

نقش آمبودزمان به عنوان نهاد نظارت فراقضایی در ارتقاء سرمایه

اجتماعی

هانیه پورخدا بخشی^۱

هادی رمضانیان فهندری^۲

چکیده

این مقاله با هدف تبیین نقش آمبودزمان به عنوان نهاد فراقضایی در بهبود و ارتقاء سرمایه اجتماعی با روش توصیفی-تحلیلی با استفاده از منابع کتابخانه‌ای و مطالعات و پژوهش‌های صورت گرفته، انجام شده است.

در نظام‌های حقوقی بسیاری از کشورها آمبودزمان به عنوان یکی از مهمترین ساز و کارهای نظارتی فراقضایی به منظور رسیدگی به شکایات شهروندان و اشخاص بر علیه ادارات دولتی و نهادهای عمومی عمل می‌نماید. ایرادهای وارده در خصوص رسیدگی قضایی به شکایات نظیر فرایند رسیدگی طولانی، هزینه، پیچیدگی و عدم انعطاف این شیوه موجب گرایش به روش غیر قضایی و در نتیجه توسعه نهاد آمبودزمان گردیده است. علاوه بر این، قابلیت‌ها و ظرفیت‌های دیگر آمبودزمان‌ها نظیر انجام نظارت و بازرسی‌های برنامه ریزی شده و در راستای آن ارائه پیشنهادها و راهکارهایی با اهداف پیشگیری از فساد، احقاق حقوق شهروندان، بهبود فرایندها و افزایش کارایی دستگاه‌های اجرایی، موجبات افزایش رضایتمندی و اعتماد عمومی به دستگاه‌های اداری و مشارکت بیشتر مردم را فراهم می‌نماید. این نهاد با نقشی که در ایجاد ارتباط بهتر بین مردم و دستگاه‌های اداری ایفا می‌کند می‌تواند بر بهبود و افزایش سرمایه اجتماعی که ارتباط مستقیمی با کیفیت ارتباطات، مشارکت و اعتماد افراد به یکدیگر و حاکمیت دارد تأثیرگذار باشد.

واژگان کلیدی: آمبودزمان، نظارت فراقضایی، سرمایه اجتماعی، پیشگیری از فساد

مقدمه

سرمایه اجتماعی به عنوان مفهومی نوین در چند دهه اخیر مورد توجه گسترده اندیشمندان و محققان قرار گرفته است. در گذشته، تأکید اصلی بر سرمایه‌های مادی و فیزیکی بود، اما امروز در کنار سرمایه‌های انسانی، مالی و اقتصادی، سرمایه دیگری به نام سرمایه اجتماعی مورد بهره‌برداری قرار گرفته است. اهمیت این سرمایه به میزانی است که از آن به عنوان ثروت نامرئی یک کشور یاد می‌کنند (صالحی و امیرانتخابی، ۱۳۹۱: ۶۳-۶۲). سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۱ هم اکنون سرمایه اجتماعی را همانند یک موضوع تحقیق در حال رشد می‌دانند (نصیری، ۱۳۸۷: ۱۱)

سرمایه اجتماعی شامل رسوم، روابط، نگرش‌ها و ارزش‌هاست که بر تعاملات بین مردم حاکم است و به توسعه اقتصادی و اجتماعی منجر می‌شود. با وجود این، سرمایه اجتماعی تنها مجموعه‌ای از نهادها نیست که زیربنای جامعه را تشکیل دهد، بلکه چسبی است که کل جامعه را به هم پیوسته نگه می‌دارد. سرمایه اجتماعی شامل ارزش‌ها و رسوم مشترک برای هدایت اجتماعی است که در روابط خصوصی افراد، اعتماد و یک عقل جمعی مسئولیت «مدنی» ظاهر می‌شود و جامعه را به چیزی بیشتر از مجموعه افراد تبدیل می‌کند (نصیری، ۱۳۸۷: ۱۱). عمدتاً سرمایه اجتماعی بر روابط متمرکز شده و عناصر اصلی آن شامل شبکه‌های اجتماعی، تعهد مدنی، هنجارهای متقابل و اعتماد عمومی است (باسونوبو و بانداری^۲، ۲۰۰۹: ۴۸۰).

سرمایه اجتماعی کارکردهای متعددی دارد و ارتقاء آن می‌تواند در ثبات سیاسی، کارآمدی حکومت، پیشرفت اقتصادی دولت و تحقق حکمرانی خوب موثر باشد. از سوی دیگر، هرچند که مردم منبع اصلی قدرت حکومت‌ها هستند ولیکن در عمل، اعمال سلطه و اختیار امکانات عمومی به سازمان‌های رسمی سپرده شده است تا از این طریق به خدمات رسانی و تأمین منافع مردم بپردازند. در این راستا با توجه به جدایی ناپذیر بودن ارتباط دولت و مردم و نقش تأثیرگذار دولت‌ها بر افزایش سرمایه اجتماعی، لزوم نظارت بر عملکرد دولت به منظور افزایش کارایی و پاسخگو بودن نسبت به افکار عمومی مطرح می‌گردد، لذا به منظور اثربخشی سیستم‌های سازمانی و پیشگیری از فساد، انجام برنامه‌های نظارت و بازرسی ضرورتی اجتناب ناپذیر است. این امر به مدیران در شناسایی مشکلات، تهدیدها، پاسخ دهی به موقع، اثربخشی و اصلاح روش‌ها و ساختارها یاری می‌رساند. سیستم کنترل و نظارت هر اندازه از اقتدار بیشتری برخوردار باشد نظام اداری و دستگاه‌های اجرایی کشور برای حصول اهداف، تضمین بیشتری خواهند داشت. (عباسی و جامعی الف، ۱۳۹۵)

امروزه نهاد آمودزمان با مجموعه‌ای از صلاحیت‌ها و اختیارات در کنار وظایفی شناخته می‌شود

1 OECD

2 Yasunobu & Bhandari

که نقش متولی نظارت غیرقضایی بر دستگاه‌های اجرایی را ایفا می‌کند. البته این نهاد به فراخور ساختار و نیاز هر کشور، ساختار و صلاحیت‌های متفاوت دارد. آمبودزمان‌ها به‌عنوان «میانجی» بین افراد و دولت‌ها هستند که از این طریق بتوانند مشکلات را مرتفع و تذکرات و پیشنهادهای اصلاحی را ارائه تا نارسایی‌ها و سوء جریان‌های اداری را اصلاح نمایند. در واقع آمبودزمان به‌عنوان رابط بین دولت و مردم، از یک سو با رسیدگی به شکایات مردمی و حل اختلاف آنان با دستگاه‌ها و از سوی دیگر با نقشی که در اثربخشی و کارآمدی دارد می‌تواند عمل نماید. (جلالی و ضیائی، ۱۳۹۲)

دیدگاه‌های مختلف در مورد عملکرد دولت در بحث سرمایه اجتماعی عبارتند از:

۱. دولت‌ها اهرم‌های متعددی برای ایجاد بسیاری از اشکال سرمایه اجتماعی در اختیار ندارند. سرمایه اجتماعی در بسیاری از موارد یکی از محصولات جانبی، دین، سنت، تجربه مشترک تاریخی و دیگر عواملی است که از کنترل هر دولتی خارج‌اند.

۲. عرصه‌ای که در آن دولت‌ها احتمالاً بزرگ‌ترین قابلیت مستقیم در به وجود آوردن سرمایه اجتماعی را دارند آموزش و پرورش است و سرمایه اجتماعی را به شکل قواعد و هنجارهای اجتماعی نیز منتقل می‌سازند.

۳. دولت‌ها به‌طور غیرمستقیم ایجاد سرمایه اجتماعی را از طریق تأمین کالاهای عمومی به اندازه کفایت، به‌ویژه از طریق تعریف و تثبیت حقوق مالکیت و امنیت عمومی ترویج و تحکیم می‌نمایند.

۴. زمانی که دولت‌ها فعالیت‌های خود را به بخش خصوصی یا سازمان‌های مرتبط محول می‌کنند، توانایی خودجوش مردم برای کار کردن افزایش می‌یابد (یارخی جوشقانی، ۱۳۹۶: ۳۳).

در این مقاله با توجه به نقشی که دولت دارد به نحوه عملکرد و تأثیرگذاری آمبودزمان به‌عنوان نهاد نظارت غیرقضایی بر سازمان‌های دولتی و اثرات عملکرد آن‌ها بر ارتقاء سرمایه اجتماعی پرداخته می‌شود.

مفهوم‌شناسی آمبودزمان

زندگی جمعی و ایجاد سازمان‌های اداری و تشکیلات حکومتی، لزوم کنترل و نظارت را ایجاد نموده و از این رو، در اکثر جوامع بنا به شرایطی که با آن مواجه هستند ساختارهای ویژه لحاظ گردیده است. در غالب کشورها به شهروندان حق دسترسی به دادگستری به جهت اعمال نظارت قضایی بر اعمال حکومت اعطا شده است، ولی این گونه نظارت به علت موانع سیاسی، اجتماعی و روانی چندان کارساز نبوده است، لذا امروزه در سطح بین‌المللی نهاد آمبودزمان، بارزترین نهاد نظارت غیرقضایی و یا به عبارتی فراقضایی بر دستگاه‌های اداری و حمایت از حقوق شهروندان است که به نوعی نهاد «میانجی» نیز نامیده می‌شود. (رستگار مقدم، ۱۳۹۵).

واژه آمبودزمان یک اصطلاح سوئدی به معنای سخنگو، نماینده، میانجی، داور، ریش سفید،

معتمد، واسطه و حل کننده اختلاف است. نهاد آمبودزمان تقلیدی از سیستم تظلم خواهی و نهاد نظارت دولت اسلامی و علی‌الخصوص امپراتوری عثمانی بوده که از کشورهای اسلامی به سوئد منتقل و از آنجا نشر یافته و از واژه (امات عثمان) به آمبودزمان تغییر نام یافته است. (سیف زاده، ۱۳۹۴: ۸)

در سال ۱۹۷۸ میلادی مؤسسه بین‌المللی آمبودزمان تأسیس شد که در واقع سازمان جهانی نهادهای بازرسی آمبودزمان است. براساس تعریف مندرج در اساسنامه مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی، وظیفه آمبودزمان رسیدگی بی‌طرفانه و مستقل به شکایات با هدف اصلاح بی‌عدالتی و اجحاف نسبت به افراد است که در نتیجه سوء مدیریت اتفاق افتاده است. یکی دیگر از اهداف مهم آمبودزمان این است که خدماتی که به مردم ارائه می‌شود، با اطمینان از شناسایی و تصحیح ضعف‌های سیستمیک، بهبود یابد. از ابتدای به کارگیری این مفهوم در اسکاندایناوی در سال ۱۸۰۹، مفهوم آمبودزمان در سراسر جهان مورد پذیرش قرار گرفته و گسترش یافته است. ایده آمبودزمان مستلزم رعایت اصول اصلی استقلال، بی‌طرفی و انصاف می‌باشد. (اساسنامه مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی: ۱)

اتحادیه بین‌المللی کانون‌های و کلا، آمبودزمان را چنین تعریف نموده است: «نهادی که بر پایه قانون اساسی یا به موجب قانون مجلس تشکیل شده و در رأس آن یک مقام عالی رتبه مستقل قرار دارد و در مقابل قوه مقننه یا پارلمان پاسخگو است و شکایات مردم از سازمان‌های دولتی، مقامات و کارمندان را دریافت می‌کند یا به ابتکار خود عمل می‌نماید و دارای اختیار انجام تحقیقات، توصیه اقدام اصلاحی و گزارش موضوعات است.» (سیف زاده، ۱۳۹۴: ۱۰)

نهاد آمبودزمان در کشورهای مختلف دارای عناوین متفاوتی بوده و براساس بسترهای سیاسی، حقوقی و تاریخی کشورها نامگذاری شده است. برای مثال در پاکستان «اداره وفاقی محتسب» یا «آمبودزمان فدرال پاکستان»، در کره جنوبی «کمیسیون حقوق مدنی و مبارزه با فساد»، در چین «کمیسیون ملی نظارت»، در ژاپن «اداره ارزیابی» و در مالزی «اداره شکایات مردمی» نام دارد (صفار، ۱۳۹۴: ۵۷-۵۶).

دلایل گسترش جهانی آمبودزمان

توسعه فراگیر بازرسی و نظارت از طریق آمبودزمان در دو مرحله صورت گرفته است. مرحله اول مربوط به سوء مدیریت و اجحاف اداری است و در مرحله دوم مربوط به نقض حقوق بشر و آزادی‌های عمومی است. به همین دلیل آمبودزمان تا حد امکان باید از سیاست‌های میانجیگری و سازش بین دولت و شهروندان پیروی کند (مهرعلیان، ۱۳۹۶: ۱۰۸).

گسترش جهانی آمبودزمان به چند دلیل عمده رخ داده است:

الف- ایرادهای وارده به نحوه رسیدگی از طریق نظارت قضایی محاکم اداری: دسترسی به دادگاه بنا به ملاحظات عملی نظیر طولانی بودن رسیدگی، پرداخت هزینه و سایر موانع قانونی با محدودیت مواجه بود. به علاوه، معیارهای به کار رفته توسط دادگاه برای بازنگری، راه حلی مناسب برای حل همه

مشکلات نبود (طیّبی و باقری، ۱۳۹۶: ۳۳).

ب- سادگی و انعطاف پذیری این نهاد نقش مهمی در توسعه آن داشته است. نهاد مذکور هم از لحاظ ساختاری هم از لحاظ صلاحیت و وظیفه نظارت دارای انعطاف فوق العاده‌ای است. این نهاد توانایی انطباق با نظام‌های مختلف حقوقی را دارد به گونه‌ای که این نهاد حتی در کشورهایی که نظام حقوقی متفاوتی از کشورهای اسکاندیناوی دارند با اقبال روبرو شده است (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۱).

ج- فراگیر شدن موج دموکراسی خواهی: گسترش دموکراسی، حاکمیت قانون و توسعه اجتماعی-اقتصادی در سراسر جهان باعث شد این نهاد از کشورهایی که از دموکراسی و دولت رفاه ریشه‌دارتری بهره‌مند بودند (به ویژه کشورهای اسکاندیناوی) به کشورهای مختلف اعم از توسعه یافته و در حال توسعه صادر شود (رستمی و جوکار، ۱۳۹۱: ۲۶).

د- گسترش حوزه فعالیت دولت‌ها هم در کشورهای توسعه یافته و هم در حال توسعه در زمینه‌های اقتصادی-اجتماعی: به دنبال افزایش مداخلات دولت در امور اقتصادی و اجتماعی، برخورد حامیان دولت و شهروندان افزایش می‌یابد و نیاز به ساز و کارهایی برای رفع این اختلافات ضروری می‌گردد. در همین راستا، در نظام‌های حقوقی، ساز و کار نظارت قضایی و سیاسی بر اعمال و تصمیمات دولت بوجود آمد؛ اما پس از مدتی مشخص گشت که این مکانیزم‌های خوش رنگ و لعاب به تنهایی برای دولت کافی نمی‌باشند، بنابراین کشورها به تأسیس آمبودزمان روی آوردند (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۰).

ه- فشار سازمان‌های بین‌المللی و حکومت‌های کمک‌کننده بر کشورهای در حال توسعه برای اصلاح ساختارهای حکمرانی و تشکیلات دولتی به مثابه شروط دریافت کمک‌های مالی و فنی به ایجاد و توسعه نهادهای آمبودزمان کمک شایانی نمود (طیّبی و باقری، ۱۳۹۶: ۳۲).

و- فعالیت‌های مفید انجمن‌ها و اتحادیه‌های بین‌المللی، قاره‌ای و منطقه‌ای آمبودزمان است. مهمترین این نهادها موسسه آمبودزمان بین‌المللی است که در واقع سازمان جهانی نهادهای آمبودزمان محسوب می‌شود که هدف آن شکوفا کردن مفهوم بازرسی و تشویق و ایجاد انگیزه تحقیق در باب بازرسی و برپایی کنفرانس‌های بازرسی است (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۱).

وظایف و ویژگی‌های آمبودزمان

وظیفه کلاسیک و ابتدایی آمبودزمان رسیدگی به شکایات شهروندان علیه ارگان‌های عمومی و دولتی می‌باشد. این وظیفه قریب به اتفاق آمبودزمان‌هاست اما حوزه‌های تحت نظارت آن در هر کشوری متفاوت است (رستمی و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۳). چنانکه در کشور قرقیزستان، آمبودزمان فعالیت‌های با هدف پیشگیری از نقض آزادی‌ها و حقوق بشر دارد. در آذربایجان، این نهاد نمی‌تواند

فعالیت‌های قضات را بررسی کند، ولی می‌تواند شکایات مربوط به تعلل در دادگاه‌ها، گم شدن اسناد و تأخیر در اجرای حکم را رسیدگی کند (صفا، ۱۳۹۴: ۲۵).

صلاحیت آمبودزمان‌ها و علاوه بر آن نحوه رسیدگی به شکایات در کشورها براساس نظام‌های حقوقی آن‌ها متفاوت است. آمبودزمان نتایج رسیدگی خود را به صورت گزارش در اختیار نهادهای ذی صلاح قرار می‌دهد که ضمانت اجرای سخت‌تری را در پی خواهد داشت. مثلاً اگر این گزارش به پارلمان تقدیم شود، پارلمان از ابزارهای نظارت سیاسی خود مانند سوال یا استیضاح برای اجبار نهادها و مقامات به گردن نهادن بر تصمیمات آمبودزمان استفاده می‌کند و یا با اعلام عمومی تخلفات عمومی این نهادها، وجهه عمومی آن‌ها را خدشه دار می‌کند و حتی ممکن است گزارش آمبودزمان در نهایت منجر به اتخاذ تصمیمات قضایی از سوی نهادهای اعمال‌کننده نظارت قضایی نیز بشود (رستمی و جوکار، ۱۳۹۱: ۳۸).

نهادهای آمبودزمانی علاوه بر اینکه به شکایات مردم علیه ارگان‌های دولتی رسیدگی می‌کنند، بدون وجود چنین شکایتی نیز می‌توانند سوء عملکرد نهادهای عمومی را مورد رسیدگی قرار دهند. تقریباً در تمام نظام‌های حقوقی آمبودزمان صلاحیت خود را محدود به شکایت خاص واصله از شهروندان نمی‌کند و می‌تواند به صورت خودجوش به سوء عملکردها رسیدگی کند. بنابراین آمبودزمان با اطلاعاتی که خود از وجود سوء عملکرد در دستگاه‌های مختلف به دست می‌آورد شروع به رسیدگی کند. این اطلاعات می‌تواند از طرق مختلفی مثلاً از طریق رسانه‌ها و مطبوعات یا اطلاعات واصله از سوی اشخاص حاصل شود (موسی زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۵۸). وجود چنین اختیاری به آمبودزمان اجازه می‌دهد به مواردی رسیدگی کند که به هر دلیلی رسیدگی به آن‌ها مغفول مانده است.

نهادهای آمبودزمان برای انجام وظایف ذاتی خود نظیر نظارت بر اعمال و تصمیم‌های دستگاه‌های دولتی و رسیدگی به شکایات دارای شاخص‌های بنیادین نظیر استقلال، بی‌طرفی، محرمانه بودن، انصاف، فرایند رسیدگی و تحقیق معتبر، مشارکت دهی شهروندان، تعامل با قوای سه‌گانه و ارائه گزارش سالانه می‌باشند (طیبی و باقری، ۱۳۹۶؛ سیف زاده، ۱۳۹۴).

مؤلفه‌های استقلال نهاد آمبودزمان عبارتند از: استقلال سازمانی، استقلال مالی، مصونیت و تأسیس و تضمین به موجب یک مصوبه قانونی. در واقع استقلال این نهاد، هدف نمی‌باشد، بلکه مراد از استقلال، بی‌طرفی و عدم جانبداری در رسیدگی به شکایات است (موسی زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۸۳-۸۲).

آمبودزمان براساس صلاحیت و قابلیت‌هایی که دارد نقش مؤثری در پیشگیری و مبارزه با فساد، سیانت از حقوق شهروندان، پاسخگو نمودن مسئولان، شفافیت عملکرد دولت، تحقق حاکمیت قانون و افزایش کارایی دستگاه‌های اداری می‌تواند داشته باشد.

مفهوم شناسی سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی نخستین بار در سال ۱۹۱۶ توسط هانی فان مطرح شد. او بر جنبه کار خیر، دلسوزی متقابل و رابطه اجتماعی تأکید داشت. لیدا جانسون هانی فان نزدیک به یک قرن پیش به این امر پی برد که بسیاری از مسائل اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه ای که در آن زندگی می کند از طریق شبکه های بهم پیوسته و بادوام قابل حل اند. به نظر وی «همکاری متقابل و درک مزیت ارتباط با دیگران موجب آن خواهد شد که تمام افراد جامعه در سود حاصله شریک شوند. وقتی که افراد جامعه با یکدیگر آشنا شوند و برای سرگرمی، مراد، نشاط در مقابل یکدیگر به سر برند، با هدایت این سرمایه اجتماعی به آسانی می توان به پیشرفت عمومی در جهت خواسته های اجتماع دست یافت. اگر چه بحث سرمایه اجتماعی در سال های ۱۹۲۰ توسط هانی فان و در دهه ۱۹۶۰ توسط جین جاکوبز و دهه ۱۹۷۰ توسط گلن لوری و ایوان لایت مطرح شده بود؛ اما به طور جدی توسط رابرت پاتنام، پیر بوردیو، جیمز ساموئل کلمن، فوکویاما و اندیشمندان دیگر، وارد مباحث جامعه شناسی، اقتصاد و علوم سیاسی شد (صالحی امیری و امیرانتخابی، ۱۳۹۲: ۶۴).

با وجود مطالعات گسترده در دهه های اخیر، اجماع چندانی در خصوص ارائه یک مفهوم واحد از سرمایه اجتماعی وجود ندارد و گرایش های مختلفی در بین محققان وجود دارد؛ با لحاظ این نکته به برخی از تعاریف به شرح زیر اشاره می شود:

اندیشه های پاتنام حول محورهای سه گانه ای تحت عناوین شبکه های مشارکت مدنی، هنجارهای معامله ای متقابل یا بده بستان و اعتماد می چرخد که برای تعریف سرمایه اجتماعی نیز از این سه محور سود جسته است. او معتقد است «همکاری و تعاون داوطلبانه در جایی که ذخیره و انباشتی اساسی از سرمایه اجتماعی در قالب مبادله شبکه های تعهد مدنی وجود داشته باشد به آسانی صورت می گیرد. سرمایه اجتماعی دلالت بر اشکالی از سازمان اجتماعی همچون اعتماد، قواعد و شبکه ها دارد که می تواند کارایی جامعه را از طریق کنش های متناسب تسهیل کند، در نتیجه، تعاون خودانگیزه از طریق سرمایه اجتماعی تسهیل می شود» (موسوی و شبانی، ۱۳۹۴: ۴۱-۴۰).

به اعتقاد کلمن، «سرمایه اجتماعی بر مبنای کارکرد آن تعریف می شود. سرمایه اجتماعی ذات واحدی نیست، بلکه مجموعه ای از ذات های گوناگون است که دو عنصر مشترک دارند: اولاً همه آن ها مشتمل بر جنبه ای از ساختارهای اجتماعی اند، ثانیاً برخی کنش های خاص کنشگران - اعم از اشخاص حقوقی یا حقیقی ها را - در داخل مجموعه ساختار تسهیل می کنند. سرمایه اجتماعی مانند سایر اشکال سرمایه، مولد است، یعنی تحقق اهداف معینی را که در نبودش محقق نمی شوند امکان پذیر می گرداند. سرمایه اجتماعی مانند سرمایه فیزیکی و سرمایه انسانی کاملاً قابل معاوضه و جانشینی نیست، بلکه ممکن است مختص فعالیت های معینی باشد. نوع معینی از سرمایه اجتماعی که در تسهیل کنش های معینی سودمند است، شاید برای کنش های دیگری بی فایده یا حتی زیان بخش باشد

(تاج‌بخش، ۱۳۸۵: ۴۹).

از نظر باردیو، تراکم و دوام ارتباطات هر دو اهمیت فراوان دارند: سرمایه اجتماعی نمایانگر «ادغام منابع بالفعل و بالقوه‌ای است که برای مالکیت شبکه‌ای بادوام به کار رفته‌اند». او همچنین اعلام نمود که ارزش ارتباطات یک فرد (یا حجم سرمایه اجتماعی یک عامل) به مقدار ارتباطات فعال شده و حجم سرمایه (فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی) هر ارتباط وابستگی دارد (فیلد، ۱۳۸۵: ۲۶).

دانشمندان و جامعه‌شناسان سیاسی که مفهوم سرمایه اجتماعی را به کار می‌برند بیشتر تحت تأثیر دو توکویل^۱ هستند که آثارش به اکتشاف پیوندهای بین فرد و دولت و پاسخ به این سوال پرداخته که نظام‌های سیاسی چگونه مشروعیت توده‌ای به دست می‌آورند و مشارکت سیاسی می‌آفرینند (صالحی و امیرانتخابی، ۱۳۹۱: ۶۷).

فوکویاما^۲، سرمایه اجتماعی را مجموعه‌ای از هنجارهای موجود در سیستم‌های اجتماعی می‌داند که موجب ارتقای سطح همکاری اعضای آن جامعه شده و موجب پایین آمدن هزینه‌های تبادلات و ارتباطات می‌گردد. فوکویاما سرمایه اجتماعی را به عنوان یک پدیده جامعه‌شناختی مورد توجه قرار می‌دهد. به نظر او سرمایه اجتماعی با شعاع اعتماد ارتباط تنگاتنگی دارد. هر چه قدر شعاع اعتماد در یک گروه اجتماعی گسترده‌تر باشد سرمایه اجتماعی نیز زیاد خواهد بود و به تبعیت از آن میزان همکاری و اعتماد متقابل اعضای گروه نیز افزایش خواهد یافت (مبشری، ۱۳۸۸: ۱۴۲-۱۴۱).

در مجموع می‌توان گفت اگر چه تعاریف متعددی از سرمایه اجتماعی ارائه گردیده ولیکن این تعاریف در تضاد با یکدیگر نبوده، بلکه مکمل همدیگر محسوب می‌شوند.

انواع سرمایه اجتماعی

مایکل وولکاک^۳ تمایز روشنی میان انواع مختلف سرمایه اجتماعی قائل می‌شود:

الف- سرمایه اجتماعی میثاقی، بیانگر همبستگی بین افراد همانند در موقعیت‌های مشابه، مانند افراد خانوار، دوستان و همسایگان نزدیک است.

ب- سرمایه اجتماعی پل زن، دربرگیرنده‌ی همبستگی‌های دورتر افراد همانند است، مانند دیگران، دوستان دور و غیره.

ج- سرمایه اجتماعی اتصالی، بیانگر همبستگی بین افراد غیر همانند در موقعیت‌های نامشابه است، مانند آن‌هایی که کاملاً در بیرون دار و دسته هستند و بنابراین اعضا قادرند از منابع دورتر و وسیع‌تر بهره بگیرند (فیلد، ۱۳۸۵: ۶۶).

1 De Tocqueville

2 Francis Fukuyama

3 Wool cock, Michael

سطوح سرمایه اجتماعی

الف- سطح خرد: در سطح خرد، سرمایه اجتماعی در قالب روابط فردی و شبکه‌های ارتباطی بین افراد، هنجارها و ارزش‌های حاکم بر آنها بررسی می‌شود. بر این اساس، سرمایه اجتماعی موضوعاتی همچون شدت و کیفیت روابط و تعاملات بین افراد و گروه‌ها، احساس تعهد و اعتماد دو جانبه به هنجارها و ارزش‌های مشترک را شامل شده و شکلی از حس تعلق و پیوستگی اجتماعی در نظر گرفته می‌شود. در این سطح منافع مورد نظر است که فرد به سبب عضویت در گروه و بهره‌برداری از سرمایه اجتماعی به دست می‌آورد.

ب- سطح گروهی یا میانه: در سطح میانی، سرمایه اجتماعی جنبه‌هایی از ساخت اجتماعی را دراست و کنش‌های خاص کنشگران را بدون سیستم یا ساختار اجتماعی تسهیل می‌کند. این مفهوم ارتباطات افقی و عمودی را شامل می‌شود و سازمان‌ها و روابط بینابینی آن‌ها اعم از باشگاه‌ها، انجمن‌ها، شرکت‌ها، احزاب و سازمان‌های مردم‌نهاد^۱ در زمره آنان قرار می‌گیرد. در واقع، سرمایه اجتماعی در روابط اجتماعی و هنجارهای اجتماعی بین گروه‌هایی که کار مشارکتی می‌کنند وجود دارد.

ج- سطح اجتماعی یا کلان: در سطح کلان، سرمایه اجتماعی شامل روابط قراردادی و ساختاری نهادهای کلانی مانند دولت، حکومت سیاسی و نظام‌های حقوقی و قضایی است. در این سطح روابط و ساختارهای رسمی مانند قوانین و مقررات حاکمیت سیاسی، میزان مشارکت سیاسی و شکل‌گیری نهادهای سیاسی اجزای سرمایه اجتماعی را تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر در سطح کلان با سرمایه اجتماعی ساختاری سر و کار داریم که اعتماد نهادی و اعتماد به حکومت، همچنین، اعتماد به نظام‌های تخصصی، مؤلفه‌های اصلی آن را تشکیل می‌دهد. روابط افقی مبتنی بر اعتماد میان نهادهای مختلف جامعه منافع تولید می‌کند که همه اعضای جامعه از آن بهره‌مند خواهند بود (موسوی و شیانی، ۱۳۹۴: ۱۰۹-۱۰۷).

شاخص‌های سرمایه اجتماعی

دسته بندی‌های مختلفی در خصوص شاخص‌ها صورت گرفته است که به تناسب موضوع به سه شاخص اعتماد، مشارکت و انسجام اجتماعی پرداخته می‌شود.

۱. اعتماد:

اعتماد به سطحی از اطمینان مردم برمی‌گردد که دیگران همان‌طور که می‌گویند، عمل می‌کنند؛ یا همان‌طور که می‌گویند انتظار می‌رود عمل کنند؛ یا اینکه آنچه می‌گویند قابل اعتماد است. سطح اعتماد فرد به دیگری به مقدار زیادی به تصویر فرد از اعتماد شدن به او بستگی دارد، اگر چه مردم می‌توانند اعتماد را در دیگران ایجاد کنند. در حالی که اعتماد می‌تواند به افراد مربوط باشد، می‌تواند به گروه‌ها و

نهادهای در یک جامعه از جمله دولت‌ها هم، مربوط باشد (نصیری، ۱۳۸۷: ۲۰). اعتماد برای ایجاد روابط انسانی مؤثر، برقراری و بهبود ارتباط سازمانی، اعمال رهبری مردمی و تحولی، تشکیل گروه و کار گروهی، ایجاد همکاری و ایجاد تغییر سازمانی موفقیت آمیز امری ضروری و لازم است. روابط اعتماد را در چهار حوزه می‌توان تقسیم کرد:

- ۱- اعتماد شهروندان به شهروندان دیگر،
- ۲- اعتماد شهروندان به نخبگان سیاسی،
- ۳- اعتماد نخبگان به یکدیگر،
- ۴- اعتماد نخبگان به شهروندان.

مهمترین عاملی که اساس ایجاد ارتباطات سیاسی برای فرایند مشارکت مردم در نظام به شمار می‌رود، اعتماد متقابل مردم و نظام است. قبل از اینکه نظامی بخواهد هر عملی در خصوص تغییرات ساختاری در جامعه انجام دهد بایستی میزان درجه اعتماد سطح جامعه و دولت را افزایش دهد؛ چرا که در فضای نامطمئن و بی اعتماد امکان دارد هر گونه عمل نتیجه عکس دهد و تمایل مشارکت و دخالت مردم در نظام بسیار کم خواهد شد. در مرحله بعد، نظام است که باید به مردم اعتماد داشته باشد تا بتواند از مشارکت آنان در سیستم دولتی سود ببرد (ملک محمدی و رفسنجانی نژاد، ۱۳۸۹: ۵۶).

۲. مشارکت:

مشارکت، شرکت فعالانه انسان‌ها در حیات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و به طور کلی تمامی ابعاد حیات می‌باشد. مشارکت اجتماعی به آن دسته از فعالیت‌های ارادی دلالت دارد که از طریق آن اعضاء یک جامعه در امور محله، شهر و روستا به طور مستقیم یا غیرمستقیم در شکل دادن حیات اجتماعی مشارکت دارند. شبکه‌های مشارکت مدنی یکی از اشکال ضروری سرمایه اجتماعی می‌باشند. هر چه این شبکه‌ها متراکم‌تر باشند احتمال همکاری شهروندان در جهت منافع متقابل بیشتر است. شبکه‌های مشارکت مدنی هنجارهای قوی معامله متقابل را تقویت می‌کنند. این هنجارها شبکه‌های ارتباطی که به کسب حسن شهرت و وفای به عهد و پذیرش هنجارهای جامعه محلی متکی است را تقویت می‌کنند (عباسی و جامعی، الف، ۱۳۹۵: ۱۶۶).

شهروندان برای اینکه بتوانند در جامعه مشارکت اجتماعی و سیاسی داشته باشند، نیاز به اطلاعات جامع و صحیحی درباره مسائل و مشکلات روز جامعه دارند. آن‌ها نیازمند اطلاعاتی هستند که چگونگی انجام کار یا مشارکت آنان را در تمام جنبه‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی مشخص می‌کند. بسیاری از بی‌اعتمادی‌ها نتیجه عدم آگاهی و عدم اطلاع‌رسانی صحیح و به موقع است. زمانی که افراد از ماهیت مسائل اجتماعی آگاه نمی‌شوند و یا از برنامه‌ریزی‌هایی که جوابگوی مشکلات اجتماعی است بی‌خبرند و از اجتماع خود اطلاعات چندانی ندارند، فرصت‌های مشارکت اجتماعی یا ذخیره سرمایه اجتماعی کاهش می‌یابد، بنابراین پیش شرط اولیه مشارکت آگاهی است (جوشقانی یارخی،

(۱۳۹۶، ۲۴۵).

نظارت جامعه مدنی بر تصمیم‌گیری و عملکرد بخش دولتی و مشارکت در این امور یک موازنه‌سازی و ابزار مهم برای مبارزه با فساد است. این فرایند باعث شفاف شدن دولت در منظر مردم و افزایش اختیارات شهروندان برای ایفای یک نقش فعال می‌شود. اهمیت مشارکت مردمی و آحاد جامعه در موضوع مبارزه با فساد و ارتقای سلامت جامعه به حدی است که این مسأله به عنوان ماده‌ای جداگانه در کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد (مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ میلادی) آورده شده است. طبق ماده (۱۳) فصل دوم با عنوان مشارکت جامعه، هر کشور عضو کنوانسیون در چارچوب امکانات و برابر اصول اساسی قانون داخلی خود اقدامات مقتضی را به عمل خواهد آورد تا شرکت فعالانه افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه‌مدار را برای جلوگیری و مبارزه با فساد ارتقا و آگاهی عمومی را در رابطه با وجود و علل، شدت و تهدید فساد افزایش دهد (عابدی جعفری و حبیبی، ۱۳۸۸: ۳۰۵-۳۰۴).

۳. انسجام:

انسجام اجتماعی در لغت به معنای یکی کردن و بهم پیوستن، انضمام و یکپارچگی، اتحاد عناصر مختلف اجتماع است.

در حقیقت انسجام اجتماعی (یکپارچگی) سنجش برای کیفیت روابط افراد در رابطه با جامعه و اجتماع می‌باشد. افراد باید سعی کنند تا یک حس تعلق به کل دنیا را در خودشان بوجود بیاورند نه اینکه در تمام طول زندگی فقط وابسته به دوست داشتن غیر مشروط خانواده و دوستان باشند. افراد سالم احساس می‌کنند که قسمتی از جامعه هستند، بنابراین انسجام، آن درجه‌ای است که مردم در آن احساس می‌کنند متعلق به جامعه و اجتماع‌شان هستند. برخی درجه انسجام داخلی را شاخص قوت یا ضعف یک دولت می‌دانند. دولت‌های قوی صرف نظر از میزان قدرتی که در اختیار دارند دولت‌هایی هستند که درجه انسجام آن‌ها بالاست و برعکس دولت ضعیف، دولتی است که میزان انسجام در آن پایین است حتی اگر منابع مادی قدرت آن، قابل توجه باشد (عباسی و جامعی الف، ۱۳۹۵: ۱۶۸-۱۶۷). انسجام موجب به هم پیوستگی آگاهانه یک گروه و همبستگی بیشتر آن می‌شود؛ مشروط بر این که اولاً قوانین، قواعد و هنجارهای مستقر و رایج مورد قبول عموم گروه‌های اجتماعی و یا گروه‌های فعال اجتماعی - سیاسی باشد. ثانیاً نهادهای مجری آن قوانین و هنجارها مورد قبول همان گروه‌ها باشد و در نهایت احساس هویت و وحدت در بین گروه‌های مذکور از حیث پذیرش آن قواعد و نهادها گسترش یابد (یارخی جوشقانی، ۱۳۹۶: ۶۹).

نقش دولت برای دستیابی به هدف توسعه سرمایه اجتماعی

بعضی از نویسندگان، دامنه بسیار وسیعی از سیاستگذاری‌های دولت را شناسایی کرده‌اند که معتقدند

می‌توانند سرمایه اجتماعی ایجاد کنند! اما برخی دیگر یک دیدگاه محتاط تری در این زمینه دارند. فوکویاما (۱۹۹۹) می‌گوید: «دولت‌ها بسیاری از اهرم‌های مشخص، برای ایجاد بسیاری از اشکال سرمایه اجتماعی را ندارند. سرمایه اجتماعی اغلب محصول فرعی مذهب، رسوم، تجربه تاریخی مشترک و عوامل دیگر است که خارج از کنترل دولت‌هاست». ولیکن، طرح‌های پیشنهادی مختلف، نظریه‌ها و برداشت‌های دیگری از سرمایه اجتماعی را نشان می‌دهند و اینکه چطور ایجاد می‌شود و تداوم می‌یابد (یا نابود می‌شود). سرمایه اجتماعی ویژگی‌های مختلفی دارد که اگر تنها به بخش خصوصی سپرده شود می‌تواند باعث تأمین ناقص یا عرضه بد شود.

دولت‌ها در کشورهای توسعه یافته تقریباً شماری از وظایفی که می‌تواند از اشکال سرمایه اجتماعی را حمایت یا تقویت کند، متعهد می‌شوند. ایجاد سیستم‌های بنیادی حقوق مالکیت و نظم مدنی معمولاً پیش زمینه‌هایی برای ایجاد اعتماد اجتماعی هستند. همچنین، اغلب برنامه‌های دولتی موجود توسعه اشکال سرمایه اجتماعی را به عنوان یکی از اهداف اصلی خود دارند، حتی اگر اهداف آن‌ها تصریح نشده باشد.

اساساً، این نیز مهم است که دولت‌ها یک محیط توانمندکننده مؤثر برای مبادلات اجتماعی و اقتصادی، ایجاد روابط خانوادگی و عمل کردن جامعه مدنی فراهم نمایند، تا تعاملات غیرمتمرکز و ایجاد هنجارهای اجتماعی در این حوزه‌های فعالیت تسهیل شود (همان، ۱۳۸۷: ۱۲۸).

اجتماعاتی خوب کار می‌کنند که نیازمند محیط مساعد حقوقی و دولتی‌اند. مقایسه‌ای بین سازمان‌های آبیاری تحت مدیریت زارعان در تایوان و جنوب هندوستان نشان می‌دهد که موفقیت بیشتر تایوانی‌ها مرهون دخالت مؤثرتر دولت ملی در تأمین یک محیط مساعد حقوقی و اداره مواردی است که در احکام غیر رسمی اجتماع به تنهایی کفایت نمی‌کند. از یک طرف هم شرایط حقوقی و هم شرایط دولتی‌ای که مکمل توانایی‌های خاص اجتماعات در اعمال حاکمیت هستند و از طرف دیگر الگویی از توزیع حقوق مالکیت که باعث می‌شود اعضای اجتماعات تبدیل به کسانی شوند که از عضویت در آن نفعی ببرند، کلید سیاست ترغیب حل مسائل به روش اجتماعات است (تاج بخش، ۱۳۸۵: ۳۶۵-۳۶۳).

از دیدگاه فوکویاما، مهمترین اقداماتی که توسط دولت‌ها می‌تواند برای ایجاد و تقویت سرمایه اجتماعی انجام شود عبارتند از: تشویق و تقویت تشکیل نهادهای مدنی، تقویت و غنی‌سازی آموزش‌های عمومی، تأمین امنیت شهروندان در جهت حضور داوطلبانه در نهادهای اجتماعی، پرهیز از تصدی‌گری و مدیریت بخش‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و واگذاری فعالیت‌های مربوطه به نهادهای مردمی برای جلب مشارکت آن‌ها در فعالیت‌ها و زمینه‌سازی ایجاد و تقویت نهادهای اجتماعی و شبکه‌های اعتماد بین آحاد مختلف مردم (مبشری، ۱۳۸۸: ۱۵۴).

آمبودزمان و سرمایه اجتماعی

آمبودزمان با توجه به وظایف و کارکردهایی که در اصلاح فرایندها، پیشگیری از سوء مدیریت و سوء جریان در سازمان‌های اداری دارد و از سوی دیگر، به عنوان نقش میانجی که با دریافت شکایات مردمی و حل اختلاف بین آنان و دستگاه‌های اجرایی می‌پذیرد، می‌تواند موجب افزایش رضایتمندی و اعتماد مردم نسبت به عوامل حکومتی و نیز مشارکت آنان گردد، که این امر زمینه‌ساز توسعه سرمایه اجتماعی گردد.

در مورد نقش آمبودزمان‌ها در تولید سرمایه اجتماعی، باید خاطر نشان ساخت که در این زمینه آمبودزمان‌ها نقش تکمیلی دارند و در راستای عملکرد دولت حرکت می‌کنند. در واقع در زمینه تولید سرمایه اجتماعی، این دولت و قدرت سیاسی حاکم است که نقش دست اول را ایفا می‌کند. آمبودزمان از دو طریق کلی و اساسی یعنی بسترسازی و اعتمادسازی می‌تواند به تقویت و رشد سرمایه اجتماعی به عنوان یکی از پیش نیازهای اساسی مردم سالاری و کلید مشکل گشای آن، کمک کند.

- بسترسازی: در این زمینه آمبودزمان باید به ظرفیت‌سازی اجتماعی مبادرت ورزد. بدین معنا که از طریق آموزش‌های مدنی، تبلیغات، بهادادن به افکار عمومی و با استفاده از رسانه‌ها، بسترهای لازم را برای تحریک و تشویق افراد جامعه به همکاری و مشارکت و اقدام‌های جمعی فراهم بیاورد و آن‌ها را از انزوایی، رکود، بدبینی و یأس سیاسی خارج کند.

- اعتمادسازی: در زمینه اعتمادسازی دولت و نهادهای حکومت نقش عمده و اساسی دارند و آمبودزمان نقش مکمل دارد.

به این معنا که این دولت است که باید محیط اعتمادزایی را تدارک ببیند و اعتماد اعضای جامعه را به اقدامات و سیاست‌هایش فراهم آورد. در این رابطه، ثبات در رفتار و سیاست‌های دولت، تسهیل جریان اطلاعات، تمرکززدایی از قدرت، پاسخگویی و شفافیت عملکرد مسئولان، مبارزه با فساد سیاسی و مالی در لایه‌های بالای حکومت و تناسب اقتدار حکومت و جامعه مدنی، نقش اساسی دارد (جلالی و ضیائی، ۱۳۹۲: ۱۵۴).

در این راستا، نهاد آمبودزمان براساس نظارتی که ایفا می‌نماید و توصیه‌ها، تذکرها و هشدارهایی که در خصوص فرایندها، اقدامات و تصمیمات دولت ارائه می‌کند در ارتقای عملکرد دولت و پاسخگویی آن مؤثر بوده که این امر موجب افزایش اعتماد عمومی و در نتیجه تقویت سرمایه اجتماعی می‌گردد. نهاد آمبودزمان برای شهروندان این اطمینان را حاصل می‌کند که بتوانند در سلامت و آزادی زندگی کنند؛ چون به این سازمان قدرت داده شده است تا در کمال استقلال، به کنترل و تعقیب خطاها، زیاده‌روی‌ها و سوء استفاده‌های مراکز قدرت پردازند، بنابراین آمبودزمان در چارچوب تشکیلات مختلف حکومت به عنوان یک نهادی می‌باشد که افراد را به ساختار حکومت و جامعه را به دولت پیوند می‌دهد (موسی‌زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۶۵).

کارکردهای آمبودزمان

اقدامات آمبودزمان که با انجام نظارت و بازرسی ها صورت می گیرد در عمل منجر به حاکمیت قانون و قانون مداری، پیشگیری و برخورد با فساد، حمایت از حقوق شهروندی، پاسخگویی و مسئولیت پذیری دولت و شفافیت می گردد و در منظر کلی موجب کارآمدی نظام اداری می گردد.

۱. تقویت و حمایت از حقوق شهروندی

آمبودزمان ها با ایجاد امکانات ارتباطی نظیر سامانه های الکترونیک و خطوط تلفن ویژه و نیز امکان مراجعه حضوری برای دریافت شکایات، موارد نقض حقوق شهروندان را دریافت و براساس صلاحیت ها به صورت یک نهاد واقع بین و بی طرف به موضوع رسیدگی می کنند و بدین طریق به عنوان رابط بین شهروندان و مراجع قضایی در تحقق حقوق شهروندان عمل می نمایند.

هر حکومتی، حقوقی را برای شهروندان و اتباعش پیش بینی و به آن ها اعطا می کند، در یک نظام مردم سالار که در آن حاکمیت قانون مشاهده می شود، هر شهروند باید به عنوان فردی تلقی شود که حقوق شخصی او با هیچ نوع تبعیض یا بی عدالتی قابل تضییع نباشد. دولت باید طوری عمل کند که توسط همه مورد احترام باشد و به عنوان یک موجود اخلاقی تلقی گردد و متعهد است که از منافع معین شهروندان دفاع کند و اینکه قادر است قوانینی را وضع کند که عامل اعتماد، امنیت و ثبات باشد و از طرف دیگر نظام مردم سالار باید ابزارهای کارآمدی را فراهم کند تا از حقوق و آزادی های بنیادی به طور مؤثر حمایت کند، در همین راستا مفهوم آمبودزمان قدم به صحنه می گذارد. آمبودزمان های سراسر جهان، علی رغم تفاوت های بسیار و گوناگون و با وجود الگوهای ساختاری و نظام های اجرایی متغیر اتخاذ شده، در مخرج مشترکی سهیم هستند: آن ها به عنوان وسیله ای برای شکایت و تظلم علیه تعدی ها، خطاها، قدرت های خودسرانه و یا اغماض و غفلت توسط مقامات کشوری در نظر گرفته شده اند (موسی زاده و جوکار، ۱۳۹۱: ۶۵-۶۴).

۲. قانون مداری و حاکمیت قانون

اینکه تا چه میزان قوانین در یک جامعه واقعی اند و می توان به اجرای آن ها اطمینان داشت، با شاخص حاکمیت قانون ارزیابی می شود. منظور از حاکمیت قانون این است که هر کاری مطابق با قانون مصوب انجام شود؛ این انطباق نباید به این معنا تعبیر شود که قانون می تواند ابزاری برای افزایش قدرت سیاستمداران در اجرای وظایف شان باشد، بلکه تحت قانون عمل کردن، باعث محدود کردن حوزه اختیارات سیاستمداران شده و قدرت آنان را منطقی می سازد. با توجه به معنای مصطلح «قانون» می توان گفت: قانون مداری در نگاه حقوقی، به معنای آن است که بگوئیم تا رفتارهای ما حول قانون تنظیم شود و شکل بگیرد. به دیگر سخن، این را که انجام هر عمل آدمی در اجتماع نخست با قواعد و قوانین مکتوب و موضوعه سنجیده شود و فقط در صورت مطابقت با آن، انجام شود قانون مداری

می‌گوییم. در حقیقت قانون مندی رفتار اجتماعی انسان، همان روش مندی رفتار است. پس تقویت قانون‌مداری، به معنای تقویت رفتار روش‌مند در اجتماع است (عباسی و جامعی ب، ۱۳۹۵: ۴۴-۴۳).

۳. پیشگیری از فساد و کشف آن

کلمه فساد از ریشه لاتین Rumpere به معنای شکستن یا نقض کردن است و آنچه شکسته یا نقض می‌شود، می‌تواند یک شیوه رفتار اخلاقی یا اجتماعی و یا مقررات اداری باشد. فساد سوء استفاده از قدرت، امکانات، اختیار و مناصب دولتی (عمومی) برای تأمین منافع شخصی، حزبی، قومی یا طبقه‌ای خاص است. به عبارت ساده‌تر فساد عدم رعایت عمده ضوابط و اصول بی طرفی از سوی مقام‌های دولتی است که با نیت بهره‌مندی از مزیتی برای خویش و افراد وابسته به خود صورت می‌گیرد (عطایی، ۱۳۸۸: ۱۸۵).

سیستم اجرایی فاسد با سطح سرمایه اجتماعی پایین و محدود خود تداوم می‌یابد. زمانی که معیار را اعتماد تعمیم یافته قرار دهیم، می‌توانیم ادعا کنیم که سیستم اجرایی فاسد موجب شکل‌گیری سطح پایین سرمایه اجتماعی می‌شود. تصور افراد از نهادهای دولتی به عنوان نهادهای عادلانه، منصف و کارا و نیز این واقعیت که بیشتر شهروندان در مواجهه با فساد عملکرد مشابهی دارند بر اعتماد تعمیم یافته افراد تأثیر می‌گذارد. نهادهای دولتی در صورتی اعتماد تعمیم یافته ایجاد می‌کنند که شهروندان این نهادها را قابل اعتماد بدانند. لوی معتقد است که دولت با شفاف سازی اطلاعات و کنترل و نظارت بر قوانین، ایجاد ضمانت اجرا برای حقوق، قوانین و حمایت از اقلیت‌ها، شکل‌گیری قراردادها را ممکن می‌سازد و شکل‌گیری قراردادهای اجتماعی (رسمی و غیر رسمی) به زمینه سازی برای افزایش سرمایه اجتماعی منجر می‌شود. نهادهای نظم و قانون یک وظیفه مهم دارند و آن شناسایی و تنبیه افراد خیانتکاری است که قراردادها را زیر پا می‌گذارند و جرائم مختلف را انجام می‌دهند (شعبانی و سلیمانی، ۱۳۸۹: ۶۴). در این خصوص، آموذمان براساس اختیاراتش نقش بسزایی در شناسایی و پیشگیری از مفاسد اداری دارد به طوری که برخی آموذمان‌ها تشکیلات تخصصی در این خصوص دارند. برای نمونه نام آموذمان کره جنوبی، «کمیسیون حقوق مدنی و مبارزه با فساد» می‌باشد که دارای ساختار تخصصی برای مبارزه با فساد است.

۴. پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری

اعلام مسائل و مشکلات، سوء جریان‌های مربوط به دولت و عملکرد نامناسب کارکنان آن به نهاد آموذمان، مشارکت مردم را در امر نظارت عمومی و دخالت آن‌ها در تصمیم‌گیری‌ها را تقویت نموده و در ادامه پیگیری و اقدامات مؤثر آموذمان، می‌تواند موجب پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری دستگاه حکومتی گردد.

آموذمان‌ها به عنوان نهاد حامی مردم در مقابل سوء مدیریت و تصمیم‌های غیرمنصفانه نقش مهمی در شفاف نمودن اعمال حکومتی و پاسخگوتر کردن حکومت و مقام‌های عمومی در برابر

جامعه دارند. راهکارهایی نظیر الزام مسئولان به بیان دلایل و مبانی تصمیم‌گیری و شفاف‌سازی امور، تسهیل جریان آزاد اطلاعات و آگاهی شهروندان از حقوق آنان و نحوه انجام فرایندها در دولت، استفاده از مشورت و دیدگاه‌های مردمی در تدوین و تنظیم خط‌مشی‌ها و امکان انتقاد آنان از عملکردها و برنامه‌ها و مشارکت در تعیین سرنوشت خود و تدوین منشورهای اخلاق حرفه‌ای و منشورهای تکریم شهروندان از جمله راهکارهایی است که از طریق آن‌ها آموذمان می‌تواند پاسخ‌گویی مقامات را تسهیل و محقق سازد (جلالی و رضائی، ۱۳۹۲).

نهادهای دولتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی باید در برابر مردم مسئولیت‌پذیر باشند. پذیرش مسئولیت به طور خاص در مورد افرادی است که تحت تأثیر تصمیمات قرار دارند. این اصل با پاسخ‌گویی و شفافیت ارتباط تنگاتنگی دارد، چرا که توانایی شهروندان در تشویق یا مجازات منته‌خین‌شان به امکان شناسایی مقام مسئول بستگی دارد. به عبارت دیگر مردم کسی را در مقابل خود پاسخگو می‌دانند که او را به روشنی مسئول فرض کنند. ارائه نمودن اطلاعات کافی به مردم مساوی با مسئولیت‌ناپذیری و پاسخ‌گویی مقام مربوطه است. بنابراین روشن است که مسئولیت‌پذیری یکی از معیارهای پاسخ‌گویی است و پاسخ‌گویی با پذیرش مسئولیت معنا می‌یابد؛ از این رو در یک جامعه مبتنی بر حاکمیت قانون و اصول زمامداری دموکراتیک تمام نهادهای اعمال‌کننده قدرت در برابر مردم پاسخ‌گو هستند (عباسی و جامعی، ۱۳۹۵: ۴۴).

۵. کارآمدی

کارآمدی را می‌توان بیانگر قابلیت و توانایی یک نظام اجتماعی در رسیدن به هدف تعیین شده و حل مشکلات جامعه دانست. یکی از عمده‌ترین تعاریف، کارآمدی را مساوی موفقیت در راه تحقق اهداف با توجه به امکانات و موانع می‌داند. در نتیجه کارایی هر سیستمی براساس سه شاخص اهداف، امکانات و موانع آن مشخص می‌شود. هر قدر سیستمی با توجه به سه شاخص مذکور در تحقق اهدافش موفق باشد به همان مقدار کارآمد است (عباسی و جامعی الف، ۱۳۹۵: ۱۱۳). می‌توان گفت محصول همه کارکردها و اقدامات آموذمان منتهی به افزایش کارآمدی سازمان‌های اداری می‌گردد.

نهاد آموذمان در ایران

براساس وظایف و ویژگی‌هایی که برای آموذمان تعریف شده است سازمان بازرسی کل کشور نسبت به مراجعی نظیر کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و هیأت نظارت بر حقوق شهروندی، مشابهت بیشتری با این نهاد دارد و به عنوان نماینده آموذمان کشور در سطح بین‌المللی معرفی و در این راستا با موسسه آموذمان بین‌المللی، انجمن آموذمان آسیایی و آموذمان‌های دیگر کشورها تعامل و همکاری دارد.

طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای

صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل گردید. قانون تاسیس این سازمان در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و متعاقب آن، اصلاحیه‌های بعدی مربوط به سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳ می‌باشد. نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی، و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور. سازمان بازرسی همچنین می‌تواند قبل از اقدامات دستگاه‌های مذکور نیز اطلاعات لازم را جمع‌آوری کند.

حیطه نظارت و بازرسی این سازمان مشمول کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت بنحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید، می‌باشد. به موجب این قانون سه نوع بازرسی موردی، برنامه‌ای و فوق‌العاده در نظر گرفته شده است. گزارش تهیه شده توسط سازمان براساس محتوا (کیفری، تخلفاتی، پیشنهاد و هشدار) به مراجع ذی‌صلاح نظیر دستگاه قضایی، هیأت‌های رسیدگی به تخلفات یا بالاترین مقام سازمان یا وزارتخانه مربوطه ارسال می‌گردد که شرح آن در قانون و آیین‌نامه سازمان درج گردیده است.

گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخش‌نامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد.

سازمان می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص در خصوص سوءجریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه‌های موضوع بند «الف» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان و کارکنان آن‌ها رسیدگی نماید. علاوه بر این، از دیگر وظایف سازمان، ارائه گزارش‌های نظارتی هشدار دهنده به هنگام به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوءجریان‌ات احتمالی است.

همچنین، در اجرای نظارت همگانی و مشارکت مردم، براساس ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان و نیز ماده ۵۵ آیین‌نامه اجرایی، سازمان می‌تواند از ظرفیت تشکل‌های غیردولتی و مردم نهاد و اشخاص واجد شرایط، در حدود اختیارات قانونی به صورت کسب اخبار و اطلاعات، گزارش آسیب‌شناسی و موضوع‌یابی استفاده نماید.

قطع به یقین میزان اعتماد عمومی جامعه نسبت به عملکرد دستگاه‌های نظارتی در اعمال نظارت بر سیستم اداری کشور و مبارزه با فساد، نتیجه ملموس در جامعه خواهد داشت، در این راستا سازمان

بازرسی کل کشور با دریافت اعلانات و اطلاعیه‌ها از طریق مرکز نظارت همگانی و رسیدگی به شکایات مردمی، تشکیل پرونده و اعزام و استقرار هیأت‌های بازرسی در بدنه اداری کشور و انجام بازرسی با موضوعات مرتبط با مصادیق فساد و نیز مشکلات و دغدغه‌های عمومی مردم و تهیه گزارش‌های اصلاحی و اختصاصی تعقیب اداری و کیفری متخلفین می‌تواند نقش مهمی در جلب اعتماد عمومی به عنوان یکی از سرمایه‌های اجتماعی را داشته باشد. ضمن اینکه، این سازمان می‌تواند از ظرفیت تشکل‌های غیردولتی و مردم نهاد و افراد واجد شرایط [به‌عنوان بازرس افتخاری] در حدود و اختیارات قانونی و در زمینه‌های مختلف بهره‌مند شود که این مسأله مهمی در افزایش مشارکت مردمی و جلب همکاری آن‌ها در موضوعات نظارتی و مبارزه با مصادیق فساد در ادارات کشور می‌باشد. در این راستا، انسجام اجتماعی می‌تواند یکی از نتایج اعتماد و مشارکت عمومی آحاد جامعه در مقوله نظارت و مبارزه با فساد در کشور باشد که در این صورت دستیابی به موارد پیشین و حصول موفقیت نسبی در این زمینه قطعاً انسجام اجتماعی در موضوع معنونه تا حد قابل قبولی محقق خواهد شد (عباسی و جامعی الف، ۱۳۹۵: ۱۸۰-۱۷۹).

نتیجه

با وجود دیدگاه‌های متنوع در خصوص سرمایه اجتماعی، غالب آن‌ها به منافع عملی و تأثیر آن بر رشد و توسعه جوامع اعتقاد داشته و محققان زیادی بر این باورند که اقدامات و سیاستگذاری‌های دولت می‌تواند بر ایجاد یا حمایت از سرمایه اجتماعی موثر باشد. از سوی دیگر عملکرد نامطلوب دولت، وجود فساد اداری، جرائمی نظیر اختلاس و رشوه، تبعیض، قانون‌گریزی و سوء مدیریت می‌تواند منجر به نارضایتی مردم و سلب اعتماد عمومی نسبت به سازمان‌های دولتی شده که این امر با کاهش مشارکت مردم و انسجام اجتماعی، موجب کاهش سرمایه اجتماعی می‌گردد. بنابراین براساس ضرورت کنترل قدرت نظام حاکم و کمک به افزایش کارایی آن، مراجع نظارتی نظیر آموذمان به فعالیت می‌پردازند. از آنجا که آموذمان با ساختار منعطف، هزینه و زمان کمتر و ارتباط سهل‌تر به رسیدگی به شکایات مردمی در مورد سوء جریانات اداری و اقدامات غیرقانونی و نامناسب کارکنان دولتی می‌پردازد به‌عنوان نهاد رابط از یک سو بین مردم و دولت و از سوی دیگر با ارسال گزارش‌هایی به منظور احقاق حقوق مردم و یا اصلاح امور به مراجع ذی صلاح نظیر مراجع قضایی ایفای نقش می‌نماید. نتایج حاصل از این اقدامات، موجبات افزایش اعتماد مردم به نظام حاکمیتی را فراهم آورده که از ارکان مهم سرمایه اجتماعی است. همچنین، ارائه شکایات توسط افراد و همکاری آنان با آموذمان در کشف مفاسد اداری و سوء جریانات نیز از زمینه‌های مشارکت اجتماعی می‌تواند باشد، کما اینکه در برخی از کشورها از همکاری تشکل‌های غیردولتی و مردم نهاد و علاوه بر آن استفاده از نیروهای مردمی تحت عنوان بازرسان افتخاری (نظیر ژاپن) بهره می‌برند. در صورت حصول اعتماد و مشارکت، زمینه

انسجام اجتماعی نیز مهیا می‌شود که مجموع همه این عوامل منجر به تقویت سرمایه اجتماعی می‌گردد. علاوه بر انتظاری که از دولت‌ها و دستگاه‌های اجرایی در خصوص ارائه خدمات مطلوب به مردم و کارایی آن‌ها وجود دارد، آمبودزمان‌ها نیز عملکردشان باید به گونه‌ای باشد که موجب کاهش اعتماد و مشارکت مردم نگردد. رسیدگی نامناسب به شکوائیه‌ها، عدم حمایت از اعلام کنندگان مفاسد اداری، سهل‌انگاری و کشف نمودن به موقع تخلفات و سوء جریانات اداری، ارائه گزارش‌های فاقد کیفیت و یا پیشنهادهای و توصیه‌هایی که منطبق بر واقعیات نبوده و یا اجرایی نیستند، عدم تعامل با دستگاه‌های اداری و از سوی دیگر بهره‌بردن از ظرفیت‌ها و مشارکت مردمی، عدم پیگیری و تحقق پیشنهادهای اصلاحی و یا گزارش‌های کیفی و تخلفاتی، جملگی می‌توانند موجبات دلسردی عموم را فراهم سازند. بنابراین آمبودزمان می‌بایست بر کیفیت عملکرد خود نیز مراقبت و نظارت نماید و در این خصوص از جمله اقداماتی که تأثیرگذار است ارائه گزارش سالانه است که در اساسنامه آمبودزمان جهانی نیز بر آن تأکید شده است.

براساس تفاوت‌هایی که در شرایط و اقتضانات کشورها وجود دارد، راهکارهای ارتقاء سرمایه اجتماعی هم می‌تواند تا حدودی متفاوت باشد و از سوی دیگر در قوانین و مقررات، خط‌مشی‌ها، برنامه‌ها و سیاست‌های کلان کشورها نیز این امر مشهود است. در کشور ما نیز در بعضی از برنامه‌های توسعه فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی کشور مواردی در راستای بهبود و تقویت سرمایه اجتماعی لحاظ گردیده که در همین راستا در اهداف کلی چشم‌انداز بیست ساله نظام، ارتقاء سرمایه اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است، بدین صورت که در بند دوم و ویژگی‌های جامعه ایرانی در افق بیست ساله، ایران کشوری متکی بر (سهم برتر منابع انسانی) و سرمایه اجتماعی در تولید ملی معرفی شده است.

با عنایت به موارد مطروحه فوق و با لحاظ نقش نظارتی نهاد آمبودزمان، سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند در راستای اختیارات و وظایف قانونی، تحقق موارد مندرج در برنامه‌های یاد شده را مورد نظارت و بررسی قرار دهد و با انجام بازرسی، تهیه گزارش و ارائه پیشنهادهای و راهکارهای لازم به تقویت سرمایه اجتماعی در کشور کمک نماید.

فهرست منابع:

- ۱- آقا نصیری، مریم (۱۳۹۰)، نقش سرمایه اجتماعی در ارتقای بهره‌وری نیروی کار، ماهنامه کار و جامعه، شماره ۱۳۷، آبان ماه.
- ۲- تاج بخش، کیان (۱۳۸۵). سرمایه‌های اجتماعی: اعتماد، دموکراسی و توسعه، انتشارات شیرازه، چاپ دوم.
- ۳- جلالی، محمد و ضیائی، رضوان (۱۳۹۲). نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقاء مردم سالاری،

- فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۳۹.
- ۴- رستگار مقدم، امیرحسین (۱۳۹۵)، ساختار و صلاحیت های نهادهای نظارتی آموذ زمانی در ایران، ترکیه و پاکستان، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری.
- ۵- رستمی، ولی و جوکار، فضل الله (۱۳۹۱). آموذ زمان: نظارت فراقضایی مکمل نظارت قضایی، فصلنامه پژوهش حقوق، شماره ۳۷.
- ۶- رضایی زاده، محمدجواد و عابدی، سعید (۱۳۸۹)، آموذ زمان: پاسدار حقوق شهروندان، مبتکر اصلاحات اداری، فصلنامه حقوق، شماره ۳.
- ۸- سیف زاده، علی (۱۳۹۴)، آموذ زمان چیست؟، گزارش پژوهشی مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور، شماره ۷۶.
- ۹- شجاعی باغینی، محمد مهدی و همکاران (۱۳۸۷). مبانی مفهومی سرمایه اجتماعی، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- ۱۰- شعبانی، احمد و سلیمانی، محمد (۱۳۸۹). بررسی آثار فساد اداری بر سرمایه اجتماعی، ماهنامه مهندسی فرهنگی، شماره ۴۷ و ۴۸.
- ۱۱- صالحی امیری، سید رضا و امیرانتخابی، شهرود (۱۳۹۲). فصلنامه راهبرد، شماره ۶۶.
- ۱۲- صفار، محمد (۱۳۸۹). آموذ زمان در آسیا: ارتقای پاسخگویی در ارایه خدمات عمومی بانک توسعه آسیایی، علوم اجتماعی.
- ۱۳- طیبی، عبدالله و باقری، آیت (۱۳۹۶) شاخص های نهاد آموذ زمان کارآمد، دانش ارزیابی، نشر علوم اجتماعی، شماره ۳۴.
- ۱۴- عابدی جعفری، حسن و حبیبی، لیلی (۱۳۸۸). مبارزه با فساد: نقش سازمان های مردم نهاد، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری شورای دستگاه های نظارتی کشور، زمان نو.
- ۱۵- عباسی، محمد و جامعی، الف (۱۳۹۵). نظارت قضایی و امنیت عمومی در جمهوری اسلامی ایران، دانشکده علوم و فنون فارابی.
- ۱۶- عباسی، محمد و جامعی، ب (۱۳۹۵). نقش دستگاه های نظارتی قوه قضائیه بر ارتقای امنیت عمومی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه امنیت پژوهشی، شماره ۱۵.
- ۱۷- عطایی، امید (۱۳۸۸). شاخص های ادراک فساد و راهکارهای اجرای آن، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری شورای دستگاه های نظارتی کشور، زمان نو.
- ۱۸- فیلد، جان (۱۳۸۵)، سرمایه اجتماعی، ترجمه جلال متقی، مؤسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی، چاپ اول.
- ۱۹- قانون تشکیل و آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور
- ۲۰- مبشری، محمد (۱۳۹۴). سرمایه اجتماعی و توسعه اقتصادی، مدیریت و سرمایه اجتماعی (۲)،

- پژوهش نامه پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، شماره ۱۴۰.
- ۲۱- ملک محمدی، حمیدرضا و رفسنجانی نژاد، سیما (۱۳۸۹). نقش توسعه سرمایه اجتماعی در کاهش فساد، دانش ارزیابی، نشر زمان نو، شماره ۳.
- ۲۲- موسوی، میرطاهر و شیانی، ملیحه (۱۳۹۴). سرمایه اجتماعی و سلامت اجتماعی، آگاه.
- ۲۳- موسی زاده، ابراهیم و جوکار، فضل الله (۱۳۹۱)، آموذمان و نهادهای مشابه آن در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، دادگستر.
- ۲۴- مهرعلیان، اردشیر (۱۳۹۶). تطبیق سازمان بازرسی کل کشور با نهاد آموذمن و نهادهای مشابه آن، پژوهش ملل، شماره ۱۷.
- ۵۲- نصیری، مرتضی (۱۳۸۷). سرمایه اجتماعی و تأثیر آن بر سیاستگذاری عمومی، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، چاپ اول.
- ۲۶- یارخی جوشقانی، حسینعلی (۱۳۹۶). طراحی الگوی سرمایه اجتماعی مؤثر در قدرت دفاعی- امنیتی جمهوری اسلامی ایران، رساله دکتری دانشگاه و پژوهشگاه عالی دفاع ملی و تحقیقات راهبردی.

27- Kriebaun, Ursula & stadlmayer, G. Kucsko(2016). Asian Ombudsman Institution, A comparative legal analysis, International Ombudsman Institute, wien , Velag osterreich, Germany.

28- Bhandari, Humnath & Yasunobu, Kumi (2009), What is social capital? A comprehensive review of the concept, Asian Journal of social science 37 (3),480.