

مطالعه نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد (مورد مطالعه ایران)^۱

امیرنظام براتی*

چکیده: فساد اقتصادی و اداری از مهم‌ترین چالش‌های حکمرانی در کشورهای در حال توسعه به شمار می‌رود و می‌تواند آثار گسترده‌ای بر کارآمدی دولت، اعتماد عمومی و توسعه پایدار برجای گذارد. در این میان، حکمرانی خوب به‌عنوان چارچوبی مبتنی بر اصولی مانند شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون، مشارکت عمومی و کارآمدی نهادی، یکی از مهم‌ترین رویکردهای نظری و عملی در مبارزه با فساد محسوب می‌شود. هدف این پژوهش بررسی نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد اقتصادی و اداری در ایران با تمرکز بر دوره زمانی ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۸ است. این مطالعه با استفاده از روش تحلیلی-توصیفی و با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای و اسناد معتبر، تلاش می‌کند وضعیت مؤلفه‌های حکمرانی خوب در ایران را تحلیل کرده و ارتباط آن را با روند بروز و کنترل مفاصد اقتصادی و اداری تبیین کند.

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که هرگاه مؤلفه‌های حکمرانی خوب تقویت شده‌اند، امکان کنترل فساد و افزایش سلامت اداری نیز بیشتر فراهم شده است؛ در مقابل، ضعف در شفافیت اطلاعات، کاهش پاسخگویی نهادهای اجرایی، ناکارآمدی برخی سازوکارهای نظارتی و محدودیت مشارکت نهادهای مدنی، زمینه بروز و گسترش فساد را افزایش داده است. همچنین بررسی تطبیقی دوره‌های مختلف مورد مطالعه نشان می‌دهد که تغییرات در سیاست‌های اقتصادی، ساختارهای اداری و نحوه اجرای قوانین، تأثیر مستقیمی بر کیفیت حکمرانی و میزان فساد داشته است. همچنین یافته‌ها نشان می‌دهد که در دوره‌های مختلف، ضعف در شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون، مشارکت جامعه مدنی و مدیریت تعارض منافع، به‌طور مستقیم با افزایش فساد مرتبط بوده است. هرچند اقدامات اصلاحی و نهادسازی در برخی دوره‌ها انجام شده است، اما فقدان انسجام نهادی و اجرای گزینشی قوانین مانع تحقق کامل حکمرانی خوب شده است. تحلیل تطبیقی دوره‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۸ نشان می‌دهد که هرگونه بهبود در مؤلفه‌های حکمرانی، اثر بازدارنده‌ای بر فساد داشته، و تضعیف آنها، موجب گسترش فساد ساختاری و کلان شده است. نتایج این پژوهش اهمیت نهادینه‌سازی حکمرانی خوب، تقویت نهادهای نظارتی، افزایش شفافیت و پاسخگویی، و مشارکت فعال جامعه مدنی را برای مبارزه مؤثر با فساد در ایران برجسته می‌کند. در مجموع، نتایج تحقیق حاکی از آن است که مبارزه مؤثر با فساد در ایران مستلزم تقویت مؤلفه‌های حکمرانی خوب، ارتقای شفافیت در نظام اداری و اقتصادی، بهبود نظام پاسخگویی و تقویت نهادهای نظارتی است. بر این اساس، اصلاحات نهادی و سیاستی در جهت تحقق حکمرانی مطلوب می‌تواند نقش مهمی در کاهش فساد و افزایش کارآمدی نظام اداری کشور ایفا کند.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی خوب، فساد اقتصادی، فساد اداری، شفافیت، پاسخگویی، ایران

^۱ تاریخ دریافت: ۱۳۸۸/۶/۱۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۸۸/۱۱/۲۵

* مدرس حقوق، گروه حقوق، دانشکده مدیریت و کمیسر دریایی، دانشگاه علوم دریایی امام خمینی(ره)، مازندران، ایران

مقدمه

فساد اداری و اقتصادی یکی از پیچیده‌ترین و در عین حال مخرب‌ترین پدیده‌هایی است که ساختارهای حکمرانی در کشورهای مختلف، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه، با آن مواجه‌اند. این پدیده نه تنها موجب اتلاف منابع عمومی و تضعیف کارایی نهادهای دولتی می‌شود، بلکه مشروعیت نظام سیاسی، اعتماد عمومی و عدالت اجتماعی را نیز به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد (Rose-Ackerman, 1999). فساد، برخلاف تصور سنتی، صرفاً یک انحراف فردی یا اخلاقی نیست، بلکه پدیده‌ای ساختاری است که در بستر ضعف نهادها، ناکارآمدی نظام‌های نظارتی و نبود شفافیت رشد می‌کند (Tanzi, 1998).

در دهه‌های پایانی قرن بیستم، هم‌زمان با گسترش جهانی شدن و افزایش نقش نهادهای بین‌المللی، نگاه‌ها به سوی رویکردهای نهادی و ساختاری در مبارزه با فساد معطوف شد. در این میان، مفهوم «حکمرانی خوب» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین چارچوب‌های تحلیلی و اجرایی برای اصلاح نظام اداره عمومی مطرح گردید (World Bank, 1992). حکمرانی خوب بر این فرض استوار است که کیفیت نهادها، فرآیندهای تصمیم‌گیری و نحوه اعمال قدرت عمومی، نقش تعیین‌کننده‌ای در میزان بروز یا کنترل فساد دارد (Kaufmann, Kraay, & Zoido-Oberón, 1999).

حکمرانی خوب مفهومی چندبعدی است که مؤلفه‌هایی نظیر پاسخگویی، شفافیت، مشارکت، حاکمیت قانون، کارآمدی و عدالت را در بر می‌گیرد (UNDP, 1997). هر یک از این مؤلفه‌ها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم با کاهش فرصت‌ها و انگیزه‌های فساد مرتبط هستند. به‌عنوان نمونه، فقدان پاسخگویی اداری می‌تواند زمینه‌ساز سوءاستفاده از قدرت شود، در حالی که شفافیت اطلاعاتی امکان نظارت عمومی و رسانه‌ای را فراهم می‌آورد و هزینه ارتکاب فساد را افزایش می‌دهد (Shleifer & Vishny, 1993).

از منظر اقتصادی، فساد همچون مالیاتی پنهان عمل می‌کند که سرمایه‌گذاری را کاهش داده، رقابت سالم را مختل می‌سازد و تخصیص بهینه منابع را با چالش مواجه می‌کند (Mauro, 1995). از منظر حقوقی و سیاسی نیز، فساد موجب تضعیف حاکمیت قانون و بی‌اعتمادی شهروندان به نظام حقوقی می‌شود؛ امری که خود چرخه‌ای معیوب از قانون‌گریزی و ناکارآمدی نهادی را بازتولید می‌کند (Heidenheimer, Johnston, & LeVine, 1989).

تجربه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد کشورهایایی که در مسیر استقرار حکمرانی خوب گام برداشته‌اند، توانسته‌اند به‌طور معناداری از سطح فساد بکاهند. اصلاح نظام اداری، تقویت نهادهای نظارتی مستقل، تضمین آزادی رسانه‌ها و

مشارکت فعال جامعه مدنی از جمله اقداماتی است که در چارچوب حکمرانی خوب تعریف می‌شود و آثار مثبتی در کنترل فساد داشته است (World Bank, 2000). این امر نشان می‌دهد که مبارزه با فساد، بیش از آنکه نیازمند برخوردهای صرفاً کیفری باشد، مستلزم اصلاحات نهادی و حکمرانی است.

در ادبیات نظری، رابطه‌ای معنادار میان کیفیت حکمرانی و سطح فساد مشاهده می‌شود. شاخص‌های حکمرانی جهانی نشان می‌دهند که ضعف در حاکمیت قانون، ناکارآمدی دولت و نبود پاسخگویی سیاسی، همگی با افزایش شاخص‌های فساد همبستگی دارند (Kaufmann et al., 2009). از این رو، حکمرانی خوب نه تنها یک هدف توسعه‌ای، بلکه ابزاری بنیادین برای پیشگیری ساختاری از فساد محسوب می‌شود.

با وجود این، اجرای حکمرانی خوب در عمل با چالش‌های متعددی مواجه است. مقاومت ساختارهای سنتی، ضعف فرهنگ پاسخگویی، محدودیت‌های نهادی و گاه تعارض منافع، از جمله موانعی هستند که می‌توانند اثربخشی سیاست‌های ضدفساد مبتنی بر حکمرانی خوب را کاهش دهند (Johnston, 2005). از این رو، بررسی دقیق نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد و تحلیل سازوکارهای آن، ضرورتی علمی و کاربردی دارد.

این مقاله می‌کوشد با تکیه بر ادبیات نظری و تجربی موجود تا سال ۱۳۹۱، نقش حکمرانی خوب را در مبارزه با فساد مورد بررسی قرار دهد و نشان دهد که چگونه تقویت مؤلفه‌های حکمرانی خوب می‌تواند به کاهش پایدار فساد در نظام‌های اداری و سیاسی منجر شود. تمرکز مقاله بر تحلیل مفهومی و نهادی است و تلاش می‌شود پیوند میان نظریه و تجربه عملی در این حوزه تبیین گردد. در این پژوهش در نظر است به سوالات زیر پاسخ داده شود:

۱- حکمرانی خوب چه نقشی در پیشگیری و کاهش فساد اداری و اقتصادی ایفا می‌کند؟

۲- کدام مؤلفه‌های حکمرانی خوب (مانند شفافیت، پاسخگویی و حاکمیت قانون) بیشترین تأثیر را بر کنترل فساد دارند؟

۳- چه چالش‌هایی در مسیر تحقق حکمرانی خوب به‌عنوان ابزار مبارزه با فساد وجود دارد؟

۱- مبانی نظری و پیشینه تحقیق

۱-۱- مبانی نظری پژوهش

۱-۱-۱- مفهوم و ابعاد حکمرانی خوب

مفهوم «حکمرانی خوب» نخستین بار در اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی و در چارچوب ادبیات توسعه و اصلاحات نهادی توسط نهادهای بین‌المللی، به‌ویژه بانک جهانی، مطرح شد. حکمرانی خوب ناظر بر شیوه اعمال قدرت در مدیریت

منابع اقتصادی، اجتماعی و نهادی یک کشور است و تأکید آن بر کیفیت فرآیندهای تصمیم‌گیری و اجرای سیاست‌های عمومی است (World Bank, 1992).

بر اساس تعریف برنامه توسعه ملل متحد، حکمرانی خوب شامل مجموعه‌ای از اصول و ارزش‌ها نظیر پاسخگویی، شفافیت، مشارکت، حاکمیت قانون، عدالت، کارآمدی و اجماع‌محوری است که هدف آن‌ها تضمین توسعه انسانی پایدار می‌باشد (UNDP, 1997). این رویکرد، دولت را نه صرفاً به‌عنوان قدرت حاکم، بلکه به‌عنوان نهادی پاسخ‌گو در برابر شهروندان تعریف می‌کند.

از منظر نظری، حکمرانی خوب نقطه مقابل «حکمرانی ضعیف» است؛ وضعیتی که در آن، تمرکز قدرت، فقدان نظارت مؤثر، ضعف نهادهای قانونی و نبود شفافیت، بستر مناسبی برای گسترش فساد فراهم می‌آورد (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2004).

۱-۱-۲- مفهوم فساد و رویکردهای نظری به آن

فساد در ساده‌ترین تعریف، سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع شخصی است (Tanzi, 1998). این تعریف، هرچند موجز است، اما ابعاد گسترده‌ای از فساد سیاسی، اداری و اقتصادی را در بر می‌گیرد. در ادبیات نظری، فساد نه تنها رفتاری فردی، بلکه پدیده‌ای نهادی و ساختاری تلقی می‌شود که در تعامل میان قدرت، منافع و ضعف سازوکارهای نظارتی شکل می‌گیرد (Rose-Ackerman, 1999).

رویکردهای نظری به فساد را می‌توان به سه دسته اصلی تقسیم کرد:

رویکرد اقتصادی: فساد را نتیجه انگیزه‌های عقلانی افراد در شرایط ضعف نظارت و هزینه پایین تخلف می‌داند (Shleifer & Vishny, 1993).

رویکرد نهادی: بر نقش ساختارهای حکمرانی، کیفیت نهادها و قوانین در شکل‌گیری یا مهار فساد تأکید دارد (North, 1990).

رویکرد سیاسی-حقوقی: فساد را پیامد تمرکز قدرت، ضعف حاکمیت قانون و ناکارآمدی نظام پاسخگویی سیاسی می‌داند (Johnston, 2005).

در این میان، رویکرد نهادی بیشترین هم‌پوشانی را با مفهوم حکمرانی خوب دارد و مبنای نظری اصلی این پژوهش محسوب می‌شود.

۱-۱-۳- رابطه حکمرانی خوب و فساد

مطالعات نظری و تجربی نشان می‌دهد که میان کیفیت حکمرانی و سطح فساد رابطه‌ای معکوس وجود دارد. هرچه شاخص‌های حکمرانی خوب تقویت شوند، فرصت‌ها و انگیزه‌های فساد کاهش می‌یابد (Kaufmann et al., 1999). به‌عنوان نمونه، شفافیت موجب کاهش عدم تقارن اطلاعاتی میان دولت و شهروندان شده و امکان نظارت عمومی را افزایش می‌دهد.

پاسخگویی نیز از طریق الزام مقامات به توضیح و توجیه تصمیمات خود، هزینه ارتکاب فساد را بالا می‌برد. همچنین، حاکمیت قانون با تضمین اجرای بی‌طرفانه قوانین، مانع از مصونیت عاملان فساد می‌شود (World Bank, 2000). بر این اساس، حکمرانی خوب نه تنها ابزار مقابله پسینی با فساد نیست، بلکه سازوکاری پیشگیرانه و ساختاری برای مهار ریشه‌های فساد به شمار می‌رود.

۱-۲- پیشینه تحقیق

۱-۲-۱- مطالعات خارجی

مطالعه شلایفر و ویشنی (۱۹۹۳) یکی از آثار کلاسیک در تحلیل اقتصادی فساد است که نشان می‌دهد ضعف نهادهای نظارتی و تمرکز قدرت اداری، نقش تعیین‌کننده‌ای در گسترش فساد دارند. آن‌ها تأکید می‌کنند که اصلاح ساختار حکمرانی، مؤثرتر از برخوردهای صرفاً کیفری است.

روز-آکرمن (۱۹۹۹) در اثر مهم خود، فساد را پدیده‌ای نهادی می‌داند و معتقد است که بدون اصلاح حکمرانی، سیاست‌های ضدفساد پایدار نخواهند بود. وی بر شفافیت، رقابت و مشارکت شهروندی به‌عنوان ابزارهای کلیدی مبارزه با فساد تأکید دارد.

کافمن و همکاران (۱۹۹۹، ۲۰۰۴) با ارائه شاخص‌های حکمرانی جهانی نشان می‌دهند که در شاخص‌هایی مانند پاسخگویی، کنترل فساد و حاکمیت قانون وضعیت بهتری دارند، از سطوح پایین‌تری از فساد برخوردارند.

۱-۲-۱- مطالعات داخلی

در ایران نیز پژوهش‌های متعددی به بررسی فساد و نقش حکمرانی پرداخته‌اند. برخی مطالعات، ضعف شفافیت اداری و ناکارآمدی نظام پاسخگویی را از عوامل اصلی گسترش فساد در نظام اداری کشور دانسته‌اند. این پژوهش‌ها تأکید دارند که اصلاح قوانین بدون اصلاح سازوکارهای اجرایی و نهادی، تأثیر محدودی در کاهش فساد خواهد داشت.

برخی تحقیقات داخلی نیز بر نقش فرهنگ سازمانی، ضعف نظارت درون سازمانی و نبود نظام شفاف اطلاع‌رسانی به عنوان موانع تحقق حکمرانی خوب تأکید کرده‌اند و ضرورت رویکردی جامع و نهادمحور را مطرح نموده‌اند.

۱-۲-۳- جمع‌بندی پیشینه و خلأ پژوهشی

مرور پیشینه نشان می‌دهد که اگرچه رابطه حکمرانی خوب و فساد به طور گسترده در ادبیات خارجی بررسی شده است، اما در سطح تحلیل نظری منسجم و تلفیقی، به ویژه در چارچوب مقالات فارسی، هنوز خلأهایی وجود دارد. این مقاله تلاش می‌کند با تمرکز بر مبانی نظری و تحلیل نهادی، تصویری منسجم از نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد ارائه دهد.

۲- تحلیل نقش مؤلفه‌های حکمرانی خوب در مبارزه با فساد

۱-۲- شفافیت؛ زیربنای ساختاری مبارزه با فساد

شفافیت یکی از بنیادی‌ترین و در عین حال کارآمدترین مؤلفه‌های حکمرانی خوب در مقابله با فساد به شمار می‌رود. شفافیت به معنای دسترسی آزاد، به موقع، دقیق و قابل فهم شهروندان به اطلاعات مربوط به تصمیمات، سیاست‌ها، فرآیندها و عملکرد نهادهای عمومی است. در نظام‌هایی که شفافیت نهادینه نشده است، تصمیم‌گیری‌ها اغلب در فضایی بسته و غیرقابل نظارت صورت می‌گیرد؛ امری که زمینه‌ساز شکل‌گیری فساد ساختاری می‌شود (Heidenheimer, Johnston, & LeVine, 1989).

از منظر نظری، فساد اغلب در شرایطی بروز می‌یابد که عدم تقارن اطلاعاتی میان دولت و جامعه وجود داشته باشد. این عدم تقارن به مقامات عمومی اجازه می‌دهد بدون ترس از افشا یا پاسخگویی، منافع شخصی را بر منافع عمومی ترجیح دهند (Shleifer & Vishny, 1993). شفافیت با کاهش این شکاف اطلاعاتی، احتمال کشف تخلف را افزایش داده و هزینه ارتکاب فساد را به طور قابل توجهی بالا می‌برد.

شفافیت مالی، به ویژه در حوزه بودجه‌ریزی، مناقصات عمومی و قراردادهای دولتی، نقشی تعیین‌کننده در پیشگیری از فساد دارد. مطالعات بانک جهانی نشان می‌دهد کشورهایی که نظام‌های شفاف گزارش‌دهی مالی و حسابرسی مستقل دارند، از سطوح پایین‌تری از فساد برخوردارند (World Bank, 2000). همچنین، انتشار عمومی اطلاعات موجب تقویت نظارت رسانه‌ای و اجتماعی می‌شود که خود مکمل نظارت‌های رسمی است.

از سوی دیگر، شفافیت نه تنها ابزار کنترل فساد، بلکه عامل تقویت اعتماد عمومی نیز محسوب می‌شود. اعتماد اجتماعی یکی از پیش‌شرط‌های حکمرانی مؤثر است و بدون آن، حتی سیاست‌های ضدفساد نیز با مقاومت اجتماعی مواجه خواهند شد (UNDP, 1997).

۲-۲- پاسخگویی؛ پیوند میان قدرت و مسئولیت

پاسخگویی یکی از ارکان اساسی حکمرانی خوب و مکمل شفافیت است. پاسخگویی به این معناست که صاحبان قدرت سیاسی و اداری موظف باشند در برابر تصمیمات و عملکرد خود توضیح دهند و در صورت تخلف، با پیامدهای قانونی و نهادی مواجه شوند (World Bank, 1992). در نبود پاسخگویی، قدرت به صورت نامحدود اعمال می شود و این وضعیت، بستر مناسبی برای فساد فراهم می آورد.

پاسخگویی را می توان به دو نوع اصلی تقسیم کرد: پاسخگویی عمودی (در برابر شهروندان و نمایندگان منتخب) و پاسخگویی افقی (در برابر نهادهای نظارتی، قضایی و اداری). هر دو نوع پاسخگویی در چارچوب حکمرانی خوب اهمیت دارند و ضعف در هر یک، کارآمدی نظام ضدفساد را تضعیف می کند (Johnston, 2005).

از منظر اقتصادی، پاسخگویی موجب افزایش هزینه های رفتار فاسد می شود. هنگامی که مقامات بدانند تصمیمات آنان تحت نظارت مستمر قرار دارد و احتمال مجازات واقعی وجود دارد، انگیزه های عقلانی برای ارتکاب فساد کاهش می یابد (Tanzi, 1998). به همین دلیل، پاسخگویی یکی از مؤثرترین ابزارهای پیشگیرانه در برابر فساد محسوب می شود.

پاسخگویی همچنین نقشی کلیدی در تقویت اخلاق اداری دارد. نظام هایی که پاسخگویی در آنها نهادینه شده است، فرهنگ سازمانی مبتنی بر مسئولیت پذیری و خدمت عمومی را تقویت می کنند و این امر، به طور غیرمستقیم از گسترش فساد جلوگیری می نماید.

۲-۳- حاکمیت قانون؛ ضمانت اجرایی مبارزه با فساد

حاکمیت قانون به عنوان یکی از مؤلفه های بنیادین حکمرانی خوب، نقش محوری در مهار فساد ایفا می کند. حاکمیت قانون به معنای برتری قانون بر اراده اشخاص، اجرای بی طرفانه قوانین و برابری همه شهروندان در برابر قانون است (North, 1990). در غیاب حاکمیت قانون، قوانین به ابزاری در دست صاحبان قدرت تبدیل می شوند و این امر فساد را نهادینه می کند.

فساد در نظام هایی که اجرای قانون گزینشی است یا مقامات از مصونیت برخوردارند، به سرعت گسترش می یابد. در چنین شرایطی، مجازات ها بازدارندگی لازم را ندارند و قانون کارکرد کنترلی خود را از دست می دهد (Rose-Ackerman, 1999). استقلال قوه قضاییه، شفافیت فرآیندهای قضایی و قطعیت در اجرای احکام، از جمله پیش شرط های تحقق حاکمیت قانون و کنترل فساد هستند.

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد کشورهای که نظام قضایی مستقل و کارآمد دارند، در شاخص‌های کنترل فساد عملکرد بهتری از خود نشان می‌دهند (Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2004). بنابراین، اصلاح نظام قضایی و تقویت حاکمیت قانون، جزء لاینفک سیاست‌های ضدفساد مبتنی بر حکمرانی خوب است.

۲-۴- مشارکت شهروندی و نقش نظارت اجتماعی

مشارکت شهروندی یکی از ابعاد کمتر توجه‌شده اما بسیار مؤثر حکمرانی خوب در مبارزه با فساد است. مشارکت به معنای دخالت فعال شهروندان، سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها در فرآیندهای تصمیم‌گیری و نظارت بر عملکرد دولت است (UNDP, 1997). این مشارکت موجب افزایش شفافیت، تقویت پاسخگویی و کاهش انحصار اطلاعات می‌شود.

نظارت اجتماعی زمانی کارآمد است که شهروندان به اطلاعات دسترسی داشته باشند و فضای لازم برای بیان انتقادات و گزارش تخلفات وجود داشته باشد. رسانه‌های آزاد و جامعه مدنی پویا می‌توانند به‌عنوان بازوی نظارتی غیررسمی، نقش مکمل نهادهای رسمی را ایفا کنند (World Bank, 1992).

از منظر نظری، مشارکت شهروندی موجب افزایش هزینه‌های reputational (اعتباری) فساد می‌شود؛ زیرا افشای تخلفات می‌تواند پیامدهای اجتماعی و سیاسی جدی برای عاملان فساد داشته باشد (Johnston, 2005). به همین دلیل، مشارکت شهروندی یکی از ابزارهای مؤثر و کم‌هزینه در چارچوب حکمرانی خوب محسوب می‌شود.

۲-۵- کارآمدی دولت و اصلاح ساختار اداری

کارآمدی دولت به توانایی نهادهای عمومی در ارائه خدمات با کیفیت، به‌موقع و با حداقل هزینه اشاره دارد. بوروکراسی پیچیده، مقررات مبهم و فرآیندهای طولانی، نه تنها کارآمدی دولت را کاهش می‌دهند، بلکه فرصت‌های متعددی برای فساد ایجاد می‌کنند (Tanzi, 1998).

در نظام‌های ناکارآمد، شهروندان برای تسریع امور خود ناگزیر به پرداخت رشوه یا استفاده از روابط غیررسمی می‌شوند. این وضعیت، فساد را از یک رفتار استثنایی به یک رویه رایج تبدیل می‌کند. اصلاح نظام اداری، ساده‌سازی فرآیندها، استفاده از فناوری‌های نوین و کاهش تماس مستقیم میان کارمند و ارباب‌رجوع، از جمله راهکارهایی است که در چارچوب حکمرانی خوب برای کاهش فساد توصیه می‌شود (World Bank, 2000).

تحلیل مؤلفه‌های حکمرانی خوب نشان می‌دهد که مبارزه مؤثر با فساد مستلزم رویکردی جامع و نهادی است. شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون، مشارکت شهروندی و کارآمدی دولت، اجزای به‌هم‌پیوسته یک نظام

حکمرانی سالم هستند و ضعف در هر یک می‌تواند کل نظام ضدفساد را تضعیف کند. از این رو، حکمرانی خوب نه یک گزینه، بلکه ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در مسیر کنترل پایدار فساد است.

۳- بررسی وضعیت حکمرانی خوب در مبارزه با مفاسد اقتصادی و اداری

۳-۱- مفاسد اقتصادی و اداری به‌عنوان چالش ساختاری حکمرانی

مفاسد اقتصادی و اداری از مهم‌ترین چالش‌هایی هستند که نظام‌های حکمرانی در سطوح مختلف با آن مواجه‌اند. این نوع فساد، برخلاف اشکال خرد و فردی فساد، اغلب ماهیتی ساختاری و نهادی دارد و در تعامل میان دولت، بازار و جامعه شکل می‌گیرد. مفاسد اقتصادی و اداری زمانی گسترش می‌یابند که سازوکارهای حکمرانی قادر به تنظیم روابط قدرت، ثروت و تصمیم‌گیری نباشند (Rose-Ackerman, 1999).

در نظام‌هایی که حکمرانی خوب به‌درستی نهادینه نشده است، مفاسد اقتصادی نه تنها یک پدیده استثنایی تلقی نمی‌شوند، بلکه به تدریج به بخشی از سازوکارهای غیررسمی اداره امور تبدیل می‌گردند. این وضعیت موجب می‌شود فساد از سطح رفتارهای فردی فراتر رفته و به یک الگوی نهادی پایدار بدل شود (Tanzi, 1998). از این منظر، بررسی وضعیت حکمرانی خوب در مبارزه با مفاسد اقتصادی و اداری، مستلزم نگاهی ساختاری و کل‌نگر است.

۳-۲- کیفیت نهادهای حکمرانی و تأثیر آن بر مفاسد اقتصادی

یکی از شاخص‌های اصلی حکمرانی خوب، کیفیت نهادهای عمومی است. نهادهای کارآمد، شفاف و پاسخ‌گو می‌توانند با تنظیم صحیح روابط قدرت و نظارت مؤثر بر منابع عمومی، زمینه‌های بروز فساد را محدود کنند. در مقابل، ضعف نهادی، تداخل وظایف، نبود شفافیت و فقدان پاسخگویی، بستر مناسبی برای گسترش مفاسد اقتصادی فراهم می‌آورد (North, 1990).

مطالعات تطبیقی نشان می‌دهد کشورهایی که از نهادهای تنظیم‌گر مستقل، نظام‌های حسابرسی مؤثر و دستگاه قضایی کارآمد برخوردارند، در کنترل مفاسد اقتصادی موفق‌تر عمل کرده‌اند (Kaufmann, Kraay, & Zoido-Lobaton, 1999). این امر نشان می‌دهد که مبارزه با مفاسد اقتصادی بیش از آنکه به برخوردهای موردی و مقطعی وابسته باشد، نیازمند اصلاحات نهادی پایدار در چارچوب حکمرانی خوب است.

۳-۳- شفافیت اقتصادی و نقش آن در کنترل مفاسد اداری

شفافیت اقتصادی یکی از مؤلفه‌های کلیدی حکمرانی خوب در مبارزه با مفاسد اداری و اقتصادی محسوب می‌شود. شفافیت در سیاست‌های مالی، بودجه‌ای، بانکی و تجاری، امکان نظارت عمومی و نهادی را افزایش داده و از تمرکز غیرقابل کنترل منابع جلوگیری می‌کند (World Bank, 2000).

در نظام‌هایی که اطلاعات اقتصادی به صورت گزینشی یا محدود منتشر می‌شود، تصمیم‌گیری‌های کلان اقتصادی اغلب در فضایی غیرشفاف انجام می‌گیرد. این وضعیت نه تنها زمینه‌ساز رانت‌جویی و فساد اداری است، بلکه اعتماد عمومی به سیاست‌های اقتصادی دولت را نیز تضعیف می‌کند (Heidenheimer et al., 1989). حکمرانی خوب با تأکید بر شفافیت اطلاعات اقتصادی، تلاش می‌کند این چرخه معیوب را اصلاح نماید.

۳-۴- پاسخگویی اقتصادی و کنترل قدرت تصمیم‌گیری

پاسخگویی در حوزه اقتصادی به معنای مسئولیت‌پذیری تصمیم‌گیران اقتصادی در برابر پیامدهای تصمیمات خود است. در چارچوب حکمرانی خوب، سیاست‌گذاران اقتصادی باید در برابر نهادهای نظارتی، پارلمان و افکار عمومی پاسخگو باشند (UNDP, 1997).

نبود پاسخگویی اقتصادی یکی از عوامل اصلی گسترش مفاسد کلان است. هنگامی که تصمیمات اقتصادی بدون نظارت مؤثر اتخاذ می‌شوند و پیامدهای آن‌ها متوجه تصمیم‌گیران نیست، انگیزه برای سوءاستفاده از قدرت افزایش می‌یابد (Johnston, 2005). پاسخگویی اقتصادی با ایجاد پیوند میان قدرت و مسئولیت، نقش بازدارنده‌ای در برابر مفاسد اداری و اقتصادی ایفا می‌کند.

۳-۵- حاکمیت قانون و مبارزه نهادی با مفاسد اقتصادی

حاکمیت قانون یکی از ارکان بنیادین حکمرانی خوب و شرط لازم برای مبارزه مؤثر با مفاسد اقتصادی و اداری است. در نظام‌هایی که قوانین اقتصادی به صورت گزینشی اجرا می‌شوند یا برخی بازیگران اقتصادی از مصونیت برخوردارند، فساد به سرعت نهادینه می‌شود (Rose-Ackerman, 1999).

اجرای بی‌طرفانه قوانین، استقلال نهادهای قضایی و قطعیت در مجازات مفاسد اقتصادی، نقش تعیین‌کننده‌ای در کاهش هزینه-فایده فساد دارد. مطالعات بانک جهانی نشان می‌دهد که ضعف حاکمیت قانون یکی از مهم‌ترین متغیرهای مؤثر بر گسترش فساد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه است (World Bank, 2000).

۳-۶- نقش بوروکراسی و نظام اداری در تولید یا مهار فساد

نظام اداری یکی از مهم‌ترین عرصه‌های بروز مفاسد اقتصادی و اداری است. بوروکراسی پیچیده، مقررات متداخل و فرآیندهای طولانی، فرصت‌های متعددی برای فساد ایجاد می‌کنند. در چنین شرایطی، شهروندان و فعالان اقتصادی برای عبور از موانع اداری، به روش‌های غیررسمی متوسل می‌شوند (Tanzi, 1998).

حکمرانی خوب با تأکید بر اصلاح نظام اداری، ساده‌سازی مقررات، شفاف‌سازی فرآیندها و استفاده از فناوری‌های نوین، تلاش می‌کند تماس مستقیم میان ارباب رجوع و کارمند را کاهش دهد. این اقدامات، احتمال بروز فساد اداری را به‌طور معناداری کاهش می‌دهد (World Bank, 1992).

۳-۷- مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در مبارزه با مفاسد اقتصادی

مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها یکی از ابعاد کمتر رسمی اما بسیار مؤثر حکمرانی خوب در مبارزه با مفاسد اقتصادی و اداری است. رسانه‌های آزاد و نهادهای مدنی می‌توانند با افشای تخلفات، افزایش آگاهی عمومی و مطالبه پاسخگویی، نقش نظارتی مهمی ایفا کنند (UNDP, 1997).

در نظام‌هایی که فضای مشارکت مدنی محدود است، مفاسد اقتصادی اغلب پنهان باقی می‌ماند و امکان اصلاح ساختاری کاهش می‌یابد. حکمرانی خوب با تقویت مشارکت اجتماعی، هزینه‌های اجتماعی و سیاسی فساد را افزایش می‌دهد (Johnston, 2005).

۳-۸- چالش‌های تحقق حکمرانی خوب در مبارزه با مفاسد اقتصادی

با وجود اهمیت حکمرانی خوب، تحقق آن در عمل با چالش‌های متعددی مواجه است. مقاومت ساختارهای سنتی، تعارض منافع، ضعف فرهنگ پاسخگویی و محدودیت ظرفیت نهادی، از جمله موانع اصلی در مسیر استقرار حکمرانی خوب محسوب می‌شوند (Kaufmann et al., 2004).

این چالش‌ها نشان می‌دهد که مبارزه با مفاسد اقتصادی و اداری صرفاً با تصویب قوانین جدید یا ایجاد نهادهای نظارتی صورتی امکان‌پذیر نیست، بلکه نیازمند اصلاحات عمیق نهادی و فرهنگی در چارچوب حکمرانی خوب است.

در نهایت اینکه بررسی وضعیت حکمرانی خوب در مبارزه با مفاسد اقتصادی و اداری نشان می‌دهد که کیفیت حکمرانی نقشی تعیین‌کننده در کنترل یا تشدید فساد دارد. شفافیت اقتصادی، پاسخگویی نهادی، حاکمیت قانون، اصلاح نظام اداری و مشارکت اجتماعی، اجزای به‌هم‌پیوسته یک نظام حکمرانی سالم هستند. ضعف در هر یک از این مؤلفه‌ها می‌تواند کل نظام مبارزه با فساد را تضعیف کند.

در نتیجه، حکمرانی خوب نه تنها یک چارچوب نظری، بلکه ضرورتی عملی برای مهار پایدار مفاسد اقتصادی و اداری به شمار می‌رود.

۴- مطالعه و بررسی تطبیقی وضعیت حکمرانی خوب در مبارزه با مفاسد اقتصادی و اداری در ایران (۱۳۸۱-۱۳۹۱)

۴-۱- چارچوب تحلیلی مطالعه موردی ایران

بررسی وضعیت مفاسد اقتصادی و اداری در ایران بدون توجه به کیفیت حکمرانی امکان‌پذیر نیست. در این مطالعه، بازه زمانی ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۱ به‌عنوان یک دوره ده‌ساله انتخاب شده است؛ دوره‌ای که از نظر تحولات نهادی، سیاست‌های اقتصادی، ساختار اداری و شدت مداخلات دولت، دارای نوسانات معنادار بوده است. این بازه امکان مقایسه‌ی نسبی میان دو رویکرد متفاوت در اداره امور عمومی را فراهم می‌کند.

چارچوب تحلیلی این مطالعه مبتنی بر مؤلفه‌های اصلی حکمرانی خوب شامل شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون، کارآمدی دولت و نظارت نهادی است (World Bank, 1992; UNDP, 1997). ارزیابی وضعیت ایران در این دوره، نه بر اساس رویدادهای موردی، بلکه با تمرکز بر روندها و ظرفیت‌های نهادی صورت می‌گیرد.

۴-۲- دوره نخست: ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۴ - حرکت به سوی اصلاحات نهادی و شفافیت نسبی

سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰ را می‌توان دوره‌ای دانست که در آن، گفتمان اصلاح ساختار اداری، شفافیت و پاسخگویی در سطح سیاست‌گذاری رسمی پررنگ‌تر شد. در این دوره، تلاش‌هایی برای اصلاح نظام مالی، اداری و نظارتی صورت گرفت که هرچند به نتایج پایدار نینجامید، اما از منظر حکمرانی خوب قابل توجه بود.

از نظر شفافیت اقتصادی، اقداماتی مانند اصلاح نسبی فرآیندهای بودجه‌ای، تقویت نقش دیوان محاسبات و افزایش حساسیت رسانه‌ها نسبت به مفاسد اقتصادی، تا حدی امکان نظارت عمومی را افزایش داد. این وضعیت موجب شد برخی اشکال فساد، به‌ویژه در سطح خرد و اداری، با هزینه اجتماعی بالاتری همراه شود.

در حوزه پاسخگویی نهادی، نقش مجلس در نظارت بر عملکرد دولت و طرح پرسش از مقامات اجرایی پررنگ‌تر بود. هرچند این پاسخگویی با محدودیت‌های ساختاری مواجه بود، اما نسبت به دوره‌های بعدی، از انسجام بیشتری برخوردار بود (Johnston, 2005).

از منظر حاکمیت قانون، اگرچه چالش‌هایی نظیر اجرای گزینشی قوانین وجود داشت، اما استقلال نسبی نهادهای نظارتی و قضایی در برخی حوزه‌ها، امکان پیگیری پرونده‌های فساد را فراهم می‌کرد. به‌طور کلی، در این دوره می‌توان از وضعیت نسبتاً متعادل حکمرانی خوب با کارایی متوسط در مهار مفاسد اقتصادی سخن گفت.

۳-۴- دوره دوم: ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸ - تضعیف تدریجی حکمرانی نهادی

از میانه دهه ۱۳۸۰، روند حکمرانی در ایران با تغییراتی مواجه شد که پیامدهای آن در حوزه مفاسد اقتصادی و اداری قابل مشاهده است. در این دوره، تمرکز تصمیم‌گیری اقتصادی افزایش یافت و برخی سازوکارهای نهادی نظارت و پاسخگویی تضعیف شدند.

در حوزه شفافیت اقتصادی، گسترش سیاست‌های توزیعی، افزایش مداخلات دولت در اقتصاد و کاهش شفافیت در تخصیص منابع، زمینه‌ساز رشد رانت‌های اقتصادی شد. عدم انتشار منظم و دقیق اطلاعات اقتصادی، امکان نظارت مؤثر را محدود کرد و عدم تقارن اطلاعاتی را افزایش داد (Tanzi, 1998).

پاسخگویی نهادی نیز در این دوره با چالش‌های جدی مواجه شد. کاهش نقش نهادهای نظارتی مستقل و تضعیف سازوکارهای پاسخگویی افقی، موجب شد هزینه تصمیمات اقتصادی نادرست یا فسادآلود، به‌طور مستقیم متوجه تصمیم‌گیران نباشد.

در بعد حاکمیت قانون، اجرای ناهماهنگ قوانین اقتصادی و اداری، و برخوردهای گزینشی با مفاسد، موجب کاهش بازدارندگی نظام حقوقی شد. این وضعیت با یافته‌های نظری همخوان است که نشان می‌دهد ضعف حاکمیت قانون، یکی از مهم‌ترین عوامل گسترش فساد ساختاری است (Rose-Ackerman, 1999).

۴-۴- دوره سوم: ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۱ - تشدید چالش‌های حکمرانی و بروز مفاسد کلان

سال‌های پایانی این بازه، یعنی ۱۳۸۸ تا ۱۳۹۱، را می‌توان دوره تشدید بحران حکمرانی اقتصادی و اداری دانست. در این دوره، ترکیب فشارهای اقتصادی، تحریم‌های خارجی و ضعف نهادی، شرایطی را فراهم آورد که مفاسد اقتصادی و اداری در سطح کلان نمود بیشتری پیدا کند.

در حوزه کارآمدی دولت، افزایش بوروکراسی ناکارآمد، تصمیم‌گیری‌های غیرکارشناسی و تغییرات مکرر مقررات، فضای اداری را مستعد فساد کرد. فعالان اقتصادی برای کاهش هزینه‌های ناشی از ناکارآمدی، به روابط غیررسمی و رانت‌جویانه متوسل شدند.

شفافیت مالی و اداری در این دوره به‌طور محسوسی کاهش یافت. محدودیت دسترسی به اطلاعات اقتصادی، کاهش نقش رسانه‌ها در افشای فساد و ضعف نظام حسابرسی، موجب شد مفاسد کلان با تأخیر یا به‌صورت ناقص شناسایی شوند (World Bank, 2000).

در زمینه پاسخگویی و حاکمیت قانون نیز، ضعف هماهنگی نهادی و برخوردهای غیرسیستماتیک با پرونده‌های فساد، موجب شد اعتماد عمومی به کارآمدی نظام مبارزه با فساد کاهش یابد. این وضعیت با شاخص‌های حکمرانی

جهانی که ایران را در این دوره در وضعیت نامطلوب تری نشان می دهند، هم راستا است (Kaufmann et al., 2009).

۴-۵- مقایسه تطبیقی دوره‌ها بر اساس مؤلفه‌های حکمرانی خوب

جدول شماره یک: منبع نتایج تحقیق و (جهانگیری، مهدی، ۱۳۸۵)

ردیف	مؤلفه	۱۳۷۷-۱۳۸۱	۱۳۸۱-۱۳۸۵	۱۳۸۵-۱۳۸۸
۱	شفافیت	متوسط رو به بهبود	رو به کاهش	ضعیف
۲	پاسخگویی	نسبی و نهادی	تضعیف شده	محدود
۳	حاکمیت قانون	متوسط	ناپایدار	ضعیف
۴	کارآمدی دولت	متوسط	کاهش تدریجی	پایین
۵	کنترل فساد	نسبی	نامنجم	ضعیف

۴-۶- تحلیل نهایی مورد مطالعه ایران

مقایسه تطبیقی وضعیت ایران در بازه ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۱ نشان می دهد که هرگونه تضعیف مؤلفه‌های حکمرانی خوب، به صورت مستقیم با تشدید مفاسد اقتصادی و اداری همراه بوده است. در دوره‌هایی که شفافیت، پاسخگویی و حاکمیت قانون تقویت شده‌اند، حتی در شرایط محدودیت ساختاری، امکان مهار نسبی فساد فراهم شده است.

در مقابل، تضعیف حکمرانی نهادی، تمرکز تصمیم‌گیری و کاهش شفافیت، موجب شده مفاسد اقتصادی از سطح اداری خرد به سطح کلان و ساختاری منتقل شود. این یافته با ادبیات نظری حکمرانی خوب هم‌خوانی کامل دارد (Kaufmann et al., 2004; Rose-Ackerman, 1999).

۵- آسیب‌شناسی نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد در ایران

حکمرانی خوب به‌عنوان چارچوبی هنجاری و نهادی، در صورتی می‌تواند به‌طور مؤثر در مبارزه با فساد ایفای نقش کند که اصول بنیادین آن، از جمله شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون، مشارکت، کارآمدی و عدالت، در در فاصله سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۸، اقدامات مختلفی برای مقابله با فساد انجام شد، از جمله اصلاح نظام اداری،

ایجاد نهادهای نظارتی و تلاش برای ارتقای شفافیت در فعالیتهای اقتصادی. با این حال، تمرکز قدرت، پیچیدگی بوروکراسی و محدودیت مشارکت جامعه مدنی مانع از تحقق کامل اصول حکمرانی خوب شد. بررسی این دوره می‌تواند نشان دهد که کدام عوامل ساختاری بیشترین تأثیر را بر استمرار فساد داشته‌اند و چگونه می‌توان سیاست‌های موثرتر برای کاهش فساد طراحی کرد (قلی‌زاده، ۱۳۸۷).

این فصل به تحلیل آسیب‌های حکمرانی در ایران طی سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۸ می‌پردازد و نقش شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون، ساختار بوروکراسی و مشارکت جامعه مدنی را در شکل‌گیری یا کاهش فساد مورد بررسی قرار می‌دهد.

۵-۱- ضعف شفافیت نهادی، اطلاعاتی و ضعف شفافیت در نظام اقتصادی و اداری

۵-۱-۱- ضعف شفافیت نهادی، اطلاعاتی

یکی از بنیادی‌ترین آسیب‌های حکمرانی در ایران، ضعف شفافیت در فرآیندهای تصمیم‌گیری، تخصیص منابع و عملکرد نهادهای عمومی است. در دوره مورد مطالعه، بخش قابل توجهی از اطلاعات مرتبط با قراردادهای دولتی، مزایده‌ها، مناقصه‌ها، بودجه‌های عمومی و فعالیت شرکت‌های دولتی و شبه‌دولتی، در دسترس عموم یا حتی نهادهای نظارتی مستقل قرار نداشته است. این وضعیت، بستر مساعدی برای شکل‌گیری فساد ساختاری، رانت‌جویی و تبعیض فراهم کرده است.

شفافیت نه تنها ابزار پیشگیری از فساد است، بلکه شرط لازم پاسخگویی نیز محسوب می‌شود. در غیاب شفافیت مؤثر، امکان ارزیابی عملکرد مدیران، نهادها و سیاست‌ها کاهش یافته و فرآیندهای نظارتی به صورت صوری و غیرکارآمد درمی‌آیند. تجربه ایران در این بازه زمانی نشان می‌دهد که نبود نظام جامع دسترسی آزاد به اطلاعات و ضعف ضمانت اجرای قوانین مرتبط، نقش حکمرانی خوب را در مهار فساد به شدت محدود کرده است.

۵-۱-۲- ضعف شفافیت در نظام اقتصادی و اداری

شفافیت در فرآیندهای اقتصادی و اداری، ابزار مهمی برای پیشگیری از فساد است (World Bank, 2007). در ایران در دوره ۱۳۷۸-۱۳۸۸، اطلاعات اقتصادی و اداری به صورت محدود در دسترس عموم قرار می‌گرفت و این موضوع باعث کاهش امکان نظارت عمومی و رسانه‌ای شد (خضری، ۱۳۸۸).

بخش قابل توجهی از تصمیمات اقتصادی در سطح دولت اتخاذ می‌شد و جزئیات قراردادهای دولتی، پروژه‌های بزرگ و تخصیص منابع به‌طور کامل منتشر نمی‌شد. این وضعیت فرصت‌هایی برای سوءاستفاده از منابع عمومی و رانت‌جویی ایجاد می‌کرد (Shleifer & Vishny, 1993).

علاوه بر این، نبود سامانه‌های شفاف گزارش‌دهی مالی و محدود بودن دسترسی به داده‌های اقتصادی، مانع از آن شد که نهادهای نظارتی بتوانند به شکل کامل عملکرد دولت و دستگاه‌های اجرایی را بررسی کنند. تجربه کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که شفافیت اطلاعاتی یکی از ابزارهای مؤثر در کاهش فساد و افزایش اعتماد عمومی است (Mauro, 2004).

بنابراین، ضعف شفافیت یکی از عوامل مهم ناکارآمدی حکمرانی خوب در مبارزه با فساد در این دوره بوده است (قلی‌زاده، ۱۳۸۷).

۵-۲- چالش پاسخگویی و ضعف نظارت مؤثر

پاسخگویی یکی از ارکان اصلی حکمرانی خوب است که مستلزم وجود سازوکارهای شفاف، نهادهای مستقل نظارتی و امکان مؤاخذه واقعی مقامات عمومی است. در ایران، اگرچه نهادهای نظارتی متعددی نظیر دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و مجلس شورای اسلامی وجود دارند، اما پراکندگی وظایف، همپوشانی صلاحیت‌ها و گاه وابستگی نهادی، کارآمدی این سازوکارها را کاهش داده است.

در بسیاری از موارد، فرآیند پاسخگویی به‌جای آنکه پیشگیرانه و اصلاح‌محور باشد، به‌صورت واکنشی و پس از بروز فسادهای گسترده فعال شده است. این امر نه تنها هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی فساد را افزایش داده، بلکه اعتماد عمومی به نظام حکمرانی را نیز تضعیف کرده است. در چارچوب حکمرانی خوب، پاسخگویی باید مستمر، شفاف و مبتنی بر معیارهای روشن باشد؛ امری که در دوره مورد مطالعه به‌طور کامل محقق نشده است.

۵-۳- ضعف حاکمیت قانون و اجرای گزینشی مقررات

حاکمیت قانون به معنای برتری قانون بر اراده اشخاص و نهادها و اجرای برابر آن برای همگان است. یکی از آسیب‌های اساسی حکمرانی در ایران، اجرای نابرابر و گزینشی قوانین در حوزه مبارزه با فساد بوده است. وجود

قوانین متعدد ضدفساد، بدون اجرای یکسان و قاطع، نه تنها مانع فساد نشده، بلکه گاه به پیچیدگی نظام اداری و افزایش فرصت‌های سوءاستفاده انجامیده است.

حاکمیت قانون یکی از ارکان اصلی حکمرانی خوب است و اجرای کامل آن زمینه پیشگیری از فساد را فراهم می‌کند (North, 1990). در ایران، در سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۸، تعدد قوانین و مقررات متناقض، طولانی بودن فرآیندهای قضایی و نبود انسجام نهادی موجب شد که اجرای قانون به صورت ناقص انجام شود (دادگر، ۱۳۸۶).

تعدد قوانین و دستورالعمل‌ها موجب سردرگمی مدیران و کارکنان شد و امکان سوءاستفاده از ابهامات قانونی برای رانت‌جویی فراهم شد. همچنین، طولانی بودن رسیدگی قضایی به پرونده‌های فساد، اثر بازدارندگی قوانین را کاهش داد و اعتماد عمومی به نظام حقوقی و اجرایی را تضعیف کرد (Rose-Ackerman, 1999).

از سوی دیگر، تغییر مکرر مقررات و دستورالعمل‌ها در حوزه اقتصادی و اداری، نوسان قانونی ایجاد کرد و باعث شد فعالان اقتصادی و مدیران برای مقابله با عدم قطعیت‌های قانونی از روابط غیررسمی استفاده کنند. به طور کلی، ضعف حاکمیت قانون در این دوره نشان داد که بدون اجرای منسجم و یکپارچه قوانین، مبارزه با فساد به طور پایدار امکان‌پذیر نیست (بانک جهانی، ۱۳۸۶).

۵-۴- تمرکزگرایی و ضعف مشارکت عمومی

از منظر حکمرانی خوب، مشارکت شهروندان، رسانه‌ها و جامعه مدنی در نظارت بر عملکرد دولت، نقشی کلیدی در کنترل فساد دارد. در ایران، ساختار نسبتاً متمرکز تصمیم‌گیری و محدودیت نقش نهادهای مدنی مستقل، موجب کاهش مشارکت مؤثر عمومی در فرآیند مبارزه با فساد شده است.

در بازه زمانی مورد بررسی، رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد با محدودیت‌های حقوقی و عملی متعددی مواجه بوده‌اند که توان آن‌ها را در افشای فساد و مطالبه‌گری کاهش داده است. این در حالی است که تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد مشارکت فعال جامعه مدنی و حمایت حقوقی از افشاگران فساد، از مؤثرترین ابزارهای حکمرانی خوب در مهار مفاسد اقتصادی و اداری است.

۵-۵- تعارض منافع و ناکارآمدی ساختار اداری

یکی دیگر از آسیب‌های جدی حکمرانی در ایران، نبود نظام جامع مدیریت تعارض منافع است. هم‌زمانی نقش‌های تصمیم‌گیر، ناظر و مجری در برخی نهادها و مناصب، زمینه بروز فساد و سوءاستفاده از قدرت را فراهم کرده است. در دوره ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۱، تعارض منافع به عنوان یک مسئله نهادی کمتر مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته و همین امر، کارآمدی اقدامات ضدفساد را کاهش داده است.

علاوه بر این، پیچیدگی و بوروکراسی گسترده نظام اداری، فرآیندهای طولانی و غیرشفاف، و اختیارات گسترده برخی مقامات، از جمله عواملی بوده‌اند که با اصول کارآمدی و اثربخشی حکمرانی خوب در تعارض قرار داشته‌اند.

۵-۶- تأثیر عوامل اقتصادی و ساختاری

وابستگی بالای اقتصاد ایران به درآمدهای نفتی در دوره مورد مطالعه، نقش مهمی در تضعیف حکمرانی خوب ایفا کرده است. اقتصاد رانتی، به‌طور ساختاری مستعد فساد است؛ زیرا تخصیص منابع عمدتاً از طریق تصمیمات اداری و نه سازوکارهای رقابتی بازار صورت می‌گیرد. این وضعیت، انگیزه پاسخگویی و شفافیت را کاهش داده و امکان نظارت عمومی را محدود می‌کند.

در چنین شرایطی، حتی اصلاحات قانونی و نهادی نیز بدون تغییر در ساختارهای کلان اقتصادی، تأثیر محدودی در مبارزه پایدار با فساد خواهند داشت.

آسیب‌شناسی نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد در ایران طی سال‌های ۱۳۸۷ تا ۱۳۸۸ نشان می‌دهد که مشکل اصلی، نه فقدان کامل قوانین یا نهادهای نظارتی، بلکه ضعف در اجرای اصول حکمرانی خوب به‌صورت یکپارچه و نظام‌مند بوده است. شفافیت ناکافی، پاسخگویی محدود، اجرای گزینشی قوانین، مشارکت ضعیف جامعه مدنی، تعارض منافع نهادی و ساختار اقتصادی رانتی، همگی عواملی هستند که اثربخشی حکمرانی خوب در مقابله با فساد را کاهش داده‌اند.

بر این اساس، مبارزه مؤثر با فساد در ایران مستلزم گذار از رویکردهای مقطعی و واکنشی به سمت اصلاحات ساختاری مبتنی بر حکمرانی خوب است؛ اصلاحاتی که هم‌زمان ابعاد حقوقی، نهادی، اقتصادی و فرهنگی را دربر گیرد.

۵-۷- تمرکز قدرت و ضعف نظارت نهادی

تمرکز قدرت در ساختار اجرایی دولت، یکی از موانع اصلی تحقق حکمرانی خوب است. تمرکز بالای تصمیم‌گیری موجب می‌شود که نظارت محلی و منطقه‌ای محدود شود و نهادهای نظارتی نتوانند به شکل مؤثر عمل کنند (Johnston, 2005). در ایران در سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۸، بسیاری از تصمیمات اقتصادی و اداری در سطح دولت مرکزی اتخاذ می‌شد و استقلال نهادهای نظارتی محدود بود. این وضعیت باعث کاهش اثر بازدارندگی نظارت‌ها و افزایش احتمال فساد شد (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳).

نهادهای نظارتی مختلفی در کشور وجود داشتند، اما هماهنگی میان آنها به شکل کافی برقرار نبود و برخی پرونده‌های فساد دیر یا ناقص رسیدگی می‌شدند. علاوه بر این، فقدان دسترسی به اطلاعات دقیق و به‌روز نیز کارآمدی نهادهای نظارتی را محدود می‌کرد. به این ترتیب، تمرکز قدرت و ضعف نظارت نهادی، از عوامل مهم استمرار فساد در ایران محسوب می‌شوند.

۴-۵- پیچیدگی بوروکراسی اداری

پیچیدگی ساختار بوروکراسی اداری موجب می‌شود که فرآیندهای اداری طولانی و ناکارآمد شوند و زمینه فساد افزایش یابد (Tanzi, 1998). در ایران در دوره مورد بررسی، فرآیندهای اداری با مشکلاتی مانند تعدد مجوزها، طولانی بودن زمان ارائه خدمات و تمرکز اختیارات مواجه بود.

این شرایط باعث شد که ارباب‌رجوع برای تسریع در امور خود به روابط غیررسمی یا پرداخت رشوه روی آورند. علاوه بر این، نبود سیستم‌های الکترونیکی گسترده برای ارائه خدمات دولتی مانع از نظارت دقیق بر عملکرد کارکنان شد.

بنابراین، اصلاح بوروکراسی و ساده‌سازی فرآیندهای اداری، از الزامات تقویت حکمرانی خوب و کاهش فساد محسوب می‌شود (بانک جهانی، ۱۳۸۶).

۵-۵- ضعف مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها

حضور فعال جامعه مدنی و رسانه‌ها در نظارت بر حکومت، یکی از ارکان مهم حکمرانی خوب است (UNDP, 1997). در ایران در سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۸، سازمان‌های مردم‌نهاد در حال شکل‌گیری بودند و رسانه‌ها نیز محدودیت‌هایی داشتند که مانع ایفای نقش مؤثر آنها در کشف و افشای فساد شد (خضری، ۱۳۸۸).

ضعف مشارکت عمومی باعث شد که بخشی از فساد اداری و اقتصادی دیر شناسایی شود و نهادهای رسمی نتوانند به‌طور کامل بر عملکرد دولت نظارت کنند. تجربه جهانی نشان می‌دهد که جامعه مدنی فعال و رسانه‌های مستقل، یکی از ابزارهای بازدارنده فساد هستند و می‌توانند مکمل نهادهای رسمی باشند (Rose-Ackerman, 1999).

بنابراین، محدودیت در مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها، یکی دیگر از آسیب‌های حکمرانی خوب در ایران در این دوره بوده است. در نهایت می‌توان تحلیل نمود که بررسی وضعیت حکمرانی خوب در ایران طی سال‌های ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۸ نشان می‌دهد که مهم‌ترین عوامل محدودکننده تحقق این اصول عبارت‌اند از:

- ضعف حاکمیت قانون و اجرای ناقص مقررات (دادگر، ۱۳۸۶)
- محدودیت شفافیت اقتصادی و اداری (خضری، ۱۳۸۸)
- تمرکز قدرت و ضعف نظارت نهادی (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۳)
- پیچیدگی بوروکراسی اداری (Tanzi, 1998)
- محدود بودن مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها (UNDP, 1997)

این آسیب‌ها نشان می‌دهند که مبارزه پایدار با فساد بدون اصلاح ساختارهای نهادی و تقویت عناصر حکمرانی خوب امکان‌پذیر نیست. برای کاهش فساد، لازم است اصلاحاتی شامل افزایش شفافیت، تقویت پاسخگویی و حاکمیت قانون، ساده‌سازی فرآیندهای اداری و گسترش مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها صورت گیرد.

نتیجه‌گیری نهایی و رآئه پیشنهادات:

الف- نتیجه‌گیری:

تحلیل وضعیت حکمرانی خوب و مبارزه با فساد در ایران نشان می‌دهد که طی دهه ۱۳۷۸ تا ۱۳۸۸، تلاش‌های متعددی برای مقابله با فساد اقتصادی و اداری انجام شده است، اما این اقدامات به دلیل وجود آسیب‌های ساختاری و نهادی، نتوانستند به شکل کامل و پایدار موفقیت‌آمیز باشند. بررسی تجربیات این دوره نشان می‌دهد که مبارزه با فساد صرفاً نیازمند سیاست‌های مقابله‌ای و نظارتی نیست، بلکه مستلزم اصلاحات جامع در نظام حکمرانی و تقویت عناصر کلیدی آن است.

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، ضعف حاکمیت قانون و اجرای ناقص مقررات بود. قوانین و دستورالعمل‌های متعدد و گاه متناقض، فرآیندهای اداری و اقتصادی را پیچیده و پرابهام می‌کرد و این شرایط فرصت مناسبی برای سوءاستفاده و رانت‌جویی ایجاد می‌کرد. همچنین، طولانی بودن روندهای قضایی و اداری باعث کاهش اثر بازدارندگی قوانین شد و اعتماد عمومی به نظام اداری و قضایی را تضعیف نمود. این موضوع نشان می‌دهد که بدون ثبات، انسجام و شفافیت قانونی، مبارزه با فساد نمی‌تواند به شکل مؤثر اجرا شود.

چالش دیگر، محدودیت شفافیت اطلاعاتی و نبود دسترسی عمومی به داده‌ها و تصمیمات اقتصادی و اداری بود. نبود شفافیت، امکان نظارت عمومی و رسانه‌ای را کاهش داد و زمینه گسترش فساد اقتصادی و اداری را فراهم کرد. همچنین، پیچیدگی بوروکراسی و طولانی بودن فرآیندها باعث شد که افراد برای تسریع امور خود به روابط غیررسمی و حتی پرداخت رشوه متوسل شوند. این شرایط نشان‌دهنده آن است که شفافیت و ساده‌سازی فرآیندهای اداری از الزامات حیاتی تحقق حکمرانی خوب هستند.

تمرکز قدرت در سطوح بالای دولت و ضعف هماهنگی میان نهادهای نظارتی، یکی دیگر از عوامل مؤثر بر استمرار فساد بود. تمرکز بالای تصمیم‌گیری موجب کاهش نقش نهادهای محلی و محدود شدن اثر بازدارندگی نظارت‌ها شد. به علاوه، مشارکت ناکافی جامعه مدنی و محدودیت فعالیت رسانه‌ها مانع شکل‌گیری نظارت اجتماعی و فشار افکار عمومی بر نهادهای دولتی شد. در نتیجه، نظام حکمرانی ایران در این دوره توانایی لازم برای مقابله جامع و پایدار با فساد را به دست نیاورد.

با توجه به این یافته‌ها، می‌توان نتیجه گرفت که مبارزه مؤثر با فساد مستلزم اتخاذ رویکردی فراگیر است که همزمان ساختارهای نهادی و عملکردی دولت را اصلاح کرده و اصول حکمرانی خوب را تقویت نماید. این اصول شامل شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون، عدالت در تصمیم‌گیری، ساده‌سازی فرآیندهای اداری و تقویت مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها هستند. تجربه ایران نشان می‌دهد که اقدامات جزیره‌ای و کوتاه‌مدت نمی‌توانند فساد را ریشه‌کن کنند، بلکه اصلاحات ساختاری، سیاست‌های بلندمدت و هماهنگی میان نهادها، پیش‌شرط‌های ضروری تحقق حکمرانی خوب و کاهش فساد هستند.

در پایان، می‌توان تأکید کرد که تجربه ایران در این دهه، درس مهمی برای سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی دارد: بدون تقویت اصول حکمرانی خوب و ایجاد سازوکارهای مؤثر نظارت و پاسخگویی، حتی وجود قوانین و نهادهای نظارتی کافی نیز نمی‌تواند مانع از استمرار فساد شود. از این رو، طراحی و اجرای سیاست‌های جامع، شفاف و هماهنگ که همزمان اصلاحات ساختاری، افزایش پاسخگویی و مشارکت فعال جامعه مدنی را دنبال کنند، بهترین راهکار برای کاهش فساد و ارتقای کارآمدی دولت است.

ب- پیشنهادات

بر اساس یافته‌های این مطالعه، برای تقویت نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد در ایران، مجموعه‌ای از پیشنهاد‌های عملی و سیاستی ارائه می‌شود:

۱- تقویت حاکمیت قانون و ثبات مقررات

- اصلاح و یکپارچه‌سازی قوانین و مقررات اداری و اقتصادی به منظور کاهش ابهام و تضاد قانونی.
- افزایش سرعت رسیدگی به پرونده‌های فساد و بهبود کارآمدی دستگاه قضایی به منظور اثر بازدارندگی بیشتر.
- تدوین دستورالعمل‌های روشن و شفاف برای تمامی فرآیندهای اداری و اقتصادی.

۲- افزایش شفافیت و دسترسی عمومی به اطلاعات

- ایجاد سامانه‌های الکترونیکی شفاف برای ثبت و انتشار اطلاعات اقتصادی، قراردادهای، تخصیص بودجه و پروژه‌های دولتی.
- تقویت انتشار گزارش‌های مالی و عملکردی سازمان‌ها به شکل قابل دسترسی برای عموم مردم و رسانه‌ها.
- تشویق نهادهای دولتی به ارائه اطلاعات به شکل باز و قابل رصد، به ویژه در پروژه‌های بزرگ اقتصادی.

۳- تقویت نهادهای نظارتی و کاهش تمرکز قدرت

- توزیع اختیارات تصمیم‌گیری در سطوح محلی و منطقه‌ای برای افزایش اثر بازدارندگی نظارت.
- ایجاد هماهنگی میان نهادهای نظارتی و طراحی سازوکارهای موثر برای رصد فعالیت‌های دولتی و اقتصادی.
- تقویت استقلال و قدرت تصمیم‌گیری نهادهای نظارتی برای برخورد با فساد بدون وابستگی سیاسی.

۴- ساده‌سازی فرآیندهای بوروکراسی و توسعه دولت الکترونیک

- کاهش مراحل و پیچیدگی فرآیندهای اداری و اقتصادی برای جلوگیری از ایجاد فرصت‌های فساد.

- توسعه دولت الکترونیک و ارائه خدمات غیرحضور برای افزایش شفافیت و کاهش ارتباطات غیررسمی.
- آموزش کارکنان دولتی در زمینه استفاده صحیح از فناوری‌های اطلاعاتی و پاسخگویی به مردم.
- ۵- گسترش مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها
- حمایت از فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه نظارت بر عملکرد دولت و اطلاع‌رسانی فساد.
- تقویت نقش رسانه‌های مستقل در کشف و انتشار اطلاعات مربوط به سوءاستفاده‌های اداری و اقتصادی.
- تشویق مشارکت شهروندان از طریق نهادهای مشورتی، سیستم‌های بازخورد و مکانیزم‌های شکایت و پیگیری عمومی.
- ۶- توسعه فرهنگ پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری
- آموزش مدیران و کارکنان دولت درباره اهمیت اخلاق حرفه‌ای و پاسخگویی.
- ایجاد سازوکارهای تشویقی برای رفتار شفاف و پاسخگو و اعمال مجازات‌های متناسب برای تخلفات.
- ترویج ارزش‌های شفافیت و عدالت در سازمان‌ها به‌عنوان بخشی از فرهنگ نهادی.
- پیاده‌سازی این پیشنهادها می‌تواند نقش حکمرانی خوب در ایران را تقویت کند، فساد اداری و اقتصادی را کاهش دهد و اعتماد عمومی به نهادهای دولتی را افزایش دهد. توجه به این موارد به‌ویژه در دوره‌های برنامه‌ریزی و اصلاحات ساختاری می‌تواند موجب تحقق توسعه پایدار و افزایش کارآمدی نظام اداری کشور شود.

فهرست منابع:

الف- منابع فارسی

- ۱- اسدی، محمدرضا. (۱۳۹۰). بررسی نقش شفافیت و پاسخگویی در کاهش فساد اداری در ایران. مجله پژوهش‌های مدیریت و برنامه‌ریزی دولتی، ۶(۲)، ۱-۲۸.

- ۲- حسینی، علی. (۱۳۸۹). حکمرانی خوب و توسعه پایدار در ایران. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۳- محمدی، سیدحسن. (۱۳۸۸). نهادهای سازی حاکمیت قانون و مبارزه با فساد اداری. فصلنامه علوم سیاسی و حکمرانی، ۴(۱)، ۴۵-۷۰.
- ۴- نظری، فاطمه. (۱۳۹۱). تحلیل تطبیقی مؤلفه‌های حکمرانی خوب در کشورهای در حال توسعه و ایران. مجله علوم انسانی و مدیریت دولتی، ۸(۳)، ۱۵-۴۰.
- ۵- کاظمی، رضا. (۱۳۸۷). شفافیت و پاسخگویی در نظام اداری ایران: چالش‌ها و راهکارها. تهران: انتشارات سمت.
- ۶- جهانگیری، مهدی. (۱۳۸۵). بررسی اثرات فساد اداری بر توسعه اقتصادی ایران. مجله اقتصاد و مدیریت دولتی، ۲(۲)، ۵۳-۷۹.
- ۷- احمدی، ناصر. (۱۳۸۴). نقش نهادهای نظارتی در کنترل فساد اداری: مطالعه موردی ایران. تهران: انتشارات پژوهشگاه قوه قضاییه.
- ۸- دادگر، یوسف. (۱۳۸۶). اقتصاد بخش عمومی. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- ۹- خضری، محمد. (۱۳۸۸). فساد اداری و راهکارهای مقابله با آن در ایران. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
- ۱۰- قلی‌زاده، علیرضا. (۱۳۸۷). حکمرانی خوب و توسعه پایدار. تهران: نشر نی.
- ۱۱- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور. (۱۳۸۳). برنامه اصلاح نظام اداری ایران. تهران: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

ب- منابع لاتین

- 12- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, & Zoido-Lobaton, Pablo. (1999). Governance matters. World Bank Policy Research Working Paper No. 2196. Washington, DC: World Bank.
- 13- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, & Mastruzzi, Massimo. (2005). Governance matters IV: Governance indicators for 1996-2004. World

-
- Bank Policy Research Working Paper No. 3630. Washington, DC: World Bank.
- 14- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart, & Mastruzzi, Massimo. (2009). Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators, 1996–2008. World Bank Policy Research Working Paper No. 4978. Washington, DC: World Bank.
- 15- Rose-Ackerman, Susan. (1999). Corruption and government: Causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press.
- 16- Johnston, Michael. (2005). Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- 17- Tanzi, Vito. (1998). Corruption around the world: Causes, consequences, scope, and cures. IMF Staff Papers, 45(4), 559–594.
- 18- World Bank. (1992). Governance and development. Washington, DC: World Bank.
- 19- OECD. (2004). Public sector integrity: A framework for assessment. Paris: OECD Publishing.
- 20- OECD. (2007). Integrity in public procurement: Good practice from A to Z. Paris: OECD Publishing.
- 21- United Nations Development Programme (UNDP). (1997). Governance for sustainable human development. New York: UNDP.
- 22- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2004). United Nations Convention against Corruption. New York: United Nations.
- 23- Transparency International. (2010). Corruption perceptions index 2010. Berlin: Transparency International