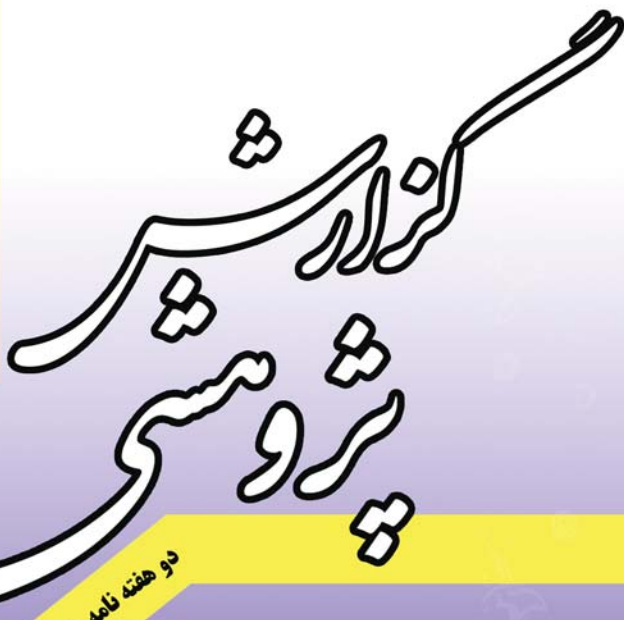




جمهوری اسلامی ایران
 قوه قضائیه
 سازمان بازرسی کل کشور



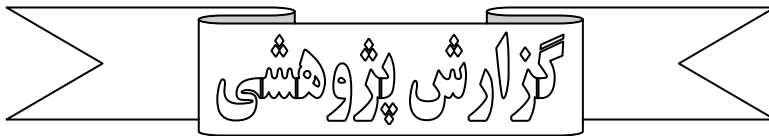
دو هفته نامه علمی / تحلیلی سازمان بازرسی

بررسی ساختارها و قواعد حقوقی مبارزه با فساد در چند کشور آسیائی



معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع
 مرکز پژوهش و برنامه ریزی
 معاونت پژوهشی
 تیر ۱۳۸۹





سال سوم، شماره ۲۰، تیر ۱۳۸۹

بررسی ساختارها و قواعد حقوقی مبارزه با فساد در

چند کشور آسیائی

پژوهشگر: دکتر پرویز دلیرپور

تخلیص: یحیی کمالی

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: حسن صفرخانی

دبیر تحریریه: دکتر نوروز هاشم زهی

مدیر اجرایی: حسین قلجی

صفحه آرایی: مجید مقصودی

معاونت برنامه‌ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

معاونت پژوهشی

تلفن: ۶۱۳۶۲۰۳۲

مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی‌باشد.

کلیه حقوق مربوط به سند حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می‌باشد.

فهرست مطالب

- پیشگفتار ۱
- مقدمه ۴
۱. برخورد‌های جهانی با مسئله فساد ۸
۲. وضعیت مبارزه با فساد در آسیا ۱۲
۳. نهادها و قوانین مبارزه با فساد در هنگ کنگ ۲۳
۴. نهادها و قوانین ضد فساد سنگاپور ۲۸
۵. نهادهای مبارزه با فساد در چین ۴۰
۶. بررسی قوانین و راه کارهای حقوقی مبارزه با فساد در
آذربایجان ۴۸
- نتیجه گیری ۵۵

پیشگفتار

بررسی شاخص‌های سازمان شفافیت بین‌الملل نشان می‌دهد که پدیده فساد در همه جوامع از اقتدارگرایانه‌ترین دولت‌ها گرفته تا دموکراتیک‌ترین آنها و از فقیرترین کشورها تا ثروتمندترین آنها و بالاخره در همه انواع سیستم‌های اقتصادی از اقتصاد دولتی گرفته تا اقتصاد بازار دیده می‌شود. این بررسی‌ها نشان می‌دهد که بهترین سیاست‌های اقتصادی و شفاف‌ترین قوانین و مقررات، از ریشه‌کن کردن پدیده فساد عاجز است و لذا حضور یک دستگاه قضائی کارآمد برای مقابله با فساد ضروری است.

تحقیقات دانشگاهی که در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ رواج یافته‌اند توجه بیشتری به کشف ریشه‌های فساد داشته‌اند. این تحقیقات بر عدم وجود شفافیت و پاسخگویی، عملکرد سوء بازارها، اقتدارطلبی، سوء عملکرد دموکراسی، مقررات دست‌وپاگیر اداری و چارچوب‌های حقوقی غیر واقع‌بینانه، به عنوان علل عمده فساد تاکید دارند.

با توجه به گسترده‌گی پدیده فساد در کشورهای مختلف با نظام‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی گوناگون، تحلیل پدیده فساد و راهکارهای مبارزه با آن در کشورهای مختلف ضروری

می نماید.

در این راستا پژوهش حاضر بر اقدامات و تجربیات بین‌المللی در مبارزه با فساد متمرکز است و از این منظر به بررسی قوانین و نهادهای کشورهای مختلف در این زمینه می پردازد و سعی دارد مطالعه‌ای مقایسه‌ای با هدف بررسی استراتژی‌های حقوقی مبارزه با فساد، انجام دهد. نتایج به دست آمده در پایان پژوهش مورد بررسی قرار گرفته و بر اساس آن توصیه‌هایی برای مبارزه با فساد ارائه شده است.

بدیهی است که مطالعه تجربیات و اقدامات سایر کشورها می‌تواند شناختی مناسب از وضعیت فساد، ویژگیهای ساختار و سازمان‌های مبارزه‌کننده با فساد و روشهای مبارزه با این پدیده در کشورهای مختلف را پیش روی ما قرار دهد. از این رو طرحی با عنوان " بررسی مبانی نظری و راه‌کارهای حقوقی مبارزه با فساد در کشورهای منتخب جهان " توسط آقای دکتر پرویز دلیر پور و زیر نظر جناب آقای دکتر صالح رضایی در مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی انجام شده و در تاریخ ۱۳۸۸/۱۱/۱۲ پایان یافته است. این پژوهش مطالعه‌ای مقایسه‌ای با هدف کشف ساختارهای حقوقی و استراتژی‌های مبارزه با

فساد در کشورهای منتخب است که خلاصه آن در قالب گزارش پژوهشی منتشر می‌شود، امید است این گزارش مورد استفاده پژوهشگران، کارشناسان و بازرسان محترم واقع گردد.

حسن صفر خانی

رئیس مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

فساد در اشکال مختلفی ظاهر می‌شود. اشکال سنتی تر فساد عبارت از پیدایش روابط حامی-پیرو (حامی پروری) است که به معنی انجام خدمتی توسط فرد یا افراد قدرتمند یا ثروتمند با توقع حمایت شخص یا اشخاص پیرو در حال یا آینده از او یا آنها است که به ایجاد شبکه قدرت می‌انجامد. این نوع فساد تحرک اجتماعی را تحت تاثیر قرار می‌دهد و می‌دانیم که کارآفرینی به شدت مبتنی بر آن است. تئوبالد (۱۹۹۰) نشان داده است که جامعه پیشامدرن جامعه‌ای پدرسالار است که با پیدایش جامعه صنعتی، روش‌های پدرسالارانه در دستگاه اداری از بین می‌روند و دیوانسالاری عقلانی-قانونی جایگزین آن می‌شود (Theobald, 1990, 23). اشکال مدرن فساد - یعنی آنهایی که در اقتصادهای در حال توسعه و توسعه یافته مشاهده می‌شوند - ماهیت اقتصادی تری دارند و پرداخت‌های پولی یا امثال آن را شامل می‌شوند زیرا فرد فاسد بیش از آن که به دنبال جلب اطاعت اجتماعی از خود باشد به دنبال بیشینه‌سازی درآمد خویش است. این رشوه با هزینه فعالیت یک کارآفرین در عرصه‌ی اقتصادی در چنین جوامعی برابر خواهد بود. فساد در

لایه‌های مختلف حکومتی دست کم سه لایه را در برمی‌گیرد. نخست، فساد در درون نظام سیاسی است که عدم وجود سیاست‌های انتخاباتی، استفاده گسترده از روش حامی‌پروری در انتصابات سیاسی و نیز استفاده گسترده از روش موسوم به «مصوبات سودجویانه» را در برمی‌گیرد. دوم، فساد در بخش عمومی است که معمولاً خود سه مسئله عمده را در برمی‌گیرد: عملکرد نامناسب سازوکارهای تعیین و نصب کارکنان در گیر در فساد و رفتارهای غیرقانونی، پرداخت معوض یا حق‌العمل نامشروع، و فساد در تدارکات حکومتی. سوم فساد در درون سازمان‌های خاص است که فساد گسترده (مانند رد و بدل شدن مبالغ هنگفت در اتحادیه‌ها یا سندیکاها) فساد خرد (مانند پرداخت مبالغ کمتر پول مثلاً برای تحویل کالا یا خدمات) را در برمی‌گیرد.

به هر روی، شناسایی فساد و ارزیابی ماهیت و وسعت آن برای فهم چگونگی تدوین، اجرا و ارزیابی استراتژی مبارزه با فساد اهمیت دارد. یکی از نقاط آغازین مهم در شناخت فساد در نظر گرفتن پرسش‌های اساسی زیر است:

• چه انواعی از فساد در کدام نهادها یا کشورها از همه مخرب تر اند؟

• چه روابطی بین فساد و فقر وجود دارد و دولت چگونه می تواند فساد را کاهش دهد؟

در این دو سوال بنیادین، سه سطح ارزیابی مهم نیز مطرح می شوند،

• علل و آثار فساد - برای نمونه، فساد تا چه اندازه تحت تاثیر عوامل جغرافیایی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است و تا چه حد تحت تاثیر فرایندهای سیاسی و اداری و نیز روابط بخش عمومی و خصوصی قرار می گیرد.

• محیط سیاسی، اقتصادی، نهادی و اجتماعی - برای نمونه، آیا فساد خاص کشور یا نهاد معینی است و آیا نوع تشکیلات سیاسی، اداری و اقتصادی کشورهای گوناگون به سطوح یا انواع مختلف فساد منجر می شوند و اثرات متفاوتی روی گروه های مختلف جامعه به بار می آورند؟

• پیوند بین اقتصاد جهانی و فساد، کلاه برداری، جرایم سازمان یافته و جریان های سرمایه ای غیر قانونی در سطح بین المللی (Doig, 1998).

جرالد کایدن فهرست جامعی از "اشکال شناخته شده" فساد ارائه کرده که "ابعاد آسیب پذیر حیات عمومی" را در بر می گیرد:

- ارتشا و پارتنی بازی (اخاذی و پول شویی)
- دزدسالاری^۱ (دزدی و اختصاصی سازی سرمایه های عمومی)
- سوء استفاده (جعل، اختلاس، سوء استفاده از سرمایه های عمومی)

- عدم انجام وظیفه
- اعمال نفوذ (دلالی و برخورد منافع خصوصی و عمومی)
- پذیرفتن هدیه های نامشروع (پول "تسریع روند کار")
- سوء اداره (مخفی کاری و نقض عهد)
- سوء استفاده از قدرت (تهدید و شکنجه)
- دستکاری کردن مقررات (جانب داری و رفیق بازی)
- سوء رفتار انتخاباتی (خرید رای و باندبازی انتخاباتی)
- رانت جویی
- حامی پروری^۲ (سیاستمدارانی که منافع مادی را در ازای جلب حمایت شهروندان ارائه می کنند)

^۱ - KLEPTOCRACY

^۲ - کلانتالیسم

• تحت تاثیر قرار دادن سیاست‌ها و مقررات (Caiden, 2001, 17)

۱. برخورد‌های جهانی با مسئله فساد

واکنش‌های فراوانی از سوی سازمان‌های منطقه‌ای و جهانی (مانند اتحادیه اروپا، اتحادیه افریقا، آسه‌آن و غیره) به فساد داخلی و بین‌المللی ابراز شده است ولی تلاش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی تاثیر بیشتری را در عمومی کردن بحث فساد داشته است به طوری که امروزه مسئله فساد به عنوان مسئله‌ای بسیار جدی و عام مطرح است. بانک جهانی فساد را مانعی بزرگ در برابر توسعه اقتصادی و اجتماعی شناخته چرا که با به انحراف بردن حکومت قانون و تضعیف اساس نهادهایی که رشد اقتصادی بدان‌ها متکی است، توسعه را نابود می‌سازد. شاخص ادراک فساد (CPI) در کنار شاخص فساد بانک جهانی، پرکاربردترین شاخص برای اندازه‌گیری فساد در کشورها بوده است. سازمان شفافیت بین‌الملل برای تهیه این شاخص، از پیمایش‌هایی استفاده می‌کند که تاجران و تحلیل‌گران در داخل و خارج کشورها جمع‌آوری کرده‌اند.

در این گزارشها کشورها از ۱۰ (بسیار پاک) تا ۰ (بسیار فاسد) رتبه‌بندی شدند. در سال ۲۰۰۲، شاخص ادراک فساد تهیه شد و ۱۰۲ کشور رتبه‌بندی شدند. بر اساس بررسی سازمان شفافیت بین‌الملل، فنلاند، دانمارک، و نیوزلند در زمره کشورهای دارای کم‌ترین فساد و کشورهای نیجریه و بنگلادش در زمره‌ی فاسدترین‌ها قرار گرفتند. در سال ۲۰۰۷ کشورهای دانمارک، فنلاند و نیوزلند جایگاه خود را حفظ کردند ولی برمه، بنگلادش، عراق و افغانستان جزو فاسدترین کشورها طبقه‌بندی شدند. البته انتقادات زیادی نسبت به این شاخص‌ها وجود دارد (نک: نجف پور و قلجی، ۱۳۸۹)

در طراحی استراتژی مبارزه با فساد لازم است نسبت به مشخصه‌های بنیادین و ماهیت خود فساد شناخت کافی وجود داشته باشد. کشورهای مختلفی که در صدد مقابله با فساد برآمده‌اند هر کدام رهیافت یا ترکیبی از رهیافت‌های مبارزه با فساد را مورد استفاده قرار داده‌اند.

دست کم سه رهیافت مهم در مورد کاهش و جلوگیری از فساد وجود دارد: اول، نظریه مداخله باوری^۱، بر اساس این نظریه مقامات مربوطه منتظر روی دادن اقدام فاسد می‌مانند و سپس برای

^۱ - interventionism

دستگیری و تنبیه مجرم اقدام می‌کنند. این مکتب توجه خود را معطوف به مجازات، تجدید حیثیت نظام اداری و بازدارندگی می‌کند ولی این رهیافت‌ها نقایصی دارند که عبارت‌اند از:

- در چنین حالتی صدمه وارد آمده و جبران پذیر نیست.

- جرایم زیادی مخفی مانده و هرگز گزارش نمی‌شوند.

- صرف منابع زیاد ضروری است.

- چهره مجرم ناشناخته باقی می‌ماند و اکثر جرایم هرگز کشف و گزارش نمی‌شوند.

رهیافت دوم، مدیریت باوری^۱، که بر اساس آن می‌توان با ایجاد سیستم‌ها، رویه‌ها و پروتکل‌هایی افراد یا سازمان‌هایی که در صدد انجام رفتار فاسد هستند را مایوس کرد یا از عمل فاسد بازداشت. در واقع، مدیریت باوری از کاهش یا زدودن آن دسته فرصت‌هایی حمایت می‌کند که افراد با انجام عمل فاسد از آن‌ها بهره‌مند می‌شوند. این مکتب فکری نیز با محدودیت‌هایی روبه‌روست که مهم‌ترین آن‌ها این است که افراد الزاماً بر اساس اصول از پیش تعیین شده مدیریتی رفتار نمی‌کنند. در سازمان‌ها افراد گوناگونی

^۱ - Managerialism

کار می‌کنند که به صورت‌های مختلف به اعمال نفوذها واکنش نشان می‌دهند، از آن جمله می‌توان از دسته افراد زیر نام برد:

- افرادی که می‌خواهند کار درست را انجام دهند و برای نحوه‌ی انجام آن به رهنمود نیاز دارند.
- افرادی که بسیار ترسو هستند و ریسک انجام فعالیت خارج از قواعد گذاشته شده را نمی‌پذیرند.
- افرادی که فاسد هستند و کاملاً خارج از قواعد رسمی فعالیت می‌کنند.

مدیریت باوری در تلاش است مجموعه قواعدی تهیه کند که جلوی افراد با انگیزه‌های مختلف را بگیرد.

رهیافت سوم، نظریه درستکاری سازمانی^۱، که بر اساس آن بر درستکاری کل سیستم‌های عملیاتی سازمان، راهبردهای کنترل فساد و استانداردهای اخلاقی تاکید می‌شود و هدف ایجاد هنجار اخلاقی است. پیش فرض این مکتب فکری آن است که انحراف، ناشی از نوع سازمان‌دهی است نه افرادی که در سازمان مشغول به کار هستند. یعنی نقض اخلاق و فساد اداری ناشی از تراوش بدی‌های سازمان به افراد بی‌گناه درون آن است. از این رو هدف گرفتن افراد در مبارزه با فساد از هدف گرفتن محیط سازمانی که

^۱ - organizational integrity

افراد در آن فعالیت می‌کنند موفقیت کمتری خواهد داشت. سازمان باید ساختاری پدید آورد که احتمال شکل‌گیری رویه‌های فاسد را از میان ببرد. به طور خلاصه، توانائی فرد برای تفسیر قواعد یا تصمیم‌گیری در مورد اعمال یا عدم اعمال یک پروتکل معین باید توسط سیستمی محدود شود که غیر قابل دست‌کاری است (Larmour & Wolanin, 2001).

۲. وضعیت مبارزه با فساد در آسیا^۱

بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، حمایت از برنامه اجرایی مبارزه با فساد در آسیا و منطقه اقیانوسیه را پس از تأیید بیست کشور عضو آن در نوامبر ۲۰۰۱، برعهده گرفته‌اند. هدف از برنامه اجرایی بانک توسعه آسیا و سازمان توسعه و همکاری اقتصادی حمایت از فعالیتهای منطقه‌ای در این طرح در سه ستون است: (۱) توسعه سیستم‌های خدمات عمومی مؤثر و شفاف، (۲) تقویت اقدامات مبارزه با ارتشاء و ارتقای انسجام در فعالیتهای تجاری و (۳) حمایت از حضور فعال مردمی در این برنامه. این دو

۱. این بخش برگرفته از کتاب چالش فساد در آسیا، تالیف وینای بارگاو و امیل بلونگیتا ترجمه حسین عظیم بیگ می‌باشد که به زودی توسط سازمان بازرسی کل کشور منتشر خواهد شد.

سازمان رهبری بسیج نیروها در کشورهایی که این طرح در آنها اجرا می‌شود را بر عهده گرفته‌اند. تعهد به حمایت از این کشورها باعث می‌شود تا آنها در حفظ منابع خود در ابتکار عمل در مبارزه با فساد احساس امنیت کنند و هدف این دو سازمان ایجاد انگیزه در دولت‌ها برای اجرای این برنامه است، با این وجود حضور هجده کشور از سی و سه عضو آن در امضای این برنامه اجرایی در نوامبر ۲۰۰۱ در توکیو گواهی بر مشکل بزرگ فساد است. این طرح در حقیقت الزام آور نیست، اما تا آنجا که ممکن بوده به شکلی طراحی شده که از همه ابعاد مطلوب باشد.

در شرایطی مشابه سازمان تجارت جهانی تلاش می‌کند تا از موافقت‌نامه‌ای در زمینه انجام خدمات دولتی^۱ حمایت کند که در آن امضاء کنندگان این موافقت‌نامه روشهایی غیر تبعیض آمیز و شفاف را در انجام خدمات اتخاذ کنند. تاکنون در آسیا، تنها کشورهایی همچون هنگ کنگ، ژاپن، کره جنوبی و سنگاپور این موافقت‌نامه را امضاء کرده‌اند. دیگر اقتصادهای واقع در منطقه، به استثنای تایوان، به دلایل متعدد مذاکرات در مورد الحاق به این موافقت‌نامه و یا انتخاب شرایط ناظر^۲ را نیز هنوز آغاز نکرده‌اند. ایجاد گروهی از متخصصین

^۱ انجام خدمات دولتی: government procurement

^۲ شرایط ناظر: observer status

انجام خدمات دولتی در سازمان همکاری-های اقتصادی آسیا و اقیانوسیه، کشورهای این منطقه را در نزدیکترین وضع به استانداردهای سازمان تجارت جهانی قراردادده که در سال ۱۹۹۹ اصول و مبانی غیر الزام آوری را در زمینه ی انجام خدمات دولتی تصویب کرد.

سازمان‌های بین‌المللی متعددی به دنبال شکل‌دهی سریع به برنامه-های مبارزه با فساد هستند. به عنوان مثال بانک جهانی تعدادی از ابتکارات در زمینه نظارت و مبارزه با فساد در کشورها را پایه‌ریزی کرده است که در بین آنها پروژه ایجاد ظرفیت در بخش عمومی و اقتصادی در کلمبیا (۲۰۰۲)، برنامه حمایت موقتی در تیمور شرقی (۲۰۰۲) و مشارکت در اصلاح اداره و نظارت در کشور اندونزی (۲۰۰۲) همگی پروژه‌هایی هستند که توسط بانک جهانی مورد حمایت قرار گرفته‌اند. برخی از این سازمان‌های بین‌المللی به طور ویژه در موضوعات خاص مبارزه با فساد فعال بوده‌اند، علی‌الخصوص مواردی که در آنها پول شویی نیز وجود داشته است. اخیراً گروه ضربت اقدام مالی اندونزی و فیلیپین را در لیست سیاه کشورهایی که با آنها همکاری نمی‌کنند قرار داد. پس از تعویق مجلس فیلیپین در تصویب لایحه ی مبارزه با پولشویی، گروه ضربت اقدام مالی (FATF) سرانجام اقدام به تصویب این لایحه را به

مجلس فیلیپین گوشزد کرد. (با این وجود FATF تصمیم گرفت تا فیلیپین را به دلیل اینکه قانون تصویب شده دارای نواقصی مهم بود، همچنان در لیست سیاه قرار دهد) اندونزی نیز به لیست سیاه FATF در ژوئن ۲۰۰۱ پیوست و باید قانون مشابهی را در مبارزه با پول شویی تصویب کند. شاخه‌ای از کار گروه ضربت اقدام مالی (FATF) در زمینه ی پولشویی در سال ۱۹۹۷ شکل گرفت تا اتخاذ و اجرایی کردن چهل پیشنهاد این گروه را تسهیل کند.

سازمانهای بین‌المللی دیگر همچنان در تلاش برای شرکت در مباحث مربوط به برنامه دولت‌ها در زمینه ی فساد از طریق پایه گذاری پیمان‌های متعدد هستند که در بین این تلاشها پیمان نهایی بانک در بازل برای توافقات بین المللی^۱ ابتکارات متنوع سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و انجمن‌های بین المللی بخش خصوصی همچون شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه (PBEC) وجود دارند. شورای اقتصادی حوزه اقیانوسیه مجموعه‌ای از رهبران ارشد تجاری در منطقه آسیا و اقیانوسیه است که منشوری را در زمینه ی استانداردها برای معاملات مابین بخش تجارت و دولت تصویب کرده و حضور بخش تجارت در مهار فساد در منطقه را ارتقاء می بخشد. در بین کشورهایی که به اجرای برنامه ی مبارزه با فساد در منطقه

کمک می‌کنند، تعداد کمی از آنها خود به طور مستقیم در اجرای این برنامه دخیل هستند. به ویژه اداره توسعه بین‌المللی در استرالیا (AusAID)، اداره توسعه بین‌المللی در کانادا (CIDA) و اداره توسعه بین‌المللی در آمریکا (USAID)، اداراتی هستند که در ادامه برنامه مردم‌سالاری و نظارت در کشورهای متعدد دارای ابعاد مبارزه با فساد در منطقه فعالند.

خلاصه آنکه تا حدودی به دلیل افزایش فشارهای عمومی در آسیا که کمابیش بحران مالی شرق آسیا، رسوایی‌های متعدد در زمینه فساد، حمایت از سازمان‌های چند جانبه، اصلاح طلبان در دولت و جامعه مدنی به آن دامن زند، چالش فساد به یکی از اولویت‌های اساسی در بسیاری از دولت‌ها بدل گشته است. به دلیل منابع اقتصادی و دسترسی دیپلماتیک نقش آفرینان خارجی، آنها همچنان بر دستورکار در حال شکل‌گیری برای مبارزه با فساد تأثیر گذارند. این فشارها گاهی اوقات یک جانبه بوده و در پاره‌ای از مواقع به شکل ترکیبی و تلفیقی است، همچون زمانی که سازمان‌های بین‌المللی به گروه‌های داخلی می‌پیوندند تا نقاط فشار را بزرگتر کنند. از بسیاری از جهات جهانی سازی تلاشها برای مبارزه با فساد گواه این مطلب است که پیوندهای قوی می‌تواند در بین نقش آفرینان و روش-

های آنها در سطح ملی و بین‌المللی توسعه یابد. این پیوند حاکی از برهم زدن توازن بین نیروهاست، دسته‌ای از این نیروها که از وضع موجود سود می‌برند و طبیعتاً از منافع خود حفاظت کرده و اغلب برای این کار مجهز نیز هستند و دسته دیگر نیروهای ناهمگون و دارای سازماندهی کمتر برای ایجاد اصلاح قرار دارند.

تعداد شهروندانی که در چند کشور آسیایی همانند دیگر کشورها به طور روزافزونی تحت تأثیر نیروهای خارجی در جهانی‌سازی و فشارهای داخلی برای آزادی بیان قرار می‌گیرند، همواره در حال افزایش بوده که این مطلب باعث افزایش آگاهی آنها درباره تأثیرات فساد است. خواسته‌های جدیدی در مورد رفتار بهتر رهبران و زندگی بهتر از سوی این شهروندان به گوش می‌رسد. هیاهوی ایجاد شده توسط این شهروندان نگرانی‌های جامعه بین‌المللی را در زمینه افزایش آگاهی‌ها درباره هزینه‌ها و عواقب فساد تشدید می‌کند. به دلیل شبکه‌ها و منابعی که نقش آفرینان در سطح بین‌المللی در اختیار دارند، آنها نفوذ بسیار زیادی در مطالبه کردن نظارتی بهتر در عوض حمایت‌شان دارند. به دنبال ایجاد اصلاح و تغییر در اداره کشور بازیگران و کسانی که در مبارزه با فساد در سطح ملی و بین‌المللی سهیم‌اند. خواستار دانش، اطلاعات و شناخت بیشتر در زمینه فساد

هستند.

برای اجابت این خواسته ها، تعدادی از این سازمان ها کارهایی را در زمینه غلبه بر مشکلات در تهیه و تحلیل اطلاعات برای گزیده‌ای از دنیای فساد انجام دادند. بی تردید جمع آوری اطلاعات مرتبط با میزان فساد در این کشورها دشوار است و با وجود این محدودیت ها تعدادی از این سازمان ها به طور منظم در حال ارزیابی نسبی فساد هستند.

با توجه به شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین الملل که در جدول ۱ به طور فهرست وار بیان شده است، نشان می دهد که در کشورهای در حال توسعه در آسیا، نمرات شاخص ادراک فساد پایین تر و یا در محدوده نمره ۴ قرار دارند، بنابراین این کشورها راهی طولانی را در رسیدن به دولتی که فساد را مهار کرده است در پیش دارند.

جدول ۱ نمرات شاخص ادراک فساد در برخی از کشورهای آسیایی در فاصله ی سال های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۰

۲۰۰۳	۲۰۰۲	۲۰۰۱	۲۰۰۰	اقتصاد
۹,۴	۹,۳	۹,۲	۹,۱	سنگاپور
۸,۸	۸,۶	۸,۵	۸,۳	استرالیا
۸	۸,۲	۷,۹	۷,۷	هنگ کنگ، چین
۷	۷,۱	۷,۱	۶,۴	ژاپن
۵,۷	۵,۶	۵,۹	۵,۵	تایوان، چین
۵,۲	۴,۹	۵	۴,۸	مالزی
۴,۳	۴,۵	۴,۲	۴	کره ی جنوبی
۳,۴	۳,۵	۳,۵	۳,۱	چین
۳,۳	۳,۲	۳,۲	۳,۲	تایلند
۲,۸	۲,۷	۲,۷	۲,۸	هند
۲,۵	۲,۶	۲,۹	۲,۸	فیلیپین
۲,۵	۲,۶	۲,۳	n.a.	پاکستان
۲,۴	۲,۴	۲,۶	۲,۵	ویتنام
۱,۹	۱,۹	۱,۹	۱,۷	اندونزی
۱,۳	۱,۲	۰,۴	n.a.	بنگلادش
۴,۵	۴,۶	۴,۳	۴,۴	میانگین منطقه

منبع : www.transparency.org Transparency International, at

از دیدگاه ما موضوع مهم آن است که مشکل فساد را به عنوان بخشی از چالش همه جانبه در مقابل حکمرانی و اداره خوب و مناسب قرار دهیم. جدول ۲ شاخص های بانک جهانی، در فاصله سال های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۲ برای چهار کشور اندونزی، کره، فیلیپین و تایلند که در این مطالعات موردی به کار گرفته شده بودند را نشان می دهد،

همچنین این جدول رتبه صدک هر کشور برای هر یک از این شاخص‌ها را در سال‌های اخیر مشخص می‌کند.

جدول ۲ شاخص‌های حکمرانی، مابین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۲

(رتبه‌ی صدک کشورهای منتخب)

شاخص نظارت	سال	اندونزی	گروه	فیلیپین	تایلند
عقیده و پاسخگویی	۲۰۰۲	۳۴,۸	۶۷,۷	۵۴	۵۷,۱
	۲۰۰۰	۳۲,۵	۶۸,۶	۶۰,۲	۵۸,۱
	۱۹۹۸	۱۲,۰	۶۸,۶	۶۳,۴	۵۵,۵
ثبات سیاسی	۱۹۹۶	۱۶,۲	۶۸,۱	۵۸,۶	۵۲,۹
	۲۰۰۲	۱۲,۴	۶۰,۵	۲۹,۷	۶۲,۷
	۲۰۰۰	۳,۰	۶۴,۸	۴۰	۵۷
تأثیر دولت	۱۹۹۸	۹,۱	۵۶,۴	۴۹,۷	۵۹,۴
	۱۹۹۶	۳۰,۵	۵۴,۳	۴۳,۳	۵۵,۵
	۲۰۰۲	۳۴,۰	۷۹,۴	۵۵,۷	۶۴,۹
کیفیت نظارتی	۲۰۰۰	۳۳,۲	۷۲,۸	۶۰,۳	۶۴,۱
	۱۹۹۸	۲۶,۸	۷۵,۴	۶۶,۷	۶۲,۸
	۱۹۹۶	۶۶,۵	۷۸,۲	۶۷,۶	۷۳,۷
حاکمیت قانون	۲۰۰۲	۲۶,۳	۷۶,۳	۵۷,۷	۶۵,۵
	۲۰۰۰	۲۸,۱	۶۷,۶	۶۲,۲	۷۷,۳
	۱۹۹۸	۴۷,۳	۵۸,۷	۷۲,۸	۵۶,۵
مهار فساد	۱۹۹۶	۶۵,۷	۷۸,۵	۶۸,۵	۷۰,۲
	۲۰۰۲	۲۳,۲	۷۷,۸	۳۸,۱	۶۲,۴
	۲۰۰۰	۱۵,۱	۷۴,۶	۴۱,۶	۶۹,۷
	۱۹۹۸	۱۴,۱	۷۷,۳	۶۰	۶۹,۲
	۱۹۹۶	۳۹,۸	۸۱,۹	۵۴,۸	۷۱,۱
	۲۰۰۲	۶,۷	۶۶,۵	۳۷,۶	۵۳,۶
	۲۰۰۰	۸,۷	۷۲,۸	۳۷,۵	۴۶,۲
	۱۹۹۸	۶,۶	۶۹,۹	۴۵,۹	۶۱,۲
	۱۹۹۶	۳۵,۳	۷۶,۷	۳۸	۴۲,۷

هر یک از اعداد این شاخص‌ها به درصد کشورهایی در سراسر جهان تعلق دارد که پایین‌تر از این کشورها بشمار می‌آیند (که در معرض فضای خطا قرار دارند). بنابراین این تصویر کلی و چند بعدی

از حکمرانی در هر کشور، شرایط حکمرانی در هر یک که فساد در آنها فعال است را برجسته می کند. این تصویر همچنین مبین آن است که چالش مبارزه با فساد نیاز به ایجاد تفکیک از طریق آگاهی نسبت به برخی قوت‌ها و همچنین محاسبه ضعف های نظارتی خاص احساس می شود.

به دلیل افزایش آگاهی‌ها درباره هزینه‌ها و اثرات فساد و وجود پررنگ فساد در دستور کار سازمان‌های بین‌المللی و همچنین گروه‌های داخلی، بسیاری از دولت‌ها در زمینه عملی کردن و یا بخشیدن جان تازه ای به برنامه‌ها و سیاست‌های مبارزه با فساد تحت فشار قرار گرفته‌اند. به ندرت می توان کشوری را یافت که در آنها اداره‌ای در زمینه مبارزه با فساد وجود نداشته و یا ابزار لازم آن فراهم نباشد، با این حال شواهد متعددی وجود دارند که نشان می دهد در اغلب کشورها سازمان‌ها و ابزارهای مبارزه با فساد وظایف خود را به درستی انجام نمی دهند و یا سیاست‌های مبارزه با فساد کارایی لازم را ندارند و حتی گاه سازمان‌های مبارزه با فساد خود از همه فاسد ترند. ضرورت احساس شده در بین دولت‌ها، بخش خصوصی و جامعه مدنی برای مهار فساد ناشی از زیان‌های اقتصادی و پیامدهای درونی، منفی و متعدد آن است که تغییر پنهانی در فساد داخلی و فراملی باعث

ادامه اثرگذاری آن می شود. همزمان با آن آگاهی روزافزون در بین این بخش ها در این زمینه که مزایای بسیاری را از طریق ایجاد ائتلاف در مهار فساد به شکلی مؤثر می توان به دست آورد. وجود فساد کمتر در آسیا به معنی رشد بیشتر، افزایش سرمایه گذاری خارجی، درآمد سرانه بالاتر، کاهش مرگ و میر کودکان، کاهش بی سوادی، رعایت بیشتر حقوق مالکیت، افزایش رشد تجاری و بسیاری مزایای دیگر است. البته مسئله اساسی چگونگی رسیدن به جایگاه فوق است. به کمک مجموعه تحقیقات در زمینه فساد که به سرعت در حال رشد است، ما ساختاری تحلیلی را پیشنهاد کرده و مورد بحث قرار می دهیم. ساختاری که می تواند برای ارزیابی، اولویت بندی و بهبود سیاست ها و برنامه های پیشنهادی موجود در مبارزه با فساد مورد استفاده قرار گیرد. فرض اساسی این است که کشورهای مختلف به دلیل تفاوت های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و تاریخی، به سیاست های متفاوت نیاز دارند.

۳. نهادهای و قوانین مبارزه با فساد در هنگ کنگ

کشور هنگ کنگ از جمله کشورهای موفق در مبارزه با فساد شناخته می‌شود. معمولاً این کشور در آمار سازمان شفافیت بین‌الملل (از ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۹) با نمره‌های بین ۸ تا ۹ در مرتبه دهم تا پانزدهم قرار گرفته است. شاید این نهادهای موفقیت‌مدیون یک نهاد تخصصی مبارزه با فساد به نام کمیسیون مستقل ضد فساد هنگ کنگ (ایکاک) است که در سال ۱۹۷۴ پایه‌گذاری شد. این کمیسیون به موفقیت این کشور در کاهش فساد کمک شایانی کرده است. با الهام از همین موفقیت بوده است که بسیاری از کشورهای دنیا از جمله کشورهای اروپای شرقی، تصمیم به تاسیس دستگاه‌های تخصصی مشابه برای مبارزه با فساد گرفتند. تاسیس چنین دستگاه‌هایی تنها راه کاهش فساد گسترده محسوب می‌شوند چرا که نهادهای غیر تخصصی برای انجام این وظیفه بسیار ضعیف ارزیابی شده‌اند.

۱-۳- نهادهای مسئول حفظ سلامت اداری

- سازمان قضایی
- مرکز ترویج اخلاق هنگ کنگ (HKEDC)

• کمیسیون مستقل مبارزه با فساد (ICAC)

• دفتر آموذمان

از این دسته، کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هنگ تحت عنوان اختصاری ایکاک از همه مهم تر می باشد.

از ۱۹۷۴ تاکنون، کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هنگ کنگ در مبارزه با فساد به موفقیت های چشمگیری دست یافته است (ICAC, 2003). ایکاک پس از آن تاسیس شد که تحقیقات ابتدائی پیرامون فساد در پلیس دولت مستعمره به فرار فرماندار این مستعمره، پتر گادبرگ، از تعقیب قضائی انجامید. مدت کوتاهی پس از آن، فرماندار سر موره مکلهوس کمیسینی تحت سرپرستی قاضی آلستر بلر-کلر تاسیس کرد. کمیسیون بلر-کلر به این نتیجه رسید که فساد در هنگ سیستماتیک بوده و مقامات ارشد هم چنین افسران پلیس حتی در رده های پایین همه به رشوه خواری مشغول اند. کمیسیون بلر-کلر در واکنش به این مسئله پیشنهاد تاسیس سازمانی ویژه برای بررسی وجود فساد، جلوگیری از ارتشا در بخش خصوصی و دولت، و آموزش شهروندان پیرامون فساد از طریق برنامه های گسترده را ارائه داد. به این ترتیب در سال ۱۹۷۴، ایکاک عملیات خود را آغاز کرد.

۲-۳- قوانین مبارزه با فساد

مقامات سیاسی دریافتند که "بخش اساسی این استراتژی باید تهیه یک چارچوب حقوقی باشد که ایکاک در درون آن بتواند به شکل سازمانی قوی، شفاف و موثر عمل کند." در قانون آن زمان بازنگری شد و قوانین جدیدی به منظور ایجاد سازمانی ضد فساد برخوردار از حق تحقیق در مورد هر گونه شکایت وجود فساد و ارسال شواهد نزد مقامات مسئول تصویب شد. فرمان جلوگیری از ارتشا، پرداخت رشوه به کارمندان کشوری را ممنوع می کرد. این فرمان، که در اصل در ۱۹۴۸ تصویب شده بود بار دیگر در ۱۹۷۱ مورد بازنگری قرار گرفت و به منظور گسترش اختیارات مقامات مسئول اصلاح شد. در اکتبر ۱۹۷۳، کمیسیون مستقل مبارزه با فساد (ایکاک) یک دفتر مبارزه با فساد تشکیل داد که از پلیس مستعمره مستقل بود. سرانجام اینکه، فرمان رویه‌های فاسد و غیر قانونی که در اصل در ۱۹۵۵ برای قانونمندی انتخابات صادر شده بود، بار دیگر مورد بازنگری قرار گرفت تا تعریف مفهوم رفتار غیر قانونی در هنگ کنگ دقیق تر گردد. این قوانین ستون فقرات اصلاحات این کشور برای مبارزه با فساد را تشکیل می دهد و موفقیت ایکاک گواهی بر اثر

بخشی آنها است (Speville, 1999).

از دیگر قوانین مهم و اثربخش در حوزه مبارزه با فساد می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- فرمان حسابرسی (فصل ۱۲۲)
- فرمان فساد یا انجام عمل غیر قانونی در انتخابات (فصل ۵۵۴)
- فرمان تشکیل کمیسیون مستقل مبارزه با فساد (فصل ۲۰۴)
- فرمان جلوگیری از ارتشا (فصل ۲۰۱)
- فرمان کمیسیون خدمات عمومی (فصل ۹۳)
- فرمان آموذمان

می‌توان گفت که هنگ‌کنگ از مدل نهادهای چندمنظوره سود می‌برد. بر اساس این مدل یک نهاد تخصصی با وظیفه‌ی مجازات و جلوگیری از فساد به وجود می‌آید و به کار سیاستگذاری، تحلیل و کمک فنی در جلوگیری، اطلاعات عمومی، نظارت و تحقیق می‌پردازد. تعقیب یا پی‌گرد وظیفه‌ای جداگانه محسوب شده و به عهده قوه قضائی آن کشور محول شده است. البته این

واقعیت را نباید نادیده انگاشت که رهیافت ایجاد نهادهای چندمنظوره با شرایط سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، تاریخی، اقتصادی، و حقوقی این کشور به خوبی منطبق بوده است. این مدل معمولاً در کشورهای کوچکی مانند هنگ کنگ یا سنگاپور با موفقیت روبه‌رو بوده است که فساد در آنها مسئله‌ساز بوده ولی مسئله‌ای فراگیر تلقی نمی‌شده است و به مرحله خاصی از فرایند پیدایش دموکراسی، یا همان فرایند گذار و ادغام در بازار جهانی، مربوط می‌شده است. بنابراین برای الگوبرداری از چنین مدلی باید موارد زیر در نظر گرفته شوند: سطح فساد در کشور؛ درست کاری، صلاحیت و قابلیت نهادهای موجود غیر تخصصی؛ اصول قانون اساسی (که در مورد ایجاد نهاد مستقل ضد فساد، صراحت داشته باشد)؛ چارچوب حقوقی و نظام دادرسی کیفری کشور (از جمله وظایف پلیس، نحوه پیگرد، وظایف بازپرسان، دادگاه‌ها، نهادهای نظارتی پارلمان و مراحل پیش از محاکمه در کشور)؛ و منابع مالی موجود (زیرا نهادهای تخصصی برای این مقصود بسیار پرهزینه هستند).

بنابراین، دلایل موفقیت این کشور را باید در چنین هماهنگی‌ای جستجو کرد.

این روش در کشور سنگاپور نیز به همین ترتیب به اجرا درآمده است که در گفتار آینده بدان خواهیم پرداخت.

۴. نهادها و قوانین ضد فساد سنگاپور

در سال ۱۹۵۹ که سنگاپور به خودمختاری رسید از بریتانیا دستگاه دولتی را به ارث برد که فساد و بزرگی خاص آن به شمار می‌رفت. فساد سازمان یافته و رشوه خواری در میان ماموران بخش عمومی در قبال خدمات شایع بود. اقدام عملی علیه فساد به دلایلی دشوار بود، از جمله به دلیل:

الف - ضعف قوانین؛ جرم تعریف نشده بود و اختیارات اعطا شده به "کارکنان دفتر بازرسی اقدامات فاسد" (CPIB) برای توانا ساختن آن‌ها به انجام وظیفه موثر کافی نبود.

ب - جمع آوری شواهد و مدارک به دلیل قانون ضعیف ضد فساد دشوار بود و این به مقامات فاسد کمک کرده بود از جرم خود شانه خالی کنند.

پ - افراد در کل کم سواد بودند و از حقوق خود آگاهی نداشتند. آن‌ها در برخورد با مقامات عمومی تسلیم بودند و به رفتار نامنصفانه از سوی آن‌ها خو کرده بودند.

ت- مقامات عمومی در مقایسه با شاغلان بخش خصوصی حقوق کافی دریافت نمی‌کردند. بسیاری از آنها به خاطر مشکلات زندگی بدهکار بودند. درست کاری در بخش عمومی کم بود و برخی از مقامات عمومی برای رفع نیازهای خود به فساد متوسل می‌شدند.

ث- مقامات CPIB در مدت زمانی کوتاه از نیروی پلیس سنگاپور برگزیده می‌شدند. آنها تعهد کامل به مبارزه با فساد بویژه زمانی که پای افسران همکار در میان بود، نداشتند. به علاوه، این نیروها در سازمان‌ها توقف نداشتند و بعد از مدتی منتظر کسب یک پست سازمانی در دیوانسالاری بودند.

پس از استقلال قوانین به گونه‌ای اصلاح شد که به افسران CPIB اختیارات بیشتری داده شود. برای کسب اعتماد و اطمینان عمومی، اصلاحات اساسی در کارکرد نهاد فوق بوجود آمد که برخی از آنها به قرار زیر بودند:

الف. افسران CPIB خود را از هرگونه آلودگی به روابط مالی یا بازرگانی دور ساختند؛

ب. گزارش‌هایی منظم، دقیق و شفاف ارائه می‌کردند.

ج. قانونگذاران‌هایی هم از سوی رهبران سیاسی انجام شد تا

اطمینان داده شود قوانین ضد فساد کافی بوده و مجازات‌های مناسب در انتظار متخلفان خواهد بود.

۵. قانون مورد بازبینی قرار گرفت تا اختیارات بیشتری به مقامات CPIB داده شود و مجازات فساد افزایش یابد. قوانین مرتباً بازبینی می‌شوند تا اطمینان حاصل شود که متخلفان از مجازات قانونی نمی‌گریزند و فساد پاداشی به همراه ندارد. این بازبینی‌ها از جمله شامل ملزم ساختن دادگاه‌ها به مطالبه‌ی بازپرداخت معادل پول رشوه گرفته شده از کسانی است که متهم به جرائم فساد هستند.

افسران CPIB علاوه بر داشتن تمامی اختیارات مرتبط با تحقیقات پلیسی اختیارات ویژه‌ی دیگری نیز دارند. با به اجرا گذاشته شدن قانون مبارزه با فساد، همراه با اعطای اختیار به مقامات CPIB برای مصادره و توقیف اموال و دارایی‌های بدست آمده توسط متخلفان، شعار «فساد نباید پاداش به‌همراه داشته باشد» در عمل اجرا شده است.

روی هم‌رفته سنگاپور در بررسی‌های سازمان شفافیت بین‌الملل در چند سال گذشته (سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۰۸) در ردیف کشورهای پاک (با نمره‌ی ۹/۴ و ۹/۵ رتبه‌های بین ۴ تا ۶) قرار

داشته است. بنابراین بررسی ساختار نهادهای ضد فساد این کشور می‌تواند از اهمیت خاصی برخوردار باشد.

۱-۴- دفتر بازرسی اقدامات فاسد

دفتر بازرسی اقدامات فاسد (CPIB) دستگاهی مستقل است که هدف آن جلوگیری از فساد در بخش‌های عمومی و خصوصی سنگاپور می‌باشد. این دفتر در سال ۱۹۵۲ تأسیس شد و مجوزهای تحقیقات خود را به استناد "سند جلوگیری از فساد" دریافت می‌کند (فصل ۲۴۱ سند). رئیس این دفتر مستقیماً در مقابل نخست وزیر پاسخگو است.

این دفتر، مسئول حفاظت از سلامت اداری در بخش عمومی و تشویق معاملات بدون فساد در بخش خصوصی است. هم‌چنین این دفتر مسئولیت نظارت بر تخلفات مقامات بخش عمومی و گزارش این گونه موارد به ادارات دولتی مربوطه و دستگاه‌های عمومی برای انجام اقدامات انضباطی است. هم‌چنین وظیفه اصلی این دفتر تحقیق در رابطه با فساد تحت عنوان مجری سند جلوگیری از فساد است، این سند اختیارات تحقیق در رابطه با هرگونه تخلف را می‌دهد تا در یک جریان تحقیق و تفحص،

درستی آن روشن شود.

CPIB با تاکید بر مأموریت اعلام شده برای مبارزه با فساد از طریق اقدام سریع و مطمئن اما منصفانه خود و با هدف رسیدن به شان یک سازمان بازرسی عالی به هدف تبدیل شدن به «سازمان بازرسی نمونه» تا سال ۲۰۱۰ و تحقق ارزش‌های بنیادین خود، که عبارت‌اند از کار گروهی، داشتن رویکرد معطوف به کسب نتیجه، تعهد به وظیفه و شهامت، بی‌طرفی و ابتکار و پایبندی به هدف، وظایف خود را به قرار زیر اعلام می‌کند:

- پذیرفتن و پیگیری کردن شکایت‌های مربوط به اقدامات فاسد.
- تحقیق پیرامون سوء رفتارها و سوء رویه‌های مأموران بخش عمومی که بوی فساد می‌دهد.
- جلوگیری از فساد با بررسی رویه‌ها و اقدامات انجام گرفته در بخش خدمات عمومی برای به حداقل رساندن فرصت‌های انجام اقدامات فاسد.

پس از استقلال کشور در سال ۱۹۵۶، رهبران سیاسی جدید عزم خود را برای ارائه‌ی الگوهای مناسب پیش روی مأموران عمومی برای پیروی از آنها جزم کردند. از این رو قانون ضد فساد به

صورت مرتب مورد بازنگری قرار می‌گیرد تا اطمینان حاصل شود متخلفان از مجازات قانونی مصون نمی‌مانند و فساد پاداش در پی ندارد.

امروزه، سنگاپور کشوری است که فساد سازمان یافته در آن کمیاب است و فساد در بخش عمومی به لحاظ ماهوی ناچیز می‌باشد. عوامل اصلی این موفقیت را می‌توان اراده سیاسی رهبرانی که متعهد به مبارزه با فساد هستند و نیز قوانین کارآمد ضد فساد و مجازات کافی برای جلوگیری از فساد دانست. همچنین سازمان عهده دار بازرسی، برای اقدام علیه افراد فاسد قطع نظر از شان اجتماعی آنها، وابستگی سیاسی، رنگ پوست یا آیین و عقیده شان کاملاً آزاد و قوی است.

۲-۴- تدابیر اجرایی

در کنار تدابیر قانونی، تدابیر اجرایی نیز برای کاهش فرصت وارد شدن مقامات عمومی به فساد و اشتباه کاری و موثرتر کردن سازمان CPIB به کار گرفته شد. این تدابیر از جمله تدابیر زیر بودند:

۱. جایگزین کردن افسرانی که شغل دوم آن‌ها بازرس بود با بازرسان تمام وقت و متخصص؛

۲. دادن آزادی عمل به CPIB علیه هر فرد متخلف بدون توجه به شان و منزلت اجتماعی، وابستگی سیاسی، رنگ یا آیین وی؛
۳. از میان بردن فرصت‌های دست زدن به فساد در رویه‌های کاری دولتی؛
۴. از میان بردن پیچ و خم‌های اداری و دیوانسالاری؛
۵. کاهش کاغذ بازی که فرصت‌هایی برای فساد پدید می‌آورد؛
۶. بازبینی منظم حقوق مقامات عمومی برای کسب اطمینان از کافی بودن حقوق آن‌ها و قابل قیاس بودن آن با درآمد بخش خصوصی؛
۷. یادآوری به پیمانکاران خصوصی هنگام امضای قراردادها مبنی بر اینکه رشوه به مقامات دولتی می‌تواند به خاتمه قرارداد آن‌ها بیانجامد. تبصره‌هایی در این مورد به عنوان بخشی از قرارداد در فرم مربوطه گنجانده می‌شود؛
۸. پیمانکاری که رشوه می‌دهد برای مدت پنج سال از هرگونه قرارداد عمومی محروم می‌شود مگر آنکه به

طور کامل با بازرسان همکاری نماید.

۳-۴- رهنمودهای پیشگیرانه

رهنمودهای دقیقی به شکل آموزش در دفترچه‌های تعلیماتی دولتی گنجانده می‌شوند تا مقامات عمومی از وارد شدن به اعمال فساد آمیز خودداری نمایند. برخی از این آموزشها به قرار زیر هستند:

الف. مقام عمومی نمی‌تواند پولی قرض بگیرد یا به هر شکلی خود را به لحاظ مالی مکلف به شخصی نماید که به هر شکل تحت مسئولیت رسمی وی قرار دارد یا معاملات رسمی با وی دارد؛

ب. مقام عمومی نمی‌تواند از اطلاعات رسمی برای افزایش منافع خصوصی خود استفاده کند؛

پ. مقام عمومی ملزم است دارایی‌های خود را هنگام اولین انتصاب و سپس به صورت سالیانه اعلام کند؛

ت. مقام عمومی نمی‌تواند به تجارت یا کسب و کار بپردازد یا هر گونه شغل نیمه وقت بدون تصویب مقامات بالا به عهده بگیرد؛

ث. مقام عمومی نمی‌تواند در میهمانی‌های عمومی مردم

شرکت کند؛

ج- مقام عمومی نمی تواند هیچ گونه سهمی را از جانب شرکتی که به او پیشنهاد می کند از طریق کار خصوصی بدون تصویب دبیرخانه دائمی (مالی خدمات عمومی) بپذیرد.

۴-۴- اقدام علیه مسئولین فاسد

بسته به وجود شواهد و مدارک، با مقام فاسد عمومی به صورت یکی از دو شیوه زیر برخورد می شود:

الف. محاکمه وی در دادگاه در صورت وجود مدارک کافی برای تعقیب کیفری؛

ب. محاکمه او در دادگاه اداری در صورت کمبود مدارک کافی برای تعقیب کیفری؛

الف. مجازات قانونی فساد

در سنگاپور، هم دهنده هم پذیرنده رشوه مقصر شمرده می شوند و مستحق مجازات یکسانی هستند. هر کس که متهم به جرم فساد شود ممکن است تا مبلغ یک میلیون دلار جریمه شود یا به زندان تا پنج سال و یا هر دو جریمه مالی و زندان محکوم شود. اگر جرم به قراردادی دولتی مربوط باشد یا عضوی از مجلس یا عضوی از یک دستگاه عمومی در کار باشد مجازات

حبس می‌تواند تا هفت سال افزایش یابد. علاوه بر جریمه و زندان شخص محکوم به فساد به بازگرداندن مبلغ رشوه که وی به شکل پاداش دریافت کرده ملزم است. علاوه بر مجازاتی که ممکن است دادگاه به شخص محکوم تحمیل کند دادگاه اختیار دارد به مصادره‌ی اموال بدست آمده از راه فساد رای دهد.

ب. مجازات اداری برای فساد

مقام عمومی محکوم به فساد شغل خود را از دست خواهد داد و اگر شایسته بازنشستگی باشد، بازنشستگی و دیگر مزایای خود را نیز از کف می‌دهد. او از هر گونه انتصاب به پست دولتی در آینده منع خواهد شد.

مقام عمومی محکوم به جرم اداری، ممکن است بسته به شدت جرم یک یا مجموعه‌ای از مجازات‌های زیر را تحمل کند: انفصال از خدمت، تنزل مقام، توقف یا تاخیر در ارتقا، جریمه یا توبیخ رسمی، بازنشستگی به نفع عموم

۵-۴- موفقیت های CPIB در مبارزه با فساد

این دفتر، اعتماد و پشتیبانی عمومی را در مبارزه علیه فساد بدست آورده است. این دفتر در مجموع به عنوان سازمانی موثر پرآوازه است و به خاطر استواری و بی‌تزویری خود شهره است

که موجب شده سنگاپور به یکی از پاکترین و کم فسادترین کشورهای دنیا تبدیل شود. سنگاپور در بین ۱۱ کشور و در شاخص اندازه‌گیری خطرات سیاسی و اقتصادی سال ۱۹۹۸ رتبه‌ی نخست را بدست آورد. موفقیت CPIB را می‌توان به موارد زیر نسبت داد:

- ماموران CPIB در دسترس عموم مردم برای دادن اطلاعات یا شکایت از فساد هستند؛
- شکایات و اطلاعات پذیرفته شده به سرعت مورد رسیدگی قرار گرفته و وضعیت متخلفان در دفترهای مربوطه نوشته می‌شود؛
- از قانون ضد فساد موثری استفاده شده است؛
- جامعه‌ای بسیار باسواد و هوشمند وجود دارد که گردن‌گزار مقامات قدرتمند نیست و آماده است رفتار فاسد را بدون ترس از تلافی گزارش دهد؛
- جو ضد فساد، فرهنگ قوی ضد فساد پدید می‌آورد.

شایان ذکر است مسئولیت مبارزه با فساد تنها به عهده‌ی CPIB نیست. اگرچه مسئولیت تحقیق در باره موارد فساد بر عهده این دفتر است ولی مسئولیت اولیه جلوگیری از فساد بر عهده‌ی سازمان‌های

مربوطه است. وزیر هر وزارتخانه مسئول تضمین این امر است که هر سازمان تحت سرپرستی وی تعهد دارد تدابیر ضد فساد را بررسی کند و باید اطمینان دهد که تدابیر منطقی و کافی برای جلوگیری از رویه‌های فاسد، از جمله موارد زیر اتخاذ می‌شوند:

- اصلاح شیوه‌ها و رویه‌ها
- کنترل رویه‌هایی که موجب گسترش فساد هستند برای جلوگیری از وقوع فساد؛
- طراحی نظام کنترلی برای اطمینان یافتن از این که ماموران بلندپایه از اختیار تصمیم‌گیری خود سوء استفاده نخواهند کرد؛
- تضمین این که ناظران و کارکنان اداری تدابیر ضد فساد را جدی می‌گیرند؛
- جابجائی دوره‌ای ماموران؛
- تضمین این که علاوه بر نظارت‌های عادی، نظارت‌های سرزده به صورت سیستماتیک و منظم انجام می‌گیرد؛
- بررسی، به روز کردن و اصلاح تدابیر ضد فساد.

۵. نهادهای مبارزه با فساد در چین

بر اساس شاخص ادراکد سازمان شفافیت بین‌الملل چین در سال ۲۰۰۶ با نمره ۳/۳ در جایگاه هفتم قرار داشته و هم‌مرتب به کشورهای برزیل، عربستان سعودی، مصر و هندوستان قرار گرفته است.

از هنگام اصلاحات سال ۱۹۷۸، چین توسعه اقتصادی را با رشد تولید ناخالص ملی سالانه ۹ درصد برای بیش از ۲۰ سال متوالی یش گذاشته است. (China Statistics Yearbook, 2006) اما، این رشد اقتصادی شتابان همراه با شیوع گسترده فساد بوده است و این تهدیدی برای اقتصاد چین و مانع اصلی توسعه سیاسی و اقتصادی بلندمدت این کشور شده است. چندین پیمایش اجتماعی جدید در مورد گروه‌های مختلف مردم چین نشان می‌دهد که فساد همراه با بیکاری و افزایش شکاف غنی و فقیر، یکی از مهم‌ترین مشکلات جامعه است. (Yong Guo, 2008, 2) فساد، خسارت‌های اقتصادی بزرگی بر جای گذاشته و چالشی جدی بر سر راه مشروعیت دولت به طور کلی نیز به حساب می‌آمده است.

در سال‌های اولیه بنیان‌گذاری جمهوری خلق چین، این کشور

گسترش فساد را با محدودیت‌های اخلاقی قوی، مجازات‌های جدی و ایجاد سیستم‌ها و سازمان‌های ضد فساد اولیه به شدت کاهش داد. اما پس از اصلاحات انجام شده در سال ۱۹۷۸ که گذار از اقتصاد برنامه ریزی شده به سوی اقتصاد بازار آغاز شد. موجودیها و فعالیت‌های اقتصادی جدیدی سر بر آوردند و در جریان این تغییر، فرصت‌های زیادی برای رشد و گسترش فساد بوجود آمد. تجربه‌ی بین‌المللی نشان می‌دهد که کشورهای در حال گذار معمولاً با مسائل فساد جدی روبه‌رو هستند. آزادسازی اقتصادی، تمرکززدایی، خصوصی سازی و جهانی شدن اقتصاد در صورت عدم کنترل همه به گسترش فساد کمک می‌کنند.

۱-۵- وزارت بازرسی چین

وزارت بازرسی دارای یک وزیر و چهار معاون می باشد، در ژوئن ۱۹۸۷ رئیس جمهور با تصویب کنگره ملی خلق، آقای وی جیان شینگ را به عنوان نخستین وزیر بازرسی برگزید. وزارت بازرسی دارای ۲۲ بخش و ۱۰۴۰ کارمند است و طبق قانون، وزارت بازرسی ۵۰ شعبه در دیگر وزارتخانه‌ها و کمسیون‌های تابعه شورای دولتی تاسیس کرده است.

به منظور اجرای کامل وظیفه حفظ سلامت اداری در سازمان‌ها دولتی و کارمندان آنها این وزارتخانه از اساتید دانشگاه‌ها، کارشناسان، اعضای احزاب، و شخصیت‌های غیر حزبی دعوت کرده تا به صورت نیمه وقت با این وزارتخانه همکاری نمایند.

وزارت بازرسی چین تحت نظر شورای دولتی این کشور می‌باشد و به منظور ارتقای مدیریت دولت و افزایش اعتماد و تلاش در میان سازمان‌های اداری دولت و کارمندان آنها در اجرای وظایف و پیروی از قوانین و مقررات موجود تشکیل شده است. وزارت بازرسی بالاترین سازمان اداری بازرسی در کل کشور است و زیر نظر نخست وزیر انجام وظیفه می‌کند. این وزارتخانه مدیریت و قدرت خود را به صورت مستقل و بر اساس قوانین و مقررات و سیاست‌های دولتی اعمال می‌کند و تحت نفوذ و دخالت هیچ دستگاه اداری، افراد یا سازمان‌های دولتی قرار ندارد. وزیر بازرسی عضو شورای دولتی است که توسط نخست وزیر پیشنهاد و توسط رئیس جمهوری چین و با تایید کنگره ملی خلق برگزیده می‌شود.

وزرات بازرسی مسئولیت بازرسی کلیه بخش‌های تابعه شورای دولتی و کارمندان آنها، روسای حکومت‌های محلی، مقامات

شرکت‌های دولتی و نهادهائی که مستقیماً زیر نظر حکومت‌های محلی قرار دارند و توسط سازمان‌ها دولتی انتخاب می‌شوند را دارد. وزارت بازرسی در صورت لزوم می‌تواند مواردی را که جزو حوزه اختیارات دستگاه‌های بازرسی پایین‌تر نیز قرار دارد، مورد بازرسی قرار دهد.

مسئولیت اصلی وزارت بازرسی کل کشور، نظارت و بررسی اجرای سیاستها، قوانین، مقررات، برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی، و دیگر قوانین و تصمیمات شورای دولتی توسط کلیه سازمان‌ها و کارمندان تابعه شورای دولتی، استانداران و معاونین آنها، شهرداران و معاونین آنها در سراسر کشور می‌باشد.

وظیفه دیگر این نهاد بازرسی و رسیدگی به موارد نقض قوانین دولتی، احکام و دستورات انضباطی توسط دستگاه‌های دولتی و کارمندان آنها و رهبران حکومت‌های محلی و تنبیه و مجازات نامبردگان بر اساس جرایم ارتكابی و رسیدگی به فرجام‌های کارمندان دستگاه‌های اداری، دولتی و سایر افرادی است که توسط دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی بر علیه آنها اقدامات انضباطی و تنبیهی صورت گرفته است.

تبلیغ و اجرای اصول، سیاست‌ها و قوانین اداری بازرسی و

آموزش افرادی که در دستگاه‌های اداری دولتی و شرکت‌های وابسته به دولت مشغول کار هستند در اطاعت از قوانین و مقررات و انجام وظایف به صورت شرافتمندانه و دارای کارائی بالا از دیگر سیاست‌های کاهش فساد است که بر عهده این وزارتخانه می‌باشد.

افزون اینکه، این نهاد وظیفه مطالعه و بررسی سیاست‌ها و مقرراتی که توسط کلیه دستگاه‌های تابعه‌ی شورای دولتی و حکومت‌های محلی وضع شده ارائه و توصیه‌های لازم در مورد الحاق، تغییر و حذف مقررات و تصمیمات نامناسبی که توسط سازمان‌های بازرسی در کلیه سطوح اتخاذ شده را به عهده دارد.

حسن انجام امور مدیریت بازرسی پرسنل به صورت مشترک با دیگر سازمان‌های حکومت‌های مرکزی و محلی برای بررسی و تصویب انتصاب نامزدهای پیشنهادی برای ریاست دستگاه‌های بازرسی استانی، انتصاب و عزل روسای ادارات سایر وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌هایی که مورد موافقت وزارت بازرسی قرار گرفته، سازماندهی و هدایت آموزش کارمندان دستگاه‌های بازرسی از دیگر ویژگی‌های این سازمان بازرسی در چین است. از دیگر ویژگی‌های ممتاز این نهاد این است که بر حسب قانون،

اختیار و قدرت بازرسی، تحقیق توصیه و تحمیل مجازات‌های اداری را به طور مستقیم دارد.

وزارت بازرسی وظایف خود را به طرق زیر اجرا می‌نماید:

۱. نظارت بر اجرای قوانین، سیاستها، تصمیمات و دستورات توسط دستگاه‌های اجرائی و کارمندان آنها به صورت مستمر یا غیر مستمر؛

۲. انجام بازرسی‌های ویژه در موضوعات خاص و معین بر حسب تصمیم شورای دولتی؛

۳. تحقیق و بازرسی در مورد نقض قوانین و تخلفات انضباطی.

فساد چین در محافل سیاسی این کشور و عرصه‌های بین‌المللی از اهمیت فزاینده‌ای برخوردار بوده است و توجه زیادی را به خود جلب کرده است. چین بر اساس شاخص مشاهده‌ی فساد سازمان بین‌المللی شفافیت از رتبه چندان بالایی برخوردار نبوده است از این رو گرچه چین هنوز هم یکی از جذاب‌ترین مقصدهای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به حساب می‌آمده است ولی رهبران چین اعتراف کرده‌اند که فساد از معضلات اقتصادی عمده این کشور است و بنابراین اکنون مبارزات ضد فساد گسترده‌ای را

به اجرا گذاشته‌اند. برای نمونه، ۹۷۲۶۰ عضو حزب کمونیست و کارمند دولتی در سال ۲۰۰۶ به دلیل اختلاس، دریافت رشوه و سوء استفاده از وجوه دولتی یا عدم انجام وظیفه مورد محاکمه قرار گرفتند (World Bank/IFC Enterprise Survey, 2006)

در چین می‌توان دست کم سه منبع را برای وقوع فساد شناسایی کرد که عبارت‌اند از (۱) رشد اقتصادی بالا ناشی از اصلاحات اقتصادی گسترده که برای پیش‌رفتن به سوی ایجاد اقتصاد باز و آزاد انجام می‌گیرد؛ (۲) ماهیت غیر کامل و کاربست غیر جامع این اصلاحات و (۳) جنبه‌هایی از سنت‌ها و هنجارهای فرهنگی چین که ریشه در آیین کنفوسیوس دارد.

چین به وضع مداوم قوانین و مقررات جدید و بازبینی مقررات موجود دست زده است. چارچوب قانونی ناکامل و اصلاحات اقتصادی فضای مناسبی برای تفسیر نامناسب مقررات فراهم آورده است. برای مثال، حقوق مالکیت، رویه‌های تجاری قانونی، و دیگر عناصر بنیادین اقتصاد بازار هنوز به خوبی تعریف نشده‌اند. دولت و بوروکرات‌ها در این کشور از بازیگران قدرتمند اقتصادی به شمار می‌روند ولی کانال‌های مشروع تماس بین بوروکرات‌ها و کارآفرینان به خوبی تعریف نشده‌اند و مرز بین

این دو نقش روشن نیست و بنابراین فضای مناسبی برای ایجاد شبکه‌های فساد فراهم شده است. به علاوه، سیاست‌های مالیاتی متغیری که گاه اجرای نامناسب و ناهماهنگی هم دارند به همراه سیستم مالی و بانکی سیاسی شده و غیر سازمان‌یافته‌ی این کشور فرصت‌های متعددی برای پارتی‌بازی، پرداخت‌های غیر قانونی و اختلاس فراهم آورده است.

ارزش‌های سنتی کنفوسیوسی مانند ارزش بالای روابط سلسله‌مراتبی بر نوع روابط بین دولت و جامعه در این کشور تاثیر گذاشته و باعث شده جریان اطلاعات از ساختار بازار و مقررات آن در این کشور بین دولت و حزب (که بین آنها ساختار سلسله‌مراتبی وجود دارد) برقرار شود در حالی که عوامل اقتصادی دیگر دسترسی محدودتری به اطلاعات اقتصادی مورد نیاز خود دارند.

از سوی دیگر، دادن هدیه بر اساس سنت‌های فرهنگی این کشور از قدیم نقش عمده‌ای در انجام تجارت بازی می‌کرده است زیرا این عمل نشانه‌ای از احترام و نه راهی برای رسیدن به منافع غیر قانونی تلقی می‌شده است. نتیجه‌ی چنین برداشت‌های فرهنگی این بوده است که شرکت‌های خارجی در چین همیشه

ناگزیر باشند نحوه‌ی فعالیت در بستر سنت‌های فرهنگی مبهم از یک سو و مقررات شفاف اقتصاد آزاد از سوی دیگر را بیاموزند که نتیجه‌ی آن رواج فساد در این کشور بوده است.

۶. بررسی قوانین و راه‌کارهای حقوقی مبارزه با فساد در آذربایجان

۱-۶- قانون ضد فساد

قانون ضد فساد آذربایجان مصوب ۱۹۹۴، مانند بسیاری دیگر از قوانین مشابه در کشورهای تازه استقلال یافته اتحاد جماهیر شوروی پیشین قانونی کوتاه (سیزده ماده‌ای) است که به صورت مختصر مسائل بسیار گسترده‌ای را پوشش می‌دهد.^۱ بر خلاف قوانین ضد فساد بسیاری دیگر از کشورها، این قانون حاوی بخشی مقدماتی برای تعریف فساد نیست؛ به علاوه به دشواری می‌توان منطق درونی این قانون را دریافت. مواد ۱-۴ به طور مختصر مقررات کلی را بیان می‌کنند (افراد باید تابع قانون باشند، قانون

^۱ - قانون ضد فساد آذربایجان (مصوب ۱۳ ژانویه ۲۰۰۴، قابل دسترسی در سایت زیر:

http://www.antikorrupsiya.gov.az/eng/law_13.html

باید کاربردی باشد و نهادها مسئول اجرای قانون هستند).^۱ مواد ۵ و ۶ مقررات اعلام داری را مشخص می‌کنند، ماده ۷ عزیزپروری، ماده ۸ هدیه دهی، ماده ۹ تهیه لیست جرایم مورد نظر قانون و ماده ده خلاصه‌ای از رویه‌های برخورد با موارد فساد را مطرح می‌سازند. ماده ۱۱ مقرر می‌کند هر شخص حقیقی و حقوقی در موارد مربوط به شرکت غیر جنایی در فساد باید جریمه پرداخت کند. ماده ۱۲ مصادره تمام درآمدهای ناشی از فساد را مقرر می‌کند؛ و ماده ۱۳ مبنائی برای لغو قوانین مصوب در نتیجه فساد فراهم می‌آورد. به طور خلاصه، قانون ضد فساد آذربایجان ملغمه‌ی ناهمگون از مفاهیم حقوقی مختلف است که در یک سند گنجانیده شده‌اند.

۲-۶- کمیسیون ضد فساد

کمیسیون ضد فساد آذربایجان از هیچ نوع اختیار قانونی واقعی برخوردار نیست. بر اساس قانون ضد فساد این کشور "وظایف تخصصی در حوزه جلوگیری از فساد باید به کمیسیون مبارزه با فساد تحت مدیریت شورای خدمات عمومی واگذار شود."

^۱ - id.

(قانون ضد فساد آذربایجان، بند ۲.۴) اما، بر اساس قانون کمیسیون، این دستگاه تنها اختیار درخواست اطلاعات از سازمان‌های دولتی و انجام توصیه را داراست. (قانون کمیته‌ی ضد فساد آذربایجان، بخش ۳). اجرای توصیه‌های کمیسیون ظاهراً بستگی به تصویب پانزده نماینده کمیسیون که پنج تن توسط رییس جمهور، پنج تن توسط مجلس ملی و پنج تن توسط قوه‌ی قضائیه منصوب می‌شوند، دارد.

۳-۶- اداره کل دادستانی

در ۱۹۹۴، به موجب فرمان رییس جمهور، سازمان مبارزه با فساد (DDC) تحت نظر اداره کل دادستانی ایجاد شد. DCC "سازمانی تخصصی است که وظیفه اش تحقیقات اولیه در مورد فساد مرتبط با تخلفات جنایی و گزارش‌های ارسالی به اداره کل دادستانی است." DCC نه از اداره‌ی کل دادستانی نه از دولت مستقل است. در حال حاضر، DDC بیشتر وظیفه تحقیقاتی به عهده دارد و در موارد وجود فسادهائی که بیشتر تعقیب جنایی را به دنبال دارند، تحقیقات می‌کند (قانون DCC، بند ۵).

در چندین مورد، صلاحیت‌های DDC با صلاحیت‌های کمیسیون ضد فساد بویژه در زمینه مطالعات تحلیلی، آموزش

عمومی و همکاری‌های بین‌المللی تداخل پیدا می‌کند. در مورد مطالعات تحلیلی، در ماده‌ی ۵ قانون این سازمان آمده است، "DDC وضعیت مبارزه علیه فساد را مطالعه می‌کند، داده‌های لازم در مورد فساد جنایی را گردآوری می‌کند و به تحلیل و خلاصه‌سازی داده‌های مربوطه، پرداخته پیشنهادها و توصیه‌هایی برای افزایش کارآمدی مبارزه علیه فساد آماده می‌کند." با این حال، فصل دوم قانون کمیسیون ضد فساد آذربایجان کمیسیون را ملزم می‌کند "دولت و کارآمدی مبارزه علیه فساد را تحلیل کند."

۴-۶- امضای کنوانسیون‌های مبارزه با فساد

آذربایجان به کنوانسیون قانون مدنی شورای اروپا علیه فساد، کنوانسیون قانون جنایی شورای اروپا علیه فساد و کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد پیوسته است. اکنون، این کنوانسیون‌ها با فرمان رئیس جمهوری (برای هر کنوانسیون یک فرمان وجود دارد) تصویب شده‌اند و لذا دولت آذربایجان باید این کنوانسیون‌ها را از تصویب بگذراند. اما، تصویب موثر این کنوانسیون‌ها مستلزم اجرای قوانینی خواهد بود که الزامات این سه کنوانسیون را عملیاتی کنند. این فرایند ناتمام از طریق گنجاندن

مواد خاصی در قانون ضد فساد آذربایجان (و دیگر قوانین) آغاز شده است. برای نمونه، ماده ۱۲ قانون ضد فساد آذربایجان ناظر بر مصادره اموال بدست آمده در اثر فساد، آشکارا ماده ۳۱ کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد می باشد. اما قانون گذاری بسیار بیشتری در این زمینه لازم است.

۵-۶- تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد

راهبرد ملی مبارزه با فساد به رغم آنکه در اصل از فرمان رئیس جمهور نشات می گیرد اما اقتدار قانونی بسیار کمی برای قانون گذاری یا قاعده سازی دارد. راهبرد ملی به مثابه اعلام مبهم اصول و بیان چند فعالیت عینی یا زمان بندی مناسب برای اجرا است. با این حال جهت های کلی سیاست گذاری بر اساس این راهبرد عبارت اند از، حکومت قانون و احترام به حقوق بشر و حقوق و آزادی های شهروندان، ایجاد دسترسی به اطلاعات، اعمال نظارت بر نحوه عمل کرد مقامات دولتی، جلوگیری از فساد و مسئولیت نقض قوانین، و افزایش آگاهی عمومی و همکاری در مبارزه علیه فساد.

با توجه به عبارت پردازی ذهنی و مبهم راهبرد ملی، قانونگذاران به سختی می توانند به این راهبرد به عنوان سرچشمه ی اقتدار قانون

یا قاعده‌گذاری ارجاع کنند.

می‌توان استدلال کرد که راهبرد ملی بیشتر سیاسی است تا حقوقی. اگر هدف از راهبرد ملی ایجاد اساس قانونی برای تصمیم‌گیری بهتر است، پس این راهبرد باید جهت و رهنمودهای روشنی پیش روی پارلمان و سازمان‌های اجرائی تحت نظر رییس جمهوری بگذارد. حتی تصویب راهبرد ملی توسط رییس جمهور به جای پارلمان می‌تواند عملی آگاهانه به قصد پیشبرد این راهبرد و ایجاد سرمایه‌ی سیاسی برای رییس جمهور به شمار رود. ممکن است برخی به اشتباه این راهبرد را نشانه‌ای از وجود "اراده سیاسی" قوی تلقی کنند (Johnston and Kpundeh, 2004). اما راه‌حل آزمودن اراده سیاسی این است که راهبرد ملی مبارزه با فساد باید معتبر، تامین مالی شده، و جامع و مانع باشد (Kpundeh, 2004). از این رو این راهبرد از اعتبار لازم برخوردار نیست زیرا فاقد تعریف‌های مشخص بوده و بسیاری از موضوعات دارای ربط غیر مستقیم به فساد را هم در بر می‌گیرد. هم‌چنین هیچ‌گونه مکانیسمی برای تامین مالی مستقیم و معتبر آن وجود ندارد. با این‌همه، این راهبرد مولفه‌های مثبتی دارد. از جمله اینکه برای بسیاری از وزیران و مقامات دولتی منافع زیادی در

کاهش فساد در نظر گرفته شده وزیرانی که کاهش فساد در وزارتخانه‌های‌شان را اثبات کنند، پاداش‌هایی در نظر گرفته می‌شود.

خلاصه اینکه ضعف نظام نظارت و مبارزه با فساد در این کشور این است که محور این مبارزه اتکای بیش از حد روی راهبردهای حقوقی و برنامه‌های عملیاتی است که نمی‌توانند به قاعده‌سازی در سطح سازمانی ترجمان شوند، سازمان‌های اجرائی اقتدار کافی برای قاعده‌سازی در این زمینه را ندارند و از قوانین جنایی، مدنی و اداری استفاده مناسب و کافی به عمل نمی‌آید. مشاوره‌های برخی سازمان‌ها مانند OECD یا باعث بدتر شدن این مسائل شده‌اند (زیرا برنامه‌های اصلاحی این جمهوری و دیگر کشورهای دارای مسائل مشابه را موجه جلوه داده‌اند) یا مشاوره‌های آن‌ها به قدری ذهنی و غیر عینی بوده است که مقامات دولتی نتوانسته‌اند آن‌ها را عملیاتی کنند.

نتیجه‌گیری

بررسی ما نشان داد که موفقیت هر گونه ابتکار حقوقی منوط به وجود اراده سیاسی و اجتماعی قوی است. از تجربیات نظامات حقوقی کشورهای موفق در این زمینه می‌توان چیزهای بسیاری آموخت. اما واقعیت آن است که فساد را نمی‌توان با ابزارهای حقوقی صرف محدود کرد.

از دیدگاه پژوهشگران مختلف می‌توان از روش‌های زیر برای کاهش فساد استفاده کرد، در برخی از کشورها نیز از همین روش‌ها برای کاهش فساد سود برده شده است:

- ۱- اصلاح ساختار نظام اداری و اقتصادی
- ۲- مقررات زدایی و خصوصی سازی
- ۳- احیای اخلاق
- ۴- نظارت بر ثروت، مصرف و سطح زندگی کارمندان دولت
در بخش‌های اداری و اقتصادی
- ۵- جلوگیری از فساد استخدامی
- ۶- ایجاد نهادهای مستقل و دایمی برای مبارزه با فساد اداری و اقتصادی
- ۷- سیاست‌زدایی نظام اداری و اقتصادی

۸- تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات و

افشاگری

۹- آزادی و مصونیت مطبوعات در ارائه گزارش و افشاگری

فساد اداری و اقتصادی

۱۰- آموزش مدیران دولتی در مورد فساد اداری و مالی

۱۱- حساب کشی و پاسخگویی در بخش عمومی بخصوص

شرکت‌های وابسته به دولت

۱۲- افزایش حقوق و مزایای کارمندان دولت

در پایان به مهم‌ترین یافته‌های تحقیق حاضر می‌رسیم. محورهای زیر مهم‌ترین یافته‌های ما هستند که به صورت چکیده به بررسی آن‌ها می‌پردازیم.

• فساد رسمی یکی از شایع‌ترین مسائل در اغلب کشورها است که باعث تضعیف حکمرانی خوب، محدود شدن رشد اقتصادی، و سلب امنیت می‌شود. مقصود از فساد رسمی فساد در بخش عمومی است که رابطه نزدیکی با حکمرانی نامناسب دارد. امروزه توجه بین‌المللی به مقوله فساد در سطح جهان گسترش یافته است.

• فساد پدیده‌ای سیستماتیک است که توجه همه جانبه‌ای را می‌طلبد. به کارگیری سازوکارهای موثر برای مسئولیت‌پذیری و ایجاد شفافیت به ویژه در بخش عمومی و در چارچوب دولت امری برای مقابله با فساد امری بایسته است. سازوکارهایی که بتواند رویه‌ای موثر و مسئولانه را در زمینه تامین تدارکات عمومی تامین کند و از قدرت اعمال نظر شخصی ماموران این بخش بکاهد، موثر خواهد بود. در مورد ایران به نظر می‌رسد چارچوب‌های حقوقی رضایت‌بخشی وجود دارند، هرچند این قوانین کامل نیستند و نیاز به اصلاح و گسترش دارند ولی به نظر می‌رسد مشکل اصلی در اجرای قوانین است.

• گاهی در برخی کشورها چارچوب‌های قانونی کنترل فساد کافی و حتی قابل مدیریت به نظر می‌رسند ولی کاهش فساد در یک کشور به اجرای قوانین بستگی تام دارد. دولت‌ها باید از برنامه‌های عملی برای به اجرا گذاشتن قوانین برخوردار باشند. تاریخ نشان می‌دهد که موفق‌ترین اقدامات، آن‌هایی هستند که از پشتوانه اراده سیاسی برای مقابله با فساد و نیز منابع لازم برای شروع و ادامه مبارزه برخوردار بوده‌اند.

- تنها در صورتی می‌توان فساد را کاهش داد که رهبران سیاسی مایل به کاربست بی‌طرفانه قوانین برای اجرای راهبردهای موثر ضد فساد باشند. تعدادی از این راهبردها عبارتند از افزایش حقوق کارکنان عمومی، کاهش فرصت‌های فساد در سازمان‌های آلوده، کاهش کاغذبازی و حذف مقررات دست و پاگیر، بهبود یا افزایش نظارت بر کارکنان بخش عمومی که دارای پست‌های آسیب‌پذیر (آماده فساد) هستند و افزایش احتمال بازرسی و مجازات افراد فاسد.

- باید به ایجاد نهادهای کنترلی متعدد دست زد. این راهبرد یکی از دلایل عمده موفقیت کشورهای دارای فساد پایین بوده است که در این زمینه به تمرکز زدایی روی آورده‌اند. کنترل فساد در ساختار اداری این کشورها متمرکز نیست و مبارزه با فساد به عهده چنین نهادهایی قرار داده شده است. در این کشورها در هر سازمان عمومی، یگانگی برای نظارت و کنترل فساد وجود دارد.

- در بسیاری از کشورها، مدیریت حکومتی و توزیع منابع مالی به صورت غیر متمرکز انجام می‌گیرد ولی برای نظارت و کنترل فعالیت‌های دولت و حکومت‌های محلی و تقویت شفافیت و درست‌کاری نیز باید به دنبال راه کار بود. این وضعیت در

کشورهای دارای نظام فدرال امری طبیعی است ولی در کشورهای دارای ساختار اداری ساده نیز باید این راه کار مورد توجه قرار گیرد.

• نقش جامعه مدنی، مانند رسانه‌ها و احزاب، در پاسخ‌گو نگه داشتن حکومت‌های اهمیت اساسی دارد ولی در بسیاری کشورها جامعه مدنی در انجام این نقش چندان کارایی نداشته است، که از جمله دلایل آن می‌توان به دلایل زیر اشاره کرد:

۱. دسترسی ناکافی به اطلاعات دولتی

۲. نبود تخصص فنی در نظارت و تحلیل داده‌ها

۳. کمبود مکانیسم‌های مشارکتی، در فرایند مراقبتی

• بنابراین، برای تقویت نقش جامعه مدنی در فرایند مبارزه با فساد می‌توان از سازوکارهای زیر سود برد،

۱. شفاف‌سازی عملکردهای دولتی، تصمیم‌گیری، و هزینه‌ها، دسترسی به اطلاعات از جمله دسترسی نامحدود به اینترنت، نهادهای سازی و روزمره‌سازی فرصت‌های مشارکت و اظهار نظر.

۲. برای آن که جامعه مدنی از جمله سازمان‌های مدنی، انجمن‌های حرفه‌ای و رسانه‌ها بتوانند از اطلاعات به صورت

موثر استفاده کنند آموزش لازم است.

۳. آموزش برای تشویق و پیش برد حکمرانی خوب، شفاف سازی و مسئولیت پذیری در درون سازمان های مدنی نیز لازم است.

۴. منابع مالی، بدون جانب داری سیاسی، برای تقویت جامعه مدنی در انجام کارویژه های خود مانند جمع آوری اطلاعات، آموزش عمومی، ایجاد ائتلاف، و رسیدن به سطح کارشناسی برای تحلیل اطلاعات مانند درآمدهای مالیاتی، بودجه ملی، و تدارکات عمومی ضروری است.

۵. سازمان های مدنی ناظر باید فارغ از محدودیت های قانونی محدود کننده توانایی عمل آنها و یا تامین هزینه های خود از منابع مشروع، بتوانند به سازماندهی خود پرداخته و آزادانه اظهار نظر کنند. کوشندگان جامعه مدنی که به نظارت اقدام می کنند، مانند رسانه ها، باید در مقابل برچسب زنی، تهدید به خشونت، و دستگیری از ایمنی برخوردار شوند.

• منابع مالی احزاب سیاسی باید شفاف و کنترل شده باشند. در کلیه کشورهای دارای فساد اندک، نقش اطلاعات و کمک های مردمی در گزارش خلاف ها و قانون گریزی ها اساسی بوده است. این نقش در بستر تقویت جامعه مدنی و گسترش

سازمان‌های غیر دولتی برجسته‌تر می‌شود.

- تلاش‌های ضد فساد باید به صورت سیستماتیک یا به شیوه عقلانی انجام گیرند و صرفاً نباید محدود به رسیدگی به رسوایی‌های رخ داده باشند. در نتیجه، در بسیاری مواقع، دولت‌ها برای پرهیز از صدمات سیاسی ناشی از این روی‌دادها به مسائل ساختاری پدیدآورنده فساد توجه چندانی نمی‌کنند.

- برخورد منافع خصوصی و عمومی در بسیاری کشورهای دارای فساد بالا قابل ملاحظه است. تشدید اعمال نفوذ در سطوح ملی و حکومت‌های محلی به ایجاد باندهای فساد می‌انجامد.

- تمرکز روی سیستم‌ها و فرهنگ سازمانی از اهمیت بالایی برخوردار است. بالا بردن فرهنگ سازمانی مبارزه با فساد بخش جدایی‌ناپذیر این مبارزه را تشکیل می‌دهد.

- در استخدام کارمندان بخش عمومی باید شفافیت و شایسته‌سالاری وجود داشته باشد در غیر این صورت راه برای اعمال نفوذها گشوده می‌شود. فرهنگ سازمانی را نمی‌توان از خارج کنترل کرد در مقابل ارتقای فرهنگ سازمانی باید با اعمال نوعی مدیریت سازمانی به انجام برسد. در عین حال باید دانست که بالا رفتن حجم دولت، تورم پرسنلی و افزایش دخالت دولت

از عواملی هستند که تاثیر ناگوار آنها در افزایش فساد ثابت شده است.

- برای نظارت و پی جویی معاملات و فعالیت‌ها باید از داده‌های دولتی با کیفیت، بهره برد که معمولاً اندک و کمیاب هستند. اگر نتوان فساد را ارزیابی و اندازه گیری کرد کنترل آن نیز دشوار خواهد بود.

- مقامات مجری قانون باید از منابع فنی و کارشناسی لازم برای نظارت موثر، تحقیق و پیگرد موارد فساد برخوردار باشند. برای مثال به کارگیری سامانه‌های دولت الکترونیک در این میان می‌توانند نقش مهمی بازی کنند.

منابع

۱. نجف پور، شعبان و حسین قلجی (۱۳۸۹) نقد و ارزیابی گزارش شاخص ادراک فساد، گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، سال سوم، شماره ۱۹.
۲. وینای بارگاوا و امیل بلونگیتا، چالش فساد در آسیا، ترجمه حسین عظیم بیگ، سازمان بازرسی کل کشور در دست چاپ.
3. Caiden, Gerald E., and Naomi J. Caiden. 1977. "Administrative Corruption." *Public Administration Review* (May/June)..
4. Doig, A. and Riley, S. (2006). Chapter 3, Corruption and Anti- Corruption Strategies, Issues and Case Studies From Developing Countries. Retrieved April 18,2006 from <http://magnet.undp.org/Docs/efa/corruption/Chapter03.pdf>
5. Theobald, Robin. 1999. "So What Really is the Problem about Corruption?" *Third World Quarterly* 20, no.3 (June), 491-502.
6. ICAC, 2003 Annual Report, <http://www.icac.org.hk/eng/0/1/10/16.html>
7. Speville, Bertrand de (1999), The Experience of Hong Kong, China, in *Combating Corruption*, in Stapenhurst, Rick, and Sahr
8. برای مشاهده قوانین و مقررات مختلف جمهوری خلق چین در رابطه با فساد و غیره <http://www.cecc.gov> به تارگه زیر بنگرید،
9. ICAC, 2003 Annual Report, <http://www.icac.org.hk/eng/0/1/10/16.html>

10. Osborne, D., and Lai, A., Paper presented at a UN Expert meeting on the elaboration of an anti-corruption tool, Vienna, 13-14 April 2001
11. Yong Guo, 2009, The Economic Transition, Institution and Corruption (Beijing, China Fangzheng Press)
12. Michael Johnston and Sahr J. Kpundeh, Building a Clean Machine, Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform, (December 2004), WORLD BANK POLICY RESEARCH WORKING PAPER 3466.
13. Kpundeh, Sahr J., (July 1998), Political Will in Fighting Corruption, OSCE/OECD CONFERENCE ON NATIONAL AND INTERNATIONAL APPROACHES TO IMPROVING INTEGRITY AND TRANSPARENCY IN GOVERNMENT.

آدرس: تهران - خیابان طالقانی - تقاطع خیابان
شهید سپهبد قرنی - سازمان بازرسی کل کشور
طبقه دوم مرکز پژوهش و برنامه ریزی
تلفن : ۰۳۲-۶۱۳۶۲-۶۱۳۶۵۲۱۳

E-mail: Researchcenter.gio@gmail.com

www.gio.ir