



جمهوری اسلامی ایران
 قوه قضائیه
 سازمان بازرسی کل کشور



دو هفته نامه علمی / تحلیلی سازمان بازرسی

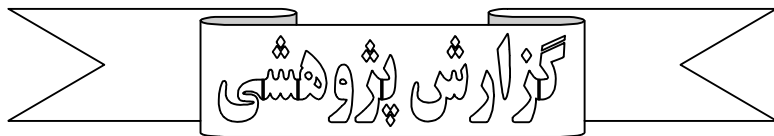
کتابچه راهنمای سازمان ملل متحد درباره سیاست مقابله با فساد

۲۶



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





سال سوم، شماره ۲۶، آبان ۱۳۸۹

کتابچه راهنمای سازمان ملل متحد درباره

سیاست مقابله با فساد

مترجم: دکتر احمد رشیدی

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: حسن صفرخانی

دبیر تحریریه: دکتر نوروز هاشم زهی

مدیر اجرایی: حسین قلیجی

طراح جلد: 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
۱. مبانی و کلیات ۳
۲. انواع فساد ۱۱
- ۳ - رهیافت نظام‌مند ۳۰
۴. جلوگیری از فساد: ساز و کارهای مدیریتی و مقرراتی ۴۷
۵. اجرا: شناسایی و محاکمه عوامل فساد ۶۰

پیشگفتار

سازمان‌های بین‌المللی، دولت‌ها و نهادهای جامعه مدنی، فساد را به عنوان مانعی جدی برای تحقق حقوق شهروندی، دموکراسی، رشد کیفی، و ثبات ملی و بین‌المللی مورد ارزیابی قرار می‌دهند. لذا، طرح و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های کارآمد مبارزه با فساد امری ضروری است.

از سوی دیگر، از آنجا که امروزه فساد تبدیل به یک پدیده جهانی و همه‌گیر شده، موفقیت در مبارزه با آن مستلزم کوششی جهانی و همکاری در سطح بین‌المللی است. در این میان سازمان ملل متحد می‌تواند به عنوان یک ارگان هماهنگ کننده و همچنین به عنوان کانال انتقال تجربیات کشورهای مختلف به یکدیگر عمل کند. در حال حاضر، نهادهای وابسته به این سازمان که در امر مبارزه با فساد فعال هستند، از رهگذر مطالعه تجربیات کشورهای مختلف توصیه‌های ارزشمندی را به منظور موفقیت در امر مبارزه با فساد ارائه می‌دهند.

دستورالعمل ضد فساد مرکز مقابله با جرایم بین‌المللی (CICP) در چارچوب برنامه جهانی مقابله با فساد می‌باشد، از جمله این گونه تلاش‌هاست که توجه به آن در طراحی و کاربست سیاست مقابله با فساد در سطح ملی ضروری است.

مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی در عین توجه به اینکه ممکن است برخی نکات و ملاحظات خاص در این گونه گزارش‌ها وجود داشته باشد، اما با توجه به ضرورت ارتقای سطح علمی همکاران در این باره، اقدام به ترجمه و انتشار آن نموده است که امید می‌رود مورد استفاده برنامه‌ریزان و سیاستگذاران قرار گیرد.

حسن صفرخانی

رئیس مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

۱. مبانی و کلیات

طی سالهای گذشته، سیاستگذاران و محققان در کشورهای مختلف توجه روز افزونی به ریشه‌ها و تأثیرات فساد بر امور اقتصادی - اجتماعی در حوزه‌های خصوصی و عمومی داشته‌اند. مجموعه سیاست‌های بکار گرفته شده و مطالعات انجام یافته در این حوزه نشان می‌دهد که عوامل زیر در شکل‌گیری فساد نقش مؤثری دارند:

- * سیاسی شدن فوق العاده نهادهای عمومی؛
- * فقدان ساز و کارهای لازم برای دسترسی شهروندان به اطلاعات دولتی مرتبط با مسایل عمومی؛
- * فقدان نظام‌های تضمین شفافیت، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در برنامه ریزی و اجرای بودجه‌های بخش عمومی توأم با فقدان ساز و کارهای نظارت داخلی و اجتماعی در جامعه مدنی و تشکیلات بازرسی و حسابرسی واحدهای خود مختار؛
- * فقدان ساز و کارهای لازم در بخش عمومی که قادر به انتقال خواسته‌های عمومی و شکایت‌های خصوصی مردم به دستگاه‌های ذیربط باشند؛
- * فقدان مکانیزم‌های درونی و اجتماعی به منظور کنترل و نظارت کیفی بر ارائه خدمات؛
- * پیچیدگی فرآیندهای اجرایی و وجود خط قرمزهای افراطی در

کلیه سطوح حکومتی؛

✱ سوء استفاده در کاربرد و تفسیر قوانین و مقررات در چارچوب

نهادهای بخش دولتی؛

✱ فقدان ساز و کارهای درونی به منظور تضمین شفافیت و

پاسخگویی در طرح و اجرای سیاست‌های عمومی؛

✱ فقدان ساز و کارهای کنترل اجتماعی به منظور جلوگیری از

نقشه‌های فسادهای بزرگ که معمولاً در شرایط سلطه منافع پوشیده

بر سیاست‌های دولتی ظهور می‌کنند؛

✱ وجود تحرک و انگیزه ناچیز در میان کارکنان بخش عمومی به

خاطر فقدان سازو کارهای درست برای بکارگیری، ارتقاء و انتقال

کارکنان در سطوح محلی و میانی حکومت؛

✱ فقدان مشارکت و آگاهی کارکنان و مستخدمین دولتی از

معیارهای سیاستگذاری در نهادهای عمومی؛

✱ فقدان مدیریت نتیجه‌گرا در ارائه خدمات عمومی؛

✱ وجود سیستم قضایی ناکارآمد؛

مهمترین درس‌های سیاسی آموخته شده در سال‌های اخیر شامل موارد زیر

است:

✱ رشد اقتصادی برای کاهش فقر کافی نیست. کاهش فقر بدون

یک استراتژی فراگیر و گسترده، که بیشتر از کمیت بر کیفیت

راهکارهای مبارزه با فساد در کشورهای شمال و جنوب^۱ متمرکز باشد، محقق نخواهد شد.

✱ به نظر می‌رسد استفاده نادرست از قدرت برای تأمین منافع شخصی امری مزمن و فراگیر است. این مهم نه تنها شامل سوء استفاده مقام‌های دولتی از موقعیت خود می‌باشد، بلکه اشخاص و سازمان‌های خصوصی مرتبط با بخش عمومی نظیر شرکت‌های تولیدی، صاحبان نفوذ و خرده فروشانی که از هر فرصتی برای به دست آوردن پول استفاده می‌کنند را نیز در بر می‌گیرد.

✱ مهار نظامند فساد چالشی است که مستلزم اقدامات قوی، منابع عظیم و زمانی به مراتب بیشتر از آنچه که اکثر سیاستمداران و مبارزان فساد پیشنهاد می‌کنند، می‌باشد.

✱ عدم کنترل و نظارت بر امر فساد موجب افزایش آن و در نهایت فقیرتر شدن فقرا می‌شود. عموماً فساد به صورت آگاهانه صورت می‌گیرد. سود و فرصت‌های ناشی از فساد در شرایط فوق بر خطر بازداشت و هرگونه مجازاتی می‌چربد. جایی که خطرات و مجازات‌ها کم باشد و در مقابل درآمد ناشی از فساد زیاد باشد، فساد گسترش بیشتری می‌یابد. فساد از هر ناحیه‌ای می‌تواند ظهور

^۱ کشورهای شمال دربرگیرنده کشورهای توسعه یافته غربی شامل کشورهای اروپایی و آمریکای شمالی است و کشورهای جنوب دربرگیرنده کشورهای توسعه نیافته است که عمدتاً در نیمکره جنوبی در آفریقا، آمریکا و بخش از آسیا واقع‌اند.

کند. آنهایی که رشوه پیشنهاد می‌کنند ممکن است هم به دلیل عدم استحقاق آنچه که می‌خواهند و هم به دلیل اعتقاد به اینکه از راهکارهای رسمی نمی‌توانند به استحقاق خود برسند اقدام به پیشنهاد آن کنند. مقام‌های رسمی هم ممکن است رشوه را به این انگیزه بپذیرند که بخواهند از طریق آن حقوق خود را ترمیم و معیارها و سطح زندگی خود را ارتقاء بخشند. بنابراین، هم رشوه‌گیر و هم رشوه‌پرداز باید در کشورهای «شمال» و «جنوب» به یک صورت مورد برخورد قرار گیرند.

* افزایش آگاهی مردم در مورد فساد بدون ارایه مواردی از دستگیری و مجازات مفسدین ممکن است موجب ایجاد بدبینی در بین مردم شود و متعاقباً فساد را گسترش دهد. شهروندانی که از طریق رسانه‌ها از موارد گوناگون فساد و گستره و محل آن آگاهی کامل می‌یابند، اما موارد اندکی از گزارش بازداشت و محاکمه مفسدین را سراغ دارند، بیشتر به سمت ارتکاب فساد که سود بیشتر و ریسک کمتری دارد ترغیب می‌شوند. در چنین شرایطی در واقع «کسب سود بیشتر با ریسک کمتر» از طریق عمل فاسد تبدیل به هنجار می‌شود. بنابراین در هر استراتژی ضد فساد باید توازنی بین میزان آگاهی مردم از فساد و میزان اقدامات تحدید کننده فساد برقرار باشد. هر پیامی برای شهروندان باید در برگیرنده این درک

باشد که سوء استفاده از قدرت دولتی برای به دست آوردن سود شخصی:

۱. شهروندان را از دسترسی به موقع به خدمات دولتی محروم می‌کند؛
۲. هزینه خدمات دولتی را افزایش می‌دهد؛
۳. مالیات مضاعفی را بر بخش‌های فقیر جامعه تحمیل می‌کند؛
۴. مانع از توسعه اقتصادی و دموکراتیک می‌شود؛
۵. شخص فاسد از سوی حکومت زندانی و جریمه می‌شود، به نحوی که ریسک فساد بر سود آن غلبه پیدا می‌کند.

* آژانس‌های توسعه، تشکل‌های غیر دولتی و بخش خصوصی کشورهای شمال می‌توانند هم به عنوان بخشی از مسأله و هم بخشی از راه‌حل باشند. مسأله فساد در چند سال اخیر بانک جهانی، سازمان ملل، و سایر سازمان‌های بین‌المللی را درگیر خود کرده و آنها در بررسی‌های خود به این نتیجه رسیده‌اند که استفاده از امکانات دولتی برای کسب منافع شخصی در کلیه جوامع و سازمان‌هایی که در آنها نظارت و کنترل متوازی وجود ندارد رخ می‌نماید. گزارش معتبر این موارد هم در کشورهای شمال و هم در کشورهای جنوب

مطمئناً از طریق تسهیل تحقیق و پیگرد قانونی فساد در هر جایی که یافت شود به خشکاندن زمینه‌های فساد یاری می‌رساند.

✱ نهادهای ملی در یک کشور نمی‌توانند به صورت یک جزیره مستقل و در انزوا کار کنند. در چنین شرایطی آنها در ادای مقصود و در رسیدن به هدف شکست خواهند خورد. یک سیستم شفاف باید دارای مکانیسم «کنترل و توازن» باشد که به منظور ایجاد تعادل بین استقلال و پاسخگویی در میان ارگان‌ها و نهادهای مختلف دولتی طراحی شده باشد. به علاوه درگیری بین منافع باید از بخش عمومی زدوده شود. کنترل و توازن موجب تجزیه قدرت و محدودیت فرصت‌ها برای رویارویی منافع می‌شود. در این حالت نوعی «پاسخگویی افقی» (Horizontal Describes) به وجود می‌آید. تجزیه و پراکندگی قدرت، استقلال نهادی هر یک از قوای دولتی را بالا می‌برد و درجه پاسخگویی بالا به سیاستمداران این اجازه را نمی‌دهد که سیستم را تخریب کنند.

✱ مکانیسم‌های کنترل اجتماعی برای مبارزه با فساد ضرورت دارند. این مکانیسم‌ها نه تنها باید شامل کمیته‌های سازماندهی مبارزه با فساد باشد بلکه باید در برگیرنده نظارت عملیاتی در چارچوب نهادهای حکومتی مرکب از مقامات حکومتی و جامعه مدنی در همکاری با یکدیگر باشند. نهادهای نظارت عملیاتی مختلط باید امر

ارزیابی و نظارت بر عملکرد حکومت محلی و حکومت مرکزی، نظیر سیاست های مرتبط با بودجه، مسایل مرتبط با پرسنل، برنامه-ریزی برای سرمایه گذاری عمومی، شکایات و کانال های اطلاعات عمومی، را تحت پوشش قرار دهند.

✱ اعتماد عمومی به آژانس های مبارزه با فساد و سیاست های آنها، در حالی که مردم باید نقش فعالی در نظارت بر عملکرد حکومت خود داشته باشند، امری ضروری و حیاتی است. در یک نظرسنجی که از سوی ICAC در چین به اجرا درآمد، ۸۴ درصد از پاسخگویان بیان کرده بودند که مایلند نام خود را در بر گه شکایت از فساد مقامات یا همکاران خود ذکر کنند. بدون اعتماد عمومی در سیاست ها و اقدامات ضد فساد، سیستم شکایت مختل می شود، گزارش های تحقیقی منعکس شده در رسانه ها ناموفق باقی می ماند و محاکمه های ضد فساد در غیاب شهادت شاهدان عقیم می شوند.

پیوند میان مدیریت های بخش عمومی، گرایش نهادی به سوی فساد، و عملکرد نهادی به سیاستگذاری مربوط است. با این فرض که عوامل مرتبط با مدیریت سیاسی نظیر شفافیت درجه مشارکت مقام های عمومی در سیاستگذاری، پنهان کاری مدیریتی (به عبارت دیگر فقدان معیارهای تصمیم گیری) پیچیدگی های فرآیندی در بودجه و پرسنل و ارایه خدمات، مذاکره سیستماتیک با کاربران، ساز و کارهای پاسخگویی همیشگی در هر

یک از آژانس‌ها، و سطح منابع همگی بر عملکرد نهادی هر یک از مؤسسات عمومی در سطوح محلی، منطقه‌ای و مرکزی تأثیر دارند. در برخی موارد این تأثیر بر عملکرد نهادی از طریق تأثیر حکومتی بر فساد اعمال می‌شود.

تجربیات گذشته مبین آن است که فساد امری پویا است و ابعاد گوناگونی دارد؛ بنابراین مناسبترین رهیافت برای مهار آن متقابلاً باید پویا، جامع و کلان‌نگر باشد. از این نظر در کتابچه حاضر رهیافتی گزینش شده که از درون مجموعه وسیعی از سیاست‌های ضد فساد استخراج شده و در یک روش جامع نقاط جلوگیری، اجرا، نهاد سازی، بازپرداخت اعتبارات انتقالی غیر قانونی، انواع روش‌های نظارت و ارتقاء سطح آگاهی، سطوح و علل فساد و همچنین موفقیت‌ها و شکست‌ها در امر مبارزه با فساد را تحت پوشش قرار می‌دهد. در این رهیافت راهبردها تا حد زیادی منعطف و در سطوح و موقعیت‌های مختلف امکان کاربرد داشته و با نیازها و وضعیت هر کشور یا منطقه فرعی قابلیت انطباق دارند.

این کتاب راهنما با یک سری ابزارهای (Tool kit) ضد فساد تکمیل شده که یک رهیافت جامع را دنبال می‌کند و راهکارهای مشروح برای اجرای هر یک از استراتژی‌ها ارائه می‌دهد. به هر حال، به منظور بهبود چارچوب سیاسی و استراتژی‌ها و همچنین ابزارها و راهکارهای موردی مقابله با فساد، مرکز مقابله با جرایم بین‌المللی اقدام به اتخاذ یک روند برای

مطالعه بهترین روش‌های عمل نموده است. از رهگذر این فرآیند موفق‌ترین سیاست‌ها و ابزارها گزینش و معرفی می‌شوند.

هر یک از پاسخ‌ها محدودیت‌ها و نقاط قوت و ضعف خاص خودش را دارند. از اینرو، هیچ یک از آنها به تنهایی موفق نمی‌شوند و رمز موفقیت آنها در تعامل با یکدیگر است. به هر حال، هم‌کوشی و معاضدت‌ها می‌تواند در میان نقش‌ها و کارکردهای گوناگون بوجود آید، و حمایت متقابل نیز زمانی قابل حصول است که پاسخ‌ها به حد کافی خصوصیت هم‌پوشی داشته باشند و یک نتیجه را دنبال نمایند. کلیه راهکارهای پیشنهادی باید الزاماً در چارچوب نظام همگرایی ملی منجر به خدمات کیفی، توسعه پایدار و حاکمیت قانون به نفع کلیه شهروندان شوند.

۲. انواع فساد

قبل از اینکه شخصی بتواند استراتژی‌های مقابله با فساد قابل قبولی را ارائه دهد، باید محیطی را که در آن می‌خواهد استراتژی‌ها را پیاده کند بشناسد. تشخیص اینکه چه چیزی فساد تلقی می‌شود امری کلیدی برای هرگونه برنامه موفق و جامع مقابله با فساد می‌باشد. بحث بر سر تعریف فساد، گستره وسیعی را در بر می‌گیرد. یکی از مشکلات پیدا کردن یک تعریف جهان‌گستر به تفاوت‌های فرهنگی بر می‌گردد. در برخی مواقع تفاوت قابل ملاحظه‌ای در داخل یک کشور در مورد اینکه چه چیزی فساد است وجود دارد. در همین راستا یک نظرسنجی که در سال ۱۹۷۷ از سوی

کمیسیون مستقل ضد فساد نیوسات و لزانجام شد حاکی از آن بود که ناسازگاری و تفاوت فاحشی بین طرز تلقی کارمندان بخش عمومی در استرالیا وجود دارد.

به همین دلیل بسیاری از آرایه یک تعریف قانونی برای فساد رویگردان شده‌اند. دانش پژوهان تعاریف عمومی و جامعه‌شناختی را مبهم یا خودخواهانه می‌دانند. آنها استدلال می‌کنند که تعریف قانونی واحد بسیار متصلب و غیر منعطف خواهد بود. بر این اساس، تمایل دارند که به خاطر تغییر سنت قانونی در اثر گذشت زمان و همچنین ارتباط آن با زمینه‌های فرهنگی و شرایط سیاسی و اجتماعی تفاوت‌ها را به رسمیت بشناسند. به جای حل این مسأله، رهیافت جایگزین این است که حداقل برای مدتی مراجع و زمینه‌های قانونی را نادیده بگیریم. در حالی که ممکن است در این حالت ما تا حدی به خاطر فاصله گرفتن از مراجع و زمینه‌های قانونی دقت نظر را از دست بدهیم، ولی ممکن است بتوانیم درک مشترک و عمومی تری از مسأله به دست آوریم و در ایجاد پل ارتباطی بین شکاف‌های موجود در امتداد مرزهای ملی موفق شویم.

در تعریف جایگزینی که در این نوشتار جستجو می‌شود مشخص کردن جوهره فساد از طریق توجه مستقیم به واقعیات، بدون در نظر گرفتن مناطق خاص یا رویکرد حقوقی سنتی، هدف است. از رهگذر گزینش این «رهیافت تجربی»، سعی می‌شود تا اجماع وسیعی را در چارچوب این تلقی از فساد به پیش ببریم که آن عملی جداً مضر به جامعه است و بنابراین باید

منع و عامل آن مجازات شود. هیچ کس با این برداشت موافق نیست که همه انواع روابط سوال برانگیز و سوء مدیریت‌ها فساد تلقی می‌شوند و باید به لحاظ قانونی منع گردند. نکته مهم این است که تا جای ممکن بتوانیم تعداد زیادی از برداشت‌ها را در چارچوب واحدی جمع کنیم. این رهیافت به ملت‌ها کمک خواهد کرد که بدانند آنچه فساد می‌نامند و باید منع و مجازات شود چیست.

در یک حالت کلی، می‌توانیم بر روی این تعریف توافق کنیم که فساد عبارت است از سوءاستفاده از قدرت (عمومی [دولتی]^۱) برای مقاصد شخصی که به زیان منافع عمومی است. ممکن است این تحصیل مقاصد یا منافع شخصی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم باشد. در اغلب اوقات، فساد مستلزم اختلاط حوزه عمومی با شخصی و یا یک تبادل غیر قانونی و غیر مشروع بین این دو حوزه می‌باشد. در مجموع، عمل فاسد در برگیرنده عملکرد مقام‌های دولتی در راستای علایق و منافع شخصی (خود یا دیگران) بدون توجه، یا بر ضد، منافع عمومی است. در این چارچوب، زمانی که تصمیم‌گیران سیاسی برنامه و عملکردشان آمیخته با فساد باشد ما آن را تحت عنوان پدیده فساد کلان (Grand Corruption) طبقه‌بندی

^۱ از آنجایی که بسیاری از فسادها از بخش خصوصی آغاز می‌شود محققان ترجیح می‌دهند در تعریف فساد گستره وسیعی که بخش خصوصی را نیز در بر می‌گیرد بگنجانند. لذا در تعریف فوق به منظور پرهیز از ایجاد محدودیت در تلقی از فساد لفظ «عمومی» بوسیله پراتنز از تعریف اصلی جدا شده است.

می‌کنیم. نمونه‌های فساد کلان در سیاست‌های کارگری، خصوصی سازی و تدارکات حکومتی به وفور یافت می‌شود. در این حالت، استفاده از امکانات دولتی برای منافع شخصی می‌تواند در لابه‌لای فرآیندهای حکومتی یا سلطه بر یک نهاد حکومتی دنبال شود.

از سوی دیگر، استفاده از امکانات دولتی به منظور تأمین منافع شخصی در عرصه عملی ارایه خدمات عمومی «فساد خرد» (Petty Corruption) خوانده می‌شود (از اینگونه موارد برای مثال می‌توان به رشوه یا به اصطلاح سیبل چرب کنی اشاره کرد)

تعابیر مختلف اعمال فاسد که در زیر به شرح آن پرداخته می‌شود هم در فساد کلان و هم در فساد خرد قابل مشاهده است. فساد پدیده‌ای است که وضع موجود نابرابری قدرت را در صحنه سیاسی و اجتماعی حفظ می‌کند. در این چارچوب، تبعیض ریشه می‌دواند و نسل معاصر و نسل آینده قربانی می‌شوند. بسیاری از مردم به دلیل نداشتن توانایی یا عدم تمایل به پرداخت رشوه به مقامات دولتی نمی‌توانند اهداف و مقاصد مشابه خود را به پیش ببرند و یا نمی‌توانند کار بدست آورند و لذا بیکار می‌شوند. فساد همچنین بسیاری از مفاهیم دموکراسی را از رهگذر تحریف انعکاس خواسته‌های اجتماعی در شکل سیاست‌های عمومی نقض می‌کند.

سوء استفاده از امکانات عمومی به منظور به دست آوردن امتیاز نادرست و ناعادلانه می‌تواند شامل هر گونه برنامه‌ریزی، تلاش، درخواست یا انتقال موفقیت‌آمیز یک منفعت به مثابه نتیجه‌ای از بهره‌برداری نادرست از

یک مقام و موقعیت دولتی باشد. شخصی که دست به فساد می‌زند ممکن است به دنبال دوستی جنسی، پول، هدیه، نفوذ اقتصادی، مهمان‌نوازی یا فرصت‌های تجاری سودآور در قبال انجام یا امتناع از انجام یک کار اداری باشد. زیاد مهم نیست که پیشنهاد عمل فاسد ابتدا توسط مراجعه‌کننده ارایه شود (رشوه) یا مقام دولتی (اخاذی) و تمرکز زیاد بر روی تشخیص این امر سود چندانی در بر ندارد. در واقع، با وقوع فساد گسترده و نهادینه شده بسیار غیر ممکن یا بی‌ربط است که تعیین کنیم کدام طرف اولین قدم را در یک معامله متداول برای ترغیب انجام یا عدم انجام یک وظیفه دولتی برداشته است.

در چنین شرایطی مهم تعیین گستره زیان‌های ناشی از رفتارهای مختلف و تصمیم‌گیری درخصوص چگونگی کنترل، نظارت و محدود کردن این رفتارها و پیامدهای ناشی از آن می‌باشد. این فرآیند در برگیرنده تحلیل جامع تأثیرات زیان‌بار اشکال واحد فساد است، زیرا برخی از آنها بسیار مهم و زیان‌بارتر از بقیه می‌باشند. در سیاستگذاری عمومی باید چنین تفاوت‌هایی در حین تخصیص منابع و طراحی یک استراتژی ضد فساد مورد توجه جدی قرار گیرند.

فساد در کشورهای در حال توسعه مانعی جدی بر سر راه ترقی و پیشرفت اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ملی می‌باشد. در این کشورها منابع عمومی به صورتی غیر کارآمد تخصیص یافته، شهروندان درستکار و ماهر احساس سرخوردگی می‌کنند، و شهروندان عادی نیز به نحو فزاینده‌ای

دچار بی‌اعتمادی هستند. در نتیجه، کمک‌های خارجی ناپدید می‌شوند، پروژه‌ها به صورت ناقص رها می‌شوند، سطح تولید پایین است، شایستگی و قابلیت مدیران کاهش یافته و نهایتاً مشروعیت نظام سیاسی تضعیف شده است. تحت تأثیر شرایط ذکر شده بخش عظیمی از منابع و اعتبارات مالی کشورهای جنوب به کشورهای شمال منتقل می‌شود و از این ناحیه موتور توسعه اقتصادی این کشورها صدمه می‌بیند. این مسئله منجر به بی‌ثباتی سیاسی شده و همچنین ضعف زیرساخت‌ها، آموزش و پرورش، بهداشت و سایر خدمات را به دنبال دارد.

تأثیرات مشابه در کشورهای صنعتی نیز مشاهده می‌شود. بروز فساد در این کشورها موجب شده شهروندانی که انتظار انجام صادقانه کارشان را داشته‌اند مأیوس و دل‌سرد شوند و اعتقاد خود به حاکمیت قانون را از دست بدهند. فساد از رهگذر امکان انجام خواسته‌ها بوسیله پرداخت رشوه و تداوم نابرابری موجب تضعیف اصول اخلاقی و بی‌اعتمادی فزاینده به مؤسسات عمومی در این کشورها می‌شود. هرجایی که کامیابی اقتصادی شرکت‌های خصوصی مبتنی بر پرداخت رشوه باشد، کیفیت خدمات و کالاهای تولیدی و همچنین مهارت کارمندان پایین می‌آید، رقابت از بین می‌رود و منابع عمومی تلف می‌شود.

فساد همچنین باعث تضعیف قوانین و مقررات طراحی شده برای افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی اجتماعی شرکت‌ها و مؤسسات تجاری می‌شود. بسیاری از کشورها شاهد بهره‌برداری غیر انسانی از

کارگران و آلودگی جدی محیط زیست هستند. از یک سو به خاطر سازش‌های موجود در خصوص وصول مالیات‌های سنگین از شرکت‌ها و صنایع و از سوی دیگر به خاطر خرید تجهیزات و خدمات غیر ضروری بودجه‌های ملی دچار کسری شده‌اند.

به منظور به حداکثر رساندن سود، شرکت‌های قانونی و غیر قانونی به رشوه یا اشکال دیگر فساد متوسل می‌شوند تا جنایت علیه محیط زیست را تحت پوشش قرار دهند. در نبود کنترل و نظارت کارآمد و مناسب، محیط زیست بعضاً دچار خسارت جبران ناپذیری شده است.

به خاطر گسترش بیش از حد فساد^۱، نظام مالی بین‌الملل تحت تأثیر آن قرار گرفته است. مطابق یافته‌های یک تحقیق سنای ایالات متحده، بیش از یک تریلیون دلار^۲ از طریق نظام مالی بین‌الملل سالیانه به جریان می‌افتد که یکی از نتایج آن «مقررات زدایی رقابتی» (Competitive Deregulation) است. پول شویی توأم با تأثیرات فاسد بالقوه و وابستگی فزاینده به سرمایه ناشی از کلیه اشکال فعل جرم مبدل به یک تجارت بسیار سودآور شده است.

۱- مطابق نوشته فایننشال تایمز در جولای ۱۹۹۹، بیش از ۱۰۰ میلیارد دلار از اواسط دهه ۱۹۸۰ از نیجریه به غارت رفته است.

۲- گزارش مشابهی برآورد کرد که ۵۰٪ از این پول از بانک‌های آمریکایی به جریان افتاده است. در این گزارش مشخص نشده است که منبع این پول فساد، جرم سازمان یافته، مواد مخدر یا فرار مالیاتی بوده است.

ریسک‌های جهانی، زمانی که ارتباط بین فساد و «جرم سازمان یافته» تقویت می‌شود، افزایش می‌یابد. کلیه بازارهای سودآور غیر قانونی شدیداً متکی بر حمایت بازرسان و مقامات عمومی هستند. فساد در اشکال مختلفی ظهور می‌یابد که به طور کلی متداول‌ترین آنها شامل موارد مشروحه ذیل است:

الف- ارتشاء

ارتشاء در برگیرنده وعده، پیشنهاد یا رساندن هرگونه منفعتی است که به طرز ناشایستی عملکرد و تصمیمات یک مقام دولتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. همچنین آن می‌تواند در برگیرنده افرادی باشد که فی‌نفسه مقام دولتی محسوب نشوند، اما عضوی از مردم باشند که در کمیته‌های دولتی خدمت می‌کنند. رشوه ممکن است شامل پول، سهام شرکت، اطلاعات محرمانه در خصوص امور جنسی و سایر مطلوبیت‌ها، هدایا، تفریح، شغل و وعده‌های دیگر باشد. امتیازهایی که توسط مقام‌های فاسد به دست می‌آید می‌تواند به صورت مستقیم یا غیر مستقیم حاصل شود. زمانی ما می‌توانیم در خصوص امتیازهای غیر مستقیم صحبت کنیم که منافع حاصله متوجه دوستان، اعضای خانواده، انجمن‌ها و مؤسسات تجاری و خیریه، بنیادهای مبارزاتی و احزاب سیاسی مورد علاقه مقام اداری گردد. رشوه‌گیران در بخش عمومی شامل سیاستمداران، قانونگذاران، مجریان قانون، قضات، یا هر طبقه دیگر از خدمتگذاران دولتی می‌باشد.

برخی نمونه‌های ارتشاء شامل موارد زیر است:

* مقام‌های دولتی که در واحدهایی چون تشکیلات مالیاتی و گمرکات کار می‌کنند ممکن است به دنبال رشوه خواری باشند. در چنین واحدهایی احتمال دارد مقام‌های دولتی با صدور قبضی با مبلغ کم خود را در مابه‌الثفاوت پرداختی با شهروندان شریک کنند. به علاوه، ممکن است با محو کردن صورتحساب‌ها یا نادیده گرفتن آنها خود را در کل سودهای حاصله شریک شهروندان کنند. امکان دارد کارکنان دولتی در ازای تغییر دادن فایلهای مالیاتی یا اعلامیه درآمد اشخاص یا مؤسسات پول نقد دریافت نمایند. مقام‌های مالیاتی همچنین ممکن است در ازای عدم تحمیل مالیات اضافی از مالیات پردازان پول اخذ نمایند. مقام‌های دولتی در موقعیتی هستند که می‌توانند نرخ‌های مبادلات خارجی را به نفع خودشان دستکاری کنند. این شیوه از فساد ممکن است در برگیرنده مقادیر عظیم پول باشد. مقام‌های گمرکی ممکن است در ازای نادیده گرفتن قوانین و مقررات و یا انجام انتقالات صادراتی یا وارداتی غیر قانونی رشوه بپذیرند. در این حالت، از پرداخت مالیات و دیون به خزانه ملی اجتناب می‌شود و به علاوه کالاهای ممنوعه و خطرناک از مرزهای ملی عبور می‌کنند.

* امکان دارد مقامات اداری بی‌ملاحظه و غیر اخلاقی از طریق دستکاری لیست حقوقی مبالغ کلانی را به دست آورند. یک سناریوی متداول در این خصوص این است که لیست پرسنل را با نام کارگران

غیر واقعی پر می‌کنند. در این حالت، حقوق‌ها به دوستان و وابستگان مقام‌های اداری یا اشخاص ساختگی پرداخت می‌شود. در جریان یک اصلاح اداری که در یک کشور آفریقایی به اجرا درآمد، مشخص گردید که ۳۰ درصد حقوق بگیران دولت کارگران قلابی یا ساختگی بوده‌اند.

✱ در برخی از کشورها، حکومت‌های محلی و شرکت‌ها و کارخانجات تولیدی، رشوه خواری به درون پروژه‌های مبتنی بر سرمایه‌های دولتی راه یافته است. بسیاری از مقاطعه‌کاران معتقدند که تنها راه برنده شدن در این پروژه‌ها دادن رشوه است. این امر نه تنها رقابت غیر عادی و ناسالم را ترغیب و تشویق می‌کند، بلکه همچنین موجب نهادینه شدن اثربخشی «رشوه خواری اداری» به قیمت افزایش مخارج دولتی، کاهش مصیبت بار کیفیت کالاها و خدمات، رکود رقابت در بازار و فقدان عمومی کیفیت در شرکت‌های تولیدی و مهارت در کارکنان‌شان می‌شود.

✱ امکان دارد رقابت شدید بین موسسات و شرکت‌های دولتی برای وام‌های بانکی نادر منجر به رشوه خواری و نتیجتاً افزایش شمار وام‌های نادرست در نظام بانکداری شود. مؤسسات دولتی و شرکت‌های تعاونی به نحو مؤثری پیشنهاد رشوه‌هایی با منابع عمومی به مقام‌های دولتی می‌کنند تا از رهگذر آن وام‌های بانکی را برای خود تضمین کنند.

* در اغلب اوقات رشوه به منظور به دست آوردن اطلاعات محرمانه راجع به رقبا پیشنهاد می‌شود. برای مثال، برابر با اطلاعات به دست آمده طی تحقیقات FBI، مقاطعه کاران امور دفاعی از راه‌های غیر قانونی اطلاعات سری وزارت دفاع ایالات متحده را در خصوص طرح‌ها، بودجه‌ها، و قیمت‌های پیشنهادی سایر شرکت‌ها به دست آورده‌اند. مقاطعه کاران به کارمندان وزارت دفاع رشوه‌هایی شامل هدایای نقدی با قول تأمین شغل در آینده داده‌اند. مشاوران و دستیاران دفاعی بیشترین سهم را در ارایه اطلاعات به مقاطعه کاران امور دفاعی داشته‌اند؛ زیرا آنها در فرایند جمع‌آوری اطلاعات برای خدمات نظامی مشارکت داشته‌اند.

ب- اختلاس، دزدی و کلاهبرداری

جرایم فوق شامل دزدیده شدن منابع از سوی اشخاصی که متصدی یا ناظر بر منابع دولتی هستند، می‌باشند. این دزدی‌ها می‌تواند توسط مقامات دولتی یا شخصیت‌های غیر دولتی صورت گیرد. برای مثال، کارگران دولتی در امور توزیع غذا و خواروبار به روستاییان قسمتی از آن را می‌دزدند و به اشخاص دیگر می‌فروشند. و یا امکان دارد محصولات دارویی، که از فرودگاه به یک بیمارستان محلی انتقال می‌یابد، در بین راه دزدیده شده و به یک داروخانه محلی فروخته شود. امکان دارد یک مقام دولتی صورت حساب تقلبی برای یک مسافرت اداری ارایه دهد. همچنین اختلاس شامل

استفاده شخصی از امکانات و نیروهای دولتی می‌باشد. در بررسی ایجاد محدودیت‌های قانونی برای جلوگیری از اینگونه مفاسد، چالش اساسی ارایه تعریفی است که بتواند در برگیرنده هر گونه روش نادرست بهره‌گیری از منابع و امکانات عمومی باشد. مسلماً نه تنها دزدی فیزیکی، بلکه همچنین استفاده نادرست از وقت، نیروی کار و امکانات و تجهیزات بخش عمومی باید به نحو شایسته‌ای مصداق جرم تلقی شوند.

کارمندان بعضی اوقات اتومبیل‌ها و ماشین‌آلات دولتی را به منظور اهداف شخصی مورد استفاده قرار می‌دهند. برای مثال در برخی ادارات از وسایل نقلیه دولتی برای ایاب و ذهاب فرزندان مقامات اداری به مدرسه استفاده می‌شود. این کار به طور متوسط ۲۵ درصد وقت اداری را به خود مصروف می‌دارد. در حالی از تجهیزات دولتی برای مقاصد شخصی یا به نفع دوستان و نزدیکان استفاده می‌شود که هزینه‌های حفظ و نگهداری و تعمیر آنها از خزانه عمومی تامین می‌شود. در موارد دیگر، ممکن است کارمندان از امکانات دولتی برای تعمیر خودروهای شخصی استفاده کنند. در اغلب کشورها، مؤسسات دولتی خاص (نظیر وزارتخانه‌های کار و راه و ترابری، اداره آب و...) کارگاه‌هایی را برای تعمیر و نگهداری ماشین‌آلات دولتی دایر می‌کنند. در این کارگاه‌ها معمولاً از لوازم یدکی، محصولات، تجهیزات، فضا و وقت کارگران استفاده‌های نادرستی می‌شود. به علاوه، لوازمی که از ماشین‌آلات و تجهیزات اداری جدا می‌شوند مورد سوء استفاده قرار می‌گیرند. عدم استفاده از مواد مصرفی دولتی در محل خود

همواره یکی از مشکلات اساسی بوده است. این مواد می‌تواند در برگیرنده چند برگ کاغذ تا سوخت ماشین آلات سنگین باشد. در یک مورد، میزان دزدی کارمندان از ذخایر سوختی ماهیانه ۲۵۰/۰۰۰ لیتر گزارش شده است. راه دیگری که سرمایه‌های دولتی می‌تواند از طریق آن توسط کارمندان مورد استفاده نادرست قرار گیرد مربوط به خانه‌های سازمانی است. برای نمونه، ممکن است کارمندان پس از ترک شغل خود خانه‌های دولتی را تخلیه نکنند و یا اجاره بهای آن را نپردازند. کلیه موارد فوق منابع محدود مؤسسات عمومی را از بین می‌برند و آنها را از انجام کارآمد وظایف قانونی و ارایه خدمات به مردم باز می‌دارند.

ج- اخاذی

اخاذی عبارت است از مجبور کردن یک شخص به پرداخت پول یا ارایه برخی خدمات ارزنده و یا برآورده کردن خواسته‌های شخصی در قبال انجام یا امتناع از انجام یک کار. اجباری که در اخاذی وجود دارد می‌تواند معطوف به تهدید آسیب رسانی فیزیکی، خشونت و یا اعمال برخی محدودیت‌ها باشد. فرض کنید زنی بیمار است و نیاز شدید به دکتر در یک بیمارستان دارد؛ پرستار به همسر بیمار می‌گوید باید برای ویزیت دکتر پول اضافی پرداخت نماید؛ و به این صورت شوهر در حالی که همسرش با مرگ دست و پنجه نرم می‌کند مجبور به تأمین آن پول می‌گردد. در بسیاری از کشورها پلیس به عنوان یکی از عوامل اخاذی از طریق تهدید به دستگیری بر اساس بهانه‌های واهی شناخته می‌شود. تصادف‌های جزیی و

نقض مقررات ترافیک معمولاً زمینه‌های اصلی تهدید به دستگیری توسط پلیس به شمار می‌روند.

یکی از اشکال متداول اخاذی «پول تسریع» (Speed money) می‌باشد. «پول تسریع» زمانی پرداخت می‌شود که عوامل حکومتی در ارائه خدمات و اجرای فرآیند اداری کند عمل کنند. از آنجایی که پرداخت‌کننده‌های «پول تسریع» از صاحب منصب اداری درخواست ساده‌ای مبنی بر انجام وظایف شغلی‌اش را دارند، آنها این عمل را عملی ناشایست و غیر اخلاقی تلقی نمی‌کنند. آنها استدلال می‌کنند که تمام خواسته‌شان در ازای پرداخت پول این است که سیستم وظیفه تعیین شده خود را به طور دقیق انجام دهد. آنها به دنبال خواسته‌ای غیر قانونی نیستند. مسلماً با اندکی تأمل می‌توان دریافت که پرداخت پول تسریع با منطق دموکراسی سازگاری ندارد و غیر قابل دفاع است. همه اشخاص نمی‌خواهند و یا نمی‌توانند این پول را پرداخت نمایند. این امر به معنای آن است که با برخی از شهروندان و یا سازمان‌ها بصورت تبعیض آمیزی رفتار می‌شود. تأخیر و عدم پاسخگویی در جامعه‌ای که کارمندان انگیزه کمی برای بهبود مهارت و شایستگی عمومی خود دارند همانند یک بیماری مسری شایع می‌شود. نکته مهم این است که کارمندانی که برای انجام وظایف خود حقوق می‌گیرند، نباید در قبال انجام وظایف انتظار رشوه داشته باشند.

د- سوء استفاده از نفوذ در شرایط برخورد منافع

اقدام به انجام یک کار یا تعقیب کسب موقعیت و منافع تجاری با هدف عایدات غیر قانونی، که با نقش و وظایف اداری یک کارمند مغایر است، در این چارچوب قرار می‌گیرند. برای مثال، یک کارمند یا مقام دولتی را در نظر بگیرید که با انگیزه کسب منفعت از ناحیه دسترسی به اطلاعات محرمانه اقدام به خرید زمین در منطقه‌ای می‌کند که قرار است توسعه چشمگیری پیدا کند. این مقام اداری بعداً برای اجرای برنامه شخصی خود، بدون توجه به اینکه اجرای پروژه مقرر منافع عمومی را در بردارد یا خیر، تلاش می‌کند و آن پروژه را عملی می‌سازد. در چنین حالتی آن مقام اداری در شرایط متعارض به نفع مقاصد شخصی عمل کرده است. خصوصی سازی املاک و فعالیت‌های دولتی فرصت‌های فراوانی را برای اینگونه فسادها فراهم می‌کند.

تعارض بین وظایف اداری و منافع شخصی باید به نحو شایسته‌ای مورد رسیدگی قرار گیرد، اگر چه تعریف اینکه چه برخورد منافی مصداق جرم می‌باشد وابستگی زیادی به شرایط فرهنگی دارد. در هر جامعه‌ای انتظار می‌رود یک قانونگذار منافع خاص حوزه انتخابی خود را به پیش ببرد. در چنین حالتی مهم است که بدانیم زمانی که منافع شخصی یک مقام دولتی بیشتر باشد و از مسیر غیر مشروعی که مخل منافع و آسایش عمومی است پیگیری شود، آن باید به عنوان مصداق جرم مورد رسیدگی قرار گیرد.

تعارض‌هایی که منافع عمومی را تهدید می‌کنند برای مقام‌های دولتی که خودشان را در شرایط همکاری ضروری با بخش خصوصی می‌یابند

عمومیت دارد. زمانی که آسایش شهروندان تحت الشعاع پیگیری منافع شخصی مقام دولتی در شرایط برخورد منافع قرار گیرد، باید تدابیر و مجازات‌های مناسب برای آن در نظر گرفت.

معیار جرم بودن ترجیح منافع شخصی در شرایط برخورد منافع نمی‌تواند از بین رفتن امتیازات مالی دولت و یا عدم لحاظ منافع عمومی در تصمیم‌گیری‌های شخصی باشد. مسلماً در غالب موارد منافع مالی و غیر مالی دولت در ابعاد گوناگون از ناحیه یک تصمیم تحت تأثیر قرار می‌گیرد، و این در حالی است که صرفاً تعداد اندکی از آنها را می‌توان بلافاصله و به وضوح مورد محاسبه و ارزیابی قرار داد. بر این اساس بهترین معیار، معیار خلوص و شفافیت در فرآیند تصمیم‌گیری می‌باشد. تحت هر شرایطی مقام دولتی نباید اجازه انجام عملی را بیابد که منافع شخصی او در آن لحاظ باشد.

ه- پیشنهاد یا پذیرش انعام و مساعده غیر قانونی

تخلف فوق در حالتی به وقوع می‌پیوندد که صاحب منصبان اداری در قبال انجام وظایف اداری خود پول یا هرگونه امتیاز دیگری دریافت نمایند. مثلاً، پس از صدور یک گذرنامه یا اسناد دیگر دریافت کننده آن چیزی را به عنوان انعام بابت ارایه خدمات خوب بپردازد. در بسیاری از کشورها این عمل فساد محسوب نمی‌شود؛ خصوصاً در جایی که کارمندان اداری از حقوق پائینی برخوردار می‌باشند فرهنگ انعام دهی و پذیرش آن در حد وسیعی گسترش یافته است. در هر حال، چنین رویه‌ای صداقت در ارایه

خدمات عمومی را تضعیف کرده و در جایی که شهروندان قدرت و اراده پرداخت انعام ندارند می‌تواند منجر به اخاذی شود.

و- تبعیض و پارتی بازی

تبعیض و پارتی بازی عبارت از تخصیص منابع، خدمات و مناصب اداری براساس وابستگی‌های فامیلی، اجدادی، قبیله‌ای، مذهبی، فرقه‌ای و سایر گروه‌بندی‌های متمایز می‌باشد. مثلاً، یک صاحب منصب دولتی اقدام به تمهید مشاغل، ارایه خدمات و تأمین خواسته‌های فوق العاده متحدان سیاسی، خانواده و دوستان خود می‌کند، در حالی که عموم مردم از آن برخوردار نیستند. این شیوه از فساد گرایش به تقویت یا باز تولید موازنه قدرت به نفع کسانی دارد که ارتباط نزدیکی با صاحب منصبان دولتی دارند. این شیوه از فساد همچنین ممکن است منجر به شکل‌گیری بازار فاسدی شود که در آن بازیگران جدید به دنبال تأمین خواسته‌های مشابهی هستند.

حامی‌پروری (Clientelism) از جمله فسادهای محوری شایع در ادارات دولتی می‌باشد. برای مثال، وقتی مقامات مرکزی از طریق تخصیص و انتقال خدمات عمومی، بدون در نظر گرفتن استحقاق، اقدام به دلجویی از پایگاه منطقه‌ای قدرت خود می‌کنند شاهد فساد هستیم که آن را حامی-پروری می‌نامند. در اینگونه ساز و کارهای فساد، در بسیاری از موارد، میزان نقل و انتقال پرسنل در هر دوره انتخاباتی باعث می‌شود حافظه نهادی (Institutional Memory) موسسات عمومی از دست برود. در چنین شرایطی

استفاده از امکانات دولتی به منظور تأمین منافع شخصی مسلماً منافع عمومی را دچار خسران می‌کند.

ز- کمک‌های سیاسی غیر قانونی

کمک‌های سیاسی غیر قانونی در مواقعی اتفاق می‌افتد که احزاب سیاسی یا قدرت حاکم اقدام به پذیرش پول در ازای کمک به موجودیت یابی گروه‌ها یا تشکل‌ها و فراهم کردن شرایط زیست بهتر آنها در محیطی عاری از فشار و هرگونه محدودیت بکنند. این عمل ارتباط تنگاتنگی با ارتشاء دارد و معمولاً گروه‌های ذی‌نفوذ قدرتمند، خصوصاً شرکت‌ها، به منظور برخورداری از حمایت قانون و تأمین خواسته‌های صنفی یا صنعتی خود اقدام به ارایه کمک‌های کلان می‌کنند. سیاستمداران ممکن است در چنین شرایطی به ازای دریافت کمک برای تأمین هزینه‌های مبارزات انتخابی مبادرت به تکریم و حمایت از این تشکل‌های قانونی یا غیر قانونی کنند.

تأمین هزینه‌های سنگین برای نفوذ در انتخابات با توجه به محاسبات شرکتی (شامل شرکت‌های فراملی و گروه‌های ذینفع خاص) نمی‌تواند به خاطر انگیزه‌های ایدئولوژیک یا جاذبه‌های کاریزماتیک نامزدها باشد. این یک واقیت است که در پس هرگونه کمک شخصی یا مالی انتظار کمک سیاسی عمده نهفته است. در بسیاری از سیستم‌های سیاسی این واقیت زمانی محقق می‌شود که اشخاص خاصی در سطوح تصمیم‌گیری و سایر حوزه‌های محرمانه سیاسی حضور می‌یابند و ضمن اعمال نفوذ در تصمیم

گیری از اطلاعات محرمانه‌ای که کسب می‌کنند به نفع پیشبرد مقاصد شرکتی خود استفاده می‌کنند. مسلماً با وجود همه محدودیت‌های قانونی ایجاد شده برای توزیع امتیازات و منابع دولتی به صورت منصفانه و مطابق با معیارهای شایستگی راه برای اعمال نظر و جانبداری پیدا می‌شود. در هر حال، زمانی که تبعیض و جانبداری سیاسی به حدی فراگیر شود که مهارت‌گرایی را در اجرای برنامه‌های دولتی تهدید نماید، ناگزیر باید سازکارهایی به منظور محدود کردن آنها پیدا کرد. قوانین شفاف سازی تغذیه مالی احزاب سیاسی و نامزدها می‌تواند کمک مؤثری در مجبور کردن آنها به معرفی منابع کمک‌ها و متعاقباً اجازه‌یابی افکار عمومی و مطبوعات به نشان دادن واکنش به آنها بنماید.

ح- پول شویی (Money Laundering)

هر استراتژی جامع ضد فساد باید در برگیرنده اقداماتی با هدف کنترل تطهیر فرآیند فساد باشد. ارتباط بین فساد و تطهیر فرآیند آن نکته جدیدی نیست و در فرصت‌های مختلف در گذشته مورد تأکید قرار گرفته است. حلقه پیوند بین پول‌شویی و فساد بسیار فراتر از تطهیر فرآیند فساد می‌باشد. پول شویی در سطح فراملی نیز تأثیر فاسد کننده‌ای در نظام مالی می‌گذارد. به خاطر ارتباط تنگاتنگ بین فساد و پول شویی، بسیاری بر این نکته تأکید دارند که یک استراتژی جامع ضد فساد باید همچنین شامل اقداماتی برای جلوگیری و کنترل فرآیند تطهیر فساد باشد. تأثیرات زیان بار پول شویی نه تنها موسسات و شرکت‌های خصوصی، بلکه همه دولت‌ها را تحت الشعاع

قرار می‌دهد. در بسیاری از موارد پذیرفته شده است که مقررات زدایی از بخش مالی توأم با پنهان کاری شرکتی و توسعه نظام بانکی منجر به افزایش جریان سرمایه‌های غیر قانونی به درون سیستم مالی کشورها گردیده است.

۳- رهیافت نظام‌مند

یک «رهیافت نظام‌مند» (Integrated Approach) که در چارچوب برنامه مقابله با فساد ملل متحد تهیه و به صورت آزمایشی به مرحله اجرا گذاشته شده است مبتنی بر شش اصل زیر می‌باشد:

- ۱- اصلاح دموکراتیک
- ۲- جامعه مدنی قوی توأم با داشتن اطلاعات و اعمال نقش نظارتی بر دولت
- ۳- حاکمیت قانون (به مفهوم وجود قابلیت پیشگیری، ثبات و انسجام در تفسیر و اجرای قانون)
- ۴- افزایش کنترل و توازن از طریق ارتقاء حضور و موازنه بین استقلال و مسئولیت پذیری نهادها توأم با اعتماد عمومی به نهادهای مقابله با فساد
- ۵- همکاری‌های استراتژیک جدید در سطوح ملی و بین‌المللی در حمایت از تنظیم و اجرای سیاست‌های مقابله با فساد

۶- همکاری‌های استراتژیک جدید در سطوح ملی و بین‌المللی به منظور توسعه استراتژی‌های مشترک برای تنظیم و اجرای سیاست‌های مقابله با فساد ملی و بین‌المللی

درس‌های برگرفته از تجربیات کشورهای که این رهیافت در آنها به صورت آزمایشی به اجرا درآمده حاکی از آن است که کلید کاهش فقر به کار بستن برنامه توسعه‌ای است که بر رشد کیفی، سلامت محیط زیست، آموزش، بهداشت و مدیریت تأکید داشته باشد. چنین برنامه یا رهیافتی باید مستند (مدلل)، غیر جانبدارانه، و شفاف باشد و همچنین دارای رویکردی گسترده، منسجم، جامع و تأثیرگذار باشد.

الف) مولفه‌های رهیافت نظام‌مند

۱- مستند بودن

همانگونه که از نتایج مطالعات موردی و بررسی‌های انجام شده برای جمع‌آوری شاخص‌های اثرگذار و اثرپذیر برمی‌آید واقعیات کشورها می‌تواند نوع و سطح فساد را تعیین کند. شواهد و مستندات شامل اطلاعاتی هستند که دست‌اندرکاران را در امر انجام اصلاحات اجرایی و مهار فساد به نحو موثری می‌توانند یاری کنند. در واقع، اهمیت تجربیات کشورها در ارائه اطلاعات و تجویز اعمال فشار بر موسسات ضد فساد به منظور مهار فساد را نمی‌توان دست‌کم گرفت. نقش دستاوردها و تجربه‌های کشورها در فراهم کردن داده‌های معتبر در خصوص شیوه مقابله با فساد بسیار مهم

است، به نحوی که فهم مطلوبی را در میان ارایه کنندگان خدمات و گیرندگان آن ایجاد می‌کند.

یکی از جدایتهای اصلی رهیافت مبتنی بر شواهد و مستندات این است که ابزارهای مدیریتی مفیدی را فراهم می‌کند. این ابزارها به لحاظ داخلی توسط مدیران در کلیه سطوح حکومتی و به لحاظ خارجی توسط آژانس‌های نظارتی دولتی، سیاستمداران، مردم و هبه کنندگان بین‌المللی می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. تجربیات کشورها خطوط اصلی را برای اهداف ارایه خدمات و ارزیابی سیاستها فراهم می‌کند و شاخصهای بدست آمده می‌تواند بطور دوره‌ای برای تعیین پیشرفت اصلاحات مورد استفاده قرار گیرد. نکته‌ای که در ارزیابی‌ها باید مورد توجه قرار گیرد این است که اجرای برنامه‌ها تا چه میزان موجب ایجاد ظرفیت تحقیقاتی، کاربست الگوی مدیریتی نتیجه محور و ایجاد کانال‌های مشارکت مردمی می‌شود.

زنجیره استدلال به نفع کاربرد متدولوژی مبتنی بر شواهد و واقعیات کشورها بسیار ساده است: نخست، این اینکه روش مذکور پلی را بین واقعیات مشاهده شده از کشورها، تفسیرهای این واقعیات، و عقیده کارشناسان ایجاد می‌کند، دوم اینکه با کاربرد رهیافت مبتنی بر شواهد و مستندات شامل داده‌های معتبر، شرایطی برای مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی ایجاد می‌شود که به نوبه خود برای کاهش فساد بسیار حیاتی است. از رهگذر فراهم‌سازی اطلاعات در یک سیستمی که بطور طبیعی از اطلاعات ناقص رنج می‌برد، و در ارتباط با دیگر تلاشها، رهیافت مبتنی بر شواهد و

مستندات ابزار قدرتمندی را فراهم می‌سازد که موانع اطلاعات را حذف و شکاف بین مردم و حکومت را ترمیم می‌کند.

۲ - عدم جانبداری

به خاطر اینکه مبارزه با فساد فرآیند دراز مدتی را می‌طلبد و ممکن است مدیریت‌های مختلفی را تجربه کند، لذا بسیار مهم است که اهداف تلاش‌های مبارزه با فساد به لحاظ سیاسی بی‌طرفانه باشد. بدون توجه به اینکه کدام گروه یا حزب سیاسی در رأس قدرت است، پایین آوردن سطح فساد و بهبود خدمات‌دهی به مردم باید همیشه به عنوان یک اولویت در نظر گرفته شود.

۳ - شفافیت

شفافیت در حکومتداری در حد وسیعی به عنوان یک ضرورت اولیه برای کاهش فساد تلقی می‌شود. مردم حق دارند که در مورد عملکرد حکومت شان آگاهی داشته باشند. دسترسی مردم به فرآیند سیاست‌گذاری امری کلیدی برای فراهم کردن زمینه‌های مسئولیت‌پذیری برای عملکردهای حکومتی است.

۴ - فراگیر بودن

ریهافتی که در اینجا مورد بحث می‌باشد مستلزم این است که تا حد امکان فراگیر و گستره وسیعی داشته باشد. تعداد بسیار کمی از نوآوری‌ها و ابتکارات ارایه شده برای مبارزه با فساد معطوف به کشورهای بسیار فقیر و غیر آموزش یافته بوده‌اند. طرحها و برنامه‌های اصلاحات فراگیر و مبتنی بر

مشارکت و در برگیرندگی وسیع در راستای افزایش انتظارات همه کسانی که در این فرایند درگیرند و افزایش احتمال پیشبرد موفقیت‌آمیز اصلاحات ارایه شده‌اند. توسعه تعداد و تنوع طرح‌های حاشیه‌ای‌تر در این فرایند بطور همزمان آن طرفها را از رهگذر ایجاد صداقت و تقویت ارزش عقاید آنها توانمند می‌سازد. اصلاحات موفق به احتمال زیاد در محیطی به وقوع می‌پیوندد که طرفهای درگیر احساس کنند که تلاشهای آنها اثرگذار خواهد بود.

ایجاد یک شراکت استراتژیک، بطوری که برنامه‌های عملکرد تا جای امکان دربرگیرنده تعداد زیادی از طرف‌های درگیر باشد، ارزشمند بودن خود را به اثبات رسانده است. تجربیات اخیر در مقابله با فساد نشان می‌دهد که شراکتهای استراتژیک جدید میان سازمانهای غیردولتی و مؤسسات یاری‌دهنده بین‌المللی، از جمله همکاری بین بانک جهانی و [سازمان] شفافیت بین‌الملل، کمک مؤثری در افزایش آگاهی در خصوص مقابله با فساد در سطح ملی و بین‌المللی داشته‌اند.

رهیافتی که در اینجا از آن طرفداری می‌شود. مبتنی بر تلاش‌های هماهنگ براساس همکاری‌های استراتژیک جدید در سطوح ملی و بین‌المللی به منظور توسعه استراتژیهای جدید برای اجرای سیاستها و اقدامات مقابله با فساد می‌باشد.

همکاری‌های قوی، بر مبنای اعتماد، در سطوح زیر ضروری به نظر

می‌رسد:

❖ همکاری بین مردم، رسانه‌های جمعی، بخش خصوصی، جوانان، سازمانهای مذهبی و قوای سه‌گانه حکومتی در سطح ملی و محلی در راستای ایجاد درستکاری و مهار فساد.

❖ همکاری دو جانبه و چند جانبه بین نهادها، دریافت‌کنندگان خدمات دولتی، رسانه‌های محلی، و تشکلهای مردمی در سطوح ملی و بین‌المللی به منظور آموزش شهروندان و افزایش آگاهی عمومی و مشارکت فعال قربانیان فساد در مبارزه بر علیه فساد.

❖ همکاری کشورهای شمال و جنوب، مؤسسات بین‌المللی و نهادهای مجاز بخش خصوصی به منظور توسعه ابزارهای قانونی بین‌المللی که کشف پولهای تلف شده در اثر فساد اشخاص و رژیمهای کشورهای در حال توسعه را تسهیل نماید.

❖ همکاری رسانه‌های بین‌المللی، دولتهای شمال و جنوب، و مؤسسات بین‌المللی به منظور ارتقاء آگاهی عمومی و حمایت سیاسی از اعمال ابزارهای قانونی بین‌المللی که به مهار پول‌شویی و کشف و تأدیه اعتبارات تلف شده کمک می‌کند.

۵- انسجام و هماهنگی

رهیافت نظام‌مند حکومتها را در پیگیری اعمال مدیریت خوب یاری می‌کند. در راستای تقویت تلاشهای همکاری میان کلیه سهم‌داران در یک جامعه فرضی - حکومت، مردم و بخش خصوصی - رهیافت نظام‌مند به ترسیم اهداف و مقاصد مشترک کمک می‌کند. چنین اهدافی از طریق یک

سری ابزارهای مختلف که شامل بررسی‌های تشخیصی از قبیل تحقیقات منسجم و ارایه خدمات، کارگاهها و طرحهای عملیاتی سیستم‌های درستیکاری ملی و استراتژیهای ضدفساد می‌باشد قابل تمیز است. هر یک از ابزارهای مذکور مبتنی بر مشارکت وسیع هم به منظور به حداکثر رساندن سرمایه‌های محلی و هم به منظور افزایش عینیت و پیوستاری اصلاحات می‌باشد.

۶ - جامعیت

پدیده فساد ناشی از عوامل متعددی است. برای مثال عوامل زیر را می‌توان برشمرد: رواج بی‌قانونی به خاطر عدم یا ناکافی بودن ضمانت اجرایی قوانین، پایین بودن حقوق و مزایای کارمندان، بدبین شدن مردم به حکومت به خاطر از دست رفتن حس غرور شهروندی، ارایه خدمات اندک در قبال اعمال محدودیت‌های قانونی سنگین، غفلت مطبوعات و رسانه‌های گروهی از عمل به مسئولیت خود در زمینه گزارش واقعیات منافع اجتماعی بدون توجه به ملاحظات سیاسی.

به لحاظ آنکه در شکل‌گیری پدیده فساد عامل واحدی مدخلیت ندارد، هرگونه تلاش برای کاهش سطح فساد باید در برگیرنده گستره وسیعی از عوامل و زمینه‌های رواج آن باشد برای مثال در یک کشور ممکن است از یک سو پایین بودن سطح حقوق کارمندان و از سوی دیگر ضعف جامعه مدنی موجب رواج فساد شود. به منظور موفقیت در کاهش فساد در این کشور دو عامل مذکور باید توأمان مدنظر قرار گیرد. البته این

یک مثال ساده است. در بسیاری از موارد عوامل بسیاری در شکل‌گیری و تداوم فساد مؤثرند. آنها می‌توانند شامل ضعف قوانین ملی و محلی، عدم اعتماد کافی مردم به حکومت و پلیس و قوه قضاییه، فقدان صداقت و درستکاری در میان رسانه‌ها و انبوه عوامل دیگر می‌باشند.

۷- اثربخشی جهت‌دهی شده

بطور معمول، توانایی یا قابلیت یک برنامه مقابله با فساد در سطح ملی برای رسیدن به اهداف تعیین شده را مشکل می‌توان مورد ارزیابی قرار داد. این مشکل می‌تواند ناشی از نبود داده‌هایی باشد که شرایط پیش از اجرای برنامه‌های اصلاحات را توصیف می‌کنند. زمان تهیه برنامه اصلاحات، داده‌های مقدماتی می‌تواند کشورها را در امر تنظیم اهداف واقع‌گرایانه برای اصلاحات - مهار فساد و بهبود آرایه خدمات به مردم - یاری کند. شاخصهایی که مبین این داده‌ها می‌باشند باید به طور دوره‌ای بیانگر میزان پیشرفت در اجرای برنامه‌های اصلاحات باشند. در یک محیطی که روند دموکراتیزاسیون شتاب قابل ملاحظه‌ای دارد، چنین اطلاعات و داده‌هایی برای همه طرفین مفید خواهد بود. اینها [اطلاعات و داده‌ها] مدیریت نتیجه محور حصول اهداف را تسهیل می‌نماید.

تلاش برای تبیین دقیق و کارآمد شاخصهای فساد و آرایه خدمات برای پیشبرد امر طراحی و اجرای برنامه‌های اصلاحات بسیار مفید است. یک بررسی خوب توأم با دیگر اطلاعات مربوطه بایستی اطلاعاتی را درباره نوع، سطح، هزینه فساد، کیفیت، زمانبندی و هزینه خدمات آرایه دهد.

همچنین آن باید برای مقایسه اثربخشی برنامه‌ها مفید باشد و سیاستگذاران را از رهگذر ارایه اطلاعات راهنمایی مهم یاری کند. برای مثال، سیاستگذاران می‌توانند از شاخصهای انتخابی برای مراحل مقدماتی و مراحل بعدی بهره‌مند شوند. آنها همچنین می‌توانند لیستی از برنامه‌ها و فعالیت‌های عمده سالیانه را دریافت کنند. در همین راستا آنها می‌توانند نتایج برنامه‌ها را برآورد نمایند، مفیدترین برنامه را مشخص کنند و روابط بین ورودی‌ها و خروجی‌ها را تحلیل نمایند.

ب) تحقیق عملی یا یادگیری در مرحله انجام

ادبیات عظیمی راجع به مفهوم «تحقیق عملی» (Action Research) یا «یادگیری از طریق عمل» وجود دارد. از میان همه اینها مفهوم برقراری گفتگو بین گروههای متعدد بمنظور ایجاد تغییر از طریق یک چرخه عمومی تر است. این چرخه، شامل چرخه تحلیل و ارزیابی، عمل و سپس تحلیل و ارزیابی بیشتر است. بطور مشخص، تحقیق عملی استقبال از «مشارکت و تقویت گروههای در جستجوی بهبود وضعیت اجتماعی» تعریف شده است.

برنامه جهانی مقابله با فساد روش‌شناسی فوق‌الذکر را هم در جریان آزمودن رهیافتهای جدید خود به منظور کمک به دولتها در ایجاد مکانیسم‌هایی برای مهار فساد و هم در فرآیند انتقال درسهای آموخته شده از این آزمونها و تجربیات به سایر نقاط بکار بسته است.

ج) برنامه جهانی مقابله با فساد

پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در اجراء و ارتقاء آگاهی درباره برنامه جهانی مقابله با فساد از زمان شروع آن، یعنی ۱۹۹۹، ایجاد شده است. این برنامه در بردارنده مجموعه‌ای از برآوردها، همکاریهای فنی، فرمول‌بندی ابزارها و راهبردهای بین‌المللی به منظور مبارزه با فساد می‌باشد. آن متضمن یک فرآیند سیستماتیک «یادگیری عملی» است که توأم با بهترین عملکردها و درسهای آموخته شده از رهگذر اجراء آزمایشی پروژه‌ها و مطالعات انجام یافته در خصوص روند فساد در سطح جهانی می‌باشد. در این برنامه توجه یکسانی به نهادسازی، ممانعت، افزایش سطح آگاهی و آموزش، اجراء وضع قوانین ضد فساد، درستکاری قضایی، بازگرداندن دارایی‌های غیرمشروع و همچنین کنترل و ارزیابی شده است.

در یک مطالعه در خصوص فساد جهانی مبادرت به تحلیل و پیش‌بنی‌گرایشها، انواع، سطوح، هزینه و علل فساد در نقاط مختلف جهان شده و سیاستهای مقابله با فساد تشخیص و میزان آگاهی عمومی مورد ارزیابی قرار گرفته است. این کار در ارتباط تنگاتنگ با نهادهای ذیربط صورت گرفته و با سایر جرایم و مسایل قضایی، خصوصاً جرایم سازمان یافته، قاچاق انسان، بازارهای جهانی نامشروع و پول شویی پیوند نزدیکی دارد.

یکی از کارهایی که در خصوص ابزارهای مقابله با فساد انجام یافته، این است که تعداد ۳۰ ابزار را برای مقابله با فساد برشمرده است. هر یک از این ابزارها از مطالعات موردی تجربیات کشورها استخراج شده و بطور مداوم با توجه به یافته‌های جدید روزآمدسازی می‌شود.

کشورهایی که بطور آزمایشی سیاستهای برنامه مقابله با فساد در آنها در حال اجرا می‌باشد از نقاط مختلف جهان گزینش شده‌اند. همه این کشورها خودشان از مرکز مقابله با جرایم بین‌المللی تقاضای کمک برای طراحی و اجرای برنامه مقابله با فساد نموده‌اند. این کشورها شامل چین، کلمبیا، مجارستان، لبنان، نیجریه، رومانی و آفریقای جنوبی می‌باشند. پروژه‌های این کشورها در حال حاضر در مرحله مشکل فرمول‌بندی و اجرا است. تصمیم گرفته شده که این پروژه‌ها در کشورهای دیگر نیز به طور آزمایشی به مرحله اجرا گذاشته شود و برای این کار کشورهای اندونزی، ایران و اوگاندا انتخاب شده‌اند.

در روزهای سیزدهم و چهاردهم آوریل ۲۰۰۰ همایشی با عنوان «برنامه جهانی ابزارهای اجرایی مقابله با فساد» با شرکت گروهی از کارشناسان در وین برگزار شد. در این همایش کارشناسان بازخوردهای استراتژی‌های پیشنهادی و محتوای برنامه و ابزارهای اجرایی مقابله با فساد را مورد بحث و تبادل نظر قرار دادند.

در کارگاهی نیز که با عنوان «درستکاری و صداقت در دستگاههای قضایی» در روزهای پانزدهم و شانزدهم در آوریل ۲۰۰۰ در وین تشکیل شد تعدادی از مقامهای قضایی از کشورهای آفریقای و آسیایی شرکت داشتند. مباحث این کارگاه در مارس ۲۰۰۱ در هند (در شهر Karnataka) دنبال شد. چشم داشت برنامه جهانی مقابله با فساد این است که در مشارکت با دیگر طرفها در سطوح ملی و بین‌المللی ابزارهای درستکاری

قضایای نظیر کدهای هدایت و سنجش فساد دستگاههای قضایی را در کشورهای مورد نظر بطور آزمایشی به اجرا درآورد.

در مارس ۲۰۰۱، برنامه جهانی مقابله با فساد با همکاری «برنامه جهانی مقابله با پول شویی ملل متحد» جلسه‌ای با شرکت گروهی از کارشناسان تشکیل داد تا ۱ - نقش سازمان ملل در رسیدگی به دارایی‌ها را به تشریح نمایند ۲ - در مورد پاسخی که «دفتر مبارزه با مواد مخدر و مقابله با جرایم» باید به تقاضای نیجریه در خصوص رسیدگی به اعتبارات خرج شده توسط دیکتاتور سابق این کشور بدهد تصمیم بگیرند. پیشنهادهای گروه کارشناسی در کنوانسیون جرایم در می ۲۰۰۱ ارایه گردید.

د) ارزیابی کشوری برنامه جهانی مقابله با فساد

ارزیابی کشوری با همکاری طرفهای مختلف ملی و بین‌المللی هدایت می‌شود. آن اساساً یک ابزار درخواستی به لحاظ محلی است که در میان سایر چیزها به وسیله جامعه مدنی برای پاسخگو و مسئولیت‌پذیر نگه داشتن حکومت مورد استفاده قرار می‌گیرد. عناصر مهم این ارزیابی شامل یک مطالعه کلی باهدف گردآوری کلیه اطلاعات مربوط به مقابله با فساد در ارتباط با مؤسسات بخش عمومی و همچنین جامعه مدنی و بخش خصوصی می‌باشد. عناصر مذکور عبارتند از:

۱ - سنجش افکار عمومی در راستای تعیین سطوح، نوع و گستره فساد در واحدهای فرعی و مؤسسات درون ملی.

- ۲- سنجش و ارزیابی قاعده مندی اعتماد عمومی به نهادها و گروه‌های دیگر در امر مبارزه با فساد می‌باشد.
- ۳- مورد توجه قرار دادن برخی گروه‌ها به منظور پیشبرد مباحث عمیق با سازندگان افکار یا گروه‌های ذینفع هدفمند در جامعه و حکومت. کاربرد این تکنیک می‌تواند در راستای جمع‌آوری اطلاعات راجع به فهمهای مختلف از فساد باشد.
- ۴- انجام مطالعات موردی، همانگونه که کارشناسان محلی بکار برده‌اند، به منظور تشریح اشکال متداول فساد و ایجاد یک درک بهتر از اینکه فساد چگونه واقع می‌شود. از یک مطالعه موردی با استنادات و شواهد خوب انتظار می‌رود که آژانس‌های مقابله با فساد را در انجام وظایف و همچنین افزایش آگاهی ناظران عمومی کمک کند.
- ۵- ارزیابی حقوقی به منظور برآورد یا سنجش قوانین و مقررات؛ برای مثال، برآورد اینکه چه چیزی سازنده فساد است و چه تضییقاتی را باید برای مقابله با فساد بکار برد؛ تحلیل کارآمدها و ناکارآمدهای حقوقی؛ آزمون اینکه چگونه این قوانین و مقررات را باید بکار بست.
- ۶- ارزیابی عمومی نهادهای نظارت رسمی به منظور پاسخگویی و مسئولیت‌پذیر نگه‌داشتن آژانس‌ها و مقامهای حکومتی در قبال عملکردشان. این ارزیابی‌ها برای مثال می‌تواند شامل بازرسی کل کشور، آمبودزمان و یا حسابرسی کل باشد.

۷- ارزیابی‌های نهادی به منظور تبیین عملکرد نهادهای اجرایی، قضایی و قانونگذاری در راستای مبارزه و جلوگیری از فساد. در روند این ارزیابی بسیار مهم است که بگوییم گیر یا مشکل کار در امر مبارزه با فساد در نهادهای مذکور کجاست. برای این کار برنامه جهانی مقابله با فساد تکنیکهای مختلفی را پیشنهاد می‌کند که شامل «طرح ریزی فرآیند» برای تحلیل نقشها، روندها، روابط گزارش دهی، دسترسی به اطلاعات و انگیزش نهادهای مقابله با فساد در قوای سه‌گانه می‌باشد. با کاربرد تکنیک طرح ریزی فرآیند مشخص می‌شود که چگونه یک سازمان کارهای خود را انجام می‌دهد، چه چیزی مفید و مؤثر است، کجا تعارض منافع وجود دارد و آیا فرصت برای اخاذی، رشوه‌گیری و رشوه‌دهی مناسب است یا خیر؟

۸- ارزیابی جامعه مدنی و مؤسسات غیررسمی به منظور تعیین ظرفیت‌های پاسخگو نگه داشتن حکومت و تبیین علل ناکارآمدی آن. لازمه پاسخگو نگه داشتن حکومت توسط جامعه مدنی دسترسی به اطلاعات و مطبوعات آزاد و مستقل است. تکنیکهای مختلفی را می‌توان برای ارزیابی میزان توانایی و کیفیت گزارشهای مطبوعاتی راجع به فساد مورد استفاده قرار داد. این تکنیکها می‌تواند شامل طیفی از ۱- تحلیل محتوایی سیستماتیک ۲- تاثیر انواع رسانه‌های مختلف ۳- رسیدگی به دارایی‌ها و کنترل رسانه‌ها، باشد.

ه) ابزارهای مقابله با فساد

عملکردهای فنی مقابله با فساد که توسط مرکز مقابله با جرایم

بین‌المللی ملل متحد (CICP) در چارچوب برنامه جهانی طراحی شده، در یک رهیافت سیستماتیک و مدل گونه‌ای، که دربرگیرنده مجموعه وسیعی از سیاستها، اقدامات و ابزارهای پیشنهادی ضد فساد می‌باشد، مطرح گردیده است. این رهیافت در مراحل و سطوح مختلف و متناسب با نیازها و شرایط هر یک از کشورها و مناطق قابلیت کاربرد دارد؛ به عبارت دیگر در چارچوب این رهیافت انعطاف زیادی برای گزینش اقدامات وجود دارد.

ابزارهای ضد فساد پیشنهادی در برگیرنده حوزه‌های جلوگیری، اجرا، نهادسازی، ارتقاء آگاهی، کشف دارایی‌های غیرمشروع و سنجش سطوح فساد و کنترل اثربخشی سیاستها و اقدامات مقابله با فساد می‌باشد. این مجموعه وسیع طی تحقیقات و ارزیابی‌های انجام شده توسط مرکز مقابله با جرایم بین‌المللی در تعدادی از کشورها توسعه یافته است.

مجموعه ابزارهای مقابله با فساد در حال حاضر شامل مواردی است که در جدول زیر به آنها اشاره شده است :

جدول ابزارهای مقابله با فساد

نظارت و ارزیابی	بازیافت دارایی‌ها	قانونگذاری ضدفساد	اجرا	ارتقاء آگاهی	جلوگیری	نهادسازی
ارزیابی کشوری ملل متحد	معیارهای مهار تطهیر فرآیند فساد	عفو	اصول راهنما برای بررسی فساد	دسترسی به اطلاعات	افشاء دارایی‌ها	آژانس مقابله با فساد
نظارت اجرایی ارگانهای ضد فساد	قانونگذاری بر کمکهای حقوقی بین‌المللی	آسان‌سازی رسیدگی	تحقیق مالی و نظارت بر دارایی‌ها	بسیج جامعه مدنی	سازوکار نظارت بین‌المللی	آمبودزمان
شنوده‌های عمومی	تسهیل بازیافت سرمایه‌ها از طریق هم پیمانان	حفاظت رسیدگی کننده	راستی آزمایی	طرحهای پویای مقابله با فساد	پیمانهای درستکاری	آمبودزمان ملل متحد
ارگانهای نظارت حکومتی - جامعه مدنی	همکاری بین‌بخش مالی و حکومتها	آزاد سازی اطلاعات	نظارت الکترونیکی	آموزش رسانه‌ای	همکاریهای مقابله با فساد در بخش خصوصی	درستکاری قضایی
کنترل کاربرد ابزارهای حقوقی بین‌المللی	ارزیابی اثرات پول شویی	الگوی قانونگذاری ضدفساد	جامعه مدنی ارگانهای حکومتی رسیدگی به شکایات	برنامه هشیاری اجتماعی برای جوانان	کاهش پیچیدگیها و پنهان کاری‌ها	کدهای رفتار
کنترل و ارزیابی کار گاهها			نظارت بر ناظران	گسترش ابزارهای مقابله با فساد	مدیریت نتیجه محور	کمیته سازماندهی درستکاری ملی

جلسه برنامه‌ریزی پویا	جلوگیری از پیوند بین جرائم سازمان‌یافته و فساد					
واحد درستکای ملی	اصلاح خدمات کشوری					
حکومت محلی تقویت شونده						
برنامه‌ریزی مقابله با فساد محلی و ساز و کارهای اجرایی						
نقش پارلمانها در مبارزه با فساد						
کمک به قربانیان فساد از طریق نهادهای کنترل اجتماعی						

۴. جلوگیری از فساد: ساز و کارهای مدیریتی و مقرراتی

الف) حذف سوء استفاده از اختیارات

کاربرد معیارهای شفاف، ثابت و منسجم در تفسیر و اجرای قوانین و مقررات امری کلیدی برای ایجاد یک محیط اداری عاری از فساد می‌باشد. مطالعات اخیر راجع به مسائل حقوقی و قضایی در سطح جهانی نشان می‌دهد که فقدان این معیارها در میان مقام‌های اداری، و یا عدم کاربرد معیارهای موجود همگی با مسأله سوء استفاده از اختیارات مرتبط می‌باشند. این واقعیت به طور یکسان در مورد تشکیلات مالیاتی، شهرداری‌ها و ادارات گمرکی مصداق دارد.

نمونه‌گیری و بررسی موارد می‌تواند در استخراج و تعمیم شاخص‌های عینی عملکردهای آمیخته با فساد کمک کند. ساز و کارهای متداول برای این کار شامل انتشار کتابچه‌های فرآیندی و بررسی نهادی غیرجانبدارانه تصمیم‌سازی به وسیله مقام‌های اداری می‌باشد.

ب) کاهش پیچیدگی‌های فرآیندی

بهترین اقدامات مقابله با فساد مبین نیاز به کاهش پیچیدگی‌های روندهای اداری و حوزه اختیارات از رهگذر مهندسی مجدد فرآیندها در ارزیابی خدمات می‌باشد. تحقق این مهم باید مبتنی بر کنترل کیفیت معیارها براساس شاخص‌های عینی، کاهش زمان انجام فرآیندها، و مشخص کردن ساختارهای متولی انجام یک کار معین می‌باشد. خدمات مهم باید از طریق

برگزاری کارگاه‌های ویژه تشریح شوند و در طی این کارگاه‌ها عوامل حکومتی و اعضای جامعه مدنی تبادل اطلاعات در خصوص مشکلات جاری پردازند. همچنین تعیین معیارها باید در جریان این کارگاه‌ها مورد بررسی قرار گیرد که در بردارنده همکاری شهروندان و عوامل حکومتی در پیشبرد برنامه اصلاحات است.

زمانی که خدمات مورد اقدام مشخص شدند، بسیار ضروری است که پیچیدگی‌های فرآیندهای اداری و تغییر پذیری و گوناگونی آنها برای هر یک از فرآیندهای مهم مورد سنجش و ارزیابی قرار گیرند. شاخص‌های پیچیدگی اداری در طی تجربیات حاصل از اجرای برنامه اصلاحات در کشورهای در حال توسعه مورد پردازش قرار گرفته‌اند. برای مثال، یکی شاخص مبتنی بر وزن متوسط ترکیب تأثیرات زمان‌های فرایندی، تعداد مراحل فرایندی، و تعداد ارگان‌های درگیر در تصمیم‌گیری در شکل‌گیری اقدامات فاسد در چندین کشور سهم بوده است. توجه به پیچیدگی‌های فرآیندهای اداری و کاهش دادن سطح تنوع ناپایداری‌ها می‌تواند از رهگذر حذف مراحل و بخش‌های اداری و بکار بستن ساز و کارهای کنترل کیفیت در ارائه خدمات محقق شود. تجربیات بخش قضایی کاستاریکا و شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی ونزوئلا مبین آن است که برنامه‌های مقابله با فساد با تکنیک‌های مذکور و توأم با ساز و کارهای کنترل اجتماعی قادر به ارایه نتایج بی‌سابقه‌ای در امر مبارزه با فساد بوده‌اند.

ج) شفافیت در تخصیص منابع عمومی

نظام‌های بودجه‌بندی و حساس‌سازی دارای انسجام و کارآمدی که به طور مداوم و روزآمد برای بازرسان داخلی و خارجی (بازرسان درون سازمانی و برون سازمانی) قابل دسترسی باشند امری کلیدی برای افزایش شفافیت و متعاقباً پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری به شمار می‌روند. این نظام‌های هماهنگ و منسجم باید کلیه بخش‌های بودجه‌های اداری و شهری و نقل و انتقالات مالی خارج از بودجه را در سطوح عملیاتی و غیر عملیاتی تحت پوشش قرار دهد؛ در همین چارچوب سیاست‌های عمومی باید در راستای به حداقل رساندن تفاوت‌های بین بودجه مصوب پارلمان و بودجه‌های اجرایی طراحی شوند و نظام‌های پاداش و جریمه نیز باید برای فراروی از نرخهای از پیش تعیین شده به اجرا درآیند.

هزینه‌های خارج از بودجه و نادیده گرفتن قانون بودجه باید از طریق بیانیه‌های دوره‌ای راجع به امور مالی تذکر داده شوند. در سطوح محلی و منطقه‌ای، مصرف دلخواهانه اعتبارات مشارکتی و عمدتاً واگذاری این اعتبارات توسط حکومت مرکزی به حکومت‌های محلی بدون هیچگونه معیار مشخص معمولاً با وجود عملکردهای مشتری‌گرایانه توأم است و بنابراین در سطوح محلی فساد تغذیه می‌شود.

به علاوه، فقدان فرآیندهای استاندارد در مدیریت بودجه بندی‌های شهری، معمولاً شهرداران را قادر می‌سازد تا به تصویب بودجه اقدام کنند و به دور از کنترل‌های اجتماعی به نفع متحدان سیاسی خود عمل نمایند. پنهان‌کاری‌ها و عملکردهای غیر قابل توجیه بیشتر ناشی از فقدان قواعد

راهنما در تعیین و تخصیص بودجه در سطوح محلی (برای مثال فقدان محدودیت‌های زمانی قابل اجرا، و فقدان جریمه‌هایی برای قصور در پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در فرآیند تخصیص بودجه) می‌باشد که منجر به بیشترین انحرافات در امر بودجه می‌شود.

در سطوح ملی و مالی، در راستای کاهش گزینه‌های تصمیم‌گیری مجاز در یک سیستم فرضی قواعد بودجه‌بندی، حکومت‌ها باید مبادرت به تقویت ضمانت اجرایی قوانین مدیریتی نهادهای داخلی کنند. در همین چارچوب، ضروری است که معیارهای یکپارچه‌ای برای صلاحیت و اختیار تصمیم‌گیری در تخصیص منابع بودجه (تخصیص بودجه فوق‌العاده و یا انحراف‌های بودجه‌ای) در سطوح ملی و محلی و برای تصمیم‌گیری‌های مدیریت منابع انسانی مشخص شوند.

سرانجام آنکه برنامه بودجه باید با هدف ایجاد ساختارهای برنامه در نهادهای عمومی توأم با بیان شفاف اهداف برنامه و تعیین شاخص‌های اجرایی باشد. در این راستا، مسئولیت‌پذیری نهادهای اجرایی از رهگذر آشکار سازی اهداف اجرایی بودجه، قبل و پس از اجرای آن، افزایش می‌یابد.

(د) ایجاد انگیزه در کارمندان

یک گام ضروری در راستای جلوگیری از فساد ایجاد انگیزه در کارمندان است. این عمل در جایی که حقوق کارمندان بخش عمومی پایین است و فساد به عنوان راهی برای سر و سامان دادن به زندگی شخصی

شناخته می‌شود نتایج مهمی به همراه خواهد داشت. در هر صورت، در یک چنین فضایی اولین و در عین حال گام غیر متداول‌تر باید افزایش حقوق کارمندان تا حد توانایی تأمین یک زندگی مناسب باشد. منابع کافی باید صرف بکارگیری نیروی کار ماهر و کادر مدیریتی کارآمد با سطحی از حداقل دستمزد شود. جایی که دولت نتواند حقوق مناسبی را پردازد آن ممکن است نه تنها کارمندان را به تأمین زندگی خود از طریق فساد وادار کند بلکه توجیه اخلاقی نیز برای فساد فراهم می‌کند. زمانی که یک منشی در یک اداره دولتی حقوق مکفی دریافت نمی‌کند، احتمالاً او در اغلب اوقات غیبت می‌کند، در ساعت کاری خود تقلب می‌کند، دزدی می‌کند و یا رشوه می‌گیرد. زمانی که رییس اداره‌ای که در فرایند تصمیم‌سازی نقش موثری دارد حقوقی برابر با منشی شرکت یا کارگری دریافت می‌کند، آنجا فرصت برای فساد ایجاد می‌شود. زمانی که دولت از پرداخت حقوقی متناسب با مسئولیت اداری واگذار شده به شخص کارمند خودداری کند، این تصور ایجاد می‌شود که نقش‌های حکومتی ارزش احترام ندارد و امری تخصصی محسوب نمی‌شود و هر کسی می‌تواند آن را انجام دهد. در چنین شرایطی اصول نوع‌دوستی و گذشت که برخی از کارمندان را در ارائه خدمات دولتی به تحریک وادار می‌دارد مورد انکار قرار می‌گیرد، و لحن اخلاقی نیروی کار فروکش می‌نماید.

در هر صورت، در کشورهایی که به ویژه فساد ساده‌ترین راه معمول برای افزایش درآمد مقامات اداری محسوب می‌شود مشکل فساد حل

نخواهد شد. بعید است که دولتی بخواهد و یا قادر باشد که شاهد درآمذزایی کارمندانش از طریق فساد باشد. در نتیجه انگیزه اقتصادی فساد مهمترین عامل و منشأ ارتکاب آن محسوب می‌شود و احتمالاً بخش عظیمی از خدمات عمومی در معرض فساد قرار دارند. بنابراین، کارمندان دولت باید آموزش‌های اخلاقی لازم را داشته باشند. آنها باید به طور دوره‌ای در خصوص لزوم تعهدات اخلاقی برای ارایه خدمات مورد بازآموزی و تنویر فکری قرار گیرند. در این میان ممکن است ظرافت و نکته سنجی فدای شفاف سازی و قابلیت اجرا شود. ممکن است اجازه داده شود یک کارمند هر نوع مهمان نوازی در شکل غذا و نوشیدنی را بپذیرد، یا اینکه قاطعانه پذیرش هرگونه مهمانی را قدغن کرد و از کاربست قوانین پیچیده‌ای مبتنی بر ارزش، قصد و ماهیت آشنایی، که اجازه روابط شرم‌آور و رسوا کننده بسیاری را می‌دهد، امتناع نمود. کارمندان باید چنین پیامی را از عملکردهای حکومتی دریافت کنند که آنها باید از طریق مقام‌های بالا دستی خود تحت سفارش‌های اخلاقی انجام وظیفه کنند.

کارآمدی نهادی در ارایه خدمات بیشتر مربوط به درك اختلال کارکردی پرسنل در ارتباط با ظرفیت مدیریتی دارد. در این چارچوب، تجربه کاستاریکا به خوبی نشان داده است که گزینش و اجرای سیاست‌های مرتبط با منابع انسانی باید به نحو شایسته‌ای در برگیرنده ارزیابی شایستگی عملکرد مدیریت میانی و سطوح بالاتر، که مبتنی بر بررسی‌های دوره‌ای داخلی و خارجی است، باشد. بکار بستن این موضوع از طریق نهادهای

کنترل اجتماعی برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی مرتبط با ارائه خدمات عمومی در حوزه‌های بهداشت، آموزش و پرورش، جمع‌آوری مالیات و غیره امکان پذیر است. این مهم به حکومت اجازه می‌دهد تا از برخورد منافع، از رهگذر توزیع امور آموزشی پرسنل از امور اجرایی و مدیریتی برای سایر حوزه‌های خدمات، جلوگیری کند، شاید که شانس یا فرصت‌های مشتری‌گرایی و پارتی بازی کاهش یابد.

در این چارچوب، میزان حقوق باید مبتنی بر عملکرد فرد در ارتباط با گروه مربوطه محاسبه شود. یک نظام مدیریت منابع انسانی باید مسأله کاهش فساد را مورد توجه قرار دهد. همچنین باید در یک چنین نظامی رهیافت‌های مختلف در سطوح سه‌گانه تصمیم‌گیری، شامل مقام‌های سیاسی بلند پایه، مدیریت میانی، و سطوح پایین اجرایی، مورد توجه قرار گیرد. در سطوح پایین‌تر، باید بر روی ارزیابی‌های گروهی کوچک مبتنی بر معیارهای از پیش تعیین شده تولید توأم با بهره‌گیری از نهادهای کنترل اجتماعی و نظرسنجی‌های بیرونی از شهروندان تأکید شود. یافته‌ها و نتایج باید مطابق با معیارهای شفاف و شناخته‌شده‌ای بعداً برای توجیه تغییر سطح حقوق کارمندان مورد استفاده قرار گیرند. به منظور افزایش هماهنگی در اعمال چنین معیارهایی ممکن است ایجاد یک کمیته تخصصی با مسئولیت محوله برای بررسی موضوعاتی نظیر ترفیعات بکارگیری نیرو، نظم و انضباط و تصمیم‌گیری‌های مؤثر یا مرتبط با کارمندان ضرورت داشته باشد.

ه) مدیریت نتیجه محور

یکی دیگر از اقدامات در راستای جلوگیری از فساد تأکید بر پاسخگویی و مسئولیت پذیری کارمندان است. پاسخگویی و مسئولیت پذیری در بخش عمومی از طریق یک شیوه مدیریتی مبتنی بر نتیجه امکان پذیر است.

مدیریت مبتنی بر نتیجه* از سوی بسیاری از حکومت‌ها و سازمان‌ها به منظور فراهم آوردن یک چارچوب منسجم پاسخگویی و مسئولیت پذیری در یک محیط تمرکز زدایی شده اتخاذ شده است. اگرچه عملکردهای تقسیم شده پتانسیل کارایی و شایستگی بیشتری نسبت به امور متمرکز دارد، اما آن ممکن است به واسطه فقدان نظارت کارآمد در معرض فروغلتیدن به فساد بیشتری باشد. در این میان کاربرد مدیریت مبتنی بر نتیجه برای ککانت از فساد و نظارت بر کارآمدی دستاوردها کمک مؤثری می‌تواند داشته باشد. مدیریت مبتنی بر نتیجه هم به صورت یک سیستم مدیریتی و هم به صورت یک سیستم گزارش‌دهی مراحل پیشرفت در اجرا مطرح است. آن می‌تواند یک فرآیند گذار در شیوه‌های اجرایی از یک مدیریت ظاهر گرا به یک شیوه مدیریتی نتیجه‌گرای مبتنی بر استراتژی را حمایت کند. مدیریت مبتنی بر نتیجه مسئولیت‌پذیری و کارآمدی را در مسیری توأم با خواسته‌ها و نیازهای محیط بیرونی جدید مورد تأیید قرار می‌دهد. آن همچنین از یک فرهنگ نتیجه‌گرای زمینی (و نه استعلایی)، شفافیت زیاد و مشارکت انبوه طرفداری می‌کند. زنجیره نتایج شامل درون‌دادها،

* - Results Based Management (RBM)

فرآیندها، برون دادها، نتایج و نهایتاً اثربخشی‌ها می‌باشد. در یک چنین سیستمی نظارت کارآمد فضا می‌یابد و متعاقباً نتایج منفی شناسایی شده و عامل فساد مورد رسیدگی قرار می‌گیرد.

(و) فرآیندهای گزارش‌دهی داخلی

نهادهای دارای برنامه‌های ایجاد درستکاری و صداقت عموماً دارای فرآیندهای پیشرفته مقابله با تقلب و عوامل پیچیده نظارت و ارتباطات فردی هستند. تنها در جایی که تعهدات واضح و فرآیندهایی برای گزارش نقض مقررات وجود دارد امکان دارد که آنها مورد احترام واقع شوند. در جایی که چنین قواعدی از سوی مدیر رعایت و اجرا شود، آن قواعد می‌تواند کارآمدی داشته باشد و کارمندان را از عدم تبعیت، خودسری یا قضاوت شخصی بازدارد. هر سازمانی می‌تواند قواعد یا قوانین و مقررات را متناسب با فرهنگ و همکاران سازمانی خود توسعه دهد. کارمندان ممکن است نیاز به این داشته باشند که در یک سطح معین به یک ناظر گزارش دهند، مگر اینکه ناظر متهم به انجام کار اشتباهی باشد. ممکن است لازم باشد که در کلیه سازمان‌ها یک مقام اخلاقی به کار گماشته شود، به طوری که موارد مرجوعی را، در زمانی که ناظر به عنوان اولین گیرنده رسمی گزارشات در مظان اتهام قرار دارد، اخذ کند. این گونه ساز و کارها باید مستلزم ایجاد یک نظام ثبت دائمی گزارش‌ها توسط گیرنده باشد تا مسئولیت پذیری و نظارت‌های بعدی بتواند به جریان درآید. انتقال اطلاعات به تشکیلات

تحقیقی باید شفاف و مبتنی بر معیارهای صریحی باشد که براساس آن یک اتهام رسیدگی به تشکیلات قضایی ارجاع می‌شود.

(ز) سلب صلاحیت

احتیاط اداری در وضعیت‌های حساس، به عنوان یک اقدام ممانعت آمیز فساد و بکارگیری ابزارهای لازم برای حفظ آبرو و اعتبار کارمندان و به طور کلی عملکردهای حکومتی، این است که مقامات اداری درگیر در فرآیندهای تصمیم‌گیری باید منافع خودشان را آشکار کنند. تداوم درگیری یا اقدام آنها در مورد یک موضوع خاص باید توسط یک هیأت بی‌طرف و منصف مورد رسیدگی قرار گیرد. اگر قواعد کلی برای ارزیابی برخورد منافع و سلب صلاحیت‌ها وجود داشته باشد و آنها به خوبی توسط مدیران به مورد اجرا گذاشته شوند، یکی از زمینه‌های اصلی عدم اعتماد عمومی به حکومت به احتمال زیاد از بین می‌رود. در فرهنگ حکومتی که در آن سلب صلاحیت از پرسنل تبدیل به هنجار شده باشد، کمک بزرگی برای تحکیم اعتماد عمومی به فرآیندهای تصمیم‌گیری حکومتی خواهد شد. به علاوه، قوانین و مقررات سلب صلاحیت یک مکانیسم دفاعی مفیدی را برای کارمندان درستکار و صدیق فراهم می‌آورد تا آنها در مقابل کسانی که برای پیشبرد اراده مشخص خود تلاش می‌کنند، بایستند.

(ح) قوانین و مقررات رفتار

تعهدات دیگر برای مقام‌های اداری، کارمندان قضایی و سایر کارمندان بخش دولتی و بخش خصوصی از کدهای رفتاری (Codes of

conduct) قابل استخراج است. آنها باید در برگیرنده ایجاد اجرای معیارهای رفتار هماهنگ با اصول اخلاقی و سازمانی عدالت، بی طرفی، استقلال، صداقت، وفاداری به سازمان، داشتن پشتکار و جدیت، نزاکت در رفتار شخصی، شفافیت، مسئولیت پذیری، کاربرد مستدلانه منابع سازمانی و معیارهای رفتار با ارباب رجوع باشد.

کدهای رفتاری نباید صرفاً شامل قواعد رفتاری برای اداره کردن باشد. بلکه شایسته است نظامی را ایجاد کند که اجرایی شدن آنها را تضمین نماید. بنابراین کدهای رفتاری باید برگردان یا ترجمان اصول راهنمای سازمانی و اخلاقی بنیادی در راستای قواعد رفتاری واقعی، توسعه و تمهید زمینه برای نظارت با آن قواعد و همچنین فراهم کردن تضییقات روشن برای نقض آن قواعد باشد.

به عنوان اولین گام منطقی در توسعه کدهای رفتاری، هیأت‌های پاسخگو یا مسئول باید اصول اخلاقی مرتبط با یک سازمان خاص را مورد شناسایی قرار دهند. برخی از اصولی که در بسیاری از موقعیت‌ها موضوعیت دارند شامل این موارد است: عدالت، بی طرفی و استقلال عمل، صداقت، وفاداری به سازمان و عمل در راستای منافع عمومی، داشتن پشتکار و جدیت، نزاکت در رفتار شخصی، شفافیت، مسئولیت پذیری و کاربرد مسئولانه منافع سازمان متبوع.

طیف‌های خاصی از مقام‌های دولتی و همچنین لایه‌های تخصصی و حرفه‌ای ممکن است نیازمند کدهای ویژه‌ای برای رفتار باشند. بنابراین

پردازش کدهای جداگانه برای کارمندان اداری، پلیس، اعضای پارلمان و کابینه، کادرهای قضایی، روزنامه‌نگاران و شاغلین در بخش خصوصی باید مورد بررسی قرار گیرد.

تنها کافی نیست که کدهای رفتار در بین کارمندان دستگاه‌های اداری توزیع شود و آنها نیز آن را خوانده و امضاء نمایند. یک استراتژی اجرایی منسجم باید در برگیرنده اجرای اقدامات متوازن «سخت» و «نرم» به منظور تضمین عمل کارمندان دستگاه‌های اجرایی در چارچوب این کدها باشد. بنابراین کدهای مذکور باید شامل قواعدی باشد که فرمانبرداری کارمندان را توضیح و تشویق نماید و همچنین مبین جریمه‌های تزییعی در موارد نقض آن قواعد باشد، رفتارها و اقدامات مثال‌زدنی کارمندان باید مورد تشویق قرار گیرند و لازم است مدیران در همه زمان‌ها رهبری معنوی برای خود فراهم نمایند. کارمندان باید به طور منظم و قاعده‌مند در خصوص صداقت و آنچه که انجام آن حرف شنوی سایر همکارانش در سرکار را تضمین می‌کند آموزش ببینند. فشارها و نظارت‌های هم‌قطاران باید تشویق شوند. تنبیهات انضباطی باید در نظر گرفته شوند که اگر به جا و دقیق باشند نظامی را ایجاد می‌کنند که جرم در نطفه کنترل شود. هر کارمندی که از سوء عملکرد و تخلفات شغلی کارمندان دیگر آگاه شود متعهد باشد که آن را بلافاصله به مقام‌های صالحه گزارش دهد. نظام گزارش‌دهی و هشداردهی باید نهادینه شود و وجهه بد آن از بین برود و

همچنین تضمین‌های حفاظتی کافی برای کسی که چنین کاری می‌کند فراهم شود.

ط) اظهار دارایی‌ها

زمانی که یک مقام اداری درآمدهش متکی بر حقوق پرداختنی است، داشتن دارایی‌ها، درآمدها و دیون زیاد شاخص‌های عدم رعایت قانون به شمار می‌روند. بنابراین افشای دارایی‌ها معیار مؤثر دیگری است که پاسخگویی و صداقت کارمندان دولتی را افزایش می‌دهد. شفافیت در انباشت سرمایه، دیون و هدایا به مقام‌های حکومتی به منزله یک عامل بازدارنده در برابر فساد و تغذیه مالی غیر قانونی به شمار می‌آید. آشکار سازی دارایی‌ها همچنین می‌تواند در فرآیند رسیدگی به اتهامات فساد کمک مؤثری بکند و برای پیگیری‌های قضایی بعدی اسناد و مدارک معتبر فراهم آورد. بسیار ضروری است که در هنگام ورود اشخاص به استخدام دولتی دارایی‌های خود را اعلام کنند و پس از آن در مواقع مناسب براساس قوانین مقررات اعلام دارایی‌های خود را روزآمد سازند. نظارت بر این پروسه اعلام دارایی‌ها و بررسی صحت و سقم آن باید به عهده یک نهاد مستقل نظیر یک آمبودزمان، بازرسی کل یا یک آژانس مقابله با فساد باشد. امر غیر واقع‌بینانه‌ای است که انتظار داشته باشیم قوانین مربوط به افشای دارایی‌های بدست آمده از راه‌های غیرقانونی از طریق اقرار داوطلبانه کارمندان دولتی به نتیجه برسد. با این وجود قوانین و مقررات خواهان افشای جامع دارایی‌ها و سرمایه‌های مالی پایه‌ای را فراهم می‌کند که بر

اساس آن درآمدهای باد آورده می‌تواند مورد رسیدگی قرار گیرند. برای کارآمد سازی امر رسیدگی به دارایی‌های کارمندان دولتی، لازم است جریمه‌هایی برای خودداری یا ارائه اطلاعات غلط در افشای دارایی‌ها تعیین و به مرحله اجرا درآید. معیار تعیین چنین جریمه‌هایی باید با جریمه یا مجازات تخلف و تغذیه مالی غیرقانونی یا قوانین مشابه هماهنگی داشته باشد. به علاوه، به منظور تعهد و التزام کارمندان دولتی به تسلیم اعلامیه افشای دارایی‌ها، باید ساز و کارهای الزام‌آوری را ایجاد کرد که آنها کلیه موارد خواسته شده را به دقت پاسخ دهند.

ظرافت دیگر افشای دارایی‌ها مربوط به تقویت فعالیت‌های سیاسی است. قوانین و مقررات حاکم بر داد و ستدهای مالی حوزه‌های سیاسی می‌تواند برای مجبور کردن نامزدهای احزاب سیاسی به آشکار کردن کمک‌هایی که دریافت کرده‌اند کمک موثر بنماید. این امر به رأی دهندگان مردمی و رسانه‌های خبری اجازه می‌دهد که به محض اعطا یا پذیرش کمک‌های مالی توسط سیاستمداران به آن واکنش نشان دهند.

۵. اجرا: شناسایی و محاکمه عوامل فساد

الف) ماهیت پوشیده و توافقی فساد

برخلاف جرایمی نظیر دزدی یا قتل، که یک شاکی توأم با منافع خاص خود آن را پیگیری می‌نماید، جرایم فساد و رشوه‌خواری با رضایت طرفین، که هر دو منفعی از آن بابت می‌برند، به وقوع می‌پیوندد. به خاطر همین ویژگی منحصر به فرد عدم احساس خسارت طرفین از عمل فساد

است که تشکیلات بازرسی و نظارت از وقوع آن به زحمت اطلاع پیدا می‌کنند. ماهیت توافقی و پوشیدگی ذاتی اعمال فاسد دست‌یابی به اطلاعات درباره موارد فساد را با مشکل مواجه می‌کند.

○ چالش‌هایی در توسعه یک جریان اطلاعات به منظور غلبه بر سری بودن ذاتی تخلفات و عمل فاسد وجود دارد. عدم رغبت مردم، خصوصاً اعضای قربانی و بیشتر وحشت‌زده، به گزارش موارد فساد امری کلیدی در این زمینه به شمار می‌رود.

○ به همین ترتیب، ضروری است که ساز و کارهایی را ایجاد کنیم که جریان گزارش دهی به نهادهای مسئول رسیدگی به تخلفات از سوی کسانی که از سوء جریان‌ها و خلاف کاری‌ها در محیط کاری خود آگاهند حفظ و تداوم یابد. اهمیت تشویق و تداوم جریان شکایت‌های شهروندان این است که اعتماد عمومی به حکومت را تحکیم می‌نماید. نظام شکایات باید به گونه‌ای باشد که برای بهره‌گیران از خدمات امکان و توانایی اقامه شکایت به یک دستگاه رسیدگی کننده مستقل و قابل اعتماد ایجاد کند. شکایت‌های وارده باید وارد یک سیستم مدیریت رایانه‌ای شود که در آن امکان تحلیل و نظارت بر شکایت‌ها، بخش‌های اتهامات گزارش شده، نتایج هرگونه تحقیق و سوابق قضایی و انضباطی وجود داشته باشد. دستگاه‌های مسئول دریافت شکایت‌ها باید همچنین به مثابه یک فیلتر شفاف کننده عمل نمایند و در همین راستا شکایت‌های مهم و قابل

رسیدگی را تمیز دهند و ترتیبات رسیدگی به آنها را فراهم سازند.

اشخاصی که راجع به موارد فساد آگاهی‌هایی دارند اما تمایلی به تسلیم شکایتی با هویت آشکار ندارند، باید مورد استقبال قرار گیرند. بخاطر وجود امکان سوءاستفاده، شکایت‌های بدون امضاء باید در حله اول به عنوان یک موضوع تحقیقی در نظر گرفته شوند. موارد شکایت‌های بدون امضاء باید به بهره‌گیری از همه ابزارها تا حداکثر ممکن معتبر سازی شوند. این امر ضرورتی اساسی برای حفظ آبرو و اعتبار اشخاص است که ظاهراً متهم به فساد هستند.

ب) سایر منابع اطلاعات

تلاش‌هایی باید به منظور تشویق و ترغیب کارمندان یک دستگاه برای ارائه اطلاعات صورت پذیرد. برای این منظور حفاظت از گزارش‌کنندگان تخلفات ضرورتی اساسی بشمار می‌رود. مردم در اغلب اوقات از عملکردهای فاسد همکاران خود آگاهی دارند اما از گزارش آنها می‌هراسند. بنابراین، یک چارچوب مشخص و ساده‌ای باید ایجاد شود که گزارش‌کنندگان تخلفات را تشویق کند و آنها را از قربانی شدن و یا مورد انتقام قرار گرفتن حفظ نماید. هدف اصلی قوانین مربوط به این گزارش‌دهندگان فرام کردن سازوکارهایی برای حفاظت از آنها است تا در یک شرایط بهتر بتواند موارد سوءمدیریت، فساد و دیگر رفتارهای نامشروع داخل سازمان خود را گزارش نمایند. برخی از این قوانین صرفاً در ارتباط با کارمندان دولتی می‌باشند، در حالی که برخی دیگر یک حوزه وسیع

حفاظتی را که دربرگیرنده سازمان‌ها و شرکت‌های بخش خصوصی است فراهم می‌آورند.

تجربه نشان داده است که وجود قوانین برای حفاظت از گزارش دهندگان تخلفات به تنهایی برای ایجاد اعتماد در میان آنها کافی نیست. قوانین صرف نمی‌تواند مردم را برای اقدام ترغیب کند. در طی یک نظرسنجی که در سال ۱۹۹۲ در میان کارمندان دولتی نیوسات ولز استرالیا به اجرا درآمد مشخص شد که ۸۵٪ مصاحبه‌شوندگان اطمینانی به حمایت کارفرمایان از آنها در موارد گزارش تخلفات ندارند. همچنین در این نظرسنجی ۵۰٪ کارمندان اظهار داشته بودند که به خاطر ترس از اقدام تلافی‌جویانه از افشای موارد فساد و تخلف خودداری می‌کنند.

موارد افشا شده توسط گزارش دهنده باید به صورت هدفمند مورد بهره‌برداری قرار گیرند و حتی اگر اثبات شود که مورد گزارش دقیق نیست و یا اشتباه است، باز باید قوانین حمایتی مشمول او شود. همچنین در مواردی که ارایه گزارش ممکن است منجر به نقض مقررات حاکم توسط گزارش دهنده شود، بدون توجه به اعتبار گزارش، باید قوانین حمایتی مشمول او شود.

از آنجا که گزارش دهی همانند شمشیر دو لبه است، محافظت از حقوق و آبروی شخصی که علیه او اتهامات مغرضانه و سخیفی مطرح می‌شود ضروری است. بنابراین قوانین و مقررات گزارش‌دهی باید دربرگیرنده قواعد روشنی برای اعاده حیثیت و جبران زیان‌های وارده در

اثر اتهامات نادرست باشد.

قوانین کیفری باید شامل موادی باشد که در آنها برای کسانی که از روی غرض اتهامات بی پایه‌ای را به اشخاص وارد می‌کنند مجازات‌هایی پیش‌بینی شده باشد. این قوانین باید صراحتاً حامل این پیام برای گزارش دهنده باشد که اگر اتهامات گزارشی او مبتنی بر حسن نیت نباشد خود او مطابق قانون مجازات خواهد شد.

قوانین و مقررات مربوط به گزارش دهی همچنین باید دربرگیرنده قواعدی باشد که در موارد قربانی شدن یا مورد انتقام قرار گرفتن گزارش دهنده تمهیداتی برای جبران خسارت یا انتصاب مجدد او فراهم آورد. در موارد اخراج یا برکناری گزارش دهنده به نظر نمی‌رسد که انتصاب مجدد او در پست خود همیشه قابل قبول باشد. بنابراین قوانین باید راهکار جایگزینی مبنی بر تعهد کارفرما به فراهم کردن شغل برای او در یک بخش یا سازمان مشابه دیگر و یا پرداخت خسارت مالی ارائه دهد.

ج) رسیدگی و پیگیری قانونی

تأثیرات بازدارنده رسیدگی و پیگیری قانونی و سلب صلاحیت از شخص خاطی از طریق برکناری و انفصال از خدمت و حبس می‌تواند به کاهش سطح فساد در دستگاه‌های دولتی کمک کند. با این وجود، در عمل کلیه دست‌اندرکاران امر مقابله با فساد پذیرفته‌اند که در هیچ جامعه‌ای نمی‌توان جز قسمت کوچکی از جرایم مربوط به سوءاستفاده از مقام و موقعیت را مورد رسیدگی و مجازات قرار داد. اگر سطح صداقت و

درستکاری در یک حکومتی ارتقاء یافته باشد، بدون شک آن محصول ساز و کارهای مدیریتی، دستگاه اداری، قوانین و مقررات و سیستم جمع آوری گزارش های می باشد. این مهم توسط یکی از بهترین نهادهای مقابله با فساد، یعنی "کمیسیون مستقل مقابله با فساد هنگ کنگ*" مورد تأیید قرار گرفته است.

د) تشکیلات حسابرسی

کار حسابرسی ممکن است اشکال مختلفی داشته باشد. در هر حال، لازم است همیشه اداره‌ای در گستره حکومتی وجود داشته باشد تا بر کارآیی و اثربخشی برنامه‌های دولتی در حوزه‌های اجرایی، قانونگذاری و حتی قضایی نظارت نماید. به لحاظ نظری آن باید مسئولیت عملی مستقیم برای مدیریت بازرسی کلیه فعالیت‌های دولتی را بر عهده داشته باشد. در مواردی ممکن است یک ارگان دارای صلاحیت در گستره حکومتی در زمینه‌های تصمیم‌گیری و نظارت، همانند آنچه در مکزیك وجود دارد، ایفای نقش کند. گروه‌های بازرسی یا حسابرسی جداگانه ممکن است در هر یک از دستگاه‌های دولتی وجود داشته باشد. در برخی موارد قدرت قانونگذاری و رایحه گزارش‌های عمومی به نهادهای حسابرسی دولتی واگذار شده و آنها بعضاً اقدام به ایجاد ضمانت‌نامه‌های قانونی برای دستگاه‌های اجرایی می‌کنند.

* The Hong Kong's Independent Commission against corruption.

بعلاوه به منظور برقراری ارتباط منطقی با شهروندان و ایجاد ساز و کارهایی برای انعکاس شکایت‌های با نام و بدون نام آنها، حسابرسی داخلی می‌تواند نقش‌های ارزنده دیگری از طریق تحریک و بهره‌وری از جریان اطلاعاتی که برای شناسایی و مبارزه با فسادهای دولتی ضروری است انجام دهد. یک کادر حسابرسی در یک سازمان باید منصف و آبرومند باشد، زیرا وفاداری سازمانی آنها به طور معمول به سطوح بالای نهاد اجرایی متصل است. یک کادر حسابرسی، با قدرت تحرک و پرستیژی که دارد، محل مناسبی برای برقراری ارتباط در راستای جمع‌آوری گزارش راجع به تخلفات کارمندان دولتی به شمار می‌رود. به منظور حفظ اعتماد، لازم است سنتی برای رازداری و پنهان‌کاری در آنها ایجاد شود و در جریان تحقیق و بررسی موارد فساد به عنوان یک ضابطه و قانون رعایت شود. در اغلب موارد همچنین لازم است کادر حسابرسی از دانش تخصصی و فنی بیشتری نسبت به اعضای یک دستگاه اجرایی حقوقی برخوردار باشد. این مطلب به معنای آن است که حسابرسان باید قادر به اجرای نقش‌ها و عملکردهای ضروری، نه تنها از طریق نمایش دادن دعاوی، بلکه از طریق تفسیر آنها برای تشکیلات قضایی کمتر آشنا به پیچیدگی‌های تکنیکی، هم در مرحله ارجاع اولیه و هم در ادامه رسیدگی که نیاز به دانش تخصصی دارد، باشند.

شناسایی حوزه‌هایی که در آنها هزینه‌های زیادی صرف شده و کنترل‌های مدیریتی نامطلوبی داشته‌اند کمک بزرگی به کشف و مقابله با فساد می‌کند و این چیزی است که در چارچوب تشکیلات قضایی کیفری

مقابله با فساد قابل انجام نیست. تشکیلات قضایی کیفری معمولاً زمانی برای رسیدگی به یک موضوع اقدام می‌کنند که شکوائیه‌ای ارائه شده باشد یا رفتاری که نشانی از یک جرم دارد مشاهده شود. یک دستگاه دادرسی کیفری، حتی اگر قانوناً صلاحیت انجام چیزی را داشته باشد، عملاً از تخصیص منافع خود برای آزمون اعاهایی که برای آنها اظهاریه جنایی دریافت نکرده عاجز است. در مقابل یک کادر حسابرسی هوشیار باید دقیقاً به اینگونه موارد رسیدگی کند و پس از انجام تحقیقات لازم پیشنهاداتی در راستای حسن جریان امور ارائه دهد و همچنین مدارک و شواهدی در خصوص تخلفات و سوءجریان‌ها برای تشکیلات کیفری فراهم آورد. تشکیلات جداگانه‌ای که نه تنها در حوزه رسیدگی‌های قضایی کیفری بلکه همچنین در زمینه حسابرسی‌های مرتبط با سیاست مقابله با فساد حائز صلاحیت هستند می‌توانند تصویر عمومی مستقلی ارائه دهند و به وضعیت‌های فساد که درجه حساسیت و آسیب‌رسانی بالایی دارند واقف گردند.

ه) مقررات افشای دارایی‌ها

یکی از اقدامات ارزنده برای بدست آوردن قراین و شواهدی برای فساد بکارگیری قوانین و مقررات افشای دارایی‌ها می‌باشد. اگرچه این یک امر غیر واقع‌بینانه‌ای است که انتظار داشته باشیم از طریق بکار بستن اینگونه قوانین مقامات اداری کلیه عملکردها، خصوصاً عملکردهای نامشروع، خود را به طور داوطلبانه گزارش نمایند، اما باید توجه داشت که قوانین و

مقررات جامع خواهان افشای دارایی‌های اشخاص همچنین بررسی و دوره‌ای آنها می‌تواند کمک مؤثری در شناسایی موارد فساد بنماید. نقش این قوانین به مثابه یک هشدار زودهنگام و شاخصی است که بر اساس آن سطح زندگی و میزان حقوق دریافتی تطبیق می‌شود؛ اگر سطح زندگی شخص با میزان حقوق دریافتی او انطباق نداشته باشد او مجبور است برای کسب دارایی‌های اضافی توضیح دهد. فایده دیگر بکار بستن قوانین و مقررات افشای دارایی‌ها این است که می‌تواند به مثابه یک چرخه جداگانه‌ای برای کمک به پیگیری‌های قضایی، در زمانی که عمل فاسد منتج به دارایی‌های غیرقانونی و نامشروع اثبات نشده باشد، عمل کند. هر کشوری باید متناسب با سنت اجتماعی و حقوقی خود ملزومات افشای سرمایه‌های بدست آمده برای گروه‌های ذینفع و سرمایه‌داران را بکار ببندد. به منظور کارآمد سازی، مجازات‌ها و تنبیهات مربوط به عدم افشای دارایی‌ها و یا ارائه اطلاعات غلط تقریباً باید به اندازه مجازات‌ها و تنبیهات تعیین شده برای اعمال فاسد سخت گیرانه باشد. اعمال تنبیهات یا تضيیقات صرفاً مدنی و متناسب با تخلفات بسیار کوچک، به خاطر امکان گزینش بد از بدتر برای متخلفان، در اغلب موارد ناکارآمد باقی می‌ماند. شخصی که دارایی‌هایی را از راه‌های ناصحیح بدست آورده، به خاطر ناچیز بودن مجازات عدم افشای دارایی‌ها در مقایسه با اقرار به آنها، ترجیح می‌دهد که در تکمیل فرم گزارش دارایی‌های خود فرایندهای مجرمانه را کتمان نماید

تا اینکه مجازات‌های ارتکاب مفاسد سنگین را تحمل کند. مجازات‌های اندک برای گزارش‌های ناقص نیز همین نتیجه را به همراه دارد. (و ابزارهای مقابله با تهدید

در مواقعی که تهدیدهای فیزیکی علیه شاهدان و پرسنل قضایی اعمال می‌شود، بهتر است که آنها تحت حفاظت قرار گیرند. در یک برنامه ممکن است ضرورت داشته باشد که فقط شاهدان تحت حفاظت قرار گیرند و در برنامه‌ای دیگر کادرهای تحقیقی و خانواده و منازل آنها نیز نیازمند حفاظت ویژه باشند. یک تیم تعقیب و مأموران تحقیق ممکن است به منظور توزیع مسئولیت‌ها و جلوگیری از تبدیل شدن یک شخص به حافظه نهادی منحصر در یک دستگاه تشکیل شود. پرسنل قضایی باید مبتنی بر خصوصیت آسیب‌ناپذیری آنها در مقابل تهدیدات و فساد انتخاب شوند. ممکن است از کادرهای دانشگاهی و دیپلماتیک برای مشارکت در به انجام رساندن مأموریت و ملایم کردن جو پس از یک رسیدگی قانونی خطرناک و حساس بتوان استفاده کرد.

برخی از تهدیدها ممکن است بسیار زیرکانه و نامحسوس باشند. برای مثال، احتمال دارد بودجه فوق‌العاده مورد نیاز هیأت تحقیق قطع شود تا آن نتواند کار خود را انجام دهد. برای مقابله با این نوع از تهدیدها با روش‌های مناسبی اتخاذ نمود. در هر صورت استقلال تشکیلات مسئول رسیدگی به موارد فساد امری ضروری برای پیشبرد مقاصد است. جایی که سیاست‌های مقابله با فساد توسط یک هیأت قضایی تحقیقاتی به اجرا در می‌آید،

استقلال قضایی می‌تواند کمک مؤثری در دور نگه داشتن آن هیأت از فشارها و ارتباطات ناخواسته بنماید.

جایی که یک هیأت پلیسی یا تعقیب قضایی مسئول امر مقابله با فساد می‌باشد، باید راهکارهایی را، به منظور تضمین استقلال و حفاظت آنها از فشارهای نامناسب در چارچوب تشکیلات اجرایی حکومتی، پیدا و به مورد اجرا گذاشت. در مورد خاص، قوه مقننه می‌تواند تشکیلات مستقل برای مقابله با فساد ایجاد کند.

(ز) تشریح اهداف

زمانی که یک ارگان تحقیقی مأمور رسیدگی به یک مورد مشکوک به فساد می‌باشد، لازم است مسائل اساسی مدیریتی راجع به آن مورد خاص حل شوند. در همین راستا باید چارچوب‌ها به طور جامع و صریح مشخص و تعریف گردند. آنها باید لیست جامعی شامل کلیه منابع مورد نیاز (نیروی انسانی، اعتبار مالی و تجهیزات) برای پیشبرد فرآیند تحقیق، تشریح دامنه تحقیق و جدول زمانبندی دقیق را تهیه کنند. همچنین برخی ملاحظات خاص و منابع اضافی باید به منظور سری نگه داشتن تحقیق در نظر گرفته شود.

بعلاوه در برنامه‌ریزی برای تحقیق باید نقاط مورد تأکید مشخص دلایل توجیهی برای ورود و عدم ورود در برخی مسائل و دخالت یا عدم دخالت مدیران ارشد در فرایند تحقیق تشریح شوند.

انتخاب یک تیم کارآمد امری حیاتی برای موفقیت یک تحقیق به شمار می‌آید. اعضای تیم باید دارای مهارت‌های ویژه تحقیق باشند و صلاحیت اخلاقی و صداقت آنها محرز و به کار خود علاقه داشته باشند. همچنین سوابق آنها، شامل پیوندهای اجتماعی و خانوادگی و سطح زندگی، کاملاً باید کنترل شود.

به جای به کار بستن صرفاً یک روش برای فرایند تحقیق، شاید بهتر باشد که از راه‌ها و روش‌های مختلفی استفاده شود. هیچ بعید نیست که یک سری اطلاعات ظاهراً غیر مهم نقش حیاتی در اثبات جرم ایفا نماید. اینها ممکن است در درون اظهارنظرها یا اسناد موجود باشد. بنابراین اعضای تیم تحقیق باید با دقت و ظرافت ویژه این اطلاعات را مورد تجزیه تحلیل قرار دهند و از این رهگذر اعتبار یافته‌های خود را ارتقاء بخشند.

یکی از روش‌های موفق جمع‌آوری قراین و شواهد علیه فساد مقامات دولتی جهت دادن تحقیقات مالی به سوی اثبات این نکته است که آنها فراتر از ابزارهای درآمدی خود سرمایه‌هایی را کسب یا هزینه کرده‌اند. این امر به فراهم کردن یک سری شواهد و سرنخ‌هایی برای فساد کمک قابل ملاحظه‌ای می‌کند و می‌تواند سرمایه‌هایی را که به طریق نامشروع کسب شده و باید مصادره شوند شناسایی کند. بنابراین، تحقیق در امور مالی باید بر روی سطح زندگی، هزینه‌ها و دارایی‌های شخص مظنون متمرکز باشد. به همین ترتیب نه تنها توجه به سطح واقعی هزینه‌ها، بلکه مقایسه میزان سپرده‌های بانکی موجود با میزان سپرده‌های سالهای قبل شخصی مظنون

بسیار مفید خواهد بود. فرایند تحقیق همچنین باید در برگیرنده موجودی حساب‌های خارجی شخص متهم به فساد نیز باشد. به طور کلی نفس وجود حساب‌های خارجی برای مقامات اداری به تنهایی می‌تواند یکی از شاخص‌های پنهان کاری دارایی‌ها به شمار آید. به منظور کارآمد نمودن فرآیند تحقیق مالی، آن باید به اعضای خانواده شخص مظنون و آنهایی که با او در یک منزل زندگی می‌کنند تعمیم یابد تجربه نشان داده است که در اغلب موارد چنین افرادی در فرایند ارتکاب فساد همکای می‌کنند.

در طول دوره تحقیق، ممکن است لازم باشد تصمیم گرفته شود که افراد مظنون تعلیق خدمت گردند. خصوصاً اگر آنها در اموری درگیر باشند که هرگونه فرصتی عواقب منفی زیادی داشته باشد، شاید ضرورت داشته باشد که بدون انجام مراحل رسمی آنها را خلع کرد. زمانی که شخص مظنون در یک دستگاه قضایی شاغل باشد باید بلافاصله اقداماتی به منظور بازداشتن او از «شبکه‌سازی» به مورد اجراء گذاشته شود. همکاران شخص مظنون باید هشدار محکمی دریافت کنند تا هرگونه اطلاعات مربوطه در مورد همکار تعلیق شده را به بازرسان و ناظران ویژه داخل سازمان خود ارایه دهند.

بسیار مهم است که راهبرد مصاحبه با شاهدان بصورت جامع طراحی و به مورد اجراء گذاشته شود. آن باید در برگیرنده اقداماتی به منظور غلبه بر کارشکنی‌ها و اشکال‌تراشی‌های کارشناسان حقوقی (وکلاء)، حفاظت از شاهدان، جلب اعتماد شاهدان و اجتناب از مدیریت غیرقانونی آنها باشد.

در اغلب موارد شاهدان خود دارای سوابق کیفری هستند و بنابراین ممکن است زیاد قابل اعتماد نباشند. بسیار ضرورت دارد که شاهدان سوابق جنایی پیشین خود را بپذیرند؛ خصوصاً اگر آنها در فعالیت‌هایی درگیر هستند که به خاطر مظنون بودن به فساد تحت تحقیق است، این کار ضرورت بیشتری دارد. هیچ چیز برای پیگیری و رسیدگی به یک قضیه زیان‌بارتر از این نیست که به طور غیرمنتظره‌ای سابقه جنایی شاهدان برای هیأت منصفه آشکار گردد. بنابراین لازم است در اسرع وقت سوابق کیفری شاهدان به استحضار هیأت منصفه برسد. همچنین ضرورت دارد که شاهدان قضیه در مقابل تهدیدات احتمالی حفاظت شوند. کم هزینه‌ترین و مؤثرترین راه برای این کار پوشیده ماندن هویت آنها تا حداکثر زمان ممکن است. به منظور اجتناب از اتهامات احتمالی مبنی بر مدیریت غیرقانونی شاهدان از سوی تیم تحقیق به نظر می‌رسد بهترین روش ضبط الکترونیکی کلیه مصاحبه‌ها در فرآیند تحقیق می‌باشد.

در جریان تحقیقات و رسیدگی‌های حقوقی باید مأموریت برقراری ارتباط شفاف با رسانه‌ها به یکی از اشخاص واگذار شود و اعضای دیگر تیم تحقیق باید بر زیانهای احتمالی برقراری ارتباط با رسانه‌ها بر پیشبرد موفقیت‌آمیز فرآیند تحقیق و رسیدگی قضایی واقف باشند و هشدار لازم را در این زمینه دریافت کنند. این موضوعی است که در مورد شاهدان قضیه نیز مصداق دارد. در مواردی که یک مقام اداری متهم است، مدیران ارشد مؤسسه باید هشدار لازم را در خصوص ارایه نقطه نظرات به رسانه‌ها

دریافت کرده باشند.

فسادهای کلان اغلب دارای ابعاد بین‌المللی هستند. برای مثال، ممکن است در یک مورد رشوه دهنده یک سرمایه‌گذار خارجی باشد، هزینه‌های کار چاق‌کنی احتمال دارد در کشوری غیر از محل پرداخت رشوه واقع شود و یا رشوه بطور مستقیم به حساب پذیرنده رشوه در یک بانک خارجی واریز گردد. از اینرو، اعضای تیم تحقیق باید در خصوص چگونگی همکاری‌های حقوقی متقابل و تبادل اطلاعات در سطح بین‌المللی آموزش لازم را داشته باشند.

نکته مهمی که باید تیم تحقیق آن را رعایت کند این است که در مراحل آغازین شخص مظنون از تمرکز تحقیق بر روی او آگاهی نداشته باشد. هنگامی که شخص مظنون، قبل از آنکه پلیس شواهد کافی بدست آورد، از انجام تحقیقات آگاهی داشته باشد، ممکن است او مبادرت به از بین بردن آثار (جرم) و اطلاع دادن جریان به همدستان خود کند.

داشتن اختیارات و توانایی‌های تحقیقی قوی امری اساسی برای پیشبرد موفقیت‌آمیز فرآیند تحقیق می‌باشد. خصوصاً ثابت شده است که داشتن اختیار تجسس و تصرف بدون حکم دادگاه، گرفتن اطلاعات سری بانکی و درخواست توقیف پیشگیرانه و رهگیری تلفنی از جمله ضروریات بسیار مفید به شمار می‌روند.

در تحقیقات و رسیدگی‌های قضایی بسیار پیچیده و طولانی می‌توان به منظور کوتاه کردن فرآیند رسیدگی و پیشبرد موفقیت‌آمیز آن به مضمونی

که اقرار مصلحتی می‌نمایند تخفیف جرم قایل شد. اقرار مصلحتی همچنین می‌تواند به شناسایی سایر فعالیت‌های جنایی که از طرف شخص مظنون به امید کاهش شدت مجازات گزارش می‌شود، کمک مؤثری بنماید.

ح) راهبردهای انتخاب مورد

رعایت برخی معیارها در انتخاب مورد ضرورتی اساسی برای تخصیص کارآمد منابع می‌باشد. جایی که منابع محدود است، ناگزیر از اولویت‌بندی هستیم. لازم به تأکید است که معیارهای گزینش مورد باید یکپارچه و هماهنگ باشند، در غیر اینصورت ممکن است با یک انگیزه نادرست انگشت اتهام به سوی چیزی نشانه رود که فسادی در آنجا وجود ندارد. نادیده گرفتن اتهامات ظاهراً کوچک موجب خواهد شد که در آینده سطح شکایتها و گزارشهای وارده تنزل یابد و بدین ترتیب بسیاری از موارد که ممکن است مسایل بسیار مهمی هم باشند، معکس نگردند. به علاوه، در بسیاری از موارد چیزی که در ابتدای کار امری جزئی و کم‌اهمیت به نظر می‌رسد، بعد از انجام تحقیقات مشخص می‌شود که یک موضوع بسیار جدی بوده است. با توجه به این مسایل خطوط راهنمای تحقیق بایستی ارایه دهنده شاخصهای روشنی در خصوص چگونگی مدیریت فرآیند کار به هیأت تحیق باشد.

قبل از پرداختن به هرگونه تحقیق، لازم است هزینه‌های پرسنلی و امکانات تحقیقی برای پیشبرد یک تحقیق کارآمد مورد ارزیابی دقیق قرار گیرد. هیچ بعید نیست که رهیافتی بکار گرفته شود که فاقد معیارهای لازم

برای مدیریت و برنامه‌ریزی باشد. در چنین شرایطی منابع تحقیق به روشی غیر کنترل شده صرف بررسی مواردی می‌شود که بسیار شکننده و مورد توجه روزنامه‌ها و سایر محافل خبری در آن لحظه هستند، بنابراین خطر جذب منابع قابل ملاحظه به مواردی وجود دارد که حل آنها بسیار ساده و صرفاً دارای جذبه تحقیقی هستند، در حالی که دارای اثربخشی برنامه‌ریزی شده، بسیار اندکی می‌باشند.

یک راهبرد شایسته و قابل دفاع مبتنی بر واکنش بیرونی شاکیان و مراجعان باید در برگیرنده برنامه اولویت‌بندی مطابق معیارهای کاربرد مداوم و پیشرفته باشد. در غیر اینصورت ممکن است هزینه‌های زیادی مصروف شود، بدون آنکه دستاورد ملموسی در شناسایی مجرم داشته باشد. از سوی دیگر برخی از موارد تخلف و جرم ممکن است در حال وقوع باشد که در صورت عدم اقدام سریع و سنجیده امکان دارد مدارک و شواهد اصلی آن از بین برود، در حالی که واکنش بیرونی قابل ملاحظه‌ای برای آن وجود ندارد.

بطور کلی پردازش خطوط راهنما و بکار بستن آنها حداقل این مزیت را دارد که به تخصیص منابع در چارچوب یک الگوی پاسخگو و دوام‌پذیر کمک مؤثری می‌نماید. پردازش خطوط راهنما و انتخاب موضوع برای تحقیق نیازمند داشتن مقداری اطلاعات است. لذا مقداری از منابع در دسترس را باید صرف بدست آوردن این اطلاعات مقدماتی کرد و پس از بدست آوردن این اطلاعات در خصوص تحقیق و چگونگی انجام آن

اتخاذ تصمیم نمود. هنگامی که مورد و نقطه تمرکز تحقیق مشخص شد باید مبادرت به جمع آوری و تحلیل اطلاعات نمود که شاید مهمترین و حساس-ترین مرحله تحقیق باشد. در این مرحله لازم است اطلاعات به دست آمده تجزیه و دسته‌بندی شوند و عناصر مکمل که حاکی از وقوع جرم هستند در هم ترکیب گردند تا تصویر کاملی از وقوع جرم ترسیم شود. به علاوه تحلیل بیشتر نتایج بدست آمده به برنامه‌ریزی دقیق‌تر و بازتوزیع کارآمد فعالیت‌های آتی کمک مؤثری خواهد نمود.

در فرایند جمع‌آوری اطلاعات یکی از روشهایی که کارآمدی بسیار بالای آن به اثبات رسیده پرداختن به امور مالی است. اصولاً قسمت عمده موارد فساد معطوف به امور مالی است و از اینرو آگاهی از این موضوع به انتخاب هدف کمک می‌کند. روش دیگر، بررسی فرایند و نتایج موارد فسادهای پیشین می‌باشد. اگر نتایج یک تحقیق در مورد فساد مبین فساد و رشوه‌خواری شایع و گسترده باشد، لازم است دارایی کلیه کسانی که احتمال دارد رشوه بگیرند مورد کنترل و نظارت سیستماتیک قرار گیرد.

ط) راستی - آزمایی

یکی از مناقشه برانگیزترین راهبردهای تعیین شده به کار بردن تکنیک‌های راستی - آزمایی و تله‌گذاری است.^① انتقادهای مطرح شده

^① برای مثال یکی از تکنیک‌های راستی - آزمایی این است که اعضای «واحد درستی‌کاری پلیس» در لباس شخصی اقدام به تخلف از قانون در رانندگی کنند تا پلیس آنها را متوقف کند و برای

راجع به این سازوکارها بسیار جدی هستند. منتقدان بصورت مستدل یک رویکرد بدبینانه غیرمنعطف راجع به چگونگی اجرای قانون در این رابطه مطرح می‌کنند. هنگامی که جرم واقعی از هیچ طریقی قابل اثبات نباشد، یک موقعیت ساختگی و شبیه‌سازی شده از جرم می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. استدلال می‌شود ضعف طبیعت بشری این اجازه را می‌دهد که اجرای قانون در مورد هدف و در راستای تله‌گذاری منجر به تخریب حریف سیاسی، شخصی یا ایدئولوژیکی انتخاب شده شود.

از جمله پاسخهای ارایه شده در برابر این انتقادات این است که مطالعات تحلیلی امکان تداوم فساد مخفی را برای مدت نامعلومی تا علنی شدن آن فراهم می‌سازد و هیچ ساز و کار دیگری وجود ندارد که به رمز رازهای رشوه‌خواری و سایر موارد سوء استفاده از مقام و موقعیت شغلی پی ببرد. راستی - آزمایی نوعی برهان عملی است که توأم با تجزیه و تحلیل‌های تئوریک می‌باشد. تجربه نشان داده است که کاربرد این تکنیک در کشف فسادهایی که هیچگونه مظاهر قبلی نداشته‌اند بسیار کارآمد بوده است. راستی - آزمایی از جمله کارآمدترین ابزارهای پاکسازی و ایجاد سلامت در دستگاه‌های بسیار مهم دولتی در یک زمان کوتاه می‌باشد. بویژه، در شرایط وجود فساد فراگیر و شایع و وجود سطوح پایینی از اعتماد راستی - آزمایی یکی از نادرترین ابزارهایی است که دربردارنده نتایج

رهایی از جرمه قانونی با پیشنهاد رشوه میزان صداقت و درستکاری آن پلیس را در انجام وظایف بسنجند.

فوری و قابلیت احیاء اعتماد در دستگاه‌های اداری می‌باشد. بسیاری از سیستم‌های حقوقی که دربردارنده سناریوهایی برای «تحریک عامل» (Agent provocateur) می‌باشند، متضمن این نکته‌اند که آنها برای تحریک رفتار مجرمانه طرحی ندارند و جرایم دامنگیر انسان‌های نجیب نمی‌شود. در این چارچوب بسیار مهم است که میزان تحریک خیلی قوی نباشد. اگر سناریوها به طرز معقولی به اجرا درنیاید ممکن است که جرایم دامنگیر انسان‌های نجیب و درستکار هم بشود.

اگرچه ساز و کارهای راستی - آزمایی مستلزم مقدمات و منابع قابل ملاحظه‌ای است، اما دربردارنده این امتیاز است که در زمان کم به نتیجه می‌رسد و در پیشگیری از جرم نقش مؤثری دارد. وجود نظارت دقیق و خطوط راهنمای شفاف برای اجتناب از خطر اغفال لازم و ضروری است. هرگونه تصمیم برای کاربرد ساز و کارهای راستی - آزمایی باید مبتنی بر اصول دفاع پذیر باشد. خود فرآیند آزمون باید به نحو صحیح و صادقانه‌ای به اجرا درآید، تا جایی که بتوان در دادگاه از آن به طرز معقولی دفاع نمود. لازم است فرآیند راستی - آزمایی ضبط الکترونیکی شود تا امکان ارزیابی دقیق مسئولیت جرم برای قاضی و هیأت منصفه فراهم شود. محکومیت‌های برآمده از راستی - آزمایی باید مبتنی بر وجود انگیزه مجرمانه در شخص متهم باشد. دولت نباید قبل از اینکه ارتکاب جرم شخصی آشکار شود اقدام به محاکمه او کند.

راستی - آزمایی یکی از ابزارهایی است که هم در جلوگیری و هم در

تعقیب جرم می‌تواند کمک مؤثری نماید. با کاربرد این ابزار می‌توان مشخص کرد که آیا یک مقام اداری تمایل به ورود در کار فاسد دارد یا خیر. همچنین راستی - آزمایی را می‌توان به منظور پاکسازی دستگاه‌های دولتی از کارمندان فاسد (بالقوه)، افزایش میزان ریسک ارتکاب عمل فساد برای کارمندان، و افزایش شمار گزارش‌های واقعی از موارد فساد به کار بست.

راستی - آزمایی را می‌توان همچنین به منظور آزمودن یک «هدف مشخص» که براساس گزارش یک یا چند تن از شهروندان، کارمندان یا مجرمان مورد سوء ظن است مورد استفاده قرار داد. به علاوه، آن را می‌توان به عنوان «آزمون تصادفی» به منظور تعیین میزان احتمال گرایش کارمندان به ارتکاب عمل فاسد به کار برد.

به منظور حفظ سلامت اداری لازم است کارمندان به طور معمول احساس کنند که ممکن است تحت برنامه راستی - آزمایی باشند. این موضوع به آنها فرصت خوبی می‌دهد که در هر شرایطی از پذیرش رشوه امتناع کنند و موارد به پیش آمده را به مسئولین ذیربط گزارش دهند. در هر حال، تا جای ممکن نباید کارمندان نسبت به تعداد، انواع و اهداف کلی برنامه‌های راستی - آزمایی آگاهی یابند، اما آگاهی یافتن آنها از برخی تجربه‌های راستی - آزمایی در مورد همکاران می‌تواند به عنوان هشدار برای اجتناب از فساد باشد. زمانی که کارمندان نتوانند تشخیص دهند که

عمل فاسدی نظیر پیشنهاد رشوه واقعی است یا ساختگی در اغلب موارد از پذیرش آن اجتناب می‌کنند.

تجربیات حاصل از بکار بستن ساز و کارهای راستی-آزمایی در مراکزی نظیر مراکز پلیس لندن، کوئینسلند (Queensland) و نیویورک نشان داده است که برای پاکسازی یک ناحیه فاسد، زمانی که مشکلات شیوع پیدا کرده‌اند کافی نیست. در عوض، در چنین شرایطی سیستم‌ها باید به گونه‌ای متحول شوند تا شانس کمی برای بازگشت فساد وجود داشته باشد. بنابراین تکرار تست‌های تصادفی و هدفمند بر مبنای یک قاعده ضروری است.

راستی‌آزمایی مثبت می‌تواند نتایج متعددی در بر داشته باشد. از نظر اهمیت، متناسب با اینکه برحسب تصادف و یا از روی آگاهی انجام شود، این نتایج متفاوت هستند. شایسته است برای کسانی که از راستی-آزمایی سربلند بیرون می‌آیند، تشویق‌هایی در نظر گرفته شود. در موارد راستی-آزمایی مبتنی بر برنامه، پیامدهای دیسپلین سخت و حتی تعقیب جنایی باید مد نظر قرار گیرند. این در حالی است که در موارد راستی-آزمایی تصادفی به احتمال زیاد پاسخ‌ها ملایم و تمرکز اصلی باید بر آموزش موضوع باشد.

آدرس: تهران

خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی

سازمان بازرسی کل کشور- طبقه دوم

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

تلفن: ۶۱۳۶۲۰۳۲

E-mail: Researchcenter.gio@gmail.com

www.gio.ir