

بررسی نقش آکادمی‌های ضدفساد در تقویت روند فسادستیزی در عرصه جهانی: رویکردی نهادگراییانه

دکتر روح‌الأمین سعیدی^۱

چکیده

مقاله‌ی پیش‌رو به مطالعه‌ی ماهیت آکادمی‌های ضدفساد و جایگاه آن‌ها در عرصه‌ی اداره‌گری جهانی برای کمک به کنشگران دولتی در راستای طراحی و اجرای موفق برنامه‌های ضدفساد در جوامع متنوع خود می‌پردازد. نگارنده در این مجال به دنبال آن است که از رهگذر بررسی چستی و چگونگی کارکرد آکادمی‌های ضدفساد در سراسر جهان دریابد این مؤسسات نوپدید چه نقشی در تقویت روند فسادستیزی در عرصه‌ی جهانی ایفا می‌کنند. در پاسخ به سؤال مذکور، مدعای مقاله در چارچوب نظریه‌ی نهادگرایی این است که امروزه فساد تبدیل به یک معضل جهان‌شمول شده که مقابله‌ی مؤثر با آن از کنشگران دولتی به صورت انفرادی ساخته نیست بلکه نیازمند همکاری نهادهای تخصصی و کارکردی است که با صبغه‌ی غالب آموزشی و پژوهشی، نیروهای میدانی عرصه‌ی مقابله با فساد را از طریق بالا بردن میزان دانش، تجارب و توانمندی‌هایشان یاری دهند. این نهادها موسوم به آکادمی‌های ضدفساد می‌کوشند تا با تدارک کلاس‌ها و کارگاه‌های آموزشی، جلسات سخنرانی، دوره‌های توجیهی و تعلیماتی کوتاه‌مدت و نیز فراهم کردن بستری برای تعامل و تبادل تجربیات مشترک، سطح اطلاعات و توانمندی و تخصص نیروهای میدانی مبارزه با فساد را ارتقا بخشند و از این رهگذر، ضریب موفقیت دولت‌ها را در مدیریت و مهار جریان فساد افزایش دهند. نگارنده در پایان می‌کوشد با مروری بر تعاملات سازمان بازرسی جمهوری اسلامی ایران با آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد بین‌المللی، پیشنهادهایی را در این زمینه ارائه نماید.

واژگان کلیدی: آکادمی‌های ضدفساد، نهادگرایی، کارکردگرایی، اداره‌گری جهانی،

رهیافت جامع ضدفساد

مقدمه

در عصر کنونی مبارزه با فساد و از میان بردن زمینه‌ها و مظاهر آن یکی از ملاک‌های برجسته‌ی حُسن اداره‌گری در دولت‌های مدرن محسوب می‌شود و دولتی که بتواند میزان فساد را در حوزه‌های عمومی جامعه‌ی خود کاهش دهد و سلامت اقتصادی، اداری و مدیریتی را حکم‌فرما سازد، از اعتبار و وجاهت بالاتری نزد جامعه‌ی جهانی برخوردار خواهد بود. امروزه کشورهای توسعه‌یافته می‌کوشند حتی الامکان زمینه‌ی انجام فعالیت‌های قانون‌مند، سالم و رقابتی را در جوامع خود فراهم سازند و راه را بر اقدامات و رفتارهای فاسد و تبه‌کارانه همچون رانت‌خواری، قاچاق، ارتشاء، کلاهبرداری، اختلاس، فرار مالیاتی، واسطه‌گری، پولشویی، تقلب انتخاباتی و... سد کنند؛ زیرا نیک می‌دانند که چنین اقدامات مخربی پایه‌های اقتصادی کشور را به سختی متزلزل می‌سازد و تبعات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی بسیار وخیمی به همراه دارد. لذا تضمین حرکت پیش‌رونده‌ی کشور در مسیر توسعه‌ی همه‌جانبه، مستلزم مقابله‌ی سازمان‌یافته با فساد و مظاهر آن است. اهمیت کنترل فساد به حدی است که امروزه برخی نهادهای بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول در قالب سیاست «مشروط‌سازی»، اعطای تسهیلات مالی به کشورهای متقاضی را به اتخاذ تمهیدات ضدفساد توسط آن‌ها منوط می‌سازند.

در مقابل، دولت‌های ضعیف یا ورشکسته که به‌خصوص در مناطق کمتر توسعه‌یافته‌ی آسیا و آفریقا حضور دارند، عمیقاً مبتلا به انواع فسادهای اقتصادی و سیاسی هستند و همین معضل، منجر به کژکارکردی و ناتوانی آن‌ها از نیل به سطوح بالای توسعه‌یافتگی شده است. فساد نهادینه‌شده در این جوامع موجب ناکارآمدی نظام اقتصادی، افزایش شکاف طبقاتی، دوقطبی شدن جامعه، قانون‌گریزی و فقدان عدالت اجتماعی گردیده و به افزایش نارضایتی عمومی و روی آوردن مردم به خشونت، نافرمانی مدنی، رفتارهای بزه‌کارانه، افراطی‌گری و مهاجرت به فراسوی مرزها دامن می‌زند. لذا برای خلاصی از این نابسامانی‌ها هیچ‌گیزی از مبارزه‌ی فراگیر با فساد نیست.

البته امروزه به‌دلیل فزونی یافتن مسایل و معضلات پیشروی کشورها و تخصصی شدن و کارکردی شدن آن‌ها، یک دولت به‌تنهایی توان تدبیر همه‌ی این مسایل را ندارد و عمیقاً به دریافت کمک چه از سوی سایر دولت‌ها و چه از طرف نهادهای غیردولتی مانند سازمان‌های بین‌المللی یا سمت‌ها نیازمند است. از این‌رو دولت‌ها لاجرم بخشی از اختیارات خود را در برخی حوزه‌های کارکردی به موجودیت‌های غیردولتی نظیر گروه‌ها و شرکت‌ها و انباده‌اند تا به نیابت از آن‌ها در مورد مسایل مطرح در این حوزه‌ها بحث و تصمیم‌گیری کنند. لذا امروزه مسأله‌ی «اداره‌گری جهانی» به میان آمده است که در چارچوب آن انبوهی از کششگران دولتی و غیردولتی برای مقابله با معضلات مشترکی مانند آلودگی محیط‌زیست، تروریسم، قاچاق مواد مخدر، ایدز، فساد و غیره با یکدیگر تشریک‌مساعی می‌کنند.

درزمینه‌ی مقابله با فساد درحال حاضر ده‌ها نهاد ملی و بین‌المللی تخصصی با کششگری موجودیت‌های دولتی و غیردولتی تشکیل شده است که به‌صورت ویژه بر روی شیوه‌ها و راهکارهای مقابله با فساد تمرکز یافته‌اند و با انجام اقدامات مختلف نظری و عملی و تبادل

دیدگاه‌ها و تجربیات، به دولت‌ها در راستای تحقق این امر خطیر یاری می‌رسانند. در نتیجه، استفاده‌ی دولت‌ها از این فرصت مناسب و همکاری با تشکل‌های تخصصی ضدفساد، بدون شک می‌تواند ضریب موفقیت برنامه‌های مقابله‌ای را به نحو چشمگیری ارتقا بخشد. همکاری با نهادهای ضدفساد به ویژه از این حیث حائز اهمیت است که بستر مناسبی را برای انتقال تجربیات، الگوها و روش‌های امتحان شده در سایر نقاط جهان فراهم می‌سازد و دولت‌ها را از آزمون و خطا و پیمودن راه مقابله با فساد از نقطه‌ی صفر بی‌نیاز می‌کند. یقیناً شیوه‌های آموزشی و راهبردهای عملیاتی کشورهایی که توانسته‌اند با موفقیت میزان فساد در جوامع خود را به نحو چشمگیری کاهش دهند، رهنمودهای ارزشمندی را در اختیار کشورهای قرار خواهد داد که تازه در ابتدا یا میانه‌ی مسیر صعب‌العبور فسادستیزی هستند.

طبعاً جمهوری اسلامی ایران نیز به عنوان یک کشور در حال توسعه از این قاعده مستثنا نیست. نهادهای نظارتی و قضایی جمهوری اسلامی ایران برای مقابله‌ی اثربخش با فساد و افزایش سلامت اداری باید پشتوانه‌ای غنی از روزآمدترین ابزارها و شیوه‌های ضدفساد در اختیار داشته باشند و متخصصان و کارشناسان مجربی را در این راستا تربیت نمایند. آن‌ها همچنین احتیاج مبرمی به برقراری تعاملات گسترده و مستمر با نهادهای مشابه در سایر کشورها به ویژه آکادمی‌های ضدفساد به منظور تبادل دیدگاه‌ها و تجربیات دارند. تنها از رهگذر این تعاملات است که نقاط ضعف برنامه‌های فسادستیزی، دلایل بروز آن‌ها و راه‌حل‌های ممکن بر مسئولان و برنامه‌ریزان امر مکشوف می‌گردد.

مقاله‌ی حاضر بر مبنای همین دغدغه می‌کوشد تا با بررسی تطبیقی عملکرد نهادها و آکادمی‌های تخصصی و پیشرفته‌ی ضدفساد در نقاط مختلف جهان و نیز مطالعه‌ی اکتشافی الگوهای آموزشی و عملیاتی آنان، الگویی کاربردی را برای انجام اقدامات مشابه در اختیار نهادهای ذی‌ربط به ویژه سازمان بازرسی کل کشور قرار دهد. این مقاله از لحاظ نظری در چارچوب تئوری نهادگرایی قرار دارد و با روش توصیفی - تحلیلی به رشته‌ی تحریر درآمده است.

۱. چارچوب نظری: رویکرد نهادگرایی

این مقاله از لحاظ نظری در چارچوب نظریه‌ی نهادگرایی لیبرال - از نظریات برجسته‌ی علم روابط بین‌الملل که به بهترین نحو می‌تواند تبیین‌کننده‌ی کنشگری سازمان‌های بین‌المللی دولتی و غیردولتی در بستر نوین اداره‌گری جهانی باشد - انجام می‌پذیرد. دلیل انتخاب نظریه‌ی مذکور این است که نگارنده برای تبیین نقش آکادمی‌های ضدفساد در عرصه‌ی اداره‌گری جهانی و نحوه‌ی کمک‌رسانی آن‌ها به دولت‌ها نیازمند یک چارچوب نظری است تا نشان دهد چگونه امروز موجودیت‌های غیردولتی با ورود به صحنه و برعهده گرفتن برخی وظایف و نقش‌های کارکردی که تا چندی پیش دولت‌ها مجری آن بودند، به یاری دولت‌های ناکارآمد برای مدیریت بهتر امور جهان شتافته‌اند. براساس نظریه‌ی نهادگرایی، در عصر کنونی مسایل و موضوعات جدیدی پدید آمده است که دولت‌ها به تنهایی از پس تدبیر آن‌ها برنمی‌آیند و لذا می‌توان پرداختن به این گونه مسایل مانند فساد و حل و فصل آن‌ها را به نهادهای بین‌المللی واگذار نمود یا از ظرفیت این نهادهای تخصصی برای رفع

مؤثرتر مشکلات استفاده کرد که آکادمی‌های ضدفساد در این زُمره هستند. بنابراین نگارنده پس از معرفی و تشریح اجمالی نظریه‌ی نهادگرایی، با استفاده از ظرفیت تبیینی آن به بررسی نهادهای بین‌المللی و نقش آن‌ها در عرصه‌ی اداره‌گری جهانی خواهد پرداخت و سپس موضوع فساد را به عنوان معضله‌ی جهانی و نقش نهادهای بین‌المللی را در مقابله با آن مورد توجه قرار خواهد داد.

۱- ۱. تبیین نظریه نهادگرایی لیبرال^۱

ریشه‌ی این نظریه به تحقیقات همگرایی کارکردگرا در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ و مطالعات همگرایی منطقه‌ای در دهه‌ی ۱۹۶۰ برمی‌گردد. در دهه ۱۹۴۰ برخی از صاحب‌نظران لیبرال ضمن تأکید بر امکان‌پذیری همکاری با محوریت نهادهای بین‌المللی معتقد بودند در عصر کنونی مسایل و موضوعات جدیدی رُخ نموده است که دولت‌ها به تنهایی از پس تدبیر آن‌ها برنمی‌آیند و لذا می‌توان این‌گونه مسایل را به نهادهای بین‌المللی واگذار کرد. لیبرال‌ها در مطالعات خود نشان می‌دادند که راه رسیدن به صلح و پیشرفت، روی هم انباشتن منابع دولت‌های مستقل و وانهادن بخشی از حاکمیت ملی به‌منظور ایجاد یکپارچگی و همگرایی^۲ است. همگرایی را می‌توان به عنوان فرایندی تعریف کرد که طی آن واحدهای سیاسی در چارچوب‌های ملی جداگانه متقاعد می‌شوند که به‌صورت داوطلبانه از اعمال اقتدار تام خویش برای رسیدن به هدف‌های مشترک صرف‌نظر کرده، وفاداری‌ها و انتظارات خود را معطوف به یک قدرت فوق ملی نمایند که نهادهایش دارای صلاحیت بر دولت‌های ملی موجود هستند (قوام، ۱۳۸۳: ۲۴۶؛ Griffiths et al. 2009: 92).

این تفکرات، روند نُضج نظریه‌ی همگرایی در اروپا و نظریه‌ی کثرت‌گرایی در ایالات متحده را سرعت بخشید و چالش عمده‌ای برای نظریه‌ی واقع‌گرایی ایجاد کرد. دیوید میترانی^۳ از برجستگان ایده‌ی همگرایی و یکپارچگی به شمار می‌آید. وی همکاری‌های فراملی را برای حل مسایل مشترک ضروری می‌داند و معتقد است وقتی دولت‌ها در فرایند یکپارچگی درگیر شوند، هزینه‌ی دور ماندن از این فرایند برای آن‌هایی که از همکاری امتناع می‌ورزند، رو به فزونی خواهد گذاشت. همچنین منافع و امکاناتی که دولت‌ها از رهگذر ورود به گردونه‌ی همگرایی کسب می‌کنند، در حکم عامل انگیزه‌بخش به آنان برای تداوم همکاری‌ها خواهد بود. آثار نویسندگانی همچون میترانی و ارنست هاس^۴ که بر منافع مثبت ناشی از همکاری و نقش نهادهای بین‌المللی و منطقه‌ای تأکید می‌ورزیدند، نیروی محرک مهمی را برای تعامل تنگاتنگ میان کشورهای اروپایی به‌ویژه با ایجاد جامعه‌ی اروپایی زغال‌سنگ و فولاد در سال ۱۹۵۲ به وجود آورد. طبق فرضیه‌ی میترانی، همکاری در بخش انرژی، دولت‌ها را دلگرم ساخت تا طرح‌های آینده‌نگرانه‌ی بیشتری را برای جامعه‌ی اقتصادی اروپا پی‌بگیرند که در معاهده‌ی ۱۹۵۶ رُم متجلی گشت. از نظر محققانی مانند ارنست هاس نهادهای بین‌المللی و

1- Liberal Institutionalism

2- integration

3- David Mitrany

4- Ernest Hass

منطقه‌ای، همتای ضروری دولت‌های مستقلی هستند که ظرفیتشان برای ادامه‌ی هدف‌های رفاهی رو به کاهش گذاشته است (قوام، ۱۳۸۳: ۳۴۹؛ Thompson, 1980: 202-215).

در چارچوب این مباحث، موضوع کارکردگرایی^۱ نیز به میان می‌آید. کارکردگرایی مانند میترانی معتقد بودند انجام بسیاری از نیازهای فنی و مسایل تخصصی - تکنیکی غیرسیاسی که در جوامع مدرن امروز مطرح شده است، از عهده‌ی دولت‌ها در سطح محدود ملی بر نمی‌آید و تحقق آن‌ها را باید در ورای مرزهای ملی از طریق همکاری گسترده‌ی دولت‌ها در قالب نهادهای بین‌المللی جست‌وجو کرد. طبق نظر کارکردگرایان، متخصصان فنی به جای دیپلمات‌های حرفه‌ای بهترین عوامل ایجاد پیوندهای تشریک‌مساعدی در آن‌سوی مرزهای ملی محسوب می‌شوند؛ یعنی «متخصصین می‌توانند برای حل مشکلات مشترک در عرصه‌های مختلف کارکردی نظیر حمل‌ونقل، ارتباطات، مباحث مالی و... تدابیری اتخاذ کنند» (جکسون و سورنسون، ۱۳۸۵: ۱۵۰).

دوثرتی و فالترگراف در این زمینه به نقل از میترانی می‌نویسند: «پسچیدگی فزاینده‌ی نظام‌های حکومتی، وظایف اساساً فنی و غیرسیاسی حکومت‌ها را بسیار افزایش داده است. این وظایف نه تنها باعث ایجاد نیاز به متخصصینی کاملاً کارآزموده در سطح ملی شده‌اند، بلکه در سطح بین‌المللی هم مسایلی اساساً فنی را به وجود آورده‌اند که حل آن‌ها مستلزم همکاری فن‌شناسان و نه نخبگان سیاسی است. گفته می‌شود که افزایش اهمیت مسایل فنی در قرن بیستم ایجاد چارچوب‌هایی برای همکاری را ضروری ساخته است. می‌توان پیش‌بینی نمود که با افزایش وسعت و اهمیت مسایل فنی بشر، شمار و قلمرو این سازمان‌های کارکردی هم افزایش یابد» (دوثرتی و فالترگراف، ۱۳۹۰: ۶۶۶).

در نتیجه کارکردگرایان همگرایی را فرایندی می‌پنداشتند که طی آن گروهی از دولت‌ها با یکدیگر در سطح بین‌المللی اشتراک مساعدی می‌کنند تا بتوانند براساس یک سلسله کارکردهای تکنیکی، منافع فردی و دسته‌جمعی خود را برآورده سازند. به‌زعم آن‌ها مرجع وفاداری مردم جوامع می‌تواند از دولت‌های ملی به نهادهای کارکردی منتقل شود زیرا مردم می‌بینند که تأمین منافعشان به بهترین وجه به ترتیبات نوین همکاری فراملی بستگی دارد. میترانی در این راستا معتقد به فرضیه‌ی تسری^۲ بود؛ یعنی چنین می‌اندیشید که همکاری موفق و سودمند دولت‌ها در موضوعات کارکردی و فنی و مشاهده‌ی دستاوردهای آن احتمالاً دامنه‌ی همکاری‌ها را به سوی حوزه‌های دیگر از جمله مسایل سیاسی و امنیتی گسترش خواهد داد (قوام، ۱۳۸۳: ۲۵۰ - ۲۴۸، ۳۴۹؛ قوام، ۱۳۸۴: ۴۸ - ۴۶).

میترانی با تقسیم سیاست به سیاست بالا یا حاد^۳ (موضوعات نظامی و امنیتی) و سیاست پایین یا ملایم^۴ (موضوعات اقتصادی، اجتماعی و رفاهی)، عقیده داشت که فرایند همگرایی از حوزه‌ی سیاست ملایم آغاز می‌گردد و امکان همکاری دولت‌ها در این حوزه بر سر مسایل کارکردی وجود

1- Functionalism

2- Spill over

3- High Politics

4- Low Politics

دارد. بر این اساس، سیاست ملایم موجب شکل‌گیری نهادهایی کارکردی می‌شود که مدیریت آن را «نخبگان فنی» برعهده دارند. در نتیجه از دیدگاه میترانی و همفکران او ریشه‌ی همکاری‌های بین‌المللی را باید در قلمرو «وابستگی متقابل کارکردی» جست‌وجو کرد (مشیرزاده، ۱۳۸۶: ۶۲-۶۰). نهادگرایان لیبرال که اغلب از آنان با عنوان تکثرگرایان^۱ یاد می‌شود، دیگر جهان سیاست را همانند سیصد سال پیش، حوزه‌ی انحصاری دولت‌ها نمی‌دانند. یکی از آثار اصلی در این زمینه متعلق به رابرت کوهین^۲ و جوزف نای^۳ است. آن‌ها معتقدند که اهمیت سایر بازیگران مانند گروه‌های ذی‌نفع، شرکت‌های فراملی و سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی نیز باید مورد توجه قرار گیرد. از منظر آنان تصویر غالب روابط بین‌الملل، شبکه‌ی درهم‌تیده‌ی بازیگران متعددی است که از طریق مجراهای مختلف تعاملاتی در چارچوب نهادهای بین‌المللی به یکدیگر متصل شده‌اند. (Dunne, 2001: 169-170؛ قوام، ۱۳۸۳: ۳۴۹). آن‌ها نهادهای بین‌المللی را مجموعه‌ای از قوانین و رویه‌های ناظر بر اقدامات دولت‌ها در عرصه‌های بخصوصی نظیر کشتیرانی یا دریانوردی می‌دانند که موجب توسعه و تسهیل فرایند همکاری‌های بین‌دولتی می‌گردد و بی‌اعتمادی، ترس و سوءظن و عدم شفافیت موجود در روابط فی‌مابین را کاهش می‌دهد (جکسون و سورنسون، ۱۳۸۵: ۱۵۷-۱۵۴).

در مجموع می‌توان گفت نظریه‌ی نهادگرایی نئولیبرال بازیگران را در شبکه‌ی پیچیده و فراگیر نظام جهانی به‌مثابه موجودیت‌هایی عقلایی و منفعت‌طلب می‌انگارد که منفعت و سود بیشتر خویش را در سایه‌ی عمل جمعی و همگرایی با یکدیگر حول محور نهادهای بین‌المللی یافته‌اند. لذا با طیب خاطر بخشی از قدرت و حاکمیتشان را به نهادهای بین‌المللی وامی‌گذارند تا بدین صورت بتوانند ضریب موفقیت خود و سایرین را در یک محیط پیچیده و چندوجهی ارتقا بخشند. نهادها نیز از طریق محدودیت‌های ساختاری که بر رفتار و عملکرد بازیگران تحمیل می‌کنند، خط سیر تصمیمات و سیاست‌گذاری‌های آنان را به جانب نقطه‌ای واحد سوق داده و نهایتاً امکان نیل به اهداف و منافع مشترک را فراهم می‌سازند.

۱-۲. رویکردی نهادگرایانه به معضل فساد در عصر کنونی

امروزه فرایند جهانی شدن تأثیرات عمیقی بر دولت‌های ملی و نحوه‌ی اداره‌ی جوامع سیاسی توسط آن‌ها گذاشته است. تحت تأثیر این فرایند، دولت‌ها به‌رغم تداوم بر خورداری از حاکمیت مطلق حقوقی، عملاً دیگر نمی‌توانند مانند قرون گذشته هرگونه که بخواهند به مدیریت کشورهای خود بپردازند و هر سیاستی را به اجرا گذارند بلکه ناگزیر از توجه به هنجارها، رویه‌ها و استانداردهای جهانی هستند. در همین چارچوب است که مفهوم حسن اداره‌گری یا حکمرانی خوب مطرح می‌شود. براساس این مفهوم، در محیط جهانی کنونی الگویی مطلوب و پذیرفته‌شده از نحوه‌ی حکومت‌داری وجود دارد که دولت‌ها

1- Pluralists

2- Robert Keohane

3- Joseph Nye

برای نیل به اهداف خود و بهره‌مندی از مزایای جهانی شدن باید آن را سرلوحه‌ی کار قرار دهند. جهانی شدن و پیامدهای مختلف آن از جمله محدود شدن دامنه‌ی آزادی و خودمختاری دولت‌ها، کنشگری فزاینده‌ی نهادهای بین‌المللی، فراملی و غیردولتی، همگانی شدن بسیاری از مسایل و معضلات پیشروی بشر و نیز ظهور جنبش‌های هواخواه مردم‌سالاری در بخش‌های مختلف جهان موجب شده است که تقاضا و مطالبه‌ی عمومی برای حسن اداره‌گری دولت‌ها و پاسخ‌گو بودن آن‌ها چه از سوی افکار عمومی و نهادهای غیردولتی داخلی و چه از سوی مجامع و نهادهای بین‌المللی افزایش یابد. در نتیجه امروزه ضرورت حسن اداره‌گری، بسته بودن و تصلب دولت‌ها را برنمی‌تابد بلکه یک حکمران خوب لازم است خود را با اقتضائات نظام جهانی وفق دهد و محیط اجتماعی و اقتصادی ایمن و پایداری را در داخل قلمروش ایجاد کند. می‌توان گفت حسن اداره‌گری هم به معنای مدیریت صحیح امور داخلی یک کشور است و هم مدیریت صحیح مناسبات با سایر کشورها زیرا تنها در سایه همکاری با دیگر اعضای نظام جهانی است که رفع بسیاری از مسایل و معضلات گریبان‌گیر جوامع کنونی امکانپذیر می‌گردد (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۴۴۵).

یکی از مهم‌ترین این مسایل، وجود فساد در عرصه‌ی عمومی جوامع و ابتلای مدیران و مسئولان دولتی به رفتارها و اعمال مُفسدانه نظیر اختلاس، ارتشاء، پولشویی و... است. امروزه مبارزه با فساد و ریشه‌کن کردن مظاهر آن در عرصه‌ی عمومی در زمره‌ی مصادیق بارز حسن اداره‌گری محسوب می‌شود که هم مطالبه‌ی افکار عمومی و نهادهای غیردولتی درون قلمرو ملی و هم مطالبه‌ی نهادهای بین‌المللی از دولت‌ها است. البته تجلی فسادستیزی در حسن اداره‌گری تنها به قوای اجرایی کشور محدود نمی‌شود بلکه یک نظام سیاسی علاوه بر مجریان و دولتمردان پاک‌دست و سالم باید نظام حقوقی و قانونی کارآمد و نیز سیستم قضایی مقتدر برای مقابله‌ی مؤثر با فساد داشته باشد. بر این اساس می‌توان گفت «حسن اداره‌گری دربرگیرنده‌ی چارچوب حقوقی و قضایی لازم برای توسعه‌ی اقتصادی هم هست که منظور از آن، نظامی حقوقی و قضایی است که در آن قوانین به‌روشنی و بدون تبعیض‌گذاری توسط قوه‌ی قضاییه‌ی واقعیین و مستقل به اجرا درآید» (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۴۴۶).

دولت‌های مبتلا به فساد فاقد ویژگی‌های لازم برای احراز حسن اداره‌گری یا حکمرانی خوب هستند تا جایی که اکنون «فساد به عنوان یکی از موانع ساختاری موجود در سر راه حسن اداره‌گری شناخته شده است» (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۷۲۲)؛ به عبارت دیگر شیوع فساد در نظام مدیریتی یک کشور را می‌توان به منزله‌ی عدم حکمرانی خوب تلقی کرد که زمینه‌ی شکل‌گیری دولت درمانده یا ورشکسته^۱ را فراهم می‌سازد. اصطلاح دولت درمانده در ادبیات علوم سیاسی به دولتی اطلاق می‌شود که قادر به استقرار قانون، نظم، امنیت، عدالت و آزادی در سطح جامعه‌ی تحت حاکمیت خود نیست، از ضعف اقتدار سیاسی و مشروعیت مردمی رنج می‌برد و نمی‌تواند تأمین‌کننده‌ی نیازهای شهروندان باشد. از دیگر ویژگی‌های دولت درمانده که به شدت

گرفتار ضعف اداره گری است، می توان به اقتصاد ناکارآمد و جامعه ی فقیر، ضعف و فقدان صلاحیت نهادهای دولتی، سوءاستفاده ی نخبگان از موقعیت دولتی به سود خود، تمرکز قدرت تصمیم گیری در اختیار فرد یا حزب واحد و اتخاذ تصمیمات در محافل محدود و به صورت غیرشفاف اشاره کرد (رسولی ثانی آبادی، ۱۳۹۳: ۴۲ - ۴۱؛ گریفیتس، ۱۳۸۸: ۴۴۶ و ۴۹۳ - ۴۹۲).

در کنار تمامی ویژگی های منفی مذکور، معضل فسادزدگی گسترده یکی از مهم ترین موانعی است که دولت های در مانده با آن روبه رو هستند و غالباً توان مدیریت و حل و فصل آن را نیز ندارند. مدیران، سیاستمداران و کارگزاران و کارمندان دولت های در مانده را افراد فاسدی تشکیل می دهند که با سوءاستفاده از مناصب و اختیارات خود، منابع و ثروت های ملی را صرف منافع شخصی و گروهی می کنند. این معضل بزرگ موجب غیرعادلانه ساختن خدمات رسانی حکومت ها می شود و به عمیق تر شدن شکاف های طبقاتی و شکل گیری دو قطبی فقیر و غنی در جوامع دامن می زند و گسترش نارضایتی های عمومی را به همراه دارد.

دولت های در مانده یا به دلیل شریک بودن رهبران و مسئولین ارشد در حلقه های فساد، انگیزه های برای مقابله با مظاهر اقدامات مفسدانه و خلاف قانون ندارند و یا در صورت داشتن انگیزه و تمایل، به دلیل مشکل ضعف اقتدار، قادر به کنترل جریان لجام گسیخته ی فساد در کشورهای خود نیستند؛ یعنی به مرور زمان، مراکز قدرت و ثروتی در بخش های مختلف دولتی و غیردولتی جامعه شکل می گیرند که به رغم اشتغال به فعالیت های گوناگون مفسدانه نظیر اختلاس، ارتشاء، پولشویی، رانت خواری و قاچاق کالا و مواد مخدر، حاضر به تبعیت از دستورات دولت مرکزی نیستند و قوه ی قهریه ی دولت نمی تواند مانع آن ها گردد. با این حساب می توان گفت چشم انداز در ماندگی دولت، مشکل فساد را تشدید خواهد کرد. در میان کشورهای خاورمیانه لبنان یکی از مصادیق دولت های در مانده ی مبتلا به فساد محسوب می شود.

امروزه به دو دلیل توجه افکار عمومی و نهادهای بین المللی بسیار بیشتر از گذشته به معضل فساد و لزوم مقابله ی جدی با آن جلب شده است: اولاً در نتیجه ی جریان های سرمایه گذاری که با روند جهانی شدن به راه افتاده است، شاهد تسهیل و درعین حال تقویت احتمال افشای فعالیت های فسادآمیز هستیم. تا جایی که بسیاری از نهادها مانند سازمان ملل و صندوق بین المللی پول از طریق مشروط کردن پرداخت وام به مبارزه ی کشور تقاضاکننده ی وام با مظاهر فساد در کشور خود، به مقابله با این پدیده ی شوم برخاسته اند. همچنین برخی سازمان های غیردولتی مانند سازمان شفافیت بین المللی به افزایش آگاهی جهانیان از فساد یاری رسانده و برای تضمین اجرای موافقت نامه ها و اعلامیه های بین المللی تلاش می کنند. ثانیاً چالش هایی که جرایم و فسادهای فرارمزی مانند تروریسم یا قاچاق مواد مخدر برای دولت های حاکم ایجاد می کند افزایش یافته است (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۷۲۲ - ۷۲۱ و ۷۲۷).

بدین ترتیب شرایط کنونی محیط جهانی اقتضای آن دارد که از منظری نهادگرایانه و کارکردگرایانه به معضل فساد - که امروزه تبدیل به معضلی فرارمزی و فرا سرزمینی

شده است - بنگریم. از یک سو دولت‌های ملی در راستای حسن اداره‌گری باید گام‌های مؤثر و بلندی برای مبارزه با فساد در جوامع سیاسی تحت حاکمیت خود بردارند زیرا در غیراین صورت با اتهام درماندگی و کژکارکردی چه از سوی افکار عمومی داخلی و چه از جانب سازمان‌های بین‌المللی مواجه خواهند شد؛ اما از سوی دیگر امروزه مقابله با فساد به موضوعی فنی و تخصصی مبدل شده و با فراتر رفتن از قلمرو ملی، ماهیتی فراملی پیدا کرده است و لذا دولت‌ها دیگر به تنهایی قادر به پیمودن این مسیر نیستند و شدیداً به تشریک‌مساعی، تبادل تجربیات و همگرایی در چارچوب نهادهای تخصصی بین‌المللی نیازمندند.

در نتیجه شاهد هستیم که جریان اداره‌گری جهانی، بسیاری از کنشگران غیردولتی را نیز به عرصه‌ی مبارزه با فساد کشانده است تا در کنار کنشگران دولتی ایفای نقش کنند زیرا همگان به خوبی دریافته‌اند که تدبیر معضلی مانند فساد از عهده‌ی دولت‌ها به تنهایی ساخته نیست و نیازمند همکاری و اقدام مشترک تمامی موجودیت‌های جامعه‌ی جهانی اعم از دولتی و غیردولتی است. لذا طی دهه‌های اخیر مجموعه‌ای از نهادها، قواعد، هنجارها و ترتیبات ضدفساد مانند کنوانسیون ملل متحد علیه فساد، انجمن بین‌المللی نهادهای ضدفساد، سازمان شفافیت بین‌المللی، سازمان دیده‌بان جهانی و نمونه‌های دیگر ظهور یافته‌اند که به دولت‌ها در امر خطیر مقابله با اعمال مفسدانه یاری می‌رسانند.

در این میان آکادمی‌های ضدفساد برجستگی خاصی دارند. این نهادهای کارکردی و تخصصی هم در سطوح ملی (مانند آکادمی مالزی) و هم در سطح جهانی (مانند آکادمی بین‌المللی ضدفساد) فعالیت می‌کنند و وظیفه‌ی ارابه‌آموزش‌های نظری و عملی به مأموران و کارکنان نهادهای دولتی ضدفساد در کشورهای مختلف را انجام می‌دهند؛ به عبارت دیگر آکادمی‌های ضدفساد با تدارک کلاس‌ها و کارگاه‌های آموزشی، جلسات سخنرانی، دوره‌های توجیهی و تعلیماتی کوتاه‌مدت و نیز فراهم کردن بستری برای تعامل و تبادل تجربیات مشترک می‌کوشند سطح اطلاعات و توانمندی و تخصص نیروهای میدانی مبارزه با فساد را ارتقا بخشند و از این رهگذر، ضریب موفقیت دولت‌ها را در مدیریت و مهار جریان فساد افزایش دهند. از همین رو امروزه بسیاری از کشورهای جهان به عضویت آکادمی بین‌المللی ضدفساد مستقر در کشور اتریش درآمده‌اند و از خدمات گسترده‌ای که این نهاد تخصصی با حضور کارشناسان و اساتید برتر این حوزه عرضه می‌کند، بهره می‌جویند. با این حساب از منظر تئوری نهادگرایی لیبرال به سهولت می‌توان این مسأله را توضیح داد که چرا دولت‌های ملی با طیب خاطر از پذیرش رژیم‌ها، قواعد و ترتیبات بین‌المللی ضدفساد استقبال می‌کنند و یا به عضویت نهادهای بین‌المللی ضدفساد مانند آکادمی اتریش درمی‌آیند. در حقیقت عقلانیت دولت‌ها از یک سو و سودمندی همکاری و اقدام مشترک در چارچوب سازمان‌ها از سوی دیگر آن‌ها را وامی‌دارد تا به جای تک‌روی از اقدامات دسته‌جمعی حمایت کنند.

۲. آکادمی‌های ضدفساد و رهیافت جامع ضدفساد در عرصه‌ی جهانی

در پژوهش‌های پشتیبان این مقاله مجموعاً بیست و چهار نهاد ملی و بین‌المللی ضدفساد با ماهیت‌های مختلف دولتی و غیردولتی معرفی شد و مهم‌ترین اقدامات آن‌ها در عرصه‌ی مبارزه

با فساد مورد بررسی قرار گرفت که از این میان، هفت نهاد با نام خاص «آکادمی» فعالیت می‌کنند و هفده نهاد نیز به‌رغم انجام اقدامات مشابه با آکادمی‌ها، نام‌های دیگری مانند مؤسسه، انجمن، سازمان، شبکه، گردهمایی و ابتکار دارند.

اکنون در ادامه‌ی مقاله، نگارنده با اتخاذ رویکرد تطبیقی و مقایسه‌ای می‌کوشد بر مبنای اطلاعات و داده‌های نسبتاً جامع و گسترده‌ای که از اهداف، عملکرد و برنامه‌های آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد در نواحی مختلف جهان کسب کرده است، نقاط اشتراک آنان را احصاء نموده و به الگوی روشنی از رهیافت کلان ضدفساد - که امروز در عرصه‌ی جهانی شکل گرفته است و آکادمی‌ها و سایر نهادهای مشابه براساس آن عمل و اقدام می‌کنند - دست یابد. بی‌شک چنین الگویی می‌تواند از یک سو سرلوحه‌ی کار نهادهای ضدفساد جمهوری اسلامی ایران باشد تا با استفاده از تجربه‌ی انباشته‌ی دیگر کشورها که به دستاوردهای عظیمی در امر مبارزه با فساد نائل آمده‌اند، به‌صورت مؤثرتر و کارآمدتری در مسیر ریشه‌کنی فساد در کشور گام بردارند و از سوی دیگر به عنوان راهنمایی برای تعیین نحوه‌ی تعامل سازمان بازرسی جمهوری اسلامی با سایر سازمان‌های ملی و بین‌المللی به‌منظور همکاری‌های مشترک و بهره‌گیری از تجارب، ظرفیت‌ها و خدمات آنان مورد استفاده قرار گیرد.

۲ - ۱. مؤلفه‌های یک رهیافت جامع ضدفساد

نکته‌ی بسیار مهمی که در خلال بررسی آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد، توجه نگارنده را عمیقاً به خود جلب می‌کرد، این بود که به‌نظر می‌رسد این نهادها از رهگذر همکاری‌ها و هم‌اندیشی‌های مستمر، به تجربه‌ای انباشته و فهمی مشترک از نحوه‌ی مقابله با فساد در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی دست‌یافته‌اند تا جایی که به جرأت می‌توان گفت امروز یک رهیافت و رویکرد جامع ضدفساد در جهان پدیدار شده است و اکثریت نهادهای فعال در این زمینه از جمله آن‌هایی که در پژوهش حاضر مورد بررسی قرار گرفتند، کم‌وبیش بدان پایبند هستند و براساس آن عمل می‌کنند. در ادامه مؤلفه‌های اصلی این رهیافت جامع که در نتیجه‌ی تطبیق اطلاعات به‌دست آمده از نهادهای مختلف احصاء و استخراج گردیده است، به تفصیل ارایه می‌شود:

الف) رویکرد کل‌گرایانه به مبارزه با فساد

امروزه نهادهای ضدفساد به این نتیجه رسیده‌اند که مقابله‌ی مؤثر با این معضل نیازمند اتخاذ رویکردی جامع و کل‌گرایانه و پرهیز از خاص‌گرایی و بخشی‌نگری است. کل‌گرایی را می‌توان از یک سو به معنای بینارشته‌ای بودن و از سوی دیگر به معنای بینابخشی بودن دانست. مقصود از بینارشته‌ای بودن این است که به‌دلیل پیوند خوردن مسأله‌ی فساد با مسایل مختلف و ظهور و بروز آن در عرصه‌های گوناگون، هرگز نمی‌توان مطالعات فساد را در یک چارچوب محدود و بدون در نظر گرفتن سایر موضوعات و جنبه‌های هم‌پیوند با آن انجام داد و به حصول نتیجه‌ی موفقیت‌آمیز امیدوار بود بلکه مطالعات فساد باید در ارتباط و تعاطی موضوعات و رشته‌های مختلف مانند حقوق، علوم

سیاسی، اقتصاد، مدیریت، جامعه‌شناسی، روانشناسی و... صورت پذیرد. رویکرد بینابخشی نیز بدین معناست که فساد تنها به یک بخش یا سازمان ارتباط پیدا نمی‌کند و نباید مقابله با آن را تنها از یک نهاد انتظار داشت بلکه معضل مشترکی است که به موجودیت‌های متعدد حقیقی و حقوقی مربوط می‌شود و لذا سیاستگذاری و طراحی راهبرد و راهکار و نیز تقسیم کار درخصوص مقابله با آن باید با لحاظ کردن تمامی بخش‌های دخیل باشد.

از دیگر اقتضائات رهیافت کل‌گرایانه به مقابله با فساد، در نظر گرفتن این موضوع در چارچوب اداره‌گری جهانی و پرهیز از بسنده کردن به رویکردهای محدود ملی است؛ یعنی کشورها باید بدین نتیجه‌ی قطعی برسند که امروز فساد یک معضل جهانشمول است و لذا مقابله‌ی ریشه‌ای با آن مستلزم عمل در یک چارچوب جهانی و پذیرش استانداردهای موصوب بین‌المللی است. برای مثال اصرار و التزام بسیاری از نهادهای ضدفساد جهان به تنظیم عملکرد و برنامه‌های خود بر وفق کنوانسیون ضدفساد ملل متحد (UNCAC) و یا توجه جدی آن‌ها به شاخص‌ها و گزارش‌های سازمان شفافیت بین‌المللی مثل شاخص درک از وجود فساد، از پابندی آنان به رهیافت کل‌گرایانه حکایت دارد. درحال حاضر آکادمی بین‌المللی ضدفساد را می‌توان مهم‌ترین نهادی دانست که در راستای ترویج این رهیافت کل‌گرایانه گام برمی‌دارد.

ب) رویکرد فنی و تخصصی به مبارزه با فساد

طی سال‌های اخیر این برداشت در میان کشورها شکل گرفته و جا افتاده است که مقابله با فساد یک فن است که ظرافت‌ها و پیچیدگی‌های خاص خود را دارد؛ به‌عبارت‌دیگر اقدامات ضدفساد کاملاً تخصصی هستند و باید توسط متخصصان مجرب و آموزش‌دیده صورت پذیرند تا بتوان از آن‌ها انتظار تأثیر و موفقیت داشت. در نتیجه، نهادهای ضدفساد کشورهای مختلف به‌روشنی دریافته‌اند که نمی‌توانند بدون داشتن مهارت‌های فنی و تخصصی لازم، به طراحی و اجرای برنامه‌های مقابله‌ای مبادرت ورزند.

به همین دلیل است که می‌بینیم حجم قابل توجهی از اقدامات آکادمی‌های ضدفساد و نهادهای مشابه به آموزش و تعلیم تخصصی فن مقابله با فساد به کارشناسان و نیروهای دستگاه‌های اجرایی از سراسر جهان در قالب‌های مختلف اختصاص دارد.

ج) رویکرد همکاری‌جویانه به مبارزه با فساد

عرصه‌ی مقابله با فساد درحال حاضر به یکی از مصادیق بارز اداره‌گری جهانی تبدیل شده است؛ زیرا امروز کشورها می‌دانند موضوع فساد باهمه‌ی مظاهر متنوع آن معضلی نیست که آن‌ها به تنهایی و با اتخاذ سیاست‌های انفرادی و تک‌روانه از پس تدبیر آن برآیند بلکه فساد یک معضل پیچیده و ذوابعاد جهانشمول است و مقابله‌ی مؤثر با آن همکاری تنگاتنگ و تشریک‌مساعی طیف وسیعی از کنشگران دولتی و غیردولتی را می‌طلبد؛ یعنی ما به یک تقسیم کار گسترده و شبکه‌ای منسجم از کنشگران دخیل نیازمندیم که هر کدام بخشی از پازل ضدفساد را تکمیل کنند تا در نهایت بتوانیم

تصویر شفاف و روشنی از یک جامعه‌ی پیشرفته‌ی عاری از فساد داشته باشیم. دولت‌هایی که بخواهند بدون همکاری با دیگران، خود به مقابله با این معضل عظیم بپردازند، یقیناً شانس چندانی نخواهند داشت زیرا آشکارا خود را از دسترسی به حجم انبوهی از تجربه و مهارت‌های انباشته شده در سایر نقاط جهان و ابتکارات و نوآوری‌های هم‌تایان خود محروم می‌سازند. باید توجه داشت که دوران آزمون و خطا در مقابله با فساد گذشته است و تشریک مساعی با سایرین برای به اشتراک گذاری و انباشت تجارب و آگاهی از ضعف‌ها و قوت‌های یکدیگر، تنها راه برون‌رفت از چنین وضعیتی است.

از همین رو شاهد هستیم که در نقاط مختلف جهان، وظیفه‌ی مقابله با فساد و مظاهر آن در یک کشور صرفاً بر عهده‌ی قوای قضاییه یا آمبودزمان‌ها نیست بلکه موجودیت‌های دولتی و غیردولتی مانند سازمان‌های مردم‌نهاد، گروه‌ها، تشکل‌های داوطلب، آکادمی‌ها، شرکت‌ها و... برای طراحی و اجرای برنامه‌های جامع فسادستیزی باهم تقسیم کار کرده‌اند. در فراسوی قلمرو ملی نیز طی سال‌های اخیر شمار کثیری از نهادها با ماهیت‌های گوناگون دولتی و غیردولتی ظهور یافته‌اند که به دولت‌ها در مقابله‌ی مؤثرتر با فساد یاری می‌رسانند. برای مثال مؤسسه حکمرانی بازل که امروزه خدمات فنی و مشاوره‌ای مهمی را به دولت‌های متقاضی ارائه می‌دهد، یک موجودیت غیردولتی محسوب می‌شود. لذا می‌توان گفت در برهه‌ی کنونی یک آمبودزمان موفق نهادی است که هم در داخل قلمرو کشور خود و هم در فراسوی مرزهای کشورش با طیف وسیعی از نهادهای دولتی و خصوصی ضدفساد مرتبط است و از خدمات و تجارب آن‌ها در راستای اهداف خود بهره می‌برد.

د) رویکرد مخاطب‌محور به مبارزه با فساد

امروزه این تصور که متخصصان و اساتید مبارزه با فساد می‌توانند در برج عاج آکادمی‌ها و مؤسسات خود بنشینند و برای نهادها و افرادی که در میدان مقابله با این معضل مشغول عملیات هستند، نسخه‌های کلیشه‌ای و مشابه تجویز کنند، از میان رفته است؛ زیرا وضعیت کشورها و مناطق مختلف جهان در ارتباط با مقوله‌ی فساد یکسان نیست و هر کشور و منطقه شرایط خاص و منحصر به فرد خود را دارد. لذا باید به جد از تعمیم نسخه‌های ضدفساد خودداری کرد و به این مهم توجه داشت که یک شیوه‌ی موفق و مؤثر برای مقابله با فساد در یک کشور ممکن است نتایج عکسی را در کشور دیگر به بار آورد.

بنابراین طی سال‌های اخیر اکثر آکادمی‌ها و مؤسسات آموزشی ضدفساد، آموزش‌های خود را به سمت مخاطب‌محوری و نیازسنجی سوق داده‌اند؛ به عبارت دیگر آن‌ها محتوای آموزش و برنامه‌های ضدفساد را نه از جانب خود و در خلأ بلکه براساس نیازسنجی از مخاطب طراحی و اجرا می‌کنند؛ یعنی با در نظر گرفتن تنوع منطقه‌ای و شرایط و مشکلات خاص مخاطبان، آموزش‌ها را به صورت سفارش‌محور و متناسب با نیازهای مخاطب و با تمرکز ویژه بر اولویت‌های وی ارائه می‌دهند. این رویکرد مخاطب‌محور و مبتنی بر نیازسنجی نقش به‌سزایی در واقعی و کاربردی شدن محتوای

آموزش و دوری آن از کلی‌گویی و کلیشه‌ای بودن دارد.

بر همین اساس شاهد هستیم که نهادهایی مانند آکادمی بین‌المللی مبارزه با فساد در کنار برنامه‌های ثابتی مانند دوره‌ی تحصیلات تکمیلی مطالعات ضدفساد، بخش قابل توجهی از کار خود را به برگزاری دوره‌های سفارشی و مخاطب‌محور برای متقاضیان خاص اختصاص داده‌اند. در این دوره‌ها ابتدا از نهاد متقاضی آموزش درخصوص مشکلات میدانی آن با معضل فساد نیازسنجی صورت می‌گیرد و سپس اساتید و خبرگان مبارزه با فساد، محتوای آموزشی را با رویکرد مسأله‌محور و به قصد کمک به رفع این مسایل تهیه و عرضه می‌کنند.

ه) رویکرد فرهنگ‌ساز به مبارزه با فساد

اگر قرار باشد معضل فساد در سطح جهانی و به‌صورت ریشه‌ای حل و فصل گردد، باید کاملاً از صرف یک اقدام نمایشی یا مسئولیت یک نهاد یا آمبودزمان خاص خارج و تبدیل به فرهنگ و دغدغه‌ی عمومی و همگانی چه در مقیاس ملی و چه در مقیاس جهانی شود؛ زیرا همان‌گونه که پیش‌تر گفتیم، مبارزه با فساد یک اقدام بخشی و انفرادی نیست و لازم است عزم جمعی درخصوص آن شکل بگیرد؛ یعنی ریشه‌کنی فساد باید خواست و مطالبه‌ی همه‌ی موجودیت‌های عضو جامعه‌ی بزرگ جهانی از کشورها و سازمان‌های دولتی گرفته تا افراد و نهادهای غیردولتی و خصوصی باشد که لازمه‌ی آن بدون تردید فرهنگ‌سازی و دغدغه‌آفرینی خواهد بود.

از همین رو یکی از رویکردهای مهم آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد همانا فرهنگ‌سازی و ایجاد دغدغه در این زمینه است. آن‌ها می‌کوشند تا از طریق اجرای برنامه‌های متنوع تبلیغاتی، مقابله با فساد و مظاهر آن مانند رشوه‌گیری، رانت‌خواری، پولشویی و... را تبدیل به یک فرهنگ و هنجار جافتاده‌ی ملی و جهانی نمایند. از جمله نهادهای پیشرو در این زمینه می‌توان به سازمان شفافیت بین‌المللی اشاره کرد. این سازمان توانسته است تابوی سکوت درمورد فساد را بشکند و این معضل را مورد توجه ساکنان جامعه‌ی جهانی قرار دهد. لذا اکنون مبارزه با فساد به علت موفقیت سازمان شفافیت جایگاه رفیعی در دستور کار منطقه‌ای، ملی و جهانی دارد تا جایی که امروزه شاخص‌های ادعای سازمان مانند شاخص درک از وجود فساد اهمیت بسیاری برای کشورها دارد و فسادستیزی به عنوان یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های حکمرانی خوب محسوب می‌شود. در میان آکادمی‌ها نیز می‌توان از آکادمی عراق نام برد که با توجه به جدی بودن و فراگیری معضل فساد در دستگاه‌های دولتی کشورش، تلاش چشمگیری را مصروف فرهنگ‌سازی درخصوص مبارزه با فساد در میان ملت عراق کرده است.

و) رویکرد مردم‌محور به مبارزه با فساد

ترویج و نهادینه ساختن این باور درست که مردم می‌توانند و باید در عرصه‌ی مبارزه با فساد نقش‌آفرینی فعالانه داشته باشند، امروز در دستور کار بسیاری از نهادهای ضدفساد قرار دارد؛ زیرا تجربه‌های انباشته‌ی گذشته به همگان ثابت کرده است که بدون حضور پویا و بانشاط مردم - به عنوان

صاحبان حقیقی ثروت و منابع ملی - در صحنه، نمی توان امید چندانی به ریشه کن شدن مؤثر معضل فساد در جوامع داشت. لذا مردم باید باور کنند که قادرند با رفتار خود در مقابل مسئولان و کارمندان فاسد بایستند و از بروز رفتارهای مفسدانه مانند رشوه خواری جلوگیری نمایند؛ اما بدون مداخله‌ی مردم کار چندانی از آمبودزمان‌ها و کمیسیون‌های ضدفساد ساخته نیست. در نتیجه امروزه آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد می‌کوشند تا با تولید برنامه‌های تبلیغاتی تلویزیونی یا راه‌اندازی کمپین‌های ضدفساد، گروه‌های مردمی را به نقش آفرینی فعال در مبارزه علیه فساد ترغیب نمایند.

۲-۲. شیوه‌های مقابله با فساد

نگارنده از رهگذر بررسی و تطبیق فعالیت‌های بیست و چهار آکادمی و نهاد ضدفساد بدین نتیجه رسیده است که می‌توان مهم‌ترین اقدامات و فعالیت‌های آنان در عرصه‌ی مبارزه با فساد را در هشت محور دسته‌بندی کرد. باید توجه داشت که این اقدامات هشت‌گانه هیچ‌کدام جنبه‌ی قضایی، قهری و سلبی در برخورد با مفسدان سیاسی و اقتصادی ندارند بلکه آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد در واقع کمک‌کننده و بسترساز هستند و می‌کوشند فعالان میدانی را در اجرای مؤثرتر برنامه‌های خود یاری رسانند. در ادامه هریک از این هشت محور به صورت جداگانه معرفی خواهد شد:

الف) آموزش و تعلیم کارشناسان ضدفساد

با توجه به رویکرد فنی و تخصصی به معضل فساد، این باور مشترک در میان کشورها شکل گرفته است که مقابله با فساد نیازمند تخصص و فراگیری تکنیک‌های پیشرفته و روزآمد است و فعالان میدانی این عرصه باید با دانش و آگاهی کامل وارد عمل شوند زیرا در غیر این صورت کارایی آن‌ها در برخورد با پرونده‌های پیچیده‌ی فساد کاهش خواهد یافت. به همین دلیل امروزه آکادمی‌ها و مؤسسات مشابه آن‌ها با بهره‌گیری از اساتید خبره و مجرب و طراحی برنامه‌های متنوع، بخش قابل توجهی از فعالیت‌های خود را به آموزش و تعلیم کارشناسان سازمان‌های ضدفساد مانند آمبودزمان‌ها که درگیر مبارزه با مفسدان هستند اختصاص داده‌اند. با توجه به شرایط متفاوت مخاطبان، این آموزش‌ها در قالب‌های مختلف صورت می‌پذیرد که اهم آن‌ها عبارت‌اند از:

* **دوره‌های تحصیلات تکمیلی مطالعات ضدفساد:** این دوره‌ها که با رویکرد علمی و به مدت دو سال در مقطع کارشناسی ارشد برگزار می‌گردد، طولانی‌ترین برنامه‌ی آموزشی ضدفساد است و در قالب واحدهای دانشگاهی طراحی شده است. در پایان دوره‌ی دوساله، دانشجویان مدرک فوق‌لیسانس مطالعات ضدفساد دریافت می‌کنند. آکادمی بین‌المللی ضدفساد و آکادمی‌های مالزی و هند جزو برگزارکنندگان این دوره‌ها هستند.

* **کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی کوتاه‌مدت:** این کارگاه‌ها و دوره‌های آموزشی کوتاه‌مدت چندروزه معمولاً با رویکرد مخاطب‌محور و به سفارش نهادهای متقاضی در موضوعات و محورهای خاص اجرا می‌شوند. به عنوان مثال می‌توان به دوره‌ی آموزشی اخلاق در محیط کار (با هدف مقابله با بی‌اخلاقی‌های مدیریتی در برخورد با مردم همچون رشوه، باج‌گیری و آزار جنسی) و

یا دوره‌ی آموزش رهبری (به‌منظور جلوگیری از بروز آزمون‌وخطا در سبک مدیریتی رهبران) اشاره کرد که توسط آکادمی هند برگزار می‌شود. گاهی اوقات دو نهاد ضدفساد به‌صورت مشترک اقدام به برگزاری کارگاه‌هایی در سطح بین‌المللی می‌کنند.

*** آموزش‌های آنلاین (از راه دور و برخط) ضمن خدمت:** با توجه به مشغله‌ی بسیاری از کارشناسان میدانی ضدفساد و عضویت رسمی‌شان در نهادهای دولتی، امکان حضور فیزیکی آن‌ها در دوره‌ها و کارگاه‌ها به‌دلیل ضیق وقت وجود ندارد. لکن بستر گسترده و فراگیر فضای مجازی این امکان ارزشمند را فراهم ساخته است که بتوان این نیروها را به‌صورت آنلاین در دوره‌های آموزش از راه دور ضمن خدمت تعلیم داد. در نتیجه طی سال‌های اخیر این قبیل دوره‌ها مورد اقبال بسیاری از نهادهای ضدفساد قرار گرفته است و مستمراً به اجرا درمی‌آید.

*** اعطای بورس تحصیلی و فرصت مطالعاتی:** یکی دیگر از خدمات آکادمی‌ها و نهادهای مشابه، اعطای بورس تحصیلی و فرصت مطالعاتی و پژوهشی به کارشناسان کشورهای مختلف برای حضور در این نهادها و استفاده از فضا و امکانات قابل توجه آن‌ها برای انجام مطالعات و تحقیقات ضدفساد و کسب تجربه در یک محیط کاملاً تخصصی است که می‌تواند دستاوردهای ارزشمندی برای شخص او و کشور متبوعش داشته باشد. مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی مصداق خوبی در اجرای این برنامه است.

ب) مشاوره و پشتیبانی فنی

همان‌گونه که بیان شد، آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد، شأن عملیاتی و میدانی در مبارزه‌ی سلبی و قهری با مظاهر فساد را ندارند؛ لکن نقش بسیار برجسته و اثرگذاری در ارایه‌ی مشاوره به سازمان‌های متقاضی و پشتیبانی فنی از اقدامات ضدفساد آن‌ها در کشورهای مختلف ایفا می‌کنند. در حقیقت این نهادها در حکم اتاق‌های فکر نیروهای میدانی هستند و با اتکا بر پشتوانه‌ی علمی و تخصصی و تجربه‌ی انباشته‌ی خود فعالانه در سیاستگذاری‌های ضدفساد مشارکت دارند. آن‌ها همچنین در برخی موارد با اعطای کمک‌های مالی و یارانه‌ای، از برنامه‌های ضدفساد کشورها حمایت می‌کنند که در این زمینه نیز می‌توان از مؤسسه بازل و آمبودزمان بین‌المللی نام برد.

ج) ارتباطات و تعاملات مستقیم

با توجه به این که فساد یک معضل جهان‌شمول محسوب می‌شود و تمامی کشورها کم‌وبیش درگیر آن هستند، ارتباطات و تعاملات منسجم آن‌ها با یکدیگر می‌تواند نتایج بسیار مثبتی را برای همه در مسیر دشوار مقابله با این معضل داشته باشد. از همین رو سالیان درازی است که دولت‌ها به اهمیت هم‌اندیشی‌های مستقیم و چهره به چهره در قالب‌های مختلفی همچون همایش، سمینار، کنفرانس، میزگرد، سخنرانی و نشست علمی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی پی برده‌اند و نسبت به برگزاری مستمر آن‌ها تأکید فراوان دارند. از رهگذر این تعاملات مستقیم فرصت بسیار مغتنمی برای انتقال تجربیات و به اشتراک‌گذاری روش‌ها و دستاوردهای نوین ضدفساد فراهم می‌گردد.

مزیت اصلی حضور فعالانه‌ی کشورها در محافل جهانی ضدفساد این است که اول: با اقدامات موفقیت‌آمیز همتایان خود که گاهی مشکلات مشابهی داشته‌اند آشنا می‌شوند و می‌توانند با الگوگیری از آن‌ها توفیقاتشان را در کشورهای خود تکرار کنند؛ دوم: از طریق همکاری و هماهنگی با یکدیگر در برخورد با مفسدان، ضریب تأثیر اقدامات را به نحو قابل توجهی افزایش می‌دهند؛ سوم: از فرصت مشاوره‌های تخصصی بهره‌مند می‌گردند و در نتیجه از آزمون و خطا در طراحی برنامه‌های ضدفساد خلاصی می‌یابند؛ و چهارم این که همواره در جریان روزآمدترین شیوه‌های ضدفساد اجرا شده در نقاط مختلف جهان قرار می‌گیرند و قادرند به‌سهولت نسبت به اقتباس و بومی‌سازی این روش‌ها در قلمرو خود اقدام نمایند. گردهمایی جهانی مبارزه با فساد و کنفرانس بین‌المللی ضدفساد از مصادیق بارز چنین تعاملاتی هستند.

د) شبکه‌سازی برای به اشتراک‌گذاری تجارب

به موازات تعامل مستقیم در چارچوب کنفرانس‌ها و گردهمایی‌ها، ظهور و فراگیری گسترده‌ی فضای مجازی این امکان ارزشمند را مهیا ساخته است که کشورها بتوانند با شبکه‌سازی و ورود به یک شبکه‌ی درهم‌تنیده از موجودیت‌های ضدفساد، به‌صورت آنی و پیوسته از راه دور با یکدیگر در ارتباط باشند و به هماهنگ‌سازی فعالیت‌ها و به اشتراک‌گذاری اطلاعات، تجارب، روش‌ها، داده‌ها و ظرفیت‌ها مبادرت ورزند. برای مثال پایگاه اینترنتی انجمن مراجع ضدفساد فضای مناسبی را برای تبادل اطلاعات، رای‌ی‌گزارش، انتشار اخبار ضدفساد و فعالیت‌های همایشی و به اشتراک‌گذاری قوانین و ادبیات ضدفساد به‌صورت آنلاین در اختیار اعضا می‌گذارد.

ه) فعالیت‌های پژوهشی و تولید محتوا

رویکرد فنی و تخصصی به معضل فساد موجب شده است تا کشورهای پیشرفته، زمان و هزینه‌ی قابل توجهی را به فعالیت‌های پژوهشی و مطالعاتی و تولید محتوای علمی در این زمینه اختصاص دهند و برنامه‌های پژوهشی متنوعی را به اجرا گذارند. نتایج این پژوهش‌ها بدون تردید می‌تواند در راستای عمق‌بخشی به اقدامات ضدفساد و افزایش ضریب تأثیر و موفقیت آن‌ها نقش به‌سزایی داشته باشد. در کنار تولید محتوای پژوهشی، مسأله‌ی توزیع مناسب و قرار دادن آن در دسترس مخاطبان نیز حائز اهمیت است. لذا آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد محصولات پژوهشی خود را در قالب‌های مختلفی همچون کتاب، کتابچه‌ی راهنما، گزارش، بولتن، مجلات علمی و سایت‌های اینترنتی برای استفاده‌ی عموم عرضه می‌کنند. همچنین برخی از آن‌ها مانند آکادمی مالزی و ارمنستان اقدام به ایجاد کتابخانه‌های تخصصی، بانک‌های اطلاعاتی و مراکز اسناد با تمرکز کامل بر مطالعات ضدفساد کرده‌اند که این منابع عظیم محتوایی می‌تواند اطلاعات و تجارب ارزشمندی را در اختیار دانشجویان و یا کارشناسان میدانی قرار دهد.

و) معیارسازی و شاخص‌سازی برای فساد

طبیعتاً فساد یک موضوع ملموس و عینی نیست بلکه ممکن است در لایه‌های روابط اجتماعی پنهان باشد. لذا برای تشخیص درست میزان وجود این معضل در یک جامعه باید به فساد کمیّت بخشیم تا از این طریق بتوانیم ارزیابی کنیم که کشور مورد مطالعه‌ی ما چقدر پاک و عاری از فساد است یا چقدر به فساد مبتلا دارد. بدون شک کمی‌سازی مستلزم وجود معیارها و شاخص‌هایی است که مبنای تحلیل میزان دوری و نزدیکی به فساد قرار گیرد. لذا یکی از وظایف مهم برخی آکادمی‌ها و نهادهای ضدفساد طراحی و تعریف همین معیارها و شاخص‌ها است.

به عنوان مثال سازمان شفافیت بین‌المللی با تعیین شاخص‌هایی چون شاخص ادراک فساد برای تشخیص کمی‌ میزان فساد در رتبه‌بندی دولت‌ها و یا فسادسنج جهانی توانسته است مبارزه با فساد را در اولویت اهداف دولت‌ها قرار دهد. همچنین گروه مبارزه با فساد اینترپل، دستورالعمل‌ها و مراجعی را برای مجریان قانون در سراسر جهان تدوین کرده است که در این دستورالعمل‌ها بهترین رویه‌ها به آنان معرفی می‌شود. به یمن وجود چنین شاخص‌هایی کشورها می‌توانند به سهولت جایگاه خود بر روی نردبان فسادستیزی را در قیاس با همتایانشان مشاهده کنند و بکوشند با برنامه‌ریزی‌های دقیق این جایگاه را مستمراً ارتقا بخشند. این شاخص‌ها از سوی دیگر می‌تواند حس رقابت جوی کشورها را در مبارزه‌ی جدی‌تر با معضل فساد برای نیل به جایگاه ارزشمند پاک‌ترین دولت برانگیزد.

ز) نظارت، رصد، ارزیابی و بازخوردگیری

هرچند که آکادمی‌ها و نهادهای مشابه، شأن اجرایی و کارگزاری قهری در عملیات ضدفساد مانند دستگیری و مجازات مفسدان ندارند، لکن وظیفه‌ی خطیر نظارت بر وضعیت شیوع فساد در جامعه، رصد اقدامات نهادهای مسئول و نیز ارزیابی و بازخوردگیری از میزان موفقیت و تأثیر برنامه‌های آموزشی آکادمی‌ها برعهده‌ی آنها است؛ زیرا بدون ارزیابی و بازخوردگیری، یک آکادمی نمی‌تواند به روشنی دریابد تعلیماتی که به کارشناسان میدانی ضدفساد ارایه کرده است، چقدر در صحنه‌ی واقعی برای آنان مثرتر بوده و موجب ارتقای توانمندی‌هایشان شده است. لذا اصل مخاطب‌محوری اقتضا می‌کند که آکادمی‌ها در گام نخست نظارت و رصد دقیق و مستمری بر وضعیت جامعه از حیث فسادخیزی داشته باشند و با یافتن منشأ کاستی‌ها، محتوای آموزشی خود را با هدف رفع این کاستی‌ها طراحی نمایند و در گام دوم نیز پس از اجرای برنامه‌های آموزشی به ارزیابی و بازخوردگیری از مخاطبان مبادرت ورزند تا ضعف‌های احتمالی در برنامه‌های آتی برطرف گردد.

ح) فعالیت‌های رسانه‌ای و تبلیغی ضدفساد

به موازات فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی که اغلب در ارتباط با کارشناسان ضدفساد صورت می‌گیرد، آکادمی‌ها و نهادهای مشابه برنامه‌های متنوعی را نیز با هدف اطلاع‌رسانی به توده‌های مردم به اجرا می‌گذارند؛ زیرا اصل فرهنگ‌سازی در امر مقابله با فساد ایجاب می‌کند که اگر قرار است مردم به عنوان قربانیان اصلی اقدامات مجرمانه از حالت انفعالی خارج شده و گام در میدان مقابله با

این پدیده‌ی شوم بگذارند، لازم است فرهنگ فسادستیزی در قالب یک هنجار اجتماعی ارزشمند میان آنان نهادینه و مرسوم گردد و نسبت به شیوه‌های مقابله با فساد آگاهی کافی پیدا کنند. از همین رو شاهد هستیم که آکادمی‌ها با درک درست این مهم، بخش قابل توجهی از اقدامات متداول خود را به برنامه‌های رسانه‌ای مانند برگزاری مناظره‌های تلویزیونی یا فیلم‌های تبلیغاتی اختصاص داده‌اند تا ضمن فرهنگ‌سازی و روشنگری عمومی، یک جوّ ضدیت با مظاهر فساد خصوصاً ارتشاء را در جوامع ایجاد نمایند.

در این زمینه می‌توان ابتکارات خلاقانه و بدیعی را از سوی نهادهای مختلف مشاهده کرد. برای مثال طرح اعطای جوایز به فعالان ضدفساد توسط آکادمی هند و یا طرح راه‌اندازی کمپین اسکانس صفر رویه در هند که به‌وسیله‌ی سازمان جهانی نمایندگان پارلمانی علیه فساد موارد قابل توجهی هستند و یا انجمن مراجع ضدفساد به تولید فیلم‌های تبلیغاتی و آموزشی و به اشتراک‌گذاری آن‌ها برای افزایش آگاهی‌های عمومی از فساد می‌پردازد.

۳. ایران و همکاری با نهادهای بین‌المللی ضدفساد

لزوم مبارزه‌ی عملی جدی و ریشه‌ای با مفسد اقتصادی و اداری در جمهوری اسلامی ایران و پرهیز از اقدامات نمایشی و شعاری در این عرصه اهمیتی انکارناپذیر دارد. تجربه‌ی انباشته در سطح جهانی نشان می‌دهد که برای تحقق هدف مقابله با فساد در کشور، نهادهای نظارتی و قضایی جمهوری اسلامی ایران باید پشتوانه‌ای غنی از روزآمدترین ابزارها و شیوه‌های ضدفساد در اختیار داشته باشند و متخصصان و کارشناسان مجرب‌ی را در این راستا تربیت نمایند. آن‌ها همچنین احتیاج مبرمی به برقراری تعاملات گسترده و مستمر با نهادهای مشابه در سایر کشورها به ویژه آکادمی‌های ضدفساد به‌منظور تبادل دیدگاه‌ها و تجربیات دارند. تنها از رهگذر این تعاملات است که نقاط ضعف برنامه‌های فسادستیزی، دلایل بروز آن‌ها و راه‌حل‌های ممکن بر مسئولان و برنامه‌ریزان امر مکشوف می‌گردد.

با این حساب طبعاً تقویت نهادهای قضایی و نظارتی کشور در عرصه‌ی مقابله با فساد در دو بعد نظری و عملی از طریق ارایه آموزش‌های پیشرفته و تجهیز آن‌ها به روزآمدترین شیوه‌های مبارزه با فساد در سراسر جهان اهمیت بسیاری دارد و ضامن موفقیت و اثربخشی برنامه‌های ضدفساد در کشور است. چه‌بسا یکی از دلایل مهم ناکارآمدی اقدامات صورت گرفته تا کنون برای جلوگیری از فساد اداری و انسداد مجاری بروز این معضل، همانا بیبهره بودن مجریان امر از آموزش‌ها، مهارت‌ها و تجربیات لازم باشد که نتیجه‌ی آن را در افزایش تصاعدی آمار پرونده‌های فساد، اطاله‌ی دادرسیها و عدم بازدارندگی مجازات‌ها و اقدامات تنبیهی مشاهده می‌کنیم. بدون تردید مسئولیت طراحی و اجرای این برنامه‌های تحقیقاتی و آموزشی و ارتباط‌گیری با نهادهای مختلف ضدفساد در نقاط مختلف جهان برای استفاده از تجربیات آن‌ها برعهده‌ی سازمان بازرسی کل کشور است و فراهم شدن مقدمات تشکیل آکادمی ضدفساد در چارچوب این سازمان را نیز می‌توان اقدامی در راستای انجام همین مسئولیت خطیر تلقی کرد. بخش پایانی مقاله به بررسی تعاملات برون‌مرزی سازمان بازرسی

کل کشور با نهادهای ملی و بین‌المللی در راستای تبادل تجربیات و طراحی و اجرای فعالیت‌های مشترک ضدفساد اختصاص دارد. نگارنده پس از توصیف وضعیت کنونی ارتباطات سازمان با خارج از کشور و برشمردن مجاری این ارتباط، نیم‌نگاهی نیز به چشم‌انداز آینده و برنامه‌های در دست انجام داشته و پیشنهادهایی را ارائه نموده است.

۳- ۱. نگاهی به تعاملات بین‌المللی سازمان بازرسی^۱

الف) منطق رویکرد بین‌المللی سازمان بازرسی

سازمان بازرسی کل کشور براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی وظیفه‌ی نظارت بر حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در کشور را بر عهده دارد و علی‌القاعده متولی نظارت، بازرسی، مقابله با سوءجریان اداری - مالی و مبارزه با فساد در داخل کشور است. یکی از وجوه اصلی فعالیت‌های سازمان بازرسی، رسیدگی به شکایات مردمی است که آمبودزمان‌ها در سراسر جهان عهده‌دار آن هستند و لذا سازمان بازرسی کل کشور براساس تعاریف کلاسیک بین‌المللی، آمبودزمان جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. البته این سازمان نام خاص آمبودزمان ندارد لکن عملاً در چارچوب فعالیت‌های آمبودزمانی عمل می‌کند.

شاید در نگاه اول چنین به نظر آید که سازمان بازرسی ارتباطی با امور بین‌المللی ندارد اما واقعیت موجود در جامعه‌ی بین‌المللی برخلاف این پندار است. به‌خصوص اگر کشوری بخواهد یک سیستم نظارت و بازرسی به‌روز و کارآمد داشته باشد و از تجربیات کشورهای پیشرو در امر نظارت، بازرسی، مقابله با فساد و سوءجریان استفاده کند، ناگزیر از برقراری تعاملات گسترده‌ی بین‌المللی است. لذا می‌توان گفت بخشی از جورچین دیپلماسی کشور را دیپلماسی نظارت و بازرسی تشکیل می‌دهد که سازمان بازرسی در این عرصه ایفای نقش می‌کند.

سازمان بازرسی کل کشور به عنوان مهم‌ترین نهاد پیشتاز مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران، با درک صحیح تحولات جهانی که همکاری با طیف وسیعی از نهادهای مشابه را در سطوح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی برای مقابله‌ی مؤثر با معضل فساد ایجاد می‌کند، فعالیت‌های بین‌المللی خود را از طریق اداره‌ی امور بین‌الملل از خردادماه سال ۱۳۷۶ متناسب با اهداف و وظایفش و در انطباق با قوانین و مقررات داخلی و بین‌المللی توسعه داده است. تعامل با دستگاه‌های نظارت و بازرسی، نهادهای مبارزه با فساد و نهادهای رسیدگی‌کننده به شکایات مردمی (آمبودزمانی) در سطوح منطقه‌ای، قاره‌ای و بین‌المللی برای ارتقای کارایی فعالیت‌های سازمان از جمله اهداف این اداره بوده است. به استناد پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان بازرسی، اهم وظایف اداره‌ی امور بین‌الملل عبارت‌اند از:

■ شناسایی سازمان‌های نظارت و بازرسی، نهادهای مبارزه با فساد و آمبودزمانی در سطوح منطقه‌ای و بین‌المللی و اطلاع‌رسانی از مبانی و عملکرد آنها و تنظیم سندهای همکاری با آنها؛

۱- اطلاعات مندرج در این بخش از خلال مصاحبه حضوری نگارنده با دکتر منصور آقامحمدی، معاون امور بین‌الملل دفتر ریاست سازمان بازرسی کل کشور در اسفند ۱۳۹۴ به دست آمده است.

- معرفی سازمان و دستاوردهای آن در حوزه‌های نظارت، بازرسی، مبارزه با فساد و رسیدگی به شکایات مردمی به دستگاه‌های هم‌تراز و نهادهای مرتبط؛
- تسهیل ارتباط بخش‌های تخصصی سازمان با سازمان‌های ذی‌ربط؛
- شناسایی مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی مرتبط با فعالیت‌های سازمان و اطلاع‌رسانی اجلاس‌ها و سمینارهای منطقه‌ای، قاره‌ای و بین‌المللی و حضور فعال، مؤثر و سازنده در مجامع مرتبط با فعالیت‌های سازمان؛
- عضویت در نهادهای منطقه‌ای، قاره‌ای و بین‌المللی مرتبط با فعالیت‌های سازمان از قبیل انجمن آمبودزمان آسیایی (AOA)، انجمن بین‌المللی مراجع مبارزه با فساد (IAACA) و مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی (IOI)؛
- روش‌شناسی بازرسی و کشف آخرین سازوکارهای بازرسی و استفاده از دستاوردهای آن‌ها برای ارتقا و توسعه فعالیت‌های سازمان، اتخاذ رویکرد مقایسه‌ی تطبیقی بین قوانین و آیین‌نامه‌های سازمان با سازمان‌های هم‌تراز در دیگر کشورها؛
- ترجمه‌ی مقالات علمی، تخصصی و فنی در حوزه‌ی بازرسی در راستای ارتقای سطح علمی کارشناسان؛
- برگزاری اجلاس‌های منطقه‌ای و قاره‌ای؛
- تهیه‌ی الگوی همکاری و فعالیت‌های مشترک بین سازمان و نهادهای مشابه از طریق تفاهم‌نامه‌ی همکاری^۱.

ب) فعالیت‌های بین‌المللی، منطقه‌ای و دوجانبه

مسئولین سازمان در راستای تحقق اهداف این نهاد از سال‌ها پیش در پی ارتقای سطح تعاملات و همکاری‌های بین‌المللی با نهادهای مشابه بودند. بدین منظور سنگ بنای انجمن آمبودزمان آسیایی گذاشته شد و از سال ۱۹۹۶ به همت سازمان بازرسی ایران، وزارت نظارت جمهوری خلق چین، نهاد بازرسی کشور پاکستان (وفاقی مُحْتَسَب)، کمیسیون مبارزه با فساد و صیانت از حقوق مدنی جمهوری کره‌ی جنوبی و کشورهای دیگری همچون ژاپن و هنگ‌کنگ، یک انجمن غیردولتی غیرسیاسی و تخصصی تأسیس گردید. از همان ابتدا سازمان بازرسی به عنوان یکی از اعضای مؤسس و عضو هیأت مدیره در انجمن فعال بود و در حال حاضر علاوه بر عضویت هیأت مدیره، خزانه‌دار کل انجمن در قاره‌ی آسیا است که این سمت در آخرین اجلاس انجمن در اسلام‌آباد پاکستان به ریاست سازمان بازرسی تفویض شد.

سازمان بازرسی همچنین به عضویت مؤسسه‌ی آمبودزمان بین‌المللی درآمده است که دبیرخانه‌ی آن در اتریش قرار دارد. انجمن بین‌المللی مراجع ضدفساد هم نهاد بین‌المللی دیگری است که سازمان بازرسی با آن تعامل و همکاری دارد. این انجمن از سال ۲۰۰۶ رسماً فعالیت خود را آغاز کرد و سازمان بازرسی نیز یکی از اعضای آن محسوب می‌شود. آخرین اجلاس این انجمن در

۱- پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان بازرسی کل کشور:

اواخر اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۵ در کشور چین تشکیل برگزار شد. بدین ترتیب سازمان بازرسی در سطح بین‌المللی با سه تشکل نامبرده تعامل و همکاری دارد که از این بین به انجمن آموذزمان آسیایی و مؤسسه‌ی آموذزمان بین‌المللی حق عضویت می‌پردازد.

به موازات همکاری با نهادهای مذکور در سطح بین‌المللی، سازمان بازرسی فعالیت‌هایی را نیز در سطح منطقه‌ای آغاز کرده است که اقدام اخیر آن تأسیس مرکز همکاری منطقه‌ای دستگاه‌های ضدفساد و آموذزمان‌های اِکو بود که سازمان بازرسی به عنوان دبیرخانه‌ی این مرکز انتخاب شد. تاکنون از بین ده کشور عضو اِکو، چهار کشور ایران، افغانستان، پاکستان و تاجیکستان اساسنامه‌ی مرکز را تأیید کرده‌اند. مجلس شورای اسلامی ایران در سال ۱۳۹۴ اساسنامه‌ی مرکز را تصویب نمود. طبق قانون اگر پارلمان‌های چهار کشور اساسنامه‌ی مرکز را از تصویب بگذرانند، اساسنامه لازم‌الاجرا می‌گردد. این فعالیت منطقه‌ای در نتیجه‌ی همکاری سازمان بازرسی، وزارت امور خارجه و دبیرخانه‌ی اِکو در تهران صورت پذیرفت.

همچنین طرح منطقه‌ای دیگری برای هشت کشور اسلامی در حال توسعه (D8) در دست انجام است که قرار است در قالب اتحادیه‌ی ضدفساد کشورهای اسلامی در حال توسعه (شامل ایران، بنگلادش، پاکستان، مالزی، نیجریه، مصر، ترکیه و اندونزی) برای همکاری‌های ضدفساد شکل بگیرد. کارهای مقدماتی این طرح به پایان رسیده و وزارت امور خارجه آن را تأیید کرده است.

سومین بخش از فعالیت‌های برون‌مرزی سازمان بازرسی تعاملات دوجانبه است. سازمان قصد دارد با کشورهای پیشرو در امر نظارت و بازرسی و مبارزه با فساد که در پاک‌دستی و شفافیت‌زبانزد هستند، ارتباط و همکاری مؤثر داشته باشد. از جمله‌ی این کشورها دانمارک است که براساس آمار سازمان شفافیت بین‌المللی، پاک‌دست‌ترین و شفاف‌ترین کشور جهان به شمار می‌آید. در سال ۱۳۹۳ تفاهم‌نامه‌ی خوبی میان آموذزمان دانمارک و سازمان بازرسی منعقد شد که تأکید آن بر تبادل تجربیات و کارشناسان و برگزاری دوره‌ها و سمینارهای آموزشی بود. به محض انعقاد این تفاهم‌نامه، کارهای عملیاتی اجرای آن آغاز گردید. به طوری که مدتی پس از امضای تفاهم‌نامه رییس بازرسی دانمارک به ایران سفر کرد و میهمان سازمان بازرسی بود. پس از آن یک دوره‌ی آموزشی با حضور معاون آموذزمان دانمارک برای مدیران کل سازمان در سراسر کشور برگزار شد. دومین سمینار آموزشی مشترک میان ایران و دانمارک خردادماه ۱۳۹۵ به اجرا درآمد.

سازمان بازرسی علاوه بر دانمارک با کشورهای دیگری مانند چین، اندونزی، پاکستان، ترکیه و عراق نیز سند تفاهم امضا کرده است. همچنین اقدامات مشابهی با کشورهای کره‌ی جنوبی، ژاپن، روسیه و مالزی در آینده‌ی نزدیک صورت خواهد گرفت. سازمان در نظر دارد از رهگذر همکاری با این کشورها در راستای تبادل تجربیات گام بردارد. برای مثال همکاری‌های خوبی با چینی‌ها آغاز شده است. به طوری که در آذر ماه سال ۱۳۹۴ هیأتی به ریاست قائم‌مقام وزیر بازرسی و نظارت چین به ایران سفر کردند. برای این سفر یک دوره‌ی آموزشی با وزارت نظارت چین طراحی شده بود

که توسط هیأت چینی حول محور مسایل آموزشی برای کارکنان سازمان بازرسی به اجرا درآمد. سازمان نیز بنا دارد متقابلاً هیأتی را به چین و دانمارک اعزام نماید.

ج) آکادمی ضدفساد آسیایی

از جمله خلأهای انجمن آمبودزمان آسیایی فقدان یک آکادمی پیشرو و کارآمد برای آموزش بازرسان سازمان‌های ضدفساد بود. لذا برای رفع این خلأ طرح ایجاد مرکز آموزش بازرسان آسیایی تهیه شد. ایده‌ی اولیه‌ی این طرح به ابتکار سازمان بازرسی ایران در جریان یازدهمین اجلاس انجمن در تایلند ارایه گردید که هم در مجمع عمومی و هم در جلسه‌ی هیأت مدیره با پیشنهاد جمهوری اسلامی ایران برای تأسیس آکادمی آموزشی انجمن آمبودزمان آسیایی موافقت به عمل آمد. نهایتاً قرار بر این شد که پس از فراهم شدن سازوکارهای لازم توسط سازمان بازرسی ایران و البته با مشورت اعضای هیأت مدیره، یک آکادمی در سطح منطقه‌ای به منظور آموزش نیروهای آمبودزمانی کشورهای عضو در جمهوری اسلامی ایران پایه‌گذاری گردد.

البته موضوعات و محتوای تدریس آکادمی هنوز قطعی نشده است لکن بدون تردید مسایلی مانند رسیدگی به شکایات مردم، آخرین یافته‌ها و تجربیات کشورها از لحاظ علمی و عملی و ویژگی‌هایی همچون شفافیت، پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری، پاک‌دستی و... مورد توجه آکادمی خواهند بود. آکادمی قصد دارد در این راستا از ظرفیت اساتید برجسته‌ی بین‌المللی همچون اساتید آکادمی مالزی و اتریش و اساتیدی از کانادا و استرالیا استفاده کند.

۳-۲. چشم‌انداز آینده‌ی فعالیت‌های سازمان بازرسی

سازمان بازرسی کل کشور در راستای تبدیل به یک نهاد ضدفساد پیشرو و روزآمد و قابل رقابت با نهادهای پیشرفته‌ی جهان، بیش از هر چیز نیازمند رویکردی علمی و تخصصی به معضل فساد و نیز درک اهمیت تعاملات گسترده و تنگاتنگ بین‌المللی است. خوشبختانه به نظر می‌رسد این رویکرد طی سال‌های اخیر در مسئولان ارشد سازمان شکل گرفته است تا جایی که آنان پژوهش‌محوری و ارتقای سطح همکاری‌های بین‌المللی را جزو ارکان اصلی چشم‌انداز آینده‌ی این نهاد ضدفساد در نظر می‌گیرند. در این زمینه ناصر سراج ریاست سازمان بازرسی کل کشور در گفت‌وگو با روزنامه ایران اظهار می‌دارد:

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی در رصد دائمی برای کسب تجارب جدید و انجام تحقیقات مختلف است. در آینده‌ای نه چندان دور ما اقدام به راه‌اندازی آکادمی ضدفساد نیز خواهیم کرد که در ارتباط نزدیک‌تر با سازمان‌های علمی و عملیاتی مبارزه با فساد در جهان، کار انتقال تجارب به نیروهای سازمان بازرسی را با جدیت و دقت بیشتری دنبال خواهد کرد. این مسأله به ویژه از آن جهت که ما از اعضای مهم «آمبودزمان آسیایی» هم هستیم می‌تواند اهمیت زیادی داشته باشد زیرا در برنامه‌های آتی ماست که در آینده، ایران را به «هاب»

منطقه‌ای دانش مقابله با فساد تبدیل نمایم.^۱

قاضی سراج دوره‌ی جدید در سازمان بازرسی کل کشور را دوره‌ی بازنگری عمیق و گسترده در روش‌های کارکردی این سازمان توصیف می‌کند که اقداماتی چون انجام مطالعات بنیادین و کاربردی از سوی محققان درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، برقراری ارتباط با مراکز دانشگاهی و علمی، طراحی و اجرای آموزش‌های کاربردی و تخصصی با هدف ارتقای دانش کارکنان، تکمیل گام‌های مقدماتی راه‌اندازی اولین آکادمی ضد فساد در جمهوری اسلامی ایران، بازنگری در دستورکار و اعضای کمیسیون‌های علمی - تخصصی در سطح مرکز و استان‌ها به منظور ایجاد سیستم پشتیبانی از تصمیم، تقویت منشورات علمی سازمان و استفاده از ظرفیت‌های دانشجویی در مقاطع دکتری و نخبگان سرباز در رشته‌های مرتبط از جمله اولویت‌های این دوره به شمار می‌آیند.^۲

نتیجه‌گیری

بر اساس یافته‌های این مقاله به نظر می‌رسد تحقق اهداف سازمان بازرسی کل کشور در مقابله‌ی مؤثر با فساد جز از رهگذر پیوستن سازمان به شبکه‌ی گسترده‌ی تعاملات منطقه‌ای و بین‌المللی با نهادهای ضد فساد مشابه و استفاده‌ی مستمر از تجربیات و امکانات وسیع آن‌ها امکان‌پذیر نیست. سازمان بازرسی هم‌اکنون تنها با سه نهاد بین‌المللی که اشاره شد ارتباط دارد در حالی که دامنه‌ی این ارتباطات باید بسیار گسترش یابد و طیف متنوعی از نهادهای بین‌المللی و غیردولتی را شامل شود. در این زمینه همکاری با برخی نهادها از جمله آکادمی ضد فساد بین‌المللی، سازمان شفافیت بین‌المللی و گروه ضد فساد اینترنل اهمیت بیشتری دارد. برای مثال سازمان بازرسی هنوز عضو آکادمی بین‌المللی نیست زیرا این آکادمی در چارچوب کنوانسیون ضد فساد ملل متحد فعالیت می‌کند و از سوی دولت جمهوری اسلامی ایران، وزارت دادگستری به عنوان مرجع ملی طرف حساب این کنوانسیون انتخاب شده است. لذا برای عضویت ایران در آکادمی بین‌المللی باید مرجع ملی کشور یعنی وزارت دادگستری پیش‌قدم شود و مقدمات این کار را فراهم نماید که این اقدام هنوز صورت نگرفته است. همچنین سازمان باید اهمیت بسیاری برای رتبه‌بندی کشورها از حیث میزان پاک‌دستی یا فسادخیزی که توسط سازمان شفافیت بین‌المللی تهیه و منتشر می‌شود قائل باشد و در همکاری با سایر نهادهای کشور، برنامه‌ی منسجمی را برای بهبود جایگاه ایران در این رتبه‌بندی معتبر بین‌المللی به اجرا گذارد. یکی از دلایل رتبه‌ی نه چندان مطلوب ایران در فهرست سازمان شفافیت بین‌المللی، عدم تعامل کافی با این سازمان برای در اختیار قرار دادن اطلاعات و داده‌های درست از وضعیت ایران بوده که موجب شده است سازمان شفافیت اطلاعات خود را در مورد جمهوری اسلامی ایران از برخی منابع نامعتبر تهیه کند. لذا فعالیت‌های بین‌المللی سازمان بازرسی در مسیری قرار گرفته است

۱- ناصر سراج در گفتگو با روزنامه ایران، ۱۳۹۳/۹/۳:

<http://iran-newspaper.com/newspaper/BlockPrint/40224>

۲- ناصر سراج در مراسم سالروز تأسیس سازمان بازرسی کل کشور:

<http://bazresi.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=1&pageid=616&newsview=380>

که موجب ارتقای جایگاه کشور در رده‌بندی کشورها از لحاظ میزان فساد گردد. ارتقای روابط با سایر کشورها، تأسیس نهادهای آموزشی و برگزاری دوره‌ها یقیناً تأثیر مثبتی در این زمینه خواهد داشت و اکنون ما می‌توانیم روند رو به رشد جایگاه کشور در فهرست سازمان شفافیت را مشاهده کنیم. برای مثال جمهوری اسلامی در عرض سه سال از رتبه‌ی ۱۴۴ به رتبه‌ی ۱۳۰ رسیده است که این جابه‌جایی نشان‌دهنده‌ی حرکت پیش‌رونده‌ی کشور در مسیر پاک‌دستی و مقابله با فساد است. البته بهبود رتبه‌ی فسادستیزی جمهوری اسلامی در مقدمات سازمان بازرسی به تنهایی نیست بلکه یک عزم ملی را طلب می‌کند و مجموعه‌ای از بخش‌های مختلف کشور در قوای سه‌گانه باید بکوشند تا وضعیت کنونی ارتقا یابد؛ اما سازمان بازرسی تلاش‌هایی را آغاز کرده و قرار است دیداری با مقامات سازمان شفافیت که در برلین آلمان مستقر است داشته باشد تا از رهگذر افزایش تعاملات دوجانبه و پاسخ‌گویی به موقع نهادهای ایرانی، مجاری و منابع اطلاع‌رسانی ایران به سازمان شفافیت تصحیح شوند تا رتبه و جایگاه ایران در رده‌بندی کشورها واقعی‌تر گردد.

به موازات گسترش فعالیت‌های بین‌المللی، سازمان بازرسی نیازمند تعاملات تنگاتنگ منطقه‌ای و دوجانبه با هم‌تایان خود در آسیا و خاورمیانه است. این تعاملات و همکاری‌ها به‌دلیل پیوندهای عمیق فرهنگی و تمدنی با همسایگان و وجود مشکلات مشابه و دغدغه‌های مشترک بسیار مؤثر خواهد بود. لذا پیشنهاد می‌شود همکاری با آکادمی‌های همسایه مانند آکادمی عراق و ارمنستان در اولویت قرار گیرد. همچنین افزایش مناسبات با آکادمی‌ها و آمبودزمان‌های کشورهای اسلامی مانند آکادمی مالزی یا کمیسیون ریشه‌کنی فساد اندونزی به‌دلیل وجود مفاهیم دینی و حقوقی مشترک مانند «حق الناس» یا «بیت‌المال» می‌تواند بستر فراخی را برای الگوگیری و اقتباس از تجربیات موفق این کشورها در زمینه‌ی مقابله با فساد فراهم سازد.

فهرست منابع:

- ۱- آقامحمدی، منصور (معاون دفتر ریاست و همکاری‌های بین‌المللی سازمان بازرسی کل کشور) (۱۳۹۴)؛ مصاحبه با نگارنده، ۲۵ اسفند.
- ۲- جکسون، رابرت و گئورگ سورنسون (۱۳۸۵)؛ درآمدی بر روابط بین‌الملل، ترجمه‌ی مهدی ذاکریان و دیگران، تهران: نشر میزان.
- ۳- دوئرتی، جیمز و رابرت فالتزگراف (۱۳۹۰)؛ نظریه‌های متعارض در روابط بین‌الملل، ترجمه وحید بزرگی و علیرضا طیب، تهران: انتشارات قومس.
- ۴- رسولی ثانی آبادی، الهام (۱۳۹۳)؛ درآمدی بر مهم‌ترین مفاهیم و اصطلاحات روابط بین‌الملل، تهران: نشر تیسرا.

۵- سراج، ناصر (رئیس سازمان بازرسی کل کشور) (۱۳۹۳)؛ گفت‌وگو با روزنامه ایران

<http://iran-newspaper.com/newspaper/BlockPrint/40224>

۶- سراج، ناصر (رییس سازمان بازرسی کل کشور)، (۱۳۹۳)، سخنرانی در مراسم سالروز تأسیس سازمان بازرسی کل کشور:

<http://bazresi.ir/index.aspx?fkeyid=&siteid=1&pageid=616&news-view=380>

۷- قوام، سید عبدالعلی، (۱۳۸۳)، اصول سیاست خارجی و سیاست بین‌الملل، تهران: انتشارات سمت.

۸- قوام، سید عبدالعلی، (۱۳۸۴)، روابط بین‌الملل: نظریه‌ها و رویکردها، تهران: انتشارات سمت.

۹- گریفیتس، مارتین، (۱۳۸۸)، دانشنامه‌ی روابط بین‌الملل و سیاست جهان، ترجمه‌ی علیرضا طیب، تهران: نشر نی.

۱۰- مشیرزاده، حمیرا، (۱۳۸۶)، تحول در نظریه‌های روابط بین‌الملل، تهران: انتشارات سمت.

1- Griffiths, Martin, Steven C. Roach and M. Scott Solomon, (2009); *Fifty Key Thinkers in International Relations*, London and New York: Routledge.

2- Thompson, Kenneth W, (1980); *Masters of International Thought*, Louisiana State University Press.

3- Dunne, Tim, (2001); "Liberalism", in John Baylis and Steve Smith (Eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press.