

بررسی ارتباط حکمرانی خوب با فساد اداری

اسدالله مهرآرا^۱، میلاد زارع^۲، ثریا اسماعیلی^۳

^۱ دانشیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائم شهر-مازندران-ایران (نویسنده مسئول)

^۲ دانشجوی دکترا دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائم شهر - مازندران - ایران

^۳ دانشجوی دکترا دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائم شهر - مازندران - ایران

چکیده

در این مقاله ابتدا به تعریف حکمرانی به عنوان عنصر اداره دولت ها در عصر حاضر که مورد توجه سازمان های بین المللی و بانک جهانی قرار گرفته است. حکمرانی خوب به دسته های مختلف و روش های مختلفی انجام می شود، لیکن این شیوه از اداره امور در برگیرنده نقاط ضعف سایر روش های اداره نیز بوده که در این مقاله به بررسی آن می پردازیم. همچنین ارتباط حکمرانی خوب و متعالی را با کاهش فساد که در حال حاضر تهدید کننده بزرگ اداره در جوامع در حال توسعه و جهان سوم هست به بحث و تبادل نظر می پردازیم. همچنین در ادامه مباحث به تجربه برخی از کشورهای جهان سوم و آمریکای جنوبی به مبارزه با فساد و تاثیر آن بر رشد اقتصادی می پردازیم. در پایان با بررسی تجارب کشورهای مختلف در زمینه مبارزه با فساد از طریق حکمرانی مطلوب به ارائه راهکار خواهیم پرداخت. همچنین در خصوص مبارزه با فساد از طریق حکمرانی خوب و تجارب آن در کشورهای مختلف بحث می گردد.

واژه های کلیدی: حکمرانی، حکمرانی خوب، فساد ستیزی، فساد، بانک جهانی

مقدمه :

در سال های اخیر مسئله فساد بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. امروزه فساد تبدیل به یک پدیده فراگیر و جهانی شده است. بطور روز افزون نیز بر حجم و گستره فساد افزوده می شود و ایران هم به عنوان یک کشور مستثنی از این قاعده نیست. فساد همچون موریانه ای می باشد که پایه های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی جامعه را سست می کند و از بین می برد. مبارزه با فساد دغدغه خاطر تمام مسئولین دولتی و مردم می باشد. هرچند عده ای هم می باشند از وجود فساد منتفع می گردند. از این رو مبارزه با فساد هم در کنوانسیون های بین المللی و هم در قوانین کشورها مورد اشاره قرار گرفته است. الگوهای متفاوتی برای مبارزه با فساد از سوی سازمان ها و کشورهای موفق ارائه گردیده است.

حکمرانی یکی از اساسی ترین نیازهای جامعه بشری است که اهمیت آن بر کسی پوشیده نیست. البته اختلاف نظرهایی در کم و کیف آن وجود دارد اما بر طبق جدیدترین تعریف بانک جهانی، حکمرانی خوب، در اتخاذ سیاست های پیش بینی شده، آشکار و صریح دولت (که نشان دهنده شفافیت فعالیت های دولت است)؛ بوروکراسی شفاف؛ پاسخگویی دستگاه های اجرایی در قبال فعالیت های خود؛ مشارکت فعال مردم در امور اجتماعی و سیاسی و نیز برابری همه افراد در برابر قانون، تبلور می یابد. به طور کلی می توان گفت که حکمرانی خوب، تمرین مدیریت (سیاسی، اقتصادی، اجرایی و...) منابع یک کشور، برای رسیدن به اهداف تعیین شده می باشد. این تمرین دربر گیرنده راهکارها و نهادهایی است که افراد و گروه های اجتماعی از طریق آن، توانایی دنبال کردن علایق و حقوق قانونی خود را با توجه به محدودیت ها داشته باشند.

گر چه در برخی از متون، حکمرانی خوب به معنی دولت خوب نیز تعریف شده است، اما نمی توان این دو مفهوم را مترادف دانست، زیرا همه نهادهای جامعه در قوه مجریه خلاصه نشده و سایر نهادها نیز در روند اداره یک کشور به اندازه خود سهیم می باشند. اما در میان بسیاری از اندیشمندان این اتفاق نظر وجود دارد که وجود دولت خوب، شرط لازم برای حکمرانی خوب است. کمیسیون اقتصادی، اجتماعی آسیا و اقیانوس آرام (ESCAP) اصول مهم حکمرانی خوب و عوامل مؤثر در تقویت این اصول را تبیین نموده است؛ حکومت ها با احترام نهادن به این اصول و اجرایی نمودن آنها، می توانند گام های مؤثری در روند توسعه پایدار بردارند.

در سالهای اخیر فساد مورد توجه فزاینده ای قرار گرفته است آغازگران این مباحث رز آکرمن و کلینگارد بوده اند و علت پرداختن به این پدیده تا اندازه ای آگاهی فزاینده از عواقب وخیم آن برای توسعه است. اما در اکثر آثار مربوط به توسعه اقتصادی در این دوره، اهمیت حکمرانی در مفهوم وسیع آن برای رشد و توسعه دست کم گرفته شده است. آنچه اغلب نادیده گرفته می شود برای دستیابی به رفاه بیشتر و کاهش فقر مطلق به دولتی کارآمد و شفاف نیاز است که در چارچوب آزادی های

مدنی و حکمرانی خوب عمل کند. همچنین از اتخاذ دیدگاه یک-ارچه نسبت به حکمرانی و فساد غفلت شده است. در واقع فساد را باید نوعی عارضه ناشی از ضعف بنیادین دولت به شمار آورد نه عامل +ایه ای یا تنها عامل تعیین کننده بیماری جامعه باشد.

۱- تاثیر حکمرانی بر کیفیت رشد

شواهد جهانی گویایی آن است که یک حکومت توانمند با نهادهای دولتی شایسته و شفاف، پیوندی مستقیم با رشد درآمدها، افزایش ثروت ملی و دستاوردهای اجتماعی دارد. در کشورهایی که نهادهای دولتی کارآمد، درستکار و مبتنی بر شایسته سالاری هستند، قوانین و مقررات، ساده و روشن است، حاکمیت قانون بگونه ای منصفانه اعمال می شود، سیاست ها و چارچوب های قانونی در تصرف گروههای ذینفع نیست، جامعه مدنی و رسانه های گروهی صدای مستقلی دارند که +اسخگویی دولت را ارتقا می دهند، درآمدها، سرمایه گذاری ها و رشد افزایش می یابد و امید به زندگی طولانی تر پدیدار می شود. تجربه بین المللی و تاریخی حاکی از آن است که لازمه شکل گیری یک دولت توانمند و سالم آن نیست کشور ابتدا کاملاً نوسازی و ثروتمند شود، تجربه کشورهای درحال صنعتی شدن از قبیل شیلی، لهستان، اسلونی و نیز شواهد بیست سال گذشته در اقتصاد هایی از قبیل سنگاپور و اسپانیا حاوی این درس هستند.

برای ترویج توسعه معطوف به بازار و کاهش پیامدهای منفی تاثیر عوامل خارجی و نارسایی های بازار، به تدوین سیاست ها و منابع عمومی نیاز داریم.

یکی از نقش های کلیدی دولت، تامین خدمات و کالاهای عمومی لازم برای دستیابی به رشد پایدار و کاهش فقر است. همچنین ضروری است که دولت ها ساختارهای سیاست گذاری موثری ایجاد کنند، سیاست ههای موافق بازار و چارچوب های تنظیمی کارآمد و روشنی اختیار کنند و مقررات غیر ضروری حاکم بر شرکت خها از قبیل کنترل قیمت ها محدودیت های تجاری مجوزهای کسب و کار و مزاحمت های دیوان سالاری را از میان بردارند.

اما دولت ها غالباً به مقررات حاکم بر کار کودکان، تامین ایمنی کارگران، انحصار زیر ساخت ها و نظارت بر بخش مالی و محیط زیست توجه کافی نمی کنند. بعلاوه در بسیاری از عرصه ها مقدار، ترکیب و سمت و سوی هزینه های عمومی در خدمت تامین منافع فرا دستان ذینفع بوده است و این امر غالباً به کاهش سرمایه گذاری در عرصه سرمایه انسانی منجر می شود که نتایج آن به تهی دستان آسیب می رساند. همچنین تامین منافع گروههای ذینفوذ غالباً به اتخاذ سیاست های ضد رقابتی انجامیده است.

برای درک این پیامدها بررسی حکمرانی و نهادسازی ناکافی ضرورت دارد. هر فرایند سیاسی تعیین کننده سیاست های عمومی و تخصیص منافع و هزینه های عمومی است. موفقیت چنین فرایندی، بوجود یک دولت پاسخگو، مشارکت اجتماعی و اظهار نظر مردم و شرکت های رقابتی وابسته است. اتخاذ سیاست های کارآمد و بکار بستن آنها و صرف هزینه ها، به حکمرانی خوب نیاز دارد. شرکت ها باید در چارچوب قانون و قراردادی فعالیت کنند که حافظ حقوق مالکیت و تسهیل کننده مبادلات باشد، مانع از تلاش شرکت های ویژه برای تصرف حکومت شود، به نیروهای بازار رقابتی امکان دهد که قیمت ها و دستمزدها را تعیین کند و به بنگاه اجازه ورود و خروج به بازار را دهد. بخش عمومی قادر است از طریق ارائه اطلاعات و تاسیس نهادها و از میان برداشتن حکم رانی بد و فساد کمک فراوانی به کاهش هزینه های مبادله بنگاه های کشاورزی و صنعتی نماید.

۱-۱- تعریف و ریز کردن فساد و حکمرانی

فساد را عموماً سو استفاده از مناصب دولتی برای تامین منافع شخصی تعریف می کنند. صرف نظر از بحث های مربوط به طبقه بندی فعالیت های معین در زمره فعالیت های فاسد یا غیر فاسد و نیاز به ریز کردن فساد گزارش های زنده روزمره در مطبوعات و گفت و شنودهای مردم حد و مرز بحث مربوط به فساد را تعیین می کند. اما حکمرانی مفهومی به مراتب گسترده تر از فساد را دارد.

ماتریس ترکیبی فساد و فقر

علل فقر	چگونه فساد بر علت فقر تاثیر می گذارد
سرمایه گذاری و رشد کمتر	سیست های ناسالم اقتصادی یا نهادی به دلیل حضور گروه های ذی نفوذ قدرتمند تخصیص ناموزون سرمایه گذاری عمومی انباشت پایین سرمایه انسانی غیبت حاکمیت قانون موانع حکمرانی برای توسعه بخش خصوصی
سهم کمتر فقر از رشد	تصرف دولت به وسیله نخبگان، سیاست های دولتی و تخصیص منابع تاثیر شدید رشوه بر بنگاه ها کوچک و فقرا سهم کم فقرا از هزینه ها و سرمایه گذاری عمومی توزیع نابرابر درآمد
دسترسی نامناسب به خدمات عمومی	رشوه سبب کم شدن مالیات شده و باعث کاهش کیفیت خدمات دولتی می شود.
فقدان بهداشت و آموزش	انباشت پایین سرمایه انسانی کاهش کیفیت آموزش و مراقبت های بهداشتی

تاثیر فساد بر تجارت و نفوذ شرکت ها بر حکمرانی ملی

یکی از برهان های موجود در ادبیات اقتصادی این است که رشوه دهی به منظور دور زدن کنترل های نادرست دولتی ، به مقررات زدایی غیر رسمی شباهت دارد و می تواند اثار مثبتی از قبیل رفئوق و تشویق فعالیت های اقتصادی داشته باشد. این دیدگاه یعنی تلقی از ارتشا به مثابه روغن چرخ های تجارت می تواند در تعبیری بسیار محدود به لحاظ مفهومی درست باشد آ هم در شرایطی که مقررات بد مستقل از رفتار مقامات دولتی جا افتاده باشد. اما در واقعیت مقامات غالبا در مورد نوع و میزان مزاحمت و مقرراتی که بر هر یک از بنگاه ها تحمیل می شود صاحب اختیار شد. بازرسان مالیاتی می توانند درآمد مشمول مالیات را بیش از حد گزارش کنند و بازرسان منصف می توانند تصمیم بگیرند که چند بار برای کنترل موارد از یک شرکت بازدید نمایند. با بررسی داده های حاصل از بیش از ۶ هزار بنگاه اقتصادی در ۷۵ کشور ، نشان داده اند بنگاه هایی که رشوه های اداری بیشتری می پردازند ، بیش از بنگاه هایی که رشوه نمی پردازند در مواجهه با دیوانسالاران به مشکل برمی خورند.

بنابراین مطابق شواهد تجربی بنگاهی که درگیر یک رشوه دهی کوچک یا اداری می شود ضرورتا از پرداخت این رشوه ها سود نمی برد. این مطلب در مورد جامعه تجاری یا بطور کلی جامعه صادق است. شواهد حاصل در مورد هزینه های فساد در عرصه کسب و کار به طور کلی ، در حال افزایش است. به عنوان مثال در اوگاندا فساد اداری تمایل بنگاه های اقتصادی بزرگ را برای سرمایه گذاری در این کشور تا ۶۰ درصد کاهش می یابد.

همچنین فیسمن و سونسون (۱۹۹۹) طی تحقیقاتی اعلام می دارند در اقتصادهای در حال گذاری که فساد دانه درشت ها رایج تر هستند ، نرخ رشد و سرمایه گذاری بخش های تولیدی بسیار کمتر است ، در حالیکه امنیت حقوق مالکیت نیز آسیب می بیند.

فساد نه تنها بر توسعه کسب و کارهای پویا آسیب جدی می زند بلکه بر بنگاه های کوچک تر و بخصوص تازه واردان نیز تاثیر می گذارد. شواهدی که اخیرا از تحلیل ۳۰۰۰ بنگاه اقتصادی در اقتصادهای در حال گذار به دست آمده است نشان می دهد که بار اصلی مالیات به شکل رشوه را بنگاه های جدیدتر و کوچکتر به دوش می کشند. به این دلیل بنگاه های کوچک برای آنکه رشوه خود را کاهش دهند نسبت به هم تایان بزرگتر خود ، رغبت بیشتری برای پرداخت مالیات دارند.

این پژوهش در زمینه اقتصادهای در حال گذار ، همچنین دیدگاه هایی را در مورد ارتباط میان نفوذ سیاسی ، فساد دانه درشت ها و عملکرد بخش های تولیدی ارائه می دهند. براساس این پژوهش در بسیاری از کشورهای اتحاد جماهیر شوروی سابق بنگاه های بزرگ و سرمایه گذاران خارجی با اعمال نفوذ بر پارلمان قوانین را به نفع خود تغییر می دهند و در نهایت این مدل از فساد دانه درشت ها و رانت خوارها ، هزینه اجتماعی زیان باری بر توسعه کسب و کار تحمیل می کنند.

۲- علت های فساد

مطالعات تجربی مربوط به علت های فساد به نسبت جدید هستند اما شواهد موجود حکایت از آن دارد که بعضی از عوامل تعیین کننده می باشد. پژوهش های مهم تایید می کند که فساد ناشی از نوعی بیماری است که به نام ضعف نهادی عمیق می باشد.

۲-۱- فقدان حقوق سیاسی و آزادی های مدنی

حقوق سیاسی، شامل انتخابات مردم سالار، قوه قانون گذاری، احزاب مخالف و آزادی های مدنی، از قبیل رسانه های گروهی آزاد و مستقل، آزادی بیان و تشکیل اجتماع با فساد همبستگی منفی دارند. همبستگی بالای میان آزادی های مدنی و آزادی مطبوعات را با فساد نشان می دهند. شواهد زیادی از قدرت جامعه مدنی در برخورد موثر با فساد حکایت می کند. به علاوه نظرخواهی انجام شده از فعالان اقتصادی در اقتصاد های در حال گذار گویای آن است که تصرف اهرم سیاستی دولت و قانون توسط گروه های ذی نفوذ شرکت ها، با فقدان آزادی های مدنی، پیوند دارد. فرایند تفویض اختیار از قبیل تمرکز زدایی مالی چنانچه در شرایط و چارچوب درستی انجام بگیرد می تواند کمک شایانی به کنترل فساد نماید به علاوه شواهد حاکی از آن است که همبستگی معناداری میان فساد و حاکمیت قانون وجود دارد.

در نهایت حسب بررسی های صورت گرفته آزادی های مدنی و مطبوعات باعث کاهش فساد می شود.

۲-۳- مالیه عمومی و مقررات :

در کشورهایی که مالکیت دولتی گسترده ای بر اقتصاد، مقررات و مالیات های افراطی برای کسب و کار و محدودیت های تجاری زیادی وجود داشته و بکار گرفتن قوانین گزینشی باشد، فساد بیشتر است. همچنین در اقتصادهای انحصارگرا نیز فساد بیشتر است.

۳-۳- خدمات کشوری:

خدمات مدنی حرفه ای شامل نظام های کارآموزی، جذب نیرو و ارتقای شغلی نیز با کاهش فساد پیوند دارند. برخلاف خرد متعارف شواهد مربوط به تاثیر میزان حقوق و دستمزد بر ارائه خدمات مدنی غالباً مبهم است. پرداخت حقوق بهتر در بخش دولتی به تنهایی باعث کاهش فساد نمی شود به عنوان مثال سازمان های آموزشی بخش دولتی که به کارکنان خود حقوق بهتری پرداخت می کند باعث کاهش وقوع فساد نمی شود. در بسیاری موارد، محدودی از سیاست مداران دولتی غالباً باعث زیان بارترین فسادها می شوند. در حالیکه در بعضی از کشور ها افزایش حقوق بعضی کارکنان کلیدی، ارائه بهتر خدمات مدنی را

تضمین می کند. بعید است که این کار بدون انجام اقدامات تکمیلی ثمری داشته باشد. شایسته سалاری در استخدام ارتقا و اخراج در یک سازمان، از جمله این اقدامات مکمل است که با کاهش فساد پیوند دارد.

شایسته سалاری از طرف دیگر، حاکی از نیاز به انجام پژوهش های تشخیصی و تجربی عمیقی در کشورهایی است که قصد دارند برنامه جدی مبارزه با فساد تدوین کنند.

۴- راهبرد چند وجهی مبارزه با فساد

باتوجه به مطالبی که درباره ی عوامل تعیین کننده حکمرانی خوب و فساد می دانیم، باید ببینیم چه نوع برنامه هایی می تواند اثر گذار باشد؟ بهبود حکمرانی، مستلزم وجود یک نظام بازبینی و ترازسازی در جامعه است که اعمال خودسرانه و مزاحمت های اداری سیاست مداران و کارگزاران را محدود کند، مشارکت و جایگاه صدای مردم را افزایش دهد. وجود یک نظام اداری شایسته سалار و خدمت رسان، از ویژگی های مهم دیگر این راهبرد می باشد.

۴-۱- اصلاحات کلیدی:

راهبرد اصلاحات کلیدی لازم برای بهبود حکمرانی و مبارزه با فساد را نشان می دهد. چالش بسیار جدی این است که چگونه می توان این اصطلاحات را ترکیب و ردیف کرد تا بیشترین تاثیر را بفساد داشته باشد. همچنین تقسیم کردن و اتخاذ یک راهبرد که منطبق بر واقعیت های هر کشور باشد دشوار است. به عنوان مثال کشوری که در معرض تصرف دولت توسط نخبگان ذی نفوذ شرکتی بوده است نسبت به کشوری که در آن منشا حکمرانی بد، ساختار سیاسی یا دیوان سалاری است، امکان پذیر است و چگونه می توان اصلاحات را در چارچوب جامعه سیاسی، مدنی و واقعیت شرکتی در هر کشور خاص، الویت بندی نمود.

۴-۱-۱- رقابت و ورود:

در برخی از کشورهای در حال توسعه و در حال گذار، یکی از سرچشمه های اصلی فساد دانه درشت ها، تمرکز قدرت اقتصادی در دست انحصار طلب ها است که از نفوذ سیاسی خود در دولت برای کسب منافع شخصی استفاده می نمایند. این مسئله در خصوص کشورهایی که ثروت طبیعی سرشاری دارند چشمگیر است. کشورهایی که در آنها گاز، نفت، فلزات گرانبها باشد، آنچنان قدرت سیاسی و اقتصادی را ایجاد می کنند که به شکل های متفاوت فساد منجر می شود که عبارتند از عدم پرداخت مالیات ها، حساب های غیر شفاف خارجی، خرید امتیازها، مجوزها و اقداماتی که ورود و رقابت را محدود می کند. در این حالت با حکمرانی خوب و استفاده از ابزارهایی نظیر انحصار زدایی، مقرررات زدایی، تسهیل ورود و خروج و ارتقای رقابت می توان این فساد ها را کاهش داد.

راهبردهای چندجانبه برای مبارزه با فساد و بهبود حکمرانی با در نظر گرفتن اقتصاد سیاسی از منظر بانک جهانی :

الف – سیاست اقتصادی

۱- مقررات زدایی ، آزادی ورود و رقابت

۲- کاهش نرخ های مالیاتی

۳- سیاست های مخارج عمومی و ترکیب آنها

۴- ثبات اقتصاد کلان و انضباط مالی

ب- اقتصاد سیاسی :

۱- اسخگویی رهبری سیاسی

۲- اراده سیاسی رهبر

۳- اصلاحات پارلمانی

۴- برخورد با گروههای فشار

ج- کنترل های تامین مالی :

۱- اصلاحات در انضباط مالی

۲- حسابرسی بخش مالی

۳- کنترل از طریق اینترنت و فناوری اطلاعات

۴- اخلاقیات و حکمرانی شرکتی

د- اصلاحات نهادی :

۱- خصوصی سازی شفاف

۲- تمرکز زدایی و اصلاح ساختار تنبل و غیر چابک

۳- اصلاح نظام پرداخت ها

۴-شایسته سالاری

و-آزادی های مدنی ، نظارت عمومی و جامعه مدنی :

۱-مشارکت جامعه مدنی

۲-آزادی مطبوعات

۳-ائتلاف سازی و اقدام جمعی

۴-پاسخگویی به سرمایه گذاران خارجی

ه-قانونی -قضایی:

۱-استقلال قضایی

۲-شایسته سالاری در استخدام قضات

۳-کاهش تصرف قانونی -قضایی

۴-برخورد شدید با فساد دانه درشت ها

فساد و حکمرانی

فساد را عموماً سو استفاده از مناصب دولتی برای تأمین منافع شخصی تعریف می کنند. صرف از نظر از بحث های مربوط به طبقه بندی فعالیت های معین در زمره فعالیت های فاسد یا غیر فاسد و نیاز به ریز کردن فساد، گزارش های زنده و روزمره در مطبوعات و گفت و شنود های مردم، حد و مرز بحث مربوط به فساد را تعیین می کند، اما حکمرانی، مفهومی بسیار گسترده تر از فساد دارد. از دیدگاه کنترل فساد حکمرانی دارای سه مولفه است:

الف) حق اظهارنظر و پاسخگویی که شامل آزادی های مدنی ، آزادی مطبوعات و ثبات سیاسی است

ب) اثربخشی دولت که شامل کیفیت سیاست گذار فقدان موانع قانونی است

ج) حاکمیت قانون که شامل حفاظت از حقوق مالکیت و استقلال قضایی و کنترل فساد است

پژوهش های متعدد تاثیر زیان بار فساد بر توسعه را نشان داده است که سبب کاهش نرخ رشد کشورها می رسد . تحقیقات اعلام می کند چنانچه بنگلادش فساد را تا رسیدن به سطح سنگاپور کاهش می داد و نرخ رشد سالانه این کشور ۴ درصد میشد که به معنایی افزایش ۵۰ درصدی درآمد سرانه است.

دلایلی که فساد باعث کاهش رشد اقتصادی می شود به شرح زیر است:

۱- عدم تخصیص بهینه استعداد ها

۲- سطوح پایین تر سرمایه گذاری داخلی و خارجی

۳- توسعه و رشد ناموزون کسب و کار

۴- ناموزونی هزینه ها و سرمایه گذاری عمومی

۵- دولت بیش از حد متمرکز

۶- کاهش درآمدهای عمومی و عدم برقراری حاکمیت قانون

حکمرانی بد باعث کاهش نرخ رشد درآمد و سرمایه انسانی می شود و سرعت به پایان رسیدن منابع طبیعی را افزایش می دهد ، این امر غالباً نتیجه حضور گروه های ذی نفوذ سیاست مداران و نخبگان است ، به علاوه در دولت های با حکمرانی بد شاهد مجموعه اختلال زایی از سیاست های اقتصادی و نهادی هستیم که بهره وری عوامل تولید ، رشد اقتصادی و ریشه کنی فقر را کند می کند.

ساختار دولت ایران از دوساختار اجتماعی و فرهنگی نشات گرفته است.(آشوری ۱۳۷۶) همین شکل اجتماعی و فرهنگی باعث بوجود آمدن نوع خاصی از حکومت در ایران شده که توأمان بر اسلامیت نظام (اصل چهارم و -نجاه و شش قانون اساسی) تاکید می شود.قانون اساسی در زمان کوتاهی شکل گرفت.ازجمله وظایف و کارکردهای قانون اساسی کیفیت توزیع قدرت سیاسی و سازماندهی اقتدار می باشد.در نتیجه مولفه های حکمرانی باید در قانون اساسی مورد توجه قرار گرفته و تنظیم گردد.از مفروضات اساسی قانون اساسی این است که قانون اساسی بایستی مشتمل بر اصول و احکامی باشد که قاعده سازگاری درونی در آن لحاظ گردد.

شیوه اداره امور عمومی در ایران اغلب بر اساس تمرکز و با قاعده عدم تراکم صورت می گیرد.بر اساس تمرکز یعنی کلیه امور کشوری به خصوص وضع قوانین ، امور مالی و مالیاتی ،سیاست خارجی منبعث از مرکز واحد ، با ابتکار دولت مرکزی و

توسط کارگزاران آن بر اساس اصل سلسله مراتب صورت می گیرد. اما بر اساس قاعده عدم تراکم، امور محلی از امور ملی تفکیک شده و توسط کارگزاران مرکزی با رعایت سلسله مراتب در محل اعمال می گردد. مردم نیز در شکل دهی نهادهای انتخاباتی مشارکت دارند، که فرآیند انتخابات از مصادیق عینی آن است. (هداوند، ۱۳۸۴)

جامعه مدنی فی مابین حکمرانی خوب در ایران

دولت و بازار بازیکنان را از صحنه بازی خارج نمیکند هر چند به کرات این دو به هم نیاز دارند، اما هر کدام در صدد تخریب یکدیگر نیز برمی آیند. دولت ها با وضع بیش از حد قوانین و مقررات، اعطایی مجوزهای خاص و گسترش دیوان سالاری به بازارها لطمه می زنند، بازارها نیز از طریق دادن رشوه، اعمال فشار و بده و بستان برای رسیدن به اهداف خود به تخریب دولت می پردازند، بنابراین ضرورت وجود جامعه مدنی آشکار می شود. جامعه مدنی نقش مهمی در ایجاد ارتباطات سازنده بین دولت و بازار دارد، نقش سازمان های خصوصی داوطلبانه روز به روز در حال افزایش است و این سازمان ها به دولت ها و شرکت های انتفاعی نزدیک شده اند، سازمان های مذهبی، گروه های فشار، سازمان های آموزشی و تفریحی، انجمن ها و تعاونی ها از این قبیل هستند. موفق ترین سازمان های غیردولتی در کشورهای جهان سوم سازمان خود اشتغالی زنان در احمدآباد هند یا بانک گرامین در بنگلادش در ادامه فعالیت و گسترش خدمات خود به حمایت دفاع و حضور دولت متکی هستند، در برخی از موقعیت ها نیز دولت نقش انفعالی دارد و در مقابل فشار برخی از گروه های همسو عکس العمل نشان میدهد، لذا نتایج حاصل بستگی به قدرت این گروه ها دارد. قدرت این گروه ها در جای خود به اندازه سابقه، قدرت و مکانیزم های فشار دارد

نتیجه گیری :

گفته شد که فساد ابعاد مختلفی دارد از فساد مالی تا فساد اخلاقی، سیاسی و اداری که هر یک نقش مخربی در جامعه ایفا می کند. پیامدهای مخرب فساد مرز نمی شناسد اما تاثیرات مخرب آن در کشور های در حال توسعه به مراتب بیشتر از کشورهای در حال توسعه می باشد. در بسیاری از این کشورها فساد هزینه سنگینی داشته و عملکرد بازارها را تحت تاثیر قرار می دهد. فساد دارای ابعاد اقتصادی، فرهنگی، مدیریتی و سیاسی می باشد.

فساد به عنوان یکی از واقعیت های نامیمون جامعه امروزی، رشد بی سابقه ای در نظام اداری، سیاسی و اجتماعی داشته است. چنان که رویدادهای اخیر نشان داده است، هیچ کشوری با هر میزان ثروت و قدرت نمیتواند ادعا کند که از پیامدهای مخرب

فساد کاملاً مضمون است. فساد انواع مختلفی دارد که فساد مالی، اخلاقی، سیاسی و اداری از جمله مهم ترین آن است. فساد اداری که ناشی از عوامل بورکراتیک است محصول نظام اداری ناکارآمد، بوروکراسی منفی، نظام مدیریت غیرموثر و فقدان نظام شایسته سالاری است. برای مقابله با فساد راه حل های متفاوتی ارائه شده است. این مقاله در تلاش است با رویکردی نوین، ریشه فساد اداری را فراتر از عوامل شکلی و خرد تحلیل نموده و با دید کلان و جامع نگر به بررسی موضوع بپردازد. در این راستا به تحلیل رابطه فساد و الگوی حکومت داری پرداخته و بر این نکته تاکید دارد که فساد متأثر از نوع رابطه دولت با سایر بخشها و نقش، جایگاه و کار ویژه آن در جامعه است. بر این اساس الگوی حکمرانی خوب را به عنوان الگویی نوین در جهت کاهش فساد و افزایش سلامت اداری معرفی می کند و به تبیین رابطه بین الگوی یاد شده و فساد اداری می پردازد.

هرچند فساد یکی از نشانه های کلیدی ضعف بنیادین نهادی است اما حکمرانی باید در بستری گسترده تر از مبارزه با فساد گنجانده شود. حکمرانی و فساد باید بدقت ریز و بگونه ای تحلیلی و تجربی فهمیده شوند. حکمرانی بد، سیاست گذاری و تحلیل عوامل تولید را مختل نموده و این امر به نوبه خود باعث کندی رشد درآمد و رفاه و سبب افزایش فقر می شود بسیاری از رویکردهای ظرفیت سازی گذشته به این دلیل شکست خورده اند که به عوامل ذیل به اندازه کافی توجه نشده است.

تقویت حکمرانی خوب، کنترل فساد، بهبود نظام اداری و خدمات کشوری، ترویج آزادی های مدنی و رویکردهای مشارکتی، درک منشا و پیامدهای تصرف دولت و گسترش دانش مربوط به اقتصاد سیاسی نهاد سازی.

در راهبردهای ظرفیت سازی و تغییر نهادی، حکمرانی باید در مرکز صحنه قرار گیرد. درک منافع ویژه گروههای صاحب نفوذ – شامل بخش حرکتی (داخلی و سرمایه گذاری مستقیم خارجی) و نیز شناخت این موضوع که انگیزه ها، ممنوعیت ها و چالش های ناشی از تغییرات نظام یافته در نهادها، بر حکمرانی و حق اظهار نظر و مشارکت، نقش حیاتی دارند لازم بوده و حداقل به اندازه اعمال قوانین سنتی دارای اهمیت می باشد.

در هر رویکرد کمک فنی و ظرفیت سازی در آینده، حکمرانی و حق اظهار نظر و مشارکت، نقش حیاتی دارند. در واقع، بهبود حکمرانی نوعی فرایند یکپارچه سازی سه مولفه کلیدی زیر است:

الف- دانایی، با داده های دقیق و تحلیل تجربی، شامل نظرسنجی های تشخیصی حکمرانی در کشور و اشاعه شفاف و بهره گیری از تازه ترین ابزارهای فناوری اطلاعات

ب- رهبری در عرصه های سیاسی، جامعه مدنی و بین المللی

ج- اقدام جمعی از طریق مشارکت نظام یافته و رویکردهای مبتنی بر وفاق به نفع برندگان اصلی در جامعه .مسئولیت جمعی همچنین ایجاد می کند که شرکت های فراملی ، بخش خصوصی داخلی و سازمان های بین المللی با دولت های ملی و رهبری مصمم به بهبود حکمرانی همکاری کنند.

شواهد موجود نشان دهنده نیاز به اتخاذ رویکرد یکپارچه و جامع است که فضای لازم برای توسعه موفقیت آمیز را فراهم کند. نهادهای اقتصادی و تمهیدات سیاست گذاری از قبیل بودجه و ماهیت طرح های سرمایه گذاری عمومی نیز به اندازه آزادی های مدنی و مشارکت اهمیت دارند و با هم در تعامل قرار می گیرند. این وضعیت بنیان نهادی یک رویکرد کل گرایانه تر به توسعه را مورد تاکید قرار داده است. رویکردی که متغیرهای اقتصادی ، نهادی ، قانونی ، و مشارکتی را به یکدیگر پیوند می زنند.

مشارکت و حق اظهار نظر در افزایش شفافیت اهمیت حیاتی دارند. زیرا امکان بازبینی و تراز سازی لازم و اصلاح تصرف دولت به دست نخبگان صاحب نفوذ را فراهم می کند. تدوین سیاست های اصلی اقتصاد بر روی کاغذ ، کفایت نمی کند و نیروهای اقتصاد سیاسی دست اندرکار نیز باید شناخته شوند. این نیروها در کشورهای مختلف متفاوت هستند. در تعدادی از کشورها ، پرداختن به اصلاح قوانین ، مقررات و انجام مناقصات دولتی ، برای بهبود حکمرانی و کنترل فساد ضرورت دارد. در تعداد دیگری از کشورها که نخبگان شرکتی ، دولت را تصرف کرده اند و اراده سیاسی به اصطلاح ضعیف است ، نظارت جامعه مدنی ، رقابت بنگاه های اقتصادی و تلاش به منظور حمایت بیشتر از حقوق مالکیت می تواند اقدامات کلیدی باشد.

به منظور تاکید بیشتر بر فقر زدایی ، اتخاذ رویکردهای غیر انتزاعی لازم است که درک تجربی دقیق از چالش حکمرانی در کشور را یکپارچه سازد و مشارکت فعال کلیه گروههای هم سود اصلی را تسهیل کند و متناسب با واقعیات کشور این رویکرد اتخاذ شود و رهبری کشور پرچم دار پیشبرد آن شود.

منابع و ماخذ :

- ۱- قیصری احمد (۱۳۸۹) حکمرانی خوب از ابتدای پیدایش تا کنون ، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی
- ۲- خبرخواهان ، جعفر (۱۳۹۲) تغییر دیدگاه ها در اقتصاد فساد ستیز ، مرکز ارتباطات اسلامی
- ۳- جعفری ، محمدتقی (۱۳۷۳) حکمت اصول سیاسی اسلام : بنیاد نهج البلاغه
- ۴- قلی پور ، رحمت الله (۱۳۸۴) ، تحلیل رابطه بین حکم رانی خوب و فساداداری : نشریه مدیریت فرهنگ سازمانی

۵-منصور نژاد ، محمد ، ۱۳۸۴ ، بررسی تاثیر فساد اداری بر امنیت اجتماعی شهروندان : نشریه اصول مدیریت

6-[HTTP://WWW.WORLDBANK.ORG/WEB/GOVERNANCE](http://WWW.WORLDBANK.ORG/WEB/GOVERNANCE)

7-WILAMSOON Tjohn, Whats washington means 1990 international economic