



WORLD POLITICS

Print Issn: 2383-0123

Online Issn: 2538-4899

Homepage: <https://interpolitics.guilan.ac.ir/>

Fighting against Administrative Corruption in the Kurdistan Region of Iraq from the Perspective of Good Governance

Marivan Johar Mohammad ¹, Ebad Rouhi*², Haneh Farkish, ³

1. PhD student, Department of Public Law, Research Sciences Unit, Islamic Azad University, Tehran, Iran E-mail: marivanjohar1403@gmail.com
2. *Corresponding Author*, Assistant Professor, Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran E-mail: ibadruhi@gmail.com
3. Assistant Professor, Department of Law, Sanandaj Branch, Islamic Azad University, Sanandaj, Iran. E-mail: hanefarkish@gmail.com

Article Info

Article Type:

Reserch Article

Keywords:

Corruption,
Good Ruling,
Anti-Corruption Policy
Kurdistan Region.

Article history:

Received September 17,
2023

Received in revised form
December 6, 2023

Accepted December 18,
2023

Online Published
December 20, 2023

ABSTRACT

In the society and government of the Kurdistan Region, like other societies of the third world, today it is immersed in many issues and problems; Looking at the challenges and damages faced by the society and the government in this region, the first concept that comes to mind is administrative corruption. The examination of Kurdistan Region policies in the field of administrative corruption lacks specific policies; This problem has caused the set of government measures and policies in the fight against administrative corruption to be unsuccessful. Therefore, the leading research with a descriptive-analytical method with the aim of identifying policies to fight against administrative corruption in the Kurdistan region from the perspective of good governance tries to answer the question that the policies to fight against administrative corruption in the Kurdistan region according to the indicators of good governance What damage does it have? The results show that in the Kurdistan Region of Iraq, due to the indicators of good governance, such as the participation of civil society and the private sector in policy making, accountability, transparency and efficiency of the government, the fight against administrative corruption has not been successful.

Cite this Article: Johar Mohammad, M., Rouhi, E., & Farkish, H. (2023). Fighting against administrative corruption in the Kurdistan Region of Iraq from the perspective of good governance. *World Politics*, 12(3), 247-274 doi: 10.22124/wp.2024.27842.3362



© Author(s)

Publisher: University of Gilan

DOI: 10.22124/wp.2024.27842.3362

1. Introduction

The Kurdistan region, like the ruling system in Baghdad, is heavily dependent on oil and has sunk into the same abyss that has sunk all political systems relying on "black gold". The oil reserves of the region are equivalent to one third of the total oil reserves of Iraq. Currently, the most important problem that the Kurdistan regional government is dealing with is economic corruption in this region. The regional government has always insisted on external and imposed factors in the developments of Iraq, the region and the world in the emergence of this situation. Meanwhile, economic experts consider incorrect and indiscriminate investment, rent-seeking, the large size of the government and reliance on the oil economy to be the main factors of the current crisis. Kurdistan Region has not been able to realize good governance indicators due to various political, economic and cultural reasons. International indicators related to administrative corruption and public administration show that although the policies to fight administrative corruption in the Kurdistan region have not brought the expected results. Therefore, in the present article, while examining anti-corruption policies in the Kurdistan Region, using the indicators of good governance, it is discussed and investigated for the policy of fighting against administrative corruption in the Kurdistan Region.

2. Theoretical Framework

The conceptual approach used in this article deals with the concept of good governance. Good governance requires an institutional environment in which citizens can interact with each other and with government administrative organizations. The capacity of this institutional environment for development is important because it helps determine the results of economic policies that have been approved by the government. While many governments have accepted the reform framework for development, the results have been very different among countries. These differences have many factors, one of the most important of which is the quality of governance in countries, and in other words, the ability of governments to effectively implement the policies they have chosen. Therefore, when governance standards are weak, choosing the right policies by itself cannot be sufficient for development success. According to the World Bank, governance guarantees policies that have positive effects. In fact, governance is related to behavioral norms that ensure governments deliver to their citizens what they promised..

3. Methodology

The research method in this article is a descriptive analytical method through which the effect of bad governance and a bad institutional environment on administrative corruption in the autonomous region of Iraqi Kurdistan investigated.

4. Results & Discussion

In the Kurdistan region of Iraq, after the historical revolution of the Kurdish nation in the spring of 1991, despite all the achievements such as independence and freedom, there are many problems in terms of governance and management, which are related to internal and external factors, and one of the internal factors is It is corruption. There is a general consensus about corruption in the Kurdistan region

that people and political parties have admitted to this fact. But its volume, type and impact have not yet been fully determined.

5. Conclusions & Suggestions

The ineffectiveness of government institutions due to reduced capacity, excessive politicization and corruption of bureaucracy and political officials has weakened the economic, social and political development of the Kurdistan region. In addition, the failure of the government institutions of the Kurdistan Region in supporting the welfare of citizens, providing appropriate social services and promoting the rule of law has challenged the legitimacy and stability of the government. The experience of the Kurdistan Region shows that preventing corruption and preventing its spread has a more important role than fighting corruption. The United Nations Office against Corruption and Crime believes that in order to prevent corruption, there is a need for conditions, including the transparency of the political and administrative system, which is provided through access to information and healthy media activity. The existence of the political will to design, implement and stabilize the necessary measures to eliminate corrupt behaviors, the institutional capacity to guarantee the practical implementation of political commitments are other elements. Deterrence does not only mean conventional prosecution and punishment, but administrative, disciplinary, financial and economic deterrence is another important factor in the fight against corruption. It seems necessary to involve all the main stakeholders including the civil society in this field. Various measures to fight corruption in the Kurdistan region in the last decade have not led anywhere. According to the analysis provided by the document of the National Strategy for Combating Administrative Corruption in this country, the reason for this lack of success is two things: firstly, the political will and support necessary to deal with each case is quickly weakened, and secondly, the policy recommendations with a The specified program is not supported for execution. Some of the necessary reforms of the administrative system in the Kurdistan Region are as follows: Greater accountability, which requires the strengthening of internal and external accountability mechanisms to deal with widespread corruption within the bureaucracy. Increasing efficiency and transparency, which requires improving efficiency and transparency by replacing manual processes with automated processes and rationalizing old and outdated laws, procedures and regulations. Reforming the status of employees, which requires the promotion of equal opportunities and specialized advancement in civil services through training and upgrading the position of administrative staff.

سیاست جهانی

شاپا چاپی: ۲۳۸۳-۰۱۳۳
شاپا الکترونیکی: ۴۸۹۹-۴۵۳۸

Homepage: <https://interpolitics.guilan.ac.ir/>

مبارزه با فساد اداری در اقلیم کردستان عراق از منظر حکمرانی خوب

مهریوان جوهر محمد^۱، عباد روحی^{۲*}، هانه فرکیش^۳

۱. دانشجوی دکتری، گروه حقوق عمومی، واحد علوم تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. رایانامه: marivanjohar1403@gmail.com

۲. نویسنده مسئول، استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران. رایانامه: ibadruhi@gmail.com

۳. استادیار گروه حقوق، واحد سنندج، دانشگاه آزاد اسلامی، سنندج، ایران. رایانامه: hanefarkish@gmail.com

چکیده	درباره مقاله
<p>در جامعه و دولت اقلیم کردستان همانند جوامع دیگر جهان سوم امروزه در مسائل و مشکلات زیادی غوطه ور است؛ نگاه به چالش‌ها و آسیب‌های پیش روی جامعه و دولت در این منطقه اولین مفهومی را که به ذهن متبادر می‌کند فساد اداری است. بررسی سیاست‌های اقلیم کردستان در زمینه فساد اداری فاقد سیاستگذاری مشخص است؛ این مساله باعث شده مجموعه اقدامات و سیاست‌های دولتی در مبارزه با فساد اداری با موفقیت لازم همراه نباشد. از این رو پژوهش پیشرو با روش توصیفی - تحلیلی با هدف شناسایی سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در اقلیم کردستان از منظر حکمرانی خوب سعی دارد به این سؤال پاسخ دهد که سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در اقلیم کردستان با توجه به شاخص‌های حکمرانی خوب دارای چه آسیب‌هایی است؟ نتایج مشارکت جامعه مدنی و بخش خصوصی در سیاستگذاری‌ها، پاسخگویی، شفافیت و کارآمدی دولت مبارزه با فساد اداری موفق نبوده است.</p>	<p>نوع مقاله: مقاله پژوهشی</p> <p>کلیدواژه‌ها: فساد اداری، حکمرانی خوب، سیاستگذاری مبارزه با فساد، اقلیم کردستان.</p> <p>تاریخچه مقاله تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۶/۲۶ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۲/۰۹/۱۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۲/۰۹/۲۷ تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۰۹/۲۹</p>

استناد به این مقاله: جوهر محمد، مه ریوان، روحی، عباد، & فرکیش، هانه. (۱۴۰۲). مبارزه با فساد اداری در اقلیم کردستان عراق از منظر

حکمرانی خوب. *سیاست جهانی*، ۱۲(۳)، ۲۴۷-۲۷۴. doi: 10.22124/wp.2024.27842.3362

© نویسنده(گان)

ناشر: دانشگاه گیلان



فساد مساله ای پیچیده، چند بعدی و فراملی و یکی از مهمترین مشکلات بسیاری از جوامع در حال توسعه است. به دلیل پیچیدگی این پدیده، تبیین آن نیازمند ساده سازی و تفکیک ابعاد مختلف آن است. به همین دلیل، فساد به گونه های مختلفی همچون فساد سیاسی، فساد اقتصادی و فساد اداری تقسیم شده است. فساد اداری که در تعریفی ساده نقض مکرر قوانین و مقررات اداری محسوب می شود یکی از مشکلات مهم بسیاری از کشورها محسوب می شود و اقدامات مختلفی برای کاهش آن از سوی دولت ها صورت گرفته است. واقعیت این است که فساد اداری، منابع ملی کشور را تضييع و روند اجرای برنامه های توسعه را با موانع جدی مواجه می کند به همین دلیل تدوین، تصویب و اجرای سیاست های موثر جهت کنترل آن ضرورتی انکارناپذیر است. پیش نیاز این کار داشتن الگوی مناسبی که بتواند ابعاد مختلف مساله فساد اداری را شناسایی کرده و راه اقدامات بعدی را هموار سازد. بررسی علل عدم موفقیت سیاست های پیشین نیز نشان از فقدان وجود الگوی مناسب در فرایند سیاست گذاری مبارزه با فساد اداری دارد. الگوهای مختلفی برای کنترل و مبارزه با فساد اداری توسط دانشمندان علوم اداری و نهادهای بین المللی ارائه شده است که حکمرانی خوب¹ یکی از الگوهای متاخر در این زمینه است. این الگو که توسط کارشناسان نهادهای بین المللی همچون بانک جهانی طراحی شده است وجود برخی نقاط ضعف همچون دولت بزرگ، عدم مشارکت نهادهای مدنی و ضعف بخش خصوصی را در زمره مهمترین عوامل بروز فساد و عدم توسعه کشورها قلمداد می کند. تاکید اصلی این الگو بر همکاری و مشارکت دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در مراحل مختلف سیاستگذاری است. بر این اساس شاخص هایی همچون شفافیت، مشارکت، پاسخگویی، مسئولیت پذیری، کارآمدی و اثربخشی دولت زمینه لازم برای کنترل فساد اداری را فراهم می کند. تجربه کشورهای مختلف نشان می دهد دولت هایی که توانسته اند خود را به شاخص های حکمرانی خوب نزدیکتر کنند در کنترل فساد اداری موفق بوده اند. در واقع بین حکمرانی خوب و کنترل فساد اداری رابطه مستقیمی وجود دارد. با این حال موانع زیادی پیش روی طراحی و اجرای سیاست ها بر اساس شاخص های حکمرانی خوب وجود دارد. تحقق حکمرانی خوب مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی با دولتی و نهادهای جامعه مدنی است که بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تاکید می کند و به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی

¹ Good governance

در مدیریت و اداره امور عمومی، می‌تواند به سازگاری منافع و رفع تعارض‌ها منجر شود. به این ترتیب، از منظر حکمرانی، حکومت به عنوان یک نهاد و یا مجموعه‌ای از نهادها نگریسته می‌شود و تنها یکی از چندین بازیگر اصلی در اجتماع است و زمانی که حکومت قادر به انجام کاری نباشد، سایر عاملان و بازیگران، ممکن است وارد عمل شوند و آن را انجام می‌دهند. قطعنامه کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد به صورت آشکار، حکمرانی خوب را در پیوند با بستر محیطی می‌داند که رو به سوی بهره‌مندی از حقوق بشر و رشد و توسعه انسانی پایدار دارد. برای ایجاد امنیت در حکمرانی خوب بین کشورها، دستاوردهای مشارکتی در توسعه به رسمیت شناخته می‌شود و دستاوردهای تجویزی نامناسب تلقی شده است. با پیوند حکمرانی خوب و توسعه انسانی پایدار، بر اصولی چون مشارکت جویی، پاسخ‌گویی و ارتقای حقوق بشر تاکید می‌گردد و دستورالعمل‌های تجویزی و اجباری برای ایجاد توسعه، مورد نظر نخواهد بود.

اقلیم کردستان همچون نظام حاکم در بغداد به شدت وابسته به نفت است و در همان گرادابی فرورفته است که همه نظام‌های سیاسی متکی بر «طلای سیاه» را در خود فرو کشیده است. ذخایر نفتی اقلیم معادل یک سوم کل ذخایر نفتی عراق است. در حال حاضر مهمترین مشکلی که دولت اقلیم کردستان با آن دست به‌گریبان است، فساد اقتصادی در این منطقه است. حکومت اقلیم همواره بر عوامل بیرونی و تحمیلی در تحولات عراق، منطقه و جهان در بروز این وضعیت اصرار ورزیده است. این در حالی است که کارشناسان اقتصادی، سرمایه‌گذاری نادرست و بی‌رویه، رانت‌خواری، حجیم بودن دولت و تکیه بر اقتصاد نفتی را عوامل اصلی بحران کنونی می‌دانند. اقلیم کردستان به زعم انجام اقدامات متعدد به دلایل مختلف سیاسی، اقتصادی و فرهنگی امکان تحقق شاخص‌های حکمرانی خوب را پیدا نکرده است. شاخص‌های بین‌المللی مربوط به فساد اداری و مدیریت دولتی نشان می‌دهد به‌رغم آنکه سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در اقلیم کردستان نتایج مورد انتظار را به همراه نداشته است. بنابراین در مقاله حاضر ضمن بررسی سیاست‌های ضد فساد اداری در اقلیم کردستان با بهره‌گیری از شاخص‌های حکمرانی خوب، برای سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری در اقلیم کردستان به بحث و بررسی پرداخته می‌شود.

۱. پیشینه تحقیق

در زمینه مساله مورد بررسی این مقاله منابع ارزشمندی موجود است از جمله فائی نژاد و میردادی، (۱۴۰۱) تحقیقی تحت عنوان بررسی عوامل موثر بر فساد اداری در سازمانها و راهکارهای مبارزه با آن

در ایران در کنفرانس بین المللی پژوهش های کاربردی در علوم انسانی، به چاپ رساندند و دریافتند فساد اداری امروزه از جمله جرایم و معضلاتی است که اکثر دولت ها با آن دست و پنجه نرم می کنند. این پدیده با وجود تاثیرات مخربی که بر نظام اداری یک کشور وارد می سازد، می تواند عاملی موثر بر سر راه توسعه کشورها قرار گیرد؛ به همین منظور اکثر نظامات حقوقی راهکارهایی را جهت پیشگیری از فساد و محدود نمودن زمینه های بروز این پدیده نامطلوب پیش بینی نموده اند. با وجود مطالعات و پژوهش های بسیاری که در این حوزه صورت گرفته است، ارائه مفهومی واحد از فساد اداری امری چالش برانگیز است؛ عمده ترین توجیه در خصوص این امر چند وجهی بودن عوامل موثر در بروز این پدیده است. عوامل متفاوت سیاسی، اقتصادی و حتی فرهنگی همگی موثر در بروز این پدیده شوم هستند.

سفیدگر (۱۴۰۱) تحقیقی تحت عنوان بررسی مسائل مربوط به فساد اداری و چگونگی مبارزه با آن در نظام های اداری انجام داد. نتایج تحقیق نشان داد که موقعیت اقتصادی، فرهنگ، ویژگی های فردی و سازمانی، و کیفیت و کمیت قوانین و مقررات به ترتیب به عنوان مهمترین عوامل در فساد اداری تاثیر دارند. همچنین نتایج این بررسی نشان داد که عوامل متعددی شامل افزایش حقوق بخش دولتی، وضع مقررات و قوانین موثر، مطبوعات، آگاهی عمومی نسبت به مقررات و قوانین، سیستم های مالی و کارا، اصلاح ساختار اداری، عدم سیاسی کردن سیستم اداری، و خصوصی سازی می توانند در کنترل و جلوگیری از فساد اداری موثر باشند. نتایج این تحقیق دارای کاربرد های علمی و عملی برای سیاستگذاران و دست اندرکاران و مدیران اجرایی امور سازمان ها است.

سیدعلیخانی (۱۴۰۱) تحقیقی تحت عنوان مطالعه ای بر فساد و بررسی رویکردهای مبارزه با آن در فرایند نظام اداری در اولین کنفرانس بین المللی مطالعات نوین در علوم انسانی، علوم تربیتی، حقوق و مطالعات اجتماعی پرداختند و نتایج تحقیق نشان داد که موقعیت اقتصادی، فرهنگ، ویژگی های فردی و سازمانی، و کیفیت و کمیت قوانین و مقررات به ترتیب به عنوان مهمترین عوامل در فساد اداری تاثیر دارند. همچنین نتایج این بررسی نشان داد که عوامل متعددی شامل افزایش حقوق بخش دولتی، وضع مقررات و قوانین موثر، مطبوعات، آگاهی عمومی نسبت به مقررات و قوانین، سیستم های مالی و کارا، اصلاح ساختار اداری، عدم سیاسی کردن سیستم اداری، و خصوصی سازی می توانند در کنترل و جلوگیری از فساد اداری موثر باشند. نتایج این تحقیق دارای کاربرد های علمی و عملی برای سیاستگذاران و دست اندرکاران و مدیران اجرایی امور سازمانها است.

صفاری فرد و اکبری، (۱۴۰۱) تحقیقی تحت عنوان بررسی فساد اداری در ایران و مقایسه قانون مبارزه با فساد ایران با قانون پیشگیری از فساد سنگاپور در ششمین کنفرانس بین المللی و ملی مدیریت و حقوق به چاپ رساندند در پژوهش حاضر قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ایران با قانون پیشگیری از فساد کشور سنگاپور مقایسه شده است. قانون سنگاپور تفاوت های زیادی با قانون ایران دارد و مهم ترین آن عنوان قوانین می باشد؛ به عنوان مثال در سنگاپور عنوان "قانون پیشگیری از فساد" وضع شده در صورتی که در ایران عنوان "قانون مبارزه با فساد" مطرح است. مهتری آرانی و ملک رئیسی (۱۳۹۹)، تحقیقی تحت عنوان مبارزه با فساد اداری و ارتقاء سلامت در پرتو حکمرانی خوب؛ تأکید بر نقش رسانه اجتماعی در سومین کنفرانس بین المللی مدیریت کسب و کار به چاپ رساندند و دریافتند ابزار رسانه های اجتماعی، عامل تقویت کننده ضلع مدنی رویکرد الگوی حکمران خوب در مبارزه با فساد اداری است.

مهتری آرانی، شاپور صلواتی، ستوده و ارین فر (۱۳۹۷) تحقیقی تحت عنوان رهیافتی برای مبارزه با فساد اداری در نظام حکمرانی خوب مبتنی بر الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت در دوازدهمین دوازدهمین کنگره ملی پیشگامان پیشرفت به چاپ رساندند و دریافتند لگوی اسلامی ایرانی پیشرفت در قالب نظام حکمرانی خوب برای چاره اندیشی این معضل، بایستی رهیابت های مناسبی را تمهید نماید. رهیافت مورد اشاره در اثر حاضر جهت مبارزه با فساد اداری، بهره گیری از نقش و کارکرد رسانه های اجتماعی برای ارتقا مسیولیت پذیری و پاسخگویی در جامعه بوده که متناظر با اهمیت وجه نهاد مدنی در یک نظام حکمرانی خوب است. ویژگی های کارکرد رسانه های اجتماعی برای مبارزه با فساد اداری موجب ایجاد شفافیت، انتشار سریع و آزادانه اخبار و اطلاعات، افزایش قدرت تحلیل و تقویت روحیه انتقادی و توسعه مشارکت های اجتماعی خواهد شد. لذا توجه به رسانه های اجتماعی، راهکاری برای تقویت ضلع نهاد مدنی برای مبارزه فراگیر و همه جانبه و نقطه کانونی تلاش های ضد فساد است.

مرادی و همکاران (۱۳۹۶) تحقیقی تحت عنوان تاثیر شاخص های حکمرانی خوب بر کنترل فساد پرداختند. نتایج تحقیق نشان داد که متغیر کیفیت قوانین و مقررات رابطه مثبت و معنی دار و متغیر کارایی و اثربخشی دولت رابطه منفی و معنی-داری بر کنترل فساد در کشورهای خاورمیانه دارد در حالی که متغیرهای ثبات سیاسی، حاکمیت قانون و حق اظهارنظر و پاسخگویی در کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا تاثیر مثبت و معنی داری بر کنترل فساد دارد. رحمانی و همکاران (۱۳۹۳) تحقیقی تحت عنوان بررسی سیستم پیش بینی کننده استنتاج فازی حکمرانی خوب در مبارزه با فساد اداری پرداختند. نتایج به

دست آمده نشان از آن دارد که شاخص حاکمیت قانون در حکمرانی تاثیر به سزایی در خروجی مدل یعنی کاهش فساد اداری دارد و با افزایش و کاهش آن میزان فساد پیش بینی شده در سازمان افزایش و کاهش می یابد. قلی پور (۱۳۸۴) تحقیقی تحت عنوان تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری انجام داد و الگوی حکمرانی خوب را به عنوان الگویی نوین در جهت کاهش فساد و افزایش سلامت اداری معرفی کرد و به تبیین رابطه بین الگوی یاد شده و فساد اداری پرداخته است. در منابع غیر فارسی سانسروینو^۱ (۲۰۲۱) در پژوهشی به بررسی فساد اداری و قوانین مختلف با آن پرداخته است. این پژوهش تاثیر قوانین خارجی ضد فساد را با استفاده از محیطی مطالعه می کند که از قرار گرفتن متفاوت شرکت های چندملیتی ایالات متحده در حوزه قضایی فراسرزمینی قانون رشوه خواری بریتانیا استفاده می کند. نتایج نشان داد که پس از تصویب قوانین، شرکت های آمریکایی تحت صلاحیت آن، تجارت خود را در کشورهای پرخطر فساد نسبت به همتایان آمریکایی که در معرض خطر قرار نگرفته اند، محدود می کنند. این اثر برای شرکت هایی که ریسک اجرایی و رشوه دهی بیشتری دارند، مشخص تر است و برای مجموعه ای از دارونما و تحلیل های اضافی قوی تر است. این یافته ها نشان می دهد که، برای شرکت های آمریکایی افشا شده، قوانین تصویب شده هزینه های نظارتی خارجی را به طور فزاینده ای برای موارد مرتبط با قانون اقدامات فساد خارجی ایالات متحده معرفی کرده است. این مطالعه اولین مطالعه ای است که شواهد تجربی از تأثیرات قوانین خارجی ضد فساد بر شرکت های آمریکایی ارائه می دهد. این شواهد از فراسرزمینی بودن به عنوان یک عنصر کلیدی از قوانین مؤثر ضد فساد حمایت می کند و نقش آن را در تنظیم شرکت های چند ملیتی در اقتصاد جهانی شده برجسته می کند.

داهی و ترکی^۲ (۲۰۱۸) در پژوهشی به بررسی نقش سازمان ملل متحد و کنوانسیون های ضد فساد در توسعه بخش خصوصی عراق پرداختند. در این تحقیق نقش سازمان ملل متحد و کنوانسیون های عربی برای مبارزه با فساد در توسعه بخش خصوصی عراق را داشتند که در دو بخش تقسیم می شود: بخش اول شامل تعریف مفهوم فساد و راه های مقابله با فساد است. بر اساس کنوانسیون ها و کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد رفتار شود و مبحث دوم، مقررات قانونی جرم انگاری فساد در بخش خصوصی از طریق جرم انگاری دو کنوانسیون از مظاهر فساد اساسی در بخش خصوصی است. عبارتند از: رشوه، اختلاس اموال و تطهیر عواید ناشی از جرم و همچنین مسئولیت اشخاص حقوقی که در اعمال فساد

¹ Sanseverino

² Dahi & Turki

که طبق این کنوانسیون ها ایجاد شده است، دخیل هستند. عبدالله^۱ (۲۰۱۷) در پژوهشی به بررسی قوانین مبارزه با فساد اداری مطابق با قانون سال ۲۰۰۳ پرداخته است. این مقاله نتیجه خواهد گرفت که علیرغم قدرت ظاهری چارچوب مبارزه با فساد، واقعیت داستان بسیار متفاوتی را به ما می گوید. نهادهای متعددی که برای مبارزه با فساد ایجاد شده اند و سیستم پاسخگویی نیز می توانند ابزاری برای محافظت از فساد باشند.

۲. رهیافت مفهومی: مفهوم حکمرانی خوب

فساد اداری مسئله ای است که از دیرباز گریبانگیر دستگاه ها و سازمان ها بوده و هسته اندیشه بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی راتشکیل می داده است. یعنی از زمانی که فعالیت های بشر شکل سازمان یافته و منسجمی به خود گرفته است از همان زمان فساد اداری نیز همچون جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرده است. با آغاز قرن بیست و یکم، ضرورت ایجاد تحول در نظام اداری و انجام اصلاحات ساختاری با وضوح بیشتری نمایان می شود. در نظام اداری ناکارآمد، انواع بی نظمی به صورت اشکال گوناگون ظهور می کنند از جمله پیچیدگی بیش از حد، نارسایی و نقص در قوانین و مقررات و اجرای آنها، بی توجهی نسبت به قوانین و دستورات مقامات و رده های بالا توسط ماموران و رده های مراتب پایین، ضعف نیروی انسانی، سازش کارگزاران دولتی با افراد و گروههای بانفوذ، شالوده های سست و نامتناسب سازمانی، انحصار مشاغل، ضعف سیستم مدیریت و ... که در نهایت این بی نظمی ها و به عبارت دیگر این الگوهای رفتاری به روی هم تاثیر گذاشته و حتی اثر یکدیگر را تشدید می نمایند (Sarkan Jafar Ali, 2020, 12). حکمرانی خوب ابتدا در حوزه اقتصاد مطرح شد اما با استقبال از آن به تدریج به حوزه های علوم سیاسی، مدیریت، حقوق و رسته های علوم اجتماعی نیز تسری یافت. هر چند در مورد شاخص های این نظریه بین دانشمندان اختلاف نظرهایی وجود دارد اما این شاخص ها، معیار خوبی برای طراحی و تدوین سیاست های مبارزه با فساد اداری در کشورهای جهان سوم فراهم می کند (Hayden, 2001: 15). از آنجا که فساد اداری موضوعی است که به طور مستقیم به نوع و فرآیند حکمرانی ارتباط پیدا می کند و علاوه بر این از مشکلات اصلی جوامع در حال توسعه محسوب می شود بررسی سیاست های اقلیم کردستان در این زمینه با برخی از کشورهای در حال توسعه می تواند آسیب های سیاست موجود را نشان دهد و با بهره گیری از آن اثربخشی سیاست های ضد فساد اداری در اقلیم

^۱ Abdullah

کردستان را ارتقاء دهد. جامعه و دولت اقلیم کردستان همانند جوامع دیگر جهان سوم امروزه در مسائل و مشکلات زیادی غوطه ور است؛ نگاه به چالش‌ها و آسیب‌های پیش روی جامعه و دولت در این منطقه اولین مفهومی را که به ذهن متبادر می‌کند فساد اداری است. در اقلیم کردستان عراق بعد از انقلاب تاریخی ملت کورد در بهار سال ۱۹۹۱ میلادی، علیرغم همه دستاوردها مانند استقلال و آزادی اما از لحاظ دولت داری و مدیریت دارای مشکلات فراوان است که این مشکلات مربوط به عوامل داخلی و خارجی است که یکی از عوامل داخلی، فساد است. در مورد فساد در اقلیم کردستان یک اتفاق نظر کلی وجود دارد که مردم و احزاب سیاسی به این واقعیت اعتراف کرده‌اند. اما حجم، نوع و میزان تاثیر آن هنوز به صورت کامل مشخص نشده است.

واقعیت آن است که نظام اداری اقلیم کردستان فاقد کارآمدی و اثربخشی خوب می‌باشد و علاوه بر ایجاد مشکلاتی همچون جذب سرمایه‌گذاری و توسعه اقلیم کردستان که نتیجه آن تشدید تورم و بیکاری است اعتماد مردم به نظام سیاسی را کاهش و در بلند مدت مشروعیت نظام سیاسی زیر برده است؛ متأسفانه پژوهش‌های جامع دربار سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در اقلیم کردستان صورت نگرفته است و اغلب تحقیقات انجام شده به بررسی موردی فساد اداری در یک یا چند دستگاه اجرایی پرداخته‌اند. فقدان انجام مطالعات دربار مبارزه با فساد اداری در اقلیم کردستان و عراق و خلاء وجود الگوی مناسب در این زمینه باعث شده اقدامات انجام شده به هدف نهایی خود که کنترل فساد اداری است، نائل نشوند. از این رو پژوهش حاضر به بعد مبارزه با فساد به عنوان یکی ابعاد توسعه و نیز چرایی محقق نشدن رشد اقتصادی و چگونگی دستیابی به آن پرداخته است. در واقع به زعم رساله‌ی حاضر بیشتر چالش‌های اقلیم کردستان ریشه در ساختارها دارد و برخی نیز ضعف سیاست‌های اداری است؛ لذا با توجه به پارادایم شاخص‌های حکمرانی خوب، سعی شده است که آسیب‌شناسی فساد اداری و مبارزه با آن نیز بررسی و تحلیل شود.

۳. حکمرانی خوب: الگوی جدید مبارزه با فساد

از دهه ۱۹۸۰ به بعد نهادها و مؤسسات بین‌المللی درگیر در مسائل توسعه که چند دهه شاهد فقدان اثربخشی راه حل‌های ارائه شده به کشورهای در حال توسعه بودند به این نتیجه رسیدند که یکی از موانع مهم توسعه، فقدان نظام اداری سالم در این کشورها است که باعث هدررفت کمک‌های اعطایی از سوی این نهادها به دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه می‌شود. از این رو اصلاح نظام اداری در جوامع در حال توسعه در دستورکار این نهادها قرار گرفت و به این ترتیب حکمرانی خوب به عنوان

الگویی مطلوب برای پیشبرد اصلاح نظام اداری در این کشورها مطرح شد. حکمرانی خوب با دولت کوچک و کارآمد پیوند وثیقی دارد. با توجه به اینکه حضور یا عدم حضور دولت در اقتصاد و میزان این حضور همواره از پرسشهای مطرح در نظریات علوم سیاسی و اقتصاد بوده است حکمرانی خوب نیز در پاسخ به این سؤال مطرح شده است. این سؤال در دوران نظام دوقطبی به شدت مطرح بود اما با پایان جنگ سرد و رفع خصومتها نسبت به حضور دولت در اقتصاد و جامعه تا حدود زیادی این ایده پذیرفته شد که دولت باید نسبتاً کوچک ولی اثربختر باشد؛ اکنون عقیده بر این است که اداره امور در کشورهای در حال توسعه باید از طریق ساختارهای مؤثر دنبال شود، چیزی که به آن «حکمرانی خوب» می گویند. حکمرانی خوب از دهه ۱۹۸۰ ابتدا در حوزه اقتصاد خرد، مطرح و به تدریج به سایر علوم گسترش یافت. این نظریه به عنوان یکی از زیرشاخه های اصلی رهیافت نهادگرایی محسوب می شود که مشکل توسعه نیافتگی را نهادهای نامناسب می داند و معتقد است حکمرانی خوب با اصلاح نهادها، سازوکارهای تخصیص منابع از طریق بازار را تقویت می نماید. بر این اساس شفافیت، پاسخگویی، انعطافپذیری، حاکمیت قانون و ... نشانه های حکمرانی خوب می باشد که می تواند باعث افزایش مشروعیت دولت و رشد اقتصادی شود و زمینه دستیابی به توسعه پایدار را فراهم کند. البته رسیدن به این اهداف مستلزم اصلاح نهادها و تغییرات اساسی در روش و رویه ها است.

با توجه به ضعف حکمرانی در کشورهای در حال توسعه برای شناخت حکمرانی خوب میتوان از ویژگی های حکمرانی بد کمک گرفت که فساد اداری یکی از ویژگی های این نوع حکمرانی است. حکمرانی بد به اصل عدم تبعیض در بهره مندی آحاد جامعه از امکانات و فرصتها خدشه وارد کرده و مشارکت تمامی ذینفعان در اداره جامعه را از بین برده و باعث فقدان پاسخگویی می شود. اصولاً فساد و حکمرانی خوب در تضاد و تقابل مؤثر با یکدیگر می باشند و به عبارت دیگر، حکمرانی خوب، فساد را از طریق افزایش آگاهی مردم و تقویت قوانین ضد فساد کاهش می دهد. همچنین فساد، توان حکمرانی خوب را تحلیل برده و زمینه انحراف در تصمیمات و اجرای سیاستها را فراهم می نماید. حکمرانی خوب پیوند وثیقی با توسعه دارد و به همین دلیل در چند دهه اخیر، مفهوم حکمرانی خوب در اعلامیه ها و اسناد سازمان های بین المللی از جمله سازمان ملل متحد گسترش چشمگیری یافته است. این نظریه شرط اساسی دستیابی به اهداف توسعه هزاره که شامل ریشه کنی فقر، تحقق آموزش ابتدایی برای همگان، برابری جنسیتی و توانمندی زنان، کاهش مرگ و میر کودکان، بهبود بهداشت مادران، مبارزه با ایدز، مالاریا و دیگر امراض، تضمین حفاظت محیط زیست و مشارکت جهانی برای توسعه است نیز

تلقی شده است. (United Nations Millennium Declaration, 2000) فقدان حکمرانی خوب باعث هدر رفت منابع ملی و نیز خنثی شدن اثر کمکهای بین المللی به کشورها در جهت توسعه می شود. این موضوع را میتوان در سخنان مسؤلان نهادهای بین المللی مشاهده کرد. دبیرکل سابق سازمان ملل متحد درباره نسبت توسعه و حکمرانی خوب میگوید: "حکمرانی خوب و توسعه پایدار تفکیک ناپذیر هستند. این درسی است که ما از همه تلاشها و تجربیات خود در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین گرفته ایم. بدون حکمرانی خوب یعنی بدون حاکمیت قانون، مدیریت قابل پیشبینی، قدرت مشروع و مقررات گذاری منعطف و تخصصی، تعیین بودجه و دریافت کمکهای مالی با هر مبلغی نمی تواند ما را در مسیر رفاه و بهروزی قرار دهد (UNDP, 1997).

حکمرانی خوب نیازمند محیط نهادی است که در آن شهروندان بتوانند با یکدیگر و با سازمان های اداری حکومت تعامل کنند. ظرفیت این محیط نهادی برای توسعه، اهمیت دارد زیرا به تعیین نتایج حاصل از سیاست های اقتصادی که به تایید دولت رسیده اند، کمک می کند. در حالی که بسیاری از حکومت ها چارچوب اصلاحات برای توسعه را پذیرفته اند ولی نتایج آن در میان کشورها بسیار متفاوت بوده است. این تفاوتها عوامل متعددی دارد که یکی از مهمترین آنها کیفیت حکمرانی در کشورها و به عبارت دیگر توانایی حکومت ها برای اجرای موثر سیاست -هایی است که انتخاب کرده اند. بنابراین زمانی که استانداردهای حکمرانی ضعیف هستند، انتخاب سیاست های مناسب به خودی خود نمی تواند برای موفقیت توسعه کافی باشد. به نظر بانک جهانی حکمرانی تضمین کننده سیاست هایی است که آثار مطلوبی در پی داشته باشند. در واقع حکمرانی به هنجارهای رفتاری مربوط میشود که تضمین می کند حکومت ها، همان چیزی را به شهروندان خود عرضه می کنند که وعده آن را داده اند. با توجه به تاکید نهادهای بین المللی بر بهبود حکمرانی در کشورهای در حال توسعه در دو دهه اخیر، بسیاری از اصول بنیادین حکمرانی، جهانی شده اند. این اصول شامل رعایت اصل حاکمیت قانون، احترام به حقوق بشر و حقوق زنان، فضای باز سیاسی، مشارکت، مدارا و بردباری، پاسخگویی و شفافیت، قابلیت و کارآمدی دیوانسالاری است. با این حال به تناسب فضای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورها میتوان شاخص های حکمرانی خوب را تعدیل نمود. حکمرانی خوب میان ارزش ها و منافع شهروندان، انتخاب نهادهای قانونگذار، وظایف ساختارهای اجرایی و سازمانی و دیدگاه های قضایی تعامل برقرار می کند و روابط درونی آنها -که میتواند نتایج مهمی برای عملکرد هر یک داشته باشد- را نشان می دهد: (Hyden, 2001: 15). با توجه به تنوع برداشت هایی که از ایده حکمرانی خوب وجود دارد می توان گفت حکمرانی

خوب ایده‌های جهانی است که به طور محلی و منطقه‌ای به آن عمل می‌شود. با این حال این بدان معنا نیست که می‌توان هر نوع برداشتی را در چارچوب حکمرانی خوب تعریف کرد. یکی از مشخصات حکمرانی خوب تاکید بر اداره غیرمتمرکز جوامع است. حکمرانی غیرمتمرکز مردم را قادر می‌سازد که در فرآیند تصمیم‌سازی حذف نشوند. علاوه بر این با اجازه به اجتماعات ملی و مؤسسات برای اداره کردن امور خودشان و از طریق تسهیل رابطه نزدیکتر میان مرکز و مقامات محلی، تمرکززدایی بیشتر نیازها و اولویت‌های مردم را امکانپذیر می‌کند و توسعه را از طریق احساس مالکیت واقعی پایدارتر خواهد کرد. در حکمرانی خوب سه بعد تکنیکی، اجتماعی و سیاسی قابل تفکیک از یکدیگر است. بعد تکنیکی به جنبه اقتصادی حکمرانی خوب، یعنی شفافیت حساب‌های مالی حکومت، مدیریت مؤثر منابع عمومی و ثبات در محیط مقررات گذاری شده برای فعالیت بخش خصوصی اشاره دارد که مورد تأکید صندوق بین‌المللی پول است. بعد اجتماعی اشاره به ایجاد، تقویت و ارتقاء نهادهای دموکراتیک و همچنین مدارا و تساهل در جامعه دارد که مورد تأکید نهادهایی همچون سازمان امنیت و همکاری اروپا است. بعد سیاسی که به توجیه‌پذیری حکومت، پاسخگویی عناصر سیاسی حکومت و احترام به حقوق بشر و حکومت قانون اشاره دارد و مورد تأکید سازمان همکاری اقتصادی و توسعه است. حکمرانی خوب مستلزم رابطه مناسب بین دولت، بخش عمومی و بخش خصوصی است. لذا این نوع حکمرانی نه تنها مؤسسات بخش سیاسی و عمومی را شامل می‌شود بلکه مستلزم مشارکت و تعامل بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی است... سازمانهای جامعه مدنی می‌توانند مشارکت مردم را به فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی هدایت و تحریک کنند و آنها را به گونه‌ای سازماندهی کنند که بتوانند بر خط مشی‌های عمومی و دستیابی به منابع عمومی به ویژه به نفع فقرا تأثیر بگذارند. جامعه مدنی همراه با مطبوعات مستقل و حرفه‌ای، گروه‌های شهروندان، دانشگاه‌ها و دیگران می‌توانند در قدرت حکومت، توازن و کنترل را برقرار کنند و رفتارهای غلط اجتماعی را زیر نظر بگیرند. آنها می‌توانند در شکل‌گیری خط مشی‌ها سهیم شوند. ارائه خدمات را توسعه دهند، از حقوق حفاظت کنند، برای زن‌ها، افراد و گروه‌های منزوی شده، حق اظهار نظر را فراهم نمایند و صلح را ترویج کنند (Hadavand, 2016: 26).

اداره کشور در حکمرانی با حکومت تفاوت بنیادین دارد. در حکمرانی اصل بر این است که قدرت در داخل و خارج از اقتدار رسمی و نهادهای حکومتی نیز وجود دارد. یعنی غیر از حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز از بازیگران صحنه اجتماع محسوب می‌شوند. ویژگی دیگر حکمرانی در

قیاس با حکومت تاکید آن بر «فرآیند» است که بر این اساس، تصمیم‌گیری، فرآیندی است که با توجه به روابط پیچیده بین تعدادی از بازیگران دارای ارزش‌ها و ارجحیت‌های متفاوت انجام می‌شود. در این الگو، مسئولیت اداره امور عمومی میان سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تقسیم شده و هر سه بخش در تعامل با یکدیگر قرار دارند به گونه‌ای که ضعف و قدرت بیش از حد یکی از آنها تعادل اجتماعی را بر هم خواهد زد.

تحقق حکمرانی مستلزم کنش متقابل بین نهادهای رسمی یا دولتی و نهادهای جامعه مدنی است که بر حقانیت و تقویت عرصه عمومی تأکید میکند و به دلیل شرکت نهادهای گوناگون جامعه مدنی در مدیریت و اداره امور عمومی، می‌تواند به سازگاری منافع و رفع تعارضات منجر شود. نقش جامعه مدنی در حکمرانی نقشی بیبدیل است. حکمرانی خوب بر این اصل بنیادی استوار است که حکومتها به جای آنکه به تنهایی مسئولیت کامل اداره جامعه را در تمام سطوح آن بر عهده گیرند، بهتر است در کنار شهروندان، بخش خصوصی و نهادهای مردمی، به عنوان یکی از نهادها یا عوامل مسئول اداره جامعه محسوب شوند. با این تعبیر، حکومت نقش تسهیل‌کننده و زمینه‌ساز توسعه جامعه را در سطوح ملی، محلی و شهری ایفا می‌کند.

با مشارکت شهروندان، و به عبارت بهتر جامعه مدنی، در فرآیند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری، جریان اداره کشور از نظامی اقتدارگرا و آمرانه به فرایندی مردم‌سالار و مشارکتی تبدیل خواهد شد. حکمرانی خوب مستلزم کارآمدی و اثربخشی مدیریت عمومی و منوط به استانداردهای بالا در هماهنگی است. با توجه به فراگیری فساد در بسیاری از کشورها که تلاش جمعی مردم را متزلزل ساخته است و تخریب بسیاری از بافتهای جامعه را تهدید می‌کند اعمال اصول حکمرانی خوب میتواند بسیاری از مشکلات اداره امور عمومی را برطرف نموده و آنهایی که در موقعیت و مقام تصمیمگیری هستند را در مقابل اقدامات خود پاسخگو نماید. اصطلاح حکمرانی خوب، کمتر تعریف شده و بیشتر شاخص‌های آن ارائه شده است. این اصطلاح توسط مؤسسات مالی بین‌المللی و نهادهای توسعه برای توضیح عملکرد نامناسب و غیرقابل قبول دستگاه دولت یا نیاز به مدیریت مؤثرتر استفاده شده است. با این حال تبارشناسی و مفهوم‌شناسی حکمرانی خوب امکان فهم دقیقتر آن را میسر می‌سازد. ریشه حکمرانی^۱ به واژه یونانی Kubernan برمی‌گردد، واژه‌ای که افلاطون برای چگونگی هدایت یک نظام حکومتی به

^۱ Governance

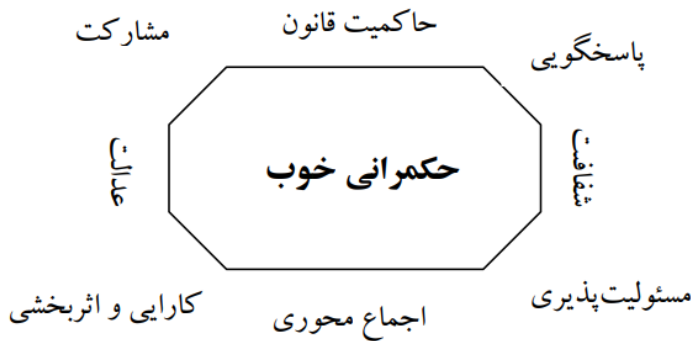
کار می برد. این واژه، در قرون وسطی به Gubernane تبدیل شد که بر حکمروایی یا راهبری دلالت دارد. در اینجا حکمرانی عمل یا شیوه حکومت کردن یا کارکرد حکومت است (Kair, 2005: 3). به تدریج و با تکامل این مفهوم، اصطلاح Governance به معنای حکمرانی رایج گردید. با توجه به دشواری تعریف حکمرانی خوب، نهادهای بین المللی بیش از آنکه به تعریف این اصطلاح بپردازند به بیان شاخص ها و ویژگی های آن پرداخته اند. این شاخص ها اگرچه با یکدیگر تفاوتی دارند اما شباهت آنها نیز کم نیست. تفاوت های موجود ناشی از حوزه عملکرد و تجربه هر یک از نهادهای ارائه کننده شاخص ها می باشد. به عنوان مثال در حالی که شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد ویژگیهای اساسی حکمرانی خوب را شفافیت، مسئولیت پذیری، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف پذیری بیان کرده است از نظر بانک جهانی شاخصهای حکمرانی خوب شامل این موارد است: حق اظهارنظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی و عدم خشونت، کارایی و اثربخشی دولت، کیفیت قوانین و مقررات، حاکمیت قانون، مبارزه با فساد. این شاخص ها منعکس کننده ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و مدیریتی در حکمرانی خوب هستند.

جدول ۱: شاخص های حکمرانی خوب از نگاه بانک جهانی و برخی نشانگرهای آنها (World Bank, 2020)

شاخص	حق اظهار نظر و پاسخگویی	ثبات سیاسی و عدم خشونت	کارایی و اثربخشی دولت	کیفیت قوانین و مقررات	حاکمیت قانون	مبارزه با فساد
نشانگرها	- تغییر منظم دولتها - نظام حقوقی شفاف و عادلانه - توزیع برابر فرصت ها - میزان اطلاعات صاحبان کسب و کار	- درگیریهای اجتماعی و اعتصاب ها - قطبی شدن طیف های سیاسی - تنش های قومی - کودتا و براندازی	- کارایی نهادهای دولتی - توانایی دولت در اجرای برنامه ها - کیفیت خدمات عمومی - سیاستگذاری به نفع کسب و کار	- مداخله دولت در اقتصاد - کنترل قیمت ها و دستمزدها - موانع تعرفه ای و غیر تعرفه ای - محدودیت های دولتی برای تأسیس بنگاه ها	- اعتماد به نظام قضایی - استقلال نظام قضایی - کارایی نیروهای امنیتی - برای ایجاد امنیت هزینه های تخلف، جرم و فساد در بانکی	- فساد مقامات دولتی - فساد مدیران ارشد - فساد در خدمات عمومی - پرداخت رشوه

شاخص هایی که کمیسیون اقتصادی - اجتماعی سازمان ملل برای آسیا و پاسیفیک^۱ ارائه نموده نیز مقبولیت زیادی بین صاحب نظران پیدا کرده است. این شاخص ها عبارتند از: پاسخگویی، شفافیت، حاکمیت قانون، مشارکت، مسئولیتپذیری، اجماع محوری، کارایی و اثربخشی، عدالت محوری (UNESCAP, 2011).

^۱ UNESCAP



شکل ۱: شاخص های حکمرانی خوب از نظر UNESCAP (UNESCAP, 2011).

پاسخگویی: بر اساس این شاخص تمامی تصمیم گیران در هر سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی باید در مقابل سهامداران خود پاسخگو باشند.

شفافیت: به معنای آزادی اطلاعات و قابلیت دسترسی به اطلاعات برای همه کسانی است که در تصمیمات گرفته شده، ذینفع می باشند.

حاکمیت قانون: حکمرانی مستلزم چارچوب های قانونی است و بدون آن امکان تحقق ندارد. همچنین می بایست از حقوق افراد، حمایت به عمل آمده و دستگاه قضایی و امنیتی در این زمینه مستقل و قدرتمند باشند، تا بتواند قوانین را به نحو احسن اجرا نماید.

مشارکت: در حکمرانی خوب لازم است همه افراد ذیربط به طور مستقیم یا غیرمستقیم در تصمیم گیری ها مشارکت کنند. برای تحقق چنین هدفی، ابتدا شهروندان باید در قالب نهادهای جامعه مدنی سازماندهی شده و از آزادی های اساسی نظیر آزادی بیان و اجتماعات برخوردار باشند.

مسئولیت پذیری: در حکمرانی خوب علاوه بر پاسخگویی، مسئولیت پذیری نیز حائز اهمیت است. نهادهای دولتی و خصوصی در جامعه باید نسبت به خواست ها، انتظارات و نیازهای افراد و گروهها احساس مسئولیت کنند.

اجماع محوری: به معنای ضرورت میانجیگری و سازش میان منافع متفاوت در یک جامعه به منظور رسیدن به یک اجماع گسترده است به نحوی که بهترین منافع اجتماعی به بهترین شیوه تأمین گردد.

کارایی و اثربخشی: حکمرانی خوب مستلزم وجود فرایندها و نهادهایی است که حاصل آن تأمین نیازهای جامعه، توأم با استفاده بهینه از منابع موجود باشد؛

انصاف و عدالت: به معنای حصول اطمینان از اینکه همه اعضای جامعه احساس کنند در جامعه سهمی دارند و احساس نکنند نادیده گرفته شده اند. این امر مستلزم آن است که همه گروهها به ویژه اقشار آسیب پذیر فرصت برخورداری از یک زندگی مطلوب و بهبود آن را داشته باشند.

۴. شاخص های کلیدی حکمرانی خوب و وضعیت اقلیم کردستان عراق در مبارزه با فساد اداری

همانطور که پیشتر بیان شد حکمرانی خوب به علت تعاریف متفاوتی که از آن ارائه شده دارای شاخص های متعددی است؛ با این حال اجماع بیشتری در مورد برخی از شاخص های آن در بین اندیشمندان وجود دارد. مشارکت^۱، شفافیت^۲، پاسخگویی^۳، حاکمیت قانون^۴ و کارایی و اثربخشی دولت^۵ شاخص های کلیدی حکمرانی خوب هستند. این شاخصها در گزارش اغلب نهادها و مؤسسات بینالمللی و پژوهشگران و اندیشمندان علوم اجتماعی مورد تاکید قرار گرفته است.

تحقق حکمرانی خوب و در نتیجه کاهش فساد اداری مستلزم وجود این شاخص ها است. با توجه به اینکه این شاخصها دارای ابعاد مختلفی هستند در این بخش به بررسی این ابعاد و ارتباط آنها با فساد اداری می پردازیم. در مورد هر شاخص وضعیت اقلیم کردستان عراق در شاخص های بین المللی مربوطه نیز مورد بررسی قرار می گیرد.

۴-۱. مشارکت سیاسی و اجتماعی

با توجه به اینکه حکمرانی خوب بر همکاری دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی مبتنی است یکی از شاخص های مهم حکمرانی خوب، مشارکت مردم در قالب احزاب، سازمان های مردم نهاد و گروه ها و مجامع تخصصی و صنفی در اداره امور عمومی است. این در حالی است که در بسیاری از کشورها، سازوکارها و ترتیبات لازم برای مشارکت واقعی طراحی نشده و این کشورها میان استبداد و پوپولیسم در نوسان هستند. سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری مستلزم مشارکت مردم در مراحل مختلف سیاستگذاری است؛ مشارکت شهروندان در طراحی، تدوین و اجرای سیاست های مبارزه با فساد علاوه بر افزایش مشروعیت سیاست ها به اجرای بهتر و مؤثرتر آنها کمک شایانی می کند.

¹ Participation

² Rule of Law

³ Transparency

⁴ Accountability

⁵ Efficiency and Effectiveness

با توجه به اهمیت مشارکت در حکومت دموکراتیک، حکمرانی خوب بر مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌گیری و سیاستگذاری به ویژه در کشورهای جهان سوم تاکید دارد. با این حال در اقلیم کردستان، مشارکت با موانع و چالش‌های مختلفی مواجه است که از جمله آنها می‌توان به دو مانع بزرگ اشاره کرد: نخست شکاف بسیار عمیقی که میان نخبگان و توده مردم از ابعاد مختلف اقتصادی و فرهنگی وجود دارد و دوم، وابستگی سیاسی و اقتصادی این جوامع به کشورهای توسعه یافته است که باعث رواج این ذهنیت شده که تصمیم‌های اساسی در خارج از مرزهای ملی گرفته می‌شود. در این جوامع بخش عمده‌ای از جمعیت به دلیل شرایط فرهنگی و اجتماعی خود فاقد دانش و آگاهی لازم بوده و قادر به مشارکت فعال در ساختمان جامعه نیستند؛ برای این گروه اهداف، دور و وسایل رسیدن به آنها چنان غیرملموس است که انگیزه‌ای برای مشارکت در ساخت دولت و جامعه ندارند. در بسیاری از شاخص‌هایی که به بررسی فساد اداری در کشورهای مختلف می‌پردازند، مشارکت مردمی به عنوان یکی از متغیرهای تأثیرگذار مورد بررسی قرار می‌گیرد. شاخص‌گذار بنیاد برتسمن^۱ یکی از این شاخص‌ها است. در این شاخص متغیرهای مختلف سیاسی و اقتصادی مورد سنجش قرار می‌گیرند که یکی از آنها مشارکت سیاسی است. مشارکت سیاسی در این شاخص شامل چهار بعد انتخابات آزاد و منصفانه، توان مؤثر برای حکومت کردن، حقوق انجمن‌ها و اصناف و آزادی بیان است.

با شروع بحران مالی و عملکرد ضعیف دولت اقلیم کردستان، اعتماد سیاسی به نهادهای دولتی در این منطقه به طور قابل توجهی کاهش یافت. برای مثال، نتایج نظرسنجی سال ۲۰۱۳ نشان داد که تنها ۴۳ درصد از شهروندان به دولت اعتماد داشتند. بحران مالی و عملکرد ضعیف نهادهای حاکمیتی اقلیم باعث شد که اعتماد سیاسی شهروندان به این نهادها به حداقل برسد. طبق گزارش ۲۰۱۲ این بنیاد، چندین نظرسنجی از مردم اقلیم کردستان برای سنجش میزان اعتماد آن‌ها به نهادهای حاکمیتی انجام گرفته است. تقریباً همه نظرسنجی‌ها اعتماد بسیار کم مردم به نهادهای حاکم را نشان می‌دهند. برای مثال، نظرسنجی سال ۲۰۰۸ که در اقلیم کردستان از بین ۵۳۶۶ شرکت‌کننده انجام گرفت، نشان داد که تنها ۷ درصد از پاسخ‌دهندگان اقلیم به دولت و پارلمان منطقه اعتماد دارند که به این معنی است که ۹۳ درصد از آن‌ها به دولت و پارلمان اقلیم بی‌اعتماد هستند.

^۱ Bertelsmann Transformations Index

۲-۴. حاکمیت قانونی

حاکمیت قانون یکی دیگر از شاخص های حکمرانی خوب است. بدون تردید این شاخص یکی از مهمترین تفاوت های جوامع در حال توسعه با کشورهای توسعه یافته است. تاکید بر قانونگرایی حکومت و جامعه سابقه چند سده در غرب دارد و اساس شکلگیری دولت مدرن را تشکیل می دهد. بر اساس دیدگاه نظریه پردازان قرارداد اجتماعی آنچه انسان ها را از وضع طبیعی مبتنی بر هرج و مرج خارج می کند و به آنها امنیت می بخشد، توافق نانوشته بین آنها برای احترام به حقوق یکدیگر است که می توان آن را قانون طبیعی نامید. براساس تعریف هابز قانون طبیعی، حکم یا قاعده ای کلی است که به واسطه عقل کشف شده باشد و آدمی را از انجام فعلی که مخرب زندگی اوست و یا وسایل صیانت زندگی را از او سلب می کند و یا از ترک فعلی که به عقیده خودش بهترین راه حفظ آن است، منع کند (Hobbs, 2001: 160). با توجه به آنکه قانون طبیعی نمی توانست جلوی تخطی قانون شکنان را فراهم کند قانون موضوعه اهمیت بسیار یافت و به منظور وضع این نوع قوانین و در جهت نظم بخشی به جامعه یکی از قوای حکومتی به این کار اختصاص داده شد.

در سنت حقوقی غرب، حاکمیت قانون در تقابل با حکومت شخص معنا شده است. از فیلسوفانی چون افلاطون و ارسطو تا نظریه پردازان معاصر بر این معنا تأکید کرده اند. در واقع هسته حاکمیت قانون متشکل از ارزش های پایدار نظم و محدودیت است که در شعار حکومت قوانین نه حکومت شخص متجلی شده است (مرکز مالیری، ۱۳۸۵).

اصرار بر حاکمیت قانون و نه حکومت شخص، اصل بنیادین برای مطالبات دیگری از قبیل رعایت و احترام به حقوق بشر و آزادی های فردی نیز بوده است، چرا که گام نخست در تحقق آرمان های مطرح شده، محدودیت و چارچوب بندی قدرت زمام داران در قالب حقوقی مشخص است. از نظر دایسی، سه معنای کلاسیک حاکمیت قانون عبارتند از: حکومت نباید خودسرانه باشد بلکه باید مطابق قواعد عام عمل کند؛ همه شهروندان در مقابل قانون برابرند؛

اصول بنیادین قانون اساسی، نتیجه تصمیمات قضایی مربوط به حقوق فردی بر مبنای قانون عرفی است (Pash, 2015). هرچند در دیدگاه کلاسیک مهم وجود قانون در جامعه است اما با گسترش دموکراسی و افزایش نقش مردم در تعیین حاکمان، منشأ و ماهیت قانون نیز از اهمیت زیادی برخوردار شد به نحوی که امروزه تنها قانونی معتبر محسوب می شود که برآمده از نظر و رای مردم باشد و شهروندان به طور مستقیم یا توسط نمایندگان خود، آن را وضع کرده باشند. همانطور که حکمرانی خوب

مستلزم حاکمیت قانون است، تحقق حاکمیت قانون نیز نیازمند قوانین خوب است. بنابراین قوانین باید مبتنی بر یکسری اصول باشند که بتوانند نظام حقوقی را ارتقاء دهند. در گذشته قانون طبیعی پایه و اساس حاکمیت قانون محسوب میشدند اما امروزه، بیشتر جوامع بر دموکراسی و حقوق بشر به عنوان پایه و اساس قوانین خوب تکیه دارند. تلاش برای اصلاح کاستی های برداشت شکلی بهوسیله ترکیب تصورات خاص از حقوق و دیگر ویژگی های اخلاق سیاسی، مفهوم برداشت شکلی از حاکمیت قانون را به مفهوم ماهوی آن تبدیل کرده است. بررسی وضعیت اقلیم کردستان عراق در این شاخص طی سالهای ۲۰۱۸، ۲۰۱۹، و ۲۰۲۰ نشان می دهد از وضع مطلوبی برخوردار نیستند. نمره اقلیم کردستان عراق در سه سال مذکور به ترتیب ۲۰، ۱۹، و ۲۱ بوده است (World Bank, 2020). شاخص گذار برتسمن نیز حاکمیت قانون را بر اساس معیارهای تفکیک قوا، استقلال دستگاه قضایی، تعقیب مقامات فاسد و حقوق مدنی بررسی می کند و به هر یک از کشورها نمره ای بین صفر تا ۱۰ اختصاص می دهد که ۱۰ نشانگر بهترین وضعیت است. بر این اساس اقلیم کردستان دارای نمره ۲/۲ در این شاخص هستند (Bertelsman Stiftung, 2020). طرح عدالت جهانی^۱ نیز موسسه ای غیردولتی است که وضعیت کشورهای مختلف را در شاخص حاکمیت قانون مورد بررسی قرار می دهد و به هر کشور نمره ای بین صفر تا یک اختصاص میدهد که صفر نشانگر بدترین نمره و یک نشان دهنده بهترین نمره است. این شاخص شامل بخش های مختلفی شامل محدودیت اختیارات دولت، فقدان فساد، نظم و امنیت، حقوق بنیادین، حکومت شفاف، پیشبرد امور از طریق مقررات، عدالت کیفری و عدالت مدنی است.

جدول ۲: وضعیت اقلیم کردستان در شاخص عدالت جهانی (۲۰۲۰)

کشور/ شاخص	محدودیت اختیارات دولت	فقدان فساد	نظم و امنیت	حقوق بنیادین	حکومت شفاف	پیشبرد امور از طریق مقررات	عدالت کیفری	عدالت مدنی
اقلیم کردستان عراق	۰/۳۷	۰/۴۹	۰/۶۳	۰/۳۶	۰/۳۵	۰/۳۶	۰/۵۵	۰/۴۲

¹ World Justice Project

۳-۴. شفافیت قوانین، رویه ها و سیاست ها

فساد اداری در جایی رخ می دهد که شفافیت وجود ندارد یا میزان آن اندک است. از این رو شفافیت اقدامات و سیاست های دولتی یکی از شاخص های اصلی حکمرانی خوب محسوب می شود. شفافیت در اینجا بدین معنی است که فعالیت های دولتی و فرآیند انجام آن در معرض دید عمومی قرار داشته باشد و افراد بتوانند به راحتی به اطلاعات مربوط در این زمینه دسترسی پیدا کنند. بر این اساس، مدیران و کارکنان نهادهای دولتی می بایست وظایف خود را به طور آشکار، قابل پیش بینی و قابل فهم برای شهروندان انجام دهند. بنابراین تنها آزادی اطلاعات معیار شفافیت نخواهد بود بلکه دو معیار باید در مورد اطلاعات سازمانهای دولتی مدنظر قرار گیرد: نخست مرتبط بودن و قابلیت دسترسی به آنها برای ذینفعان مختلف و دوم به موقع ارائه شدن اطلاعات و دقیق بودن آنها. شفافیت در ابعاد و اشکال متفاوت آن یکی از ویژگیهای مهم دولت محسوب می شود. تقریباً دو دهه است که واژه شفافیت به طور گسترده در مباحث مربوط به دولت به کار می رود. در مورد واژه شفافیت از سوی اندیشمندان و صاحب نظران تفسیرها و برداشت های گوناگونی وجود دارد؛ عده ای آن را به باز و منعطف بودن فرآیندهای اداری مرتبط می دانند و بعضی آن را به موضوع پاسخگویی مرتبط می دانند. آنچه مسلم است اینکه تفاوت های مشخص بین مفهوم شفافیت در نقاط مختلف جهان وجود دارد که بسیار مورد کنکاش قرار گرفته است. تعریف دقیق نقش ها و مسئولیت ها برای شفافیت و باز بودن ساختار و وظایف دولت در قبال عموم مردم از ضروریات اساسی است. در این راستا، باید نقش ها و مسئولیت های دولت از بقیه بخش ها به روشنی تفکیک شده باشد تا اساسی برای پاسخگویی در قبال اجرای سیاست ها معین شود و این امر از جنبه های کلیدی شفافیت است. همچنین نقش و سیاست های مدیریت در بخش عمومی باید روشن و برای عموم آشکار باشد و به عبارت دقیق تر، باید ساختار و وظایف دولت، تخصیص مسئولیت ها در داخل دولت، هماهنگی و مدیریت فعالیت های دولت، رابطه بین دولت و سایر بخش های جامعه و نحوه دخالت دولت در بخش خصوصی به روشنی مشخص شده باشد (Zamiri and Nasiri, 2019). شفافیت فعالیت های مالی دولت نیز از مهمترین حوزههای ضروری در شفافیت است. سیاستهای مالی دولت باید روشن و مشخص باشد و همه شهروندان بتوانند به اطلاعات مربوط به این سیاست ها از جمله درآمدهای و هزینه های بودجه دسترسی داشته باشند. سیاست مالی یکی از اجزای کلیدی در تعقیب رشد با کیفیت بهتر است و از آنجایی که سیاست های مالی ضعیف و فاسد شاید بزرگترین نقصان در بسیاری از کشورها برای بهبود وضعیت فقرا و آسیب پذیران باشند، بنابراین سیاست مالی باید

به عنوان جزء حیاتی از سیستم انسجام ملی تلقی شود. برخی حوزه هایی که مستلزم شفافیت مالی است شامل شفافیت بودجه، شفافیت نظام بانکی، شفافیت در بازار کالا و قیمت ها و شفافیت در قراردادهای دولتی می باشد. ثبات توجه به اهمیت این موضوع شاخص های مختلفی در سطح جهان به بررسی شفافیت سیاست ها و اقدامات دولتی می پردازند. موسسه ای غیردولتی نیز با همین نام تاسیس شده است که فساد اداری در سطح جهان را مورد ارزیابی قرار می دهد. این موسسه که شفافیت بین الملل^۱ نام دارد هر ساله شاخصی با نام ادراک فساد را منتشر می کند که کشورهای جهان را بر حسب میزان فساد اداری رتبه بندی می کند. به این منظور عددی بین صفر تا ۱۰ به هر کشور اختصاص داده می شود که ۱۰ نشانگر کمترین میزان فساد اداری در آن کشور است. طبق گزارش سال ۲۰۲۰ این موسسه که در آن به بررسی ۱۸۲ کشور جهان پرداخته شده اقلیم کردستان عراق با نمره ۲/۵ در رتبه ۱۳۵ است. گزارش رقابت پذیری جهانی که اصولاً شاخصی اقتصادی است نیز وضعیت شفافیت مالی و قوانین کشورها را مورد بررسی قرار می دهد. این گزارش که توسط مجمع جهانی اقتصاد به عنوان نهاد غیردولتی بین المللی منتشر می شود وضعیت اقتصاد کشورها را از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار می دهد. بر این اساس ۱۲ رکن جهت سنجش شرایط اقتصادی کشورهای مختلف تعریف شده است که نخستین رکن آن، نهادها است. به هر یک از شاخص های این رکن عددی از صفر تا ۷ تعلق می گیرد که ۷ نشان دهنده بهترین وضعیت است. یکی از شاخص های این رکن، شفافیت سیاستگذاری دولتی است. نمره اقلیم کردستان عراق در شاخص در سال ۲۰۲۲ نمره ۳/۶ می باشد که از این حیث در رتبه ۱۲۶ جهان قرار گرفته است (World Economic Forum, 2020). گزارش های مذکور و سایر شاخص های بین المللی نشان می دهد وضعیت شفافیت اداری و مالی در اقلیم کردستان عراق چندان مطلوب نیست و لازم است از طریق سازوکارهای پیش گفته در راستای شفاف سازی رویه ها، سیاست های اداری اقدام لازم صورت گیرد.

۴-۴. پاسخگویی در قبال مسئولیت

پاسخگویی در قبال مسئولیت یکی از شاخص های اصلی حکمرانی خوب است. با توجه به گسترش این مفهوم در جوامع امروزی، نه تنها نهادهای حکومتی بلکه حتی بخش خصوصی و نهادهای جامعه مدنی نیز بایستی به عموم مردم و ذینفعان خود پاسخگو باشند. با این حال نوع پاسخگویی دولت با

^۱ Transparency International

جامعه مدنی و بخش خصوصی متفاوت است چرا که حیظه تأثیرگذاری اقدامات دولتی غالباً بسیار گسترده تر بوده و دولت، حافظ منافع عمومی تلقی می شود. پاسخگویی مقامات دولتی بر این فرض مبتنی است که تصمیمات و اقدامات کارگزاران همواره بر امور اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جوامع تأثیر بسیار دارد. با توجه به اینکه در جوامع پیچیده امروز نظرات مردم، در تصمیمات و آرای نمایندگان آنان بروز و ظهور می یابد و این نمایندگان مردم هستند که کارگزاران حکومتی را تعیین می کنند از این رو، مردم در انتخاب آنها به طور مستقیم دخالت ندارند؛ از سوی دیگر مدیران سازمان های دولتی، خود دیگر کارگزاران را منصوب می کنند و عزل و نصب این مأموران به وسیله مدیران دستگاه حکومتی صورت می گیرد؛ بنابراین پرسش اساسی این است که چگونه می توان اطمینان یافت که رفتار و تصمیمات کارگزاران در جهت تأمین منافع مردم است و سازمان های دولتی در راستای منافع جامعه گام برمی دارند (Faqihi, 2001: 313). از اینجا است که پاسخگویی اهمیت پیدا می کند و هر نظام سیاسی سازوکارهایی جهت دستیابی به این هدف تعبیه می کند.

به رغم اهمیت پاسخگویی در سلامت حکومت و به تبع آن نظام اداری، پاسخگویی مقامات دولتی در کشورهای در حال توسعه ای که به منابع طبیعی متکی هستند، همواره ضعیف بوده است و یکی از دلایل مهم آن فقدان اتکای آنها به مردم و مالیات اخذشده از آنها بوده است. این مشکل در اقلیم کردستان نیز که از گذشته دولت همواره از مواهب طبیعی برخوردار بوده و نیازی به مردم احساس نمیکرده وجود داشته و مقامات اداری هیچگاه خود را ملزم به پاسخگویی به شهروندان نمی دانسته اند. پاسخگویی به وظیفه دولت و نهادها و مقامات دولتی به ارائه اطلاعات در مورد تصمیمات و اقدامات خود و توجیه آنها به افکار عمومی و نهادهای مافوق برمی گردد و نشان می دهد که مردم یا نهادهای مسئول پاسخگویی می توانند فرد یا گروه متخلف را مجازات نموده و یا وی را مجبور به اصلاح رفتار کنند (Stapenhurst & Oberien, 2012: 1).

پاسخگویی سه هدف اصلی را تعقیب می کند: کنترل قدرت، تضمین استفاده صحیح از منابع عمومی و بهبود انجام خدمات دولتی. در خصوص کنترل قدرت می توان گفت بیشتر دولتها در بستری حکومت می کنند که باید به تقاضاهای روز افزون شهروندان آگاه، تشکل ها، گروه های ذینفع، نهضت های اجتماعی، مطبوعات و وسایل ارتباط جمعی پاسخ دهند. در واقع پاسخگویی از جنبه نظارتی در همه نظام های سیاسی امروز نقشی محوری دارد؛ زیرا سیاستمداران خواستار آن هستند که بخش اجرایی دولت از قدرت نامحدود و تهدید کننده ای که دارا است سوء استفاده نکند؛ بنابراین در همه نظام ها

فرایندها و سازوکارهای پاسخگویی برای نظارت بر اعمال قدرت اجرایی دولت پیشینی شده است. علاوه بر این، پاسخگویی تضمینی برای استفاده صحیح از منابع عمومی تلقی می شود. از آنجا که مردم باید مطمئن شوند که کارگزاران در استفاده بهینه از منابع عمومی از حدود قوانین موضوعه و ارزش های خدمات عمومی عدول نمیکنند پاسخگویی اهمیت پیدا می کند؛ زیرا فرض بر این است که شهروندان به طور مستقیم در اداره حکومت دخالت ندارند و نمایندگان منتخب آنان در مجالس قانونگذاری از سوی آنان بر کاربرد منابع ملی نظارت می کنند؛ از این رو پاسخگو کردن مجریان به سیاستمداران یک اصل محسوب می شود (Aucoin & Heintzman, 2000: 53).

سنجش میزان پاسخگویی مقامات سیاسی و اداری به دلیل ابهام و تنوع برداشت ها از آن، با مشکلات زیادی مواجه است از این رو در شاخص های بین المللی اندکی مورد اندازه گیری قرار می گیرد. یکی از این شاخص، شاخص حکمرانی بانک جهانی است. معیارهایی که در سنجش این شاخص مورد بررسی قرار می گیرد شامل تغییر منظم دولتها، نظام حقوقی شفاف و عادلانه، توزیع برابر فرصت ها و میزان دسترسی به اطلاعات است. بررسی رتبه اقلیم کردستان در این شاخص نشانگر وضعیت بسیار نامناسب آن است. بر اساس گزارش سال های ۲۰۱۸ و ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ حکمرانی جهانی، اقلیم کردستان در این سه سال از ۱۰۰ امتیاز ممکن به ترتیب ۸/۲، ۷/۱، ۶/۶ امتیاز به دست آورده است (World Bank, 2020).

۴-۵. کارآمدی و اثربخشی دولت

حکمرانی خوب در عین آنکه از دولت کوچک پشتیبانی می کند معتقد به کارآمدی و اثربخشی دولت است. زیرا دولت و نظام اداری کارآمد و اثربخش است که امکان اجرای موثر برنامه ها و سیاست های دولتی را فراهم کند و به این ترتیب باعث کاهش فساد اداری می گردد. اثربخشی عبارتست از درجه یا میزان موفقیت سازمانها در دستیابی به اهداف مورد نظر، یا به عبارت دیگر اثربخشی همان درجه دسترسی به هدف های از پیش تعیین شده در هر سازمان است. در تعریف کارایی نیز می توان گفت که کارایی به معنای استفاده حداکثر از منابع موجود است به نحوی که بیشترین برونداد با کمترین هزینه به دست آید (Mirmohammadi, 2008). کارآمدی و اثربخشی دولت و نظام اداری تأثیر متقابلی بر یکدیگر دارند. از یکسو دولت کارآمد باعث کارآمدی نظام اداری می شود و از سوی دیگر نظام اداری اثربخش و کارآمد امکان دستیابی برنامه های دولتی به اهداف مورد نظر را فراهم نموده و از این طریق به کارآمدی دولت کمک می کند. علاوه بر این، نظام اداری کارآمد عامل مهم پیشگیری از فساد اداری محسوب می شود. اثربخشی نظام اداری توسط پژوهشگران زیادی مورد بررسی قرار گرفته و به همین دلیل معیارهای

متفاوتی نیز برای آن معرفی شده است. پوتنام^۱ بر اساس پژوهشی که درباره حکومت های محلی در ایتالیا انجام داده معیارهای اثربخشی را در سه سطح فرآیند سیاستگذاری، اعلام سیاست و اجرای سیاست به ترتیب شامل ثبات کابینه، سرعت عمل در بودجه ریزی و خدمات اطلاعاتی و آماری در بخش نخست، اصلاحات قانونی و نوآوری در قانونگذاری در بخش دوم و تعداد مراکز مراقبت و کلینیک های خانواده، ابزارهای سیاست های صنعتی، هزینه های کشاورزی، هزینه های بهداشت محلی، مسکن و توسعه شهری و پاسخگویی اداری در بخش سوم خلاصه میکند (Putnam, 1993). برمن و وانگ^۲ بر اساس پیمایشی که در حکومت های ایالتی در آمریکا انجام داده اند شاخص اثربخشی را بر حسب حجم کار و یا خروجی، اثر یا نتیجه و کیفیت خدمات ارزیابی نموده اند. اما بویین ابعاد اثربخشی را به خروجی های کمی و کیفی، کارآمدی به معنای هزینه به ازای هر واحد خروجی، نتایج خدمات به معنای اثربخشی، تأثیر، برابری و هزینه رسمی به ازای هر واحد اقدام، پاسخگویی به معنای رضایت مصرف کننده، شهروندان و کارکنان و هزینه اقدامات و نتایج دموکراتیک تقسیم کرده است (Boyne, 2002).

یکی از مشکلات نظام اداری در اقلیم کردستان که منجر به گسترش فساد اداری شده است فقدان کارآمدی و اثربخشی آن است. عوامل مهمی در این زمینه نقش دارند که به طور مختصر می توان به فقدان نگاه تخصصی به نظام اداری، ضعف شایسته سالاری و عدم ارتباط مناسب بین نظام اداری، نظام سیاسی و نظام اقتصادی اشاره کرد. بسیاری از شاخص های بین المللی که به بررسی وضعیت حکمرانی در کشورهای مختلف می پردازند، کارآمدی و اثربخشی نظام اداری و سیاست ها و اقدامات دولتی را نیز مورد ارزیابی قرار می دهند. به عنوان مثال اثربخشی دولت یکی از شاخص های حکمرانی جهانی بانک جهانی است که در آن کارایی نهادهای دولتی، توانایی دولت در اجرای برنامه ها، کیفیت خدمات عمومی و سیاستگذاری به نفع کسب و کار مورد بررسی قرار می گیرد. طبق گزارش سال های ۲۰۱۸، ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ این بانک امتیاز اقلیم کردستان در همین سال ها به ترتیب ۲۹، ۳۰، ۳۲ است (World Bank, 2020). علاوه بر این در گزارش رقابت پذیری جهانی در دو شاخص کارآمدی چارچوب حقوقی در حل مشاجرات و کارآمدی چارچوب حقوقی در برابر مقررات مشکل زا در میان ۱۴۲ کشور جهان، اقلیم کردستان به ترتیب در رده های ۱۰۰ و ۱۱۷ قرار گرفته است (World economic Forum, 2020).

¹ Putnam

² Berman & Wang

نتیجه گیری

ناکارآمدی نهادهای دولتی به دلیل کاهش ظرفیت، سیاسی شدن بیش از حد و فساد بوروکراسی و مقامات سیاسی توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اقلیم کردستان را تضعیف کرده است. علاوه بر این، ناکامی نهادهای دولتی اقلیم کردستان در حمایت از رفاه شهروندان، تأمین خدمات اجتماعی مناسب و ترویج حاکمیت قانون مشروعیت و ثبات دولت را دچار چالش کرده است. تجربه اقلیم کردستان نشان می دهد پیشگیری از فساد و جلوگیری از گسترش آن نقش مهمتری نسبت به مبارزه با فساد دارد. دفتر مقابله با فساد و جرم سازمان ملل متحد معتقد است برای پیشگیری از فساد نیاز به شرایطی از جمله شفافیت نظام سیاسی و اداری است که از طریق دسترسی به اطلاعات و فعالیت رسانه ای سالم فراهم می شود. وجود اراده سیاسی برای طراحی، اجرا و تثبیت اقدامات لازم برای حذف رفتارهای فاسد، توان نهادی برای تضمین اجرای عملی تعهدات سیاسی از دیگر عناصر است. بازدارندگی نه تنها به معنای تعقیب و مجازات متعارف بلکه بازدارندگی اداری، انضباطی، مالی و اقتصادی عامل مهم دیگر در مبارزه با فساد است. درگیر نمودن تمامی ذینفعان اصلی از جمله جامعه مدنی در این زمینه لازم به نظر می رسد. اقدامات مختلف برای مبارزه با فساد در اقلیم کردستان در دهه گذشته راه به جایی نبرده است. بر اساس تحلیلی که سند استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری در این کشور ارائه کرده دلیل این عدم موفقیت دو چیز است: نخست اینکه اراده و حمایت سیاسی لازم برای رسیدگی به هر پرونده، به سرعت تضعیف می شود و دوم اینکه توصیه های سیاستی با یک برنامه مشخص برای اجرا پشتیبانی نمی شود. برخی از اصلاحات ضروری نظام اداری در اقلیم کردستان به این قرار است: پاسخگویی بیشتر که نیاز به تقویت سازوکارهای پاسخگویی داخلی و خارجی برای رسیدگی به فساد گسترده در درون بوروکراسی دارد. افزایش کارآمدی و شفافیت که نیاز به ارتقاء بهره وری و شفافیت با جایگزین کردن فرآیندهای دستی با فرایندهای خودکار و منطقی نمودن قوانین، رویه ها و مقررات کهنه و منسوخ شده دارد. اصلاح وضعیت کارکنان که نیاز به ترویج برابری فرصت ها و پیشرفت تخصصی در خدمات مدنی از طریق آموزش و ارتقاء موقعیت کادر اداری دارد.

فرایند تدارک دولتی در اقلیم کردستان یکی از حوزه هایی است که در آن فساد اتفاق می افتد. در قوانین اقلیم کردستان محدودیت هایی در مناقصات باز و رقابتی در اعطای قراردادهای دولتی وجود دارد. با این حال، اطلاعات مربوط به هزینه ها و تصمیم گیری های دولت همیشه در معرض عمومی قرار نمی گیرد. در بیان علل گسترش فساد در اقلیم کردستان به طور خلاصه می توان گفت ساختار مستعد فساد

در اقلیم کردستان، فارغ از اهداف رهبران دولت ها، به ظهور و شیوع فساد در این اقلیم منجر شده است. این اتفاق زمانی رخ داد که کنترل خودکامه از طریق آزادسازی اقتصادی و تمرکززدایی سیاسی با چالش جدی رو برو شده و رو به اضمحلال گذاشت. ساختار دوگانه در این کشور که تحت نظارت دولت مرکزی عراق میباشد نیز باعث وجود ابهام در قوانین و وظایف نهادهای مختلف دولتی و مبارزه کننده با فساد شده است. فارغ از این موضوع، سیاسی بودن اقدامات قضایی به بهانه فساد، بخشی از معضل فرآیند سیاسی بوده و به عنوان مانعی در تحقق مقابله با فساد در اقلیم کردستان محسوب می شود. بنابراین اقلیم کردستان علیرغم انجام اقدامات و اعمال سیاست های مختلف نتوانسته اند جایگاه مطلوبی شاخص های حکمرانی خوب به دست آورند.

References

- Abdullah, S. M. (2017). Corruption protection: Fractionalization and the corruption of anti-corruption efforts in Iraq after 2003. *British Journal of Middle Eastern Studies*.
- Angst, Peter and others (2008), *Global anti-corruption programs*, translated by Amirhossein Jalali Farahani and Hamid Behermand Bag Nazar, Islamic Council Research Center. [In Persian]
- Aucoin P., Heintgman R. (2000). "The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform", *Journal of International Review of Administrative Sciences*.
- Bertelsmann stiftung (2012). "BTI 2012", Pakistan Country Report, Gütersloh.
- Dahi, N. A., & Turki, A. A. (2018). The role of the United Nations and Arab anti-corruption conventions in the development of the private sector (Iraq Model A). *Tikrit University Journal for Rights* 5(30)-165-200.
- Farkhan, Mehdi (2022), strategies to combat administrative corruption in Iran, the second national conference on law, jurisprudence and culture, Shiraz. [In Persian].
- Gholipour, Rahmat Allah. (2005). Analyzing the relationship between good governance model and administrative corruption, *Journal of Organizational Culture Management*, 3(3): 65-34. [In Persian].
- Huntington, Samuel (1991), *Political order in societies undergoing transformation*, Mohsen Salasi, Alam Publications. [In Persian].
- Habez, Thomas (2001). *Leviathan*, translated by Hossein Bashirieh, Nei Publishing House: second edition. [In Persian].
- Hadavand, Mehdi (2006). *Judicial supervision of administrative actions from the perspective of good governance*, public law doctoral thesis, Shahid Beheshti University. [In Persian].
- Hyden, Goran (2001). "Operationalizing Governance for Sustainable Development", *Journal of Developing Societies*, No.2.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, Cited in Azfar and Others

- Kafainejad, Arman and Mirdadi, Saeed (2022), investigation of factors affecting administrative corruption in organizations and strategies to combat it in Iran, International Conference on Applied Research in Human Sciences, Economics, Management and Accounting. [In Persian].
- Khavand, Fereydoun (2016), Political and Economic Challenges of Iraqi Kurdistan, Jahan Internet Site. Tehran [In Persian].
- Mordi, Ahmed (2006), "An Introduction to Good Governance Theory", Scientific research Journal of Social Welfare, Vol. Sixth year, No. 22 [in Persian].
- Mehtari Arani, Mohammad and Malek Raisi, Majed (2019), fight against administrative corruption and promote health in the light of good governance; Emphasis on the role of social media, the third international business management conference, Tehran. [In Persian].
- Mehtri Arani, Mohammad and Salawati, Shapour and Sotoudeh, Hossein and Erin Far, Masoud (2017), an approach to fight against administrative corruption in the good governance system based on the Iranian Islamic model of progress, the 12th National Congress of Pioneers of Progress, Tehran. [In Persian].
- Moradi, Iskander (2017), Geopolitics of Kirkuk; Conflict or compromise from the perspective of good governance, 2013-2017, Geopolitics Quarterly - Year 14, Issue 2, Summer. pp. 109-135. [In Persian].
- Moradi, Abraham. Rahnama, Ali and Heydarian, Samira. (2016). The effect of good governance indicators on corruption control (case study: Middle East and Southeast Asian countries), Scientific Research Quarterly of Quantitative Economics, 4(14): 151-182. [In Persian].
- Mirmohammadi, Mohammad (2006). "Efficiency and effectiveness of the government on economic security", Iran newspaper, No. 3966 [In Persian].
- Malmiri Center, Ahmed (2015). The Rule of Law: Concepts, Basics and Concepts, Tehran: Islamic Council Research Center [In Persian].
- Pesh, Laurent (2015). The rule of law in France, translated by Ahmed Makrez Malmiri, Majles and Research magazine, no. [In Persian].
- Rahmani, Hamed. Musa Khani, Morteza and Memarzadeh, Gholamreza. (2013). Fuzzy inference predictive system of good governance in the fight against administrative corruption, Journal of Public Policy in Management, 5(14): 1-12. [In Persian].
- Sanseverino, A. (2021). The Impact of Anti-Corruption Laws: Evidence from the UK Bribery Act's Extraterritorial Reach. Available at SSRN 3913208.
- Seyed Alikhani, Seyed Mohammad Reza (2022), a study on corruption and the examination of approaches to fight it in the process of the administrative system, the first international conference on modern studies in humanities, educational sciences, law and social studies. [In Persian].
- Stapenhurst, R.& Mitchell O'Brien (2012). "Accountability in Governance, Retrieved May 12, 2012 from: <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resource s/AccountabilityGovernance.pdf>
- Sefidgar, Sohail. (2022). Examining issues related to administrative corruption and how to fight it in administrative systems, 10th International Law and Justice Conference, Tehran, Iran. [In Persian].

- Sarkan Jafar Ali. (2020). Investigating the criminology of administrative corruption in the Iraqi legal system by presenting preventive ways (with a look at the Iranian legal system and international documents), Master's thesis, University of Kurdistan, Sanandaj, Iran. [In Persian].
- Safari Fard, Nakissa and Akbari, Kamil (1401), investigating administrative corruption in Iran and comparing Iran's anti-corruption law with Singapore's anti-corruption law, 6th International and National Conference on Management, Accounting and Law Studies, Tehran. [In Persian].
- Tasdighi, Behrouz (2004). Theory of good governance: empowering the government, Economic Research Office, Islamic Council Research Center. [In Persian].
- Tanzi, V. (1998). "Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures", IMF, Working Paper
- UN-HABITAT(2006), Global campaign on urban Governance: concept paper, 2nd Edition, Nairobi.
- UNHABITAT(2006), the urban governance index: a tool of the quality of urban governance, Beirut.
- UNESCAP (2011). "What is Good Governance?", Retrieved May 15, 2011 from: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.
- UNDP (1997). Governance for Sustainable and equity, New York.
- United Nations Information Center in Tehran (1383), United Nations Millennium Declaration, second edition. [In Persian].
- World Bank (2020). "Worldwide Governance Indicators", Retrieved July 10 2020 from: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp.
- World Economic Forum (2020). "The Global Competitiveness Report 2019- 2020", Retrieved June 12, 2012 from: <http://gcr.weforum.org/gcr2011/>.
- Zamiri, Abdul Hossein and Nasiri Hamed, Reza (2009). "Desirable governance and the role of transparency in its realization", in the administrative corruption research paper; Fields and strategies, strategic research center, cultural and social research deputy. [In Persian].