

مؤلفه‌های جدید نظارت مالی و مبارزه با فساد در دستگاه‌های اداری در سیره علوی

مه‌ری حقیقی / دانشجوی دکتری تخصصی حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین‌الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم

haghighimehri@yahoo.com

سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

S.abadi@yahoo.com

سعیدرضا ابدی / دانشیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

اصغر عربیان / استادیار گروه فقه و حقوق، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

asghararabiyani@gmail.com

mdjalali@gmail.com

محمد جلالی / استادیار گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

دریافت: ۱۳۹۷/۰۹/۱۰ - پذیرش: ۱۳۹۸/۰۱/۲۶

چکیده

اسلام همواره آیین عدالت‌محور و عدالت‌گستر بوده است. روشن است که بی‌عدالتی در جامعه موجب می‌شود که اولین ضربه کجروی‌ها در دستگاه‌های اداری و دولتی، بر مستضعفان جامعه وارد شود. این امر منجر به تزلزل ریشه‌های بنیادین اعتقادی ایشان خواهد شد؛ مؤلفه‌های جدید نظارت مالی در اسلام عبارتند از: دولت قانون‌مدار، باز و پاسخگو، مبارزه با فساد، دستیابی به عدالت و توسعه برای همگان. این مقاله به بررسی مؤلفه‌های نظارت نوین مالی در سیره حکومتی امیرالمؤمنین علیؑ می‌پردازد که با روش تحلیل محتوایی و تطبیق مؤلفه‌های نوین نظارت مالی با عملکرد حضرت علیؑ سامان یافته است و به دنبال اثبات وجود آنها در شیوه کاربردی آن حضرت می‌باشد.

کلیدواژه‌ها: نظارت مالی، دستگاه اداری، سیره علوی، مبارزه با فساد.

امروز کشور ما تشنه فعالیت اقتصادی سالم و ایجاد اشتغال برای جوانان و سرمایه‌گذاری مطمئن است و این همه، به فضایی نیازمند است که در آن، سرمایه‌گذار، صنعت‌گر و عنصر فعال در کشاورزی و مبتکر علمی و جوینده کار و همه قشرها از صحت و سلامت ارتباطات حکومتی و امانت و صداقت متصدیان امور مالی و اقتصادی مطمئن بوده و احساس امنیت و آرامش کنند (مقدمه فرمان ۸ ماده‌ای مقام معظم رهبری).

از این رو، مهار یا کنترل قدرت، یکی از مفاهیم محوری در طول تاریخ اندیشه حقوق اداری بوده است (جیکسون، ۱۹۹۹، ص ۱۹۰) و ابزارهای حقوق عمومی چه در حقوق اساسی و چه در حقوق اداری ساخته و پرداخته شدند تا مراقب دولت باشند، مقامات عمومی را کنترل کنند، اقتدار آنها را مهار نمایند، آنها را در مقابل مردم پاسخگو کنند و بدین ترتیب از شهروندان در مقابل دولت حمایت کنند (وید، ۲۰۰۴، ص ۴).

همچنین، ماندگاری نظام‌های سیاسی تا حد زیادی مرهون سلامت اداری به‌عنوان بازوی اجرایی آن می‌باشد. کارایی نظام‌های سیاسی در عرصه اجرا، به میزان کارآمد بودن نظام اداری وابسته است. از این رو، با شناخت آسیب‌های نظام اداری، می‌توان علاوه بر کارآمد نمودن نظام اداری، به بقا و ماندگاری آن نیز کمک نمود. از سوی دیگر، فساد از عوامل اصلی بازماندن نهادها و جوامع، از دستیابی به اهداف و از موانع اساسی رشد و تکامل آنها به‌شمار می‌رود. به همین دلیل، همواره کسانی که در پی سلامت نظام اجتماعی بشر، رشد و تکامل آن بوده، به دنبال پیشگیری و مبارزه با این پدیده شوم اجتماعی بوده‌اند. پیامبران و اولیای الهی، در این میان نقش بسیار برجسته‌ای داشته‌اند. آنان مبارزه با فساد و تباهی و برقراری قسط و عدل در جامعه را سرلوحه برنامه‌های تبلیغی و سیره عملی خود قرار داده، در این راه جان‌نثاری‌های فراوانی از خود نشان داده‌اند (حسنی و شمس، ۱۳۹۱). مؤلفه‌های نوین نظارت مالی، در آثار بزرگان دین اسلام نمود چشمگیری داشته و در عمل به کار برده شده است. این مقاله، ضمن بررسی مؤلفه‌های جدید نظارت مالی از دیدگاه حقوقی، ریشه‌های اسلامی آن را در حکومت علوی دنبال می‌کند تا اثبات کند آنچه به‌عنوان مؤلفه‌های نوین نظارت در جوامع کنونی مطرح و مورد استقبال است، در سیره حکومت‌داری علی^{علیه السلام} مورد استفاده و تأکید بوده است. لذا تأسی به آن حضرت در شیوه زمامداری، راه برون‌رفت از چالش‌های پیش‌رو در امر حکومت‌داری خواهد بود.

۱. مبانی نوین نظارت مالی در زمامداری اسلامی در تطبیق با حکومت‌داری نوین

پس از هجرت پیامبر اکرم^{صلی الله علیه و آله} به مدینه، اولین حکومت اسلامی بنا نهاده شد که با تجربه اندک در زمامداری اسلامی انتظار نواقصی بسیار می‌رفت؛ با این حال سیره نبوی پس از سال‌ها، الگو و اسوه بسیاری حکومت‌ها تلقی می‌شود. پس از ایشان، روش حکومت‌داری حضرت امیرالمؤمنین^{علیه السلام}، موضوع پژوهش‌های فراوانی بوده و از مناظر مختلف بررسی و نتایج اعجاب برانگیزی به همراه داشته است. این پژوهش، در همین راستا ابعاد جدیدی از شیوه زمامداری حضرت علی^{علیه السلام} را کشف نمود که در تطبیق با مؤلفه‌های پیشرفته غربی نه تنها برابری می‌کند، بلکه در مرتبه بالاتری قرار خواهد گرفت.

۱-۱. دولت قانون‌مدار

برخی قانون را صرفاً مصوب مجلس و سایر مراجع تعیین شده می‌دانند، اما قانون در هر حال ناظم و منضبط رفتارهای یک جامعه و در واقع چارچوب‌های مورد پذیرش آن تلقی می‌گردد. در گذشته که مجلس وجود نداشت، اوامر و نواهی مندرج در کتاب‌های آسمانی، فرامین بزرگان و ارزش‌های اخلاقی و... همان کارکرد قانون به مفهوم امروزی را داشته‌اند. در واقع، قانون ایجاد مهار و پایبندی به چارچوب‌های مورد پذیرش جامعه است که در صورت عدم پایبندی افراد به آن موجب هرج و مرج و بی‌سامانی و در صورت عدم پایبندی حکومت‌ها، شائبه خودسری، خودکامگی و خودرأیی خواهد شد. این موضوع در حال حاضر، از مباحث داغ محافل حقوقی و سیاسی می‌باشد.

در سال‌های زمامداری امیرالمؤمنین علیؑ، شیوه‌های کاربردی ایشان حیرت‌آور و قابل تطبیق با مؤلفه‌های نوین تلقی می‌گردد که از جمله آنها قانون‌مداری است. حاکمیت قانون در عملکرد حضرت علیؑ، همواره و به طور مکرر مورد تأکید و مشاهده است. مثلاً، در نامه به مالک/کاشتر می‌فرماید:

... (نخست) او را به تقوا، ترس از خدا و ایثار و فداکاری در راه اطاعت خدا به متابعت از امری که در کتاب الله آمده است، مثل واجبات و سنت‌ها فرمان می‌دهد، همان دستورهایی که هیچ کس جز با متابعت آنها روی صداقت نمی‌بیند و جز با انکار و ضایع کردن آنها در شقاوت و بدبختی واقع نمی‌شود... به او دستور می‌دهد که هوس‌ها و خواسته‌های نابجای خود را در هم شکند و به هنگام وسوسه‌های نفس، خویشتن‌داری کند (نهج‌البلاغه، ن ۵۳).

اجرای قانون از نتایج و انتظارات ناشی از حکومت قانون، در همه سطوح جامعه است که در منظر حضرت علیؑ هم اجرای قانون از سوی حاکم و هم اجرا از سوی مردم مورد تأکید و الزام است. در این خصوص امیرالمؤمنینؑ می‌فرماید: خدایا تو می‌دانی که جنگ و درگیری ما برای به دست آوردن قدرت و حکومت و دنیا و ثروت نبود، بلکه می‌خواستیم نشانه‌های حق و دین تو را به جایگاه خویش بازگردانیم و در سرزمین‌های تو اصلاح را ظاهر کنیم، تا بندگان ستم‌دیده‌ات در امن و امان زندگی کنند و قوانین و مقررات فراموش شده تو بار دیگر اجرا گردد (نهج‌البلاغه، خ ۱۳۱).

از نظر حضرت علیؑ، تبعیت از قانون برای همگان الزامی است:

آنان که پیش از شما بودند، تنها به سبب تبعیض‌هایی هلاک شدند؛ زیرا حدود را بر ناتوانان اجرا می‌کردند و قدرتمندان را رها می‌ساختند. بنی‌اسرائیل تنها به این سبب هلاک شدند که حدود را در خصوص فرودستان اجرا می‌کردند و بزرگان را معاف می‌ساختند (حسنی و شمس، ۱۳۹۱).

برای متوجه کردن زمامداران به اینکه حاکمیت قانون بر آنها مستولی است نه آنها بر قانون، می‌فرماید: «کاری که در دست توست، طعمه و فرصت نیست، بلکه امانتی است بر گردن تو» (نهج‌البلاغه، ن ۵)؛ «آن کس که سنت پیامبر را ضایع می‌کند، لیاقت رهبری ندارد؛ زیرا که امت اسلامی را به هلاکت می‌کشاند» (نهج‌البلاغه، خ ۱۳۱). در هر یک از این فرمایشات حاکمیت قانون و سنت بر جامعه، مردم و حکومت بسیار آشکار است که عمل به آنها گشاینده راه سعادت خواهد بود. از این رو، در الزام دیگران در تابعیت از سنت‌های الهی، اول التزام خود را به رخ کشیده، می‌فرماید:

سوگند به خدا من شما را به هیچ طاعتی وادار نمی‌کنم مگر آنکه پیش از آن خود عمل کرده‌ام و از معصیتی شما را باز نمی‌دارم جز آنکه پیش از آن ترک گفته‌ام (نهج البلاغه، خ ۱۷۵) و اگر هفت اقلیم را با آنچه در زیر آسمان هاست به من بدهند تا خدا را نافرمانی کنم که پوست جوی را از مورچه‌ای ناروا بگیرم، چنین نخواهم کرد (نهج البلاغه، خ ۲۲۴).

۱-۲. دولت باز (Open government)

دولت باز، دولتی است که منافع شهروندان را تأمین کرده و اطلاع‌رسانی کند. به عبارت دیگر، به موجب «قانون دولت زیر نور خورشید» (Government in the Sunshine Act) می‌باید همه نشست‌های خود را به صورت علنی برگزار کند (هداوند، ۱۳۸۹، ج ۲، ص ۴۷۳) و امور آن شفاف باشد و موجبات دسترسی افراد آن جامعه را به اطلاعات به طور مساوی فراهم کرده و در امر مبارزه با فساد پیشگام بوده و زمینه مشارکت مردم را در امور فراهم سازد. این امر، از دیگر مؤلفه‌های نظارت نوین تلقی می‌گردد. این نکته در فرمایشات حضرت علی علیه السلام مشهود است: «آگاه باشید بر من است که جز اسرار جنگی هیچ رازی را از شما پنهان ندارم و کاری را جز حکم شرع، بدون مشورت با شما انجام ندهم و در پرداخت حق شما کوتاهی نکنم ... و با همه شما به گونه مساوی رفتار کنم» (نهج البلاغه، ن ۵۰). در دولت‌های مدرن، مردم رکن اساسی حکومت قرار دارند که حضرت علی علیه السلام در اوان حکومت خود در این زمینه می‌فرماید: «تنها به اصرار مردم حکومت را پذیرفتم تا در احقاق حق آنان تلاش نمایم» (نهج البلاغه، خ ۹۲). البته معمولاً به دست آوردن اطلاعاتی که موفقیت‌ها و محسنات یک دولت را نشان می‌دهد با دشواری چندانی مواجه نیست. اما چنانچه اطلاعات به اشتباهات و خطاهای دولت مربوط باشد، دشواری‌ها ظاهر می‌شود. در این صورت، نباید انتظار داشت که دولت داوطلبانه این اطلاعات را در اختیار مردم قرار دهد. چنانچه آزادسازی اطلاعات به تشخیص سیاستمداران و یا مقامات و مدیران مؤسسات عمومی واگذار شود، هراس از اینکه مبادا با افشاسازی اطلاعات، خودشان را در معرض شک و تردید دیگران قرار دهند، اغلب مانع از تصمیم به آزادسازی اطلاعات می‌شود (شفافیت بین‌المللی، ۲۰۰۰، ج ۵، ص ۲۳۶). درحالی که امیرالمؤمنین می‌فرمایند:

... هیچ‌گاه خود را فراوان از مردم پنهان مدار که پنهان بودن رهبران نمونه‌ای از تنگ‌خویی و کم‌اطلاعی در امور جامعه می‌باشد. نهان شدن از رعیت، زمامداران را از دانستن آنچه بر آنان پوشیده است، باز می‌دارد. پس کار بزرگ، اندک و کار اندک، بزرگ جلوه می‌کند و ... باطل به لباس حق درآید ... (نهج البلاغه، ن ۵۳).

این کلام امیرالمؤمنین علیه السلام ضمن اینکه تأکید بر علنی بودن و علنی شدن دارد، ارائه اطلاعات صحیح و درست دارای الزامی انکارناشدنی است. اگرچه این امکان وجود دارد که دولتی حضور مداوم در عرصه رسانه‌ای و ... و تأثیر بر افکار عمومی، اطلاعات نادرست در اختیار مردم خود قرار دهد، اما به این بهانه نمی‌توان علنی نبودن دولت و کارگزاران دولت را توجیه کرد؛ زیرا به هر حال دولت‌ها به طور معمول به افکار عمومی توجه دارند و در تصمیم‌گیری‌های خود به آن توجه می‌کنند. از این رو، حضرت می‌فرماید: «سبب به حق واجبی که باید پردازی ... ترسی نداری پس چرا خود را پنهان می‌داری؟ ... با اینکه بسیاری از نیازمندی‌های مردم، رنجی برای تو نخواهد داشت که شکایت از ستم دارند یا خواستار عدالتند ...»

(نهج‌البلاغه، ن ۵۳). به علاوه در حوزه‌های گوناگون به شیوه‌های مختلف امکان مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها فراهم شده است. البته بدون وجود یک دولت باز، مشارکت عمومی بسیار کم و ناچیز است. دولت باز، مستلزم دسترسی عمومی به اطلاعات مربوط و فعالیت‌ها و تصمیمات دولت است. علنی بودن برای امکان مشارکت پارلمان، گروه‌های مردم در تعیین خطمشی‌ها و امکان مراقبت، وارسی و ارزیابی اقدامات دولت و پاسخگویی تصمیم‌سازان ضروری است (هداوند، ۱۳۸۹، ج ۱، ص ۲۸۸). باز بودن دولت، دارای شاخصه‌های مختلفی است که با توجه به ضیق مقاله، نمی‌توان به تفصیل آنها را مورد شناسایی قرار داد. اما از اهم آن، می‌توان به پاسخگویی، مشارکت، آزادی اطلاعات، مبارزه با فساد و... اشاره کرد (حقیقی و همکاران، ۱۳۹۷). حضرت علیؑ قرن‌ها پیش فریاد بر می‌آورد:

ممکن است به من خبر دهید که کدام حق را از شما بازداشته‌ام؟ یا کدام سهم را برای خود برداشته‌ام و بر شما ستم کردم؟ و کدام شکایت حقی پیش من آورده شده که ضعف نشان دادم؟ و کدام فرمان الهی را آگاه نبوده و راه آن را به اشتباه پیموده‌ام؟ ... خدا رحمت کند آن کس را که حقی را بنگرد و یاری کند، یا ستمی مشاهده کرده، آن را نابود سازد و حق را یاری داده تا به صاحبش بازگردد (نهج‌البلاغه، خ ۲۰۵).

این فراز، بیانگر شناسایی حق مطالبه پرسشگری مردم از حکومت است که نیازمند یک دولت باز و پاسخگوست. پس نیکوترین اندوخته تو باید اعمال صالح و درست باشد ... مبدا آنچه بر تو پنهان است، آشکار گردانی و آنچه هویداست بیوشانی (نهج‌البلاغه، ن ۵۳). در واقع، حق مردم بر اطلاع از امور و عدم انعکاس وارونه موارد و مطالب، مورد تأکید حضرت می‌باشد که خود از مؤلفه‌های دولت باز تلقی می‌گردد.

از عناصر دولت باز، شفافیت و مبارزه با فساد است که به دلیل اختصار مقاله، از سایر مؤلفه‌ها صرف‌نظر و این دو مورد، با تفصیل بیشتری مطرح می‌گردد:

۱-۲-۱. شفاف‌سازی

«شفافیت»، یک اصطلاح سیاسی است که شکل حقوقی نیز به خود گرفته است (آچیم، ۲۰۰۰، ص ۸). تقریباً سنتی‌ترین دلیل برای شفاف‌سازی حکومت‌ها، این است که شفافیت حکومت، کنترل کنش و واکنش‌های مؤسسات عمومی را تسهیل می‌کند. سخن مذکور، مبتنی بر این پیش‌فرض است که قدرت فسادآور است و باید کنترل شود (همان، ص ۲). ثانیاً، افزایش عقلانیت ابعاد مشورتی و کارآمدی فرایندهای تصمیم‌سازی و در نتیجه، اعتماد عمومی به حکومت در گرو شفاف‌سازی حکومت است؛ زیرا حاکمان پاسخگو، یعنی حاکمانی که می‌توان از آنها خواست تا فعالیت‌های خود را به مردم توضیح دهند، بیشتر می‌توانند به تصمیمات بهتر، منطقی‌تر، آن هم با روش‌های مؤثرتر نایل شوند (اماریلیس، ۲۰۰۰، ص ۱). ثالثاً، به نظر برخی اندیشمندان مهم‌ترین و عقلانی‌ترین دلیل برای شفافیت، آن است که مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی تقویت می‌کند. شفافیت، یکی از شروط اساسی برای جهت‌گیری اراده اشخاص است. این اراده، برای ایجاد جامعه مردم‌سالار نقش حیاتی دارد. این مبنای شفافیت، بر نظریه‌های دموکراسی مشورتی متکی است که معتقد است: شفافیت باید شامل طیف وسیعی از سازوکارهایی باشد

که مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری را از طریق دسترسی مؤثر، به روندهای سیاست‌گذاری و اظهارنظر در آن روندها ممکن می‌سازد (همان، ص ۵). به هر حال، برای حصول شفافیت در نظام سیاسی، اولین گام مشورت‌خواهی و مشورت‌دهی در امور است. در اسلام، همواره مشورت و مشورت‌خواهی و مشارکت مردم در امور سیاسی مشهود می‌باشد. از جمله حفر خندق به پیشنهاد سلمان فارسی در جنگ احزاب و هزاران نمونه دیگر، بیانگر شأن مشاوره در اسلام می‌باشد، به نحوی که حتی سوره‌ای به نام شورا در قرآن کریم آمده است. در سیره حکومتی امیرالمؤمنین^ع هم این رویه قابل مشاهده است: «هیچ پشتیبانی، مطمئن‌تر از مشورت کردن نیست» (نهج‌البلاغه، ح ۱۱۳). هر کس از آرای گوناگون استقبال کند، لغزشگاه‌ها را خواهد شناخت (نهج‌البلاغه، ح ۱۷۳). مطابق آیه ۳۸ سوره شوری، مؤمنان کسانی هستند که دعوت پروردگارشان را اجابت کرده، نماز برپا می‌دارند و کارهایشان به صورت مشورت در میان آنهاست و از آنچه به آنها روزی داده‌ایم، انفاق می‌کنند. قرآن کریم برای اداره دولت اسلامی، مشارکت مردم در اداره امور جامعه و شوراها را پیش‌بینی شده می‌نماید، به طوری که شورا ستون فقرات نظام سیاسی اسلام محسوب می‌شود. آیت‌الله مکارم‌شیرازی در ذیل این آیه می‌نویسد: «یک انسان هر قدر از نظر فکری نیرومند باشد، نسبت به مسائل مختلف تنها از یک یا چند بُعد می‌نگرد، اما هنگامی که مسائل در شورا مطرح گردد و عقل‌ها و تجارب به کمک هم بشتابند، مسائل کاملاً پخته و کم‌عیب و نقص می‌گردند» (مکارم‌شیرازی و همکاران، ۱۳۷۴، ص ۴۶۲). پیامبر اسلام^ص نه تنها در جنگ و مسائل آن، بلکه در موارد متعدد دیگری با اصحاب خویش مشورت می‌کرد. برای نمونه می‌فرماید: «و کان صلی الله علیه و سلم کثیر المشاوره لهم».

گاهی مشورت با مردم و پذیرش آرای اکثریت موجب می‌شود تا آنان، حضور فعال داشته باشند و با دلگرمی و میل بیشتر به انجام مسئولیت‌های محوله خویش مشغول شوند؛ همان‌گونه که در جنگ احد، پیامبر^ص رأی اکثریت را پذیرفت (مصباح‌یزدی، ۱۳۹۲، ص ۳۰۲)، با آنکه نظر آن حضرت چیز دیگری بود.

درباره موارد مشورت باید توجه داشت که در هر امری، اعم از فردی یا اجتماعی، مشورت جایز نیست. مثلاً، در اموری که حکم خاصی از خداوند متعال درباره آن رسیده است، به هیچ وجه نمی‌توان مشورت کرد. در این‌گونه امور باید احکام را به همان صورتی که از شارع مقدس صادر شده، بدون کم و زیاد و به موقع اجرا کرد و جای کمترین اظهارنظری در مورد آنها وجود ندارد (مصباح‌یزدی، ۱۳۹۳، ص ۱۶۸). به هر حال، مشورت ضمن جلب مشارکت افراد یک جامعه موجب شفافیت در امور هم می‌گردد. بنابراین، شفافیت پیش‌شرطی است برای مشارکت شهروندان در نظام سیاسی. تنها یک نظام باز می‌تواند منافع شهروندان را تأمین کرده و اطلاع‌رسانی کند. در نتیجه، از التزام و تعهد بیشتر شهروندان خود استفاده کند (آجیم، ۲۰۰۰، ص ۱۱). از این‌رو، برخی صاحب‌نظران معتقدند: شفافیت و مردم‌سالاری دو اصل توأمان هستند (دیدره، ۱۹۹۶، ص ۹۵). هر کس با مردم مشورت کند، در عقل آنان شریک می‌گردد (نهج‌البلاغه، ح ۱۶۱) مشورت کردن، خود هدایت و راهیابی است و کسی که به رأی و اندیشه خود بسنده کند، خود را در خطر تباهی می‌افکند (نهج‌البلاغه، ح ۲۱۱) هر کس خودرأی باشد، تباہ می‌شود (نهج‌البلاغه، ح ۱۶۱).

ارائه تعریفی واحد، از اصطلاح «فساد اداری» کاری بس دشوار است؛ چراکه فساد اداری، دارای گستره مصداقی فراوانی است که بیان تعریفی جامع که شامل همه آنها گردد، به سادگی ممکن نیست. از این رو، باید تعریف مفهوم «فساد اداری» را از طریق نشانه‌ها و عوارض فساد اداری و مصداق آن تشخیص داد. بنابراین، هر تعریفی که ارائه شود، یا کاملاً در مقابل تعریف‌های دیگر قرار می‌گیرد، یا ناظر بر تعداد محدودی از ابعاد این پدیده می‌شود. از این رو، نمی‌تواند بیانگر تمامی ویژگی‌ها و مشخصات آن باشد و آن را کاملاً از پدیده‌ها و مفاهیم نزدیک به آن متمایز سازد (رضاییان، ۱۳۹۳) «استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری - دولتی برای نفع شخصی» (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۴-۱۵) را می‌توان به‌عنوان یک تعریف مدنظر قرار داد. مطالعه فساد در جوامع گوناگون بیانگر آن است که فساد بیشتر در دو سطح صورت می‌گیرد: سطح کلان و سطح خرد. فساد در سطح کلان، بیشتر به نخبگان سیاسی، مدیران عالی‌رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها مربوط می‌شود. تعبیر دیگر از این سطح فساد، یقه سفیدان است. به همین ترتیب، سطح خرد فساد، به یقه آبی‌ها معروف است (حسنی و شمس، ۱۳۹۱). حضرت علی علیه السلام، خطاب به یکی از کارگزاران خاطی خود می‌فرماید: «... پس از خدا ترس و اموال آنان را برگردان. اگر چنین نکنی و خدا مرا فرصت دهد تا بر تو دست یابم، تو را کیفر خواهم کرد...» (نهج‌البلاغه، ن ۴۲). فساد در دستگاه‌های اداری از منظر حضرت علی علیه السلام همواره امر مذمومی به‌شمار می‌آمده و شروع حکومت حضرت به دلیل ساختار نامناسب حکومت سابق، با انبوهی از مفاسد و انحرافات در نظام اداری و مالی و حکومتی همراه بود که از همان اوان حکومت، مبارزه با فساد سرلوحه حکومت اسلامی ایشان بوده است. آن حضرت می‌فرماید:

بدانید هر زمینی که عثمان بخشید و هر ثروتی را که از اموال خداوندی هبه کرد، به بیت‌المال بازمی‌گردد؛ چرا که حقوق گذشته را چیزی از میان نبرد و اگر این ثروت‌ها را بیابیم، درحالی‌که مهریه زنان شده یا در شهرها توزیع شده باشد به جایگاهش بازگردانیم؛ چرا که عدالت را گشایشی است و هر آن کس که عدالت برایش تنگ باشد، ستم بر او تنگ‌تر خواهد بود (ابن‌ابی‌الحدید، ۱۴۰۴ق، ج ۱، ص ۲۶۹).

هر چه مقاومت در برابر فساد بیشتر می‌شد، کارشکنی‌ها افزون می‌گردید، درحالی‌که استواری حضرت پابرجاتر از قبل نمایان می‌گشت و می‌فرماید: «به خدا قسم، اگر بمانم و سالم باشم آنان را بر راه روشن استوار خواهم داشت» (همان، ج ۷، ص ۳۸). به هر حال، مبارزه با فساد در امور حکومتی حضرت علی علیه السلام همواره مد نظر و امر بوده و این مبارزه، در دو حوزه اداری و مالی جریان دارد که در ذیل بررسی می‌کنیم:

«فساد اداری»، سوءاستفاده از موقعیت عمومی برای نيل به نفع شخصی است. مصداق بارز فساد عموماً عبارتند از: سوءاستفاده از موقعیت اداری یا نقض مقررات برای کسب منافع شخصی خود یا افراد دیگر، خویشاوندگاری، رشوا و ارتشا، پول‌شویی، تصاحب دارایی‌های نامعلوم، تصاحب یا کنترل دارایی، به وسیله خویشاوندان، پنهان‌سازی اموال نامشروع، تشویق و تحریک فرد دیگر برای انجام این اعمال و خرید رأی (انصاری، ۱۳۸۷، ص ۳۸). فساد، بیشتر در جایی لانه می‌کند که ضعف‌های نهادی مانند بی‌ثباتی سیاسی، کاغذبازی اداری وجود داشته باشد و نظام‌های

قانونگذاری و قضایی نیز ضعیف باشد. با وجود این، نمی‌توان با قطع و یقین گفت که آیا فساد علت منحصر به فرد لنگی رشد اقتصادی است، یا اینکه ضعف‌های مرتبط با آن نیز نقش دارد. حقیقت این است که همه این نقص‌ها و نقطه ضعف‌ها با یکدیگر ارتباط درونی دارند و یکدیگر را تقویت می‌کنند. مثلاً، کاغذبازی راه فساد را می‌گشاید و مأموران یا مقام‌های اداری فاسد نیز بر کاغذبازی و تشریفات می‌افزایند، تا رشوه‌های بیشتری بگیرند. بنابراین، اگر کشوری بتواند ریشه فساد را بخشکند، درمان دردهای نهادی دیگرش آسان‌تر خواهد شد. چنان‌که اصلاح نسبی ضعف‌های سایر نهادها، مهار فساد را آسان‌تر می‌کند (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸، ص ۶۲).

حضرت علی علیه السلام با شناسایی دقیق این مطلب، ضمن التزام خود به عدم به‌کارگیری فساد در حکومت، مبارزه با آن را به کارگزاران خود، به‌طور اهم مورد ملاحظه و فرمان قرار داده است:

به او سفارش می‌کنم با مردم تندخو نباشد و به آنها دروغ نگوید و با مردم به جهت اینکه بر آنها حکومت دارد، بی‌اعتنایی نکند (نهج البلاغه، ن ۲۶). در روابط خود با مردم، انصاف داشته باشید و در برآوردن نیازهایشان شکبیا باشید، همانا شما خزانه‌داران مردم و نمایندگان ملت هستید و سفیران پیشوایان هستید. هرگز کسی را از نیامندی او باز ندارید و از خواسته‌های مشروعش محروم نسازید و برای گرفتن مالیات از مردم ... و به مال کسی دست‌اندازی نکنید (همان، ن ۵۱) به تساوی رفتار کن تا بزرگان در ستمکاری تو طمع نکنند و ناتوانان در عدالت تو مأیوس نشوند (همان، ن ۲۷).

حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، افزون بر فراهم نمودن زمینه مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های راجع به مسایل عمومی و امکان نظارت مردم بر عملکرد مدیران جامعه، ابزار مهمی برای مبارزه با فساد اداری است (آمارلیس، ۲۰۰۰). از نظر آژانس توسعه بین‌المللی (USAID) فساد، چالش جدی در سر راه توسعه است، در قلمرو سیاسی، فساد از طریق وارونه کردن فرایندهای رسمی دموکراسی، اداره خوب جامعه را تحلیل می‌برد. فساد در انتخابات و هیئت‌های مقننه موجب کاهش در پاسخگویی و نمایندگی در امر خطمشی‌گذاری می‌شود. در صورت فساد قانونگذار، فساد قابلیت‌های نهادی حکومت را از بین می‌برد؛ زیرا به رویه‌ها توجه نمی‌شود منابع بلعیده می‌شوند و مقامات بدون توجه به عملکرد، استخدام می‌شوند یا ارتقاء می‌یابند. در چنین وضعیتی، فساد پایه‌های مشروعیت حکومت و ارزش‌های دموکراتیکی چون اعتماد و مدارا را از بین می‌برد (برنامه ضد فساد آمریکا، ۲۰۰۰). به اعتقاد برخی صاحب‌نظران، آزادی اطلاعات کلیدی‌ترین روش برای جلوگیری از فساد، کشف فساد و حمایت از تمامیت حکومت است (موریس، ۲۰۰۱). «سرراگری» (secrecy) افراطی پوششی است که خطاهای حکومت و مأمورانش در پشت آن پنهان می‌شود و آزادی اطلاعات درصدد است تا «شفاف‌سازی حکومت» را جایگزین آن سازد (شفافیت بین‌المللی، ۲۰۰۰، ص ۲۳۶). حضرت علی علیه السلام در خصوص ویژگی‌های پیامبر صلی الله علیه و آله می‌فرماید:

پس با امانت، رسالت خویش را به انجام رسانید و با راستی و درستی، به راه خود رفت و پرچم حق را در میان ما یادگار گذاشت (نهج البلاغه، خ ۱۰۰) برای من سزاوار نیست که لشکر و شهر و بیت‌المال و جمع‌آوری خراج و قضاوت بین مسلمانان و گرفتن حقوق درخواست‌کنندگان را رها سازم (همان، خ ۱۱۹)، آیا به من دستور می‌دهید برای پیروزی خود از جور و ستم درباره امت اسلامی که بر آنها ولایت دارم استفاده کنم؟ ... هرگز چنین کاری نخواهم کرد (همان، خ ۱۲۶).

کاری‌ترین ضریب فساد بر پیکر اقتصاد، به هم ریختن ترکیب مخارج دولت است. سیاست‌مدارانی که فاسد باشند، منابع مالی را بیشتر به جاهایی سوق می‌دهند که رشوه‌های کلان عاید آنان کند و صدای آن هم در نیاید (ماتورو، ۱۹۹۸). اصولاً، تعریف قابل قبول همگانی در مورد فساد وجود ندارد. در تمامی تعاریف ارائه شده، آنچه مشترک است نوعی هنجارشکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی، در عملکرد سازمانی مستخدم دولت در ارتباط با اشخاص غیردولتی است. از این رو، فساد و تعریف آن، تابعی از هنجارهای مورد قبول در هر جامعه و فرهنگ می‌شود. از این رو، از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. بانک جهانی در تعریف فساد، آن را به معنی «سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی» دانسته اما وب‌گاه شفافیت تعریف جامع‌تری از فساد ارائه داده و فساد را هرگونه سوءاستفاده سیاسی - اقتصادی می‌داند (فاضلی‌نژاد، ۱۳۹۴-۱۳۹۵، ص ۵۶). فساد مالی، استفاده از قدرت گروهی و عمومی برای به دست آوردن افزونه یا منافع شخصی است. انحصار حکومت بر کنترل منابع عمومی و دسترسی انحصاری به اطلاعات خاص، زمینه و بستر مناسبی را برای گسترش فساد مالی در بخش دولتی فراهم می‌کند. با توجه به تعاریف مذکور، فساد مالی شامل مصادیق متنوع و مختلفی است. الزاماً نمی‌توان در یک فعل یا عنوان مجرمانه واحد قرار داد (همان). حضرت علیؑ با لحاظ این مسئله می‌فرماید: «اگر تمام شب را بر روی خارهای سعدان به سر بیرم و یا با غل و زنجیر به این سوء یا آن سوء کشیده شوم، خوش تر دارم تا خدا و پیامبرش را در روز قیامت در حالی ملاقات کنم که به بعضی از بندگان ستم و چیزی از اموال عمومی را غصب کرده باشم» (نهج البلاغه، خ ۲۳۴). فساد مالی، از مهم‌ترین دغدغه‌های کنونی جامعه جهانی است که به موازات توسعه دیوان‌سالاری بروکراسی پیچیده اداری و در نبود سازوکارهای کارآمد مبارزه با آن، به اشکال مختلفی رخ می‌نماید. فارغ از دغدغه‌ها و تلاش‌های فراگیر در درون کشورها، برای مبارزه با فساد، در سطح بین‌المللی به‌ویژه در اواخر قرن بیستم و با گسترش گفتمان «حکمرانی خوب»، توجه ویژه‌ای نسبت به این معضل فراگیر صورت گرفت و تلاش‌های سازمان ملل متحد در نهایت منجر به صدور اعلامیه مجمع عمومی آن سازمان، علیه فساد و رشوه‌خواری در ۱۶ دسامبر ۱۹۹۶ گردید. این اعلامیه، علی‌رغم نداشتن ضمانت اجرا، تعاریف جامعی را از اعمال فسادآلود ارائه نموده است. همچنین دولت‌ها را به انجام اقدامات ضروری برای اتخاذ قوانین علیه این رویه‌ها موظف می‌کند. از جمله توسعه یا کنترل موازین حسابرسی و تنظیم ضوابط شغلی مناسب و موازین رفتار شایسته (رنجبر، ۱۳۸۴، ص ۱۱۲) که در فرازی از کلام امامؑ، در خصوص شایسته‌سالاری و صحت امور و موازین صحیح حسابرسی و مالی چنین آمده است:

سپس در امور کارمندان بیندیش و پس از آزمایش به کارشان بگمار و با میل شخصی و بدون مشورت با دیگران، آنان را به کارهای مختلف وادار نکن ... کارگزارانت را از میان مردمی با تجربه و با حیا ... انتخاب کن ... سپس رفتار کارگزارانت را بررسی کن و جاسوسانی راستگو و وفایه بر آنان بگمار که مراقبت و مهربانی و بازرسی پنهانی تو از کار آنان، سبب امانت‌داری و مهربانی با رعیت خواهد بود و از همکاران نزدیکتر سخت مراقبت کن. اگر یکی از آنان دست به خیانت زد و گزارش

جاسوسان تو هم آن خیانت را تأیید کرد، به همین مقدار گواهی قناعت کرده، او را با تازیانه کیفر کن و آنچه از اموال که در اختیار دارد، از او بازپس گیر، سپس او را خواردار و خیانتکار شمار ... مالیات و بیت‌المال را به گونه‌ای واریسی کن که صلاح مالیات‌دهندگان باشد؛ زیرا بهبودی مالیات و مالیات‌دهندگان عامل اصلاح امور دیگر اقشار جامعه می‌باشد و تا امور مالیات‌دهندگان اصلاح نشود، کار دیگران نیز سامان نخواهد گرفت ... مبدا سرمستی حکومت تو را از رسیدگی به آنان بازدارد که هرگز انجام کارهای فراوان و مهم، عذری برای ترک مسئولیت‌های کوچکتر نخواهد بود ... پس بخشی از وقت خود را به کسانی اختصاص بده که به تو نیاز دارند، تا شخصاً به امور آنان رسیدگی کنی و در مجلس عمومی بنشین ... پس درشتی و سخنان آنان را بر خود هموار کن و تنگ‌خویی و خودبزرگ‌بینی را از خود دور ساز ... بخشی از کارها به گونه‌ای است که خود باید انجام دهی، مانند پاسخ دادن به کارگزاران دولتی در آنجا که مشیبان تو از پاسخ دادن به آنها در مانده‌اند و دیگر بر آوردن نیاز مردم در همان روزی که به تو عرضه می‌دارند و یارانت در رفع نیاز آنها ناتوانند ... به گونه‌ای با آنان رفتار کن که قراردادی به سودشان منعقد نگردد که به مردم زیان رساند ... و حق را به صاحب حق، هر کس که باشد نزدیک یا دور بپرداز ... گرچه اجرای حق مشکلاتی برای نزدیکان فراهم آورد ... و هرگاه رعیت بر تو بدگمان گردد، عذر خویش را آشکارا با آنان در میان بگذار و با این کار از بدگمانی نجاتشان ده که این کار ریاضتی برای خودسازی تو و مهربانی کردن نسبت به رعیت است. این پوزش خواهی تو آنان را به حق وامی‌دارد ... پس فساد، خیانت، فریب در عهد و پیمان راه ندارد؛ مبدا قراردادی امضا کنی که در آن برای دغل‌کاری و فریب راه‌هایی وجود دارد. پس از محکم‌کاری و دقت در قرارداد نامه، دست از بهانه‌جویی بردار ... و در دنیا و آخرت نمی‌توانی پاسخگوی پیمان‌شکنی باشی ... اگر به خطا خون کسی را ریختی ... مبدا غرور قدرت تو را از پرداخت خون بپا به بازماندگان بازدارد ... مبدا با خدمت‌هایی که انجام دادی بر مردم منت گذاری، یا آنچه را انجام داده‌ای بزرگ بشمار ... مبدا هرگز در آنچه که با مردم مساوی هستی، امتیازی خواهی، از اموری که بر همه روشن است غفلت کنی؛ زیرا به هر حال نسبت به آن در برابر مردم مسئولی و به زودی پرده از کارها یک سو رود و انتقام ستم‌دیده را از تو باز می‌گیرند ... آنچه بر تو لازم است، آنکه حکومت‌های دادگستر پیشین، سنت‌های با ارزش گذشتگان، روش‌های پسندیده رفتگان و آثار پیامبر و واجباتی که در کتاب خداست را همواره به یادآوری و به آنچه ما عمل کرده‌ایم، پیروی کنی ... تلاش کن؛ زیرا اگر نفس، سرکشی کرد و بر تو چیره شد عذری نزد من نداشتی باشی، از خداوند بزرگ ... درخواست می‌کنیم که به آنچه موجب خشنودی اوست، ما و تو را موفق فرماید که نزد او و خلق او دارای عذری روشن باشیم... (نهج‌البلاغه، ن ۵۳).

فساد موجب تولید انحرافات و کژی‌های اقتصادی، در بخش عمومی می‌شود و از طریق منحرف کردن چرخش سرمایه‌گذاری عمومی از امور به پروژه‌های سرمایه‌ای مقامات می‌توانند پیچیدگی فنی پروژه‌های بخش عمومی را افزایش دهند تا چنین معاملاتی را بیوشاند و مخفی کنند. آنان با این کار، به چرخش و انحرافات سرمایه‌گذاری کمک می‌کنند. فساد، تبعیت از قوانین ساخت و سازی محیطی و ... را کاهش می‌دهد. کیفیت خدمات دولتی و زیربنایی را کاهش می‌دهد و فشارهای بودجه‌ای را بر دولت افزایش می‌دهد (برنامه‌های ضد فساد آمریکا، ۲۰۰۰). فساد در بالاترین سطوح، رقابت را مخدوش کرده و در نتیجه، دسترسی عمومی به بازار رقابتی را مسدود می‌کند.

فساد موجب اتخاذ تصمیم‌های غلط شده که خود، منجر به اجرای طرح‌های غلط، قیمت‌های نامناسب، دسترسی غیرمعتاد، مناقصه کاران به مناقصات، تولید زیر استاندارد برای جبران قیمت‌های بیش از حد، تشویق و ترغیب فساد در سطوح پایین‌تر و از بین بردن اعتماد مردم به رهبران می‌شود. در سطوح پایین‌تر، فساد جزئی زیانبار است؛ چرا که به هزینه عقد قراردادها می‌افزاید. در نتیجه، کسانی که قادر به پرداخت رشوه نیستند، از صحنه رقابت حذف می‌شوند. در این سطح، فساد موجب بی‌حرمتی برای کارکنان دولت در میان مردم شده و ظرفیت ایجاد درآمد را کاهش می‌دهد (کوفمان، ۲۰۰۰، ص ۲). در حالی که تساوی در فرمایشات امیرالمؤمنین^ع به طور مکرر مطرح گردیده است. آن حضرت در فرازی می‌فرماید:

سزوار نیست که بخیل بر ناموس و جان و غنیمت‌ها و احکام مسلمین، ولایت و رهبری یابد و امامت مسلمین را عهده‌دار شود تا در اموال آنها حریص گردد و نادان نیز لیاقت رهبری ندارد تا با نادانی خود مسلمانان را به گمراهی کشاند و ستمکار نیز نمی‌تواند رهبر مردم باشد که با ستم حق مردم را غصب و عطا‌های آنان را قطع کند و نه کسی که در تقسیم بیت‌المال عدالت ندارد؛ زیرا در اموال و ثروت آنان حیف و میل می‌کند و گروهی را بر گروهی مقدم می‌دارد و رشوه‌خوار در قضاوت نمی‌تواند اما باشد؛ زیرا برای داور با رشوه گرفتن حقوق مردم را پایمال و حق را به صاحبان آن نمی‌رساند. آن کس که سنت پیامبر را ضایع می‌کند، لیاقت رهبری ندارد؛ زیرا امت اسلامی را به هلاکت می‌کشاند (نهج‌البلاغه، خ ۱۳۱).

اهمیت توجه به بحث فساد و راهکارهای مقابله و مبارزه با این پدیده بخصوص به دلیل آثار سوئی است که فساد و به ویژه فساد مالی بر همه ابعاد ساختار سیاسی یک جامعه وارد می‌سازد. از جمله اینکه، فساد مالی توسعه اقتصادی را کند و تضعیف می‌کند، پایداری سیاسی و حقانیت دولت را با چالش مواجه می‌سازد، موجب تضعیف ساختار زیربنای اجتماعی می‌گردد، تسهیم منابع بین بخش‌های حیاتی توسعه را به خطر می‌اندازد و فرصت‌های غیرقانونی را تشویق می‌کند و تداوم می‌بخشد (www.icae.org.hk/news/issuoeseng/button4.htm).

۳-۲-۱. گسترده و مستمر ساختن مشارکت و نظارت مردمی

مردم از اینکه حق بزرگی فراموش می‌شود، یا باطل خطرناکی در جامعه رواج می‌یابد، احساس نگرانی نمی‌کنند، پس در آن زمان، نیکان خوار و بدان قدرتمند می‌شوند ... پس بر شماست که یکدیگر را نصیحت کنید و نیکو همکاری نمایید ... که یکی از واجبات الهی، یکدیگر را به اندازه توان نصیحت کردن و برپاداشتن حق و یاری دادن به یکدیگر است (نهج‌البلاغه، خ ۲۱۶).

از آنجاکه تحقق هر برنامه اجتماعی با سطوح مختلفی از ذی‌نفعان مواجه است که به دلایل گوناگون با آن برنامه دست به گریبانند و یا نتایج آن برنامه، بر ایشان تأثیر می‌گذارد، لذا بدون توجه به علایق و انگیزه‌های ایشان، به نتیجه رساندن یک برنامه تحول اجتماعی، امکان‌پذیر نمی‌باشد. بنابراین، جلب و ارتقای مشارکت ذی‌نفعان در هر فرایندی از این دست، نیازمند ظرفیت‌سازی است. «ظرفیت‌سازی اجتماعی» (CCB) که به آن ظرفیت‌سازی توسعه نیز می‌گویند، عموماً به تقویت توانایی‌ها، مهارت‌ها و رقابت‌های مردم و گروه‌های اجتماعی در جوامع توسعه‌یافته اشاره داشته که به

آن وسیله بتوانند بر محدودیت‌ها (محرومیت‌ها) و عوارض منفی ناشی از آنها فائق آیند. به عبارت دیگر، ظرفیت‌سازی، توسعه نظام یافته (یا ارتقاء) دانش، نتایج، سطح، مدیریت، مهارت‌ها و سایر استعدادها یکی سازمان از طریق اکتساب‌ها، انگیزش‌ها، تکنولوژی و یا آموزش است. بدین منظور، باید مداخلات هدفمند افراد و گروه‌ها در یک فرایند توسعه‌ای افزایش یافته و ضریب حساسیت ایشان بالاتر رود. از این رو، برنامه‌های ظرفیت‌سازی مبتنی بر اصلاح و تغییر نگرش‌ها و اصلاح ساختارها از سطح خرد و کلان فیما بین ذی‌نفعان بوده و حرکت به سوی حکمرانی، به جای حکومت کردن و مشارکت و مذاکره به جای آمریت و تفوق، استراتژی راهبردی این معناست. بالطبع فعال کردن نهادهای مدنی، سندیکاها و اتحادیه‌ها و رسانه‌ها، می‌تواند در فرایند حکمرانی به مشارکت هرچه بیشتر ذی‌نفعان کمک می‌کند (ابدی، ۱۳۹۴، ص ۲۱۰). بر اساس ایده «اداره خوب»، تصمیمات اداری باید مستدل بوده و مقام تصمیم‌گیرنده مکلف است با ارایه دلایل و مستندات خود را توجیه کند. همچنین، شهروندان حق مشارکت در جریان تصمیماتی را دارند که حقوق، آزادی‌ها و منافع آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد (هداوند، ۱۳۸۹، ج ۲، ص ۴۸۷). مهم این است تصمیماتی که مدیریت دولتی اتخاذ می‌کند، باید هم قانونی و هم صحیح باشد و ادله کافی از آن پشتیبانی کند. اهمیت آن از این نظر است که مردم خواهان چنین تصمیمات خوب و درستی هستند. آنان می‌خواهند در فرایند تصمیم‌گیری‌هایی که بر آنها اثر می‌گذارد، مشارکت داشته باشند (پونس، ۲۰۰۵، ص ۵۵۴)؛ زیرا حکمرانی نوین، از نقش شهروندان از یک مصرف‌کننده منفعل خدمات دولت به یک مشارکت‌کننده فعال در حکمرانی بازتعریف دارد و به نوع جدیدی از مکانیسم همکاری اشاره دارد که در این مفهوم، حکمرانی نوین یک نوع حکمرانی اشتراکی است که در دنیای معاصر، آزادی اطلاعات به‌عنوان لازمهٔ دموکراسی مشارکتی شناخته شده و به دلیل کارکردهای مفید آن، اکسیژن مردم‌سالاری لقب گرفته است؛ زیرا اگر مردم ندانند که در جامعه آنها چه می‌گذرد و اگر اعمال حاکمان و مدیران جامعه از آنها پنهان باشد، در این صورت چگونه قادر خواهند بود در اداره امور جامعه، نقش ایفا کرده و سهم مهمی داشته باشند (توبی، ۱۹۹۹) و با پذیرش سهم مردم در جریان تصمیم‌گیری، به بهترین وجه کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی خود را افزایش می‌دهد (هداوند، ۱۳۸۹، ج ۲، ص ۴۱).

امیرالمؤمنین علیه السلام در بیاناتی امر به مشارکت و نظارت مردم کرده، می‌فرماید:

ای مردم در راه راست از کمی‌روندگان نهراسید؛ زیرا اکثریت مردم بر گرد سفره‌ای جمع شدند که سبیری آن کوتاه و گرسنگی آن طولانی است (نهج‌البلاغه، خ ۲۰۱). ای مردم، برای اصلاح کار خودتان مرا یاری کنید ... که داد ستم‌دیده را از ستمگر بستانم و مهار ستمگر را بگیرم و به آب‌شخور حق وارد کنم (همان، خ ۱۳۶).

۳-۱. دولت پاسخگو

هیچ نظام دموکراتیکی بدون شفافیت و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، نمی‌تواند وجود داشته باشد و به حیات خود ادامه دهد (گزارش ابزارهای نظارت پارلمانی، ۱۳۸۹، ص ۱-۲). یکی از مؤلفه‌های حاکم بر حقوق عمومی نوین، پاسخگویی است. پاسخگویی، یکی از عمده چالش‌هایی است که همهٔ نهادها و تأسیس‌های حقوقی امروزه با آن مواجه هستند. امروزه همه نهادهای مبتنی بر قانون، باید نسبت به خطمشی‌ها و اقداماتشان پاسخگو باشند. هر

نهادی (حتی نهاد مردم نهاد)، نیازمند یک نظام پاسخگوست. امروزه پاسخگویی، مبنای هر جامعه‌ای است که ادعا می‌کند دموکراتیک است (زارعی، ۱۳۹۳، ص ۲۳۷-۲۶۳). حضرت ﷺ خطاب به یکی از کارگزاران می‌فرماید:

... پس هر چه زودتر حساب اموال را برای من بفرست و بدان که حسابرسی خداوند از حسابرسی مردم سخت‌تر است (نهج‌البلاغه، ن ۴۰). آیا به معاد ایمان نداری و از حسابرسی دقیق قیامت نمی‌ترسی؟ ... چگونه نوشیدن و خوردن را بر خود گوارا کردی، در حالی که می‌دانی حرام می‌خوری و حرام می‌نوشی ... که خدا این اموال را به آنان وا گذاشته و این شهرها را به دست ایشان امن فرموده است (همان، ن ۴۱).

به هر حال، ایده حکومت محدود و پاسخگو، متضمن این است که شهروندان فرصت و امکان انتقاد از مقامات عمومی را داشته باشند و بتوانند از حمایت‌ها و جبران‌های مناسب، در مقابل اشتباهات حکومت که بر آنها تأثیر نامطلوب داشته است، برخوردار شوند. همچنین، ایده مزبور متضمن این است که حکومت مکلف باشد با ارائه توضیح، اعمال و اقدامات خود را توجیه کند، به اعتراضات پاسخ دهد و اشتباهات خود را جبران کند. بنابراین، پاسخگویی و جبران، دست در دست یکدیگر به پیش می‌روند. وجود انواع نظام‌های جبرانی لازمهٔ پاسخگویی است. پاسخگویی نیز عنصر ضروری، در به دست آوردن انواع جبران‌ها و برخورداری از حمایت‌هاست. بنابراین، پاسخگویی به معنی:

الف. تکلیف به حساب پس دادن، پاسخ دادن به سؤالات، ارائه توضیح و توجیه اقدامات و سیاست‌های اتخاذ شده است (پاسخگویی توضیحی)؛

ب. قبول پیامدها، تحمل سرزنش‌ها و جبران اشتباهات است (پاسخگویی اصلاحی - جبرانی). بدین ترتیب، پاسخگویی اقتضا می‌کند که مقامات عمومی بتوانند مورد سؤال قرار گیرند، اشتباهات آنها از پرده بیرون بیاید، مجبور به ارائه توضیح شوند، بپذیرند که باید اقداماتی را برای جبران اشتباهات خود انجام دهند و آسیب‌های وارد شده به کسانی را که صدمه دیده‌اند، جبران کنند (لی سوئر، ۱۹۹۷، ص ۳۵۹-۳۶۰). حضرت ﷺ با قاطعیت می‌فرماید: «پس از من بپرسید پیش از آنکه مرا نیابید، سوگند می‌خورم به خدایی که جانم در دست اوست، نمی‌پرسید از چیزی که میان شما تا روز قیامت می‌گذرد و نه از گروهی صد نفر را هدایت یا گمراه می‌سازد، جز آنکه شما را آگاه می‌سازم و پاسخ می‌دهم» (نهج‌البلاغه، خ ۹۳). آنچه در اسلام تحت عنوان «امر به معروف و نهی از منکر» و «نظارت همگانی» مطرح شده که در قانون اساسی کشور ما بروز یافته، در بسیاری نامه‌ها و احکام امیرالمؤمنین ﷺ نمایان می‌باشد. همچنین کنترل از یک سو، مستلزم دسترسی افراد جامعه به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی است تا در برابر حکومت از خود دفاع کرده و از سوءاستفاده احتمالی حکومت از قدرت خود علیه آنها جلوگیری کنند. از سوی دیگر، کنترل اساساً برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های اشخاصی که مردم برای حکومت بر خود انتخاب کرده‌اند، ضروری است. آگاهی و بصیرت ناظر و کنترل‌کننده بیرونی، پیش شرط نظارت و کنترل است. این پیش شرط، در نتیجه شفافیت حاصل می‌شود؛ هر چه بصیرت عمومی افزایش یابد، زمینه‌های سوءمدیریت یا کتمان سوءمدیریت‌ها از بین رفته یا کاهش پیدا می‌کند (آچیم، ۲۰۰۰، ص ۸). این مسئله، در دیدگاه امام ﷺ نمود زیبایی دارد:

بزرگ‌ترین چیزی که خداوند متعال واجب گردانیده است از حقوق، حق حاکم بر مردم و حق مردم بر حاکم است؛ واجبی که خداوند هر یک را بر دیگری واجب گردانیده و از این طریق نظمی را برای الفت و دوستی ایشان قرار داده است و مایع عزت دین‌شان قرار داده است، پس مردم اصلاح نمی‌شوند مگر به وسیله حاکمان و حاکمان اصلاح نمی‌شوند مگر به پایداری مردم ... (نهج‌البلاغه، خ ۲۱۶).

نتیجه‌گیری

«فرمان می‌دهد به تقوا و ترس از خدا در امور پنهانی و اعمال مخفی، در آنجا که جز خدا هیچ کس شاهد و گواه و احدی غیر از او وکیل نیست و نیز به او فرمان داده که برخی از اطاعت‌های الهی را آشکار انجام ندهد، درحالی‌که در پنهان خلاف آن را انجام می‌دهد (و باید بداند). آن کس که پنهان و آشکارش، کردار و گفتارش با هم مخالفت نداشته باشد، امانت الهی را ادا کرده و عبادت را خالصانه انجام داده است» (نهج‌البلاغه، ن ۲۶).

کار مبارزه با فساد را چه در دولت و چه در قوه قضاییه به افراد مطمئن و برخوردار از سلامت و امانت بسپارید. دستی که می‌خواهد با ناپاکی دربیفتد، باید خود پاک باشد و کسانی که می‌خواهند در راه اصلاح، عمل کنند باید خود برخوردار از صلاح باشند» (ماده ۳ فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری).

در هر حال «ضربه عدالت باید قاطع ولی در عین حال دقیق و ظریف باشد. متهم کردن بی‌گناهان، یا معامله یکسان میان خیانت و اشتباه یا یکسان گرفتن گناهان کوچک با گناهان بزرگ جایز نیست. مدیران درستکار و صالح و خدمتگزار که بی‌گمان اکثریت کارگزاران در قوای سه‌گانه کشور را تشکیل می‌دهند، نباید مورد سوءظن و در معرض اهانت قرار گیرند و یا احساس ناامنی کنند. چه نیکو است که تشویق صالحان و خدمتگزاران نیز در کنار مقابله با فساد و مفسد، وظیفه‌ای مهم شناخته شود» (ماده ۴ فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری).

من از شما می‌خواهم که مرا با سخنان زیبای خود ستایش نکنید تا از عهده‌ی وظایفی که نسبت به خدا و شما دارم برابم و حقوقی که مانده است بپردازم و واجباتی که بر عهده‌ی من است و باید انجام گیرد، ادا کنم. پس با من چنان که با پادشاهان سرکش سخن می‌گویند، حرف نزنید و چنان که از آدم‌های خشمگین کناره می‌گیرند، دوری نجوید و با ظاهرسازی با من رفتار نکنید و گمان نبرید اگر حقی را به من پیشنهاد دهید، بر من گران آید یا در پی بزرگ نشان دادن خویشم؛ زیرا کسی که شنیدن حق یا عرضه شدن عدالت بر او مشکل باشد، عمل کردن به آن برای او دشوارتر خواهد بود. پس، از گفتن حق یا مشورت در عدالت خودداری نکنید؛ زیرا خود را برتر از آن نمی‌دانم که اشتباه کنم و از آن ایمن نمی‌دانم... مگر آنکه خداوند مرا حفظ فرماید... به جای گمراهی هدایت و به جای کوری، بینایی به ما عطا فرمود (نهج‌البلاغه، خ ۲۱۶). از هر کار پنهانی که در آشکار شدنش شرم داری، پرهیز کن، از هر کاری که از کتندۀ آن پرسش کنند، نپذیرد یا عذرخواهی کند، دوری کن (همان، ن ۶۹) ... پس باید که کار مردم در آنچه حق است نزد تو یکسان باشد؛ زیرا در ستمکاری بهایی برای عدالت یافت نمی‌شود... (نهج‌البلاغه، ن ۵۹) ... پس نکوترین اندوخته تو باید اعمال صالح و درست باشد ... مبدا آنچه بر تو پنهان است آشکار گردانی و آنچه هویداست بیوشانی (نهج‌البلاغه، ن ۵۳) ... بخیل را در مشورت کردن دخالت نده... ترسو را در مشورت کردن

دخالت نده ... حریص را در مشورت کردن دخالت نده ... مبادا چنین افرادی محرم راز تو باشند تو باید جانشینانی بهتر از آنان داشته باشی ... کسانی که ستمکاری را بر ستمی‌باری نکرده و گناهکاری را در گناهی کمک نرسانده باشند ... سپس از میان آنان افرادی را که در حق‌گویی از همه صریح‌ترند و در آنچه را که خدا برای دوستانش نمی‌پسندد، تو را مددکار نباشد انتخاب کن چه خوشایند تو باشد یا ناخوشایند ... تا می‌توانی با پرهیزکاران و راستگویان پیبوند ... هرگز نیکوکار و بدکار در نظرت یکسان نباشد ... هیچ وسیله‌ای برای جلب اعتماد والی به رعیت بهتر از نیکوکاری به مردم و تخفیف مالیات و عدم اجبار به کاری که دوست ندارند، نمی‌باشد ... و آداب پسندیده‌ای را که بزرگان این امت به آن عمل کرده‌اند ... و رعیت با آن اصلاح شدند، بر هم مزین و آدابی را که به سنت‌های خوب گذشته زیان می‌آورند، پدید نیآور که پاداش برای آورنده است. کیفر آن برای تو باشد که آنها را درهم شکستی، با دانشمندان فراوان گفت‌وگو کن و با حکیمان بحث کن که مایه آبادانی و اصلاح شهرها و برقراری نظم و قانونی است که در گذشته نیز وجود داشت ... مردم از گروه‌های مختلف می‌باشند که اصلاح هر یک جز با دیگری امکان ندارد و هیچ یک از گروه‌ها از دیگری بی‌نیاز نیست (نهج‌البلاغه، ن ۵۳). اینها از جمله مبانی نوین نظارت مالی است که در حقوق اداری نوین مطرح می‌باشد. اجمالاً این مبانی عبارتند از: حاکمیت قانون و حق محوری، آزادی اطلاعات، شفافیت، مبارزه با فساد، مشارکت و مشاورت مردم، ایجاد ساختارهای اداری و انضباطی، شایسته‌سالاری و پاسخگویی که در حد بضاعت مقاله، در فرمایشات امیرالمؤمنین علیؑ استخراج گردید و با مستندات و مدارک مورد نظر بیان گردید. این عناوین، بدون استثناء در سیره علوی مورد تأکید و اجرا بوده است.

منابع

- نهج البلاغه، ۱۳۷۹، ترجمه محمد دشتی، قم، مؤسسه فرهنگی محمد دشتی.
- ابدی، سعیدرضا، ۱۳۹۴، «تنظیم مشارکتی مالیات، الگویی جدید در نظام مالیاتی»، *تحقیقات حقوقی*، ش ۷۱، ص ۲۰۷-۲۲۴.
- ابن ابی الحدید، عبدالحمید، ۱۴۰۴ق، *شرح نهج البلاغه*، تحقیق محمدابوالفضل ابراهیم، چ هفتم، قم، کتابخانه آیت الله مرعشی نجفی.
- انصاری، باقر، ۱۳۸۷، *آزادی اطلاعات*، تهران، دادگستر.
- حبیبی، نادر، ۱۳۷۵، *فساد اداری*، تهران، نشر وثقی.
- حسینی، علی و عبدالحمید شمس، ۱۳۹۱، «راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش های اسلامی»، *اسلام و پژوهش های مدیریتی*، ش ۵، ص ۸۱-۱۰۴.
- حقیقی، مهری و همکاران، ۱۳۹۷، «مؤلفه های کارآمدی دولت در نظارت مالی کارا و کاهش جرایم و تخلفات مالی در دستگاه های اجرایی»، *دانش حسابرسی*، ش ۷۲، ص ۱۲۵-۱۴۸.
- ذاکر صالحی، غلامرضا، ۱۳۸۸، *راهبردهای مبارزه با فساد اداری*، تهران، جنگل.
- رضاییان، علی، ۱۳۹۳، «عوامل بازدارنده فساد اداری از نگاه امیرالمؤمنین علی (ع)»، *اسلام و پژوهش های مدیریتی*، ش ۹، ص ۵۷-۷۵.
- رنجبر، احمد، ۱۳۸۴، *چارچوب های حقوقی مقابله با فساد مالی*، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- زارعی، عبدالله و محمدحسین جهان بین، ۱۳۹۳، «تنگرشی بر ضرورت های مقررات گذاری مطلوب در صنعت بیمه کشور (با نگاهی به استانداردهای IAIS)»، *پژوهش نامه بیمه*، ش ۱۱۶، ص ۲۲۷-۲۶۳.
- فاضلی نژاد، جواد، ۱۳۹۴-۱۳۹۵، *الگوی نظارت مالی برون قوه ای بر بودجه در ایران با مطالعه تطبیقی فرانسه، آمریکا و انگلستان*، رساله دکتری، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
- کوفمان، دانیل، ۲۰۰۰، «فساد، واقعیت ها»، ترجمه اکبر شکوهی، *تحول اداری*، دوره پنجم، ش ۱۹، ص ۱۱-۳۶.
- گزارش ابزارهای نظارت پارلمانی، ۱۳۸۹، مطالعه تطبیقی ۸۸ پارلمان، مطالعات سیاسی، مجلس شورای اسلامی، مرکز.
- مصباح یزدی، محمدتقی، ۱۳۹۲، *حقوق و سیاست در قرآن*، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ع).
- ، ۱۳۹۳، *راه و راهنماشناسی*، قم، مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ع).
- مکارم شیرازی، ناصر و همکاران، ۱۳۷۴، *تفسیر نمونه*، قم، دارالکتب الاسلامیه.
- هداوند، مهدی، ۱۳۸۹، *حقوق اداری تطبیقی*، تهران، سمت.
- Achim Berg, 2000, *Improved rules on public access to documents?* Stockholm University.
- Amaryllys Verhoeven, 2000, *The Right to Information: A Fundamental RIGHT?*
- Conceptualizing corruption: forms, causes, types and consequences, montesh mooses: www.icae.org.hk/news/issuessoeseng/button4.htm
- Deirdre M, Curtin;1996. *Betwixt and Between: Democracy and transparency in the governance of the European Union*; in: winter, Jan A./Deirdre M Curtin/ kellermann Alfered E./de witte, Bruno, *Reforming the European Union- The Legal Debate*, Den Haag, p.95, available at:[http://www .agromontpellier.fr/sus /researchthemes / traderefdocreform.2.htm](http://www.agromontpellier.fr/sus/researchthemes/traderefdocreform.2.htm).
- Jackson, Viki C, & mARK Tushnet, 1999, *Comparative Constitutional Law*, Foundation Press
- Le Sueur,Andrew & Maurice Sunkin, 1997. *public Law*, Longman
- Maurice Frankel, 2001, *Freedom of Information and Corruption*, p.1. paper for the Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, The Campaign for Freedom of Information, at: www.cfoi.
- Mauro, Paolo, 1998 *corruption, causes and finance and development –March*.
- Ponce, Juli 2005, “*Good Administration and Administrative Procedures*”, *Global Legal Studies*, 552
- Toby, Mendel, 1999, *The Publics Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, London, preface, at:<http://www. Article 19.org>.
- Transparency International source Book, 2000b, *Judicial Review of Administrative Action*, TI, P. 170.
- wade, William, 2004, *Administrative Law*, Oxford niversi.