

همه با هم



علیه فساد

سال چهارم، شماره ۱۲، تابستان ۱۳۹۷

مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد



همه باهم علیه فساد

گردآوری و ترجمه:

محمود مهدوی‌فر

سال چهارم، شماره ۱۲، تابستان ۱۳۹۷

**مرکز مطالعات و پژوهش‌های
سلامت اداری و مبارزه با فساد**



فهرست مطالب

مقدمه	۵
گزیده اخبار و رویدادهای بین‌المللی در مبارزه با فساد	۷
فرهنگ و ماهیت فساد: چشم‌اندازی مبتنی بر نظریه‌ی نهادی	۱۹
ابزارهای سنجش سلامت بخش دولتی	۴۱
مصاحبه با مشاور بین‌المللی بانک جهانی	۵۵
معرفی کتاب: فساد، حکمرانی خوب و توسعه اقتصادی	۶۵

مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسندگان بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نیست.

مقدمه

همان گونه که درمورد تعریف فساد یک توافق نظر بین‌المللی وجود ندارد، درمورد علل فساد در جامعه نیز دیدگاه یکسان و مشترکی بین صاحب‌نظران دیده نمی‌شود. تحقیقات نشان می‌دهد که در سطح خرد، سه عامل فرهنگی، اقتصادی و نهادی علل اصلی فساد در یک جامعه هستند. هرچند بیشترین توجه محققان در دهه اخیر به عوامل اقتصادی و نهادی بوده است، اما پیشرفت‌هایی در زمینه تحقیقات فرهنگی بر روی فساد نیز صورت گرفته است که تلاش کرده تا تفاوت کیفیت فساد را در کشورهای مختلف توضیح دهد. در این راستا اولین بخش این مجموعه به پژوهشی در تحلیل ابعاد مهم فرهنگی فساد از چشم‌انداز نظریه نهادی اختصاص یافته است.

در بخشی دیگر، مروری کلی بر ابزارهای سنجش سلامت بخش دولتی، سنجش سلامت فردی و ابزارهای سنجش سلامت سازمانی خواهیم داشت. در سراسر جهان، تعداد کمی از ابزارهای سنجش برای ارزیابی اخلاق و سلامت مأموران دولتی استفاده شده‌اند که آزمون‌های غربال‌گری پیش از استخدام، آزمون سلامت فردی و سبک زندگی از آن جمله هستند. مصاحبه با مشاور بین‌المللی و کارشناس ارشد بخش عمومی و مدیریت دولتی بانک جهانی درمورد نهادهای مبارزه با فساد برای آگاهی از دیدگاه‌های صاحب‌نظران در این زمینه نیز از جمله مطالب دیگر این شماره از فصلنامه است و در پایان نیز به‌مانند شماره‌های گذشته یک کتاب در حوزه سلامت اداری و مبارزه با فساد به مخاطبان معرفی شده است.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

گزیده اخبار و رویدادهای بین‌المللی در مبارزه با فساد



وزیر اقتصاد پیشین برزیل به فساد متهم شد^۱

«گوییدو مانتگا» وزیر اقتصاد پیشین برزیل، به پولشویی و جرایم مالی مشابه متهم شد. این اتهام‌ها بخشی از رسوایی مالی گسترده‌ای است که دامن‌گیر اقتصاد و مقام‌های سیاسی این کشور شده است. به گفته «سرخو مورو»، قاضی این پرونده، مانتگا، ۶۹ ساله، متهم شده که از شرکت «اودبرخت»، غول صنعت ساختمانی، رشوه گرفته و در عوض قوانینی را به نفع این شرکت تصویب کرده است. این نخستین بار است که نام مانتگا در پرونده موسوم به «عملیات کارواش» مطرح می‌شود؛ پرونده‌ای که به رابطه فاسد شرکت‌های برزیلی و سیاست‌مداران مرتبط با شرکت نفت دولتی پتروبراس می‌پردازد.

مانتگا در دومین دور ریاست‌جمهوری «لوئیس ایناسیو لولا دا سیلوا»، رئیس پیشین دولت که اکنون در زندان به سر می‌برد، وزیر اقتصاد بود و در دوران ریاست «دیلما روسف» سی و ششمین رئیس‌جمهوری برزیل، نیز در همین سمت مشغول به کار بود.

نواز شریف از زندان به دادگاه منتقل شد^۲



محمد نواز شریف نخست وزیر پیشین پاکستان که به جرم «فساد» در پرونده خرید خانه‌های مجلل لندن به ۱۰ سال زندان محکوم شده بود، برای پاسخ به موارد اتهامی، تحت تدابیر امنیتی از زندان به

دادگاه منتقل شد. رسانه‌های پاکستان اعلام کردند نواز شریف نخست وزیر پیشین این کشور برای پاسخگویی درخصوص املاک و مستغلات خود در لندن در دادگاه حاضر شد تا یکی از پرونده‌های فساد اقتصادی او به نتیجه برسد. بنابراین گزارش، همزمان با ورود نواز شریف به دادگاه احتساب پاکستان، برخی سران حزب مسلم لیگ شاخه نواز ازجمله پرویز

1 . khabarfarsi.com/u/58094999

2 . www.irna.ir/fa/News/82999679

رشید و آصف کرمانی نیز خود را به محل این دادگاه رساندند تا از او حمایت کنند. براساس درخواست دادگاه احتساب پاکستان و به دلیل اینکه 'حسن و حسین' دو پسر نواز شریف به احضاریه‌های دادگاه احتساب توجهی نکرده‌اند، نیز تحت تعقیب و پیگرد قانونی قرار گرفته‌اند. قرار است دادگاه عالی اسلام آباد دادخواستی مبنی بر عفو نواز شریف و مریم نواز را بررسی کند.

مأموران «سازمان ضداختلاس» پاکستان، نواز شریف نخست‌وزیر پیشین این کشور و دخترش مریم را جمعه شب ۲۲ تیرماه و هنگام بازگشت به پاکستان در فرودگاه علامه اقبال این شهر بازداشت کردند. پیش از آن، دادگاه حسابرسی ملی پاکستان در حکمی غیابی نواز شریف را به جرم «فساد» در پرونده خرید خانه‌های مجلل در لندن به ۱۰ سال زندان محکوم کرد. دخترش مریم نواز نیز به هفت سال حبس و نداشتن صلاحیت برای شرکت در انتخابات محکوم شد. نواز شریف که از ماه‌ها پیش در بریتانیا به سر می‌برد، در آستانه انتخابات سراسری سوم مرداد اعلام کرد که به کشورش بازمی‌گردد.

اخراج برخی از مقامات نظامی فیلیپین به اتهام فساد^۱

دست کم ۲۰ نفر از مسئولان ارشد نیروهای مسلح مرکز درمانی فیلیپین توسط رئیس‌جمهور به اتهام فساد اخراج شدند.

سختگوی دفتر ریاست‌جمهوری فیلیپین اعلام کرد که رودریگو دوترته،



رئیس‌جمهور این کشور دستور اخراج و برگزاری دادگاه نظامی علیه چندین تن از مقامات ارشد نظامی را صادر کرده که متهم به خریدهای غیرعادی و صوری و نقل و انتقالات غیرقانونی مالی در یک مرکز درمانی نیروهای مسلح فیلیپین

شده‌اند. وی ادامه داد: این فساد مالی در یکی از بیمارستان‌های اصلی ارتش پیش از دولت دوترته در حال انجام بوده است. دوترته بسیار

خشمگین است زیرا به‌تازگی دستور انتقال ۹۳۵ هزار و ۳۸ دلار به بیمارستان برای تأمین بودجه کافی برای درمان‌های پزشکی برای همه اعضای نیروهای مسلح فیلیپین را داده بود. هم‌چنین رئیس کارکنان ارتش فیلیپین اعلام کرد که فساد سیستماتیک به راه افتاده را در طول یک ماه ریشه‌کن خواهد کرد: ما خواهان پاک‌سازی این مؤسسه بوده و هیچ‌گونه صبر و تحملی در برابر فساد نداریم.

وی ادامه داد: درحال حاضر تحقیقاتی توسط سرویس اطلاعاتی نیروهای مسلح فیلیپین درباره نقل‌وانتقال‌های مالی بیمارستان درحال انجام است. ۱۷ مورد نقل‌وانتقال غیرقانونی درباره انتقال حدود ۳۱۷ هزار و ۸۵۵ دلار پیدا شده است.

افزایش ۵۰ درصدی دریافت رشوه و فساد اداری در افغانستان^۱

اداره دیدبان شفافیت افغانستان در گزارشی اعلام کرد که پرداخت رشوه ازسوی مردم به ادارات دولتی ۵۰ درصد افزایش یافته و به ۳ میلیارد دلار رسیده است. این درحالی است که در تحقیقات صورت گرفته در سال گذشته این مبلغ ۲ میلیارد دلار عنوان شده بود.

سیداکرم افضلی رئیس اجرایی دیدبان شفافیت افغانستان اظهار داشت: حکومت افغانستان در مبارزه با فساد اداری آن‌طور که انتظار می‌رفت پیشرفت نداشته و مردم مجبورند برای انجام شدن کارهایشان در ادارات دولتی رشوه‌های زیادی را بپردازند. افضلی در ادامه تصریح کرد، ۱۲ نهاد مختلف در زمینه مبارزه با فساد اداری در افغانستان فعالیت می‌کنند، اما بیشترین میزان فساد در این ادارات ثبت شده است.



1 . <https://tnews.ir/news/8633116299339.html>

براساس این تحقیق، بیشترین میزان فساد اداری در نهادهای قضایی، پلیس و گمرک بوده است. این تحقیق توسط اداره دیدبان شفافیت افغانستان از طریق مصاحبه با ۷ هزار و ۸۰۰ نفر و در ۳۴ ولایت افغانستان انجام شده است.

پروشنکو قانون ایجاد دادگاه عالی ضد فساد را امضا کرد^۱



رئیس‌جمهوری اوکراین قانون ایجاد دادگاه عالی ضدفساد را در راستای مبارزه با این پدیده امضا کرد. پترو پروشنکو قانونی را امضا کرده است که به فاسدان مالی اجازه نخواهد داد از حیطه اختیارات دادگاه

ضدفساد مالی که چندی پیش ایجاد شده است خارج شوند.

مطابق این قانون، رسیدگی به شکایات احکام پرونده‌های فساد مالی صرفاً توسط دیوان تجدیدنظر دادگاه عالی مبارزه با فساد مالی صورت می‌گیرد. قانون ایجاد دادگاه عالی مبارزه با فساد مالی به‌تازگی در مجلس رادای اوکراین تصویب شده است. دولت اوکراین مبارزه با فساد مالی را که حکومت این کشور را به چالش کشیده در اولویت برنامه‌های خود قرار داده است.

چین ۳۷ هزار نفر از مقامات را به علت فساد مالی مجازات کرد^۲

در نیمه اول سال ۲۰۱۸ سازمان نظارت ضد تخلفات مالی چین ۳۶۶۱۸ نفر از مقامات این کشور را به علت نقض قوانین صرفه جویی مالی حزب کمونیست، مجازات کرده است.

1 . www.irna.ir/fa/News/82989583

2 . tnews.ir/news/415f116134788.html



طبق گزارش پایگاه خبری دولتی شین هوا، در نیمه اول سال ۲۰۱۸ سازمان نظارت ضد تخلفات مالی چین ۳۶۶۱۸ نفر از مقامات این کشور را به علت نقض قوانین صرفه جویی مالی حزب کمونیست، مجازات کرده است. یکی از این مقامات در سطح وزارت بوده است. شین هوا با اشاره به یافته‌های کمیسیون مرکزی نظارت بر قانون حزب کمونیست، گزارش داد که مرسوم‌ترین تخلف بین مقامات، اعطای پاداش‌های غیرقانونی، تبادل هدیه‌ها و سوءاستفاده از خودروهای دولتی است.

در سال ۲۰۱۲ چین ۸ قانون را معرفی کرد تا رفتار مقامات خود را بهبود دهد، این قوانین شامل ممنوعیت هزینه‌کردهای بیش از حد بودند. رئیس‌جمهور چین، شی جین پینگ، از وقتی که کار خود در دفتر ریاست جمهوری را شروع کرده است، ناظر عالی کمپین بزرگی برای خشکاندن ریشه فساد است و تا به حال ده‌ها نفر از مقامات رده بالای چین را به زندان انداخته است. او این ماه هشدار داد که مبارزه علیه فساد هنوز به پایان نرسیده است و حزب کمونیست هنوز با تفکر ناخالص، سیاست‌مداران ناخالص، سازمان‌های ناخالص و سبک کارهای ناخالص، درگیر است.

۶ سال زندان برای معاون رئیس‌جمهور پیشین آرژانتین به جرم فساد مالی^۱

خبرگزاری فرانسه از حکم ۶ سال حبس آمادو بودو معاون رئیس‌جمهور آرژانتین که در بین سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۵ به جرم ازسرگیری بحث‌انگیز فعالیت یک شرکت چاپ اسکناس درست در زمانی که وی وزیر اقتصاد بود، خبر داد. دادگاهی در بوئنوس آیرس نیز آمادو بودو ۵۵ ساله را به جرم

فساد مالی و کسب غیرقانونی منافع مالی مجرم شناخت و وی را به ۶ سال زندان محکوم کرد.

مالزی «مرکز بین الملل ملک سلمان» سعودی ها را تعطیل کرد^۱

دولت جدید مالزی یک مرکز مدعی مبارزه با تروریسم تحت حمایت عربستان سعودی را دقیقاً یک سال پس از افتتاح آن از سوی «ملک سلمان» پادشاه عربستان در سفر به مالزی در ماه مارس سال گذشته میلادی و در دوران نخست‌وزیری «نجیب رزاق» تعطیل کرد.

براساس گزارش این رسانه، محمد سابو (Mohamad Sabu) وزیر دفاع مالزی در پاسخی مکتوب به پارلمان این کشور اعلام کرد که فعالیت مرکز موسوم به «صلح بین الملل ملک سلمان» متوقف و مأموریت آن توسط مؤسسه «دفاع و امنیت مالزی» انجام می‌شود.

همکاری‌های نزدیک نجیب رزاق نخست‌وزیر سابق مالزی با سعودی ها در حوزه‌های مختلف چندی است ابعاد تازه‌ای یافته و حتی در دسرهای قانونی را نیز برای وی ایجاد کرده است. نخست‌وزیر پیشین مالزی چندی پیش به اتهام فساد مالی و دریافت رشوه توسط کمیسیون مبارزه با فساد در این کشور مورد بازجویی قرار گرفت. لازم به ذکر است، پس از آنکه نجیب رزاق پس از شکست در انتخابات اعلام کرده بود که قصد دارد به همراه همسرش برای مسافرت از مالزی خارج شود، اداره مهاجرت مالزی اعلام کرده بود که وی ممنوع‌الخروج است.

نجیب رزاق متهم به فساد مالی ۷۰۰ میلیون دلاری و سوءاستفاده از منابع دولتی در سال ۲۰۱۵ است.

البته نجیب رزاق متهم به دریافت پول از عربستان سعودی نیز هست. گزارش‌ها حاکی از آن است که رزاق متهم به دریافت رشوه از عربستان سعودی برای تبلیغات در انتخابات پیشین شده بود. دادستانی مالزی اعلام کرده بود که رزاق مبلغ ۶۸۱ میلیون دلار کمی پیش از انتخابات سال ۲۰۱۳ از عربستان سعودی دریافت کرده است.

انگلیس و امارات در بازگرداندن "منابع مالی پاکستان" همکاری کنند^۱



عمران خان پیروز انتخابات پاکستان گفت: انگلیس و امارات متحده عربی برای بازگرداندن منابع مالی مردم پاکستان که از طریق فساد و

پولشویی به این کشورها منتقل شده است، همکاری کنند. پیش از این فواد چودھری سخنگوی حزب تحریک انصاف اعلام کرد که عمران خان در دیدار با سفرای انگلیس و امارات متحده عربی از آن‌ها درخواست کرد برای بازگرداندن ثروت مردم پاکستان همکاری کنند.

مبارزه با فساد مالی یکی از شعارهای انتخاباتی حزب تحریک انصاف بود و عمران خان رهبر این حزب با تشکیل پرونده علیه نواز شریف نخست‌وزیر وقت پاکستان این موضوع را پیگیری کرد. سرانجام دادگاه با پیگیری پرونده فساد مالی موسوم به پانامالیکس که توسط عمران خان تشکیل شده بود نواز شریف را از مقام نخست‌وزیر برکنار کرد.

عمران خان قبل از اینکه در انتخابات پیروز شود اعلام کرده بود که ثروت مردم پاکستان را که توسط سیاستمداران مفسد به انگلیس و امارات انتقال یافته است به کشور بازمی‌گرداند.

دو وزیر سابق عراق گذرشان به کمیته شفاف‌سازی افتاد^۲



حیدر العبادی نخست‌وزیر عراق با اعلام خبر ارجاع دو وزیر سابق این کشور به کمیته شفاف‌سازی نشان داد که همچنان پیگیر وعده‌ای است که چندی پیش به مردم این کشور

برای مبارزه با فساد داده بود. سایت شبکه تلویزیونی سومریه نیوز در

1 . <https://khabarfarsi.com/u/57750595>

2 . www.magiran.com/npview.asp?ID=3785162

این باره نوشت که وزیران سابق صنعت و آموزش و پرورش و دو مدیرکل مسئول پروژه مدرسه سازی کسانی هستند که این بار پرونده فعالیت هایشان در اختیار این کمیته قرار گرفته است. به گزارش ایسنا، العبادی ضمن تأکید بر استمرار موج مبارزه با فساد گفت: «دولت هرگز از پیگیری پرونده های فساد دست نخواهد کشید و فهرست جدیدی از چهره های فاسد را به زودی صادر خواهد کرد. مرجعیت دینی عراق در مسیر مبارزه با فساد نقش مهمی دارد و سخنان ایشان کمک می کند تا جدی تر و مسئولانه تر با فسادهای ریشه ای برخورد شود. سرمایه گذاری و ایجاد فرصت های شغلی نتیجه ایجاد اعتماد در ساختار سیاسی است.» العبادی در ادامه سخنانش از احزاب و فراکسیون های سیاسی خواست تا هر چه زودتر بر سر تشکیل دولت و عمل کردن به خواسته ها و نیازهای مردم وارد عمل شوند و با یکدیگر توافق کنند.

نماینده جمهوری خواه آمریکا به اتهام فساد مالی بازداشت شد.^۱

نماینده جمهوری خواه نیویورک به اتهام فساد مالی بازداشت شد. در دادخواست صادره از سوی هیأت منصفه یکی از شعب دادگاه های این کشور در این خصوص آمده است که اتهامات مطرح علیه وی مربوط به یک شرکت بیوتکنولوژی استرالیایی است که کالینز عضو هیأت مدیره آن بوده است.

کریس کالینز متهم به انتقال اطلاعات خصوصی این شرکت استرالیایی به پسرش در راستای منفعت تجاری وی و خرید و فروش سهام شرکت استرالیایی است.

دولت تایلند خواستار استرداد شیناواترا از انگلیس شد^۲

سفارت تایلند در لندن از انگلیس خواست نخست وزیر برکنار شده تایلند را که به جرم فساد مالی از این کشور گریخته، به بانکوک تحویل دهد. تایلند

1 . akharinkhabar.ir/world/4493387

2 . <https://tnews.ir/news/b795116065638.html>



کشور را برای بررسی اتهامات و محاکمه وی، به کشورش تحویل دهد. به نوشته روزنامه چینی «اس.سی.ام.پی»، دولت تایلند خواستار انتقال شیناواترا از

انگلیس به تایلند شده است چراکه این باور وجود دارد نخست‌وزیر برکنار شده تایلند به انگلیس گریخته و در حال حاضر در لندن اقامت دارد.

این روزنامه چینی به نقل از سایت تایلندی زبان شبکه خبری «بی.بی.سی» نوشت، سفارت تایلند در لندن نامه‌ای را با پیوست اسناد دادگاه درباره دستگیری شیناواترا به وزارت خارجه انگلیس ارائه کرده و از مقام‌های انگلیسی خواسته که این نخست‌وزیر فراری را به مقامات تایلند تحویل داده تا وی در کشورش به دلیل فساد مالی محاکمه شود.

فساد عامل برکناری ۲۱ مقام ارشد جهان در ۵ سال اخیر^۱

در پنج سال گذشته ۲۱ نفر از مقام‌های کشورهای جهان پیش از پایان یافتن مهلت سمتهایشان به دلیل فساد برکنار شده‌اند. به گزارش فارین پالیسی، پدیده فساد به یکی از جریان‌های قابل توجه و روزافزون تبدیل شده است که دامن‌گیر مقام‌های سیاسی کشورها شده و آن‌ها را از قدرت کنار می‌زند. تنها در شش ماهه گذشته مقام‌های بلندپایه شش کشور از جمله ارمنستان، مالزی، پرو، آفریقای جنوبی، اسلواکی و اسپانیا به دلیل فساد، از قدرت کنار گذاشته شده‌اند. همچنین در پنج سال گذشته اتهام فساد باعث تغییر ۱۰ درصد از رهبران جهان شده است به طوری که ۲۱ نفر از سران کشورهای جهان پس از انجام تحقیقات درباره آن‌ها سلب صلاحیت شده و از سمت‌های خود برکنار شده‌اند. در این گزارش آمده، اتهام‌هایی که این مقام‌ها با آن روبه‌رو بوده‌اند از اتهامات سبک همانند متهم کردن نخست‌وزیر ایسلند به داشتن حساب‌های مالی در خارج از این کشور تا اتهامات سنگین همانند سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی

بوده است. افشا شدن اسناد پانامایی در سال ۲۰۱۶ و تحقیقات درباره فساد در برزیل رسوایی‌های سیاسی بسیاری در کشورهای جهان به بار آورده است. اتهام فساد باعث شده تا بسیاری از سران کشورها که در قدرت بودند مورد بازخواست قرارگیرند همانند نجیب عبدالرزاق نخست‌وزیر مالزی. مقامات بلند پایه و احزاب حاکم آرژانتینی، کاستاریکا، هند، نیجریه، سیرالئون، سریلانکا، بنین و غنا نیز با اتهام‌هایی مواجه شدند. حتی در کشورهایی که سیاستمداران آن‌ها از اتهام فساد تبرئه شدند ازجمله هندوراس، مالت و جمهوری چک، موجی از اعتراض ضدفساد در این کشورها برانگیخته شد. فارین پالیسی نوشت، موضوع فساد امروز به یکی از دلایل عمده تغییرات سیاسی در جهان تبدیل شده است.

کمک‌های ۱۱ ساله آمریکا به افغانستان هدر رفته است^۱

"سیگار" یا اداره بازرسی ویژه آمریکا در امور بازسازی افغانستان، با ارسال نامه ای به کنگره آمریکا اعلام کرد که در جریان ۱۱ سال گذشته، ۱۵/۵ میلیارد دلار کمک‌های این کشور به افغانستان، به دلیل وجود فساد و سوءاستفاده بر باد رفته است.

"سیگار" این گزارش را پس از یک پژوهش ۱۰ ماهه اعلام کرده است؛



این پژوهش به درخواست سه عضو کنگره آمریکا در سال ۲۰۱۷، انجام شده است. جان ساپکو بازرس ویژه آمریکا، دلیل هدر

رفتن این کمک‌ها را تقلب، سوءاستفاده و تلاش‌های ناکام توصیف کرده است. ریپ والتر جونز یکی از سه عضو کنگره آمریکا که این پژوهش و محاسبات را درخواست داده بود، افغانستان را «چاله سیاه» برای پول مالیات‌دهندگان آمریکایی خواند. او در گزارش خود اعلام کرد که بیش از ۴ میلیارد دلار برای «برنامه‌های تحکیم ثبات» در افغانستان

اختصاص یافته بود که در عوض، منجر به تشدید خشونت ها، فساد اداری و پشتیبانی از تروریست ها شده است. ۳/۷ میلیارد دلار از مجموع این کمک ها، برای ریشه کن کردن تجارت مواد مخدر افغانستان به مصرف رسیده است که تأثیر چندانی در توقف تولید و صادرات مواد مخدر نداشته است. براساس گزارش "سیگار"، در حال حاضر تولیدات تریاک در افغانستان، پس از سال ۲۰۰۲ میلادی در بالاترین سطح قرار گرفته است.

خودکشی سیاستمدار برجسته کره جنوبی پس از اتهام فساد^۱

پلیس کره جنوبی روز دوشنبه اعلام کرد یک قانون گذار برجسته این کشور که به دلیل اتهام به اخذ رشوه تحت بازجویی قرار داشت، خودکشی کرد. رو هو چان، که سه دوره عضو حزب چپ عدالت کره جنوبی بود به اتهام دریافت ۴۴۳۰۰ دلار رشوه از یک وبلاگ نویس سیاسی قدرتمند که در ارتباط با بسیاری از سیاستمداران برجسته بود، تحت بازجویی قرار داشت. این وبلاگ نویس که تحت نام مستعار Druking فعالیت می کرد اکنون به دلیل هک غیرقانونی برنامه ها و تأثیرگذاری بر نظرسنجی ها در یک پورتال آنلاین با نام "ناور"، دادگاهی شده است.

در نامه ای که کنار جسد این سیاستمدار در آپارتمانش در سؤال کشف شد، وی به دریافت پول از این وبلاگ نویس اعتراف کرده بود اما تأکید کرد که هیچ درخواستی در عوض از او نداشته است. دادستانی کره جنوبی قرار بود به زودی او را برای بازجویی احضار کند. کره جنوبی یکی از بالاترین آمار خودکشی در بین سیاستمداران را در اختیار دارد. رو مو هیون، رئیس جمهوری اسبق کره جنوبی که در سال های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸ وارد کاخ آبی شده بود در سال ۲۰۰۹ و در حالی که به دلیل رسوایی فساد تحت بازجویی قرار داشت، از صخره ای به پایین پرید و خودکشی کرد.

فرهنگ و ماهیت فساد: چشم‌اندازی مبتنی بر نظریه‌ی نهادی^۱



نویسندگان: سوما پی‌لی و نیرمالا دوراسامی

مقدمه

جست‌وجو برای یافتن معنای فساد دیرزمانی است که بخشی مهم از تحلیل‌های ادراکی و سیاسی این موضوع بوده است. طی سال‌ها، تحلیل‌های ادراکی گوناگونی از کار پژوهش‌گرانی همچون فریدریش (Friedrich, 1989)، هانتینگتون (Huntington, 1989) و نای (Nye, 1989) به‌دست آمده است. اخیراً مفاهیم سنتی متمرکز بر «اهمیت اصول اخلاقی» در تمام جوامع جای خود را به مفاهیمی بر مبنای «طبقه‌بندی رفتار» داده که در آن کنش‌های خاص یک ملت با انواع معیارها سنجیده می‌شود. این رویکرد نوین به ارائه‌ی تعریفی از فساد تخصصی‌تر است اما به این پرسش پاسخ نداده است که چه رابطه‌ای میان ماهیت فساد و فرهنگ ملی وجود دارد.

این پرسش که مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده‌ی فساد در درون یک ملت خاص چه چیزهایی هستند، بی‌پاسخ مانده و تعاریف ناقص هستند. حتی در جوامعی که در آن‌ها مفاهیم اجتماعی و حقوقی فساد به‌طور نسبی تثبیت‌شده و مناسب به نظر می‌رسند، در اغلب تعاریف این اصطلاح، طیف رفتارهایی که بسیار غیراخلاقی محسوب می‌شوند، از قلم‌افتاده است. حتی رایج‌ترین تعریف، یعنی «سوءاستفاده از منصب دولتی برای تأمین منافع شخصی» (Treisman, 2000)، را می‌توان تعریفی محتاطانه متمایل به ساده‌سازی برشمرد.

این مطالعه با کنار زدن رویکردهای فردگرا و عملکرد گرا به تعریف فساد و با تحلیل تعامل میان ابعاد فرهنگی و ماهیت فساد به این مشکل پرداخته است. این مطالعه مدعی است که درک ابعاد فرهنگی فساد در درون جامعه‌ای خاص این مفهوم را به‌طور جدی در چارچوب آگاهی از فرهنگ ملی قرار می‌دهد.

پژوهش‌گران حوزه‌ی سیاست‌گذاری عمومی اکنون توجهی فزاینده به موضوع فساد نشان می‌دهند (Heidenheimer et al., 1989). باوجود پیامدهای منفی اعمال غیراخلاقی برای سیاست‌های عمومی این به‌هیچ‌روی مایه شگفتی نیست. هیچ کشوری نمی‌تواند ادعا کند که به‌طور کامل به‌دور از اعمال غیراخلاقی است اما اینکه چرا سطوح فساد از ملتی به ملت دیگر متفاوت است جای بررسی دارد. پاسخ این پرسش راهنمای

سیاست‌گذارانی خواهد بود که در تلاش برای مبارزه با فساد هستند. راهکارهای سیاسی، قضایی، سازمانی، فرهنگی (عمومی)، آموزشی و اقتصادی گوناگونی برای کنترل فساد پیشنهاد شده است (De Maria, 1998; Huberts, 2008) اما به نظر می‌رسد که پژوهشگران هنوز همه‌ی عوامل زمینه‌ساز فساد را به‌طور جداگانه بررسی نکرده‌اند. این موضوع منجر به اختلاف در راه‌حل‌های پیشنهادی شده است؛ برای نمونه رز — آکرمان (Rose-Ackerman, 1999, 1998) رویکردی حقوقی و اقتصادی را پیشنهاد کرد، در حالی که کلیتگارد (Klitgaard, 1988) از رویکردی مدیریتی جانب‌داری می‌کرد. دی ساردان (De Sardan, 1999) توضیحاتی را در قالب شش نظریه‌ی کلی ارائه کرده است که از اقتصاد اخلاقی تا هنجارهای اجتماعی محلی مرسوم را در برمی‌گیرد. لائر (Lauer, 2007) مشکلات حکومت‌های آفریقایی را از زاویه دوگانگی میان سنت و مدرنیته بررسی می‌کند که زمینه‌ساز گفتمان نظریه توسعه‌ی متعارف است. اسمیت (2001) اهمیت ابزاری خویشاوندی و خاستگاه اجتماعی را متغیرهای مهم در مسئله‌ی فساد دانسته، درحالی‌که اکه (Ekeh, 1975) قومیت و پارتی‌بازی را عوامل اصلی می‌داند. به گفته‌ی دوايگ (Doig, 1998) علاقه به ارائه‌ی تحلیلی‌ها و پیشنهادهای کلی حاکی از فقدان درک عوامل سطح خرد و کلان است. حقیقت این است برای بخش مهمی از تفاوت‌ها در نوع فساد در میان کشورها توضیحی نمی‌توان ارائه داد. به‌رغم توضیحات گوناگون روان‌شناختی، نهادی، سیاسی و اقتصادی برای وجود فساد توجه‌چندانی به مسئله‌ی فرهنگ ملی نشده است (Husted, 1999; Minkov and Blagoev, 2009). به‌علاوه، همان‌چند مطالعه‌ای هم که فرهنگ را عاملی تعیین‌کننده در فساد برشمرده‌اند رفتار غیراخلاقی را تابع مستقیم ابعاد کلان فرهنگ ملی (Getz Volkema, 2001) دانسته و توجه‌چندانی به عوامل سطح خرد (ازجمله متغیرهای نهادی همچون اختیار و مسئولیت‌پذیری) نداشته‌اند.



مطالعه‌ی حاضر ادعا می‌کند که بررسی عوامل سطح خرد و کلان هر دو ضروری است زیرا وجود ارتباطات کلی میان فرهنگ ملی و فساد ممکن است موجب ارائه‌ی توضیحات ساده‌انگارانه از پدیده‌ای پیچیده شود. درحالی‌که اذعان می‌کنیم جهانی‌سازی امکان کم شدن سریع تفاوت نهادی را فراهم می‌کند باور داریم گرایش جوامع به تطابق با قوانین و معیارهای نهادی بسیار متنوع (Bull and Newell, 1997) حکایت از آن دارد که چنانچه قرار است تحقیق تطبیقی مؤثری درمورد مطالعات میان فرهنگی انجام شود، متغیرهای فرهنگی میان ملی باید موردتوجه واقع شود. شاید منطقی باشد فرض کنیم همه‌ی نهادهای یک کشور به‌طور یکسان فاسد نیستند. پس به‌طور منطقی می‌توانیم بدیهی بدانیم که ابعاد کلان یک فرهنگ ملی به‌طور غیرمستقیم بر سطوح و انواع اعمال غیراخلاقی در درون یک کشور تأثیر می‌نهد. ما ابعاد کلان فرهنگ ملی را در راستای ابعاد فرهنگی "هافستد" Hufstede شرح می‌دهیم.

با در نظر گرفتن پویایی بسترهای محیطی مختلف باور داریم که رفتارهای نهادی و مدیریتی با بررسی فرهنگ ملی و نهادهای اجتماعی به بهترین شکل درک می‌شوند و اینکه فرایند مدیریتی و نهادی را از بستر فرهنگی آن نمی‌توان جدا کرد.

ما از نظریه‌ی نهادی به‌عنوان رویکردی برای هدایت درک خود از این موضوع بهره می‌بریم که چگونه فرهنگ ملی و نهادهای اجتماعی در رفتارهای مدیریتی و نهادی عواملی پیش‌بینی نشده هستند. در میان الگوهای مختلف فرهنگ ملی، الگوی پیشنهادی هافستد بهترین سازگاری

نظری را با نظریه‌ی نهادی دارد زیرا تعابیر هافستد، به شکلی که به تفاوت‌ها در کارکرد نهادی مرتبط می‌شود، معرف جانشینی برای وجوه ژرف‌تر فرهنگ است. به عقیده‌ی ما تعبیر هافستد و ابعاد فساد (خودسرانه بودن و فراگیر بودن) برآیند بستر اجتماعی نهادهایی است که رفتارهای آن‌ها را شکل می‌دهند.

این مطالعه در بخش‌های زیر از نظریه‌ی نهادی برای مطرح کردن مجموعه پیشنهادهایی بهره می‌گیرد که ابعاد فرهنگ ملی هافستد (۱۹۸۰) را با صورت‌بندی‌های اخیر درباره‌ی ماهیت فساد مرتبط می‌کند. بنابراین مقاله‌ی حاضر مفاهیم چارچوب نظری پیشنهادی برای سیاست‌گذاران عمومی را شرح می‌دهد.

نظریه‌ی نهادی

مطالعه‌ی حاضر در تحلیل ابعاد فرهنگی مهم فساد چشم‌اندازی نهادی را برمی‌گزیند. فرضیه‌ی محوری نظریه‌ی نهادی، طبق اظهارات گلین و آزبوگ (Glynn and Azbug, 2002)، این است که نهادها با تبعیت از بستر نهادی‌شان خواهان مشروعیت ظاهری هستند. در متن حاضر رودریگز و دیگران (Rodriguez et al., 2005) ادعا می‌کنند که مشروعیت نهادی از طریق تأثیرات آن روی متغیرهای نهادی رسمی و غیررسمی متأثر از فعالیت‌های غیراخلاقی است.

نظریه‌ی نهادی برای توضیح رفتارهای فردی و کنش‌های نهادی و نیز ابعاد کنش مدیریتی و اجرایی مورد استفاده قرار گرفته است. طبق این نظریه متغیرهای نهادی الگویی از عوامل فرهنگی را بازتاب می‌دهند که طی زمان تکامل و در درون نهاد و جامعه مشروعیت می‌یابند (Eisenhardt, 1988). برای نمونه، به این دلیل که ساختارهای نهادی، بستر اجتماعی نهادها و فضای آن‌ها را تعریف می‌کنند، چنین ساختارهایی پیوسته کنش‌های مقامات دولتی را شکل خواهند داد. الگوها و گرایش‌های خاصی ممکن است پدید آیند و تثبیت شوند به گونه‌ای که ساختارها و کنش‌ها به‌رغم تمام تأثیرات تداوم یابند.

در راستای ایده‌های نهادی اصلی ارائه‌شده از سوی کوستوا و دیگران (۲۰۰۸) ما سطوح تحلیلی نظریه‌پردازی را هم مورد ملاحظه قرار می‌دهیم که برای درک ارتباط میان فرهنگ ملی یک کشور (ما به عنوان متغیر سطح کلان به آن می‌پردازیم) و ابعاد فساد ضروری است. مباحثه‌ی ما، که اقتباسی است از کوستوا و دیگران (Kostova et al., 2008) این است که ساختارهای نهادی را فرهنگ ملی یک کشور شکل می‌دهند و از این رو خاص همان کشور هستند. یک محیط نهادی بر مبنای سازگاری و سطح پذیرش کنش‌های خاص به مقامات دولتی مشروعیت می‌دهد.

بنابراین ابعاد فساد (خودسرانه یا فراگیر بودن)، که در بخش بعدی به تفصیل شرح می‌دهیم، محصولی است از ساختار اجتماعی همان نهادهایی که رفتارهای آن‌ها را شکل می‌دهند.

مشاهده‌ی ساختارهای نهادی خاص هر کشور، آن گونه که به فساد مرتبط می‌شوند، جالب است اما به عقیده‌ی ما مطالعه‌ی فضاهای میان نهادی، از طریق بررسی فرهنگ ملی و نهادهای اجتماعی و ارتباط آن‌ها با ابعاد فساد، مورد توجه محیط‌های دانشگاهی قرار می‌گیرد. فرهنگ ملی یک کشور را متغیرهایی چون نظام طبقاتی، قدرت‌های تصمیم‌گیرنده، سطح برخورداری ایشان از آزادی، میزان کارآفرینی، عوامل اجتماعی اقتصادی و غیره شکل می‌دهند.

درحالی که تعداد فزاینده‌ای از پژوهش‌گران نظریه نهادی را به مطالعه‌ی حاکمیت مطلوب ربط می‌دهند، مسنر و روزنفلد (Messner and Rosenfeld, 1997) نظریه‌ی «بی‌هنجاری» نهادی را بسط دادند. این نظریه بر پایه‌ی نظریه‌ی بی‌هنجاری جامعه‌شناختی دورکیم (Durkheim) بنا شده، که می‌گوید تحول فرهنگی و نهادی همراه با مدرنیته موجب کاهش کنترل‌های اجتماعی سنتی می‌شود و پیامد آن «بی‌هنجاری» است یعنی تضعیف هنجارها که منجر به رفتارهای غیرقابل قبول می‌شود (Cullen et al., 2004). اگرچه نظریه‌ی بی‌هنجاری درمورد نهادهای اجتماعی و فرهنگ ملی توضیحی ارائه نمی‌دهد، تضعیف هنجارها را تبیین می‌کند که می‌توان آن را غیرسازمانی کردن نیز نامید. اسکات (Scott, 2001) «غیرسازمانی کردن» را با ارزش‌های فرهنگی و هنجارهای اجتماعی ربط می‌دهد.

دیگر نظریه‌های تأثیرگذار درباره‌ی فساد و نهادی‌سازی به تمرکز روی نهادهایی گرایش دارند که مأمّن مقامات فاسد هستند (Xin and Rudel, 2004). بکر (Becker) (Bull and Newell, 1997) مفهوم تحلیل «کارفرما-عامل» را بسط داد. طبق این رویکرد مبادلات غیراخلاقی، که در تصمیم‌گیری‌های عمومی منافع شخصی را در نظر می‌گیرد، به فراگیر شدن فساد کمک می‌کند. تحلیل بکر (۱۹۶۳) ارتباط موجود میان سه بازیگر عمده را بررسی می‌کند: شهروند، کارفرما (مثلاً دولت) و یک عامل (مقامی رسمی) که رابطه‌ی میان شهروند و دولت را برقرار می‌کند. میزان اختیاری که هریک در اعمال قدرت خود از آن برخوردارند مانع اطلاعاتی نیرومندی میان کارفرما و عامل ایجاد می‌کند. در چنین شرایطی هرگاه عوامل از نوعی انحصار برخوردار شوند و اختیار گسترده و پاسخ‌گویی ناچیزی داشته باشند به شکل مفروض بیشتر در معرض فساد هستند (Riley, 1998).

بنابراین فرصت مقامات برای انباشت منافع غیراخلاقی (۱) با میزان انحصارشان بر یک خدمت یا فعالیت و اختیارشان در تعیین نحوه‌ی توزیع منابع ارتباط مستقیم و (۲) با میزان پاسخگویی توأم با فعالیت‌هایشان رابطه‌ی عکس دارد (Klitgaard, 1988). هرچه منافع بیشتر باشد، احتمال فساد بیشتر است. با این حال هرچه میزان بهره‌ی افراد بیشتر باشد موانع اخلاقی بزرگ‌تری امکان‌پذیر شدن دارند و هرچه موانع اخلاقی جامعه‌ای قوی‌تر باشد احتمال تسلیم شدن فرد به وسوسه‌ی فساد کمتر می‌شود (Chan, 2001). بنابراین کلیتگارد (۱۹۹۸) نقش عامل شاغل در یک نهاد را مورد توجه قرار داد که در آن هنجارها و ارزش‌های اخلاقی قدرتمند هستند.

این در اصل مؤید نکته‌ی مذکور است که ساختارهای نهادی، بستر اجتماعی نهادها و فضای آن‌ها را تعیین می‌کنند؛ چنین ساختارهایی همواره کنش‌های مقامات دولتی را شکل می‌دهند. گرایش‌ها و الگوهای خاصی ممکن است پدیدار و تثبیت شوند به‌طوری‌که ساختارها و کنش‌ها به‌رغم تأثیرات آن تداوم یابند.

ارزش‌ها و هنجارهای فرهنگی یک جامعه ازجمله تاریخ آن و احتمالاً آثاری که استعمار از خود به‌جا گذاشته تا حد زیادی تعیین‌کننده‌ی انواع نهادهایی است که جامعه برای خود خلق می‌کند. با این حال به گفته‌ی پترسون و اسمیت (Peterson and Smith, 1997) اصطلاحات «فرهنگ» و «جامعه» حاکی از موجودیتی ناهمگون است که ارزش‌ها و اعتقادات گوناگونی را شامل می‌شود. در این مورد نظریه‌ی فرهنگی، سیاسی و اقتصادی کولیر (Collier, 2002) و الگوی فرهنگی - اقتصادی پالدام (Paldam, 2002) هر دو پیشنهاد کردند که در تحلیل پویایی‌های متعدد فرهنگی فساد چشم‌اندازی میان بخشی باید شکل گیرد. با در نظر گرفتن تنوع متغیرهای موجود، شاید تعجب‌آور باشد که مطالعاتی که فساد را در میان کشورها بررسی می‌کنند (Husted, 1999; Sung, 2002; Treisman, 2000; Xin and Rudel, 2004) آن را تعبیری منفرد در نظر گرفته‌اند. درحالی‌که به گفته‌ی رودریگز و دیگران (۲۰۰۵) فساد دست‌کم دو بعد اصلی دارد که آن را در میان کشورها متمایز می‌کند: فراگیر بودن و خودسرانه بودن. این حاکی از نیاز به تحلیل دقیق‌تر این پدیده است.

ابعاد فساد

مطالعه‌ی حاضر با توجه به دو بعد فساد «فراگیر بودن» و «خودسرانه بودن» موردنظر رودریگز و همکاران (۲۰۰۵) چارچوبی مفهومی برای فساد پیشنهاد می‌کند. پیامی که در این چارچوب مطرح شده این است که تنوع پاسخ‌گویی و اختیار می‌تواند علت تنوع فراگیر بودن و خودسرانه بودن باشد.

فراگیر بودن

نخستین وجه فساد یعنی فراگیر بودن به میزان فساد حاکم در کشوری فرضی اشاره می‌کند. طبق اظهارات رودریگز و دیگران (۲۰۰۵: ۳۸۵) فراگیر بودن را به‌عنوان «احتمال رویارویی شرکتی معمولی با فساد در تعاملات عادی‌اش با مقامات کشور» می‌توان تعریف کرد. بنابراین معیار

سنگش فراگیر بودن، میزان درخواست رشوه از یک شرکت می‌تواند باشد. هرچه میزان فراگیر بودن (شیوع) فساد بیشتر باشد هزینه‌های سیستم بیشتر می‌شود. در جوامعی که متغیرهای نهادی و اجتماعی با هم تعامل و برخورد دوجانبه دارند وقوع فساد محتمل‌تر است. شاید دلیل این امر این باشد که چنین شرایطی در چارچوب رژیم‌های پیوسته فاسد و نهادی‌شده با ساختار خاص فراهم می‌شود. در چنین رژیم‌هایی انتظار پاداش، قابل پیش‌بینی و عادی است بنابراین میزان شیوع فساد بالاست. برای نمونه در برخی کشورها برای تضمین موفقیت مناقصه‌ها و قراردادهای دریافت «پاداشی» خاص را توقعی عادی می‌دانند.

بنابراین مقامات دولتی در جوامعی که در آن «تسهیل‌کنندگان نهادی و اجتماعی مشخص جهت ایجاد فرصت‌های ساختاری برای فساد دست‌به‌دست هم می‌دهند» بیشتر تمایل دارند منافع شخصی خود را به‌طور غیرقانونی تأمین کنند (Sung, 2002). طبق این توضیح، فعالیت غیرقانونی، نیاز به انگیزه، بزه‌دیده مناسب و فقدان مقامات درستکار برای جلوگیری از فعالیت غیرقانونی دارد.

پایه‌ی این عوامل را اغلب اقتصاد تشکیل می‌دهد. اقتصادهای ضعیف‌تر، درماندگی اجتماعی- اقتصادی عمومی، فقر فزاینده، نابرابری درآمدها و رشد کند اقتصادی، سواد و انتظارات زندگی برخی از موارد تأثیرگذار در وجود این عوامل هستند. طبق الگوی فرهنگی- اقتصادی پالدام (Paldam, 2002) شیوع فساد رابطه‌ای نزدیک با وضعیت اقتصادی یک کشور دارد - یعنی در کشورهایی با خدمات اجتماعی بی‌کیفیت و ثبات مالی کمتر، شیوع فساد بیشتر است. به همان ترتیب کلیتگارد (۱۹۸۸) با بهره‌گیری از مطالعات اقتصادسنجی می‌گوید شیوع فساد رابطه‌ای مستقیم با رشد کم اقتصادی دارد. طبق یک الگوی فرهنگی- اقتصادی همچون الگوی پالدام رضایتمندی اقتصادی (برای نمونه پرداخت دستمزد کافی) ارزش منافع رشوه را کاهش می‌دهد. فرض اینکه در چنین شرایطی مقامی دولتی تمایل کمتری به فعالیت‌های غیراخلاقی داشته باشد معقول می‌تواند باشد. با این حال نتیجه‌ای چنین مثبت به وجود طیفی از عوامل نهادی سودمند (همچون ساختارهای حقوق، منافع استخدام و فرصت‌های

ترفع (بستگی دارد؛ در نتیجه کشورهایی که دشواری اقتصادی را تجربه می کنند بیشتر مستعد فعالیت های غیرقانونی و عدم پاسخگویی هستند. عدم پاسخگویی توأم با شیوع فساد را می توان با فرهنگ سیاسی یک کشور نیز مرتبط دانست. اگر فرهنگ سیاسی رفتار غیراخلاقی را تسهیل کند احتمال بیشتری وجود دارد که افراد از قدرت برای دستیابی به منافع شخصی بهره برداری کنند (Sung, 2002). به علاوه کشورهایی که سوابقی طولانی از مستعمره شدن را در حافظه ی تاریخی خود دارند، به داشتن ساختارهای سیاسی غیرپاسخگو و غیرمسئول تمایل نشان می دهند (Lodge, 1999; Mavuso and Balia, 1999). در این شرایط بهره برداری از مناصب دولتی برای دستیابی به منافع شخصی «قابل پیش بینی» است. بنابراین رابطه ای علت و معلولی میان فرهنگ سیاسی یک کشور، عدم پاسخ گویی به عنوان بخشی از فرهنگ سیاسی آن و شیوع فساد وجود دارد. در چنین جوامعی میراث فاسد سیاسی با محدود کردن اختیارات و اقدامات قانونی شفاف و دمکراتیک، هرگونه تلاش برای مبارزه با فساد را عقیم می گذارد.

از این رو، بدیهی است که عوامل زمینه ای (همچون فقر و فرهنگ دولت غیر پاسخگو) به شیوع فساد دامن می زند. به ویژه سونگ (۲۰۰۲) اظهار می دارد که در نبود یک نظام قضایی قدرتمند، مطبوعات مستقل و احزاب سیاسی مخالف کارآمد، وجود فساد محتمل تر است. فرهنگ هایی که در آن ها دموکراسی، نظام قدرتمند قضایی و رسانه های آزاد حاکم هستند ظاهراً دارای عوامل مؤثر بازدارنده در برابر شیوع فساد هستند.

(Gurgur and. Shah, 2000)

خودسرانه بودن

رودریگز و دیگران (۲۰۰۵) دومین بعد فساد یعنی خودسرانه بودن را «ابهام ذاتی توأم با مبادلات غیراخلاقی در ملت یا کشوری فرضی» تعریف کردند. فعالیت های غیراخلاقی زمانی پدیدار می شوند که عوامل به نفع خود عمل می کنند تا سود شخصی خود را بدون توجه به پیامدهای آن برای دیگران به حداکثر برسانند (Doh et al., 2003). ویژگی حجم بالایی از فسادهای خودسرانه، عدم اطمینان در مورد اندازه، هدف و تعداد

تبادلات غیراخلاقی مورد نیاز برای دستیابی به تأیید است و در کشوری که در آن خودسرانه بودن فساد شایع و فراگیر بودن فساد رایج است مقامات، در نتیجه‌ی این ابهام (علت) در ماهیت خدمت، از آزادی عمل فراوانی برخوردارند. وقتی فعالیت‌های غیراخلاقی کمتر خودسرانه و فراگیر باشند کارفرمایان برخورداری از منافع حاصل از به خدمت گرفتن مقامات فاسد را دشوار می‌یابند و بنابراین توان طرح‌ریزی برای فساد کاهش می‌یابد.

با این حال شیوع و خودسرانه بودن همواره با هم همراه نیستند. در برخی کشورها فساد ممکن است شایع باشد اما خودسرانه نباشد و در برخی دیگر برعکس؛ و البته در برخی فساد ممکن است هم شایع باشد و هم خودسرانه. دوح و دیگران (Doh et al., 2003) کشورهای اندونزی و روسیه را دچار هر دو نوع فساد فراگیر و خودسرانه ذکر کرده‌اند. در این گونه موارد فساد می‌تواند وجوه بارزی از فرهنگ ملی جامعه را به خود بگیرد که نشان می‌دهد چگونه ساختارهای نهادی به وسیله‌ی فرهنگ ملی کشوری خاص شکل می‌گیرد و بنابراین خاص همان کشور هستند.

خودسرانه بودن، فرصت‌هایی را نیز در اختیار عامل قرار می‌دهد تا قدرتی هوس‌بازانه بر شهروندان اعمال کند. دولت در کشورهای کوچک و در حال توسعه اغلب از طریق شرکت‌های دولتی انحصار خود را بر ارائه‌ی کالاها و خدمات خاص اعمال می‌کند (Sung, 2002) و این انحصارها تأثیری نامطلوب بر شفافیت در ارائه‌ی همه یا برخی از خدمات عمومی دارد. در این شرایط کاملاً احتمال دارد که مقامات دولتی با اعمال قدرت خودسرانه در جزئیات قراردادهای، قیمت‌ها و مناقصه‌ها دخالت کنند. این قدرت تصمیم‌گیری در دستان مقامات دولتی فرصت‌هایی را برای فساد ایجاد می‌کند. طبق اظهارات سونگ (Sung, 2002) اجرای سیاست‌ها و مقرراتی که اختیار دولت را در توزیع و مصرف کالاها و خدمات افزایش می‌دهد مبادلات غیراخلاقی را ترغیب می‌کند. در مقابل اگر فرایندهای دموکراتیک، مطبوعات آزاد و نظام قضایی مستقل، حاکمیت قانون، سازمان‌های داوطلب، بحث‌های آزاد سیاسی و حضور جامعه‌ی مدنی ویژگی فرهنگ ملی کشوری باشد احتمال و میزان کنش‌های استبدادی کاملاً ممکن است کاهش یابد. لرد آکتون (Lord Acton) با تأیید این

موضوع در طرح خود می‌گوید دموکراتیزه کردن باید فساد را کاهش دهد (Werlin, 2007). اما درخصوص ارتباط میان دموکراسی و رشد باید گفت که این مسئله جای بحث دارد. برای نمونه هالپرین و همکاران (Halperin et al., 2005) از دموکراسی و تأثیر مثبت آن بر رشد اقتصادی دفاعی جانانه کرده‌اند. با این حال، آنان تردید خود را از بابت فرایندهای خاص سیاسی و دموکراتیک، همچون انتخاباتی که در قرنطینه برگزار شود، ابراز کرده‌اند. هالپرین و همکاران (۲۰۰۵) باور دارند که باوجود برخورداری برخی کشورها از فرایندهای دموکراتیک باز هم ممکن است آن‌ها نهادهای ضعیف را تجربه کنند.

بنابراین در دموکراسی‌هایی که مستعد نهادهای «ضعیف» هستند آگاهی از سوابق این دو بعد (شیوع و خودسرانه بودن) به‌روشنی می‌تواند به نفع سیاست‌گذاران دولتی باشد. به شکلی شهودی می‌توان بدیهی فرض کرد که بالاتر بودن میزان اختیار مقامات دولتی تمایل آنان را برای خودسرانه عمل کردن افزایش می‌دهد. در عین حال بر همان مبنای حدس می‌توان گفت که میزان بالاتری از پاسخ‌گویی آگاهانه رغبت مقامات دولتی را برای افراط در معامله‌ای غیراخلاقی کاهش می‌دهد. بنابراین بدیهی به نظر می‌رسد که اختیار، رابطه‌ای مستقیم با خودسرانه بودن و پاسخ‌گویی، رابطه‌ای عکس با فراگیر بودن داشته باشد.

معنای ضمنی این مطلب این نیز هست که دولت‌هایی که می‌خواهند با فساد مبارزه کنند باید انحصار را کاهش دهند، اختیار را محدود کنند و فرایندهای شفاف و دموکراتیک را برقرار سازند تا پاسخ‌گویی افزایش یابد. اما اجرای این پیشنهادها در بستر برخی جوامع به هیچ روی آسان نیست. برخی پژوهشگران (Kragh and Djursaa, 2006) متذکر شده‌اند که ساختارهای نهادی بازدارنده از فساد، از بسترهای اجتماعی بزرگ‌تری که فساد را ترغیب می‌کنند یا مانع می‌شوند، قابل درک‌تر هستند.

ابعاد فرهنگ ملی

در تلاش برای توصیف ارتباط میان فساد و فرهنگ ملی نظریه‌های بسیاری مطرح شده‌اند. رویکردهای گوناگون به نظریه حکومت، مانند نظریه‌ی سازمان (Heady, 2001)، نظریه فرهنگی، (Parsons, 1951)،

نظریه‌ی ساختاری- کارکردی (Almond and Coleman, 1960) و نظریه‌ی انعطاف‌پذیری سیاسی (Werlin, 2003, 2007) برای توضیح رابطه‌ی میان حاکمیت جامع و فرهنگ‌های ملل مختلف تلاش کرده‌اند. اما توضیحات این نظریه‌ها ناکافی بوده است. نظریه‌های تخصصی‌تر سعی کرده‌اند با مرور چارچوب‌های فرهنگ ملی به ابعاد فرهنگ‌های ملی خاص بپردازند.

(Hofstede, 1980 Kluckhohn and Strodtbeck, 1961; Ronen and Shenkar, 1985; Schwartz, 1994; Triandis, 1994; Trompenaars, 1993; Trompenaars and Hampden-Turner, 1998.)

ابعاد/ معیارهای این محققان به طور عمده بر پایه‌ی تحلیل آماری و مجموعه پرسش‌هایی درمورد بازده کار و زندگی بنا شد و هافستد (۱۹۸۰) اظهار داشت که هریک از این معیارهای بازدهی جایگزین ابعاد ژرف‌تر تفاوت‌های فرهنگی در کارکرد اجتماعی بود. ساختار هافستد برای بررسی ابعاد فرهنگ ملی با وجود فساد به کار می‌رود. مانند هافستد ما نیز معتقدیم که فرهنگ ملی پیش‌نیاز درک رفتارهای مدیریت ملی و بین‌المللی است. ابعاد مهم اولیه برای مطالعه‌ی حاضر «فاصله‌ی قدرت»، «پرهیز از عدم اطمینان»، «فردگرایی» و «جهت‌گیری زمانی» است. (Hofstede, 1983: 46-74).

گزاره‌های نظری

فاصله‌ی قدرت

فاصله‌ی قدرت هافستد (۱۹۸۰) به محدوده‌ای اشاره می‌کند که در آن اعضای ضعیف‌تر سازمان‌ها و نهادها می‌پذیرند که قدرت به‌طور نامساوی توزیع شود. فاصله‌ی قدرت عامل مهمی در فساد است زیرا فاصله‌ی قابل‌توجه در قدرت حاکی از آن است که کنترل‌ها و سنجش‌های کمتری علیه سوءاستفاده از قدرت صورت می‌گیرد (Hofstede and Hofstede, 2005). هند، مکزیک، اندونزی، لهستان، کره، پاکستان و کنیا فقط چند نمونه از کشورهایی با مشخصه‌ی فاصله‌ی قدرت زیاد هستند.

در این گونه جوامع احترام شدید برای صاحبان قدرت و سازمان‌های متمرکز امری عادی است و نابرابری در قدرت زمینه‌ای فرهنگی برای وقوع احتمالی فساد پدید می‌آورد. طبق اظهارات گورگار و شاه (۲۰۰۰) (Gurgar and Shah) ساختار کنترل‌محور تشکیلات اداری در کشورهای در حال توسعه کارمندان و مقامات منتخبی را پدید می‌آورد که از میزان قابل توجهی رهایی از فشار افکار عمومی برخوردارند. این خودمختاری بدین معناست که سطح اختیار بالاست و خودسری مشهود است.

جهت‌گیری رابطه‌ای و تعبیر فاصله‌ی قدرت هافستد (۱۹۸۰) بر نقش تصمیم‌گیری متمرکز از سوی نخبگان (Maznevski and DiStefano, 1995; Phatak et al., 2005) تأکید دارد. این توزیع نابرابر قدرت زیردستان را از پرسش از صاحبان قدرت مأیوس می‌کند (Park, 2003) و به معنای آن است که تصمیمات بر مبنای شایستگی‌ها گرفته نمی‌شود (Hofstede, 1997). به نظر می‌رسد که چنین نظام پدرسالارانه‌ای عامل ترویج تبعیض و پارتی‌بازی باشد. نمونه‌ای واقعی را نیل و همکاران (Neal et al. 2007) ارائه کرده‌اند. آنان سیستمی سیاسی را شرح می‌دهند که ویژگی اصلی آن شکلی بومی از فساد موسوم به واسطه است. این اصطلاح به نفوذ و موقعیتی اشاره دارد که فرد با استفاده از روابط فامیلی و شخصی از آن برخوردار شده است. اغلب شنیده می‌شود که می‌گویند فلان شخص «واسطه‌ی مهمی» دارد یا «از نفوذ واسطه‌اش استفاده می‌کند». این ویژگی فراگیر فساد را می‌توان شکلی از فساد دانست به‌ویژه در حوزه‌ی سیاست و کسب‌وکار.

در چنین جوامعی رسوایی‌هایی که دامن مقامات را می‌گیرد بیشتر احتمال دارد از سوی زیردستان وفاداری سرپوش گذاشته شود که برای پیروی از خواسته‌های مقام بالاتر زیر فشار هستند؛ زیردستانی که ارباب می‌شوند و/یا در تنگنای اخلاقی قرار می‌گیرند (Brody et al., 1999). گرچه این تنگنای اخلاقی ممکن است پدیده‌ای جهانی باشد، در چنین شرایطی تنگنای اخلاقی علنی کردن فساد را بی‌وفایی یا چالش با صاحبان قدرت می‌دانند. طبق اظهارات هاستد (Husted, 1999) در فضای فرهنگی فاصله‌ی قدرت زیاد، احتمال اخلاقی دانستن معامله‌ای مشکوک بیشتر از

فضای فرهنگی با فاصله‌ی قدرت کم است. به علاوه دشواری اقتصادی در جوامعی با فاصله قدرت زیاد می‌تواند عامل ترغیب اخاذی در میان مقامات سطح پایین شود (Davis and Ruhe, 2003; Nieuwbeerta et al., 2003). در تجارت بین‌الملل کشورهای صادرکننده با فاصله‌ی قدرت زیاد بیشتر احتمال دارد در روابط با مشتریان خارجی خود از رشوه استفاده کنند تا کشورهایی با فاصله‌ی قدرت کم.

با این حال باید گفت عامل محرکه‌ی خدمات عمومی تبعیض‌آمیز فقط امید به دستاوردهای مادی نیست بلکه در جوامع تحت سلطه‌ی گروه‌هایی با قدرت نابرابر هنجارهای روابط میان فردی نیز برانگیزاننده است. در این جوامع لطفی می‌تواند صورت گیرد تا موقعیتی برتر را به رخ بکشد یا موقعیتی را تثبیت کند بدون اینکه حتی پولی ردوبدل شود (Pippidi, 2003).

برعکس در فرهنگ‌هایی با فاصله‌ی قدرت کم مانند دانمارک، فنلاند، نیوزیلند و استرالیا (Hofstede and Hofstede, 2005) زبردستان انتظار دارند مورد مشورت قرار گیرند و رهبران‌شان نیز باید برای رفتارشان پاسخگو باشند. در جوامع دارای فاصله‌ی قدرت کم ساختارهای تشکیلات اداری صریح‌تر و افقی‌تر است، نظام سلسله مراتبی را صرفاً نابرابری نقش‌های تعیین‌شده برای آسایش همگان می‌دانند و این نقش‌ها به سادگی تغییر می‌کنند. چنین سازمان‌هایی به شکل عادلانه تمرکززدایی می‌شوند و مشخصه‌ی آن‌ها نظام‌های سلسله مراتبی «شفاف» است (Hofstede and Hofstede, 2005). انتظار می‌رود مقامات بالاتر برای مشورت در دسترس باشند و زبردستان بیشتر احتمال دارد که رفتار مقامات بالاتر را زیر سؤال ببرند. به همین دلایل سطح فساد در فرهنگ‌هایی با مشخصه‌ی فاصله‌ی قدرت کم کاهش می‌یابد.

بر مبنای این بحث گزاره‌های زیر مطرح می‌شوند:

گزاره ۱: خودسرانه بودن فساد در فرهنگ‌هایی با مشخصه‌ی فاصله قدرت زیاد افزایش می‌یابد.

گزاره ۲: فراگیر بودن فساد در فرهنگ‌هایی با مشخصه‌ی فاصله‌ی قدرت کم کاهش می‌یابد.

پرهیز از عدم اطمینان

جنبه پرهیز از عدم اطمینان هافستد به میزان احساس نگرانی (عدم اطمینان) اعضای یک فرهنگ در موقعیت‌های ساختاری اشاره دارد. طبق اظهارات موردن (Morden, 1999) این جنبه به مسئله‌ی خطر می‌پردازد و فاتاک و دیگران (Phatak et al., 2005) آن را «میزان احساس خطر اعضای یک فرهنگ ناشی از عدم اطمینان یا موقعیت‌های ناشناخته» توصیف کرده‌اند.

جوامعی با مشخصه‌ی فرهنگی میزان بالای پرهیز از عدم اطمینان دغدغه‌ی بیشتری برای ثبات و امنیت دارند. آلمان، ژاپن و اسپانیا (Hofstede, 2005) نمونه‌های فرهنگ میزان بالای پرهیز از عدم اطمینان هستند. براساس برخی مطالعات (Hofstede and Hofstede, 2005) این نشان‌دهنده‌ی نیاز به قابل پیش‌بینی بودن از طریق قوانین و رویدادهایی است که قابل تفسیر و پیش‌بینی باشند. در این فرهنگ‌ها گرایش به بها دادن به امنیت نیز وجود دارد و از این‌رو به دانش کارشناسان یا متخصصان اعتقاد دارند. به‌علاوه از آنجا که این مردم با ابهام میانه‌ای ندارند همواره سعی دارند روی موارد غیرقابل کنترل تسلط بیشتری داشته باشند. با این حال می‌توان گفت که پیامد میل به کاهش عدم اطمینان ممکن است گرایش بیشتر به فعالیت‌های غیرقانونی باشد که چنین عدم اطمینانی را برطرف کند.

در مقابل فرهنگ‌هایی با مشخصه‌ی فرهنگی میزان کم پرهیز از عدم اطمینان (مانند دانمارک، سوئد و بریتانیا) (Hodgetts et al., 2006) به پذیرش ناشناخته‌ها اشتیاق و تمایل بیشتری دارند. طبق اظهارات دیویس و روچه (Davis and Ruhe, 2003) کاهش نیاز به پرهیز از عدم اطمینان، هیجان و تنش احساسی را نیز کاهش می‌دهد. این‌گونه فرهنگ‌ها در فعالیت‌هایشان کمتر سازمان‌یافته عمل می‌کنند، از خطر کردن لذت می‌برند، میزان جابجایی کارگر کمتری را تجربه می‌کنند و کارکنان جاه‌طلب‌تری دارند. کارمندان تشویق می‌شوند ابتکار عمل به خرج دهند و مسئولیت اعمال خود را بپذیرند. بنابراین از آزادی عمل قابل توجهی در تصمیم‌گیری برخوردارند. (Hodgetts et al., 2006)

ویژگی فرهنگ‌هایی با مشخصه‌ی میزان بالای پرهیز از عدم اطمینان، فعالیت‌های سازمانی ساختارمند، خطرپذیری کمتر، میزان کم جابه‌جایی کارگر و منع جاه‌طلبی است. با این حال این اشتیاق برای قابل پیش‌بینی بودن حاکی از تکیه بر مقررات و قوانین رسمی است و این می‌تواند کارایی نظام رسیدگی مالی را تضعیف کند زیرا ممیزهای مالی کمتر احتمال دارد مدیریت را زیر سؤال ببرند — به‌ویژه اگر معیارها یا هنجارهای حرفه‌ای «رفتار مناسب» را به‌روشنی تجویز نکرده باشد (Brody et al., 1999). به‌علاوه از آن جا که مقررات و قوانین تشکیلات اداری در این‌گونه فرهنگ‌ها بر مدیریت منابع انسانی حاکم است استفاده از اختیار در سیستم‌های جایگزینی جای چندانی ندارد.

می‌توان گفت که مقامات در فرهنگ‌هایی با ویژگی میزان کم پرهیز از عدم اطمینان، بیشتر از همتایانشان در فرهنگ‌هایی با مشخصه‌ی میزان بالای پرهیز از عدم اطمینان، احتمال خودسرانه عمل کردن دارند. به‌علاوه احتمال دارد فرهنگ‌های اخیر از قوانین و مقررات شفاف و تعریف شده‌ای حمایت کنند که اختیار مقامات دولتی را کاهش می‌دهد. در این صورت احتمال بالقوه برای کاهش سطح خودسرانه بودن فساد وجود دارد.

از نگاهی دیگر می‌توان گفت که کاهش عدم اطمینان در فرهنگ‌های خطر گریز مهم‌تر از مشروعیت می‌تواند باشد. در موارد بسیار ایجاد ثروت، از جمله ثروت نامشروع، برای کاهش عدم اطمینان فرصتی فراهم می‌کند (Park, 2003). در چنین شرایطی فساد ممکن است به‌عنوان راه‌کاری برای کاهش عدم اطمینان نگریسته شود (Husted, 1999). به همین دلیل کشورهایی با ویژگی میزان بالای پرهیز از عدم اطمینان با اعمال غیراخلاقی بیشتر مدارا می‌کنند.

براساس این مبحث گزاره‌های زیر مطرح می‌شود:

گزاره ۳: در فرهنگ‌هایی با ویژگی میزان کم پرهیز از عدم اطمینان خودسرانه بودن فساد افزایش می‌یابد؛ در مقابل در فرهنگ‌هایی با مشخصه‌ی میزان بالای پرهیز از عدم اطمینان خودسرانه بودن فساد کاهش می‌یابد.

گزاره ۴: در فرهنگ‌هایی با مشخصه‌ی میزان بالای پرهیز از عدم اطمینان شیوع فساد افزایش می‌یابد؛ و در مقابل در فرهنگ‌هایی با مشخصه‌ی میزان کم پرهیز از عدم اطمینان شیوع فساد کاهش می‌یابد.

فردگرایی / نظام اشتراکی

بعد فردگرایی/نظام اشتراکی هافستد به میزان زندگی مردم به‌عنوان افراد یا عضو از یک گروه (مانند خانواده) در جامعه اشاره دارد. پارک (Park) اظهار داشته است که چند ویژگی این بعد بر میزان و مشخصه‌های فساد در درون جامعه تأثیرگذار است.

ویژگی جوامع اشتراکی ترجیح منافع گروه بر منافع فرد است. این در حضور چند ویژگی همچون اطاعت، وفاداری و سازگاری با هنجارها و وظایف گروه نمودار می‌شود.

در مقابل فردگرایی الگویی اجتماعی است که به‌موجب آن افراد خود را مستقل از گروه‌ها می‌دانند و قوه‌ی محرکه‌ی آن‌ها اولویت‌ها، منافع و نیازهای شخصی است. بنابراین خودمختاری و خودکفایی در کانون توجه قرار دارد. در جامعه‌ی فردگرا حقوق افراد برترین مسئله است و اجرای عادلانه‌ی عدالت موضوعی محوری است. باین‌حال فردگرایی جدایی از گروه و تضعیف پیوندهای کنترل اجتماعی را ترغیب می‌کند.

تریاندیس (Triandis in Park, 2003) اظهار داشته است که اطاعت، سازگاری، تساهل و وفاداری ویژگی‌های بارز فرهنگ اشتراکی هستند. این مانع از اعلام فساد می‌شود و شیوع فساد را افزایش می‌دهد. برخی نویسندگان (Hooper, 1995; Banfield, 1958; LaPalombara, 1994, in Husted, 1994) وجود نوعی رابطه میان نظام اشتراکی و میزان فساد را تأیید کرده‌اند. بانفلد (Banfield, 1958) نظام اشتراکی را با «خانواده‌گرایی غیراخلاقی» (تبعیض به نفع اعضای خانواده، منتهی به معاملات نامشروع همچون رشوه) مرتبط دانسته و لاپالومبارا (LaPalombara, 1994) اظهار داشت که تغییر جامعه‌ی اشتراکی دشوار است زیرا اگر آن قوانین، چارچوب‌های سنتی رفتار را نقض کنند احتمال بیشتری وجود دارد که مردم قانون را زیر پا بگذارند.

مقامات در فرهنگ‌های فردگرا در رفتار و افکار خود از ابتکار عمل بیشتری برخوردارند. این آزادی احتمالاً خودسرانه بودن هرگونه فساد موجود را ترغیب می‌کند. برعکس در جوامع اشتراکی مقامات بیشتر احتمال دارد در پی اجماع باشند و درعین حال ممکن است بیشتر مستعد پارتی‌بازی باشند زیرا شبکه‌های دوستان و خانواده تمایل دارند روابط وفادارانه‌ای ایجاد کنند که تبعیض را ترغیب می‌کند. مقامات دولتی در برابر لطف به اعضای گروه اجتماعی‌شان ممکن است به پذیرش رشوه وسوسه شوند (Davis and Ruhe, 2003). در فرهنگ اشتراکی وفاداری به «اعضای گروه» ممکن است معیار اخلاقی مهم‌تری از عدالت اجتماعی در نظر گرفته شود. بالاین حال فرهنگ‌های نظام اشتراکی یکسان نیستند؛ بلکه با قوانین، مقررات و حقوقی مشخص می‌شوند که در درون جامعه‌ی گسترده‌تر، از گروهی به گروه دیگر متفاوت است. (Hofstede, 1991) از آنجایی که در این گونه جوامع اشتراکی یک معیار منفرد وجود ندارد احتمال فراگیر بودن فساد بیشتر است.

بر مبنای این بحث گزاره‌های زیر مطرح می‌شود:

- گزاره ۵: خودسرانه بودن فساد در فرهنگ‌های فردگرا بیشتر می‌شود.
گزاره ۶: فراگیر بودن فساد در فرهنگ‌های اشتراکی افزایش می‌یابد.

مردانه بودن / زنانه بودن

بعد مردانه بودن / زنانه بودن هافستد (۱۹۸۰) به توزیع نقش‌های احساسی جامعه که به‌طور معمول با هر جنس همراه است اشاره می‌کند. برای مثال طبق اظهارات هافستد (۱۹۸۳) «مردانه بودن» به موقعیتی اشاره می‌کند که در آن ارزش‌های حاکم بر جامعه موفقیت و پول است درحالی که «زنانه بودن» اشاره به موقعیتی دارد که در آن ارزش‌های حاکم بر جامعه مراقبت از یکدیگر و کیفیت زندگی است.

کشورهایی با میزان مردانگی بالا (مانند آلمان، ونزوئلا، اتریش و ژاپن) بر درآمد، به رسمیت شناخته شدن و پیشرفت تأکید دارند، قدرت، موقعیت و ثروت ویژگی‌های اصلی چنین فرهنگ‌هایی هستند که در آن‌ها مردان جسورند و به کار بیش از خانواده اهمیت داده می‌شود. هافستد (۱۹۸۳)

اظهار داشت که اندازه («بزرگ») و سرعت («سریع») در چنین جوامعی اهمیت دارند و می‌توان گفت که این، فراگیر بودن فساد را افزایش می‌دهد. برای نمونه پارک اعتقاد دارد که مردم در فرهنگ‌های «مردانه» به دستاوردهای سریع و چشمگیر بیشتر بها می‌دهند تا مشروعیت و عدالت اجتماعی. هاستد (Husted, 1999) اظهار داشت که تمرکز روی ثروت مادی و موفقیت به تمایل بیشتر برای شرکت در مبادلات غیراخلاقی در راستای منافع شخصی منجر می‌شود. به علاوه فرهنگ‌هایی با مشخصه‌ی «مردانه بودن» کمتر احتمال دارد در مبادلات کاری ارتکاب تخلفات اخلاقی را درک کنند و این تحمل رفتار غیراخلاقی شرایطی را به وجود می‌آورد که سرچشمه‌ی شیوع رفتار غیراخلاقی است (Yan and Hunt, 2005).

برعکس فرهنگ‌هایی با گرایش فرهنگی «زنانه» (مانند نروژ، فنلاند، و سوئد) گرایش به تأکید بر همکاری وجود دارد. طبق اظهارات دیویس و روحه (Davis and Ruhe, 2003) این گرایش فرهنگی نشانگر جامعه‌ای مهربان، دلسوز و همدل است. افراد تشویق می‌شوند که مسئولیت رفتارشان را به عهده بگیرند و بنابراین آزادی بیشتری به آنان داده می‌شود. فرهنگ‌های «زنانه» برای حل اختلاف گفتگو و مصالحه را ترجیح می‌دهند و از این رو آزادی قابل توجهی حاکم است. بر مبنای این بحث باید گفت که شیوع فساد در فرهنگ «زنانه» کاهش می‌یابد درحالی که خودسرانه بودن فساد قابل توجه خواهد بود. این منجر به گزاره‌های زیر می‌شود:

- گزاره ۷: خودسرانه بودن فساد در فرهنگ‌های «زنانه» افزایش می‌یابد.
گزاره ۸: فراگیر بودن فساد در فرهنگ‌های «مردانه» افزایش می‌یابد.

جهت‌گیری زمانی

بعد جهت‌گیری زمانی هافستد (۱۹۸۰، ۲۰۰۱) (بلندمدت در برابر کوتاه‌مدت) به محدوده‌ای اشاره دارد که در آن فرهنگی اعضای خود را به پذیرش رضایت بلندمدت ترغیب می‌کند. در برخی فرهنگ‌ها (مانند فرهنگ‌های آمریکای شمالی و اروپای غربی) زمان منبعی ارزشمند است که باید به

شکل مفید مورد استفاده قرار گیرد؛ در فرهنگ‌های دیگر زمان منبعی نسبتاً بی‌پایان و کم‌ارزش‌تر تلقی می‌شود (Phatak et al., 2005).

باین حال احتمال بیشتری وجود دارد مقاماتی که در کوتاه‌مدت به دنبال پاداش هستند مخالف خطر کردن باشند و بیشتر احتمال دارد به شکلی خودسرانه عمل کنند. برعکس، مقامات فاسد با جهت‌گیری بلندمدت بیشتر احتمال دارد که در مورد چگونگی به‌دست آوردن مال نامشروع خود صبور باشند. آنان احتمالاً طرفدار روش‌های «امن اما مطمئن» هستند و بیشتر رفتاری قابل پیش‌بینی و سازگار نشان می‌دهند. به‌علاوه با توجه به مبادلات کاری در فرهنگ‌های بلندمدت، زمان طولانی‌تر انتظار حاکی از آن است که به شخصی که انتظار می‌کشد اهمیت کمتری داده می‌شود. ناامیدی و اضطرابی که حاصل می‌شود ممکن است مشتریان را بر آن دارد که در تلاش برای کاهش تنش و رفع موانع زمانی رشوه پیشنهاد دهند.

بر مبنای این بحث پیشنهاد‌های زیر مطرح می‌شوند:

گزاره ۹: خودسرانه بودن فساد در فرهنگ‌های کوتاه‌مدت افزایش می‌یابد.

گزاره ۱۰: فراگیر بودن فساد در فرهنگ‌های بلندمدت افزایش می‌یابد.

پیامدها و نتایج

تریسمان (Treisman, 2000) متذکر شده است که فساد موضوع دشواری برای مطالعه‌ی تجربی است زیرا عوامل تعیین‌کننده‌ی آن به تغییر سریع گرایش دارند — که در نتیجه علت و معلول به شکلی غیرقابل تفکیک درهم‌تنیده می‌شوند. این مطالعه با وجود این پیشینه ده گزاره در ارتباط با فساد مطرح کرده است با این استدلال که فرهنگ ملی (یک متغیر سطح کلان) می‌تواند واسطه‌ی اختیار و پاسخگویی (هر دو متغیرهای سطح خرد) باشد — که از آنجا موجب فساد خودسرانه یا شیوع فساد شود. با طرح این گزاره‌ها ادعان می‌شود که فرهنگ ملی تنها یک متغیر کلان است که به این شیوه‌ها بر فساد تأثیر می‌گذارد. دیگر متغیرهای کلانی که ممکن است نقشی مشابه ایفا کنند عبارت‌اند از: ثروت ملی، میراث سیاسی و اندازه جمعیت (Xin and Rudel, 2004).

گزاره‌های مطرح‌شده در اینجا به سیاست‌گذاران در ایجاد راه کارهای خاص فرهنگی برای مبارزه با فساد کمک می‌کند. برای نمونه، در فرهنگ‌هایی بافاصله قدرت زیاد که در آن‌ها خودسرانه بودن احتمالاً غالب است سیاست‌گذاران می‌توانند میزان اختیاری که مقامات دولتی از آن برخوردارند را کنترل کنند. به طریق مشابه پاسخ‌گویی را می‌توان در فرهنگ‌هایی افزایش داد که به شیوع فساد میدان می‌دهند.

مدعای مطالعه‌ی حاضر این است که درکی از چگونگی تأثیر فرهنگ ملی بر ابعاد فساد علاوه بر اینکه از دیدگاه دانشگاهی جالب است برای نمایندگان و سیاست‌گذاران نیز نتایجی در بردارد. چارچوب پیشنهادی، این امکان بالقوه را دارد که میان متغیرهای سطح کلان و متغیرهای سطح خرد ارتباطاتی برقرار کند و درعین حال به‌طور هم‌زمان علت فساد را توضیح دهد.

از آنجایی که ادعا می‌شود ابعاد فرهنگی هافستد در سطح جهانی قابل ارزیابی است این احتمال نیز وجود دارد که پیشنهادها در تمام فرهنگ‌ها کارایی جهانی داشته باشد. کار هافستد طی سال‌ها در میان محققان، نمایندگان و پژوهشگران محبوبیت یافته است. هرچند انتقاداتی هم مطرح‌شده مبنی بر اینکه فراگیر نیست، قدیمی است و با واقعیت مطابقت نیست. (McSweeney, 2002) ما اذعان می‌کنیم که درک پیچیدگی‌های برخی نهادها دشوار است. چنانچه عزم کردید که این گزاره‌ها را به بوته‌ی آزمایش بگذارید پیشنهاد می‌کنیم پژوهشگران درمورد ارزش‌ها، باورها و هنجارهایی که افراد به شکل نهفته در آن مشترک هستند بیشتر کندوکاو کنند. آگاهی از تاریخ بومی، حکایت‌ها، فرهنگ عامه، رسوم و سنت‌ها و چگونگی تأثیر این عوامل بر شیوه‌ی رفتار مردم ضروری است. مطالعات تجربی باید چارچوب‌های ارائه‌شده در این مطالعه را تعالی بخشد.

ابزارهای سنجش سلامت بخش دولتی^۱



مقدمه

ابزارهای سنجش سلامت اداری معمولاً به دنبال ارزیابی چارچوبی سازمانی برای ارتقای سلامت و مبارزه با فساد موجود در بخش دولتی و/یا شناسایی فساد یا ریسک فساد درون سازمان‌های اداری خاص و/یا در بین مأموران دولتی هستند. در سراسر جهان، تنها تعداد کمی از ابزارهای سنجش برای ارزیابی اخلاق و سلامت مأموران دولتی استفاده شده‌اند که آزمون‌هایی برای غربال‌گری پیش از استخدام، آزمون سلامت فردی^۱ و بررسی سبک زندگی از آن جمله‌اند.

در سطح سازمانی، ابزارهای سنجش سلامت بیشتر در سطح سازمانی و برای سنجش نقش، ظرفیت و/یا اثربخشی نهادهای مبارزه با فساد خاص، نظیر سازمان‌های مبارزه با فساد یا نهادهای نظارت داخلی درون سازمان‌های بخش دولتی استفاده می‌شوند. ابزارهای سنجش پیش‌شرط‌های فساد موجود در سازمان‌های خاص و همچنین بروز واقعی فساد براساس نظر و تجربه‌ی مأموران دولتی را نیز شناسایی می‌کنند.

۱. مروری کلی بر ابزارهای سنجش سلامت بخش دولتی

ابزارهای سنجش سلامت اداری معمولاً به دنبال ارزیابی چارچوبی سازمانی برای ارتقای سلامت و مبارزه با فساد موجود در بخش دولتی و/یا شناسایی فساد یا ریسک فساد درون سازمان‌های اداری خاص و/یا در بین مأموران دولتی هستند. چنین ابزارهایی، به جای ارائه‌ی خدمات عمومی، بر حوزه‌ی گسترده‌ی مدیریت دولتی متمرکزند (GATEway، سازمان شفافیت بین‌الملل ۲، ۲۰۱۱).

ارزیابی‌ها به صورت داخلی توسط سازمان دولتی و یا به صورت خارجی توسط شخص ثالث انجام می‌شوند. بیشتر ابزارهای سنجش سلامت، از جمله ابزارهایی که مأموران دولتی را بررسی می‌کنند، به جای افراد، بر ارزیابی سلامت سازمان به عنوان یک کل متمرکزند (مثلاً از مأموران

1. Integrity test

2. Transparency International

دولتی می‌خواهند شفافیت روش‌ها و دستورالعمل‌های اخلاقی و یا تجارب فردی خود در زمینه‌ی معیارهای ایجاد سلامت سازمان را بررسی کنند). این پاسخ بر ابزارهای سنجش سلامت مختلفی متکی است که در سطح فردی اجرا شده‌اند و به دنبال شناسایی رفتار اخلاقی مأموران دولتی منتخب هستند و یا در سطح سازمانی اجرا شده‌اند و ارزیابی مأموران دولتی را در بردارند.

روش‌های جمع‌آوری شواهد

بسته به رویکرد اتخاذشده، انواع مختلفی از داده‌ها برای سنجش سلامت اداری استفاده می‌شود. رویکردهای سازمانی برای ارزیابی قدرت چارچوب سازمانی در مبارزه با فساد به شدت بر تحلیل قانونی - سازمانی متکی هستند و در کنار آن برای ارزیابی نحوه‌ی عملکرد این سازمان‌ها و یا سنجش اعتبار یافته‌های حاصل از ارزیابی، با مأموران دولتی مصاحبه می‌کنند. بعضی از سنجش‌های ریسک فساد، برای شناسایی نقاط ضعف موجود در درون سازمان که به صورت بالقوه فرصت فساد را فراهم می‌کنند، از ترکیب گروه‌های قانونی، مصاحبه‌ها/زمینه‌یابی‌های گروهی، سیاهه‌ها و پرسش‌نامه‌ها استفاده می‌کنند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۱)

۲. ابزارهای سنجش سلامت فردی

در بعضی کشورها برای آزمون سلامت مأموران دولتی از شبیه‌سازی فرصت‌های فساد (یعنی آزمون سلامت فردی) یا بررسی سبک زندگی و پس‌زمینه‌ی آن‌ها (یعنی بررسی سبک زندگی) استفاده می‌کنند. همچنین برخی از انواع سنجش‌هایی که اغلب در بخش خصوصی انجام می‌شوند (مثلاً آزمون‌های سلامت فردی) را می‌توان برای استفاده در مورد مأموران دولتی جرح و تعدیل کرد.

آزمون‌های سلامت فردی برای غربال‌گری پیش از استخدام



آزمون‌های سلامت فردی اغلب برای غربال‌گری پیش از استخدام در بخش خصوصی استفاده می‌شوند. این آزمون‌ها نگرش‌ها و تجارب مربوط به صداقت، قابل‌اعتماد بودن،

قابل‌اطمینان بودن و رفتار جامعه‌پسند فرد را ارزیابی می‌کنند. عموماً در این آزمون‌ها پرسش‌های مستقیمی درباره‌ی تجارب گذشته‌ی مربوط به اخلاق و سلامت و یا پرسش‌هایی درباره‌ی اولویت‌ها و علایق مطرح و براساس آن‌ها درباره‌ی رفتار آینده‌ی افراد در این حوزه‌ها نتیجه‌گیری می‌شود. بنابراین آزمون‌های سلامت فردی برای شناسایی افرادی به‌کار می‌روند که احتمال دارد در محیط کار به رفتارهای نامناسب و نادرست مبادرت ورزند.

انواع آزمون‌ها

سنجه‌های مبتنی بر شخصیت و سلامت فردی آشکار متداول‌ترین انواع آزمون‌های سلامت فردی هستند. آزمون‌های سلامت فردی آشکار نگرش‌های فرد درمورد نموده‌های خاصی از نادرستی و اقدام به چنین رفتارهایی در گذشته را ارزیابی می‌کنند. سنجه‌ی مبتنی بر شخصیت ممکن است به‌صورت آشکار به رفتارهای مخرب خاص اشاره نداشته باشند، اما نتایج آن‌ها به روشن کردن رفتار نادرست یا سایر خصوصیات که می‌توانند بر یکپارچگی فرد تأثیر بگذارند کمک می‌کنند.

مزایا و چالش‌ها

درمورد مزایا/ پایایی این ارزیابی‌ها توافقی وجود ندارد. درهرصورت، در بخش خصوصی، که غالباً از این ابزارها استفاده می‌شود، برخی از مطالعات نشان داده‌اند که این آزمون‌ها بر شماری از پیامدهای سازمانی، ازجمله عملکرد، مشکل در کنار آمدن با نظارت و مواردی دیگر، تأثیر مثبتی

می‌گذارند. گذشته از این، با شناسایی افرادی که با احتمال کمتری غیبت و یا خلاف می‌کنند، هزینه‌های کسب‌وکار را پایین می‌آورند.

چالش اصلی اجرای این قبیل آزمون‌ها به پایایی پاسخ‌ها مربوط است. ممکن است افرادی که آزمون می‌شوند، به جای آن‌طور که واقعاً هستند، آن‌طور که از آن‌ها انتظار می‌رود پاسخ دهند. در انتقادهای دیگری که بر آزمون‌های سلامت فردی وارد می‌شوند گفته شده که این آزمون‌ها، به‌ویژه به این خاطر که اغلب شامل پرسش‌هایی شخصی هستند که به‌طور مستقیم به عملکرد شغلی مربوط نیستند، استانداردهای اخلاقی و قانونی محرمانگی را نقض می‌کنند.

درمورد بخش دولتی، اطلاعات اندکی درمورد موفقیت‌ها/چالش‌های این رویکرد به‌عنوان ابزاری برای افزایش سلامت و جلوگیری از فساد درون سازمان‌های دولتی در دست است.

آزمون‌های سلامت فردی در عمل: نمونه‌ای از یکی از کشورها

در کشور هلند، هرکسی که نامزد احراز کاری می‌شود که با سیاست‌گذاری در بخش مالی سروکار داشته باشد باید آزمون سلامت فردی بدهد. این آزمون شامل پرسش‌هایی است که به سوابق کیفری، سوابق مالی مربوط به کسب‌وکار و سوابق نظارتی و امور مالیاتی مربوط هستند. برای مشاهده‌ی پرسش‌ها به نشانی زیر مراجعه کنید:

http://www.afm.nl/~media/files/formulieren/meldingsformulieren/integrity_test.ashx

مرکز مطالعات سلامت اسکس^۱ زمینه‌یابی سلامت آنلاینی تدوین کرده است. این زمینه‌یابی سلامت افراد را در مقایسه با نتایج به‌دست‌آمده از شهروندان بریتانیایی متوسط تحلیل می‌کند. باوجود این، می‌توان این زمینه‌یابی را برای موقعیت‌های دیگر، نظیر سنجش سلامت مأموران دولتی، جرح و تعدیل کرد.

پرسش‌ها موقعیت‌های زندگی روزمره را دربرمی‌گیرند؛ مثلاً بررسی می‌کنند که آیا خرید چیزی که می‌داند دزدی است یا دروغ گفتن به نفع خود را موجه می‌داند یا خیر.

برای مشاهده‌ی آزمون به نشانی زیر مراجعه کنید:

http://www.essex.ac.uk/government/documents/integrity_test.pdf

آزمون سلامت فردی

در چند کشور برای ارزیابی سلامت مأموران دولتی از آزمون سلامت فردی استفاده می‌شود. در سازمان موردنظر می‌توان این آزمون‌ها را به‌صورت بررسی تصادفی و یا بر روی مأموران خاصی که مظنون به فساد هستند انجام داد. به گفته‌ی OECD، «آزمون سلامت فردی» ابزاری است که به‌وسیله‌ی آن مأموران دولتی تعمداً و بی‌آنکه بدانند در موقعیت‌هایی با پتانسیل مبادرت به فساد قرار داده و آزمون می‌شوند، تا مسئولان مربوط بتوانند اقدامات آن‌ها را بررسی و ارزیابی کنند (OECD, 2005).

دو نوع آزمون سلامت فردی وجود دارند: (الف) تصادفی، که درمورد هر مسئولی در هر سازمان/واحد دولتی‌ای به کار برده می‌شود؛ (ب) هدفمند، که تنها درمورد مسئولینی که مظنون به فساد هستند استفاده می‌شود (OECD, 2005).

برای مثال، ممکن است فردی، با نظارت کارفرمای فرد مسئول یا مأموران اجرای قانون و یا سازمان مبارزه با فساد، در نقش ارباب‌رجوع، به مسئول پیشنهادی دهد که، در شرایط واقعی، مصداق رشوه است. اگر مسئول «رشوه» را بپذیرد، منطقی است که نتیجه بگیریم، حداقل در آن موقعیت، فاسد بوده است (OECD, 2005).

آزمون‌های سلامت فردی دیگر به ردیابی و پاییدن مسئولین هدف و نظارت بر آن‌ها مربوط هستند. حرکات، ارتباطات، تماس‌های تلفنی، تراکنش‌های مالی و سایر شاخص‌های فساد احتمالی مسئولین هدف بررسی می‌شوند و بعد ممکن است آزمون‌های پیچیده‌تری از فرد مسئول گرفته شود که در حقیقت عملیاتی مخفی هستند که علیه کارکنان خود سازمان انجام می‌شوند.

در برخی کشورها، برای استفاده از این ابزار و استفاده از هرگونه مدرک به‌دست‌آمده از پیگرد به لوایح قانونی خاصی نیاز است. به‌علاوه، موفقیت این قبیل آزمون‌های سلامت فردی در نقش بازدارنده‌ی فساد به برقراری سیستم‌های سلامت گسترده‌تر بستگی دارد تا از عدم تکرار این موارد اطمینان حاصل شود. در صورت برقراری سیستم‌های سلامت، این قبیل آزمون‌ها ابزار مهمی برای پیگیری و نظارت خواهند بود.

آزمون سلامت فردی در عمل: نمونه‌ای از یکی از کشورها

برای مثال، در استرالیا دولت فدرال در مارس ۲۰۱۲ اعلام کرد که برای انجام آزمون‌های سلامت فردی هدفمند بر روی مأموران اجرای قانون مظنون به فساد کشور قانونی خواهد گذاشت (وزیر امور داخلی و وزیر دادگستری، ۲۰۱۲).

کمیسیون صداقت در اجرای قانون استرالیا^۱ و سازمان‌هایی از قبیل پلیس فدرال استرالیا، خدمات گمرکی و مرزی استرالیا^۲ و کمیسیون جرم استرالیا^۳ از قدرت اجرای آزمون‌هایی از قبیل موارد زیر برخوردار خواهند شد: عملیات مخفیانه‌ی دادن کیف حاوی وجه نقد به مأموران و مشاهده کنند که آیا پروتکل‌های مناسب اجرا می‌شوند یا خیر؛ قرار دادن کالاهای ارزشمند در صحنه‌ی جرم شبیه‌سازی‌شده یا کانتینر حمل مشکوک برای آزمون اینکه آیا مأمور کالا را می‌دزدد یا خیر؛ عملیات مخفیانه‌ی پیشنهاد رشوه به مأمور دولت؛ و قرار دادن اطلاعات نادرست در پایگاه داده‌ها برای گیر انداختن فردی که مشکوک به افشای غیرقانونی اطلاعات است. برای اطلاعات بیشتر به نشانی زیر مراجعه کنید:

http://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate_Committees?url=aclei_ctte/integrity_testing/report/index.htm

1. Australian Commission for Law Enforcement

2. Australian Customs and Border Protection Service

3. Australian Crime Commission

بررسی سبک زندگی

بررسی سبک زندگی (که بررسی هم‌خوانی دارایی^۱) تحقیق درباره‌ی روش‌های زندگی یا سبک زندگی مأموران دولتی است که با هدف تعیین هم‌خوانی آن سبک زندگی با درآمد آن‌ها انجام می‌شود. بررسی سبک زندگی بر این فرض استوار است که مأموران دولتی که خیلی بیشتر از درآمدشان خرج می‌کنند احتمالاً ثروتی غیرقانونی به‌دست آورده و یا برای حفظ آن سبک زندگی تجملاتی درگیر اختلاس و فساد شده‌اند.

بررسی سبک زندگی در عمل: نمونه‌ای از یکی از کشورها

فیلیپین از آزمون‌هایی استفاده می‌کند که در اصل تنها بر مأموران دولتی رده بالا متمرکزند و با هدف افزایش شفافیت و شناسایی و مجازات اعمال خلاف انجام می‌شوند. در مرحله‌ی اول، کارمندان دفتر درآمدهای داخلی، دفتر گمرک و دپارتمان ساخت‌وسازهای عمومی و بزرگراه‌ها^۲ هدف قرار گرفتند.

این بررسی‌ها را دفتر رسیدگی به امور شهروندی^۳، کمیسیون ضد اختلاس دفتر ریاست جمهوری^۴ (PAGC) و گروه شفافیت دفتر رئیس ستاد ریاست جمهوری^۵ انجام می‌دهند و شش مرحله دارند: (الف) شناسایی اهداف/موضوعات؛ (ب) جمع‌آوری داده‌ها؛ (ج) تأیید/اعتباریابی؛ (د) جست‌وجو برای مدارک/تشکیل پرونده؛ (ه) تحقیقات مقدماتی رسمی؛ (و) ارائه‌ی دادخواست/اطلاعات در دادگاه.

گذشته از این، PAGO برای کمک به اجرای این قبیل بررسی‌ها، کتاب راهنمایی نیز برای کل جامعه‌ی مدنی و شهروندان تدوین کرده است.

برای مشاهده‌ی این کتاب راهنما به نشانی زیر مراجعه کنید:

<http://gateway.transparency.org/tools/detail/432>

برای اطلاعات بیشتر در زمینه‌ی بررسی‌های سبک زندگی در فیلیپین به نشانی زیر مراجعه کنید:

1. Asset consistency check
2. Department of Public Works and Highways
3. Office of the Ombudsman
4. Presidential Anti-Graft Commission
5. Transparency Group in the Office of the Presidential Chief of Staff

http://www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/Regional%20database/Case%20studies%20on%20social%20accountability.pdf#page=104

۳. ابزارهای سنجش سلامت سازمانی انواع سنجش

سنجش‌های سازمانی نقش، ظرفیت و/یا اثربخشی مؤسسات مبارزه با فساد خاص، نظیر سازمان‌های مبارزه با فساد و یا نهادهای نظارت داخلی درون سازمان‌های بخش دولتی را ارزیابی می‌کنند. سنجش‌های متعددی نیز به دنبال شناسایی پیش‌شرط‌های فساد موجود در مؤسسات خاص و همچنین شیوع واقعی فساد هستند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۱). درنهایت، سنجش‌های نهادی، اخلاق و فرهنگ سازمانی بخش دولتی را نیز بررسی می‌کنند. این کار از طریق بررسی ارزش‌ها، رفتارها و اقدامات فردی خاص انجام می‌شود تا ریسک‌های فساد و تضادهای منافع بالقوه‌ی موجود در میان مأموران دولت شناسایی شوند.

سنجش‌های سازمانی (الف) از درون (خودسنجی) و توسط خود آن سازمان/نهاد و یا (ب) از بیرون و توسط ارزیاب‌های مستقل انجام می‌شوند.

ابزارهای سنجش سطح سازمانی: نمونه‌هایی از کشورهای مختلف

نمونه‌های بسیاری از استفاده از ابزارهای سنجش سطح کشوری برای ارزیابی سلامت بخش دولتی در سطح سازمانی وجود دارند. وبسایت GATEway سازمان شفافیت بین‌الملل برخی از این ابزارها را گردآوری کرده است که موارد زیر از آن جمله می‌باشد:

سنجش ریسک فساد در سطح سازمانی در جمهوری مولداوی

سنجش ریسک فساد^۱ به دنبال شناسایی عوامل سازمانی ای که به فساد کمک می کنند و یا ممکن است به آن کمک کنند و ارائه ی توصیه های درمورد چگونگی حذف یا کاهش آن هاست. این سنجش در سه مرحله انجام می شود:

(الف) سنجش پیش شرطها، شامل تحلیل چارچوب قانونی، تحلیل فعالیت های آسیب پذیر (مثل جمع آوری پرداختها، اعطای مجوز و غیره)، ساختار سازمان و سایر ضوابطی که رفتار کارمندان را هدایت می کنند (مثل نظام نامه های اخلاقی)؛

(ب) سنجش ریسک های فساد، از جمله بررسی و شناسایی ریسک ها از طریق سنجش مقاومت کارمندان در برابر ریسک های فساد (مثل آشنایی کارمندان با ضوابط، سلامت فرآیند گزینش کارکنان، مقررات مربوط به اختلاس و عایدی اضافی و غیره)، پرسش نامه ای برای مسئولین و تحلیل موارد عینی فساد مورد بررسی قرار می گیرد. خوب است که در این مرحله پرسش نامه را به کارمندان سازمان معرفی کنیم: پرسش نامه شامل پرسش هایی درباره ی تضاد منافع، اختیار، نظارت و مسئولیت، اعمال نفوذ ناروا، ادراک فرد از سلامت همکاران خود و مواردی دیگر است. گذشته از این، سنجش مزبور راهنمایی برای تفسیر پاسخ های مسئولین به دست می دهد (مثلاً اگر پاسخ پرسش های مربوط به «استفاده ی شخصی از کالاها و خدمات» (پرسش ۴۴-۴۲) «نه» یا «نمی دانم» باشد، احتمالاً به این معناست که آستانه ی فرد در برابر تخصیص نامناسب کالاها و خدمات بسیار پایین است).

(ج) در آخرین مرحله، براساس یافته های مراحل قبل، برنامه ی سلامت فردی ای^۲ طراحی می شود. برنامه ی سلامت فردی برنامه ی اجرایی مفصلی برای جلوگیری از فساد درون سازمان ارائه می دهد.

1. Corruption Risk Assessment

2. Integrity Plan

برای اطلاعات بیشتر درمورد روش کار سنجش ریسک فساد مولداوی به نشانی زیر مراجعه کنید:

http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/moneylaundering/projects/molico/AC/Output1.6/912%20MOLICO%20Nat%20%20Legisl%20_methodology%20of%20corruption%20risk%20assessment.pdf

زمینه‌یابی آگاهی کارمندان بخش دولتی از سوءرفتار و تعهدات گزارشگری در استرالیا

کمیسیون جرم و فساد به‌تازگی درمورد آگاهی کارمندان بخش دولتی از ریسک‌های سوء رفتار و تعهدات گزارشگری یک زمینه‌یابی انجام داده است.

این زمینه‌یابی دارای چند موقعیت بود که خواننده باید تصمیم می‌گرفت رفتار شرح داده‌شده سوء رفتار است یا خیر و درمورد آگاهی خود از تعهدات گزارشگری خود و سازمانش توضیح می‌داد.

برای مشاهده‌ی پرسش‌نامه به نشانی زیر مراجعه کنید:

<http://www.ccc.wa.gov.au/PreventionAndEducation/Resources/Documents/Answers%20to%20Questions%20Public%20Sector%20Misconduct%20Survey%202012.pdf>

بررسی تحول سلامت فردی در فیلیپین

بررسی تحول سلامت فردی^۱ (IDR) سنجه‌ای پیشگیرانه دربرابر فساد است که توسط دفتر رسیدگی به امور شهروندی اجرا می‌شود. اگرچه این سنجه به‌طور مستقیم بر سلامت فردی کارکنان تمرکز نمی‌کند، اما ارزیابی سامانمند از سازوکارهای مقاومت دربرابر فساد سازمان و آسیب‌پذیری‌های آن دربرابر فساد، که ممکن است بر سلامت فردی کارکنان تأثیر بگذارند، به‌دست می‌دهد.

چارچوب این سنجه بر رویکرد بررسی مقاومت در برابر فساد^۱ (CRR) که توسط کمیسیون مستقل مبارزه با فساد^۲ استان نیوساوت ولز^۳ تدوین شد و ابزار ارزیابی آسیب‌پذیری در برابر فساد^۴ (CVA)، که از مطالعات دفتر مدیریت و بودجه^۵ اقتباس شده است، مبتنی است. CRR به سازمان‌ها کمک می‌کند سطح مقاومت در برابر فساد خود را ارزیابی کنند و به تدریج سنجه‌های پیشگیرانه‌ای را تدوین و اجرا کنند تا به استانداردهای خاص سلامت سازمانی برسند. CVA تعیین می‌کند که سیستم‌های سازمان در چه حد برای فساد آمادگی دارند و تمهیدات حراستی تا چه حد می‌توانند در برابر خلاف‌های پیش‌بینی‌شده مقاومت کنند.

اولین فاز تحول سلامت فردی بررسی مقاومت در برابر فساد است که به سه مرحله تقسیم می‌شود:

- مرحله‌ی اول، یعنی «سنجش تحول سلامت فردی»، نوعی خودسنجی است که به صورت بحث گروهی متمرکز اجرا می‌شود که در آن از شرکت‌کنندگان (مسئولین دولتی) خواسته می‌شود به تلاشی که سازمانشان برای برقراری معیارهای مهار و پیشگیری فساد می‌کند امتیاز دهند. باوجوداین، در این مرحله میزان شیوع فساد، اندازه‌گیری یا تعیین نمی‌شود.
- این بررسی تحلیل (۱) رهبری، (۲) نظام‌نامه‌ی اخلاقی، (۳) سیاست‌های مربوط به هدایا و مزایا، (۴) مدیریت منابع انسانی؛ استخدام، گزینش و جابه‌جایی کارکنان، (۵) مدیریت عملکرد، (۶) مدیریت تدارکات، (۷) مدیریت مالی؛ تخصیص بودجه، حسابداری، مدیریت وجوه نقد، (۸) افشاگری، تحقیق و گزارشگری داخلی، (۹) مدیریت ریسک فساد و (۱۰) ارتباط با محیط بیرونی را دربرمی‌گیرد.

1. Corruption Resistance Review
 2. Independent Commission Against Corruption
 3. New South Wales
 4. Corruption Vulnerability Assessment
 5. Office of Management and Budget

- مرحله‌ی دوم زمینه‌یابی بر روی کارمندان است که میزان استفاده از معیارهای ایجاد سلامت فردی را بررسی می‌کند و در موارد زیر از کارمندان بازخورد می‌گیرد: (۱) تجارب شخصی آن‌ها در زمینه‌ی معیارهای ایجاد سلامت فردی سازمان، (۲) صراحت دستورالعمل‌ها و روش‌ها (به‌ویژه وقتی به‌عنوان تمهیدات حراستی استفاده می‌شوند)، (۳) اثربخشی معیارهای پیشگیری از فساد و (۴) پیشنهادهایی که برای بهبود شرایط دارند

- این زمینه‌یابی با روش پاکت مهر و موم شده اجرا می‌شود تا بازخورد صادقانه تشویق و محرمانگی پاسخ‌دهنده‌ها و پاسخ‌ها تضمین شود. همچنین این زمینه‌یابی ترکیبی از پرسش‌های باز و بسته است. پاسخ‌دهنده‌ها می‌توانند یک پاسخ را از میان چند پاسخ احتمالی انتخاب کنند. پرسش‌های باز به پاسخ‌دهنده‌ها اجازه می‌دهند همه‌ی اطلاعات موردنیاز را بیان کنند.

- در مرحله‌ی سوم، برای پشتیبانی از امتیازهایی که در طول فرآیند سنجش داده شده‌اند، اسناد جمع‌آوری و تحلیل می‌شوند

فاز دوم، یعنی فرآیند سنجش آسیب‌پذیری در برابر فساد، برای رسیدگی به فساد و درک ماهیت مشکل گام مهمی به حساب می‌آید. سنجش فرآیند نگاشت، شناسایی و دسته‌بندی ریسک‌ها، بررسی مهارهای موجود و ارزیابی میزان کفایت تمهیدات حراستی را در برمی‌گیرد. داده‌ها و اطلاعات از طریق بررسی اسناد، مصاحبه‌های غیررسمی مهم و مشاهده‌ی فرآیند تا حد ممکن جمع‌آوری می‌شوند.

برای اطلاعات بیشتر به نشانی‌های زیر مراجعه کنید:

<http://pdf.ph/downloads/governance/Understanding%20the%20IDR%20%28PDF%29.pdf>

http://www.ombudsman.gov.ph/docs/statistics/2007_bucor.pdf

دانشگاه پرینستون



نوآوری‌های جوامع موفق

ابتکار عمل مدرسه امور عمومی و بین‌المللی
وودرو ویلسون و مرکز عدالت و رفاه بوبست



مصاحبه با ریچارد مسیک مشاور بین‌المللی و متخصص ارشد سابق
بخش عمومی و مدیریت دولتی بانک جهانی^۱

کریس: با ریچارد مسیک از بانک جهانی در خدمتتان هستیم و می‌خواهیم در مورد مقامات ضدفساد صحبت کنیم. اجازه بدهید کمی درباره شرایط فعلی صحبت کنیم. دیدگاه‌های فعلی در مورد نهادهای جدید ضدفساد کدام‌اند؟

مسیک: در چند سال اخیر چندین مقاله منتشر شده است که می‌گوید: «این سازمان‌ها کارآمد نیستند، آیا ایجادشان اشتباه بوده است؟» پاسخ یکی از کسانی که به شدت درگیر ایجادشان بود، یکی از کارمندان سابق آژانس ضدفساد مستقل هنگ کنگ ICAC (کمیسونی مستقل برای مبارزه با فساد) این بود: «شما بانک جهانی و سایر سازمان‌های مشابه فعال در حوزه توسعه متوجه نیستید» و ... من دیدگاهم همیشه این بود: ایجادشان ایده خوبی نبود، مگر اینکه بتوانید به دو سؤال پاسخ دهید. سازمان جدید چه کاری انجام می‌دهد که سازمان‌های موجود انجام نمی‌دهند؟ چرا این سازمان جدید عملکردهای مشابه را بهتر از سازمان‌های در حال سقوط انجام می‌دهد؟ اگر مسئله تحقیق و اجرا، و پیگرد قانونی باشد، پس چرا پلیس تحقیق نمی‌کند؟ چرا دادستان‌ها تحقیق نمی‌کنند؟ چه چیزی باعث می‌شود فکر کنید که سازمان جدید بهتر عمل خواهد کرد؟

پاسخ‌هایی عملی برای این سؤالات وجود دارند: ما می‌توانیم افراد جدیدی را استخدام کنیم که به فساد در سازمان‌های قدیمی آلوده نشده‌اند. ما می‌توانیم معیار و انتظارمان را از نظر آموزش و پرورش کمی بالاتر ببریم. با توجه به قوانین و مقررات خدمات مدنی، نمی‌توانیم از افراد فاسد در پلیس و دادستانی خلاص شویم، پس آن‌ها افراد تازه‌وارد را هم آلوده می‌کنند. این‌ها به نظرم بهترین پاسخ نیستند ولی به هر حال پاسخی به حساب می‌آیند.

مطمئناً مشکل واقعی استقلال سیاسی و بی‌طرفی و اجرای بی‌غرضانه است که این سازمان‌ها را متهم می‌کند. به عنوان مثال هنگامی که نوهو ریبادو در نیجریه آن را اجرا کرد، به دفعات همان چیزی را گفت که به نظرم کاملاً واضح است. یعنی اگر فردای روزی که رئیس‌جمهور شما را به ریاست یک سازمان مبارزه با فساد منصوب کرد، تحقیقاتی را علیه رئیس‌جمهور انجام دهید، احتمالاً خیلی قابل قبول نیست. بنابراین قبل از اینکه افراد قدرتمند را تعقیب کنید، باید پشتیبانی برای خودتان داشته

باشید. البته به طور معمول کاری که انجام می‌دهید این است که در مبارزه، طرف افراد پایین‌تر یا دانه‌درشت‌ها (افراد مهم و قدرتمند) را می‌گیرید. هنگامی که طرف دانه‌درشت‌ها را می‌گیرید، مسئله این است که فقط ابزار و وسیله‌ای برایشان هستید.

به نظر می‌رسد که ما با این آژانس‌های مبارزه با فساد دست‌به‌گریبان هستیم، اینکه آیا ایجاد آژانسی خاص در کشوری خاص، ایده خوبی بود یا خیر. بنابراین سؤال این است که چگونه می‌توانیم کمکشان کنیم تا بهتر عمل کنند.

مسائلی مانند بی‌طرفی و استقلال، مسائلی ساختاری مربوط به وجود رقابت سیاسی مناسب و طبقه‌ای متوسط و قوی است؛ مسائلی که رسیدگی به آن‌ها از قدرت هر بیگانه، و یا حتی بانک جهانی، فراتر است. اما خارج از این‌ها، می‌توانیم سعی کنیم تا به آن‌ها بفهمانیم که باید با سازمان‌های دیگر همکاری کنند و بهترین راه‌های انجام چنین کاری کدام‌اند.

برای مثال در عراق، دولت را متقاعد کردم که کسی را در دفتر نخست‌وزیر به عنوان دستیار ویژه نخست‌وزیر قرار دهد تا ببیند که آژانس‌های مختلفی که قدرت اجرای تحقیقات ضدفساد را دارند، چگونه با هم کار می‌کنند. در عراق، هیأت عالی حسابرسی، بازرس کل برای هر بخش و در نهایت سازمان مبارزه با فساد داشتید.

این سه در دنیاهای مختلفی کار می‌کردند و نیاز به همکاری داشتند. ظاهراً تنها راهی که می‌شد آن‌ها را به همکاری با یکدیگر واداشت این بود که نخست‌وزیر آن‌ها را وادار به همکاری کند.

پیشنهادم گماشتن دستیار ویژه‌ای در دفتر نخست‌وزیر بود. نمی‌دانم که هنوز آنجا باشد یا نه. برای مدتی به نظر می‌رسید که مفید و مؤثر بود. مسئله هماهنگی، مشکل بزرگی است، زیرا فساد، زمینه‌های مختلف بسیاری را پوشش می‌دهد.

کریس: آیا فکر می‌کنید سه حوزه اصلی شامل سرکوب، تحقیق و پیگرد قانونی هستند و پس از آن عملکردهای پیشگیرانه و عملکردهای تحقیقاتی؟
مسیک: من می‌گویم تحقیق و آموزش.

کریس: آیا این حوزه‌ها با یکدیگر در تضادند؟

مسیک: فکر می‌کنم به لحاظ سازمانی بخشی از مشکل می‌تواند این باشد: آیا این سازمان پر از پلیس است یا معلم؟ چگونه مطمئن شویم که یک عملکرد باعث خارج شدن عملکرد دیگر نمی‌شود؟ در حال حاضر هنگ‌کنگ این کار را انجام می‌دهد؛ زیرا اساساً دارای مخروط‌های مختلف است. به عنوان ممانعت کننده یا اجراکننده وارد می‌شوید و کل مسیر را تا شماره دو پیش می‌روید- دستیاران مختلفی وجود دارند، یکی برای اجرا، یکی برای پیشگیری، و دیگری برای توسعه جامعه. بنابراین با توجه به تخصص‌تان می‌توانید موقعیت دوم را در سازمان داشته باشید. این یکی از مواردی است که زمانی که می‌خواهید معلمان و پیشگیران و مجریان را ترکیب کنید باید در نظر داشته باشید.

البته با انواع پیشگیری نیز مشکلاتی خواهید داشت. بهتر است مردم درباره مشکلات پیش رویشان صادق‌تر و روراست‌تر باشند تا پیشگیری کننده‌ها هم تا حدودی به اطلاعات دست اول دسترسی پیدا کنند و احتمالاً بتوانند راه‌حل‌هایی را هم ارائه دهند. اما اگر سازمان نقش اجرایی نیز داشته باشد آنگاه ممکن است مردم تمایلی نداشته باشند که وارد سازمانی شوند و اطلاعات حساس را افشا کنند. برای مثال این یکی از مزایای اداره اخلاق دولتی ایالات متحده یا مأمورین گماشته اخلاقی در هر آژانس است. آن‌ها می‌توانند به مردم مشاوره دهند و افرادی که برای مشاوره و اندرز نزدشان می‌آیند، می‌دانند که قرار نیست روز بعد فرد اجرایی را در مقابل درب منزلشان ببینند.

اداره اخلاق دولتی ایالات متحده و مأمورین اخلاقی تعیین شده در هر آژانس، به دلیل عملکرد مشاوره و قبل از ترخیص مؤثر هستند. مردم درگیر تعارض منافع نمی‌شوند؛ مردم ارتقاء شغلی پیدا نمی‌کنند که شرکت‌هایی در حال ادغام و درگیر را تا وقتی که در آن سهام دارند مدیریت کنند و بعد که خود را از سهام خلاص کردند هیچ. پس این گونه نیست که پرسنل اجرایی بسیاری وجود داشته باشد. اداره اخلاق دولتی واقعاً در کارهای پیشگیرانه موفق بوده است.

کریس: بسیاری از این سازمان‌ها مانند سازمان‌های اندونزی در هماهنگی سیاست‌های ضدفساد دولتی نیز نقش دارند. به نظرتان در عمل چگونه خواهد شد؟

مسیک: جایی که دیدم - جایی که سازمان‌ها این قدرت را داشتند، نمی‌دیدم که به دلیل حسادت بوروکراتیک، و وظایف متضاد، بتواند به‌طور مؤثری عمل کند. به همین دلیل است که برایم سؤال پیش می‌آید که آیا هماهنگی می‌تواند توسط هر چیزی به‌جز رئیس دولت انجام شود.

کریس: آیا فکر می‌کنید که مهم است که آژانس ضدفساد در مجلس قانون‌گذاری، قوه قضاییه، شعبه اجرائی یا استقلال کامل قرار گرفته باشد؟ **مسیک:** احتمالاً تابعی از ساختار رسمی قانون اساسی و همچنین نحوه کارکرد واقعی قدرت است. در ارمنستان، دولت پیشنهاد کرد که سازمان مبارزه با فساد ایجاد شود که در برابر رئیس‌جمهور پاسخگو باشد.

قانون اساسی ارمنی در راستای خطوط فرانسوی تنظیم شده است که در آن رئیس‌جمهور تا حدی از حکومت روز حذف شده است، بیشتر شبیه نوعی شخصیت نیمه سلطنتی. با این حال، امروزه به‌عنوان موضوعی عملی در ارمنستان، رئیس‌جمهور و حزب در قدرت، حزبی یکسان محسوب می‌شوند و بسیار نزدیک به هم عمل می‌کنند. بنابراین زمانی که دولت پیشنهاد داد نهاد مبارزه با فساد شکل بگیرد که به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهد و از پارلمان قدرتمندتر است، آنگاه پارلمان به‌شدت با آن مخالفت کرد؛ زیرا به نظر آن‌ها این راهی بود که حکومت به واسطه‌اش بتواند کنترلشان کند: «اگر به آنچه ما می‌گوییم، رأی ندهید، آنگاه شما را بازرسی خواهیم کرد».

اگر چنین مجموعه‌ای بیشتر مثل جمهوری پنجم فرانسه بود که حداقل فرض می‌شد در آن رئیس‌جمهور از سیاست‌های روزمره جدا است، شاید این ساختار پذیرفته می‌شد. اما واقعیت این است که ارتباط نزدیکی بین رئیس‌جمهور و نخست‌وزیر و حزب حاکم وجود داشت، هرچند به‌طور متفاوتی مورد توجه قرار گرفت. این مورد احتمالاً به‌گونه‌ای کاملاً درست به‌عنوان راهی برای کنترل پارلمان توسط حزب حاکم تفسیر شد.

کریس: می‌خواهم کمی درباره فشارهایی که منجر به ایجاد این سازمان‌های ضدفساد می‌شود، بپرسم. اول از همه، از نظر بین‌المللی، آیا

UNTAC (سازمان انتقالی سازمان ملل متحد در کامبوج) دلیل اصلی محسوب می‌شود یا این نوعی؟

مسیک: در یک سطح، مردم هنگ‌کنگ بودند که می‌گفتند: «بین، در اینجا مؤثر بود». به همین خاطر نمی‌دانید چه باید بکنید زمانی که کسی می‌آید و می‌گوید: «ما مشکلمان را با این راهکار حل کردیم، بنابراین شما هم باید آن را امتحان کنید». بنابراین زمانی که رهبری سیاسی می‌خواهد مشکلی را حل کند به‌ویژه مشکلی که راه‌حل آسان و کوتاه‌مدت را نمی‌پذیرد، آنگاه ایجاد سازمانی برای حل این مشکل از نظر سیاسی خیلی خوشایند است.

در ایالات متحده، می‌توان به وزارت انرژی، وزارت آموزش و پرورش و وزارت امنیت داخلی اشاره کرد.

کریس: تحقیق در بخش وام و رهن.

مسیک: بله، حتی زمانی که اداره امور سربازان را به سطح کابینه سوق دادند. بدین گونه‌اند - شما مشکل انرژی دارید، ما یک وزارت انرژی برای حل آن ایجاد خواهیم کرد. ما در حفاظت از میهن مشکل داریم، پس وزارت امنیت داخلی را برای حفاظت از آن ایجاد خواهیم کرد. آیا مشکل فساد داریم؟ پس یک سازمان فساد را برای حل آن ایجاد خواهیم کرد. مطمئناً در کوتاه‌مدت این چیزی است که باید برایش مبارزه کرد و به آن بالید. البته، سنجش اثربخشی این سازمان‌ها در درازمدت هنوز هم هنری بحث‌برانگیز است.

اکنون، آنچه بانک جهانی و دیگران در تلاش برای انجامش هستند، توسعه اقدامات عملکردی مؤثر است، امری بسیار دشوار می‌باشد. آیا فساد به خاطر کارهایی که سازمان آژانس ضدفساد انجام داده است، کاهش یافت یا اینکه بیشتر شد؟ یا اینکه کشف ناگهانی ذخایر نفت موجب افزایش شدید فساد شد؟ یا اینکه بحران عظیمی وجود داشت که منجر به تغییر در دولت و دیدگاه‌های مختلف شد. بنابراین باید سنجش‌های عملکردی درستی از این سازمان‌ها داشته باشیم.

کریس: آیا اندازه‌گیری دقیق فساد دشوار است؟

مسیک: اندازه‌گیری هر چیزی کار خیلی آسانی نیست مگر در مواردی خاص مانند بخش‌هایی که می‌توانید از روش‌های گران‌قیمت استفاده کنید مانند کاری که Olken در مورد جاده‌ها در اندونزی انجام داد. حتی اگر اندازه‌گیری قابل‌اطمینانی داشته باشید، مسائل تخصیص اعتبار نیز وجود دارند.

کریس: آیا به نظرتان این سازمان‌های ضدفساد، بعد از سال‌ها حضورشان، به اشتراک‌گذاری درس‌های آموخته‌شده یا بهترین شیوه‌ها را آغاز کرده‌اند؟

مسیک: احتمالاً اقدام ضدفساد در آسیا، OECD (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه) / ADB (بانک توسعه آسیا)، یکی از حوزه‌هایی است که اشتراک‌گذاری خوبی در آن صورت گرفته است. بانک جهانی هم تلاش‌هایی را در این زمینه انجام داده است و قرار است در روزهای پنجم، ششم، و هفتم ژوئن امسال، دومین اجلاس ائتلاف بین‌المللی شکارچیان فساد در واشنگتن برگزار شود و دست‌اندرکاران این حوزه را، که در همه سازمان‌های مربوطه فعال هستند، گرد هم آورد. نه‌تنها سازمان‌های ضدفساد، بلکه کسانی که درگیر اجرای قوانین ضدفساد هستند. بنابراین می‌تواند یک آژانس یا دادستان یا حتی یک تیم تقلبی از اداره پلیس باشد. همان‌طور که درس‌های آموخته‌شده را می‌توان در بین مرزها به اشتراک گذاشت، فساد بزرگی که این افراد در سراسر مرزها با همکاری هم ایجاد می‌کنند نیز بسیار مهم است، زیرا رشوه‌هایی که توسط شخصی در کشور A به شخص دیگری در کشور B داده می‌شود در کشور C ذخیره شده یا به حسابی بانکی در کشور C هدایت می‌شود. بنابراین شما می‌خواهید همه را درگیر کنید. شما باید اعضای اجرایی کشورهای A و B و C که باهم کار می‌کنند را داشته باشید تا موانع جمع‌آوری شواهد و غیره را از بین ببرید و هنگامی که از مرزهای ملی عبور می‌کنید با مانع پیشبرد تحقیقات روبه‌رو نشوید. هنوز هم کارهای زیادی در این زمینه وجود دارند که باید انجام شوند.

تنها راه انجام این کار، گسترش روابط شخصی است تا افراد در کشور A بدانند که افراد قابل‌اطمینانی در کشور B وجود دارند که می‌توانند با آن‌ها

تماس بگیرند و بگویند: «ظاهراً یک مقام رسمی در کشورتان از شرکتی در کشور ما رشوه گرفته است. آیا می‌توانید پیگیری کنید؟» آن‌ها تماس نخواهند گرفت مگر اینکه بدانند که چه کسی پشت خط در حال مکالمه است و خیالشان راحت باشد که اطلاعات به سرعت به افراد غلط فاش نخواهد شد.

کریس: بسیار خوب. آیا به نظرتان بهتر است که این سازمان‌ها بر فسادهای جزئی تمرکز کنند یا بزرگ یا باید سعی کنند که همه کارها را در یک‌زمان انجام دهند؟

مسیک: از نظر بسیاری از آن‌ها، فساد بزرگ، مأموریت اصلی خواهد بود. این امر نشان‌دهنده این دیدگاه است که اگر تمام فاسدین مالی بالقوه کوچک بدانند که مقادیر زیادی پول برای سرقت در سطح بزرگ وجود دارند، آنگاه مقابله با فساد مالی دشوار خواهد بود.

کریس: برخی از مهم‌ترین اختیارات و توانایی‌هایی که سازمان‌های ضدفساد باید داشته باشند کدام‌اند؟

مسیک: این بستگی به نوع سازمانی دارد که خواهانش هستید. این سازمان در مراکش هیچ‌گونه قدرت تحقیقی و اجرایی ندارد و صرفاً آموزش و پیشگیری است. آیا در حال حاضر مهم است که آن‌ها دارای قدرت اجرایی باشند؟ خوب، اگر پلیس و دادستان به خوبی عمل کنند، خیر. بنابراین از آنجاکه این آژانس‌ها خیلی ناهمگن هستند، گفتنش دشوار است. به نظرم وقتی به این سازمان قدرت تفحص یا پیگرد قانونی داده شود، باید به مسائل بی‌طرفی سیاسی بیندیشید و همه جنبه‌های مواردی چون «چه کسی بر بودجه کنترل دارد»، «چه کسی بر انتخاب پرسنل، ارتقا و اخراجشان کنترل دارد» را مدنظر قرار دهید.

کریس: آیا به نظرتان سیاست‌های مربوط به پرسنل خاص که به نظرتان نوعی تقویت استقلال است در اینجا نیز وجود دارد؟

مسیک: استخدام شایسته‌محور بهترین نوع سیاست خواهد بود. مسلماً، سیاست کلان تداخلی در زمینه‌های سیاسی ندارد. اجرا در خود قانون، فی‌نفسه خیلی مسئله نیست و در چشم‌انداز نهادی کشور بیشتر به چشم می‌آید. یک دیدگاه درباره دلیل استقلال دادگاه‌ها در برخی کشورها این

است که رقابت سیاسی چشمگیری وجود دارد و همه رقبا در عرصه سیاسی به دنبال داور غیررسمی و بی طرفی هستند که به اختلافات رسیدگی کند. بنابراین همه آن‌ها تمایل به داشتن سازمانی مستقل دارند و مراقب یکدیگرند تا مطمئن شوند که طرف دیگر آن‌ها را به خطر نمی‌اندازد.

کریس: به نظرتان سازمان‌های مبارزه با فساد از چه نظر بهترین هستند؟ چه کارهای خوبی انجام می‌دهند؟ می‌دانم می‌توانید این نظر را تعمیم دهید یا خیر، اما اگر نگاهی به همتهای بهترشان کنید چطور؟

مسیک: خوب، اگر به من بگویید که بهتر از نظرم چیست خواهم گفت که فکر می‌کنم دفتر اخلاق دولتی در ایالات متحده کار خوبی می‌کند که با استفاده از اظهارات افشای درآمد و دارایی از تضاد منافع جلوگیری می‌کند.

کریس: قانون افشاء چه ویژگی‌هایی دارد که باعث می‌شود عملکرد بهتری در این زمینه وجود داشته باشد؟

مسیک: اجرای قانونی که درباره افشای دوره باشد آسان‌تر از اجرای قانونی است که می‌گوید بیش از مقدار داده شده مصرف نکنید. اجرای این نوع قانون بسیار سخت است. قانونتان تا چه حد بلندپروازانه است، منظورتان از آغاز فساد به پرستان بستگی دارد.

کریس: خب ظاهراً از بحث در این باره دور شدیم که دولت‌ها چندوقت یکبار این سازمان‌های ضدفساد را به دلایل سیاسی ایجاد می‌کنند، چگونه این سازمان‌ها می‌توانند به مدیریت انتظارات عمومی از عملکردشان کمک کنند؟

مسیک: این واقعاً سخت است زیرا معمولاً انتظار می‌رود که زمانی که آن‌ها ایجاد شدند بتوانند در شرایط سخت به خوبی عمل کنند و اگر چنین نشود آنگاه این انتظارات برآورده نخواهند شد. همان چیزی را خواهم گفت که همه ما از مطالعه آژانس‌های فدرال در اینجا می‌دانیم، اولین فردی که آن را اجرا می‌کند، واقعاً مهم است. توجه کنید که جی. ادگار هوور اف.بی.آی را چگونه مدیریت کرد، و آن را به سازمانی برگزیده تبدیل کرد که هنوز هم همان گونه است. شما حداقل باید یک مدرک دانشگاهی

داشته باشید و معمولاً دارای مدرک پیشرفته‌تری در حقوق و یا حسابداری باشید. او مدام دستگیری‌های روزافزون را در روزنامه‌ها منتشر می‌کرد اما در عین حال جرایم سازمان‌یافته و مواد مخدر را از روزنامه‌ها دور نگه می‌داشت زیرا ممکن بود حوزه مطبوعات نیز فاسد شوند.

کریس: به نظر تان مقیاس سازمان‌های مبارزه با فساد چگونه رشد می‌کند؟ در حال حاضر مسیر حرکت درست کدام است؟

مسیک: همه آن‌ها تطبیق می‌یابند - مانند این است که کفشی پوشیده‌اید که کاملاً مناسب و اندازه پایتان نیست ولی در طول زمان که کفش را می‌پوشید با پایتان تطبیق می‌یابد و اندازه می‌شود. سؤال این است که آیا سازگاری نهایی سازمان با محیط و محیط با سازمان سهم مفیدی در مبارزه با فساد دارد یا اینکه فقط باعث کاهش ضرر می‌شود. مطمئناً بسیاری از این‌ها تابعی از مسائل سیاسی گسترده‌تر است.

کریس: اگر این سازمان‌ها کارشان را با بنیان‌گذاران بدی آغاز کنند، چه می‌شود؟ شما می‌گویید بنیان‌گذاران بسیار مهم هستند.

مسیک: مهم و حیاتی.

کریس: آیا به نظر تان کشورهای چند سازمانی به سمت تک سازمانی شدن در حرکت‌اند یا اینکه پایبند مسیر آغازین خود هستند؟

مسیک: ببینید همه کشورهای چند سازمانی، کشورهای OECD هستند.

کریس: به نظر می‌رسد که در اروپا محبوب‌تر هستند.

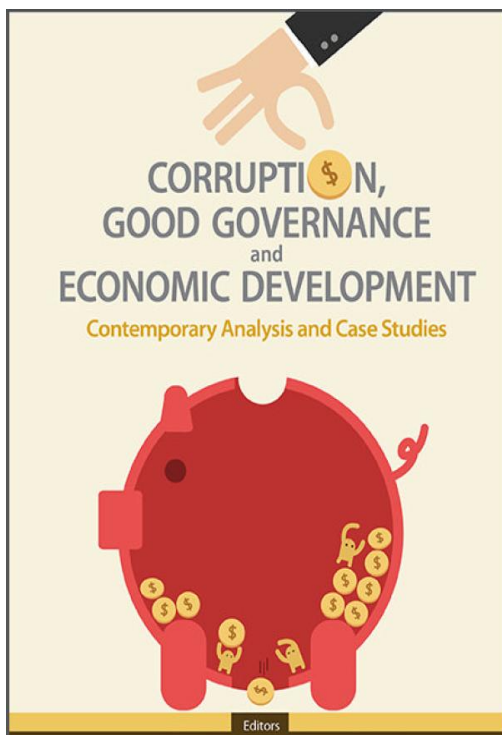
مسیک: بعید به نظر می‌رسد تغییر زیادی در آنجا رخ دهد.

کریس: آیا سؤال است که به نظر تان مهم باشد؟ این واقعاً سؤال بزرگی است.

مسیک: موفق باشید.

کریس: بسیار عالی. متشکرم.

معرفی کتاب
فساد، حکمرانی خوب و توسعه اقتصادی^۱



نویسندگان: ار. ان. گوش، ام.ای.بی. سدیک و دیگران
انتشارات: ورلد ساینسز

1 . <https://www.worldscientific.com/worldscibooks/10.1142/9207>

چرا بحث در مورد حکمرانی خوب به عنوان یک پیش نیاز برای یک توسعه پایدار و سازگار با محیط‌زیست مهم است؟ پاسخ به سؤال فوق در تجربه تاریخی شکست در دستیابی به رشد اقتصادی توسط بسیاری از کشورهای آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین در طی چند دهه گذشته است. از زمان پایان جنگ دوم جهانی، ادبیات اقتصادی در مورد توسعه، بر روی اقتصاد کلان و متغیرهای جمعیت شناختی که بر توسعه تأثیر می‌گذارند توجه خود را متمرکز کرده است. مثلاً استدلال می‌شد که کشورهای کم‌درآمد نمی‌توانند پس‌انداز کافی داخلی و سرمایه‌گذاری لازم را برای ایجاد تحول به سمت یک اقتصاد با درآمد بالا به وجود بیاورند. بنابراین استدلال می‌کردند که چنین کشورهایی با درآمد پایین نیاز به سرمایه خارجی دارند. هرچند باوجود جریان مقادیر زیادی سرمایه خارجی در بسیاری از کشورهای کم‌درآمد، بسیاری از این کشورها در دستیابی به یک بهبود قابل توجه در استانداردهای زندگی مردم شکست خوردند. تزریق کمک‌های خارجی از سوی مؤسسات مالی بین‌المللی و کشورهای OECD تنها به نفع گروه‌های حامی و اقلیت‌هایی بود که در این کشورها قدرت سیاسی و اقتصادی را در دست داشتند. این اقلیت و گروه‌های ممتاز ثروت خود را صرف کالاهای لوکس وارداتی و یا خریدهای نظامی می‌کردند.



فاکتورهای جمعیت شناختی نیز در این ادبیات مورد اشاره قرار گرفتند تا دلیل اینکه چرا کشورهای کم‌درآمد به سرعت رشد نمی‌کنند را توضیح دهد. به عنوان مثال گفته می‌شد اگر این کشورها افزایش درآمد واقعی سرانه‌ای معادل ۳ درصد داشته باشد این افزایش با یک نرخ رشد جمعیت ۳ درصدی جبران خواهد شد. بنابراین پاسخ یک سیاست کنترل دقیق

جمعیت برای معکوس کردن فرآیند کند رشد اقتصادی در کشورهای کمتر توسعه یافته بود.

در اوایل دهه ۱۹۹۰ میان اقتصاددانان و دانشمندان علوم سیاسی اتفاق نظری به وجود آمد که شکست توسعه اقتصادی در بسیاری از کشورهای آفریقا و آسیا باید به نحوی توضیح داده شود. در سال ۱۹۹۲ بانک جهانی گزارش خود را در مورد حکمرانی و توسعه منتشر کرد که در آن بر روی موضوع حکمرانی به عنوان پیش شرط لازم برای توسعه توجه شده بود. در آن گزارش بانک جهانی معنای حکمرانی را تبیین کرد و اینکه چرا برای یک توسعه بلندمدت پایدار مهم است. بانک حکمرانی را به معنی شیوه استفاده از قدرت در مدیریت منابع اقتصادی و اجتماعی کشور برای توسعه تعریف کرد. گزارش سال ۱۹۹۲ نتیجه گرفت که هر جا یک توسعه پایدار به وجود آمده است نتیجه وجود یک چارچوب شفاف و قابل پیش بینی از قوانین و نهادها برای انجام امور عمومی و خصوصی بوده است.

در گزارش بعدی در سال ۱۹۹۴ بیان کرد که حکمرانی خوب با سیاست گذاری قابل پیش بینی، باز و روشن (یعنی شفافیت فرآیندها) مشخص می شود؛ یک دیوانسالاری دارای اخلاق حرفه ای، یک بازوی اجرایی پاسخگو برای اقداماتش و یک جامعه مدنی قوی که در امور عمومی مشارکت می کند و همه این ها تحت حاکمیت قانون رفتار می کنند. در واقع استدلال می شود که حکمرانی خوب به سه بازوی حکومتی نیاز دارد یعنی بازوی اجرایی، بازوی قانون گذاری، و قوه قضائیه که دارای قدرت های مستقل از یکدیگر هستند و به شیوه ای شفاف عمل می کنند. پس از پیشگامی بانک جهانی، در حال حاضر یک توافق کلی ظهور پیدا کرده است که حکومت داری خوب یک عنصر مهم در فرآیند پیچیده تغییر اقتصادی است. پس انداز و سرمایه گذاری و کنترل جمعیت نمی توانند بدون مدیریت کارآمد منابع از طریق حکمرانی خوب مثمر ثمر باشند. برای رسیدن به یک توسعه پایدار بلندمدت در توسعه لازم است تا دولت باز، شفاف و پاسخگو بوده و از فساد آزاد باشد. به عبارت دیگر حکمرانی خوب کلید توسعه پایدار است.

مطالب این کتاب که شامل ده مقاله است در دو کنفرانس بین‌المللی ارائه شده‌اند؛ یکی در ژوئن سال ۲۰۰۹ در دانشگاه استرالایای غربی و دیگری در دسامبر ۲۰۰۹ در کلکته هند. موضوع اصلی این دو کنفرانس آن بود که آیا فساد در دولتی (به عبارت دیگر فقدان حکمرانی خوب) ممکن است مانع رشد اقتصادی در یک کشور شود.

پس از مقدمه در فصل دوم این کتاب، نویسنده به بررسی سنجش‌های کمی فساد پرداخته است. شاخص ادراک فساد (CPI) به عنوان مهم‌ترین معیار، بارومتر فساد (GCB) و معیار سوم یعنی شاخص پرداخت کنندگان رشوه (BPI) مورد بررسی قرار گرفته‌اند. از سوی دیگر معیارهای سنجش دیگری چون راهنمای بین‌المللی ریسک کشور (ICRG) و شاخص ابهام (OI) نیز مورد توجه و بحث قرار گرفته‌اند.

اندرو ویلیامز نویسنده فصل سوم، موضوع استفاده از انتشار اطلاعات به عنوان شاخص شفافیت دولت را مورد توجه قرار داده است. انتشار داده‌های اقتصادی و اجتماعی توسط دولت، منافع بسیاری از شهروندان را در سطوح مختلف تأمین می‌کند. با وجود این تمایل برای انتشار اطلاعات برای عموم می‌تواند نشانه‌ای از سطح شفافیت سیاسی و نهادی نیز باشد. به این منظور شاخص جدیدی به وجود آمد که براساس مقدار داده‌های اجتماعی و اقتصادی گزارش شده می‌باشد. این فصل به طور خلاصه این شاخص را مورد بررسی قرار می‌دهد و اهمیت شفافیت را در توسعه اقتصادی تبیین می‌کند.

فصل چهارم به موضوع دموکراسی مشارکتی و سیستم جهانی اطلاعات سبز (GGIS) پرداخته است. برخی از نظریه پردازان دموکراسی، در مواجهه با دموکراسی لیبرال و مبتنی بر نمایندگی، این نقد را مطرح کردند که این نوع از دموکراسی عملاً به حکومت نخبگان حرفه‌ای تبدیل می‌شود که فقط در دوران انتخابات مردم را به پای صندوق‌های رأی فرا می‌خوانند و پس از آن نیاز به مشارکت مردم نمی‌بینند. از این رو در این نوع دموکراسی، مشارکت مردم عملاً کاهش یافته و پیامدهای منفی خود را به دنبال داشته است. یکی از عوارض کاهش مشارکت، تبدیل سیاست به حوزه‌ی عمل و رفتار تعدادی افراد نخبه است که بر مبنای اندیشه و علائق خود به منافع عمومی شکل می‌دهند. دموکراسی مشارکتی معتقد است که برای تحول

دموکراسی‌های معاصر به دموکراسی واقعی یعنی «حاکمیت مردم» باید نقش شهروندان در تصمیم‌گیری‌های عمومی افزایش یابد. براساس این دیدگاه تکامل افراد فقط در یک جامعه‌ی مشارکتی به‌دست می‌آید، جامعه‌ای که احساس سودمندی سیاسی را پرورش دهد، توجه به مسائل دسته‌جمعی را تقویت کند و به شکل‌گیری شهروندانی آگاه که بتوانند دلبستگی مستمری به فرایندهای حکومت کردن داشته باشند کمک نماید. این فصل مفهوم سیستم جهانی اطلاعات سبز را که می‌تواند فضایی مجازی برای پشتیبانی از فرایندهای دموکراتیک مشورتی را فراهم کند معرفی می‌کند.

عنوان فصل پنجم "حکمرانی، نهادها و فساد: حاکمیت منفی در آفریقا" است و در این فصل نویسنده به عملکرد اقتصادی کشورهای آفریقایی به ویژه کشورهای جنوب صحرای آفریقا، از زمان جنگ دوم جهانی پرداخته است. هنگامی که بسیاری از این کشورها از یوغ استعمار رهایی پیدا کردند، امیدهای زیادی داشتند که دیری نپایید، چون اکثر آن‌ها شکست اقتصادی را تجربه کردند. به‌زعم نویسنده این فصل مشکل اصلی ناکامی در بهبود کارایی استفاده از منابع بود.

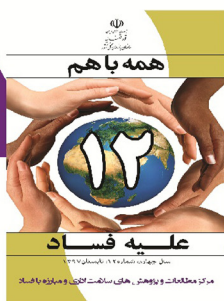
فصل ششم فساد در بنگلادش را موردبحث و بررسی قرار داده است. این فصل به چهار بخش تقسیم شده است: قسمت اول مفهوم و معیارهای گوناگون سنجش فساد را بررسی کرده است. در قسمت دوم نگاهی به میزان فساد در بنگلادش داشته است و به‌طور خاص اثربخشی سازمان‌های مبارزه با فساد در بنگلادش را بررسی کرده است. علاوه بر این قسمت دوم عواقب فساد در اقتصاد بنگلادش را نیز تجزیه و تحلیل کرده است. قسمت سوم مقاله، پنج راه‌حل ممکن برای فساد در بنگلادش را موردبحث قرار می‌دهد و قسمت چهارم نتیجه‌گیری می‌دهد.

فصل هفتم نیز به کشور بنگلادش از منظری دیگر پرداخته است. این فصل روش‌هایی را برای رسیدگی به وضعیت نامطلوب اقتصادی بنگلادش با تمرکز بر حکمرانی خوب در چارچوب فرهنگی و انسانی موردبررسی قرار می‌دهد. نویسنده اهمیت پرورش و تقویت فرهنگ شامل اعتقادات و سنت‌ها، وطن‌پرستی، خانواده و ... را مشخص می‌کند. این

مقاله استدلال می‌کند که تجدید ساختار حکومت با سیاستمداران صالح، مسئول و میهن‌پرست و همراهی و همکاری فعالان و بازیگران دیگر برای معکوس کردن روند فعلی این کشور ضروری است.

عنوان فصل هشتم "جرم، فساد و رشد اقتصادی - مطالعه‌ای در چشم‌انداز هند" است. هند دارای یک سیستم فدرال غیرمتمرکز است که در آن ایالت‌ها دارای قدرت‌های نظارتی وسیعی هستند. گزارش‌های متعددی نشان‌دهنده تغییرات منطقه‌ای مهم در سطح و تأثیر فساد است. در این فصل نویسنده تلاش می‌کند تا این تغییرات منطقه‌ای را با مطالعه اقدامات انجام‌شده توسط سازمان‌های مختلف ضدفساد و مقایسه با شاخص‌های اقتصادی آن دولت‌ها موردبررسی قرار دهد. همچنین نمونه‌ای را برای بررسی ادراک عمومی فساد در هند مورد مطالعه قرار داده است. فصل نهم نیز که در ارتباط با کشور هند است به ارتباط میان جرم و رشد اقتصادی و ازسوی دیگر فساد و رشد اقتصادی در هند پرداخته است.

فصل نهمی کتاب احکام دادگاه‌های اندونزی را برای ریشه‌کن کردن فساد مورد ارزیابی قرار داده است. این ارزیابی براساس تصمیمات دیوان عالی کشور اندونزی از سال ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۹ می‌باشد. مجموعه داده‌های مورد استفاده شامل ۵۴۹ پرونده و ۸۳۱ متهم است. تأثیر بازدارندگی فسادها، هزینه‌های اجتماعی فساد و تحلیل اطلاعات این پرونده‌ها از دیگر موضوعات این فصل هستند.



نشانی: تهران، خیابان طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی

سازمان بازرسی کل کشور، طبقه ششم

شماره تماس: ۶۱۳۶۲۳۰۷

نشانی الکترونیک: bazrasi.research@136.ir

www.bazrasi.ir