

مقالات علمی

تدوین چارچوب مقوقی- اقتصادی نهاد نظارت بانکی در ایران
دکتر محمدمسین رممتی، دکتر سیدمحمدرضا سیدنورانی

نگاهی به مسن جریان امور در نظام سلامت ایران براساس طبقه بندی نظام های رایج سلامت
دکتر رامین شیردل، دکتر محمدسعید نوربخش، دکتر علی اکبر صداقت

بررسی نقش آکادمی های ضدفساد در تقویت روند فسادستیزی در عرصه جهانی؛ رویکردی نهادگرایی
دکتر روح الامین سعیدی

بررسی و شناخت وظایف ماکمیتی، تصدی گری دولت و جایگاه آن در تنظیم برنامه های راهبردی، نظارت و
ارزیابی عملکرد دستگاه های کشور (چالش ها، راهکارها، تلاش ها)
مبیب الله فتامی اردکانی، دکتر سیداکبر نیلی پور طباطبایی، دکتر سعید فزایی

فساد، مقابله با فساد و اهمیت راهکار تقویت نظارت فراگیر
فلیل اسفندیاری

بررسی عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در دستگاه های دولتی
دکتر رضا ابراهیم زاده، سیدرضا پورغفاری، فرهاد افشارنیا

گزارش (ترجمه)

فساد به مثابه فرایندی اجتماعی (از معاملات دوطرفه تا معاملات شبکه ای)
جان واربرتون، ترجمه دکتر رضا دلاوری، علیرضا کهن فاک



فصلنامه دانش ارزیابی

سال هشتم؛ شماره بیست و هفتم؛ بهار ۱۳۹۵

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: ناصر سراج

سر دبیر: ابراهیم شاهرخیان

هیأت تحریریه:

دکتر مقصود امیری، دکتر علیرضا دیهیم، دکتر مهدی سبحانی نژاد، دکتر
سید محمد رضا سید نورانی، دکتر حسین غلامی، دکتر حسین قلجی، دکتر حمیدرضا
ملک محمدی، دکتر نوروز هاشم زهی

تلفن: ۶۱۳۶۲۱۳۵-۶۱۳۶۲۳۰۷

bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد

ویراستار: هدی غنیمی

ویراستار انگلیسی: محمود مهدوی فر

صفحه آرا: مهسا احمدی

انتشارات: نشر علوم اجتماعی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

نشانی: تهران: خیابان آیه الله طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،

طبقه ششم، دفتر فصلنامه دانش ارزیابی

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۹۰/۲۵۳۹۵ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

منتشر می شود.

مطالب مطرح شده در مقالات موضع سازمان بازرسی نبوده و نظر نویسندگان آن ها می باشد و صحت مطالب به عهده
نویسندگان خواهد بود.

فهرست مطالب

۱	سخن مدیر مسئول
	مقالات علمی
۵	تدوین چارچوب حقوقی - اقتصادی «نهاد نظارت بانکی» در ایران
۲۵	نگاهی به حسن جریان امور در نظام سلامت ایران براساس طبقه‌بندی نظام‌های رایج سلامت
۳۵	بررسی نقش آکادمی‌های ضدفساد در تقویت روند فسادستیزی در عرصه‌ی جهانی: رویکردی نهادگرایانه
۶۱	بررسی و شناخت وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری دولت و جایگاه آن در تنظیم برنامه‌های راهبردی، نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های کشور (چالش‌ها، راهکارها، تلاش‌ها)
۷۷	فساد، مقابله با فساد و اهمیت راهکار تقویت نظارت فراگیر
۹۱	بررسی عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در دستگاه‌های دولتی
	گزارش (ترجمه)
۱۱۵	فساد به‌مثابه فرآیندی اجتماعی (از معاملات دو طرفه تا معاملات شبکه‌ای)

سخن مدیر مسئول

به نام خدا

در شماره جدید از مجله دانش ارزیابی که در برابر دیده خوانندگان محترم قرار دارد، تلاش به عمل آمده تا در کنار پرداختن به موضوع فساد به عنوان محور اصلی مباحث، مقالات از تنوع و گوناگونی لازم نیز برخوردار باشند. اگرچه در دیگر شماره‌های این مجله، پرداختن به موضوعاتی ذیل یک عنوان اصلی مدنظر قرار می‌گرفت اما شیوه‌ی تنوع‌بخشی به مقالات، ذیل یک محور کلان نیز از روش‌های مرسوم است که ضریب جذب سلايق گوناگون مخاطبان را بالا می‌برد.

از سوی دیگر، نظر به اهمیت مقالاتی که به زبان‌های دیگر در سطح بین‌المللی منتشر می‌شود، مناسب به نظر می‌رسد اگر هر از چندی از این دست مقالات نیز در این مجله گنجانده شود تا سبک و سیاق و شیوه‌ی پرداختن به موضوعات از قلم دیگران نیز مورد توجه قرار گیرد. مانند همیشه، مجله دانش ارزیابی، پذیرای آرا، اندیشه‌ها، پیشنهادها و مطالبی است که در پیشبرد دانش نظارت و بازرسی در کشور و ارتقای سلامت عملکرد دستگاه‌ها مؤثر است و راه را برای پیمودن سریع‌تر و امن‌تر مسیرهای پیش‌رو، هموار می‌سازد.

بمنه و کرمه

ناصر سراج



مقالات علمی

تدوین چارچوب حقوقی - اقتصادی «نهاد نظارت بانکی» در ایران^۱

دکتر محمدحسین رحمتی^۲

دکتر سید محمد رضا سیدنورانی^۳

چکیده

تجربه بشری و علم اقتصاد نشان داده است که نهاد نظارت بانکی باید مجموعه‌ای مستقل و تخصصی باشد. برای این منظور و هم‌گرایی بین‌المللی در طراحی نظام نظارت بانکی کمیته‌ای تحت عنوان بال ایجاد شده است که اصول کلی و خطوط راهنمای این نهاد را تدوین می‌کند. هدف اصلی تشکیل این نهاد و اصول کمیته بال پیشگیری از ریسک است؛ به عبارت دیگر نهاد نظارت بانکی به عنوان وکیل سپرده‌گذاران موظف به نظارت بر عملکرد بانک‌ها است و در این راستا اختیارات و ابزارهای گسترده‌ای به این نهاد داده می‌شود. مطالعه نهاد نظارتی در ایران نشان داد که اولاً چنین نهادی در ایران وجود ندارد و وظایف این نهاد را حسب ضرورت بانک مرکزی انجام می‌دهد. دوم آن که اهداف نظارت بانکی در ایران و رویه‌های نظارت بر این نهاد نیز تعریف نشده است و مهم‌تر از همه ساختار و ابزارهای کافی در اختیار این نهاد قرار ندارد. افزایش شدید تسهیلات مشکوک‌الوصول، تخطی بانک‌ها از سیاست‌های کلان از جمله اقتصاد مقاومتی و اصل ۴۴ به دلیل عدم وجود این نهاد است. در این مقاله رئوس کلی لایحه قانون بانکداری نیز پیشنهاد شده است.

واژگان کلیدی: نظارت بانکی، اصول کمیته بال، تسهیلات مشکوک‌الوصول، استقلال بانک مرکزی

۱- این مقاله برگرفته از کار تحقیقی است که با حمایت مالی و معنوی سازمان بازرسی کل کشور تهیه شده و از مصاحبه با ۲۵ نفر از کارشناسان برجسته بانکی و مسئولین رده بالای بانک مرکزی استفاده شده است.

۲- عضو هیأت علمی دانشگاه صنعتی شریف

۳- عضو هیأت علمی دانشگاه علامه طباطبائی

مقدمه

گرچه از اولین تجربه‌ی ایجاد نهاد نظارت بانکی کمتر از یک قرن می‌گذرد، ولی تجربه‌ی مشترک بشری در نقش مهم این نهاد برای کنترل ریسک در نظام بانکی عملاً تمام کشورهای دنیا را مجاب کرده است تا این نهاد را تشکیل دهند. عملاً در ادبیات، اقتصاددانانی که با عنوان نهادگرا از ایشان یاد می‌شود، همواره از این نهاد به عنوان شاهده‌ی بر تأثیر نهادسازی بر رشد اقتصادی و ثبات یاد کرده‌اند. این نهاد زمانی ضرورت دوچندان دارد که در یک بازار بانکی رقابت افزایش یابد. برای مثال کشورهایی که دارای تعداد بانک محدود مانند کانادا (۵ بانک) و مالزی (۱۲ بانک) هستند از لحاظ تئوری ممکن است نیاز کمتری به نهاد نظارتی داشته باشند^۱، ولی در کشورهایی مانند ایران که تعداد زیادی بانک و مؤسسه اعتباری دارند ضرورت تشکیل این نهاد و اعطای اختیارات و ابزارهای گسترده چند برابر است.

دلیل عمده‌ی نیاز مضاعف به نهاد نظارتی در کشورهای با بازار رقابتی بانکی آن است که با افزایش رقابت، بانک‌ها به عملیات مخاطره‌آمیز دست می‌زنند تا کسب سود کنند؛ به عبارت دیگر بانک‌ها در نتیجه‌ی رقابت نرخ سود سپرده را افزایش می‌دهند تا بتوانند سپرده بیشتری کسب کنند (ناشی از افزایش رقابت) در نتیجه ناچارند تنها به پروژه‌هایی که سود بالایی دارند تسهیلات اعطا کنند. بدیهی است طرح‌های با سود انتظاری بالا، ریسک بالاتری هم دارند^۲ و اعطای تسهیلات به این طرح‌ها ریسک کل نظام مالی را افزایش می‌دهد. از سوی دیگر طرح‌های مطمئن ولی با سود پایین به دلیل اینکه سود کمتر از سود تسهیلات دارند، از نظام مالی حذف می‌شوند. در نتیجه در بازار رقابتی ایجاد نهاد نظارتی با اختیارات و وظایف کامل بسیار ضروری‌تر و با اولویت‌تر از بازارهای بانکی انحصاری است.

سؤال اساسی در این بین برای طراحی نظام حقوقی آن است که فلسفه و بنیان تأسیس این نهاد چیست؟ به خصوص اگر قرار است مشابه دیگر نهادهای نظارتی در دنیا به این نهاد اختیار تغییر مدیرعامل، اصلاح اساسنامه، ممنوعیت عملیات در زمان و یا محدوده خاص برای یک بانک را داشته باشد، چه «حقی» را می‌توان برای این نهاد متصور بود؟ توجه به این نکته ضروری است که بانکداری کسب و کار ویژه‌ای است که در اقتصاد به آن کسب و کار بین‌میانی^۳ اطلاق می‌شود؛ به عبارت دیگر ارزش افزوده‌ی این نهاد، نه تأمین مالی است و نه اجرا و بنگاهداری است. بلکه ارزش افزوده یک بانک نظارت^۴ و شناسایی^۵ است؛ به عبارت دیگر بانک‌ها تنها عملیاتی که انجام می‌دهند شناسایی پروژه‌های سودده و اختصاص سرمایه دیگران به این پروژه‌ها است. بدیهی است این مؤسسات اعتباری باید بر نحوه‌ی اجرا و پیشرفت پروژه نظارت کنند و در صورت لزوم درخواست ورشکستگی

۱ - البته هر دو این کشورها از پیش‌قدمان تأسیس نهاد نظارتی هستند و تطابق بالایی با اصول کمیته بال دارند.

۲ - در علم مالی و اقتصاد به این اصل بده بستان سود و ریسک اطلاق می‌شود.

3-Intermediary

4-Monitoring

5-Screening

و تسویه بدهند؛ بنابراین بدفهمی رایج در کشور باید اصلاح شود که: «بانک‌ها تأمین مالی می‌کنند.» اشاره شد که بانک‌ها تأمین‌کننده‌ی مالی پروژه‌های صنعتی و طرح‌های مختلف سرمایه‌گذاری نیستند. پس سؤال آن است که تأمین‌کننده مالی چه کسانی هستند؟ در نظام مالی که در فوق تشریح شد، مردم و سپرده‌گذاران تأمین‌کننده مالی هستند؛ به عبارت دیگر زمانی که نسبت کفایت سرمایه در حدود ۱۰٪ باشد، نزدیک به ۹۰٪ منابع لازم برای ایجاد تسهیلات از طریق سپرده‌گذاران تأمین می‌شود؛ به عبارت دیگر و در معنی حقوقی بانک‌ها و کیل سپرده‌گذاران در تخصیص اعتبارات هستند. حال این سؤال پیش می‌آید که نقش «نهاد نظارتی» چیست؟ در این نظام مالی که تشریح شد، «نهاد نظارتی» و کیل سپرده‌گذاران برای نظارت بر عملیات بانکی است.

به عبارت دیگر مردمی که سپرده‌گذاری می‌کنند نمی‌توانند و البته معقول هم نیست که بر تک‌تک عملیات بانکی نظارت کنند، لذا ایشان شخصی حقوقی با نام «نهاد نظارت بانکی» استخدام می‌کنند تا بر رویه‌ها، عملیات بانکی و موارد دیگر که بانک‌ها به نیابت از سپرده‌گذاران انجام می‌دهند نظارت کند. این ساختار حقوقی چند اصل اساسی دارد؛ اول: نهاد نظارتی باید تمام اختیاراتی را داشته باشد که مالکین اموال (سپرده‌گذاران) بر اموال خود دارند. دوم: نهاد نظارتی باید مجاز باشد در جریان ریز کلیه عملیاتی باشد که بانک‌ها انجام می‌دهد. سوم: نهاد نظارتی باید مستقل از دولت باشد چرا که این نهاد و کیل سپرده‌گذاران است. چهارم: نهاد نظارتی تنها به سپرده‌گذاران پاسخ‌گو است چرا که و کیل ایشان است و به نهادهای نظارتی دیگر در چارچوب تأثیر نظارتش بر نظام اقتصادی کشور پاسخ‌گو است.^۱ پنجم: در صورت طرح دعوا بر علیه نهاد نظارتی چنانچه ناظر بر رویه‌ها و فرایندهای نظارتی باشد مرجع رسیدگی دیوان عالی عدالت اداری است.

بر اساس منطق فوق، این مقاله به ترتیب زیر چارچوب حقوقی- اقتصادی مناسب در ایران را ترسیم می‌کند. در بخش اول چالش‌های اساسی نظام بانکی در ایران بررسی می‌شود. در بخش دوم نظام فعلی «نهاد نظارت بانکی» ترسیم می‌شود و سعی می‌شود فرایندهای موجود توضیح داده شوند. در بخش سوم برای اولین بار تطابق «نهاد نظارت بانکی» در ایران با اصول کمیته بال بررسی می‌شود. در بخش آخر نیز چارچوب موردنظر برای نهاد نظارتی در ایران بررسی می‌شود.

۱. چالش‌های موجود نظام بانکی

نظام بانکی در ایران رقابتی است. سهم بزرگ‌ترین بانک در ایران که بانک ملی است تنها ۱۶٪ از بازار است. سهم بازار اهمیتی ندارد از چه روشی محاسبه شود، در هر روشی اعم از دارایی، تسهیلات، سرمایه بازار و موارد دیگر، سهم پنج بانک بزرگ کشور (ملی، ملت، مسکن، صادرات و تجارت) نزدیک به ۶۰٪ بازار است.^۲ نسبت به بازارهای دیگر در ایران و البته بازار بانکی در

۱- این مشابه هر فعالیت اقتصادی دیگر است. چنانچه بخواهم در این خصوص تفصیل کنم برای مثال چنانچه یک فرایند نظارتی موجب اخلاص در نظام اقتصادی شود، آنگاه نهاد نظارتی به سازمان بازرسی پاسخ‌گو است؛ به عبارت دیگر نهاد نظارتی در خصوص فرایندها و نحوه نظارتش باید به سازمان بازرسی پاسخ‌گو باشد و پرونده‌هایی که برای این نهاد در سازمان بازرسی تشکیل می‌شود باید در دیوان عدالت اداری مورد بررسی قرار گیرد.

۲- این شاخص در ادبیات رقابت با CR5 شناخته می‌شود.

کشورهای دیگر، بازار بانکی در ایران رقابتی است. البته در این رقابت تناسبی بین اندازه و سود بانکی وجود ندارد. بانک‌های متوسط و کارا مانند پاسارگاد، پارسیان، اقتصاد نوین بیشترین سود بانکی را در سالیان اخیر نشان داده‌اند. در حوزه‌ی رقابت جغرافیایی نیز بانک‌های ملی (۳۲۰۰ شعبه)، صادرات (۲۹۵۰ شعبه) و کشاورزی (۱۹۱۲ شعبه) سه بانک با بیشترین تعداد شعبه هستند؛ بنابراین به نظر می‌رسد در حوزه‌ی رقابت و ساختار بانکی در سطح کلان و نظارت بانکی (تنظیم بازار) چالش جدی وجود ندارد.

در مقابل اگر تسهیلات مشکوک‌الوصول مورد مطالعه قرار بگیرد، چالش‌ها و نگرانی‌های جدی مشاهده می‌شود. تا زمانی که تسهیلات مشکوک‌الوصول به درستی اعلام می‌شود، نسبت مطالبات غیر جاری به خالص تسهیلات در شبکه بانکی به آستانه ۲۵٪ نیز رسید.^۱ ذکر این نکته ضروری است که این نسبت در دیگر کشورها معمولاً کمتر از ۳٪ است؛ به عبارت دیگر نظام بانکی ایران در واقع ورشکسته است. آن‌چه بسیار نگران‌کننده است ادامه فعالیت بانک‌های مشکل دار است. فرض کنید بانکی در مرز ورشکستگی باشد. اگر این بانک بتواند بزرگ شود و سپرده بیشتری بگیرد، لزوماً سهم تسهیلات مشکوک‌الوصول کاهش نمی‌یابد. بلکه این بانک که در مرز ورشکستگی است حاضر است دست به عملیات مخاطره‌آمیز بزند تا از تله ورشکستگی نجات یابد. به زبان دیگر ادامه فعالیت یک بانک در محدوده قرمز به افزایش مطالبات مشکوک‌الوصول می‌انجامد.

سؤال اصلی آن است که چرا این تسهیلات به وجود آمدند؟ امروز تخمین زده می‌شود چنان‌چه حسابرسی صحیح انجام شود، نزدیک به ۲۵۰ هزار میلیارد تومان تسهیلات غیر جاری وجود دارد. از این رقم تخمین زده می‌شود نزدیک به ۸۰ هزار میلیارد تومان بدهی معوق دولت به شبکه بانکی است^۲ و مابقی که نزدیک به ۱۷۰ هزار میلیارد تومان است بدهی اشخاص خصوصی به شبکه‌ی بانکی است. به بیان دیگر نزدیک به بودجه عمومی دولت، کشور به شبکه بانکی بدهکار است.

آمار فوق‌الاولاً نشان می‌دهد که بخش بزرگی از بدهی به شبکه بانکی (نزدیک به ۲۵٪) بدهی دولت به شبکه بانکی است. سؤال اساسی آن است که آیا شبکه بانکی و به‌طور خاص بانک مرکزی این توانایی و ظرفیت را دارند که در مقابل دولت بایستند و از صدور تسهیلات بیشتر به دولت و دستگاه‌های اجرایی زیرمجموعه دولت امتناع کنند؟ البته بدهی دولت به شبکه بانکی اثر دیگری هم دارد که اثر غیرمستقیم خوانده می‌شود. وقتی نهادهای ناظر توانایی اعمال قانون و اجرای مصوبات شورای پول و اعتبار را درمورد مطالبات دولت ندارند، از لحاظ کارکردی قدرت خود را درخصوص اجرای قانون برای مطالبات خصوصی نیز از دست می‌دهند.

۱- نیلی فرهاد، امینه محمودزاده «تسهیلات غیر جاری و یا دارایی مسموم» در کتاب «چالش‌های پولی و بانکی»

۲- کل بدهی دولت نزدیک به ۲۷۰ هزار میلیارد تومان تخمین زده می‌شود که ۱۵۰ هزار میلیارد تومان بدهی به بیمه‌ها و تأمین اجتماعی، ۴۰ هزار میلیارد تومان بدهی به پیمانکاران و نزدیک به ۸۰ هزار میلیارد تومان بدهی به شبکه بانکی است؛ بنابراین تخمین زده می‌شود ۴۰ هزار میلیارد تومان از ۱۷۰ هزار میلیارد تومان بدهی مشکوک‌الوصول بخش خصوصی به شبکه بانکی، ناشی از بدهی دولت به پیمانکاران باشد. لذا اگر دولت بتواند تمام بدهی خود را به‌روز کند، تخمین زده می‌شود اندازه مطالبات مشکوک‌الوصول به آستانه ۱۳۰ هزار میلیارد تومان و یا ۱۲٪ نسبت تسهیلات کاسته می‌شود.

انبوه ۱۷۰ هزار میلیارد تومان بدهی غیرجاری بخش غیردولتی چگونه ایجاد شده است؟ اگر نگاهی به قوانین و مداخلات دولت بیاندازیم مشاهده می‌کنیم که این مطالبات غیرجاری دقیقاً محصول مداخلات دولت و مجلس است. این مداخلات دو جنبه دارد. اول قوانینی که بانک‌های دولتی را ملزم می‌کند سطح مشخصی از تسهیلات به بخش‌های معینی از اقتصاد بدهند. دوم قوانینی است که تسهیلات غیرجاری را جاری می‌کند. در ادامه به برخی از این موارد اشاره می‌شود.

قانون «تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و کاهش هزینه‌های طرح و تسريع در اجرای طرح‌های تولیدی و افزایش منابع مالی و کارایی بانک‌ها» مورخ ۱۳۸۶/۴/۵ در مجلس تصویب شد که در ماده ۵ این قانون آمده است:

دولت مکلف است ترتیبی اتخاذ نماید که ظرف مدت یک سال از تاریخ تصویب این قانون با ایجاد و به‌کارگیری نهادهای جدید مالی از قبیل بانک جامع اطلاعات، رتبه‌بندی و اعتبار سنجی مشتریان، گروه‌های مشاور مالی و سرمایه‌گذاری غیردولتی، ساماندهی مطالبات معوق، مؤسسات تضمین اعتبار، زمینه تسهیل و تسريع اعطای تسهیلات بانکی را فراهم نماید.

آیین‌نامه‌ای به‌موجب این قانون در هیأت وزیران در تاریخ ۱۳۸۶/۱۰/۳۰ با عنوان «آیین‌نامه وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی)» به تصویب رسید که در این آیین‌نامه برخی بدهی‌های تسهیلات غیرجاری بخشیده شد. مجدداً به استناد همین قانون، آیین‌نامه‌ی دیگری در هیأت وزیران مورخ ۱۳۸۸/۷/۱ با عنوان «آیین‌نامه‌ی وصول مطالبات سررسید گذشته، معوق و مشکوک‌الوصول مؤسسات اعتباری (ریالی و ارزی)» به تصویب هیأت وزیران رسید که در ماده ۱۵ این آیین‌نامه به سیاست‌های تشویقی برای بدهکاران ازجمله بخشش بدهی و جریمه تأخیر و یا کاهش جریمه تأخیر اشاره شده بود. تغییرات در طبقات تسهیلات و بخشش بدهی‌ها موقوف به مصوبات فوق‌نماید. در تبصره‌ی ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۹۱ آمده است: به‌منظور حمایت از تولید و اشتغال، بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی دارای معجز از بانک مرکزی موظف‌اند با درخواست متقاضی و پس از تأیید هیأت مدیره بانک، اصل و سود اعم از سود قبل و بعد از سررسید تسهیلات ریالی یا ارزی سررسید شده و معوقه پرداختی به اشخاص حقیقی و یا حقوقی بابت فعالیت در امور تولیدی صنعتی، معدنی، کشاورزی و خدماتی را که در بازپرداخت اقساط تسهیلات دریافتی به دلایل موجه دچار مشکل شده‌اند را برای یک‌بار و تا پنج سال تقسیط و از سرفصل مطالبات سررسید گذشته و معوق خارج نمایند. همچنین با تأیید هیأت مدیره مذکور جریمه خسارت تأخیر پس از تعیین تکلیف تا آن زمان و انجام تسویه حساب کامل مورد تأیید بانک یا مؤسسه مالی و اعتباری بخشیده شود به‌نحوی که در این موارد تفاوتی میان سود قبل و پس از سررسید وجود نداشته باشد.

این ماده‌ی قانونی عملاً تیر خلاص به شبکه بانکی بود. بدیهی است با این روند بدهکاران اطمینان داشتند ضرورتی به پرداخت حتی تسهیلات استمهال شده ندارند. با این مواد قانونی بدیهی است نهاد

نظارت بانکی حتی اگر وجود داشت، هیچ توانایی نداشت. مضاف بر اشکالات اقتصادی اساسی که بر این مواد وارد است، به نظر می‌رسد این مواد قانونی با مبانی شرعی نیز در تضاد است و باید «شورای نگهبان» این مواد را رد می‌کرد. نگارنده متخصص امور شرعی نیست، ولی به نظر می‌رسد تسهیلات بانکی عقود است که میان بانک به وکالت از سپرده‌گذاران و دریافت‌کنندگان تسهیلات منعقد می‌گردد و نمی‌توان با قانون کلی و بدون امر قضاوت شرایط این عقود را تغییر داد. این اصل در قوانین کشورهای دیگر نیز وجود دارد. برای مثال در سوییس هیچ قانون مالی و بانکی به تصویب مجلس نمی‌رسد مگر آن که نظر بانک مرکزی کسب شده باشد. به نظر می‌رسد ضروری است قانون بالادستی وجود داشته باشد که به مجلس اجازه ندهد قوانینی تصویب کند که نظام بانکی را مختل کند.

دیگر مصوباتی که یک چالش اساسی است، تخصیص حداقلی از تسهیلات به بخش‌های اقتصادی است. موارد قانونی در این موضوع بسیار زیاد است و به صورت سالانه تکرار می‌شود. برای مثال در آخرین مورد و در دولت تدبیر و امید، در قانون بودجه ۱۳۹۴ ذیل بند ح تبصره ۱۱ آمده است: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است به گونه‌ای برنامه‌ریزی کند که به طور متوسط حداقل بیست و پنج درصد (۲۵٪) از مجموع تسهیلات پرداختی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری به بخش کشاورزی و منابع طبیعی و صنایع وابسته با نرخ ترجیحی اختصاص یابد. در صورت تخلف بانک‌ها از سهمیه تعیین شده، بانک مرکزی باید متناسب با میزان تخلف نسبت به افزایش سپرده قانونی این بانک‌ها اقدام نماید.

در راستای اجرای این قانون بانک مرکزی در ابلاغیه به کلیه بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری دولتی و خصوصی (به‌غیر از بانک مسکن و صنعت و معدن) تکلیف کرد که سهم بخش کشاورزی در کل تسهیلات هر بانک حداقل به اندازه سهم بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی باید باشد.^۱ این گونه مصوبات عملاً موجب اختلال شدید در نظام بانکی می‌شود و بدیهی است که موجب افزایش تسهیلات غیر جاری می‌شود. چرا که بانک‌ها نه بر اساس اعتبار مشتری بلکه بر اساس قوانین غیر معقول باید به صدور تسهیلات اقدام کنند.

۲. نظام فعلی نهاد نظارت بانکی در ایران

در شرایط فعلی بانک مرکزی مسئول نظارت بر عملکرد بانک‌ها شناخته می‌شود. تا قبل از سال ۱۳۹۰ نظارت در این بانک در حد یک مدیرکل انجام می‌شد. در این سال آقای بهمنی، رئیس کل بانک مرکزی، در یک اقدام سنجیده مدیرکل نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را به سطح معاونت رساند؛ بنابراین واضح است گرچه اهمیت نظارت در سال‌های اخیر بارز شده است، ولی قبل از آن نظارت صرفاً یک عملیات جانبی بانک مرکزی بوده است. بدیهی است در

۱- گرچه قانون بودجه سهم بخش کشاورزی را ۲۵٪ تعیین کرده بود ولی قانون مؤخر «رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» در ماده ۴۷ سهم بخش کشاورزی را حداقل به اندازه سهم این بخش از تولید ناخالص داخلی (۱۱٪) تعیین کرده است. بانک مرکزی هم که می‌داند اجرای قانون بودجه می‌تواند نظام بانکی را به شدت مختل کند، به درستی به قانون مؤخر استناد کرده و بر اساس آن آیین‌نامه مرتبط را صادر کرده است. البته از نظر حقوقی قانون مؤخر قانون مقدم را نقض نکرده و حداقل جدیدی را تعیین کرده است لذا بر اساس قانون همان حداقل ۲۵٪ باید رعایت شود.

این چارچوب، قوانین بانکی در ایران که در دهه ۵۰، ۶۰ و ۸۰ مصوب شده‌اند هرگز توجهی به نظارت و ملزومات آن نداشته‌اند.

در قوانین موجود نهاد تصمیم‌گیر بخشنامه‌های نظارتی شورای پول و اعتبار است. ترکیب این شورا به نحوی است که به صورت بدیهی سیاست‌های پولی و بانکی در جهت ضد اهداف سیاست‌های بانک مرکزی سوق داده می‌شود. برای مثال در قانون پولی و بانکی کشور آمده است که یک نفر مطلع در امور بازرگانی و صنعتی به تشخیص و انتخاب وزیر اقتصاد و یک نفر مطلع در امور کشاورزی به تشخیص و انتخاب وزیر کشاورزی در شورا عضو باشند. همچنین در قوانین برنامه‌ی توسعه^۱ اعضای شورا تغییر کرده‌اند و در برهه‌هایی وزرای جهاد سازندگی، راه و شهرسازی، صنعت و معدن، نفت و اطلاعات هم عضو شورای پول و اعتبار بوده‌اند. بدیهی است حضور این افراد با حفظ سمت و در نقش وزرای دریافت‌کننده‌ی تسهیلات، همواره مخل اجرای سیاست‌های پولی و بانکی بوده است. بدیهی است با این ترکیب شورای پول و اعتبار، نمی‌تواند دغدغه ثبات و صحت نظام بانکی را داشته باشد؛ به عبارت دیگر رأی این افراد همواره کاهش نرخ تسهیلات و سرکوب مالی و دستور به بانک‌ها به منظور تسهیل در صدور اعتبارات است. بدیهی است با این ترکیب شورای پول و اعتبار، اعتبارسنجی و ریسک در نظام بانکی در اولویت آخر خواهد بود.^۲

البته در مواردی که خارج از قانون بوده است و عملاً در محدوده اختیارات بانک مرکزی است، معاونت نظارت سعی کرده است براساس استانداردها و رویه‌های کمیته بال عمل کند. برای مثال نظارت در محل^۳ و خارج از محل^۴ الآن به صورت حداقلی انجام می‌شود. بانک مرکزی به این سمت حرکت می‌کند که شیوه‌نامه‌ها و رویه‌هایی را تنظیم کند و این دو بازوی نظارتی را به یکدیگر نزدیک و هماهنگ کند. برای مثال فرم‌هایی تعریف شده است با نام 28X که اطلاعات تسهیلات افراد مرتبط را از بانک‌ها اخذ می‌کند.^۵ همچنین درخصوص تسهیلات کلان نیز سعی می‌شود براساس آیین‌نامه مرتبط عمل کند.^۶ بنابراین شورای پول و اعتبار بدون آن که ضمانت اجرایی برای مصوباتش وجود داشته باشد، برخی مصوبات را منطبق با اصول بال^۷ مصوب کرده است، ولی این مصوبات هرگز اجرایی و عملیاتی نشده است. لذا تصویب برخی دیگر از آیین‌نامه‌ها مانند شناسایی ریسک نقدینگی، ریسک نرخ بهره و موارد دیگر که در اصول کمیته بال آمده است، چندان محلی از اعراب ندارد.

۱- برای مثال تبصره (۸) قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۳

۲- تصمیمات شورای پول و اعتبار نشان می‌دهد، این شورا بارها بر مصوبات خود و در موارد متعدد استنفا زده است. برای مثال این شورا مجوزهای مکرر به بانک‌ها داده است که از آیین‌نامه تسهیلات کلان تخطی کنند.

3- In-site supervision

4- Out-site supervision

۵- حتی به اذعان مسئولین بانک مرکزی زیرساخت لازم برای اجرای آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط مصوب جلسه ۱۰۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵ شورای پول و اعتبار وجود ندارد. برای مثال برخی نهادها سهام‌دار اکثر بانک‌ها هستند. همچنین شناسایی شرکت‌های زیرمجموعه بسیاری از نهادها برای شناسایی ذی‌نفع واحد بدون وجود اطلاعات و شفافیت مالی غیرممکن است.

۶- اشاره به آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان مصوب جلسه ۱۰۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵ شورای پول و اعتبار

۷- البته با کاستی‌های فراوان که بحث آن فراتر از مقاله حاضر است.

با توجه به توضیحات فوق، نگارنده این مقاله هم‌نظر با یکی از رؤسای کل بانک مرکزی است که چنین نهاد نظارتی در ایران اصلاً وجود ندارد. نهادی که قانون مشخص ندارد، ساختار ندارد، استقلال ندارد، اهداف و وظایف و اختیارات آن تعریف نشده است، یعنی اصلاً وجود ندارد. لذا همه انتظاری که از بانک مرکزی می‌رود انتظاری خارج از منطق و غیراصولی است. هرگز وظیفه بانک مرکزی نظارت بر ریسک نظام بانکی نبوده است و هرگز دولت‌ها و مقننین به‌منظور ایجاد یک نهاد نظارتی در ایران اقدام نکرده‌اند؛ بنابراین اولین قدم در اصلاح نظام بانکی، تعریف «نهاد نظارتی» در یک قانون مشخص و جامع است.

۳. نهاد نظارت بانکی در آمریکا، مالزی، ایتالیا

نظارت بانکی در مالزی زیر نظر بانک مرکزی مالزی انجام می‌شود. بانک مرکزی از روش‌های بسیار پیشرفته‌ی ارزیابی ریسک و ساختار نظارتی مدرن برای تنظیم بازار استفاده می‌کند. ابزارهای بانک مرکزی برنامه مفصل نظارت در محل و تحلیل و ارزیابی گسترده خارج از محل از متغیرهای خرد و کلان است به نحوی که به‌خوبی از اطلاعات در محل استفاده می‌کند. ناظران بانک مرکزی به‌خوبی آموزش دیده‌اند تا بتوانند میزان ریسک و انتظارات از میزان کنترل داخل بانک‌ها را ارزیابی دقیق و معمولاً فراتر از استانداردهای بین‌المللی عمل کنند. این نهاد نظارتی در تعامل مستقیم با نهادهای نظارتی جهانی است و دستورالعمل‌ها و رویه‌ها را مکرر در تعامل با نهادهای جهانی بهبود می‌بخشد.

بخش بانکی که حدود ۵۰٪ از تأمین مالی و بخش مالی اقتصاد مالزی را شامل می‌شود دارای سرمایه بالا و بسیار سودده است. دارایی داخلی بانک‌ها نزدیک به ۲۰۰٪ تولید خالص داخلی است و بخش بانکداری اسلامی نزدیک به ۲۰٪ بخش بانکی است. پنج بانک بزرگ مالزی نزدیک به ۶۲٪ از کل دارایی‌های بانکی را تشکیل می‌دهند. دارایی‌های نظام بانکی دارای کیفیت خوبی است و میزان وام‌های معوق تنها ۲/۷٪ از کل دارایی‌ها در سال ۲۰۱۱ است. نزدیک به ۹۹/۴٪ از وام‌های معوق اختصاصی‌سازی می‌شوند که نزدیک به ۱/۸٪ آن‌ها به‌صورت خاص اختصاصی می‌شوند. بانک‌ها دارای سرمایه بسیار خوبی هستند و اگر براساس سرمایه موزون ریسکی و یا براساس نسبت سرمایه هسته‌ای ارزیابی شوند دارای نسبت ۱۸/۶٪ و ۱۳/۶٪ به ترتیب هستند.

نظام قانونی در مالزی براساس نظام حقوقی کافمن است که به‌نظام رویه قضایی و سابقه قضایی هم معروف است. قوانین براساس یک نظام حقوقی واحد که از بخش‌های اولی و زیرین تشکیل شده است، تنفیذ می‌شود. نظام حسابداری و خدمات حسابرسی و بازرسی توسعه‌یافته‌ای در مالزی وجود دارد که مبنای مطمئن برای افشای مستند اطلاعات و ایجاد نظم در بازار است. شرکت‌ها موظف‌اند ترازنامه‌هایشان را براساس دستورالعمل هیأت استاندارد حسابداری مالزی تنظیم کنند.

بانک مرکزی دارای قدرت بالایی در کاهش ریسک در مالزی است. بانک مرکزی مالزی با ابزارهای گسترده‌ای که دارد می‌تواند ریسک در بازار اعتباری را کاهش دهد یا از بین ببرد. بانک مالزی می‌تواند برای مثال در صورت وقوع شوک نقدینگی در بازار دخالت کند و به بانک‌ها در بازار

شبانه نقدینگی تزریق کند. یک نهاد درونی در بانک مرکزی با نام کمیته ثبات در شبکه‌ی اعتباری به‌صورت دقیق وظیفه بررسی میزان ریسک در بازار را بر عهده دارد.

در ادامه ابعاد قانونی نهاد نظارت بانکی در ایتالیا مورد مطالعه قرار می‌گیرد. در ابتدا ذکر این نکته ضروری است که پس از بحران اخیر در اتحادیه اروپا، بانک مرکزی اتحادیه اروپا تصمیم گرفت نهاد نظارتی متمرکزی را که نظارت و مقررات‌گذاری را بر تمام بانک‌های اروپایی به‌صورت متمرکز انجام دهد، تأسیس کند. در ایتالیا چند نهاد نظارتی وجود دارند که بر مؤسسات اعتباری نظارت می‌کنند. در این مقاله تمرکز بر نهاد نظارت BI است که بر مؤسسات مالی و اعتباری بانکی نظارت می‌کند. بانک مرکزی ایتالیا از نظر استقلال و جایگاه حرفه‌ای در مرحله خوبی قرار دارد. بسیاری از مراحل نظارتی در فرایند نظارت و بازبینی متمرکز شده است که از سه مرحله تحلیل بیرون از محل، بازرسی در محل و پایش داده تشکیل شده است. بانک مرکزی به نظر می‌رسد در اعمال قدرت و حتی لغو مجوز بانکی توانایی کافی دارد.

بانک مرکزی ایتالیا ابزارهای فراوانی برای اخذ تصمیم درخصوص بانک قبل از رسیدن به آستانه ورشکستگی دارد. بسیاری از این مراحل مشابه استانداردهای جهانی است. برای مثال بانک مرکزی بدون تعلیق مدیران می‌تواند آن‌ها را در دوره‌ای موقت، ممنوع کار کند. در این مدت فرد حق انجام هیچ عملیات یا تصمیم‌گیری بانکی را ندارد. به‌صورت مشابه بانک مرکزی می‌تواند اداره‌ای خاص (شعبه) را از انجام عملیات بانکی منع کند. البته قانون ایتالیا در مواردی مانند عزل و یا حتی تعلیق مدیران و اعضای هیأت مدیره نقصان دارد. گرچه شاید به‌دلیل نظارت شدید بانکی هرگز این مورد لازم نشده است. اطلاعات کامل مالکین بانک، دیگر دارایی‌هایشان، ساختار مالکیت بانک و یا اطلاع تغییر ساختار باید به بانک مرکزی ارسال گردد. تمام مؤسسات مالی و اعتباری اعم از هرگونه مؤسسه یا صندوق اعتباری از نظر ساختاری تحت نظارت واحد بانک مرکزی قرار دارند.

نظام نظارتی در آمریکا بارها مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته است. به‌صورت کل می‌توان ادعا کرد که پس از هر بحران که ربطی به‌نظام بانکی و واسطه‌گری داشته باشد نظام نظارتی دچار اصلاحاتی شده است. برای مثال در بحران سال ۲۰۰۸، قوانین شدیدی در آمریکا تحت عنوان داد-فرانک به تصویب رسیده است که نظام نظارتی را متحول می‌کند و تا حدی کاستی‌هایی که علت بحران بودند را برطرف می‌کنند. به‌طور کلی می‌توان بیان کرد که پاسخ قانون‌گذار به بحران‌های مختلف نشان از پویایی سیستم دارد، امری که در ایران چندان سابقه نداشته است.

بدیهی است که نظام مالی در آمریکا کاملاً و اصالتاً متفاوت از دیگر کشورها است به این معنا که نظام تأمین مالی در آمریکا کاملاً پیشرفته است و از نظر بازار سرمایه بسیار خوب توسعه یافته است. هم‌چنین منابع اعتباری بسیار متنوع است در نتیجه نظارت در نظام بانکی صرفاً بخشی از کل نظارت تأمین مالی است. به زبان ساده‌تر به‌دلیل اینکه بخش زیادی از تأمین مالی در آمریکا از روش‌های غیر بانکی تأمین می‌شود، اصول کمیته بال لزوماً کل نظام نظارتی آمریکا را نمی‌تواند پوشش دهد. برای

مثال مؤسسات تأمین مالی با ضمانت دولت مرکزی، دلال‌های مسکن و تأمین مالی ایشان برای وام رهنی، مؤسسات مالی و اعتباری کوچک محلی قابل ارزیابی در جغرافیای اصول کمیته بال نیستند. مراکز مختلف نظارتی در آمریکا نظارت بر عملیات بانکی را انجام می‌دهند و به همین دلیل برای بررسی تطابق روال نظارتی در آمریکا با اصول بال ضروری است تا این مراکز به صورت یکپارچه مورد ارزیابی قرار بگیرند. این مراکز عبارت‌اند از مؤسسه فدرال بیمه سپرده‌ها و اداره نظارت بر مؤسسات کم‌هزینه و اداره کنترل‌کننده ارز بانک مرکزی فدرال، بسیاری از این نهادها به صورت تاریخی و پس از بحران‌های مالی به وجود آمده‌اند در نتیجه این گونه نبوده که یک برنامه‌ی واحد تصمیم گرفته باشد مراکز متعدد به وجود بیاید. گرچه اصول بال در خصوص ساختار عملیاتی ساکت است اما از نظر نظارتی همین تعدد مراکز یکی از ضعف‌های نهاد نظارتی آمریکا است. تعدد این مراکز به نحوی است که در بحران ۲۰۰۷ هیچ‌کدام از نهادهای فوق مسئولیت خود را نظارت بر ابزارهای مشتقه نمی‌دانست و لذا نظارتی بر این نوع از معاملات وجود نداشت و نهاد جدیدی تأسیس شده است. مثال دیگر تأسیس مهم‌ترین نهاد نظارتی یعنی مؤسسه فدرال بیمه‌ی سپرده‌هاست که در سال ۱۹۱۲ و پس از حمله سپرده‌گذاران به بانک‌ها و ورشکستگی بسیار بزرگ در آمریکا به وجود آمد.

مطالعه‌ی نهاد نظارتی در سه کشور فوق نشان می‌دهد که هر سه کشور مگر در مواردی که به صورت تاریخی و ساختاری امکان همگرایی با اصول کمیته بال موجود نبوده است، کاملاً قوانین بانکی و ساختار نظارتی خود را براساس این اصول تبیین کرده‌اند؛ به عبارت دیگر، اصول کمیته بال راهنما برای تدوین قوانین بانکی است که به صورت یکنواخت در کشورهای مختلف آزمایش و البته پیاده‌سازی شده است. در مقایسه با ایران که هرگز انطباق قوانین ایران با اصول کمیته بال انجام نشده است، این کشورها هر پنج سال یک‌بار یک گروه بین‌المللی را استخدام می‌کنند تا انطباق عملکرد و قوانینشان را با اصول کمیته بال ارزیابی کنند. گزارش‌های این ارزیابی‌ها نشان می‌دهد این کشورها پس از هر ارزیابی مقررات خود را اصلاح کرده‌اند و سعی کرده‌اند هر چه بیشتر به اصول کمیته بال نزدیک شوند.

۴. تطابق نهاد نظارت بانکی در ایران با اصول کمیته بال

اصول کمیته بال در دو دهه اخیر توسعه یافته‌اند و حداقل سه بار اصلاحات اساسی شده‌اند. آن‌چه بدیهی است خطوط اصلی کمیته بال، در تمام ویرایش‌های موجود کمیته یکسان است لذا چندان اهمیتی ندارد نهاد نظارتی در ایران با کدام یک از ویرایش‌های این اصول سنجیده شود. در این مقاله «نهاد نظارت بانکی» در ایران با بال ۲ که شامل ۲۵ اصل است سنجیده می‌شود.^۱ در ابتدا ذکر این نکته ضروری است که بسیاری از مقایسه‌ها قیاس مع الفارق است به همان دلیلی که اصلاً نهاد نظارتی در ایران وجود ندارد.

۱- بال ۳ دارای ۲۹ اصل است ولی همان‌گونه که ذکر شد محتوای اصول و راهنماهای اصلی برای منظور مقایسه آن با ایران چندان تفاوتی ندارند. دلیل این که قوانین ایران با اصول کمیته بال ۲ سنجیده شده است آن است که تقریباً اصول بال ۲ برای کلیه کشورهای دنیا مورد سنجش قرار گرفته است و لذا این سنجش می‌تواند در مقام مقایسه مفید باشد.

یکی از مهم‌ترین اصول کمیته بال، اصل اول است که اهداف را بیان می‌کند. در ماده ۱۰ و بند الف این ماده در قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸ آمده است:

بانک مرکزی ایرانی مسئول تنظیم و اجرای سیاست پولی و اعتباری براساس سیاست کلی اقتصادی کشور می‌باشد؛ و هدف بانک مرکزی ایران حفظ ارزش پول و موازنه پرداخت‌ها و تسهیل مبادلات بازرگانی و کمک به رشد اقتصادی کشور است.

در قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ نیز اشاره‌ای به اهداف «نهاد نظارت بانکی» نشده است. درعین حال براساس ماده ۱۱ قانون پولی و بانکی کشور «نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری طبق مقررات این قانون» بر عهده‌ی بانک مرکزی است؛ بنابراین بدیهی است براساس قوانین موجود اولاً هدف نهاد نظارت بانکی نه تنها تعریف نشده است بلکه چنین نهادی وجود ندارد. نظارتی که در قانون پولی و بانکی از آن سخن به میان آمده است نظارت بر بانک‌ها درخصوص اجرای سیاست‌های پولی است. ماده ۲ قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی نیز نشانه دیگری است که منظور از نظارت صرفاً مصوبات شورای پول و اعتبار بوده است. لذا در هیچ کجای قوانین موجود اشاره‌ای به نظارت از جنس نظارت ریسک نشده است.

اصل دوم بیان می‌کند که اختیارات و وظایف نهاد نظارتی باید در قانون تصریح شده باشد. در این خصوص نیز نقصان وجود دارد. گرچه بانک مرکزی بنابر ماده ۱۴ قانون پولی و بانکی کشور می‌تواند «محدود کردن بانک‌ها به انجام یک یا چند نوع از فعالیت‌های مربوط به‌طور موقت یا دائم» را انجام دهد، اما در ماده ۴۴ همین قانون اشاره شده است که «ممنوع ساختن بانک یا مؤسسه اعتباری غیربانکی از انجام بعضی امور بانکی به‌طور موقت یا دائم» تنها با حکم هیأت انتظامی بانک‌ها قابل اجرا است؛ به عبارت دیگر گرچه موارد محدودی مانند آنچه در فوق اشاره شده است در قانون، اختیار به بانک مرکزی داده است، اما چون نظارت بر ریسک جزء اهداف نظارتی نیست، بعید است از این ابزار بتوان برای کاهش ریسک بانکی استفاده کرد.

اصل سوم درخصوص صدور مجوزهای بانکی است که براساس ماده ۳۰ قانون پولی و بانکی کشور «تأسیس بانک در ایران مؤکول به تصویب اساسنامه آن به‌وسیله‌ی شورای پول و اعتبار و صدور اجازه از طرف بانک مرکزی ج.ا.ایران است». بنابراین گرچه قانون ایران شرایط را اعم از اهلیت به‌وضوح تعیین نکرده است ولی اگر شورای پول و اعتبار بتواند مستقل و درست عمل کند، می‌تواند جلوی مجوزهای نامربوط را بگیرد. اصل پنجم بیان می‌کند که نهاد نظارتی می‌تواند هرگونه انتقال عمده سهم، فروش، ادغام و یا جابه‌جایی مالکین را بررسی کند و درخواست چنین انتقال سهمی را رد کند. متأسفانه مشابه دیگر موارد چنین اختیاری به نهاد نظارتی ایران که بانک مرکزی

و شورای پول و اعتبار است، داده نشده است. اصل ششم درخصوص کفایت سرمایه است، گرچه آیین نامه این اصل به رغم برخی کاستی ها وجود دارد، ولی این آیین نامه که ساده تر از اصول بال است نیز به دلایلی که شرح داده شد، رعایت نمی شود.

اصل نهم نیز درمورد ذخیره گیری برای وام های مشکوک الوصول است که به رغم دستورالعمل های شورای پول و اعتبار به دلایل قوانین متضاد مجلس و تسهیلات تکلیفی رعایت نمی شود. دیگر اصول نیز مشابه است. برای مثال اصل دهم که درخصوص اطمینان نهاد نظارتی درخصوص کنترل ریسک وام های کلان است، وقتی آیین نامه تعهدات کلان رعایت نمی شود، چگونه می توان انتظار داشت، جنبه های سنجش ریسک آن رعایت شود. دقیقاً همین مصداق درخصوص اصل یازدهم که به موضوع وام های مرتبط می پردازد صادق است.

اصل ۱۲ بیان می دارد که بانک ها باید ریسک کشوری و انتقال ریسک را در فرایندهای نظارتی خود ببینند که بدیهی است مانند دیگر اصول نظارت بر ریسک نه در قوانین ایران وجود دارد و نه شخصی مسئول اجرا و یا نظارت بر این اصل است. همان گونه که اشاره شد قوانین ریسک بازار در ایران حتی آیین نامه مشخصی ندارد لذا از اصل ۱۳ که ناظر بر نحوه مدیریت بانک ها بر تأثیر ریسک بازار بر سبد آنها است و اصل ۱۴ که درخصوص ریسک نقدینگی است و اصل ۱۵ که درخصوص ریسک عملیات است و اصل ۱۶ که درخصوص ریسک نرخ بهره است و اصل ۱۷ که درخصوص دفاتر نظارت ریسک در هر بانک است، کاملاً چشم پوشی شده است.

اصول کمیته بال اشاره می کند که برخی از جرایم و سوء استفاده از عملیات بانکی در کسب و کار غیرقانونی می تواند ریسک بانک را بالا ببرد، به همین دلیل اصل ۱۸ می گوید: بانک ها باید رویه مشخص و آموزش مشخص برای پرسنل خود در این راستا داشته باشند. اصل ۱۹ نیز درخصوص روابط بین بانکی و چارچوب همکاری بین بانک ها در جهت کنترل ریسک است. این اصول نیز در ایران چندان رعایت نمی شوند.

اصل ۲۰ درخصوص نحوه عملیات نظارت است که باید در محل و خارج از محل باشد. در ایران هر دو این نظارت ها انجام می شود، ولی کیفیت خوبی ندارند و الآن در مراحل اولیه یادگیری نحوه اجرای این نظارت ها و البته شکل همکاری این دو قسم نظارت با یکدیگر هستیم. اصل ۲۱ بیان می کند که نظام گزارش گیری باید هدفمند، دقیق و مبتنی بر تحلیل و آمار مشخص باشد. این گزارش ها گرچه بسته گریخته در ایران تعریف شده است، ولی بر کیفیت حتی گزارش های موجود و البته کیفیت نظارت خارج از محل ابهام جدی وجود دارد. اصل ۲۲ درخصوص حسابداری و افشای اطلاعات مالی است. در این خصوص میان کارشناسان اختلاف وجود داشت. برخی از افراد مورد

مصاحبه اظهار می کردند حسابرسی در ایران برای بانک ها حداقل استانداردهای لازم را دارد. گروه دوم اشاره می کردند حسابرسی در ایران مخصوصاً برای بانک ها به دلیل عدم حسابرسی تخصصی دارای اشکال اساسی است. مطالعه حداقل یک مورد گزارش حسابرسی بانکی در ایران و مقایسه آن با گزارش های حسابرسی بانک ها در آمریکا نشان داد حساب رسان نیز مانند بقیه بخش ها حتی توانایی و یا انگیزه شناسایی دارایی های مشکوک الوصول را ندارند و به واقع سطح کیفی گزارش های حسابرسی بانک ها بسیار نازل است. شاهد آن که در سال ۱۳۹۴ بانک مرکزی حداقل سه حسابرس بانک ها را تأیید نکرده و از بانک ها خواسته حسابرس جدید اختیار کنند.

اصل ۲۳ می گوید که نهاد نظارتی باید ابزارهای کافی و قوی داشته باشد تا در زمان مناسب دستور به اصلاح عملکرد بدهد. این ابزارها باید بتواند به نهاد نظارت بانکی اختیار دستور به فروش دارایی، دستور به خروج سهامداری از سهام داران، دستور به اصلاح اساسنامه، دستور به افزایش نسبت های احتیاطی، منع عملیات خاص در زمان یا موقعیت خاص را بدهد.

اصل ۲۴ بیان می کند که نظارت باید به صورت یکپارچه باشد که به نظر می رسد اگر هم نظارتی باشد، به صورت یکپارچه در بانک مرکزی انجام می شود و براساس اصل ۲۵ به نظر می رسد بین نهاد نظارت بانکی (بانک مرکزی) و نهاد نظارت اوراق بهادار (سازمان بورس اوراق بهادار) ارتباط در صورت نیاز برقرار است.

البته این تنها مثال هایی از ابزارهای رایجی بود که در قوانین نهاد نظارت بانکی کشورهای دیگر می توان دید. به رغم اعطای برخی اختیارات به بانک مرکزی، مجموعه ابزارهای بانک مرکزی به حدی محدود است که حداقل های تنظیم بازار بانکی را در اختیار ندارد.

برای بررسی تطابق نهاد نظارتی در ایران با اصول کمیته بال، مجموعه ای از ۲۲ سؤال تهیه شد که مفاهیم اساسی موجود در کمیته بال از ۲۵ کارشناس اقتصادی سؤال گردید. کارشناسان اقتصادی شامل چهار مسئول بانک مرکزی (از مدیر کل به بالا)، ۱۷ استاد دانشگاه، ۴ پژوهشگر در حوزه بانکی بودند.^۱ نحوه مصاحبه هم به صورت حضوری و در پنج مورد به صلاح دید کارشناسان به صورت مکتوب انجام شد. خلاصه نتایج سؤالات و پاسخ کارشناسان در جدول ۱ به همراه آزمون معناداری نتایج ارایه شده است. میانگین بانکی ها عبارت است از میانگین نظرات کارشناسانی که تجربه فعالیت بانکی در بانک مرکزی داشته اند و یا صاحب سمت مدیریتی در بانک های تجاری بوده اند.^۲

۱- برخی کارشناسان هم زمان نماینده مجلس و استاد دانشگاه و مدیران سابق و فعلی پژوهشکده پولی که هم زمان استاد دانشگاه هستند و دو مدیرعامل بانک فعلی و سابق هم استاد دانشگاه هستند، یک مدیرعامل سابق بانک مرکزی، دو وزیر اقتصاد سابق و دو استاد دانشگاه نیز خارج از کشور بودند.

۲- به عبارت دیگر برای کارشناسانی که تجربه کار بانکی داشته اند وزن ۱ و برای کارشناسان که تجربه کار بانکی نداشته اند وزن صفر در نظر گرفته شده است. از میان کل ۲۵ نفر ۱۰ نفر تجربه کار بانکی داشته اند. البته همه این ۱۰ نفر به کلیه سؤالات پاسخ ندادند.

جدول ۱- پاسخ کارشناسان به سؤالات سنجش عملکرد ساختار نظارت در ایران

سؤال (فرضیات)	تعداد پاسخ	میانگین	میانگین بانکی‌ها	خطا در رد فرضیه	خطا در رد (بانکی‌ها)
تعیین هدف نهاد نظارتی در قانون و استقلال	۲۳	٪۱۰	٪۱۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
حضور ملزومات و پیش‌نیازهای نظارت بانکی	۲۳	٪۲۰	٪۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
سرعت نهاد نظارتی در صدور مجوز و پیگیری تخلفات	۱۹	٪۰	٪۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
رعایت اهلیت در اعطای مجوز بانکی	۲۰	٪۳۵	٪۱۰	٪۰٫۴	٪۰٫۰
رعایت اصول کفایت سرمایه و ضرایب ریسک	۲۰	٪۲۰	٪۱۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
صراحت در آیین‌نامه‌ها و ام‌های مشکوک‌الوصول	۲۲	٪۳۰	٪۵۰	٪۰٫۰	٪۱۶٫۸
رعایت آیین‌نامه‌های ام‌های مشکوک‌الوصول	۱۸	٪۲۰	٪۱۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
رعایت آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان	۱۲	٪۳۰	٪۱۰	٪۰٫۸	٪۰٫۰
رعایت آیین‌نامه تسهیلات به افراد مرتبط	۱۷	٪۰	٪۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
دفا تر نظارتی مستقل درون هر بانک تجاری	۱۴	٪۵۰	٪۲۰	٪۲۰٫۹	٪۰٫۰
وجود آیین‌نامه ریسک‌های مختلف (نقدینگی، ارز و...) ^{۱۵}	۱۵	٪۶۰	٪۲۰	٪۶٫۱	٪۰٫۰
کفایت ابزارهای نظارت بانکی برای تنظیم بازار	۱۵	٪۲۰	٪۰	٪۰٫۰	٪۰٫۰
کارآمدی بازرسی در محل و وجود راهنما و فرم مؤثر	۱۲	^a /۵۰	^a /۵۰		
ارتباط بین بازرسی از محل و خارج از محل	۱۱	^a /۵۰	^a /۵۰		
کارآمدی حسابرسی مستقل و رعایت اصول ریسک	۱۶	٪۸۰	٪۶۰	٪۰٫۰	٪۳٫۹
رعایت نظارت بر ریسک شرعی	۱۹	٪۲۰	^b -	٪۰٫۰	
اهمیت نظارت شرعی بر عقود نزد بانک مرکزی	۱۲	٪۵۰	^b -	٪۲۲٫۶	
عملکرد بانک مرکزی در حفظ ارزش پول ملی	۱۵	٪۲۰	٪۴۰	٪۰٫۰	٪۶٫۱

توضیحات: میانگین برابر تعداد پاسخ‌های مثبت است. تعداد پاسخ به معنی پاسخ‌هایی است که قابل ارزیابی حمایت و یا رد است. در بسیاری از پاسخ‌ها کارشناس مربوطه هر دو جنبه منفی و مثبت را اشاره کرده است ولی نظر خود را به صورت دقیق بیان نکرده است. ^a پاسخ ناظران دوپهلوی بود که ناشی از عدم اطلاع و یا عدم پاسخ‌گویی دقیق بود. ^b خبرگان با تغییر معنای مورد نظر مجری، پاسخ به سؤال دیگری را مطرح کردند و لذا آمارگیری مقدور نبود. برای آزمون معناداری فرض شده است که توزیع احتمالی باینومیال است و احتمال درست بودن پاسخ برابر پاسخ میانگین است. با این فرضیات احتمال خطا در رد فرضیه گزارش شده است.

مأخذ: نتایج تحقیق

جدول ۱ نتایج این تحقیق را به وضوح نشان می‌دهد. براساس نتایج این تحقیق در رد این فرضیه که بانک مرکزی ایران دارای استقلال است، هیچ خطایی رخ نمی‌دهد؛ به عبارت دیگر می‌توان به صورت آماری بیان کرد که از نظر کارشناسان این تحقیق بانک مرکزی ایران استقلال ندارد. به صورت مشابه براساس نظرات کارشناسان اکثر آیین‌نامه‌های تنظیم بازار در کشور اجرا نمی‌شود؛ به عبارت دیگر تحلیل نظرات کارشناسان نشان می‌دهد که نظارت بانکی در ایران هیچ انطباقی با اصول کمیته بال ندارد.

تنها مورد استثنا تصریح در آیین نامه تسهیلات مشکوک الوصول است که براساس نظر کارشناسانی که در نظام بانکی فعالیت داشته اند، صراحت کافی در آیین نامه مذکور وجود دارد. مثال دیگر حسابرسی مستقل است که کارشناسان بانکی اظهار کرده اند که حسابرسی مستقل و دقیق بر دفاتر بانکی در ایران وجود دارد. براساس نظرات کارشناسان می توان تطابق نهاد نظارت بانکی در ایران را با اصول کمیته بال را در جدول زیر خلاصه کرد:

جدول ۲- جمع بندی تطابق عملکرد نهاد نظارتی با اصول کمیته بال

اصل	درجه تبعیت	اصل	درجه تبعیت	اصل	درجه تبعیت	اصل	درجه تبعیت	اصل	درجه تبعیت
۱	پایین	۶	متوسط	۱۱	متوسط	۱۶	پایین	۲۱	متوسط
۲	پایین	۷	پایین	۱۲	پایین	۱۷	پایین	۲۲	بالا
۳	متوسط	۸	پایین	۱۳	پایین	۱۸	پایین	۲۳	پایین
۴	پایین	۹	پایین	۱۴	پایین	۱۹	پایین	۲۴	بالا
۵	پایین	۱۰	متوسط	۱۵	پایین	۲۰	پایین	۲۵	متوسط

مأخذ: نتایج تحقیق

۵. ساختار بهینه نهاد نظارت بانکی در ایران

در این بخش باید به چند سؤال عمده پاسخ داد. این سؤالات مسایلی است که فراتر از اصول کمیته بال است؛ به عبارت دیگر اصول کمیته بال در این خصوص ساکت است و احتمالاً در هر کشوری بنا بر مقتضیات کشور ممکن است ساختار نهاد نظارت بانکی متفاوت باشد. سؤالات اساسی در تدوین چارچوب حقوقی- اقتصادی نهاد نظارت بانکی عبارتند از:

- آیا نهاد نظارتی باید زیرمجموعه بانک مرکزی باشد و یا باید از بانک مرکزی هم مستقل باشد؟ اگر قرار است مستقل باشد در چه مواردی باید مستقل باشد؟
- اعضای شورای نهاد نظارت بانکی چه افرادی باید باشند و استقلال ایشان چگونه باید حفظ شود؟
- نظارت شرعی بر عملیات بانکی براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) آیا باید درون نهاد نظارت بانکی باشد و یا مستقل باشد؟ اگر قرار است مستقل باشد در چه جنبه هایی باید مستقل باشد؟ در بسیاری از کشورهای جهان، سیاستگذار پولی مستقل از نهاد دولت تعریف شده است؛ به عبارت دیگر حضور نهاد نظارت بانکی در قالب بانک مرکزی خللی بر استقلال نهاد نظارتی ایجاد نمی کند؛ اما در ایران کاملاً خلاف این مورد است. در ادامه دلایلی بررسی می شوند که چرا باید نهاد نظارتی مستقل از بانک مرکزی باشد:

- نهاد نظارتی وکیل سپرده گذاران است ولی بانک مرکزی مسئول سیاست پولی است؛ به عبارت دیگر بانک مرکزی ذاتاً وابسته به سیاست های دولت است. گرچه تجربه بحران جهانی اخیر نشان داده است که برای خروج از بحران بانکی برای مثال در آمریکا، هماهنگی سیاست های پولی و سیاست های بانکی کلید خروج از بحران است و برای مثال در بحران سال ۲۰۰۸ اشاره شده است که پایین

نگه داشتن نرخ بهره برای مدت طولانی یکی از عوامل بحران بانکی بوده است؛ بنابراین واقعاً استقلال این دو نهاد ممکن است مقدور نباشد. به رغم این نکته در ماهیت این استدلال خدشه‌ای وارد نمی‌شود که سیاست‌گذار پولی هدفی را دنبال می‌کند که لزوماً توسط نهاد نظارت بانکی به عنوان وکیل سپرده‌گذاران دنبال نمی‌شود.

- یک عامل اساسی که باعث می‌شود هرگز بانک مرکزی و سیاست‌گذار پولی مستقل از دولت نشود، درآمدهای نفتی و اثر نوسانی این درآمدها بر بودجه دولت است. در زمان فزونی درآمدهای نفتی، دولت به یک بانک مرکزی مطیع نیاز دارد که دلارهای نفتی را تبدیل به ریال کند. بخشی از این تبدیل به صورت چاپ پول است که به تورم می‌انجامد. بدیهی است اگر بانک مرکزی مستقل بود به دلیل آثار تورم‌زای این سیاست ممکن بود از پذیرش تبدیل دلارهای نفتی به ریال اجتناب کند. در مقابل زمانی که کاهش درآمدهای نفتی است دولت تمایل دارد بانک مرکزی با چاپ پول کاهش درآمدهای نفتی را جبران کند. لذا دولت در ایران به شدت وابسته به بانک مرکزی برای هموارسازی درآمدها و مخارج بودجه‌ای است و به دلیل همین وابستگی هرگز اجازه نمی‌دهد بانک مرکزی مستقل شود. لذا اگر نهاد نظارتی به صورت جزئی از بانک مرکزی تعریف شود، انتظار نمی‌رود هرگز مستقل شود. از آنجا که عملیات نظارتی مستقل از سیاست‌گذاری پولی است، می‌توان انتظار داشت نهاد مستقل نظارت بانکی خارج از بانک مرکزی، مشابه برخی کشورها، تأسیس شود.
- سؤال اساسی دیگر آن است که در چه جنبه‌هایی نهاد نظارتی باید مستقل باشد. اولین مورد که بسیار اساسی است استقلال در رأی است. زمانی که از یکی از مصاحبه‌شوندگان سؤال شد چرا بانک مرکزی مستقل نیست، وی اشاره کرد که تمام رؤسای کل بانک مرکزی به جای اینکه نظام پولی و بانکی را مدیریت کنند، ناچارند صندلی خود را مدیریت کنند و گرنه در کمتر از یک هفته جابه‌جا خواهند شد؛ بنابراین اولین جنبه استقلال آن است که هیچ فردی نتواند برخلاف میل عضو شورای نظارت بانکی، وی را برکنار کند.^۱ بنابراین می‌توان بندی مشابه «هیچ‌یک از اعضای نهاد را نمی‌توان برخلاف میل او از عضویت در نهاد برکنار کرد» را در قانون گنجاند. از این منظر چندان اهمیتی ندارد اعضای شورای نهاد توسط چه نهادهایی پیشنهاد می‌شوند، تنها مهم است که ترکیب کارشناسی و حرفه‌ای باشد.

- رکن دیگر استقلال، بودجه‌ی مستقل است. به نظر می‌رسد بودجه نهاد نظارت بانکی باید مستقل از بانک مرکزی و دولت باشد. این نهاد می‌تواند در ازای صدور مجوز کسب درآمد کند و یا بر روی مبادلات بانکی کارمزد دریافت کند. اگر بودجه وابسته به بانک مرکزی و یا دولت باشد، در این صورت نهاد ناچار است برای تأمین بودجه تحت تأثیر این مراکز قرار گیرد. در عین حال ضرورتی ندارد نهاد خارج از بانک مرکزی باشد. لذا نهاد از نظر ساختار مستقل نیست و یکی از ارکان بانک

۱- تنها نهاد مقررات‌گذار مستقل در ایران، شورای رقابت است. براساس ماده ۵۶ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی هیچ فردی نمی‌تواند اعضای شورای رقابت را در مدت فعالیتشان برخلاف میلش برکنار کند. این مهم چنان استقلالی در تصمیم‌گیری به اعضا داده است که مستقل از آن که توسط چه فردی و یا دستگاهی برای عضویت در شورای رقابت پیشنهاد شده‌اند، در اتخاذ تصمیمات کاملاً مستقل هستند.

مرکزی است. محل استقرار نهاد و دبیرخانه نهاد نیز در بانک مرکزی خواهد بود.

• پیشنهاد می‌شود ترکیب نهاد عبارت باشد از: یک نماینده مجلس از کمیسیون اقتصادی به انتخاب مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر، دو صاحب‌نظر بانکی برجسته به پیشنهاد رییس کل بانک مرکزی و حکم رییس جمهور، دو صاحب‌نظر اقتصادی برجسته به پیشنهاد وزیر امور اقتصادی و دارایی و حکم رییس جمهور، یک حسابرس برجسته به انتخاب جامعه حسابداران رسمی، یک نفر از کانون بانکداران، قائم‌مقام بانک مرکزی

درخصوص نظارت بر عملیات شرعی یک سؤال اساسی وجود دارد که تشریح دقیق معنای اصطلاح نظارت شرعی است. یکی از دلایلی که به عنوان نظارت ریسک بانک‌ها ذکر می‌شود آن است که ورشکستگی و رفتار مخاطره‌آمیز یک بانک کوچک می‌تواند باعث ورشکستگی کل نظام بانکی یک کشور شود. به همین دلیل ضروری است نهاد نظارتی وجود داشته باشد که مانع رفتار مخاطره‌آمیز حتی یک بانک شود و از شیوع بحران بانکی جلوگیری کند. در این شرایط سپرده‌گذاران به نظام بانکی اطمینان پیدا می‌کنند و دارایی خود را در بانک پس‌انداز می‌کنند. حال سؤال اساسی آن است که ارزش‌افزوده نظارت شرعی چیست؟

در کشورهایی که نظام دوگانه بانکداری اسلامی در کنار بانکداری معمولی برقرار است، نهاد نظارت شرعی بیشتر معنا دارد.^۱ در این کشورها نهاد نظارت شرعی تعیین می‌کند که کدام مؤسسه‌ی اعتباری عملیات بانکداری را به صورت شرعی انجام می‌دهند. این نهادهای نظارتی معمولاً در هر بانکی وجود دارند و علاوه بر فرایندها بر نحوه اجرای عملیات بانکداری اسلامی نیز نظارت می‌کنند. براساس گزارش‌های نهادهای نظارت شرعی، متشرعان تصمیم می‌گیرند برای عدم ارتکاب به ربا، در بانک‌های اسلامی پس‌انداز کنند. در چنین نظامی رتبه‌بندی بانک‌ها نیز براساس رعایت اصول شرعی معنی پیدا می‌کند و به اطلاع عموم می‌رسد. در ایران چون کل نظام بانکی براساس قانون عملیات بدون ربا اداره می‌شود، موضوع نظارت شرعی نمی‌تواند توسط هر بانک انجام شود^۲ بنابراین ضروری است نهاد نظارتی شرعی دیگری خارج از بانک برای رتبه‌بندی بانک‌ها از منظر شرعی وجود داشته باشد.^۳

۱- در تمام کشورهای اسلامی به جز ایران و سودان جنوبی نظام بانکی دوگانه برقرار است. در این دو کشور تنها نظام بانکی قابل عملیات نظام بانکداری اسلامی است. البته این بحث فراتر از این مقاله است که همین محدودیت باعث شده در جنبه‌های بسیاری بانکداری در ایران و فرایندهای آن هیچ شباهتی به بانکداری اسلامی نداشته باشد. شاهد آن که زمانی که بانک‌های ایرانی اقدام به تأسیس شعبه در کشورهای اسلامی دیگر می‌کنند نمی‌توانند از نهاد نظارت شرعی کشورهای دیگر، استاندارد اسلامی بودن را کسب کنند و شعب بانک‌های ایرانی در کشورهای دیگر به عنوان بانک معمولی فعالیت می‌کنند.

۲- چرا که هیچ بانک و یا نهادی درون یک بانک اعلام نمی‌کند غیرشرعی رفتار کرده است. اگر بانکی چنین کند در نظام بانکی ایران خلاف قوانین عمل کرده است. ولی در مالزی، برای مثال، بانک‌ها می‌توانند به سادگی اعلام کنند این مسایل شرعی را رعایت و موارد دیگری را رعایت نمی‌کنند و مشتریان اختیار دارند به کدام بانک مراجعه کنند.

۳- بحث درخصوص ساختار نهاد نظارت شرعی فراتر از این مقاله است. به صورت خلاصه نهاد نظارت شرعی می‌تواند درون بانک مرکزی باشد و یا انجمن مستقلی مانند انجمن بانکداری اسلامی ایران باشد. هر یک از این نهادها مزایا و معایبی دارد. برای مثال نهاد نظارت شرعی مستقل از نهاد نظارت ریسک درون بانک مرکزی می‌تواند از منظر شرعی نیز مصوبات نهاد نظارت ریسک را تأیید کند.

نکته اساسی آن است که نهاد نظارت شرعی کاملاً عملکردی متفاوت و هدفی بلکه عمود بر نهاد نظارت ریسک بانکی دارد. برای مثال اطلاعات رتبه‌بندی بانک‌ها در نظارت شرعی باید به اطلاع عموم رسانده شود تا متشرعان براساس این گزارش‌ها اقدام به سپرده‌گذاری کنند. درحالی‌که در نظارت ریسکی، اطلاعات رتبه‌بندی ریسک^۱ بانک‌ها کاملاً محرمانه است. اگر این اطلاعات افشا شود می‌تواند موجب وحشت و ورشکستگی در نظام بانکی شود. از سوی دیگر این دو نهاد کاملاً تخصصی هستند و لذا لازم است مجزا از یکدیگر باشند.

بنابراین لازم است یک نهاد نظارت ثبات بانکی که متولی ریسک در نظام بانکی است تأسیس شود و در کنار آن نهاد نظارت شرعی نیز تأسیس شود که بر فرایندها، عقود و نحوه‌ی اجرای اصول شرعی نظارت کند. ضروری است بازرسان این دو نهاد از یکدیگر مجزا باشند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

در این مقاله نشان داده شد که نهاد نظارتی در قوانین ایران وجود ندارد. به دلیل اختیارات و ابزارهای اساسی که مورد نیاز این نهاد است، ضروری است قانون جامع بانکداری تدوین و به تصویب مجلس برسد. این قانون باید مبتنی بر تجربیات کشورهای دیگر و اصول کمیته بال نوشته شود. اولین نکته کلیدی در این قانون استقلال نهاد نظارتی در تصمیم‌گیری و تصویب رویه‌ها و آیین‌نامه‌ها در نهاد است. همچنین ضروری است در قانون دیده شود که مجلس نمی‌تواند قوانینی را درخصوص تسهیلات بانکی مصوب کند مگر آن‌که نظر مکتوب این نهاد نظارتی قبلاً اخذ شده باشد. گرچه تدوین و اجرای این قانون زمان‌بر است ولی هرچه سریع‌تر باید تدوین لایحه آغاز شود. درعین حال برای کوتاه‌مدت پیشنهاد می‌شود ماده‌ای در برنامه ششم توسعه گنجانده شود و ترکیب فعلی شورای پول و اعتبار اصلاح شود و وزرای نامربوط از این ترکیب حذف شوند.

فهرست منابع:

۱- آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات اشخاص مرتبط، جلسه ۱۰۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵، شورای پول و اعتبار

۲- آیین‌نامه تسهیلات و تعهدات کلان، مصوب جلسه ۱۰۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۵، شورای پول و اعتبار

۳- قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸

۴- قانون تنظیم بازار غیر متشکل پولی، مصوب ۱۳۸۳/۱۰/۲۲

۵- قانون عملیات بانکداری بدون ربا (بهره)، مصوب ۱۳۶۲/۶/۸

6- Basel Committee on Banking Supervision, »Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group«, (2010)

7- Bank Regulatory Structure: United States of America (GAO/GGD-97-23, Nov, 1996)

3- Stress test, VaR method of risk analyses.

8- Deng, Han. Banking Supervision and Its Regulations—Comparative Study between US and China. Diss. Cornell Law School, 2009.

9- Filosa, Renato. (2007); "Stress testing of the stability of the Italian banking system: a VAR approach." Heterogeneity and monetary policy 703.1,1-46.

10- Italy: Financial System Stability Assessment, IMF Country Report No. 06/112,(March 2006)

11- Italy: Report on the Observance of Standards and Codes, IMF Country Report No. 13/301,(September 2013)

12- Polizatto, Vincent. (1992); "Prudential regulation and banking supervision." Financial Regulation: Changing the Rules of the Game. Washington, D. C: World Bank, 283-319.

13- Malaysia: Report on the Observance of Standards and Codes, IMF Country Report No. 13/53,(February 2013)

نگاهی به حسن جریان امور در نظام سلامت ایران براساس طبقه‌بندی نظام‌های رایج سلامت

دکتر رامین شیردل^۱

دکتر محمد سعید نوربخش^۲

دکتر علی‌اکبر صداقت^۳

چکیده

این مقاله برای حل مشکلات اساسی نظام سلامت، به بررسی نظام‌های سلامت ممکن، پرداخته و براساس آن پیشنهادهایی استخراج شده است که می‌تواند از طریق سازمان بازرسی کل کشور به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و وزارتخانه‌های بهداشت و رفاه و همچنین سایر نهادهای تصمیم‌گیر ارایه شده و در سیاست‌گذاری کلان نظام سلامت مورد استفاده قرار گیرد تا شاهد بهبود متغیر حسن جریان امور در کشور باشیم.

در شرایط فعلی، وضعیت ساختاری نظام سلامت ایران از مدل ترکیبی مبتنی بر دولت تبعیت می‌کند. در این حالت، دولت سیاست‌گذار و ارایه‌دهنده خدمات است و بخش عمومی (صندوق‌های بیمه‌ای مبتنی بر حق بیمه‌ها) متقاضی خدمات می‌باشد. ساختار فعلی ایران، از فرضیه سلسله‌مراتبی تبعیت نمی‌کند لذا پیشنهاد می‌شود نظام سلامت ایران، تغییر کند که چهار حالت متصور است: ۱- اگر بخش ارایه خدمات سلامت خصوصی‌سازی شود، به گروه بیمه سلامت اجتماعی سوسیالیستی ملحق خواهد شد که بیشترین کشورهای اوای‌سی‌دی در این گروه قرار دارند و کثرت کشورهای پیشرفته در این گروه، تأییدی بر برتر بودن این مدل است. ۲- اگر بخش ارایه خدمات به بخش عمومی مانند شهرداری‌ها واگذار شود نیز مورد تأیید فرضیه‌ی سلسله‌مراتبی قدرت خواهد بود. ۳- اگر تجميع بیمه‌ها اتفاق افتاده و به وزارت بهداشت ملحق شوند، مدلی شبیه به انگلستان و برخی کشورهای دیگر خواهد بود. ۴- اگر تجميع بیمه‌ها اتفاق افتد و در وزارت رفاه قرار گیرند، از نظر مبنای نظری رتگ‌انگ و همکاران (۲۰۰۵) شبیه به مدل انگلستان خواهد بود با این تفاوت که در نظام سلامت ایران، وزارت رفاه قدرت کمتری نسبت به وزارت بهداشت دارد و بیمارستان‌ها که زیرمجموعه‌ی وزارت بهداشت هستند از وزارت رفاه قدرتمندتر خواهند بود. درواقع، فرضیه سلسله‌مراتبی قدرت، اعمال نشده است. لذا برای خروج از این حالت غیرمنطقی، بهتر است هم‌زمان با تجميع بیمه‌ها در وزارت رفاه، بیمارستان‌ها نیز خصوصی‌سازی شوند یا به بخش عمومی واگذار شوند.

واژگان کلیدی: تسهیلات بانکی، وصول مطالبات، بانک سپه، استان خوزستان

۱- دکتری اقتصاد سلامت از دانشگاه تربیت مدرس- رایانامه: ramin.shirdel@yahoo.com

۲- معاون بازرسی کل امور بهداشت و درمان سازمان بازرسی کل کشور

۳- سربازرس امور بهداشت و درمان سازمان بازرسی کل کشور

مقدمه

مطالعه‌ی متون نظری نشان می‌دهد طبقه‌بندی اصلی نظام‌های سلامت به چهار صورت کلی است (بویل، ۲۰۱۱):

- ۱- نظام سلامت ملی؛
- ۲- نظام سلامت اجتماعی؛
- ۳- نظام سلامت خصوصی؛
- ۴- نظام سلامت مبتنی بر پرداخت از جیب.

تقسیم‌بندی این نظام‌های سلامت عمدتاً از جنبه‌ی محل تأمین منابع مالی می‌باشد. تأمین مالی نظام‌های فوق به ترتیب، مالیات‌ها، حق بیمه‌های اجتماعی، حق بیمه‌های بخش خصوصی و پرداخت از جیب است. مرسوم‌ترین نظام سلامت، نوع آخر (شماره ۴) می‌باشد. نظام سلامت خصوصی (شماره ۳) نیز فقط در آمریکا وجود دارد که مشاهدات، از عدم کارایی آن خبر می‌دهند. در نظام سلامت ملی که مهد آن انگلستان می‌باشد عرضه‌کننده و متقاضی خدمات درمانی، خود وزارت بهداشت است و ناظرین بر آن نیز مجلس و نخست‌وزیر می‌باشند. مهد نظام سلامت اجتماعی هم آلمان می‌باشد که وزارت بهداشت ناظر و متولی است، بیمه‌ها متقاضی و بیمارستان‌های دولتی و خصوصی نیز عرضه‌کننده‌ی خدمات درمانی می‌باشند.

به شرحی که گذشت، تقسیم‌بندی فوق، از منظر محل تأمین منابع مالی است. در این تقسیم‌بندی، با توجه به این که ایران حدود ۸۰ میلیون نفر جمعیت دارد، تنها ۱۰ میلیون نفر عضو بیمه سلامت ایرانیان هستند که محل تأمین منابع مالی آن‌ها نیز بودجه عمومی (مالیات) می‌باشد؛ ۷۰ میلیون نفر باقیمانده، عضو صندوق‌های بیمه‌ای هستند. درواقع نظام سلامت ایران، نظامی ترکیبی است ولی تمایل زیادی به سمت نظام سلامت اجتماعی دارد. تقسیم‌بندی مذکور، صرفاً از بُعد تقاضاکننده‌ی خدمات درمانی می‌باشد، درحالی که سه عامل اصلی در هر نظام سلامتی وجود دارد که عبارت‌اند از قانون‌گذار (متولی و ناظر)، عرضه‌کننده و تقاضاکننده‌ی خدمات درمانی. اگر تقسیم‌بندی را براساس هر سه عامل فوق، انجام دهیم حالت‌های زیادی پیش می‌آید که هر کدام می‌تواند نشان‌دهنده‌ی یک نظام سلامت باشند. رتگنگ و همکاران (۲۰۰۵) تقسیم‌بندی فوق را انجام داده‌اند. در ادامه، بوهم و همکاران (۲۰۱۳) فرض سلسله‌مراتب قدرت را بر مدل مذکور اعمال کرده و کشورهای OECD را براساس آن، گروه‌بندی کرده‌اند. تحقیق حاضر، به دنبال پاسخ به این سؤال است که ایران جزء کدام یک از گروه‌ها می‌باشد و برای دستیابی به پاسخ، در بخش بعد، مبانی نظری به عنوان مقدمه‌ای برای طرح استدلال، ارائه شده است. در بخش سوم، گروه‌بندی کشورهای OECD و در بخش چهارم گروه‌بندی ایران مورد بررسی قرار گرفته و نهایتاً در بخش آخر، نتیجه‌گیری ارائه شده است.

مبانی نظری

طبقه‌بندی‌های انجام شده درباره‌ی نظام‌های سلامت، عمدتاً مبتنی بر استنتاج از شواهد موجود

۱ - سازمان همکاری و توسعه‌ی اقتصادی (Organisation for Economic Co-operation and Development یا OECD) سازمانی است بین‌المللی، دارای ۳۴ عضو، که اعضای آن متعهد به اصول دموکراسی و اقتصاد آزاد هستند. این سازمان به تعبیری عمده‌ترین سازمان بین‌المللی تصمیم‌گیرنده‌ی اقتصادی است. مقر اصلی این سازمان در شهر پاریس است.

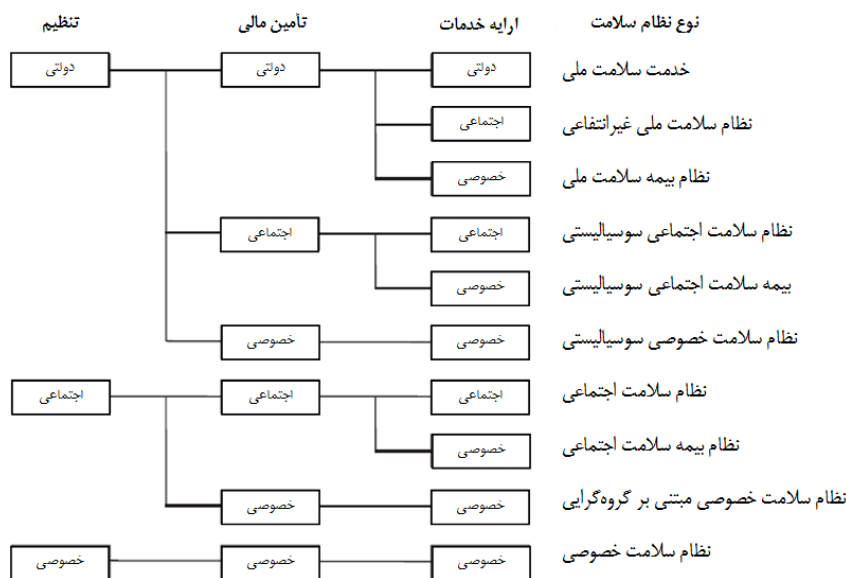
بوده است. به عبارتی با نگاه به نظام سلامت موجود در کشورهای مختلف، آن را طبقه‌بندی می‌کردند. اگر بتوانیم طبقه‌بندی را با قیاس از کل به جزء انجام دهیم؛ یعنی از علم به شواهد برسیم، نتایج قابل اعتمادتری به دست خواهد آمد (ونت^۱ و همکاران، ۲۰۰۹). این خلأ گونه‌شناسی را رتگ‌نگ و همکاران (۲۰۰۵) با توسعه مبانی نظام‌های سلامت، به‌دقت توضیح داده‌اند. این گونه‌شناسی، سه بُعد را که نظام سلامت را تحت تأثیر قرار می‌دهند مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد: تأمین مالی، ارابه خدمات و تنظیم نظام. هریک از این بُعدها می‌توانند توسط بخش دولتی، اجتماعی یا خصوصی انجام شوند؛ که از نظر تکنیکی ۲۷ حالت ممکن را مطابق جدول ۱ به دست می‌دهند.

جدول ۱- حالت‌های ممکن نظام‌های سلامت

ردیف	نوع نظام سلامت	تنظیم‌کننده نظام	تأمین‌کننده مالی	ارابه‌کننده خدمات
۱	خدمات سلامت ملی	دولتی	دولتی	دولتی
۲	نظام سلامت ملی غیرانتفاعی	دولتی	دولتی	اجتماعی
۳	بیمه سلامت ملی	دولتی	دولتی	خصوصی
۴	مدل ترکیبی مبتنی بر دولت	دولتی	اجتماعی	دولتی
۵	مدل ترکیبی مبتنی بر دولت	دولتی	خصوصی	دولتی
۶	مدل ترکیبی مبتنی بر دولت	اجتماعی	دولتی	دولتی
۷	مدل ترکیبی مبتنی بر دولت	خصوصی	دولتی	دولتی
۸	نظام سلامت اجتماعی سوسیالیستی	دولتی	اجتماعی	اجتماعی
۹	مدل ترکیبی مبتنی بر اجتماعی	اجتماعی	دولتی	اجتماعی
۱۰	مدل ترکیبی مبتنی بر اجتماعی	اجتماعی	اجتماعی	دولتی
۱۱	نظام سلامت اجتماعی	اجتماعی	اجتماعی	اجتماعی
۱۲	بیمه سلامت اجتماعی	اجتماعی	اجتماعی	خصوصی
۱۳	مدل ترکیبی مبتنی بر اجتماعی	اجتماعی	خصوصی	اجتماعی
۱۴	مدل ترکیبی مبتنی بر اجتماعی	خصوصی	اجتماعی	اجتماعی
۱۵	نظام سلامت خصوصی سوسیالیستی	دولتی	خصوصی	خصوصی
۱۶	مدل ترکیبی مبتنی بر خصوصی	خصوصی	دولتی	خصوصی
۱۷	مدل ترکیبی مبتنی بر خصوصی	خصوصی	خصوصی	دولتی
۱۸	نظام سلامت خصوصی صنف‌گرایانه	اجتماعی	خصوصی	خصوصی
۱۹	مدل ترکیبی مبتنی بر خصوصی	خصوصی	اجتماعی	خصوصی
۲۰	مدل ترکیبی مبتنی بر خصوصی	خصوصی	خصوصی	اجتماعی
۲۱	نظام سلامت خصوصی	خصوصی	خصوصی	خصوصی
۲۲	مدل کاملاً ترکیبی	دولتی	خصوصی	اجتماعی
۲۳	بیمه سلامت اجتماعی سوسیالیستی	خصوصی	اجتماعی	دولتی
۲۴	مدل کاملاً ترکیبی	خصوصی	دولتی	اجتماعی
۲۵	مدل کاملاً ترکیبی	خصوصی	اجتماعی	دولتی
۲۶	مدل کاملاً ترکیبی	اجتماعی	دولتی	خصوصی
۲۷	مدل کاملاً ترکیبی	اجتماعی	خصوصی	دولتی

مأخذ: رتگ‌نگ و همکاران (۲۰۰۵)

بوهم و همکاران (۲۰۰۹) ثابت می‌کنند که از این ۲۷ مدل سلامت، منطقاً انتظار می‌رود ۱۰ نوع، در دنیای واقعی اتفاق بیفتد. بحث آن‌ها مبتنی بر وجود «سلسله‌مراتب قدرت» میان سه بُعد نظام سلامت به صورت زیر می‌باشد: ۱- تنظیم نظام، ۲- تأمین مالی و ۳- ارائه خدمات. به عبارت دیگر، تنظیم نظام (قانون‌گذاری) بر دو بُعد دیگر ترجیح دارد و تأمین مالی نیز بر ارائه خدمات، به همان ترتیب در میان عوامل نظام نیز، سلسله‌مراتب زیر وجود دارد: ۱- دولت، ۲- اجتماع (بخش عمومی) و ۳- بخش خصوصی. آن‌ها فرض می‌کنند بازیگر غالب که از نظر سلسله‌مراتبی، بالاترین نقش را دارد دامنه‌ی فعالیت بقیه (که مغلوب هستند) را تعیین و حتی محدود می‌کند. براساس تقسیم سلسله‌مراتبی قدرت، هیچ‌گاه جامعه (بخش عمومی) و بخش خصوصی نمی‌توانند برای دولت قانون‌گذاری (تنظیم نظام) انجام دهند و بخش خصوصی نیز برای بخش عمومی نمی‌تواند این کار را انجام دهد. لذا تمام حالت‌هایی که این اصل سلسله‌مراتبی را نقض می‌کنند از لیست حالات ممکن، خارج می‌شوند و در نهایت ۱۰ حالت باقی می‌ماند که در دنیای واقعی می‌توانند اتفاق بیفتند. نمودار زیر، ۱۰ حالت ممکن برای نظام‌های سلامت را نشان می‌دهد:



(مأخذ: بوهم و همکاران، ۲۰۱۳)

برای روشن شدن ادعای سلسله‌مراتبی، در آنچه از پی می‌آید، نگاهی دقیق‌تر به عوامل و ابعاد نظام سلامت خواهیم داشت: بُعد تنظیم نظام، می‌تواند تعاملات میان آرژانس‌های تأمین مالی، عرضه‌کنندگان خدمت و حتی ذی‌نفعان دیگر را تعیین کند (رتگنگ و همکاران، ۲۰۰۵). با این دسته‌بندی بازیگران، ۶ هدف تنظیمی به دست می‌آید که در شکل ۱ نمایش داده شده است. پوشش، نظام تأمین مالی، حق الزحمه‌ی عرضه‌کنندگان خدمات، دسترسی عرضه‌کنندگان به بازارها، دسترسی بیماران به عرضه‌کنندگان و بسته منافع (بوهم و همکاران، ۲۰۱۳). سؤال مربوط به طبقه‌بندی بُعد تنظیم نظام که به وجود می‌آید عبارت است از: چه کسی این روابط را تنظیم و بدان نظارت می‌کند؟

براساس مفاهیم فوق، دولت ممکن است با استفاده از ابزارهایی که دارد برای تنظیم نظام، هزینه کند و بازیگران بخش عمومی ممکن است آن هدف را با قراردادهایی که می‌بندند دنبال کنند و یا این که سازوکارهای بازار به‌خوبی کار کنند. با در نظر گرفتن این مفاهیم ایده آل مربوط به تنظیم توسط دولت، نهادهای اجتماعی و بازار، ارزش‌گذاری نظام سلامت درباره شش سؤال مذکور، به دست می‌آید (بوهم و همکاران، ۲۰۱۳).

طبقه‌بندی نظام‌های سلامت را در بُعد تأمین مالی پی می‌گیریم. مالیات عمومی، نشان‌دهنده‌ی تأمین مالی توسط دولت می‌باشد. یکی از نتایج اصلی تأمین مالی با مالیات عمومی این است که حقوق مستقیم برای کسی ایجاد نمی‌کند (بوهم و همکاران، ۲۰۱۳). در طیف دیگر، مشارکت بیمه‌های خصوصی و پرداخت‌های از جیب توسط بخش خصوصی اتفاق می‌افتد. مخارج بخش خصوصی، کاملاً مربوط به ریسک‌های سلامت شخصی است. در بیمه‌ی خصوصی، موردی با عنوان بازپرداختی وجود دارد و به دنبال سود است. بیمه‌ها سعی می‌کنند اشخاص را براساس ریسک‌هایشان طبقه‌بندی کرده و افراد با ریسک کم را بیمه کنند. در مشارکت‌های بیمه‌ی اجتماعی نیز، حق بیمه‌ها با هدفی بالاتر از سود، به تأمین مالی نظام سلامت، تجهیز می‌شوند. برخلاف تأمین مالی دولتی، مشارکت در بیمه‌ی اجتماعی و خصوصی، «حق استفاده» ایجاد می‌کند.

دست‌آخر، طبقه‌بندی بُعد ارایه خدمات، به این صورت است که می‌تواند توسط بخش دولتی، نهادهای اجتماعی و یا بخش خصوصی ارایه شود. لازم به ذکر است که گاهی از اوقات، بخش خصوصی ارایه‌کننده خدمات، به دنبال حداکثرسازی منافع خود نیست و دنبال اهداف خیریه و انسان دوستانه می‌باشد.

تعاملات میان ذی‌نفعان یا ذی‌نفعان بالقوه و آژانس‌های تأمین کننده مالی	
۱	پوشش: همه یا بخشی از جمعیت در نظام‌های سلامت عمومی یا خصوصی
۲	نظام تأمین مالی: بخش خصوصی، عمومی یا دولتی
تعاملات میان آژانس‌های تأمین کننده مالی و ارایه‌دهندگان خدمات	
۳	حق‌الزحمه ارایه‌دهندگان خدمات: نظام خاصی که ارایه‌دهندگان خدمات را جبران می‌کند
۴	دسترسی ارایه‌دهندگان خدمات بالفعل و بالقوه به بازار مراقبت‌های بهداشتی: دسترسی به آژانس‌های تأمین کننده مالی
تعاملات میان ارایه‌کنندگان خدمات و ذی‌نفعان بالفعل و بالقوه	
۵	دسترسی بیماران به ارایه‌دهندگان خدمات: نحوه تحویل خدمات به بیماران
۶	بسته منافع: شامل بسته خدمات پیشنهادی به بیماران است (تکنولوژی درمان، بسته خدمات پایه و غیره)

مأخذ: بوهم و همکاران (۲۰۱۳)

جدول (۲) تأییدی بر تأثیر مشهود قانون‌گذار (سیاست‌گذار نظام سلامت) بر تأمین مالی و ارایه خدمات سلامت است. به عبارت دیگر، قانون‌گذار از نظر سلسله‌مراتبی در سطحی بالاتر از دو بازیگر دیگر قرار دارد. تأمین‌کننده مالی نیز از نظر سلسله‌مراتبی در سطحی بالاتر از ارایه‌کننده خدمات قرار دارد؛ چون می‌تواند در محدوده تعیین‌شده قانون‌گذار، تنظیمات دیگری اعمال نموده و بر فعالیت ارایه‌کننده خدمات تأثیر گذارد.

گروه‌بندی کشورهای OECD

بوهم و همکاران (۲۰۱۳) مطالعه‌ی جامعی بر روی گروه‌بندی نظام‌های سلامت کشورهای عضو OECD، انجام دادند. نهایتاً مشخص شد نظام سلامت تمامی کشورهای مورد بررسی، در ۶ گروه جای گرفته‌اند که به جز اسلونی، بقیه ۲۹ کشور در میان ۱۰ گروه مورد بررسی قرار دارند. همان‌طور که ذکر شد این ۱۰ گروه براساس منطق سلسله‌مراتبی شناسایی شده‌اند. به عبارت دیگر، ۲۹ کشور OECD نظریه سلسله‌مراتبی را تأیید می‌کنند و فقط اسلونی آن را رد می‌کند. جدول زیر توزیع کشورها را از نظر نظام سلامت، در میان گروه‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۳- طبقه‌بندی نظام سلامت OECD کشورهای براساس گونه‌شناسی رنگانگ و همکاران (۲۰۰۵)

ردیف	نوع نظام سلامت	تنظیم‌کننده نظام	تأمین‌کننده مالی	ارایه‌کننده خدمات	موارد
۱	خدمات سلامت ملی	دولتی	دولتی	دولتی	دانمارک، فنلاند، ایسلند، نروژ، سوئد، پرتغال، اسپانیا، بریتانیا
۲	نظام سلامت ملی غیرانتفاعی	دولتی	دولتی	اجتماعی	
۳	بیمه سلامت ملی	دولتی	دولتی	خصوصی	استرالیا، کانادا، ایرلند، زلاندنو، ایتالیا
۴	مدل ترکیبی مبتنی بر دولت	دولتی	اجتماعی	دولتی	
۵	مدل ترکیبی مبتنی بر دولت	دولتی	خصوصی	دولتی	
۶	مدل ترکیبی مبتنی بر دولت	اجتماعی	دولتی	دولتی	
۷	مدل ترکیبی مبتنی بر دولت	خصوصی	دولتی	دولتی	
۸	نظام سلامت اجتماعی سوسیالیستی	دولتی	اجتماعی	اجتماعی	
۹	مدل ترکیبی مبتنی بر اجتماعی	اجتماعی	دولتی	اجتماعی	
۱۰	مدل ترکیبی مبتنی بر اجتماعی	اجتماعی	اجتماعی	دولتی	اسلونی
۱۱	نظام سلامت اجتماعی	اجتماعی	اجتماعی	اجتماعی	
۱۲	بیمه سلامت اجتماعی	اجتماعی	اجتماعی	خصوصی	اتریش، آلمان، لوگزامبورگ، سوئیس
۱۳	مدل ترکیبی مبتنی بر اجتماعی	اجتماعی	خصوصی	اجتماعی	
۱۴	مدل ترکیبی مبتنی بر اجتماعی	خصوصی	اجتماعی	اجتماعی	
۱۵	نظام سلامت خصوصی سوسیالیستی	دولتی	خصوصی	خصوصی	
۱۶	مدل ترکیبی مبتنی بر خصوصی	خصوصی	دولتی	خصوصی	
۱۷	مدل ترکیبی مبتنی بر خصوصی	خصوصی	خصوصی	دولتی	
۱۸	نظام سلامت خصوصی صنف‌گرایانه	اجتماعی	خصوصی	خصوصی	
۱۹	مدل ترکیبی مبتنی بر خصوصی	خصوصی	اجتماعی	خصوصی	
۲۰	مدل ترکیبی مبتنی بر خصوصی	خصوصی	خصوصی	اجتماعی	
۲۱	نظام سلامت خصوصی	خصوصی	خصوصی	خصوصی	آمریکا
۲۲	مدل کاملاً ترکیبی	دولتی	خصوصی	اجتماعی	
۲۳	بیمه سلامت اجتماعی سوسیالیستی	خصوصی	اجتماعی	دولتی	بلژیک، استونی، فرانسه، جمهوری چک، مجارستان، هلند، لهستان، اسلواکی، اسرائیل، ژاپن، کره
۲۴	مدل کاملاً ترکیبی	خصوصی	دولتی	اجتماعی	
۲۵	مدل کاملاً ترکیبی	خصوصی	اجتماعی	دولتی	
۲۶	مدل کاملاً ترکیبی	اجتماعی	دولتی	خصوصی	
۲۷	مدل کاملاً ترکیبی	اجتماعی	خصوصی	دولتی	

مأخذ: بوهم و همکاران (۲۰۱۳)

گروه‌بندی نظام سلامت ایران

در ایران، تنظیم نظام بر عهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی است به عبارت دیگر آنچه وجود دارد یک تنظیم دولتی است. از جمعیت ۸۰ میلیون نفری کشور، تنها حدود ۱۰ میلیون نفر تحت پوشش بیمه‌ی سلامت ایرانیان قرار دارند که به وسیله‌ی مالیات تأمین مالی می‌شود و ۷۰ میلیون نفر باقیمانده تحت پوشش یکی از بیمه‌های اجتماعی است یعنی تأمین مالی عمدتاً توسط نهادهای اجتماعی (بخش عمومی) انجام می‌گیرد. در رابطه با ارائه خدمات نیز، هر سه بخش دولتی، خصوصی و اجتماعی، فعالیت می‌کنند ولی سهم دانشگاه‌های وزارت بهداشت (دولت) بیشتر از بقیه است. به عبارت دیگر با توجه به جداول ۱ و ۳، ایران در گروه ۴ قرار می‌گیرد که مدل ترکیبی مبتنی بر دولت است. به عبارت دیگر نظام سلامت ایران هم گروه با هیچ‌یک از کشورهای OECD نیست. همچنین فرضیه‌ی سلسله‌مراتبی در اینجا نقض می‌شود زیرا بیمارستان‌ها، دولتی هستند و طبق ساختار رتگ‌انگ و همکاران، تحت نظر بیمه‌های اجتماعی هستند که قدرت کمتری نسبت به بیمارستان‌ها دارد. این تضاد باعث ایجاد مشکلاتی در نظام سلامت ایران شده است که بخشی از آن اخیراً قابل مشاهده بود؛ وزارت بهداشت در تأخیر به وجود آمده در پرداخت بیمه‌ها به بیمارستان‌ها، به صورت یک طرفه از بیمارستان‌ها حمایت می‌کرد. گرچه ممکن است بیمه‌ها تا حدودی مقصر باشند ولی لازم است سیاست‌گذار، بی‌طرفی خود را حفظ نموده و تلاش کند مسایل نظام سلامت حل شود نه مسایل بیمارستان‌ها. البته رفتارهای فوق، از نظر ساختاری قابل پیش‌بینی است چون بیمارستان‌ها زیرمجموعه‌ی وزارت بهداشت هستند و وزارت بهداشت با قید وجود بیمارستان‌های تابعه، نمی‌تواند کاملاً به اعتلای نظام سلامت کشور بیانداشود.

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

نتایج حاصل از بخش ۴ نشان می‌دهد نظام سلامت ایران از فرضیه‌ی سلسله‌مراتبی تبعیت نمی‌کند. با توجه به این که استدلال بوهم و همکاران منطقی به نظر می‌رسد و همچنین ۲۹ کشور از ۳۰ کشور OECD دارای نظام سلامت تأییدکننده فرضیه‌ی سلسله‌مراتبی هستند، پیشنهاد می‌شود نظام سلامت ایران تغییر پیدا کرده و به یکی از حالت‌های تأییدکننده فرضیه سلسله‌مراتبی تبدیل شود. با فرض اینکه وزارت بهداشت، قانون‌گذار باقی بماند، برای حل این مشکل ۴ روش وجود دارد:

- ۱- اگر بخش ارائه خدمات سلامت خصوصی‌سازی شود، نظام سلامت ایران، به گروه بیمه‌ی سلامت اجتماعی سوسیالیستی ملحق خواهد شد که بیشترین کشورهای OECD در این گروه قرار دارند (۱۱ کشور از جمله ژاپن) و کثرت کشورهای پیشرفته‌ی موجود در این گروه، تأییدی بر برتر بودن این مدل است. لذا از نظر سنجه‌ای یا بنچمارکی، این تغییر در نظام سلامت می‌تواند بیشترین کارایی را برای نظام سلامت ایران ایجاد کند. ۲- همچنین اگر بخش ارائه خدمات به بخش عمومی (اجتماعی) مانند شهرداری‌ها واگذار شود مورد تأیید فرضیه سلسله‌مراتبی قدرت خواهد بود. البته لازم به ذکر است هیچ‌یک از کشورهای OECD در این گروه قرار ندارند و از این نظر تأیید

نمی‌شود. ۳- اگر تجميع بیمه‌ها اتفاق افتاده و به وزارت بهداشت ملحق شوند، مدلی شبیه به انگلستان و برخی کشورهای دیگر خواهد بود. نظام سلامت ۸ کشور او ای سی در این گروه قرار دارند. ۴- اگر تجميع بیمه‌ها اتفاق افتد و در وزارت رفاه قرار گیرند، از نظر مبنای نظری رتگنگ و همکاران (۲۰۰۵) شبیه به مدل انگلستان خواهد بود با این تفاوت که در نظام سلامت ایران، وزارت رفاه قدرت کمتری نسبت به وزارت بهداشت دارد و بیمارستان‌ها که زیرمجموعه‌ی وزارت بهداشت هستند از وزارت رفاه قدرتمندتر خواهند بود. درواقع، فرضیه سلسله‌مراتبی قدرت، اعمال نشده است. لذا برای خروج از این حالت غیرمنطقی، بهتر است هم‌زمان با تجميع بیمه‌ها در وزارت رفاه، بیمارستان‌ها نیز خصوصی‌سازی شوند (۵ کشور OECD در این گروه قرار دارد) یا به بخش اجتماعی (هیچ کدام از کشورهای OECD در این گروه قرار ندارند) واگذار شوند.

فهرست منابع:

- ۱- سازمان بازرسی کل کشور، «خلاصه گزارش آسیب‌شناسی اجرای طرح تحول سلامت در سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴»، تابستان ۱۳۹۵.
- 2- Wendt C, Frisina L, Rothgang H. Healthcare system types: a conceptual framework for comparison. *Social Policy & Administration*. (2009);43(1):70-90.
- 3- Böhm, Katharina; Schmid, Achim; Götze, Ralf; Landwehr, Claudia and Rothgang, Heinz: Five types of OECD healthcare systems: Empirical results of a deductive classification. *Health Policy* 113. (2013); 258- 269
- 4- Böhm K, Schmid A, Götze R, Landwehr C, Rothgang H. Classifying OECD Healthcare Systems: a Deductive Approach, in *Trans- State Working Paper* 165. Bremen: CRC 597 Transformations of the State; (2012).
- 5- Seán Boyle: United Kingdom (England): Health system review; *Health Systems in Transition*, (2011); 13(1):1-486.
- 6- Rothgang H, Cacace M, Grimmeisen S, Wendt C. The changing role of the State in Healthcare systems. *European Review*. (2005);13(S1):187-212.
- 7- Freeman R, Frisina L. Healthcare systems and the problem of classification. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. (2010);12(1/2):163-78.

8- Schmid A, Cacace M, Götze R, Rothgang H. Explaining Health-careSystem Change: problem pressure and the emergence of 'Hybrid'Healthcare Systems. Journal

9- Rico A, Saltman RB, Boerma WGW. Organizational Restructuring inEuropean Health Systems: the role of primary care. Social Policy &Administration. (2003);37(6):592–608.

بررسی نقش آکادمی‌های ضدفساد در تقویت روند فسادستیزی در عرصه جهانی: رویکردی نهادگراییانه

دکتر روح‌الأمین سعیدی^۱

چکیده

مقاله‌ی پیش‌رو به مطالعه‌ی ماهیت آکادمی‌های ضدفساد و جایگاه آن‌ها در عرصه‌ی اداره‌گری جهانی برای کمک به کنشگران دولتی در راستای طراحی و اجرای موفق برنامه‌های ضدفساد در جوامع متنوع خود می‌پردازد. نگارنده در این مجال به دنبال آن است که از رهگذر بررسی چستی و چگونگی کارکرد آکادمی‌های ضدفساد در سراسر جهان دریابد این مؤسسات نوپدید چه نقشی در تقویت روند فسادستیزی در عرصه‌ی جهانی ایفا می‌کنند. در پاسخ به سؤال مذکور، مدعای مقاله در چارچوب نظریه‌ی نهادگرایی این است که امروزه فساد تبدیل به یک معضل جهان‌شمول شده که مقابله‌ی مؤثر با آن از کنشگران دولتی به صورت انفرادی ساخته نیست بلکه نیازمند همکاری نهادهای تخصصی و کارکردی است که با صبغه‌ی غالب آموزشی و پژوهشی، نیروهای میدانی عرصه‌ی مقابله با فساد را از طریق بالا بردن میزان دانش، تجارب و توانمندی‌هایشان یاری دهند. این نهادها موسوم به آکادمی‌های ضدفساد می‌کوشند تا با تدارک کلاس‌ها و کارگاه‌های آموزشی، جلسات سخنرانی، دوره‌های توجیهی و تعلیماتی کوتاه‌مدت و نیز فراهم کردن بستری برای تعامل و تبادل تجربیات مشترک، سطح اطلاعات و توانمندی و تخصص نیروهای میدانی مبارزه با فساد را ارتقا بخشند و از این رهگذر، ضریب موفقیت دولت‌ها را در مدیریت و مهار جریان فساد افزایش دهند. نگارنده در پایان می‌کوشد با مروری بر تعاملات سازمان بازرسی جمهوری اسلامی ایران با آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد بین‌المللی، پیشنهادهایی را در این زمینه ارائه نماید.

واژگان کلیدی: آکادمی‌های ضدفساد، نهادگرایی، کارکردگرایی، اداره‌گری جهانی، رهیافت جامع ضدفساد

مقدمه

در عصر کنونی مبارزه با فساد و از میان بردن زمینه‌ها و مظاهر آن یکی از ملاک‌های برجسته‌ی حُسن اداره‌گری در دولت‌های مدرن محسوب می‌شود و دولتی که بتواند میزان فساد را در حوزه‌های عمومی جامعه‌ی خود کاهش دهد و سلامت اقتصادی، اداری و مدیریتی را حکم‌فرما سازد، از اعتبار و وجاهت بالاتری نزد جامعه‌ی جهانی برخوردار خواهد بود. امروزه کشورهای توسعه‌یافته می‌کوشند حتی الامکان زمینه‌ی انجام فعالیت‌های قانون‌مند، سالم و رقابتی را در جوامع خود فراهم سازند و راه را بر اقدامات و رفتارهای فاسد و تبه‌کارانه همچون رانت‌خواری، قاچاق، ارتشاء، کلاهبرداری، اختلاس، فرار مالیاتی، واسطه‌گری، پولشویی، تقلب انتخاباتی و... سد کنند؛ زیرا نیک می‌دانند که چنین اقدامات مخربی پایه‌های اقتصادی کشور را به سختی متزلزل می‌سازد و تبعات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی بسیار وخیمی به همراه دارد. لذا تضمین حرکت پیش‌رونده‌ی کشور در مسیر توسعه‌ی همه‌جانبه، مستلزم مقابله‌ی سازمان‌یافته با فساد و مظاهر آن است. اهمیت کنترل فساد به حدی است که امروزه برخی نهادهای بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول در قالب سیاست «مشروط‌سازی»، اعطای تسهیلات مالی به کشورهای متقاضی را به اتخاذ تمهیدات ضدفساد توسط آن‌ها منوط می‌سازند.

در مقابل، دولت‌های ضعیف یا ورشکسته که به‌خصوص در مناطق کمتر توسعه‌یافته‌ی آسیا و آفریقا حضور دارند، عمیقاً مبتلا به انواع فسادهای اقتصادی و سیاسی هستند و همین معضل، منجر به کژکارکردی و ناتوانی آن‌ها از نیل به سطوح بالای توسعه‌یافتگی شده است. فساد نهادینه‌شده در این جوامع موجب ناکارآمدی نظام اقتصادی، افزایش شکاف طبقاتی، دوقطبی شدن جامعه، قانون‌گریزی و فقدان عدالت اجتماعی گردیده و به افزایش نارضایتی عمومی و روی آوردن مردم به خشونت، نافرمانی مدنی، رفتارهای بزه‌کارانه، افراطی‌گری و مهاجرت به فراسوی مرزها دامن می‌زند. لذا برای خلاصی از این نابسامانی‌ها هیچ‌گیزی از مبارزه‌ی فراگیر با فساد نیست.

البته امروزه به‌دلیل فزونی یافتن مسایل و معضلات پیشروی کشورها و تخصصی شدن و کارکردی شدن آن‌ها، یک دولت به‌تنهایی توان تدبیر همه‌ی این مسایل را ندارد و عمیقاً به دریافت کمک چه از سوی سایر دولت‌ها و چه از طرف نهادهای غیردولتی مانند سازمان‌های بین‌المللی یا سمت‌ها نیازمند است. از این‌رو دولت‌ها لاجرم بخشی از اختیارات خود را در برخی حوزه‌های کارکردی به موجودیت‌های غیردولتی نظیر گروه‌ها و شرکت‌ها و انهاده‌اند تا به نیابت از آن‌ها در مورد مسایل مطرح در این حوزه‌ها بحث و تصمیم‌گیری کنند. لذا امروزه مسأله‌ی «اداره‌گری جهانی» به میان آمده است که در چارچوب آن انبوهی از کششگران دولتی و غیردولتی برای مقابله با معضلات مشترکی مانند آلودگی محیط‌زیست، تروریسم، قاچاق مواد مخدر، ایدز، فساد و غیره با یکدیگر تشریک‌مساعی می‌کنند.

در زمینه‌ی مقابله با فساد در حال حاضر ده‌ها نهاد ملی و بین‌المللی تخصصی با کششگری موجودیت‌های دولتی و غیردولتی تشکیل شده است که به‌صورت ویژه بر روی شیوه‌ها و راهکارهای مقابله با فساد تمرکز یافته‌اند و با انجام اقدامات مختلف نظری و عملی و تبادل

دیدگاه‌ها و تجربیات، به دولت‌ها در راستای تحقق این امر خطر یاری می‌رسانند. در نتیجه، استفاده‌ی دولت‌ها از این فرصت مناسب و همکاری با تشکل‌های تخصصی ضدفساد، بدون شک می‌تواند ضریب موفقیت برنامه‌های مقابله‌ای را به نحو چشمگیری ارتقا بخشد. همکاری با نهادهای ضدفساد به ویژه از این حیث حائز اهمیت است که بستر مناسبی را برای انتقال تجربیات، الگوها و روش‌های امتحان شده در سایر نقاط جهان فراهم می‌سازد و دولت‌ها را از آزمون و خطا و پیمودن راه مقابله با فساد از نقطه‌ی صفر بی‌نیاز می‌کند. یقیناً شیوه‌های آموزشی و راهبردهای عملیاتی کشورهایی که توانسته‌اند با موفقیت میزان فساد در جوامع خود را به نحو چشمگیری کاهش دهند، رهنمودهای ارزشمندی را در اختیار کشورهای قرار خواهد داد که تازه در ابتدا یا میانه‌ی مسیر صعب‌العبور فسادستیزی هستند.

طبعاً جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان یک کشور در حال توسعه از این قاعده مستثنا نیست. نهادهای نظارتی و قضایی جمهوری اسلامی ایران برای مقابله‌ی اثربخش با فساد و افزایش سلامت اداری باید پشتوانه‌ای غنی از روزآمدترین ابزارها و شیوه‌های ضدفساد در اختیار داشته باشند و متخصصان و کارشناسان مجربی را در این راستا تربیت نمایند. آن‌ها همچنین احتیاج مبرمی به برقراری تعاملات گسترده و مستمر با نهادهای مشابه در سایر کشورها به ویژه آکادمی‌های ضدفساد به منظور تبادل دیدگاه‌ها و تجربیات دارند. تنها از رهگذر این تعاملات است که نقاط ضعف برنامه‌های فسادستیزی، دلایل بروز آن‌ها و راه‌حل‌های ممکن بر مسئولان و برنامه‌ریزان امر مکشوف می‌گردد.

مقاله‌ی حاضر بر مبنای همین دغدغه می‌کوشد تا با بررسی تطبیقی عملکرد نهادها و آکادمی‌های تخصصی و پیشرفته‌ی ضدفساد در نقاط مختلف جهان و نیز مطالعه‌ی اکتشافی الگوهای آموزشی و عملیاتی آنان، الگویی کاربردی را برای انجام اقدامات مشابه در اختیار نهادهای ذی‌ربط به ویژه سازمان بازرسی کل کشور قرار دهد. این مقاله از لحاظ نظری در چارچوب تئوری نهادگرایی قرار دارد و با روش توصیفی - تحلیلی به رشته‌ی تحریر درآمده است.

۱. چارچوب نظری: رویکرد نهادگرایی

این مقاله از لحاظ نظری در چارچوب نظریه‌ی نهادگرایی لیبرال - از نظریات برجسته‌ی علم روابط بین‌الملل که به بهترین نحو می‌تواند تبیین‌کننده‌ی کنشگری سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی در بستر نوین اداره‌گری جهانی باشد - انجام می‌پذیرد. دلیل انتخاب نظریه‌ی مذکور این است که نگارنده برای تبیین نقش آکادمی‌های ضدفساد در عرصه‌ی اداره‌گری جهانی و نحوه‌ی کمک‌رسانی آن‌ها به دولت‌ها نیازمند یک چارچوب نظری است تا نشان دهد چگونه امروز موجودیت‌های غیردولتی با ورود به صحنه و برعهده گرفتن برخی وظایف و نقش‌های کارکردی که تا چندی پیش دولت‌ها مجری آن بودند، به یاری دولت‌های ناکارآمد برای مدیریت بهتر امور جهان شتافته‌اند. براساس نظریه‌ی نهادگرایی، در عصر کنونی مسایل و موضوعات جدیدی پدید آمده است که دولت‌ها به تنهایی از پس تدبیر آن‌ها برنمی‌آیند و لذا می‌توان پرداختن به این گونه مسایل مانند فساد و حل و فصل آن‌ها را به نهادهای بین‌المللی واگذار نمود یا از ظرفیت این نهادهای تخصصی برای رفع

مؤثرتر مشکلات استفاده کرد که آکادمی‌های ضدفساد در این زمره هستند. بنابراین نگارنده پس از معرفی و تشریح اجمالی نظریه‌ی نهادگرایی، با استفاده از ظرفیت تبیینی آن به بررسی نهادهای بین‌المللی و نقش آن‌ها در عرصه‌ی اداره‌گری جهانی خواهد پرداخت و سپس موضوع فساد را به عنوان معضلی جهانی و نقش نهادهای بین‌المللی را در مقابله با آن مورد توجه قرار خواهد داد.

۱-۱. تبیین نظریه نهادگرایی لیبرال^۱

ریشه‌ی این نظریه به تحقیقات همگرایی کارکردگرا در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ و مطالعات همگرایی منطقه‌ای در دهه‌ی ۱۹۶۰ برمی‌گردد. در دهه ۱۹۴۰ برخی از صاحب‌نظران لیبرال ضمن تأکید بر امکان‌پذیری همکاری با محوریت نهادهای بین‌المللی معتقد بودند در عصر کنونی مسایل و موضوعات جدیدی رُخ نموده است که دولت‌ها به تنهایی از پس تدبیر آن‌ها برنمی‌آیند و لذا می‌توان این‌گونه مسایل را به نهادهای بین‌المللی واگذار کرد. لیبرال‌ها در مطالعات خود نشان می‌دادند که راه رسیدن به صلح و پیشرفت، روی هم انباشتن منابع دولت‌های مستقل و وانهادن بخشی از حاکمیت ملی به‌منظور ایجاد یکپارچگی و همگرایی^۲ است. همگرایی را می‌توان به عنوان فرایندی تعریف کرد که طی آن واحدهای سیاسی در چارچوب‌های ملی جداگانه متقاعد می‌شوند که به‌صورت داوطلبانه از اعمال اقتدار تام خویش برای رسیدن به هدف‌های مشترک صرف‌نظر کرده، وفاداری‌ها و انتظارات خود را معطوف به یک قدرت فوق ملی نمایند که نهادهایش دارای صلاحیت بر دولت‌های ملی موجود هستند (قوام، ۱۳۸۳: ۲۴۶؛ Griffiths et al. 2009: 92).

این تفکرات، روند نضج نظریه‌ی همگرایی در اروپا و نظریه‌ی کثرت‌گرایی در ایالات متحده را سرعت بخشید و چالش عمده‌ای برای نظریه‌ی واقع‌گرایی ایجاد کرد. دیوید میترانی^۳ از برجستگان ایده‌ی همگرایی و یکپارچگی به شمار می‌آید. وی همکاری‌های فراملی را برای حل مسایل مشترک ضروری می‌داند و معتقد است وقتی دولت‌ها در فرایند یکپارچگی درگیر شوند، هزینه‌ی دور ماندن از این فرایند برای آن‌هایی که از همکاری امتناع می‌ورزند، رو به فزونی خواهد گذاشت. همچنین منافع و امکاناتی که دولت‌ها از رهگذر ورود به گردونه‌ی همگرایی کسب می‌کنند، در حکم عامل انگیزه‌بخش به آنان برای تداوم همکاری‌ها خواهد بود. آثار نویسندگانی همچون میترانی و ارنست هاس^۴ که بر منافع مثبت ناشی از همکاری و نقش نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای تأکید می‌ورزیدند، نیروی محرک مهمی را برای تعامل تنگاتنگ میان کشورهای اروپایی به‌ویژه با ایجاد جامعه‌ی اروپایی زغال‌سنگ و فولاد در سال ۱۹۵۲ به وجود آورد. طبق فرضیه‌ی میترانی، همکاری در بخش انرژی، دولت‌ها را دلگرم ساخت تا طرح‌های آینده‌نگرانه‌ی بیشتری را برای جامعه‌ی اقتصادی اروپا پی بگیرند که در معاهده‌ی ۱۹۵۶ رُم متجلی گشت. از نظر محققانی مانند ارنست هاس نهادهای بین‌المللی و

1- Liberal Institutionalism

2- integration

3- David Mitrany

4- Ernest Hass

منطقه‌ای، همتای ضروری دولت‌های مستقلی هستند که ظرفیتشان برای ادامه‌ی هدف‌های رفاهی رو به کاهش گذاشته است (قوام، ۱۳۸۳: ۳۴۹؛ Thompson, 1980: 202-215).

در چارچوب این مباحث، موضوع کارکردگرایی^۱ نیز به میان می‌آید. کارکردگرایی مانند میترانی معتقد بودند انجام بسیاری از نیازهای فنی و مسایل تخصصی - تکنیکی غیرسیاسی که در جوامع مدرن امروز مطرح شده است، از عهده‌ی دولت‌ها در سطح محدود ملی بر نمی‌آید و تحقق آن‌ها را باید در ورای مرزهای ملی از طریق همکاری گسترده‌ی دولت‌ها در قالب نهادهای بین‌المللی جست‌وجو کرد. طبق نظر کارکردگرایان، متخصصان فنی به جای دیپلمات‌های حرفه‌ای بهترین عوامل ایجاد پیوندهای تشریک‌مسابی در آن‌سوی مرزهای ملی محسوب می‌شوند؛ یعنی «متخصصین می‌توانند برای حل مشکلات مشترک در عرصه‌های مختلف کارکردی نظیر حمل‌ونقل، ارتباطات، مباحث مالی و... تدابیری اتخاذ کنند» (جکسون و سورنسون، ۱۳۸۵: ۱۵۰).

دوثرتی و فالتزگراف در این زمینه به نقل از میترانی می‌نویسند: «پیچیدگی فزاینده‌ی نظام‌های حکومتی، وظایف اساساً فنی و غیرسیاسی حکومت‌ها را بسیار افزایش داده است. این وظایف نه تنها باعث ایجاد نیاز به متخصصینی کاملاً کارآزموده در سطح ملی شده‌اند، بلکه در سطح بین‌المللی هم مسایلی اساساً فنی را به وجود آورده‌اند که حل آن‌ها مستلزم همکاری فن‌شناسان و نه نخبگان سیاسی است. گفته می‌شود که افزایش اهمیت مسایل فنی در قرن بیستم ایجاد چارچوب‌هایی برای همکاری را ضروری ساخته است. می‌توان پیش‌بینی نمود که با افزایش وسعت و اهمیت مسایل فنی بشر، شمار و قلمرو این سازمان‌های کارکردی هم افزایش یابد» (دوثرتی و فالتزگراف، ۱۳۹۰: ۶۶۶).

در نتیجه کارکردگرایان همگرایی را فرایندی می‌پنداشتند که طی آن گروهی از دولت‌ها با یکدیگر در سطح بین‌المللی اشتراک مساعی می‌کنند تا بتوانند براساس یک سلسله کارکردهای تکنیکی، منافع فردی و دسته‌جمعی خود را برآورده سازند. به‌زعم آن‌ها مرجع وفاداری مردم جوامع می‌تواند از دولت‌های ملی به نهادهای کارکردی منتقل شود زیرا مردم می‌بینند که تأمین منافعشان به بهترین وجه به ترتیبات نوین همکاری فراملی بستگی دارد. میترانی در این راستا معتقد به فرضیه‌ی تسری^۲ بود؛ یعنی چنین می‌اندیشید که همکاری موفق و سودمند دولت‌ها در موضوعات کارکردی و فنی و مشاهده‌ی دستاوردهای آن احتمالاً دامنه‌ی همکاری‌ها را به‌سوی حوزه‌های دیگر از جمله مسایل سیاسی و امنیتی گسترش خواهد داد (قوام، ۱۳۸۳: ۲۵۰ - ۲۴۸، ۳۴۹؛ قوام، ۱۳۸۴: ۴۸ - ۴۶).

میترانی با تقسیم سیاست به سیاست بالا یا حاد^۳ (موضوعات نظامی و امنیتی) و سیاست پایین یا ملایم^۴ (موضوعات اقتصادی، اجتماعی و رفاهی)، عقیده داشت که فرایند همگرایی از حوزه‌ی سیاست ملایم آغاز می‌گردد و امکان همکاری دولت‌ها در این حوزه بر سر مسایل کارکردی وجود

1- Functionalism

2- Spill over

3- High Politics

4- Low Politics

دارد. بر این اساس، سیاست ملایم موجب شکل‌گیری نهادهایی کارکردی می‌شود که مدیریت آن را «نخبگان فنی» برعهده دارند. در نتیجه از دیدگاه میترانی و همفکران او ریشه‌ی همکاری‌های بین‌المللی را باید در قلمرو «وابستگی متقابل کارکردی» جست‌وجو کرد (مشیرزاده، ۱۳۸۶: ۶۲-۶۰). نهادگرایان لیبرال که اغلب از آنان با عنوان تکثرگرایان^۱ یاد می‌شود، دیگر جهان سیاست را همانند سیصد سال پیش، حوزه‌ی انحصاری دولت‌ها نمی‌دانند. یکی از آثار اصلی در این زمینه متعلق به رابرت کوهین^۲ و جوزف نای^۳ است. آن‌ها معتقدند که اهمیت سایر بازیگران مانند گروه‌های ذی‌نفع، شرکت‌های فراملی و سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی نیز باید مورد توجه قرار گیرد. از منظر آنان تصویر غالب روابط بین‌الملل، شبکه‌ی درهم‌تیده‌ی بازیگران متعددی است که از طریق مجراهای مختلف تعاملاتی در چارچوب نهادهای بین‌المللی به یکدیگر متصل شده‌اند. (Dunne, 2001: 169-170؛ قوام، ۱۳۸۳: ۳۴۹). آن‌ها نهادهای بین‌المللی را مجموعه‌ای از قوانین و رویه‌های ناظر بر اقدامات دولت‌ها در عرصه‌های بخصوصی نظیر کشتیرانی یا دریانوردی می‌دانند که موجب توسعه و تسهیل فرایند همکاری‌های بین‌دولتی می‌گردد و بی‌اعتمادی، ترس و سوءظن و عدم شفافیت موجود در روابط فی‌مابین را کاهش می‌دهد (جکسون و سورنسون، ۱۳۸۵: ۱۵۷-۱۵۴).

در مجموع می‌توان گفت نظریه‌ی نهادگرایی نئولیبرال بازیگران را در شبکه‌ی پیچیده و فراگیر نظام جهانی به‌مثابه موجودیت‌هایی عقلایی و منفعت‌طلب می‌انگارد که منفعت و سود بیشتر خویش را در سایه‌ی عمل جمعی و همگرایی با یکدیگر حول محور نهادهای بین‌المللی یافته‌اند. لذا با طیب خاطر بخشی از قدرت و حاکمیتشان را به نهادهای بین‌المللی وامی‌گذارند تا بدین صورت بتوانند ضریب موفقیت خود و سایرین را در یک محیط پیچیده و چندوجهی ارتقا بخشند. نهادها نیز از طریق محدودیت‌های ساختاری که بر رفتار و عملکرد بازیگران تحمیل می‌کنند، خط سیر تصمیمات و سیاستگذاری‌های آنان را به جانب نقطه‌ای واحد سوق داده و نهایتاً امکان نیل به اهداف و منافع مشترک را فراهم می‌سازند.

۱-۲. رویکردی نهادگرایانه به معضل فساد در عصر کنونی

امروزه فرایند جهانی شدن تأثیرات عمیقی بر دولت‌های ملی و نحوه‌ی اداره‌ی جوامع سیاسی توسط آن‌ها گذاشته است. تحت تأثیر این فرایند، دولت‌ها به‌رغم تداوم بر خورنداری از حاکمیت مطلق حقوقی، عملاً دیگر نمی‌توانند مانند قرون گذشته هرگونه که بخواهند به مدیریت کشورهای خود بپردازند و هر سیاستی را به اجرا گذارند بلکه ناگزیر از توجه به هنجارها، رویه‌ها و استانداردهای جهانی هستند. در همین چارچوب است که مفهوم حسن اداره‌گری یا حکمرانی خوب مطرح می‌شود. براساس این مفهوم، در محیط جهانی کنونی الگویی مطلوب و پذیرفته‌شده از نحوه‌ی حکومت‌داری وجود دارد که دولت‌ها

1- Pluralists

2- Robert Keohane

3- Joseph Nye

برای نیل به اهداف خود و بهره‌مندی از مزایای جهانی شدن باید آن را سرلوحه‌ی کار قرار دهند. جهانی شدن و پیامدهای مختلف آن از جمله محدود شدن دامنه‌ی آزادی و خودمختاری دولت‌ها، کنشگری فزاینده‌ی نهادهای بین‌المللی، فراملی و غیردولتی، همگانی شدن بسیاری از مسایل و معضلات پیشروی بشر و نیز ظهور جنبش‌های هواخواه مردم‌سالاری در بخش‌های مختلف جهان موجب شده است که تقاضا و مطالبه‌ی عمومی برای حسن اداره‌گری دولت‌ها و پاسخ‌گو بودن آن‌ها چه از سوی افکار عمومی و نهادهای غیردولتی داخلی و چه از سوی مجامع و نهادهای بین‌المللی افزایش یابد. در نتیجه امروزه ضرورت حسن اداره‌گری، بسته بودن و تصلب دولت‌ها را برنمی‌تابد بلکه یک حکمران خوب لازم است خود را با اقتضائات نظام جهانی وفق دهد و محیط اجتماعی و اقتصادی ایمن و پایداری را در داخل قلمروش ایجاد کند. می‌توان گفت حسن اداره‌گری هم به معنای مدیریت صحیح امور داخلی یک کشور است و هم مدیریت صحیح مناسبات با سایر کشورها زیرا تنها در سایه‌ی همکاری با دیگر اعضای نظام جهانی است که رفع بسیاری از مسایل و معضلات گریبان‌گیر جوامع کنونی امکانپذیر می‌گردد (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۴۴۵).

یکی از مهم‌ترین این مسایل، وجود فساد در عرصه‌ی عمومی جوامع و ابتلای مدیران و مسئولان دولتی به رفتارها و اعمال مُفسدانه نظیر اختلاس، ارتشاء، پولشویی و... است. امروزه مبارزه با فساد و ریشه‌کن کردن مظاهر آن در عرصه‌ی عمومی در زمره‌ی مصادیق بارز حسن اداره‌گری محسوب می‌شود که هم مطالبه‌ی افکار عمومی و نهادهای غیردولتی درون قلمرو ملی و هم مطالبه‌ی نهادهای بین‌المللی از دولت‌ها است. البته تجلی فسادستیزی در حسن اداره‌گری تنها به قوای اجرایی کشور محدود نمی‌شود بلکه یک نظام سیاسی علاوه بر مجریان و دولتمردان پاک‌دست و سالم باید نظام حقوقی و قانونی کارآمد و نیز سیستم قضایی مقتدر برای مقابله‌ی مؤثر با فساد داشته باشد. بر این اساس می‌توان گفت «حسن اداره‌گری دربرگیرنده‌ی چارچوب حقوقی و قضایی لازم برای توسعه‌ی اقتصادی هم هست که منظور از آن، نظامی حقوقی و قضایی است که در آن قوانین به‌روشنی و بدون تبعیض‌گذاری توسط قوه‌ی قضاییه‌ای واقعی و مستقل به اجرا درآید» (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۴۴۶).

دولت‌های مبتلا به فساد فاقد ویژگی‌های لازم برای احراز حسن اداره‌گری یا حکمرانی خوب هستند تا جایی که اکنون «فساد به عنوان یکی از موانع ساختاری موجود در سر راه حسن اداره‌گری شناخته شده است» (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۷۲۲)؛ به عبارت دیگر شیوع فساد در نظام مدیریتی یک کشور را می‌توان به منزله‌ی عدم حکمرانی خوب تلقی کرد که زمینه‌ی شکل‌گیری دولت درمانده یا ورشکسته^۱ را فراهم می‌سازد. اصطلاح دولت درمانده در ادبیات علوم سیاسی به دولتی اطلاق می‌شود که قادر به استقرار قانون، نظم، امنیت، عدالت و آزادی در سطح جامعه‌ی تحت حاکمیت خود نیست، از ضعف اقتدار سیاسی و مشروعیت مردمی رنج می‌برد و نمی‌تواند تأمین‌کننده‌ی نیازهای شهروندان باشد. از دیگر ویژگی‌های دولت درمانده که به شدت

گرفتار ضعف اداره گری است، می توان به اقتصاد ناکارآمد و جامعه ی فقیر، ضعف و فقدان صلاحیت نهادهای دولتی، سوءاستفاده ی نخبگان از موقعیت دولتی به سود خود، تمرکز قدرت تصمیم گیری در اختیار فرد یا حزب واحد و اتخاذ تصمیمات در محافل محدود و به صورت غیرشفاف اشاره کرد (رسولی ثانی آبادی، ۱۳۹۳: ۴۲ - ۴۱؛ گریفیتس، ۱۳۸۸: ۴۴۶ و ۴۹۳ - ۴۹۲).

در کنار تمامی ویژگی های منفی مذکور، معضل فسادزدگی گسترده یکی از مهم ترین موانعی است که دولت های درمانده با آن روبه رو هستند و غالباً توان مدیریت و حل و فصل آن را نیز ندارند. مدیران، سیاستمداران و کارگزاران و کارمندان دولت های درمانده را افراد فاسدی تشکیل می دهند که با سوءاستفاده از مناصب و اختیارات خود، منابع و ثروت های ملی را صرف منافع شخصی و گروهی می کنند. این معضل بزرگ موجب غیرعادلانه ساختن خدمات رسانی حکومت ها می شود و به عمیق تر شدن شکاف های طبقاتی و شکل گیری دوقطبی فقیر و غنی در جوامع دامن می زند و گسترش ناراضی های عمومی را به همراه دارد.

دولت های درمانده یا به دلیل شریک بودن رهبران و مسئولین ارشد در حلقه های فساد، انگیزه های برای مقابله با مظاهر اقدامات مفسدانه و خلاف قانون ندارند و یا در صورت داشتن انگیزه و تمایل، به دلیل مشکل ضعف اقتدار، قادر به کنترل جریان لجام گسیخته ی فساد در کشورهای خود نیستند؛ یعنی به مرور زمان، مراکز قدرت و ثروتی در بخش های مختلف دولتی و غیردولتی جامعه شکل می گیرند که به رغم اشتغال به فعالیت های گوناگون مفسدانه نظیر اختلاس، ارتشاء، پولشویی، رانت خواری و قاچاق کالا و مواد مخدر، حاضر به تبعیت از دستورات دولت مرکزی نیستند و قوه ی قهریه ی دولت نمی تواند مانع آن ها گردد. با این حساب می توان گفت چشم انداز درماندگی دولت، مشکل فساد را تشدید خواهد کرد. در میان کشورهای خاورمیانه لبنان یکی از مصادیق دولت های درمانده ی مبتلا به فساد محسوب می شود.

امروزه به دو دلیل توجه افکار عمومی و نهادهای بین المللی بسیار بیشتر از گذشته به معضل فساد و لزوم مقابله ی جدی با آن جلب شده است: اولاً در نتیجه ی جریان های سرمایه گذاری که با روند جهانی شدن به راه افتاده است، شاهد تسهیل و درعین حال تقویت احتمال افشای فعالیت های فسادآمیز هستیم. تا جایی که بسیاری از نهادها مانند سازمان ملل و صندوق بین المللی پول از طریق مشروط کردن پرداخت وام به مبارزه ی کشور تقاضاکننده ی وام با مظاهر فساد در کشور خود، به مقابله با این پدیده ی شوم برخاسته اند. همچنین برخی سازمان های غیردولتی مانند سازمان شفافیت بین المللی به افزایش آگاهی جهانیان از فساد یاری رسانده و برای تضمین اجرای موافقت نامه ها و اعلامیه های بین المللی تلاش می کنند. ثانیاً چالش هایی که جرایم و فسادهای فرامرزی مانند تروریسم یا قاچاق مواد مخدر برای دولت های حاکم ایجاد می کند افزایش یافته است (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۷۲۲ - ۷۲۱ و ۷۲۷).

بدین ترتیب شرایط کنونی محیط جهانی اقتضای آن دارد که از منظری نهادگرایانه و کارکردگرایانه به معضل فساد - که امروزه تبدیل به معضلی فرامرزی و فرا سرزمینی

شده است - بنگریم. از یک سو دولت‌های ملی در راستای حسن اداره‌گری باید گام‌های مؤثر و بلندی برای مبارزه با فساد در جوامع سیاسی تحت حاکمیت خود بردارند زیرا درغیراین صورت با اتهام درماندگی و کژکارکردی چه از سوی افکار عمومی داخلی و چه از جانب سازمان‌های بین‌المللی مواجه خواهند شد؛ اما از سوی دیگر امروزه مقابله با فساد به موضوعی فنی و تخصصی مبدل شده و با فراتر رفتن از قلمرو ملی، ماهیتی فراملی پیدا کرده است و لذا دولت‌ها دیگر به تنهایی قادر به پیمودن این مسیر نیستند و شدیداً به تشریک مساعی، تبادل تجربیات و همگرایی در چارچوب نهادهای تخصصی بین‌المللی نیازمندند.

در نتیجه شاهد هستیم که جریان اداره‌گری جهانی، بسیاری از کنشگران غیردولتی را نیز به عرصه‌ی مبارزه با فساد کشانده است تا در کنار کنشگران دولتی ایفای نقش کنند زیرا همگان به خوبی دریافته‌اند که تدبیر معضلی مانند فساد از عهده‌ی دولت‌ها به تنهایی ساخته نیست و نیازمند همکاری و اقدام مشترک تمامی موجودیت‌های جامعه‌ی جهانی اعم از دولتی و غیردولتی است. لذا طی دهه‌های اخیر مجموعه‌ای از نهادها، قواعد، هنجارها و ترتیبات ضدفساد مانند کنوانسیون ملل متحد علیه فساد، انجمن بین‌المللی نهادهای ضدفساد، سازمان شفافیت بین‌المللی، سازمان دیده‌بان جهانی و نمونه‌های دیگر ظهور یافته‌اند که به دولت‌ها در امر خطیر مقابله با اعمال مفسدانه یاری می‌رسانند.

در این میان آکادمی‌های ضدفساد برجستگی خاصی دارند. این نهادهای کارکردی و تخصصی هم در سطوح ملی (مانند آکادمی مالزی) و هم در سطح جهانی (مانند آکادمی بین‌المللی ضدفساد) فعالیت می‌کنند و وظیفه‌ی ارابه‌آموزش‌های نظری و عملی به مأموران و کارکنان نهادهای دولتی ضدفساد در کشورهای مختلف را انجام می‌دهند؛ به عبارت دیگر آکادمی‌های ضدفساد با تدارک کلاس‌ها و کارگاه‌های آموزشی، جلسات سخنرانی، دوره‌های توجیهی و تعلیماتی کوتاه‌مدت و نیز فراهم کردن بستری برای تعامل و تبادل تجربیات مشترک می‌کوشند سطح اطلاعات و توانمندی و تخصص نیروهای میدانی مبارزه با فساد را ارتقا بخشند و از این رهگذر، ضریب موفقیت دولت‌ها را در مدیریت و مهار جریان فساد افزایش دهند. از همین رو امروزه بسیاری از کشورهای جهان به عضویت آکادمی بین‌المللی ضدفساد مستقر در کشور اتریش درآمده‌اند و از خدمات گسترده‌ای که این نهاد تخصصی با حضور کارشناسان و اساتید برتر این حوزه عرضه می‌کند، بهره می‌جویند. با این حساب از منظر تئوری نهادگرایی لیبرال به سهولت می‌توان این مسأله را توضیح داد که چرا دولت‌های ملی با طیب خاطر از پذیرش رژیم‌ها، قواعد و ترتیبات بین‌المللی ضدفساد استقبال می‌کنند و یا به عضویت نهادهای بین‌المللی ضدفساد مانند آکادمی اتریش درمی‌آیند. در حقیقت عقلانیت دولت‌ها از یک سو و سودمندی همکاری و اقدام مشترک در چارچوب سازمان‌ها از سوی دیگر آن‌ها را وامی‌دارد تا به جای تکیه روی اقدامات دسته‌جمعی حمایت کنند.

۲. آکادمی‌های ضدفساد و رهیافت جامع ضدفساد در عرصه‌ی جهانی

در پژوهش‌های پشتیبان این مقاله مجموعاً بیست و چهار نهاد ملی و بین‌المللی ضدفساد با ماهیت‌های مختلف دولتی و غیردولتی معرفی شد و مهم‌ترین اقدامات آن‌ها در عرصه‌ی مبارزه

با فساد مورد بررسی قرار گرفت که از این میان، هفت نهاد با نام خاص «آکادمی» فعالیت می‌کنند و هفده نهاد نیز به‌رغم انجام اقدامات مشابه با آکادمی‌ها، نام‌های دیگری مانند مؤسسه، انجمن، سازمان، شبکه، گردهمایی و ابتکار دارند.

اکنون در ادامه‌ی مقاله، نگارنده با اتخاذ رویکرد تطبیقی و مقایسه‌ای می‌کوشد بر مبنای اطلاعات و داده‌های نسبتاً جامع و گسترده‌ای که از اهداف، عملکرد و برنامه‌های آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد در نواحی مختلف جهان کسب کرده است، نقاط اشتراک آنان را احصاء نموده و به الگوی روشنی از رهیافت کلان ضدفساد - که امروز در عرصه‌ی جهانی شکل گرفته است و آکادمی‌ها و سایر نهادهای مشابه براساس آن عمل و اقدام می‌کنند - دست یابد. بی‌شک چنین الگویی می‌تواند از یک‌سو سرلوحه‌ی کار نهادهای ضدفساد جمهوری اسلامی ایران باشد تا با استفاده از تجربه‌ی انباشته‌ی دیگر کشورها که به دستاوردهای عظیمی در امر مبارزه با فساد نائل آمده‌اند، به‌صورت مؤثرتر و کارآمدتری در مسیر ریشه‌کنی فساد در کشور گام بردارند و از سوی دیگر به عنوان راهنمایی برای تعیین نحوه‌ی تعامل سازمان بازرسی جمهوری اسلامی با سایر سازمان‌های ملی و بین‌المللی به‌منظور همکاری‌های مشترک و بهره‌گیری از تجارب، ظرفیت‌ها و خدمات آنان مورد استفاده قرار گیرد.

۲- ۱. مؤلفه‌های یک رهیافت جامع ضدفساد

نکته‌ی بسیار مهمی که در خلال بررسی آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد، توجه نگارنده را عمیقاً به خود جلب می‌کرد، این بود که به‌نظر می‌رسد این نهادها از رهگذار همکاری‌ها و هم‌اندیشی‌های مستمر، به تجربه‌ای انباشته و فهمی مشترک از نحوه‌ی مقابله با فساد در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی دست‌یافته‌اند تا جایی که به جرأت می‌توان گفت امروز یک رهیافت و رویکرد جامع ضدفساد در جهان پدیدار شده است و اکثریت نهادهای فعال در این زمینه ازجمله آن‌هایی که در پژوهش حاضر مورد بررسی قرار گرفتند، کم‌وبیش بدان پایبند هستند و براساس آن عمل می‌کنند. در ادامه مؤلفه‌های اصلی این رهیافت جامع که در نتیجه‌ی تطبیق اطلاعات به‌دست‌آمده از نهادهای مختلف احصاء و استخراج گردیده است، به تفصیل ارایه می‌شود:

الف) رویکرد کل‌گرایانه به مبارزه با فساد

امروزه نهادهای ضدفساد به این نتیجه رسیده‌اند که مقابله‌ی مؤثر با این معضل نیازمند اتخاذ رویکردی جامع و کل‌گرایانه و پرهیز از خاص‌گرایی و بخشی‌نگری است. کل‌گرایی را می‌توان از یک‌سو به معنای بینارشته‌ای بودن و از سوی دیگر به معنای بینابخشی بودن دانست. مقصود از بینارشته‌ای بودن این است که به‌دلیل پیوند خوردن مسأله‌ی فساد با مسایل مختلف و ظهور و بروز آن در عرصه‌های گوناگون، هرگز نمی‌توان مطالعات فساد را در یک چارچوب محدود و بدون در نظر گرفتن سایر موضوعات و جنبه‌های هم‌پیوند با آن انجام داد و به حصول نتیجه‌ی موفقیت‌آمیز امیدوار بود بلکه مطالعات فساد باید در ارتباط و تعاطی موضوعات و رشته‌های مختلف مانند حقوق، علوم

سیاسی، اقتصاد، مدیریت، جامعه‌شناسی، روانشناسی و... صورت پذیرد. رویکرد بینابخشی نیز بدین معناست که فساد تنها به یک بخش یا سازمان ارتباط پیدا نمی‌کند و نباید مقابله با آن را تنها از یک نهاد انتظار داشت بلکه معضل مشترکی است که به موجودیت‌های متعدد حقیقی و حقوقی مربوط می‌شود و لذا سیاستگذاری و طراحی راهبرد و راهکار و نیز تقسیم کار درخصوص مقابله با آن باید با لحاظ کردن تمامی بخش‌های دخیل باشد.

از دیگر اقتضائات رهیافت کل‌گرایانه به مقابله با فساد، در نظر گرفتن این موضوع در چارچوب اداره‌گری جهانی و پرهیز از بسنده کردن به رویکردهای محدود ملی است؛ یعنی کشورها باید بدین نتیجه‌ی قطعی برسند که امروز فساد یک معضل جهانشمول است و لذا مقابله‌ی ریشه‌ای با آن مستلزم عمل در یک چارچوب جهانی و پذیرش استانداردهای موصوب بین‌المللی است. برای مثال اصرار و التزام بسیاری از نهادهای ضدفساد جهان به تنظیم عملکرد و برنامه‌های خود بر وفق کنوانسیون ضدفساد ملل متحد (UNCAC) و یا توجه جدی آن‌ها به شاخص‌ها و گزارش‌های سازمان شفافیت بین‌المللی مثل شاخص درک از وجود فساد، از پابندی آنان به رهیافت کل‌گرایانه حکایت دارد. درحال حاضر آکادمی بین‌المللی ضدفساد را می‌توان مهم‌ترین نهادی دانست که در راستای ترویج این رهیافت کل‌گرایانه گام برمی‌دارد.

ب) رویکرد فنی و تخصصی به مبارزه با فساد

طی سال‌های اخیر این برداشت در میان کشورها شکل گرفته و جا افتاده است که مقابله با فساد یک فن است که ظرافت‌ها و پیچیدگی‌های خاص خود را دارد؛ به عبارت دیگر اقدامات ضدفساد کاملاً تخصصی هستند و باید توسط متخصصان مجرب و آموزش دیده صورت پذیرند تا بتوان از آن‌ها انتظار تأثیر و موفقیت داشت. در نتیجه، نهادهای ضدفساد کشورهای مختلف به روشنی دریافته‌اند که نمی‌توانند بدون داشتن مهارت‌های فنی و تخصصی لازم، به طراحی و اجرای برنامه‌های مقابله‌ای مبادرت ورزند.

به همین دلیل است که می‌بینیم حجم قابل توجهی از اقدامات آکادمی‌های ضدفساد و نهادهای مشابه به آموزش و تعلیم تخصصی فن مقابله با فساد به کارشناسان و نیروهای دستگاه‌های اجرایی از سراسر جهان در قالب‌های مختلف اختصاص دارد.

ج) رویکرد همکاری‌جویانه به مبارزه با فساد

عرصه‌ی مقابله با فساد درحال حاضر به یکی از مصادیق بارز اداره‌گری جهانی تبدیل شده است؛ زیرا امروز کشورها می‌دانند موضوع فساد باهمه‌ی مظاهر متنوع آن معضلی نیست که آن‌ها به تنهایی و با اتخاذ سیاست‌های انفرادی و تک‌روانه از پس تدبیر آن برآیند بلکه فساد یک معضل پیچیده و ذوابعاد جهانشمول است و مقابله‌ی مؤثر با آن همکاری تنگاتنگ و تشریک‌مساعی طیف وسیعی از کششگران دولتی و غیردولتی را می‌طلبد؛ یعنی ما به یک تقسیم کار گسترده و شبکه‌ای منسجم از کنشگران دخیل نیازمندیم که هرکدام بخشی از پازل ضدفساد را تکمیل کنند تا در نهایت بتوانیم

تصویر شفاف و روشنی از یک جامعه‌ی پیشرفته‌ی عاری از فساد داشته باشیم. دولت‌هایی که بخواهند بدون همکاری با دیگران، خود به مقابله با این معضل عظیم بپردازند، یقیناً شانس چندانی نخواهند داشت زیرا آشکارا خود را از دسترسی به حجم انبوهی از تجربه و مهارت‌های انباشته شده در سایر نقاط جهان و ابتکارات و نوآوری‌های هم‌تایان خود محروم می‌سازند. باید توجه داشت که دوران آزمون و خطا در مقابله با فساد گذشته است و تشریک مساعی با سایرین برای به اشتراک گذاری و انباشت تجارب و آگاهی از ضعف‌ها و قوت‌های یکدیگر، تنها راه برون‌رفت از چنین وضعیتی است.

از همین رو شاهد هستیم که در نقاط مختلف جهان، وظیفه‌ی مقابله با فساد و مظاهر آن در یک کشور صرفاً بر عهده‌ی قوای قضاییه یا آمبودزمان‌ها نیست بلکه موجودیت‌های دولتی و غیردولتی مانند سازمان‌های مردم‌نهاد، گروه‌ها، تشکل‌های داوطلب، آکادمی‌ها، شرکت‌ها و... برای طراحی و اجرای برنامه‌های جامع فسادستیزی باهم تقسیم کار کرده‌اند. در فراسوی قلمرو ملی نیز طی سال‌های اخیر شمار کثیری از نهادها با ماهیت‌های گوناگون دولتی و غیردولتی ظهور یافته‌اند که به دولت‌ها در مقابله‌ی مؤثرتر با فساد یاری می‌رسانند. برای مثال مؤسسه حکمرانی بازل که امروزه خدمات فنی و مشاوره‌ای مهمی را به دولت‌های متقاضی ارائه می‌دهد، یک موجودیت غیردولتی محسوب می‌شود. لذا می‌توان گفت در برهه‌ی کنونی یک آمبودزمان موفق نهادی است که هم در داخل قلمرو کشور خود و هم در فراسوی مرزهای کشورش با طیف وسیعی از نهادهای دولتی و خصوصی ضدفساد مرتبط است و از خدمات و تجارب آن‌ها در راستای اهداف خود بهره می‌برد.

د) رویکرد مخاطب‌محور به مبارزه با فساد

امروزه این تصور که متخصصان و اساتید مبارزه با فساد می‌توانند در برج عاج آکادمی‌ها و مؤسسات خود بنشینند و برای نهادها و افرادی که در میدان مقابله با این معضل مشغول عملیات هستند، نسخه‌های کلیشه‌ای و مشابه تجویز کنند، از میان رفته است؛ زیرا وضعیت کشورها و مناطق مختلف جهان در ارتباط با مقوله‌ی فساد یکسان نیست و هر کشور و منطقه شرایط خاص و منحصر به فرد خود را دارد. لذا باید به جد از تعمیم نسخه‌های ضدفساد خودداری کرد و به این مهم توجه داشت که یک شیوه‌ی موفق و مؤثر برای مقابله با فساد در یک کشور ممکن است نتایج عکسی را در کشور دیگر به بار آورد.

بنابراین طی سال‌های اخیر اکثر آکادمی‌ها و مؤسسات آموزشی ضدفساد، آموزش‌های خود را به سمت مخاطب‌محوری و نیازسنجی سوق داده‌اند؛ به عبارت دیگر آن‌ها محتوای آموزش و برنامه‌های ضدفساد را نه از جانب خود و در خلأ بلکه براساس نیازسنجی از مخاطب طراحی و اجرا می‌کنند؛ یعنی با در نظر گرفتن تنوع منطقه‌ای و شرایط و مشکلات خاص مخاطبان، آموزش‌ها را به صورت سفارش‌محور و متناسب با نیازهای مخاطب و با تمرکز ویژه بر اولویت‌های وی ارائه می‌دهند. این رویکرد مخاطب‌محور و مبتنی بر نیازسنجی نقش به‌سزایی در واقعی و کاربردی شدن محتوای

آموزش و دوری آن از کلی‌گویی و کلیشه‌ای بودن دارد.

بر همین اساس شاهد هستیم که نهادهایی مانند آکادمی بین‌المللی مبارزه با فساد در کنار برنامه‌های ثابتی مانند دوره‌ی تحصیلات تکمیلی مطالعات ضد فساد، بخش قابل توجهی از کار خود را به برگزاری دوره‌های سفارشی و مخاطب‌محور برای متقاضیان خاص اختصاص داده‌اند. در این دوره‌ها ابتدا از نهاد متقاضی آموزش در خصوص مشکلات میدانی آن با معضل فساد نیازسنجی صورت می‌گیرد و سپس اساتید و خبرگان مبارزه با فساد، محتوای آموزشی را با رویکرد مسأله‌محور و به قصد کمک به رفع این مسایل تهیه و عرضه می‌کنند.

ه) رویکرد فرهنگ‌ساز به مبارزه با فساد

اگر قرار باشد معضل فساد در سطح جهانی و به‌صورت ریشه‌ای حل و فصل گردد، باید کاملاً از صرف یک اقدام نمایشی یا مسئولیت یک نهاد یا آمبودزمان خاص خارج و تبدیل به فرهنگ و دغدغه‌ی عمومی و همگانی چه در مقیاس ملی و چه در مقیاس جهانی شود؛ زیرا همان‌گونه که پیش‌تر گفتیم، مبارزه با فساد یک اقدام بخشی و انفرادی نیست و لازم است عزم جمعی در خصوص آن شکل بگیرد؛ یعنی ریشه‌کنی فساد باید خواست و مطالبه‌ی همه‌ی موجودیت‌های عضو جامعه‌ی بزرگ جهانی از کشورها و سازمان‌های دولتی گرفته تا افراد و نهادهای غیردولتی و خصوصی باشد که لازمه‌ی آن بدون تردید فرهنگ‌سازی و دغدغه‌آفرینی خواهد بود.

از همین رو یکی از رویکردهای مهم آکادمی‌ها و نهادهای ضد فساد همانا فرهنگ‌سازی و ایجاد دغدغه در این زمینه است. آن‌ها می‌کوشند تا از طریق اجرای برنامه‌های متنوع تبلیغاتی، مقابله با فساد و مظاهر آن مانند رشوه‌گیری، رانت‌خواری، پولشویی و... را تبدیل به یک فرهنگ و هنجار جافتاده‌ی ملی و جهانی نمایند. از جمله نهادهای پیشرو در این زمینه می‌توان به سازمان شفافیت بین‌المللی اشاره کرد. این سازمان توانسته است تابوی سکوت درمورد فساد را بشکند و این معضل را مورد توجه ساکنان جامعه‌ی جهانی قرار دهد. لذا اکنون مبارزه با فساد به علت موفقیت سازمان شفافیت جایگاه رفیعی در دستورکار منطقه‌ای، ملی و جهانی دارد تا جایی که امروزه شاخص‌های ابداعی سازمان مانند شاخص درک از وجود فساد اهمیت بسیاری برای کشورها دارد و فسادستیزی به عنوان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی خوب محسوب می‌شود. در میان آکادمی‌ها نیز می‌توان از آکادمی عراق نام برد که با توجه به جدی بودن و فراگیری معضل فساد در دستگاه‌های دولتی کشورش، تلاش چشمگیری را مصروف فرهنگ‌سازی در خصوص مبارزه با فساد در میان ملت عراق کرده است.

و) رویکرد مردم‌محور به مبارزه با فساد

ترویج و نهادینه ساختن این باور درست که مردم می‌توانند و باید در عرصه‌ی مبارزه با فساد نقش‌آفرینی فعالانه داشته باشند، امروز در دستورکار بسیاری از نهادهای ضد فساد قرار دارد؛ زیرا تجربه‌های انباشته‌ی گذشته به همگان ثابت کرده است که بدون حضور پویا و بانشاط مردم - به عنوان

صاحبان حقیقی ثروت و منابع ملی - در صحنه، نمی توان امید چندانی به ریشه کن شدن مؤثر معضل فساد در جوامع داشت. لذا مردم باید باور کنند که قادرند با رفتار خود در مقابل مسئولان و کارمندان فاسد بایستند و از بروز رفتارهای مفسدانه مانند رشوه خواری جلوگیری نمایند؛ اما بدون مداخله‌ی مردم کار چندانی از آمبودزمان‌ها و کمیسیون‌های ضدفساد ساخته نیست. در نتیجه امروزه آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد می‌کوشند تا با تولید برنامه‌های تبلیغاتی تلویزیونی یا راه‌اندازی کمپین‌های ضدفساد، گروه‌های مردمی را به نقش آفرینی فعال در مبارزه علیه فساد ترغیب نمایند.

۲-۲. شیوه‌های مقابله با فساد

نگارنده از رهگذر بررسی و تطبیق فعالیت‌های بیست و چهار آکادمی و نهاد ضدفساد بدین نتیجه رسیده است که می‌توان مهم‌ترین اقدامات و فعالیت‌های آنان در عرصه‌ی مبارزه با فساد را در هشت محور دسته‌بندی کرد. باید توجه داشت که این اقدامات هشت گانه هیچ کدام جنبه‌ی قضایی، قهری و سلبی در برخورد با مفسدان سیاسی و اقتصادی ندارند بلکه آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد درواقع کمک‌کننده و بسترساز هستند و می‌کوشند فعالان میدانی را در اجرای مؤثرتر برنامه‌های خود یاری رسانند. در ادامه هریک از این هشت محور به‌صورت جداگانه معرفی خواهد شد:

الف) آموزش و تعلیم کارشناسان ضدفساد

با توجه به رویکرد فنی و تخصصی به معضل فساد، این باور مشترک در میان کشورها شکل گرفته است که مقابله با فساد نیازمند تخصص و فراگیری تکنیک‌های پیشرفته و روزآمد است و فعالان میدانی این عرصه باید با دانش و آگاهی کامل وارد عمل شوند زیرا در غیر این صورت کارایی آن‌ها در برخورد با پرونده‌های پیچیده‌ی فساد کاهش خواهد یافت. به همین دلیل امروزه آکادمی‌ها و مؤسسات مشابه آن‌ها با بهره‌گیری از اساتید خبره و مجرب و طراحی برنامه‌های متنوع، بخش قابل توجهی از فعالیت‌های خود را به آموزش و تعلیم کارشناسان سازمان‌های ضدفساد مانند آمبودزمان‌ها که درگیر مبارزه با مفسدان هستند اختصاص داده‌اند. با توجه به شرایط متفاوت مخاطبان، این آموزش‌ها در قالب‌های مختلف صورت می‌پذیرد که اهم آن‌ها عبارت‌اند از:

* **دوره‌های تحصیلات تکمیلی مطالعات ضدفساد:** این دوره‌ها که با رویکرد علمی و به مدت دو سال در مقطع کارشناسی ارشد برگزار می‌گردد، طولانی‌ترین برنامه‌ی آموزشی ضدفساد است و در قالب واحدهای دانشگاهی طراحی شده است. در پایان دوره‌ی دوساله، دانشجویان مدرک فوق‌لیسانس مطالعات ضدفساد دریافت می‌کنند. آکادمی بین‌المللی ضدفساد و آکادمی‌های مالزی و هند جزو برگزارکنندگان این دوره‌ها هستند.

* **کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی کوتاه‌مدت:** این کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی کوتاه‌مدت چندروزه معمولاً با رویکرد مخاطب‌محور و به سفارش نهادهای متقاضی در موضوعات و محورهای خاص اجرا می‌شوند. به عنوان مثال می‌توان به دوره‌ی آموزشی اخلاق در محیط کار (با هدف مقابله با بی‌اخلاقی‌های مدیریتی در برخورد با مردم همچون رشوه، باج‌گیری و آزار جنسی) و

یا دوره‌ی آموزش رهبری (به منظور جلوگیری از بروز آزمون و خطا در سبک مدیریتی رهبران) اشاره کرد که توسط آکادمی هند برگزار می‌شود. گاهی اوقات دو نهاد ضدفساد به صورت مشترک اقدام به برگزاری کارگاه‌هایی در سطح بین‌المللی می‌کنند.

*** آموزش‌های آنلاین (از راه دور و برخط) ضمن خدمت:** با توجه به مشغله‌ی بسیاری از کارشناسان میدانی ضدفساد و عضویت رسمی‌شان در نهادهای دولتی، امکان حضور فیزیکی آن‌ها در دوره‌ها و کارگاه‌ها به دلیل ضیق وقت وجود ندارد. لکن بستر گسترده و فراگیر فضای مجازی این امکان ارزشمند را فراهم ساخته است که بتوان این نیروها را به صورت آنلاین در دوره‌های آموزش از راه دور ضمن خدمت تعلیم داد. در نتیجه طی سال‌های اخیر این قبیل دوره‌ها مورد اقبال بسیاری از نهادهای ضدفساد قرار گرفته است و مستمراً به اجرا درمی‌آید.

*** اعطای بورس تحصیلی و فرصت مطالعاتی:** یکی دیگر از خدمات آکادمی‌ها و نهادهای مشابه، اعطای بورس تحصیلی و فرصت مطالعاتی و پژوهشی به کارشناسان کشورهای مختلف برای حضور در این نهادها و استفاده از فضا و امکانات قابل توجه آن‌ها برای انجام مطالعات و تحقیقات ضدفساد و کسب تجربه در یک محیط کاملاً تخصصی است که می‌تواند دستاوردهای ارزشمندی برای شخص او و کشور متبوعش داشته باشد. مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی مصداق خوبی در اجرای این برنامه است.

ب) مشاوره و پشتیبانی فنی

همان گونه که بیان شد، آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد، شأن عملیاتی و میدانی در مبارزه‌ی سلبی و قهری با مظاهر فساد را ندارند؛ لکن نقش بسیار برجسته و اثرگذاری در ارایه‌ی مشاوره به سازمان‌های متقاضی و پشتیبانی فنی از اقدامات ضدفساد آن‌ها در کشورهای مختلف ایفا می‌کنند. در حقیقت این نهادها در حکم اتاق‌های فکر نیروهای میدانی هستند و با اتکا بر پشتوانه‌ی علمی و تخصصی و تجربه‌ی انباشته‌ی خود فعالانه در سیاستگذاری‌های ضدفساد مشارکت دارند. آن‌ها همچنین در برخی موارد با اعطای کمک‌های مالی و یارانه‌ای، از برنامه‌های ضدفساد کشورها حمایت می‌کنند که در این زمینه نیز می‌توان از مؤسسه بازل و آمبودزمان بین‌المللی نام برد.

ج) ارتباطات و تعاملات مستقیم

با توجه به این که فساد یک معضل جهان‌شمول محسوب می‌شود و تمامی کشورها کم‌وبیش درگیر آن هستند، ارتباطات و تعاملات منسجم آن‌ها با یکدیگر می‌تواند نتایج بسیار مثبتی را برای همه در مسیر دشوار مقابله با این معضل داشته باشد. از همین رو سالیان درازی است که دولت‌ها به اهمیت هم‌اندیشی‌های مستقیم و چهره به چهره در قالب‌های مختلفی همچون همایش، سمینار، کنفرانس، میزگرد، سخنرانی و نشست علمی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی پی برده‌اند و نسبت به برگزاری مستمر آن‌ها تأکید فراوان دارند. از رهگذر این تعاملات مستقیم فرصت بسیار مغتنمی برای انتقال تجربیات و به اشتراک گذاری روش‌ها و دستاوردهای نوین ضدفساد فراهم می‌گردد.

مزیت اصلی حضور فعالانه‌ی کشورها در محافل جهانی ضدفساد این است که اول: با اقدامات موفقیت‌آمیز هم‌تایان خود که گاهی مشکلات مشابهی داشته‌اند آشنا می‌شوند و می‌توانند با الگوگیری از آن‌ها توفیقاتشان را در کشورهای خود تکرار کنند؛ دوم: از طریق همکاری و هماهنگی با یکدیگر در برخورد با مفسدان، ضریب تأثیر اقدامات را به نحو قابل توجهی افزایش می‌دهند؛ سوم: از فرصت مشاوره‌های تخصصی بهره‌مند می‌گردند و در نتیجه از آزمون و خطا در طراحی برنامه‌های ضدفساد خلاصی می‌یابند؛ و چهارم این که همواره در جریان روزآمدترین شیوه‌های ضدفساد اجرا شده در نقاط مختلف جهان قرار می‌گیرند و قادرند به‌سهولت نسبت به اقتباس و بومی‌سازی این روش‌ها در قلمرو خود اقدام نمایند. گردهمایی جهانی مبارزه با فساد و کنفرانس بین‌المللی ضدفساد از مصادیق بارز چنین تعاملاتی هستند.

د) شبکه‌سازی برای به اشتراک‌گذاری تجارب

به موازات تعامل مستقیم در چارچوب کنفرانس‌ها و گردهمایی‌ها، ظهور و فراگیری گسترده‌ی فضای مجازی این امکان ارزشمند را مهیا ساخته است که کشورها بتوانند با شبکه‌سازی و ورود به یک شبکه‌ی درهم‌تنیده از موجودیت‌های ضدفساد، به‌صورت آنی و پیوسته از راه دور با یکدیگر ارتباط باشند و به هماهنگ‌سازی فعالیت‌ها و به اشتراک‌گذاری اطلاعات، تجارب، روش‌ها، داده‌ها و ظرفیت‌ها مبادرت ورزند. برای مثال پایگاه اینترنتی انجمن مراجع ضدفساد فضای مناسبی را برای تبادل اطلاعات، ارایه‌ی گزارش، انتشار اخبار ضدفساد و فعالیت‌های همایشی و به اشتراک‌گذاری قوانین و ادبیات ضدفساد به‌صورت آنلاین در اختیار اعضا می‌گذارد.

ه) فعالیت‌های پژوهشی و تولید محتوا

رویکرد فنی و تخصصی به معضل فساد موجب شده است تا کشورهای پیشرفته، زمان و هزینه‌ی قابل توجهی را به فعالیت‌های پژوهشی و مطالعاتی و تولید محتوای علمی در این زمینه اختصاص دهند و برنامه‌های پژوهشی متنوعی را به اجرا گذارند. نتایج این پژوهش‌ها بدون تردید می‌تواند در راستای عمق‌بخشی به اقدامات ضدفساد و افزایش ضریب تأثیر و موفقیت آن‌ها نقش به‌سزایی داشته باشد. در کنار تولید محتوای پژوهشی، مسأله‌ی توزیع مناسب و قرار دادن آن در دسترس مخاطبان نیز حائز اهمیت است. لذا آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد محصولات پژوهشی خود را در قالب‌های مختلفی همچون کتاب، کتابچه‌ی راهنما، گزارش، بولتن، مجلات علمی و سایت‌های اینترنتی برای استفاده‌ی عموم عرضه می‌کنند. همچنین برخی از آن‌ها مانند آکادمی مالزی و ارمنستان اقدام به ایجاد کتابخانه‌های تخصصی، بانک‌های اطلاعاتی و مراکز اسناد با تمرکز کامل بر مطالعات ضدفساد کرده‌اند که این منابع عظیم محتوایی می‌تواند اطلاعات و تجارب ارزشمندی را در اختیار دانشجویان و یا کارشناسان میدانی قرار دهد.

و) معیارسازی و شاخص‌سازی برای فساد

طبیعتاً فساد یک موضوع ملموس و عینی نیست بلکه ممکن است در لایه‌های روابط اجتماعی پنهان باشد. لذا برای تشخیص درست میزان وجود این معضل در یک جامعه باید به فساد کمیّت بخشیم تا از این طریق بتوانیم ارزیابی کنیم که کشور مورد مطالعه‌ی ما چقدر پاک و عاری از فساد است یا چقدر به فساد مبتلا دارد. بدون شک کمی‌سازی مستلزم وجود معیارها و شاخص‌هایی است که مبنای تحلیل میزان دوری و نزدیکی به فساد قرار گیرد. لذا یکی از وظایف مهم برخی آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد طراحی و تعریف همین معیارها و شاخص‌ها است.

به عنوان مثال سازمان شفافیت بین‌المللی با تعیین شاخص‌هایی چون شاخص ادراک فساد برای تشخیص کمیّ میزان فساد در رتبه‌بندی دولت‌ها و یا فسادسنج جهانی توانسته است مبارزه با فساد را در اولویت اهداف دولت‌ها قرار دهد. همچنین گروه مبارزه با فساد اینترپل، دستورالعمل‌ها و مراجعی را برای مجریان قانون در سراسر جهان تدوین کرده است که در این دستورالعمل‌ها بهترین رویه‌ها به آنان معرفی می‌شود. به یمن وجود چنین شاخص‌هایی کشورها می‌توانند به سهولت جایگاه خود بر روی نردبان فسادستیزی را در قیاس با همتایانشان مشاهده کنند و بکوشند با برنامه‌ریزی‌های دقیق این جایگاه را مستمراً ارتقا بخشند. این شاخص‌ها از سوی دیگر می‌تواند حس رقابت جوی کشورها را در مبارزه‌ی جدی‌تر با معضل فساد برای نیل به جایگاه ارزشمند پاک‌ترین دولت برانگیزد.

ز) نظارت، رصد، ارزیابی و بازخوردگیری

هرچند که آکادمی‌ها و نهادهای مشابه، شأن اجرایی و کارگزاری قهری در عملیات ضدفساد مانند دستگیری و مجازات مفسدان ندارند، لکن وظیفه‌ی خطیر نظارت بر وضعیت شیوع فساد در جامعه، رصد اقدامات نهادهای مسئول و نیز ارزیابی و بازخوردگیری از میزان موفقیت و تأثیر برنامه‌های آموزشی آکادمی‌ها برعهده‌ی آنها است؛ زیرا بدون ارزیابی و بازخوردگیری، یک آکامی نمی‌تواند به روشنی دریابد تعلیماتی که به کارشناسان میدانی ضدفساد ارایه کرده است، چقدر در صحنه‌ی واقعی برای آنان مثرثمر بوده و موجب ارتقای توانمندی‌هایشان شده است. لذا اصل مخاطب‌محوری اقتضا می‌کند که آکادمی‌ها در گام نخست نظارت و رصد دقیق و مستمری بر وضعیت جامعه از حیث فسادخیزی داشته باشند و با یافتن منشأ کاستی‌ها، محتوای آموزشی خود را با هدف رفع این کاستی‌ها طراحی نمایند و در گام دوم نیز پس از اجرای برنامه‌های آموزشی به ارزیابی و بازخوردگیری از مخاطبان مبادرت ورزند تا ضعف‌های احتمالی در برنامه‌های آتی برطرف گردد.

ح) فعالیت‌های رسانه‌ای و تبلیغی ضدفساد

به موازات فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی که اغلب در ارتباط با کارشناسان ضدفساد صورت می‌گیرد، آکادمی‌ها و نهادهای مشابه برنامه‌های متنوعی را نیز با هدف اطلاع‌رسانی به توده‌های مردم به اجرا می‌گذارند؛ زیرا اصل فرهنگ‌سازی در امر مقابله با فساد ایجاب می‌کند که اگر قرار است مردم به عنوان قربانیان اصلی اقدامات مجرمانه از حالت انفعالی خارج شده و گام در میدان مقابله با

این پدیده‌ی شوم بگذارند، لازم است فرهنگ فسادستیزی در قالب یک هنجار اجتماعی ارزشمند میان آنان نهادینه و مرسوم گردد و نسبت به شیوه‌های مقابله با فساد آگاهی کافی پیدا کنند. از همین رو شاهد هستیم که آکادمی‌ها با درک درست این مهم، بخش قابل توجهی از اقدامات متداول خود را به برنامه‌های رسانه‌ای مانند برگزاری مناظره‌های تلویزیونی یا فیلم‌های تبلیغاتی اختصاص داده‌اند تا ضمن فرهنگ‌سازی و روشنگری عمومی، یک جوّ ضدیت با مظاهر فساد خصوصاً ارتشاء را در جوامع ایجاد نمایند.

در این زمینه می‌توان ابتکارات خلاقانه و بدیعی را از سوی نهادهای مختلف مشاهده کرد. برای مثال طرح اعطای جوایز به فعالان ضدفساد توسط آکادمی هند و یا طرح راه‌اندازی کمپین اسکناس صفر روپیه در هند که به‌وسیله‌ی سازمان جهانی نمایندگان پارلمانی علیه فساد موارد قابل توجهی هستند و یا انجمن مراجع ضدفساد به تولید فیلم‌های تبلیغاتی و آموزشی و به اشتراک‌گذاری آن‌ها برای افزایش آگاهی‌های عمومی از فساد می‌پردازد.

۳. ایران و همکاری با نهادهای بین‌المللی ضدفساد

لزوم مبارزه‌ی عملی جدی و ریشه‌ای با مفساد اقتصادی و اداری در جمهوری اسلامی ایران و پرهیز از اقدامات نمایشی و شعاری در این عرصه اهمیتی انکارناپذیر دارد. تجربه‌ی انباشته در سطح جهانی نشان می‌دهد که برای تحقق هدف مقابله با فساد در کشور، نهادهای نظارتی و قضایی جمهوری اسلامی ایران باید پشتوانه‌ای غنی از روزآمدترین ابزارها و شیوه‌های ضدفساد در اختیار داشته باشند و متخصصان و کارشناسان مجرب را در این راستا تربیت نمایند. آن‌ها همچنین احتیاج مبرمی به برقراری تعاملات گسترده و مستمر با نهادهای مشابه در سایر کشورها به ویژه آکادمی‌های ضدفساد به‌منظور تبادل دیدگاه‌ها و تجربیات دارند. تنها از رهگذر این تعاملات است که نقاط ضعف برنامه‌های فسادستیزی، دلایل بروز آن‌ها و راه‌حل‌های ممکن بر مسئولان و برنامه‌ریزان امر مکشوف می‌گردد.

با این حساب طبعاً تقویت نهادهای قضایی و نظارتی کشور در عرصه‌ی مقابله با فساد در دو بعد نظری و عملی از طریق ارایه آموزش‌های پیشرفته و تجهیز آن‌ها به روزآمدترین شیوه‌های مبارزه با فساد در سراسر جهان اهمیت بسیاری دارد و ضامن موفقیت و اثربخشی برنامه‌های ضدفساد در کشور است. چه‌بسا یکی از دلایل مهم ناکارآمدی اقدامات صورت گرفته تا کنون برای جلوگیری از فساد اداری و انسداد مجاری بروز این معضل، همانا بیبهره بودن مجریان امر از آموزش‌ها، مهارت‌ها و تجربیات لازم باشد که نتیجه‌ی آن را در افزایش تصاعدی آمار پرونده‌های فساد، اطلاعاتی دادرسیها و عدم بازدارندگی مجازات‌ها و اقدامات تنبیهی مشاهده می‌کنیم. بدون تردید مسئولیت طراحی و اجرای این برنامه‌های تحقیقاتی و آموزشی و ارتباط‌گیری با نهادهای مختلف ضدفساد در نقاط مختلف جهان برای استفاده از تجربیات آن‌ها برعهده‌ی سازمان بازرسی کل کشور است و فراهم شدن مقدمات تشکیل آکادمی ضدفساد در چارچوب این سازمان را نیز می‌توان اقدامی در راستای انجام همین مسئولیت خطیر تلقی کرد. بخش پایانی مقاله به بررسی تعاملات برون‌مرزی سازمان بازرسی

کل کشور با نهادهای ملی و بین‌المللی در راستای تبادل تجربیات و طراحی و اجرای فعالیت‌های مشترک ضدفساد اختصاص دارد. نگارنده پس از توصیف وضعیت کنونی ارتباطات سازمان با خارج از کشور و برشمردن مجاری این ارتباط، نیم‌نگاهی نیز به چشم‌انداز آینده و برنامه‌های در دست انجام داشته و پیشنهادهایی را ارائه نموده است.

۳- ۱. نگاهی به تعاملات بین‌المللی سازمان بازرسی^۱

الف) منطق رویکرد بین‌المللی سازمان بازرسی

سازمان بازرسی کل کشور براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی وظیفه‌ی نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در کشور را بر عهده دارد و علی‌القاعده متولی نظارت، بازرسی، مقابله با سوءجریان اداری - مالی و مبارزه با فساد در داخل کشور است. یکی از وجوه اصلی فعالیت‌های سازمان بازرسی، رسیدگی به شکایات مردمی است که آموذزمان‌ها در سراسر جهان عهده‌دار آن هستند و لذا سازمان بازرسی کل کشور براساس تعاریف کلاسیک بین‌المللی، آموذزمان جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. البته این سازمان نام خاص آموذزمان ندارد لکن عملاً در چارچوب فعالیت‌های آموذزمانی عمل می‌کند.

شاید در نگاه اول چنین به نظر آید که سازمان بازرسی ارتباطی با امور بین‌المللی ندارد اما واقعیت موجود در جامعه‌ی بین‌المللی برخلاف این پندار است. به‌خصوص اگر کشوری بخواهد یک سیستم نظارت و بازرسی به‌روز و کارآمد داشته باشد و از تجربیات کشورهای پیشرو در امر نظارت، بازرسی، مقابله با فساد و سوءجریان استفاده کند، ناگزیر از برقراری تعاملات گسترده‌ی بین‌المللی است. لذا می‌توان گفت بخشی از جورچین دیپلماسی کشور را دیپلماسی نظارت و بازرسی تشکیل می‌دهد که سازمان بازرسی در این عرصه ایفای نقش می‌کند.

سازمان بازرسی کل کشور به عنوان مهم‌ترین نهاد پیش‌تاز مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران، با درک صحیح تحولات جهانی که همکاری با طیف وسیعی از نهادهای مشابه را در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی برای مقابله‌ی مؤثر با معضل فساد ایجاد می‌کند، فعالیت‌های بین‌المللی خود را از طریق اداره‌ی امور بین‌الملل از خردادماه سال ۱۳۷۶ متناسب با اهداف و وظایفش و در انطباق با قوانین و مقررات داخلی و بین‌المللی توسعه داده است. تعامل با دستگاه‌های نظارت و بازرسی، نهادهای مبارزه با فساد و نهادهای رسیدگی‌کننده به شکایات مردمی (آموذزمانی) در سطوح منطقه‌ای، قاره‌ای و بین‌المللی برای ارتقای کارایی فعالیت‌های سازمان ازجمله اهداف این اداره بوده است. به استناد پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان بازرسی، اهم وظایف اداره‌ی امور بین‌الملل عبارت‌اند از:

■ شناسایی سازمان‌های نظارت و بازرسی، نهادهای مبارزه با فساد و آموذزمانی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی و اطلاع‌رسانی از مبانی و عملکرد آن‌ها و تنظیم سندهای همکاری با آن‌ها؛

۱- اطلاعات مندرج در این بخش از خلال مصاحبه حضوری نگارنده با دکتر منصور آقامحمدی، معاون امور بین‌الملل دفتر ریاست سازمان بازرسی کل کشور در اسفند ۱۳۹۴ به‌دست آمده است.

- معرفی سازمان و دستاوردهای آن در حوزه‌های نظارت، بازرسی، مبارزه با فساد و رسیدگی به شکایات مردمی به دستگاه‌های هم‌تراز و نهادهای مرتبط؛
- تسهیل ارتباط بخش‌های تخصصی سازمان با سازمان‌های ذی‌ربط؛
- شناسایی مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی مرتبط با فعالیت‌های سازمان و اطلاع‌رسانی اجلاس‌ها و سمینارهای منطقه‌ای، قاره‌ای و بین‌المللی و حضور فعال، مؤثر و سازنده در مجامع مرتبط با فعالیت‌های سازمان؛
- عضویت در نهادهای منطقه‌ای، قاره‌ای و بین‌المللی مرتبط با فعالیت‌های سازمان از قبیل انجمن آمبودزمان آسیایی (AOA)، انجمن بین‌المللی مراجع مبارزه با فساد (IAACA) و مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی (IOI)؛
- روش‌شناسی بازرسی و کشف آخرین سازوکارهای بازرسی و استفاده از دستاوردهای آن‌ها برای ارتقا و توسعه‌ی فعالیت‌های سازمان، اتخاذ رویکرد مقایسه‌ی تطبیقی بین قوانین و آیین‌نامه‌های سازمان با سازمان‌های هم‌تا در دیگر کشورها؛
- ترجمه‌ی مقالات علمی، تخصصی و فنی در حوزه‌ی بازرسی در راستای ارتقای سطح علمی کارشناسان؛
- برگزاری اجلاس‌های منطقه‌ای و قاره‌ای؛
- تهیه‌ی الگوی همکاری و فعالیت‌های مشترک بین سازمان و نهادهای مشابه از طریق تفاهم‌نامه‌ی همکاری.^۱

ب) فعالیت‌های بین‌المللی، منطقه‌ای و دوجانبه

مسئولین سازمان در راستای تحقق اهداف این نهاد از سال‌ها پیش در پی ارتقای سطح تعاملات و همکاری‌های بین‌المللی با نهادهای مشابه بودند. بدین منظور سنگ بنای انجمن آمبودزمان آسیایی گذاشته شد و از سال ۱۹۹۶ به همت سازمان بازرسی ایران، وزارت نظارت جمهوری خلق چین، نهاد بازرسی کشور پاکستان (وفاقی مُحْتَسِب)، کمیسیون مبارزه با فساد و صیانت از حقوق مدنی جمهوری کره‌ی جنوبی و کشورهای دیگری همچون ژاپن و هنگ‌کنگ، یک انجمن غیردولتی غیرسیاسی و تخصصی تأسیس گردید. از همان ابتدا سازمان بازرسی به عنوان یکی از اعضای مؤسس و عضو هیأت مدیره در انجمن فعال بود و در حال حاضر علاوه بر عضویت هیأت مدیره، خزانه‌دار کل انجمن در قاره‌ی آسیا است که این سمت در آخرین اجلاس انجمن در اسلام‌آباد پاکستان به ریاست سازمان بازرسی تفویض شد.

سازمان بازرسی همچنین به عضویت مؤسسه‌ی آمبودزمان بین‌المللی درآمده است که دبیرخانه‌ی آن در اتریش قرار دارد. انجمن بین‌المللی مراجع ضدفساد هم نهاد بین‌المللی دیگری است که سازمان بازرسی با آن تعامل و همکاری دارد. این انجمن از سال ۲۰۰۶ رسماً فعالیت خود را آغاز کرد و سازمان بازرسی نیز یکی از اعضای آن محسوب می‌شود. آخرین اجلاس این انجمن در

۱- پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان بازرسی کل کشور:

اواخر اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵ در کشور چین تشکیل برگزار شد. بدین ترتیب سازمان بازرسی در سطح بین‌المللی با سه تشکل نامبرده تعامل و همکاری دارد که از این‌بین به انجمن آموذزمان آسیایی و مؤسسه‌ی آموذزمان بین‌المللی حق عضویت می‌پردازد.

به موازات همکاری با نهادهای مذکور در سطح بین‌المللی، سازمان بازرسی فعالیت‌هایی را نیز در سطح منطقه‌ای آغاز کرده است که اقدام اخیر آن تأسیس مرکز همکاری منطقه‌ای دستگاه‌های ضدفساد و آموذزمان‌های اِکو بود که سازمان بازرسی به عنوان دبیرخانه‌ی این مرکز انتخاب شد. تاکنون از بین ده کشور عضو اِکو، چهار کشور ایران، افغانستان، پاکستان و تاجیکستان اساسنامه‌ی مرکز را تأیید کرده‌اند. مجلس شورای اسلامی ایران در سال ۱۳۹۴ اساسنامه‌ی مرکز را تصویب نمود. طبق قانون اگر پارلمان‌های چهار کشور اساسنامه‌ی مرکز را از تصویب بگذرانند، اساسنامه لازم‌الاجرا می‌گردد. این فعالیت منطقه‌ای در نتیجه‌ی همکاری سازمان بازرسی، وزارت امور خارجه و دبیرخانه‌ی اِکو در تهران صورت پذیرفت.

همچنین طرح منطقه‌ای دیگری برای هشت کشور اسلامی در حال توسعه (D8) در دست انجام است که قرار است در قالب اتحادیه‌ی ضدفساد کشورهای اسلامی در حال توسعه (شامل ایران، بنگلادش، پاکستان، مالزی، نیجریه، مصر، ترکیه و اندونزی) برای همکاری‌های ضدفساد شکل بگیرد. کارهای مقدماتی این طرح به پایان رسیده و وزارت امور خارجه آن را تأیید کرده است.

سومین بخش از فعالیت‌های برون‌مرزی سازمان بازرسی تعاملات دوجانبه است. سازمان قصد دارد با کشورهای پیشرو در امر نظارت و بازرسی و مبارزه با فساد که در پاک‌دستی و شفافیت‌زبانزد هستند، ارتباط و همکاری مؤثر داشته باشد. از جمله‌ی این کشورها دانمارک است که براساس آمار سازمان شفافیت بین‌المللی، پاک‌دست‌ترین و شفاف‌ترین کشور جهان به شمار می‌آید. در سال ۱۳۹۳ تفاهم‌نامه‌ی خوبی میان آموذزمان دانمارک و سازمان بازرسی منعقد شد که تأکید آن بر تبادل تجربیات و کارشناسان و برگزاری دوره‌ها و سمینارهای آموزشی بود. به محض انعقاد این تفاهم‌نامه، کارهای عملیاتی اجرای آن آغاز گردید. به‌طوری‌که مدتی پس از امضای تفاهم‌نامه رئیس بازرسی دانمارک به ایران سفر کرد و میهمان سازمان بازرسی بود. پس از آن یک دوره‌ی آموزشی با حضور معاون آموذزمان دانمارک برای مدیران کل سازمان در سراسر کشور برگزار شد. دومین سمینار آموزشی مشترک میان ایران و دانمارک خردادماه ۱۳۹۵ به اجرا درآمد.

سازمان بازرسی علاوه بر دانمارک با کشورهای دیگری مانند چین، اندونزی، پاکستان، ترکیه و عراق نیز سند تفاهم امضا کرده است. همچنین اقدامات مشابهی با کشورهای کره‌ی جنوبی، ژاپن، روسیه و مالزی در آینده‌ی نزدیک صورت خواهد گرفت. سازمان در نظر دارد از رهگذر همکاری با این کشورها در راستای تبادل تجربیات گام بردارد. برای مثال همکاری‌های خوبی با چینی‌ها آغاز شده است. به‌طوری‌که در آذر ماه سال ۱۳۹۴ هیأتی به ریاست قائم‌مقام وزیر بازرسی و نظارت چین به ایران سفر کردند. برای این سفر یک دوره‌ی آموزشی با وزارت نظارت چین طراحی شده بود

که توسط هیأت چینی حول محور مسایل آموزشی برای کارکنان سازمان بازرسی به اجرا درآمد. سازمان نیز بنا دارد متقابلاً هیأتی را به چین و دانمارک اعزام نماید.

ج) آکادمی ضدفساد آسیایی

ازجمله خلأهای انجمن آمبودزمان آسیایی فقدان یک آکادمی پیشرو و کارآمد برای آموزش بازرسان سازمان‌های ضدفساد بود. لذا برای رفع این خلأ طرح ایجاد مرکز آموزش بازرسان آسیایی تهیه شد. ایده‌ی اولیه‌ی این طرح به ابتکار سازمان بازرسی ایران در جریان یازدهمین اجلاس انجمن در تایلند ارایه گردید که هم در مجمع عمومی و هم در جلسه‌ی هیأت مدیره با پیشنهاد جمهوری اسلامی ایران برای تأسیس آکادمی آموزشی انجمن آمبودزمان آسیایی موافقت به عمل آمد. نهایتاً قرار بر این شد که پس از فراهم شدن سازوکارهای لازم توسط سازمان بازرسی ایران و البته با مشورت اعضای هیأت مدیره، یک آکادمی در سطح منطقه‌ای به منظور آموزش نیروهای آمبودزمانی کشورهای عضو در جمهوری اسلامی ایران پایه گذاری گردد.

البته موضوعات و محتوای تدریس آکادمی هنوز قطعی نشده است لکن بدون تردید مسایلی مانند رسیدگی به شکایات مردم، آخرین یافته‌ها و تجربیات کشورها از لحاظ علمی و عملی و ویژگی‌هایی همچون شفافیت، پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری، پاک‌دستی و... مورد توجه آکادمی خواهند بود. آکادمی قصد دارد در این راستا از ظرفیت اساتید برجسته‌ی بین‌المللی همچون اساتید آکادمی مالزی و اتریش و اساتیدی از کانادا و استرالیا استفاده کند.

۳-۲. چشم‌انداز آینده‌ی فعالیت‌های سازمان بازرسی

سازمان بازرسی کل کشور در راستای تبدیل به یک نهاد ضدفساد پیشرو و روزآمد و قابل رقابت با نهادهای پیشرفته‌ی جهان، بیش از هر چیز نیازمند رویکردی علمی و تخصصی به معضل فساد و نیز درک اهمیت تعاملات گسترده و تنگاتنگ بین‌المللی است. خوشبختانه به نظر می‌رسد این رویکرد طی سال‌های اخیر در مسئولان ارشد سازمان شکل گرفته است تا جایی که آنان پژوهش‌محوری و ارتقای سطح همکاری‌های بین‌المللی را جزو ارکان اصلی چشم‌انداز آینده‌ی این نهاد ضدفساد در نظر می‌گیرند. در این زمینه ناصر سراج ریاست سازمان بازرسی کل کشور در گفت‌وگو با روزنامه ایران اظهار می‌دارد:

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی در رصد دایمی برای کسب تجارب جدید و انجام تحقیقات مختلف است. در آینده‌ای نه چندان دور ما اقدام به راه‌اندازی آکادمی ضدفساد نیز خواهیم کرد که در ارتباط نزدیک‌تر با سازمان‌های علمی و عملیاتی مبارزه با فساد در جهان، کار انتقال تجارب به نیروهای سازمان بازرسی را با جدیت و دقت بیشتری دنبال خواهد کرد. این مسأله به ویژه از آن جهت که ما از اعضای مهم «آمبودزمان آسیایی» هم هستیم می‌تواند اهمیت زیادی داشته باشد زیرا در برنامه‌های آتی ماست که در آینده، ایران را به «هاب»

منطقه‌ای دانش مقابله با فساد تبدیل نماییم.^۱

قاضی سراج دوره‌ی جدید در سازمان بازرسی کل کشور را دوره‌ی بازنگری عمیق و گسترده در روش‌های کارکردی این سازمان توصیف می‌کند که اقداماتی چون انجام مطالعات بنیادین و کاربردی از سوی محققان درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، برقراری ارتباط با مراکز دانشگاهی و علمی، طراحی و اجرای آموزش‌های کاربردی و تخصصی با هدف ارتقای دانش کارکنان، تکمیل گام‌های مقدماتی راه‌اندازی اولین آکادمی ضد فساد در جمهوری اسلامی ایران، بازنگری در دستورکار و اعضای کمیسیون‌های علمی - تخصصی در سطح مرکز و استان‌ها به منظور ایجاد سیستم پشتیبانی از تصمیم، تقویت منشورات علمی سازمان و استفاده از ظرفیت‌های دانشجویی در مقاطع دکتری و نخبگان سرباز در رشته‌های مرتبط از جمله اولویت‌های این دوره به شمار می‌آیند.^۲

نتیجه‌گیری

براساس یافته‌های این مقاله به نظر می‌رسد تحقق اهداف سازمان بازرسی کل کشور در مقابله‌ی مؤثر با فساد جز از رهگذر پیوستن سازمان به شبکه‌ی گسترده‌ی تعاملات منطقه‌ای و بین‌المللی با نهادهای ضد فساد مشابه و استفاده‌ی مستمر از تجربیات و امکانات وسیع آن‌ها امکان‌پذیر نیست. سازمان بازرسی هم‌اکنون تنها با سه نهاد بین‌المللی که اشاره شد ارتباط دارد در حالی که دامنه‌ی این ارتباطات باید بسیار گسترش یابد و طیف متنوعی از نهادهای بین‌المللی و غیردولتی را شامل شود. در این زمینه همکاری با برخی نهادها از جمله آکادمی ضد فساد بین‌المللی، سازمان شفافیت بین‌المللی و گروه ضد فساد اینترپل اهمیت بیشتری دارد. برای مثال سازمان بازرسی هنوز عضو آکادمی بین‌المللی نیست زیرا این آکادمی در چارچوب کنوانسیون ضد فساد ملل متحد فعالیت می‌کند و از سوی دولت جمهوری اسلامی ایران، وزارت دادگستری به عنوان مرجع ملی طرف حساب این کنوانسیون انتخاب شده است. لذا برای عضویت ایران در آکادمی بین‌المللی باید مرجع ملی کشور یعنی وزارت دادگستری پیش‌قدم شود و مقدمات این کار را فراهم نماید که این اقدام هنوز صورت نگرفته است. همچنین سازمان باید اهمیت بسیاری برای رتبه‌بندی کشورها از حیث میزان پاک‌دستی یا فسادخیزی که توسط سازمان شفافیت بین‌المللی تهیه و منتشر می‌شود قائل باشد و در همکاری با سایر نهادهای کشور، برنامه‌ی منسجمی را برای بهبود جایگاه ایران در این رتبه‌بندی معتبر بین‌المللی به اجرا گذارد. یکی از دلایل رتبه‌ی نه چندان مطلوب ایران در فهرست سازمان شفافیت بین‌المللی، عدم تعامل کافی با این سازمان برای در اختیار قرار دادن اطلاعات و داده‌های درست از وضعیت ایران بوده که موجب شده است سازمان شفافیت اطلاعات خود را در مورد جمهوری اسلامی ایران از برخی منابع نامعتبر تهیه کند. لذا فعالیت‌های بین‌المللی سازمان بازرسی در مسیری قرار گرفته است

۱- ناصر سراج در گفتگو با روزنامه ایران، ۱۳۹۳/۹/۳:

<http://iran-newspaper.com/newspaper/BlockPrint/40224>

۲- ناصر سراج در مراسم سالروز تأسیس سازمان بازرسی کل کشور:

<http://bazresi.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=1&pageid=616&newsview=380>

که موجب ارتقای جایگاه کشور در رده‌بندی کشورها از لحاظ میزان فساد گردد. ارتقای روابط با سایر کشورها، تأسیس نهادهای آموزشی و برگزاری دوره‌ها یقیناً تأثیر مثبتی در این زمینه خواهد داشت و اکنون ما می‌توانیم روند رو به رشد جایگاه کشور در فهرست سازمان شفافیت را مشاهده کنیم. برای مثال جمهوری اسلامی در عرض سه سال از رتبه‌ی ۱۴۴ به رتبه‌ی ۱۳۰ رسیده است که این جابه‌جایی نشان‌دهنده‌ی حرکت پیش‌رونده‌ی کشور در مسیر پاک‌دستی و مقابله با فساد است. البته بهبود رتبه‌ی فسادستیزی جمهوری اسلامی در مقدمات سازمان بازرسی به تنهایی نیست بلکه یک عزم ملی را طلب می‌کند و مجموعه‌ای از بخش‌های مختلف کشور در قوای سه‌گانه باید بکوشند تا وضعیت کنونی ارتقا یابد؛ اما سازمان بازرسی تلاش‌هایی را آغاز کرده و قرار است دیداری با مقامات سازمان شفافیت که در برلین آلمان مستقر است داشته باشد تا از رهگذر افزایش تعاملات دوجانبه و پاسخ‌گویی به موقع نهادهای ایرانی، مجاری و منابع اطلاع‌رسانی ایران به سازمان شفافیت تصحیح شوند تا رتبه و جایگاه ایران در رده‌بندی کشورها واقعی‌تر گردد.

به موازات گسترش فعالیت‌های بین‌المللی، سازمان بازرسی نیازمند تعاملات تنگاتنگ منطقه‌ای و دوجانبه با هم‌تایان خود در آسیا و خاورمیانه است. این تعاملات و همکاری‌ها به‌دلیل پیوندهای عمیق فرهنگی و تمدنی با همسایگان و وجود مشکلات مشابه و دغدغه‌های مشترک بسیار مؤثر خواهد بود. لذا پیشنهاد می‌شود همکاری با آکادمی‌های همسایه مانند آکادمی عراق و ارمنستان در اولویت قرار گیرد. همچنین افزایش مناسبات با آکادمی‌ها و آمبودزمان‌های کشورهای اسلامی مانند آکادمی مالزی یا کمیسیون ریشه‌کنی فساد اندونزی به‌دلیل وجود مفاهیم دینی و حقوقی مشترک مانند «حق الناس» یا «بیت‌المال» می‌تواند بستر فراخی را برای الگوگیری و اقتباس از تجربیات موفق این کشورها در زمینه‌ی مقابله با فساد فراهم سازد.

فهرست منابع:

- ۱- آقامحمدی، منصور (معاون دفتر ریاست و همکاری‌های بین‌المللی سازمان بازرسی کل کشور) (۱۳۹۴)؛ مصاحبه با نگارنده، ۲۵ اسفند.
- ۲- جکسون، رابرت و گئورگ سورنسون (۱۳۸۵)؛ درآمدی بر روابط بین‌الملل، ترجمه‌ی مهدی ذاکریان و دیگران، تهران: نشر میزان.
- ۳- دوئرتی، جیمز و رابرت فالتزگراف (۱۳۹۰)؛ نظریه‌های متعارض در روابط بین‌الملل، ترجمه وحید بزرگی و علیرضا طیب، تهران: انتشارات قومس.
- ۴- رسولی ثانی آبادی، الهام (۱۳۹۳)؛ درآمدی بر مهم‌ترین مفاهیم و اصطلاحات روابط بین‌الملل، تهران: نشر تیسرا.

۵- سراج، ناصر (رییس سازمان بازرسی کل کشور) (۱۳۹۳)؛ گفت‌وگو با روزنامه ایران

<http://iran-newspaper.com/newspaper/BlockPrint/40224>

۶- سراج، ناصر (رئیس سازمان بازرسی کل کشور)، (۱۳۹۳)، سخنرانی در مراسم سالروز تأسیس سازمان بازرسی کل کشور:

<http://bazresi.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=1&pageid=616&news-view=380>

۷- قوام، سید عبدالعلی، (۱۳۸۳)، اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل، تهران: انتشارات سمت.

۸- قوام، سید عبدالعلی، (۱۳۸۴)، روابط بین‌الملل: نظریه‌ها و رویکردها، تهران: انتشارات سمت.

۹- گریفیتس، مارتین، (۱۳۸۸)، دانشنامه‌ی روابط بین‌الملل و سیاست جهان، ترجمه‌ی علیرضا طیب، تهران: نشر نی.

۱۰- مشیرزاده، حمیرا، (۱۳۸۶)، تحول در نظریه‌های روابط بین‌الملل، تهران: انتشارات سمت.

1- Griffiths, Martin, Steven C. Roach and M. Scott Solomon, (2009); *Fifty Key Thinkers in International Relations*, London and New York: Routledge.

2- Thompson, Kenneth W, (1980); *Masters of International Thought*, Louisiana State University Press.

3- Dunne, Tim, (2001); "Liberalism", in John Baylis and Steve Smith (Eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press.

بررسی و شناخت وظایف حاکمیتی، تصدی‌گری دولت و جایگاه آن در تنظیم برنامه‌های راهبردی، نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌های کشور (چالش‌ها، راهکارها، تلاش‌ها)

حبیب‌الله فتاحی اردکانی^۱
دکتر سید اکبر نیلی پور طباطبایی^۲
دکتر سعید خزایی^۳

چکیده

در کلیه سیستم‌ها و نظام‌های حقوقی و سیاسی دنیا صرف‌نظر از گرایش‌های مختلف، دولت‌ها دارای دو وظیفه و کارکرد اصلی حاکمیتی و تصدی‌گری می‌باشند که توسط نهادها و دستگاه‌های مسئول به اجرا گذاشته می‌شود. امور حاکمیتی شامل سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی به‌دلیل سطح و جایگاه دارای اهمیت مضاعف است و تصدی‌گری آن دسته از وظایفی را در بر می‌گیرد که قابل واگذاری به مردم و بخش خصوصی باشد. در نظام جمهوری اسلامی ایران، دولت در یک فرآیند دگردیسی رو به جلو تغییر و تحولات مثبتی را به‌خصوص در دوران پس از جنگ با تدوین و اجرای طرح‌های توسعه و برنامه‌های راهبردی و پنج ساله و ابلاغ سیاست‌های اصل ۴۴ و برنامه‌ی اقتصاد مقاومتی تجربه نموده که از این نظر قابل توجه و امان‌نظر می‌باشند.

در این مقاله ضمن بررسی جایگاه حقوقی، قانونی، و ویژگی‌های هریک، همچنین نقطه‌نظرات مربوط به این بحث درخصوص دستگاه‌های حاکمیتی با ارزیابی روند برخی اقدامات در کشور، پیشنهادها و راهکارهایی برای ارتقای آن و به‌منظور بهره‌برداری در تنظیم اسناد و برنامه‌های راهبردی و سالیانه، همچنین فرایند ارزیابی عملکرد دستگاه‌های حاکمیتی ارایه گردیده است.

واژگان کلیدی: امور حاکمیتی، تصدی‌گری، ساختار و وظایف دولت، برنامه‌ریزی راهبردی، نظارت و ارزیابی عملکرد

۱- دانشجوی دکتری مدیریت منابع انسانی - سرپرست دفتر توسعه نظارت همگانی سازمان بازرسی کل کشور

۲- استادیار و رئیس پژوهشکده مدیریت منابع انسانی

۳- دانشیار و رئیس مرکز آینده‌پژوهی دانشگاه تهران

حکومت و دستگاه‌های حاکمیتی:

در مورد اصطلاح دولت و حکومت نقطه نظرات متنوعی جود دارد اما آنچه در این تحقیق دنبال می‌شود، حکومت^۱ به معنای ساختار کلان و نظام دیوانی مستقر در یک کشور به عنوان وسیله‌ای برای اعمال تصمیمات و وظایف دولت است. لذا آن را در هر یک از شکل‌های مختلف سیاسی، اجتماعی، فلسفی، حقوقی که بدانیم در قالب سه بخش مجریه، قضاییه و مقننه به کار اداره امور جامعه اشتغال دارد و وظیفه اصلی در میان این سه بخش برعهده دولت^۲ به عنوان هیأت وزیران و مجموعه دستگاه‌های اداری و اجرایی است، وضعیتی که در فلسفه‌ی سیاسی از قرون گذشته تاکنون ادامه یافته است.

آدام اسمیت در کتاب ثروت ملل از وظایف و نقش‌های سه گانه‌ی دولت نام می‌برد که عبارت‌اند از:

۱. حفظ و حراست اجتماع از قهر و حيله‌ی اجتماعات دیگر (نظم و امنیت)
 ۲. حمایت از هر عنصر اجتماع در برابر ظلم و زورگویی اعضای دیگر جامعه (استقرار عدالت)
 ۳. برپایی و نگهداری نهادهای اجتماعی و خدمات عمومی دارای منفعت اجتماعی (وظایف عمومی)
- این نظریه بعدها موجب پی‌ریزی دولت‌های رفاه در شکل امروزی گردید که وظایف بیشتری را در تأمین آزادی و آسایش، توسعه و امنیت، مالکیت خصوصی و ارتقای سطح رفاه اجتماعی افراد برعهده گرفتند.

با مطالعات موقعیت سیاسی و اقتصادی کشورها، ما از مرحله پایان جنگ دوم جهانی در ادبیات توسعه اقتصادی، شاهد بروز سه نوع دولت هستیم:

۱. دوره دولت‌های بزرگ
 ۲. دوره دولت حداقل
 ۳. دوره حکمرانی خوب
- دوره اخیر از اواخر دهه‌ی ۱۹۹۰ و به دنبال افزایش بحران‌های مالی، عملکرد اقتصاد جهانی، توصیه‌های سیاستی دانشمندان جامعه‌شناسی و علوم سیاسی به وجود آمده است و این روند ادامه دارد. براساس تعریف برنامه‌ی عمران سازمان ملل متحد، حکمرانی خوب عبارت است از مدیریت امور عمومی براساس حاکمیت قانون، دستگاه قضایی کارآمد و عادلانه و مشارکت گسترده مردم در فرآیند حکومت‌داری (9: Isabelle Johnson, 1997). بانک جهانی حکمرانی خوب را براساس شش ویژگی زیر تعریف می‌کند (kaufman, et al 2006, September):

- صدا (اعلام) و پاسخ‌گویی؛
- بی‌ثباتی سیاسی و خشونت؛
- اثربخشی دولت: کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله؛

1- Government

2- Stute

- بار مالی مقررات: مقررات اضافی و هزینه‌های آن؛

- حاکمیت قانون؛

- فساد؛

- هر اندازه ویژگی‌های مثبت مانند حاکمیت قانون، پاسخ‌گویی و اثربخشی دولت در یک جامعه بیشتر و فساد، مقررات اضافی و بی‌ثباتی سیاسی و خشونت کمتر باشد حکمرانی در آن جامعه برای نیل به توسعه‌ی اقتصادی مناسب‌تر خواهد بود (میدری، ۱۳۸۵).

در دو دهه‌ی اخیر توجه بیش از اندازه‌ی مکاتب مدیریتی به مسایل حقوق شهروندی و مشارکت همگانی در پرتو تغییر و تحولات اجتماعی و سیاسی، نگاه‌ها به بازسازی و ارتقای جایگاه دولت در بحث پاسخ‌گویی به نیازهای شهروندان جلب شده و در نتیجه مفهوم خدمات دولت نوین مطرح گردیده که به دنبال خدمتگذاری بیشتر است. مدیریت دولت جدید در مقابل مدیریت دولت قدیم دارای آموزه‌هایی است از جمله:

۱. خدمات‌رسانی کنید نه فرماندهی؛

۲. منفعت عمومی هدف است نه محصول جانبی؛

۳. استراتژیک فکر کنید و دموکراتیک عمل نمایید؛

۴. به شهروندان خدمات‌رسانی کنید نه مشتریان؛

۵. پاسخ‌گویی ساده نیست. کارکنان دولت باید به چیزی بیش از بازار توجه داشته باشند؛

۶. خدمات دولتی نوین در رویکردش به مدیریت و سازمان‌دهی بر اهمیت مدیریت از طریق افراد تأکید می‌کند؛

۷. برای شهروندان و خدمات دولتی فراتر از کارآفرینی ارزش‌فائل شوید (الوانی، جمالی، ابراهیمی، ۱۳۸۹).

البته پرداختن به موضوع حکمرانی خوب به صورت تخصصی و فراگیر جزو اهداف این بحث نیست لذا به دلیل اهمیت و همچنین ارتباط آن با مقوله‌ی خدمت‌رسانی دستگاه‌ها و پرداختن به آن در برنامه‌های راهبردی و هرگونه ارزیابی عملکرد صرفاً به صورت گذرا به آن اشاره‌ای گردید.

دانشمندان حقوق وظایف دولت را به دو دسته‌ی کلی تقسیم کرده‌اند:

تقسیم اعمال دولت به دو دسته‌ی حاکمیتی و تصدی‌گری اولین بار در حقوق اداری فرانسه مطرح شد و این برمی‌گردد به پذیرش مسئولیت مدنی دولت در پرداخت خسارتی که از اعمال حاکمیت برمی‌آید. لذا وظایف اداری برحسب این که متصدی آن در حال استفاده از اقتدار عمومی است به حاکمیتی و تصدی تقسیم شد. با این حال برخی معتقدند دوره‌ی حاکمیتی دولت سپری شده است و با پیشرفت جوامع توسعه‌یافته باوجود بخش خصوصی، تعاونی و... دولت از وظایف سنتی خودداری کرده و به تکالیف حاکمیتی خود که تأمین منابع، نظارت، مدیریت کلان است بپردازد.

وظایف حاکمیتی و نظارتی دولت: معمولاً به وسیله‌ی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی به اجرا درمی‌آید و مهم‌ترین وظیفه‌ی دولت به مفهوم تدوین استراتژی ملی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی

کلان و همچنین نظارت و کنترل و هماهنگی نمودن و همسو کردن منافع ملی با منافع خصوصی است. فعالیت‌های حاکمیتی شامل آن گروه از فعالیت‌ها می‌شوند که دولت به منظور ایجاد نظم و انضباط در جامعه و اجرای قوانین و اعمال نظارت بر فعالیت‌های افراد و بنگاه‌ها، به آن‌ها دست می‌زند. به عنوان مثال دولت با تعیین استانداردها، سعی می‌کند تولیدکنندگان را وادار به رعایت ضوابط خاصی بکند یا با به کارگیری مجموعه‌ای از امرونی‌ها با سیاست‌های تشویقی و تنبیهی فعالان عرصه‌ی اقتصاد را در مسیرهای موردنظر خود هدایت کند.

وظایف حاکمیتی هر دولتی نظیر برقراری امنیت، دفاع از مرزهای کشور، آموزش و پرورش رایگان برای همه و در تمام سطوح و همچنین تأمین آزادی‌های سیاست اجتماعی در حد قانون و ... (اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی) بدون اخذ وصول مالیات به عنوان امر حاکمیتی میسر نیست و در کشورهای پیشرفته دولت‌ها برای اخذ مالیات به ابزارهای مالی شهروندان دسترسی دارند. وظایف تصدی‌گری و بنگاهداری دولت: معمولاً به وسیله‌ی شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولتی به اجرا درمی‌آید و به اموری نظیر تجارت و تولید گفته می‌شود که طی آن دولت در نقش تاجر و صنعتگر به کارهایی می‌پردازد که بخش خصوصی و مردم نیز در روابط خصوصی انجام می‌دهند. حجم این گونه فعالیت‌ها در دولت‌های پیشرفته محدود به امور زیر بنایی و در حدی است که مکمل فعالیت‌های بخش خصوصی است یا برای اجرای وظایف حاکمیتی ضرورت دارد (ملک آرایی، ۱۳۹۳).

فعالیت‌های تصدی‌گری وقتی اتفاق می‌افتد که دولت به عنوان یک تولیدکننده و عرضه‌کننده‌ی کالا وارد بازار می‌شود و همانند یک بنگاه بخش خصوصی به استخدام عوامل تولید و فروش کالاها و خدمات اقدام می‌کند.

امروزه اقتصاددانان بر این باورند که دولت‌ها باید از فعالیت‌های تصدی‌گری دست‌بردارند و به فعالیت‌های حاکمیتی بپردازند؛ زیرا درگیر شدن دولت در فعالیت‌های تصدی‌گری از یک سو باعث می‌شود دولت نتواند وظایف حاکمیتی خود را به درستی انجام دهد و از سوی دیگر تصدی‌گری دولت به معنای نبود رقابت و مشارکت جدی مردم و بخش خصوصی در عرصه‌ی اقتصاد است و این خود به معنای عدم کارآمدی و کاهش بهره‌وری عوامل تولید است.

بنابراین توصیه می‌شود که دولت‌ها به وظایف امور حاکمیتی خود بسنده کرده و تا جایی که ممکن است از ورود به امور تصدی‌گری پرهیز نمایند. تصدی‌گری دولت علاوه بر آن که تشکیلات دولتی را توسعه می‌دهد بخش خصوصی را در جامعه تضعیف کرده و بهره‌وری کل را در جمع کاهش می‌دهد. اشتغال دولت به تصدی‌گری مشکل دیگری را نیز به وجود می‌آورد که همانا کم‌رنگ شدن وظیفه‌ی نظارتی دولت به فعالیت‌های بخش خصوصی است. دولتی که خود متصدی کارهای بخش خصوصی شده از نظارت و کنترل آن بخش بازمی‌ماند.

امور حاکمیتی و شمول آن در قوانین و مقررات ایران:

در قوانین ایران نخستین قانونی که به تقسیم‌بندی وظایف دولت اشاره داشته است قانون دعاوی افراد مصوب ۱۳۰۷ می‌باشد که به صورت ماده واحده تصویب شده است.

دو وظیفه‌ی حاکمیتی و تصدی‌گری دولت در ماده‌ی ۱۳۵ قانون برنامه چهارم توسعه مصوب سال ۱۳۸۳ در حوزه‌های «اجتماعی، فرهنگی، خدماتی، زیربنایی و اقتصادی» تنظیم و اعلام می‌گردد. طبق مصوبه‌ی سال ۱۳۸۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام، موارد شمول امور حاکمیتی که مسئولیت و تصدی آن بر عهده‌ی حکومت است عبارت از مجموعه‌ی نظام اعم از رهبری، سه قوه، نیروهای مسلح و سایر سازمان‌ها و نهادهای حاکمیتی است که مسئولیت‌های خود را در اجرای اصول ۲ و ۳ قانون اساسی به شیوه‌های زیر اعمال می‌کند:

- سیاست‌گذاری کلی، برنامه‌ریزی‌های کلان و وضع قوانین و مقررات و نظارت بر حسن اجرای آن‌ها؛
- حفظ نظام جمهوری اسلامی، استقلال، تمامیت ارضی، وحدت ملی و منافع ملی؛
- استقرار عدالت و تأمین آزادی‌های سیاسی و اجتماعی در حدود قانون و محو هرگونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی؛
- ایجاد زمینه و شرایط مناسب برای پیشرفت جامعه در امور اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و فضایل اخلاقی؛
- تأمین امنیت ملی و آمادگی دفاعی؛
- تأمین حقوق همه‌جانبه‌ی افراد و استقرار نظم و امنیت عمومی و قضایی؛
- تنظیم و تصویب بودجه‌ی سالانه‌ی کل کشور؛
- تنظیم سیاست و روابط خارجی.

درمورد شناخت مشاغل حاکمیتی، شاخص‌های ابلاغی دولت مطابق تصویب‌نامه‌ی شماره ۶۴۹۱۳/۶۳۴۶۷ مورخه ۸۹/۷/۲۰ معاون اول رئیس جمهور عبارت‌اند از:

الف- نوع وظایف واحد سازی در تطبیق یا امور حاکمیتی موضوع ماده ۸ قانون خدمات کشوری؛

ب- محل جغرافیایی استقرار پست سازمانی؛

ج- حساسیت شغل (پست)؛

د- عدم امکان انجام وظایف پست سازمانی توسط بخش غیردولتی.

امور حاکمیتی طبق ماده‌ی ۸ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) آن دسته از اموری است که تحقق آن موجب اقتدار و حاکمیت کشور است و منافع آن بدون محدودیت شامل همه‌ی اقشار جامعه و بهره‌مندی از این نوع خدمات موجب محدودیت استفاده دیگران نمی‌شود از قبیل:

الف- سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و نظارت در بخش‌های اقتصادی، اجتماعی سیاسی؛

ب- برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و بازتوزیع درآمد؛

ج- ایجاد فضای سالم برای رقابت و جلوگیری از انحصار و تضییع حقوق مرد؛

د- فراهم نمودن زمینه‌ها و مزیت‌های لازم برای رشد و توسعه کشور؛

- ه- قانون گذاری، امور ثبتی، استقرار نظام و امنیت و اداره امور قضایی؛
- و- حفظ تمامیت ارضی کشور و ایجاد آمادگی دفاعی و دفاع ملی؛
- ز- ترویج اخلاق، فرهنگ اسلامی و صیانت از هویت ایرانی، اسلامی؛
- ح- اداره امور داخلی، مالیه عمومی، تنظیم روابط کار و روابط خارجی؛
- ط- حفظ محیط زیست و حفاظت از منابع طبیعی و میراث فرهنگی؛
- ی- تحقیقات بنیادی، آمار و اطلاعات ملی و مدیریت کشور؛
- ک- ارتقای بهداشت و آموزش عمومی، کنترل و پیشگیری از بیماری ها و آفت مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران های عمومی؛

ل- بخشی از امور مندرج در مواد ۹، ۱۰، ۱۱ این قانون نظیر موارد مذکور بیست و نهم و سی ام قانون اساسی که انجام آن توسط بخش خصوصی و تعاونی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی وزیران امکان پذیر نیست؛

م- سایر مواردی که با رعایت سیاست های کلی مصوب مقام معظم رهبری موجب قانون اساسی در قوانین عادی جزء این امور قرار می گیرد (قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۲۰).

با توجه به موضوعیت این تحقیق درمورد ویژگی های ساختارهای حاکمیتی و شاخص ها و تعاریف ارایه شده در متون قانون لازم است در هر نوع برنامه ریزی راهبردی و فرایند ارزیابی عملکرد درمورد این قبیل نهادها که مصداق کامل آن دستگاه های اجرایی و دولتی می باشند به این عوامل به عنوان مؤلفه های اصلی توجه شود.

تعریف حقوقی ساختارهای حاکمیتی و دولتی طبق این قانون عبارت اند از:

ماده ۱- وزارتخانه: واحد سازمانی مشخصی است که تحقق یک یا چند هدف از اهداف دولت را برعهده دارد و به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و توسط وزیر اداره می گردد.

ماده ۲- مؤسسه دولتی: واحد سازمانی مشخصی است که به موجب قانون ایجاد شده یا می شود و با داشتن استقلال حقوقی، بخشی از وظایف و اموری را که بر عهده ی یکی از قوای سه گانه و سایر مراجع قانونی است انجام می دهد.

کلیه سازمان هایی که در قانون اساسی نام برده شده است در حکم مؤسسه دولتی شناخته می شود.

ماده ۵- دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت های دولتی و کلیه دستگاه های که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک ها و بیمه های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می شوند. (قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶: ۲۰)

بررسی چالش ها، راهکارها و تلاش های صورت گرفته در راستای ارتقای نقش حاکمیتی و کاهش تصدی گری دولت:

در ساختار و قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران ضمن پذیرش دخالت شهروندان در تمام

امور زندگی اجتماعی، به دو محرکه‌ی مشخص یکی اصل شوراها و دیگری بخش تعاون در اقتصاد کشور اشاره شده است. در قانون اساسی ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات به عنوان الگوی اساسی نظام اداری ارایه گردیده است. برای رفع این مشکلات دولت باید حدود وظایف خود در اعمال حاکمیت و تصدی را با جهت‌گیری کاهش تصدی‌های غیرضرور و تقویت جنبه‌های اعمال حاکمیت تدوین و تعیین کند و زمینه و شرایط یکسان و مساعد را برای بخش‌های خصوصی و تعاونی در مقایسه با بخش دولتی فراهم آورد. ارزیابی وضعیت کنونی نشان می‌دهد:

- ساختار بخش عمومی کشور که در قالب وزارتخانه‌های مختلف شکل گرفته از ساماندهی وظیفه‌ای که نوعی سازمان‌دهی جزءنگر و تقلیل‌گر است تبعیت می‌کند.

- در این ساختار، هر واحدی به انجام وظایف و اهداف خود تأکید می‌کند و از هدف‌های کلی و عمومی غافل می‌ماند.

- برای حل این مشکل به ساختارها و شوراها هماهنگ‌کننده متوسل می‌شوند که این امر خود به بزرگ‌تر شدن تشکیلات دولت منجر می‌شود.

درمورد سازوکار و راه‌حل این مشکلات به موارد زیر اشاره می‌شود:

- ترویج فرهنگ کل‌نگری و پرهیز از بخشی نگاه کردن به وظایف؛

- اصلاح ساختار دولت از وظیفه‌ای به فرآیندی و ایجاد ساختارهای فرآیندی در انتهای تشکیلات وزارتخانه‌های مرتبط؛

- استفاده از تمام الگوها و شیوه‌های فرهنگ‌سازی موجود برای رفع مشکلات در این خصوص؛

- برنامه‌های آموزش، الگوسازی و ارزش‌گذاران به تفکر و اندیشه‌ی کل‌نگر.

همه به‌نوعی می‌توانند فرهنگ کل‌نگر را جایگزین فرهنگ جزءنگر در مدیریت کنند؛ در این میان نقش مدیران عالی و سیاستگذاران در جامعه بسیار مهم است. آنان باید نوعی بینش و آرمان مشترک را برای کل آحاد جامعه تصویر و همگان را در راه رسیدن به آن بسیج و ترغیب کنند.

این مسایل البته مورد توجه برنامه‌ریزان و مسئولین کشور بوده و تلاش‌ها و اقداماتی پس از پیروزی انقلاب و در زمان تشکیل دولت‌های مختلف انجام شده و حجم و اندازه دولت رفته‌رفته از حالت حداکثری به سمت حداقلی و واقعی شدن پیش می‌رود. پس از تدوین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و با پایان جنگ، برنامه‌های تحول اداری به‌صورت جدی تدوین و به مرحله‌ی اجرا گذاشته می‌شود. این برنامه‌ها در دولت هفتم و هشتم (۷ برنامه تحول) و در دولت نهم و دهم (۱۰ برنامه تحول)، به ویژه سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصاد مقاومتی در دولت یازدهم نتایج و پیامدهای خوبی به‌صورت محدود داشته است.

روند مثبت سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی جریان توسعه و تحول اداری در کشور شامل: اصلاح شیوه‌ها و فرایندهای اداری، توسعه مدیریت و سرمایه‌ی انسانی، ارتقای نظام‌های مالی و رفاهی، ارزیابی و نظارت‌های راهبردی، تحول در ساختار و وظایف دستگاه‌ها، اتوماسیون اداری و دولت

الکترونیک، تکریم ارباب رجوع و... در همین راستا ارزیابی می شود. در این جا به برخی سیاست ها و برنامه های کلان دولت در راستای ارتقای امور حاکمیتی، کاهش امور تصدی گری و مشارکت بیشتر بخش خصوصی در سال های اخیر اشاره می شود.

طی سیاست های کلی ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۴ محورهای زیر مورد توجه قرار گرفته است:

- گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به منظور تأمین عدالت اجتماعی؛
 - ارتقای کارایی بنگاه های اقتصادی و بهره وری منابع مادی و انسانی و فناوری؛
 - افزایش رقابت پذیری در اقتصاد ملی؛
 - افزایش سهم بخش های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی؛
 - کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت های اقتصادی؛
 - افزایش سطح عمومی اشتغال؛
 - تشویق اقشار مردم به پس انداز و سرمایه گذاری و بهبود در آمد خانوارها.
- برخی از مواردی که در ابلاغیه سیاست های کلی حائز اهمیت می باشند عبارت اند از:
- دولت حق فعالیت اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴ را ندارد و موظف است تا پایان برنامه پنج ساله چهارم (سالانه ۲۰٪ کاهش فعالیت) به بخش های تعاونی و خصوصی و عمومی غیردولتی واگذار کند؛
 - با توجه به مسئولیت نظام در حسن اداره ی کشور، تداوم و شروع فعالیت ضروری خارج از عناوین صدر اصل ۴۴ توسط دولت بنا به پیشنهاد هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی برای مدت معین مجاز است؛
 - افزایش سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور به ۲۵٪ تا آخر برنامه پنج ساله پنجم؛
 - حمایت دولت از تشکیل و توسعه تعاونی ها از طریق روش هایی از جمله: تخفیف مالیاتی و ارایه ی تسهیلات اعتباری حمایتی؛
 - رفع محدودیت تعاونی ها در تمامی عرصه های اقتصادی از جمله بانکداری و بیمه؛
 - اعمال نقش حاکمیتی دولت در قالب امور سیاست گذاری و نظارت بر اجرای قوانین موضوعه و پرهیز از مداخله در امور اجرایی و مدیریتی تعاونی ها؛
 - تغییر نقش دولت از مالکیت و مدیریت مستقیم بنگاه به سیاست گذاری و هدایت و نظارت؛
 - آماده سازی بنگاه های داخلی به منظور مواجهه ی هوشمندانه با قواعد تجارت جهانی در یک فرآیند تدریجی و هدفمند؛
 - توسعه ی سرمایه ی انسانی دانش پایه و متخصص؛
 - توسعه و ارتقای استانداری های ملی و انطباق نظام های ارزیابی کیفیت با استانداردهای بین المللی؛
 - جهت گیری خصوصی سازی در راستای افزایش کارایی و رقابت پذیری و گسترش مالکیت عمومی؛

- واگذاری ۸۰٪ از سهام بنگاه‌های دولتی مشمول صدر اصل ۴۴ به بخش‌های خصوصی شرکت‌های تعاونی سهامی عام و بنگاه‌های عمومی غیردولتی.

درمورد وظایف قابل واگذاری دولت به بخش غیردولتی در برنامه پنجم توسعه موارد ذیل مدنظر قرار گرفته است:

۱. کاهش حجم کار سازمان (کاهش ۴٪ از حجم کار در هر سال) از طریق واگذاری وظایف تصدی‌گری به بخش غیردولتی؛
۲. کاهش ۲ درصد نیروی انسانی در هر سال طی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی؛
۳. تقویت وظایف حاکمیتی دستگاه اجرایی (سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، هدایت و نظارت)؛
۴. ساماندهی نیروی انسانی و پست‌های سازمانی؛
۵. حمایت از بخش غیردولتی؛
۶. اجرای برنامه‌ی وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری قابل واگذاری به بخش غیردولتی.

موارد قابل توجه در سیاست‌های ابلاغی حاکم بر برنامه ششم توسعه:

۱. بهبود مستمر فضای کسب و کار و تقویت ساختار رقابتی و رقابت‌پذیری بازارها؛
۲. مشارکت و بهره‌گیری از ظرفیت نهادهای عمومی غیردولتی با ایفای نقش ملی و فراملی آن‌ها در تحقق اقتصاد مقاومتی؛
۳. حمایت از تأسیس شرکت‌های غیردولتی برای سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های اکتشاف (نه مالکیت)؛
۴. واگذاری طرح‌های جمع‌آوری و کنترل و بهره‌برداری ارگان‌های همراه تولید در کلیه میدان‌های نفت و تأسیسات صنعت نفت به مردم.

محورهای اصلی سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی در سال ۱۳۹۲:

۱. تأمین شرایط و فعال‌سازی کلیه امکانات و منابع مالی و سرمایه انسانی و علمی کشور؛
۲. پشتیبانی اقتصاد دانش‌بنیان، پیاده‌سازی و اجرای نقشه جامع علمی کشور و ساماندهی نظام ملی نوآوری؛
۳. محور قرار دادن رشد بهره‌وری در اقتصاد؛
۴. استفاده از ظرفیت اجرای هدفمندسازی یارانه‌ها؛
۵. هم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید تا مصرف متناسب با نقش آن‌ها در ایجاد ارزش؛
۶. افزایش تولید داخلی نهاده‌ها و کالاهای اساسی و اولویت دادن به تولید محصولات و خدمات راهبردی و ایجاد تنوع؛
۷. تأمین امنیت غذا و درمان؛
۸. مدیریت مصرف با تأکید بر اجرای سیاست‌های کلی اصلاح الگوی مصرف؛
۹. اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور؛
۱۰. حمایت همه‌جانبه هدفمند از صادرات کالاهای خدمات؛
۱۱. توسعه حوزه عمل مناطق آزاد و ویژه اقتصادی؛

۱۲. افزایش قدرت مقاومت و آسیب‌پذیری اقتصاد کشور؛
۱۳. مقابله با ضربه‌پذیری درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز؛
۱۴. افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور؛
۱۵. افزایش ارزش افزوده؛
۱۶. صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور؛
۱۷. اصلاح نظام درآمدی دولت؛
۱۸. افزایش سالیانه سهم صندوق توسعه ملی؛
۱۹. شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن؛
۲۰. تقویت فرهنگ جهادی در ایجاد ارزش افزوده، تولید ثروت، بهره‌وری، کارآفرینی، سرمایه‌گذاری و...؛
۲۱. تبیین ابعاد اقتصاد مقاومتی و گفتمان سازی؛
۲۲. هماهنگ‌سازی و بسیج همه امکانات کشور در این راستا؛
۲۳. شفاف و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری؛
۲۴. افزایش پوشش استاندارد برای کلیه محصولات داخلی و ترویج آن.

شناخت وظایف و اختیارات دولت در نظام جمهوری اسلامی:

در اندیشه‌ی بنیان‌گذار جمهوری اسلامی و بیانات رهبری حکومت مبتنی بر انگیزه‌های اسلامی و ارزش‌های انقلابی در شکل مردم‌سالاری براساس ساختار، وظایف، کارکرد قابل قیاس با شکل‌های کنونی و معاصر دولت در جهان نبوده و در ساده‌ترین شکل علاوه بر امور مادی و اجتماعی دارای مسئولیت در مقابل دین و دنیای مردم است به گونه‌ای که در دیدگاهی حداکثری متکفل امور مادی و معنوی جامعه حتی در خارج از مرزهای جغرافیایی خود می‌باشد. این کارکرد که به صورت کلی در قالب دستگاه و به صورت مشخص در ساختار وزارتخانه و سازمان اعمال می‌شود به صورت اداری و اجرایی به عنوان وظیفه‌ی دولت تلقی می‌گردد که بررسی ابعاد آن برای دستیابی به مدل مطلوب برنامه‌ریزی راهبردی در این جا مورد نظر است.

براساس اصولی که در قانون اساسی خصوصاً در اصول مربوط به وظایف دولت آمده است، دولت باید در راستای ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی، بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی، آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان، محو هر گونه استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی، ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری، پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه بر طبق ضوابط اسلامی برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، سن، کار، بهداشت و تعمیم بیمه، تأمین خودکفایی در علوم و فنون صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند این‌ها، تنظیم سیاست خارجی کشور براساس معیارهای اسلامی، فراهم کردن زمینه برای خانه‌دار شدن مردم و جوانان به خصوص

کارگران و قشر روستایی و ... اقدام کند.

این موارد که به‌صورتی کلان و آرمانی در مقدمه و اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی آمده با توجه به دینی و ارزشی بودن نوع حکومت در نظام اسلامی حاکی از تام و تمام بودن وظایف دولت در برابر جامعه است و از این لحاظ مهم و اساسی تلقی می‌گردد. آن دسته از وظایفی که در این راستا می‌توان به‌صورتی کلان برای حکمرانان و کارگزاران نظام اسلامی در نظر گرفت به قرار زیر است:

۱. تلاش برای حفظ استقلال و عزت جامعه در برابر سلطه‌ی بیگانگان؛
 ۲. زمینه‌سازی به‌منظور رشد و ارتقای علمی، فرهنگی، اخلاقی جامعه؛
 ۳. ایجاد نظم و امنیت داخلی و خارجی در تمام عرصه‌ها؛
 ۴. حاکمیت عدالت و تأمین حقوق شهروندی برای جامعه؛
 ۵. گسترش رفاه و آبادانی و تلاش برای تأمین نیازهای مادی افراد؛
 ۶. زمینه‌سازی به‌منظور مشارکت هرچه بیشتر مردم در امور؛
 ۷. ایفای وظایف قانونی به‌ویژه در عرصه‌های بحرانی و پرمخاطره؛
 ۸. حس مسئولیت و وظیفه‌مندی در قبال آحاد جامعه.
- وظایف دولت مطابق اصل سوم قانون اساسی عبارت است از:
۱. محیط مساعدی را برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوا ایجاد کرده و با کلیه‌ی مظاهر فساد و تباهی مبارزه کند؛
 ۲. سطح آگاهی‌های عمومی را در همه‌ی زمینه‌ها با استفاده‌ی صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر بالا ببرد؛
 ۳. آموزش و پرورش و تربیت بدنی رایگان را برای عموم در تمام سطوح فراهم کرده و آموزش عالی را تسهیل نماید و تعمیم دهد؛
 ۴. روح بررسی و تتبع و ابتکار را در تمام زمینه‌ها از طریق تأسیس مراکز تحقیق و تشویق محققان تقویت کند؛
 ۵. هرگونه استعمار دشمن را طرد کرده و از نفوذ اجانب به کشور جلوگیری کند؛
 ۶. هرگونه زمینه‌ی استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی را در جامعه محو کند؛
 ۷. آزادی‌های سیاسی و اجتماعی را در حدود قانون برای مردم تأمین کند؛
 ۸. عامه‌ی مردم را در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش مشارکت دهد؛
 ۹. تبعیضات ناروا را در جامعه رفع و برای همه امکانات عادلانه‌ای در تمام زمینه‌های مادی و معنوی ایجاد کند؛
 ۱۰. نظم اداری صمیمی ایجاد کرده و تشکیلات غیرضروری را حذف کند؛
 ۱۱. بنیه‌ی دفاعی کشور را از طریق آموزش نظامی عمومی تقویت کامل کند تا استقلال و تمامیت

ارضی کشور حفظ شود؛

۱۲. اقتصادی صحیح و عادلانه را بر طبق ضوابط اسلامی برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه، مسکن، کار، بهداشت، تعمیم بیمه در کشور پی‌ریزی کند؛
۱۳. در علوم و فنون و صنعت و کشاورزی و امور نظامی و مانند این‌ها کشور را خودکفا و تأمین کند؛
۱۴. حقوق همه‌جانبه‌ای افراد اعم از زن و مرد را تأمین و امنیت قضایی را برای همه یکسان فراهم کند؛
۱۵. برادری اسلامی و تعاون عمومی بین همه‌ی مردم را توسعه و تحکیم بخشد؛
۱۶. سیاست خارجی کشور را براساس معیارهای اسلام، تعهد برادرانه به همه‌ی مسلمانان و حمایت بی‌دریغ از مستضعفان تنظیم کند (قانون اساسی، ۱۳۶۷: ۶-۸).

ملاحظه می‌گردد که دولت در قالب کلی دارای وظایف کلان و متعدد و متنوعی است اما آنچه در این تحقیق مدنظر است شناسایی تأثیرات آن دسته از وظایف و نقش‌هایی است که در قالب دستگاه‌های اجرایی می‌گنجد و در طراحی برنامه راهبردی و تدوین استراتژی و درنهایت ارزیابی عملکرد آن نیز ضرورت دارد.

تأثیر ویژگی‌ها و ضرورت‌های ساختاری و عملکردی دستگاه‌های حاکمیتی در برنامه‌ریزی و مدیریت راهبردی:

سیر تحولات فرهنگی، سیاسی، در پرتو تغییر و تحولات نظام جمهوری اسلامی از مرحله تشکیل حکومت و سپس استقرار دولت در شکل نوین مردم‌سالاری دینی نشان می‌دهد؛ امروزه فلسفه‌ی وجودی و ساخت دولت در مرحله کارگزاری و اجرا از برخی شعارها و برنامه‌ها و اقدامات گذشته فاصله گرفته و در فضای جدید، یک تحول اساسی در قالب دگردیسی که خود از اهداف و ذات انقلاب است به وجود آمده، آن گونه که در شکل واقعی باوجود مبانی و فلسفه‌ی کلان قانون اساسی به دنبال واقعی کردن نقش حکومت و دولت در مسیر اجرای وظایف خاص خود تحت عنوان امور حاکمیتی است.

آنچه از مرور مبانی قانونی و بررسی الزامات ساختاری و عملکردی نهادها در سیستم حاکمیت جمهوری اسلامی گذشت، از یک طرف نشان‌دهنده‌ی تفاوت ماهوی این دستگاه‌ها در داخل و حتی خارج به دلیل شاخص‌هایی از جمله؛ هندسه‌ی تشکیلاتی و ساختار، ارزش‌ها و هنجارهای حاکم، نوع حکومت و ساخت دولت دینی و از طرفی وظیفه‌مندی و نوع و نحوه‌ی سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا در راستای اهداف و شعارهایی است که در روند انقلاب اسلامی مردم پدید آمده است و بعضاً در سالیان اخیر در اسناد بالادست و سیاست‌های ابلاغی، نوع وظیفه و نحوه‌ی اقدام دستگاه‌ها عملاً بروز یافته است و بایستی در طراحی و اجرای برنامه‌های استراتژیک دستگاه‌های کشور توجهات لازم به آن معطوف گردد. این توجهات که به صورت تفاوت‌های ساختاری و عملکردی بروز یافته‌اند در ۳ فرایند طراحی مدل، اقدامات اجرایی، ارزیابی و کنترل (مدل فرد. آر. دیوید) تحت عنوان کلی مدیریت استراتژیک خلاصه می‌شود که در این پژوهش به آن پرداخته خواهد شد.

در یک نمونه الگوی پیشنهادی تدوین استراتژی برای سازمان‌های غیرتجاری (حاکمیتی) در

کشور با استفاده از مدل دیوید وهانگربا تمرکز بر بحث مدیریت استراتژیک به برخی ضرورت‌های این امر مهم برای کلیه سازمان‌ها ارایه شده است (هدایتی، ۱۳۸۲) که در اینجا عیناً نقل می‌گردد:

«حکمرانی وظیفه‌ی ذاتی دولت‌هاست اما وظیفه‌ی تصدی‌گری مخصوص زمان اضطرار است. دولت‌های خوب دولت‌هایی هستند که کوچک و چابک باشند، یعنی به وظایف حاکمیتی پردازند. باین حال در عمل هیچ دولتی نیست که وظایف تصدی‌گری را بر عهده نگیرد و کشور ما نیز از این قاعده مستثنا نیست. اکنون سازمان‌ها و شرکت‌های زیادی وجود دارند که از جانب دولت در بخش‌های مختلف به امر تصدی‌گری مشغول‌اند.

برنامه‌ریزی و تدوین استراتژی و اجرای پروسه مدیریت استراتژیک برای این گونه نهادها از آنجا مهم و ضروری است که:

۱. سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی همانند هر سازمان دیگر دارای رسالت، اهداف و مقاصدی است که برای نیل به آن‌ها تدوین استراتژی ضروری است. هیچ سازمانی معاف از طراحی مقصد و مسیر خود نیست.

۲. سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی غالباً به صورت خودکفا اداره شده و برای اداره خود نیازمند برنامه‌ریزی صحیحی هستند که دخل و خرج آنان را باهم هماهنگ سازد. درازمدت تحقق این امر مستلزم مدیریت استراتژیک است.

۳. این گونه سازمان‌ها به صورت موقت بوده و به محض اعلام آمادگی به بخش خصوصی واگذار می‌شوند. در صورتی که بخواهند بخش خصوصی را برای خرید خود قانع کنند باید شرکت را به یک سازمان سود ده، کارآمد و اثربخش تبدیل کنند که چنین امری جز با یک نگاه، تفکر و طراحی استراتژیک میسر نیست.

۴. شرکت‌های انتفاعی اعم از خصوصی و دولتی عموماً در یک میدان رقابت فعالیت دارند و در هیچ موردی انحصار کامل برای آنان وجود ندارد لذا باید به نحوی برنامه‌ریزی کنند که توان رقابت با رقبای داخلی و خارجی خود را داشته باشند. این مسأله نیازمند برنامه‌ریزی استراتژیک است.

۵. تولد، رشد و خاتمه کار سازمان‌های دولتی مستلزم یک برنامه‌ریزی درازمدت است که شرکت را از یک محیط انحصاری به سمت یک محیط رقابتی هدایت کند. در شرایط کنونی در جامعه‌ی ما چنین سازمان‌ها و شرکت‌هایی زمانی موفق خواهند بود که در یک پروسه‌ی استراتژیک نقش واسط خود و سپردن رسالت خود به بخش خصوصی را ایفا کنند.

۶. به طور کلی به چنین سازمان‌هایی توصیه می‌شود با طراحی استراتژیک زمینه‌ساز تحقق سیاست‌های اصل ۴۴ و نیز مفاد برنامه توسعه در کشور باشند. هیچ‌یک از این سازمان‌ها از طی چنین مسیری از دولتی شدن به بخش خصوصی مستثنا نیستند لذا باید با یک برنامه‌ریزی استراتژیک مقصد و مسیر خود را تعیین و به اجرای قوانین مربوطه کمک کنند.»

جمع‌بندی مطالب:

طی مطالعات و بررسی‌ها، در شرایط فعلی برخی تفاوت‌های ساختاری و عملکردی با توجه به نوع ساختار و وظایف و نحوه اقدام و عمل دولت در ایران از طریق نهادهای حاکمیتی اعمال می‌گردد که گرچه طی برنامه‌های کلان و سیاست‌گذاری‌های اجرایی در سالیان اخیر به نوعی تعدیل و متحول شده با این حال به صورت نهادینه شده‌ای بر عملکرد دستگاه‌ها تأثیرگذار بوده است لذا در هرگونه برنامه‌ریزی نهادهای حاکمیتی باید به آن توجه داشت. این موارد عبارت‌اند از:

۱. وجود وظیفه حداکثری دولت در هردو بخش حاکمیتی و تصدی‌گری که بایستی به صورت واقعی دیده شده و در چارچوب وظایف مصوب و ابلاغی طبق نظام حاکمیتی مستقر تعریف و اجرایی گردد و از پرداختن بی‌جا به مواردی که جزء وظایف نیست خودداری شود.

۲. تأثیرات ناشی از آموزه‌های دینی و ارزش‌های فرهنگی و انقلابی به ویژه برای نظام‌های سیاسی حاکم در جمهوری اسلامی ایران و دستگاه‌های اجرایی آن با توجه به ویژگی‌های ارزشی و هویت ملی، ایرانی با مشخصه‌های فرهنگی آن مهم و ضروری است و این خود یکی از اختصاصات مدل برنامه‌ریزی راهبردی بومی و ملی در کشور است.

۳. تبعیت بخش عمومی کشور به صورت ساختار وظیفه‌ای در قالب وزارتخانه‌ها واقعیتی است که بایستی در حد لزوم در تدوین استراتژی و طراحی و اجرای برنامه‌های مربوط باهدف تغییر و ارتقای وضعیت به آن توجه کاملی معطوف نمود.

۴. بخشی شدن نگرش‌ها با سازمان‌دهی جزءنگر و تقلیل‌گرا اگرچه نشان‌دهنده بخشی از آسیب‌ها و مشکلات این سیستم در یک دوره‌ی اجرایی است اما توجه فراگیر به این موضوعات در عین بخشی شدن نیازها و تفضیل حوزه‌ی وظایف عملاً در قالب راهبرد عملیاتی امکان‌ناپذیر است.

۵. وظیفه‌ای بودن ساختار کلان و هم‌چنین واحدها به جای نظام فرایندی از مشخصه‌های حقوقی و اجرایی ساخت دولت در کشور است و این خود می‌تواند یک نقطه قوت تلقی گردد. هر دو دیدگاه وظیفه‌نگر و فرآیندمحور به جای خود قابل اعمال در برنامه‌ریزی راهبردی و سالیانه است.

۶. غفلت از وظایف کلی، کلان و عمومی مربوط به مسئولیت‌ها از جمله آسیب‌هایی است که هنوز هم در نظام اداری و اجرایی کشور ملاحظه می‌گردد و بایستی تلاش شود این موارد در طی برنامه‌های بلند و کوتاه‌مدت مرتفع گردد.

۷. غلبه‌ی تصدی‌گری بر وظایف اصلی و حاکمیتی دولت باوجود برنامه‌های کلان و سالیانه و طرح توسعه‌ای به عنوان یک آسیب قابل ملاحظه است. لذا یکی از نتایج برنامه‌های راهبردی و فرآیندهای ارزیابی عملکرد در اصلاح و تغییر ساختاری و اجرایی می‌تواند محقق شدن این بخش باشد.

۸. ضعف‌های آموزشی و فرهنگی در الگوسازی روش‌های فراگیر و کلان‌نگر در هر دو بخش حاکمیتی و تصدی‌گری دولت وجود دارد به همین لحاظ در مدل موردنظر دستگاه‌ها بایستی با تقویت این دو رویکرد، نسبت به پوشاندن خلأهای موجود اقدام گردد.

۹. وجود برخی موازی کاری‌ها، تداخلات و ناهماهنگی‌ها در مقام اجرا از مشکلات اداری و اجرایی حاد کشور است بنابراین وظیفه‌ی اصلی یک برنامه‌ی راهبردی بایستی تفکیک و عملیاتی نمودن وظایف و پرهیز از آن باهدف هماهنگی و هم‌افزایی بیشتر باشد.

۱۰. وارداتی و غیربومی بودن برخی مدل‌ها و روش‌های مورد عمل توسط دستگاه‌ها طی سالیان اخیر از عوامل عدم دستیابی به اهداف و راهبردهای کشور در اجرای برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و سند چشم‌انداز بوده است. استفاده از مدل‌هایی که به‌صورت بومی طراحی و ارایه شده است اجتناب‌ناپذیر می‌باشد.

۱۱. موضوع توجه به ساختار و وظایف واقعی در تدوین و اجرای برنامه‌ها ضرورتی است که به عنوان شاخص مهم در این مدل پیشنهاد و راه‌های عملی تحقق آن دنبال شده است.

نتیجه‌گیری:

مطالب پیش گفته حاکی از برخی تفاوت‌ها و اقتضائات ساختاری، سیاستی، برنامه‌های، اداری، اجرایی در دستگاه‌های کشور ما مطابق خیلی از نظامات و کشورهای دیگر است که از این لحاظ هم طبیعی و قابل قبول تلقی می‌گردد. این ویژگی‌ها و تفاوت‌ها در سازمان‌های مختلف در دو سطح کلی و کلان از لحاظ امور حاکمیتی و تصدی‌گری دولت و بالتبع دستگاه‌های اجرایی و در بخش ساختاری و اجرا نیز شامل عواملی همچون: نوع مأموریت و اهداف، وظایف و کارکردها، ارزش‌های حاکم و مسایلی از این قبیل می‌شود که نیازمندی هر دستگاه را در انتخاب نوع مدل و سپس نحوه‌ی اجرای برنامه استراتژیک مشخص می‌سازد؛ اما آن‌چه غیرطبیعی می‌نماید استفاده از مدل‌های بیگانه با ساختار و فرهنگ برنامه‌ریزی و مدل اجرایی آن مطابق الزامات ملی است و لذا یکی از مؤلفه‌های موردنظر این تحقیق نیز توجه دادن دیگران به رعایت آن بوده که در مدل‌های بومی شده‌ی داخلی عموماً لحاظ می‌گردد.

از میان مدل‌های اجرا شده در سازمان‌های ایرانی (نزدیک به ۳۰ مدل) بعضی نظیر زهاروارد، ماتریس SWOT، BSC، GE، بایسون، فرد. آر. دیوید، کاپلان. نورتون، دیوید، کوئین، اندروز. پورتر، مینتز برگ و هانگر. ویولن دارای عمومیت بیشتری است اما نوع الگوگیری و نحوه استفاده از آن در بخش‌های گوناگون متفاوت است. باین حال به خاطر نوع ساختارهای دولتی، نحوه وظیفه‌مندی حاکمیتی، ارزش‌های اسلامی، هنجارهای ملی، تفاوت‌های ماهوی دیگر نهادها و بخش‌هایی از حاکمیت و دولت، ضرورت طراحی و استفاده از مدل‌های بومی در هر دو بخش امور حاکمیتی و تصدی‌گری آشکار می‌باشد.

در این ارتباط به تناسب پیشرفت‌های حاصله در طرح‌های توسعه‌ای و راهبردی کشور در سنوات اخیر مراکزی همچون دانشگاه عالی دفاع ملی، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، برخی دانشگاه‌ها و پژوهشگران مدل‌هایی را نظیر مدل تلفیقی برنامه‌ریزی راهبردی برای دستگاه‌های حاکمیتی ایران (SIP) ارایه نموده‌اند (فتاحی اردکانی، ۱۳۹۵)؛ که در

راستای موضوع موردنظر تحقیق برای دستگاه‌های حاکمیتی ایران کاملاً قابلیت بهره‌برداری در صفر تا صد یک برنامه راهبردی و فرآیندهای ارزیابی مربوط به عملکرد آن باهدف کلان اثربخشی، بهره‌وری و کارآمدی نظام اداری و اجرایی کشور را دارد.

فهرست منابع:

۱. الوانی، مهدی. جمالی، علی. ابراهیمی، عباس (۱۳۸۹)؛ مبانی مدیریت در نظارت همگانی، انتشارات شهرداری تهران
۲. سیاست‌های ابلاغی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی، (۱۳۸۴)
۳. سیاست‌های ابلاغی اقتصاد مقاومتی، (۱۳۹۳)
۴. فتاحی اردکانی، حبیب‌الله (۱۳۹۵)؛ الگوی برنامه‌ریزی راهبردی برای دستگاه‌های حاکمیتی ایران (sip).
۵. فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی، (۱۳۸۸)، سال نهم، شماره ۳۵
۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۶۸)
۷. قانون برنامه توسعه پنجساله چهارم، پنجم کشور، (۱۳۹۴)
۸. قانون مدیریت خدمات کشوری، (۱۳۸۶)
۹. مجله علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، (۱۳۸۵)، سال ششم، شماره ۲۲.
۱۰. مجله علمی تخصصی حسابدار، (۱۳۹۴)، شماره ۴.
۱۱. هدایتی، هاشم (۱۳۸۲)؛ بحثی اجمالی پیرامون کاربرد مدیریت استراتژیک در سازمان‌های غیرتجاری. بنیاد آینده‌نگر ایران

12. www.asreiran.ir
13. www.aftab.ir
14. www.nividar.com
15. www.sid.ir
16. [http\alef.ir](http://alef.ir)
17. www.maarefquran.org
18. www.ayandeh.com
19. www.dana.ir

فساد، مقابله با فساد و اهمیت راهکار تقویت نظارت فراگیر

خلیل اسفندیاری^۱

چکیده

نگاهی به سابقه بحث فساد و مبارزه با آن گویای آن است که این موضوع از دغدغه‌های مهم حکومت‌ها در طول تاریخ بوده است.

طی سال‌های اخیر نیز مبارزه با فساد توجه بسیاری از کشورها و مراکز بین‌المللی را به خود جلب نموده است تا جایی که براساس آمار، امروزه بیش از ۱۴ مرکز مختلف در سطح بین‌المللی به جمع‌آوری اطلاعات مختلف در زمینه‌ی محاسبه‌ی شاخص فساد مالی مشغول‌اند.

در جمهوری اسلامی ایران نیز اهتمام خاصی به منظور پیشگیری از بروز فساد صورت گرفته است. در این رابطه، اصل ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده که در آن حتی «بررسی اموال عالی‌ترین مقامات کشور» نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

در این مقاله، ضمن تبیین سابقه‌ی فساد و انواع آن، نحوه‌ی برخورد با آن در جهان و در طول تاریخ و آثار و تبعات بروز فساد در عرصه‌ی فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و... نیز مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته و روش کشورهای مختلف در برخورد با این پدیده مرور شده است.

در ادامه نیز به موضوع اهمیت نظارت فراگیر پرداخته شده و به عنوان راهکاری برای مقابله فعال با فساد مورد توجه قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: نظارت، فساد، نظارت فراگیر

نگاهی به تعریف فساد و پیشینه‌ی برخورد با آن در جهان و تاریخ:

بروز فساد در دستگاه‌های اداری از جمله آسیب‌ها و آفات پیش روی سیستم‌های اداری و اجرایی است.

بدیهی است هر سازمانی در راستای طراحی راهبردهای خود برای مقابله با این عارضه و دیگر آفات و چالش‌های پیش روی خود، ابتدا می‌بایستی به عوامل زمینه‌ساز مشکلات مزبور توجه نماید تا به درستی بتواند با درک صحیحی که از موانع موجود بر سر راه موفقیت‌های خود به دست می‌آورد، اقدامات لازم برای زدودن مشکلات را اتخاذ نماید.

طبق تعریفی که در سال ۱۹۹۳ میلادی توسط شیفر و ویشنی^۱ ارایه شده، فساد اداری عبارت است از: «استفاده از اموال دولتی در راستای نفع شخصی» (محنت فر، ۱۳۸۲)

بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل^۲ نیز فساد را سوءاستفاده از اختیارات دولتی و قدرت عمومی برای کسب منافع شخص خصوصی می‌دانند. این تعریف مورد توافق عمومی در جهان است (صفری، ۱۳۸۰: ۱۳۴).

گاهی سابقه‌ی بحث فساد و مبارزه با آن نیز گویای آن است که این موضوع از دغدغه‌های مهم هر حاکمیتی در طول تاریخ بوده است. چنان که در مقاله «آراتاشترا» نوشته کاتیلیا وزیر پادشاه هند باستان می‌خوانیم که در آن اشاره صریح و مستقیم به مبارزه با فساد دارد. وی در مقاله‌ی خود آورده:

«پادشاه راه‌های تجارت را از مزاحمت درباریان، کارکنان دولت، راهزنان و نگهبانان مرزی حفظ خواهد نمود... و افسران مرزی آن‌چه را به یغما رفته باشد تاوان خواهند داد... درست همان‌طور که غیرممکن است از چشیدن عسل یا سمی که در نوک زبان است خودداری نمود. همان‌طور هم برای کسی که با وجوه دولتی سروکار دارد، غیرممکن است که حداقل جزء کوچکی از ثروت پادشاه را به یغما نبرد.»

در بسیاری از کتب و مقالات سده‌های گذشته نیز روش‌های مبارزه با فساد به چشم می‌خورد که گویای ریشه‌دار و مسبوق به سابقه طولانی بودن مبحث مبارزه با فساد در جهان است. عارضه زشتی که بسیاری از روانشناسان آن را ناشی از حرص سیری‌ناپذیر انسان می‌دانند. در این میان توجه به فساد از نوع اداری آن، سابقه‌ای طولانی دارد.

نظریه‌پردازان دولت دموکراتیک در قرن ۱۹ تعریف دقیق‌تری از فساد اداری ارایه کرده آن را «سوءاستفاده مقام اداری از وجوه عمومی به منظور افزایش درآمدش به‌طور غیرقانونی» دانسته‌اند (صبوری، ۲۴۷).

1- Sheifer & Vishny

2- International Transparency Organization

تأملی بر انواع فساد

هیدن همیر محقق علوم سیاسی فساد اداری را در سه گونه طبقه‌بندی نموده است:

۱- فساد اداری سیاه:

کاری که از نظر دولت و مردم منفور است؛ مانند دریافت رشوه.

۲- فساد اداری خاکستری:

کاری که از نظر دولت منفور است، اما جامعه ممکن است نسبت به آن بی تفاوت باشد؛ مانند کوتاهی کارمند در اجرای قوانینی که در بین مردم از محبوبیت چندانی برخوردار نیست.

۳- فساد اداری سفید:

اصطلاحاً به کاری اطلاق می‌شود که ظاهراً مخالف قانون است، اما اجرای آن از نظر دولت و مردم زیاد با اهمیت نیست؛ مانند کمک یک کارمند به یک ارباب رجوع که توانایی جسمی کافی برای ماندن در صف برای گرفتن کالا را ندارد (رحمانی، ۱۳۷).

خانم Amnuldson نیز فساد را به ۶ دسته طبقه‌بندی می‌کند:

۱- رشوه؛

۲- اختلاس؛

۳- کلک‌های اقتصادی؛

۴- باج‌گیری از پایین؛

۵- باج‌گیری از بالا؛

۶- امتیاز دادن به دوستان/ اقوام/ افراد خاص (همان).

در تقسیم‌بندی دیگری که از سوی محققین ارایه شده، با توجه به حجم فساد صورت گرفته، انواع سه‌گانه آن به شرح زیر تقسیم‌بندی شده است:

- خرد؛

- بزرگ؛

- سازمان‌یافته؛

الف) فساد خرد:

به اخذ رشوه‌های اندک از جانب کارکنان دولت برای رفع مشکلات اشاره دارد.

همچنین زمانی که در موارد استثنایی از جانب کارمندی درخواست رشوه می‌شود، اما این کار به شکل سازمان‌یافته انجام نمی‌شود، «فساد فردی» صورت گرفته است.

ب) فساد بزرگ:

هنگامی که مسئولان سطح بالای دولتی و سیاستمداران در قراردادهای بزرگ که جنبه ملی دارند اعمال‌نظر می‌کنند و سودهای کلان به دست می‌آورند مشمول ارتکاب این نوع از فساد می‌شوند.

ج) فساد سازمان یافته:

زمانی که بقای نظام‌ها به وجود فساد بستگی پیدا می‌کند و در این حالت، سازمان‌ها، مقررات و هنجارهای رفتاری با فساد تطبیق پیدا می‌کند. (شکراللهی-۷۲-۷۳)

عوامل مؤثر در بروز فساد اداری

با رجوع به تحقیقات و بررسی‌های انجام شده عوامل گوناگونی را برای بروز فساد اداری می‌توان برشمرد:

- عدم وجود شفافیت و پاسخ‌گویی در فعالیت‌های نظام اداری؛
- میزان کاغذبازی و فرصت‌های سنگ‌اندازی در اجرای امور اداری؛
- عدم ثبات مدیریت؛
- عدم امنیت شغلی کارکنان؛
- اعطای اختیارات زیاد و قدرت بیش‌ازحد و سوءاستفاده از آن؛
- نارسایی و پیچیدگی قوانین و مقررات؛ قوانین غیرضروری و غیرواقعی؛
- تعاریف مبهم در قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌ها؛
- تعدد قوانین و مقررات؛
- تناقض در قوانین؛
- پیچیدگی قوانین، مقررات، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها؛
- ضعف ساختارهای نظارتی و عدم وجود هماهنگی‌های لازم در بعد نظارت؛
- نارسایی در نظام نظارت و ارزیابی؛
- وجود تبعیض در استخدام، انتصاب و ارتقا؛
- نارسایی در نظام حقوق و دستمزد و مشکلات اقتصادی کارکنان؛
- انحصار در تدارک کالاها و خدمات.

پیامدهای فساد اداری در ابعاد مختلف

تبعات ناشی از رشد فساد از دیدگاه‌های فردی، سازمانی، اقتصادی و سیاسی قابل تأمل است. مجموعه‌ی این تبعات ناشی از بروز در هر کدام از حوزه‌های چهارگانه فوق را می‌توان به شرح زیر بیان نمود:

الف) تبعات بروز فساد از دیدگاه فردی:

- خدشه‌دار شدن امنیت شغلی؛
- بروز ناهنجاری‌های روحی و روانی؛
- بروز اختلافات خانوادگی؛
- خدشه‌دار شدن اعتبار و حیثیت فرد.

ب) تبعات بروز فساد از دیدگاه سازمانی:

- آسیب‌رسانی به فرایند توسعه منابع انسانی؛
- کم‌رنگ شدن واپایش‌های درونی و تشدید واپایش‌های بیرونی در سازمان؛
- هدر رفتن سرمایه‌گذاری‌های انجام شده روی منابع انسانی؛
- کم‌رنگ شدن فضایل اخلاقی و ایجاد ارزش‌های منفی در سازمان.

ج) تبعات بروز فساد از دیدگاه اقتصادی:

- افزایش هزینه‌های اقتصادی؛
- افزایش درآمدهای نامشروع؛
- توجه غیرمنطقی عقب‌ماندگی‌های اقتصادی.

د) تبعات بروز فساد از دیدگاه فرهنگی:

- کاهش اعتماد و وفاداری مردم نسبت به دستگاه‌ها؛
- گسترش تنبلی و بی‌کفایتی؛
- افزایش هزینه‌ی انجام امور؛
- سست شدن اعتقادات و ارزش‌های اخلاقی.

ه) تبعات بروز فساد از دیدگاه سیاسی:

- بروز فساد، مشروعیت دولت‌ها را از بین برده و در بیشتر موارد ممکن است کشور را غیرقابل اداره ساخته و حتی آن را دچار ناآرامی‌های سیاسی، بی‌ثباتی سیاسی و حتی جنگ کند.
- تبعاتی که خود می‌تواند زمینه‌های بروز بی‌اعتمادی عمومی را فراهم سازد. از دیگر تبعات سیاسی بروز فساد می‌توان به موارد زیر نیز اشاره نمود:
- فساد، مانع هرگونه پیشرفتی در رشد اقتصادی و دموکراسی است؛
 - فساد، سیاست‌های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرارداده و منابع ملی را هدر می‌دهد؛
 - فساد، تلاش و انرژی مسئولان دولتی و شهروندان را به پول‌های بادآورده و کم‌زحمت معطوف می‌کند؛
 - فساد، رشد رقابت‌پذیری را دشوار می‌سازد؛
 - فساد، تلاش‌های فقرزدایی را ناکام ساخته و بی‌انگیزگی و بدبینی ایجاد می‌نماید (صفری، ۱۳۸۰: ۱۳۴).

راهکارهای مبارزه با فساد در کشورهای مختلف

همان‌گونه که راه‌های بروز فساد در کشورهای مختلف متفاوت است، روش‌هایی را که دولت‌ها در راستای مبارزه با آن در پیش گرفته‌اند نیز متعدد و متفاوت می‌باشد. اهم این اقدامات را می‌توان در موارد زیر برشمرد:

- ۱- اصلاح ساختار نظام اداری و اقتصادی؛
- ۲- مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی؛
- ۳- احیای اخلاق؛
- ۴- نظارت بر ثروت، مصرف و سطح زندگی کارمندان دولت در بخش‌های اداری و اقتصادی؛

- ۵- جلوگیری از بروز فساد استخدامی؛
 - ۶- پاک سازی نظام اداری؛
 - ۷- ایجاد نهادهای مستقل و دایمی برای مبارزه با فساد اداری و اقتصادی؛
 - ۸- سیاست زدایی نظام اداری و اقتصادی؛
 - ۹- تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات و گزارش مفاسد احتمالی؛
 - ۱۰- آزادی و مصونیت مطبوعات در ارایه ی گزارش و افشاگری فساد اداری و اقتصادی؛
 - ۱۱- آموزش مدیران دولتی در خصوص مصادیق فساد اداری و مالی؛
 - ۱۲- حساب کشی و پاسخ گویی در بخش عمومی به خصوص در شرکت های وابسته به دولت؛
 - ۱۳- توجه به وضع معیشت و حقوق و مزایای کارمندان دولت.
- مطالعات صورت گرفته در سال ۱۹۹۷ میلادی با عنوان بررسی سازوکارهای ضد فساد در بخش دولتی در کشورها نشان دهنده ی آن است که در میان همه راهکارهای در نظر گرفته شده برای مقابله با فساد، سه اقدام در این کشورها دارای بیشترین تکرار است که عبارت اند از:
- ۱- افزایش شفافیت در فعالیت های دولتی؛
 - ۲- افزایش جریمه ها؛
 - ۳- تشدید بازرسی ها.
- البته در کنار این تأکید بر مجازات و سازوکارهای کنترلی، برخی کشورها، برنامه هایی با کارکرد ضد فساد و آموزش و راهنمایی بیشتر برای کارکنان و بررسی شرایط محیط مؤثر بر فساد را به کار گرفته اند. جدول زیر اقدامات صورت گرفته در کشورهای مختلف را به طور خلاصه نشان می دهد (صفری، ۱۳۴: ۱۳۸۰).

کشورها	اقدامات
بلژیک، جمهوری چک، آلمان، مجارستان، کره، لهستان، سوئیس، مکزیک، هلند، نروژ، پرتغال، آمریکا.	برقراری یا افزایش جریمه ها
مجارستان، ایتالیا، کره، مکزیک، لهستان، اسپانیا، سوئیس، استرالیا، فنلاند، انگلیس، پرتغال، آمریکا	افزایش شفافیت و افشاگری عمومی
بلژیک، آلمان، ایرلند، ایتالیا، سوئیس، انگلیس، آمریکا	معرفی یا افزایش توان بدنه های تخصصی
آلمان، ایرلند، مکزیک، اسپانیا، استرالیا، هلند، نروژ، نیوزیلند، پرتغال، آمریکا	آموزش یا راهنمایی بیشتر برای کارکنان
آلمان، مجارستان، ایتالیا، مکزیک، استرالیا، پرتغال	بهبود اثربخشی و عملکرد سازمانی
جمهوری چک، فرانسه، ایتالیا، مکزیک، سوئد، سوئیس	مرور مقررات برای مصادیق داخلی و بین المللی فساد
ایتالیا، کره، مکزیک، سوئیس، هلند	مرور اثربخشی مقررات
آلمان، سوئیس، هلند	مرور زمینه های دارای ریسک بالا
استرالیا، نروژ، نیوزیلند، پرتغال، انگلیس، آمریکا	بیان مجدد ارزش های بخش عمومی، مانند منشورهای رفتاری
استرالیا، مکزیک	ساده سازی نظام های اداری
استرالیا، هلند	آگاهی دادن از روش ها
نروژ، نیوزیلند	یکپارچه سازی ارزش های اخلاقی در مدیریت

در جمهوری اسلامی ایران نیز اهتمام خاصی به منظور پیشگیری از بروز فساد صورت گرفته اصل ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران حتی «بررسی اموال عالی ترین مقامات کشور» را مورد تأکید قرار داده است.

پیش بینی که نشان می دهد در قوانین کشورمان هیچ کس بیرون از دایره بازرسی و نظارت نیست. برای این منظور نهادهای مختلف نظارتی نیز در کشور شکل گرفته که می توان فهرست آن ها به همراه مأموریت ها و مسئولیت های قانونی آن ها را به شرح جدول زیر بیان نمود (امیری-۱۳۸۷: ۱۴۷).

نام دستگاه	وظایف
دیوان محاسبات	اعمال نظارت بعد از خرج، تهیه گزارش تلفیق و مقایسه عملکرد با قانون بودجه
مجلس شورای اسلامی	تهیه گزارش تفریع بودجه و تحقیق و تفحص
وزارت امور اقتصادی و دارایی	مقایسه عملکرد با بودجه و تهیه و گزارش عملکرد شرکت های دولتی
سازمان حسابرسی	انجام حسابرسی مالی
شورای عالی اقتصاد	نظارت بر نرخ کالا و خدمات و سرمایه گذاری های ثابت
دیوان عدالت اداری	ابطال مقررات و آیین نامه و بخشنامه های خلاف قانون
سازمان بازرسی کل کشور	کشف سوء جریان های اداری و مالی و تعقیب و پیگیری مجرمین

لیکن به رغم این کثرت و تعدد مراجع نظارتی، به عقیده صاحب نظران هنوز تا رسیدن به نقطه ی مطلوب از حیث کاهش مفاسد اداری و اقتصادی فاصله زیادی داریم که برای رفع این فاصله و تحقق سلامت مطمئن در سیستم اداری، اجرایی کشور راهکارهای مختلفی قابل طرح می باشد.

از جمله مهم ترین راهکارها «فراگیر کردن امر نظارت در جامعه» است. بدان معنا که نظارت صرفاً یک تکلیف اداری بر عهده مجموعه یا مجموعه هایی خاص محدود نشده بلکه آحاد مردم، آن را برعهده ی خود احساس نمایند. امری که از جایگاه قرآنی نیز برخوردار است:

«وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ...»^۱ (آل عمران - ۱۰۴)
همان طور که می بینیم قانون گذار نیز در بند الف ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۹۳/۷/۱۵ مجلس شورای اسلامی) این مهم را مورد توجه قرار داده و به این سازمان اجازه داده است تا از توان تشکلهای غیردولتی و مردم نهاد و اشخاص واجد شرایط در بخش های علمی، تخصصی، صنفی و مردمی به منظور انجام امور محوله بهره گیری نماید.

فراگیر کردن امر نظارت

فراگیر کردن امر نظارت به معنای آن است که در نتیجه ی یک اقدام هماهنگ و همه جانبه میان دستگاه های مختلف برنامه ریز، قانون گذار، مجری و نیز بخش های عمومی و غیردولتی، مراقبت از سلامت و صحت عمل دستگاه ها (چه در ابعاد کلان و چه در بعد عملکرد و رفتار اعضا و کارکنان

۱- از میان شما باید گروهی باشند که دیگران را به خیر دعوت نمایند و از بدی ها بر حذر دارند...

آن) به یک تکلیف جاری و مستمر برای آحاد افراد جامعه درآمده و به انجام این مهم به دیده‌ی یک عمل واجب و حیاتی نگریسته شود.

در چنین شرایطی به تعبیر شهید آیت‌الله دکتر بهشتی «به من چه و به تو چه» از جامعه رخت بسته و نظارت دقیق، مستمر و منطقی بر رفتار و عملکرد دستگاه‌هایی که از بیت‌المال ارتزاق نموده و عموم افراد جامعه سهامدار آن محسوب می‌شوند، به فرهنگی غالب تبدیل و عدول از آن و یا تضعیف آن، یک ضد ارزش تلقی می‌شود.

فراگیر شدن امر نظارت در جامعه وجه دیگری نیز دارد و آن این که یک رابطه‌ی طالب و مطلوب میان ناظرین (آحاد افراد جامعه و نیز دستگاه‌های مسئول) از یک سو و دستگاه‌های دولتی که مورد نظارت قرار می‌گیرند از سوی دیگر، برقرار می‌شود.

به این معنا که همچنانی که آحاد افراد جامعه خود را مکلف به اعمال نظارت بر رفتار و عملکرد دستگاه‌ها دانسته آن‌ها را در قبال کارها و تصمیماتشان مورد پرسش قرار می‌دهند، دستگاه‌ها نیز آگاه از ثمرات و برکات این دقت نظر جامعه در بهبود عملکرد خود و شناسایی و طرد عناصر نامطلوب از حریم خود، این رویه را مورد ترغیب قرار داده و مطالبه‌ی عملکرد سالم، قانونمند و حساب شده از سوی ناظرین را به عنوان یک حق به رسمیت می‌شناسند.

در چنین شرایطی است که مدیران دستگاه‌هایی که از عملکرد سالم خود مطمئن بوده و به دنبال ناامن کردن فضای تحت مدیریت خود برای عناصر ناسالم و ناراضی ساز هستند حتی برای انجام هرچه بهتر و دقیق‌تر این نظارت عمومی بر عملکرد مجموعه خود، تمهیدات و انگیزه‌های مضاعفی را نیز فراهم نموده بدین وسیله علم، هوش، درایت و دقت نظر عموم جامعه و به تعبیری، خرد و توان جمعی را در راستای مدیریت هرچه بهینه‌تر حوزه‌های تحت مسئولیت خود به خدمت می‌گیرند.

ضرورت‌های فراگیرسازی امر نظارت

چنان‌که گفته شد دستگاه‌های مختلفی در کشور به حکم قانون ایجاد شده وظیفه مهم حفظ و حراست از سلامت و صحت گردش انجام امور و سیستم اداری، اجرایی، قضایی و... را بر عهده دارند. لیکن وجود و فعالیت این دستگاه‌ها، نافی مسئولیت شرعی، قانونی و اجتماعی آحاد شهروندان در راستای جلوگیری از بروز و اشاعه‌ی مفاسد اداری و اقتصادی نیست.

به عنوان مثال درست است که برای امر دفاع از حریم ارضی و مرزی کشور، ارگان‌های موظفی چون سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و ارتش جمهوری اسلامی ایران ایجاد شده‌اند، لیکن وجود این ارگان‌ها و نهادها نافی مسئولیت آحاد مردم در راستای حضور در صحنه دفاع از کشور نیست و آمادگی برای حضور همه‌جانبه آنان در برابر هجوم بیگانگان، یک تکلیف شرعی، قانونی و منطقی محسوب می‌شود.

بدون تردید اهمیت مبارزه با فساد و جلوگیری از رخنه و نفوذ آن در بدنه‌ی دستگاه‌های اداری، اجرایی، قضایی و... کشور که می‌تواند تهدیدی برای ساحت کلیت نظام نیز تلقی شود، کمتر از

اهمیت هوشیاری و آمادگی در برابر تهاجم خارجی نبوده لاجرم ضرورت هوشیاری و آمادگی همه‌جانبه و فراگیر در برابر آن نیز امری بدیهی است.

روش‌ها و راهکارهای فراگیرسازی امر نظارت

فراگیرسازی امر نظارت در جامعه، در نتیجه‌ی هماهنگی و همکاری دستگاه‌های مختلف بخش‌های دولتی و غیردولتی قابل تحقق است. در این راستا، روش‌های پیشنهادی زیر می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد:

۱- حساس کردن رسانه‌های جمعی در قبال مفاسد اداری و اقتصادی

رسانه‌های جمعی، خود را آینه‌ی افکار عمومی جامعه می‌دانند. این رسالت ایجاب می‌نماید که آن‌ها منعکس‌کننده‌ی دغدغه‌ها، نیازها، انتظارات و آرمان‌ها و اهداف جامعه بوده با حساسیت در قبال مفاسد اداری و اقتصادی که خود بدان پی می‌برند و یا مخاطبین‌شان آن را در اختیارشان قرار می‌دهند، زنگ‌های خطر و هشدار را درخصوص آن‌ها به صدا درآورند.

به صدا درآوردن زنگ‌های خطر، الزاماً به معنای انتشار شنیده‌های صرف و یا حتی یافته‌های مقدماتی و اثبات نشده از محتمل بودن بروز مفسده یا مفاسدی در بخش یا بخش‌هایی از دستگاه‌ها، در عرصه‌ی عمومی جامعه نیست. چراکه اگر این اقدام بدون طی مراحل قانونی و منطقی خود صورت گیرد چه‌بسا خود به تولید فساد یا مفاسد دیگری بیانجامد.

این اقدام می‌تواند از طریق برقراری ارتباط نزدیک با نهادهای نظارتی مسئول در امر مبارزه با مفاسد و مطلع نمودن آن‌ها از ابعاد و جزئیات موضوع و قرار دادن اخبار، اسناد و مدارک مثبته دال بر وقوع مفسده در اختیار ایشان صورت پذیرد.

حتی این ارتباط می‌تواند میان رسانه‌ها و مدیران دستگاه‌ها نیز به‌صورت مستقیم برقرار شود و آن زمانی است که مشخص باشد مفسده‌ای خارج از اراده و اطلاع مدیران عالی دستگاه‌ها صورت پذیرفته و در مدیر مربوطه اراده و انگیزه لازم در راستای مقابله با آن وجود دارد.

۲- حساس کردن تشکلهای غیردولتی در قبال مفاسد اداری و اقتصادی

در سال‌های اخیر تشکلهای غیردولتی متعددی در حوزه‌های مختلف در سطح کشور شکل گرفته‌اند که می‌توان از ظرفیت و توان آن‌ها به‌منظور یاری رساندن به دستگاه‌های حکومتی در راستای برخورد با مفاسد از طریق فعال ساختن و نیز ترغیب کردن آن‌ها برای نقد و بررسی عملکرد دستگاه‌ها استفاده کرد.

در اثنای این نقد و بررسی‌هاست که بسیاری از نقاط آسیب و اشکال دستگاه‌ها چه در حوزه‌ی قوانین و چه در حوزه‌ی اجرا و عمل شناخته شده و عوامل عمد یا غیرعمد منجر به بروز کاستی، انحراف یا خدشه در عملکرد دستگاه‌ها مشخص می‌شود.

در همین راستا حتی می‌توان تأسیس تشکلهای تخصصی غیردولتی با هدف نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی را مورد حمایت قرار داده آن‌ها را در مسیر هرچه سالم‌تر سازی سیستم اداری کشور هدایت کرد.

۳- فعال تر کردن ابزارهای ارتباطی میان مدیران با مردم

برای مدیران دستگاه‌ها و نیز ارگان‌های نظارتی، راه‌ها و روش‌های مختلف ارتباط با ارباب‌رجوع و نیز کارکنان دستگاه‌ها پیش‌بینی شده است.

صندوق‌های فیزیکی یا مجازی دریافت نظرات، اخبار، شکایات و پیشنهادها از جمله‌ی این ابزار است. لیکن حصول نتیجه‌ی مطلوب از ایجاد این بستر ارتباطی، مستلزم فعال نگه‌داشتن آن است تا بدین‌وسیله صندوق‌های مذکور، کارایی خود را از دست ندهند.

کارا نشان دادن این صندوق‌ها در ایجاد و توسعه‌ی سلامت دستگاه تحت مدیریت یا نظارت می‌تواند موجب توسعه‌ی اعتماد و اطمینان ارباب‌رجوع یا خود کارکنان به خاصیت آن شود و سهم این روش آگاهی‌یابی از وقایع محیط مربوطه به‌منظور کنترل نقاط و عوامل فساد انگیز را برای مدیران و ناظرین روزبه‌روز افزایش دهد.

۴- فراهم نمودن زمینه‌های نقد متخصصان بر هزینه- فایده عملکرد دستگاه‌ها

در راستای انجام این مهم می‌توان دستگاه‌ها را موظف کرد تا اطلاعات اساسی درخصوص پروژه‌ها و طرح‌های بالاتر از یک مبلغ مشخص را به اطلاع مراکز تخصصی و دانشگاه‌ها رسانده، عملکرد خود را در معرض نقد و بررسی صاحب‌نظران این حوزه‌ها قرار دهند.

این اقدام موجب خواهد شد تا صاحب‌نظران و متخصصان با نگاه هزینه- فایده این عملکردها را مورد بررسی و ارزیابی قرار داده و درخصوص میزان واقعی بودن هزینه‌های انجام شده برای اجرای پروژه‌ها و طرح‌ها، که دستگاه‌ها اقدام به انجام یا انعقاد آن می‌کنند به اظهارنظر کارشناسی و استدلال بپردازند و نتیجه‌ی بررسی‌های خود را در اختیار نهادهای نظارتی قرار دهند.

۵- برقراری ارتباط فعال و مؤثر میان نهادهای نظارتی با متخصصان و صاحب‌نظران حوزه‌های مختلف

در این روش دستگاه‌های نظارتی مجموعه‌ای از اطلاعات و مستندات درخصوص موضوعی که از نظر آن دستگاه مهم بوده و احتمال وجود سوءجریان در آن می‌رود را در اختیار متخصصین و صاحب‌نظرانی که پیش‌تر، آنان را مورد شناسایی و سنجش قرار داده‌اند قرار می‌دهند تا به کنکاش در مدارک مربوطه و اعلام نظر درخصوص آن بپردازند.

مزیت مهم این روش آن است که دستگاه‌های نظارتی در محدوده‌ی نیروی انسانی خود ثابت نمانده و می‌توانند در راستای تأمین اهداف و انجام رسالت وجودی خود از حوزه‌های وسیع‌تری از دانش و تخصص افراد جامعه بهره گیرند.

الزامات و مقدمات ضروری برای فراگیرسازی امر نظارت

فراگیرسازی امر نظارت در جامعه، اقدام شایسته، لازم و دربردارنده‌ی ثمرات بزرگی است که مستلزم فراهم نمودن مقدماتی است. مقدماتی که اگر فراهم نگردد چه‌بسا ما را در حد شعار نگه‌داشته

و اقداماتی هم که در این راستا انجام می‌دهیم به‌نوعی به ضد اهداف مقرر برای این منظور بزرگ تبدیل گردد. اهم این الزامات و مقدمات را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

۱- روشنگری در سطح جامعه درخصوص ابعاد و اهمیت امر نظارت

این از جمله مسئولیت‌های صاحبان قلم، بیان و رسانه است که درخصوص جایگاه شرعی، قانونی، اخلاقی و اجتماعی امر نظارت بر امور و عملکرد دستگاه‌ها و کارگزاران در نظام اسلامی و رسالت آحاد مردم در این خصوص به روشنگری پرداخته و مبانی و آثار دنیوی و اخروی تحقق این مهم را تشریح و ارایه نمایند. لاجرم این مهم در تقویت این وظیفه در جامعه‌ای که اقدام بر مبنای تکلیف شرعی محور عمل متدینین آن است می‌تواند نقشی به‌سزا در این زمینه ایفا نماید.

۲- ایجاد فرهنگ نظارت و نظارت‌پذیری

پایه و اساس لازم برای فراگیر شدن امر نظارت آن است که فرهنگ نظارت و نظارت‌پذیری در آنانی که قرار است نظارت کنند و تحت نظارت قرار گیرند به‌وجود آید.

این فرهنگ از یک‌سو باید در آنانی که قرار است بر عملکرد مدیران و کارکنان دستگاه‌ها نظارت کنند به‌وجود آید تا بدین بهانه عرصه را برای فعالیت آنان (مدیران و کارکنان دستگاه‌ها) تنگ نکنند و از سوی دیگر در مدیران و کارکنان دستگاه‌ها این فرهنگ نظارت‌پذیری ایجاد و تقویت گردد تا انجام این مهم را مزاحم فعالیت خود تصور نکرده بلکه به عنوان یک فرصت در راستای بهبود و هرچه سالم‌تر شدن فعالیت‌هایشان، مورد اعتنا قرار دهند.

بر این اساس، هدف از اعمال نظارت اصلاح امور، بهبود روش‌ها و ابزار اجرایی، معرفی و شناسایی عناصر خدوم از یک سو و طرد عناصر فرصت‌طلب از سوی دیگر، حراست و حفاظت از حریم و حدود بیت‌المال و کمک به خادمین جامعه در سطح دستگاه‌های مختلف در راستای انجام هرچه بهتر وظایف و مسئولیت‌ها خواهد بود و راه برای هرگونه بهره‌برداری سوء از این فرصت در راستای تسویه حساب‌های شخصی، بسته خواهد شد.

۳- شفاف‌سازی و تنقیح قوانین و مقررات

تنقیح قوانین یک ضرورت مهم برای سالم‌تر سازی سیستم اداری کشور است و تردیدی در آن نیست. تعدد و کثرت قوانین موجبات برداشت‌ها و تصمیمات مختلف افراد از موضوعات واحد را فراهم نموده است.

این موضوعی است که گاهی اسباب بدبینی برخی افرادی که وظیفه‌ی نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها را بر عهده خود احساس می‌کنند را نسبت به شماری از مدیران و کارکنان فراهم نموده و ایشان را در مظان عبور از قانون قرار دهد.

فراگیر شدن امر نظارت نیازمند شفاف‌سازی در این قبیل موارد است تا مجری و ناظر با یک شاخص واحد به موضوعات مورد توجه خود بنگرند.

۴- افزایش آگاهی عمومی مردم نسبت به قوانین و مقررات

افزایش اطلاعات مردم نسبت به قوانین و مقررات جاری و حاکم بر موضوعات مختلف، نظارت آنان بر عملکرد دستگاه‌ها در راستای انجام وظایف قانونی خود را در مسیر درست‌تر و مطلوب‌تری هدایت نموده و بر غنا و قوت اقدام آنان خواهد افزود.

بر این اساس، ناظرین بر دستگاه‌ها با اشراف بر قوانین و اختیارات و محدودیت‌های قانونی هر کدام از مدیران، مجریان و تصمیم‌گیران در دستگاه‌های مورد رجوع آنان، به تشخیص صحیح‌تری از رفتار و عملکرد عوامل دستگاه‌ها از حیث انطباق آن به موازین قانونی دست‌یافته و از بروز شبهات، اتهامات و بدبینی‌های «من غیر حق» در حق مدیران و کارکنان دستگاه‌ها جلوگیری خواهد شد.

۵- شناسایی گلوگاه‌های بروز مفاسد و مراقبت مضاعف از آن‌ها

شناسایی بسترها و گلوگاه‌های مهم وقوع تخلفات و مفاسد اداری و اقتصادی و آشناسازی جامعه و حتی گروه‌ها و افراد در معرض تهدید این بسترها می‌تواند کمک شایسته‌ای در فراگیرسازی امر نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها نماید.

در صورت تحقق این مهم و اطلاع‌رسانی دقیق و به‌موقع درخصوص این گلوگاه‌ها و بسترهای تخلف‌خیز به مردم، توجه عمومی بیشتری به این نقاط جلب شده کوچک‌ترین اقدام و یا خواسته غیرعادی در حوزه‌ها و نقاطی که وقوع تخلف در آن را محتمل نماید هوشیاری و حساسیت افراد را مضاعف خواهد ساخت.

۶- معرفی و اطلاع‌رسانی دقیق درخصوص حقوق مراجعین به ادارات

بخشی از تخلفات و مفاسد در سطح ادارات در نتیجه‌ی ناآگاهی ارباب‌رجوعان از حقوق خود رخ می‌دهد و چه‌بسا موجبات اعتراضی را هم فراهم نکند.

در صورتی که اگر در ادارات مختلف، که محل رجوع مردم برای رفع حوایج و حل مشکلات‌شان هستند، اطلاع‌رسانی شفاف و دقیقی از حقوق مراجعه‌کننده‌ها از یک‌سو و اختیارات ادارات مورد مراجعه و نیز کارکنان آن از سوی دیگر صورت پذیرد، آن‌گاه راه برای سوءاستفاده‌هایی که از بی‌اطلاعی ارباب‌رجوع نسبت به حقوق خود و توان و اختیارات فرد مورد مراجعه‌اش ناشی می‌شود بسته خواهد شد.

ضمن آن‌که سامانه‌های کنترلی و نیز ارباب‌رجوع به‌سادگی قادر خواهند بود با تشخیص «سره از ناسره» فرد یا افرادی را که از انجام وظیفه‌ی قانونی طفره رفته و یا در اجرای آن تعلل می‌نمایند را شناسایی نمایند. از سوی دیگر از ساخت و پرداخت ذهنیت‌های منفی توسط مراجعه‌کنندگانی که به دلیل موانع و قیودات قانونی، خواسته‌ها و انتظاراتشان امکان تحقق و انجام ندارد از کارکنان دستگاه‌های مورد مراجعه خود و حتی از دستگاه مربوطه جلوگیری به‌عمل آید.

۷- سرعت در رسیدگی به موارد گزارش شده

اگر در پی آن هستیم تا مسئولیت نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها در جامعه نهادینه شود لازم است این اطمینان نیز به آنان که انجام این مهم را بر عهده خویش احساس می‌کنند، داده شود که موارد

گزارشی آنان در اسرع وقت مورد رسیدگی قرار گرفته نتایج آن به نحوی که ممکن باشد ارایه و اعلام خواهد شد.

دستاوردهای فراگیری امر نظارت

الف) صرفه‌ی اقتصادی

چنانچه نظارت بر دستگاه‌های دولتی به عنوان یک وظیفه بر عهده‌ی آحاد مردم احساس شود از وقوع بسیاری از تخلفات و رفتارهای عبور از قانون جلوگیری شده و در هزینه‌هایی که امروزه صرف نگهداری سیستم‌های اداری در برابر رخنه‌ی وسوسه‌گران و قانون‌گریزان در آن‌ها می‌شود صرفه‌جویی محسوسی صورت خواهد گرفت.

ب) تأمین عامل بازدارندگی

فراگیر شدن امر نظارت در جامعه، خود واجد جنبه و خصوصیت بازدارندگی است. با تحقق آن لاجرم فرد یا افرادی که در سطح دستگاه‌های مختلف به دنبال عبور از مقررات و اثرزدایی از آن هستند میدان را برای تلاش و تحرک خود محدود خواهند دید و وجود یک نظارت همگانی، همیشگی و نامحسوس را بر عملکرد و تصمیمات خود در شرایط مختلف احساس خواهند کرد. این موضوع باعث می‌شود تا بسیاری از تخلفات و جرایم محل و فرصت بروز پیدا نکرده و عرصه برای چنین افرادی تنگ و تنگ‌تر گردد.

ج) راهکاری مناسب برای غلبه بر محدودیت ناشی از کمبود نیروی انسانی

دستگاه‌های نظارت و بازرسی

با فراگیر شدن امر نظارت، عموم مردم خود را عضو دستگاه‌های نظارت و بازرسی کشور دانسته چشم و گوش خود را در خدمت اهداف و رسالت آن‌ها که همانا پیشگیری از وقوع جرایم و تخلفات است قرار خواهند داد.

این نظارت با رعایت جمیع شرایط آن، می‌تواند یاری‌گر دستگاه‌های نظارت و بازرسی در راه غلبه بر مشکل کمبود نیروی انسانی موظف خود شده و اعضای افتخاری این دستگاه‌ها خود را در ارتباطی نزدیک، مفید و مؤثر با آن‌ها خواهند یافت.

علاوه بر موارد فوق، تأمین وجوه دیگری از مشارکت مردم در اداره‌ی امور جامعه، برداشتن گام عملی دیگر در راستای تحکیم باور مبنی بر شفاف بودن رابطه میان حاکمیت و مردم را می‌توان از دیگر ثمرات و برکات ناشی از فراگیرسازی امر نظارت برشمرد.

نتیجه‌گیری

آنچه به عنوان نتیجه‌ی این گفتار می‌توان مطرح نمود آن است که فراگیر سازی امر نظارت در جامعه نیازمند نگاه و اقداماتی جامع در ابعاد مختلف فرهنگی، اجتماعی، حقوقی و... است. بدیهی است تحقق آن می‌تواند موجب تأمین سلامت بیشتر و پایدارتر دستگاه‌های کشور از گزند نفوذ آسیب‌های اداری و اقتصادی باشد.

تحقق این مهم نیز در گرو یک اقدام هماهنگ و هدفمند است. در این راستا لازم است عموم دستگاه‌ها در قوای مختلف به تدبیر برای عملی نمودن آن و برداشتن گام‌های جدی در این راستا بپردازند تا بدین وسیله کشورمان یک گام بلند و سرنوشت‌ساز دیگر به سمت تبدیل شدن به یک الگوی جهانی بردارد.

فهرست منابع:

۱. امیری (۱۳۸۷)؛ نهادهای نظارتی در ایران و وظایف آن‌ها، همایش اقتصاد اسلامی و توسعه
۲. رحمانی، جعفر (۱۳۷۹)؛ علل تخلفات اداری و شیوه‌های پیشگیری از آن، ارتقای سلامت نظام اداری، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی
۳. شکراللهی، مسعود (۱۳۷۹)؛ ظرفیت‌سازی برای سلامت نظام اداری، ارتقای سلامت نظام اداری، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی
۴. صبوری، منوچهر (۱۳۸۰)، جامعه‌شناسی سازمان‌ها، بوروکراسی مدرن در ایران، تهران، انتشارات سخن
۵. صفری، نائب (۱۳۸۰)، بانک جهانی و شفافیت بین‌المللی، ارتقای سلامت نظام اداری،
۶. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور
۷. قرآن کریم
۸. محنت فر، یوسف (۱۳۸۲)؛ فساد اقتصادی و چگونگی مبارزه با آن در فرآیند توسعه اقتصادی، همایش اقتصاد اسلامی و توسعه
۹. نهج الفصاحه
۱۰. نهج البلاغه

بررسی عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در دستگاه‌های دولتی

رضا ابراهیم‌زاده^۱

سید رضا پورغفاری^۲

فرهاد افشارنیا^۳

چکیده

هدف پژوهش حاضر بررسی اثرات علل فساد اداری بر تمایل به فساد و پیامدهای حاصل از آن در دستگاه‌های اجرایی با توجه به ارایه یک مدل مفهومی در این زمینه است. لذا اثرات مستقیم و غیرمستقیم فساد اداری در سازمان‌های مذکور مورد بررسی قرار گرفت و ضمن شناسایی ابعاد هر کدام از متغیرها و بررسی پیامدهای آن از روش همبستگی مبتنی بر معادلات ساختاری استفاده شد. تعداد ۲۵۰۰ پرسشنامه در دستگاه‌های اجرایی متعددی در سطح کشور در طی مدت ۷ ماه توزیع گردید و با جمع‌آوری تعداد ۲۱۰۰ پرسشنامه، تجزیه و تحلیل داده‌ها انجام پذیرفت. نتایج حاصل با استفاده از مدل معادلات ساختاری نشان داد که ارتباطات با ضریب معناداری ۰/۵۸، عوامل ساختاری با ضریب معناداری ۰/۸۳، فرهنگ سازمانی با ضریب معناداری ۰/۲۶، عوامل روانی با ضریب معناداری ۰/۲۶، نظام پرداخت با ضریب معناداری ۰/۲۲۱، سیستم کنترل و نظارت با ضریب معناداری ۰/۶۷۲، فرصت با ضریب معناداری ۰/۲۱۵ و تمایل به فساد با ضریب معناداری ۰/۲۴۶ در بروز فساد اداری در دستگاه‌های دولتی مؤثر می‌باشند. همچنین بروز فساد اداری نیز با ضریب معناداری ۰/۸۱۶ بر پیامدهای فساد در دستگاه‌های دولتی اثر گذار است. در پایان پیشنهادهایی برای مقابله با فساد ارایه گردید.

واژگان کلیدی: فساد اداری، دستگاه‌های دولتی، پیامدهای فساد، تمایل به فساد

۱- عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)

۲- کارشناس ارشد مدیریت - معاون اداره کل بازرسی استان هرمزگان

۳- دانشجوی دکترا حقوق خصوصی - مدیر کل دادگستری استان خوزستان

مقدمه

پدیده‌ی فساد اداری، در دنیای امروز و به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم‌ترین موانع پیشرفت جامعه، مطرح شده است. این پدیده صدمات جبران‌ناپذیری را بر سرعت حرکت چرخ توسعه‌ی جامعه ایجاد کرده و مسیر توسعه و پیشرفت را مسدود و محدود می‌سازد (زاهدی و همکاران، ۱۳۸۸). فساد پدیده‌ای تازه نیست و به بخشی از جهان محدود نمی‌شود، بلکه پدیده‌ای است که بر زندگی همه انسان‌ها اثر گذاشته و شهروندان و بازرگانان را در سراسر جهان به ستوه آورده است (دادگر و نظری، ۱۳۸۸). فساد اداری به عنوان معضلی عمیق گریبان‌گیر بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران است و زمان، انرژی و امکانات فراوانی را از این کشور به هدر می‌دهد. بستر و مأمّن فساد اداری، نظام اداری کشور و اداره‌ی امور دولتی است (فرخ‌سرشت، ۱۳۸۳). فساد مالی به عنوان یک پدیده‌ی جهانی، آسیبی است که از کنش متقابل دولت‌ها با زیرمجموعه‌ها یا دولت‌ها و بازار پدید می‌آید و به ویژه هنگامی که دولت خود نقش عرضه‌کننده خدمات همگانی و بازرگانی را داشته باشد، این پدیده پررنگ‌تر می‌شود. فساد مالی از کوچک‌ترین موضوع که پرداخت غیرقانونی به یک کارمند دولت است تا بالاترین رده‌های اقتصادی دولت‌ها را در برمی‌گیرد (دادگر و نظری، ۱۳۸۸). فساد اداری-مالی، انجام اعمال اداری توسط مأموران دولتی و به شکل ناقص و غیرصادقانه است (کمپسیون مستقل ضد فساد، ۱۹۹۸). سازمان شفافیت بین‌المللی (۲۰۰۳)، فساد اداری-مالی را سوءاستفاده از قدرت نیروهای دولتی و عمومی در راستای منافع شخصی تعریف می‌کند که شامل به‌کاربردن استانداردهای غیراخلاقی و غیرقانونی است. برخی محققان، فساد اداری-مالی را از نظر رفتاری، سوءاستفاده از نیروهای عمومی برای منافع شخصی تعریف می‌کنند (پارک^۱، ۲۰۰۳). در حالی که تحلیل‌گران اندکی، ممکن است بر سر تعریف فساد اداری-مالی، در معنی «سوءاستفاده از نقش‌ها و منابع عمومی برای منافع شخصی»، بحث داشته باشند، اما بر سر دلایل فساد اداری-مالی، توافق اندکی وجود دارد (رابینسون^۲، ۲۰۰۴)؛ به عبارت دیگر، دیدگاه‌های صاحب‌نظران درباره‌ی دلایل و عوامل مؤثر بر فساد اداری-مالی، یکسان نیست و نظریات متعددی در این خصوص وجود دارد (تسگای^۳، ۲۰۰۳). یکی از دلایل این تعدد، چندبعدی نگریستن هر کدام از نظریه‌پردازان به مقوله‌ی فساد از لحاظ مسایل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، حقوقی، مدیریتی و روانشناسی است (آندوینگ^۴، ۲۰۰۰ و فجلدستد^۴، ۲۰۰۱). نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که پدیده فساد بیش از همه در میان کشورهای در حال گذر و توسعه؛ به ویژه کشورهای فقیر در حال توسعه رواج دارد و مانعی عمده بر سر راه توسعه در این کشورهاست. همچنین طبق نتایج مطالعات، در صورتی که تمهیدات لازم برای مبارزه با فساد در این کشورها اندیشیده نشود،

1- park

2- Robinson

3- Tesegaye

4- Andving & Fjeldstad

زمینه‌های بروز آن تقویت شده و شیوع این معضل اجتماعی عاملی فراروی ناکامی سیاست‌های توسعه اقتصادی خواهد شد. همین امر ضرورت مطالعات و پژوهش‌های گسترده‌ای را درباره‌ی فساد در ایران بازگو می‌کند؛ چراکه درحال حاضر کشور در تکاپوی توسعه قرار دارد و اغلب برنامه‌های توسعه بر اجرای سیاست‌های توسعه اقتصادی متمرکز است (صادقی و همکاران، ۱۳۸۸). بااین‌حال، از میان همه این دلایل و عوامل، ابعاد مشترک زیر از فساد اداری- مالی فهمیده می‌شود:

۱- **مبادله:** فساد اداری- مالی بر مبنای تعامل بین حداقل دو طرف (شریک) است (هیدن هیمر^۱، ۲۰۰۲) که بین عرضه‌کننده فساد و دریافت‌کننده آن به‌صورت داوطلبانه رخ می‌دهد و با توافق دو طرفه انجام می‌شود (پارک، ۲۰۰۳).

۲- **نقض (تخطی از) از هنجارها:** فساد اداری- مالی رفتار غیراخلاقی یا انحراف از ارزش‌های اخلاقی است (براسز^۲، ۱۹۷۰).

۳- **سوءاستفاده از قدرت:** فاعلان فساد، قدرت، اختیار، موقعیت یا دانشی را که به آن‌ها سپرده شده، برای منافع و مزیت شخصی خود به کار می‌گیرند (اشفورتس و انند^۳، ۲۰۰۳؛ هانتینگتون^۴، ۱۹۸۹؛ تریسمن^۵، ۲۰۰۰؛ وان‌دیون^۶، ۲۰۰۱).

۴- **پنهان کاری:** انجام‌دهندگان کارهای فاسد، اجتماعی مخفی، صمیمی و نزدیک را تشکیل می‌دهند که بر آن اساس، به‌صورت مخفی، بر اهداف غیرقانونی و سودهای روابط مبادله‌ای خود، توافق دارند. ضمن این‌که علاوه بر محدودیت‌های موقعیتی، احتمال ادامه دادن و توسعه کارهای فاسد، به اعتماد طرفین بستگی دارد (وان‌دیون^۶، ۲۰۰۱).

اساساً فساد مالی درجهت مخالف پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون حرکت می‌کند و اعتماد مردم را به توانایی دولت کاهش می‌دهد و اخلاقیات در جامعه و حاکمیت را تهدید می‌کند. هرچه قدر فساد ساخت‌یافته و منظم باشد، تشخیص و مقابله با آن مشکل‌تر خواهد بود. همان‌طور که فریش (۱۹۹۴) متذکر می‌شود، فساد مالی روح توسعه را می‌کشد؛ زیرا انگیزه‌ی افراد را برای تلاش صادقانه و کار سازنده کاهش می‌دهد (ره‌نورد و همکاران، ۱۳۸۸)؛ بنابراین در رابطه مفسدانه، حداقل ۴ بعد وجود دارد که مشتمل است بر: ۱- مبادله ۲- نقض (تخطی از) هنجارها ۳- سوءاستفاده از قدرت ۴- پنهان کاری که از این طریق به سازمان‌ها و کشورها، آسیب‌های بسیاری وارد می‌کنند. نظام اداری در ایران نیز، همانند سایر کشورها، از فساد اداری مالی و آسیب‌های آن مصون نبوده و به دلایل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، موجب عقب‌ماندگی کشور و بروز دغدغه‌ها و نگرانی‌های متعدد در رأس نظام شده است (دانایی‌فرد، ۱۳۸۵). علاوه بر این‌که دغدغه‌ها و نگرانی‌ها درباره‌ی

1- Heidenheimer

2- Brasz

3- Ashforth & Anand

4- Huntington

5- Treisman

6- Van Duyne

آثار سوء فساد اداری- مالی بر مشروعیت نظام جمهوری اسلامی در سطح کلان وجود دارد، متوجه آثار و پیامدهای فساد در سطح سازمان‌های دولتی نیز بوده و پژوهش‌های متعددی را با خود به همراه داشته است. با این حال، اغلب پژوهش‌ها در این حوزه و حتی نوع نگاه سازمان بین‌المللی شفافیت به این مقوله، به صورت کلان و با در نظر داشتن عوامل فراسازمانی از قبیل عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه بوده و در ریشه‌یابی موضوع در سازمان دولتی، عوامل سازمانی و مدیریتی مؤثر در بروز فساد اداری- مالی لحاظ نشده‌اند یا در حاشیه بوده‌اند، مانند مطالعات فرهادی‌نژاد (۱۳۸۲)، فرخ‌سرشت (۱۳۸۳)، سامتی (۱۳۸۵)، دانایی‌فرد (۱۳۸۵)، خضری (۱۳۸۶)، فانی و علی‌زاده‌ثانی (۱۳۸۶)، رفیع‌پور (۱۳۸۶)، برون^۱ (۲۰۰۵)، سازمان بین‌المللی شفافیت (۲۰۰۳)، فوکوه^۲ (۲۰۰۸)، مولیر^۳ (۲۰۰۸). همچنین مطالعات فرخ‌سرشت (۱۳۸۳)، محمودی (۱۳۸۴)، شفیعی خورشیدی (۱۳۸۵)، قلی‌پور و نیک‌رفتار (۱۳۸۶)، حسینی و مهدی‌زاده اشرفی (۱۳۸۶)، دادگر و نظری (۱۳۸۸)، آموندسن^۴ (۲۰۰۰)، یاسر^۵ (۲۰۰۵)، سلدادیو و هان^۶ (۲۰۰۶)، کیمویو^۷ (۲۰۰۷)، سکالن^۸ (۲۰۰۸)، آلاتاس و کامرون^۹ (۲۰۰۹) و سلیم^{۱۰} (۲۰۰۹) که بخش‌هایی از عوامل سازمانی مؤثر بر فساد اداری- مالی را بررسی کرده‌اند. لذا در این زمینه خلأ پژوهش‌های مدیریتی با رویکرد عوامل سازمانی و مدیریتی کاملاً محسوس است.

به عبارت دیگر، مدیران سازمان‌ها ابزارهای علمی لازم را، برای شناسایی و آسیب‌شناسی عوامل سازمانی و مدیریتی مؤثر در بروز فساد اداری- مالی و شیوه‌های مواجهه با این پدیده‌ها، به دلیل کمبود مطالعات فراگیر در این زمینه، در دست ندارند. در این پژوهش‌ها مشخص شده است که عوامل سازمانی و مدیریتی متعددی در بروز فساد اداری- مالی تأثیر دارد که هفت عامل از عوامل اصلی و زیرمجموعه‌های آن عبارت است از: ۱- عوامل ساختاری (تشکیلات اداری، قوانین سیستم‌ها و روش‌ها) ۲- فرهنگ سازمانی ۳- ارتباطات (ویژگی روابط، گروه‌های غیررسمی) ۴- عوامل روانی ۵- نظام پرداخت ۶- سیستم نظارت و کنترل (بستر کنترل و نظارت، تشکیلات نظارت و کنترل) ۷- وظایف مدیریتی (برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، رهبری و هدایت، نظارت و کنترل).

فساد مالی یکی از عوامل بازدارنده‌ی توسعه‌ی پایدار در هر کشور محسوب می‌شود. در ایران، به رغم تلاش‌های زیاد برای کنترل فساد در ابعاد مختلف اداری، حقوقی، قضایی، پژوهشی و آموزشی، این پدیده نه تنها کاهش پیدا نکرده بلکه مطابق با آمارهای منتشر شده توسط بانک جهانی

1- Brown

2- Fokuoh

3- Mevliyer

4- Amundsen

5- Yaser

6- Seldadyo & Haan

7- Kimuyu

8- Scanlan

9- Alatas & Cameron

10- Seleim

در رابطه با شاخص‌های حاکمیت خوب، در طی سالیان اخیر روند صعودی نیز به خود گرفته است (رهنورد و همکاران، ۱۳۸۸). در این پژوهش، محققان به دنبال ارایه مدلی به منظور بررسی عوامل مؤثر بر فساد اداری بوده و سپس با توجه به آن چارچوبی را ارایه نموده‌اند که نشان می‌دهد چگونه فساد اداری بر تمایل به فساد و پیامدهای آن تأثیرگذار است. در ادامه‌ی این پژوهش ابتدا به بررسی علل ظهور فساد و پیامدهای آن می‌پردازیم و آن را در جامعه آماری مورد نظر بررسی می‌کنیم.

مروری بر مبانی نظری پژوهش

فساد پدیده‌ای است که کمابیش در کلیه کشورهای جهان وجود دارد؛ اما نوع، شکل، میزان و سطح توسعه‌یافتگی آن تفاوت دارد. در هر صورت فساد موجب انحطاط است. امروزه بسیاری از ممالک دریافته‌اند که فساد و تخلف اداری یکی از مهم‌ترین تهدیدها برای ثبات اقتصادی، توسعه و پیشرفت است. فساد مسیر رشد اقتصادی را با موانع بسیار مواجه می‌سازد و بر توسعه اقتصادی اثر منفی دارد. این تأثیر بر اقتصادهای باز بیشتر از اقتصادهای بسته است (زاهدی و همکاران، ۱۳۸۸). در این قسمت به مطالعه‌ی مبانی نظری درباره‌ی فساد اداری و علل و پیامدهای آن می‌پردازیم.

تعاریف فساد اداری

فساد طبق تعریفی که در فرهنگ وبستر آمده است، «پاداش نامشروع است که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص داده می‌شود». گونا میردال فساد را در معنای وسیع‌تری مورد مطالعه قرار می‌دهد. به نظر وی، فساد به تمام شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی قابل اطلاق است. در فرهنگ دیگر فساد به عنوان نادرستی و تقلب و فقد درستی و راستی تعریف شده است (زاهدی و همکاران، ۱۳۸۸). فساد، مجموعه رفتارهایی است که فرد از وظایف رسمی به خاطر کسب منافع شخصی یا کسب موقعیت خاص، دچار تخطی و انحراف می‌گردد تا تلاشی برای کسب ثروت و قدرت از طریق غیرقانونی، تحصیل منافع خصوصی به بهای از دست رفتن منافع عمومی یا استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی باشد. از دیدگاه اسلام، فساد اداری استفاده ناروای شخصی و گروهی، از جایگاه اجتماعی است. کارگزارانی که به تنهایی و با همدستان و هم‌پالگان، دست به فساد می‌آلایند، فساد اداری را دامن می‌زنند و سبب ناهنجاری در اداره جامعه می‌شوند (تاجالدین و اجاقی، ۱۳۹۲).

عوامل برجسته در پیدایش فساد مالی

بزرگ‌ترین ریشه‌ی فساد مالی، کمیابی نسبی فرصت‌های سیاسی یا اقتصادی است. این کمیابی‌ها سبب می‌شود که بسیاری از کسان از قدرت مالی خود برای خرید قدرت سیاسی یا از قدرت سیاسی خود برای دستیابی به فرصت‌های اقتصادی (به دست آوردن ثروت) سود ببرند و فساد مالی و سیاسی پدید آید. اگر فساد مالی به گونه‌ای گسترده‌تر رخ نماید و شهروندان به این نتیجه برسند که فساد به همه ارکان کشور راه یافته است، اثرهای منفی آن بسیار خطرناک خواهد بود. در هر کشوری برای رویارویی کارساز با فساد مالی باید از چهارسو به آن پرداخت: نخست، رهبران جامعه در مبارزه

با فساد مالی باید صداقت داشته باشند و پابندی عملی خود را نشان دهند، بر هیچ نکته‌ای چشم نبندند و در برابر هیچ کج رفتاری کوتاه نیایند. دوم، سیاست‌های کشور به گونه‌ای دگرگون شود که با کاهش مقررات و اجرای سیاست‌های دلگرم‌کننده، شفاف‌سازی قوانین و محدود شدن قدرت بی‌مرز مدیران، فساد مالی کاهش یابد. سوم، کاهش زمینه‌ی فساد مالی از راه بالا بردن دستمزد کارکنان دولت، افزایش دادن انگیزه در ستکاری در کارمندان و اعمال نظارت‌های مؤثر، دقیق و تنبیهی، چهارم، از میان بردن زمینه‌ها و گریزگاه‌هایی که مدیران از آن‌ها برای فساد مالی سود می‌برند (دادگر و نظری، ۱۳۸۸). فساد مالی دارای شکل‌ها و نمودهای مختلفی است. شکل‌های اصلی فساد مالی، رشوه، اختلاس، تقلب و جعل و اخاذی هستند که هر یک از این‌ها تنها بعضی از ابعاد اصلی پدیده فساد مالی را مشخص و تبیین می‌کند.

علل ظهور فساد اداری

رخ دادن فساد اداری در هر شکل و زمینه که باشد مستلزم وجود دو وضعیت اساسی است که عبارت‌اند از تمایل و فرصت، «تمایل» به ارتکاب تخلف و «فرصت» یا مهیا بودن شرایط محیطی مربوط. چنانچه تمایل و فرصت یک‌جا فراهم شود، فساد متولد خواهد شد و در صورت مهیا بودن سایر شرایط رشد خواهد کرد. در بررسی‌های صورت گرفته و تحقیقاتی که در زمینه‌ی فساد اداری انجام شده مهم‌ترین دلایل پیدایش فساد اداری بدین شرح عنوان شده است:

۱- اختلاف فاحش میان سطح زندگی کارمندان دولت و سایر شهروندان: می‌توان

توزیع نامناسب درآمد و تفاوت نسبتاً زیاد در سطح زندگی گروه‌های مختلف مردم را که منجر به ایجاد احساس بی‌عدالتی در اقشار آسیب‌پذیرتر می‌گردد، یکی از مهم‌ترین علل پیدایش فساد اداری معرفی کرد که این عامل در جامعه‌ی ما نیز بسیار مشهود است. در پژوهشی که در سطح برخی از وزارتخانه‌ها انجام شد، شکاف بین درآمدها و هزینه‌های کارکنان مورد سنجش قرار گرفت که نتایج بیانگر این است که درآمد کارکنان به‌طور میانگین کمتر از مخارج آن‌ها است. به عبارتی، درآمد آن‌ها کفاف مخارج آن‌ها را ندارد.

۲- روابط خویشاوندی (خویشاوندسالاری): در جوامع گرم از جمله ایران که روابط

خویشاوندی سلطه‌ی بسیار بر روابط افراد دارد، اعضای خانواده و دوستان یک کارمند از او انتظار دارند که در مقام انجام امور ایشان، ضوابط و معیارها را نادیده بگیرد. لذا در این جوامع فساد اداری از نوع خویشاوندسالاری بیشتر خواهد بود. در این جوامع، با چنین بافت فرهنگی، استقرار یک نظام دیوان‌سالار اصیل غیرممکن است. وجود پدیده‌هایی همچون «سرمایه سیاسی» و «سرمایه اجتماعی» نیز روایت‌گر تأثیر شرایط فرهنگی بر فساد اداری است. سرمایه اجتماعی به مجموعه دیونی اطلاق می‌شود که افراد در مقابل یکدیگر در یک شبکه ارتباطی دارند. سرمایه سیاسی نیز مجموعه دیونی است که ریشه در ارتباطات سیاسی افراد دارد. به‌طوری‌که هرچه ارتباطات سیاسی فرد بیشتر باشد، فرصت‌های سودآور بیشتری خواهد داشت. هر دو مقوله‌ی فوق دارای‌های ناملموسی هستند که

یا ناشی از پایگاه خانوادگی افرادند یا در اثر ارتباطات ایجاد شده در محل کار یا سایر عرصه‌های جامعه به وجود آمده‌اند. در جوامع سنتی، برخورداری از سرمایه‌های سیاسی و اجتماعی در مقایسه با جوامع پیشرفته کارکرد بیشتری دارد.

۳- وسعت دامنه‌ی دخالت‌های دولت در تصدی امور: براساس نظر محققان، عرصه‌های بروز فساد پایه‌ی پیچیدگی دستگاه دولت که وظایف جدید نظارت و مدیریت را نیز برعهده گرفته وسعت می‌یابد. دخالت دولت در بخش تصدی‌گری و ایفای نقش‌های تولیدی و توزیعی، فرصت‌های زیادی برای سودجویی، رانت‌جویی و اخاذی توسط کارکنان بخش عمومی فراهم می‌آورد. همچنین دخالت‌های گسترده‌ی دولت در زمینه‌ی اختیار صدور مجوز برای فعالیت‌های گوناگون باعث می‌شود که متصدیان امر فرصت بیابند دست به انتخاب متقاضیانی بزنند که چراغ سبز نشان داده‌اند.

۴- افراط در وضع قوانین و محدود کردن فعالیت‌های بخش خصوصی از طریق این قوانین: هنگامی که مقررات، پیچیده و تفسیر آن‌ها مشکل است و مقاماتی وجود دارند که باید موافقت‌هایی را اعلام یا مجوزهایی را صادر کنند و متقاضیانی نیز هستند که از سویی این مقررات را سد راه خود می‌دانند و از طرفی برای انجام دادن کارهایشان عجله دارند، فساد بالقوه پدیدار خواهد شد.

۵- عدم حساسیت جامعه به معیارهای اخلاقی: ضعف ارزش‌های اخلاقی و اعتقادات مذهبی از عوامل گسترش فساد اداری است. هرچه سطح اخلاق عمومی بالاتر باشد، هزینه‌های روانی و اخلاقی فساد اداری بیشتر خواهد شد. به‌علاوه، خطر کشف و تنبیه و هزینه‌های ناشی از آن بالا خواهد رفت. نیز در صورت کشف موارد تخلف، هزینه‌های حیثیتی آن نیز برای متخلفان بالاتر از زمانی خواهد بود که جامعه از سطح پایین‌تری از فضایل اخلاقی برخوردار است.

۶- افزایش شهرنشینی: از آنجا که گسترش شهرنشینی منجر به افزایش تقاضا برای خدمات دولتی خواهد شد این امر از سویی به افزایش بوروکراسی اداری و در کنار آن، رشد بخش خصوصی می‌انجامد و از سویی به دلیل افزایش حجم تقاضا و کم بودن عرضه خدمات عمومی، فرصت‌های بیشتری در اختیار کارکنان فاسد قرار خواهد داد که سرانجام به افزایش حجم فساد اداری منتهی خواهد شد.

۷- تساهل و تسامح نسبت به فساد: برخی از دولت‌ها بنا به دلایل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بعضاً در برخورد با موارد فساد با تساهل و اغماض رفتار می‌کنند که این امر، فضای امنی را برای کارکنان فاسد پدید می‌آورد تا بتوانند به فعالیت‌های خود ادامه دهند.

پیامدهای فساد اداری

با توجه به ماهیت پیچیده‌ی فساد اداری، دامنه‌ی آثار آن نیز بسیار گسترده و متنوع است، به‌طوری‌که علاوه بر آثار منفی برخی از صاحب‌نظران تحت شرایط خاص برای آن آثار مثبتی را نیز برشمرده‌اند. با این وجود و با عنایت به این‌که پیامدهای فساد اداری عمدتاً منفی و مخرب هستند، مهم‌ترین پیامدهای این معضل را تشریح می‌کنیم:

- فساد اداری باعث اتخاذ تصمیمات نادرست از سوی دیوان‌سالاران می‌شود، چراکه آنان از طرح‌های زیر استاندارد، پرهزینه، پیچیده و سرمایه‌بر که به سهولت حسابرسی نمی‌شوند حمایت می‌کنند تا آسان‌تر مبالغ هنگفتی را به سود خود برداشت کنند.

- فساد اداری باعث کند شدن رشد اقتصادی می‌شود، زیرا انگیزه سرمایه‌گذاری را برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی کاهش می‌دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهند که سرمایه‌گذاران در یک کشور فاسد در مقایسه با کشوری که دچار فساد اندک است معادل ۲۰ درصد مالیات اضافی بر سرمایه‌گذاری دارند.

- فساد اداری باعث به هم ریختن ترکیب مخارج دولت می‌شود چراکه سیاستمداران فاسد منابع را بیشتر به بخش‌هایی سوق می‌دهند که سودهای کلان عایدشان شود. آنان به خرید هواپیمای جنگی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عظیم و پروسروصدا بیشتر علاقه‌مندند تا چاپ و تولید کتب درسی.

- فساد اداری فاصله‌ی طبقاتی و نابرابری‌ها را افزایش می‌دهد، زیرا منابع غالباً به بخش‌هایی تخصیص داده می‌شود که قدرت بازپرداخت آن را دارند. به عبارتی، افرادی که از توانایی‌های مالی و موقعیتی بهتر برخوردارند، منابع بیشتری را جذب می‌کنند که این امر، منجر به بیشتر شدن شکاف طبقاتی می‌شود.

- فساد اداری از درجه مشروعیت و اثربخشی دولت‌ها می‌کاهد و ثبات و امنیت جوامع را به خطر می‌اندازد. به علاوه ارزش‌های دموکراسی و اخلاقیات را مخدوش می‌سازد و از این طریق مانع توسعه‌ی سیاسی و اجتماعی می‌شود. با توجه به موارد مطرح شده‌ی فوق‌الگوی مفهومی زیر برای بررسی عوامل شکل‌دهنده فساد اداری و علل بروز و پیامدهای آن ارایه می‌گردد.

درنتیجه فرضیه‌های پژوهش به‌صورت زیر مشخص می‌گردد:

- ۱- بین ارتباطات و بروز فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد.
- ۲- بین عوامل ساختاری و بروز فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد.
- ۳- بین فرهنگ سازمانی و بروز فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد.
- ۴- بین عوامل روانی و بروز فساد اداری ارتباط معنی‌داری وجود دارد.
- ۵- بین نظام پرداخت و بروز فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد.
- ۶- بین سیستم کنترل و نظارت و بروز فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد.
- ۷- بین فرصت و بروز فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد.

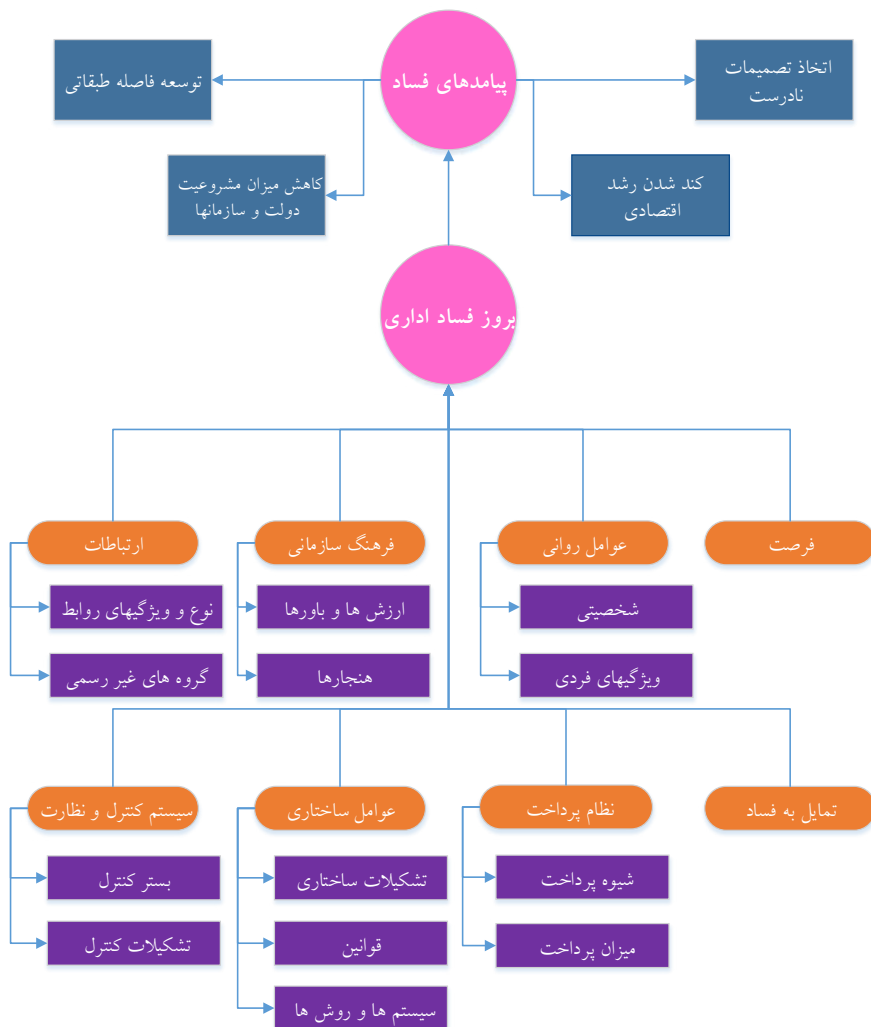
۸- بین تمایل به فساد و بروز فساد اداری ارتباط معنی‌داری وجود دارد.

۹- بین بروز فساد اداری و پیامدهای فساد ارتباط معنی‌داری وجود دارد.

مدل مفهومی پژوهش

برای ساختن مدل تحلیلی، محقق نهایتاً می‌تواند به دو شیوه متفاوت عمل کند که میان‌شان تفاوت مشخصی وجود ندارد: یا ابتدا از تدوین فرضیه‌ها شروع می‌کند و در مرتبه بعدی به مفاهیم می‌پردازد، یا این‌که راه معکوسی را طی می‌کند (دهقانی سلطانی و همکاران، ۱۳۹۲)؛ بنابراین با توجه به استدلال فوق، فرضیات تعریف‌شده، نظر اساتید و خبرگان در زمینه‌ی رفتار سازمانی و همچنین، براساس مبانی نظری تحقیق، مدل مفهومی پژوهش به‌صورت شکل ۱ طراحی و تدوین شده است.

شکل ۱- مدل مفهومی پژوهش



روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر براساس هدف یک تحقیق کاربردی و همچنین براساس چگونگی به دست آوردن داده‌های مورد نیاز، از نوع پژوهش‌های توصیفی و همبستگی است. جامعه آماری در تحقیق حاضر کلیه کارکنان دستگاه‌های دولتی در کشور است. در نتیجه، ۲۵۰۰ پرسشنامه بین مشارکت‌کنندگان توزیع گردید که پس از جمع‌آوری در طی یک دوره زمانی ۷ ماهه در سال ۱۳۹۲، ۲۱۰۰ پرسشنامه از بین پرسشنامه‌های توزیع شده به محققین تحویل داده شد که نرخ بازگشت پرسشنامه‌ها برابر ۸۲ درصد بوده است. این نرخ بازگشت برای تجزیه و تحلیل داده‌ها توسط محققین نرخ بازگشت مطلوبی به‌شمار می‌رود. سپس تجزیه و تحلیل داده‌ها انجام پذیرفت (سرمد و همکاران، ۱۳۹۲). کلیه مشارکت‌کنندگان در این تحقیق پرسشنامه‌ای را که با سؤالات مربوط به عوامل فساد اداری، تمایل به فساد و پیامدهای فساد بود را تکمیل نمودند. محققین با ارایه راهنمایی‌های لازم از آن‌ها درخواست نمودند تا پرسشنامه‌ی مذکور را تکمیل نمایند. در پژوهش حاضر، ابزار اصلی گردآوری داده‌ها پرسشنامه بود که براساس عوامل مورد بررسی ۶۰ سؤال در نظر گرفته شده است. برای سنجش عوامل شکل‌دهنده فساد از پرسشنامه محقق ساخته ۲۵ سؤالی، برای سنجش تمایل به فساد از پرسشنامه محقق ساخته ۱۸ سؤالی و برای سنجش پیامدهای فساد از پرسشنامه محقق ساخته ۱۷ سؤالی استفاده شده است. به‌منظور بررسی روایی پرسشنامه از روایی صوری استفاده شده است. بدین‌صورت که برای تعیین روایی صوری، پرسشنامه در اختیار چند تن از اساتید دانشگاه قرار گرفت و نظر آنان درمورد پرسشنامه سؤال شد و اصلاحات ایشان لحاظ گردید. همچنین برای بررسی قابلیت اعتماد ابزار از ضریب آلفای کرونباخ استفاده شد که نتایج این ضریب برای سه پرسشنامه به ترتیب ۰/۹۱، ۰/۸۷ و ۰/۷۸۵ محاسبه شد که نشان‌دهنده قابلیت اعتماد بالای پرسشنامه‌ها است.

تجزیه و تحلیل داده‌ها

در این قسمت با انجام تحلیل مناسب به آزمون فرضیات تحقیق خواهیم پرداخت. برای آزمون فرضیات از ضریب همبستگی و مدلیابی معادلات ساختاری با بهره‌گیری از نرم‌افزار LISREL استفاده شده است. مهم‌ترین این شاخص‌های برازش مدل عبارت‌اند از: 'RMSEA'، 'AGFI'، 'GFI'. حالت‌های بهینه برای این آزمون‌ها به شرح زیر است:

- ۱- آزمون χ^2 هرچه کمتر باشد بهتر است، زیرا این آزمون اختلاف بین داده و مدل را نشان می‌دهد.
- ۲- آزمون GFI و AGFI از ۹۰ درصد بایستی بیشتر باشد.

1- Goodness of Fit Index

2- Adjusted Goodness of Fit Index

3- Root Mean Square Residuals

۳- آزمون RMSEA هرچه کمتر باشد بهتر است، زیرا این آزمون یک معیار برای میانگین اختلاف بین داده‌های مشاهده شده و داده‌های مدل است (دهقانی سلطانی و همکاران، ۱۳۹۲).

تحلیل توصیفی متغیرهای جمعیت‌شناختی

مشارکت کنندگان در این تحقیق ۲۱۰ نفر از کارکنان ۷ دستگاه اجرایی در ایران بودند. جنسیت، سن، شغل و میزان سوابق آن‌ها به صورت جدول زیر طبقه‌بندی شده است.

جدول ۱- وضعیت جمعیت شناختی پاسخ‌دهندگان

وضعیت جمعیت شناختی پاسخ‌دهندگان	تعداد	درصد
سن پاسخ‌دهندگان		
زیر ۲۵ سال	۸۹	۴/۲٪
۲۵-۳۰ سال	۵۱۷	۲۴/۶٪
۳۰-۳۵ سال	۷۵۸	۳۶/۰۹٪
۳۵-۴۰ سال	۶۷۲	۳۲٪
بالای ۴۰ سال	۶۴	۳٪
جنسیت پاسخ‌دهندگان		
مرد	۶۳۲	۳۰٪
زن	۱۴۶۸	۷۰٪
پست سازمانی پاسخ‌دهندگان		
کارمند فنی و تکنسین	۱۷۸	۸/۴۷٪
کارمند و کارشناس	۱۲۴۶	۵۹/۳۳٪
کارشناس ارشد	۴۹۳	۲۳/۴۷۵٪
مدیر	۱۸۳	۸/۷۱٪
سابقه کاری پاسخ‌دهندگان		
زیر ۵ سال	۲۵۶	۱۲/۱۹٪
۵-۱۰ سال	۵۹۶	۲۸/۳۸٪
۱۰-۱۵ سال	۸۶۷	۴۱/۲۸٪
بیشتر از ۱۵ سال	۳۸۱	۱۸/۱۴٪

همان‌طور که در جدول ۱ مشاهده می‌شود، بیشترین فراوانی‌ها مربوط به سن ۳۵-۳۰ سال در رده سنی، زن در طبقه جنسیت، کارمند و کارشناس در رده پست سازمانی و ۱۵-۱۰ سال در طبقه سابقه کاری پاسخ‌دهندگان است.

آزمون فرضیات پژوهش

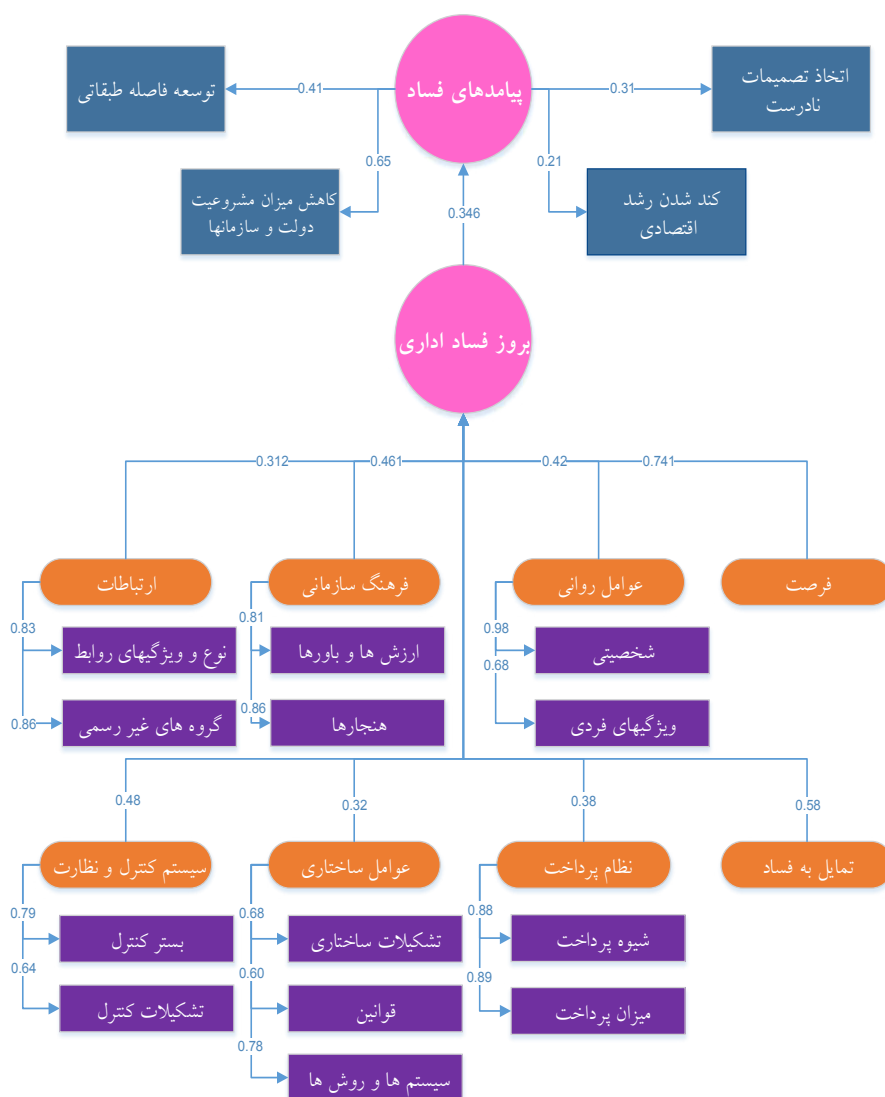
برای بررسی فرضیات پژوهش از نرم‌افزار LISREL استفاده شده است. در جدول ۲ شاخص‌های نیکویی برازش مدل در حالت ضرایب معناداری آورده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود مدل مربوطه از برازش خوبی برخوردار است. در شکل ۲ مدل تخمین زده شده در حالت تخمین استاندارد نشان داده شده است. همچنین در جدول ۲ ضرایب معناداری نیز آورده شده است. در این حالت در صورتی که مقدار T-Value از ۱/۹۶ بیشتر و یا از ۱/۹۶- کمتر باشد، فرضیه صفر رد و فرضیه یک تأیید می‌گردد. با توجه به مدل معادلات ساختاری حاصل لازم است تا شاخص‌های مناسب بودن برازش مدل مورد بررسی قرار گیرد نتایج حاصل از این شاخص‌ها و مقایسه آن‌ها با ضرایب استاندارد در جدول شماره ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲- شاخص‌های نیکویی برازش برای مقادیر سمت راست و چپ مدل

ردیف	معیارهای برازش مدل	شاخص	بعد	حد مطلوب	نتیجه
۱	کای دو نسبی	χ^2/df	۰/۹۱۳	$3 >$	بسیار خوب
۲	پی ویلو	P-Value	۰/۶۴۴۸۳	$0.05 >$	بسیار خوب
۲	ریشه میانگین مجذورات تقریب	RMSEA	۰/۰۲۹	$0.1 >$	برازش خوب
۳	ریشه مجذور مانده‌ها	PMR	۰/۰۶۲	حدود صفر	قابل قبول
۴	شاخص برازش هنجار شده	NFI	۰/۹۹	$0.90 <$	بسیار خوب
۵	شاخص نرم برازندگی	NNFI	۰/۹۰	حدود یک	بسیار خوب
۶	شاخص برازش تطبیقی	CFI	۰/۹۹	$0.90 <$	بسیار خوب
۷	شاخص برازش نسبی	RFI	۰/۹۲	$0.90 <$	بسیار خوب
۸	شاخص برازش اضافی	IFI	۰/۹۱	$0.90 <$	بسیار خوب
۹	شاخص برازندگی	GFI	۰/۹۹	$0.90 <$	بسیار خوب
۱۰	برازندگی تعدیل یافته	AGFI	۰/۹۹	$0.90 <$	بسیار خوب

به‌منظور آزمون مدل تحقیق از مدل‌سازی معادلات ساختاری استفاده شده است. در زیر خروجی مدل اصلی نرم‌افزار لیزرل برای مدل تحقیق ارائه شده است.

شکل ۲- مدل تخمین زده شده در حالت ضرایب استاندارد



با توجه به مدل و شاخص‌های برازش مدل باید معناداری ضرایب مدل بر مبنای شاخص تی مورد بررسی قرار گیرد. نتایج خروجی لیزرل نشان داد که کلیه ضرایب مسیر به دست آمده در مدل معنادار بوده و مقداری بالاتر از ۱/۹۶ دارند. با عنایت به نتایج ارائه شده در جدول شماره ۲ برازش مدل مناسب بوده بنابراین با توجه به شکل شماره ۲ مدل تحقیق تأیید می‌گردد. جدول شماره ۳ کلیه ابعاد مدل و نتایج حاصل از آن را به صورت خلاصه نشان می‌دهد.

جدول ۳- نتایج مربوط به آزمون مدلسازی معادلات ساختاری و فرضیات پژوهش

شماره فرضیه	نام رابطه	میزان اثر	تی ویو	نتیجه فرضیه
۱	ارتباطات- بروز فساد اداری	۰/۳۱۲	۲/۵۸	تأیید می شود
۲	عوامل ساختاری- بروز فساد اداری	۰/۳۲	۲/۸۳	تأیید می شود
۳	فرهنگ سازمانی- بروز فساد اداری	۰/۴۶۱	۳/۲۶	تأیید می شود
۴	عوامل روانی- بروز فساد اداری	۰/۴۲	۵/۲۶	تأیید می شود
۵	نظام پرداخت- بروز فساد اداری	۰/۳۸	۳/۲۲۱	تأیید می شود
۶	سیستم کنترل و نظارت- بروز فساد اداری	۰/۴۸	۶/۶۷۲	تأیید می شود
۷	فرصت- بروز فساد اداری	۰/۷۴۱	۸/۲۱۵	تأیید می شود
۸	تمایل به فساد- بروز فساد اداری	۰/۵۸	۷/۲۴۶	تأیید می شود
۹	بروز فساد اداری- پیامدهای فساد	۰/۳۴۶	۲/۸۱۶	تأیید می شود

در آزمون فرضیه‌های مورد نظر با استفاده از مدل معادلات ساختاری، ضرایب به دست آمده زمانی معنادار می‌باشند که مقدار آزمون معناداری آن‌ها از عدد ۱/۹۶ بزرگ‌تر و از عدد ۱/۹۶- کوچک‌تر باشد (سیدجوادین و همکاران، ۱۳۹۴). همان‌طور که مشاهده می‌شود، ضریب معناداری برای تمامی فرضیه‌های پژوهش از ۱/۹۶ بیشتر است.

- ضریب معناداری میان ارتباطات و بروز فساد اداری برابر با ۲/۵۸ است؛ بنابراین ارتباطات، تأثیر معناداری روی بروز فساد اداری دارد. بدین ترتیب فرضیه اول پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد.

- ضریب معناداری میان عوامل ساختاری و بروز فساد اداری برابر با ۲/۸۳ است؛ بنابراین عوامل ساختاری، تأثیر معناداری روی بروز فساد اداری دارد. بدین ترتیب فرضیه دوم پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد.

- ضریب معناداری میان فرهنگ سازمانی و بروز فساد اداری برابر با ۳/۲۶ است؛ بنابراین فرهنگ سازمانی، تأثیر معناداری روی بروز فساد اداری دارد. بدین ترتیب فرضیه سوم پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد.

- ضریب معناداری میان عوامل روانی و بروز فساد اداری برابر با ۵/۲۶ است؛ بنابراین عوامل روانی، تأثیر معناداری روی بروز فساد اداری دارد. بدین ترتیب فرضیه چهارم پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد.

- ضریب معناداری میان نظام پرداخت و بروز فساد اداری برابر با $3/221$ است؛ بنابراین نظام پرداخت، تأثیر معناداری روی بروز فساد اداری دارد. بدین ترتیب فرضیه پنجم پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد.

- ضریب معناداری میان سیستم کنترل و نظارت و بروز فساد اداری برابر با $6/672$ است؛ بنابراین سیستم کنترل و نظارت تأثیر معناداری روی بروز فساد اداری دارد. بدین ترتیب فرضیه ششم پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد.

- ضریب معناداری میان فرصت و بروز فساد اداری برابر با $8/215$ است؛ بنابراین فرصت، تأثیر معناداری روی بروز فساد اداری دارد. بدین ترتیب فرضیه هفتم پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد.

- ضریب معناداری میان تمایل به فساد و نظارت و بروز فساد اداری برابر با $7/246$ است؛ بنابراین تمایل به فساد تأثیر معناداری روی بروز فساد اداری دارد. بدین ترتیب فرضیه هشتم پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد.

- ضریب معناداری میان بروز فساد اداری و پیامدهای فساد برابر با $2/816$ است؛ بنابراین بروز فساد اداری، تأثیر معناداری روی پیامدهای فساد دارد. بدین ترتیب فرضیه نهم پژوهش مورد تأیید قرار می‌گیرد.

بحث و نتیجه‌گیری

فساد پدیده‌ای است که کم‌وبیش در کلیه کشورهای جهان وجود دارد؛ اما نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است، همان‌طور که نتایج و پیامدهای آن نیز بنا بر نوع سازمان سیاسی و اقتصادی و سطح توسعه‌یافتگی تفاوت دارد. در هر صورت فساد موجب انحطاط است، سیاست‌های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار می‌دهد، باعث هدر رفتن منابع ملی می‌شود و به کاهش اثربخشی دولت‌ها در هدایت امور می‌انجامد و از این طریق اعتماد مردم نسبت به دستگاه‌های دولتی و غیردولتی کاهش یافته، بی‌تفاوتی، تنبلی و بی‌کفایتی افزایش می‌یابد. فساد، اعتقاد و ارزش‌های اخلاقی جامعه را متزلزل می‌کند، هزینه انجام کارها را افزایش می‌دهد و رشد رقابت‌پذیری را دشوار می‌سازد. همچنین تلاش‌های فقرزدایی را ناکام می‌سازد و بی‌انگیزگی و بدبینی ایجاد می‌کند و زمینه‌ی تضعیف روحیه‌ی افراد درستکار را فراهم می‌آورد. فساد اداری مانع سرمایه‌گذاری می‌شود و مسیر رشد و توسعه‌ی اقتصاد را با موانع بسیار مواجه می‌سازد و از طریق هدایت ناصواب استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی به سمت فعالیت‌های نادرست برای دستیابی به درآمدهای سهل‌الوصول، زمینه رکود در تمام ابعاد را فراهم می‌سازد. از طرف دیگر، هرکجا فساد ریشه بدواند، روزه‌روز بیش‌تر شده، مقابله با آن بسیار دشوار می‌شود و ریشه‌های آن هرروز عمیق‌تر در بطن جامعه نفوذ می‌کند. در نتیجه هدف از این پژوهش بررسی عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در دستگاه‌های دولتی است. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که ارتباطات با ضریب معناداری $2/58$ ، عوامل ساختاری با ضریب معناداری $2/83$ ، فرهنگ سازمانی با ضریب معناداری $3/26$ ، عوامل روانی با ضریب معناداری $5/26$ ، نظام پرداخت با ضریب معناداری $3/221$ ، سیستم کنترل و نظارت با ضریب معناداری $6/672$ ، فرصت با ضریب معناداری $8/215$ و تمایل به فساد با ضریب معناداری $7/246$ در بروز فساد اداری در دستگاه‌های

دولتی مؤثر می‌باشد. همچنین بروز فساد اداری نیز با ضریب معناداری ۲/۸۱۶ بر پیامدهای فساد در دستگاه‌های دولتی اثر گذار است.

بنابراین مقابله با فساد در عرصه‌ی اداری ضرورتی جدی و انکارناپذیر است. مبارزه با فساد اداری و مالی به دلیل تعدد عوامل شکل دهنده آن و گستردگی اثرات چندگانه آن مستلزم عزم ملی، خواست همگانی و جدیت دولت است. این مبارزه باید ساختاریافته، هماهنگ و برنامه‌ریزی شده باشد و تمام ابعادی را که بر فساد اداری اثر میگذارد، در برگیرد. چراکه در غیر این صورت فساد به صورت ریشه‌ای حل نمی‌شود. با توجه به بررسی‌های صورت گرفته حاصل از تحقیق عوامل ارتباطی، عوامل ساختاری، فرهنگ سازمانی، عوامل روانی، نظام پرداخت، سیستم کنترل و نظارت در بروز فساد اداری نقش اساسی ایفا کرده و تمایل به فساد را در دستگاه‌های دولتی افزایش می‌دهند؛ که این مسئله منجر به بروز پیامدهای بسیاری در جامعه و سازمان‌ها از جمله اتخاذ تصمیمات نادرست، توسعه فاصله طبقاتی در جامعه، کند شدن رشد اقتصادی و کاهش میزان مشروعیت سازمان‌ها می‌گردد. پس از شناخت عوامل و گلوگاه‌های بروز فساد اداری، پیگیری مجدانه، راهکارهایی پیشگیرانه، بازدارنده و بهبود بخش در چارچوب برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت است در این راستا راهکارهایی در قالب راهکارهای کلان و خرد به شرح زیر مطرح می‌گردد.

الف- راهکارهای کلان

۱- پیشگیری از طریق اصلاح و بهسازی نظام اداری و آموزش؛

۲- مقابله و برخورد جدی با مصادیق فساد؛

۳- مدیریت مؤثر برنامه مقابله با فساد؛

۴- تصویب قوانین کارآمد و راهگشا در مقابله با فساد.

ب- راهکارهای خرد

۱- راهکارهای اداری و مدیریتی:

- تمرکززدایی از اداره امور کاهش تصدی‌های دولتی؛
- ایجاد اصلاحات در ساختار نظام‌ها، روش‌ها و رویه‌های انجام کار و آرایه خدمات به مردم؛
- ایجاد اصلاحات در نظام نظارت و بازرسی و بهینه‌سازی فرآیند نظارت و کنترل؛
- استقرار نظام احقاق حقوق و تأمین خسارت ارباب رجوع؛
- توسعه‌ی مدیریت و توسعه‌ی کیفی نیروی انسانی؛
- تقویت فرهنگ مشارکت‌جویی و مشارکت‌پذیری در دستگاه‌های دولتی و ارتقای فرهنگ سازمانی؛
- افزایش پاسخ‌گویی دستگاه‌ها در مقابل مردم، نهادهای مدنی و نهادهای نظارتی قانونی؛
- ایجاد اصلاحات نهادی در مدیریت مقابله با فساد و سالم‌سازی نظام اداری؛
- ایجاد سیستم خود کارسازی پیشرفته اداری و تشکیل پایگاه اطلاع‌رسانی به منظور شفاف‌سازی عملکرد؛

- استفاده از فناوری‌های نوین برای ارزیابی عملکرد کارکنان؛
- افزایش پرداخت‌های غیرنقدی به کارکنان ادارات و اجرای سیستم پشتیبانی سازمانی ادراک شده^۱.

۲- راهکارهای فرهنگی - اجتماعی:

- افزایش آگاهی و آموزش مستمر مردم درخصوص برنامه‌ها و دستاوردهای مقابله با فساد؛
- احیا و آموزش ارزش‌های اخلاقی و انضباط اجتماعی؛
- تقویت فرهنگ مسئولیت‌خواهی و نقدپذیری دولت؛
- بهبود نظام تأمین اجتماعی.

۳- راهکارهای سیاسی - مدنی:

- تقویت نهادهای مدنی در نظارت بر نهاد قدرت و دستگاه‌های دولتی؛
- توسعه‌ی مشارکت مردمی در مقابله با فساد و نظارت بر دستگاه‌های دولتی؛
- تقویت نقش و جایگاه مطبوعات آزاد و مستقل در مقابله با فساد؛
- سیاست‌زدایی از نظام اداری و انتخاب مدیران براساس شایستگی؛
- اصلاح قوانین و مقررات کیفری و جزایی برای برخورد مؤثر با عوامل فساد.

۴- راهکارهای اقتصادی:

- کاهش مداخلات دولت در امور اقتصادی؛
- رقابتی نمودن فعالیت‌های اقتصادی و معاملاتی دولتی و حذف امتیازات و رانت‌های مختلف؛
- کاهش و حذف انحصارات دولتی در امور اقتصادی و مقابله با شکل‌گیری هر نوع انحصارات دولتی در امور اقتصادی و مقابله با شکل‌گیری هر نوع انحصار؛
- بهبود وضعیت معیشتی کارکنان دولت؛
- اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی و تسریع در تکلیف و واگذاری شرکت‌هایی که تداوم فعالیت‌های آن‌ها به‌صورت دولتی ضرورت ندارد؛
- شفاف‌سازی قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی (بخش دولتی و بخش خصوصی)؛
- تقویت نظارت دولتی بر فعالیت‌های اقتصادی کشور (کاهش تصدی درزمینه‌های اقتصادی و افزایش جاذبه‌های حاکمیت و نظارت دولت).

فهرست منابع:

- ۱- ادیب، محمدحسین (۱۳۷۴)، جامعه‌شناسی ایران، تهران، انتشارات هشت بهشت.
- ۲- الوانی، سید مهدی و جفره، منوچهر (۱۳۸۴)، ارایه یک الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری، فصلنامه آینده‌پژوهی مدیریت، دوره ۱۰، شماره ۱، صص ۱۰۹-۸۷.
- ۳- تاج‌الدین، بهشته و اجاقی، حسین (۱۳۹۲)، راهکارهای برون‌رفت از چالش فساد اداری در

- شهرداری تهران با استفاده از دو رویکرد ساختاری و فرآیندی، فصلنامه دانش ارزیابی، سال پنجم، شماره ۱۷، صص ۵۲-۵
- ۴- تانزی، ویتو (۱۳۷۸)، مسأله فساد: فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد، ترجمه بهمن آقایی، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی شماره ۱۴۹ و ۱۵۰، صص ۱۸۹-۱۷۸
- ۵- جوهری، محمد (۱۳۸۴)، فساد اداری، علل و عوامل آن، تعاون، شماره ۲۳، صص ۱۲-۱.
- ۶- حبیبی، نادر (۱۳۷۵)، فساد اداری، تهران، انتشارات وثقی.
- ۷- حسینی، مهدی و مهدی‌زاده اشرفی، علی (۱۳۸۶)، عوامل مؤثر بر فساد اداری، فصلنامه مدیریت، سال چهارم، شماره ۸، صص ۲۴-۱۲.
- ۸- خضری، محمد (۱۳۸۶)، نگاه نهادی به فساد اداری: شش رویکرد در شکل‌گیری زمینه‌های فساد، مطالعات راهبردی، شماره ۲۹، صص ۱۴-۱.
- ۹- دادگر، یدالله و نظری، روح‌الله (۱۳۸۸)، بررسی شاخص فساد مالی در ایران و کشورهای برگزیده جهان، مجله سیاسی - اقتصادی، شماره ۲۶۳ و ۲۶۴، صص ۱۳۵-۱۲۰.
- ۱۰- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۵)، کنترل فساد اداری: اصلاح مدیریت دولتی یا تدوین راهبرد ملی پیشگیری از فساد، مدیریت و توسعه، شماره ۲۸، صص ۵۳-۳۵.
- ۱۱- دفتر بررسی‌های اقتصادی (۱۳۷۷)، نگاهی به مفاهیم اقتصاد جرم و فساد اداری و کارکرد آن‌ها در ایران: بازشناسی مؤلفه‌های مؤثر بر اختلاس در ایران، مجلس و پژوهش، شماره ۲۵، صص ۱۷-۱.
- ۱۲- دهقانی‌سلطانی، مهدی، اسفندیار. پوراشرف، یاسان؛ و سایه‌میری، کورش (۱۳۹۲)، بررسی عوامل مؤثر بر ارزیابی نگرش مصرف‌کنندگان از توسعه برند، مدیریت بازرگانی، دوره ۵، شماره ۱، صص ۱۰۴-۸۵.
- ۱۳- رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۶)، سرطان اجتماعی فساد، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- ۱۴- رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۷۷)، توسعه و تضاد، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- ۱۵- رهنورد، فرح‌اله. طاهرپور کلاتری، حبیب‌اله و رشیدی، اعظم (۱۳۸۸)، شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی، پژوهش‌نامه مدیریت اجرایی، سال دهم، شماره ۱، صص ۵۱-۳۵.
- ۱۶- زاهدی، شمس‌السادات. محمدنبی، سینا و شهبازی، مهدی (۱۳۸۸)، بررسی عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری (مطالعه موردی در شهرداری تهران)، مجله مدیریت فرهنگ سازمانی، سال هفتم، شماره ۲۰، صص ۵۵-۲۹.
- ۱۷- سامتی، مرتضی. سامتی، مجید و شهنازی، روح‌الله (۱۳۸۵)، بررسی اثر آزادی اقتصادی بر فساد مالی: (مطالعه موردی با رویکرد PANEL DATA)، پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال هشتم، شماره ۲۸، صص ۱۲-۱.

- ۱۸- سافارونی، آئوخی‌نورائول (۱۳۷۵)، ویروس قدرت، پیام یونسکو، شماره ۳۱۳، آذر ۱۳۷۵.
- ۱۹- سرمد، زهره، بازرگان، عباس؛ و حجازی، الهه (۱۳۹۲)، روش‌های تحقیق در علوم رفتاری. تهران: مؤسسه انتشارات آگاه.
- ۲۰- سیدجوادین، سیدرضا. فیاضی، مرجان و بلوچی، حسین (۱۳۹۴)، بررسی تأثیر سرمایه روان‌شناختی بر کیفیت خدمات ارائه شده به مشتریان توسط کارکنان باجه با میانجی‌گری تعهد سازمانی. مجله مدیریت دولتی، دوره ۷، شماره ۲، صص ۳۰۲-۲۷۷.
- ۲۱- شفیعی خورشیدی، علی‌اصغر (۱۳۸۵)، فساد اقتصادی و روش‌های پیشگیری از آن، تهران: مرکز مطالعات و توسعه قضایی.
- ۲۲- صادقی، حسین. عصار، عباس و شقاقی‌شهری، وحید (۱۳۸۸)، اندازه‌گیری فساد مالی در ایران با استفاده از منطق فازی (رویکردی اقتصادی)، پژوهشنامه اقتصادی، سال دهم، شماره ۴، صص ۱۷۴-۱۳۹.
- ۲۳- عزیزاده‌ثانی، محسن و فانی، علی‌اصغر (۱۳۸۶)، تأثیر فساد اداری بر توسعه انسانی جوامع، اخلاق در علوم و فنون و فناوری، سال دوم، شماره ۱ و ۲، صص ۲۴-۱۷.
- ۲۴- فرخ‌سروش، بهزاد (۱۳۸۳)، بررسی عوامل مؤثر در بروز فساد اداری مالی به‌منظور ارائه الگوی به‌منظور کاهش اثرات آن در روند توسعه جمهوری اسلامی ایران، دانش مدیریت، شماره، صص ۸۵-۶۴.
- ۲۵- فرهادی‌نژاد، محسن (۱۳۸۲)، بررسی تطبیقی فساد اداری در کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه، تحول اداری، دوره هفتم، شماره ۴۵، صص ۵۲-۴۱.
- ۲۶- قلی‌پور، رحمت‌الله و نیک‌رفتار، طیبه (۱۳۸۶)، فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۳، صص ۵۴-۳۳.
- ۲۷- کورئیر، پائول-لویس. فساد و اقتصاد، ترجمه فخر طای، ترجمان اقتصادی، شماره ۴۹.
- ۲۸- گلدتورپ، جی. ای (۱۳۷۰)، جامعه‌شناسی کشورهای جهان سوم، جواد ظهوریان، آستان قدس رضوی.
- ۲۹- محمودی، مهدی (۱۳۸۴)، نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری، تدبیر، شماره ۶۰.
- ۳۰- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی.

31- Alatas, V. & Cameron, L. (2009); Gender, Culture, And Corruption: Insight From an Experimental Analysis, Southern Economic Journal, Vol. 75, No. 3, PP 663-680.

32- Amundsen, I. (1999); Political Corruption: An Introduction to the Issues, Working Paper, Vol. 99 No. 7, Chr. Michelsen Institute, Bergen. <http://www.cmi.no/publications/1999/wp/wp1999-7.pdf>. Accessed 25 Nov 2005

33- Andving, J.C. & Fjeldstad, O. (2001); Corruption: A Review of Contemporary Research, CMI Report R 2001: 7, Chr. Michelsen Insti-

tute, Bergen, [http: /cmi.no/](http://cmi.no/).

34- Ashforth, B.E. & Anand, V. (2003); The Normalization of Corruption in Organizations, *Research in Organizational Behavior*, No.25, PP. 1–25.

35- Brasz, H.A. (1970); The Sociology of Corruption”, in A. J. Heidenheimer (ed.), *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis* (Holt, Rinehart and Winston, New York), PP. 41–45.

36- Fokuoh, E. A. (2008); The Fight Against Corruption And Its Implications For Development In Developing And Transition Economies, *Journal of Money Loundering Control*, Vol. 11, No. 1, PP 76-87.

37- Huntington, S.P. (1989); Modernization and Corruption, in A.J. Heidenheimer and M. Johnston (eds.), *Political Corruption: A Handbook* (Transaction Publishers, New Brunswick, NJ), PP.253–264

38- Heidenheimer, A.J. (2002); Perspectives on the Perception of Corruption, in A.J. Heidenheimer and M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (Transaction Publisher, New Brunswick, NJ), PP. 141–154.

39- Kimuyu, P. (2007); Corruption, Firm Growth and Export Propensity In Kenya, *International Journal of Social Economics*, Emerald Group Publishing Limited, Vol. 34, No. 3, PP197-206.

40- Mevliyar, Er. (2008); Corruption from the Islamic Perspective: Some Recommendations For The MENA Region, *International, Journal of Islamic And Middle Eastern Finance And Management*, Vol. 1, No. 1, PP. 31-51.

41- Park, H. (2003); Determinants of Corruption: A Cross-National Analysis, *The Multinational Business Review*, Vol. 11, No.2, PP. 29–48.

42- Robinson, M. (Ed). (2004); *Corruption and Development: An Introduction*, Routledge, London.

43- Scanlan, G. (2008); Offences Concerning Directors And Officers of Company: Froud And Corruption In The United Kingdom- The Present And The Future, *Journal of Financial Crime*, Vol. 15, No. 1, PP 22-37.

44- Seldadyo, H. & Haan, J. (2006); The Determinants of Corruption:

A Literature Survey And New Evidence, Paper Prepared For The 2006 EPCS Conference, Turku, Finland, 20-23, April.

45- Seleim, A. (2009); The Relationship Between Culture And Corruption: A Cross- National Study, Alexandria University, EGYPT, Journal of Intellectual Capital, Vol. 10, No. 1, PP 165-184.

46- Treisman, D. (2000); The Causes of Corruption: A Cross-National Study, Journal of Public Economics, No.76, PP. 399-457.

47- Tsegaye, S. (2003); Strategies For Effective Coalition Between Government Organs And Local Community Associations in the Fight Against Corruption, A Draft Report Submitted to The Coordinators of the 2003 International Policy Research Workshop on Local Government Development Organisations, March.

48- Van Duyne, P.C. (2001); Will Caligula Go Transparent? Corruption in Acts and Attitudes, Forum on Crime and Society, Vol. 1, No. 2, PP. 73-95.

49- Yaser, M.M. (2005); A Complex System Model For Understanding the Causes of Corruption: Case Study- Turkey”, University of North Texas.



گزارش (ترجمه)

فساد به مثابه فرآیندی اجتماعی^۱ (از معاملات دو طرفه تا معاملات شبکه‌ای)

جان واربرتون^۲

ترجمه: دکتر رضا دلاوری^۳، علیرضا کهن خاکی^۴

چکیده

درباره‌ی فساد، مطالب زیادی به رشته تحریر درآمده است که هر کدام از زاویه‌ای خاص به این پدیده‌ی مهم در جوامع انسانی اشاره دارد.

در این مقاله جان واربرتون فساد را به عنوان فرایندی اجتماعی در نظر گرفته و معتقد است اگر فساد را به عنوان یک فرآیند اجتماعی درک کنیم، باید بازیگرانی که در این سیستم اجتماعی مشارکت دارند را شناسایی نماییم. واربرتون معتقد است مشکل برنامه‌های پیشگیری از فساد این است که شبکه‌های فساد و شبکه‌های اجتماعی مشابه یکدیگر هستند و به یک روش عمل می‌کنند. همگی ما در جهانی با شبکه‌های اجتماعی متفاوت بر مبنای ارتباط، روابط شخصی و منافع مشترک فعالیت داریم. اجتماعی برخورد کردن یک نیاز انسانی است. واقع‌بینانه نیست اگر باور کنیم مدیریت منطقی می‌تواند از ایجاد شبکه‌های اجتماعی در مقامات نهادهای بخش دولتی جلوگیری کند. فساد به‌منظور محدود کردن افراطی تعاملات شخصی انسانی می‌تواند کارایی را در نهادهای بخش دولتی تا آنجا کاهش دهد که مانع رشد آن‌ها شود. بوروکراسی منطقی و بر یک داستان آرمانی است که نه ممکن و نه مطلوب است. چالش نهادهای ضدفساد، تلاش برای تدوین مدلی از بوروکراسی و سیاست است که بتواند واقعیت روابط شخصی و شبکه‌های اجتماعی را منسجم سازد، درحالی‌که تصمیمات همیشه و صرفاً در راستای منافع عموم باشد.

واژگان کلیدی: فساد، فرایند اجتماعی، شبکه‌های فساد، شبکه‌های اجتماعی

۱- این مقاله برگرفته از بخشی از کتاب فساد و ضد فساد می‌باشد.

CORRUPTION AND ANTI-CORRUPTION edited by Peter Larmour and Nick Wolanin, 2001

2- John Warburton

۳- مدیر آموزش و پژوهش‌های توسعه و آینده نگری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان قم- رایانامه: Rdelavari2007@gmail.com

۴- کارشناس ارشد مدیریت دولتی

مقدمه

مشکل فساد اداری را می‌توان با زبانی ساده بیان کرد. فساد چیست؟ چگونه عمل می‌کند؟ اگر بتوانیم به این پرسش‌ها پاسخ دهیم، قادر خواهیم بود تا راه‌های مبارزه با آن‌چه به عنوان مشکل دنیای مدرن خودنمایی می‌کند را کشف کنیم. با این وجود، هر مشکل پیچیده، یک پاسخ احتمالی ساده دارد که البته همواره اشتباه است. مشکل فساد را با اصطلاحی ساده می‌توان بیان نمود اما این، جایی است که سادگی در آن پایان می‌یابد.

در اصطلاح کلی، فساد یکی از ساخته‌های سازمان‌های اجتماعی و سیاسی و پدیده‌ای با پیچیدگی نامحدود است. من تاکنون تعریف یا الگویی^۱ جامع که بتواند فساد را در تمامی ابعاد و مظاهرش توصیف کند ندیده‌ام و نمی‌توانم در این مقاله یکی از آن‌ها را ارایه کنم. در این جا، چنین استدلال می‌شود که فهم فساد به عنوان یک فرآیند اجتماعی تعابیر و مزایایی دارد که بینشی را درخصوص چگونه عمل کردن فساد ارایه می‌کند. توصیه‌ی من این است که بینش‌های برنامه‌های پیشگیری و مقابله با فساد^۲ اطلاع‌رسانی شود.

این روزها روش پرداختن صحیح به فساد این است که مؤسسات و سیستم‌هایی را که امکان ارتکاب فساد در آن‌ها وجود دارد، مورد بررسی قرارداد. به بیان دیگر اگر فساد را به عنوان یک فرآیند اجتماعی در نظر آوریم، باید بازیگرانی را که در این نظام اجتماعی مشارکت دارند بشناسیم. من نمی‌گویم که رویکرد نهادی، اشتباه است، اما باید از زوایای مختلف به این معضل هجوم برد. در مقدمه‌ی این کتاب، لارمور و ولانین^۳ اشاره‌ی درستی به این موضوع دارند که رویکرد مدیریت‌مدارانه به فساد همواره قرین شکست خواهد بود، زیرا نمی‌تواند فضای منسجم اطراف مؤسسات را مورد توجه قرار دهد. من به این مطلب می‌افزایم که این رویکرد نمی‌تواند شناخت، انگیزه و وظایف افراد را با هم ترکیب کند. به نظر می‌رسد توجه به افراد، دیگر مسأله‌ای رایج نیست، زیرا نظریه‌ی ساده سبب فساد^۴ (که دیگر سیبها را خراب می‌کنند) را یادآور می‌شود که معمولاً نمی‌تواند فساد را به زبان ساده‌تر توضیح دهد.

چنان‌که زیپارو^۵ (۱۹۹۸) استدلال می‌کند، مسأله‌ی انحراف، بیشتر از ماهیت سازمان سرچشمه می‌گیرد تا ماهیت افراد. در عوض، پیشنهاد من این است که برای رسیدن به یک فهم اساسی از عملکرد فساد، باید در ابتدا آن را از دیدگاه افراد درک کرده و سپس فرد را در دنیای پیچیده‌ی اجتماعی وارد کنیم. این کار تا به امروز انجام نشده و دلیل آن احتمالاً، بسیار سخت و پیچیده بودن آن است و به رویکرد بین‌رشته‌ای نیاز دارد. در هر صورت، من تلاش می‌کنم تا الگوی متفاوتی را

1- paradigm

2- corruption prevention programs

3- Larmour and wolatin

4- rotten apple theory

5- Zipparo

پیشنهاد کنم که بتواند روشی را که در معاملات فساد روی می‌دهد و شبکه فساد را توسعه می‌بخشد، توصیف کند.

فساد به عنوان فرآیندی اجتماعی

معاملات مفسدانه، بین بازیگران و در نتیجه در تعاملات اجتماعی به وقوع می‌پیوندد. برای این که این معاملات فساد روی دهد لازم است ارتباطی بین دو یا چند نفر وجود داشته باشد. افرادی که می‌خواهند در معاملات مفسدانه شرکت کنند، ممکن است این اقدام را فساد تلقی نکنند یا منطقی در دست داشته باشند که رفتار خود را با آن توجیه نمایند، ولی آن‌ها به دنبال افزایش منافع خود نسبت به دیگران هستند. در اینجا ماهیت دقیق این منافع و این که چگونه این بازیگران برای در اختیار داشتن آن دورهم جمع می‌شوند، مورد سؤال نیست. بازیگران علایق، اهداف، امیال، نیاز و اولویت‌هایی دارند که می‌خواهند به آن‌ها برسند. در این حال، مهم‌ترین عامل ماهیت منافع نیست؛ بلکه قدرت میل بازیگر در دستیابی به آن‌ها است. پتری به موضوعی با عنوان انرژی ذاتی در انگیزه اشاره دارد که بازیگران را به عمل وامی‌دارد (۱۹۸۱:۱۸).

برای این که یک بازیگر به اهداف خود دست یابد باید قدرت داشته باشد (Lamberth, ۱۹۸۰:۲۹۵). بحث من این است که هر دو طرفی که به دنبال معاملات مفسدانه هستند؛ دارندگان منابع و جویندگان قدرت هستند. آن‌ها منابع مختلفی از قدرت را در اختیار دارند که نمی‌تواند به آسانی به افزایش منافع آن‌ها تبدیل شود. هدف از معاملات فساد اجرای یک مبادله است، مبادله‌ای که منابع را به قدرت قابل استفاده تبدیل کند. مشارکت‌کنندگان در این معامله می‌توانند از قدرتی که در اختیار دارند برای افزایش منافع خودشان استفاده کنند.

در چنین معامله‌ای هر بازیگر به‌طور مجزا باید تصمیمی شخصی بگیرد که آیا در معاملات فساد وارد می‌شود یا نه. اگر بازیگر در چنین معامله‌ای شرکت کند، چنین فرض می‌شود که آن‌ها از آستانه‌ی تصمیم‌گیری عبور کرده‌اند. به ادعای من زمانی که به آستانه‌ی تصمیم‌گیری می‌رسند، دو نیروی رقابتی در آن‌ها وجود دارد. در ابتدا، نیروهای انگیزشی، یا تحریکی وجود دارند که به آن‌ها انرژی شرکت در معامله مفسدانه را می‌دهند. اصولاً، این نیرو به وسیله‌ی نیروی میل بازیگر در افزایش نفعی که در معامله مفسدانه او را راضی می‌کند تقویت می‌شود. این قدرت میل، عملکرد وابستگی بازیگر به منابعی است که بازیگر دیگر در معامله آن را کنترل می‌کند و به عنوان بخشی از معامله آن را پیشنهاد می‌دهد. دوم، نیروهای مهارکننده، میل بازیگر را در عبور از آستانه تصمیم‌گیری کاهش می‌دهد. این موارد شامل عواملی از جمله مهار اخلاقی، درک خطر تحریم و درک عواقب این تحریم است.

از این بحث به وضوح می‌توان دریافت که تأثیرات نظام‌مند فرهنگ سازمانی تنها یکی از عواملی است که بر افراد در آستانه‌ی تصمیم‌گیری تأثیر می‌گذارد. البته فرهنگ سازمانی و تغییرات سیستم‌ها می‌توانند بر مقیاس یا موقعیت معاملات فساد تأثیر بگذارند. چنین عواملی به نیروهای مهارکننده‌ای

می‌پردازند که بر تصمیم‌بازیگر در مفسدانه عمل کردن تأثیر می‌گذارد. با این وجود، آن‌ها به نیروهای انگیزشی که یک بازیگر را وادار به رفتار مفسدانه می‌کند، توجهی ندارند. من مایل‌م به این نیروها بپردازم و این مسأله را بررسی کنم که آن‌ها چگونه می‌توانند به معاملات فساد و توسعه شبکه‌ای فساد معادلاتی منجر شوند.

فساد و قدرت

رابطه‌ی میان فساد و قدرت تا به امروز به خوبی درک نشده است، تنها چند نظریه‌پرداز هستند که صراحتاً این ارتباط را به تصویر کشیده‌اند. کتاب روگو^۱ و لاسول با عنوان قدرت، فساد و درستکاری^۲ یکی از چند اثری است که رابطه‌ای بین فساد و قدرت برقرار کرده ولی توجه کمی به این ارتباط داشته است (۱۹۶۳). این کتاب به پدیده‌ی قدرت در مفهوم وسیع سیاسی تمرکز دارد اما نتوانسته آن را در جایگاه معاملات فردی قرار دهد.

برداشت من، این است که معاملات فساد شکل خاصی از ارتباطات قدرت هستند و شامل یک مبادله‌ی متقابل از منابع قدرت می‌شوند. ماهیت دقیق قدرت، ستیزه‌جویی است و من در اینجا صرفاً مفهوم وبر از قدرت که با نظریه‌ی وابستگی منابع امرسون ترکیب شده است را ترسیم خواهم نمود. دیدگاه من این است که قدرت، اصطلاحی عمومی است که در توصیف وضعیت یک بازیگر، تملک، کنترل، یا دسترسی به منابعی که در اختیار آن‌ها قرار دارد، به کار می‌رود تا به طور بالقوه منافع آن‌ها را بر منافع دیگران ترجیح ببخشد. منابع به پول، نفوذ، کاریزمای شخصی، قابلیت‌های ورزشی، روابط خانوادگی، کنترل رسانه یا هر مساعدت خارجی یا شخصی دیگر که قادر به افزایش منافع بازیگر باشد (Clark, 1968: 57) اشاره دارد. قدرتی که در اختیار مقامات عمومی قرار دارد به درستی به عنوان اقتدار/اختیار توصیف می‌شود که از ویژگی‌های مشخص آن مشروعیت سیاسی است یعنی اختیار در برخورداری از کنترل اجرایی در فرآیند تصمیم‌گیری و منابع کمیاب مردمی که از طرف آن‌ها اداره می‌شود. اکنون من به رابطه‌ی بین قدرت و فساد بازمی‌گردم.

قرار نیست در این نوشته به چانه‌زنی در مورد تعاریف فساد بپردازیم. اکثر نویسندگان تعریف ارایه شده از سازمان شفافیت بین‌المللی را در مورد فساد می‌پذیرند: سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی. من پیشنهاد می‌کنم این تعریف را کمی گسترش دهیم.

فساد به اقدامات مقامات دولتی چه انتخابی یا انتصابی اشاره دارد که از قدرت به شکل اختیاراتی که از طرف عموم به آن‌ها واگذار شده استفاده کرده تا منافع خود را بر منافع دیگران ترجیح دهند. همچنین فساد به اقدامات بازیگران خصوصی می‌پردازد که معاملات قدرت را با مقامات دولتی اجرا می‌کنند، این اقدامات که با ویژگی تأمین مقام دولتی با منبع قدرت با قصد دستیابی به منافع تحت کنترل دولت همراه است این امکان را به بازیگر بخش خصوصی می‌دهد تا منافع خود را بر

1- Rogow

2- Power, Corruption and Rectitude

منافع عموم برتری دهد. این نکته نیز مورد اشاره قرار خواهد گرفت که فساد سازوکاری است که از طریق آن، اختیاری که در قلمروی مقامات دولتی قرار دارد، به قدرتی مبدل شده که می تواند منافع خصوصی هر دو طرف معامله را برآورده سازد.

نکته‌ی کلیدی در این تعریف اشاره به دوگانگی بین منافع عمومی در مقابل منافع خصوصی و ارتباط بین قدرت و دستاوردهای هدف است (Etzioni, 1970: 19). این موضوع، زمانی مشخص می شود که تعاریف فساد و قدرت کنار هم گذاشته شوند، به گونه‌ای که فساد وسیله‌ای برای نیل به اهداف و نه هدفی برای خودش تلقی می شود. در اینجا، ما از اساسی ترین ویژگی های انسانی حرف می زنیم: شناخت، نیل به اهداف، استفاده از قدرت و روابط انسانی در شبکه های اجتماعی؛ که ما را به ایجاد روابط اجتماعی و تعامل دوتایی بین دو بازیگر سوق می دهد.

روابط اجتماعی و شبکه های اجتماعی فاسد

ماهیت دقیق و شرایطی که در آن تعاملات اجتماعی روی می دهند، موضوع مجموعه فراوانی از مباحث است (Parsons, 1951)؛ اما در این بخش تنها به دو بعد از ابعاد تعامل اجتماعی تأکید می شود که در معاملات فساد اهمیت دارند. این دو بعد عبارت اند از: ارتباط سری و اعتماد.

ارتباط سری^۱

معاملات فساد، قابل مجازات هستند و از آنجایی که به صورت حقوقی یا شکلی دیگر، کسانی که در این معاملات شرکت دارند می دانند که باید این مشارکت را از دیگران مخفی نگه دارند، این موضوع اولین و شاید سخت ترین مانع برای بازیگرانی باشد که می خواهند بر یک معامله ی فساد فائق آیند. آن ها باید در این رویکرد فاسد، راهی ارتباطی به سوی هدف مورد نظر را باز کنند.

راه ارتباطی باید وسیله ای باشد که با آن ارتباطات حفظ شوند. درک این مسأله در تعاملات عادی اجتماعی آسان است. مثلاً شخصی یک نفر را در یک رستوران ملاقات می کند و گفت و گویی را شروع می کند یا با ابزار مشخص تلفنی حرف می زنند، به یکدیگر نامه می نویسند و ارتباط دارند. باز کردن راه ارتباطی، وضعیتی دشوار برای محرک و هدف است. این رویکرد خیلی روشن به نظر نمی رسد، زیرا ممکن است هدف، محرک را متهم کند و حتی قبل از این که هیچ فایده ای حاصل شود، آن ها را در معرض تحریم قرار دهد. این رویکرد می تواند پیچیده باشد زیرا ممکن است هدف، درمورد ماهیت درست افشاگری ایجاد شده و فرصت ازدست رفته دچار سوء تفاهم شود. تجارب نشان می دهند که رویکردهای فساد معمولاً در ملاقات چهره به چهره صورت می گیرد به طوری که اطلاعات غیرزبانی در تعامل اجتماعی بسیار پیچیده منتقل و دریافت می شوند. من در طی ده سال تجربه به عنوان بازجوی فساد تاکنون ندیده ام که اولین اقدام برای فساد از طریق ارتباط تلفنی یا نام های باشد.

به همین دلیل است که گروه های ذی نفع می خواهند مبالغه گفتی را بپردازند تا گوش تصمیم گیران

1- Secret communication

سیاسی را در اختیار داشته باشند. آن‌ها می‌دانند که مسلماً بدون راه ارتباطی، هیچ چشم‌اندازی از نفوذ در تصمیم یک تصمیم‌گیر نخواهد بود. بیشتر نظام‌های سیاسی مدرن که حفاظت‌هایی در برابر فساد دارند هنوز به دنبال پرداختن مبالغ هنگفت برای دسترسی به سیاستمداران هستند. در واقع، در استرالیا، این یک اقدام استاندارد برای احزاب سیاسی است که چارچوب‌های سیاسی را در جایی که گروه‌های ذی‌نفع تجاری ده‌ها هزار دلار برای دسترسی تضمینی به وزیر می‌پردازند، حفظ کنند.

زمانی که یک راه ارتباطی ایجاد و یک معامله‌ی فساد اجرا شد، ماهیت ارتباط بین دو بازیگر تغییر می‌کند. دیگر محرک و هدفی وجود ندارد و تنها دو شرکت‌کننده مایل به فعالیت هستند. معامله‌ی مفسدانه قابل تحریم و سری است و تضمین می‌کند که راه ارتباطی حتی اگر هر کدام از بازیگران تصمیم بگیرند که دیگر نمی‌خواهند مشارکت داشته باشند؛ نمی‌تواند بسته شود.

اعتماد

دو بازیگر اکنون در رابطه‌ای گرفتار شده‌اند که ابعاد خودش را دارد. آن‌ها در هر زمان به هم مرتبط هستند و در معرض تحریم قرار دارند. این شرط لازم برای رابطه‌ی فساد است که در شرایط کاملاً سری روی می‌دهد و با میزان زیادی از اعتماد بین شرکت‌کنندگان همراه است. لوهمن^۱ (۱۹۷۹) اعتماد را به عنوان یک انتظار عمومی توصیف می‌کند؛ اعتماد پاسخ منطقی بازیگران به افزایش پیچیدگی اجتماعی است. ما نمی‌توانیم تمامی اطلاعات موردنیاز را در تصمیم‌گیری درباره‌ی رفتار دیگران به‌دست آوریم و به‌جایی برسیم که فرض اعتماد را داشته باشیم. چنین فرضیاتی به‌طور گسترده پیچیدگی محاسباتی تصمیم‌گیری در دنیای اجتماعی را کاهش می‌دهند. همان‌طور که لوهمن می‌گوید، یک نفر می‌تواند پیچیدگی را کاهش دهد و بر آن اساس، نیاز به اعتماد در جامعه مدرن را با تکیه به ساختار فراهم کند. اعتماد در اکثر روابط تجاری با ساختارهای حقوقی پیچیده و هنجاری جایگزین شده است و بر روشی که تجارت اجرا می‌شود، کنترل دارد (Luhmann, 1979:34).

در معاملات فاسد^۲ چنین ساختاری برای تکیه کردن وجود ندارد. ماهیت مخفی و قابل مجازات^۳ معاملات متضمن آن است که بازیگران به یکدیگر اعتماد داشته باشند. زمانی که اعتماد ایجاد شد، بازیگران در یک تعامل اجتماعی پیچیده گرفتار می‌شوند که در آن اعتماد باید پرورش یابد و حفظ شود؛ بنابراین، راه ارتباطی بین بازیگران باید دارای ماهیتی باشد که چنین اعتمادی را پرورش داده و حفظ کند. من عقیده دارم به همین دلیل است که روابط شخصی در تداوم معاملات فساد خیلی اهمیت دارند. در اکثر موارد این مسئله به چشم می‌خورد که بازیگران فاسد باید ملاقات چهره‌به‌چهره داشته باشند، اجتماعی شوند و در مجموع از نوعی همدلی که باعث به‌وجود آمدن اعتماد بین آن‌ها می‌شود، بهره ببرند. روابط شخصی چهره‌به‌چهره بر ماهیت روابط فساد تأثیر می‌گذارد. اعتماد،

1- Luhmann

2- Corrupt transactions

3- sanctionable

همدلی و میل به انجام منافع شخصی بازیگران به روش‌های پیچیده‌ای منجر می‌شود. نیاز به ساخت و حفظ اعتماد از طریق روابط چهره‌به‌چهره، ممکن است به بیان این واقعیت منجر شود که در بسیاری از معاملات فاسد، هدف، منبعی مانند رشوه را که به‌طور گسترده کمتر از ارزش بازار واقعی در منابع دولتی است را می‌پذیرد. مقامات دولتی به‌سادگی آن را کمتر از قیمت مورد انتظار می‌فروشند. این اقدام به‌وضوح در فرهنگ سیاسی مشهود است، به‌طوری که گاه پلیس اعتبار، شغل و بازنشستگی خود را برای چند کارتن الکل، گذراندن یک شب در مراکز فساد یا مقدار کمی پول به خطر می‌اندازد. وقایع سالیانه کمیته‌ی مستقل نیوسات ولز در مقابله با فساد^۱ (ICAC) نمونه‌هایی کامل هستند.

شبکه‌های معاملاتی فساد

بیشتر نظریه‌ها در مورد فساد براساس تبادل دوگانه‌ی فساد است. به‌جز چند استثنا در این حوزه، کارهای معدودی در زمینه‌ی شبکه‌های فساد انجام شده است. شبکه‌های مبادلاتی فساد بر ماهیت اجتماعی معاملات فساد تأکید دارند. در اینجا تلاش می‌کنم تا مدلی را طراحی کنم که نشان می‌دهد چگونه معاملات دوگانه‌ی فساد می‌توانند به شبکه‌های معاملاتی فساد توسعه یابند. باید توجه داشت که این، یک مدل نظری است و در مراحل ابتدایی قرار دارد و به اقدامات بیشتری نیاز است. برای فهم بهتر فساد به عنوان یک فرآیند اجتماعی به بینش‌هایی اشاره می‌کنم که از شبکه‌ها برای فهم تعاملات اجتماعی استفاده می‌کند. این رویکرد در ابعاد زیادی مورد توجه قرار دارد ولی به‌طور کلی به عنوان نظریه‌ی شبکه‌ی اجتماعی^۲ شناخته می‌شود (SNT). نظریه‌ی شبکه اجتماعی به بازیگران به عنوان نقاط یا گره‌هایی در شبکه و اهمیت ارتباط بین بازیگران تأکید دارد (Emirbayer and Goodwin, 1994). نظریه‌ی شبکه‌ی اجتماعی به‌منظور فهم الگوی تعاملات بازیگران طراحی شده است و براساس این نظر هوشمندانه است که الگوهای تعاملات بین بازیگران در یک شبکه‌ی اجتماعی تأثیر عمیقی بر روشی دارد که بازیگران زندگی خود را می‌گذرانند (French 1956). این رویکرد با افزایش قدرت محاسباتی همراه است و به توسعه‌ی روشی منجر شده که شبکه‌های اجتماعی را آرایه می‌کند و امکان درک پیچیدگی‌شان را از نظر فضا و در طول زمان فراهم می‌نماید. تصور کنید هر فرد در جهان گره‌ای در یک شبکه‌ی عظیم‌الجثه باشد. هر بازیگر ارتباطاتی با دیگر بازیگران در این شبکه دارد که باعث شکل گرفتن زیرشبکه‌های پیچیده‌ای می‌شود. برخی، ارتباطات معدودی دارند و ارتباطات برخی نیز زیاد است. بعضی از بازیگران ارتباطات کیفی بالایی دارند که از این طریق روابط کیفی بالایی جریان می‌یابند. بعضی از بازیگران ارتباطات کیفی پایینی دارند و روابط آن‌ها با بازیگران تنزل می‌یابد و در دوره‌ی زمانی آن‌ها راضی‌کننده نمی‌باشد. ویژگی این شبکه‌ی اجتماعی، ارتباط بازیگران است که گره‌ای خودشان را تشکیل می‌دهند. محققان

1- the New South Wales Independent Commission Against Corruption

2- Social Network Theory

اجتماعی به طور مداوم با روابط بین بازیگران شگفت زده شده‌اند، به طوری که حتی در جوامعی بزرگ و پیچیده مانند آمریکا این مسأله دیده می‌شود.

این، یک سیستم ساکن نیست، بلکه پویا است. ارتباطات به طور مداوم در حال رشد، ارتباط و از بین رفتن هستند. این ارتباطات اجتماعی با تجارب هر بازیگر به صورت منفرد اصلاح می‌شوند. روابط اجتماعی به سرمایه‌گذاری انرژی نیاز دارند تا حفظ شوند. اگر بازیگران انفرادی در هر ارتباط سرمایه‌گذاری نکنند، در پایان از بین می‌روند. برخلاف شبکه‌های زیستی عصبی، شبکه‌های اجتماعی از اصل سازماندهی مرکزی در پاسخ به عوامل خارجی محرک شبکه برخوردار نیستند. بازیگران در شبکه‌های اجتماعی ارتباطات را براساس نیازها، امیال، تأثیرات محیطی و اجتماعی خودشان رشد می‌دهند. آن‌ها به روشی مشابه به رشد ارتباطات در جهت خودشان واکنش نشان می‌دهند.

هر بازیگر، با خانواده، مادر، پدر، شریک زندگی، خواهر و برادر و بچه‌ها؛ ارتباطات قوی، روان، گسترده و با سرویس‌دهی خوبی دارد. ارتباطات مختلفی با ویژگی معجزا با دوستان و آشنایان نیز برقرار است. ارتباط با خانواده به طور کلی در سراسر زندگی ثابت می‌ماند. ارتباط با دوستان و آشنایان با توجه به مشخصه‌ی هر رابطه، رشد می‌کند و می‌میرد. هر بازیگر ارتباطاتی با کارفرما و دیگر همکاران در محل کار دارد. ممکن است این روابط به صورت روابط سلسله‌ای رسمی با رئیس و ارتباطات رسمی و غیررسمی با کارمندان پایین دست باشد (Argyle, 1988:174). بازیگران ممکن است روابطی با دیگر بازیگرانی که منافع خود را به اشتراک می‌گذارند، داشته باشند. آن‌ها ممکن است به یک حزب سیاسی یا یک باشگاه باغبانی یا گروه محلی پیشاهنگ متعلق باشند؛ و یا متعلق به گروه شادی روزهای پنجشنبه باشند و یا در روزهای یکشنبه به کلیسا بروند. در هر جایی این ارتباط با بازیگران دیگر وجود دارد که پیچیدگی روابط آن‌ها و جایگاه آنان در شبکه را افزایش می‌دهد (Brown 1965:160).

به طور کلی، روابط بین بازیگران در نتیجه برنامه‌ها و مقاصد خاصی است. بازیگران به گروه‌های قابل تعریف یا شبکه‌هایی که کمتر می‌توان آن‌ها را تعریف کرد، ملحق می‌شوند و یا حتی عضوی از آنان می‌شوند. در ابتدا ارتباط اصلی آنان با دیگران در چنین گروه‌هایی، براساس منافع مشترک گروه است. همان‌طور که ارتباطات رشد می‌کنند و در گروه به بلوغ می‌رسند، این تغییر در گذر زمان شکل می‌گیرد. منافع گروه همیشه در پس زمینه وجود دارد و ساختار بنیادی ارتباطات گروه را فراهم می‌کند.

بازیگران می‌توانند روابطی را در مسیرهایی شکل دهند که با نیازها و امیالشان مناسب باشد. بازیگران این کارها را با شدت و ضعف مختلفی انجام می‌دهند و در پیوستگی بین منفعل بودن و شکل‌گیری نیروهایی که فعالانه روی آن‌ها کار می‌کنند، قرار می‌گیرند و فعالانه ارتباطاتی را موجب می‌شوند که با قدرت، در مسیری که می‌خواهند پیش می‌رود (Fischer, 1977b). اینک این سؤال مطرح است که نیازها و امیال بازیگران، چه چیزهایی هستند و هر بازیگر برای دستیابی به

آن‌ها به چه ظرفیت‌هایی نیاز دارد؟

در اینجا سازوکار دقیق شکل‌گیری نیازها، امیال و اهداف مورد سؤال نیست. انسان‌ها اغلب به دلیل ترس، طمع، حسادت، خصومت یا صرفاً سادگی، غیرمنطقی عمل می‌کنند. آن‌ها در تمام اوقات و موقعیت‌ها، به یک روش عمل نمی‌کنند. پیچیدگی اقدامات انسانی بیشتر در پرتوی روانشناسی مورد توجه قرار می‌گیرد؛ به‌طوری‌که می‌توان گفت اقدامات انسانی براساس منافع دریافتی در زمان و جایگاهی مشخص می‌باشد. زمانی که نیازها/اهداف/منافع در ذهن بازیگر جای می‌گیرد، باید به‌طور کافی انگیزه اقدام کردن را داشته باشند.

من به توصیف شبکه‌ی اجتماعی پرداختم. در اینجا هر بازیگر جایگاهی را در درون شبکه‌ی وابسته به دیگران برمی‌گزیند. روابط در حال رشد و تغییر هستند و بازیگر می‌تواند به‌طور عمدی روابطی را در تحقق دستیابی به اهداف آن‌ها ایجاد کند. بازیگران فقط به اهدافی دست می‌یابند که دارای مالکیت، کنترل یا دسترسی به منابع باشند و این امکان را به آن‌ها بدهد تا این اقدامات را انجام دهند (Burt 1977:269; see also Etzioni 1970:19). در شبکه‌ی اجتماعی، مالکیت، کنترل یا دسترسی به چنین منابعی به بازیگر قدرت می‌دهد. در اقتصادهای مدرن، پول بیشترین کاربردترین منبع قدرت است، باین‌وجود، هر چیزی می‌تواند منبع قدرت باشد، به شرطی که به بازیگر در ارتقای منافع بر منافع دیگران کمک کند. کاریزما، توانایی سخنرانی عمومی، منابع رسانه‌ای، تبلیغات و اطلاعات که دیگران به آن‌ها دسترسی ندارند، همگی می‌توانند منابع قدرت باشند (Olsen 1970:5).

جمع‌آوری منابع به معنای آن است که یک بازیگر به جمع‌آوری قدرت می‌پردازد. در هر حال، قدرت از یک وضعیت احتمالی و نه یک وضعیت واقعی برخوردار است. زمانی که بازیگر از قدرت استفاده می‌کند و به منافعش بر منافع دیگران دست می‌یابد، قدرت را به کار برده است. اگر بازیگر توانایی افزایش منافعش نسبت به دیگران را داشته باشد ولی این‌گونه عمل نکرده باشد، اگرچه دارای قدرت بوده ولی آن را به کار نبرده است. امرسون^۱ یک گام جلوتر می‌رود و اظهار می‌دارد که قدرت ویژگی یک بازیگر خاص نیست، بلکه از روابط اجتماعی بین بازیگران به‌وجود می‌آید. اگر یک بازیگر بتواند کنترل منابعی را که دیگری به آن وابسته است در اختیار بگیرد، دارای قدرت است.

هر بازیگر منابعی را کنترل می‌کند که می‌تواند منافع خود را افزایش دهد. همچنین منابعی را در اختیار می‌گیرد که در افزایش منافعشان به کار نمی‌رود. پول یک منبع مفید قدرت است، زیرا قابلیت تبدیل دارد. می‌تواند از دست یک بازیگر به دست بازیگری دیگر جابه‌جا شود و فوراً در مقام کاربرد برای مالکی جدید درآید. به‌نظر می‌رسد که این تحلیل به معاملات فساد بیانجامد و بازار مستقیمی را در منابع ایجاد کند. رز-آکرمن^۲ اشاره‌ی درستی به تخصیص منابع کمیاب تحت کنترل دولت که به ایجاد بازار

1- Emerson

2- Rose-Ackerman

منجر می شود، داشته است؛ به طوری که بهتر می توان انجام اقدامات مفسدانه را درک کرد (Rose-Ackerman 1978:2). چیزی که رز-آکرمن و بیشتر اقتصاددانان نتوانستند بفهمند این است که بازار یک ارایه ی ساده از شبکه های پیچیده ی مبادلات اجتماعی و اقدامات اجتماعی است. کل جمعیت نیز در مشارکت در خرید و فروش کالاها ی مادی به کار می روند، به طوری که قشرهای مبادله ی اجتماعی که زیربنای چنین معاملاتی هستند، غیر قابل رؤیت هستند (Jackson, Fischer and Jones 1977:43). نظریه پردازان مبادلات اجتماعی پیشنهاد می دهند که تبادل اجتماعی بین بازیگران وابسته در رابطه با تمامی منابع معامله، چه به صورت مادی و چه به صورت غیر مادی روی می دهد. چنین معاملاتی براساس وابستگی روابط می باشد و به اجرای قدرت منجر می شود (Cook 1987).

بحث بالا ما را به معاملات دوطرفه ی فساد می رساند. این معاملات همیشه شامل یک محرک و یک هدف هستند. زمانی که محرک تصمیم به ارتکاب فساد را می گیرد، تلاش می کند تا باهدف تماس برقرار کند و آن ها را وادار به موافقت کند. از این بحث ها مشخص می شود که تلاش در متقاعد کردن فرد دیگر بخشی از یک معامله فساد است که شامل قدرت از دو دیدگاه محرک و هدف است. این تلاش در معامله ی مفسدانه یا به موفقیت می رسد یا به شکست و هیچ وضعیتی دیگری در این بین وجود ندارد. در صورتی که شرایط زیر برآورده شود، شانس موفقیت می تواند وجود داشته باشد:

- محرک، راه کانال ارتباطی با هدف داشته باشد (Dahl, 1994:292).
- محرک، منبعی را در اختیار داشته باشد که هدف می خواهد یا به آن نیاز دارد.
- هدف به این منبع وابسته باشد.
- هدف نتواند در روشی دیگر به سادگی به این منبع دست یابد.
- ارتباط بین هدف و محرک از کیفیت کافی برخوردار باشد به طوری که امکان برقراری اعتماد بین دو بازیگر در حمایت از این معامله وجود داشته باشد (Della Porta and Pissorno, 1996:76).
- معامله به صورت مخفی انجام شود (Alatas, 1968).
- هدف، هیچ اعتراض اخلاقی نداشته باشد.
- هدف، دریابد که ریسک تحریم و عواقب تحریم به اندازه ای پایین است که امکان این معامله وجود داشته باشد.
- محرک، دریابد که ریسک تحریم و عواقب تحریم به اندازه ای پایین است که امکان این معامله وجود دارد.

این که محرک تلاشی در معامله ی فساد داشته باشد یا خیر، به ترکیب عوامل بالا در وزنه ی تعادل بستگی دارد. پذیرش هدف برای تلاش در ارتکاب فساد نیز به عوامل بالا و رسیدن به وزنه ی تعادل بستگی دارد؛ به طوری که وی باید این عمل را بپذیرد. در بحث بالا مشخص است که هرگونه تلاش

قدرتمندانه برای فساد (CPA)^۱ شامل عوامل تحریکی می‌شود که تلاش و عوامل مهارکننده در پیشگیری را تحریک می‌کند.

اگر تلاش فاسدانه/قدرت‌طلبانه موفق باشد دو نتیجه و پیامد خواهد داشت. اول این که ارتباط بین بازیگران تقویت می‌شود. دوم، راهی که چنین تلاش‌هایی تلاش قدرتمندانه برای فساد روی می‌دهند، باز می‌ماند. در صورتی که تمامی شرایط ذکر شده برآورده شوند، محرک فقط باید منبعی را تأمین کند که هدف تمایل ادامه چنین معاملاتی را داشته باشد. به علاوه، محرک از منبع قدرتمند اطلاعاتی برخوردار است که تلاش‌های قبلی هدف را در انجام معاملات فساد در نظر می‌گیرد. اگر هدف به حفظ نام نیک و وابسته باشد، همان‌طور که تمامی مقامات دولتی این گونه هستند، این منبع به قدرت محرک در این رابطه می‌افزاید. این ارتباط اکنون آماده‌ی به کار رفتن در معاملات متداوم فساد است.

برای بازیگرانی که در شبکه‌ی فساد هستند، خود رابطه باید حفظ شود و هر دو بازیگر در هر معامله (چه تلاش قدرتی یا تلاش قدرتی مفسدانه) منابع را در حفظ مخفی ماندن معاملاتشان صرف کنند. دو بازیگر اکنون به یکدیگر به صورتی گره خورده‌اند که تداوم اعتماد مورد نیاز است. اگر چه این معامله با یک محرک و یک هدف آغاز شد، اما معاملات بعدی با تقابل آن‌ها مشخص می‌شود. به علاوه بهبود ارتباط با شخصی کردن روابط و از طریق ابزار اجتماعی میسر می‌شود.

محرک در معامله‌ی فساد می‌تواند یک بازیگر دولت یا بازیگر بخش خصوصی باشد. من عقیده دارم که اگر بازیگر دولتی است باید از نیروهای انگیزشی بالا و نیروهای بازدارنده پایینی برخوردار باشد. این مسأله معمولاً در دموکراسی‌های مدرن که حاکمیت قانون در آن‌ها ایجاد و اجرا می‌شود، وجود ندارد. حاکمیت قانون و آموزش گسترده در مورد ماهیت غیرقابل پذیرش بودن رشوه، تضمین می‌کند که بازدارندگی اخلاقی، ریسک دریافتی و عواقب تحریم به‌طور کلی بیشتر از موارد موجود در نظام‌های قضایی هستند که حاکمیت قانون به‌خوبی ایجاد یا اجرا نشده است (مثلاً در کشورهای در حال توسعه). به علاوه، مقامات دولتی در کشورهای در حال توسعه بر اثر فقر، بیشتر به منابع و کالاهای مادی وابسته هستند تا بتوانند نجات یابند بنابراین تضمین می‌کند که آن‌ها سطوح بالایی از انگیزه را دارند.

اگر میل محرک به منابع افزایش یابد و قدرت وی تأمین شود، روابط آن‌ها به صورت ثابت باقی می‌ماند. یک محرک غیردولتی ممکن است تلاش‌های مفسدانه‌ی بیشتری را علیه دیگر بازیگران دولتی و از طریق هدف اعمال کند و این در صورتی است که محرک، میل به قدرت داشته باشد و این میل از توانایی هدف در ایجاد رضایت بیشتر باشد. فساد از طریق سلسله‌مراتب سازمانی در جریانی رو به بالا به سطح دیگری از مدیریت جریان می‌یابد تا بتواند به اقتدارات اختیاری بیشتری دست یابد. این موضوع به ویژه در دموکراسی‌ها و بوروکراسی‌های مدرن یعنی جایی که اختیار معمولاً در میان شماری از بازیگران پراکنده شده است وجود دارد. یک بازیگر معمولاً نمی‌تواند تصمیم‌گیری انحصاری در مورد منابع تحت کنترل دولت داشته باشد. در صورتی که بازیگران دیگر

1- corruption/power attempt

در خود شبکه‌ی محرک بخواهند ارتباط محرک را با امیال خود برای رسیدن به منابع قدرت برقرار کنند، ممکن است محرک تلاش کند تا مقامات دولتی دیگر را به فساد مبتلا سازد. نکته‌ی کلیدی این که محرک (که فرض می‌شود بازیگر غیردولتی است) نمی‌خواهد یک ارتباط آماده با بازیگران احتمالاً فاسد دولتی که می‌توانند منابع دولتی مورد نظر وی را فراهم کنند داشته باشد. محرک بعد از دسترسی به یک بازیگر دولتی فاسد، این توانایی را دارد تا با تمامی بازیگران دولتی مرتبط با بازیگر مفسد اصلی ارتباط برقرار کند. وجود یک رابطه‌ی احتمالی می‌تواند نفوذ فساد به کل شبکه را به وجود دارد. فرآیند ورود فساد به شبکه می‌تواند تکرار شود و این تا زمانی است که هدف‌هایی در نهاد دولتی وجود داشته باشد که تابع چنین رویکردی هستند؛ نهاد منابع قدرت مورد نیاز محرک یا محرک‌ها را داشته باشد؛ و محرک منابعی را در اختیار داشته باشد تا بتواند از آن برای نیل به اهداف استفاده نماید. به علاوه، هرگونه تلاشی باید بتواند شرایط موردنیاز مذکور را فراهم کند. این مسأله با این واقعیت پیچیده می‌شود که هم‌زمان با رشد شبکه، بازیگران شبکه‌ی فساد در وضعیت منحصربه‌فردی قرار می‌گیرند تا از قدرت سازمانی در خنثی کردن تعدادی از شرایط بازدارنده استفاده کنند.

قابل توجه این که قبل از تأسیس شبکه‌ی فساد؛ هیچ اصل سازمان‌یافته‌ی مهمی وجود ندارد که روابط بازیگران را با دیگر بازیگران احتمالی فساد - به‌استثنای ساختار سازمانی از قبل موجود و تأثیرات اجتماعی غیررسمی - الگوسازی کند. زمانی که شبکه‌ی فساد ایجاد می‌شود، در معرض تأثیرات دوگانه قرار می‌گیرد. در ابتدا، شبکه‌ی فساد در معرض دستور کار شخصی بازیگران قرار می‌گیرد و با قدرت نسبی هر بازیگر در شبکه تحریک می‌شود؛ سپس، در معرض تأثیر مجموعه‌ی افراد و کل شبکه فساد قرار می‌گیرد. پیامد این کار این است که بازیگران شبکه تلاش‌های قدرتمندانه و تلاش‌های قدرتمندانه‌ی مفسدانه را در راستای ارتقای شبکه از جمله اقدامات خاص فساد پیش می‌برند.

نتیجه‌ی تداوم تلاش‌های قدرتمندانه بین بازیگران در شبکه‌ی فساد و دیگر بازیگران، ایجاد یک قدرت سازمانی خواهد بود. قدرت سازمانی، تلاش‌های قدرتی و تلاش‌های قدرت/ فساد توسط اعضای شبکه فساد در مسیر حرکت شبکه به سمت جایگاهی در سازمان پیش می‌رود که قدرت اختیاری در آن جای دارد و می‌تواند به سود شبکه به کار رود. این کار شامل ارتقای اعضای شبکه، انزوا و اخراج اعضای غیر شبکه می‌شود. بازیگران انفرادی در این فرآیند و به‌صورتی پیچیده، تعامل دارند و روشی را که شبکه در آن رشد می‌کند الگوسازی می‌کنند.

نیروهای انگیزشی داخلی همراه با ترکیبی از عوامل سازمانی بیرونی از جمله روحیه‌ی ضعیف، رهبری ضعیف، فقدان رهبری اخلاقی، آموزش ضعیف، اصول اخلاقی مبهم سازمانی و سیاست‌ها و رویکردهای غیر کاربردی که کنترل اخلاقی را ضعیف می‌کند. عواملی دیگر از جمله پاسخ‌گویی ضعیف، بازرسی داخلی اندک، مدیریت عملکرد و نظارت پایین، می‌تواند به دریافت ریسک کم تحریم منجر شود و عواقب تحریم را کاهش می‌دهد.

زمانی که یک شبکه‌ی فساد از بازیگران در یک سازمان شکل می‌گیرد، کاربرد قدرت از طریق انتقال منابع توسعه یافته است. بازیگران فاسد، خود و شبکه را از طریق کاربرد قدرت در تمامی اشکالش حفظ می‌کنند. مشارکت در یک شبکه فساد بازیگران را در گروهی قرار می‌دهد که منافع جمعی را در اختیار دارند - به طوری که معاملات بیشتر فساد، حفاظت از شبکه را می‌طلبد.

اعضای شبکه‌ی فساد نباید به جایی خارج از شبکه بروند تا این که قدرت را در زمینه‌ی سازمانی به دست آورند. آن‌ها همگی به قدرت سازمانی به میزان مختلف دسترسی دارند، ولی ماهیت جمعی این قدرت به معنای این است که وقتی شبکه رشد می‌کند، قدرت سازمانی موجود در اعضایش رشد می‌کند. در نقطه‌ای مشخص، انباشت قدرت سازمانی به انبوه بحرانی می‌رسد. این نقطه شبکه‌ی فساد سازمان را در انحصار خود گرفته است. قابل توجه این که قدرت شبکه‌ی فساد ضرورتاً به شمار بازیگران شرکت کننده مربوط نیست، ولی میزان قدرت برای بازیگران فساد در شبکه موجود است. چند بازیگر فاسد با قدرت سازمانی زیاد می‌توانند یک سازمان را در اختیار بگیرند؛ همان طور که شمار زیادی از بازیگران فساد با میزان کمتری از قدرت سازمانی نیز این توانایی را دارند

شبکه‌های فساد و پیشگیری از فساد^۱

چگونه شناخت فساد در اصطلاح تعاملات اجتماعی و شبکه‌های اجتماعی به پیشگیری از آن کمک می‌کند؟ همان طور که بردمن و کلوم اشاره کردند، رفتار غیراخلاقی به تعداد عوامل ریسک مربوط است. با تجارب و تحقیقات توصیفی مشخص می‌شود که فساد می‌تواند در جایی رشد کند که عوامل ریسک حضور دارند. بررسی ادبیات تحقیق نشان می‌دهد که در حال حاضر هیچ شناخت نظری در مورد عملکرد فساد وجود ندارد که توضیح دهد این عوامل ریسک چگونه به فساد منجر می‌شوند.

رویکرد سازمانی از آن رو مفید است که فرهنگ نهادهای بخش عمومی را می‌توان تا حدودی کنترل کرد. از این رهگذر، با آموزش، پیشگیری از فساد و ارتقای مقاومت در برابر فساد یک فضای قوی از انسجام سازمانی ایجاد می‌شود. چنین فضایی می‌تواند با نیروهای انگیزشی بازدارنده‌ی بازیگر در ارتباط باشد.

دو نمونه از موارد زیر به این نکته اشاره دارند:

۱. یک مقام عمومی در یک کشور در حال توسعه می‌تواند وادار به ارتکاب فساد اداری شود و این، زمانی است که مثلاً خانواده وی از فقر و تنگدستی در فشار باشند و معاملات فساد به آن‌ها کمک کند؛
۲. در آمریکا مقامات مبارزه با مواد مخدر^۲ بسیار آموزش دیده هستند و درآمدهای خوبی دارند و از سوی دیگر دارای دستورالعمل‌های شدید اجرایی هستند. با این همه، فساد هنوز یک معضل است زیرا مبالغ موجود در معامله‌ی مواد مخدر و رشوه به مقامات دولتی بسیار هنگفت است. به کسانی که نمی‌توان رشوه داد، از طریق تهدید خانواده‌شان ترسانده می‌شوند.

1- corruption prevention

2- narcotics interdiction officials

به جای این که بگوییم هر کس بهایی دارد، باید گفت همیشه افرادی هستند که برایشان انگیزه‌ی عمل مفسدانه در شرایط خاص بیشتر از نیروهای بازدارنده در مؤسسه‌ای است که به آن تعلق دارند. نمونه‌های بالا اهمیت تأثیر وابستگی منابع را بر اقدامات انسانی پررنگ می‌کند. برنامه‌های پیشگیری از فساد باید به‌طور راهبردی منابعی را مورد توجه قرار دهند که برای بازیگران بخش خصوصی و همین‌طور وابستگی منابع احتمالی برای بازیگران دولتی موجود است. درک وابستگی به منابع می‌تواند از برنامه‌هایی حکایت کند که به ارزیابی ریسک در مقامات آسیب‌پذیر می‌پردازد.

رویکرد شبکه‌های اجتماعی به ما در مورد اهمیت راه‌های ارتباطی هشدار می‌دهد. بدون وجود راه ارتباطی، انجام معامله‌ی فساد غیرممکن است. برنامه‌ی پیشگیری از فساد باید شامل نظارت بر راه‌های ارتباطی با مفسدان احتمالی باشد. ماهیت و چیستی پرداخت به‌منظور دسترسی به مقامات دولتی باید مشخص شود، یعنی تلاشی برای باز کردن کانال ارتباطی که امکان نفوذ را فراهم می‌کند.

زمانی که راه ارتباطی در شبکه بین دو بازیگر که قبلاً هم یک معامله فساد انجام داده‌اند باز شد، این رابطه همچنان باز می‌ماند؛ حتی اگر بازیگر بخش دولتی به موقعیت دیگری برود. مقامات بخش دولتی که مظنون به فساد هستند نمی‌توانند به‌سادگی جابه‌جا شوند، آن‌هایی که مظنون به فساد هستند باید با نهاد مربوطه و از طریق فرآیندی منظم ارتباط داشته باشند. اگر مدارک کافی وجود داشته باشد، باید گام‌های محکم در حذف آن‌ها برداشته شود. اگر این موضوع نیز میسر نشود، آن‌ها باید مورد نظارت آشکار یا مخفی باشند تا رفتارشان کنترل و نظارت شود.

فساد تکنیکی است که توسط کسانی که قدرت دارند و کسانی که به‌دنبال قدرت هستند به کار برده می‌شود. فساد به‌خودی‌خود یک هدف نیست، صرفاً تکنیکی است برای دستیابی به اهداف و جمع‌آوری قدرت مورد نیاز در دستیابی به آن‌ها. بازیگرانی که تمایل دارند تا از فساد برای دستیابی به اهدافشان استفاده کنند به‌دنبال استفاده از تکنیک‌های هوشمندانه‌تری در رسیدن به اهدافشان هستند. تمرکز بر منافع بازیگران در شبکه‌های فساد نشان می‌دهد که منافع مشترک بازیگران در شبکه‌های فساد یک مسأله‌ی اصلی است. هر برنامه‌ی پیشگیری از فساد باید پتانسیل منافع مشترک کارمندان دولتی را مورد توجه قرار دهد؛ به‌گونه‌ای که چنین منافع مشترکی با منافع سازمان منطبق نیست. همان‌طور که دیدیم، وقتی اولین تلاش فساد صورت می‌گیرد، اعتماد، یکی از اجزای مهم روابط بین بازیگران است و بدین ترتیب، روابط مفسدانه ادامه می‌یابد. منافع مشترک بین بازیگران اعتماد را تسهیل می‌کند و محرک انگیزشی مشترک را فراهم می‌کند، به‌طوری که می‌توانند بر نیروهای بازدارنده‌ای که فعال هستند، فایق آیند.

منافع مشترک می‌تواند شبکه‌ای آماده را فراهم کنند که شامل فرهنگ، هنجارها و اهداف خودش است و می‌تواند هنجارهای فرهنگی سازمان را نادیده گرفته یا آن‌ها را تغییر دهد. بارزترین نمونه در این خصوص، در زندگی سیاسی استرالیایی‌ها وجود دارد که یکی از قوی‌ترین فرهنگ‌های احزاب سیاسی را دارند. این مسأله در بسیاری از موارد به ترویج و افزایش فساد در منافع مشترک احزاب

سیاسی بر مؤسسات دموکراتیک پارلمانی منجر می شود که اعضای حزب در آن کار می کنند. هر برنامه ی پیشگیری از فساد می تواند در تشخیص منافع قدرتمندان در بخش دولتی به خوبی عمل کند و بر این موارد به عنوان گره های احتمالی نفوذ فساد تمرکز کند.

در پایان و شاید از همه مهم تر این که رویکرد شبکه های اجتماعی به فساد این امکان را فراهم می کند تا محرک فساد، عملیات شبکه های فساد را در جریان قدرت بشناسد و روابط را بیشتر از ویژگی های بازیگران درک کند. سؤالی که باید از محرک فساد پرسید این نیست که آیا مثلاً مورد الف فساد است؟ بلکه سؤال باید این باشد که رابطه بین بازیگر الف و دیگر بازیگران احتمالی فساد در شبکه چیست؟ فهم شبکه های فساد در این روش این امکان را به ما می دهد تا دریابیم معاملات فساد می توانند در سراسر شبکه بین افرادی روی دهد که به طور مستقیم با یکدیگر مرتبط نیستند. تنها با درک روابط بین بازیگران شبکه است که ماهیت درست چنین معاملاتی آشکار می شود.

نتیجه گیری

مقاله ی حاضر، فساد را از منظر یک فرایند اجتماعی مورد توجه قرار داد. از این رهگذر، نویسنده ی مقاله بر این باور است که مشکل برنامه های پیشگیری از فساد، مشابه بودن شبکه های فساد و شبکه های اجتماعی و به یک روش عمل کردن آن هاست. همگی ما در جهانی با شبکه های اجتماعی متفاوت بر مبنای ارتباط، روابط شخصی و منافع مشترک فعالیت داریم. اجتماعی برخورد کردن یک نیاز انسانی است. واقع بینانه نیست اگر تصور کنیم مدیریت منطقی می تواند از ایجاد شبکه های اجتماعی در مقامات نهادهای بخش دولتی جلوگیری کند. فساد به منظور محدود کردن افراطی تعاملات شخصی انسانی می تواند کارایی را در نهادهای بخش دولتی کاهش دهد تا حدی که مانع رشد آن ها شود. دیوانسالاری عقلانی^۱ و بر یک داستان آرمانی است که نه ممکن است و نه مطلوب. چالش نهادهای ضد فساد، تلاش برای تدوین مدل از بوروکراسی و سیاست است که بتواند واقعیت روابط شخصی و شبکه های اجتماعی را منسجم سازد، در حالیکه تصمیمات همیشه و صرفاً در جهت عموم باشد.

Notes

1. For the sake of brevity I will condense these concepts into the word 'interests'.
2. This is a relatively uncontroversial view in modern psychology. See for example Lamberth (1980:295) and Atkinson, Atkinson and Hilgard (1983:317).
3. I am utilising concepts of power dependence relations derived originally from social exchange theorist Richard Emerson. See for example Emerson (1962).

4. Weber defined power as the ability to achieve one's goals despite opposition from others in a social relationship (quoted in Giddens (1971: 156)).

5. Emerson wrote, 'The dependence of actor A upon actor B is (1) directly proportional to / motivational investment in goals mediated by B and (2) inversely proportional to the availability to those to A outside of the A-B relation' (1970:45).

In essence, he is saying that A has power over B to the extent that B is dependent on resources controlled by A.

6. Which can be an individual or an organization

7. Originally proposed by Joseph Senturia, 'Political Corruption', Encyclopedia of the Social Sciences, Vol iv: p448.

8. One problem with this definition is that the public official may rationalise that they have used their power in a way that benefits both themselves and the public interest. In this case they have promoted their interest in equal proportion to the public interest rather than over it. My view is that they intend to promote their interest regardless of the public therefore the fact that these interests may coincide is irrelevant. In addition, by promoting their interest they have distorted the process of achieving the 'best' policy, which in itself is against the public interest.

9. It will also be noted that this definition faces the difficult problems of how you identify the private interests of the public official/private actor and how you identify the 'public' or 'common' interests of the populace? These are issues I don't intend to address here.

10. It is almost self-evident that power can only be exercised in relation to others. See for example Bierstadt (1994).

11. An extraordinary example of this has recently occurred in Peru where it is estimated that 2400 video tapes were made of corrupt approaches between the head of Peru's secret police. Vladmiros Montesinos and politicians. All of the corrupt approaches occurred at video taped meetings in a hotel room. See Associated Press (2001).

12. It should be noted that one off corrupt transactions which have no prospect of being repeated, such as the license providing official who extorts a 'fee' from the hapless applicant, have a somewhat different nature and are not included in the current discussion.

13. Perhaps the best example is an investigation conducted into the unauthorised release of government information. Police were risking their careers for \$10-20 per item of information even knowing their computer use could be audited. Independent Commission Against Corruption (1992).

14. See Cartier-Bresson (1997); for one of the most thoughtful and interesting discussion on corrupt networks.

15. 'Social network analysis is not a formal or unitary 'theory' but rather a broad strategy for investigating social structure' (White and Brudner 1996). See also Leinhardt (1977). SNT also goes under the name of network analysis (Fischer 1977a).

16. The concept of each individual as an actor enmeshed in a social network links to early work by sociologist George Simmel in 1922 (Fischer 1977b).

17. See for example Travers and Milgram (1969); They conducted an experiment to see how many people through personal acquaintances could transmit a letter from the West Coast of the USA to the East Coast. Approximately 30 per cent of the sample letters made it to the East Coast, travelling through a mean number of acquaintances of 5.2. This was the basis for the so-called 6 degrees of separation where every person on the planet is only six acquaintances from knowing every other person. Obviously overstated, Milgram's research does illustrate how amazingly connected even complex modern societies are.

18. I am referring here to the importance of maintenance of interaction and the motivation to behave appropriately using social skills (Argyle 1988:52-56).

19. Although within this network there will be considerable variation

(Bott 1977).

20. There has been considerable work done on why people form relationships, apart from structural or environmental factors. The research suggests that one important factor is 'solidarity' or having similarity in characteristics and interests (Brown 1965)

21. Theoretical approaches to this question vary along a continuum. The ratio of the effect of environment vs intention (and therefore formation of connection) is very much in dispute (see Fischer 1977b:3).

22. The difference between a network and a group is difficult to establish. Generally in the social sciences a group has members that have larger common aims, 'interdependent roles, and a distinguishable subculture'. In networks, only some of the actors have social relationships and they don't form a recognisable definable social whole (see Bott 1977).

23. This approach is in line with the more sophisticated versions of rationality outlined in the Social Choice literature, or as Jackson et al. (1977:42) call it, 'structured choice'.

24. Defining power, potential power and influence is surprisingly controversial. For discussion of this debate see Martin (1994), Clegg (1979:41-49), Molm (1987:101).

25. Sometimes referred to in the economics literature as the 'moral cost' (see Groenendijk 1997).

26. Information is clearly an important resource of power. In corrupt transactions it becomes crucial (Garson. 1977; Olsen 1970).

27. Della Porta found, in her massive study of Italian corruption, that 'honesty' was a valuable trait among corrupt actors. If you were generally known to be 'honest' in your corrupt dealings then you were a person that could be dealt with (Della Porta 1996).

28. In the author's experience as a corruption investigator with the NSW ICAC, this is a particularly common phenomenon. Della Porta (1996) also found that personalized relations were an important factor in ongoing corrupt transactions.

29. It is axiomatic that low pay is one of the key causes of corruption in developing countries (see Palmer. 1983; Alatas 1990).

30. Disagreement exists between the elitists and pluralists about how centralised decision making authority is. In Australian government, elites do exist and have significant power however it is mitigated (Higley, Deacon and Smart 1979). As RoseAckerman points out, in modern democracies the power of elites is mostly to block or deny others, rather than to act or approve (1996:377).

31. The effect of such factors in potentially promoting corruption is brought out in Zipparo (1998).

32. Martens (1999) provides practical detail as to how this occurs.

33. Warren (1977) notes that formal positions in the organization may not relate to actual power structures.

34. By organizational power, I am not referring to the resources available to the organization. I am referring to the ability of the actor to influence the workings of the organization itself



چکیده‌های انگلیسی مقالات

English Abstracts

Economic-Legal Framework for Banking Supervision

Dr. Mohammad Hossein Rahmati

Dr. Seyed Mohammad reza Seyed nourani

Abstract

Human experience and economics have shown that banking supervision institutions should be independent and specialized. For this purpose and international convergence of banking supervision system, a committee was created called "BALL" that designs general principles and guidelines of this institution. The main objective of this institution and the principles of the BALL Committee is the "risk prevention". In other words, the banking supervision as depositor's lawyer is responsible for monitoring the performance of the bank and in this regard, the authority and tools of this institution is wide. The Study of the regulatory body in Iran shows that there is no such institution in Iran and the central bank carries out this task. Second, objectives and procedures of banking supervision on this entity are undefined and above all, the institutional structure and tools are not enough. The sharp rise in bad loans and violation of macro policies by banks due to the lack of this institution. This paper outlines the proposed banking legislation.

Keywords: Banking Supervision, Ball Committee principles, bad loans, central bank independence

An overview of the integrity in Iranian health system based on classification of common health systems

Dr. Ramin Shirdel

Dr. Mohammad Saeed Nourbakhsh

Dr. Aliakbar Sedaghat

Abstract

There are different classifications of health systems based on empirical evidences. However, there are few works in theoretical health systems classification. Rothgang et al. (2005) did theoretical deductive classification based on the number of players (private sector, public sector and government) and roles (policymaker, demander and supplier) which shows 27 the different classes. Böhm et al. (2013) imposed power hierarchical hypothesis and showed 10 classes follow the hypothesis.

Nowadays Iran's health system is a State-based mixed-type. In this class, state is the policymaker and health supplier and public sector are demanders. Health system of Iran is not in the category of fallow power hierarchical hypothesis; thus we suggest the system change in one of the following ways:

If supply sector is privatized, Iran's health system may change into Etatist Social Health Insurance. Most of the OECD countries are in this group and which may confirm that this system is the best.

If the supply sector shifts to the public sector, the health system may fallow power hierarchical hypothesis.

If the insurance funds gather in the health ministry, Iran's model will be similar to that of England.

Keywords: Health system, classification, power hierarchical hypothesis, Iran, insurance gathering project, privatize of health supply sector

The Role of anti-corruption academies in strengthening the anti-corruption process in the global arena: institutional approach

Dr. Roholamin Saeedi

Abstract

This paper studies the nature of anti-corruption academies and their position in management of the world to help state actors to design and implement successful anti-corruption programs in their respective communities. The author examines the function of anti-corruption academies across the world to understand that what role emerging institutions play in strengthening anti-corruption on the global stage.

In response to these questions, this article has tried to express in context of the theory of Institutionalism that corruption has become a global problem and deal with it effectively requires the existence of specialized agencies with the educational and research programs aiming to raise the level of knowledge, experience and their ability to fight corruption.

Anti-corruption academies are trying to hold classes and workshops, lectures and training courses for short term as well as providing a platform for interaction and exchange of shared experiences, the knowledge and the capabilities and expertise of human resources in the fight against corruption and through this way, ensure the success of governments in the management and control corruption. The author tries to finish with an overview of the GIO interactions with academia and international anti-corruption institutions, make some suggestions in this regard.

Keywords: anti-corruption academies, Institutionalism, functionalism, comprehensive approach to anti-corruption

A Study of governance tasks, and the role of Tenure government involvement in setting strategic plans for monitoring and evaluating the performance in country

Habibolah Fatahi ardakani
Dr. Seyed Akbar Nilipour tabatabae
Dr. Saeed Khazaee

Abstract

In all legal and political systems of the world, apart from different attitudes, the government had two main functions of Sovereignty and Tenure executed by assigned organizations and institutes. Sovereign affairs including policymaking, planning and monitoring are more important. Tenure is those functions capable of being entrusted to people and private sector. In the Islamic Republic of Iran, government during a forward transforming process for positive changes, especially in post-war era, codified and executed the five year strategic development plans as well as communicating the policies of article 44 of Iranian Constitution and resistance economy plan which are considerable in this regard.

In this article, we investigate the legal standing and characteristics of each plan, review viewpoints relating to sovereign affairs and organizations with appraising the flow of actions in the country as well as presenting approaches for improvement of such actions and utilizing in codification of state policies, strategic annual plans, and also appraisal of performance in government offices.

Keywords: Affairs of sovereignty, Tenure, Structure and Functions of Government, Strategic planning, Monitoring and Evaluation

Corruption, anti-corruption and the importance of a comprehensive strategy for strengthening the supervision

Khalil Esfandyari

Abstract

A look at the history of corruption and combat it indicates that it has been historically one of the important government problems. In recent years, the fight against corruption has attracted the attention of many countries and international institutions and today, more than 14 different centers at international level are collecting various information regarding the calculation of the corruption index. Likewise, in the Islamic Republic of Iran in order to prevent corruption many efforts have been done. In this regard, Article 142 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran has also emphasized on "investigating of the highest position's properties. In this article we review the history of corruption and its types, how to deal with it in the world and consequences of corruption in the field of cultural, political, economic, etc. have been analyzed and ways of different countries in dealing with this phenomenon have been reviewed. The importances of comprehensive monitoring and as a strategy against corruption have also been studied.

Keywords: supervision, corruption, comprehensive monitoring

Factors Influencing the Incidence of corruption in governmental institutions

Dr. Reza Ebrahimzade
Seyed Reza Pourghafari
Farhad Afsharnia

Abstract

This study examined the effects of administrative corruption on the willingness of corruptive actions and its consequences in Administrative Agency and provided a conceptual model for it. The direct and indirect effects of administrative corruption on the organizations were examined and to identify the aspects of each of these variables and its consequences correlation method based on structural equation modeling was used. 2500 questionnaires in several executive agencies in the country were distributed during 7 months and 2100 questionnaires were used for data analysis. The results of structural equation modeling showed that the communication with a significant factor of 2/58, structural factors with significant factor of 2/83, organizational culture with a significant factor of 3/26, psychological factors with significant factor of 5/26, payment systems with a significant factor of 3/221, control and monitoring systems with a significant factor of 6/672, the opportunity with significant factor of 8/215 and willingness of corruptive actions with significant factor of 7/246 have significant effect on the occurrence of administrative corruption in governmental institutions. Also, the incidence of corruption with a significant factor of 2/816 affects the consequences of corruption in the governmental institutions. At the end, some recommendations were presented to deal with corruption.

Keywords: administrative corruption, governmental institutions, corruption consequences, willingness of corruption

Corruption as a social process

John Warburton

Translated by: Dr. Reza Delavari and Alireza Kohankhaki

Abstract

In this article, John Warburton will argue that understanding corruption as a social process has implications and advantages that provides insights about the way corruption functions. He suggests that such insights can also inform corruption prevention programs. The orthodox way to approach corruption these days is to examine the institutions and systems that allow corruption occurs. Warburton believes that corruption prevention programs is that corrupt networks and social networks look similar to each other and function in the same way. We all operate in a world of differentiated social networks based on communication, personalised relations and shared interests. To act socially is a human need. It is simply not realistic to believe that rational managerialism can prevent the creation of social networks involving public sector agency officials. To radically restrict personalised human interaction would reduce efficiency in public sector agencies to such a low level as to make them non viable. Weber's totally rational bureaucracy is an idealised fiction that is neither possible nor desirable. The challenge for anti corruption agencies is to attempt to formulate a model of bureaucracy and policy formulation that can integrate the reality of personalised relations and social networks whilst ensuring decisions are always made in the interests of the 'the public' alone.

Keywords: corruption, social process, corruption networks, social networks

Table of Content

Articles

Economic-Legal Framework for Banking Supervision

An overview of the integrity in Iranian health system based on classification of common health systems

The Role of anti-corruption academies in strengthening the anti-corruption process in the global arena: institutional approach

A Study of governance tasks, and the role of Tenure government involvement in setting strategic plans for monitoring and evaluating the performance in country

Corruption, anti-corruption and the importance of a comprehensive strategy for strengthening the supervision

Factors Influencing the Incidence of corruption in governmental institutions

Corruption as a social process

Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 8; Number 27; Spring 2016

Propertier: General Inspection Organization (GIO)

Managing Director: Naser Seraj

Editor in Chief: Ibrahim Shahrokhian

Editorial Advisory Board

Dr.Maghsood Amiri, Dr.Alireza Deyhim, Dr.Hossein Gheleji, Dr.Hossein Gholami,
Dr.Norooz Hashemzchi, Dr.Hamidreza Malek mohammadi, Dr.seyedmohamadreza
seyednoorani, Dr.Mehdi Sobhaninejad,

Publications: Publication of Social Sciences

Editors: Hoda Ghanimi

English Editor: Mahmoud Mahdavifar

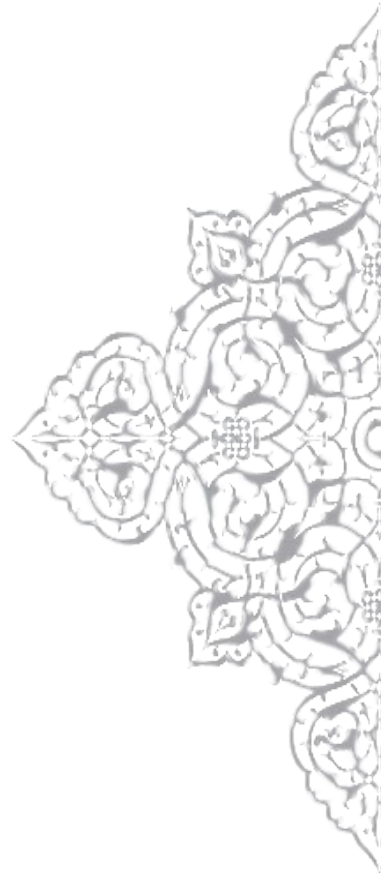
Executive Manager: Ameneh Kashanimovahhed

Tel: 61362135-61362161

Bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

Address: 6th Floor, GIO Headquarter, Gharani Crossroad, Taleghani St., Tehran, Iran.



Evaluation Knowledge Quarterly

27



Articles

Economic-Legal Framework for Banking Supervision

An overview of the integrity in Iranian health system based on classification of common health systems

The Role of anti-corruption academies in strengthening the anti-corruption process in the global arena: institutional approach

A Study of governance tasks, and the role of Tenure government involvement in setting strategic plans for monitoring and evaluating the performance in country

Corruption, anti-corruption and the importance of a comprehensive strategy for strengthening the supervision

Factors Influencing the Incidence of corruption in governmental institutions

Translated Report

Corruption as a social process