

نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد

محمد نادری ملکشاه^۱

چکیده

فساد، پدیده نوینی نیست و رشد، تکوین و توسعه آن قدمتی به اندازه تاریخ اجتماع‌های انسانی و تاریخ سازمان‌ها و نهادها دارد. به طور کلی، همه اجتماع‌های اداری دارای سطوح و لایه‌هایی از فساد بوده‌اند و به جرأت می‌توان ادعا کرد که در تاریخ حیات انسانی، نمی‌توان مقطعی را یافت که عاری از اشکال فساد باشد. از این روی، باید اذعان کرد که فساد پدیده‌ای همه‌گیر و جهانی است. امروزه هیچ کشوری، حتی دموکرات‌ترین، آزادترین و توسعه‌یافته‌ترین کشورها نیز نظام اداری کشورشان را از تمامی جهات دارای سلامت اداری کامل نمی‌دانند یعنی تمامی سیستم‌های اداری دنیا دارای درجات، سطوح و لایه‌هایی از فساد هستند. دسترسی به اطلاعات، آموزش عمومی و ارتقاء سطح آگاهی، تجهیز رسانه‌ای، نهادهای مدنی و گزارش دهی و حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد را می‌توان از جمله تدابیر مهم پیش‌گیری اجتماعی از فساد دانست. در همین راستا، مردم در قالب نهادهای مدنی آگاه از مسایل و تصمیم‌های تأثیرگذار حکومتی در موقعیتی قرار می‌گیرند که بر رفتار کارگزاران بخش عمومی نظارت کرده و زمینه‌های ارتکاب فساد را از آنان سلب خواهند کرد. با این تفاسیر می‌توان این نتیجه‌گیری را نمود که در آموزش عمومی و ارتقاء سطح آگاهی، اطلاعات به صورتی فعال منتشر می‌شود. در این راستا نهادهای مدنی نیز با هدف همراه کردن جامعه مدنی و اعضای فعال در آن با سازوکارهای مقابله با فساد و با خط مشی گزارش دهی و حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد، تلاش می‌کنند تا مردم به همکاری با نهادهای مقابله با فساد ترغیب شوند. این نوشتار ابزارها و شیوه‌های تحقیق پیشگیری از فساد را با تأکید بر نهادهای مدنی مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد.

واژگان کلیدی: فساد، نهادهای مدنی، آموزش عمومی، دسترسی به اطلاعات، بازرسی و نظارت

مقدمه:

بنابر شواهد موجود، هر چه به اواسط سده بیست و یکم نزدیک می شویم، موضوع فساد به عنوان یکی از مسایل فراگیر این قرن، اهمیت بیش تری می یابد. هر کشور با هر سطحی از توسعه در تمام طیف های سیاسی تحت تأثیر رسوایی های فساد قرار می گیرد هر چند سطوح آن در کشورهای مختلف از یکدیگر تفاوت دارد و تحت تأثیر پارامترهای متفاوتی است (هیوود، ۱۳۸۱: ۱۷). ایران در مقایسه با کشورهای دیگر و از دیدگاه بین المللی در رتبه های بالای فساد قرار دارد. بر اساس بررسی های موجود، ایران جزو فسادپذیرترین کشورهای دنیاست؛ مانند اوایل انقلاب که بسیاری از مسوولان معتقد بودند فساد از روابط آزاد اقتصادی و گسترش سرمایه داری و بازار نشأت می گیرد ممکن است هنوز هم افرادی حتی در رده های بالای مدیریتی قرار داشته باشند که معتقد باشند فساد فقط در جوامع غربی یا سرمایه داری وجود دارد و در ایران فقط لایه هایی از فساد وجود دارد که می توان با برخورد های قهری یا حذف افراد ناصالح و فاسد آن را ریشه کن کرد. اما وضعیت نگران کننده تر از دستگیری و بازداشت تنی چند از افراد فاسد است. فساد در ایران بیش از آنکه جنبه ظاهری و سطحی داشته باشد، باطنی، عمیق و سیستماتیک است. نبود پاسخگویی و شفافیت و عدم اتخاذ راهبردی جامعه از عوامل اصلی عدم کنترل فساد در کشور است و برنامه ریزی جدی مبارزه با فساد در کشور، نیازمند عزم جدی در اصلاح و تعبیه برخی مکانیسم های کارآمد کنترلی، نظارتی و افزایش پاسخگویی و شفافیت است. نظریاتی نیز در این زمینه مطرح است که از آن جمله می توان به نظریه دولت کوچک، دولت کارآفرین، دولت مدیرتی، نظریه کارگزاری و نظریه انتخاب عمومی اشاره کرد. راه حلی که به عنوان یک الگو در این نوشتار ارایه خواهد شد؛ الگوی بهره گیری از نهادهای مدنی است. الگویی که به توصیف نقش نهادهای مدنی، ویژگی های اجزای آن و تعامل آن ها با سایر بخش های دولتی می پردازد و در این راستا پروسه ای را تبیین می کند که در جلوگیری و کاهش فساد تأثیر گذار است. بررسی سیر تاریخی مشارکت مردم در نهادهای مدنی در دوره قبل از انقلاب اسلامی نشان می دهد که همواره اداره امور کشور بر مبنای سیستم تمرکز استوار بوده و حکومت سلطنتی با پشتوانه خارجی ها و البته سلطه خویش اداره امور را در اختیار داشته است؛ البته در اینجا لازم است که مابحث سنتی مشارکت مردم را از بحث علمی آن جدا کرده چون از دیرباز مردم ایران به گونه های مختلف در مساجد، تکیه ها، هیأت های مذهبی، تعزیه ها و ... نسبت به نهادهای مدنی مشارکت عام داشته اند که نقد و بررسی این مقوله عظیم در این تحقیق نمی گنجد. اگر انقلاب مشروطیت را به عنوان نقطه عطف تاریخ ایران مدنظر قرار دهیم، در می یابیم که قوانین و مقرراتی

که نشان از سپردن اختیارات و مشارکت به مردم در اداره نسبی امور تا قبل از انقلاب مشروطه وجود نداشت. در دوران پهلوی نیز شکل حکومت، سلطنت استبدادی بوده به نحوی که مقام سلطنت، خود را بالاترین فرد و نظر مستشاران خارجی را بهترین نظر می دانسته است؛ بنابراین در این نظام نیز جایی برای مشارکت مردم به معنای واقعی کلمه در اداره امور باقی نمی ماند تا به دنبال آن قوانین و مقرراتی در خصوص مشارکت آنان در جامعه مدنی آن روز تصویب و اجرا شود.

فرضیه اصلی و متغیرهای پژوهش:

همان طور که در مقدمه اشاره شد، مسأله اصلی که در این پژوهش هدایت کننده کار ما خواهد بود، نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد است. با توجه به این پرسش که نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد چه نقشی دارند؟ فرضیه اصلی پژوهش را می توان این طور بیان کرد: رابطه دوسویه دولت و نهادهای مدنی تأثیر قابل توجهی در پیشگیری از فساد دارد. با عنایت به فرضیه فوق، در پژوهش حاضر ضمن تعریف و سنخ شناسی فساد؛ به تاریخچه مبارزه با فساد در ایران، نهادهای مدنی، مقوله جامعه پذیری گزارش دهی و در نهایت تبیین نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد می پردازد.

کلیات و چارچوب نظری:

اهمیت درک دقیق و عمیق مفاهیم و ارایه یک چارچوب نظری جامع و مانع، امروزه تا آنجا مورد توجه قرار گرفته که برخی اندیشه گران و فلاسفه (مانند هرمنوتیسین ها و زبان شناسان) بر این باورند که بدون پرداختن به این مهم نمی توان بحثی علمی کرد. کلمات معمولاً یک معنای لغوی و یک معنای اصطلاحی دارند و بین کاربرد عامیانه آن ها با کاربرد کلاسیک و علمی شان تفاوت وجود دارد. مهم تر آن که گاه بر سر تعاریف نیز بین متخصصان اختلاف بروز می کند. اینجا است که در هر نوشته علمی ضرورت دارد نخست، برخی مفاهیم مهم علمی و به اصطلاح کلیدی که احتمالاً محل اختلاف است توسط نویسنده تعریف شود تا خواننده بداند که در آن نوشتار چه معنایی از آن اصطلاح مورد نظر است.

فساد:

فساد امری است نسبی و در حقیقت با نظام ارزش های یک جامعه ارتباط پیدا می کند. اطلاق فساد به رفتار خاص با ارزش های فرهنگی و اجتماعی و درجه تحمل جامعه ارتباط می یابد و یک

فرد زمانی فاسد خوانده می شود که رفتارش از رفتار عادی و مورد قبول جامعه متبوعش منحرف شده باشد (زاهدی ۱۳۸۷: ۲۲۲).

واژه فساد و مشتقات آن نیز ۵۲ بار در قرآن بکار رفته است. فساد و افساد در آیات مختلف قرآن مجید با گناهان مختلفی که غالباً جنبه مصداقی دارد، ذکر شده که بعضی از این گناهان فوق العاده بزرگ و بعضی از آن کوچک تر است مثلاً گاهی فساد هم ردیف با جنگ با خدا و پیامبر آمده (مائده: ۳۳) و گاهی هم ردیف با هلاک کردن انسان ها و زراعت ها (حرث و نسل) (بقره: ۲۰۵) و زمانی در کنار قطع پیوندهایی که خدا به آن فرمان داده (بقره: ۲۷) و گاه در کنار برتری جویی و سرکشی قرار گرفته است (قصص: ۸۳). گاه فرعون را مفسد می شمارد (یونس: ۹۱) و گاه آن را هم ردیف کم فروشی بیان داشته (هود: ۸۵) و زمانی هم کلمه فساد در روی زمین، در مورد سرقت بکار رفته (یوسف: ۷۳) و بالاخره گاهی به معنای به هم ریختن نظام عالم هستی و جهان آفرینش آمده است (انبیاء: ۲۲).

در دهه های اخیر، برخی از صاحب نظران به عللی که اکنون منسوخ شده، وجود و شیوع فساد را تسهیل کننده و «گریس» توسعه می دانستند و مدعی بودند که فساد و انجام مصداقی آن، راهی مؤثر برای دور زدن مقررات مزاحم و دست و پاگیر در نظام غیر اثربخش است و از طرفی فساد، این امکان را به کسانی که وقت آن ها با ارزش است می دهد تا به طور مستقیم به اول صف بیایند یا تقدیم پروژه به شرکت هایی که سودآورترین هستند صورت گیرد؛ بنابراین می توانند بالاترین رشوه ها را بدهند تا به ثمر بخش تری برسند (Huntington, 1968: 385). این گروه به هیچ وجه ضایعات اخلاقی، اجتماعی و اقتصادی ناشی از فساد را در نظر نمی گیرد. اینان فراموش می کنند که فساد، نوعی سرقت از منابع عمومی و به نوعی، مخرب اقتصاد جامعه است و تخصیص استعدادهای نادرست صورت می گیرد و افراد فاسد تصمیم های نادرستی می گیرند زیرا ترجیح می دهند از طرح های زیر استاندارد، پیچیده، پرهزینه و سرمایه بر حمایت کنند و در عوض، آسان تر بتوانند مبالغ هنگفتی را به سود خود به دست آورند.

انواع فساد:

در یک دسته بندی فساد به دو نوع اداری و سیاسی تقسیم می شود. فساد سیاسی یا کلان در بالاترین سطوح دستگاه سیاسی رخ می دهد. منظور از این نوع فساد، معامله با افراد بلند پایه ای است که از سمت و مقام خود برای به دست آوردن روش های کلان از شرکت های ملی و بین المللی یا داوطلبان پروژه ها و قراردادها استفاده می کنند یا مبالغ هنگفتی را از خزانه داری عمومی به نفع خود اختلاس و به حساب

بانکی خود واریز می کنند. این نوع فساد معمولاً توسط سیاستگذاران سر می زند و آن ها گروه افراد معدودی هستند که قدرت سیاسی را در یک کشور در دست دارند و تصمیمات مهم کشوری را اتخاذ می کنند. اما فساد اداری که به آن فساد مالی سطح پایین یا سطح خیابانی نیز گفته می شود، همان است که هر روز در برخورد با مدیران عمومی در بخش هایی مانند دادگستری ها، شهرداری ها، پلیس، گمرک و... آن را تجربه می کنند (منصورنژاد، ۱۳۸۴: ۸).

جامعه مدنی:

آن چه امروز از آن به جامعه مدنی یاد می شود بر اصل جامعه پذیری و ارتباط افقی میان افراد جامعه مبتنی می باشد. به عبارت دیگر آحاد و اجزای متنوع و متفاوت جامعه برای آن که بتوانند با انس و الفت بیش تر در کنار هم زندگی کنند و از امنیت و آسایش نسبی برخوردار گردند، تدابیری در پیش می گیرند که نه تحمیلی و از جانب دولت بلکه از توافق و تفاهم جمعی حاصل شده باشد. بنابر این می توان چنین نتیجه گرفت که در جامعه مدنی افراد ضمن حفظ تفاوت های فردی یا گروهی خود، در زمینه کارکرد خود در چارچوب حدود و ضوابطی که قانون تعیین می کند، آزاد هستند. این نوع جامعه پدیده عصر مدرنیسم و عقل باوری است که در آن مناسبت ها قانونی، جای روابط سنتی بین افراد را می گیرد (علمداری، ۱۳۷۶: ۲۲).

آنچه در ایران در باب جامعه مدنی رایج گشته است ناظر به دو قرائت از این مفهوم است: قرائت اول که بیش تر در مباحث و مقاله ها و ترجمه های علمی و آکادمیک مطرح شده است، جامعه مدنی را فضایی میان دولت و خانواده معرفی می کند. در این تلقی، هر جامعه در سه لایه کلی تصور می شود: در لایه بالایی، قدرت و دولت و لایه زیرین را افراد منفرد یا شهروندان تشکیل می دهند. لایه بالایی را «حیطه دولتی» و لایه پایینی را «حیطه خصوصی» نام نهاده اند. اما در برخی جوامع یک لایه میانی هم وجود دارد که نه دولتی و نه خصوصی است که آن را گستره یا «حیطه عمومی» و یا اصطلاحاً جامعه مدنی می نامند مانند تشکلات شوراها، اتحادیه های صنفی، فکری و... و همه نهادهایی که بدون توجه به دولت و تغییرات مستمر آن همواره باقی می ماند. بنابر این نگرش، اگر ویژگی اصلی دولت ساخت قدرت آمرانه و تابعیت باشد، در آن صورت جامعه مدنی فاقد چنین ساختی است (بشیریه، ۱۳۷۶: ۳۲۵).

در قرائت دوم از جامعه مدنی که اینک در بین برخی شایع گشته است؛ جامعه مدنی جامعه ای است قانون مدار، مبتنی بر قرارداد های اجتماعی، شفاف، حافظ حقوق افراد، مبتنی بر حاکمیت ملی، توزیع کننده

قدرت در چارچوب احزاب و شوراها و ...؛ مسأله دارای اهمیت در این نگرش این است که جامعه مدنی (چه بخش سیاسی و چه بخش های غیر سیاسی آن) لزوماً ساختاری در مقابل دولت و فعالیت های آن نیست و برعکس حتی می تواند کمک کار دولت نیز باشد. این حیطة به علت ماندگاری خویش در مقایسه با رفت و آمدهای دولت ها می تواند همیشه نقش ناظر و کنترل کننده بر قدرت حاکم و عملکرد آن به مثابه مشوق یا منتقد را بازی کند و هرگاه دولت و قدرت حاکم قصد فرارفتن از حدود خود و زیر پا گذاشتن ملت را داشت، در برابر آن بایستد. از زاویه چنین نگرشی، گرامشی جامعه مدنی را سنگرهای ملت معرفی می کند که دولت برای چیره شدن بر یک جامعه باید آن را فتح کند (گفتگو، خرداد و تیر ۷۶: ۳۶).

نهادهای مدنی:

راز و رمز «دموکراسی توسعه گرا» (لفت ویچ، ۱۳۷۸: ۴۸) و مدیریت حکومت و دولت پاسخگو (هیوز، ۱۳۷۷: ۲۹۴) که اخیراً بر سر زبان ها و قلم های متخصصین است، عمدتاً در چگونگی نظام یا ساختار اداری جوامع بشری نهفته است یعنی تشکیل و عملکرد هر چه بیش تر و بهتر نهادهای مدنی که نقش میانجی بین بخش عمومی و خصوصی را بازی می کنند و در نهایت توسعه را به ارمغان می آورند. نهادهای نوع دوم را سازمان های شهر- پایه می نامند که نهادهای مدنی اغلب از بین آن ها پدیدار می شوند. وظیفه و رسالت این نهادها ایجاد بستری برای تلاقی و تلقین توسعه با مردم سالاری به شمار می رود. به عبارت دیگر نهادهای مدنی، ابزار سازمانی و اداری توسعه و نیز مردم سالاری و برتر از همه دایر کردن کنش متقابل بین این دو پدیده هستند.

شهرهای بزرگی که در ازنای تاریخ یا در گستره جهان، در هر زمان و در هر مکان نماد یا متجسم کننده «تمدن» بوده اند، نمونه های بارز انباشت ارزش های مادی و معنوی فرهنگ معینی به شمار می روند. پیدایی نیازهای اجتماعی پیچیده تر و متکامل تر در آن ها موجبات فراز آمدن انواعی از «سازمان های دومین» گردیده که سکان نحله های تمدن سازی و دوران سازی را در دست گرفته اند. برخورداری از دستاوردهای مدنی و مدنیت این شهرها را به صورت بستر رویش و پرورش اندیشه متعالی در آورده است. اندیشه ها و ارزش هایی که منجر به پروراندن شهروندان آگاه و با وجدانی شود که گفتار، رفتار و کردارشان بالحاظ کردن خود و عدالت انجام پذیرد. «خواستن و توانستن» آنان منجر به تشکیل جامعه ای می شود که در آن، حق و حرمت کلیه افراد (شخصیت های حقیقی) و نهادها و سازمان ها (شخصیت های حقوقی) محفوظ و محترم باشد؛ چه فلسفه و «عیار وجودی» جامعه مدنی در ایجاد و نهادینه کردن حس دیگر خواهی نهفته است.

احزاب:

طبعاً پیدایش گروه‌های متعدد و متنوع اجتماعی موجب افزایش تقاضای مشارکت می‌شود و عمده‌ترین وسیله سازمان دادن مشارکت مردم همان احزاب سیاسی و نظام حزبی هستند. عملکرد اولیه هر حزب شکل دادن به افکار عمومی است. بدون چنین اجتماعی (جذب) هیچ‌گاه امکان ندارد افکار و عقاید پراکنده در جامعه را بتوان بررسی کرد و البته آن افکار و عقاید را به صورت مجموعه‌ای منظم و سازمان یافته در آورد (نقیب زاده، ۱۳۶۸: ۹).

نظام حزبی بن‌مایه سیستم‌های سیاسی امروزی را تشکیل می‌دهد که کاربرد و حوزه عملکرد آن در جامعه به مراتب از نفوذ دیگر ساختارهای سیاسی فراتر می‌رود. در کشورهایی که مخالف ایجاد احزاب و نهادهای مدنی هستند معمولاً انتقاداتی بر ضد احزاب می‌شود که عبارتند از:

(الف) احزاب به فساد و عدم کارایی دستگاه دولتی دامن می‌زنند.

(ب) آن‌ها جامعه را دچار تفرقه می‌سازند و کشمکش‌های گروهی را می‌افزایند.

(ج) کشور را بی‌ثبات و آن را آماده برای نفوذ بیگانگان می‌سازند (هاتینگتون، ۱۳۷۰: ۵۸۶).

البته برآستی نمی‌توان عملکرد ناپسند احزاب را در ایجاد تشنج در ایران و یا نپیمودن فرایند تاریخی حزب در ایران را نادیده گرفت، اما با همه این احوال می‌توان به نقش احزاب و نهادهای مدنی برای ایجاد مشارکت مردم در انجام امور مختلف پی برد. احزاب و نهادهای مدنی باعث افزایش رشد و آگاهی عمومی جامعه از نظر اجتماعی و سیاسی می‌شوند و استعدادها و قابلیت‌های افراد جامعه را برای مشارکت در اداره امور کشور بالا می‌برند. با افزایش آگاهی‌های اجتماعی و فرهنگی مردم، از شدت تمرکز امور در مرکز کاسته و اداره امور کشور به طرف عدم تمرکز از طریق مشارکت مردم در اداره امور مختلف سوق داده می‌شود و در نهایت برای نظم و سازماندهی مشارکت مردم در امور؛ نهادهای مختلف مدنی تشکیل می‌شود.

شناختن‌های همکاری مطلوب بین نهادهای مدنی و دولتی:

با توجه به نقش مثبت و مفید نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد و مقابله با آن در راستای پر کردن فاصله میان حاکمیت و جامعه و برقراری ارتباط میان نهادهای عمومی و جامعه مدنی، می‌توان به اعطای نقشی مهم‌تر و مؤثرتر به نهادهای مدنی اقدام کرد. اگر دولت‌ها بر بدبینی مفرط خود درباره اصل و نحوه فعالیت نهادهای مدنی غلبه کنند و خواستار مشارکت هرچه بیش‌تر آن‌ها در اداره جامعه شوند؛ آن‌گاه برقراری اتصال سازمانی و اداری میان نهادهای مدنی و دولتی می‌تواند جامعه حقیقت به خود بپوشد.

در شکل نخست برقراری این اتصال می‌توان تأسیس نهادها و مراجعی خاص را با هدف پیشگیری از فساد و مبارزه با آن متصور شد که با همکاری میان دولت و نهادهای مدنی ایجاد شده است. در واقع، تأسیس نهادهای با هویت دولتی و مدنی مورد توجه قرار گیرد. برای تضمین اثرگذاری مطلوب و مؤثر نهادهایی که از اتصال میان مجموعه‌های دولتی و مدنی به وجود می‌آیند، توجه به عوامل زیر ضروری است:

۱- تخصص‌گرایی

ترکیب اعضای این نهادها باید شامل دامنه‌ای از تخصص‌های لازم و مرتبط با معضل فساد باشد و البته باید به شکل مستمر اطلاعات کافی و روزآمد در اختیار آنان نهاد تا توانایی اعضای پیوسته حفظ و ارتقاء یابد.

۲- جامعیت

در ترکیب اعضای نهادهای مرکب (مدنی و دولتی) تا حد امکان باید نمایندگان از طیف‌های مختلف فعال در عرصه جامعه مدنی حضور داشته باشند.

۳- تجهیز و توانمندسازی

نخستین چالش فراروی فعالیت نهادهای مدنی محدودیت‌هایی است که احتمالاً دولت‌ها به دلیل نگرانی از مورد نظارت قرار گرفتن در مسیر فعالیت این نهادها ایجاد کرده یا اینکه سازمان‌دهی آنان را پرهزینه سازند. برای رفع چنین معضلی باید دولت‌ها را متقاعد کرد که فعالیت‌های نهادهای مدنی اگرچه ممکن است در پاره‌ای از موارد باعث بروز مشکلاتی در امر حاکمیت شود اما به طور کلی و در نهایت، فعالیت این نهادها با تقویت حس اعتماد عمومی به دولت و پر کردن فاصله میان طبقه حاکم و جامعه به تحکیم پایه‌های حاکمیت منجر خواهد شد (همان، ۱۳۸۶: ۹۱).

چالش دیگر ناتوانی در دخالت دادن نمایندگان تمامی گروه‌های اجتماعی ذینفع و ذی‌نفوذ در امر مبارزه با فساد و اداره این نوع مجموعه‌ها است. امکان دارد که صاحبان منافی که به آنان فرصت حضور در چنین نهادهایی داده نشده است در مخالفت با برنامه‌ها و اقدام‌های ضدفساد اصرار ورزند. وجود این اطمینان که چنین نهادهایی تصمیم‌ها مبتنی بر دخالت تمامی گروه‌های ذی‌نفع گرفته می‌شود اعتباری دوچندان به اقدام‌های این نهادها می‌بخشد (Global corruption report; spe- cial focus, 2004: 318).

جامعه‌پذیری گزارش‌دهی و حمایت از نهادهای مدنی:

باید با تشویق کارمندان و شهروندان به ارایه اطلاعات و افشاگری و حمایت از آنان زمینه‌پذیری

از وقوع فساد را فراهم کرد (رهبر، ۱۳۸۱: ۷). فساد مالی و اقتصادی معمولاً در محیط‌های در بسته و اداری صورت می‌پذیرد و اصولاً ماهیت پیچیده‌ای دارد و امکان پنهان‌سازی آن‌ها به نحو گسترده‌ای امکان‌پذیر است. گاهی، فساد زمانی کشف می‌شود که دیگر امکان دستگیری متهم یا متهمان و بازستانی منافع ناشی از فساد وجود ندارد. حمایت از شاهدان و اطلاع‌دهندگان فساد ضرورت می‌یابد زیرا اگر آنان خود را در خطر ببینند یا از پیامدهای احتمالی این رفتار خود بترسند، هرگز حاضر به همکاری و ایفای نقش موثر در این زمینه نیستند (رزا کرمن، ۱۳۸۲: ۳۳۲).

سازو کار گزارش دهی باید به نحوی ترسیم شود که ضمن در دسترس بودن امنیت لازم را نیز داشته باشد. در یک تقسیم‌بندی کلی و با توجه به نهاد مسوول دریافت گزارش‌های می‌توان از دو نوع سازو کار گزارش دهی عمومی نام برد:

۱- سازو کار گزارش دهی داخلی

در این حالت، مرجع دریافت‌کننده گزارش‌ها در داخل همان نهادی است که امکان وقوع فساد در آن می‌رود. بنابراین شاهدان اعم از مراجعان و کارکنان می‌توانند به مرجع واقع در داخل نهاد محل ارتکاب فساد (مانند دفتر حراست و بازرسی) گزارش دهند. در این حالت، مردم و کارکنان آسان‌تر و بهتر می‌توانند وقوع فساد را گزارش دهند.

۲- سازو کار گزارش دهی خارجی

در این حالت، مرجع مسوول دریافت گزارش‌ها خارج از نهاد محل وقوع فساد است. در اینجا، حیطه فعالیت مرجع مزبور گسترده است و کل بخش عمومی را فرا می‌گیرد مراجعی همچون نهادهای تخصصی مقابله با جرم و نهادهای حسابرسی و بازرسی عمومی نمونه‌هایی از این مراجع هستند. به دلیل وجود استقلال بیش‌تر در مراجع خارجی دریافت‌کننده گزارش‌ها و دوری از منابع وقوع فساد، امکان انحراف این سازو کار در برخورد با گزارش‌های دریافتی کم‌تر است (Global corruption report; special focus, 2004: 323).

از سویی دیگر کارآمدی هر چه بیش‌تر سازو کار گزارش دهی منوط به وجود عوامل زیر است که البته توسل به آن‌ها باید پیوسته باشد:

۱- آگاهی و استقلال

اطلاع مراجع مسوول از منابع بالقوه و بالفعل اطلاعاتی که می‌توان از آن‌ها گزارش دریافت کرد در این زمینه بسیار اهمیت دارد. استقلال کافی در مورد حفظ محرمانه بودن روند دریافت گزارش‌ها و رسیدگی به آن‌ها را داشته باشند.

۲- آسان سازی تشریفات گزارش دهی

ضمن حفظ ارزش گزارش از لحاظ کمی و کیفی و به موقع بودن، ساده و شفاف باشد به نحوی که، اطلاع دهندگان فساد در برخورد با آن دچار اشکال و گمراهی نشوند.

۳- بالا بردن آگاهی های مردمی

این آگاهی باید درباره نحوه و چگونگی گزارش فساد و نهادهایی که می توانند به آن ها گزارش دهند باشد. از رهگذر آموزش و تبلیغات رسانه ای می توان اطلاعات مردم را در این زمینه به خوبی افزایش داد و آن ها را به همکاری ترغیب کرد (The global dynamics of corruption, 2002: 48).

در همین راستا به نظر می رسد برای ایجاد حس همکاری میان شاهدان و مطلعین از وقوع فساد و حمایت کامل و مؤثر از گزارش دهندگان فساد، باید قانون جامعی تصویب شود. در تهیه و تدوین این قانون رعایت موارد زیر لازم و ضروری است:

۱- برقراری توازن

با وجود ارزش بسیار سازو کار گزارش دهی، امکان سوء استفاده از آن نیز وجود دارد. گاهی گزارش های همراه با سوء نیت و مغرضانه توسط افرادی که تلاش می کنند تا جرم های خود را پنهان کرده یا با دیگران تسویه حساب شخصی کنند به مراجع مسوول داده می شود که زمینه تعرض به حقوق و آبروی افراد پاک و درست کار را فراهم می کند. برای رهایی از این معضل، باید الزامات قانونی لازم جهت بررسی های دقیق درباره درستی یا نادرستی این گزارش ها وجود داشته باشد و در عمل نیز تازمانی که درستی گزارشی تأیید نشده است از افشاء آن جلوگیری کرد. حتی باید تمهیداتی نیز برای اعاده حیثیت و جبران خسارت از کسانی که مورد اتهام های نادرست قرار گرفته اند مقرر کرد و برای آن افرادی که آگاهانه گزارش های نادرست و خلاف واقع می دهند و به نحوی از سازو کار گزارش دهی سوء استفاده می کنند مجازات هایی در نظر گرفت.

۲- حفظ محرمانگی

برای پیشگیری از بسزه دیدگی گزارش دهندگان بهترین راه، حفظ هویت و مشخصات فرد اطلاع دهنده و محتوای گزارش وی است. در صورتی که چنین کاری در عمل امکان پذیر نباشد یا به هر دلیلی هویت فرد اطلاع دهنده افشا شود باید به سرعت میزان تهدیدی که ممکن است گریبان گیر فرد شود را ارزیابی نمود و اگر تحقق آن تهدید فوری و جدی باشد، امکان انتقال فرد به مکانی امن فراهم شود. حتی می توان تمهیداتی دیگر همچون محافظت فیزیکی، شهادت از راه دور، تغییر محل زندگی و... را برای مراقبت از اطلاع دهندگان فساد پیش بینی کرد (The United Nations Handbook, 2004: 448).

۳- وصف بازدارندگی

این قانون باید تمامی افرادی را که از اطلاع دهندگان به دلیل افشاگری و گزارش دهی شان انتقام گرفته، ضررهای مالی و جانی و حتی آبرویی به آنان وارد کرده مجرم بشناسد و برای آن‌ها مجازات تعیین کند. پیش بینی چنین تمهیدی حاوی پیام بازدارندگی قوی و مؤثر برای کسانی است که قصد انتقام از گزارش دهندگان فساد را در سر می‌پروراند و در عین حال، زمینه بهتر پیش‌گیری از بزه دیدگی گزارش دهندگان را فراهم می‌کند.

۴- جبران خسارت

در این قانون باید تمهیداتی برای جبران ضرر و زیان وارد شده به اطلاع دهنده مقرر شود برای مثال، اگر کارمندی به سبب افشای فساد در نهاد محل کار خود عزل شود، باید حق بازگرداندن او به موقعیت شغلی قبلی به رسمیت شناخته شود (معصومی، ۱۳۸۶: ۱۰۴). یکی از چالش‌هایی که می‌تواند اجرای سازو کار گزارش دهی را با مشکل روبرو سازد عدم اطمینان مردم به مراجع مبارزه با فساد است. اگر باور مردم بر این مبنا قرار گیرد، هرگز همکاری مؤثری با مراجع تحقیق نخواهد کرد و ممکن است کل روند مبارزه با فساد آسیب ببیند.

تعیین نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد:

نقش نهادهای مدنی و مشارکت آنان در شکل دهی به سازو کارهای کنترل اجتماعی که با هدف پیشگیری از فساد و مقابله با آن صورت می‌پذیرد، نقشی بی‌بدیل و ارزشمند است. این نهادها با نظارت خود بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای عمومی دولتی تلاش می‌کنند تا فعالیت آن‌ها را از رهگذر شفاف سازی و به اصطلاح در اتاق شیشه‌ای در معرض نگاه و داوری جامعه قرار دهند (روشنی، بی تا: ۳۲). داوطلبانه بودن فعالیت در این نهادها و پای بندی فراوان اعضای آن‌ها به اصول کاری سبب اثر آفرینی بسیار نهادهای مدنی شده است. نهادهای مدنی خارج از حیطه آموزش رسمی دولتی می‌توانند با ابتکارها و امکانات مردمی گسترده خود قشرهای گوناگون مردم را در زمینه‌های مختلف آموزش دهند و در بالا بردن سطح آگاهی و فرهنگ عمومی تأثیر گذار باشند. همچنین این نهادها می‌توانند در تحریک توجه و حساسیت مردم به حل مشکلات و بحران‌ها بسیار اثر گذار و کارآمد باشند. آن‌ها می‌توانند به بسیج امکانات مردمی در زمینه‌های مختلف از جمله مقابله با فساد کمک شایانی کنند (چاروسه، ۱۳۸۱: ۱۳۴).

در خصوص نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد؛ می‌توان به ذکر نمونه‌هایی جامع از نتایج

اقدامات این نهادها برای مبارزه با فساد و سالم سازی سامانه عمومی اشاره کرد:

۱- کمک به روند آموزش و اطلاع رسانی عمومی

عدم اطلاع مردم از فساد و نحوه وقوع و مبارزه با آن مهم ترین علت اجتماعی ایجاد کننده فساد است که توجه به امر آموزش و اطلاع رسانی می تواند در رفع این مشکل راه گشا باشد. نهادهای مدنی به واسطه اینکه خارج از حوزه آموزش رسمی دولتی فعالیت می کنند و به شکل گسترده ای مورد اعتماد جامعه هستند؛ می توانند با استفاده از ابتکارها و امکانات مردمی خود در زمینه اطلاع رسانی و آگاه سازی جامعه در خصوص فساد و نحوه پیشگیری و مقابله با آن موفق باشند (معصومی، ۱۳۸۶: ۸۴).

۲- برقراری فرهنگ قانون مداری و پرهیز از فساد

ارتکاب فساد در بعضی از مجموعه های فرهنگی، فاقد قبح اجتماعی و نشانگر زیرکی و کیاست افراد است. در واقع، اندیشه های ریشه دار غلط و غیرمنطقی درباره فساد در بعضی از جامعه ها به واسطه حضور در متن جامعه و اطلاع از طرز تفکر اعضای آن و نیز بهره مندی از سرمایه اعتماد عمومی می توانند به خوبی در راستای حاکم کردن فرهنگ قانون مداری و پرهیز از فساد حرکت کرده و زمینه اصلاح باورهای نادرست جامعه را در خصوص فساد فراهم کنند (Global corrup-tion report; special focus, 2000: 25).

۳- کمک به سازو کار گزارش دهی

می توان ادعا کرد که در موفقیت یا عدم موفقیت سازو کار گزارش دهی فساد به مراجع تحقیق بزرگ ترین عامل تعیین کننده همکاری اعضای جامعه مدنی با آن ها است. این نهادها می توانند با تشویق همه جانبه مردم در جهت همکاری با مراجع تحقیق و متقاعد کردن آنان مبنی بر اینکه از رهگذر این همکاری هیچ خطری آن ها را تهدید نخواهد کرد باعث ارتقاء سطح همکاری های مردمی شوند (Global corruption report; special focus, 2000: 30).

۴- پژوهش و بیان دیدگاه های اصلاحی

نهادهای مدنی می توانند با انجام پژوهش های بنیادین در خصوص معضلات و مشکلات جامعه و ارائه نتایج خود به حاکمیت بخش عمومی را در راستای اتخاذ برنامه های کلان و مناسب یاری رسانند. در این حوزه نیز، نتایج تحقیق و پژوهش نهادهای مدنی می تواند به ارتقای شفافیت در عملکرد دولت ها و بالا بردن توان پاسخ گویی آنان کمک کند؛ اموری که در صورت تحقق به کاهش امکان وقوع فساد منجر می شوند (معصومی، ۱۳۸۶: ۸۶).

نتیجه‌گیری:

همان گونه که دیدیم، این نوشتار به تحلیل رابطه نهادهای مدنی و فساد پرداخته است. گفته شد که فساد اشکال مختلفی دارد؛ از فساد مالی تا فساد اخلاقی، سیاسی و اداری که هر یک نقش مخربی بر نظام اجتماعی جامعه ایفا می‌کنند. در بسیاری از کشورها فساد هزینه‌های اقتصادی سنگینی به بار می‌آورد و عملکرد بازارهای آزاد را دچار اختلال می‌کند و در نهایت باعث کندی روند توسعه اقتصادی می‌شود. در همین راستا ما در پژوهش فوق به بررسی نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد با تأکید بر متغیر رابطه دو سویه دولت با نهادهای مدنی پرداختیم. تحلیل مطالب فوق نشان داد که:

۱- برای مبارزه با فساد، صرف در دسترس قرار دادن اطلاعات برای مردم کافی نیست بلکه باید سطح آگاهی مردم را نیز افزایش داده و آن‌ها را برای نظارت بر حوزه‌هایی که ممکن است در معرض فساد قرار بگیرند، آموزش داد. در همین راستا آموزش کارکنان دولتی نیز در زمینه نحوه برخورد با فساد و بیان شیوه‌های گزارش دهی و آگاهی‌دادن به شهروندان در خصوص ماهیت فساد و پیامدهای وخیم آن و تشویق آنان به برقراری ارتباط بدون واسطه با مسوولان امر مبارزه با فساد اقدامی لازم و ضروری است.

برای جلب پشتیبانی عمومی، بهتر آن است که برای عموم اعضای جامعه مدنی ثابت شود که فساد امری زیان‌بار و نامطلوب است. به ویژه در حوزه‌هایی که مردم با دولت تعامل بیش‌تری دارند اهمیت آشنایی آنان با زیان‌های فساد دوچندان است. همچنین، مردم همیشه باید از نحوه و چگونگی اجرای برنامه‌های مبارزه با فساد آگاه باشند تا از این رهگذر امکان جلب همکاری و پشتیبانی آنان از برنامه‌های پیش‌گیرانه و سرکوب‌گرانه در روایی با فساد وجود داشته باشد. باید اطلاعات ویژه‌ای درباره نحوه و چگونگی همکاری با نهادهای تخصصی مبارزه با فساد را در اختیار مردم و کارمندان دولتی گذاشت. آگاهی از قوانین کیفری مقابله با فساد نیز جزء این مؤلفه است. اصولاً انتشار قوانین کیفری می‌تواند حاوی دستورهای پیش‌گیرانه برای مجرمان بالقوه باشد و از این رهگذر هزینه بالای ارتکاب فساد را به آنان گوشزد کرده و آنان را به رعایت درست کاری و صداقت تشویق کند.

از این رو، دولت‌ها موظف هستند به خصوص با استفاده از رسانه‌ها به ویژه رسانه‌های ملی به آموزش مردم برای مبارزه با فساد اهتمام ورزند. رسانه‌های جمعی به واسطه بهره‌مندی از طیف وسیع مخاطبان و سرعت بالای انتقال اخبار و اطلاعات نخستین و مهم‌ترین گزینه برای انتقال پیام‌های ضد

فساد هستند. گزارش فساد در رسانه‌ها مانع اعمال نفوذ افراد برای مسکوت نگاه داشتن رفتارهای فساد و عدم پیش‌گیری از فساد شده و افشای فساد در رسانه‌ها ناگزیر هزینه‌های اجتماعی و سیاسی فساد را برای مرتکبان آن‌ها افزایش می‌دهد. برای برخی از مخاطبان و اقشار خاص، برگزاری همایش، نشست و کارگاه آموزشی فایده‌بخش‌تری دارد. از فواید تمسک به چنین وسایلی امکان برقراری ارتباط دوسویه میان متولیان امر مبارزه با فساد با مخاطبان است. برای دستیابی به این امر، باید همراه با حفظ استقلال دستگاه‌های حکومتی، اعم از دستگاه قضایی، قانونگذار و قوه مجریه؛ نهادهای مدنی را به نظارت بر فعالیت‌های قوای سه‌گانه قادر ساخت. دخالت دادن نهادهای مدنی در برخورد با پدیده فساد، از جمله عناصر اصلی یک راهبرد صرف دانست که نهادهای مدنی را از دولت (که نقش انحصاری مبارزه با فساد را دارد) متمایز می‌سازد.

در نهایت باید با توجه به این واقعیت که نهادهای متولی امر آموزش در جامعه‌های امروزی متفاوت و متغیر اند، ایجاد هماهنگی میان آن‌ها کاری دشوار و نیازمند صرف وقت بسیار است و اگر این هماهنگی به خوبی صورت نپذیرد، امکان دوباره کاری و اتلاف منابع مادی در این زمینه بسیار محتمل است. اصلاح و ارتقاء سطح آگاهی‌های مردمی در مورد معضل فساد و مبارزه با آن امری بسیار پرهزینه، زمان‌بر و دشوار است و نمی‌توان در مدت زمانی کوتاه و انجام چند برنامه موقت در این حوزه به موفقیت چندانی دست یافت. برای موفقیت در این برنامه، توجه به مولفه‌های زمان و تداوم جریان آموزش امری لازم و ضروری است.

۲- می‌توان ادعا نمود که در موفقیت یا عدم موفقیت ساز و کار گزارش دهی فساد به مراجع تحقیق بزرگ‌ترین عامل تعیین‌کننده همکاری اعضای جامعه مدنی با آن‌ها است. نهادهای مدنی و اعضای فعال در آن می‌توانند به خوبی با اعلام موارد وقوع فساد به این ساز و کار کمک کنند و بایستی گزارش‌های رسیده باعث ایجاد تلاش و انگیزه بیش‌تری در مراجع تحقیق شوند و در مقابل هرگونه اهمال یا عدم رسیدگی به گزارش‌ها بایستند. همچنین، این نهادها می‌توانند با تشویق همه‌جانبه مردم در جهت همکاری با مراجع تحقیق و متقاعد کردن آنان مبنی بر اینکه از رهگذر این همکاری هیچ خطری آن‌ها را تهدید نخواهد کرد باعث ارتقاء سطح همکاری‌های مردمی شوند. اما از نگاهی دیگر در برخی فرهنگ‌ها، شهروندان خود را از سوی جامعه تحت فشار می‌بینند و «لو دادن» همشهریان برای آن‌ها لکه‌ننگی به حساب می‌آید. در حقیقت این وظیفه مهم و سازنده بر دوش نهادهای مدنی است که باید برای شهروندان این احساس را ایجاد کنند که این کار آن‌ها در نهایت برای جامعه به عنوان یک کل، مفید است و در صورت عدم گزارش فساد، جامعه و به تبع خود آن‌ها، از تأثیرات

سوء فساد در امان نخواهد بود.

۳- باید میان دولت و نهادهای مدنی ارتباط مناسبی وجود داشته باشد و مردم، دولت و دولتمردان را از آن خود بدانند تا معرفی یک مفسد به دولت، نوعی خیانت به مردم محسوب نشود. همچنین باید برای مردم این اعتماد به وجود آید که در صورت گزارش فساد، اولاً با مفسد به نحو شایسته و عادلانه برخورد خواهد شد و ثانیاً خود آن‌ها خسارتی را متحمل نخواهد شد. در صورتی که دولت بتواند اعتماد مردم را جلب کند؛ افزایش آگاهی و جلب مشارکت مردم را نهادهای مدنی خود متقبل خواهد شد؛ اگرچه نقش حمایتی دولت در افزایش دانش مردم به طور کامل ضروری به نظر می‌رسد.

آنچه باید بدان اذعان داشت این است که رابطه میان دولت و جامعه مدنی در ایران رابطه‌ای متوازن، سالم و رشد یابنده نبوده است. دولت تا پیش از انقلاب هرگز مردم سالار نبوده و از بینش علمی و تولیدی و انضباط لازم و مسوولیت کافی نسبت به جامعه بهره‌ای نداشته است و از سوی دیگر به دلیل عدم تکوین نهادهای واسطه‌ای، همواره این خطر وجود داشت که جامعه بهره‌ای نداشته است و از سوی دیگر به دلیل عدم تکوین نهادهای واسطه‌ای، همواره این خطر وجود داشت که جامعه مدنی نتواند یا نخواهد با دولت به سازشی تاریخی برسد و در صورت نایل نشدن به توازن مورد نظر، جامعه به سوی عدم توازن به گونه‌ای پیش رود که منجر به حرکت ملت بر ضد دولت و احتمالاً سرنگونی آن گردد.

از جمله عوامل مؤثر در تداوم این عدم توازن این است که دولت با استفاده از درآمدهای نفتی حیات اقتصادی مستقلی یافته و در نتیجه خود را موظف ندانسته است به جامعه در مورد اعمال خود جواب پس دهد. این امر مشوق فرهنگ سیاسی و اقتصادی غیرمولد و ضد ارزشی در جامعه بوده و باعث شده است که جامعه مدنی نیز تحول و تکامل پیدا نکند. بنابراین یافتن سازوکارهای کاهش دهنده اتکای دولت بر درآمدهای نفتی و افزایش تکیه بر درآمدهای نفتی ناشی از تولید در جامعه، باعث خواهد شد دولت خود را بیش تر به ملت نیازمند ببیند و در رعایت حقوق آنان جدیت بیش تری به خرج دهد. تحت چنین شرایطی، جامعه از هویتی روشن و منازعه‌ناپذیر در میان گروه‌ها و اندیشه‌گران برخوردار می‌شود و با هدایت رهبران فکری که بر اثر توجه دولت، در خود نوعی شخصیت احساس می‌کنند، مردم با علاقه و جدیت و نه از روی اجبار و اکراه به کار و فعالیت و از جمله مشارکت در امور سیاسی خواهند پرداخت.

منابع:

- امانی، مصطفی (خرداد و تیر ۱۳۷۶). گفتگو درباره جامعه مدنی در پرتو رویداد دوم خرداد. تهران: اطلاعات سیاسی - اقتصادی. شماره ۱۱۸-۱۱۷.
- بشیریه، حسین (۱۳۷۶). جامعه شناسی سیاسی. تهران: نشر نی.
- چاروسه، امین (۱۳۸۱). نقش سازمان های غیردولتی در ایجاد و حفظ سلامت نظام اداری کشور. مجموعه مقالات همایش سلامت نظام اداری. چاپ اول.
- رزا کرمن، سوزان و دیگران (۱۳۸۲). دولت، فساد و فرصت های اجتماعی. ترجمه حسین راغفر. تهران: انتشارات نقش و نگار.
- روشنی، سینا (بی تا). روش های مبارزه با فساد مالی و اداری. تهران: هفته نامه بانک و اقتصاد. شماره ۶۴.
- رهر، فرهاد و دیگران (۱۳۸۱). بازشناسی عارضه فساد مالی. تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
- زاهدی، شمس السادات (۱۳۵۸). نگرشی بر فساد و آثار آن. مجله دانش مدیریت. تهران: دانشگاه تهران.
- علمداری، کاظم (تیر ۱۳۷۶). جامعه مدنی: چگونه و کی؟. مجله آدینه. شماره ۱۱۹.
- لفت و ویج، آدریان (۱۳۷۸). دموکراسی و توسعه. ترجمه احد علیقلیان و افشین خاکباز. تهران: انتشارات طرح نو.
- معصومی، سید محمد (۱۳۸۶). پیش گیری از فساد مالی و اقتصادی در حقوق ایران و اسناد بین المللی. تهران: دانشگاه امام صادق.
- منصور نژاد، محمد (۱۳۸۴). بررسی تأثیر فساد اداری بر امنیت اجتماعی. تهران: مجله توسعه مدیریت. شماره ۶۶.
- نقیب زاده، احمد (۱۳۶۸). عملکرد و نقش احزاب سیاسی در جوامع امروزی. تهران: اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال سوم، شماره هشتم، مرداد و شهریور.
- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۰). سازمان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی. ترجمه محسن ثلاثی. تهران: نشر علم.
- هیوز، آون (۱۳۷۷). مدیریت دولتی نوین. ترجمه مهدی الوانی و دیگران. تهران: انتشارات مروارید.
- هیود، پل (۱۳۸۱). فساد سیاسی. ترجمه طاهری و بنی هاشمی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

Global corruption report; special focus: access to information; Transparency International; 2004.

Global corruption report; special focus: non- governmental organization; Transparency International; 2002.

Huntington, Samuel p. Political order in changing societies, new Haven, Yale University press. 1968.

The global dynamics of corruption: the role of the United Nation in Strengthen judicial integrity and capacity in Nigeria; state integrity Meeting in Lagos; May 2002.

The United Nations Handbook: on practical anti-corruption measure for Prosecutors and investigators; United Nations office on Drugs and Crime, Vienna, September, 2004.