

## تدوین چارچوب روش شناختی برای مفهوم‌شناسی، سنجش و ارزیابی شاخص اراده سیاسی برای مقابله با فساد

آرام عبادی<sup>۱</sup> و دکتر محمد فاضلی<sup>۲</sup>

تاریخ وصول: ۱۴۰۲/۹/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱/۲۶

### چکیده:

به کرات شنیده‌ایم که عدم حل مسأله فساد «بخاطر فقدان اراده سیاسی برای مبارزه با آن است» و شاهد متون تولید شده زیادی از سوی نهادهای مبارزه با فساد هستیم که یکی از فاکتورهای اساسی تعیین‌کننده موفقیت تلاش‌های مقابله با فساد را مشروط به اراده سیاسی کشورها دانسته و ضرورت وجود آن را برای شروع مبارزه با فساد بر هر گزینه دیگری مقدم می‌دانند. اما تاکنون این مفهوم کمتر مورد توجه محققان در حوزه فساد در ایران قرار گرفته و تلاش‌های نظری و پژوهش‌های تجربی اندکی در این باره انجام شده است. به این منظور این جستجو سعی کرده ضمن مرور ادبیات موضوع، به حدود معنا و مفهوم ذیل گفتمان حکمرانی خوب، نسبتش با امر سیاسی، جهت‌گیری آن، خاستگاه و ارزیابی نظری اعتبار آن به‌عنوان یک شاخص مورد تأکید برای مبارزه با فساد بپردازد.

مفاهیم کلیدی: فساد، اراده سیاسی مبارزه با فساد، شاخص‌های اراده سیاسی، حکمرانی خوب، ارزیابی

---

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی پژوهشکده امام خمینی و انقلاب اسلامی، تهران، ایران  
aramebadi646@gmail.com

<sup>۲</sup> استادیار گروه علوم اجتماعی دانشگاه شهید بهشتی تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)  
mo\_fazeli@sbu.ac.ir

## مقدمه و بیان مسأله

فساد یکی از برجسته‌ترین معضلات اجتماعی امروز به شمار می‌رود و در چند دهه اخیر به یکی از پرتکرارترین موضوعات جهان تبدیل شده است (Wickberg, 2021:143). مسأله‌ای که تا مدت‌ها به‌عنوان «بیماری توسعه‌نیافتگی» (Goldhill, 2004) شناخته می‌شد، امروزه به‌عنوان مشکلی درک می‌شود که مرزهای ملی را نادیده می‌گیرد (World Bank, 2020)؛ چرا که مسأله دیگر تنها تضعیف ارزش‌ها و قوانین نظام‌های دموکراتیک و خدمات عمومی عادلانه متأثر از فساد نیست، بلکه عاملیت آن در ایجاد یا دست کم، تسهیل ظهور جدی‌ترین تهدیدهای وجودی و مشکلات فرامرزی از جمله تغییرات اقلیم، جرم سازمان‌یافته فرامرزی، تروریسم و چالش‌های بهداشت جهانی است (Wickberg, 2021:143). از طرفی امروزه بر همگان روشن است که بحث از فساد، نوعی فرصت‌طلبی سیاسی است و می‌تواند بستری برای هر دو سیاست مترقی و ارتجاعی فراهم کند و به علت خاصیت انگلی‌اش می‌تواند به هر پروژه سیاسی بچسبد همچنان که هنوز اجماعی بر تعریفی یکسان از آن وجود ندارد (Ranganathan & et. al, 2023). از سال ۲۰۰۰ تا کنون، فساد بیش از هر زمان دیگری سیاسی‌تر شده است؛ در این میان دو روایت از سیاست‌های مبارزه با فساد در اروپا غالب شده‌اند. یکی روایت انتقادی که بر ضرورت بازنویسی چهارچوب نظری جدیدی از فساد در دوره سرمایه‌داری پیشرونده کنونی تأکید دارد و با این پیش‌فرض مسلط که فساد شامل مجموعه‌ای ثابت و قابل اندازه‌گیری از رفتارها مانند رشوه‌خواری و خویشاوندسالاری است مخالفت کرده و آن را به‌عنوان چیزی که هم در خوانش‌های اولیه از نوسازی و هم در خوانش‌های نئولیبرالی درباره فساد وجود دارد رد می‌کند در عوض به جای تعریف به گفتمان فساد معتقد است و آن را به‌عنوان یک چارچوب ارزیابی متکی به زبانی ذهنی دائماً در حال تغییر برای محکوم کردن انواع ساز و کارها و سوء استفاده از قدرت واگذار شده به بخش دولتی و خصوصی می‌بیند که تحت تأثیر اشکال مختلف قدرت نمادین، مادی و سرزمینی بر ساخته می‌شود (Ibid). روایت دیگر که ذیل گفتمان «حکمرانی خوب» توسط ابرشرکت‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مبارزه با فساد مانند سازمان غیر دولتی بین‌المللی (INGO)، شفافیت بین‌المللی (TI) و سازمان‌های بین دولتی (IGO) مانند بانک جهانی (WB)، مطرح شده و از اواخر ۱۹۹۰ به نوعی دستور کار، گفتمان، مسایل و راهکارهای پیشنهادی مبارزه با فساد را در کل جهان «مصادره» کرده است (Wickberg, 2021:145). محافظه‌کارانه، غیر انتقادی (اگر چه بی‌طرفی سیاسی‌اش مشخص نیست) است و با زبان خوشایند بازار سخن می‌گوید و اگر نگوییم بخشی از اقتصاد سیاسی سرمایه‌داری و در خدمت آن ولی به‌طور جدی هم هیچگاه

سرمایه‌داری جهانی را به چالش نمی‌کشد (Durn and Labrn, 2012:14). جالب این است که متأثر از همین روایت از سال ۲۰۰۰ تا کنون همزمان با پساسیاسی شدن و غیر سیاسی شدن عرصه عمومی و در هم تنیده شدنش با فرایندهای نئولیبرالیسم به‌عنوان نشانه‌های کلیدی وضعیت غیر سیاسی در چند دهه گذشته و پذیرش اجتناب‌ناپذیری سرمایه‌داری و اقتصاد سیاسی بازار به‌عنوان ساختار نظم اجتماعی و اقتصادی بی‌بدیل، فساد به‌عنوان یک مسأله اولویت‌دار سیاسی به عرصه دغدغه‌های عمومی و سیاست‌گذاری عرضه و یکی از ضروریات و فاکتورهای اساسی تعیین‌کننده موفقیت تلاش برای مقابله با آن مشروط به اراده سیاسی کشورها تعیین شده که فوریت وجود آن برای شروع مبارزه با فساد بر هر گزینه دیگری مقدم است. با وجود اینکه حجم زیادی از ادبیات مبارزه با فساد در دهه‌های اخیر حتی در داخل کشور متأثر از گفتمان حکمرانی خوب، علت به نتیجه نرسیدن تلاش‌های مبارزه با فساد را به عواملی چون نبود عزم و اراده قوی در مدیران و دولت‌مردان ارشد جامعه و نخبگان سیاسی (Farajpour, 2004:45)؛ و به‌طور کلی فقدان اراده سیاسی نسبت داده‌اند اما این مفهوم کمتر مورد توجه محققان و فساد در ایران قرار گرفته و تلاش‌های نظری و پژوهش‌های تجربی اندکی در این‌باره انجام شده است. مسأله مقاله حاضر رویارویی با یک وضعیت متناقض است؛ از یک‌سو، ارائه تعریفی غیر سیاسی و مشترک از فساد به‌عنوان یک مشکل جهانی و آسیب آشکار و همه‌جا حاضر برای جوامع و به‌طور کلی تمدن بشری در یک بافت پسا سیاسی مطرح می‌شود (Soingdu, 2022) و از سوی دیگر فوریت اقدامات برای مبارزه با آن یا حداقل ضرورت انجام مداخلاتی که ممکن است برخی از پیامدهای شدیدتر اجتماعی و سیاسی آن را کاهش دهد منوط به اراده سیاسی می‌شود. به این منظور این جستجو سعی کرده ضمن مرور ادبیات موضوع، حدود معنا و مفهوم اراده سیاسی در سطح سیاست‌گذاری، نسبتش با امر سیاسی، جهت‌گیری آن، خاستگاه و «حدود امکان‌پذیری» و اثرگذاری چنین شاخصی در عمل برای مبارزه با فساد را مورد بررسی و به ارزیابی نظری اعتبار آن به‌عنوان یک شاخص مورد تأکید ببرد.

### مرور پیشینه و ادبیات نظری

این مسأله که عرصه مفهوم اراده سیاسی به معنای حقیقی کلمه، دقیقاً چیست؟ به شیوه‌ای مربوط می‌شود که این مفهوم به نظر می‌رسد به حوزه‌های مختلف سرک کشیده است و با دیسپلین‌های مختلفی به آن‌ها ورود کرده و با پیشنهاددهای مفهومی خود بالیده است. محدوده مفهومی که در اینجا عرضه می‌شود صرفاً و عمدتاً در قلمرو ارزیابی آن به‌عنوان

شاخصی است که در حوزه سیاست‌گذاری (سطح صفر سیاست) و نه اندیشه سیاسی مطرح شده است و هدف آن بررسی تحلیل و مرور مفاهیمی است که این حوزه به فضای مفهومی آن معرفی کرده است. ضمن اینکه قابل انکار نیست که دومی (اندیشه سیاسی) خاستگاه اصلی و مکان کانونی مفهوم اراده سیاسی است. در همان‌جا هم به‌ویژه آنگاه که وارد صحنه فلسفه می‌شویم مفهوم اراده به طرز غریبی محل مناقشه است و با رویکردهای مختلفی بررسی شده است. همان‌طور که پیتر جرارد (۲۰۰۳)، در «اراده سیاسی و سیاست رادیکال» نوشته است: «در میان اصطلاح‌های مرسوم در فلسفه، اراده احتمالاً مبهم‌ترین اصطلاح باشد، اصطلاحی که تقریباً هیچ اجماعی حول آن وجود ندارد، میزانی از این ابهام بخاطر مناقشه‌انگیزی مفهوم سیاسی "مردم" است و درست به همین خاطر بسیار مهم است که به این دو مفهوم (مردم و اراده) در پیوند با یکدیگر بیندیشیم، زیرا در یک زمینه سیاسی نمی‌توان از یکی بدون رابطه‌اش با دیگری دفاع کرد». در بستر اروپایی بیان فلسفی اراده سیاسی مردم به زمان روسو برمی‌گردد و از مسیرهای متفاوتی گسترش یافته است. نکته کلیدی در اینجا به منظور بازشناختن تمایز آن با حوزه سیاست‌گذاری، اهمیت اراده به‌عنوان نیروی فعال، خودآگاه و خودآئین است که از جایگاه دولت سرچشمه نخواهد گرفت و در تقابل با رویکرد سیاست‌گذاری که تغییر را در همدستی و تبعیت از نظم سیاسی مد نظر قدرت یا مرجع اقتدار و از جانب عاملیت یا سوپراکتیویته‌ای که در رابطه با مکانیسم‌ها و روابط با قدرت، تغییر شکل داده و بر ساخته شده است، می‌ایستد (Soingdu, 2022)؛ و بازیگر اصلی آن مردم معمولی در معنای *ordinary* آن هستند. در نتیجه در این سنت فکری منظور از اراده سیاسی، «اراده مردم» به مثابه «فرایندی آگاهانه، رهایی‌بخش و جامع (*inclusive*) است که معطوف به خودتعیین‌یابی جمعی باشد. عزم نیت‌مند مردمی که، به رغم پیچیدگی زمینه و فرم‌های دانش و قدرت که رفتار سازگار با خود را بازتولید می‌کنند، برآند جایگاه خود را به مثابه «مؤلفان و بازیگران تئاتر خویش» بستانند و حفظ می‌کنند» (Ibid).

اما در سیاست‌گذاری، "اراده سیاسی" اغلب به‌عنوان چیزی که چرخ و دنده توسعه را به راه می‌اندازد مطرح می‌شود و هر گاه ما موفقیت یا عدم موفقیت هر چیز دیگری را تفسیر می‌کنیم؛ موتور تفسیر، اراده سیاسی است. برای آنکه ابژه‌ای به نحو احسن اتفاق بیفتد و کار کند با ورود این مسأله به‌عنوان پیش‌فرض رخ می‌دهد. چنانچه (Marquette 2020) نوشته است؛ اراده سیاسی به یک بهانه و دلیل دم دستی برای توضیح موفقیت یا شکست اصلاحات تبدیل شده است. عبارت "ما اینجا کاری نمی‌توانیم انجام دهیم زیرا اراده سیاسی وجود ندارد"، مانند یک شانه خالی کردن و تسلیم شدن برای پایان دادن به یک گفتگوی پیچیده و

به بن‌بست رسیده و ناگزیری از مواجهه با شکست است. در ساده‌ترین حالت، "عدم وجود اراده سیاسی" به‌عنوان توضیحی برای اینکه چرا چیزی که انتظار می‌رفت اتفاق بیفتد، اتفاق نیفتاده است یا برای عملکرد ضعیف برنامه  $X$  یا عدم توافق بر سر تغییر سیاست  $Y$  ارائه دهد (*Ibid*). همان‌طور که هامرگرن به خصلت معماوار و «لغزنده» و لیزلیزکی (*slippery*) (*Ankamah, 2017*) مفهوم "اراده سیاسی" به‌عنوان چیزی که "هرگز تعریف نمی‌شود مگر با غیبت آن" (*Hammergren, 1998:12*) اشاره کرده است. به مثابه عاملی که ساختار نمادین ابژه به آن وابسته و از آن «آسیب‌پذیر» می‌شود. اراده سیاسی ناف ابژه اصلاحات است و از راه آن زندگی تجربی هر موضوع مرتبط با اصلاح و توسعه با شرایط برسانده‌اش مرتبط می‌شود. بنابراین مردم شکست هر ابژه‌ای چه ناتوانی در معرفی قوانینی باشد که حقوق زنان را به رسمیت می‌شناسند، چه عدم ارائه خدمات عمومی ضروری به جوامع روستایی یا اجرای ضعیف اقدامات ضد فساد و هر چیز دیگری را در این صورت‌بندی شناسایی میکنند (همان) و پیش فرض شان بر این که از طریق اراده سیاسی می‌توان چیزی را دگرگون کرد و تغییر داد متکی است. به‌عبارتی وجود هر زخم و آسیب اجتماعی ضمن سمپتوم غیاب اراده سیاسی، خود گواهی است بر همچنان باقی بودن آن به‌عنوان امری ناتمام و پیش‌رونده که بهبود را تعیین می‌بخشد و در عین حال نقطه حساس ساختاری است که محل شکست و زخم بدان تعلق دارد. اینجا قضیه صرفاً رمزگشایی و تفسیر معنای عملیاتی و حقیقی اراده سیاسی به این معنا که دقیقاً "اراده سیاسی" چیست؟ از کجا می‌آید؟ و مهم‌تر از همه، چگونه می‌توان آن را تقویت کرد؟ نیست؛ بلکه «حد تفسیر» اراده سیاسی هم باید مکان‌یابی شود؛ به تعبیری تفسیر اراده سیاسی باید حد خود را هم تولید کند. یعنی ابژه پاسخ به آنچه هست یا نیست را در دیگری نخواهد یافت بلکه فقط احتمال دارد که آن را به شکل باقی‌مانده تقسیم‌ناپذیر اعمالش در رابطه با اراده سیاسی به‌عنوان «دیگری بزرگ» بیابد یا بدان شکل با آن مواجه شود. حد تفسیر به این معنا که ابهام معماوار اراده سیاسی، معنای محتمل و یک‌دست ابژه موفق یا زخم موجود را نمی‌سازد بلکه باید درگیری ابژه را در سرنوشت خویش - «چونان همواره پیشاپیش اجتماعی و به شکل فروکاست‌ناپذیری مرتبط با آن» - برانگیزد. چرا که ابژه در هر صورت متکی به چیز بنیادی‌تر بدون تقلیل‌پذیری اش به وساطت اراده سیاسی، خودش ساختار خود را می‌راند (نقل به مضمون) (*Zupanich, 2018:83*). در غیر این صورت به رغم همه تأکیدی که این صورت‌بندی روی اراده سیاسی بر مکان آغازین و کانونی تولید موفقیت یا شکست یک ابژه می‌نهد و مسئولیتی نامتناهی را نیز متوجه آن می‌کند نباید آن را به‌عنوان خنثی‌سازی مسأله برای سرباز زدن از مسأله فهم کرد.

ملاحظات فوق پیشاپیش نخستین مسیری را نشان می‌دهد که از طریق آن خواهیم کوشید از اراده سیاسی در سیاست‌گذاری، همبسته به زمینه و موضوع مورد بررسی، تعریف ممکن بیابیم. توضیح بیشتر اینکه هر کدام از نویسندگانی که در این حوزه تلاش کرده‌اند اراده سیاسی را تعریف کنند، معمولاً این کار را با اشاره به یک موضوع خاص انجام داده‌اند؛ برینکرها (۲۰۰۰) و بسیاری دیگر، برای مثال، به اراده سیاسی در زمینه فساد نگاه می‌کنند. برخی به اراده سیاسی با توجه به چگونگی ایجاد تغییر در فرآیندهای مشارکتی توجه کرده‌اند. بعضی در مبارزه با جرایم سازمان‌یافته (SOC) آن را نه چندان مؤثر دانسته‌اند. به‌طور کلی این بخش به بررسی تلاش‌های مختلف برای تعریف اراده سیاسی می‌پردازد. آنچه که به‌عنوان پیشینه یا سابقه پژوهشی این موضوع به‌عنوان چارچوب مفهومی مطرح است بیشتر ماهیت نظری و ذهنی دارد و آن دسته از پژوهش‌هایی هم که به سنجش و اندازه‌گیری آن پرداخته‌اند فراتر از یک مدل مفهومی و علل و عوامل مؤثر بر آن نرفته‌اند. همان‌طور که تحقیقات بسیاری در بسط و شرح این متغیر اذعان کرده‌اند؛ مفهوم اراده سیاسی به چند دلیل مفهومی چند لایه و پیچیده است؛ چرا که اولاً: شامل عناصر غیر قابل سنجش و ذهنی مثل انگیزه و نیت نخبگان است که خود پدیده‌هایی غیر قابل اندازه‌گیری‌اند، می‌توانند در معرض بدفهمی قرار بگیرند و اغلب قابل دستکاری‌اند؛ ثانیاً: هم در سطح فردی (ویژگی شخصیتی، بازتابی از امیال، ارزش‌ها و اولویت‌های فردی) و هم در سطح جمعی دیده می‌شود؛ ثالثاً: اگر چه اراده سیاسی می‌تواند در سخنرانی‌های شفاهی و اسناد کتبی دیده شود اما تنها در عمل قابل مشاهده و ارزیابی است. به‌طور کلی، تعریف مشترک اراده سیاسی عبارت است از: «تعهد به انجام برخی از اقدامات جهت رسیدن به هدف یا مجموعه‌ای از اهداف - کاهش فساد - و استمرار آن در طول زمان». به تعبیر دیگر اراده سیاسی در اینجا مفید مفهوم «اصرار» در برنامه‌ریزی استراتژیک است (Hajiani, 2019). یعنی تأکید و برجسته شدن یک گزینه بصورت مداوم و مستمر توسط مرجع سیاست‌گذار. این مفهوم موارد زیر را شامل می‌شود:

الف) عاملان فردی همراه با ایده‌آل‌هایشان، انگیزه‌ها و ظرفیت‌هایشان.

ب) سازمان‌هایی که افراد یا نمایندگان‌شان در آنها فعالیت می‌کنند.

ج) سیستم‌های اجتماعی - اقتصادی و حکومتی که محدودیت‌ها و انگیزه‌هایی برای افراد و سازمان‌ها ایجاد می‌کنند.

د) سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقداماتی که عاملان و سازمان‌ها در مراحل مختلف با آن سرو

کار دارند ( , Quah, 1998; Hammergren, 2000; Brinkerhoff, 2017; Ankamah, 1998; Alesu-Dordzi, 2016; 2010; Robinson, 1998).

از میان تمهیدات نظری پژوهش‌های تجربی و تئوریک‌ی که جهت طراحی و تدوین چارچوب مفهومی و توصیف یک واقعیت بیرونی به نام متغیر اراده سیاسی انجام شده است می‌توان اراده سیاسی را توأم بر پایه دو دسته رویکردهایی که به مورد (الف و ب) تأکید دارند یعنی به نخبگان و سازمان‌ها به‌عنوان عاملان اصلی و نیروهای میدانی تحقق این مفهوم اهمیت می‌دهند و رویکردهایی که به مورد (ج) و (د) توجه بیشتری دارند یعنی به زمینه و بافت مؤثر بر پیدایش این مفهوم اشاره دارند و معمولاً ظرفیت دولتی را بجای اراده سیاسی بکار می‌برند، دسته‌بندی کرد. در مورد الف و ب به‌عنوان مثال *Hollyer, 2011* بر عملکرد نخبگان و اراده سیاسی به‌عنوان یک متغیر میانجی و کاتالیزور مهم در اقدامات اصلاحی ضد فساد چه از بالا به پایین و چه پایین به بالا یعنی با محوریت جامعه مدنی و شهروندان تأکید دارد. *(Martinez, 2014)* نیز در تحقیقی با عنوان «اراده سیاسی و مبارزه با فساد» ضمن مرور مراجع و منابع اصلی و ارائه تعریف عملیاتی از اراده سیاسی و ارائه سنجه‌هایی برای آن به نقش نخبگان در تحقق آن تأکید می‌کند. یافته‌های این پژوهش برای مرور سابقه یک جای کارهایی که تا تاریخ تدوین مقاله در این زمینه انجام شده است مفید است. همچنین عبدولای (۲۰۰۹)، در مقاله‌ای با عنوان «نقش اراده سیاسی در مبارزه با فساد در اقتصادهای در حال گذار و توسعه؛ مطالعه تطبیقی سه کشور هنگ کنگ، سنگاپور و غنا» نشان داده است که کنترل مستمر و موفق فساد، مستلزم اراده سیاسی نخبگان آن جامعه و تعهد درونی و خودجوش آن‌ها در مبارزه با فساد است. این مقاله اقدامات کلیدی کشور سنگاپور به‌عنوان یک کشور موفق در مبارزه با فساد را در میان سه کشوری که مورد مطالعه قرار داده است در این چند مؤلفه خلاصه می‌کند: الف) مشارکت بخش‌های خصوصی، جامعه مدنی و بخش‌های دولتی در اصلاحات ضد فساد؛ ب) تخصیص بودجه و تأمین نیروی کافی و اعطای استقلال در اجرای حکم برای آژانس‌هایی که به‌صورت تخصصی در زمینه مبارزه با فساد فعالیت دارند؛ ج) ایجاد مکانیسم‌های مؤثر و کارآمد برای حمایت و تأمین امنیت کسانی که در زمینه مبارزه با فساد فعالند. *(Ankamah & et. al (2017)* نیز در مورد مطالعه تطبیقی نقش اراده سیاسی در مبارزه با فساد بین کشور سنگاپور و بنگلادش تا حد زیادی یافته‌های پژوهش عبدولای را درباره سنگاپور تأیید کرده است. در تعریف اراده سیاسی با تأکید بر سیستم‌های اجتماعی - اقتصادی و حکومتی یعنی مورد (ج و د) پژوهشگرانی مانند مورسی (۲۰۰۶)، برآنند که تخمینی که تصمیم‌گیران سیاسی درباره ظرفیت کشورشان دارند روی اراده سیاسی برای انجام و پیگیری یک پروسه تأثیرگذار است؛ بنابراین هنگام ارزیابی، آنچه که از بیرون به نبود اراده سیاسی نسبت داده می‌شود ممکن است قبل از آن به نبود ظرفیت کافی مؤثر مربوط

باشد. «طبق یک حساب سیاستی آنجا که امکان و ابزار پیشرفت نیست تلاش بیهوده است؛ بنابراین برنامه‌های ضد فساد که مستلزم مهارت‌ها؛ مکانیسم‌ها؛ روش‌ها و منابع جدید است ممکن است که ظهور اراده سیاسی را جایی که کنشگران مطمئن نیستند که ظرفیت کافی برای اقدام وجود داشته باشد ناممکن کند» (Morrissey, 2006:39). Fritzen (2006) نیز در تحقیقی با عنوان «فراسوی اراده سیاسی؛ اصلاحات مربوط به فساد با تأکید بر زمینه نهادی در ویتنام» ضمن اذعان به اهمیت کلیدی اراده سیاسی در مبارزه با فساد به این مسأله اشاره می‌کند که صرف اراده سیاسی به منزله تضمین موفقیت اصلاحات ضد فساد کافی نیست، نویسنده به ساختار کشورهای استبدادی‌ای که فساد در آنها سازمان‌یافته شده و تأثیر آن بر ضعف انگیزه مجریان و کنشگرانی که در صدد مبارزه با فسادند می‌پردازد و نتیجه می‌گیرد که در کشورهایی که جامعه مدنی ضعیف، بوروکراسی ناکارآمد و ساختار نهادی معیوبی دارند اراده مبارزه و مقاومت در برابر فساد پایین است. Raile & et. al (2010) در تحقیقی تحت عنوان «ایضاح مفهومی اراده سیاسی» اذعان می‌کنند که اگر چه درگفتمان‌های سیاسی از اراده سیاسی به‌عنوان یک ابزار بلاغی و رتوریک به کرات یاد شده است اما کماکان این مفهوم عملیاتی نشده است. نویسندگان در این مقاله با رویکردی تجربی و سیستمی به تجزیه و تحلیل اراده سیاسی پرداخته‌اند و سنجه‌هایی را برای ارزیابی آن ارائه نموده‌اند آنها به این نکته تأکید دارند که ارائه هر تعریف و هر تحلیلی از اراده سیاسی به بافت و متنی که این اراده در آن اتفاق می‌افتد بستگی دارد. نویسندگان اراده سیاسی را «میزان حمایت واقعی و تعهدآور تصمیم‌گیرندگان کلیدی از یک سیاست معین و مشخص به‌عنوان راه حلی برای یک مشکل خاص تعریف می‌کند» این تعریف مبنایی مستلزم چهار مؤلفه مشخص است که عبارتند از: (۱) جمعی کافی از تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران؛ (۲) اجماع بر سر مسأله و قرار دادن در دستور کار اجتماعی؛ (۳) تعهد به ارائه پشتیبانی؛ (۴) ارائه یک راه حل سیاستی مؤثر که قابلیت درک عمومی داشته باشد. Woocher (2003) نیز بر آن است که برای فهم بهتر اراده سیاسی و گسترش چارچوب آن باید سه مدل تصمیم‌گیری دولت را درک کرد: الف) الگوی بازیگر خردمند یا سیاست عقلایی، عمل یک ملت و یا یک حکومت را در برابر یک وضعیت بر پایه محاسبات عقلایی و داده‌های عینی ارزیابی می‌کند؛ ب) الگوی سازمانی به این نکته می‌پردازد که هر تصمیمی که اتخاذ شود، به ناچار از مجاری سازمان‌ها و نهادهای خاصی صورت می‌گیرد. شناخت سازمانی که تصمیمی بر عهده آن واگذار شده است می‌تواند ما را از کم و کیف آن تصمیم آگاه کند؛ ج) در الگوی بوروکراتیک، این بحث را مطرح می‌نماید که سازمان‌ها و ادارات بوسیله افرادی اداره می‌شوند که هر یک برای خود نقش و صلاحیتی قائل



بوده و ممکن است در رقابت با یکدیگر قرار داشته باشند. در نتیجه تصمیم نه «محصول فرآیند کار» و وظیفه یک سازمان بلکه محصول «چانه‌زنی» افرادی تلقی می‌شوند که از موقعیت شغلی خود استفاده و به ایفای نقش می‌پردازند. در نتیجه ویژگی‌های شخصی، شغلی، انگیزه‌ها و عقاید دیوان‌سالاران در فرآیند تصمیم‌گیری نقش عمده‌ای ایفا می‌نماید. به نظر ووچر متناظر با هر کدام یک از این مدل‌ها اراده سیاسی و تعریف آن متفاوت است و عوامل مختلفی می‌تواند بر آن اثرگذار باشد. پژوهش لارنس ووچر به نوعی در نظریه کارمن مالنا (۲۰۰۹)، تکمیل می‌شود. مالنا در بررسی اراده سیاسی می‌خواهد به این سؤال پاسخ بدهد: کدام استراتژی‌ها و اقدامات در عمل بیشترین اثربخشی را در تقویت اراده سیاسی برای یک حکمرانی مشارکتی دارند؟ مالنا عناصر اراده سیاسی را به سه قسمت تقسیم می‌کند: الف) مطالبات سیاسی؛ ب) توانمندی سیاسی؛ ج) التزام سیاسی (Malena, 2009:23). برای اینکه صاحبان قدرت کاری انجام دهند در درجه اول باید بخواهند آن عمل را انجام دهند، احساس اطمینان کنند که می‌توانند آن عمل را انجام دهند و در نهایت الزام آن عمل را احساس کنند. با این عناصر بیش از پیش به صرافت پیچیدگی و غیر قابل دسترس بودن واقعیت اراده سیاسی و عملکرد سیاسی می‌توان پی برد. دامنه چنین عوامل ملموس و غیر ملموسی برای افراد و سطوح سازمانی، ارتباطی و اجتماعی به صورت‌های مختلفی منعکس می‌شود. ضرورتاً این نیست که با فشار دادن دکمه مطالبات سیاسی، توانمندی و التزام سیاسی نیز فعال شود. کاملاً محتمل است که اراده سیاسی در غیاب یک یا چندی از این عناصر هم به وجود آید. اما ترکیب اینها با هم ایجاد اراده سیاسی را حتمی می‌سازد (Ibid). مختصری از این عناصر نزد مالنا در ادامه اشاره شده است:

#### الف) مطالبات سیاسی<sup>۱</sup>

یک سناریوی مطلوب برای دستیابی به اراده سیاسی قوی برای مبارزه با فساد این نیست که رهبران و بورکرات‌ها به آن وانمود کنند، چون مجبورند این کار را بکنند، بلکه اصل سناریو این است که در آن اصول و عملکردهای مبارزه با فساد چه از بالا و چه از طرف شهروندان درک، حمایت و مصرانه پیگیری شود. کسانی که در مورد ماهیت رفتار سیاسی شهروندان، فعالان سیاسی و اجتماعی بدگمان‌اند، آنهایی که در بستر فساد شدید و حمایت از آن عمل می‌کنند، اگر هم اراده‌ای در شعر و شعار از خود نشان دهند در درجه اول آن را به‌عنوان وسیله‌ای برای ارضای خود، حفظ قدرت و نه خدمت‌رسانی به عموم به کار می‌گیرند. این

<sup>۱</sup> political want

رهبران بر تاکتیک‌هایی متمرکزند که کمتر مجبور به پاسخگویی به شهروندان شوند (*Ibid*). تجربه نشان می‌دهد در رژیم‌های دموکراتیک، چندین و چند نظام متنوع کنترل و نظارت برای مبارزه با فساد اداری وجود دارند؛ چرا که فرض بر این است که در غیاب آن پاک‌ترین و بهترین افراد نیز می‌توانند به سوی فساد کشیده شوند اما در رژیم‌های خودکامه که تمرکز قدرت در دست حاکمیت بوده و هیچ‌گونه کنترل و نظارت مردمی بر عملکرد دولت و حاکمیت میسر نیست، امکان بروز فساد بیش از پیش وجود دارد. «ساختار حقوقی، اداری و فنی و کارکرد عملی این رژیم‌ها رسیدن به فساد را اجتناب‌ناپذیر می‌کند» (*Ahmadi Amouei, 2013*). روی کارآمدن این رهبران سیاسی بدون اعتقاد به حاکمیت مشارکتی زمان رسیدن به این نقطه بحرانی را بسیار جلو می‌اندازد. مالنا معتقد است که در چنین رژیم‌هایی اقتدارگرایانه‌ای اگر هم اراده‌ای در میان نخبگان برای مبارزه با فساد وجود داشته باشد از دو طریق الف) طبیعی و ب) تبدیل یافته عمل می‌کند: آن دسته از رهبران سیاسی و بوروکرات‌هایی که در نتیجه عقاید شخصی و ارزش‌هایی که از منابع مختلف به آن القا شده است تعهد به ایده‌آل‌های دموکراتیک و فراگیر دارند و به قدرت و توانایی و دانایی شهروندان اطمینان دارند و با منش مشارکت‌جویانه‌تری برای مبارزه با فساد اقدام می‌کنند و آن دسته از رهبرانی که گرچه ماهیت دولت مشارکتی را عملاً فراهم نمی‌کنند اما به مزایای عینی آن برای خیر عمومی و اشتراک منافع واقفند. این رهبران دریافته‌اند که یک دولت مشارکتی فقط یک دستور سیاسی و شیوه مطلوب حکمرانی نیست. بلکه هم به نفع کسی است که حکومت می‌کند و هم به نفع شهروندان است. چنین مکانیسم تبدیل یافته‌ای در نتیجه تجربه و یادگیری طی سال‌های رخ می‌دهد یا می‌تواند طی یک بیداری و به خودآمدن ناگهانی دست دهد. مثلاً بر اساس تجربه یک دولت مشارکتی (*Malna, 2009:28*). اما برخی نیز بر این عقیده‌اند که در یک رژیم اقتدارگرایانه بافت اجتماعی باعث می‌شود که رهبران سیاسی مصلح همانند رهبرانی که اراده‌ای برای مقابله ندارند، رانت‌خواری و مال‌خودسازی مناصب و موقعیت‌ها و امکانات اجتماعی و اقتصادی کشور برایشان عادی باشد. یکی کم و دیگری زیاد. از این‌رو از هیچ‌کدام از کسانی که به نوعی از این رانت برخوردار بوده‌اند، نمی‌توان انتظار کمترین اقدامی جهت کاهش فساد داشت. از این زاویه این رهبران تفاوت معنی‌داری با رقبایشان ندارد و تنها شکل و ظاهر رفتارشان با آن‌ها متفاوت است البته با این تفاوت که این رهبران با استفاده از توان و ظرفیت ضد فساد، ضد دروغ و خواست شفافیت‌سازی و پاسخگویی، خود را بالا می‌کشند و نفوذ خود را بیشتر می‌کنند (*Ahmadi Amouei, 2013*). منفعت شخصی یا سیاسی از منابع مهم مطالبه سیاسی است. سیاست‌مداران یا بوروکرات‌ها

ممکن است به خاطر دلالت‌های فضیلت‌منشانه یک دولت مشارکتی مثل مواجهه با مخالفین سیاسی، یا جلب توجه عموم درباره یک موضوع خاص و غیره از آن حمایت نکنند اما در هر صورت درک اینکه وجود دولت دموکراتیک و مشارکتی بالقوه هم منفعت شخصی و هم منفعت سیاسی را برای دولت‌مردان و شهروندان در پی دارد نقطه عطف مهمی است که در مسیر مطالبه سیاسی و اراده سیاسی برای مبارزه با فساد قرار دارد (Malna, 2009:28).

#### ب) توانمندی سیاسی<sup>۱</sup>

اگر چه واضح است که اراده داشتن و توانمند بودن، مفاهیمی یکسان نیستند اما رابطه مستقیمی بین این دو وجود دارد. تجربه حاکی از آن است که توانمندی سیاسی یکی از عناصر مهم اراده سیاسی است. احتمال اینکه آن دسته از رهبران سیاسی و بوروکرات‌هایی که به ظرفیت خود و دیگران برای احراز موفقیت‌آمیز یک موضوع مهم ایمان دارند، اراده سیاسی خود را آشکار کنند بسیار زیاد است. برعکس فقدان توانمندی‌ها، مهارت‌ها، مکانیسم‌ها، منابع و حمایت‌ها، منجر به فقدان اراده سیاسی برای حمایت و پشتیبانی از عملکردهای یک دولت مصمم مشارکتی می‌شود. از این رو توسعه این مهارت‌ها که منجر به توانمندی عاملین دولتی می‌شود باعث پرورش اراده سیاسی می‌شود. به منظور دست یافتن به توانمندی سیاسی، عاملان دولتی نه تنها به اطمینان به توانمندی‌های خود بلکه به توانایی سایر ذی‌نفعان و سهام‌داران اصلی هم نیاز دارند. توانایی ذی‌نفعان به عواملی مثل یک چارچوب قانونمند، برای ایجاد مکانیزم‌ها و روش‌های مناسب و مهیا کردن منابع و پشتیبانی کافی بستگی دارد؛ بنابراین تمامی این عوامل نقش مهمی در ایجاد حسن توانمندی سیاسی و اراده سیاسی ایفا می‌کند (Ibid).

#### ج) التزام سیاسی<sup>۲</sup>

علاوه بر مطالبه و توانمندی سیاسی، آخرین عنصر کلیدی در ایجاد اراده سیاسی مفهومی است که به التزام سیاسی موسوم است. سیاست عرصه رقابت دائمی برای توجه، زمان و منابع محدود است. حتی اگر یک رهبر سیاسی یا بوروکرات بخواهد اقدام به عملی کند و ظرفیت انجام آن را هم داشته باشد شانس انجام این عمل زمانی بیشتر است که توانمندی با زور و فشار همراه باشد به طوری که تقاضای عمل یا خدمات از لحاظ سیاسی هزینه‌بردار باشد.

<sup>۱</sup> political can

<sup>۲</sup> Political must

چنین فشاری می‌تواند تحت تأثیر یک موقعیت سیاسی، اقتصادی و یا بحران اجتماعی ایجاد شود. فشار می‌تواند از بالا بصورت یک دستورالعمل از جانب حاکمیت سیاسی اعمال شود یا از پایین و از طریق شهروندان به شکل یک تظاهرات عمومی، اعتصاب یا کمپین‌های رسانه‌ای و روش‌های لابی‌گری اعمال شود. حسن التزام سیاسی همچنین می‌تواند از طریق اصلاحات قانون اساسی و یا ضوابط و مقررات ایجاد شود. برای مثال با ایجاد قوانینی برای عاملان دولتی برای نشر عمومی اطلاعات یا مشاوره و پاسخگویی به شهروندان و یا با تحریم کسانی که خود را با این قوانین سازگار نمی‌کنند (Malna, 2009:28).

ریل و همکاران، ووچر و مالنا هنگام تعریف اراده سیاسی به‌عنوان «حمایتی متعهدانه (واقعی) در میان تصمیم‌گیرندگان به سیاست خاصی به مثابه راه حلی برای یک مشکل خاص»، بر تحلیل تلاش‌های قبلی برای تعریف مفهوم اراده سیاسی متوسل می‌شوند. قابل ذکر است که تعریف این نویسندگان، هر یک به جای خود، درک اراده سیاسی را به سه مقوله کلیدی مرتبط می‌کند، اگر چه در ظاهر این تعاریف یکسان نیستند، اما همپوشانی قابل توجهی دارند. یعنی به گفته پست و ریل، یکی از مؤلفه‌های کلیدی برای درک اراده سیاسی، توزیع اولویت‌های مربوط به نتایج مورد انتظار سیاست‌های معین است، در جایی که اولویت‌ها یا انتظارات کارگزاران سیاسی با نفوذ و تصمیم‌گیرندگان بیشترین ارزش را دارند. به زعم نویسندگان، دومین عامل کلیدی تعیین‌کننده اراده سیاسی، اقتدار، ظرفیت و مشروعیت تصمیم‌گیرندگان و اصلاح‌طلبان ذی نفوذ است. دستیابی به نتایج مورد انتظار سیاست بدون قدرت سیاسی و منابع کافی بسی دشوار است، بنابراین جای شگفتی نیست که این سیاست‌هایی که با منابع کافی حمایت نمی‌شوند از کمبود اراده سیاسی رنج می‌برند. سومین عامل تعیین‌کننده به زعم نویسندگان، تعهد به اولویت‌هایی است که در آنها نشانه‌های تعهد، مانند تخصیص منابع تحلیلی و سایر منابع، طراحی و بکارگیری تحریم‌ها برای نقض سیاست، دیده می‌شود. تعهد به اولویت‌ها را می‌توان از طریق ارزیابی انگیزه‌های تصمیم‌گیرندگان، بررسی کرد (Ibid).

ریل و همکاران	مالنا	ووچر
توزیع اولویت‌ها	مطالبات سیاسی	مدل کارگزار منطقی
قدرت، ظرفیت و مشروعیت کارگزاران	توانمندی سیاسی	مدل رفتار سازمانی
تعهد به اولویت‌ها	التزام سیاسی	مدل سیاست‌های دولتی

در ارزیابی تلاش هر دو دسته تحقیقات با دو رویکرد اشاره شده با دو چالش اساسی روبرو هستیم:

- ۱- سنجه معتبری برای اندازه‌گیری و اعتبار اراده سیاسی کمتر ارائه شده است.
- ۲- دومین چالش در تعریف این مفهوم خلط مفهومی است که بین اراده سیاسی و توانایی ( ظرفیت) وجود دارد. از میان مراجع و منابع اصلی موجود پژوهش برینکرهاف با معرفی شاخص‌های اراده سیاسی این دو چالش را به گونه‌ای رفع کرده است.

### شاخص‌های اراده سیاسی مبارزه با فساد<sup>۱</sup>

*Brinkerhoff (2000)* در مقاله «ارزیابی اراده سیاسی در مبارزه با فساد» ضمن تعریف اراده سیاسی به‌عنوان "تعهد بازیگران برای انجام اقدامات برای دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف و حفظ هزینه‌های آن اقدامات در طول زمان" بر آن است که سنجش اراده سیاسی نیز مانند ظرفیت و مالکیت دشوار است و شواهد و داده‌های مبتنی بر بود یا نبود اراده سیاسی، پسینی و معطوف به ماسبق است و این مسأله همیشه در روش‌شناسی به چشم می‌آید؛ چرا که در بررسی نقش اراده سیاسی و اصلاحات، منجر به نوعی مناقشات دوری در سطح توصیف می‌شود؛ بنابراین ملاحظه مهم روش‌شناختی در اینجا شناخت و سنجش اراده سیاسی فقط در پرتو روش یا نگاه تطبیقی - مقایسه‌ای امکان دارد. به این مفهوم که اراده سیاسی در طول زمان (در زمانی) مد نظر قرار بگیرد یا (مقایسه عرضی) به‌طور هم‌زمان مورد بررسی قرار بگیرد یا ترکیبی از این مقایسه طولی و عرضی. همچنین برای سنجش اراده سیاسی می‌توان: ۱- ارزیابی و سنجش مستمر پیامدها و تأثیرات سیاست‌های جاری ضد فساد و ۲- تغییر مستمر سیاست‌های ضد فساد متناسب با تغییر شرایط و محیط‌ها را افزود ( *Brinkerhoff, 2000: 13*). برینکرهاف (۲۰۰۰) پنج ویژگی کلیدی و مهم برای سنجش واقعی بودن اراده سیاسی با فساد آورده است که عبارتند از:

#### الف) نقطه آغازین مبارزه<sup>۲</sup>

این ویژگی به این مسأله اشاره دارد که انگیزه براندازی فساد دقیقاً از کجا شروع می‌شود. آیا شروع اصلاحات از عاملی که به تغییر، عقیده دارد نشأت می‌گیرد؟ آیا نشانه‌ای هست مبتنی بر اینکه، کنشگر، فساد را واقعا به‌عنوان مسأله‌ای شایان توجه اساسی درک کرده است؟

<sup>۱</sup> همه شاخص‌ها و خلاصه توضیحات عیناً از مقاله برینکرهاف برگردانده شده است.

<sup>۲</sup> locus of initiative

آیا انگیزه مبارزه با فساد از طرف حاکمیتی که خود گرفتار فساد است مطرح می‌شود؟ آیا نهادهای مدنی مبارزه با فساد را شروع می‌کنند؟ انگیزه هر کدام از این‌ها چیست؟ شروع اقدامات ضد فساد از یک نقطه معین ثابت می‌کند که مصلحان فساد را مسأله‌ای نیازمند توجه می‌دانند و خود را مسئول می‌دانند که در این رابطه کاری کنند و با آن به مبارزه جدی برخیزند. اینجا این مسأله مطرح است که آیا جنگ بر سر مصالح عمومی است یا منافع شخصی؟ این سؤال مطرح است که آیا نامزدهایی که پیگیر اصلاحات هستند واقعاً مصمم هستند یا صرفاً جنگی برای نمایش قدرت به راه می‌اندازند؟ گستره سلسله مراتبی این شاخص نشان می‌دهد که شروع اقدامات ضد فساد توسط نخبگان اصلاح طلب است. رتبه‌های بالاتر، اراده سیاسی قوی‌تری برای اصلاح طلبی نشان می‌دهند. اما همیشه انگیزه‌های آن‌ها خدمت به خیر همگانی نیست. باید دید مقصود و نیت این مبارزه چیست و از کجا نشأت می‌گیرد.

#### ب) درجه دقت تحلیل<sup>۱</sup>

این شاخص که برای درک بافت و علل فساد به کار گرفته می‌شود، مستلزم این است که مصلح و سیستم اصلاح طلب، تحلیل عمیقی از فساد داشته باشد و آن تحلیل را برای طراحی یک برنامه عملی سیاسی به کار گیرد. آیا تیم مبارز برای تشخیص پیچیدگی‌هایی که فساد را افزایش می‌دهد کاری کرده‌اند؟ آیا هیچ استراتژی بر مبنای یک مدل باورکردنی و عملیاتی از فساد ارائه کرده‌اند که ساختار نهادها و قوانین حاکم بر آنها را وادار به پاسخ کنند؟ آیا استراتژی‌ای در جهت اصلاح آن نهادها و رفتارهایی که همبستگی تجارت خصوصی یا دولتی را تشویق یا مانع می‌شوند را طراحی کرده‌اند؟ آیا این تیم هزینه‌های فساد را تحلیل کرده است و آیا هزینه‌های مبارزه با انواع خاص فساد را ارزیابی کرده است؟ اصلاح طلبانی که این مراحل تحلیلی را پیش نگرفته‌اند یا کسانی که طرفدار اقداماتی هستند که برای مقابله با مشکلات ناکافی و صرفاً جنبه نمایشی دارند، اراده بسیار سطحی برای مقاومت دارند.

#### ج) جابجایی هیأت مؤسسان و گروه ذینفعان در حمایت از اصلاحات ضد فساد<sup>۲</sup>

این ویژگی، اراده سیاسی و توانایی تیم مبارز را تشخیص داده و تحرک در حمایت از اقدامات ضد فساد را نشان می‌دهد. در اینجا با سؤالاتی از این دست مواجهیم: آیا تیمی که مطالبه اصلاح در سیستم را دارد چشم‌انداز معتبری از موفقیت و استراتژی که مشارکتی باشد

<sup>۱</sup> degree of analytical rigor

<sup>۲</sup> mobilization of support

و منافع گروه‌های ذی‌نفع مهم را برآورده کرده باشد دارد؟ آیا تیم اصلاح‌طلب حمایت کافی و مداوم برای غلبه بر مقاومتی از جانب ذی‌نفعانی که منافعشان به خطر می‌افتد را جلب کرده است؟ آیا هیچ تمایلی برای گزارش پیشرفت، موفقیت‌ها یا شکست‌ها وجود دارد؟

#### د) اعمال تحریم‌های معتبر<sup>۱</sup>

چهارمین ویژگی اراده سیاسی، آزادی مبارزان با فساد برای معرفی انگیزه‌ها و اعمال تحریم‌های مثبت و منفی در قالب استراتژی‌های اصلاح‌طلبانه است. آیا کنشگر مبارزه با فساد می‌خواهد از ابزاری ناکارآمد و نامؤثر برای پیگیری به‌عنوان ابزار اصلی استفاده کند؟ آیا تحریم‌ها نمادین‌اند؟ یا آیا توجه دقیقی برای تهیه مقیاس‌های معتبر جهت تغییر رفتارهای فسادآمیز صورت گرفته است؟ مصلحان و کنشگران مشارکتی نیاز دارند روابط کنشگر کارفرما را تشخیص داده و برای بازسازی آن طرح داشته باشد و انگیزه‌های مثبت برای پیروی از قانون را فراهم کرده، نتایج مثبت اصلاحات را عمومی کرده، افراد و مؤسسات سازش کار را بر اساس این طیف رتبه‌بندی کنند به گونه‌ای که رتبه‌بندی این پیوستار از اعمال تحریم‌های فوق‌العاده معتبر با درجه اراده سیاسی بیشتر تا اعمال کم تحریم‌های مؤثر و از آن طرف کاهش درجه اراده سیاسی باشد.

#### ذ) تداوم تلاش در پیگیری اقدامات اصلاح‌طلبانه<sup>۲</sup>

پنجمین ویژگی اراده سیاسی، تلاش مداوم و منابع مستمر برای حمایت از اقدامات ضد فساد است. آیا اصلاح‌طلب و کنشگر مبارزه با فساد این تلاش را به‌عنوان یک تلاش یکباره و یا یک رفتار نمادین می‌داند یا اینکه اهتمامی برای مقاومت برای مدت زمانی طولانی به‌طور برنامه‌ریزی شده اتخاذ شده است؟ این شاخص شامل ارائه یک فرایند، برای بررسی تأثیرات تلاش‌ها و اقدامات ضد فساد و ابزاری برای ترکیب آن یافته‌ها بصورت یک استراتژی، جهت ضمانت اهداف اصلاحی می‌باشد؛ همچنین شامل تعیین منابع انسانی و مالی مناسب برای پیشبرد برنامه اصلاحات است. مثل سایر شاخص‌ها، تلاش مستمر و قوی نشانگر اراده سیاسی بیشتر و تلاش‌های ضعیف و بطئی نشان‌دهنده اراده سیاسی کمتر است.

<sup>۱</sup> application of credible sanctions

<sup>۲</sup> continuity of effort

### متغیرهای محیطی و زمینه‌ای

اراده سیاسی در خلأ به وجود نمی‌آید بلکه همواره متأثر است از عوامل محیطی که بر اصلاحات ضد فساد و عواقب آن نیز تأثیر می‌گذارند. هر کدام از این عوامل با وجود اینکه بر اراده سیاسی تأثیر گذارند اما مشخص نیست که این تأثیرات در کدام جهت پیش می‌روند. این بخاطر شفافیت نسبی مفاهیم و انقلاط‌هایی هست که پیرامون هر کدام وجود دارد. در زیر به برخی از مهم‌ترین عوامل محیطی اشاره شده است:

#### ۱- نوع رژیم

اگر چه رابطه بین نوع رژیم و وضعیت اقدامات اصلاح‌طلبانه بر ضد فساد بر کسی پوشیده نیست، اما شواهد اقتصادی نشان می‌دهد که رژیم‌های دموکرات فضا و فرصت بازتر و بیشتری به عاملان جهت پیگیری تغییرات می‌دهند تا حکومت‌هایی که توسط یک حلقه انحصاری از نخبگان اداره می‌شود. رژیم‌های دموکرات چون سیستم حکومتی مؤثری دارند عناصر اصلی قانون و مقررات پاسخگویی، شفافیت و دسترسی را نهادینه کرده‌اند. عامل برجسته‌ای که توانمندی رژیم‌های دموکرات در مبارزه با فساد را از غیر دموکرات نشان می‌دهد به گفته جانستون (۲۰۰۲)، این واقعیت است که «رژیم‌های دموکرات، رقابت فعال و قوانین قابل قبول پاسخگویی، تسلط بر سیاست یا اقتصاد را برای هر فرد یا گروهی دشوار می‌سازند و تمایزات نسبتاً شفاف بین این دو طیف مانع سوء استفاده یکی از دیگری می‌شود. سیاست و اقتصاد تا حد زیادی با هم مشارکت دارند و حیات هر کدام به توسعه و رشد دیگری کمک می‌کند». بر این اساس رژیم‌های باز دموکرات آن‌طور که از شواهد پیداست: الف) رهبرانی با درجه‌ای از اراده سیاسی دارند که در مقابل فساد می‌ایستند؛ ب) شرایطی را فراهم می‌کنند که به دیگر گروه‌های جامعه اجازه می‌دهد اقدامات ضد فساد را شروع کنند و از آنها حمایت هم می‌کنند. در مقابل رژیم‌های بسته: الف) رهبرانی دارند که اراده آنها برای ریشه‌کنی فساد محدود، صوری و خرده‌گیرانه است. ب) فرصت‌ها و انگیزه‌های کمی به شهروندان برای بیان دغدغه‌هایشان در مورد فساد داده می‌شود یا برای از بین بردن اقدامات فاسد از اعمال نفوذ استفاده می‌کنند (Malna, 2009: 45). این البته به این معنی نیست که رژیم‌های دموکرات مشکلی در ارتباط با بروز فساد ندارند، سیستم‌های سیاسی دموکرات هم در برابر بسیاری از اقدامات ضد فساد شکننده‌اند و در تأیید این مسأله مثال‌های معاصر و تاریخی بسیاری وجود دارد که در آنها رشوه و صورت‌های دیگری از فساد وجود داشته است. با وجود اینکه شهروندان ممکن است از این سوء استفاده‌ها مطلع شوند، پیش آمده است که نخبگان و



مسئولین پاسخگو نباشند یا مقامات دستگاه‌های قضایی و قوانین و تحریم‌های پیچیده‌ای که مانع انتقاد می‌شود را کنترل و دستکاری کنند؛ یا نمونه دیگرش خرید رأی است که اگر چه غیر قانونی است ولی مرتب رخ می‌دهد ولی با وجود همه این اتفاقات رژیم‌های دموکرات امکان‌ات بیشتری برای تغییرات منظم در حکومت از طریق انتخابات دارند (*Ibid*).

## ۲- ثبات سیاسی - اجتماعی و اقتصادی

تجربه و دانش به همگرایی ثبات اجتماعی، سیاسی و اقتصادی منجر شده و در پیشبرد و اجرای سیاست اصلاحات نقش مهمی را ایفا می‌کند. با این حال نظرات مختلفی در مورد اینکه آیا حضور یا عدم حضور ثبات به اجرای موفقیت‌آمیز اصلاحات کمک می‌کند یا خیر مطرح شده است. برخی تحلیل‌ها حاکی از آن است که دوره‌های بحران و شوک مناسب‌ترین مواقع شروع اصلاحات هستند و اینکه در چنین مواقعی تصمیم‌گیران با بیشترین فشار برای تغییر مواجهند و تمایل به اندیشیدن و اتخاذ تجدید نظر جدی در برخی از ابزارها مثل سنج‌های مبارزه با فساد دارند. در حیطه اقتصادی برای مثال، تسریع‌کننده‌های معمول اصلاحات، تعادل سریع پرداخت‌ها و کسری سالانه، عدم ثبات پولی شدید و یا جمع شدن مؤسسه‌های بانکی عمده است. برخی نیز معتقدند که ثبات شرایطی را فراهم می‌کند که در آن دولت‌ها احساس قدرتمندی بیشتری می‌کنند و در ظرفیت‌شان برای انجام مسایل جدی اعتماد به نفس بیشتری می‌یابند. چنین موقعیتی به پرورش اراده سیاسی اصیل و اتخاذ اصلاحات اصولی و مهم رهنمون می‌شود. برای مثال یافته‌های تحقیق بانک جهانی در مورد تعدیل ساختاری حاکی از این است که ثبات سیاسی برای مشارکت دولت جهت اجرای برنامه‌های اصلاحاتی بسیار حیاتی است. دموکراسی‌ها منبع ثبات هستند و گشایش‌های دوره‌ای برای پرورش بازیگران جدید که اراده سیاسی قوی‌ای برای برکندن فساد دارند فراهم می‌آورد.

## ۳- گستره و ماهیت فساد

بدیهی است که عزم سیاسی لازم برای مقامت در برابر فساد به دامنه حضور ذی‌نفعان بستگی دارد. بر این اساس گستره و ماهیت فساد بر اراده سیاسی، طراحی و اجرای برنامه‌هایی که بر علیه آن صورت می‌گیرد مؤثر است. اکثریت توپولوژی‌های فساد بین فساد تصادفی و فساد سیستماتیک و نظام‌مند تمایز قایل شده‌اند. توافق جمعی بر این موضوع وجود دارد که فساد سیستماتیک و نظام‌مند سخت‌ترین نوع فساد است و نمی‌توان به راحتی از پس آن

برآمد. سیاستمداران ممکن است خیلی انگیزه مقابله با فساد نظام‌مند را نداشته باشند. چون خود را در برابر پیچیدگی آن ناتوان می‌بینند. با این حال در بسیاری از کشورها سیاستمداران خود از منابع فساد هستند و به ماهیت قاعده‌مند آن کمک می‌کنند. استراتژی اصلاحی موفق ممکن است بلافاصله به منصفه ظهور نرسد و هزینه‌های سیاسی اصلاحات، ممکن است مانع پیشبرد کار بشود. به‌علاوه، دوره‌های کوتاه سیاست‌مداری، اختصاص دادن زمانی طولانی به موضوعاتی مثل مقاومت در برابر فساد قاعده‌مند و ریشه‌ای را کند و گاهی غیر ممکن می‌سازد.

#### ۴- ذی‌نفعان؛ منافع واگذار شده و مسأله تضاد منافع

جهت پیکان گروه‌های ذی‌نفع در موافقت یا مخالفت با سنجه‌های اصلاح و مقاومت در برابر فساد عامل شناخته شده‌ای در پیشبرد موفقیت‌آمیز سیاست اجرایی است. مواجهه اصلاحات با بازدارندگان قدرتمندی که مخالف تغییرند و منابع قابل جابجایی چشمگیری دارند و نیز برندگان ضعیفی که ذی‌نفع‌اند اما ظرفیت کمی برای حمایت از تغییر دارند بسیار دشوار است. بر این اساس به چالش کشیدن منافع واگذار شده توسط اصلاحات و احتمال حفظ اراده سیاسی برای پیگیری آنها کاهش می‌یابد. یکی از دلایلی که بحران‌ها برای اصلاحات مهم هستند این است که بحران‌ها انحصار منافع واگذار شده در قدرت را شکسته و فرصت‌هایی برای آرایش دوباره گروه‌های ذی‌نفع مقابله با فساد داشته باشد. در بسیاری از کشورهای دموکرات، دولت‌های اصلاحات از نظر سیاسی ضعیف‌اند و بر متحدانی بی‌ثبات تکیه می‌کنند و با بورکراسی‌های دولتی و عمومی و تأسیسات ارتشی که در مقابل تغییر مقاومند مواجهند. در چنین شرایطی اراده سیاسی در پاسخ به تلاش‌ها متغیر و بی‌دوام است.

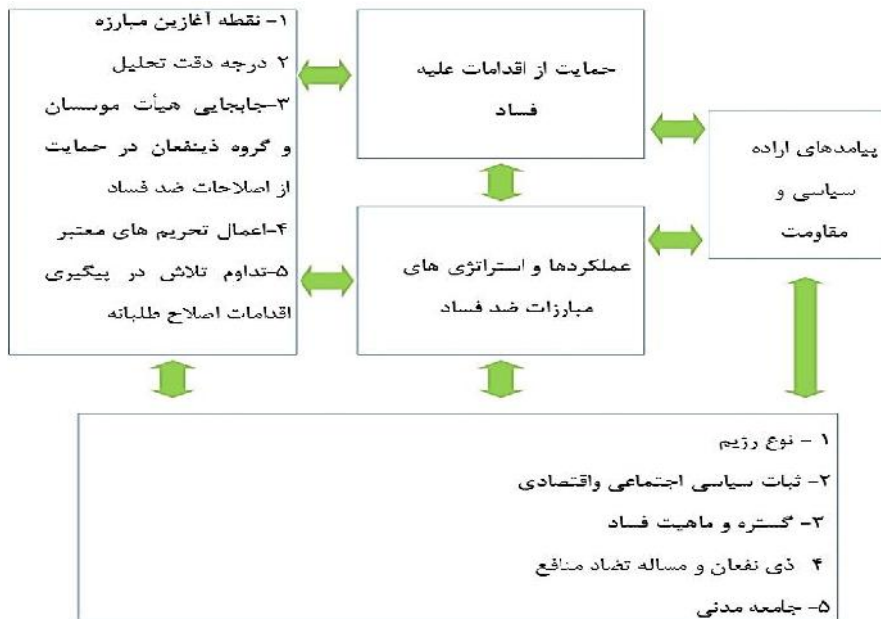
#### ۵- جامعه مدنی

از دیگر عوامل مؤثر بر اراده سیاسی، قدرت و توسعه جامعه مدنی و قوت‌بخش خصوصی است. فضای سیاسی موجود میان کنشگران غیر دولتی برای بیان نظرات و ایفای نقش در فرایند سیاسی و نهادها و سازمان‌های جامعه مدنی از عوامل مهم اثرگذار بر تلاش‌ها و مقاومت‌های ضد فساد است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه فضای سیاسی و جامعه مدنی نسبتاً کوچک و ضعیف است. بر این اساس در حال حاضر پتانسیل جامعه مدنی در این کشورها بیشتر یک واقعیت نویدبخش و امیدوارکننده است تا واقعیتی اثبات شده. در نظام‌های دموکراتیک جامعه مدنی یکی از عوامل تقویت شفافیت و پاسخگویی دولت است. این نقش

می‌تواند اراده سیاسی را میان اصلاح‌طلبان بخش دولتی شدت بخشیده و به اصلاح‌طلبان مشارکتی در جامعه مدنی و بخش خصوصی انگیزه بدهد. یک جامعه مدنی قوی بی‌عدالتی‌های موجود در عرصه قدرت را بین جامعه و دولت از میان برمی‌دارد. جامعه مدنی همچنین می‌تواند با مشروعیت‌بخشی به رهبر سیاسی و فراهم آوردن نفوذ سیاسی برای اصلاح‌طلبان پیگیر تغییر، انگیزه اصلاحات را تشویق و تقویت کند. چنین نقشی خصوصاً برای حفظ اراده سیاسی در طول زمان مهم است و عملی شدن وعده‌ها را ضمانت می‌کند. به‌علاوه جامعه مدنی به‌عنوان یک نیروی طرفدار تغییر می‌تواند به طراحی و اجرای اصلاحات ضد فساد کمک کند.

### پیامدهای اراده سیاسی و مقاومت

شکل ۱ مؤلفه‌های عملیاتی اراده سیاسی و عوامل محیطی و رابطه آنها را با هم، همراه با پیامدهای اصلاحات نشان می‌دهد. همان‌طور که از مدل پیداست اراده سیاسی بر اساس پنج مشخصه توصیف شده در بالا بر مقاومت در برابر فساد، طراحی و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های ضد فساد تأثیرگذار است. طراحی مناسب و اجرای مؤثر، با حمایت مستمر به دستیابی پیامدهای اصلاحات منجر می‌شود. این روابط جهت‌دار هستند و همان‌طور که در شکل نشان داده شده فلش‌ها دوسویه‌اند.



شکل ۱: مدل مفهومی اراده سیاسی مبارزه با فساد

**Figure 1: Conceptual Model of Political Will to Fight Corruption**  
(Brinkerhoff, 2000)

به گفته برینکرهاف در تعریف مدل، این عوامل با هم ترکیب می‌شوند تا بافت اقتصادی، ساختاری و سیاسی اجتماعی که تحلیل و کنش در آن رخ می‌دهد را تشکیل دهد. تأثیرات و ارتباطات این عوامل بر یکدیگر نسبتاً پیچیده است. پیش از شروع اصلاحات ضد فساد، عوامل محیطی شرایط اولیه‌ای را به وجود می‌آورند که سطح اراده سیاسی را در همان ابتدا تسهیل یا محدود می‌کند. هنگامی که اصلاحات آغاز شد این عوامل محیطی بر حمایت از اصلاحات، بر پروسه اجرا و به تدریج بر پیامدها تأثیر می‌گذارد و باز هم در این حالت روابط یک‌سویه نیست بلکه این متغیرها هم می‌توانند بر عوامل محیطی تأثیر بگذارند. برای مثال نتایج اصلاحات مثبت - بسته به شرایط خاص - می‌تواند تأثیر منافع واگذار شده را کاهش دهد، قدرت جامعه مدنی را افزایش داده و ثبات را زیاد کند.

مدل اراده سیاسی پیشنهاد شده برینکرهاف (۲۰۰۰)، چند کاربست عملی مسلم دارد. یکی از واضح‌ترین کاربردهای این چارچوب استفاده از آن به‌عنوان یک ابزار ارزیابی برای تشخیص و شناسایی حضور یا عدم حضور اراده سیاسی در پیشبرد، طراحی و اجرای اصلاحات

ضد فساد است. علاوه بر این چنانچه خودش اشاره می‌کند؛ اول: این چارچوب می‌تواند در ارزیابی یکی از سؤالات کلیدی مطرح شده در مورد اراده سیاسی کمک کند: آن سؤال عبارتست از اینکه خاستگاه مقاومت و اراده مبارزه با فساد کجاست؟ چالش اصلی در بررسی اراده سیاسی تمایز بین اقدامات اصلاح‌طلبانه‌ای است که عمده‌اً فقط برای تقویت تصویر از رهبران سیاسی جهت منفعتی گذرا هستند با اقدامات اصلاح‌طلبانه واقعی که بر اساس مشارکت واقعی برای براندازی فساد و ایجاد تغییری استوار می‌باشد. نیت افراد را برای طرح مقاومت در برابر فساد نمی‌شود سنجید. فی‌الجمله بسط اراده سیاسی به ۵ ویژگی اساسی برای شفاف‌تر شدن این موضوع که چه عاملانی قرار است برای مقابله با فساد مشارکت کنند بسیار کاربردی و مفید است دوم: این چارچوب می‌تواند به‌عنوان یک ابزار کنترل‌گر و ناظر (مانیتورینگ) در طول پروسه اجرای اصلاحات به‌کار رود. شاخص‌های عوامل محیطی می‌توانند برای دنبال کردن تحول تدریجی اراده سیاسی در طول زمان به کار رفته و فزونی‌ها و کاستی‌ها را معلوم کنند. این نتایج می‌توانند بازتاب مفیدی برای کنشگران فراهم کنند و به بازسازی استراتژی‌های اجرایی کمک کند (Brinkerhoff, 2000:38). سوم: همان‌طور که پیشتر آمد، برینکرهاف اراده سیاسی را به‌عنوان "تعهد بازیگران برای انجام اقدامات برای دستیابی به مجموعه‌ای از اهداف ... و حفظ هزینه‌های آن اقدامات در طول زمان" تعریف کرده است. مارکت (۲۰۱۷)، می‌نویسد: تعریف برینکرهاف از اراده سیاسی مبارزه با فساد ما را متوجه مؤلفه‌ای می‌کند که به ندرت در مورد مداخلات خاص ضد فساد می‌شنویم و آن این است که بازیگران با هزینه‌های واقعی مبارزه با فساد مواجه می‌شوند. مبارزه با فساد در واقع در مورد گرفتن قدرت و منابع از برخی افراد و دادن آن‌ها به دیگران است این توزیع مجدد به معنای مقابله با منافع مستقر است. این نکته می‌تواند تأکید بر اراده سیاسی برای مداخله مؤثرتر را وارونه می‌کند. دلیل اصلی اینکه جعبه سیاه اراده سیاسی را باید باز کرد صرفاً این نیست که مداخلات را مؤثرتر کنیم گاهی برای آن است که از خودمان مراقبت کنیم. بنابراین هیچ‌گاه نباید اراده سیاسی را برای مبارزه با فساد نادیده بگیریم. هیچ تضمینی نیست که در این جعبه نیروهایی به نام اراده سیاسی باشند که اصلاحگر متعهد را بخاطر مبارزه با فساد نه منزوی بلکه از حق حیات حذف کنند بنابراین هر مبارزه‌ای با فساد باید متوجه باشد تا استراتژی مبارزه‌اش مشروع و در حد و اندازه شرایط چالش برانگیزی باشد که در آن است. گاهی این خطر از جانب قدرت‌مندان است که از جرایم سازمان‌یافته حمایت می‌کنند گاهی از جانب فرد نه چندان قدرتمندی است که معیشتش در گروه فساد است که در آن شریک شده است.

### ارزیابی، بحث و نتیجه‌گیری

بحث‌هایی که در بالا عرضه شد باید برای تأیید نهاده‌ی پیش‌رو کافی باشد که طرح اراده سیاسی و تقاضای زیاد برای مقابله با فساد در گفتمان و راهکارهای پیشنهادی ادبیات مرور شده مقاله حاضر و تحقیقاتی که نه تنها ذیل حکمرانی خوب حتی روایت‌های انتقادی‌تر مطرح می‌شود به این معنا نیست که تنها چیزی که اهمیت دارد اراده سیاسی است، بلکه با توجه به منابع و روابط قدرت، منفعت دولت؛ ظرفیت و مواردی ازین دست تعیین کننده‌اند. با این همه، آنچه اراده سیاسی را از تبدیل شدن به نوعی رانه و مداخله مؤثر در مبارزه با فساد باز می‌دارد دقیقاً کشف و پافشاری بر این شاخص به مثابه اراده حکمرانی است. چیزی که تصور ما را از نسبت آن با امر سیاسی به معنای حقیقی آن به پرسش می‌کشد. در نتیجه با نگاهی دقیق‌تر به مسأله اراده سیاسی در گفتمان حکمرانی خوب، از طرفی سطح مشخص شده‌ای از سهم عوامل تعیین‌کننده محیطی و زمینه‌ای وجود دارد که پژوهشگران در فرصت‌های مختلف بران تأکید کرده‌اند و از طرف دیگر مختصات مداخله سیاسی از بالا ما را در صورت‌بندی نوعی نتیجه‌گیری برای این تأملات یاری می‌کند؛ با توجه به ادبیات مرور شده موجود با چند پیش فرض روبرویم.

می‌توان اکثر مشکلات از جمله فساد را با شیوه‌های صحیح مواجهه سیاسی، حل و فصل کرد. شیوه صحیح مواجهه و حل و فصل سیاسی همان‌طور که ژیک اشاره می‌کند با افزایش و رشد رویکرد مدیریتی به دولت همراه بوده و نشانه‌هایی پس‌اسیاست در تمام کشورهای غربی است و در نتیجه آن، سیاست به چیزی تبدیل می‌شود که بدون اتخاذ تصمیماتی که تضادها را نشان دهد، قابل انجام است (Soingdu, 2022). اراده سیاسی به معنای اراده حکمرانی دلالت بر «عقب‌نشینی امر سیاسی» دارد. این اراده، امر سیاسی را مستعمره خود می‌سازد و با جایگزینی آن با «جامعه» (به‌عنوان یک وحدت همبسته و تصور شده)، یک تصور جامعه‌شناختی خاص از «مردم» (به‌عنوان ملت، گروه قومی یا سایر طبقات اجتماعی)، «سازمان»، «مدیریت» و «حکمرانی خوب» سیاست را به نوعی مدیریت اجتماعی نهادینه شده تقلیل می‌دهد، بدین ترتیب که با تمام مشکلات از طریق ابزارهای فنی اداری - سازمانی برخورد می‌شود و زیر سؤال بردن آنچه عامل اصلی فساد است به همین منوال ناپدید می‌شود (Nancy, 1998).

۱- به نظر می‌رسد که نحوه مطرح شدن مسأله فساد و اراده سیاسی مقابله با آن در عرصه عمومی یکی از عرصه‌های کلیدی پیکربندی و تثبیت چارچوب مدیریت دولتی و سیاست‌زدایی است. به‌عبارت دیگر و به نقل مضمون از سوینگدو (۲۰۲۲)، ارائه چهارچوبی

برای اراده سیاسی برای مبارزه با فساد، یک تخیل کاملاً غیر سیاسی تولید می‌کند که حول انتخاب یک مسیر به جای مسیر دیگر نمی‌چرخد، و برنامه‌های سیاسی خاص یا پروژه‌های اجتماعی - سیاسی انقلابی خاصی را در دستور کار ندارد (Soingdu, 2022). این اراده سیاسی در نهایت با خلق فناوری خاص خود یک دستگاه مدیریت تکنولوژیکی و نهادی را با هدف ایجاد یک راه حل مبارزه با فساد به‌عنوان ضامن راه‌اندازی « یک تغییر اساسی در چارچوب وضعیت موجود به گونه‌ای که "واقعاً هیچ چیز مجبور به تغییر نباشد" (Ranciere, 1998) تشکیل می‌دهد که چه بسا همان شرایطی باشد که در وهله اول خودشان زمینه فساد را ایجاد کرده‌اند در نتیجه بسیج جامعه مدنی را در برنارد (Soingdu, 2022).

۲- مبارزه با فساد زمانی واقعی و تضمین شده است که اراده سیاسی به معنای اراده حکمرانی به‌عنوان یک عاملیت موجه آن را مطالبه کند؛ بدین معنا که اراده سیاسی برای مبارزه با فساد «نخبگان را برای اقدام و نه جایگزینی و حذف فرا می‌خواند» (Ibid)؛ اقدامی که «لزوماً منجر به تغییر اساسی نمی‌شود؛ نظم موجود می‌تواند مانند گذشته ادامه یابد از این نظر اراده سیاسی برای مبارزه با فساد به نظر ارتجاعی می‌رسد. معضل شناسایی و به رسمیت شناخته شده است و صدای مردم برای به تنگ آمدنشان در مخمصه‌ای مشترک که اغلب نقشی در به وجود آمدنش نداشته‌اند شنیده شده است اما باز در حال متقاعد کردن جامعه بای ایجاد یک اصلاح خارق‌العاده به پشتوانه "مکانیزم‌ها" یا "فعالیت‌های سازماندهی شده" و "هماهنگ" جهت مدیریت» مسأله به مدد اراده‌ای سیاسی است که با سطح صفر سیاست تعریف می‌شود و "سیاست‌گذاری" را جایگزین "سیاست" می‌کند (Soingdu, 2022).

- به نقل مضمون از اگامبن، پذیرش اراده سیاسی به‌عنوان یک رکن ضروری مورد اجماع برای مبارزه با فساد از طرف بازیگران سیاسی بخصوص هنگامی که فساد به شکلی گسترده در سخنرانی‌ها، قوانین، اسناد بالادستی و رسانه‌های قدرت محکوم و گزارش می‌شود و بی‌اعتنایی و بی‌توجهی به آن در عمل، معمایی است که جوابش این است که مبارزه با فساد انتخابی کاملاً سیاسی است (Agamben, 2023:134).

- مبارزه با فساد در «انحصار» اراده سیاسی و موضوع قانونی است که اراده حکمرانی نماینده آن است و از آنجا که همان قدر که ضمانت واقعی بودن مبارزه با فساد رابطه وجودی‌اش را از اراده سیاسی می‌گیرد اراده سیاسی موجودیت و مشروعیت خود را با مبارزه با فساد تضمین نمی‌کند بنابراین چنانچه اراده سیاسی مجاب نشود که موردی مصداق فساد است یا مبارزه با فساد را به رسمیت نشناسد یا اگر مبارزه با فساد تهدیدی برای موجودیت نظم قضایی به حساب آید. طبیعی و بدیهی است که این انحصار اراده سیاسی برای مبارزه با

فساد بیشتر از آنکه از «اهداف برحق و قانونی که قرار است از آنها به به نمایندگی از جامعه حمایت کند از خودش حمایت می‌کند» (Benjamin, 2023:176).

- طرح این نکته که مبارزه با فساد معطوف به اراده سیاسی است برابر است با ممنوع کردن قضاوت در مورد خود اراده سیاسی و عاملیت آن در وقوع فساد. به این معنا که «معیارشناسی یا جستجوی معیارهای ثابت و مشخص برای سنجش و فهم عینی» (Ibid). اراده سیاسی صرفاً به کاربرد اراده سیاسی در جلوگیری از مبارزه با فساد مربوط خواهد شد نه خود اراده سیاسی و این پرسش و مسأله انتقادی گشوده می‌ماند - پرسش از سنجش و توجیه فساد توسط اراده سیاسی «صرف نظر از اینکه وسیله‌ای صرف باشد و قطع نظر از هدفش» (Ibid).

- اراده سیاسی اگر به معنی شروع رسمیت دادن به مبارزه با فساد از بالا باشد به واسطه پیوندش با چهره‌های و کارکردهای متناقض و چندگانه دولت می‌تواند تناقضات ساختاری و درونی داخل جامعه را زمانی که فساد به معیشت و حیات مردم و منفعت و امنیت دولت و جامعه گره خورده است بپوشاند. جایی که دولت با دفاع از منافع مردم و اقشار آسیب‌پذیر با توسل به راه‌های گوناگون برای ایجاد و حفظ وضعیت اجتماعی، موجب تولید و اتفاقاً تقویت ساختاری اجتماعی شود که به شکلی سیستماتیک بسیاری از «حقوق عادلانه به پای منافع سرمایه‌قربانی شود» و افراد منفعت خود را نه در مبارزه بلکه در همراهی با فساد بدانند. توجه به عاملیت دولت در ایجاد زمینه ساختاری فساد و ایجاد نظم از طریق آن و انتساب به نتیجه رسیدن مبارزه با فساد به اراده سیاسی و لزوم مداخلات مؤثر از بالا - «نهایتاً محصولی در بر ندارد مگر متوسل شدن به فرامین، احکام حکومتی و مصوبات دولتی» (Agamben, 2023: 134) برای مبارزه با فساد حتی اگر «مبتنی بر ایده‌های مترقیانه و کارشناسی شده‌ای باشد» که اجرای آن منوط به اجازه و منفعت اراده سیاسی است.

- ضرورتی که مبارزه با فساد را به اراده سیاسی به معنای اراده حکمرانی ارجاع می‌دهد در دولت‌های غیر دموکراتیک به نوعی «تعلیق حق مردم برای مقابله و اعتراض به نفع قدرت دولت منجر می‌شود هر چند که ادعای دفاع از برابری و منفعت عمومی را داشته باشد» (Shahrabi, 2023). اراده سیاسی متضمن نوعی محافظت از حق انحصاری حاکمیت برای تصمیم‌گیری مصلحت‌آمیز است در حالی که اضطراب اراده سیاسی از پایین در یک متن دموکراتیک‌تر هر چند در ساحت نظر، به معنای تسلط و غلبه اراده نیروی مدنی بر اراده حاکمیتی است که تعلیق مبارزه واقعی را با تدابیر گوناگون حقوقی و سیاسی به تعویق می‌اندازد.



«مسدود شدن راه عمل سیاسی بی‌واسطه» (Mehregan, 2023:112) و منوط کردن مبارزه با فساد به مداخله اراده سیاسی مانند طنز مداخله بشردوستانه‌ای است که ژیتک به آن در وجه وقیح حقوق بشر اشاره کرده است تو گویی اراده سیاسی برای مبارزه با فساد حق انسان‌هایی که به‌عنوان شهروند حق دادخواهی علیه فساد را دارند اما چون نمی‌توانند حقوقشان را به مرحله اجرا در بیاورند و یا به محض دادخواهی در معرض سرکوب شرایط زندگی قرار می‌گیرند؛ در نتیجه این حق به درد نخور و بی‌مصرف را به دولت پس می‌دهند به تعبیر رانیسر درباره حق بشردوستانه می‌توان اراده سیاسی هم نوعی «مرجوع شدن به فرستنده توصیف کرد به‌عنوان حقوق بی‌مصرف و بلا استفاده‌ای که به شهروندان داده شده بود الان به خود فرستنده عودت داده می‌شود» (Ranciere, 2023:282). در واقع اگر هم به اراده سیاسی به‌عنوان حرکتی که شروعش از پایین جامعه است اشاره کنیم در واقع معادل حق خود دولت‌هاست برای مبارزه یا دفاع از فساد. در یک گفتار مسلط مداخله‌گرایی اراده سیاسی برای مبارزه با فساد دولت عملاً حق شهروند قربانی فساد را پس گرفته و مدیریت مبارزه با فساد را بدین‌سان غیر سیاسی می‌کند. این نوع مداخله به قالب اخلاق در می‌آید. سیطره جدید اخلاق در جهان امروز حق سوژه شدن سیاسی شهروندان با نوعی ژست خشن غیر سیاسی شدن سیاست پیش می‌رود و هر گونه تمایز میان دموکراسی و تمامیت‌خواهی کمرنگ می‌شود (Žižek, 2023:143).

- تعبیر سیاسی در اراده سیاس مبارزه با فساد معادل با پلیس رانسیر است و به نظم اجتماعی مستقری برای حکمرانی اشاره دارد که هر بخش و هر فرد و هر بخشی جایگاه متناسب با خود را در درون نظم به ظاهر طبیعی چیزها دارد. این بستر طبیعی به برخی اقتدار می‌بخشد و برخی را بی‌قدرت نگه می‌دارد. نظمی که اجازه می‌دهد که یک فعالیت فساد قابل مشاهده باشد و فعالیت فسادآلود دیگر مخفی بماند یک اعتراض به فساد جدی گرفته شود دیگری در حد اغتشاش و پارازیت ایجاد کردن سرکوب شود. این اراده سیاسی مبارزه با فساد «هیچ‌گاه به‌عنوان دقیقه‌ای که منطق برابری و منطق پلیس را روبروی هم قرار بدهد و امر اشتباه فاسدی را نشانه بگیرد نیست. گزینشی و در چارچوب نظم مستقر عمل می‌کند» (Soingdu, 2022)؛ بنابراین براندازی فساد به علت عدم استمرار آن در دولت‌های مختلف گزافه‌گویی است.

- به تاسی از ژیتک (۲۰۰۶)، در تمایز میان دو الزام و همان‌طور که مالنا (۲۰۰۹)، به درستی اشاره کرده است یکی از ابعاد اراده سیاسی برای مبارزه با فساد به‌عنوان یک اراده انقلابی معطوف به تغییر مبارزه‌ای است که به‌عنوان یک *must* وارد عرصه مبارزه می‌شود.

یعنی مبارزه با فساد یک مسیری است که اراده سیاسی «غیر از مقابله با آن نباید به راه دیگری منحرف شود و کار دیگری نمی‌تواند بکند» (Žižek, 2006:205)؛ نمی‌گوید *ought to* که اگر می‌گفت مبارزه با فساد را به‌عنوان «یک ارزش و آرمان» مطرح می‌کرد که اراده سیاسی همواره «باید آن را در سرلوحه کار خود قرار دهد» (*Ibid.*). در این صورت مبارزه با فساد تنها در سطح یک الزام اخلاقی مطرح می‌شد. اما این بدیهی شده است که اراده سیاسی همیشه مستلزم نوعی خاصی از ملاحظه حفظ وضعیت موجود است حتی اگر وضعیت متکی به نوعی از فساد نهادینه باشد. وظیفه یک اراده انقلابی برای مبارزه با فساد این است که این این فرایند سیاسی پنهانی ملاحظات قدرت و رابطه‌اش با تدوام وضعیتی که چه بسا مکمل یا موجب تشکیل بستر فساد شده است را تشخیص دهد. در غیر این صورت تأکید بر اراده سیاسی به‌عنوان رکن اساسی مبارزه با فساد نمایشی است و نقل به مضمون از ژیتک تأکیدی است که اتفاقاً عمداً باید بازگو و برساخته شود و از طرف خود بازیگران قدرت بازنشر و بازگو شود تا دقیقاً چیزی به واقع در نتیجه مبارزه با فساد تغییر نکند.

- مسأله واقعی ما اینجا نقد سلبی شاخص اراده سیاسی برای مبارزه با فساد نیست مسأله اصلی مسأله گزاره‌ای ایجابی درباره اراده سیاسی است؛ نخست باید پرسیم که شاخص اراده سیاسی مطرح شده واقعاً به چه معنی است؟ چگونه قرار است کاری را انجام بدهد. مسأله‌ای که ما نمی‌توانیم نادیده بگیریم این نیست که این اراده سیاسی تا حد زیادی توسط دولت برای مردم انجام می‌شود؛ بلکه مسأله این است که در قضیه رفع فساد تصمیم درست نحوه مدیریت مبارزه با فساد از سوی مردم مشخص نمی‌شود و با توجه به صلاحدید دولت به صورت گزینشی انجام می‌شود و اراده سیاسی به مثابه فرایند تسهیل و تسریع تصمیم‌گیری برای رفع فساد، «به نوعی شیوه پنهان کردن تصمیمات هم هست» (Getari and Negri, 2023: 112).

- در اراده سیاسی مطرح شده به‌صورت کلی نوعی اجازه بازاندیشی درباره مفهوم وجود دارد به طوری که تا حدی می‌توان آن را با توجه به بافت دولت فاسد تغییر داد و می‌توان آن را آن‌قدر مثله کرد یا بر آن افزود و تحریف کرد که هر گونه تقلب از طرف دولت مجاز باشد. چه لطفی در معرفی این شاخص‌های بنیادین از طرف آژانس‌های ضد فساد وجود دارد جز اینکه گویی «صرفاً ملاحظه‌ای تاکتیکی در میان» (*Ibid.*:45)؛ است و انگار شاخص‌های بنیادین به محض آنکه به شیوه‌ای مورد اجماع و دموکراتیک مطرح شوند قابل دستیابی و تحقق‌اند (*Ibid.*:112). در حالی که در چنین فرایندی فقط نامی از آنها باقی می‌ماند و نوعی

سلب مسئولیت از همین آژانس‌هاست که متوجه فجایع سرمایه‌داری در ایجاد فساد گسترده هستند اما همچنان بر فرم اراده سیاسی دولت‌ها اجماع می‌کنند.

- فساد در روایت و چارچوب حکمرانی خوب، متوجه ضعف و قوت دولت‌ها بدون در نظر گرفتن اقتصاد سیاسی جهانی است. بنابراین، مشکلات ناشی از «سیستم سرمایه‌داری»، روابط قدرت توزیع نابرابر، شبکه‌های کنترل و نفوذ، بی‌عدالتی‌های گسترده یا نقضی مهلک نهفته در سیستم نیست، بلکه مقصر فساد صرفاً به عملکرد دولت‌ها برمی‌گردد (Žižek, 2006)؛ به همین دلیل، راه‌حل‌ها در برخورد با مسأله فساد، «از نوع آسیب‌شناختی و پاتولوژیک» است و با منطق درونی سیستم فعلی قابل درمان است (Soingdu, 2022).

---

## References:

Agamben, S.; Walter Binamin, Z. (2023). Translated by Murad Farhadpour, Omid Mehrgan and Saleh Najafi, Ney Publishing. (Persian).

Ahmadi Umayi, B. (2013). <http://zeitoons.com/11765>. (Persian).

Ankamah, S.; Manzoor, E.; Khoda, S. M. (2017). "Political will and government anti-corruption efforts: What does the evidence say?", *Asian Education and Development Studies*, 5(3), 288-304.

Brinkerhoff, D.W. (2000). "Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework", *Public Administration and Development*, Vol. 20, No. 35.

Civicus Participatory Governance Programme (2007). Results of a Survey to Assess Practitioners' Priority Needs and Preferences. Johannesburg, South Africa: Civicus.

Duvern, P.; Labren, J. (2022). Contractors of protest, translated by Nikzad Zanganeh, published by Afkar New. (Persian).

Evans, G. (2000). Preventing and containing violent conflict: mobilizing political will. Introductory Statement to Ministry of Foreign Affairs International Seminar on Preventing Violent Conflict: The Search for Political Will, Strategies and Effective Tools. Krusenberg, Sweden.

Farajpour, M. (2004). Poverty, discrimination, corruption and obstacles to development in Iran, Tehran: Rasa Cultural Services Institute. (Persian).

Fritzen, S. (2006). "Beyond political will: How institutional context shapes the implementation of anticorruption policies in Policy and Society", Vol. 24, No. 3. <http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/04/fritzen-PS.pdf>.

Gerrard, P. (2002). *Political Will and Radical Politics*, translated by Asefa Sadeghi, Political economy review site. (Persian).

Gledhill, J. (2004). *Corruption as the Mirror of the State in Latin America*. In *Between Morality and the Law: Corruption, Anthropology and Comparative Society*, ed. I. Pardo. Aldershot: Ashgate Publishing.

Gosling, J. (1990). *Weakness of the will*, Routledge, London.

Hammergren, L. (1998). *Political Will, Constituency Building, and Public Support in Rule of Law Programs*. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.

Hollyer, J. R. (2011). *Is it better to empower the people or the authorities? Assessing the conditional effects of “top-down” and “bottom-up” anti-corruption interventions in D. Serra and L. Wantchekon (eds.), New Advances in Experimental Research on Corruption (Research in Experimental Economics, Vol. 15.*

<http://www.tc.umn.edu/~jhollyer/CorrupInterventionsReview.pdf>.

Johnston, M.; Kpundeh, S. (2002). “Building a Clean Machine: AntiCorruption Coalitions and Sustainable Reform”, World Bank Institute Working Paper. Washington DC: World Bank.

Klitgaard, R. (1991). *Adjusting to Reality: Beyond ‘State versus Market’ in Economic Development*. San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies Press.

Malena, C. (2009). *From political wont to political will: building support for participatory governance* [https://styluspub.presswarehouse.com/resrcs/chapters/1565493117\\_excerpt.pdf](https://styluspub.presswarehouse.com/resrcs/chapters/1565493117_excerpt.pdf).

Marquette, H.; Peiffer, C. (2017). “Grappling with the real politics of systemic corruption: Theoretical debates versus real-world functions”, Australian Government. Vol. 31, Issue 3. <https://doi.org/10.1111/gove.12311>.

Martinez, B. K. (2015). Building political will topic guide, transparency international.

Negri, F.; Negri, A. (2023). New spaces of freedom and new lines of unity, Rozobhan Publications. (Persian).

Post, L.A., Raile, A.N.W and Raile, E.D. (2010). "Defining political will", *Politics and Policy*, Vol. 38, No. 4.

Quah, J. S. T. (2010). "Defying institutional failure: Learning from the experiences of anti-corruption agencies in four Asian countries", *Crime, law, and social change*, 53(1), 23-54.

Rancière, J. (1998). *Disagreement: politics and philosophy*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Ranganathan, M.; Pike, D.; Sapana, D. (2023). *Corruption Plots: Stories, Ethics, and Publics of the Late Capitalist City*, Cornell University Press.

Robinson, M. (1998). "Corruption and development: An introduction", *European Journal of Development Research*, 10(1), 1-14.

Swyngedouw, E. (2022). The unbearable lightness of climate populism. *Environmental Politics*, 31, 5. doi:10.1080/09644016.2022.2090636.

wedel. J. (2014). *Unaccountable: How Elite Power Brokers Corrupt our Finances, Freedom, and Security*. New York. Ny 10004.

Woocher, L. (2001). "Deconstructing political will: Explaining the failure to prevent deadly conflict and mass atrocities", *Princeton Journal of Public and International Affairs* 12: 10.

Yeboah-Assiamah, E., & Alesu-Dordzi, S. (2016). "The calculus of corruption: A paradox of 'strong' corruption amidst 'strong' systems and institutions in developing administrative systems", *Journal of public affairs*, 16(2), 203-216.

Zivanovic, M. (2015). Political will: or concept of public policy as analytical tool for research of political will. In *political will: a short introduction*, edited by dino abazovic. Sarajevo.

---

Žižek, S. (2006). Against the populist temptation. *Critical Inquiry*, 32 (3), 551-574. doi:10.1086/505378.

Zupanchich, A. (2018). *Why Psychoanalysis? Three Interventions*, translated by Ali Hassanzadeh, published by Ban. (Persian).

## Development of a Methodological Framework for the Conceptualization, Measurement and Evaluation of the Index of Political Will to Deal With Corruption

Aram Ebadi<sup>1</sup>, Mohammad Fazeli (Ph.D)<sup>2</sup>

DOI: 10.22055/QJSD.2024.39455.2568

### Abstract:

We have heard many times that the failure to solve the problem of corruption is "due to the lack of political will to fight it" and we have seen many texts produced by anti-corruption institutions that consider the political will of countries to be one of the main factors determining the success of efforts to fight corruption. And they consider the necessity of existence to start the fight against corruption before any other option. But so far, this concept has received less attention from researchers in the field of corruption in Iran, and few theoretical efforts and empirical researches have been done in this regard. For this purpose, while reviewing the literature on the subject, this research has tried to deal with the meaning and concept of the discourse of good governance, its relationship with the political issue, its orientation, its origin and theoretical evaluation of its credibility as an emphasized indicator for fighting corruption.

**Key Concepts:** *Corruption, Political Will to Fight Corruption, Indicators of Political Will, Good Governance, Evaluation*

---

<sup>1</sup> PhD student in sociology, Imam Khomeini and Islamic Revolution Research Institute, Tehran, Iran, aramebadi646@gmail.com

<sup>2</sup> Assistant Professor, Department of Social Sciences, Shahid Beheshti University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author), mo\_fazeli@sbu.ac.ir

