

## تحلیلی بر رویکرد نظام ملی در ستکاری در سیاستگذاری مبارزه با فساد

شعبان نجفپور<sup>۱</sup>

یاسر عبدالزهر اعثمان<sup>۲</sup>

### چکیده

رویکرد نوینی که کشورهای مختلف در پیشگیری از فساد و ارتقای سلامت اداری اتخاذ نموده‌اند، رویکرد جامع یا رویکرد نظام ملی در ستکاری است که بیان می‌دارد: موفقیت سیاست‌های مبارزه با فساد نیازمند ائتلاف و همکاری گسترده و نزدیک بخش‌های مختلف جامعه برای حمایت از آن‌ها است. بر اساس این رویکرد بازیگران مختلفی (قوهی مقننه، مجریه، قضاییه، جامعه‌ی مدنی، احزاب، آموذمان، پلیس، رسانه‌ها و...) در شناسایی مشکل فساد و نهایتاً قرارگیری آن در دستور کار دولت و نهادهای سیاستگذار این حوزه و رفع آن دخیل هستند. از این رهگذر در مقاله پیش رو از طریق پاسخ به پرسش‌های؛ نظام ملی در ستکاری چیست؟ شاخص‌ها و ابعاد عمده سنجش سازمان‌ها در نظام ملی در ستکاری کدام است؟ به بررسی مفهوم و ابعاد این رویکرد پرداخته می‌شود. روش مقاله، روش تحلیل کیفی داده‌های موجود بوده و اطلاعات این مقاله از طریق روش مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای گردآوری شده است.

**کلید واژه‌ها: فساد، سیاستگذاری مبارزه با فساد، نظام ملی در ستکاری.**

۱. دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران - Najafpour@ut.ac.ir

۲. دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران، عضو هیأت علمی وابسته دانشکده مطالعات جهان دانشگاه تهران.

## مقدمه

سیاستگذاری عمومی اغلب به منزله یک تسمه نقاله تلقی می‌شود که در آن مشکلات، ابتدا به‌عنوان یک مسأله مورد توجه قرار می‌گیرد، دوره‌های مختلف عمل بررسی می‌شود و سیاست‌ها تعیین می‌گردد و توسط کارکنان اجرا، ارزیابی می‌گردد و تغییر می‌یابد و سرانجام براساس موفقیت یا شکست آن‌ها پایان می‌یابد؛ بنابراین اساسی‌ترین جزء سیاستگذاری عمومی، مشکل و مسأله‌ی عمومی مورد تصمیم‌گیری است و مهم‌ترین مرحله در شروع سیاستگذاری، شناخت مشکل است. به‌عنوان مثال مشکلاتی مانند فقر، تبهکاری، بیکاری، تورم، محیط‌زیست و ... تنها تعداد کمی از مشکلات سیاستگذاری عمومی است که بحث‌های بسیار زیادی را در حوزه‌های مختلف، در پی داشته است.

مشکل عمومی که باید شناخته شود گاه «عینی» است مثل آمار بالای معتادان و مرگ‌ومیر کودکان و گاه به‌صورت ذهنی، ارزشی و هنجاری، مثل وجود بحران مشروعیت یا کم‌رنج شدن ارزش‌های انسانی در جامعه است (اشتریان، ۱۳۸۹: ۳۵). در تعریف مسأله یا مشکل عمومی نظریات چندی مطرح شده است. در این میان موجزترین تعریف را با نگرش مدیریتی سی.اچ. کپنر<sup>۱</sup> می‌توان چنین بیان کرد که «یک مسأله یا مشکل عبارت است از اختلاف میان آنچه باید اتفاق می‌افتاد و آنچه اتفاق افتاده است، به‌گونه‌ای که نیاز به اصلاح احساس گردد» (قلی‌پور و غلام‌پور، ۱۳۸۹: ۳۳). همچنین جونز معتقد است مشکل «یک نیاز یا نارضایتی است که یک فرد یا گروهی از افراد جامعه آن را درک کنند و برای راه‌حل آن چاره‌ای بجوبند» (همان: ۳۴). تعاریف دیگری نیز ارائه شده که بیشتر آن‌ها را می‌توان در قالب دو تعریف فوق جای داد و تفاوت‌ها در نوع واژگان به کاررفته در این تعاریف است.

ویژگی اصلی ذکر شده در این تعاریف برای مشکل آن است که مشکل را وضعیتی دانسته‌اند که برای انسان احساس نگرانی و نارضایتی به‌وجود آورده و زندگی انسان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این تعاریف مشکل عمومی را تنش و نیازی دانسته‌اند که جنبه‌ی عمومی دارد و یک نیاز، یک کمبود، یک محدودیت، یا یک نارضایتی محسوس در جامعه است که قابل تشخیص و احساس بوده و راه‌حلی برای آن جست‌وجو می‌شود (همان: ۳۵). مسایل و مشکلات عمومی جامعه پدیده‌هایی اجتماعی اعم از اوضاع ساختاری و یا الگوهای کنشی هستند که در مسیر تحولات اجتماعی بر سر راه توسعه یعنی وضعیت موجود و وضعیت مطلوب مورد توجه مردم و گروه‌های اجتماعی قرار می‌گیرند و مانع تحقق اهداف و تهدیدکننده ارزش‌ها و کمال مطلوب‌های آن‌ها

می شوند. مشکلات اجتماعی به عنوان پدیده‌هایی نامطلوب، اذهان نخبگان و افکار عمومی مردم را به خود مشغول می‌دارند، به طوری که نوعی وفاق و آمادگی جمعی برای مهار آن‌ها پدید می‌آید که مقامات رسمی کشور را به چاره‌جویی و اقدام عملی در جهت اصلاح و یارفع و پیشگیری از آن‌ها وامی‌دارد (عبداللهی، ۱۳۸۶: ۱۲).

امروزه، فساد به عنوان یک مشکل اجتماعی اساسی و کلان در نزد سیاستگذاران بسیاری از کشورها تبدیل شده است. برای سالیان متمادی مسأله فساد و سیاستگذاری‌های ضد فساد توسط دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و متخصصان سیاستگذاری نادیده گرفته می‌شد. علت امر آن بود که نخست، فساد به عنوان موضوعی فرهنگی و سیاسی در نظر گرفته می‌شد و دوم، سنجش فساد بسیار پیچیده و حتی تقریباً غیرممکن به نظر می‌رسید؛ بنابراین، حذف فساد معمولاً هدف اقتصادی اصلاحات توسعه‌یافته بلکه همانند جغرافیای آن به عنوان بخشی از ماهیت یک کشور تلقی می‌گردید؛ اما زمان تغییر کرد. سرخوردگی از رویکردهای سنتی توسعه و تشخیص این که نهادهای توسعه و اقدامات حکمرانی نقشی اساسی را در توسعه اقتصادی ایفا می‌کنند، منجر به افزایش توجه به فساد گردید (همان: ۱۳). در کنار مسایل توسعه، علاقه رو به رشد راجع به سیاستگذاری‌های مبارزه با فساد نتیجه چند عامل دیگر نیز بوده است. نخست، عواقب منفی فساد بر کشورهای فقیر؛ نهادهای مالی بین‌المللی<sup>۱</sup> دیگر بیش از این نمی‌توانستند از این مشکل چشم‌پوشی کنند، چرا که اگر فساد در مدیریت‌های داخلی، منابع را منحرف سازد، بیشتر کمک‌های توسعه‌ای و استراتژی‌های ضد فقر محکوم به شکست می‌شوند؛ بنابراین، نهادهای مالی بین‌المللی بر خورد با فساد را به عنوان مؤلفه اساسی برنامه‌های توسعه خود شروع نموده‌اند. علاوه بر نهادهای مالی بین‌المللی، بسیاری از سازمان‌های غیردولتی، دو جانبه و بین‌المللی نقش فعالی را در مبارزه با فساد اتخاذ نموده‌اند. دوم، یکی از نتایج ملموس دخالت نهادهای یادشده جمع‌آوری و انتشار اطلاعات عینی است که انجام پژوهش‌هایی که قبلاً غیرممکن بود را امکان‌پذیر نمود. در دسترس بودن اطلاعات به همراه کاربرد فنون جدید سنجش، ایجاد مجموعه داده‌های گسترده‌ای از سنجش سراسری فساد را ممکن ساخت. اطلاعات راجع به فساد با ایجاد موضوعی عینی از این بحث، به آشکار نمودن بطلان افسانه‌های قدیمی و آرام نمودن هیاهوی موضوع فساد کمک نموده است. یکی از افسانه‌هایی که اطلاعات به‌تازگی توسعه یافته در خصوص فساد مورد پرسش قرار داده‌اند، اعتقاد به این است که تنها کشورهای توسعه یافته می‌توانند به سطوح پایین فساد دست یابند (Vazque, Granado, Boex, 2007: 10). سوم، اجتماعی رویه رشد ایجاد شده که

مسایلی از قبیل فقر و فساد بخشی از یک پدیده جهانی بوده و به معنی دقیق کلمه، بدون استثنا بر تمامی کشورها تأثیر می‌گذارد. وابستگی متقابل این مسایل در بین کشورها روز به روز بیشتر آشکار می‌شود. بیماری‌ها و امراضی مانند ایدز، تبعیضی بین کشورها یا مناطق بر مبنای نژاد، مذهب، ناحیه جغرافیایی، یا درآمد سرانه قائل نمی‌شوند. در نتیجه، سیاست‌های مهار در کشورهایی که بیشتر تحت تأثیر این موضوعات قرار دارند برای جلوگیری از شیوع جهانی و خارج از کنترل ضروری است. به‌طور مشابهی، فقر به پیچیدگی‌ها و نارضایتی‌های اجتماعی منجر می‌گردد که به نوبه خود به الگوهای مهاجرت افراد بیکار به سمت کشورهای صنعتی انتقال می‌یابد. همچنین بی‌ثباتی سیاسی و ضعف حکومت قانون در اشکال مختلفی مانند جرایم سازمان یافته، قاچاق مواد مخدر و تروریسم به جوامع بین‌المللی سرایت می‌یابد. فهم این نکته که فساد پدیده‌ای جهانی است روشن می‌سازد که مبارزه علیه فساد مسأله‌ای مربوط به کمک بین‌المللی نیست، بلکه موضوعی مربوط به ادامه حیات جهانی است (Ibid:15).

علاقه فزاینده و شمار رو به گسترش مطالعات مربوط به فساد، حاکی از آن است که راه‌حل‌های ساده‌ای که دارای تأثیری بر فساد باشد، برای مشکلات جدی تأثیرگذار بر ابعاد اجتماعی، قانونی و اقتصادی وجود ندارد. در مقایسه با بسیاری از مسایل مربوط به سیاست ساختاری، تجربه نشان می‌دهد که راه‌حل‌های منحصربه‌فردی وجود نداشته، بلکه مبارزه با فساد به کاربرد طیف وسیعی از استراتژی‌ها و تشخیص ویژگی‌های فرهنگی و تاریخی منحصربه‌فرد یک بخش نیاز دارد. با این حال، به‌رغم پیچیدگی طرح سیاست‌های ضد فساد، نمونه‌های موفق در این خصوص نشان می‌دهد که فساد نه بخشی از سرنوشت از پیش تعیین شده است و نه لزوماً در برخی فرهنگ‌ها ریشه دوانیده، بلکه فساد موضوعی است که می‌تواند مورد توجه باشد و مبارزه با آن امکان‌پذیر بوده و ارزش انجام را دارد.

### ۱- رویکردهای سیاستگذاری مبارزه با فساد

مک کوزر (۲۰۰۷) و مائتی (۲۰۱۱) بیان می‌کنند که به‌طور کلی حداقل سه رویکرد فکری اساسی در سیاستگذاری مبارزه با فساد وجود دارد:

- ۱- نخست، رویکرد مداخله‌گرا<sup>۱</sup>. در این رویکرد مقامات و نهادهای مسئول مترصد وقوع ورطه‌های عمل فاسد می‌مانند و سپس برای دستگیری و مجازات متخلف اقدام می‌کنند. این مکتب مجازات، توان بخشی و بازدارندگی را برمی‌انگیزاند، اما دارای کاستی‌هایی نیز می‌باشد که عبارت‌اند از:
  - آسیب قبلاً رخ داده است و نمی‌توان آن را جبران نمود.
  - اکثریت جرایم گزارش نشده باقی می‌مانند.

دوم، رویکرد مدیریت گرا<sup>۱</sup>. در این رویکرد افراد یا سازمان‌های خواهان درگیر شدن در کارهای فاسد را می‌توان با ایجاد نظام‌ها، رویه‌ها و پروتکل‌های مناسب از انجام چنین کارهایی دلسرد نمود یا بازداشت. به‌طور خلاصه، رویکرد مدیریت گرا از کاهش یا حذف فرصت‌هایی که به‌طور کلی افراد فاسد از آن‌ها منتفع می‌شوند، حمایت می‌کند. البته در این رویکرد نیز محدودیت‌هایی وجود دارد، از جمله این حقیقت که افراد ضرورتاً طبق اصول از پیش تعیین شده رویکرد مدیریت گرا عمل نمی‌کنند (Mc Cusker, 2006, maeti, 2011:3). سازمان‌ها شامل سه طبقه‌بندی گسترده از افرادی می‌شوند که به‌طور متمایزی نسبت به اثرات فساد واکنش نشان می‌دهند:

طبقه اول: افرادی که می‌خواهند کارهای درست انجام دهند و نیاز به راهنمایی در خصوص نحوه انجام آن دارند.

طبقه دوم: افرادی که برای انجام عملی خارج از قوانین بیش از حد ترسو هستند.

طبقه سوم: افرادی که فاسد بوده و کاملاً خارج از قوانین عمل می‌نمایند.

رویکرد مدیریت گرا تلاش می‌کند تا مجموعه قوانینی را برای بازداشتن برخی از افراد با انگیزه‌های متفاوت فراهم آورد. از اشکالات این رویکرد آن است که تنها برای متوقف ساختن اقدامات فاسد کمتر برنامه‌ریزی شده کاربرد داشته و در خصوص سوءاستفاده‌های مخرب کاملاً برنامه‌ریزی شده کاربرد چندانی ندارد.

به نظر کوزر و مائتی در رویکردهای گذشته، به نقش بخش خصوصی، سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها به‌عنوان عوامل مهمی برای ایجاد تغییر و دگرگونی توجه کمتری می‌شد و بیشتر توجهات متوجه شاخه اجرایی دولت با تمرکز کمتری بر دستگاه‌های مقننه و قضاییه بود و همچنین توجه بیشتری به بودجه‌ها و فعالیت‌ها می‌شد به‌جای این که بر دستاوردهای اقتصادی و نتایج حاصل از این فعالیت‌ها تمرکز شود و در نهایت این که این رویکردها بر پاسخگویی عمودی مبتنی بوده و به شفافیت دولت توجهی نمی‌شد.

## ۲- رویکرد جامع

در دهه ۱۹۹۰ رویکرد سومی در سیاستگذاری مبارزه با فساد، با عنوان رویکرد «جامع»<sup>۲</sup> یا «نظام ملی درستکاری»<sup>۳</sup> توسط سازمان شفافیت بین‌الملل و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه

1. managerialism

2. Holistic

3. National Integrity System

مطرح گردید. در این نظام، توازن قوا طراحی می‌شود تا پاسخگویی بین بازوها و سازمان‌های مختلف دولت برقرار گردد (ibid:36).

### شکست پاسخگویی عمودی در مقابل پاسخگویی افقی

کوزر و مائتی بیان می‌کنند که در نظام دموکراتیک، دو نوع پاسخگویی وجود دارد: «پاسخگویی عمودی» که به واسطه آن انتخاب‌کنندگان یا حکومت‌شوندگان بر حکومت‌کنندگان اعمال کنترل می‌کنند و «پاسخگویی افقی» که در آن حاکمان در برابر دیگر سازمان‌ها پاسخگو هستند. اصولاً، حکومت‌کنندگان و حکومت‌شوندگان یکی هستند. گروه خاصی با قدرت سیاسی وجود ندارد. مردم قدرت سیاسی را به نمایندگان منتخب برای مدت زمانی مشخص، تفویض می‌کنند. اگر مردم ناراضی باشند، می‌توانند آن‌ها را از طریق صندوق آراء یا تقاضای استعفای آن‌ها یا مجازات ایشان برکنار کنند (POPE, 2000:24)؛ اما در طول تاریخ، اثبات گردیده که «پاسخگویی عمودی» ناکافی است. اگر حکومت‌کنندگان نتوانند از طریق جلب حمایت مردم دوباره انتخاب شوند، از طریق ترکیبی از مخفی کاری (به نحوی که انتخاب‌کنندگان از آنچه صورت می‌پذیرد مطلع نشوند) و ایجاد سیستم‌های پارتی‌بازی به هدف خود می‌رسند. همچنین حاکمان ممکن است به اقدامات توده‌ای کوتاه‌مدت متوسل شوند، اقداماتی که می‌تواند در بلندمدت به ضرر مردم باشد. سیاستمداران نه تنها تمایل دارند تا قدرت و اختیارات خود را افزایش دهند به نحوی که با کم‌ترین میزان مخالفت مواجه شوند، بلکه در مواردی مداخلات خود را صرفاً با هدف اثبات اهمیت خود به پیش می‌برند. به علاوه، طبقه سیاسی که با ظهور سیاستمداران حرفه‌ای بروز می‌یابد، مجموعه ارزش‌هایی دارد که در تقابل با ایده آل دموکراسی قرار می‌گیرد و تعهدات آن‌ها در زمانی که در قدرت نیستند با اقدامات آن‌ها در زمانی که در قدرت هستند، در تقابل آشکار قرار دارد. برای مثال، در سال ۱۹۹۷ حزب کارگر در بریتانیا به قدرت رسید و تعهد جدی داشت تا به مخفی کاری رسمی پایان بخشد. اصلاحات آن‌ها به تدریج محدودتر شد تا جایی که برخی ناظران معتقدند، اصلاحات صورت گرفته از شفاف‌سازی اقدامات دولت بسیار فاصله داشته و حتی عملاً به افزایش حوزه‌های مخفی کاری منتهی شده است (ibid:25).

امادر گذشته و در دموکراسی‌های باستانی این سوءرفتارها را تشخیص داده و با آن‌ها به مبارزه برخاسته بودند. در یونان باستان در آتن، دادگاه مردم<sup>۱</sup> که متشکل از گروهی از شهروندان بود که به صورت تصادفی انتخاب شده بودند و به قضاوت درباره‌ی مباحث عمومی می‌پرداختند و این اختیار را داشتند تا تصمیمات نهاد قانون‌گذاری یعنی مجلس مردم آرا ملغی نمایند. به همین ترتیب در

1. People's Court

2. People's Assembly

رم باستان، حق مردم برای دادخواهی در تریبون مردم علیه تصمیمات قضات به عنوان یکی از سنگ بناهای آزادی دیده شده است (TI Source Book, 2000:24). هر دو سیستم دموکراتیک بودند، چرا که توسط مردم اعمال می شدند و مشخصه آن ها پاسخگویی افقی بود چرا که دادگاه ها به شکلی مؤثر مستقل از نهادهای سیاسی بودند. در مقابل، چین باستان، امپراطوری های بعدی رم و نظام های پادشاهی اروپایی قدیمی شاهد پیدایش یک طبقه بوروکراتیک بودند که در آن زمان به عنوان ضربه گیر بین مردم و حاکمان عمل می کردند. وقتی احساسات مردم جریحه دار می شد، می توانستند به مقاومت منفی متوسل شوند، درباره ی فرمان هایی که از بالا می رسید سؤال کنند، اجرای آن ها را به تأخیر بیندازند و برای تأثیر گذاری، آن ها را تغییر دهند و به این ترتیب شکل محدودی از پاسخگویی عمودی را در یک محیط غیر دموکراتیک اعمال نمایند؛ بنابراین، پاسخگویی عمودی به چند دلیل به شکست می انجامد. مردم به شکل شایسته ای از فعالیت های حاکمان آگاهی نمی یابند؛ از توان تحقیق دقیق درباره سوء استفاده های احتمالی برخوردار نیستند؛ و فرایند انتخابات دوره ای است و بنابراین حتی در انتخابات آزاد نیز انتخاب کنندگان بر اساس مجموعه عملکردهای دولت در یک دوره مشخص، آن گونه که مشاهده کرده اند - قضاوت می کنند و دولت درباره ی سوء مدیریت های خاص پاسخگو نیست.

اما در پاسخگویی افقی بازیگران در برابر یکدیگر روی یک طیف افقی مسئول هستند به جای آن که در یک ساختار سلسله مراتبی که رأس آن باریک تر می شود و در برابر رأس هرم پاسخگو باشند. در واقع به این معنی است که هیچ فرد یا نهادی در موقعیتی نیست که بر دیگران سلطه داشته باشد (POPE, 2000:27). بدون پاسخگویی، هیچ نظامی نمی تواند به طریقی عمل نماید که نه منافع عمومی را و نه منافع خصوصی صاحبان قدرت را ارتقا دهد. اساساً در کشورهای در حال توسعه و کشورهای در حال گذار، وظیفه اصلی گذر از نظامی است که اصولاً بالا به پایین است: نظامی که در آن نخبه حاکم دستور می دهد و کم و بیش توسط کسانی که در پایین سلسله مراتب هستند، پیروی می شود. رویکرد جایگزین، حرکت به سمت سیستم «پاسخگویی افقی» است که در آن قدرت توزیع شده است، کسی از قدرت انحصاری برخوردار نیست و همه به صورت مجزا پاسخگو هستند. در واقع، در پاسخگویی افقی یک «حلقه ی اخلاقی»<sup>۱</sup> خود کفا پدید می آید که در آن تمامی اصول در معرض خطر، توسط خود اعضای حلقه و دیگران پایش می شوند (Ibid).

در چنین نظامی، باید رسانه های آزاد وجود داشته باشند؛ اما رسانه ها باید محدودیت های

خاصی را که قانون مقرر کرده محترم بشمارند، برای مثال، اجتناب از تهمت زدن به افراد. حتی رسانه‌های آزاد نیز نه تنها در برابر شورای مطبوعات (که هم می‌تواند یک نهاد قانونی باشد و هم نباشد) بلکه در نهایت در برابر دادگاه‌ها پاسخگو هستند. دادگاه‌ها، دیگر «خدمت‌گذاران» نخبگان حاکم نبوده بلکه مستقل عمل نموده و تحت حاکمیت قانون، به اجرای قانون می‌پردازند. باین حال چنین استقلالی مطلق نیست، قضات به دلیل تصمیمات خود از طریق سیستم استیناف پاسخگو هستند و هر قاضی به دلیل صداقت و شایستگی خود در برابر یک نهاد دیگر چه پارلمان باشد یا کمیسیون خدمات قضایی مسئول است (TI Source Book, 2000:32). آن نهاد نیز به نوبه خود به جای دیگر و در نهایت از طریق صندوق آرا به مردم پاسخگوست؛ بنابراین استانداردهای پاسخگویی با عناصر یا «قطب‌های» مختلفی پیوند دارند و با چنین پیوندهایی یکدیگر را پذیرفته و تقویت می‌کنند. «حلقه اخلاقی» در سیستم «پاسخگویی افقی» کامل می‌شود. در حلقه اخلاقی هر بازیگر هم ناظر و هم منظور است و هم پایش می‌شود و هم پایش می‌کند. حلقه هم از پاسخگویی به سؤال قدیمی «چه کسی باید مراقب مراقبان باشد؟» طفره می‌رود و هم هم‌زمان به آن پاسخ می‌گوید (Ibid).

بنابراین سیستم پاسخگویی عمودی جای خود را به پاسخگویی افقی داده که از رهگذر آن سیستمی از سازمان‌های بازدارنده و نگهبان طراحی می‌شوند تا سوءاستفاده از قدرت توسط دیگر سازمان‌ها و قوای حکومت را کنترل نمایند. این سازمان‌ها عبارت‌اند از: دادگاه‌ها، سازمان‌های بازرسی و نظارتی، سازمان‌های حرفه‌ای، پارلمان‌ها، رسانه‌های مستقل و آزاد و...

### ۳- ماهیت نظام ملی درستکاری

اصطلاح «نظام ملی درستکاری» نخستین بار توسط جرمی پاپ، رییس سازمان شفافیت بین‌الملل، در دهه ۹۰ در سطح بین‌المللی انتشار یافت. بارقه‌های نخست این مفهوم در کارگاه آموزشی مبارزه با فساد در کشور تانزانیا در سال ۱۹۹۵ زده شد که توسط سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی برگزار گردید و از آن زمان به بعد به این مفهوم شاخ و برگ داده شد و جایگاه بسیار مهمی را در سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با فساد بعد از دهه ۹۰ پیدا نمود (24-Glynn et al. 1997:16). بعد از شرح و تفصیل اصطلاح نظام ملی درستکاری در «کتاب مرجع» سال ۲۰۰۰، این مفهوم به‌عنوان مبنایی برای ارزیابی زیرساختار سلامت کشورهای مختلف دنیا قرار گرفت و از آن زمان به بعد آثار متعددی در خصوص ارزیابی نظام ملی درستکاری توسط اندیشمندان مختلف نگاشته شده است. این مفهوم بیان می‌کند

که یک نظام ثابت و پایدار نیست، مگر اینکه توسط نهادهای (ستون‌های) قدرتمند و مستحکمی که هر یک بتوانند کارکردهای ضروری اجتماعی خود را انجام دهند مورد حمایت و پشتیبانی قرار گیرد. پاپ بیان می‌کند که اصلاح سلامت و اثربخشی استراتژی‌های ضد فساد رانمی‌توان تنها بر یک نهاد واحد و یک قانون واحد واگذار نمود، بلکه این گونه امور به مجموعه‌ای از سازمان‌های قدرتمند، قوانین مؤثر، اقدامات درست و استانداردهای اخلاقی تثبیت یافته نیاز دارند. پاپ بیان می‌دارد که در جامعه‌ای که نهادهای قدرتمندی وجود داشته باشد که پشتیبان ملی درستکاری باشند، آن جامعه می‌تواند از میوه‌های آن موقعیت از طریق مزایای توسعه پایدار، غلبه حاکمیت قانون و کیفیت مناسب و معقول زندگی برای مردمانش بهره‌مند گردد. در موقعیتی که تمامی ستون‌های ضروری به درستی و به نحو مؤثری عمل نمی‌کنند تا ثبات و سلامت را تضمین نمایند، این امر منجر به درخطر افتادن منافع اجتماعی می‌شود. به عقیده پاپ، هیچ برنامه اصلاحی به تنهایی به عنوان تنها کلید افزایش درستکاری دانسته نمی‌شود، بلکه این امر نیازمند ترکیبی از برنامه‌ها و اصلاحات است. استعاره غالب و برجسته بیان شده توسط پاپ، استعاره «معبد یونانی» است که تمامی ستون‌های نهادی درگیر در مبارزه علیه فساد در طیف گسترده‌ای از کشورها را با یکدیگر ترکیب می‌کند. پاپ بیان می‌کند که «بعید است که یک قانون یا نهاد واحد فراهم‌کننده گلوله‌ای جادویی علیه فساد باشد، بلکه به نهادها و برنامه‌های اصلاحی مختلفی برای دستیابی و پشتیبانی از یک درستکاری مطلوب نیازمند است» (Doig & McIvor 2003a; 2003b).

بعد از طرح این مفهوم توسط جرمی پاپ، اندیشمندان مختلف در خصوص آن به پژوهش پرداخته و تعاریف گوناگونی از آن ارائه داده‌اند.

براون معتقد است که مفهوم نظام ملی درستکاری را می‌توان به نحوی بهتر به صورت زیر تعریف نمود: «نهادهای، قوانین، رویه‌ها، اقدامات و نگرش‌هایی که درستکاری در اعمال قدرت در هر جامعه‌ای را تشویق و حمایت می‌کنند؛ بنابراین کارکرد نظام‌های درستکاری برای تضمین این است که قدرت به گونه‌ای اعمال شود که مطابق با ارزش‌ها، اهداف و وظایفی باشد که بدان منظور قدرت به سازمان‌ها یا افراد واگذار و سپرده شده است» (Brown, 2005: 2).

به نظر اولیخ<sup>۱</sup> درستکاری در مدیریت عمومی یا دولتی معمولاً مربوط به ابزارهای ردگیری و مقابله با فساد، سوءمدیریت و سوءرفتار، با نگاهی به تثبیت فرهنگ رفتار اخلاقی در بین تمامی مشارکت‌کنندگان نظام سیاسی-اداری است (Aulich, 2011: 4). اولیخ بیان می‌کند که یک نظام درستکاری مجموعه‌ای از نهادها و اقداماتی است که هدف جمعی آن‌ها ایجاد صداقت،

شفافیت و پاسخگویی در بخش عمومی است. این نظام ترکیبی از نهادها، قوانین، مقررات، استانداردها، سیاست‌ها و رویه‌ها است که چارچوب نظارت و کنترل را فراهم می‌سازند تا یک محیط تصمیم‌گیری با کیفیت را پرورش داده و سوء رفتارها و عملکردها از جمله فساد را مورد توجه و شناسایی قرار دهند. لارمور نیز بیان می‌کند که یک نظام درستکاری مؤثر نیاز به طیفی از ترتیبات، فرآیندها و قوانین به هم مرتبط داشته که در مجموع به تولید فرهنگ اثربخش درستکاری کمک می‌کند (Larmour, 2005: 5).

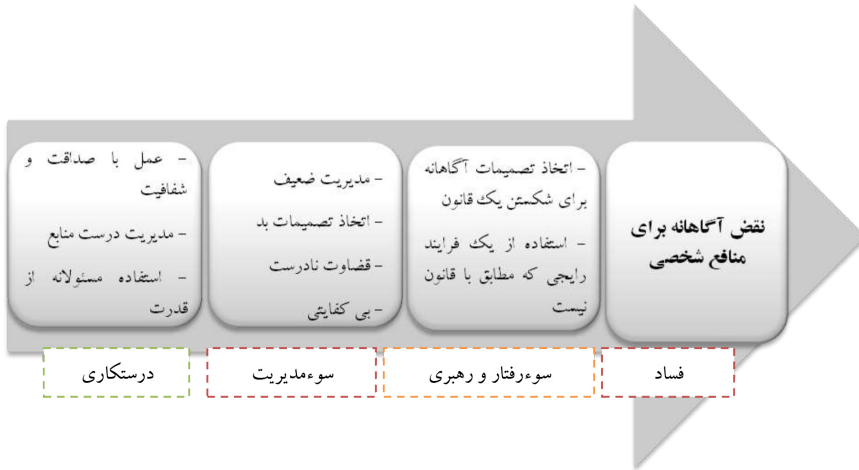
به عقیده اسپینگلمان نظام ملی درستکاری به شبکه‌ای از «ستون‌ها» اشاره دارد که صداقت و درستکاری ملی را پایدار نموده و انجام اصلاحات ضد فساد را ممکن می‌سازد. این ستون‌ها شامل مجموعه‌ای از نهادها، فرایندها، افراد و نگرش‌های مرتبط با تضمین درستکاری است. تضمین یک نظام بر این ایده مبتنی است که پاسخ به فساد تنها در مسیر یک نهاد یا قانون واحد قرار نمی‌گیرد بلکه از طریق مجموعه‌ای از سازمان‌ها، قوانین، اقدامات و استانداردهای اخلاقی و رفتاری صورت می‌پذیرد (Spigelman, 2004: 78).

هیلبرون بیان می‌کند نظام چیزی بیش از مجموع ساده اجزا است و این مفهوم از نظام است که ما را به این نتیجه می‌رساند که سلامت و درستکاری زمانی بیشتر می‌شود که به‌عنوان بخشی از نظام وسیع‌تر حکمرانی القا گردد. به نظر وی چندین نهاد بین‌المللی که در زمینه‌ی ارتقای حکمرانی سیاسی فعالیت می‌کنند، در دو دهه گذشته چارچوب‌های جدیدی را برای ارزیابی درستکاری ارائه داده‌اند. این چارچوب‌ها معمولاً شامل ترکیبی از عناصر حکمرانی مانند ترتیبات قانون‌گذاری، اداری و ترتیبات مدیریتی و آموزشی است که ماهیت چندسطحی و چندلایه‌ای ارزش‌ها و فرایندهای درستکاری را تشخیص می‌دهد (Heilbrunn, 2004: 32). به نظر وی، در یک نظام درستکاری به‌خوبی توسعه‌یافته، این عوامل که اساس و پشتیبان حکمرانی خوب بوده و پیگیری اخلاقی و مؤثر اهداف عمومی را ارتقا می‌بخشند، در سراسر نهادهای سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و قانونی یک ملت پراکنده خواهند بود.

به نظر کاگیل مفهوم نظام درستکاری به کاربرد ارزش‌ها، اصول و معیارهایی توسط مقامات و مسئولان دولتی در انجام اقدامات و امور روزانه خود در سازمان‌ها و نهادهای دولتی و عمومی اشاره دارد. این مفهوم به معنی عمل با صداقت و شفافیت و استفاده مسئولانه و پاسخگویانه از قدرت و تلاش برای به دست آوردن و حفظ اعتماد عمومی است (Coghill, 2010: 60).

از نظر کافمن، نظام درستکاری با رفتارهایی که در تقویت ارزش‌ها و اصول سازمان‌ها و

ادارات عمومی ناتوان هستند، تضعیف می‌گردد. این مفهوم می‌تواند طیف وسیعی از رفتارها و اشتباهات ساده در انجام وظایف اداری از طریق نقض عمدی اعتماد تا فعالیت‌های جنایی را در برگیرد. کافمن در شکل زیر این زنجیره رفتارها را نشان می‌دهد.



کافمن، این طیف را به سه نوع عمده از رفتارهای نامطلوب تقسیم‌بندی می‌کند: سوءمدیریت، سوءرفتار و رهبری و فساد.

۱- سوءمدیریت<sup>۱</sup>: سوءمدیریت به وظایف اداری اشاره دارد که به درستی و با دقت اجرا نمی‌شوند. این مفهوم می‌تواند شامل ناکارآمدی، بی‌کفایتی و تصمیم‌گیری با استدلال‌های ضعیف باشد.

۲- سوءرفتار و رهبری<sup>۲</sup>: سوءرفتار جدی‌تر از سوءمدیریت است. در این مرحله سطح بیشتری از بی‌مبالاتی و یا قصدی فراتر از سوءمدیریت وجود دارد. سوءرفتار بیش از عدم توجه و یا عدم سعی و کوشش است. این مفهوم می‌تواند شامل نقض اصول رفتاری باشد و ممکن است دربرگیرنده عنصر نادرستی و عدم صداقت باشد.

۳- فساد: فساد پدیده‌ای فراتر از سوءرفتار بوده و شامل اشکال مختلفی از «سوءاستفاده از قدرت یا سوءاستفاده از اداره» است. در مفهوم وسیع، بانک جهانی نیز عنصر منفعت شخصی را به آن اضافه نموده و فساد را این گونه تعریف می‌نماید «سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منفعت شخصی» (Kaufman, 1997:8). فساد اعتماد عمومی را تضعیف می‌کند و تأثیر عمده‌ای بر

1. maladministration

2. maladministration

شهرت سازمان دارد. در گزارشی از سازمان همکاری اقتصادی و توسعه آمده است که: «مردم حق دارند که از مقامات دولتی انتظار داشته باشند که با درستکاری و صداقت عمل نموده و این که فساد یا سوء رفتار مورد توجه و خطاب قرار گیرد. شهروندان از مسئولان دولتی انتظار دارند تا ارزش‌هایی مانند صداقت و اعتماد را تقویت نموده و در انجام امور روزانه خود در جهت منفعت عمومی عمل نمایند. عدالت، قابلیت اطمینان و تصمیم‌گیری نظام‌مند در سازمان‌های عمومی باعث افزایش اعتماد عمومی می‌شود. درستکاری برای دولت ضروری است تا مشروعیت پیدا کند و مورد اعتماد و مؤثر باشد و بنابراین عنصر اصلی و حیاتی حکمرانی خوب است» (OECD, 2009).

سوء مدیریت، سوء رفتار و فساد را می‌توان به‌عنوان ناتوانی سیستمیک در مدیریت عمومی در نظر گرفت و نشانه و شاخصی از حکمرانی بد هستند. این عدم درستکاری می‌تواند دارای تأثیر منفی قابل توجهی بر ادراکات و اعتماد عمومی در تصمیم‌گیری توسط مقامات عمومی باشد. به عقیده کافمن نظام درستکاری مجموعه‌ای از نهادها و اقداماتی است که به‌طور جمعی هدفشان ایجاد درستکاری، شفافیت و پاسخگویی در بخش عمومی است. این نظام ترکیبی از نهادها، قوانین، مقررات، استانداردها، سیاست‌ها و رویه‌ها است که چارچوب کنترل و توازن را فراهم می‌سازند تا یک محیط تصمیم‌گیری با کیفیت را ایجاد نماید و رفتارهای ناپسند از جمله فساد را شناسایی و مورد بررسی قرار دهد (Kaufman, 1997:8). به نظر وی نقش این نظام ارتقای استانداردهای بالای درستکاری در سراسر بخش عمومی و همچنین شناسایی، تحقیق و پیگرد و پاسخ به سوء رفتارها و سوء مدیریت‌ها و فساد است. از نظر وی کارکردهای اصلی نظام‌های درستکاری و مبارزه با فساد عبارت‌اند از:

- تنظیم استانداردهای مورد انتظار رفتاری برای مقامات دولتی، از طریق قوانین، مقررات و کدهای رفتاری؛
  - آموزش و پرورش، آموزش و راهنمایی در مورد رفتارها و استانداردهای مورد انتظار برای مقامات دولتی؛
  - نظارت داخلی و خارجی مطابق با استانداردها و کدها، از طریق ممیزی، تحقیقات و بررسی؛
  - پاسخ به شکایات و نظارت بر شکایات در خصوص تصمیمات و اقدامات اداری؛
  - تحقیق و پیگرد قضایی سوء رفتارها، سوء مدیریت‌ها و فساد.
- لانگست نیز مؤلفه‌های نظام ملی درستکاری را به‌صورت زیر بیان می‌کند:

- پیشگیری از طریق افزایش پاسخگویی؛
  - تمرکز بر پیشگیری به جای اجرا، با افزایش آگاهی عموم؛
  - توسعهی ظرفیت ستون‌های درستکاری برای مبارزه با فساد؛
  - تمرکز بر خدمت نتیجه‌محور به عموم مردم.
- لانگست معتقد است که فقدان پاسخگویی سیاستمداران ملی و بین‌المللی و کارکنان دولتی احتمالاً یکی از مهم‌ترین دلایل عدم موفقیت شکل‌گیری توسعه پایدار در بسیاری از کشورهای دنیا است. این رویکرد به دنبال تغییر در نگرش و دیدگاه‌های کارمندان بخش عمومی است. برای بنیان نهادن پاسخگویی و شفافیت در دولت، هم به فشارهای داخلی و هم خارجی نیاز است. پاسخگویی باید با ترکیبی از اراده سیاسی از بالا و فشار عموم از پایین تولید شود. حتی اگر رهبران سیاسی در تغییر نگرش در درون بوروکراسی دولت موفق باشند، اما به اراده بیشتری نیاز خواهد بود چراکه تنها کمتر از ۲ درصد جمعیت، در کشورهای در حال توسعه برای دولت کار می‌کنند (Langseth, 8). این رویکرد جدید حکمرانی بر این فرض استوار است که تنها از طریق آموزش، دخالت دادن و توانمندسازی ۹۸ درصد باقی‌مانده جمعیت از جمله بخش خصوصی، رسانه و جامعه مدنی می‌توان به افزایش پاسخگویی بخش عمومی دست یافت.
- از نظری، آموزش و دخالت دادن مردم در ایجاد درستکاری، اصلی اساسی در جلوگیری از فساد است و در نتیجه چالش اصلی و سنگ بنای این رویکرد فراگیر بوده و می‌تواند اشکال مختلفی داشته باشد:
- کمپین‌های آموزش و آگاهی بخشی عمومی (رادیو، تلویزیون و روزنامه‌ها)
  - برگزاری کارگاه‌های آموزشی گسترده ملی که از تمامی ذی‌نفعان برای طرح مشکلات و پیشنهاد تغییرات دعوت شود.
  - آگاهی‌رسانی به شهروندان در خصوص حقوق ایشان و توانمندسازی آن‌ها برای نظارت بر دولت از طریق نظر سنجی‌های دوره‌ای در خصوص ارائه خدمات.
  - تولید و انتشار استراتژی درستکاری ملی و انجام نظر سنجی‌های سالیانه فساد در سطح ملی و زیر ملی.
  - آموزش خبرنگاری جستجوگرانه و اطلاع‌رسانی از طریق رسانه و غیره.
- از نظری، این رویکرد جدید بر اهمیت رهبری و ذهنیات صادقانه و درست در بین کارکنان دولتی تأکید دارد. «ذهنیات و عادات فکری» به دیدگاه و وضعیت فکری سیاستگذاران و کارکنان

دولتی در محیط کاری، اشاره دارد (Ibid, 12).

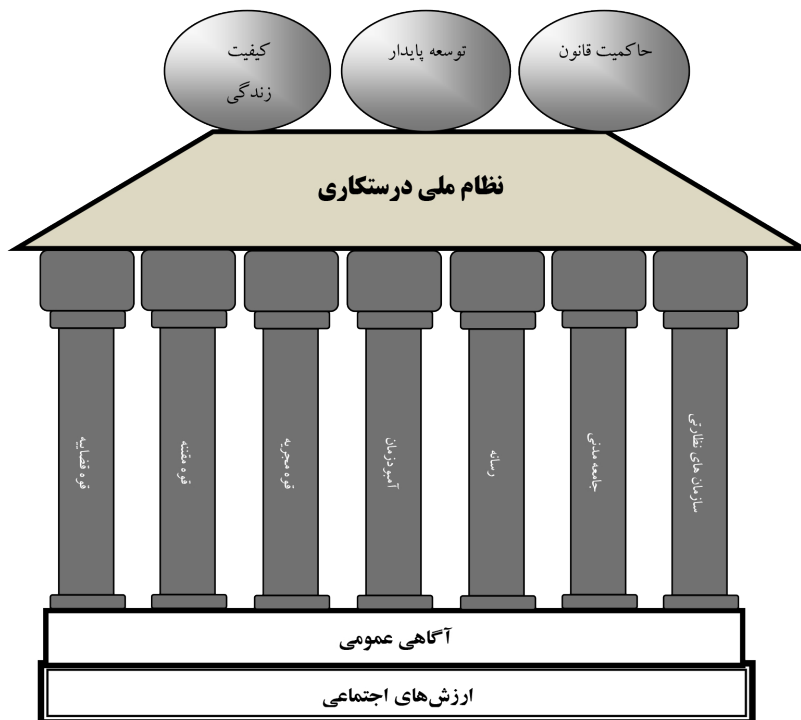
دای و استاپن هورست بیان می کنند که برای تضمین وجود محیطی که پشتیبان مشارکت فعالانه بخش خصوصی و عمومی برای توسعه پایدار باشد، باید یک نظام ملی درستکاری یا ستون‌های حمایتی متقابل ایجاد گردد. ستون‌های درستکاری در یک جامعه شامل بازیگران خارج از قوه‌ی مجریه و بیرون از خود دولت است. مجموع گروه‌های بازیگران به ستون‌های درستکاری اشاره دارد زیرا حمایت و پشتیبانی از اقداماتی که برای بهبود درستکاری و صداقت عمومی است، بر عهده آن‌ها است. به نظر آن‌ها، نظام ملی درستکاری بر ستون‌های گوناگونی مانند قوه‌ی مجریه، قوه‌ی مقننه، قوه‌ی قضاییه، آموذمان، سازمان‌های نظارتی، بخش خصوصی، جامعه مدنی، رسانه، حسابرسی کل، بازیگران بین‌المللی استوار است. این ستون‌ها مستقل هستند، ضعف یکی از ستون‌ها به سایر ستون‌ها نیز سرایت می کند. زمانی که چند ستون ضعیف شوند، این نظام دیگر نمی تواند به حمایت از توسعه پایدار بپردازد. بررسی یک نظام ملی درستکاری به شناسایی خلاءها و فرصت‌های فساد در درون هر یک از ستون‌ها و سپس هماهنگی کاری دولت، جامعه مدنی، رسانه و سایرین نیازمند است. دلایل برای ایجاد یک نظام ملی درستکاری ممکن است از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد؛ اما به طور کلی سه هدف اصلی را می توان نام برد: حاکمیت قانون، توسعه‌ی پایدار و کیفیت زندگی (Dye and Stapenhurst, 1998, 1).

دویگ و مک ایور بیان می کنند که درستکاری مسئولان دولتی از عناصر اصلی اعتماد عمومی به دولت بوده و مفهومی مرکزی در حکمرانی خوب است (Nieuwenburg, 2007; OECD2009). براساس این مفروضات، بسیاری از کشورها به ایجاد چارچوب‌های اخلاقی و رفتاری و نظام‌های درستکاری برای حمایت و تقویت درستکاری مسئولان دولتی اقدام نموده‌اند. این چارچوب‌ها ممکن است شامل معیارهای تنظیمی مانند کدهای رفتاری، سازمان‌های مبارزه با فساد یا ارزیابی خطر باشند که در کنار نهادهای موجود مانند سازمان‌های حسابرسی، آموذمان‌ها و غیره قرار گرفته و می توان گفت که با یکدیگر یک نظام درستکاری را تشکیل می دهند.

به عقیده بانج (Bunge, 2004: 188)، نظام درستکاری متشکل از تمامی مؤلفه‌ها مانند سیاست‌ها، اقدامات، نهادها و محافظان درستکاری است که در عملکرد یکپارچه و سالم (منسجم) دولت سهیم هستند. ویژگی اصلی چشم‌انداز نظام درستکاری آن است که شرایط و عناصری را مطرح می سازد که برای درستکاری و انسجام دولت با اهمیت هستند. نظام‌های درستکاری، هم

شامل تلاش‌های مدیریت اخلاق‌سازمانی در درون ادارات دولت هستند و هم شامل محافظان درستکاری خارج از ادارات مانند حساب‌رسان مالی خارجی، آموذزمان، پلیس و نظام قضایی. یک محافظ درستکاری، نظامی است با قدرت‌های کنترل و نظارت بر تخلفات راجع به درستکاری. هیوبرتس طیفی از چشم‌اندازهای مختلفی را در این خصوص بیان می‌دارد که در دامنه‌ای از تعریف درستکاری به عنوان یک کل تا درستکاری به عنوان نمونه‌ای از رفتار اخلاقی یا درستکاری به عنوان کیفیت عمل مطابق با قوانین و ارزش‌ها قرار می‌گیرد. در دیدگاه هابرت درستکاری عبارت است از کیفیت عمل مطابق با ارزش‌ها، هنجارها و عرف‌های پذیرفته شده در جهت منفعت عمومی. نقض درستکاری شامل فساد، تقلب و کلاهبرداری، تضاد منافع، استفاده نادرست از ادارات و غیره خواهد بود (Huberts et al. 2008b). هیوبرتس انواع مختلفی از نقض درستکاری را که ممکن است در بخش عمومی صورت گیرد، دسته‌بندی می‌کند<sup>۱</sup> و بیان می‌دارد که سیاست‌های مختلف نمی‌توانند همه را به طور یکجا مورد هدف قرار دهند و همچنین محافظین خارجی درستکاری توانایی نگرهبانی از تمامی انواع نقصان و تخلفات را ندارند.

۴- معبد یونانی (ستون‌های نظام ملی درستکاری)



۱. انواع مختلف نقض درستکاری از نظر هابرت عبارتند از: فساد (رشوه‌گیری، حامی‌پروری، پارتی‌بازی)، تضاد منافع عمومی و خصوصی، استفاده نادرست از قدرت، سوءاستفاده و دستکاری اطلاعاتی، تبعیض جنسیتی، اتلاف منابع و سوءاستفاده خصوصی از زمان.

پاپ «مدل نظام ملی درستکاری» را شبیه یک معبد یونانی به تصویر می کشد؛ معبدی دارای سقف «نظام ملی درستکاری» که بر ارکان مختلفی استوار است، شامل قوای قضائیه، مقننه، مجریه، آموذمان، رسانه‌های آزاد، جامعه مدنی و امثالهم (۱: Ibid).

روی سقف معبد سه توپ گرد قرار دارد: «کیفیت زندگی»، «حاکمیت قانون» و «توسعه پایدار». آن‌ها گرد به تصویر کشیده شده‌اند تا تأکیدی بر این موضوع باشد که اگر قرار است این سه توپ گرد و ارزش‌هایی که در بر گرفته‌اند پایین نیافتند، سقف باید مسطح نگه داشته شود. خود «معبد» بر بنیان‌هایی مرکب از آگاهی عمومی و ارزش‌های اجتماعی استوار شده و دوام می‌یابد. اگر آگاهی عمومی بالا و ارزش‌ها ریشه‌دار باشند، از «ارکانی» که بر روی آن‌ها استوار شده‌اند محافظت خواهند نمود و به آن‌ها نیروی افزوده می‌دهند. از طرف دیگر، اگر مردم بی‌اعتنا بوده و مراقب نباشند یا اگر ارزش‌های ریشه‌داری وجود نداشته باشند، این بنیان‌ها ضعیف خواهند بود. «ارکان» توخالی، بی‌فایده و فاقد بایسته‌های مقوم خواهند بود و نمی‌توانند از نظام ملی درستکاری محافظت نمایند. اگر چه «ارکان» به یکدیگر وابسته هستند اما درجه قوت و ضعف آن‌ها می‌تواند متفاوت باشد. اگر یکی از رکن‌ها ضعیف باشد، فشار بیشتری روی یک یا چند رکن دیگر می‌آید. اگر چند رکن ضعیف باشند، بار آن‌ها در نهایت کج می‌شود به نحوی که «توپ‌های گرد» «توسعه پایدار»، «حاکمیت قانون» و «کیفیت زندگی» فرو غلطیده، به زمین می‌افتند و کل دستگاه دچار آشوب می‌شود. ارکان می‌توانند از جامعه‌ای به جامعه دیگر متفاوت باشند و هستند. اگر چه برخی قوی‌تر و برخی ضعیف‌تر هستند، اما همیشه بین آن‌ها موازنه‌ای برقرار است تا دوام آورند (TI Source Book, ۲۰۰۳: ۳۵). در حالی که تفاوت‌هایی در بین کشورهای مختلف وجود دارد، معمول‌ترین «ارکان نظام ملی درستکاری»<sup>۱</sup> جامعه‌ای که در صدد است به شیوه‌ای پاسخگویانه حکومت کند (Ibid)، عبارت‌اند از:

- قوه‌ی مجریه؛
- قوه‌ی مقننه؛
- قوه‌ی قضائیه؛
- جامعه‌ی مدنی؛
- سازمان‌های «ناظر» (کمیته‌ی محاسبات عمومی، حسابرس کل، آموذمان، پلیس، سازمان ضد فساد و غیره)؛
- رسانه‌های عمومی؛

۱. «ارکان صداقت» به این شکل اولین بار توسط ابراهیم سوشی از شفافیت بین‌الملل در تانزانیا مطرح شد. از آن پس آن‌ها راه خود را به بدنه رو به رشد

به عقیده پاپ تأسیس یک نظام ملی درستکاری معتبر نیازمند شناسایی نظام‌مند تهدیدات، فرصت‌ها، نقاط قوت و ضعف هر یک از ارکان از طریق ارزیابی جداگانه وضعیت هر یک از آن‌ها بر اساس ابعاد و شاخص‌های خاص با هدف تقویت یا برپایی هر کدام از این رکن‌ها در درون چارچوبی جامع است. سپس بعد از رفع و بهبود کاستی‌ها و نواقص هر ستون، تلاش می‌شود تا توازن و تعادلی منطقی بین هر یک از ستون‌ها برقرار گردد. اگر سیستم کاملاً به یک «رکن» وابسته باشد یا تعداد معدودی رکن، در برابر فروپاشی آسیب‌پذیر خواهد بود؛ اما فقدان یک سیستم سلامت مؤثر، پیشرفت فساد را تضمین می‌کند. از این رو رویکرد نظام ملی درستکاری شکل جدیدی از تشخیص و درمان بالقوه برای فساد ارائه می‌دهد (Ibid).

هدف کلی مدل نظام ملی درستکاری سازمان شفافیت بین‌الملل، ارتقای حکمرانی در جامعه است. این مدل بر پایه‌هایی متشکل از آگاهی عمومی و ارزش‌های جامعه مبتنی است. اگر آگاهی عمومی بالا باشد و ارزش‌ها قدرتمند، این امر به ستون‌هایی که بر روی آن‌ها قرار گرفتند، کمک خواهد نمود. رویکرد نظام ملی درستکاری از طریق شماری از نهادها، بخش‌ها یا فعالیت‌های اساسی کار خواهد نمود که همان ستون‌ها می‌باشند. در بین این ستون‌ها پارلمانی فعال برای دستیابی و پایدار نمودن حکمرانی خوب، سازمان‌های نظارتی برای نظارت بر صحت و سلامت امور، یک نظام قضایی برای حفاظت از حاکمیت قانون، آموذمان، رسانه، بخش خصوصی و... قرار دارد. هدف نهایی برقراری نظام ملی درستکاری آن است که فساد عملی با «ریسک زیاد» و «منفعت کم» باشد. به این ترتیب، این سیستم طراحی می‌شود تا قبل از هر چیز از بروز فساد پیشگیری کند به جای آن که پس از وقوع بر مجازات تکیه نماید (Dye and Staphenurst, 1998: 1). تمامی کشورها نوعی «نظام ملی درستکاری» دارند هر چند که ممکن است فاسد و ناکارآمد باشد. این مفهوم کمک می‌کند تا رهبران سیاست‌های مبارزه با فساد، روی دیدگاهی جامع تمرکز کنند.

##### ۵- شاخص‌ها و ابعاد سنجش سازمان‌ها در نظام ملی درستکاری

نظام ملی درستکاری سازمان‌ها و نهادها را از ابعاد مختلفی مورد سنجش قرار می‌دهد. ابعاد و شاخص‌های عملکردی نهادها و سازمان‌ها را، می‌توان به صورت زیر برشمرد (۲۰۱۸: ۹۰- TI):  
 بعد ظرفیت: بعد ظرفیت پیش شرطی است برای درستکاری و ایفای نقش سازمان‌ها در ارتقای درستکاری کل نظام و از این رو دستگاه‌ها می‌بایست از برخی ظرفیت‌ها برخوردار باشند. این ظرفیت‌ها ساختاری، انسانی و همچنین مالی هستند و از طریق دو شاخص ارزیابی می‌شوند.

۱- شاخص منابع؛ این شاخص میزان برخورداری سازمان‌ها از منابع انسانی، نیروهای انسانی

متخصص، نحوه‌ی آموزش نیروها، منابع مالی و سایر منابع برای عمل مطابق با درستکاری و اجرای کامل نقش‌شبه‌عنوان یکی از ستون‌های مدل نظام ملی درستکاری را ارزیابی می‌کند. در دسترس بودن منابع مناسب، شاخص با اهمیتی برای سازمان‌ها است تا بتوانند از فساد و سایر تخلفات درستکاری دور بمانند. کیفیت کارهایی که توسط این نهادها انجام می‌گیرد در بین سایر عوامل به موجود بودن منابع بستگی دارد. بودجه مناسب برای انجام وظایف و امور محول شده به سازمان‌ها ضروری و لازم است. اگر دستمزدها مناسب باشد، افراد با استعداد نیز برای فعالیت دستگاه‌ها جذب خواهند شد. علاوه بر این، حقوق مناسب، انگیزه سوءاستفاده از قدرت تفویض شده به منظور کسب درآمد بیشتر را برای افرادی که در این بخش فعالیت می‌کنند، به حداقل می‌رساند.

۲- شاخص استقلال؛ این شاخص میزان استقلال دستگاه‌ها را بررسی می‌کند؛ یعنی این که آیا سازمان‌ها در فعالیت‌ها و تصمیم‌گیری‌های خود مستقل از بازیگران خارجی عمل می‌کنند یا خیر. میزان بری بودن سازمان‌ها از مداخلات خارجی در انجام فعالیت‌ها، از یک طرف به عنوان شاخص با اهمیتی در خصوص انجام مستقل وظایف و امور در نظر گرفته شده و از طرفی دیگر کنترل و توازن مناسب را تضمین می‌کند. فردی که در هر یک از ستون‌های درستکاری مشغول به فعالیت است در خدمت اهداف و منافع سازمانی یا منافع عموم بوده و نمی‌بایست تحت تأثیر منافع شخصی یا منافع سایر گروه‌ها و بازیگران قرار گیرد. اگر منافع خارجی درونی گردد، این امر خطری را برای استقلال آن ستون ایجاد کرده که به موجب آن، دیگر افراد در خدمت منافع و اهداف سازمانی و عمومی نبوده و برای درستکاری تهدید ایجاد می‌کنند.

بعد حکمرانی: هر ستونی از جمله سازمان‌های نظارتی به مقررات و اقداماتی نیازمند هستند که از الزامات اساسی برای جلوگیری و ممانعت ورود و دخالت آن ستون در فساد دانسته می‌شود. بعد حکمرانی از طریق شاخص‌های زیر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد:

۱- شاخص شفافیت؛ این شاخص میزان شفافیت سازمان‌ها را بررسی می‌کند؛ یعنی این که آیا سازمان‌ها دارای سیاست‌ها و رویه‌های مناسبی در خصوص انتشار و دسترسی آزادانه به اطلاعات هستند؟ اگر سازمان‌ها در مورد عملکرد و اقداماتشان شفاف عمل نمایند، در این صورت به دست آوردن، نظارت و بررسی و مذاقه اطلاعات مرتبط درباره‌ی فعالیت‌های آن‌ها و این که بینیم آیا به شیوه‌ای عادلانه و بی طرفانه عمل نموده‌اند یا خیر امکان‌پذیر می‌شود. به عنوان مثال شرایطی که هدفشان افشای اطلاعات درباره‌ی گماشتن رویه‌ها یا اظهارنامه‌ها (اعلامات) است به ستون‌ها این امکان را می‌دهد تا شیوه هزینه کرد پول و هر گونه تأثیرات بی‌موردی که بر فعالیت‌ها وارد می‌شود

را کنترل نمایند. میزان الزام آور بودن شرایط قانونی برای ستون مربوطه به منظور انتشار اطلاعات، شاخصی است که میزان تضمین و حفاظت درستکاری را نشان می‌دهد. این شاخص براساس وجود شرایط رسمی و قانونی و همچنین میزان موجود بودن امکانات عملی برای مردم به منظور به دست آوردن اطلاعات مرتبط از سازمان‌های نظارتی امتیازبندی می‌شود.

۲- شاخص پاسخگویی؛ این شاخص به دنبال ارزیابی میزان پاسخگویی سازمان‌ها در خصوص اقداماتشان و همچنین میزان پاسخگو نگه داشتن آن‌ها توسط عموم مردم و سایر ستون‌ها و از شاخص‌های با اهمیت درستکاری است؛ زیرا از افرادی که در این بخش مشغول به فعالیت هستند، درخواست می‌کند تا در خصوص اقدامات خود مسئولیت‌پذیر باشند و این امر در مورد نقض‌های درستکاری از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. این شاخص براساس شرایط و قوانین مناسبی که تضمین‌کننده پاسخگویی و گزارش‌دهی سازمان‌های نظارتی و شاغلین در این بخش است، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

۳- شاخص درستی و صداقت؛ این شاخص به دنبال ارزیابی میزان مناسب بودن شرایط و قوانین در خصوص درستی و صداقت است و میزان اجرایی شدن آن را بررسی می‌کند. شاخص‌های کلی برای درستی و صداقت عبارت‌اند از منابع، استقلال، شفافیت و پاسخگویی. گرچه این شاخص‌ها ایده حفظ و تضمین درستکاری در درون سازمان‌ها را ارائه می‌دهند، اما آن‌ها این امر را به صورتی غیرمستقیم انجام می‌دهند. شاخص پنجم برای درستی و صداقت این بخش، وجود شرایط و قوانینی است که صراحتاً برای تضمین درستی و صداقت آن طرح می‌شوند.

بعد نقش: این بعد میزان تعهد دستگاه‌ها را در انجام نقش و مسئولیت‌های خود با توجه به ارتقای سلامت و درستکاری کل نظام نهادی، مورد ارزیابی قرار می‌دهد. به طور طبیعی، این امر بدان معنی است که شاخص‌های نقش مختص هر ستون بوده و به این امر بستگی دارد که چه کارکردهای خاصی از هر ستونی در سلامت و درستکاری کل نظام مشارکت و نقش دارند.

### نتیجه‌گیری

در نهایت باید گفت که در طی چند سال مفاهیم مختلفی در خصوص نظام‌های درستکاری ارائه شده است. هدف کلی مدل نظام ملی درستکاری سازمان شفافیت بین‌الملل، ارتقای درستکاری حکمرانی در جامعه است. این مدل بر پایه‌هایی متشکل از آگاهی عمومی و ارزش‌های جامعه مبتنی است. اگر آگاهی عمومی بالا باشد و ارزش‌ها قدرتمند، این امر به ستون‌هایی که بر روی آن‌ها قرار گرفتند، کمک خواهد کرد. رویکرد نظام ملی درستکاری از طریق شماری از نهادها،

بخش‌ها یا فعالیت‌های اساسی عمل خواهد نمود که همان ستون‌ها می‌باشند. در بین این ستون‌ها پارلمانی فعال برای دستیابی و پایدار نمودن حکمرانی خوب، سازمان‌های نظارتی برای نظارت بر صحت و سلامت امور، یک نظام قضایی برای حفاظت از حاکمیت قانون، آموودزمان، رسانه، بخش خصوصی و... قرار دارد.

نظام‌های درستکاری زمانی مؤثر بوده و به درستی عمل خواهند نمود که خطرهای درستکاری کاملاً محدود شده باشند، به عبارتی دیگری یعنی زمانی که مقامات با صداقت و درستی عمل نمایند، از تخلفات و نقض اصول درستکاری پرهیز نمایند. در درون یک نظام درستکاری بازیگران مختلفی در دو سطح درونی و بیرونی وجود دارند. در درون سطح نخست بازیگران مختلف در یک رابطه بوروکراتیک یا سیاسی اداری سنتی نسبت به یکدیگر ایستاده‌اند مانند قوه‌ی مقننه، مجریه و... و سطح دوم متشکل از شبکه‌ای از بازیگران با قدرت نظارتی و کنترلی نسبت به سلسله‌مراتب است که این بازیگران اغلب دارای پاسخگویی افقی نسبت به یکدیگر هستند مانند قوه‌ی قضاییه، رسانه، جامعه‌ی مدنی، آموودزمان، سازمان‌های نظارتی و....

هدف نهایی برقراری نظام ملی درستکاری آن است که فساد عملی با «ریسک زیاد» و «منفعت کم» باشد. به این ترتیب، این سیستم طراحی می‌شود تا قبل از هر چیز از بروز فساد پیشگیری کند به جای آن که پس از وقوع بر مجازات تکیه نماید (Dye and Stapenhurst, 1998, 1). تمامی کشورها نوعی «نظام ملی درستکاری» دارند هر چند که ممکن است فاسد و ناکارآمد باشد. این مفهوم کمک می‌کند تا رهبران سیاست‌های مبارزه با فساد روی دیدگاهی جامع تمرکز کنند.

### فهرست منابع

۱- عبداللهی، محمد. «طرح مسایل اجتماعی در ایران اهداف و ضرورت‌ها»، نامه انجمن جامعه‌شناسی، (۱۳۸۶)، شماره ۳، آذر.

۲- اشتریان، کیومرث. «مقدمه‌ای بر روش سیاست‌گذاری فرهنگی»، تهران، انتشارات جامعه‌شناسان، (۱۳۹۱)، چاپ اول

3- Brown, A. J. (2003a). The Australian National Integrity System Assessment (NISA): Towards a Framework Methodology. Brisbane, Paper to «Integrating Integrity» Workshop, Griffith University, November 2003.

- 4- Doig, A. & S. Mclvor (2003b). Qualitative Versus Quantitative Corruption Measurement: The National Integrity Study Approach, Working Paper/Draft.
- 5- Dye, Kenneth M. and Stapenhurst, Rick.(1998), Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption, The Economic Development Institute of the World Bank.
- 6- Glynn, P. S. J. Kobrin, et al. (1997). «The Globalization of Corruption», in Corruption and the Global Economy. K. A. Elliott (ed). Washington DC, Institute for International Economics.
- 7- Kaufman, D 1997, Corruption: The facts, World Bank working paper, viewed 2 February 2010, <www.worldbank.org>.
- 8- Larmour, P. & M. Barcham (2004). National Integrity Systems Pacific Islands: Overview Report. Melbourne, Transparency International Australia.
- 9- McCusker, R, (2006), “Review of Anti–corruption Strategies”, Technical and Background Paper, No. 23, Australian Institute of Criminology, Canberra, Australia.
- 10- OECD 2009, OECD: Integrity framework, viewed 15 March 2010, <http://www.oecd.org>.
- 11- Pope, J, (2000), TI Sourcebook: Confronting corruption: The elements of a national integrity system, Transparency.
- 12- Spigelman, J. J. The Integrity Branch of Government. Australian Law Journal, 2004, Vol. 78,
- 13- Stapenhurst, Rick and Robert Miller, «The Role of Parliaments in Curbing Corruption”. Washington, D.C.: The World Bank.
- 14- TI (2001). The National Integrity System: Concept and Practice (Country Studies Overview Report). Berlin, Transparency International.
- 15- Vazquez,J.(2007).Fighting Corruption In Public Sector. The Netherlands, Amsterdam, Elsevier, Linacre House, Jordan Hill.