



جمهوری اسلامی ایران
قوه قضائیه
سازمان بازرسی کل کشور

گزارش

پژوهشی

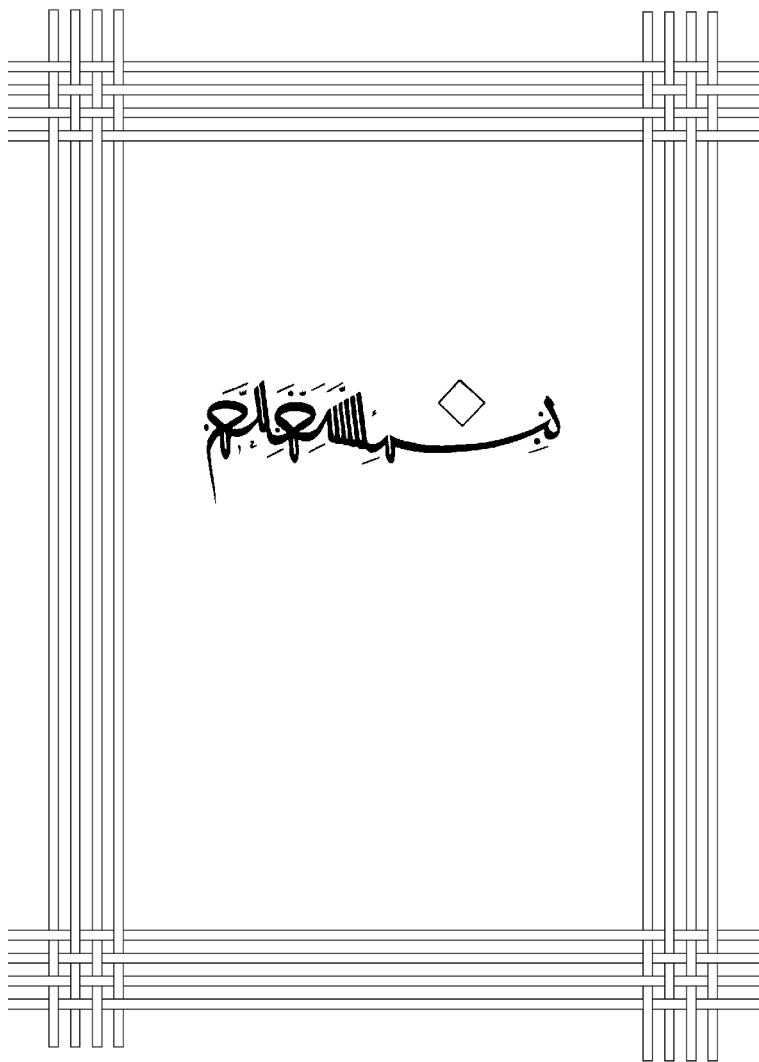
دی ۱۳۹۱

شماره ۴۷

سال پنجم

تحلیلی بر الگوهای منطقه‌ای فساد

مرکز مطالعات و پژوهش‌های
سلامت اداری و مبارزه با فساد



گزارش پژوهشی

سال پنجم، شماره ۴۷، دی ماه ۱۳۹۱

تحلیلی بر الگوهای منطقه‌ای فساد

مترجم: شعبان نجف پور

دبیر تحریریه: یحیی کمالی

طرح جلد: مجید مقصودی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

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.
 - گزارش پژوهشی حاضر با همکاری اداره کل بازرسی استان البرز تهیه شده است.

فهرست مطالب

مقدمه.....	۱
۱- تفاوت‌های منطقه ای در میزان و ماهیت فساد.....	۳
۲- کشورهای پایین صحرای آفریقا.....	۸
۳- آمریکای لاتین و کارائیب.....	۱۳
۴- اروپای غربی.....	۱۶
۵- اروپای شرقی و آسیای مرکزی.....	۱۹
۶- جنوب آسیا.....	۲۳
۷- شرق آسیا و اقیانوسیه.....	۲۷
۸- خاورمیانه و شمال آفریقا.....	۳۳
۹- آمریکای شمالی.....	۳۵
Error! Bookmark not defined.....	نتیجه گیری

اشاره

در مناطق مختلف جهان، الگوهای خاصی از فساد مشاهده می‌شود. از منظر سیاستگذاری، شناسایی تفاوت‌های منطقه‌ای، تجزیه و تحلیل کمی شاخص‌های فساد را آسان می‌کند و الگوهای خاص فساد در هر یک از مناطق را آشکار می‌سازد. نوشته پیش رو، به بررسی الگوهای منطقه‌ای فساد می‌پردازد. تبیین این الگوها می‌تواند شناخت بهتری از ویژگی‌های فساد در هر منطقه ارائه نماید که در نهایت، برای یافتن راه‌حل‌های مؤثر از اهمیت زیادی برخوردار است.

امید است انتشار دوره جدید دو هفته‌نامه گزارش پژوهشی بتواند اطلاعات مرتبط با حوزه‌های نظارت، بازرسی و مبارزه با فساد را در اختیار کارشناسان و بازرسان قرار دهد. مرکز مطالعات آماده دریافت مقالات، نظرات و پیشنهادهای کارشناسان و بازرسان است.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

تحلیلی بر الگوهای منطقه‌ای فساد^۱

شعبان نجف‌پور^۲

مقدمه

فساد یک پدیده شوم جهانی است که نه تنها در محل اصلی وقوع آن بلکه بر دیگر کشورها و مناطق دنیا نیز تأثیر می‌گذارد. از این رو باید برای کاهش آن تلاش‌هایی همگانی و پایدار در همه کشورها و مناطق صورت گیرد. هدف نهایی این تلاش‌ها و اقدامات (بدون استثناء) باید کاهش فساد در کشورهایی باشد که فساد عمیقاً در آنجا ریشه دوانیده است.

مطالعات اقتصادی و گزارش‌های فنی مربوط به مبارزه با فساد، مدت زمان مدیدی است که، نشان داده‌اند، مهار فساد به یک رویکرد همه جانبه نیاز دارد که قادر به تشخیص ویژگی‌های خاص هر کشور باشد. در حالی که تجربه هر کشور، منحصر به فرد است اما در هر منطقه، کشورهایی وجود دارند که در برخی از ویژگی‌ها مانند فرهنگ، قومیت، مذهب، تاریخ، و بسیاری از ویژگی‌های دیگر دارای

^۱ - این مقاله ترجمه فصل سوم کتاب مبارزه با فساد در بخش عمومی نوشته جورج مارتین واسکوئز و ژاویر آرز دل گرانادو، چاپ السیور در سال ۲۰۰۷ می‌باشد.

^۲ - دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران و کارشناس پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور.

اشتراکات فراوان هستند. این عوامل به احتمال بسیار زیاد بر انواع فساد که آن منطقه با آنها روبرو است، تأثیر می‌گذارند. از منظر سیاست‌گذاری، شناسایی تفاوت‌های منطقه‌ای به دو دلیل اهمیت دارد: نخست اینکه، تمرکز بر مناطق مختلف جهان، تجزیه و تحلیل کمی شاخص‌های فساد را آسان می‌کند. این تحلیل نه تنها میزان فساد در مناطق جغرافیایی مختلف، بلکه الگوهای خاص فساد در هر یک از مناطق را آشکار می‌سازد. البته لازم است برای برخی کشورها و مناطق، بررسی دوباره‌ای انجام گیرد، اهداف جدیدی برای تلاش‌های ضد فساد بیان شود و همچنین سیاست‌های جدیدی برای مبارزه با اشکال رایج فساد طرح گردد.

دومین دلیل این که، تجزیه و تحلیل کیفی فساد و طرح آن بر اساس مناطق جغرافیایی، به درک بهتری از ویژگی‌های خاص منطقه‌ای منجر می‌گردد به گونه‌ای که برای یافتن راه‌حل‌های مؤثر بسیار حیاتی است. استراتژی‌های مؤثر مبارزه با فساد در کشورهایی که در یک منطقه تحت تأثیر انواع مشابهی از فساد هستند، ممکن است در کشورهای دیگر آن منطقه نیز جوابگو باشد. البته شناخت تلاش‌های موفقیت‌آمیز می‌تواند الهام‌بخش اراده سیاسی و فعالان جامعه مدنی در کشورهای منطقه (دارای ویژگی‌های مشترک) باشد و همچنین به پرده برداشتن از ماجرای گسترش وسیع فساد کمک نماید.

زمانی که تمرکز مطالعاتی ما، منطقه باشد، این پرسش‌ها به ذهن متبادر می‌گردد: کدام منطقه به شدت تحت تأثیر فساد است؟ چه نوع فسادی در هر منطقه رایج‌تر است؟ چه عواملی تعیین‌کننده این تفاوت‌ها است؟ چه نوع مشکلات خاصی در هر منطقه رواج بیشتری دارد؟

۱- تفاوت‌های منطقه‌ای در میزان و ماهیت فساد

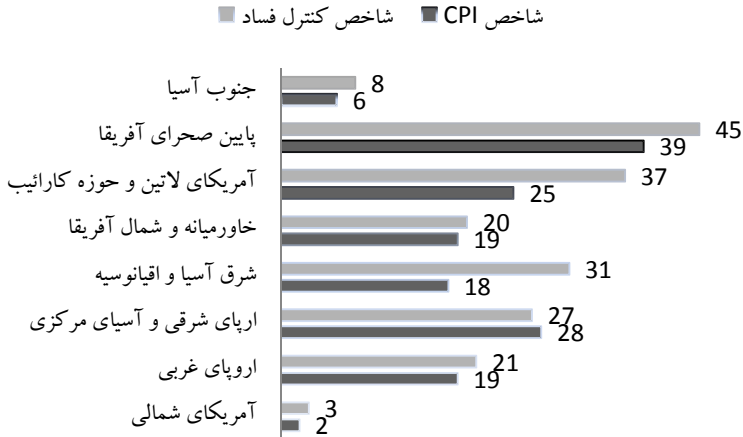
سنجش سطوح فساد و انجام مقایسه‌های منطقه‌ای و بین‌المللی براساس شاخص‌ها و گزارش‌های بین‌المللی سنجش فساد، دارای محدودیت‌های بسیاری است. اما به‌رغم این محدودیت‌ها، اطلاعات موجود در آنها می‌تواند برای رسیدن به بینش‌های اساسی درباره میزان فساد در مناطق مختلف دنیا بکار گرفته شود. از مهمترین گزارش‌های یاد شده می‌توان به شاخص‌های ترکیبی اشاره نمود. نمودار ۱ میانگین منطقه‌ای سطوح فساد را براساس شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل و شاخص کنترل فساد کافمن^۱ نشان می‌دهد.

^۱ Kaufmann's Corruption Control (KCC) - در ادامه مقاله به جای شاخص کنترل

فساد کافمن به اختصار KCC گفته می‌شود.

توزیع جغرافیایی مشاهدات								
کنترل فساد ۲۰۰۵				۲۰۰۵ CPI				منطقه
ضریب همبستگی	انحراف استاندارد	میانگین	مشاهدات	ضریب همبستگی	انحراف استاندارد	میانگین	مشاهدات	
۰.۰۸	۰.۳۴	۱.۶	۳	۰.۰۷	۰.۵۷	۸	۲	آمریکای شمالی
۰.۱۵	۰.۶۱	۱.۶	۲۱	۰.۲۰	۱.۵۷	۷.۸۶	۱۹	اروپای غربی
۰.۳۰	۰.۶۵	-۰.۳	۲۷	۰.۳۶	۱.۱۹	۳.۲۹	۲۸	ارپای شرقی و آسیای مرکزی
۰.۴۲	۱.۰۴	۰.۰	۳۱	۰.۵۷	۲.۷۳	۴.۸۱	۱۸	شرق آسیا و اقیانوسیه
۰.۲۸	۰.۷۱	۰.۰	۲۰	۰.۳۶	۱.۵۶	۴.۳۲	۱۹	خاورمیانه و شمال آفریقا
۰.۳۲	۰.۸۲	۰.۱	۳۷	۰.۴۰	۱.۳۹	۳.۴۸	۲۵	آمریکای لاتین و حوزه کارائیب
۰.۳۲	۰.۵۸	-۰.۷	۴۵	۰.۳۱	۰.۸۶	۲.۷۹	۳۹	پایین صحرای آفریقا
۰.۳۶	۰.۷۰	-۰.۵	۸	۰.۲۲	۰.۵۴	۲.۴۸	۶	جنوب آسیا
۰.۴۰	۱	۰.۰۰	۲۹۴	۰.۵۴	۲.۲۰	۴.۰۸	۱۵۶	جمع کل

توزیع جغرافیایی مشاهدات



در حالی که این دو شاخص از لحاظ روش شناختی با یکدیگر تفاوت دارند، اما جالب اینجا است که رتبه‌بندی منطقه‌ای میزان فساد، در این دو شاخص مشابه یکدیگر است. نواحی جنوب آسیا، پایین صحرای آفریقا، اروپای شرقی و آسیای مرکزی دارای بالاترین سطح فساد هستند (به نمودار ۳ نگاه کنید). براساس شاخص‌های مذکور میزان فساد در خاورمیانه و شمال آفریقا، شرق آسیا و اقیانوسیه، آمریکای لاتین و حوزه کارائیب تا اندازه‌ای بالا است. در نهایت آمریکای شمالی و اروپای غربی دارای پایین‌ترین سطح فساد می‌باشند.

البته باید توجه داشت که دسته‌بندی کلی کشورها بر اساس منطقه سبب می‌شود تا نوسان‌ها و تغییرات سطوح فساد در درون هر یک از کشورهای این مناطق پنهان بماند. در شاخص ادراک فساد، انحراف معیار استاندارد و ضریب تغییر^۱ برای مناطق شرق آسیا و اقیانوسیه، آمریکای لاتین و حوزه کارائیب بزرگتر می‌باشد. درحالی که در شاخص کنترل فساد کافمن بزرگترین انحراف معیارها در مناطق شرق آسیا و اقیانوسیه، و جنوب آسیا است. در هر حال، هر دو شاخص ترکیبی حکایت از آن دارند که فراگیرترین موارد فساد در سه ناحیه دنیا یعنی پایین صحرای آفریقا، جنوب آسیا، اروپای شرقی و آسیای مرکزی رخ می‌دهد. بدیهی است که تلاش‌های بین‌المللی ضدفساد باید در این مناطق متمرکز یابد.

در ادامه به بررسی مهمترین ابعاد و مظاهر فساد در هر یک از این مناطق خواهیم پرداخت. باید به خاطر داشت که هر ناحیه دارای ویژگی‌های ذاتی مختص به خود است. در هر ناحیه شاید بتوان خصوصیات مشترکی پیدا کرد اما باید توجه داشت که هر کشور نیز دارای ویژگی خاص خود بوده و لذا بهترین راه مطالعه فساد، بررسی هر کشور به شکل جداگانه است.

¹ - coefficient of variation

در اینجا اگرچه به بررسی متداول‌ترین اشکال فساد در هر ناحیه جغرافیایی می‌پردازیم اما بیشتر بر موضوعاتی تأکید می‌کنیم که از ناحیه‌ای به ناحیه دیگر متفاوت هستند. علاوه بر این، اندازه تغییرات در میزان فساد را نیز برای هر ناحیه بیان می‌کنیم تا میزان پیشرفت آنها را اندازه‌گیری نماییم. این تغییرات با استفاده از شاخص ترکیبی اندازه‌گیری می‌شود. توجه به این نکته ضروری است که به دلیل روش خاص وزن‌دهی و سنجش مورد استفاده در این شاخص، انجام مقایسه سالانه با استفاده از شاخص ترکیبی ممکن است دستخوش تعصب و غرض‌ورزی گردد. هدف این روش‌شناسی افزایش میزان صحت و دقت شاخص ترکیبی برای هر سال معین است، اما مشکل در منابع مورد استفاده در هر یک از این شاخص‌ها است. یعنی وزن و اعتبار منابع به صورت جمعی محاسبه می‌شود و اگر تغییر قابل توجهی در یکی از منابع رخ دهد این تغییر در سایر منابع نیز ایجاد می‌شود. از این‌رو تغییرات سالانه‌ای که در امتیازات کشورها رخ می‌دهد، ممکن است ناشی از وزن‌دهی دوباره و نه از تغییرات واقعی در کشور باشد. اما به‌رغم وجود این معایب، بازهم شاخص ترکیبی بهترین شاخص برای سنجش فساد است و لذا در این مقاله مورد استفاده قرار گرفته است. در ادامه مقاله، تغییرات و نوسان‌ها در امتیازات هر منطقه را در فاصله بین سالهای ۱۹۹۸ و ۲۰۰۵ مورد بررسی قرار می‌دهیم.

۲- کشورهای پایین صحرای آفریقا

فقر عمیق و توسعه نیافتگی کشورهای پایین صحرا، در تضاد کامل با منابع طبیعی فراوان آن منطقه است. در بسیاری از کشورهای این منطقه، دیکتاتوری‌های نظامی و درگیری‌های مسلحانه، نقش و وظایف جامعه مدنی را محدود نموده است. محیط مذکور به فساد فراگیر در سطوح سیاسی و اداری و همچنین انحراف سامانمند منابع کمیاب و ضروری مردم (از مجاری اصلی مصرف) منجر شده است. به علاوه فساد در این منطقه نه تنها سبب محروم ماندن شهروندان از حقوق‌شان شده، بلکه سبب پیچیده‌تر شدن و تداوم بیشتر چرخه فقر گردیده است. در کشورهای پایین صحرای آفریقا، فساد اداری غالباً چهره اختلاس به خود می‌گیرد. در حالی که فساد سیاسی عمدتاً به صورت تخصیص نابجای عواید ناشی از منابع طبیعی (نفت و مواد معدنی) می‌کند. کشورهای پایین صحرای آفریقا دارای بالاترین شاخص رتبه فساد در میان مناطق جغرافیایی هستند. در سال ۱۹۹۸ سومالی، لیبیا، کامرون، آنگولا و نیجریه فاسدترین کشورها بودند (کمترین امتیاز). از نظر شاخص KCC، بیشترین سطح افزایش فساد از سال ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۵ در زیمبابوه و سوازیلند (۴ رتبه سقوط) اتفاق افتاده که به دنبال آنها کشورهای آفریقای مرکزی، اتیوپی، گینه بیسائو، و سودان (۲ رتبه سقوط) بوده‌اند، در حالی که بیشترین کاهش

فساد در گابون و ماداگاسکار (۳ رتبه صعود) رخ داده است. یکی از مهمترین دلایل اختلاس از منابع عمومی، فقدان شفافیت و پاسخگویی در استفاده از سرمایه‌های تولیدی ناشی از استخراج منابع طبیعی است. کشورهای از قبیل نیجریه، آنگولا، گینه استوایی، و کنگو از نظر منابع نفتی، غنی هستند، اما درآمدهای نفتی این کشورها به درستی حسابرسی نشده و اغلب به صورت حساب‌هایی مبهم و پیچیده خارج از بودجه^۱ مدیریت می‌شوند.

تلاش‌های نهادهای چندجانبه برای متقاعد کردن شرکت‌های چندملیتی به فاش کردن میزان وجوه پرداختی به دولتمردان این منطقه موفقیت‌آمیز نبوده است. این اطلاعات می‌تواند مسئولین را در نحوه استفاده از منابع پاسخگو نگاه‌دارد. منابع نفتی در این کشورها عموماً برای تأمین مالی هزینه‌های عجیب و غریب رهبران سیاسی و یا اختلاس و انتقال به حساب‌های خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد. هیچ گزارش یا حسابرسی نظام‌مند در این زمینه وجود ندارد، اما یافتن گزارش‌های پراکنده در خصوص این نوع فسادها کار دشواری نیست. به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۰ اختلاسی در حدود یک میلیون دلار از منابع نفتی و ۳ میلیون در بخش مسکن کشور آنگولا، گزارش

^۱ - off-budget

شد. اما هیچ یک از مقامات و مسئولین دولتی نسبت به آن پاسخگو نبوده‌اند.

گزارش‌هایی درباره گینه استوایی نشان می‌دهد که شرکت‌های نفتی ایالات متحده آمریکا، پول‌هایی را به طور مستقیم به حساب رئیس جمهور این کشور در بانک ریگز واشنگتن واریز می‌کنند. شواهدی دال بر تأثیرات منفی فساد در سایر مناطق و کشورها با گزارشی در خصوص اینکه چگونه فساد در کشورهای آفریقایی، به تروریسم جهانی کمک می‌کند، نیز تهیه شده است. جامعه جهانی برای مدت‌های طولانی از این امر آگاه بوده که تجارت غیرقانونی الماس در کشورهای آفریقایی، منبع اصلی تامین درگیری‌های مسلحانه در این کشورها است. تجارت غیرمجاز و قاچاق الماس در آفریقا در گزارش شاهد جهانی^۱ (۲۰۰۴) مستند شده است. این سند شواهدی را در خصوص چند عملیات گروه تروریستی القاعده در بازارهای سیاه کنیا، تانزانیا، بورکینافاسو، سیرالئون، و لیبیا فراهم می‌آورد. به عنوان مثال، گروه القاعده پس از تحریم تجارت الماس در لیبیا در سال ۱۹۹۳، یک نظام مبادله الماس برای عملیاتهای مسلحانه^۲ ایجاد نمود، که رئیس جمهور سابق لیبیا، چارلز تیلور و چند وزیر در آن عضو بودند.

^۱ - Global Witness

^۲ - system of diamonds-for-arms operations

تجارت مشابهی نیز بین اعضای القاعده جبهه متحد انقلابی^۱ رخ داده است. مثلاً، بودجه تامین شده از طریق خرید و فروش الماس و یا هر منبع طبیعی دیگر در ترتیبات تجاری قانونی، باید به شکلی شفاف گزارش شود و سوابق مربوط در دسترس شهروندان کشورهای مبدا قرار گیرد. در این خصوص، کنوانسیون بین‌المللی فرآیند طرح صدور مجوز کیمبرلی^۲، تجارت الماس را تنها برای کسانی ممکن می‌سازد که مجوزی برای تضمین حسابرسی صادقانه و دقیق بودجه‌های دریافت شده توسط دولت داشته باشند. اما این کنوانسیون به دلیل کنترل و نظارت ضعیف، پیشرفت بسیار اندکی در برابر نخبگان قدرتمند رهبران خودکامه که تجارت الماس را آسانترین راه رسیده به قدرت، سلاح و یا پولهای کلان می‌دانند، داشته است.

در کنار سطوح بالای فساد سیاسی در بهره‌برداری از منابع طبیعی، فساد اداری فراگیری نیز در کشورهای پایین صحرای آفریقا وجود دارد که در چند حوزه خاص خود را نمایان می‌سازد. در حقیقت، فساد اداری در بیشتر کشورهای این منطقه رایج‌تر و شایع‌تر است. از این رهگذر،

^۱ - جبهه متحده انقلابی، (Revolutionary United Front (RUF)) یک گروه شورشی که برای چندین سال مناطق اصلی معادن طلای کشور سیرالئون را به تسخیر خود درآورده بودند. این گروه در سال ۱۹۹۱ ایجاد و در سال ۲۰۰۲ منحل گردید.

^۲ - the Kimberley Process Certification Scheme

یکی از آشکارترین جلوه‌های آن، فساد در فرآیند مناقصه است. از جمله مواردی که اخیراً به شکل گسترده به اطلاع عموم رسیده عبارتست از: واگذاری مخابرات کشور مالاوی به گروهی متشکل از چند مقام و مسئول دولتی (از جمله وزیر ارتباطات)، و رسوایی رشوه-گیری دولتمردان (در سال ۲۰۰۱) از شرکت‌هایی که کار خرید و فروش تسلیحات در آفریقای جنوبی بودند. و همچنین، فساد در مناقصه ساخت و ساز سد کاسته^۱، بخشی از پروژه آبرسانی منطقه مرتفع لسوتور، که به محکومیت ۱۸ ساله‌ای برای ماسوفا سوله^۲ برای دریافت بیش از ۶ میلیون دلار رشوه از پیمانکاران انگلیسی، کانادایی، آلمانی، و آمریکایی منجر گردید.

دومین حوزه تمرکز فساد اداری در این ناحیه، در بخش ارائه خدمات است که غالباً به شکل رشوه و اخاذی، در ازای ارائه خدمات عمومی و اختلاس و انحراف منابع عمومی صورت می‌گیرد. به عنوان مثال در بخش‌های آموزش و پرورش و همچنین بخش بهداشت و درمان کشورهای غنا، اوگاندا، و تانزانیا از این موارد فراوانند.

همان طور که گفته شد تراژدی مرکب سطوح فساد سیاسی و اداری در کشورهای پایین صحرای آفریقا این است که آنها در گذشته منابع

^۱ - Kaste

^۲ - Masupha Sole

کمیاب ملی را از بین برده و سطوح کمک‌های بین‌المللی را به طور چشمگیری کاهش داده‌اند. به شکلی سنتی، سطوح بالای فقر، توسعه ضعیف بازار، کمبود غذا و گسترش سریع بیماری‌های مسری و ایدز کشورهای پایین صحرا را شدیداً به کمک‌های بین‌المللی وابسته ساخته است. با این وجود، به گواه گزارش‌های متعدد بین‌المللی، فساد به دریافت و استفاده از منابع آنها نیز نفوذ کرده است. این وضعیت باعث شده تا چندین کشور کمک‌کننده خارجی، کمک‌های توسعه-ای خود را مشروط به فعالیت‌های ضدفساد نموده و کمک به کشورهایی که نتوانند این شرایط مورد انتظار را برآورده سازند را به حال تعلیق در آورند. به عنوان مثال، در فوریه ۲۰۰۲، اتحادیه اروپا، به مدت سه سال، کمک‌های خود را به ساحل عاج به خاطر اختلاس ۲۵ میلیون دلاری در منابع کمک‌ها، مسدود نمود. دانمارک و بریتانیا از کمک به مالاوی در سال ۲۰۰۲، به علت فساد و فقدان پاسخگویی سیاسی دولت خودداری کردند.

همچنین، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بر کشورهایی که تعهد قابل قبولی نسبت به مبارزه با فساد از خود نشان نمی‌دهند، اعمال فشار کرده‌اند. بکارگیری این سیاست در مورد کشور کنیا نمونه‌ای از این دست، محسوب می‌شود.

۳- آمریکای لاتین و کارائیب

در کشورهای آمریکای لاتین و کارائیب، نیز نسبت به دیگر کشورها سطوح بالایی از فساد وجود دارد. اما میانگین فساد برخی از کشورها مانند شیلی، پورتوریکو، و کاستاریکا بسیار پایین تر از سایر کشورهای این منطقه است. بحران عمیق مشروعیت و کاهش اعتماد جامعه مدنی نسبت به رهبری سیاسی در این ناحیه، سطح فساد سیاسی را بسیار شایع تر از قبل ساخته است. به علاوه، این حقیقت که بسیاری از کشورهای این منطقه، در شاخص‌های سنجش فساد از نظر فساد سیاسی در رتبه‌های بسیار بالایی قرار دارند، خود مزید بر گسترش فساد گردیده است. هزینه‌های فساد سیاسی در این منطقه، بی‌ثباتی سیاسی و فرایند ضعیف دموکراتیک بوده است. پس از آشکار شدن اختلاس‌ها و سوء استفاده از بودجه‌های عمومی توسط رهبران سیاسی تظاهرات بسیاری شکل گرفت و منجر به سقوط چند دولت در سال‌های اخیر شده است. به عنوان مثال دولت آلبرتو فوجی موری^۱ در پرو (۶۰۰ میلیون دلار اختلاس)؛ آرنولدو آلمن^۲ رئیس جمهور سابق نیکاراگوئه (۱۰۰ میلیون دلار اختلاس) و همچنین روسای جمهور سابق کشورهای بولیوی و آرژانتین یعنی هوگو بانز و کارلوس مینم، که پرونده‌های آنان هنوز باز بوده و درحال بررسی است.

^۱ - Alberto Fujimori

^۲ - Arnoldo Aleman

از دیگر مظاهر فساد سیاسی در آمریکای لاتین، در درجه نخست می-توان به تأمین مالی غیرقانونی حوزه‌های انتخاباتی اشاره نمود. از نمونه‌های اخیر این مورد می‌توان به خروج روزنا سارنی^۱ از رقابت‌های ریاست جمهوری در برزیل، بعد از اینکه پلیس از تأمین مالی غیر قانونی ۵۳۶ هزار دلاری وی برای رقابت‌های انتخاباتی خبر داد، اشاره نمود. دومین شکل فساد، فقدان شفافیت و فساد در خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی است. این مسئله به بی‌اعتمادی‌های اجتماعی و تظاهرات خشونت‌آمیز هزاران شهروند منجر شده است که غالباً دولت را به تعلیق خصوصی‌سازی دارایی‌های دولتی مجبور می‌نمود. به عنوان مثال استرداد و لغو خصوصی‌سازی شرکت مخابرات دولتی پرو، کوپاکو^۲ و تعلیق خصوصی‌سازی دو شرکت برق دولتی پرو در این مقوله جای می‌گیرد. همچنین کشور مکزیک نیز در معرض اتهامات بسیار بالایی از فساد سیاسی قرار دارد. در این کشور، دادن هدیه و رشوه در ادارات دولتی و سازمان‌های ارائه دهنده خدمات، امری عادی و معمول تلقی می‌شود. فساد در نظام قضایی کشور مکزیک، مهمترین دلیل گسترش فساد اداری بیان می‌شود. در یکی از گزارش‌های سازمان ملل در سال ۲۰۰۲ چنین برآورد شده بود که

^۱ - Roseana Sarney

^۲ - Copaco

سهم قضاات در فساد در کشور مکزیک بالغ بر ۵۰ الی ۷۰ درصد است. تجربه پرو نشان دهنده اهمیت نقش رسانه‌ها برای مبارزه با فساد سیاسی است. سطوح بالای حمایت‌های مردمی که برای آلبرتو فوجیمورو شکل گرفته بود، به دلیل دستکاری و کنترل رسانه‌های عمومی بوده است. برکناری وی، با آشکار شدن شواهدی مبنی بر پرداخت‌های کلان برای پوشش مطلوب و حمایت سیاسی آغاز شد. در دیگر کشورهای آمریکای لاتین، بیشتر یک سنت خشن و استقلال رسانه‌ای و یک جمعیت با تحمل پایین از نظر فساد وجود داشته است. به عنوان نمونه، شهروندان اجتماعات آند^۱، در مواجهه با یک نظام قضایی دیوان‌سالار و غالباً فاسد، با اجرای عدالت توسط خود با موارد فساد برخورد کردند. نمونه‌ای از آن در پرو رخ داده است که در نتیجه هزاران شهروند عصبانی شهر لاو^۲ به خیابانها ریختند و شهردار خود، فرناندو روبلز را که به فساد متهم شده بود، تا حد مرگ مورد ضرب و شتم قرار گرفت.

۴- اروپای غربی

۱ - Andean communities: جوامع آند اتحادیه گمرکی شامل کشورهای آمریکای جنوبی بولیوی، کلمبیا، اکوادور و پرو است. این بلوک تجاری، تا سال ۱۹۹۶ پیمان آند نامیده می‌شد و با امضای توافقنامه کارتاژنا در سال ۱۹۶۹ به وجود آمد. مقر این سازمان در لیما، پرو واقع شده است.

2 - LLave

بخش اعظم کشورهای اروپای غربی دارای دموکراسی و اقتصاد بازار توسعه یافته هستند. کشورهای شمالی (فنلاند، دانمارک، نروژ، و سوئد) به علاوه سوئیس، کشورهایی با پایین ترین سطح فساد در دنیا تلقی می شوند. با وجود این، همه چیز در این ناحیه مثبت نیست. مهمترین مشخصه این ناحیه، تمایل و گرایش به سمت فساد سیاسی است.

در طی سالهای گذشته رسوایی های فساد، تمامی نخبگان سیاسی این منطقه را دامن گیر کرده است. این رویدادها به طور مشخص به مسائل تأمین مالی غیرقانونی احزاب، سوءاستفاده از وجوه کمک های خارجی، و تا اندازه ای کمتر، اتهامات تقلب های انتخاباتی مربوط بوده است. فساد سیاسی در این ناحیه در موارد سانسورهای شدید رسانه ای و همچنین اجتناب دولتمردان از پذیرش استانداردهای اطلاع رسانی، نیز نفوذ داشته است.

گفتنی است که بسیاری از موارد احتمالی فساد سیاسی در کشورهای اروپای غربی، فراتر از مرحله اتهام نرفته و یا هنوز حل نشده باقی مانده اند. به نظر می رسد که این موقعیت در بعضی مواقع به خاطر دستکاری و منحرف ساختن فرآیند اداری و یا مانع تراشی و حذف اتهامات مطرح شده، باشد. از این رهگذر، برخی از نمونه های برجسته شامل موارد زیر هستند.

در فرانسه، اتهاماتی علیه ژاک شیراک، در زمانی که وی شهردار پاریس (۱۹۷۷-۱۹۹۵) و رئیس حزب گلیست^۱ بود، مطرح گردید. این ادعاها شامل پرداخت رشوه در قراردادهای عمومی، استفاده از بودجه شهرداری برای تبلیغات سیاسی حزب، و دستکاری لیست‌های انتخاباتی بوده است. با این وجود، هیچ‌یک از این ادعاها به خاطر مصونیت ریاست جمهوری ژاک شیراک مورد تحقیق و پیگیری قرار نگرفت. علاوه بر این، با انتخاب دوباره شیراک به ریاست جمهوری در سال ۲۰۰۲، نگرانی‌هایی مبنی بر اینکه هنوز ممکن است که در جامعه فرانسه سطح تحمل بالایی برای فساد وجود داشته باشد، ایجاد شد. در ژانویه ۲۰۰۴، متحد شیراک و نخست‌وزیر سابق، آلن ژوپه^۲، به خاطر تأمین مالی غیرقانونی حزب، به ۱۸ ماه زندان محکوم گردید. در برخی موارد ممکن است فساد سیاسی مربوط به جرایم سازمان‌یافته باشد، یعنی کسانی که منافع غیرقانونی آنها نیازمند اشکال متفاوتی از پولشویی است. جلوگیری از این نوع از فساد سیاسی ممکن است کار آسانی نباشد و گواه آن رسوایی‌های دهه اخیر در ایتالیا در خصوص ارتباط بین سیاستمداران عالی‌رتبه و مافیا است. در برخی موارد، به نظر می‌رسد که سیاستگذاری مبارزه با فساد دارای سیری نزولی و گامی به

^۱ - Gaullist

^۲ - Alain Juppe

عقب داشته است. به عنوان مثال تغییرات ناگهانی در قوانین ایتالیا در سال ۲۰۰۲، که به موجب آن اعلام و افشای حسابهای جعلی جلوگیری و به عنوان یک جرم جنایی در نظر گرفته شد از این دست محسوب می شود. همچنین در سال ۲۰۰۱ تغییراتی در قوانین ایتالیا ایجاد شد که، از یک طرف توانایی پارلمان ایتالیا را برای پیگیری مؤثر حسابهای جعلی نخست وزیر ایتالیا (برلوسکونی) و اعضای حزبش محدود می ساخت، و از طرفی دیگر به طور مستقیم استقلال قضایی را تضعیف می ساخت.

گاهی اوقات، هدف فساد سیاسی، خود قوانین نیست، بلکه کسانی هستند که مسئول پیگیری و تفحص موارد فساد می باشند. به عنوان نمونه در سال ۲۰۰۱ زمانی که دوازده نفر از روزنامه نگاران فرانسوی مشغول تفحص در خصوص قانون شکنی ها و اتهامات فساد سیاسی بودند، بازداشت شدند، معنای این حرف، آن است که روزنامه نگاران از ناظران فساد به قربانیان فساد تبدیل شدند. بحث از اهمیت رسانه به عنوان ناظران فساد سیاسی گزافه گویی نیست. در جایی که نقش رسانه محدود و سانسور شود، فساد سیاسی رشد خواهد نمود.

۵- اروپای شرقی و آسیای مرکزی

بیشتر کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی، کشورهای در حال گذار از سوسیالیسم به اقتصاد بازار هستند، در بسیاری از موارد با

دموکراسی در حال مبارزه بوده و در برخی موارد نیز هنوز تحت حاکمیت رژیم‌های تمامیت خواه هستند و از میزان بالای فساد رنج می‌برند. اگرچه در اروپای غربی میزان فساد اداری به مراتب کمتر است، اما این نوع از فساد، در کشورهای اروپای شرقی، دولت‌های حوزه بالتیک و دیگر کشورهای جدا شده از شوروی سابق، عمیقاً ریشه دوانده است. بسیاری از این کشورها دارای نگاهی تسامحی به فسادهای خرد اداری هستند. در رژیم شوروی سابق، رشوه حتی در عادی‌ترین فرآیندهای اداری نیز ریشه‌دوانیده و فساد سیاسی عمیقاً در ناحیه گسترش یافته است. به نظر می‌رسد فساد خرد در خدمات اجتماعی پایه، از قبیل سلامت و آموزش، امری کاملاً معمول باشد. ترکیبی از بی‌بندوباری‌های اجتماعی به انضمام فساد و فرآیند پیچیده گذار از کمونیسم به اقتصاد بازار، که دربرگیرنده سیاست‌های وسیع خصوصی‌سازی است، تحرکات مطلوبی را بویژه برای سیاستمداران فاسد در تمامی کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی و همچنین کشورهای جدا شده از رژیم شوروی ایجاد کرده است. در طی تغییرات و اصلاحات دوره گذار، با دستکاری تصمیم‌گیری‌های عمومی در سطوح بالای دولت براحتی می‌توان به منافع عظیمی دست یافت. در برخی مواقع این کشورها مجبورند بدون هیچ ابزار و

امکاناتی، سیستمی کامل از قوانین و مقررات، شامل قوانین و شاخصه-های ضدفساد ایجاد کنند.

به‌رغم تلاش‌های قابل توجه انجام گرفته، به دلیل فقدان کنترل و نظارت یا عدم اجرای قوانین، فساد در بسیاری از این کشورها گسترش یافته است. در طی دوره‌گذار انگیزه‌ای قوی برای بخش خصوصی به منظور نفوذ بر تصمیم‌گیری سیاسی به شیوه‌ای که به نفع منافع آنها باشد (از طریق دادن رشوه به تصمیم‌گیران یا خرید آرای انتخاباتی) ایجاد شده است. براساس پیمایش‌های محیط کسب و کار و عملکرد بنگاه‌ها^۱، که توسط هلمن در سال ۲۰۰۰ انجام گرفت، کشورهای با بالاترین سطح مالکیت دولتی^۲ عبارتند از آذربایجان، مولداوی، فدراسیون روسیه، قرقیزستان، بلغارستان و کرواسی.

مشخصه اصلی فرآیند خصوصی‌سازی دارایی‌های دولتی در این کشورها، شمار بالای رسوایی‌ها و اتهامات فساد بوده است. ویژگی منحصر به فرد فساد در فرآیند خصوصی‌سازی دارایی‌های دولتی در کشورهای درحال‌گذار این است که، به‌رغم ایجاد چارچوب‌های قانونی جدید که در وهله اول برای جلوگیری از فساد بودند، فساد در آنها رخ داده است. از دلایل این امر می‌توان به نظام قضایی نامناسب و

¹ - Business Environment and Enterprise Performance Survey

² - state capture

قضات و دادگاه‌های ناتوان برای حل و فصل موضوعات اشاره کرد که با گرفتن رشوه و اخاذی به نفع جرایم سازمان یافته عمل می‌کنند. در برجسته‌ترین نمونه در روند خصوصی‌سازی در فدراسیون روسیه یکی از مقامات دولتی برآورد نمود که تقریباً ۳۰ درصد از دارایی‌های دولتی که از سال ۱۹۹۲ تا تابستان ۱۹۹۳ به بخش خصوصی واگذار شده در کنترل مافیای روسیه قرار گرفته است. همچنین خصوصی‌سازی دارایی‌های دولتی در فدراسیون روسیه منجر به تمرکز ثروت بسیار زیادی در دست چند نفر گردید، که در طول دهه ۱۹۹۰ با عنوان الیگارش‌های روسیه معروف شدند. در سالهای ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۶ اتهامات مختلفی از فساد سیاسی در روسیه مطرح شد که به موجب آن مقامات دولت فدرال روسیه به صورت پنهان و آشکار به نفع برخی از این الیگارش‌ها در خصوصی‌سازی دارایی‌های دولتی عمل می‌نمودند.

در طی دهه گذشته در برخی کشورها، کارآمدی و اثربخشی خبرنگاری مستقل و رسانه‌های خبری برای کنترل فساد کاملاً نابود شده است. نمونه اخیر آن، مورد اوکراین است که در طی ۱۹۹۷-۲۰۰۳، یازده مورد ترور خبرنگاران محقق^۱ اتفاق افتاده است؛ این قضایا پیامی برای رسانه‌های اوکراین بود که هزینه کار کسانی که در زمینه نظارت بر فعالیت‌های بالقوه فاسد کار می‌کنند، ممکن است جان

^۱ - investigative journalist

آنها باشد. به علاوه، خبرنگاری جستجوگر در اوکراین با تصویب قانونی که جمع‌آوری اطلاعات شخصی را بدون رضایت قبلی افراد ممنوع می‌کرد، کاملاً محدود گردید. از این رهگذر چندین مورد مانع‌تراشی و آزار و اذیت احزاب مخالف و رسانه مستقل در چند کشور آسیای مرکزی گزارش شده است.

۶- جنوب آسیا

جنوب آسیا، یکی از فقیرترین و پرجمعیت‌ترین مناطق دنیا است. همچنین این منطقه به دلیل جنگ افغانستان، تنش‌های بین پاکستان و هندوستان، و جنبش‌های جدایی‌طلبانه در نپال و سریلانکا، با بی‌ثباتی بالای سیاسی روبرو است. برخی از ناظران، دلیل و نتیجه سطوح بالای فساد در این ناحیه را، وجود مشکلات سیاسی مذکور می‌دانند. میانگین امتیاز شاخص ادراک فساد جنوب آسیا در مقایسه با دیگر کشورهای دنیا، در بالاترین سطح قرار دارد. سطوح بالای فساد اداری علامت و مشخصه این منطقه است، که اغلب شامل نظام‌های تدارکات عمومی^۱ است. در این راستا، بویژه، اتهامات فساد در تمهیدات دفاعی^۲ (شکلی از فساد اداری بزرگ) در بسیاری از کشورهای این ناحیه امری رایج است. سازمان شفافیت بین‌الملل (۲۰۰۳)، نگرانی‌هایی را در

^۱ - the public procurement systems

^۲ - defense procurements

خصوص نظامهای تمهیدات دفاعی در هندوستان و پاکستان و به طور کلی نیاز به اصلاح و تغییر رویه‌های این تمهیدات در این دو کشور مطرح نمود. به عنوان مثال، وزیر دفاع هند بعد از اینکه رسانه‌ها فیلمی ویدویی از آنها در خصوص رشوه‌گیری و قاچاق اسلحه منتشر نمودند که در آن اعضای وزرات دفاع، سیاستمداران، و برخی از کارکنان اداری این وزارت‌خانه شرکت داشتند، مجبور به استعفا شد.

در سال ۲۰۰۰ در پاکستان، رشوه ۲/۷ میلیون دلاری در معامله تجهیزات نظامی به تبعید به دریاسالار منصور الحق، فرمانده نیروی دریایی منجر گردید. همچنین در سریلانکا در سال ۲۰۰۰ اتفاق مشابه- ای در خصوص قانون‌شکنی در تمهیدات نظامی و دفاعی به ارزش ۸۰۰ میلیون دلار رخ داده است. در این کشورها فساد خرد اداری در شکل رشوه و اخاذی از شهروندان هنگام ارائه خدمات بسیار رایج است. در هندوستان، موارد رشوه در ازای ارائه خدمات بهداشت و درمان عمومی بسیار گزارش شده است، در این ارتباط به عنوان مثال در بنگلور، کارکنان یک زایشگاه از زنان کم‌درآمد در ازای ارائه خدمات، اخاذی می‌کردند.

رسوایی‌های فساد سیاسی در چندین کشور این ناحیه به بالاترین سطح خود رسیده است. نمونه‌های برجسته این موضوع شامل مواردی از محکومیت نخست‌وزیر هندوستان به ۳ سال زندان در سال ۲۰۰۰ بود.

در سال ۲۰۰۰ نخست‌وزیر سابق بنگلادش، محمد ارشاد، به ۵ سال زندان محکوم گردید. همچنین در پاکستان از سال ۱۹۷۰ پنج دولت پی‌درپی به دلیل فساد برکنار شدند، که از آن جمله نخست‌وزیر سابق، نواز شریف است که در عربستان در تبعید به سر می‌برد. در برخی از این کشورها، اغلب فساد سیاسی در فرآیندهای انتخاباتی مطرح می‌شود، که مشروعیت دولتها را کاهش می‌دهد و موضع سیاست‌های کلی و اقدامات عملی را به سوی فساد تغییر می‌دهد. علاوه بر این، مطرح شدن مواردی در خصوص تقلب‌های انتخاباتی در سریلانکا به ترور یک روزنامه‌نگار فعال منجر گردید، که سبب افزایش نگرانی‌ها و همچنین توجه بیشتر به نقش رسانه مستقل به عنوان یک ناظر در برابر فساد سیاسی شد.

وجود درصد بالای انواع فساد به ایجاد نهادهای ملی تحقیقاتی یا مقابله با فساد^۱ در بیشتر کشورهای جنوب آسیا منجر گردیده است. اما، این نهادهای ضدفساد، مستقل نیستند. این امر به طرح سناریوهایی منجر شده است که در آن نهادها و سازمان‌های فاسد، خود مسئول اقدامات ضد فساد هستند. فقدان استقلال این مؤسسات بگونه‌ای است که کمیسیون رسیدگی به سوءاستفاده از قدرت^۲ در نیال و اداره

^۱ - national anticorruption or investigative agencies

^۲ - Commission for Investigation of Abuse of Authority (CIAA)

ضدفساد^۱ در بنگلادش نیاز به تأیید نخست‌وزیر جهت انجام تحقیقات در خصوص موارد فساد دارند. در بسیاری از موارد، این پیکره‌های ضدفساد بسیار سیاست‌زده شده و به جای اجرای نظارت بر ادارات موجود به عنوان ابزارهای سیاسی اختصاصی جهت انجام تحقیقات مستمر درباره مدیریت‌های قبلی و معمولاً احزاب سیاسی مخالف تبدیل شده‌اند.

به طور کلی، طرح برنامه‌های جدید ضدفساد و اتهامات فساد به احزاب مخالف، به بخشی معمول از مبارزات انتخاباتی در منطقه تبدیل شده است، که ارزش‌های مثبت و کارآمد گروه‌های مبارزاتی و نهادهای ضدفساد را کاهش می‌دهد. خوشبختانه آگاهی فزاینده و نگرانی‌های روبه‌رشدی در منطقه، در خصوص استفاده از دفاتر تحقیقاتی و گروه‌های مبارزاتی^۲ ضدفساد احزاب حاکم به عنوان ابزاری در برابر رهبران مخالف ایجاد شده است. چنین نگرانی‌هایی نیز در رابطه با دفتر مرکزی تحقیقات^۳ درهند، بنگلادش، و اداره ملی پاسخگویی در پاکستان^۴ مطرح شده‌اند. به عنوان مثال، دفتر مرکزی تحقیقات هند، بعد از اینکه جایارام جایالالیتا^۵ را در اتهامات مطرح

^۱ - Bureau of Anticorruption (BAC)

^۲ - Campaign

^۳ - Central Bureau of Investigation (CBI)

^۴ - the National Accountability Bureau

^۵ - Jayaram Jayalalitha

شده درباره فساد گناهکار و مقصر شناخت، بلافاصله بعد از انفصال وی از حزب حاکم (بهاراتیا جاناتا)^۱ او را به پنج سال زندان محکوم نمود. در عملی مشابه، اداره اطلاعات پاکستان متوجه شد که نخست وزیر سابق نواز شریف به دلایل سیاسی در روند محاکمه و دادگاه خانم بی نظیر بوتو دخالت نموده بود. این مدارک جدید منجر به پایان محکومیت بوتو و تشکیل دادگاهی جدید برای وی شد. دستکاری و کنترل اداره ضدفساد بنگلادش توسط حزب حاکم، آوامی لیگ^۲ سبب نگرانی‌های بسیاری شده است. نمونه‌ای از این نوع دستکاری در مورد رئیس جمهور سابق ارشاد از حزب مخالف «حزب ملی بنگلادش» نشان داده شد. او که به فساد محکوم شده بود، پس از پیوستن به حزب «آوامی لیگ» آزاد گردید اما بعد از اینکه از این حزب جدا گردید و به حزب مخالف پیوست بلافاصله دوباره محکوم به فساد شد. البته این نوع فرصت‌گرایی استفاده از قوانین ضدفساد در بالاترین سطح دولت، در نهایت به ضعف روحیه ملی و گرایش به سمت فساد منجر می‌گردد.

۷- شرق آسیا و اقیانوسیه

^۱ - Bharatiya Janata

^۲ - the Awami League (AL)

شرق آسیا و اقیانوسیه در پیمایش‌های ادراک فساد نسبت به دیگر مناطق از سطوح پایین‌تری از فساد برخوردارند. اما، در این منطقه همانند دیگر مناطق و شاید هم بیشتر، تنوع زیادی در شدت و الگوهای فساد وجود دارد. این امر را می‌توان از طریق مقایسه بالاترین امتیازات ادراک فساد کافمن برای کشورهای سنگاپور، نیوزیلند (۲.۲۴) و استرالیا (۱.۹۵)، با میانمار (۱.۳۷-)، کره شمالی (۱.۳۲-)، تونگا (۱.۲۸-)، و کامبوج (۱.۱۲-) مشاهده نمود.

علاوه بر این هیچ الگوی خاصی که نشان دهنده رواج فساد اداری و سیاسی در این منطقه باشد، وجود ندارد. در حالیکه شمار فراوان محکومیت‌های مسئولان رده بالا، نشان از دستیابی به پاسخگویی سیاسی بهتر و مبارزه علیه فساد دارد، اما همین محکومیت رهبران سیاسی در چند دوره متوالی دولت ممکن است به عنوان شاخصی از ریشه عمیق فساد در این ناحیه تفسیر گردد. سنگاپور، ژاپن و هنگ‌کنگ به عنوان الگوهای منطقه دیده می‌شوند. این کشورها دارای نهادهای ضدفساد و پشتوانه‌های قانونی و سیاسی قدرتمندی برای جلوگیری موفقیت‌آمیز فساد هستند.

اما، به نظر می‌رسد که فساد در ساختار فرهنگی و نهادی کشورهای دیگر این منطقه ریشه گسترانیده باشد. قسمتی از مشکل این کشورها، فقدان استقلال نظام قضایی و رسانه آزاد است. برخی از ملت‌ها مجبور

می‌شوند تا این ضعف نهادی را از طریق اعمال اشد مجازات برای متهمان و محکومان به فساد جبران نمایند. برای مثال، در چین در سالهای اخیر که اصلاح اقتصادی فرصت‌های جدیدی را برای فساد ایجاد نمود، برخی از مقامات دولتی و مسئولینی که متهم به فساد بودند، به اعدام محکوم شدند. در ویتنام نیز چند نمونه از این اعدام‌ها صورت گرفته است. اما این امر به هیچ روی قطعی و مشخص نیست که شدت مجازات‌ها و تنبیهات به عنوان یک استراتژی ضدفساد، جبران‌کننده فقدان نهادهای مستقل مؤثر خواهد بود (نظام قضایی و رسانه). تجربه‌های اخیر در تایلند، مالزی، فیلیپین، و اندونزی اهمیت استراتژی فراگیر مبارزه با فساد را نمایان ساخته است. این تجربه‌ها ارزش کارکرد مناسب سه مؤلفه در مبارزه با فساد را آشکار ساخته است: قوانین مناسب، نهادهای نظارتی فعال، و نظام قضایی مستقل. تنها زمانی که این مؤلفه‌ها به درستی ایجاد شده باشند، مبارزه با فساد می‌تواند مؤثر و کارآمد باشد. مالزی و فیلیپین نمونه‌هایی از کشورهای با نهادهای نظارتی قدرتمند هستند، و در این کشورها هر ساله موارد متعددی از فساد توسط نهادهای نظارتی آنها گزارش می‌شود. اما، کارآمدی نسبی این نهادها با عدم استقلال نظام قضایی خنثی می‌شود، که حداقل در این کشورها به کاهش نرخ پیگرد جنایی منجر شده است.

به علاوه از سال ۲۰۰۰ در اندونزی تلاش‌های اصلاحی گسترده‌ای در نظام قضایی و چارچوب‌های قانونی برای مبارزه با فساد صورت گرفته است که از آن جمله می‌توان به ایجاد نهادهای ضدفساد اشاره کرد. درحالی‌که برخی نهادها از قبیل مرکز عالی حسابرسی^۱ و مرکز تجزیه و تحلیل و معاملات مالی^۲، و دفتر دادستانی کل^۳ به ارائه نتایج ملموسی پرداختند، اما به نظر این اصلاحات به اندازه کافی برای کاهش سطوح فساد در نظام قضایی، و سطوح دیگر دولت و برخی از سازمان‌های دولتی موثر نبودند. تاثیر فقدان استقلال نظام قضایی می‌تواند به رخنه فساد در دیگر بخش‌های آن منجر شود. به عنوان مثال، داده‌های پیمایشی در فیلیپین و تایلند نشان می‌دهد که معمولاً مردم چنین می‌پندارند که می‌توان با رشوه به قضات بر احکام دادگاه اثر گذاشت. در واقع ۳۰ درصد پاسخ‌دهندگان در تایلند که پرونده‌ای در دادگاه داشتند، برای رشوه در طی این فرآیند مورد پرسش قرار گرفتند. علاوه بر این، میزان پایین محکومیت در فیلیپین و اندونزی نتیجه یک نظام بوروکراتیک بسته ناشی از قوانین جاری است. چارچوب‌های قانونی در برخی از این کشورها استانداردها و معیارهای بسیار بالایی را برای اسنادی که قابلیت پیگیری داشته باشند. این امر با توجه به اینکه

¹ - Supreme Audit Commission

² - the Financial Transactions and Analysis Centre

³ - Attorney General's Office

بیشتر اقدامات فسادآلود، کاملاً مستند و مبتنی بر مدارک می‌باشند عملاً به مانعی بسیار سنگین برای تلاش‌های ضدفساد تبدیل شده است. در فیلیپین این نوع قوانین با قانون محرمانه بودن معاملات بانکی^۱، که پیگیری موارد فساد را تقریباً غیر ممکن می‌سازد، همراه شده است. اما رویکردهای مخالفی در سنگاپور و هنگ کنگ ارائه شده است، که براساس آن، تنها تمایل به فساد (درخواست یا پذیرش قولی از راه غیرقانونی) برای محکومیت کفایت می‌کند. به نظر برخی از ناظران، این رویکردهای قانونی متفاوت عوامل مهمی در موفقیت سنگاپور و هنگ کنگ در جلوگیری از فساد هستند، به‌رغم منطقه شرق آسیا و اقیانوسیه در رتبه‌بندی‌های کلی جهانی، از نظر فساد سیاسی در رتبه‌های پایین هستند، اما این منطقه عاری از فساد سیاسی نیست. به عنوان مثال در سال ۲۰۰۱ وزیر اقتصاد و سیاست‌های مالی و وزیر کار ژاپن بعد از اتهامات رشوه مجبور به استعفا شدند. به تازگی در اندونزی نیز تحقیقاتی درباره اقدامات و اتهامات گسترده فساد توسط رؤسای جمهور سابق عبدالرحمن وحید و سوهارتو، و محکومیت پسر سوهارتو به خاطر قتل یک قاضی که قبلاً او را به خاطر فساد گناهکار شناخته بود، آغاز شده است. از طرف دیگر، در فوریه ۲۰۰۴ دادگاه

¹ - the secrecy of bank transactions

عالی اندونزی به شکل غیرمنتظره‌ای محکومیت یک سیاستمدار عالی-رتبه را که پیشتر به جرم اختلاس ۴.۸ میلیون دلاری محکوم شده بود لغو نمود. به همین ترتیب در سالهای اخیر اتهاماتی علیه نخست وزیر تایلند تاسکین شیناواترا^۱ و نخست وزیر سابق فیلیپین جوزف استرادا مطرح شده است. فرهنگ عمیقاً ریشه‌دار فساد سطح بالا در این منطقه را می‌توان به خوبی با بیان نمونه‌ای از کره جنوبی توضیح داد. از این رهگذر، اعلام جرم دو پسر رئیس جمهور کیم دائه چونگ^۲ به دلیل فساد، به استعفا وی در سال ۲۰۰۲ منجر گردید. رئیس جمهور سابق کره جنوبی روه تائه وو^۳ نیز بعد از یافتن شواهدی مبنی بر دریافت ۶۵۰ میلیون دلار از یک شرکت تجاری محکوم گردید. البته فساد سیاسی همانند موارد تقلبهای انتخاباتی در تایلند، فیلیپین و کامبوج، به فرآیندهای دموکراتیک در منطقه آسیب رسانده است.

به نظر می‌رسد که فساد در ارائه خدمات در برخی از کشورهای شرق آسیا و اقیانوسیه دامنه‌ای گسترده داشته باشد. در برخی از کشورهای منطقه تقریباً در تمامی بخش‌های خدمات دولتی، مستخدمین (کارمندان) دولت به دنبال بدست آوردن فرصت‌هایی برای اخاذی و رشوه خواری هستند. به عنوان مثال، در اندونزی گزارش شده بود که

¹ - Thaksin Shinawatra

² - Kim Dae Jung

³ - Roh Tae-Woo

معلمان مدارس از والدین برای صدور کارت مدرسه برای فرزندانشان درخواست رشوه می‌کردند. در اندونزی، مناصب اداری سطح بالا از طریق پرداخت مالبع هنگفتی رشوه خریداری می‌شود. به طور کلی عملکرد مبارزه با فساد منطقه شرق آسیا و اقیانوسیه، با وجود سطح بسیار پایین فساد در کشورهایی نظیر سنگاپور، نیوزیلند، و استرالیا و سطح بالا و عمیق فساد در کشورهایی مانند اندونزی، تایلند، فیلیپین، کره جنوبی و کامبوج، دارای نوسان بسیار است.

۸- خاورمیانه و شمال آفریقا

ویژگی برجسته این منطقه شیوع و گستردگی فساد اداری است. در این منطقه شبکه‌هایی بین کارآفرینان و کامندان دولت و اداراتی وجود دارند که در آنها روابط شخصی و رشوه بسیار رایج است، و به سطوح بالایی از فساد منجر می‌شوند.

یکی دیگر از ویژگی‌های برجسته این منطقه نظام قضایی «تحت نفوذ»^۱ آن است. در حقیقت فقدان استقلال و نفوذ فساد در نظام‌های قضایی را می‌توان با ذکر چند نمونه از محاکمات مسئولین عالی‌رتبه به دلیل فساد آشکار و در نهایت آزادی آنها به دلایل واهی بیان نمود. که آزادی با قرار وثیقه و دستور محاکمه مجدد چند تن از اعضای پارلمان مصر که قبلاً به ۱۵ سال زندان محکوم شده بودند، مثالی از آن

¹ - captured judicial system

است. نمونه‌ای دیگر، آزادی غیر منتظره کنسول سابق اردن توفیق ابو خجیل^۱ توسط دادگاه تجدیدنظر است که به دلیل ارتکاب ۸۶ مورد تخلف از جمله فساد و کلاهبرداری تحت پیگرد قرار گرفته بود. در این منطقه از یک طرف، کشورهایی هستند که علیه فساد سیاسی اقدامات خوبی انجام داده‌اند. به عنوان مثال، تحقیقاتی که در طی سال ۲۰۰۱ در سوریه انجام شد، مشخص نمود که از ابتدای سال ۲۰۰۰ تا کنون ۵۲ میلیون دلار اختلاس در بودجه دولتی صورت گرفته است، که به اعلام جرم چند تن از مسئولان عالی‌رتبه از جمله نخست‌وزیر سابق محمود الزوبی^۲، که بعدها خودکشی کرد، منجر شد. از طرفی دیگر مواردی از فسادهای سیاسی بدون مجازات در کشورهایی نظیر مصر، مراکش و تونس وجود دارد. این کشورها به انجام اصلاحات اقتصادی و برنامه‌های آزادسازی در اواخر دهه ۱۹۸۰، شامل خصوصی‌سازی بخش قابل توجهی از دارایی‌های دولت پرداختند. اما این فرآیندها تنها به نفع گروه‌های نخبگان (قدرتمند) بوده چرا که دارایی‌های عمومی با قیمتی کمتر از بازار به آنها فروخته می‌شد. البته، سطوح بالاتر فساد سیاسی به همراه شفافیت بسیار کم، در لیبی و عراق دوران صدام حسین وجود داشته است. آخرین ویژگی این منطقه

^۱ - Tawfiq Abu Khajil

^۲ - Mahmoud el-Zoubi

فقدان امنیت برای اطلاع دهندگان^۱، شاهدان، یا رسانه‌ها در این کشورها است. به عنوان مثال در مراکش سروان مصطفی ادیب بعد از تقبیح فساد در ارتش در سال ۱۹۹۹، توسط دادگاه نظامی به ۵ سال زندان محکوم گردید. سرنوشت مشابه‌ای نیز برای مدیر مجله‌ای^۲ در الجزایر به نام احمد بناوم روی داد که به علت افشای فساد توسط یک سناتور در سال ۲۰۰۱ به ۲ ماه زندان محکوم گردید. در سال ۲۰۰۱ در الجزایر تظاهرات کنندگانی که علیه فساد توسط قدرت حاکمه به خیابان‌ها آمده و مدعی محدودیت‌های بسیاری در آزادی بیان، نقض حقوق بشر و تقلبات انتخاباتی در کشور بودند، توسط نیروهای امنیتی مورد هدف قرار گرفتند.

۹- آمریکای شمالی

موضوعات فساد در آمریکا و کانادا دارای ویژگی‌های مشترک و مشابه‌ای هستند و نسبت به دیگر مناطق دنیا بسیار پایین‌تر می‌باشند. با وجود این، دو کشور مذکور مواردی از فساد سیاسی را تجربه نموده‌اند. وجود فساد سیاسی در آمریکای شمالی توسط برخی پژوهش‌ها نیز مورد تأیید قرار گرفته است. برخی از موارد فساد اداری را نیز می‌توان در فرآیندهای مناقصه و مزایده در آمریکای شمالی

^۱ - whistle-blowers

^۲ - Algeria's Al Rai

مشاهده نمود. فساد خرد، از قبیل ارتشاء در ارائه خدمات در این دو کشور کمتر جریان دارد، هرچند به تازگی نگرانی‌هایی در خصوص فساد در مدیریت مدارس دولتی در ایالات متحده آمریکا مطرح شده است. به طور کلی می‌توان گفت که فساد در آمریکای شمالی نسبت به سایر مناطق کم‌تر است.

سخن آخر

این مقاله به بررسی جنبه‌هایی از فساد در جغرافیای منطقه‌ای می‌پردازد. در بحث حاضر روشن شد که نه تنها برخی از مناطق نسبت به دیگر مناطق به شدت تحت تأثیر فساد هستند، بلکه فساد در تمامی مناطق دنیا دارای اشکال و چارچوب‌های متفاوتی است. در حالیکه در برخی از مناطق فساد اداری بسیار رایج است، در دیگر مناطق، این نوع از فساد نسبت به فساد سیاسی کنترل شده محسوب می‌گردد. این امر خود نشان از اهمیت ارزیابی ماهیت فساد قبل از طراحی سیاست‌های ضدفساد دارد تا سیاستگذاران به اولویت‌بندی اهداف و استفاده موثر از منابع موجود قادر باشند. درک تفاوت‌های موجود در ماهیت و ساختار فساد در تمامی مناطق و کشورها می‌تواند به تبیین معمای چرایی شکست برخی سیاست‌ها - که موفقیت کامل آنها در شرایط دیگر اثبات شده است- در بعضی از کشورها کمک نماید. باید

اعتراف نمود که در بسیاری از موارد نهادها و سازمان‌های مسئول مبارزه با فساد خود "اسیر" فساد شده و به شیوه‌های فسادآلود رفتار می‌کنند. در برخی موارد دیگر تلاش‌های ضدفساد به خاطر منابع ناکافی یا فقدان تمایل سیاسی لازم برای تضمین کارآمدی این اقدامات، نمی‌تواند پایدار شود.

لذا تمامی این ملاحظات دوباره به اهمیت انجام مطالعات موردی درباره هر یک از کشورها به منظور درک ماهیت فساد و طراحی استراتژی‌های موثر ضدفساد اشاره دارد.

آدرس: تهران

خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی

سازمان بازرسی کل کشور- طبقه سوم

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و

مبارزه با فساد

تلفن: ۶۱۳۶۲۰۳۲

E-mail: Researchcenter.gio@gmail.com

www.Bazresi.ir