

مبارزه با فساد:

کتاب راهنمای نمایندگان مجلس

این گزارش ترجمه کتابی با عنوان زیر است که مؤلف آن
سازمان جهانی نمایندگان علیه فساد (GOPAC)
می‌باشد و جهت اطلاع نمایندگان محترم تهیه شده است.
Controlling Corruption: A Parliamentarian's
Handbook August 2005

کد موضوعی: ۲۴۰

شماره مسلسل: ۹۹۶۸

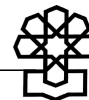
آذر ماه ۱۳۸۸

دفتر: مطالعات حقوقی

به نام خدا

فهرست مطالب

فصل اول - پارلمان‌ها و حکمرانی خوب.....	۱
فصل دوم - فساد: علل و پیامدهای آن.....	۱۰
فصل سوم - مهار فساد: ارزش رویکرد چندجانبه.....	۱۹
فصل چهارم - پارلمان‌ها و ائتلاف‌سازی: ابزارها و راهکارها.....	۲۵
فصل پنجم - ایجاد شبکه‌های قوی پارلمانی.....	۳۷
پیوست‌ها.....	۴۷
منابع و مآخذ.....	۵۲



مبارزه با فساد: کتاب راهنمای نمایندگان مجلس

فصل اول - پارلمان‌ها و حکمرانی خوب

مقدمه

اثر پیش روی شما، ویرایش سوم کتاب «مبارزه با فساد: کتاب راهنمای نمایندگان مجلس» است. این نوشته، راهنمای شناخته شده‌ای است برای نمایندگان مجلس در سرتاسر جهان که خواستار اجرای حکمرانی خوب و مبارزه با فساد هستند، چه در سطح داخل و چه در سطح بین‌الملل. این اثر به زبان‌های فرانسه، اسپانیایی و حداقل چهار زبان دیگر^۱ ترجمه شده است و در برنامه‌های آموزش پارلمانی در سرتاسر جهان استفاده قرار شده است.

این کتاب راهنما نتیجه سمینار لورنتین^۲ در سال ۱۹۹۸ است که از سوی مؤسسه بانک جهانی و مرکز پارلمانی کانادا به صورت مشترک برگزار شد. در این سمینار که عنوان آن «پارلمان و حکمرانی خوب: چالش مبارزه با فساد» بود، چهل‌ویک شرکت‌کننده و ناظر از بیست‌ودو کشور از نقاط مختلف جهان شرکت داشتند. شرکت‌کنندگان در سمینار به این بحث پرداختند که نمایندگان مجلس نه تنها در مبارزه با فساد، بلکه فراتر از آن در ایجاد نظام حکومتی آکنده از ارزش‌هایی نظیر شفافیت و پاسخگویی، نقش حیاتی دارند. آنها همچنین اظهار داشتند که از شناخت نقش و اهمیت نمایندگان مجلس در جهان در مبارزه با فساد، به‌طور قابل توجهی غفلت شده است.

مؤسسه بانک جهانی و مرکز پارلمانی با برگزاری کنفرانس‌های منطقه‌ای با تمرکز بر موضوع نمایندگان مجلس و فساد به این مباحث پرداختند. یکی از نتایج مهم این کنفرانس‌ها، تأسیس «شبکه مبارزه با فساد نمایندگان مجالس آفریقایی»^۳ (APNAC) در کامپالای اوگاندا در سال ۱۹۹۸ بود. این شروع جنبش بزرگ‌تری بود که با «تأسیس سازمان جهانی نمایندگان علیه فساد»^۴ (GOPAC) در اتاوا کانادا در سال ۲۰۰۲ به اوج خود رسید.

کتاب «راهنمای مبارزه با فساد» متکی بر اظهارات شرکت‌کنندگان در سمینار لورنتین است و تأکید دارد که نهاد پارلمان و نمایندگان مجلس به منزله پلی میان دولت و جامعه، در اجرا یا تقویت

۱. عربی، فرانسوی، خمر و باهاسا.

2. Laurentian Seminar

3. African Parliamentarians Network Against Corruption (APNAC)

4. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC)



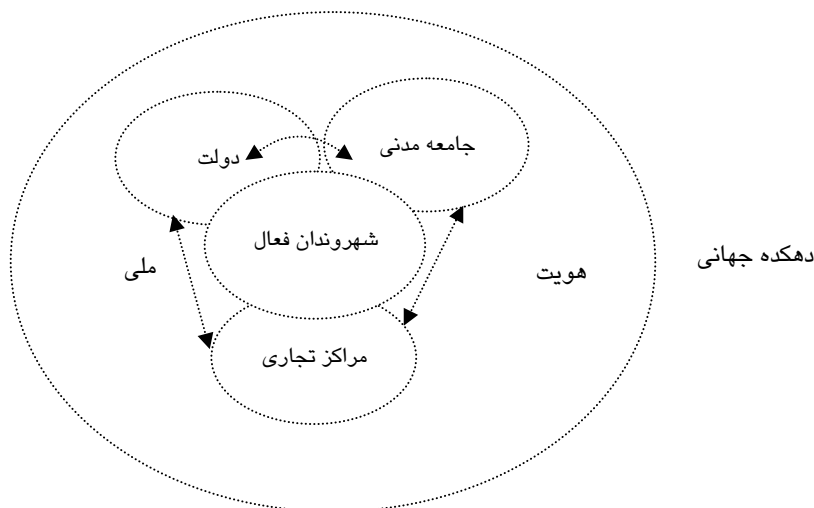
ارزش‌ها حکمرانی خوب (پاسخگویی، شفافیت و مشارکت) نقش حیاتی دارند (نگاه کنید به تصویر ۱؛ بوم‌شناسی حکمرانی). کتاب «مبارزه راهنمایی با فساد» همچنین مدعی است که پارلمان‌ها نقش کلیدی و پیشرو در تشویق به حکمرانی خوب ایفا می‌کنند. علاوه بر آن پارلمان‌ها و نمایندگان مجلس باید در سطح منطقه‌ای و جهانی فعال باشند تا بتوانند تغییر ایجاد کنند.

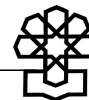
بوم‌شناسی حکمرانی

واژه «بوم‌شناسی» به این حقیقت اشاره دارد که حکمرانی متشکل از شبکه پیچیده‌ای از نهادهاست که شهروندان فعال در مرکزیت آن قرار دارند. نگاه بوم‌شناختی این امکان را به ما می‌دهد که اهمیت روابط میان پارلمان‌ها و دیگر نهادهای کشور (در سطح کشور، منطقه‌ای و جهان) و همچنین با جامعه مدنی، مراکز تجاری و مهمتر از همه تک‌تک شهروندان را به‌خوبی درک کنیم.

شکل ۱ روشی برای لحاظ کردن قواعد اساسی حکمرانی (یعنی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت) و رابطه میان پارلمان با حکمرانی خوب را نشان می‌دهد. رابطه‌ای نظیر آنچه که در نحوه دسترسی و جریان آزاد اطلاعات و ارتباطات بین عوامل و بخش‌های گوناگونی وجود دارد که هویت ملی و در سطحی فراتر جهان را شکل می‌دهند. برای داشتن یک بوم‌شناسی متعادل همچنان‌که در تصویر زیر نشان داده شده است، ویژگی‌های زیر باید وجود داشته باشد:

شکل ۱. بوم‌شناسی حکمرانی





• **پاسخگویی:** میزان تعهدی است که دولت‌ها نسبت به توضیح و توجیه کارهایی که انجام داده‌اند و یا کارهایی که انجام نداده‌اند، به شهروندان دارند. به عبارت درست‌تر، میزان تعهد دولت نسبت به شهروندان در توضیح و توجیه کارهایی که انجام داده‌اند و یا کارهایی که نتوانسته‌اند انجام دهند، پاسخگویی نامیده می‌شود. پاسخگویی توانایی پایبند نگهداشتن مقامات و نمایندگان آنها به استانداردهای رفتاری است که مشخصاً به نفع عموم است. این امر مستلزم وجود استانداردهای رفتاری است که شفاف، واضح و مورد پذیرش عموم در جامعه و نیز فرآیندهای قانونی و اداری باشد تا با تمسک به آنها مقامات را منضبط کرد و در مواقعی که به چنین استانداردهایی احترام نمی‌گذارند، آنها را برکنار کرد.

پاسخگویی: زمانی وجود دارد که دولت آمادگی این را داشته باشد که از طریق مذاکرات پارلمانی بازخوردهای شهروندان، نهادهای مردم‌سالار، مطبوعات مستقل و دیگر ابزارهای درونی و بیرونی به سؤالات پاسخ دهد. پاسخگویی زمانی شکوفا خواهد شد که تعادل قوا بین دولت، جامعه مدنی، مراکز تجاری و صحنه بین‌الملل برقرار باشد و هیچ‌یک از نهادها قدرت را به‌طور کامل قبضه نکرده باشد.

همین قواعد در داخل کشور، در روابط میان قوای مقننه، مجریه و قضائیه و نیز میان سطوح مختلف دولت از ملی گرفته تا محلی صادق است. در این مدل، عدم توازن شدید میان قوا، برای حکمرانی خوب اگر مهلک نباشد، قطعاً خطرناک است.

• **شفافیت:** زمانی وجود دارد که اطلاعات دقیق، به موقع و مفید در دسترس باشد. شهروندان باید بدانند که چه انتظاراتی از دولت‌هایشان باید داشته باشند. چون این امر آنها را قادر خواهد ساخت کارهای دولت را تحت کنترل داشته باشند. بنابراین شفافیت همچنین با وضوح نقش‌ها و مسئولیت‌ها میان نهادها و نیز در درون خود آن نهادها سروکار دارد که بخشی از فرآیندهای دولت به‌شمار می‌روند. شفافیت به خودی خود و نیز به‌عنوان پیش‌شرط پاسخگویی حائز اهمیت است.

• **مشارکت در حکمرانی عمومی** به‌عنوان بخشی از شهروندی و لازمه پاسخگویی مؤثر ملاک حیاتی است. مشارکت باید فرصت عادلانه و برابری را برای تمامی شهروندان صرف‌نظر از طبقه اقتصادی، جنسیت و قومیت آنها برای سهم‌پذیری در حکمرانی فراهم کند.

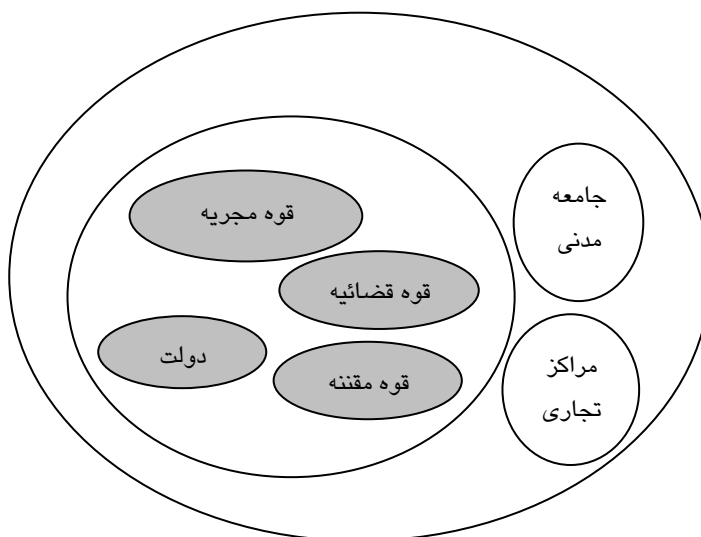
پاسخگویی، شفافیت و مشارکت، خصلت‌های به‌هم پیوسته بوم‌شناسی حکمرانی هستند و مستقل از یکدیگر نمی‌توانند وجود داشته باشند. بدون شفافیت، پاسخگویی وجود نخواهد داشت و به همین ترتیب. کلیه نمایندگان مجلس، مسئولیت مشترک و نقش فعالی در پیشبرد نظام‌های حکمرانی خوب و ویژگی‌های آنها دارند، نظیر آنچه که در بوم‌شناسی حکمرانی نشان داده شد. همچنین پارلمان‌ها رسالت مشترکی در ایجاد بستری برای توسعه حکمرانی مردم‌سالارانه و از آن طریق افزایش پاسخگویی، شفافیت و مشارکت دارند.

بوم‌شناسی نامتعادل حکمرانی

مدل بوم‌شناسی نامتعادل حکمرانی برای نشان دادن شرایطی استفاده می‌شود که غالباً واقعیت بسیاری از شهروندان دنیاست. برای بسیاری از افراد، این مدل توصیف دقیق‌تری از نظام حکمرانی در کشورهايشان است، درحالی که بوم‌شناسی متعادل حکمرانی نقطه ایدئالی است که ما برای رسیدن به آن در تلاشیم.

درست همانند «بوم‌شناسی متعادل حکمرانی» شرایط خاصی که «بوم‌شناسی نامتعادل» را ایجاد می‌کنند عبارتند از:

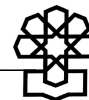
شکل ۲. بوم‌شناسی نامتعادل حکمرانی



- **دولت محوری، تحت سلطه قوه مجریه:** همان‌گونه که در شکل ۲ می‌بینید، نهادهای دولتی در مقایسه با نهادهای جامعه مدنی و مراکز تجاری، که به نسبت کوچک و توسعه نیافته‌اند، بزرگ و قدرتمند هستند. در داخل کشور، قوه مجریه بر قوای مقننه و قضائیه تسلط دارد و نهادهای مرکزی بر دولت‌های محلی و منطقه‌ای تسلط دارد.

- **حکمرانی بسته و انحصاری است:** مدل نامتعادل، بسته و سلسله‌مراتبی است و شفاف و مشارکتی نیست. اطلاعاتی شدیداً از دیگران دریغ می‌شود و از مشارکت شهروندان حمایت و تشویق به عمل نمی‌آید. قوه مجریه بدون ایجاد مزاحمتی از سوی شهروندان و دیگر نهادها کار خود را انجام می‌دهد.

- **نمایندگان مجلس به حاشیه رانده شده‌اند:** وسایل مورد نیاز (از قبیل اطلاعات، پرسنل، دفتر کار و...) در اختیار نمایندگان مجلس قرار داده نمی‌شود تا از آن طریق بتوانند نقش مؤثری در



حکمرانی ایفا کنند. در عوض، دولت و احزاب مخالف جنگ لفظی در پارلمان را به اوج رسانده و اعضای پارلمان تبدیل به نمایندگان شورای شهر می‌شوند که بیشتر وقت خود را صرف کسب منافع برای حوزه‌های انتخابیه خود می‌کنند.

نظام‌های غیرمتعادل نظیر چیزی که در بالا شرح داده شد، به شدت از فقدان حکمرانی خوب در رنج هستند و زمینه مناسبی برای فساد فراهم می‌کنند. این نظام‌ها ممکن است خصلت‌های دیگری هم داشته باشند که به وخیم‌تر شدن فساد در کشور کمک کنند. خصلت‌هایی از قبیل:

• **فقدان قوه قضائیه مستقل:** به جای قوه قضائیه مستقلی که حاکمیت قانون را اعمال کند، قضات و دادگاه‌ها اغلب تحت کنترل قوه مجریه و در معرض خطر رشوه‌گیری هستند. نتیجه این روند سلب اعتماد عمومی به دادگاه‌هاست که به ایجاد فضای بی‌قانونی کمک و در نتیجه فساد را تسهیل می‌کند و خطرات جدی را برای ثبات جامعه به ارمغان خواهد داشت.

• **دولت محوری بیش از حد:** سلطه قوه مجریه خودش را به دو صورت نشان می‌دهد: اول در رابطه با دیگر شاخه‌های نظام، علی‌الخصوص قوه قضائیه و نهاد پارلمان و دوم در رابطه میان دولت مرکزی و دیگر سطوح دولت به خصوص در سطح محلی. این امر ممکن است در کوتاه‌مدت در جاهایی که نظام‌های پاسخگویی محلی ضعیف هستند، فساد را افزایش دهد.

• **احزاب سیاسی از بالا به پایین:** احزاب سیاسی بسته و لیدرمحوری که استانداردهای پاسخگویی، شفافیت و مشارکت را در کارهایشان لحاظ نمی‌کنند، شرایط مساعدی برای بروز فساد فراهم می‌کنند. انتخابات و تقابل‌های حاصل از آن در میان احزاب در پارلمان جدال برای رسیدن به قدرت است و نه مبارزه بر سر برنامه‌های سیاسی رقیب.

• **تحت فشار قرار گرفتن نهادهای ناظر:** نهادهای ناظر تخصصی نظیر حسابرسان ارشد^۱ و بازرسان پارلمانی^۲ از ابزارهای تثبیت شده برای افزایش پاسخگویی و در نتیجه کاهش فساد هستند. بسیاری از این نهادها به دلیل اینکه تحت کنترل بودجه‌ای و سیاسی شاخه اجرایی هستند، قادر به انجام وظایف خویش نیستند و ممکن است علناً مشروعیت آنها به وسیله رژیم حاکم زیر سؤال برود.

• **جامعه مدنی و رسانه‌ها ضعیف هستند:** ضعف‌های موجود در نهادهای دولتی اغلب با ضعف جامعه مدنی و رسانه‌ها پیچیده‌تر و تشدید می‌شود. سازمان‌های جامعه مدنی به جای اینکه نهادهایی قوی و مستقل و قادر به بازخواست کردن از دولت باشند، اغلب وابسته و در ائتلاف نزدیک با دولت هستند. رسانه‌ها نیز همانند نهادهای ناظر اگر مستقیماً تحت کنترل دولت نباشند، اغلب وابسته به قوه مجریه هستند.

1. Auditors General
2. Ombudsmen



رویکرد بانک جهانی

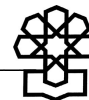
برای پرداختن به ویژگی‌های بوم‌شناسی نامتعادل حکمرانی، چند روش و تاکتیک معرفی شده است. مؤسسه بانک جهانی برای کنترل فساد، رویکردی را ارائه کرده است که در آن به جای سرزنش افراد، بر تقویت نهادها تمرکز می‌کند. این رویکرد بر این باور است که بدون ایجاد ظرفیت نهادی، حتی سیاست‌هایی که به درستی و با نیت خیر طراحی شده باشند، نتایج ناامیدکننده‌ای دربرخواهند داشت و فراتر از آن حتی ممکن است به فساد بیشتر بیانجامد. براساس رویکرد بانک جهانی، مبارزه با فساد وسیله‌ای برای رسیدن به اهداف عالی‌تر نظیر تشکیل دولت کارآتر و پاسخگوتر محسوب می‌شود.

مؤسسه بانک جهانی جهت شناسایی و به‌کارگیری اقدامات عملی که بتواند ظرفیت پارلمان‌ها را به‌منزله نهاد افزایش دهد با پارلمان‌های دیگر کشورها، نمایندگان مجلس، GOPAC و نهادهای دیگر همکاری‌هایی داشته است. این کتابچه راهنما به بررسی بعضی از این اقدامات و راهکارها می‌پردازد؛ اما لازم به ذکر است که هنوز کارهای دیگری پیرامون این مسئله باید انجام شود، به‌خصوص مواردی از قبیل:

- **بازبینی قانون اساسی:** بسیاری از کشورها به‌عنوان بخشی از تلاش جامع برای تقویت نهادهای حکمرانی، به بازبینی در قانون اساسی خودشان پرداخته‌اند. مشخصه بسیاری از این بازبینی‌ها، تلاش برای برقراری مجدد توازن قوا میان قوه مجریه و مقوه قضائیه و کسب اطمینان از استقلال رأی قوه قضائیه و نهادهای ناظر است. روی هم رفته، این اقدامات برای تضعیف قوه مجریه انجام نمی‌شود، زیرا کشورهای درحال گذار نیازمند یک رهبری قوی هستند، ولی در عین حال لازمه حکمرانی خوب وجود پاسخگویی است. یعنی یک قوه مجریه قوی باید پاسخگوی یک پارلمان کارآ و توانمند باشد.

- **فرآیند بودجه:** تعدادی از پارلمان‌ها به تدریج، ولی با اطمینان شروع به تقویت نقش خویش در فرایند بودجه‌ریزی در کشور کرده‌اند. این کار از طریق تشکیل کمیسیون‌هایی صورت می‌گیرد که در آنها سند بودجه پیش از تحویل به پارلمان مورد مشورت و بررسی قرار می‌گیرد و پس از آن نیز بر نحوه اجرای بودجه نظارت می‌شود؛ اما هنوز موانعی اساسی از قبیل عدم همکاری از سوی قوه مجریه، بی‌تجربگی بسیاری نمایندگان در مواجهه با پیچیدگی‌های آمارهای مالی در سطح ملی و وضعیت خدمات اطلاعاتی و پژوهشی پارلمان بر سر راه کارآیی پارلمان وجود دارد.

- **کمیسیون‌های نظارتی:** بسیاری از پارلمان‌ها اهمیت فراوانی برای تقویت کمیسیون‌های خود به منزله ابزارهای پاسخگویی قائل هستند. در میان کمیسیون‌های دائمی، توجه ویژه‌ای به کمیسیون‌های نظارتی نظیر کمیسیون محاسبات عمومی و کمیسیون مبارزه با فساد شده است.



کثرت این کمیسیون‌ها مؤید افزایش اهمیت سیاسی برنامه‌ها و شعارهای ضدفساد و به‌تدریج توافق میان احزاب مختلف بر سر این موضوع است.

- **قواعد اخلاقی پارلمانی:** تعدادی از پارلمان‌ها به پیشرفت‌هایی در زمینه توسعه قواعد رفتاری دست یافته‌اند که این قواعد به‌صورت عادلانه و فراتر از دیدگاه‌های حزبی در حال اجراست. مشکل‌ترین و مورد اختلاف‌ترین بخش قواعد اخلاقی پارلمانی مربوط به تأمین اعتبار و اجرای انتخابات است. نمایندگان مجلس به این مسئله اذعان دارند که حتی در جاهایی که مقرراتی درخصوص هزینه‌کرد انتخابات وجود دارد، این مقررات عموماً زیر پا گذاشته می‌شود. این مسئله اعتبار نمایندگان مجلس را به‌عنوان قهرمانان مبارزه با فساد به مخاطره می‌اندازد.

- **تقویت روابط با جامعه مدنی:** رابطه میان پارلمان و جامعه مدنی به‌تدریج در حال گرم شدن است. در حقیقت، احتیاط قابل ملاحظه و فقدان آگاهی از سوی هر دو طرف به یکدیگر همواره وجود داشته است. به‌رغم این، بعضی از پارلمان‌ها برنامه‌های زیادی برای ایجاد رابطه و گفتگو با سازمان‌های منتسب به جامعه مدنی در ذهن خویش می‌پروراندند. برای مثال، پارلمان یکی از کشورها، کارگاه‌های آموزشی پارلمانی را با گروه‌هایی از جامعه مدنی، پیش از وضع تعدادی از قوانین اصلی و مهم برگزار کرده است. تعدادی از مبتکرترین سازمان‌های منتسب به جامعه مدنی نیز اقدام به معرفی ابزارهای جدید برای افزایش پاسخگویی کرده‌اند. دو نمونه از این ابتکارات، روش کارت گزارش و انجام نظرسنجی‌هایی در مورد نحوه ارائه خدمات و میزان رضایت شهروندان از خدمات عمومی و گرفتن بازخورد از آنهاست.

وجود اراده سیاسی ضروری است

بانک جهانی و دیگر نهادها به این نتیجه رسیده‌اند که برای تحقق بخشیدن به اقدامات عملی که در بالا ذکر شد، وجود اراده سیاسی ضروری است، زیرا پرواضح است که اراده سیاسی عنصر ضروری در ایجاد هرگونه تغییر است. اراده سیاسی داشتن یعنی به این تشخیص برسیم که برای رسیدن به رفاه ملی، وجود یک نظام حکمرانی سالم ضروری است. بدون آن رهبران قادر نخواهند بود در جهت ایجاد تغییر با یکدیگر همکاری سازنده داشته باشند.

پارلمان‌ها به‌عنوان تجلی اراده سیاسی، باید پلی میان دولت و جامعه باشند و از طریق کسب اطمینان از پاسخگویی، شفافیت و مشارکتی بودن نهادهای دولتی در فرآیند تصمیم‌گیری و ارائه خدمات نقش حیاتی در حکمرانی خوب ایفا کنند. در نظام‌های کارآ، شهروندان از نمایندگان منتخب خویش در مجلس انتظار دارند که دولت درخصوص اقدامات و عملکردش در نزد آنها پاسخگو باشد. بنابراین این مسئله تصادفی نیست که میان یک پارلمان کارآ و توانمند که به نمایندگی از



شهروندان بر دولت نظارت می‌کند و دولتی که برنامه‌ها و خدمات را با انسجام و صداقت تمام به شهروندان ارائه می‌دهد، ارتباط و همبستگی تنگاتنگی وجود دارد.

GOPAC و دیگر شبکه‌های پارلمانی

شبکه‌های پارلمانی با حمایت از اراده سیاسی، به رشد آن کمک می‌کنند. این شبکه‌های فضا را برای تسهیم و تبادل دانش با هم‌تایان و همکاران هم‌فکر در کشورهای دیگر آماده می‌کند که این مسئله به‌خصوص زمانی آرامش‌بخش است که به تنهایی در مبارزه با فساد در حال تلاشیم. نمایندگان مجلس همچنین می‌توانند با ایده‌های نمایندگان کشورهای دیگر آشنا شوند و اشتباهات دیگران را مرتکب نشوند و اطلاعات و آموخته‌هایشان را با دیگران به اشتراک گذارند.

ایجاد یک شبکه پارلمانی نیازمند وجود منبعی غنی - از نمایندگان - است، چون آنها بعضاً در جایگاهی قرار دارند؛ که به مراکز قدرت دسترسی داشته و می‌توانند کشورهای دیگر را تحت تأثیر قرار دهند؛ توانایی که سازمان‌های جامعه مدنی اغلب فاقد آن هستند. نمایندگان مجلس به دلیل اینکه منتخب مردم هستند، از اعتبار و مشروعیتی برخوردارند که به دخالت‌ها و درگیر شدنشان در امور وزن و اعتبار می‌بخشد. همان‌گونه که دیلیزکاس^۱ مدیر IPPF پروژه شبکه پارلمانی اروپا^۲ استدلال می‌کند، نمایندگان مجلس پیام‌رسانان مؤثری هستند که توانایی جذب جامعه و عموم را دارند؛ علاوه بر آن دیگران نظر آنان را جویا می‌شوند. بنابراین اگر نمایندگان مجلس از احزاب مختلف یا از کشورهای مختلف، «همگی یک نغمه را هم‌نوا شوند، کلام آنها تأثیر بسیار بیشتری خواهد داشت، اثری بسیار فراتر از عقیده یک سیاستمدار».

همکاری نمایندگان مجلس با یکدیگر و با کارشناسان باعث ایجاد تغییر خواهد شد، اما این مسئله مستلزم تمرکز، تعهد سازمانی به یادگیری و ارائه نتایج به دیگر اعضای پارلمان است. شماری از شبکه‌های پارلمانی برای کمک به پارلمان‌ها و نمایندگان مجلس در تلاش و حرکت مؤثر به سوی حکمرانی خوب به‌وجود آمده است. «شبکه پارلمانی بانک جهانی»^۳، «شبکه» (نمایندگان برای اقدام جهانی)^۴، «انجمن نمایندگان کشورهای مشترک‌المنافع»^۵ و «سازمان جهانی نمایندگان علیه فساد»^۶ تنها مثال‌هایی از این قبیل شبکه‌ها هستند.

GOPAC تنها سازمان جهانی متشکل از نمایندگان مجلس است که همه تمرکز آن بر مبارزه با مقوله فساد و تقویت دولت‌ها در افزایش کارآیی خودشان با تأکید بر ارزش‌های حکمرانی خوب -

1. Dilys Cossey

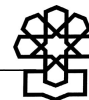
2. Ippf European Network's Parliamentary Project

3. Parliamentary Network of the World Bank (PNOWB)

4. Parliamentarians for Global Action (PGA)

5. Commonwealth Parliamentarian Association (CPI)

6. Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC)



یعنی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت - است.

GOPAC همچنین متعهد به ارائه نتایج واقعی و نظارت و مستند کردن نتایج به‌دست آمده و گزارش آن به همه اعضایش است. بنابراین هدف اصلی GOPAC این است که صدای جهانی و معتبر برای عموم و وسیله‌ای برای کاهش کمی فساد و آثار منفی آن باشد.

GOPAC از طریق تمهیدات زیر به چنین ابزاری بدل می‌شود:

- ایجاد سازمانی جهانی با شاخه‌های منطقه‌ای مستقل که قادر به متعادل و منسجم کردن چشم‌اندازهای جهانی و منطقه‌ای باشد.

- همکاری با دیگر نمایندگان مجلس و کارشناسان امر برای اجرای طرح‌هایی که هدف آن کاهش فساد است.

- تبادل اطلاعات با اعضا و از این طریق، ایجاد کردن فرآیند حساب شده و سنجیده تحلیل دیدگاه‌ها پیرامون موضوعات فساد و انسجام در حکمرانی.

- درگیر کردن نمایندگان مجلس و کارشناسان امر در توسعه ابزارها، منابع آموزشی و اطلاعاتی که به نمایندگان در انجام بهتر وظایفشان کمک می‌کند.

- فراهم کردن امکان دسترسی به اشخاص و کسب حمایت از همکاران در حوزه‌های قضایی دیگر که با چالش‌هایی مشابه درگیرند.

- پاسخگو بودن به عموم درخصوص عملکردش در کاهش فساد.

نتیجه‌گیری

«کنترل فساد: کتاب راهنمای نمایندگان مجلس» با استفاده از رویکرد مؤسسه بانک جهانی و سازمان جهانی نمایندگان علیه فساد (GOPAC) به مسئله فساد می‌پردازد. فصل دوم به بررسی علل و پیامدهای فساد خواهد پرداخت. فصل سوم به رویکرد مؤسسه بانک جهانی برای کنترل و مبارزه با فساد با استفاده از رویکرد چند شاخه‌ای می‌پردازد. فصل چهارم پیرامون نقش پارلمان و ائتلاف‌سازی در مقابل فساد صحبت می‌کند و در فصل پنجم شبکه‌های پارلمانی و نقش آنها در کنترل فساد به‌صورت خاص بررسی خواهد شد.

نکات کلیدی فصل

- نهاد پارلمان و نمایندگان مجلس به منزله پلی میان دولت و جامعه در اجرا و یا تقویت ارزش‌های حکمرانی خوب - یعنی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت - بسیار حائز اهمیت هستند.

- پارلمان‌ها رسالت مشترکی در ایجاد محیطی برای رشد حکمرانی مردم‌سالارانه و از آن



طریق تقویت پاسخگویی، شفافیت و مشارکت دارند.

- ابزارهایی وجود دارد که از طریق آنها نهاد پارلمان می‌تواند تقویت شود. این کتاب، GOPC و اثر مؤسسه بانک جهانی تنها مثال‌هایی از این قبیل ابزارهاست.

فصل دوم - فساد: علل و پیامدهای آن

تعریف فساد

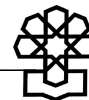
اگرچه تعاریف مختلفی از فساد وجود دارد، ما در این کتاب تعریف زیر را استفاده خواهیم کرد: «فساد سوءاستفاده از جایگاه دولتی برای کسب منافع شخصی است». فساد زمانی اتفاق می‌افتد که مقامات رسمی مبلغی را بپذیرند، بخواهند یا با تهدید بگیرند (اخاذی کنند)، یا زمانی روی می‌دهد که فردی مبلغی را برای دور زدن قانون برای کسب منفعت شخصی و یا کسب برتری در رقابت پیشنهاد کند. فساد فرآیندی دوسویه است که در آن افرادی از هر دو بخش خصوصی و عمومی درگیر فعالیت‌های غیرقانونی، غیرمشروع و غیراخلاقی می‌شوند. این مسئله چشم‌انداز اقتصادی یک کشور را به نابودی و نهادهای سیاسی و اجتماعی آن را به انحطاط می‌کشاند.

فساد نشانه ضعف و بیماری در نظام‌های سیاسی، اجتماعی، حقوقی و اقتصادی یک کشور است. محکی مؤثر برای تعیین و تمییز میان فعالیت‌های فسادآور و فعالیت‌های غیرفاسد، بررسی این مسئله است که آیا فعالیت‌ها به صورت شفاف، صریح و همراه با پاسخگویی انجام می‌شود یا خیر؟ زیرا حتی زمانی که فساد بسیار شایع است، دست‌اندرکاران آن سعی می‌کنند آن را از چشم عموم دور نگه دارند.

فساد مقوله‌ای جدید و یا محدود به بخش‌های خاصی از جهان نیست. درست برخلاف این، فساد پدیده‌ای جهانی است که شدت آن اگرچه از کشوری به کشور دیگر فرق می‌کند، ولی مختص کشورهای درحال توسعه نیست. نمایندگان مجلس در سرتاسر جهان منتقد این دیدگاه بوده‌اند که «غرب» از نظر اخلاقی برتر و عاری از هرگونه فساد است و کشورهای درحال توسعه در فساد غرق شده‌اند. مواردی از فساد در غرب از قبیل رسوایی‌ها در المپیک و «کمسیون اروپا» نیز مؤید این مسئله است.

انواع فساد

فساد اشکال متفاوتی دارد از جمله رشوه‌خواری، پارتی‌بازی، حمایت‌های مالی، دزدی دارایی‌های دولتی، فرار مالیاتی، منحرف کردن درآمدها (دست بردن در درآمدها) و نیز تقلب‌های انتخاباتی.



رشوه‌خواری و پرداخت رشوه: رشوه به پرداخت‌هایی اطلاق می‌شود که مقامات بخش عمومی در پی کسب آن هستند یا نمایندگی‌های بخش خصوصی در ازای دریافت تسهیلاتی نظیر قراردادهای دولتی، مزایا، پرداخت مالیات کمتر، مجوزها یا کمک‌های قانونی حاضر به پرداخت آن هستند. بسیاری از ناظران بین فساد رشوه^۱ که در آن در ازای تسریع در روند کار به مقامات یا مأموری پول پرداخت می‌شود، با پرداخت‌هایی که هدف از آن انجام اقدامات غیرقانونی است، تفاوت قائل هستند. تعریف این کتاب از رشوه پولی است که به مأموران دولتی داده می‌شود علاوه بر پولی که به آنان برای انجام این کار پرداخت می‌شود. این مبلغ برای تسریع در انجام خدماتی پرداخت می‌شود که از نظر قانونی معنی ندارند، مثل گرفتن گواهینامه رانندگی.

فساد خرد^۲ و فساد کلان^۳: «فساد خرد» به تعاملات و تراکنش‌هایی اطلاق می‌شود که بین مقامات رده پایین دولت و مردم صورت می‌گیرد. این سطح از فساد اغلب ارائه کالاها و خدمات دولتی به مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در دومی، یعنی فساد کلان؛ مقامات ارشد، وزرا و سران کشور دخیل هستند و فساد در بالاترین سطوح از مقامات سیاسی کشور اتفاق می‌افتد. فساد کلان زمانی به وقوع می‌پیوندد که سیاستگذاران و تصمیم‌گیران سیاسی کشور که قاعدتاً خود باید درگیر تدوین، استقرار و اجرای قوانین برای خدمت به مردم باشند، خودشان فاسد باشند.

فساد اداری: فساد اداری به زبان ساده یعنی اینکه مأموران دولتی و مقامات عمومی بنا به تشخیص خویش در ازای کسب منافع خاصی، قواعد و مقررات را دستکاری کنند. فساد اداری تابعی است از میزان تنبیه و پاداش تحت کنترل مقامات رسمی، تبعیض مقامات در تخصیص منابع و امکانات و میزان پاسخگویی مقامات در رابطه با اقدامات و تصمیمات خویش. به موازات افزایش مصلحت‌سنجی‌ها، پاسخگویی کاهش پیدا می‌کند و زمینه رشد فساد مهیا می‌شود. علاوه بر این، زمانی که حقوق کارکنان دولتی کم باشد و یا تفاوت فاحشی میان حقوق کارمندان بخش دولتی و بخش خصوصی وجود داشته باشد، کارمندان بخش دولتی ممکن است به سوی کارهای غیرقانونی و فسادآور کشیده شوند.

فساد سیاسی: فساد سیاسی با فساد اداری متفاوت است. فساد سیاسی توسط رهبران سیاسی یا مقامات منتخب مردم صورت می‌گیرد که مسئولیتی بدان‌ها واگذار شده است و درواقع مسئول حفظ منافع عموم مردم هستند. فساد سیاسی ممکن است شامل اعمال نفوذ و اعطای امتیازات باشد و یا فراتر از آن ریخت و پاش در هزینه‌کرد مبارزات انتخاباتی و دستکاری در انتخابات را دربرگیرد.

1. Grease
2. Petty Corruption
3. Grand Corruption



علل فساد

فساد زمانی رونق می‌یابد که نهادهای حکمرانی ضعیف باشند؛ جایی که سیاست دولت و رژیم و مقررات مجال بروز آن را بدهد و جاهایی که نهادهای نظارتی (نظیر پارلمان، قوه قضائیه و جامعه مدنی) به حاشیه رانده و یا خود فاسد شده‌اند؛ فساد به‌خصوص در تعامل میان بخش‌های خصوصی و دولتی روی می‌دهد. اما باید تأکید کنیم که کشورهای معدودی نیز وجود دارند که آگاهانه تشویق به فساد می‌کنند. علل فساد بسته به بافت‌های زمانی و مکانی ریشه در توسعه سیاسی یک کشور، توسعه قانونی، تاریخ اجتماعی، سنت‌های اداری و سیاست‌ها و شرایط اقتصادی هر کشور دارد. در نتیجه، تلاش مورد نیاز برای مبارزه با فساد نه تنها در بین کشورهای مختلف، بلکه حتی در میان نهادهای مختلف موجود در یک کشور نیز متفاوت است.

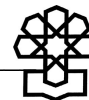
موارد زیر تعدادی از شرایط و سیاست‌هایی است که به ظهور فساد کمک می‌کند:

۱. عوامل سیاسی

- **آزادی‌های مدنی ضعیف:** سطوح فساد با میزان آزادی‌های مدنی به‌خصوص آزادی مطبوعات، توانایی افراد در تشکیل گروه‌های جامعه مدنی و درجه رشد رقابت سیاسی در چارچوب‌های مشخص در ارتباط است. قدرت جامعه مدنی و استقلال رسانه‌ها اهمیت فراوانی دارد. برای کنترل فساد، شهروندان باید توانایی آن را داشته باشند که از فعالیت‌های دولت خویش خبر بگیرند و متناسب با آن عکس‌العمل نشان دهند. کشورهایی که در آنها آزادی‌های مدنی به‌دلیل مشکلات داخلی سرکوب شده است، فساد مجال بروز بیشتری می‌یابد.

- **فقدان شفافیت و پاسخگویی:** فقدان شفافیت و پاسخگویی مبتنی بر حاکمیت قانونی و ارزش‌های مردم‌سالارانه از سوی مقامات رسمی و دستکاری در اولویت‌های سیاسی یکی از علل اصلی فساد است. در بعضی از کشورها، سیاستمداران و کارمندان دولت امتیازات ارزشمندی را تحت کنترل خویش دارند و از این طریق می‌توانند هزینه‌هایی را بر شهروندان تحمیل کنند. مقامات دولتی ممکن است با استفاده از جایگاهشان از طریق دریافت رشوه به کسب منفعت شخصی روی آورند. افراد عادی نیز به سهم خویش ممکن است برای رسیدن به آنچه از دولت می‌خواهند، به‌صورت غیرقانونی اقدام به پرداخت مبالغی کنند. رابطه مثبتی میان فساد و میزان ابهام و سستی مقررات دولتی وجود دارد.

- **سیطره نخبگان حاکم بر امور کشور:** دخالت وسیع و نامحدود دولت در اقتصاد و مقررات و شئون زندگی مردم پایه و اساس شکل‌گیری رویه‌ها و اقدامات فاسد است، اگرچه تنها افراد منتسب و مرتبط با رژیم امکان بهره‌گیری از این وضعیت را دارند. تمرکز قدرت با سلطه دولت بر روی زندگی مجامع در ارتباط است.



۲. عوامل اداری

— بسط دیوان سالاری (بوروکراسی) در کشور: گسترش دیوان سالاری کشور و حق اعمال قضاوت‌های شخصی، اساس شکل‌گیری مبادلات فاسد و پیشبرد منافع شخصی در کشور است. بسط دیوان سالاری به افراد برگزیده‌ای اجازه دسترسی مستقیم به منابع کشور و برخورداری از مزایای فراوان ادارات دولتی را می‌دهد. بنابراین به دلیل آنکه مقامات دولتی کنترل زیادی بر ابزارهای قانونگذاری منافع و امتیازات اقتصادی و اجتماعی دارند و از طرفی احزاب و گروه‌های خاصی مایل به پرداخت مبالغ غیرقانونی برای کسب این منافع و امتیازات را دارند، انگیزه‌های فساد افزایش پیدا می‌کند.

۳. عوامل قانونی

یکی از فاکتورهای اصلی مرتبط با فساد، کیفیت نظام حقوقی کشور است، به خصوص احتمال دستگیری و تنبیه شدن به دلیل نقش داشتن در فساد. این عوامل نیز به نوبه خود رابطه نزدیکی با وجود قوانین مؤثر ضد فساد دارد، مثلاً؛ قوانین مرتبط با تضارب منافع گروه‌ها و هزینه‌کرد مبارزات انتخاباتی. قوانین مؤثر بستگی به اعتبار و اقتدار پلیس و دستگاه قضایی در برخورد و مبارزه با فساد دارد. در موقعیت‌هایی که این شرایط مهیا نباشد، احتمال گسترش سریع فساد وجود دارد.

پایگاه داده‌های جهانی پژوهش پیرامون شاخص‌های حکمرانی

مؤسسه بانک جهانی، پایگاهی از داده‌ها در ارتباط با فساد و ابعاد حکمرانی تدوین کرده است که در آن داده‌هایی از ۱۹۹ کشور و منطقه، طی بازه زمانی ۱۹۹۶-۲۰۰۲ گنجانده شده است. این شاخص‌ها مبنی بر چند صد متغیر مجزا برای سنجش مفاهیم حکمرانی است که از ۲۵ پایگاه اطلاعاتی مجزا ساخته شده توسط سازمان‌های گوناگون گردآوری شده است. این داده‌ها موارد زیر را نشان می‌دهد:

- تفاوت‌های منطقه‌ای معناداری در میزان فساد کشورها وجود دارد که علت آن را به تنوع عوامل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی منتسب می‌کنند.
- تفاوت‌های معناداری درون مناطق مختلف و بین کشورها وجود دارد.
- سطح توسعه‌یافتگی و میزان درآمد سرانه لزوماً مهمترین عامل در میزان فساد نیست.
- سطح فساد در همه زمان‌ها ثابت باقی نمی‌ماند.
- ارتباط مستقیمی میان سطح فساد و میزان آزادی‌های مدنی وجود دارد.^۱

۱. برای اطلاعات بیشتر سایت www.worldbank/wbi/governance را بازدید کنید.



۴. عوامل اقتصادی

سطح توسعه اقتصادی بر اشکال و بخش‌هایی که در آن فساد اتفاق می‌افتاد، تأثیرگذار است. فساد خرد به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه شایع است. در این کشورها با پرداخت رشوه‌ای اندک، خدماتی که علی‌القاعده باید به‌صورت رایگان ارائه شوند، سریع‌تر انجام می‌شود. اگرچه در کشورهای توسعه‌یافته فساد خرد تا حدود زیادی از بین رفته است، اما این کشورها به‌دلیل منابع عمومی بیشتر و درآمدهای بالاتر در معرض فساد از نوع کلان هستند.

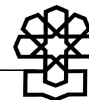
فساد در کشورهایی شیوع بیشتری می‌یابد که دولت در آن بافت اقتصادی تک‌قطبی و انحصاری ایجاد کرده است. قدرت دولت و رانت اطلاعاتی که بدان دسترسی دارد، این فرصت را در اختیار مقامات دولتی قرار می‌دهد تا به کسب منفعت‌های شخصی خویش یا متحدانشان روی آورند. این عوامل ارتباط نزدیکی با عوامل اداری در سیاستگذاری‌های هر دولت دارد - به‌طوری که اگر عوامل اقتصادی به‌گونه‌ای شفاف، مشارکتی و مسئولانه طراحی، اجرا و مورد نظارت قرار نگیرند - می‌تواند مورد سوءاستفاده قرار گیرد. در مواردی که کیفیت حکمرانی مورد تردید است، چنین سیاست‌هایی فرصت‌های زیادی را برای ظهور فساد و ریشه‌دار شدن آن فراهم می‌کند.

در کشورهایی که سیاست‌های حمایتی از اقتصاد به اجرا در می‌آید، علاوه‌بر فساد داخلی ممکن است فساد شرکت‌های بین‌المللی نیز تجربه شود. اگر موانع تعرفه‌ای بالا باشد صادرکنندگان خارجی که امیدوار به نفوذ در بازارهای جدید هستند، ممکن است از طریق پرداخت رشوه سعی در اخذ معافیت‌های گمرکی ویژه و یا امتیازاتی از دولت کنند. اما منافع اقتصادی در داخل کشور ممکن است افرادی را از ترس رقابت با بازارهای خارجی وادارد تا از نفوذ خویش در دولت استفاده کنند و تعرفه‌ها را بالا ببرند. این تأثیرگذاری می‌تواند خود را به‌صورت پرداخت مستقیم رشوه یا پرداخت کمک‌های مالی برای مبارزات انتخاباتی نمایان کند. علاوه‌بر آن وقتی موانع عرفه‌ای بالا باشد، قاچاق و فساد ناشی از آن نیز افزایش می‌یابد.

۵. عوامل فراملی

فساد ابعاد فراملی قدرتمندی دارد. بعضی از کشورهایی که اکنون به‌عنوان کشورهای «شدیداً فاسد» شناخته می‌شوند، فساد نظام‌مندی طی دوره شکل‌گیری استعمار در آنها به‌وجود آمده است. درخصوص کشورهای کمونیستی سابق واقع در شرق اروپا و اتحاد جماهیر شوروی، فساد در نتیجه حاکمیت نهادهای تحت کنترل کمونیست‌ها پدید آمد. خلأ قدرت ناشی از اضمحلال این دولت‌ها در بعضی موارد با ساختارهای قدرت قدیمی پر شد که فساد در آنها شایع بود.

بسیاری از کشورهای درحال گذار، علیرغم دستاوردهای کسب استقلال، از «استعمارگری نو»



فساد رنج می‌برند. نیروهای فراملی در تقویت این نوع فساد دخیل هستند. کشورهای توسعه‌یافته نیز در این میان بی‌تقصیر نیستند؛ زیرا فساد فرآیند دوسویه است - رشوه‌دهنده و رشوه‌گیرنده - و هر دوی آنها مقصر هستند.

تا به امروز کشورهای صنعتی عموماً نتوانسته‌اند جریمه‌هایی را برای مجازات شرکت‌هایی در نظر گیرند که درگیر امور فسادآور در خارج از کشور هستند. در نتیجه بسیاری از جوامع تجاری به مقوله فساد صرفاً به‌عنوان هزینه‌ای اضافه برای رقابت در بازارهای جهانی می‌نگرند. «شاخص رشوه‌دهندگان سازمان شفافیت بین‌المللی»^۱ نشان داده است که شمار زیادی از شرکت‌های واقع در کشورهای اصلی صادرکننده کالاها و خدمات در معرض پرداخت رشوه برای حفظ یا کسب بازارهای تجاری جدید هستند. در نتیجه تجارت بین‌المللی تبدیل به منبع اصلی فساد در مقیاس وسیع شده است. حتی بعضی از کشورها سیاست کاهش مالیات‌ها را در قبال اخذ رشوه اتخاذ کرده‌اند.

به مسئله اخیر در شماری از طرح‌ها و ابتکارات تدوین شده بین‌المللی از جمله «سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه»^۲ و «کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقامات رسمی خارجی در سازمان تعاملات تجاری»^۳ پرداخته شده است. در این کنوانسیون نمایندگان از بیش از ۳۵ کشور جهان متفق‌القول بر این باور بودند که پرداخت رشوه به مقامات رسمی خارجی به‌منظور عقد قراردادهای تجاری بین‌المللی از این پس مورد قبول نیست.

پیامدهای فساد

کارشناسان همگی توافق دارند که آثار فساد بسیار گسترده است و تمامی جنبه‌های زندگی اقتصادی، سیاسی و اجتماعی افراد را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد.

۱. پیامدهای سیاسی

فساد به‌صورت بی‌سروصدا، از طریق تضعیف مشروعیت فرایندهای سیاسی کیفیت حکمرانی و ثبات کشور را مورد حمله قرار می‌دهد. پیامدهای سیاسی فساد بسته به نوع و سطح فساد و نیز نوع نظام سیاسی که در آن فساد روی می‌دهد، می‌تواند متفاوت باشد. به هر حال، فساد به‌صورت بالقوه می‌تواند تأثیرات منفی زیر را دربر داشته باشد:

- جایگزین شدن منافع شخصی با اصول و ایدئولوژی،

- ایجاد ممانعت در اجرای قوانین و خط‌مشی‌ها توسط دولت و یا مشکل‌تر کردن آن،

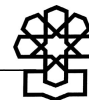
1. Transparency International's Bribe Payers Index

2. Organization for Economic CO-Operation and Development (OECD)

3. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions



- آسیب زدن به اعتبار سیاستمداران و تشویق مردم برای ورود به سیاست با انگیزه‌های نامشروع،
 - از بین بردن اعتماد عمومی به سیاستمداران و فرآیندها و نهادهای سیاسی،
 - از بین بردن اعتماد جامعه بین‌المللی به دولت،
 - تشویق به شک و بدبینی و دلسرد کردن مشارکت سیاسی مردم،
 - کمک به بی‌ثباتی سیاسی، تحریک به کودتا و جنگ‌های داخلی،
 - تحریف و دستکاری در اجرا و اعلام نتایج انتخابات،
 - تضمین بی‌بهره ماندن فقرا از قدرت سیاسی،
 - تحکیم قدرت سیاسی و کاهش رقابت سیاسی،
 - تحریف و یا تعویق توسعه سیاسی و صحنه گذاشتن بر فعالیت سیاسی مبتنی بر پارتی‌بازی،
- مشتری محوری و پول،
- محدودیت دسترسی سیاسی به قدرت به نفع اغنیا،
 - کاهش شفافیت تصمیم‌گیری‌های سیاسی.
- هزینه‌های سیاسی دقیقی که هر کشور بابت فساد می‌پردازد به تاریخ و موقعیت و شرایط سیاسی آن کشور بستگی دارد، اما شکی نیست که فساد مانع توسعه نظام‌های سیاسی مردم‌سالار و شفاف می‌شود.
- به لحاظ حیات سیاسی هر کشور، پشتیبانی‌های فردی و گروهی ارتباط تنگاتنگی با ارائه خدمات پیدا می‌کند. انتخابات بیش از آنکه انتخاب آگاهانه برای تعیین حاکم باشد، تلاشی است در جهت خرید و فروش آرا. احزاب سیاسی نه وسیله‌ای برای مشارکت و تجلی آرای سیاسی، بلکه به عنوان متحدانی برای تأثیرگذاری در ارائه خدمات دولتی در ازای اخذ رأی و مبالغی برای حامیان خویش به حساب می‌آیند. سیاستمداران به مشتریان دائمی تبدیل می‌شوند که متعهد می‌شوند. به ارائه مزایا و امتیازات مستقیم به حوزه‌های انتخابیه خویش و یا متحدانشان، در ازای خدمات شخصی، پشتیبانی با رأی و دیگر ملاحظات.
- فساد دیگر حوزه‌های نظام حکمرانی را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد. دیوان‌سالاری ممکن است در قبضه احزاب سیاسی قرار گیرد و آلوده به فساد شود. احزاب سیاسی می‌توانند برای طرفداران خویش شغل فراهم کنند و باعث ارتقای آنها شوند. این کار از طریق ارائه خدمات عمومی و یا داد و ستد «دوستانه» در بخش خصوصی می‌تواند انجام شود. فساد موانع بسیاری را بر سر راه کسانی که درصدد اجرای فعالیت‌های سیاسی شفاف، باز و رقابتی هستند به وجود می‌آورد و هزینه‌های سنگینی را بر آنها تحمیل می‌کند.



۲. پیامدهای اقتصادی

هزینه‌های اقتصادی فساد بسته به مقیاس و بسامد معاملات توأم با فساد و نیز اینکه کدام بخش از اقتصاد و جامعه بیشترین اثر را از آن بپذیرند، متغیر است. در واقع فساد در حکم مالیات غیررسمی برای مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان کالاها و خدمات است که کسانی که توانایی کمی برای پرداخت آن دارند بیشترین رنج را از آثار قهقرای آن متحمل می‌شوند.

فساد می‌تواند دستیابی به اهداف توسعه مستمر را به خطر اندازد. رشوه‌خواری و رانت‌جویی باعث تحصیل هزینه‌های اضافی تجاری، ایجاد دردسر برای کارآفرینان کوچک و عدم تخصیص بهینه مهارت‌ها و سرمایه‌های انسانی در کشور می‌شود. توجه دائمی مقامات فاسد به مقوله تجارت همچنین بهره‌وری اقتصادی را تهدید می‌کند. رقابت‌ها معطوف به پرداخت بیشترین رشوه می‌شود و در نتیجه امکان استفاده از منافع حاصل از بازارهای رقابتی از عموم مردم سلب می‌شود. ایجاد اختلال در اولویت‌های دولت در نتیجه بروز فساد، کاهش صرف هزینه‌ها در بخش‌های خدماتی از جمله سلامت و آموزش و پرورش را در پی دارد و آسیب جدی برای رفاه مردم در کشور به دنبال می‌آورد. در چنین شرایطی، فقرا بیشترین آسیب‌ها و ضربه‌ها را متحمل می‌شوند و شکاف میان غنی و فقیر بیشتر و بیشتر می‌شود. در مجموع همبستگی معناداری میان سطوح بالای فساد و دامنه پیامدهای منفی اقتصادی به شرح زیر وجود دارد:

- ایجاد ناکارآمدی در بازار،

- دستکاری در چارچوب تخصیص هزینه‌های عمومی از طریق تمرکز هزینه‌ها بر روی فعالیت‌هایی که احتمال اخذ رشوه‌های کلان از آن می‌رود، از قبیل پروژه‌های بزرگ سازندگی و قراردادهای دفاعی،

- کاهش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی از طریق افزودن هزینه‌ها و ایجاد محیط ناامن،

- فساد خرد، هزینه‌های بیش از اندازه‌ای را بر فقرا تحمیل می‌کند، اما پیامدها و هزینه‌های اقتصادی ناشی از آن در سطح کلان محدود است. سطح بالای فساد می‌تواند اقتصاد کشور را به نابودی کشانده و کل جامعه را تضعیف کند.

به نظر می‌رسد که در کشورهای درحال توسعه، همبستگی معناداری بین سطوح بالای فساد و سطح پایین سرمایه‌گذاری و توسعه وجود داشته باشد. سطوح بالایی از فساد مغایر با سطح بالای رشد اقتصادی نیست، همچنان‌که در اقتصاد کشورهای شرق آسیا این مسئله به عینه دیده می‌شود. ولی تفکر اقتصادی مدرن چنین می‌گوید که اگر این کشورها قادر به کاهش سطح فساد در خود شوند، حتی می‌توانند رشد اقتصادی بالاتری را تجربه کنند. برعکس این مسئله نیز صادق است. در اقتصادهای بزرگ و پویا هزینه‌های اقتصادی سطوح بالای فساد اندک است، اما در اقتصادهای



شکننده، نامتعادل و راکد هزینه‌های اقتصادی سطوح بالای فساد تحمل‌ناپذیر است. صرف‌نظر از اینکه کشوری توسعه‌یافته و یا درحال توسعه باشد، فساد کارآیی بازارها و رقابت‌پذیری تولیدکنندگان و ارائه‌دهندگان کالاها و خدمات را محدود می‌کند. زمانی که فساد در تجارت بین‌الملل اتفاق بیفتد، شرکت‌های محلی به دلیل اشتیاق دولت به خرید کالاها و خدمات از آن سوی مرزها تضعیف می‌شوند. در این‌صورت واردکنندگان قادرند از انجام وظایف گمرکی و پرداخت مالیات بر واردات طفره روند و در نتیجه قدرت رقابت شرکت‌های داخلی را به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش دهند.

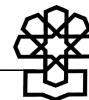
۳. پیامدهای اجتماعی

به لحاظ اجتماعی، فساد یکسری از رفتارها، نگرش‌ها و باورها را می‌پروراند. فساد تفرقه‌افکن است و باعث ایجاد نابرابری‌های اجتماعی و کشمکش‌ها می‌شود. این تفرقه‌افکنی بر دو نوع است: کناری^۱ و عمودی.^۲ تفرقه‌افکنی از نوع کناری، فقرا را از اغنیا و بازیگران را از ناظران جدا می‌کند. این نوع تفرقه فقرا را تشویق می‌کند به دولت به چشم یک متجاوز و ظالم نگاه کنند و حس ناتوانی و بی‌پناهی آنها را تقویت می‌کند. در تفرقه‌افکنی از نوع عمومی، فساد گروه‌ها و اقلیت‌های قومی را از یکدیگر جدا می‌کند و رقابت‌ها و حسادت‌ها را دامن می‌زند.

بالا بودن میزان فساد همچنین به ترویج فرهنگ بدگمانی و بی‌اعتمادی در کشور می‌انجامد. در موارد حاد انسجام اجتماعی از بین می‌رود، زیرا اقناع مردم برای انجام کار دسته‌جمعی، زمانی که فساد به تشویق خودخواهی و تقبیح کار دسته‌جمعی می‌پردازد، کار مشکلی است. در عمل فساد می‌تواند منابع را از برنامه‌های اجتماعی منحرف کند و پیامدهای منفی زیر را باعث شود:

- به موازات کاهش هزینه‌های آموزش و پرورش سطح سواد نیز کاهش پیدا می‌کند،
- به موازات کاهش هزینه‌های بخش سلامت وقوع بیماری‌ها نیز افزایش می‌یابد،
- فقرا به‌صورت روزافزونی به حاشیه رانده می‌شوند و حس طرد شدن از جامعه در آنها تقویت خواهد شد،
- در میان طبقات پایین جامعه، زنان به‌صورت ویژه در مضیقه هستند و از توسعه ظرفیت‌ها و توانمندی‌های آنها و نیز مشارکت کامل آنها در اجتماع ممانعت خواهد شد.

1. Lateral
2. Vertical



نکات کلیدی فصل

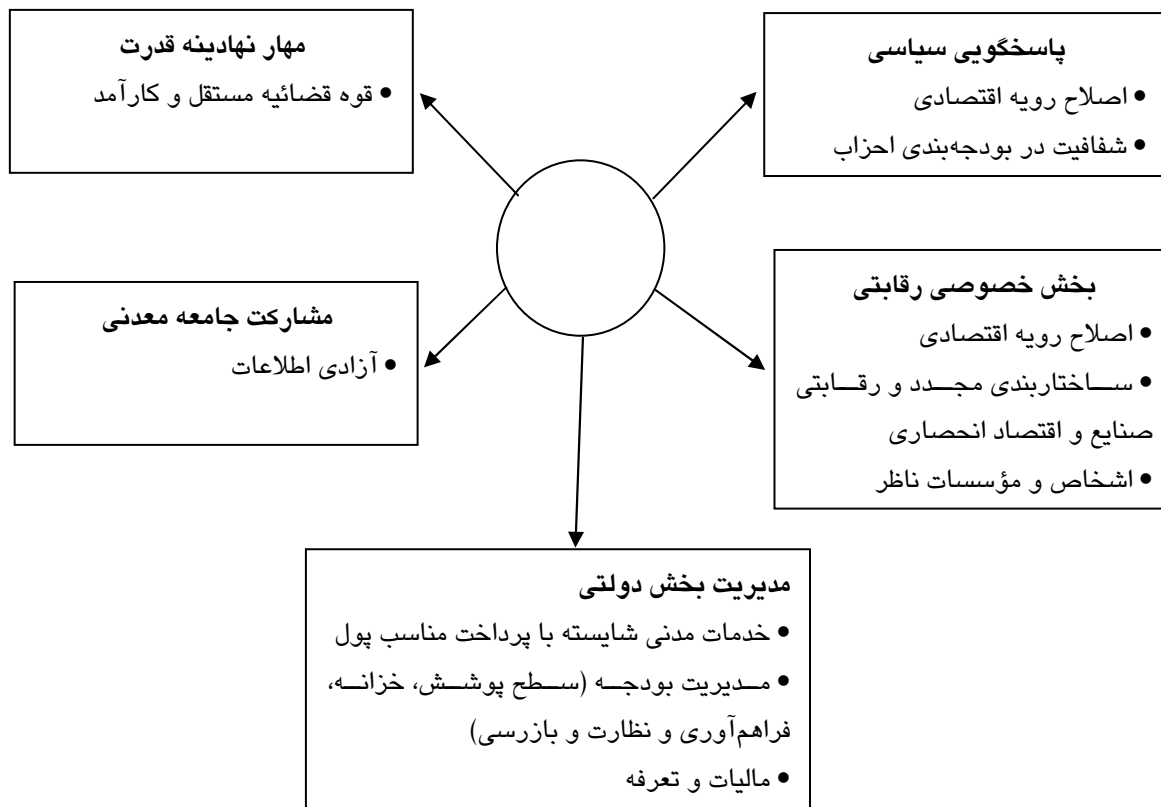
- فساد سوءاستفاده از جایگاه دولتی برای کسب منافع فردی و یا منافع گروه‌هایی است که تابع و سرسپرده آن فرد باشند.
- فساد فرآیندی دوسویه است که هم بخش دولتی و هم بخش خصوصی در آن دخیل هستند.
- فساد زمانی شکوفا می‌شود که کیفیت حکمرانی ضعیف باشد و نهادهای پاسخگویی (از جمله پارلمان) به حاشیه رانده می‌شوند.
- فساد مؤلفه‌های فراملی قابل توجهی نیز دارد که دامنه آنها از ورود رویه‌های فسادآور طی دوره شکل‌گیری استعمار در برخی از کشورها تا «استعمارگری نو» که توسط شرکت‌های بین‌المللی برای کسب منافع دنبال می‌شود، متغیر است. بی‌تفاوتی کشورهای صنعتی و فعالیت یا انفعال نهادهای مالی بین‌المللی از دیگر مؤلفه‌های فراملی مقوله فساد به‌شمار می‌آیند.
- فساد تضعیف حکمرانی خوب، تحریف در سیاست‌های کشور، ضعیف‌تر شدن زیرساخت‌ها و کیفیت ارائه خدمات عمومی، کاهش هزینه‌ها در بخش سلامت و آموزش و پرورش و رقابت شدید در دریافت بودجه کشور به دنبال دارد.
- هزینه‌های ناشی از فساد عمدتاً به‌شدت بر حوزه اقتصاد کشور سنگینی می‌کند و به عدم تخصیص بهینه منابع اقتصادی و انسانی کشور می‌انجامد.
- همه‌گیر شدن فساد، «فرهنگ فساد» را به وجود می‌آورد که این خود باعث تضعیف اعتماد عموم مردم به نهادهای دولتی می‌شود.
- فساد موجب افزایش انزوای اجتماعی و اقتصادی فقرا می‌شود.

فصل سوم - مهار فساد: ارزش رویکرد چندجانبه

مهار فساد مستلزم رویکردی چندجانبه است که اصلاحات در مدیریت عمومی و اقتصادی را با برنامه‌هایی ترکیب کند که به روابط گسترده‌تر ساختاری نظر دارند، شامل ساختار درونی نظام سیاسی، رابطه بین دولت و پارلمان و نیز رابطه بین دولت و جامعه مدنی با هم. بانک جهانی (WB) استراتژی چندجانبه‌ای را معرفی کرده است (شکل ۳) که پنج عامل کلیدی مهار فساد را دربر می‌گیرد. این عوامل مبتنی بر ارزیابی در سطح کشوری هستند که درک سازوکار ماورای رخدادهای، علل و پیامدهای فساد را افزایش می‌دهد و از طریق تقویت سیاستگذاران و شهروندان به وسیله اطلاعات عینی، ارزیابی برای تغییر فراهم می‌کند.



شکل ۳. استراتژی چند جانبه مبارزه علیه فساد



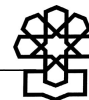
هدف ایجاد روابط ساختاری که در شکل ۳ تبیین شد، افزایش ظرفیت دولت و مدیریت بخش دولتی، تقویت پاسخگویی سیاسی، تقویت جامعه مدنی و افزایش رقابت اقتصادی است. در ادامه هر یک از این موارد را بررسی خواهیم کرد.

۱. مهار نهادینه قدرت

آرایش یا چیدمان نهادینه حکومت می‌تواند سازوکار مهمی در مبارزه با فساد باشد. یکی از موارد مهم در این خصوص ایجاد مهارهای نهادینه و مؤثر در درون حکومت است که به بهترین صورت از طریق تفکیک قوا و ایجاد مسئولیت‌های نظارتی متقاطع میان نهادهاست. دستیابی به این هدف، مستلزم موارد زیر است:

- اصلاح قانونی یا حقوقی

هر استراتژی مبارزه با فساد مستلزم وجود یک نظام حقوقی کارآمد است تا بتواند تغییرات واقعی ایجاد کند. بنابراین مسئله اصلی، تطهیر نظام حقوقی و تغییر آن از یک عرصه (بالقوه) فساد به ابزاری مهم برای مبارزه با فساد است. نظام حقوقی مستقل، قوی و پاکیزه در هر استراتژی مبارزه



با فساد، نقش کلیدی برعهده دارد. همان قوانین استقلال قدرت و انسجام بر دیگر کارکنان درون نظام قضایی هم حاکم است. همه، یعنی کارکنان دادگاه‌ها، کارآگاهان و مأموران بررسی و بازرسی، دادستان‌ها و مدعی‌العموم.

- قانونگذاری علیه فساد

وجود قوانین علیه فساد در بازداشتن افراد از فساد، تعقیب افراد مفسد و نیز احیای حس عدالت مؤثر است که در کشورهایی که فساد در آنها شایع است، کالای نایابی شده است. قوانینی که گذار به سوی جامعه عاری از فساد را تسهیل می‌کنند عبارتند از: قانون آزادی اطلاعات که از طریق آن شهروندان می‌توانند خواستار افشای اطلاعات مربوط به فعالیت‌های دولتی شوند، قانون حمایت از افرادی که مانع شیوع فساد می‌شوند به‌منظور آنکه گزارش دادن از موارد فساد در جامعه تشویق شود، قوانین مربوط به تضاد منافع، قوانین تدارکی و قوانین بودجه‌ای احزاب؛ همچنین قوانین ضدپولشویی در محدودسازی اعمال فریبکارانه مؤثرند.

• نهادهای بازرسی

سازمان‌های بازرسی نیز می‌توانند نقش مهمی ایفا کنند. کمیسیون‌های پارلمانی که گزارش‌های نهادهای نظارتی عالی را مرور و دنبال می‌کنند، برای کارآیی بیشتر باید این نهادها را حمایت کنند. یک شرط برای کارآیی این نهادها ایجاد یک هسته قوی، مستقل و قابل اعتماد از متخصصان در بازوهای قضایی، دادستانی و پلیسی حکومت است.

- نظارت پارلمانی

پارلمان نقش مهمی در نظارت بر عملکرد شاخه اجرایی دولت دارد و بنابراین می‌تواند در کاهش فساد تأثیرگذار باشد. قدرت پارلمان در این واقعیت نهفته است که آنها می‌توانند از نهادهای دولتی خواستار پاسخگویی باشند: در بالاترین سطوح دولتی نماینده مردم باشند و از قدرت قانونگذاری خود استفاده کنند تا قوانین مؤثری برای مبارزه با فساد ایجاد کنند. با این وجود، کارآیی پارلمان، به اراده آن و ظرفیت و قدرت آن در درون ساختار سیاسی هر کشور وابسته است. انستیتوی بانک جهانی، دوره‌ها و کارگاه‌های آموزشی برای نمایندگان برگزار می‌کند که موضوع آنها مبارزه با فساد است که به ایجاد شبکه‌های منطقه‌ای نمایندگان منجر شد مانند شبکه نمایندگان آفریقایی علیه فساد (APNAC)، نمایندگان آمریکای لاتین علیه فساد (LAPAC)، نمایندگان آسیای شمال شرق علیه فساد (NEAPAC) و نمایندگان کنترل پارلمانی (مجمع روسیه) که همگی آنها بخشی از سازمان جهانی نمایندگان علیه فساد (GOPAC) هستند.



۲. پاسخگویی سیاسی

پاسخگویی سیاسی به محدودیت‌هایی اطلاق می‌شود که نهادهای دارای قدرت اعمال مجازات، بر رفتار مأموران دولتی اعمال می‌کنند. با افزایش پاسخگویی سیاسی، هزینه تصمیم‌هایی که مأموران دولتی به نفع خود و به ضرر عامه اتخاذ می‌کنند نیز افزایش می‌یابد و بنابراین با پاسخگویی سیاسی به عنوان مانعی بر سر فعالیت‌های مفسدانه عمل می‌کند. پاسخگویی بخش سیاسی عمدتاً به کارآیی مجازات‌ها و توان نهادهای پاسخگویی (شاخه قضایی فعال، نظام حقوقی و قانون مستقل و جامعه مدنی پویا) در جهت نظارت بر عملکردها، تصمیمات و منافع فردی مأموران دولتی بستگی دارد. برداشتن گام‌های لازم برای اصلاح عملکردها و فرآیندهای پارلمان می‌تواند در حرکت به سوی پاسخگویی و شفافیت بیشتر مؤثر و بنابراین در کاهش سطح فساد تأثیرگذار باشد.

۳. بخش خصوصی رقابتی

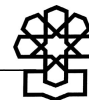
میزان تأثیر نخبگان قوی بر تصمیمات و سیاستگذاری دولت می‌تواند ایجاد بخش خصوصی شفاف و صادق و رقابتی را محدود و بنابراین در ایجاد توسعه گسترده، اقتصادی اخلاقی ایجاد کند. شفافیت در تعریف و اجرای مشی اقتصادی در مبارزه با فساد امری ضروری است به‌ویژه در حوزه‌های خصوصی‌سازی و تنظیم مقررات. افزایش رقابت از طریق کاهش موانع ورود به این حوزه، ملزم‌سازی ساختار بندی رقابتی و شفاف‌سازی ساختارهای مالکیت، عوامل مهمی در ایجاد بخش خصوصی و عاری از فساد است.

ساختار بندی رقابتی شرکت‌ها پیش از خصوصی‌سازی به صورت مورد به مورد می‌تواند امکان فساد را کم کند، هر چند موانع سیاسی می‌توانند این فرآیند را مختل کنند. همچنین مجموعه گسترده‌ای از اصلاحات در نحوه مدیریت شرکت‌ها در محدودسازی انگیزه‌ها و فرصت‌های وقوع فساد مؤثر هستند، از قبیل افشای عمومی مالکیت سهام‌ها، تنبیهات سخت برای تجارت درونی^۱ و طرح‌های هرمی^۲ انتخاب افرادی از خارج شرکت برای حضور در هیئت مدیره و انجام و انتشار بازرسی‌های منظم و مستقل از حساب‌های مالی.

۴. مدیریت بخش دولتی

این استراتژی متضمن اصلاحات در مدیریت داخلی منابع دولتی و مدیریت دولتی به منظور کاهش فرصت‌ها و انگیزه‌های فساد است. اصلاح مدیریت بخش دولتی مستلزم موارد زیر است:

1. Inside Trading
2. Pyramid Schemes



- شایسته سالاری در خدمات شهروندی

گام نخست در اصلاح مدیریت بخش دولتی، حذف نظام توصیه و اعمال نفوذ از طریق برپا کردن سیستم‌های شایسته‌سالاری برای انتصاب، ارتقا و ارزیابی عملکردها و همچنین در صورت امکان ایجاد یک نهاد نظارتی مستقل خدمات شهروندی است. همچنین افزایش دستمزدها، ارتباط آنها با میزان مهارت و مسئولیت افراد و نیز تنظیم و اصلاح مزایای گسترده‌ای که فضای اعمال سلیقه و فساد را فراهم می‌کنند، در این میان مهم است.

- شفافیت در مدیریت بودجه

این امر از طریق کاهش انحراف منابع به حساب‌های خارج از بودجه محقق می‌شود که معمولاً فاقد نظارت و شفافیت هستند. اصلاحات به منظور افزایش پاسخگویی و کنترل بر هزینه‌کرد بودجه مستلزم حسابرسی قاطع، بازرسی و فرآیند اجرای قوی بودجه است. ارائه شفاف و رقابتی برای جلوگیری از به فساد افتادن هزینه‌های عمومی دائماً در حال افزایش، ضروری است.

- شفافیت در مالیات‌ها و تعرفه‌ها

در این خصوص، انجام اصلاحات جهت ساده‌سازی فرآیند مالیات و حذف بخشودگی‌های دلبخواهی، وجود کارکنان متخصص، استانداردسازی اشکال و رویه‌ها و نیز سیستم‌های شفاف مانند استفاده از سیستم‌های کامپیوتری تحلیل مخاطره^۱ در مرزها با اهمیت است.

همچنین از میان برداشتن تماس رودررو میان مالیات‌دهندگان و مأموران مالیاتی و حصول اطمینان از اینکه سیستم‌های عملیاتی و مدیریتی کارآ و تحت نظارت است، از جمله مطالعات میدانی دوره‌ای مالیات‌دهندگان، با اهمیت است.

- اصلاحات در تحویل خدمات بخشی

کاهش تبادلات غیرپولی از جمله معاملات پایاپای^۲ و جبران دیون معوقه می‌تواند در کاهش بهره مالکانه خصوصی مفید باشد، زیرا تبادلات غیرپولی در نرخ‌هایی که به صورت مصنوعی افزایش یافته‌اند، روش استاندارد اخذ سودهای خصوصی است.

- تمرکززدایی

اصولاً تمرکززدایی از تحویل خدمات می‌تواند دولت را به نیازهای مردم پاسخگوتر کند و تحویل خدمات را بهبود بخشد، اگر چه معمولاً اگر این کار با عجله انجام شود، در عمل منجر به افزایش فساد می‌شود. تلاش در جهت اصلاحات باید روی ایجاد ظرفیت‌های منطقه‌ای / محلی در بازرسی و

1. Risk Analysis

2. Barter



مدیریت مالی متمرکز شوند، قبل از آنکه (و یا همزمان با آنکه) فرآیند تمرکززدایی آغاز شود.

۵. مشارکت جامعه مدنی

سازمان‌هایی که جامعه مدنی را می‌سازند نقش مهمی در مهار فساد برعهده دارند مانند، گروه‌های شهروندی، سازمان‌های غیردولتی، اتحادیه‌های تجاری، انجمن‌های کاری، هسته‌های متفکران^۱، دانشگاهیان، سازمان‌های دینی و رسانه‌ها، به‌عنوان سهام‌داران حکمرانی خوب.

جامعه مدنی می‌تواند از طریق افزایش سطح آگاهی، اعمال فشار بر دولت و نیز مشارکت در سازمان‌های بین‌المللی تغییر و همکاری با بخش‌های مختلف برای انجام اصلاحات جدید به‌منظور مبارزه با فساد، در حرکت به سوی تغییر نقش مؤثری برعهده داشته باشد. جامعه مدنی می‌تواند از طریق ایجاد آگاهی عمومی و معرفی برنامه‌های کاری برای مبارزه با فساد از طریق نظارت بر عملکرد دولت، به اهداف خود مبنی بر مبارزه با فساد نائل آید.

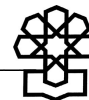
آنچه در ادامه می‌آید نمونه‌ای از یک سازمان جامعه مدنی است که از طریق رویکرد تقویتی، آگاهی سیاستگذاران و شهروندان را افزایش داد و این خود منجر به کاهش فساد شد.

مشارکت جامعه مدنی: کارت‌های گزارش نمره در شهر بانگالور هند

در سال ۱۹۹۳ گروه کوچکی از افراد در بانگالور در کشور هند، تحت تأثیر انجام پژوهش‌هایی در مورد رضایت مشتریان در یک بخش خصوصی، به مسئله استانداردهای نزولی خدمات عمومی شهر پرداختند و شروع به جمع‌آوری بازخورد استفاده‌کنندگان از این خدمات کردند. نظر کاربران در مورد کیفیت، کارایی و کفایت خدمات مختلف جمع‌آوری شده و به شکل کارت‌های گزارشی در آمد که عملکرد تمامی ارائه‌دهندگان خدمات اصلی شهر را رتبه‌بندی می‌کرد. این یافته‌ها مقیاسی کمی از رضایت و نیز سطح فرضی فساد به‌دست داد که پس از آنکه در رسانه‌ها منتشر شد نه تنها حمایت شهروندان و دولت را برای انجام اصلاحات به دنبال داشت، بلکه همچنین مراکز ارزیابی شده را بر آن داشت که به درخواست مردم به بهبود خدماتشان پاسخ مثبت دهند. حدود ۴۸۰ خانوار از کسانی که دارای درآمد متوسط و نیز بالا بودند به‌علاوه ۳۳۵ خانوار که نماینده زاغه‌نشینان بودند، در این پژوهش مورد مطالعه قرار گرفتند.

نمرات حداقل و حداکثر بیانگر درصدی از مردم بودند که از یک ارائه‌دهنده خدمات خاص کاملاً راضی یا کاملاً ناراضی بودند.

در هنگام انتشار نتایج، مرکز امور عمومی تصمیم گرفت که نخست کارت‌های گزارش را به چهار شرکت ارائه‌دهنده خدمات (تلفن، آب، برق و شهرداری) ارائه دهد و عکس‌العمل اولیه آنها را جویا شود؛ بخش دوم شامل آن بود که رؤسای این شرکت‌ها به پرسش‌های مردم در این خصوص پاسخ دهند که چه گام‌هایی برای بهبود کیفیت، کارایی و کفایت خدماتشان برداشته‌اند.

**یافته‌ها**

کارت‌های گزارش حاکی از آن بود که رابطه واضحی میان فساد خرده‌پا و ناکارآمدی شرکت‌های خدمات‌رسانی که عملکرد غیرشفاف دارند و قدرت تصمیم‌گیری دلبخواهی کارکنان وجود دارد. این کارت‌های گزارش، شرکت‌هایی را که تا آن هنگام به مردم بی‌توجه بودند واداشت که لااقل به دغدغه‌های شهروندان گوش دهند و بدان عکس‌العمل نشان دهند. اگر چه بین سال‌های ۱۹۹۴ و ۱۹۹۹ هیچ بهبود چشمگیری در کیفیت خدمات مشاهده نشد، از ۹ مرکزی که در سال ۱۹۹۳ در کارت‌های گزارش مورد بررسی قرار گرفته بودند، چهار مرکز تلاش کردند که به نارضایتی عمومی پاسخ دهند. شرکتی که کمترین میزان رضایتمندی را داشت، یعنی شرکت توسعه بانگالور (BDA)، سیستم داخلی ارائه خدمات خود را مورد بازنگری قرار داد، برای کارکنان رده پایین خود دوره‌های آموزشی برگزار کرد و همراه با شرکت شهرداری بانگالور میزبانی تربیون مشترکی را متشکل از سازمان‌های غیردولتی (NGO) و نهادهای عمومی، برعهده گرفت که برای حل مسئله مهمی چون مدیریت پسماندها از آنها مشورت گیرد. آگاهی عمومی در خصوص مسائلی چون ارائه خدمات با کیفیت بالا و فساد پس از پوشش رسانه‌ای یافته‌های این پژوهش، افزایش خارق‌العاده‌ای یافت. گروه‌های جامعه مدنی به صورت روزافزون درمی‌یابند که فشار جمعی آنها از قدرت کافی برای ایجاد تغییر برخوردار است. تجربه کارت‌های گزارش نهادهای غیردولتی را برانگیخته است تا به جای آنکه دریافت‌کننده منفعل خدمات باشند، کیفیت زندگی شهری را از طریق راه‌حل‌های جدید برای مشکلات قدیمی بهبود ببخشند.

نکات کلیدی فصل

- کنترل فساد مستلزم یک استراتژی چندجانبه است که بررسی روابط ساختاری گسترده را با اصلاحات مدیریت دولتی و مالی ترکیب می‌کند.
- رویکرد چندجانبه بانک جهانی پنج مؤلفه مبارزه با فساد را به صورت زیر بر می‌شمرد:
- مهار نهادینه قدرت، پاسخگویی سیاسی، بخش خصوصی رقابتی، مدیریت بخش دولتی و مشارکت جامعه مدنی.
- نمایندگان در اعلام ضرورت و نیز اجرای اصلاحات در جهت مبارزه با فساد، نقش کلیدی دارند.

فصل چهارم - پارلمان‌ها و ائتلاف‌سازی: ابزارها و راهکارها

پارلمان‌ها و نمایندگان نقش مهمی در تعیین انتظارات در انسجام حکمرانی، تلاش به منظور پاسخگو کردن دولت در مقابل اعمالش و نیز در سرمشق‌سازی از طریق فعالیت‌های خود دارند. نمایندگان مجلس، کارکنان عرصه عمومی، جامعه مدنی، رسانه‌ها، دانشگاهیان، بخش خصوصی و نیز سازمان‌های بین‌المللی همگی در تقویت اراده سیاسی در مبارزه با فساد نقش مهمی ایفا می‌کنند. این فصل به بررسی این می‌پردازد که نمایندگان در این خصوص چه می‌توانند بکنند و ابزاری که در جدال با فساد می‌توانند از آن بهره گیرند کدام است.



ایجاد - برانگیختن اراده سیاسی

اراده سیاسی به صورت زیر تعریف می شود:

«قصد موثق و مشهود بازیگران عرصه سیاسی در جهت حمله به علل یا آثار فساد در سطح نظام مند». ماهیت فساد به گونه ای است که می تواند با مشکلات دیگر ترکیب شود و بنابراین اراده سیاسی لازم برای مبارزه با آن را تضعیف کند. هر جا که فساد شایع تر است، اراده سیاسی ضعیف تر و شکننده تر است. اراده سیاسی مستلزم تشخیص این واقعیت است که یک نظام حکمرانی سلامت و پاکیزه برای سعادت و بهروزی ملی ضروری است. این مفهوم همچنین بدان معناست که رهبران بزرگ ضرورت همکاری سازنده با یکدیگر را تشخیص می دهند.

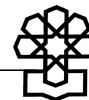
اراده سیاسی در مقابل فساد، شرط لازم برای کارآیی استراتژی چندجانبه جدال با فساد است. برعکس، پایداری استراتژی چندجانبه فسادستیزی با ضعف اراده سیاسی، تضعیف می شود. پیشنهاد اصلاحات تنها وقتی مفید است که تعهد سیاسی محکمی در جهت حمایت از آنها وجود داشته باشد.

حتی حضور مصمم ترین مصلحان در جایگاه های اصلی رهبری، در صورتی که آنها و اصلاحاتشان فاقد حمایت سیاسی یا فضای لازم برای عمل باشند، معنا و کارآیی چندانی نخواهد داشت. بدون اراده سیاسی، طرفداران مبارزه با فساد، همواره سیستم را از بیرون مورد حمله قرار می دهند و بر درخواست هایی تکیه می کنند که ناتوان از تولید حمایت پایدار لازم جهت مبارزه با فساد هستند.

علاوه بر این، تلاش به منظور ایجاد اراده سیاسی در جدال با فساد، باید به ایجاد شفافیت و مسئولیت پذیری اهتمام داشته باشد تا مبدا حرکت های اصلاحی و حامیان آنها به عنوان پوششی برای ادامه سوءاستفاده از قدرت استفاده شوند.

حتی وقتی که اراده سیاسی برای مهار فساد وجود دارد نیز طرفداران مبارزه با فساد در اجرای اصلاحات مؤثر با موانع مهمی روبرو می شوند، مثلاً؛ ممکن است برای اجرای قوانین و تنبیه مفسدین اقتدار اخلاقی لازم وجود نداشته باشد یا عامه مردم نسبت به مجریان قانون، بدبین باشند. همچنین وعده وعیدهای بلندپروازانه و انتظارات غیرواقع بینانه می تواند منجر به از بین رفتن اعتماد و حمایت عمومی شود.

اما پارلمان چگونه می تواند دولت و دیگر نهادهای ذیربط را نسبت به نیاز به مبارزه با فساد متقاعد کند و برای تضمین موفقیت، اراده سیاسی لازم را ایجاد کند؟ این فرآیند باید حتی قبل از ورود نماینده به مجلس، آغاز شده باشد. اعلام عمومی اموال و سرمایه ها، مساعدت ها و هزینه های مبارزات انتخاباتی باید نهادینه و اجرا شود. همچنین برخی نمایندگان پیشنهاد داده اند که باید



تدابیری به اجرا گذاشته شود که به موجب آنها تنها افراد مبرا از هرگونه فساد و سابقه کیفری، بتوانند در رقابت انتخاباتی کاندید شوند. البته مسلم است که قوانین انتخاباتی باید تضمین کند که از تعارض منافع جلوگیری شود و در تمام سیستم انتخاباتی، شفافیت همواره مورد تأکید باشد.

دکتر سنجاسورن اویون، نماینده مجلس مغولستان

تا همین اواخر، خانم سنجاسورن اویون، تنها از آن رو شناخته شده بود که خواهر سنجاسورن زوریک - رهبر محترم و مورد حمایت مردم در مغولستان قبل از دموکراسی - بود. پس از قتل وحشیانه و مرموز برادرش در اکتبر ۱۹۹۸، اویون در انتخابات میان دوره‌ای مجلس در حوزه انتخاباتی دورنود شرکت کرد. تنها پس از آنکه وی وارد عرصه سیاست شد، مردم این زن تحصیل کرده و فرهیخته را شناختند و دیری نپایید که به دلیل ایجاد تأثیرات مثبت در عرصه سیاست مغولستان، احترام همه را برانگیخت. اویون خواهان سیاست پاکیزه‌تر، لزوم پابندی به اصل شرافتمندانه و کهن ترجیح خیر عامه مردم به خیر، و صلاح فردی، دولت شفاف و پاسخگو و موضع محکم در مقابل فساد بود.

اویون می‌گوید: «قتل برادرم تمام ملت مغولستان را تحت تأثیر قرار داد. مردم از خود می‌پرسیدند: آیا سیاست در مغولستان آنقدر فاسد شده است که مردم یکدیگر را به قتل می‌رسانند؟ پاسخ من این بود که تنها راه برون رفت از این وضعیت، داشتن سیاست باز و پاکیزه است»

نمایندگان پس از انتخاب شدن باید تعهد خود را بر مبارزه با فساد، از طریق اطمینان دادن از یکپارچگی خود با پارلمان، نشان دهند؛ نمایندگان باید به منظور اجرای قانون مربوط به اصلاح بودجه انتخاباتی تلاش کنند؛ همچنین باید شیوه‌نامه‌های رفتاری را تنظیم کنند؛ میزان ثروت خود را اعلام کنند و نیز قیود قانونی تکمیلی را بپذیرند (مبنی بر اینکه ثروتشان در آینده نیز مورد تحقیق و تفحص قرار گیرد) تا اطمینان حاصل شود که از جایگاهشان به منظور انجام اعمال مفسدانه استفاده نخواهند کرد؛ میزان پرداخت‌ها باید شفاف و واقعی باشد و رهنمون‌های مربوط به تضاد منافع باید تهیه و اجرا شود؛ همچنین از سازوکارهایی مانند احضار برای اطمینان از مسئولیت‌پذیری نمایندگان استفاده شود.

همچنین موضوع مصونیت نمایندگان باید مورد بررسی دقیق قرار گیرد؛ نمایندگان را نمی‌توان به‌خاطر آنچه در مباحث مجلس و جلسات کمیسیون گفته‌اند یا انجام داده‌اند، مورد تعقیب قرار داد. در واقع، اصل مصونیت پارلمانی در کارآیی مجلس به منظور الزام دولت به پاسخگویی ضروری است. اخیراً یکی از نمایندگان پارلمان ایران چنین استدلال کرده که مصونیت نمایندگان از طریق حمایت از حقوق نمایندگان مبنی بر بی‌پروا سخن گفتن در مورد مسائل مناقشه‌آمیز، می‌تواند در تقویت دموکراسی مؤثر باشد. اما فراتر از این مورد خاص، نمایندگان نیز مانند هر شهروند دیگر اگر در فعالیت‌های مجرمانه دخیل باشند، باید مورد تعقیب قضایی قرار گیرند. با وجود این در بسیاری



از کشورها مصونیت پارلمانی، نمایندگان را از هرگونه تعقیب قضایی مصون می‌دارد و بنابراین انگیزه خوبی برای مجرمان به منظور تلاش بر ورود به مجلس است. یکی از کشورهای آمریکای لاتین در تلاش است آنچه را که «معافیت پارلمانی ما در تمام مزایای پارلمانی» نامیده شده است، پایان دهد. آنچه واضح است این است که مصونیت پارلمانی اگر از محافظت نمایندگان درخصوص اظهاراتشان در صحن مجلس فراتر باشد، حداقل غیرضروری و حداکثر منجر به فساد است.

ایفای وظایف نمایندگی

باید به‌خاطر داشت که در تلاش نمایندگان در راستای تأمین منافع حوزه‌های انتخاباتی‌شان هیچ مفسده‌ای وجود ندارد. در واقع بخش اعظم اقتدار فردی نمایندگان از توانایی آنها در عمل به وظیفه نمایندگی‌شان سرچشمه می‌گیرد. مشکل وقتی ایجاد می‌شود که نمایندگان برای انجام وظیفه خود، پول‌های غیرقانونی دریافت می‌کنند. اگر قرار است نمایندگان در مهار فساد کارآیی داشته باشند، نخست خود باید سرمشق خوبی در این زمینه باشند.

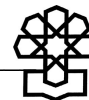
نمایندگان می‌توانند از اعتبار خود به‌عنوان چهره‌های شناخته شده در جهت تقبیح فساد، جلب حمایت عمومی از تلاش در راستای مبارزه با فساد و نیز مبارزه با اعمال مفسدانه در حوزه‌های خود استفاده کنند. به این ترتیب، نمایندگان می‌توانند نشان دهند که به موکلان خویش و نیز به اصول حکمرانی خوب متعهدند و نه صرفاً به حزب و دسته‌ای خاص.

نمایندگان باید تا حد ممکن با تشریک مساعی و فراتر از خط و مرزهای حزبی در راستای فسادستیزی بکوشند. این امر البته با در نظر گرفتن فشار سیاسی پیرامون مسئله فساد، دشوار است. با وجود این، عدم استفاده از این رویکرد، خطر این را به همراه دارد که مسئله فسادستیزی، تحت تأثیر امور سیاسی قرار گیرد و از سوی دولت و نیز اپوزیسیون برای بدنام کردن طرف دیگر استفاده شود. در چنین شرایطی، تلاش برای ایجاد اراده سیاسی متوقف می‌شود، تلاش‌ها در جهت مبارزه با فساد تضعیف می‌شوند و بدبینی عمومی افزایش می‌یابد.

پارلمان و فرآیند بودجه

بودجه، آنگاه که مؤثر تعریف شود، ابزاری است که به‌واسطه آن قوه مجریه مشخص می‌کند که چه چیزهایی را برای شهروندان فراهم می‌کند و چگونه هزینه آنها را می‌پردازد که این در پاسخ به الزامات قانونی، خط‌مشی‌ها، وعده‌های سیاسی و موقعیت مالی دولت است. پارلمان‌ها باید برای هزینه‌ها، تخصیص و نحوه هزینه‌کرد و آنها به‌صورت سالیانه، دخالت داشته باشد. دخالت پارلمان در فرآیند بودجه می‌تواند برای تضمین موارد زیر مورد استفاده قرار گیرد:

- اینکه پارلمان از تمام منابع بودجه و میزان پیش‌بینی شده آنها و دستاوردهای هر برنامه و میزان هزینه



آن، آگاه باشد.

- اینکه مجلس در مورد اینکه چه منابعی گردآوری شده‌اند، چه مقدار واقعاً هزینه شده است و چه چیزهایی به‌دست آمده است، اطلاعات بهنگام دریافت کند.

- وجود انضباط از طریق بودجه‌بندی اکثر برنامه‌ها به‌صورت صرفاً سالیانه، ایجاد مراکز نظارت تخصصی، مانند مراکز بازرسی، برای اطمینان از صحت اطلاعاتی که قوه مجریه به مجلس داده است و بالاخره،

- کمیسیون‌های نظارتی درون مجلس برای اطمینان از درک نمایندگان و عموم مردم از این اطلاعات و تشخیص اینکه نتایج حاصل شده، واقعی است و انجام تحلیل‌هایی به‌منظور مشخص شدن اینکه آیا بودجه به‌دلیل ناکارآمدی و فساد، به هدر رفته است یا خیر؟

نمایندگان همچنین باید با جامعه مدنی پیمان اتحاد ببندند که شریکی اصلی در متقاعدسازی رهبران سیاسی بر لزوم اقدامات مؤثر ضدفساد است. یکی از این اتحادهای مؤثر مربوط به مجمع بین‌المللی شفافیت - کنیا (TI) و مجمع کنیایی شبکه نمایندگان آفریقا بر علیه فساد (APNAC) است. رابطه میان این سازمان جامعه مدنی و سازمان نمایندگان منجر به برگزاری مجموعه‌ای از کنفرانس‌ها، میزگردها، نشریات و پژوهش‌هایی شده است که مشترکاً توسط کنیا - TI و APNAC به‌منظور پررنگ کردن بحث فساد به‌عنوان یک مسئله انتخاباتی و نیز به‌منظور انجام اصلاحات قانونی و رویه‌ای در کنیا برای مقابله با معضل فساد، انجام شده است.

کنیا - TI همچنین در برگزاری کنفرانس‌هایی برای نمایندگان تحت پروژه APNAC به‌منظور بحث در مورد عدالت و نیز سازوکارهایی برای مقابله با فسادهای پیشین، مؤثر بوده است.

به همین قیاس، نمایندگان و سازمان‌های جامعه مدنی باید با رسانه‌های مستقل همکاری کنند و دولت را تحت فشار قرار دهند تا با حامیان اصلاحات (فسادستیزی) همکاری کند. این گروه‌ها می‌توانند از طریق ایجاد رابطه و ائتلاف یکدیگر را در آموخته‌هایشان سهیم کنند.

مشارکت دادن مردم نیز در تضمین مسئولیت‌پذیری، امری حیاتی است. ایجاد رابطه قوی بین نماینده و موکلانش و نیز کل مردم نه تنها بدان می‌انجامد که موارد فساد به گوش نماینده برسد، بلکه همچنین متضمن آن است که آنها خود مسئول تلقی شوند. از طریق ایجاد گفتگو با مردم، نماینده می‌تواند مطمئن شود که موکلانش از نحوه عملکرد دولت و اینکه آیا دولت به اهداف بیان شده خود دست یافته است یا خیر، مطلع می‌شوند. علاوه بر این نمایندگان وقتی بیانگر دیدگاه‌های موکلان خود و نیز عامه مردم باشند، در نقش نمایندگی خود مشروعیت به‌دست می‌آورند.

جامعه مدنی و شهروندان به پارلمان و نمایندگانی نیاز دارند که ذهن خود را به مبارزه با فساد و اصلاح آن مشغول دارند تا بتوانند نقش مهمی در اصلاح دولت ایفا کنند. تمام نمایندگان، فارغ از تعلقات حزبی خود، باید اطمینان حاصل کنند که قوانینی که در پارلمان تصویب می‌کنند به آزادی‌های مدنی احترام می‌گذارد. تدابیری چون آزادی اطلاعات و نیز ممانعت از فعالیت‌های



غیرقانونی باید حمایت شود. بالاخره نمایندگان مسئولند که فساد را برملا و تقبیح کنند، مردم را آموزش دهند، اطمینان حاصل کنند که جامعه مدنی ابزار لازم برای مؤثر بودن را در اختیار دارد و در کنار جامعه مدنی برای تضمین شفافیت و مسئولیت‌پذیری کار کنند.

تضمین مسئولیت‌پذیری - پاسخگویی

مسئولیت‌پذیری به صورت زیر توصیف شده است:

پیش شرط لازم برای ممانعت از سوءاستفاده از قدرت و نیز برای تضمین اینکه قدرت به منظور نیل به اهداف ملی پذیرفته شده، با حداکثر کارایی، تأثیر، صداقت و سنجیدگی به کار گرفته می‌شود. هدف مسئولیت‌پذیری که مکمل مستقیم نمایندگی است، مطلع ساختن شهروندان از «چرایی» و «چگونگی» فرآیندها و انتخاب‌های مربوط به خط‌مشی‌هاست، به گونه‌ای که آنها بتوانند اعمال دولت را مورد قضاوت قرار و بدان‌ها عکس‌العمل نشان دهند.

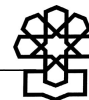
دمکراسی پارلمانی، آنگاه که از کارایی لازم برخوردار باشد، حاکمان و رهبران را به پاسخگویی فرا می‌خواند. با توجه به این واقعیت که فساد در پنهان‌کاری رشد و نمو می‌کند، وجود دولت شفاف و پاسخگو امری ضروری است. پارلمان‌ها و نمایندگان باید به نحوه ایجاد و اجرای قوانین توجه داشته باشند، زیرا پتانسیل فساد و اجرای غلط، همزاد پنهان‌کاری هستند. لازم است که اختیارات پارلمان‌ها از جمله دسترسی نامحدود به اطلاعات دولتی و کمیسیون‌های بودجه و ... افزایش یابد تا از پاسخگویی (دولت) اطمینان حاصل شود.

آنچه در ادامه خواهد آمد تعدادی از ابزارها و مسیرهایی است که نمایندگان می‌توانند به منظور افزایش قدرت جایگاه نظارتی خود مورد استفاده قرار دهند.

ابزارهای پارلمانی

پارلمان‌ها برای مهار فساد ابزارهای متعددی در دست دارند که این ابزارها بخشی از سیستم پاسخگویی را تشکیل می‌دهند که دولت و اعمال آن را به قضاوت می‌گذارند. حداکثر پاسخگویی رأی‌دهندگان زمانی به منصفه ظهور می‌رسد که در انتخابات از دولتی حمایت می‌کنند یا آن را به کناری می‌نهند.

اگر دولتی فاسد شود و نمایندگان پارلمان در ایفای وظیفه خود مبنی بر ملزم ساختن دولت به پاسخگویی، مؤثر عمل کنند، دولت با از دست دادن حمایت و در نهایت با از دست دادن قدرت خود، بهای آن را خواهد پرداخت و ایجاد و تقویت احزاب سیاسی صریح و نمایندگانی که در مجلس برای کسب حمایت مردمی رقابت می‌کنند، حتی در مقایسه با مفصل‌ترین و پرطمطراق‌ترین قوانین



فسادستیزی، در مبارزه با فساد کارآتر است.

در تلاش برای مهار فساد، پارلمان‌ها باید اندازه و حوزه اختیارات دولت مدرن را بپذیرند. نمایندگان همچنین باید مسائل پیچیده و فزاینده‌ای را مدنظر قرار دهند که در امر تعیین خط‌مشی لحاظ می‌شود.

تنوع خط‌مشی‌ها، تغییرات سریع در خط‌مشی‌ها و نیز تکرر حیران‌کننده اهداف، این مشکلات را پیچیده‌تر می‌کنند. در یک نظام سیاسی که دارای حداکثر پاسخگویی است، مسئولین اهداف دقیق اعمال خود را بیان می‌کنند، همچنین استانداردهای عملکرد خود و نتایج حاصل از عملکرد خود را در مقایسه با انتظارات‌شان تصریح می‌کنند و آنچه را آموخته‌اند و اینکه چگونه این درس‌ها را به کار خواهند بست، اعلام می‌کنند.

اما در مقام عمل، دسترسی به این سطح از پاسخگویی با این دقت و روشمندی تقریباً ناشدنی است. به منظور حصول اطمینان از پاسخگویی مناسب، پارلمان‌ها باید اطمینان حاصل کنند که نظارت و موازنه مؤثری وجود دارد و همچنین باید شهروندان را به مشارکت فعال تشویق کنند. نمایندگان همچنین باید دسترسی خود را به اطلاعات از طریق خدمات اطلاع‌رسانی و جستجوی پارلمانی قابل اعتماد و مستقل، رابطه با سازمان‌های مدنی و رسانه‌ها افزایش دهند تا بتوانند مسائل پیچیده سیاسی روز را درک کنند.

اما پاسخگویی با کنترل مستقیم تفاوت دارد. نظام بازرسی خوب همراه با پارلمان ناظر و فعال - و نه کنترل‌ها و مقررات مستقیم - در تضمین پاسخگویی مؤثر خواهد بود.

نمایندگان باید برای ایجاد نظامی تلاش کنند که اهداف و نتایج برنامه‌ها را علنی سازد و نسبت به بودجه‌بندی، مدیریت و پاسخگویی مناسب در نظام مالی اطمینان حاصل کند. این می‌تواند مشتمل بر چارچوبی قانونی باشد که اهداف دولت را تعریف می‌کند و قدرت و اقتدار قوه مجریه را تنظیم می‌کند. همچنین می‌تواند مشتمل بر کمیسیون‌های قوی و فعال، شامل کمیسیون بودجه یا کمیسیون‌های ناظر دیگر باشد که قادرند بر توافقات حاصله با نهادهای مالی بین‌المللی نظارت داشته باشند؛ اجرای قوانین ضدفساد توسط قوه مجریه را کنترل کنند و اطمینان حاصل کنند که اجرای سیاست‌هایی چون خصوصی‌سازی به صورت شفاف، به موقع و مؤثر صورت می‌گیرد. کمیسیون‌ها باید دارای قدرت تحقیق و تفحص باشند که آنها را قادر کند به گزارش‌های دولتی، سوابق و دیگر اسناد دسترسی داشته باشند تا از پاسخگویی در مخارج دولت و اجرای برنامه‌ها و خدمات اطمینان حاصل کنند. شرکت در جلسات کمیسیون‌ها باید برای عموم مردم و رسانه‌ها آزاد باشد تا به حداکثر شفافیت لازم نائل شوند و پارلمان‌ها باید اطمینان حاصل کنند که دولت‌ها به توصیه‌های آنها پاسخ می‌دهند و بر مبنای آنها عمل می‌کنند.



در جهت تکمیل و تقویت کار کمیسیون‌های پارلمان باید نهادهای نظارتی مستقل مانند نهادهای عالی نظارتی و نیز بازرسان ویژه‌ای وجود داشته باشند که به پارلمان گزارش دهند. پارلمان‌ها باید روابط همکاری‌جویانه‌ای با این نهادها داشته باشند. بدون نظارت مستقل و نهادهای ضدفساد، نمایندگان در بررسی بودجه‌های دولت ناتوانند. از طرف دیگر، یافته‌های نهادهای ضدفساد بدون مذاقه پارلمان و پوشش رسانه‌ای، به پاسخ مناسب از طرف دولت منجر نمی‌شود. به منظور تضمین کارآیی نهادهای نظارتی، نمایندگان باید همواره گزارشات مربوط به هزینه‌ها و برنامه‌های دولت را موشکافانه بررسی کنند. نمایندگان همچنین باید از نهادهای نظارتی بخواهند که جاهایی را که در آن احتمال فساد یا سوءمدیریت وجود دارد، مورد بررسی دقیق قرار دهند.

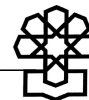
کمیسیون‌های پارلمانی متعددی برای حصول اطمینان از پاسخگویی دولت ایجاد شده‌اند، به عنوان مثال؛ تعدادی از پارلمان‌های آفریقا دارای «کمیسیون‌های اطمینان» هستند که وزرا را نسبت به اظهارات و قول‌هایی که به مجلس داده‌اند، ملزم به پاسخگویی می‌کند. چنین کمیسیون‌هایی در نشان دادن نمونه‌های فساد مفید هستند. کمیسیون‌ها همچنین باید در نظارت بر عملکرد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی نیز استفاده شوند. همچنین کمیسیون‌های پارلمان که گزارش‌ها را مرور و تعقیب می‌کنند، باید نهادهای عالی نظارتی را حمایت کنند.

برای مثال، کمیسیون‌های بودجه باید اطمینان حاصل کنند که دولت‌ها به موقع بودجه جامع سالیانه خود را ارائه می‌دهند که تعیین دقیق میزان پولی که قرار است صرف هر وزارتخانه و برنامه شود و نیز مبالغ دریافتی و هزینه‌کرد دولت را شامل می‌شود. ارائه نشدن بودجه به این ترتیب منجر بدان خواهد شد که فساد و سوءمدیریت در نهادهای دولتی، لجام گسیخته شود.

بودجه می‌تواند بسیار پیچیده باشد و حتی در مواردی که کمیسیون‌های متفاوت بر بخش‌های متفاوت آن متمرکز می‌شوند، قوه مجریه اگر بخواهد، می‌تواند اطلاعات را پنهان کند و به شیوه‌ای که نمایندگان متوجه آن نشوند، از آن استفاده کند. در واقع شاید بتوان هدف نظارت پارلمانی را کاهش احتمال چنین رفتارهایی تفسیر کرد. بررسی‌هایی که می‌تواند مفید واقع شود شامل موارد زیر است:

- دنبال کردن موارد خاص با عمق بیشتر، به جای تلاش برای درک جامع‌الاطراف همه موارد،
- پیگیری الگوهای هزینه‌ها و نتایج آن در یک گستره زمانی برای درک بهتر تغییرات،
- درخواست ارائه ملاک‌های برنامه‌های مشابه در کشورهای دیگر که شرایط مشابه دارند؛ به پرسش کشیدن تفاوت‌ها و تشویق استفاده از گزارش‌های جهانی یا منطقه‌ای برای استفاده در امر مقایسه،
- شفاف‌سازی نتایج و هزینه‌ها در مقیاس ناحیه‌ای بدان منظور که شهروندان علاقه‌مند بتوانند در امر نظارت آنها را یاری دهند،

- استفاده از جلسات عمومی برای تشویق شهروندان به بررسی اطلاعات بودجه و پذیرش



«مالکیت» بیشتر کمیسیون‌های اجرایی.

علاوه بر تدابیری که در بالا بدان‌ها اشاره شد، نمایندگان باید از مباحث پارلمان (به‌عنوان مثال، زمان‌های پرسش و سخنرانی‌ها) برای علنی‌سازی موارد فساد و ملزم کردن دولت به پاسخگویی و تأکید بر لزوم اصلاح استفاده کنند؛ این به ایجاد اراده سیاسی در میان رهبران سیاسی و عامه مردم کمک می‌کند. پارلمان همچنین باید به تصویب قوانینی مبادرت ورزد که حذف نام شرکت‌های فاسد از لیست شرکت‌های تخصصی، بسط تدابیر مبارزه با فساد به چارچوب قانون اساسی و نیز جواز مصادره دارایی‌های به‌دست آمده از طریق فساد را ممکن می‌سازد.

نمایندگان همچنین باید با دانشگاهیان هم‌فکر، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های بین دولتی واقع در خارج از کشور به‌منظور تبادل اطلاعات و ترویج اصلاح در عرصه بین‌المللی و بین دولتی همکاری کنند. این امر می‌تواند متضمن لابی‌کردن با دولت برای امضای معاهدات بین‌المللی - مانند کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد - برای کنترل فساد باشد. شبکه‌های بین‌المجالس منطقه‌ای و جهانی مانند PNOWB و GOPAC می‌توانند استراتژی مؤثری برای جنگ با فساد جهانی باشند. ایجاد شبکه‌های بین‌المجالس مؤثر و کارآ را در فصل بعد مورد بررسی دقیق قرار می‌دهیم.

پارلمان‌ها باید اصول پاسخگویی و شفافیت را در مورد نهادهای بین‌المللی فعال در کشورشان نیز به‌کار گیرند. پارلمان‌ها باید بر کسب اطلاعات بیشتر در مورد مذاکرات میان نهادهای مالی بین‌المللی و قوه مجریه اصرار کنند که این امر شامل مباحث مربوط به کمک‌های مالی و استقراض‌ها در مجلس می‌شود و به این ترتیب بر فرایند کمک‌های مالی و استقراض‌ها با دقت بیشتری نظارت کنند. برخی پارلمان‌ها تا آنجا پیش رفته‌اند که استقراض قوه مجریه را بدون کسب اجازه از پارلمان محدود کرده‌اند.

برنامه‌ریزی اقدام پارلمانی

به‌هنگام رویارویی با مسئله‌ای مهم مانند مبارزه با فساد، نمایندگان غالباً وسوسه می‌شوند که دست به‌عمل بزنند، یعنی پیش از بررسی دقیق مسئله، اقدامی به‌عمل آورند. چنین کاری می‌تواند منجر به شکست و سرخوردگی نمایندگان طرفدار اصلاح و حامیان آنها شود. همان‌طور که در فصل سوم این کتابچه راهنما دیدیم، هر رویکردی به کنترل فساد باید شامل شناخت جامع مورد فساد و علل و پیامدهای فساد در سطح ملی را شامل باشد. برنامه‌ریزی اقدام پارلمانی (PAP) وسیله‌ای برای دستیابی به شناخت صحیح تجربه کشورها با پدیده فساد است.

به زبان ساده، برنامه‌ریزی اقدام پارلمانی چارچوبی برای تصمیم‌گیری پارلمانی به‌دست می‌دهد و نوعی احساس مدیریت ایجاد می‌کند و نیاز به رجوع چندباره به مسائل را از میان می‌برد.



ایجاد یک برنامه‌ریزی اقدام پارلمانی برای مهار فساد مشتمل بر گام‌های زیر است:

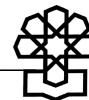
- تحلیل عمیق مسئله،
 - تشخیص عوامل و بازیگرانی که احتمالاً دخیلند،
 - تشکیل تیمی از خبرگان و متحدان در درون پارلمان و نیز همراهان و یاران در خارج از پارلمان،
 - تعریف اهداف و تعیین غایت‌ها،
 - تخمین منابع موجود (زمان، افراد، پول)،
 - تبدیل برنامه به یک پروژه قابل انجام براساس منابع موجود،
 - ارزیابی نتایج،
 - آماده‌سازی توصیه‌های موقت که دولت باید بدان‌ها پاسخ دهد.
- نمایندگان، برنامه‌ریزی اقدام پارلمانی را به هنگام کار در کمیسیون‌ها بسیار ارزشمند خواهند یافت. کمیسیون‌ها برای نمایندگان فرصتی فراهم می‌کنند که در مورد موضوع موردنظر دانش دقیق کسب کنند، دولت وقت را تحت تأثیر خود داشته باشند و برای حوزه‌های انتخابی خود منافع سیاسی رقم بزنند. با وجود این، کمیسیون‌های پارلمانی باید دائماً در تلاش باشند تا برنامه‌های کاری واضحی ایجاد کنند که تمام احزاب از آنها حمایت می‌کنند. به‌منظور تضمین همکاری مؤثر با جامعه مدنی، کمیسیون‌ها باید جلسات عمومی تشکیل دهند تا از حداکثر مشارکت و شهود ممکن برخوردار باشند. کمیسیون‌ها همچنین باید در تعامل دائم با دولت باشند. ریاست کمیسیون در کارآیی آن نقش کلیدی برعهده دارد. ریاست کمیسیون را باید کسی برعهده داشته باشد که بداند چگونه در درون آن باید حس همکاری مؤثر و غیرحزبی را برانگیزاند و بالاخره اینکه کمیسیون‌ها باید با اجماع کار کنند، اهداف بلند تعریف کنند، اما برای پیشرفت هر بار یک گام کوچک در نظر بگیرند.

موارد اقدام پارلمانی

تعدادی از سازمان‌های بین‌المللی به این نتیجه رسیده‌اند که بهترین روش برای ایجاد انسجام توسط نمایندگان، پیگیری بسته‌ای متوازن از ابتکارات قانونی، مالی، نظارتی و نمایندگی است. هماهنگ با آنچه در بخش پیش گفته شد، نمایندگان باید این اقدامات را در یک برنامه جامع تعبیه کنند تا به بهترین نتایج نائل آیند:

چارچوب قانونگذاری: بسته هسته‌ای شامل قوانین

- حقوق کیفری: اعمالی را تعیین می‌کنند که مجرمانه محسوب می‌شوند و دادگاه‌ها مسئول رسیدگی به آنها هستند.



- چارچوب کنترلی برای استفاده از بودجه عمومی و قدرت در درون قوه مجریه،
- چارچوب کنترل خدمات عمومی برای به‌کارگیری، جبران و مدیریت خدمات عمومی،
- قانونگذاری برای ایجاد برنامه‌ها و ادارات برای ایجاد اقتدار لازم و همچنین برای محدود کردن آن
- اقتدار به میزانی که برای اداره مناسب منابع عمومی لازم است،
- قانون انتخابات مانند بودجه تبلیغات انتخاباتی،
- قانون شفافیت شامل گزارش دادن و دسترسی به اطلاعات و ایجاد دفاتر پاسخگویی افقی.

چارچوب کنترل مالی

- جلسات بحث و تبادل نظر خط‌مشی اقتصادی می‌تواند قوانین و مقررات را تسهیل کند، انحصار را از میان بردارد، قدرت تام‌الاختیار مسئولان دولتی را کاهش دهد و شفافیت فرآیندها و نهادهای دولتی را افزایش دهد. اصلاح می‌تواند شامل رفع محدودیت، تسهیل فرآیند مالیات‌گیری، ثبات اقتصادی کلان باشد و انحصارزدایی، استراتژی مهمی در مبارزه با رویه‌های فساد است.
- چارچوب کنترل مالی برای پاسخگویی به پارلمان و عامه مردم (در قانونگذاری و یا در نظام‌نامه پارلمان) که تعیین کند اقتدار پارلمان چگونه برای مالیات‌بندی، دستمزدها و مخارج تأمین خواهد شد و قوه مجریه چگونه درخصوص نحوه استفاده از آنها به پارلمان پاسخگو خواهد بود.
- بودجه سالیانه (و یا هر دوره زمانی ثابت دیگر) شامل کل عایدات و مخارج دولت، مخارج هر برنامه و افزون بر این توجیه و تبیین کافی مخارج، مشتمل بر ابزارهای مالی مورد استفاده و نتایج حاصله، به‌گونه‌ای که توسط نمایندگان درک شود و به عموم مردم توضیح داده شود.
- گزارش عمومی و به‌موقع مخارج و نتایج واقعی آنها.
- ایجاد مراکز نظارتی عمودی مانند SAI ها.
- منع قانونگذاران (بجز آنانی که در وزارتخانه‌ها هستند) از داشتن هر نوع قدرت اجرایی مربوط به برنامه و مدیریت مالی.

چارچوب نظارتی

- پرسش از قوه مجریه در مجلس و یا کمیسیون‌ها توسط نمایندگان.
- مرور کمیسیون از خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها و عملیات‌ها، به‌ترتیبی که شهودی از قوه مجریه فراخوانده شوند و مجازات بی‌توجهی و شهادت دروغ اعمال شود و رسیدگی به این موارد در جلسه عمومی الزام‌آور باشد.
- مذاقه کمیسیون برای مقررات برای حصول اطمینان از اینکه تمام قوانین فرعی با مصوبات



پارلمان هماهنگ است.

- دریافت و ملاحظه فعالانه گزارشات عملکرد (گزارشات مالی و نتایج).

- دریافت و مرور گزارشات بازرسی.

چارچوب نمایندگی (رهبری)

- تعیین اجماع و انتظار عمومی از آنچه که رفتار قابل قبول منتخبین و مأموران دولتی است.

- عمل بر مبنای آن انتظارات.

- تضمین اینکه شکایات شهروندان درخصوص استفاده از قدرت و منابع پارلمانی برای قوه مجریه

قابل دسترسی است و نیز نظارت بر عکس العمل قوه مجریه.

- نظرات اقلیت (شامل گزارشات کمیسیون‌های اقلیت) را قابل رؤیت و دسترسی کردن.

- محدودسازی مصونیت پارلمانی.

- اتخاذ رویه‌های شفاف در مورد احزاب و تأمین بودجه انتخابات و بالاخره.

- حصول اطمینان از اینکه رویه‌های حصول اجماع در حزب، عملکرد پارلمان را تضعیف نمی‌کنند.

ظرفیت‌سازی پارلمانی

- مستقل از اداره پارلمانی قوه مجریه.

- منابع کافی برای حمایت از پارلمان و نمایندگان در کلیه نقش‌هایشان.

نکات کلیدی فصل

- نمایندگان برای مبارزه با فساد، نخست باید خود نمونه فرد خوبی در این خصوص باشند. آنها

باید سرمشقی باشند که انسجام پارلمان را حفظ کنند.

- نمایندگان باید رهبران احزاب خود را نسبت به ضرورت اصلاحات متقاعد کنند. آنها باید فراتر از

خطوط حزبی در این خصوص فعالیت کنند.

- نمایندگان می‌توانند به آموزش مردم درخصوص عملکرد دولت کمک کنند و به این ترتیب، دولت را

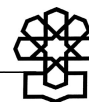
موظف به پاسخگویی نمایند. این به افزایش مشروعیت نمایندگان و نیز مشروعیت پارلمانی کمک می‌کند.

- پارلمان، جامعه مدنی و رسانه‌ها باید با مشارکت یکدیگر در مبارزه با فساد و الزام دولت به

پاسخگویی بکوشند.

- پارلمان می‌تواند از طریق اعمال نقش پاسخگویی خود، سهم مهمی در مبارزه با فساد داشته باشد،

برای مثال از طریق سیکل بودجه و نیز کار در کمیسیون‌ها.



- پارلمان‌ها و نهادهای بازرسی عالی مانند سازمان بازرسان کل باید در مبارزه با فساد با هم همکاری کنند و از پیگیری مؤثر امور اطمینان حاصل کنند تا اقدامات آنها به نتایج ملموس منجر شود.
- پارلمان‌ها باید در ایجاد سیستمی از بودجه بکوشند که پاسخگویی کافی دولت را درخصوص هزینه‌ها و نتایج حاصله از آنها تضمین کند.
- پارلمان‌ها باید با همکاران هم عقیده، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌ها بین دولتی تشکیل شبکه دهند تا بتوانند ابعاد فراملی فساد را هم تحت کنترل گیرند.
- پارلمان‌ها باید برنامه‌های کاری تدوین کنند که تدابیر عملی و اهداف مشترکی برای کنترل فساد در آنها تعریف شده باشد.

فصل پنجم - ایجاد شبکه‌های قوی پارلمانی

حتی اگر زمانی چنین بوده باشد، امروزه دیگر فساد امری صرفاً ملی نیست، در محیط جهانی امروز فساد به مرزهای ملی محدود نمی‌شود، بلکه منطقه‌ها و کل جهان را درمی‌نوردد. بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی، با درک این واقعیت، برنامه‌ها و کنوانسیون‌هایی را برای مبارزه با فساد بین‌المللی معرفی کرده‌اند، مانند کنوانسیون سازمان ملل بر علیه فساد (UNCAC). امروزه، اطلاعات و ابزار لازم برای مقابله با فساد و رشوه‌خواری در معاملات تجاری بین‌المللی و پولشویی بین‌المللی را تنها از طریق همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی می‌توان به‌دست آورد. به این ترتیب، نیاز به سهیم شدن در اطلاعات و همکاری فرامرزی افزایش یافته است و نیاز به شبکه نیز به‌ویژه برای نمایندگان، مهمتر شده است.

این فصل به‌طور خلاصه به بررسی انواع مختلف شبکه‌ها و شیوه‌های اشتراک دانش موجود، شامل شبکه‌های ویژه نمایندگان مجلس و نیازهای آنان می‌پردازد و با بحث در مورد درس‌هایی پایان می‌گیرد که در ساختن شبکه‌های مؤثر پارلمانی آموخته‌ایم. دو مورد از شبکه‌های پارلمانی بررسی می‌شود؛ سازمان جهانی نمایندگان علیه فساد (GOPAC) و شبکه پارلمانی بانک جهانی (PNOWB).

شکل‌های تحول‌یافته شبکه‌سازی و تبادل دانش

به‌منظور درک شبکه‌های پارلمانی باید آنها را در درون مباحث جاری شبکه‌سازی قرار داد. با افزایش تعداد شبکه‌ها در سال‌های اخیر، شیوه‌های توصیف آنها نیز افزایش یافته است. اگر بخواهیم تنها به چند شبکه اشاره کنیم، باید از شبکه‌های دانش گروه‌های عمل، شبکه‌های جهانی خط‌مشی عمومی، شبکه‌های حمایتی و شبکه‌های پارلمانی یاد کنیم.



انستیتو بین‌المللی توسعه پایدار، شبکه را به صورت زیر تعریف می‌کند: «ترکیبی از افراد (یا سازمان‌ها) که معمولاً در مکان‌هایی پراکنده شده‌اند که به لحاظ جغرافیایی جدا هستند و تکنولوژی‌های ارتباطی مناسب آنها را به هم مربوط می‌سازد». اما شبکه‌های دانش متشکل از «گروهی از نهادهای خبره است که با هم و برای یک مسئله مشترک کار می‌کنند و ظرفیت‌های پژوهشی و ارتباطی یکدیگر را تقویت می‌کنند؛ در پایگاه‌های دانشی با هم سهیمند و راه‌حل‌هایی ارائه می‌دهند که نیازهای تصمیم‌گیران در سطح ملی و بین‌المللی را برآورده می‌کند».

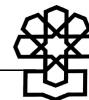
گروه‌های عمل، گروه‌هایی از مردمنده که دارای مسئله، مشکل یا دغدغه مشترکی هستند و دانش و تخصص خود را در این حوزه از طریق تعامل پیوسته، افزایش می‌دهند. مشارکت در این گروه‌ها اختیاری و تعاملات به صورت غیرسازمان‌یافته است. رهبری این گروه‌ها معمولاً از درون شکل می‌گیرد و انتخابی نیست. گروه‌های عمل، ساختارهای موجود را از طریق افزایش همکاری، تبادل اطلاعات و سهیم شدن در تجربیات هم فراسوی مرزهای زمان، مسافت و سلسله‌مراتب سازمانی، تکمیل می‌کنند.

شبکه‌های جهانی خط‌مشی عمومی درخصوص مسائل خط‌مشی که نیازمند رویکرد جهانی هستند، گفتمان عمومی فراملی ایجاد می‌کنند. در بسیاری از موارد، شبکه‌هایی که نقش‌هایی غیر از حمایت دارند، به شیوه مشابهی شروع به کار می‌کنند، یعنی از طریق قرار دادن مسائل در دستور کار جهانی، پیش از حرکت به فازهای دیگر سیکل خط‌مشی.

ارتباطات فراملی که در طی فرآیند حمایت شکل می‌گیرند، این شبکه‌ها را هنگام حرکت به سمت اجرای راه‌حل‌ها یاری می‌رسانند و بالاخره شبکه‌های حمایت، گروه‌هایی از افراد و یا سازمان‌ها هستند که با هم و با هدف مشترک دستیابی به تغییر در رویه‌ها، قوانین یا برنامه‌ها برای یک مسئله خاص کار می‌کنند.

تفاوت این شبکه‌ها در اعضا و هدف نهایی آنهاست. درحالی که شبکه‌های دانش معمولاً گروه‌ها و نهادها را در عضویت خود دارد؛ گروه‌های عمل و شبکه‌های حمایت بازتر عمل می‌کنند، زیرا هم افراد و هم سازمان‌ها را به عضویت می‌پذیرند. درخصوص هدف نهایی، شبکه‌های دانش و شبکه‌های جهانی خط‌مشی عمومی در پی یافتن و به شراکت گذاشتن راه‌حل‌ها در میان اعضای خود هستند درحالی که گروه‌های عمل و شبکه‌های حمایت بیشتر در پی فرآیند سهیم شدن دانش هستند و نه یک نتیجه خاص. اما آنچه در میان همه اینها مشترک است، علاقه شبکه به سهیم شدن در دانش و تخصص است و این عقیده که جمع، قوی‌تر از فرد است.

با توجه به آنچه گفته شد، چگونه می‌توان شبکه‌های پارلمانی را تعریف کرد؟ آیا می‌توان آنها را یکی از شبکه‌هایی دانست که در بالا نام برده شد یا آنکه آنها را باید مقوله مستقلی به حساب آورد؟



اکثر شبکه‌های پارلمانی را می‌توان به‌صورت نوعی از شبکه‌های جهانی خط‌مشی عمومی، البته نوعی قوی از این شبکه‌ها به‌حساب آورد. آنها نوعاً مبنایی فراملی دارند و حول مسئله‌ای شکل گرفته‌اند که مستلزم رویکردی جهانی است. (مثلاً حول مسئله فساد، سازمان جهانی نمایندگان علیه فساد). اعضا در پی قرار دادن مسئله در دستور کار جهانی هستند و دانش و اطلاعات خود را برای یافتن و اجرای راه‌حل‌های خط‌مشی به اشتراک می‌گذارند.

چرا شبکه‌های پارلمانی؟

شبکه‌های پارلمانی از منابع غنی - یعنی نمایندگان - استفاده می‌کنند که در جایگاهی هستند که می‌توانند به مراکز قدرت دسترسی داشته باشند و بر دیگر ملت‌ها تأثیرگذارند، به‌گونه‌ای که سازمان‌های مدنی قادر به انجام آن نیستند. این شبکه‌ها غالباً برای نمایندگان امکان وارد شدن در مسائلی را فراهم می‌آورند که از آنها کنار گذاشته شده‌اند، مانند تدابیر علیه فساد، فرآیندهای سازمان تجارت جهانی و کمک‌های بین‌المللی. نمایندگان با انتخاب‌شدنشان، مسئولیت و مشروعیت اخلاقی به‌دست می‌آورند که به دخالت آنها اعتبار بیشتر می‌بخشد.

دیلیس گاسی، مدیر بنیاد بین‌المللی برنامه‌ریزی تولد فرزندان چنین استدلال می‌کند که نمایندگان شارحانی هستند که می‌توانند نگاه‌ها را به خود جلب کنند و نظرات آنها مهم قلمداد می‌شود، بنابراین اگر نمایندگان احزاب یا کشورهای مختلف همگی یک سخن را هم‌صدا تکرار کنند، تأثیر آن خیلی بیشتر از نظر یک سیاستمدار است.

به‌طور خلاصه، ایجاد شبکه‌ای مشتمل بر نمایندگان مزایایی مانند موارد زیر دارد:

- ایجاد ارزش‌های مشترک در میان گروه
- ایجاد بینش‌های جدید از طریق تعامل رویکردها و منظرهای مختلف.
- میدان دادن به تغییر در سیاست‌ها و اعمال.
- افزایش ظرفیت‌های همه اعضا.

از منظر تصمیم‌گیران، شبکه‌های پارلمانی آنان را قادر می‌سازد که بتوانند با هم‌قطاران خود تعامل داشته باشند و جستجوی اطلاعات و توصیه‌های قابل اعتماد را تسهیل می‌کند. از نظر آنان که در حوزه خاصی از تعیین خط‌مشی عمومی دارای تخصص هستند، این شبکه‌ها فرصتی برای گسترش مشارکت بین‌المللی آنها در حوزه مورد نظر است. از آنجا که خط و مرزهای حزبی و دوره کوتاه‌مدت نمایندگی، موانعی برای مباحث واقعی و لحاظ کردن مسائل جهانی در مجلس است، شبکه‌های پارلمانی می‌تواند فرصتی برای کاوش در مسائل به‌صورت دقیق‌تر و در دوره زمانی طولانی‌تر باشد. با وجود این، در دل همه این شبکه‌ها، مردمی هستند که با هم کار می‌کنند.



ایجاد شبکه حول موضوعی مانند فساد، همچنین این مزیت را دارد که به مشارکت‌کنندگان، نقشی جهانی و منطقه‌ای می‌دهد. این نقش و نیز داشتن ارتباط با همکاران هم‌عقیده در کشورهای دیگر، به‌هنگام جدال غالباً یک تنه در مقابل فساد در کشورهایی که قوه مجریه فاسد بر مجلس تسلط دارد، تسکین‌دهنده است. نمایندگان همچنین ممکن است از دیگر کشورها ایده گیرند و از مشکلاتی که دیگران تجربه کرده‌اند از طریق سهیم شدن در اطلاعات و یادگیری درس‌ها از همکارانشان، اجتناب کنند.

انجمن‌های پارلمانی مانند اتحادیه بین‌المجالس (LPU)، انجمن پارلمان‌های مشترک‌المنافع (CPA) و انجمن پارلمان‌های کشورهای فرانسه زبان، سال‌هاست که به فعالیت مشغولند و موقعیتی برای نمایندگان فراهم آورده‌اند که مسائل مشترکشان را به بحث گذارند. طی سال‌ها این انجمن‌ها مساعدت فنی مهمی برای بسیاری از پارلمان‌های جوان فراهم کرده‌اند، مثلاً از طریق اعزام کارکنان باتجربه به پارلمان‌ها، به قانونگذاران تازه‌کار در سازماندهی خدمات قانونی و حمایتی کمک می‌کنند. اما در بسیاری از این موارد، شبکه‌بندی بر مبنای نهادینه شکل گرفته است؛ بدین معنا که اعضای شبکه به‌عنوان نمایندگان پارلمان‌های کشور متبوع خود در شبکه عضو می‌شوند. یک نتیجه مهم این نوع عضویت این است که نهایتاً یا رئیس پارلمان یا رهبران احزاب، اعضا را برای شرکت در نشست‌های بین‌المجالس انتخاب می‌کنند و این امر تداوم و تعهد شرکت‌کنندگان را کاهش می‌دهد. علاوه بر این، می‌توان آن را به‌عنوان جایزه‌ای برای خدمات (خوش خدمتی) نمایندگان تعبیر کرد و به این ترتیب، هدف فرآیند انتخاب غالباً چیزی غیر از هدفی است که شبکه مدنظر دارد. برای مثال، وقتی رهبری پارلمان تحت تسلط قوه مجریه فاسد است، چنین فرآیندی برای انتخاب نمایندگان جهت شرکت در شبکه مبارزه با فساد، می‌تواند هدف اصلی شبکه را مخدوش کند.

خطر تسلط قوه مجریه بر فرآیند انتخاب اعضای شبکه و تأثیرات متعاقب آن بر شبکه، وقتی بیشتر است که شبکه، تک‌منظوره باشد و امروزه شبکه‌های تک‌منظوره و به‌عبارت دیگر «تخصصی» به‌عنوان مکمل شبکه‌های چندمنظوره‌ای مانند IPU، رواج بیشتری یافته‌اند. مثال‌هایی از این شبکه‌ها عبارتند از:

- شبکه نمایندگان برای عمل جهانی،^۱

- شبکه نمایندگان برای بانک جهانی،^۲

- تریبون پارلمانی NEPAD،^۳

- شبکه پارلمانی خلع سلاح.^۴

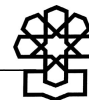
شرکت در شبکه‌های تخصصی در صورتی مؤثر است که شبکه شامل نمایندگانی باشد که به

1. [www. Pgaction.org](http://www.Pgaction.org)

2. www. Pnowb.org

3. [http:// www. Parlanepad. Orglan/About. htm.org](http://www. Parlanepad. Orglan/About. htm.org)

4. [http:// www.gs institute.org/pnnd/](http://www.gs institute.org/pnnd/)



موضوع شبکه مورد نظر علاقه و تعهد داشته باشند. در جایی که تداوم عضویت مهم است، مثلاً جایی که مسائل مربوط به خطمشی بررسی یا برنامه کاری مهمی دنبال می‌شود، عضویت فردی بسیار کارآتر است. با وجود این، این سازمان‌ها ممکن است در نتیجه انتخابات به نوع دیگری از عدم تداوم مبتلا شوند. تعیین مجمع‌های فعال کشوری و منطقه‌ای می‌تواند چنین خطری را کاهش دهد.

نمونه اول: سازمان جهانی نمایندگان علیه فساد (GOPAC)

GOPAC شبکه‌ای است که به بررسی هدف واحد مبارزه با فساد و جلوگیری از آن از طریق تقویت انسجام در حکمرانی متمرکز شده است؛ این شبکه که متشکل از پارلمان‌ها، نمایندگان فعلی و سابق کشورهای جهان است با هدف ارائه اطلاعات، ابزار و آموزش لازم برای اعضا تشکیل شده است و در پی آن است که به اعضای خود در تلاش‌های شخصی‌شان در مبارزه با فساد، حمایت و مشاوره ارائه دهد. GOPAC که در یک کنفرانس جهانی که در سال ۲۰۰۲ در کانادا برگزار شده بود، در اتاوا تأسیس شده است از طریق یک هیئت مدیره بین‌المللی و کمیته اجرایی، مدیریت می‌شود.

دبیرخانه جهانی GOPAC در اتاوی کانادا به مثابه نقطه تماس بین‌المللی عمل می‌کند، درحالی که هر مجمع منطقه‌ای آن هم، دبیرخانه خود را دارد. مجمع‌های ملی این شبکه با دبیرخانه‌های منطقه‌ای و جهانی در جهت بهبود هماهنگی و انسجام در پارلمان‌ها همکاری می‌کنند. مجمع‌های GOPAC در تمام مناطق جهان وجود دارند.

به لحاظ مفهومی، GOPAC خود را حول سه مفهوم بنیادین سازماندهی کرده است. حمایت از اعضا، آموزش و نتایج معطوف به هدف. طی دو سال گذشته، کار GOPAC و مجمع‌های منطقه‌ای و جهانی و اعضای آن، در سرتاسر جهان تأثیر زیادی در هر سه این حوزه‌ها بر جای گذاشته است.

حمایت از اعضا

اعضای GOPAC، چه از طریق مجمع‌های منطقه‌ای و چه از طریق دبیرخانه جهانی آن، در تشریک اطلاعات درس‌های آموخته شده و حمایت از دیگر اعضا در سرتاسر جهان، با هم همکاری داشته‌اند. اعضا مکرراً به منظور ارائه حمایت به مجمع‌های نوپا، به کشورهای دیگر سفر کرده‌اند، مانند سفر مجمع کشورهای آمریکایی لاتین به آفریقا و سفر APNAC به دیگر کشورهای آفریقایی که به منظور تشویق آنها به توسعه شبکه‌های مبارزه با فساد انجام شده است.

GOPAC همچنین در حمایت از اعضای که با قوه مجریه قوی‌تری روبرو هستند، مفید بوده است، مانند نماینده اهل موزامبیک که از نماینده دیگری در مکزیک اطلاعات و حمایت دوستانه دریافت کرده است.



یادگیری مشترک

سهیم شدن در درسهایی که دیگران آموخته‌اند، میان اعضا و نیز در جامعه فراتر از شبکه، مورد توجه سازمان GOPAC بوده است. دبیرخانه GOPAC در پی آن است که راه‌های ارتباطی را از طریق وبسایت GOPAC، کتابچه آموزش نمایندگان، GOPAC CDROM، بولتن خبری GOPAC و نیز گزارشات و اسناد و مدارک باز نگه دارد. تمامی ابزارهای اطلاعاتی در دسترس اعضا، مجمع‌های GOPAC و حتی پارلمان‌ها و سازمان‌های مدنی مانند سازمان بین‌الملل شفافیت^۱ قرار دارند. علاوه بر این، تمامی ابزارهای اطلاعاتی توسط هیئت مدیره GOPAC بررسی و تأیید شده است تا از مناسبات و ارتباط آنها با حضار و مستمعان پارلمان اطمینان حاصل شود.

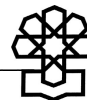
- بخش اعظم اطلاعاتی که توسط سازمان GOPAC تولید می‌شود، به منظور استفاده آموزشی درخصوص حکمرانی خوب^۲ و مسائل مبارزه با فساد است و هدف نهایی آن این است که در میان اعضای خود در حوزه‌های متعدد مربوط به حکمرانی خوب، مهارت ایجاد کند و ظرفیت و توانایی آنها را برای یافتن راه‌حل‌های مؤثر تقویت کند.

- **نتایج:** اگر چه تنها دو سال از عمر GOPAC می‌گذرد، اما این سازمان نتایج مقدماتی خوبی به دست آورده است که شامل کسب مشروعیت از منظر مصلحان (که در ادامه مورد بحث قرار خواهد گرفت)، ایجاد ارتباط با سازمان‌های هم‌فکر و نیز یادگیری مشترک می‌شود که در بالا بدان اشاره شد.

اعضای GOPAC در کنیا، قبل از انتخابات سال ۲۰۰۳، اکثراً اعضای اپوزیسیون بودند که علیه رژیم فاسد Moi فعالیت می‌کردند. نتایج انتخابات عمومی سال ۲۰۰۳ که به نفع اعضای APNAC تمام شد، از یک نظر به مشروعیت و احترامی منتسب شد که شهروندان برای این سازمان قائل بودند. از میان بیست و یک عضو اولیه مجمع کنیایی GOPAC، هشت نفر در کابینه دولت جدید وزیر شدند، از جمله «موسیکاری کومبو» که درحال حاضر وزیر دولت محلی و همچنین معاون وزیر محیط زیست است و نیز «وانگاری ماتای» که برنده جایزه صلح نوبل است.

GOPAC و مجمع‌های آن همچنین روابط محکمی با دیگر سازمان‌های هم‌فکر خود برقرار کرده‌اند. مجمع‌های استرالیایی، کنیایی، خاورمیانه‌ای، آفریقای شمالی و آسیای جنوبی GOPAC، دبیرخانه‌های خود را در دفاتر محلی سازمان بین‌المللی شفافیت تأسیس کرده‌اند. مجمع آمریکای لاتین GOPAC، قرارداد همکاری با سازمان دولت‌های آمریکایی (OAS) امضا کرده است که به موجب آن، دو طرف با هم در فعالیتهای مبارزه با فساد در سطح منطقه همکاری می‌کنند. این

1. Transparency Intrnation
2. Good Governance



مجمع همچنین از Parlatino، کمک‌هایی به شکل فضای اداری و منابع انسانی دریافت کرده است. علاوه بر مواردی که در بالا مورد بحث قرار گرفت، این سازمان همچنین با UNDP، مجمع بین‌المللی پذیرش^۱، شورای اطلاعاتی - مالی آمریکای لاتین، مجمع پارلمانی کشورهای مشترک‌المنافع، GRECO، پیمان پایداری، بنیاد وست مینیستر و مجمع بین‌المللی تجارت و پارلمان، رابطه برقرار کرده است.

شبکه‌های پارلمانی مؤثر: تجربه GOPAC

GOPAC از آغاز تأسیس، حوزه اطلاعات خود درخصوص ایجاد شبکه میان نمایندگان را افزایش داده است که بخش اعظم این اطلاعات در ادامه در بخش «درس‌هایی که آموختیم» آمده است. بیشتر آنچه GOPAC آموخته است، در حوزه همکاری با تکتک نمایندگان بر مبنای مکان‌های جغرافیایی متفاوت، زبان‌ها و فرهنگ‌ها و ساختارهای سیاسی متفاوت است. همانگونه که در کار «هیتز گریچ» و «تری ویلارد» آمده است، ۹۸ درصد کار شبکه ما در مدیریت روابط خلاصه می‌شود. GOPAC دریافته است که این سازمان از متمرکز شدن بر روی یک مسئله واحد - اما جهانی - که بتواند اعضا و فعالیت‌هایشان را پیرامون آن هماهنگ کند، بهره برده است. به عبارتی می‌توان گفت که جهانی بودن تجربه فساد، زبان مشترکی در میان اعضای GOPAC ایجاد کرده است که آنها را قادر ساخته است علیرغم تفاوت‌هایشان بتوانند با هم مرتبط شوند. دیگر درس‌هایی که اعضا در GOPAC آموخته‌اند، شامل موارد زیر می‌شود:

نیاز به اطلاعات دائم و دقیق از اعضا به گونه‌ای که اطمینان حاصل شود که اعضا درگیر مسئله مورد نظر هستند؛ اینکه ارزش بالای ارتباطات الکترونیکی را می‌توان با جلسات چهره‌به‌چهره دوره‌ای افزایش داد؛ ساختارهای گزارش‌دهی قابل درک و در دسترس و بالاخره منابع (مالی) برای انجام موارد بالا.

نمونه دوم: شبکه نمایندگان بانک جهانی

شبکه پارلمانی بانک جهانی (PNOWB) با هدف وارد کردن پارلمان‌های جهان در گفتمان جهانی توسعه و نیز افزایش تأثیر نمایندگان بر مسائل مربوط به همکاری‌های توسعه‌ای تأسیس شد. PNOWB با بیش از ۴۰۰ عضو از ۹۰ کشور جهان که عضو بانک جهانی هستند، تشکیل شده است. با وجود این، اعضای این سازمان، سخنگوی خود و حوزه انتخابی مربوطه‌شان هستند و نه سخنگوی پارلمان، دولت یا کشور متبوع خود. PNOWB که به‌لحاظ قانونی از بانک جهانی، مستقل



است، سازمانی غیرانتفاعی و غیرحزبی است که تحت قانون کشور فرانسه ثبت شده است.

مأموریت شبکه پارلمانی بانک جهانی از اصول زیر تبعیت می‌کند:

- پاسخگویی،

- دفاع،^۱

- ایجاد شبکه،

- مشارکت،

- مرور پیشرفت.

- پاسخگویی: تسهیل و تشویق گفتگوی مستقیم بین نمایندگان و نهادهای توسعه چندجانبه به منظور گسترش شفافیت بیشتر رویه‌ها و رفتارها به‌ویژه در مورد بانک جهانی، نیز ایجاد حس پاسخگویی جمعی.

- دفاع: ارائه تریبونی برای اعضا جهت انجام دفاع پارلمانی هماهنگی در مورد مسائل توسعه بین‌المللی.

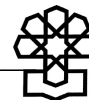
- ایجاد شبکه: تشویق عمل هماهنگ، بحث به‌موقع و تبادل اطلاعات در میان نمایندگان در مورد مسائل مهم مربوط به توسعه بین‌المللی، مسائل مالی و از میان بردن فقر.

- مشارکت: انجام ابتکاراتی برای همکاری و تشویق مشارکت در میان نمایندگان و سیاستگذاران، جامعه دانشگاهی، بخش تجارت و سازمان‌های غیردولتی در مورد مسائل توسعه‌ای.

- مرور پیشرفت: حمایت از توسعه سازوکارها و تدابیری در پارلمان‌ها به‌منظور کنترل دموکراتیک و مؤثر همیاری‌های توسعه‌ای در تمام مراحل.

PNOWB در سطح ملی و بین‌المللی فعالیت‌های متعددی انجام می‌دهد. این شبکه لااقل سالی یک‌بار، کنفرانس بین‌المللی مهمی تشکیل می‌دهد، درحالی که مجامع منطقه‌ای شبکه (مجمع آفریقای شمالی، مجمع هند و مجمع خاورمیانه) مأموریت PNOWB در افزایش پاسخگویی و شفافیت در توسعه بین‌الملل را به پیش می‌برند و همزمان دستورکارهای منطقه‌ای خود را هم مدنظر قرار دارند.

PNOWB همچنین در تسهیل مسافرت‌های علمی نمایندگان از کشورهای تأمین‌کننده هزینه سفر به‌منظور دیدن پروژه‌های در دست انجام در کشورهای درحال توسعه تلاش می‌کند. در عین حال، این شبکه سفرهایی را برای نمایندگان کشورهای درحال توسعه به پارلمان کشورهای دموکراتیک‌تر، سازماندهی می‌کند. این سازمان همچنین در ارائه مشاوره به بانک جهانی و دیگر نهادهای مالی بین‌المللی در مورد پروژه‌ها و فعالیت‌های پژوهشی مربوطشان، فعال است. بالاخره اعضای PNOWB به گروه‌های کاری (مانند گروه‌کاری ایدز و گروه‌کاری تجاری) نیز وقت زیادی اختصاص می‌دهند.



درس‌هایی که آموختیم

بر مبنای مطالعه شبکه‌های دیگر، تجربیات بنیانگذاران PNOWB و GOPAC و نیز پژوهش که توسط انستیتو بین‌المللی توسعه پایدار^۱ انجام شده است، ۹ اصل هادی درخصوص شبکه‌های پارلمانی می‌توان برشمرد که عبارتند از:

۱. **تمرکز:** تعمیق تبادل اطلاعات و تحلیل در یک حوزه، نمایندگان را قادر می‌سازد که نقش مؤثرتری ایفا کنند تا اینکه صرفاً به تبادل سطحی اطلاعات در مورد موضوعات متعدد بپردازند. یک شبکه متمرکز و تخصصی که به دسترسی به اهداف مشهود و خاص متعهد شده است به احتمال زیاد اعضای را جذب خواهد کرد که به انجام اقدامات و حصول نتیجه متعهد و علاقه‌مند باشند.

۲. **رهبری:** برقراری شبکه‌های مؤثر، نیازمند فردی است که بتواند یک گروه هسته‌ای را جذب کند تا بتوانند به شبکه جهت دهند و شبکه قوی از نمایندگان را به خود جلب کنند. رهبری، توانایی تعریف یک چشم‌انداز مشترک و نیز کمک به همکاران در جهت نیل به آن چشم‌انداز به صورت مؤثر و به گونه‌ای است که همه اعضا در آن سهم باشند. بدون چنین رهبری، شبکه احتمالاً تنها پس از چند تبادل آغازین، اندک‌اندک دچار زوال و نابودی می‌شود.

۳. **نتایج:** درحالی که بررسی‌های دقیق و نیز تدوین قطعنامه‌های مفصل و فصیح خود می‌تواند فعالیت‌های رضایت‌بخشی برای شبکه‌ها باشد، اما حصول نتایج عملی، یعنی اموری که زندگی مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهند، برانگیزاننده قوی‌تری است.

۴. **دسترسی به حمایت مناسب:** شبکه‌های نمایندگان در صورتی می‌توانند به نتایج خوب نائل شوند که به خدمات دبیرخانه‌ای مؤثر و خدمات تخصصی خبرگان دسترسی داشته باشند. به خدمات تخصصی خبرگان از آن‌رو نیاز است که اطمینان حاصل شود رهبری سیاسی به تخصص لازم در حوزه خط‌مشی مربوطه دسترسی دارد. خدمات دبیرخانه‌ای، خدماتی هستند که از یک‌سو بررسی‌ها و مشاوره و تصمیم‌گیری مؤثر و از سوی دیگر اجرای مؤثر را تضمین می‌کنند. همچنین برای ساختن و حفظ شبکه به مهارت‌های مدیریت سازمانی نیاز است، زیرا هر شبکه نیازمند ساختار، طرح کار و ضرب‌الاجل است.

۵. **اتحاد:** هدف هر شبکه پارلمانی که به خط‌مشی‌ها می‌پردازد احتمالاً مکمل اهداف دیگر سازمان‌هاست. ایجاد اتحاد، این سازمان‌ها باعث می‌شود که منابع تقویت شوند، مهمتر آنکه امکانات توسعه یابد.

۶. **مشاوره الکترونیک:** درحالی که مشاوره از طریق شبکه‌های تکنولوژی اطلاعات هنوز جایگزین مشاوره رودررو نشده است، اما مکمل مهمی است و زمان و هزینه سفر را کاهش می‌دهد. همچنین استفاده از تکنولوژی اطلاعاتی زمان و هزینه دسترسی در طراحی برنامه‌ها، محصولات

1. www.iisd.org



مکتوب و بیانیه‌ها را کاهش می‌دهد.

۷. انستیتوی بین‌المللی توسعه پایدار پیشنهاد می‌کند که به‌هنگام انجام ارتباطات و مشاوره الکترونیک از طریق ارتباطات آنلاین، موارد زیر را مدنظر قرار دهیم: برنامه زمانی طولانی‌تر وقتی با زبانی کار می‌کنید که تمام شرکت‌کنندگان در استفاده از آن راحت نیستند، تعطیلات و فصل‌های هر منطقه و نیز استفاده از تله کنفرانس برای افزودن بر غنای اطلاعاتی که روابط قوی‌تری را در هسته شبکه حفظ می‌کند.

۸. منابع: داشتن منابع چندگانه خطر تبدیل شدن به عامل دستیابی به منابع یک سازمان دیگر را کاهش می‌دهد. سرمایه‌گذاری پایدار به سازمان این آسودگی را می‌دهد که منابع کمتری را به جستجو سرمایه اختصاص دهد. از سوی دیگر، جستجو برای سرمایه‌گذاری می‌تواند در تضمین حساسیت به منافع و علایق فعلی مؤثر باشد.

۹. تداوم: شبکه‌های پارلمانی به دلیل دوره‌های معمولاً کوتاه‌مدت دوره نمایندگی، آسیب‌پذیر هستند. هر یک از عوامل پیش‌گفته نیز می‌تواند در تداوم شبکه مؤثر باشند. وضوح تمرکز (و نتیجه)، مشارکین متعدد و علاقمند، سرمایه‌گذاران متعدد به دسترسی به کارکنان دبیرخانه و کارکنان خبره و نیز دسترسی به تکنولوژی همگی در تضمین تداوم مشارکت در شبکه دخیلند.

شبکه‌های مؤثر پارلمانی: تجربه PNOWB^۱

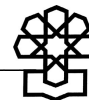
شبکه پارلمانی بانک جهانی به‌منظور پیشبرد نقش نمایندگان در فرآیند توسعه اقتصادی ایجاد شد. ما همچنان معتقدیم که مشارکت تنها زمانی موفقیت‌آمیز خواهد بود که توسعه جامعه مدنی همراه با تولد دوباره یا تقویت نهادهای نمایندگی و در رأس آنها پارلمان باشد.

به‌منظور پیشبرد این برنامه، گروه کوچکی از نمایندگان کشورهای مختلف با هدف ایجاد شبکه‌ای عمل - محور و غیررسمی که بتواند به نمایندگان در مطالعه مسائل مربوط به توسعه کمک کند، گرد هم آمدند. به‌طور خاص، در پی آن بودیم که نوعی بازرسی پارلمانی ایجاد کنیم که عملکرد بانک جهانی و نیز به‌طور فزاینده عملکرد صندوق بین‌المللی پول را تحت نظر بگیرد و بالاخره، مطمئن بودیم که این شبکه، تریبون جدیدی برای گفتگو میان نمایندگان از یک‌سو و میان نمایندگان و جامعه توسعه از سوی دیگر فراهم خواهد آورد.

دو نکته مهم را می‌توان از تجربه PNOWB تا به امروز استنتاج کرد:

- نکته اول: اهمیت مشارکت مؤثر در ایجاد پاسخگویی جمعی در میان نهادهای مالی بین‌المللی

۱. نوشته برت کوندرز، نماینده هلند و رئیس PNOWB.



است. گروه‌های نمایندگان می‌توانند نقش مهمی در سیاست‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی ایفا کنند و بنابراین از ظرفیت خود برای روبرو شدن با دولت‌ها و دیگر نهادها و نظام حکمرانی جهانی بهره گیرند. نمایندگان از طریق مجمع‌های منطقه‌ای PNOWB به صورت شفاف و مستقل وارد مباحثات و گفتگوهای سازنده‌ای شده‌اند.

- نکته دوم: نشانه گرفتن اهداف ملموس، عینی و عمل - بنیاد است. اگر چه PNOWB به میزان قابل ملاحظه‌ای رشد کرده است، اما همچنان ماهیت شبکه‌ای خود را حفظ کرده است. ما به جای کپی کردن کارهای مجامع پارلمانی بزرگ‌تر، تلاش کرده‌ایم از طریق متمرکز شدن بر برنامه‌های توسعه‌ای خاص از طریق برنامه‌های عمل - بنیاد، کار آنها را تکمیل کنیم، برای مثال؛ PNOWB، گروه‌های کاری درخصوص مسائل خاص مانند تجارت یا ایدز دارد که در آن نمایندگان را با پزشکان گردهم می‌آورد تا جدیدترین مسائل را به بحث بگذارند و دریابند که صدای نمایندگان چگونه می‌تواند بیشترین تأثیر ممکن را داشته باشد. ما همچنین می‌کوشیم که این بحث‌ها را در سطح مربوطه‌شان بررسی کنیم و این کار را از طریق مجمع‌های PNOWB در خاورمیانه، ژاپن، آفریقای جنوبی و هند انجام می‌دهیم.

با گذشت چهار سال، توانسته‌ایم شبکه‌ای از حدود هشتصد نماینده در یکصد و هشتاد و یک کشور بسازیم. برنامه‌هایی که ما مبتکر آنها بوده‌ایم، موفق بوده‌اند، چرا که برنامه‌ها ما را به پیش می‌برند و در عین حال برای اعضای ما موقعیت‌های عینی ایجاد می‌کنند که بتوانند از ظرفیت‌هایشان در حل این مسائل استفاده کنند. امیدواریم به مدد مشارکت و اتخاذ رویکرد ملموس، توانسته باشیم تغییری ایجاد کنیم.

پیوست‌ها

پیوست ۱. دفتر مبارزه با فساد در مالاوی

[این مطالعه موردی که توسط «لوئیس چیمانگو»، نماینده پارلمان مالاوی ارسال شده است، نمونه‌ای از این واقعیت است که تلاش نمایندگان بر علیه فساد بدون لحاظ کردن و همکاری با دیگر بازیگران و عوامل عرصه، موفقیت‌آمیز نخواهد بود].

فساد، دشمن توسعه است. هر جا با تقلب و فساد به درستی مقابله نشود، تلاش در جهت توسعه دچار وقفه می‌شود. دفتر مبارزه با فساد مالاوی بازیگر مهمی در فرآیند مبارزه با فساد است. این دفتر، ابتکاری را طراحی کرده است که برنامه منحصر به فردی برای گسترش اصلاحات در مالاوی است. این دفتر برای این کار دست همکاری به سوی تعدادی از نهادهای مهم دولتی و خصوصی دراز کرده است.



ساختار پاسخگویی

به منظور برخورد مؤثر با مشکل فساد و تقلب در نهادهای دولتی، این دفتر در تبلیغ لزوم تأسیس ساختار پاسخگویی در درون نهادها فعالیت می‌کند. این دفتر معتقد است که مبارزه با فساد و تقلب باید به رویه غالب تمام نهادهای دولتی و برنامه‌هایی تبدیل شود که فقرا را مدنظر قرار دارند (به همان ترتیب که چنین تأکیدی در برنامه‌های مبارزه با ایدز و برنامه‌های جنسیتی دیده می‌شود). در سطح فردی، این دفتر تلاش می‌کند اطمینان حاصل کند که تمام ناظران:

- مسئولیت‌های خود را به صورت واضح تعریف کنند تا از همپوشی وظایف با دیگر مدیران اجتناب شود.

- گستره‌ای را مشخص کنند که بتوانند به درستی آن را نظارت و رهبری کنند.

- مسئولیت‌های هر یک از کارکنان را به دقت تعریف کنند؛ به گونه‌ای که هر یک حوزه مربوط و نیز روابط متقابل جایگاه خود با دیگر کارکنان سازمان را به درستی درک کند.

- مسئولیت و اختیارات هر جایگاه را به وضوح تعریف کنند تا هر یک از کارکنان از قلمرو کافی برای تصمیم‌گیری در مورد مسائل داخل در حوزه صلاحیت‌شان برخوردار باشند.

- نظام ارتباطی ایجاد کنند که جریان آزاد اطلاعات، دانش و دستورالعمل‌ها از بالا به پایین و از پایین به بالا را مقدور کند.

- سیستمی ایجاد کنند که به روز بودن اطلاعاتی را که از بالا به پایین یا از پایین به بالا یا به صورت افقی در سازمان در جریان است، کنترل کند.

- به کارکنان در مورد کنترل‌های خارجی آموزش دهند و با آنها به بحث بنشینند و مطمئن شوند که از قوانین، رویه‌ها و دستورالعمل‌های دولتی تخطی نمی‌کنند.

- به طور پیوسته دستورالعمل‌های عملیاتی و راهکارها را مرور و به روز کنند تا از ارتباط و اهمیت آنها کم نشود.

در سطح جمعی، این دفتر در تشویق ضرورت موارد زیر به صورت فعال عمل می‌کند:

- معرفی شیوه‌نامه برای باارزش شون کار،

- پیروی از استانداردهای عملکرد،

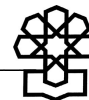
- معرفی و پایبندی به قانون رهبری،

- ترویج فرهنگ مبتنی بر ارزش‌ها در بخش خدمات عمومی،

- هدف تعالی حداکثری،

- حرکت جهت نیل به پاسخگویی.

این دفتر معتقد است که ترویج و دستیابی به این سطح از پاسخگویی:



- این اطمینان را به دست می‌دهد که مدیر، مسئول اعمال و قصور زیردستان خود است،
- این اطمینان را می‌دهد که مدیر عملکرد خود و زیردستانش را با اهداف و مقاصد سازمان هماهنگ و مقایسه می‌کند،
- به تنظیم برنامه‌هایی که کمک می‌کند برای دستیابی به آن اهداف و مقاصد لازم است. مدیر از طریق تنظیم کنترل‌ها و استانداردهای لازم برای پاسخگویی، اطمینان حاصل می‌کند که هر یک از کارکنان تا حداکثر ظرفیت خود عمل می‌کند و در فرآیند تصمیم‌گیری مشارکت می‌کند و به این ترتیب به مجموعه اهداف و مقاصد نائل می‌شود،
- به تعیین زودهنگام مشکلات بالقوه کمک می‌کند،
- به کنترل منابع - چه منابع انسانی و چه منابع مادی - توسط مدیریت کمک می‌کند،
- به تشخیص سریع کار خوب از بد در تمام سطوح کمک می‌کند،
- به ایجاد حس انضباط فردی در کارکنان کمک می‌کند،
- فضای لازم برای مرور سریع خط‌مشی‌ها، فرآیندها و شیوه انجام امور را در سازمان فراهم می‌کند،
- و مهمتر از همه، به پایان دادن به جرم کمک می‌کند.

ویژگی‌های سازمانی که مدیران باید با آنها روبرو شوند

- این دفتر از طریق فرآیندها و آموزش مشاوره‌ای نشان می‌دهد مسائلی وجود دارند که مدیران و ناظران باید به آنها بپردازند. این مسائل عبارتند از:
- قوانین اجرا نشده یا قوانین غیرقابل اجرا:
- هر نهادی ممکن است قوانین و مقرراتی داشته باشد که به قدری کهنه و منسوخ شده‌اند که دیگر کارکردی ندارند. ممکن است نیروی انسانی کافی برای اجرای قوانین وجود نداشته باشد که این خود می‌تواند منجر بدان شود که کارکنان رده پایین‌تر قوانین را به نفع خود تفسیر کنند.
- خط‌مشی‌های منسوخ یا خط‌مشی‌هایی که ناکافی و مبهم هستند:
- وقتی هیچ‌کس با اطمینان نمی‌داند که خط‌مشی نهاد چیست، این امکان به وجود می‌آید که کارکنان شرایط را مطابق میلشان تفسیر کنند که غالباً با قصد مجرمانه انجام می‌شود.
- دستورالعمل‌های ناکافی یا بیش از حد جزئی:
- دستورالعمل‌های ناکافی به کارکنانی که در جایگاه تصمیم‌گیری بالاتر از حد شایستگی خود قرار گرفته‌اند، اجازه اعمال نظر می‌دهد، درحالی که دستورالعمل‌های بیش از حد جزئی، ابتکار عمل را سرکوب می‌کند و بنابراین موجب تأخیر می‌شود و موقعیت وقوع جرم ایجاد می‌کند.



- رویه‌های غیرضروری:

با تغییر شرایط، برخی رفتارها و فرآیندها، زائد می‌شوند. این امر موجب تأخیر و باعث می‌شود موقعیت فساد از طریق سبقت گرفتن از رویه‌ها، سالم، رشد کند.

- نظارت ناکافی:

اگر نظارت کمی بر نحوه اجرای صحیح دستورالعمل‌ها و فرآیندها وجود داشته باشد، حتی بهترین خط‌مشی‌ها عقیم می‌ماند.

- تبلیغات ناکافی:

جهل، میدان مساعدی برای رشد فساد است و تبلیغات ناکافی خط‌مشی‌ها و رویه‌های نهاد، یک دلیل عمده فساد و جرم است.

دفتر مبارزه با فساد، کارگاه‌های آموزش برنامه پاسخگویی مدیریتی (MAWS) تدارک دیده است که در جذب نهادهای دولتی و خصوصی، منحصر به فرد موفق بوده است. این کارگاه‌ها که حکمران خوب و منسجم را ترویج می‌کنند هر ماه تشکیل می‌شوند و طی سه سال آینده، ۳۶ کارگاه با شرکت نهادهای مهمی چون پارلمان تشکیل خواهد شد.

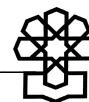
دفتر مبارزه با فساد، عامل مهمی در مبارزه با فساد است و بنابراین در کاهش فقر در مالاوی سهم بسزایی دارد. البته این دفتر نمی‌تواند به تنهایی به جنگ با فساد برخیزد و باید با دیگر نهادهای مهم و نیز با افرادی که قادر و مایل به فهم تمام فرآیند هستند یک ائتلاف بزرگ تشکیل دهد. دفتر مبارزه با فساد به دنبال آن است که در خط مقدم این فرآیند باشد، اما موفقیت آن به عملکرد مجموعه وسیعی از عاملان بستگی دارد که البته شامل دخالت جامعه مدنی و رسانه‌ها نیز است.

پیوست ۲. مورد APNAC کنیا

ائتلاف‌ها: ارزش مبارزه دسته‌جمعی با فساد

[تلاش‌ها در جهت مبارزه با فساد همواره چه از سوی مدافعان و چه از سوی دریافت‌کنندگان آنها با شور و حرارت مورد استقبال قرار نمی‌گیرند. با وجود این، وقتی حرکتی از سوی گروهی از مردم انجام شود که به طبقات متنوع اجتماع تعلق دارند و با شور و اشتیاق مسئله فساد را بررسی می‌کنند، اشتیاق و هیجان تازه‌ای تولید می‌شود. چنین اتفاقی از سال ۲۰۰۱ در کنیا روی داده است. این مقاله به بررسی نمونه موفق ائتلاف مبارزه با فساد کنیا (KACC) می‌پردازد.]

ائتلاف مبارزه با فساد کنیا، نخستین بار در جریان دهمین کنفرانس بین‌المللی مبارزه با فساد شکل گرفت که در شهر پراگ در جمهوری چک برگزار شد. سازمان بین‌المللی شفافیت، شاخه کنیا، در پی تسهیل مشارکت فراگروهی در کنفرانس بین‌المللی مبارزه با فساد (IACC) و ایجاد و حضور



یک استراتژی مشترک مبارزه با فساد برای کشور کنیا در اجلاس پراگ بود.

شاخه کنیایی بین‌المللی شفافیت، هیئتی متشکل از ۳۳ کنیایی به این اجلاس فرستاد. از این تعداد، ده نفر در مقام دولتی از جانب دولت کنیا فرستاده شده بودند که شامل دادستان کل، رئیس واحد مبارزه با فساد پلیس، مدیر بخش تعقیبات کیفری و مدیران ارشد وزارت امور خارجه و مسئول درآمدهای دولت کنیا می‌شد. همچنین هفت نماینده که اعضای شبکه مبارزه با فساد نمایندگان آفریقا (APNAC- Kenya) بودند نیز در این کنفرانس شرکت داشتند این گروه عمدتاً متشکل از کمیته منتخب پیشین پارلمان برای مبارزه با فساد می‌شد.

هیئت کنیایی که در دهمین کنفرانس جهانی مبارزه با فساد شرکت کردند، تصمیم گرفتند که «ائتلاف مبارزه با فساد کنیا» را به‌منظور مبارزه ملموس‌تر با فساد، در بازگشت به کنیا تشکیل دهند.

شاید تنها انتقادی که می‌شود به تلاش‌های مبارزه با فساد در گذشته وارد کرد این باشد که این تلاش‌ها یک‌جانبه و قطبی بوده‌اند. «یک‌جانبه» به این معنا که فرآیند ایجاد نهادهای مبارزه با فساد معمولاً تصمیمی بوده است که قوه مجریه اتخاذ می‌کرده است، آن هم غالباً در پاسخ به انتقاداتی که به رویکرد دولت و تساهل در مقابل فساد وارده می‌شده است. «قطبی» به این معنا که مقابله و اتهام فقدان حسن‌نیت معمولاً پیشینه‌ای بود که این نهادها با توجه به آن بنیان نهاده می‌شدند و کار می‌کردند. بنابراین عجیب نبود که وقتی مجمع مبارزه با فساد کنیا مغایر با قانون اساسی قلمداد شد، کسی تعجب نکرد.

پس از آنکه مبارزه با فساد کنیا در دسامبر سال ۲۰۰۰، مغایر با قانون اساسی تشخیص داده شد، طبیعی بود که تصور شود کنیا به نقطه صفر برگشته است و تمام آنچه را با زحمت طی ۳ سال تلاش در راه مبارزه با فساد به‌دست آورده بود، از دست داده است. شرایط وقتی بدتر شد که رئیس‌جمهور شخصاً اصلاحیه قانون اساسی را به رأی گذاشت که خواهان تحکیم جایگاه مجمع مبارزه با فساد کنیا بود. این اصلاحیه که برای تصویب شدن نیازمند یک‌صد و چهل و پنج رأی بود، نتوانست از حمایت لازم برخوردار شود و گویی یک‌بار کنیا به نقطه اولش بازگشت.

پس از شکست اصلاحیه قانون اساسی، دادستان کل کنیا اعلام کرد که درهای دفترش برای هر نوع گفتمان و انتقاد سازنده که بتواند این پروسه را به جلو ببرد، باز است. ائتلاف مبارزه با فساد کنیا که توسط شبکه نمایندگان آفریقایی، شاخه کنیا، هدایت می‌شد و شاخه کنیایی سازمان بین‌المللی شفافیت آن را یاری می‌کرد، از این فرصت استفاده کرد.

نمایندگان اپوزیسیون و متعاقب آن نمایندگان حزب حاکم، به نشان تعهد و تمایل به گذر از این بن‌بست قانونی، تحت حمایت شاخه کنیایی APNAC دور هم جمع شدند تا در مقابل قانونگذاری صورت گرفته، موضعی اتخاذ کنند.



ائتلاف بر سر عقیده خود پافشاری کرد و به کمک مشاوران، قانونی را طراحی کرد که اگر دولت پیشنهاد مطرح شده را می‌پذیرفت، آن قانون از حمایت حداقلی برخوردار بود. دادستان کل سپس درهای اتاق کار خود را باز گذاشت و کارمند امور مهاجران دفتر خود را برای همکاری حقوقی با ائتلاف در خدمت آن قرار داد. فرم نهایی قانونی که برای تأسیس کمیسیون مبارزه با فساد کنیا پیشنهاد شد، از تأیید ائتلاف برخوردار شد و این نتیجه همکاری طولانی و مثمرتر با دادستان کل بود.

شکی وجود ندارد که فصل مهم و بی‌سابقه‌ای در تلاش برای مبارزه با فساد آغاز شده است که توسط ائتلاف مبارزه با فساد کنیا هدایت می‌شود و با همکاری دادستان کل صورت می‌گیرد. این تغییر الگوی مداخله همچنان پرورش داده می‌شود؛ حمایت می‌شود و هر جا که ممکن باشد به دیگر موارد قانونگذاری صادر خواهد شد و ائتلاف به مبارزه ادامه می‌دهد.

منابع و مآخذ

Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook August 2005.



شماره مسلسل: ۹۹۶۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مبارزه با فساد: کتاب راهنمای نمایندگان مجلس

نام دفتر: مطالعات حقوقی (گروه مبارزه با مفاسد اقتصادی)

مترجمان: فاطمه یوسفی راد و ابراهیم یوسفی راد

ناظر علمی: حسن وکیلان

مقتاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: ———

ویراستار ادبی: ———

واژه‌های کلیدی: ———

تاریخ انتشار: ۱۳۸۸/۹/۴