

جمهوری اسلامی ایران  
قوه قضائیه  
سازمان بازرسی کل کشور

# گزارش

# پژوهش

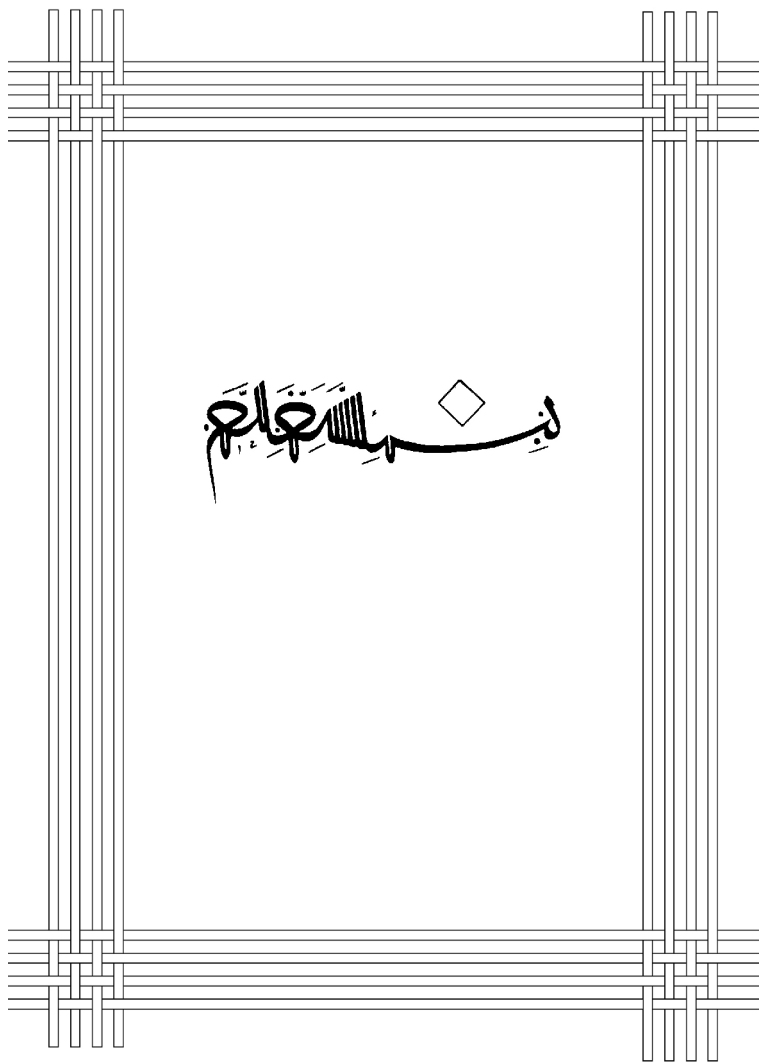
بهمن ۱۳۹۱

شماره ۴۸

سال پنجم

بررسی علل ناکامی سیاست‌های مبارزه با فساد  
(مطالعه موردی: پاکستان)

مرکز مطالعات و پژوهش‌های  
سلامت اداری و مبارزه با فساد



# گزارش پژوهشی

سال پنجم، شماره ۴۸، بهمن ماه ۱۳۹۱

## بررسی علل ناکامی سیاست‌های مبارزه با فساد (مطالعه موردی: پاکستان)

تدوین: محمدجواد حق‌شناس  
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 منابع

- ۱.....مقدمه
- ۴.....پاکستان: فقر گسترده و فساد نهادینه شده
- ۷.....فساد در پاکستان از نگاه شاخص‌های بین‌المللی
- ۱۰.....علل و ریشه‌های تاریخی فساد در پاکستان
- ۱۳.....۱- سیاست‌زدگی بوروکراسی
- ۱۴.....۲- نظامی‌شدن بوروکراسی
- ۱۶.....۳- خروج کارکنان متخصص و شایسته
- ۱۷.....سیاست‌های مبارزه با فساد در پاکستان
- ۲۲.....نهادهای مسئول مبارزه با فساد در پاکستان
- ۲۷.....نتایج برنامه‌های مبارزه با فساد در پاکستان
- ۳۲.....فرجام سخن
- ۳۳.....منابع

## اشاره

فساد اداری و مالی به عنوان مشکل اصلی بسیاری از کشورهای جهان مطرح است و راهکارهای مختلفی برای آن ارائه شده است. با این حال این راهکارها اغلب با موفقیت مورد انتظار همراه نبوده‌اند. این موضوع سبب گسترش بیشتر فساد در این کشورها شده است. پاکستان به عنوان کشوری همسایه و عضو سازمان‌های منطقه‌ای همچون اکو و آمبودزمان آسیایی از جمله کشورهایی است که سیاست‌های مختلفی را در مبارزه با فساد به اجرا گذاشته اما بر اساس گزارش‌های بین‌المللی نتیجه‌چندان مطلوبی به دست نیاورده است. مطالعه و بررسی علل عدم موفقیت این سیاست‌ها نقش مدیریت سیاسی، نظام اقتصادی و محیط اجتماعی و فرهنگی را گوشزد می‌کند. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد با هدف آشنایی با اقدامات سایر کشورها در مبارزه با فساد و بهره‌گیری از تجربیات آنها به مطالعه و بررسی سیاست‌های ضدفساد در کشورهای مختلف جهان مبادرت می‌نماید. به این منظور در گزارش پیش‌رو وضعیت فساد اداری در پاکستان و اقداماتی که در این کشور در مبارزه با آن انجام شده مورد بررسی قرار گرفته است. امید که این پژوهش بتواند ضمن افزایش غنای مباحث مربوط به فساد اداری، امکان شناسایی عواملی که باعث شکست سیاست‌های مبارزه با فساد می‌گردند را فراهم نماید.

### مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

# بررسی علل ناکامی سیاست‌های مبارزه با فساد (مطالعه موردی: پاکستان)

محمد جواد حق شناس<sup>۱</sup>

## مقدمه

فساد آثار و نتایج مخربی برای توسعه ملی به همراه دارد. افت سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، کاهش درآمد دولت، کاهش بهره‌وری و سطح خدمات اجتماعی به ویژه برای افراد فقیر و کم‌درآمد، افزایش هزینه زندگی و قیمت‌ها، کاهش رشد اقتصادی و رقابت تنها بخشی از تأثیرات زیان‌آور فساد است. فساد بیش از همه به فقرا و نیازمندان آسیب وارد کرده و هزینه‌های آنها را افزایش می‌دهد. دستکاری قوانین و سیاست‌ها به منظور دستیابی به منافع شخصی علاوه بر کاهش امکان رقابت، عملکرد کل اقتصاد را تضعیف می‌کند. افزایش میزان فساد باعث افزایش هزینه‌های دولتی و عمومی و کاهش پرداخت مالیات شده و نتیجه آن کسری مالی و بی‌ثباتی اقتصاد کلان است. کشورهای زیادی از مشکلات فساد همچون نظام قضایی فاسد و ناکارآمد، خرابکاری در اجرای قراردادهای غیره رنج می‌برند.

کنترل فساد چالشی جدی در اکثر کشورهای جهان محسوب می‌شود و به دلیل پیچیدگی این کار، بسیاری از دولت‌ها از مشاوره و کمک سازمان‌ها و موسسات بین‌المللی در زمینه طراحی، اجرا و تقویت برنامه‌های مبارزه استفاده می‌کنند. نهادهای بین‌المللی نیز به منظور افزایش سطح نفوذ خود و با توجه به

---

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران و کارشناس پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور

آگاهی از نقش فساد در افزایش فقر و کاهش رشد اقتصادی از پاسخگویی به این درخواست‌ها استقبال می‌کنند.

واقعیت آن است که مبارزه با فساد، اقدامی زمان‌بر بوده و می‌تواند پرمخاطره نیز باشد زیرا گروه‌های پرنفوذی که با این اقدام، منافع‌شان با خطر مواجه می‌شود می‌توانند مشکلات جدی در راه اجرای آن ایجاد کنند؛ با این حال این مساله توجیهی برای رها کردن مشکل فساد نیست چراکه رها کردن فساد، وضعیت را وخیم‌تر خواهد ساخت. نهادینه شدن فساد در بلندمدت باعث تضعیف نهادهای دولتی و در نهایت مشروعیت نظام سیاسی شود. از همین رو است که مبارزه با فساد امروزه به شعار بسیاری از دولت‌ها تبدیل شده است و پرچم‌داران مهار فساد به دنبال بهبود ابزارها، زمینه‌ها و رویکردهای مبارزه با این مشکل پیچیده و خطرناک هستند؛

تفاوت نهادهای حقوقی و سیاسی، سطح توسعه اقتصادی، نوع ارزش‌های اجتماعی و غیره باعث می‌شود سیاست‌های مبارزه با فساد در هر کشور نتایج متفاوتی را به همراه داشته باشد. به عنوان مثال با فرض ثابت بودن تمامی شرایط، کشوری که نظام قضایی مستقلی دارد در قیاس با کشوری که حاکمیت قانون در آن ضعیف است شانس بیشتری برای موفقیت در مبارزه با فساد دارد (Ades & Di Tella, 1997). عدم تعادل در فرآیندهای انتخاباتی و سیاسی (Hsieh & Newman, 2001)، الگوهای اقتصادی (Rodan & et.al, 1997) و شرایط اجتماعی و فرهنگی (Steinberg, 1987) قابلیت‌های متفاوتی را در کشورها برای مهار فساد در پی دارد. این موضوع باعث توجه پژوهشگران به ساختارهای سیاسی، حقوقی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی کشورهای مختلف شده است.

مطالعات نشان می‌دهد عوامل متعددی در ناکامی سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای مختلف دخیل هستند که برخی از مهمترین آنها شامل عوامل فرهنگی، ساختاری و بازیگران است.

در خصوص عوامل فرهنگی به عدم شایسته‌سالاری در نظام اداری، فرهنگ سخن‌گویی به جای عمل، روحیه تقدیرگرایی و ...، در مورد عوامل ساختاری به تقلیدی بودن ساختار نظام اداری، بازدهی و اثربخشی پایین این نظام، مهارت‌گسیختگی نظام اداری، تشکلهای غیررسمی در سازمان‌ها و ... و درباره موانع مربوط به بازیگران به موضوع توجه به هدفهای فردی به جای اهداف جمعی، ناهماهنگی بین درآمد و هزینه‌های کارکنان دولت و غیره اشاره شده است (غلامی، ۱۳۸۱: ۵۵-۴۷). علاوه بر موارد فوق می‌توان از عدم شناخت تاثیرات فساد، دوگانگی ساختارهای اداری، فقدان مکانیسم‌های قوی نظارتی و .. نام برد.

در تمامی کشورهای در حال توسعه عوامل فوق کم و بیش قابل مشاهده است. پاکستان نیز به عنوان یکی از کشورهای در حال توسعه با این موانع روبروست ضمن آنکه بنیادگرایی و کشمکش‌های قومی، فقر گسترده و دخالت مکرر نظامیان در سیاست وضعیت فساد در این کشور را پیچیده‌تر نموده است. با توجه به اشتراکات تاریخی و فرهنگی بین جمهوری اسلامی ایران و پاکستان، مطالعه اقدامات دولت پاکستان در مبارزه با فساد می‌تواند تجربه خوبی را در اختیار سیاست‌گذاران کشور قرار دهد تا با دیدی واقع‌گرایانه به تدوین و اجرای سیاست‌های ضدفساد مبادرت نمایند.



## پاکستان: فقر گسترده و فساد نهادینه شده

تاریخ پاکستان را در یک جمله می‌توان تاریخ فقر، خشونت و بی‌ثباتی دولت‌ها تعریف کرد. این کشور همواره در زمره کشورهای فقیر خاورمیانه محسوب شده و از بدو استقلال تاکنون شاهد کودتاهای متعدد علیه دولت‌های قانونی و دستگیری مقامات عالیرتبه دولتی به اتهام فساد و پارتی‌بازی بوده است. فقدان دسترسی دولت به عواید ناشی از استخراج منابع طبیعی - که اکثر کشورهای خاورمیانه به آن دسترسی دارند- و سیاست‌های نظامی‌گرایانه این کشور در تقابل با کشور همسایه و رقیب خود یعنی هند باعث تداوم فقر در میان جامعه پاکستان شده است. نظامیان در این کشور به دلایل تاریخی از قدرت و نفوذ زیادی در ساختار نظام سیاسی برخوردارند و هر از چند گاه شاهد کودتا توسط افسران ارتش در این کشور هستیم.

از زمان استقلال پاکستان، رهبران این کشور بر قدرت نظامیان برای حفظ استقلال و امنیت کشور متکی بوده‌اند و به دلیل فقدان هویت تاریخی، ارتش پاکستان در کنار دین اسلام همواره نماد هویت ملی در این کشور محسوب شده است. این موضوع و در کنار آن فقر گسترده و فرقه‌گرایی امکان دستیابی به یک سنت دموکراتیک قوی در پاکستان را ناهموار کرده است.

دولت‌های غیرنظامی در پاکستان همواره در مقابل نظامیان قدرتمند ناکام مانده‌اند. ناکامی حکومت‌های غیرنظامی و ناتوانی در بسط جامعه مدنی در پاکستان ریشه در تکرار اجتماعی و تضاد عمیق میان منافع طبقات مختلف اجتماعی و نیروهای سیاسی فعال دارد. این موضوع یکی از دلایل مهم دخالت آسان نظامیان در حکومت و کودتاهای مختلف در این کشور است که آخرین مورد آن

کودتای ژنرال پرویز مشرف علیه دولت نواز شریف با ادعای فساد گسترده در اکتبر ۱۹۹۹ بود.

گزارش موسسات و نهادهای بین‌المللی نشان می‌دهد فساد همواره یکی از مشکلات پاکستان بوده و در سالهای اخیر تبدیل به مساله‌ای مهم شده است. بنیاد برتسمن بر این نظر است که اقدامات فاسد در تمام سطوح دولت تشدید شده و این تحت تاثیر عوامل مختلفی از جمله شرایط اقتصادی پاکستان و اعتماد مردم به طور کلی است. با این حال این بنیاد معتقد است هرچند اتهام فساد به مخالفان سیاسی توسط دولت‌ها و سازمان‌های اطلاعاتی برای ارباب، باج‌گیری و از بین بردن آنها مورد استفاده قرار گرفته اما کارکرد مثبتی نیز داشته و آن، پاسخگو نگه داشتن سیاستمداران بوده است؛ زیرا به این وسیله، مقامات سیاسی در معرض تبلیغات منفی قرار می‌گیرند و این می‌تواند مانع از انتخاب مجدد آنها در مناصب مهم دولتی شود (Bertelsmann Stiftung, 2012: 9).

در پاکستان سطوح و انواع مختلف فساد را می‌توان مشاهده کرد از فساد خرد گرفته تا فساد کلان و از فساد اداری گرفته تا فساد مالی و سیاسی. با این حال فساد خرد متاثر از فساد کلان در این کشور است به نحوی که فساد اداری در پاکستان را می‌توان تابعی از فساد سیاسی در این کشور قلمداد نمود. در سه دهه گذشته بسیاری از سیاستمداران عالیرتبه و روسای دولت همچون نواز شریف و بی‌نظیر بوتو به اتهام فساد، پارتی‌بازی و نقض قانون از کار برکنار شده یا به زندان افتاده‌اند. آخرین نمونه آن اتهام فساد مالی به نخست‌وزیر این کشور راجا اشرف است. وضعیت نظام سیاسی و اجتماعی در پاکستان باعث شده هر دولتی که در این کشور بر سر کار می‌آید به دلیل وجود جو ناشی از عدم اعتماد به آینده نظام

اداری را نیز تحت کنترل خود درآورد و با این وسیله آینده سیاسی خود را تضمین نماید.

بر اساس گزارش‌های بین‌المللی فساد تقریباً در هر سطحی از نظام اداری پاکستان وجود دارد. فعالان کسب و کار معتقدند باج‌گیری و اخاذی کارمندان دولت در حال افزایش است. به نظر می‌رسد این مشکل، با ذهنیت انحصارطلب کارکنان دولت سازگار است که از آینده خود مطمئن نیستند. سیاست‌های ضدفساد همواره در مقابل سیاستمداران در حالت کلی و مخالفان به طور خاص بوده است. شخصیت‌های سیاسی و شبکه‌های حامی آنها نقطه مورد تمرکز نهادهای ضدفساد هستند، در حالی که نهادهای دولتی مانند قوه قضاییه، بوروکراسی و ارتش از پیگرد قانونی معاف هستند. خویشاوندگرایی نیز به ندرت در رسانه‌ها پوشش داده می‌شود. هرچند دیوانعالی پاکستان به دلیل جایگاهی که در ساختار حقوقی و سیاسی پاکستان برخوردار است توانسته با مدیریت موثر خود به دفعات در برابر سیاستمداران فاسد قد علم کند اما به دلیل کمبود منابع، اقدامات آن اثربخشی لازم را نداشته است (Ibid: 21).

شواهد نشان می‌دهد در پاکستان هر دولتی که سر کار می‌آید نهادهای موجود، عملکرد و بودجه آنها را نادیده گرفته و مجموعه‌های جدید ایجاد می‌کند. به همین دلیل نهادهای کارآمدی که در گذشته شکل گرفته‌اند روز به روز ضعیف‌تر می‌شوند صرفاً به این دلیل که در دولت دیگری تاسیس شده‌اند. این موضوع به سایر اصلاحات در این کشور، از جمله سیاست واگذاری و اصلاحات در ساختار ارتش نیز تسری می‌یابد. مسلماً، این ائتلاف منابع که تحت پوشش سیاست انتقام انجام می‌گیرد، یکی از عوامل مهم بروز فساد در این کشور بوده است.

## فساد در پاکستان از نگاه شاخص‌های بین‌المللی

فساد خرد یعنی رشوه، اختلاس، کلاهبرداری و دیگر انواع فساد در سطح کارمندان و کارکنان سطوح پایین ادارات دولتی در پاکستان رواج گسترده‌ای دارد. علاوه بر فساد خرد، فساد کلان نیز در پاکستان پدیده‌ای شایع است و بسیاری از رهبران احزاب و گروه‌های مختلف این کشور متهم به آن هستند. در واقع فساد سیاسی و اقتصادی در پاکستان همواره در لایه‌های پنهان سیاست این کشور خودنمایی کرده است. فساد کلان بطور عمده با نخبگان سیاسی مرتبط است و کارمندان عالیرتبه و مقامات ارشد دولت‌ها درگیر آن هستند و زدوبندهای احزاب سیاسی همزاد این نوع فساد به حساب می‌آید و نمودهای آن در بخش‌های واردات، مزایده‌ها، مناقصه‌ها، خریدهای خارجی و داخلی کلان، بخش‌های مرتبط با فروش منابع زیرزمینی و طرح‌های عمرانی مشاهده می‌شود.

پاکستان یکی از کشورهایی است که در زمینه فساد اداری و مالی رتبه مناسبی در شاخص‌های جهانی ندارد و این موضوع عدم موفقیت سیاست‌های مبارزه با فساد در این کشور را خاطر نشان می‌سازد. بر اساس شاخص ادراک فساد (CPI) موسسه بین‌المللی شفافیت که بر اساس نظرسنجی از اهل کسب‌وکار در کشورهای مختلف انجام می‌شود رتبه این کشور در بین حدود ۱۸۰ کشور جهان طی سالهای ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۰ به ترتیب ۱۳۸، ۱۳۴، ۱۳۹ و ۱۴۳ بوده است (Wikipedia, 2011). این وضعیت نشان می‌دهد سیاست‌های دولتی در این کشور طی سالهای اخیر چندان موفق نبوده و نتوانسته فساد اداری را در این کشور کاهش دهد.

نتایج بارومتر جهانی فساد در سال ۲۰۱۰ نیز نشانگر دیدگاه منفی مردم پاکستان به نظام اداری این کشور است. طبق این نتایج حدود ۷۷ درصد از

شهروندان پاکستانی معتقدند در سه سال گذشته میزان فساد در کشورشان افزایش داشته در حالی که تنها ۶ درصد به کاهش فساد در پاکستان اعتقاد دارند. طبق این نظرسنجی پلیس، نظام اداری و احزاب سیاسی فاسدترین نهادها در این کشور تشخیص داده شده‌اند در حالی که نهادهای مذهبی سالم‌ترین نهاد در این کشور بوده‌اند. در این نظرسنجی حدود ۷۳ درصد شهروندان پاکستانی اقدامات دولت-شان در مبارزه با فساد را غیرموثر دانسته‌اند در حالی که تنها ۱۲ درصد از آنها این اقدامات را موثر تلقی کرده‌اند (Riano & et.al, 2010).

شاخص‌های حکمرانی بانک جهانی نیز نشانگر عدم بهبود وضعیت پاکستان در شاخص‌های حکمرانی است. بر این اساس، شاخص اثربخشی دولت در سالهای ۲۰۰۹ و ۲۰۱۰ در این کشور به ترتیب ۲۳.۹ و ۲۵.۸ از ۱۰۰ بوده و در شاخص حاکمیت قانون نیز امتیازی بهتر از ۲۰.۴ و ۲۵.۶ کسب نکرده است. در شاخص کنترل فساد، وضعیت پاکستان از این هم بدتر است و امتیاز ۱۲.۴ و ۱۲ را در این دو سال به دست آورده است (World Bank, 2011).

جدول ۱: نمره پاکستان در شاخص‌های حکمرانی بانک جهانی (از ۱۰۰ امتیاز)

سال	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰
پاسخگویی	۱۶/۳	۱۲/۵	۱۴/۴	۱۵/۴	۲۴	۲۱/۶	۲۵/۵	۲۴/۶	۲۷/۵
ثبات سیاسی	۵/۸	۸/۲	۶/۷	۵/۳	۲/۴	۱/۴	۱	۱/۴	۰/۵
اثربخشی دولت	۴۱	۳۹/۵	۴۱	۴۰	۴۲	۴۰/۸	۲۸/۶	۲۳/۹	۲۵/۸
کیفیت مقررات	۲۱/۱	۲۳	۱۸/۱	۲۶	۳۵/۳	۳۱/۱	۳۱/۱	۳۳	۳۰/۱
حاکمیت قانون	۲۹/۲	۲۵/۸	۲۲/۵	۲۲	۲۳/۹	۱۹/۶	۱۹/۲	۲۰/۴	۲۵/۶
کنترل فساد	۲۲	۲۸/۳	۱۱/۲	۱۳/۷	۲۳/۹	۲۳/۸	۲۱/۸	۱۲/۴	۱۲

گزارش رقابت‌پذیری مجمع جهانی اقتصاد در سال ۲۰۰۸-۲۰۰۷ فساد را به عنوان مشکل سوم برای شرکت‌های تجاری در پاکستان پس از بوروکراسی دولت و زیرساخت‌های ضعیف معرفی کرده است. حدود ۴۰ درصد شرکت‌ها در پاکستان احساس می‌کنند که فساد یکی از نگرانی‌های عمده آنها است (World Economic Forum, 2012).

یکپارچگی جهانی شش شاخص شامل سازمان‌های غیردولتی، اطلاعات عمومی و رسانه‌های گروهی، انتخابات، تعارضات دولتی و نظام موازنه و تعادل، مدیریت دولتی و تخصص‌گرایی، نظارت و کنترل دولتی و چارچوب حقوقی ضدفساد را در پاکستان مورد بررسی قرار داده است. این بررسی نشان می‌دهد هرچند پاکستان از حیث وجود نهادها و موسسات نظارتی و نیز قوانین و چارچوب ضدفساد وضعیت نسبتاً مطلوبی دارد اما توان رسانه‌ها در گزارش‌دهی موارد فساد، شفافیت مالی احزاب سیاسی، حمایت از شهود و مخبرین و نظام موازنه در شاخه اجرایی از وضعیت نامطلوبی برخوردار است. بر اساس این شاخص توان رسانه‌ها در گزارش موارد فساد بسیار ضعیف است و به رغم وجود نهادهای نظارتی مختلف و نسبتاً اثربخش وضعیت سازمان‌های غیردولتی و رسانه‌های گروهی در سطح نامطلوبی قرار دارد (Global Integrity, 2010).

بر اساس پیمایشی که در پاکستان انجام شده است، بخش خدمات دولتی بیشتر از همه تحت تاثیر فساد قرار دارند. تخمین زده می‌شود که رشوه در کارهای دولتی حدود ۲۵ درصد بودجه را شامل می‌شود. اطلاعات درباره قلمرو و الگوی فساد در پاکستان بیشتر بر پایه پوشش رسانه‌ای تحقیقات رسمی است. با این حال تلاش‌های قابل توجهی برای کمی کردن این پدیده انجام شده است. یک نیروی

کار اداره مالیاتی در این کشور تخمین می‌زند که درآمد از دست رفته به دلیل فساد در مالیات بر درآمد حدود ۶۴ درصد، در گمرکات ۴۸ درصد و در مالیات بر فروش ۴۵ درصد است که تقریباً شامل ۳.۳ میلیارد دلار در سال می‌شود. نظرسنجی انجام شده توسط شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۰۶ از حدود ۴۰۰۰ پاکستانی نشان می‌دهد نهادهای ذیل به ترتیب بیشترین میزان فساد را دارند: پلیس، نیرو، دستگاه قضایی، زمین و املاک، سازمان مالیاتی، گمرکات، بهداشت، آموزش، راه‌آهن و بانک‌ها (Chene, 2008).

در مجموع، پاکستان در بیشتر شاخص‌های بین‌المللی مربوط به فساد اداری در جایگاه بسیار پایینی قرار دارد و این موضوع وجود انواع مختلف فساد در این کشور را تایید می‌کند.

## علل و ریشه‌های تاریخی فساد در پاکستان

ویژگی مهم تاریخ پاکستان، تلاطم سیاسی همراه با فساد نظام‌مند و بی‌ثباتی ایالات مختلف این کشور بوده است. در بیش از شش دهه‌ای که از استقلال پاکستان می‌گذرد همواره قدرت بین گروه‌های نخبه حکومت‌های نظامی و غیرنظامی جابجا شده است. آخرین دولت نظامی در این کشور در سال ۱۹۹۹ با کودتای پرویز مشرف روی کار آمد که شعار وی همچون اسلاف خود ثبات، رشد و حکومت سالم بود اما در مدتی کوتاه، دولت وی نیز به مشکلات دولت‌های پیشین یعنی سوء استفاده از قدرت و گسترش سطوح بوروکراتیک و اجرایی دچار شد.

نظام اداری در پاکستان همچون اغلب کشورهای در حال توسعه ساختاری دوگانه دارد که از یکسو از ارزش‌ها و معیارهای بومی و اسلامی نشأت گرفته و از

سوی دیگر از ساختارها و نهادهای وارداتی ناشی از دوره استعمار تاثیر پذیرفته است. میراث استعماری پاکستان، به شدت بر فرهنگ سیاسی و نیز نهادهای سیاسی و دیوانسالاری در این کشور تاثیر گذاشته است. در طول قرون ۱۹ و ۲۰، حاکمان استعمارگر نهادهای بوروکراتیک متمرکزی را در این کشور توسعه و بسط دادند که ذیل اداره خدمات مدنی هند مدیریت می‌شد. عدم توازن قدرت بین نهادهای بوروکراتیک بسیار قوی که پاکستان از هند به ارث برد و نهادهای نمایندگی و دموکراتیک بسیار ضعیف یکی از بزرگترین علل بی‌ثباتی سیاسی در پاکستان از زمان استقلال آن بوده است (Wilder, 2009: 20).

نهادهای بوروکراتیک پاکستان هواره بسیار قوی‌تر از نهادهای دموکراتیک آن باقی مانده‌اند. تمرکز قدرت در قوه مجریه، معمولاً به طور مستقیم یا غیرمستقیم توسط بوروکراسی نظامی یا غیرنظامی به زیان قوه مقننه و قضائیه کنترل شده است. نقش قانونگذاران پاکستانی در طول دوران استعمار، بیشتر مشاوره و مشروعیت‌بخشی به اقدامات شاخه اجرایی دولت بود و آنها معمولاً ابتکار قانونگذاری به معنای واقعی نداشتند. در واقع این شاخه اجرایی دولت بوده است که با پشتیبانی بوروکراسی، قانون وضع کرده و می‌کند. تغییری که در طول زمان اتفاق افتاده این است که قدرت و نفوذ بوروکراسی نظامی تا حد زیادی جایگزین قدرت بوروکراسی غیرنظامی شده است.

در پاکستان کارتل‌های انحصاری در فعالیتهایی مانند بانکداری، سیمان، شکر، اتومبیل، کود و دارو حضور فعال دارند. این کارتل‌ها علاوه بر دستکاری قیمت‌های مبتنی بر بازار، اقدامات خلاف قانون متعدد دیگری نیز انجام می‌دهند. به عنوان مثال بازیگران فعال در بخش صنعت پاکستان به منظور حصول اطمینان از تسلط خود بر بازار، از طریق کارتل‌ها به شدت از ورود کارآفرینان جدید



جلوگیری می‌کنند. حجم و تعداد این کارتل‌ها به حدی است که در موارد مختلف دولت را نیز تحت فشار قرار داده و آن در راستای منافع خود جهت می‌دهند.

دومین میراث استعماری که هنوز هم به شدت بر فرهنگ سیاسی و نهادهای پاکستان و نیز سیاست انتخاباتی تاثیر می‌گذارد، نهادینه شدن روابط سیاسی حامی- پیرو بین بوروکراسی و نخبگان محلی است. مدیران بوروکراسی با توجه به روابط حامی‌پروری، زمینداران فتودال، رهبران مذهبی و رهبران قومی و قبیله‌ای را به تصمیم‌گیری مشترک به منظور فراهم کردن ثبات سیاسی و جمع‌آوری درآمدها دعوت می‌کردند. این روابط بین بوروکراسی و نخبگان محلی پس از استقلال، تقویت شد و بوروکراسی را به عنوان ارائه‌دهندگان حامی‌پروری، نفوذ و امنیت و تضعیف‌کننده توسعه احزاب سیاسی تصویر نمود. نقش مهم بوروکراسی به عنوان حامی نیز به گرایش هر خانواده به داشتن یک عضو در دولت به عنوان حلال مشکلات و ارائه‌دهنده حمایت کمک کرده است (Wilder: 2009: 20).

بررسی اقدامات دولت‌های مختلف پاکستان در مبارزه با فساد نشانگر آن است که پیشرفت محدود در اصلاح نظام اداری در این کشور به علت عدم آگاهی در مورد آنچه باید انجام شود نبوده زیرا در طول دهه‌های گذشته مطالعات بسیاری درباره اصلاحات اداری توسط سازمان‌های مختلف دولتی انجام شده و مشکلات مربوطه در این زمینه مطرح شده است.

سیاست‌زدگی، نظامی‌شدن بوروکراسی و خروج کارکنان شایسته و متخصص از مهمترین دلایل رسوخ فساد در نظام اداری پاکستان است.

## ۱- سیاست‌زدگی بوروکراسی

سیاست‌زدگی بوروکراسی یکی از مشکلات اصلی نظام اداری در جوامع در حال توسعه به ویژه پاکستان است. با این حال به قدرت رسیدن دولت‌های مختلف این مشکل نظام اداری را دچار قبض و بسط نموده است.

از سال ۱۹۴۷ تا ۱۹۷۱ بوروکراسی غیرنظامی نقش غالبی در سیاست‌گذاری پاکستان ایفا کرد و به همین دلیل کنترل اندکی از سوی سیاستمداران بر آن صورت می‌گرفت. در طی این مدت، حوزه محدودی برای دخالت سیاستمداران وجود داشت، به طوری که بوروکراسی به ویژه خدمات اداری پاکستان<sup>۱</sup> بر گزینش، آموزش، حفظ و ارتقاء اعضاء نظارت داشت و به همین دلیل قادر به حفظ استقلال سازمانی خود بود. تظاهرات‌های دانشجویی و ناآرامی‌های سیاسی که به فروپاشی حکومت ژنرال ایوب‌خان در سال ۱۹۶۹ منجر شد و با جنگ خونین داخلی همراه شد و به شکل‌گیری بنگلادش در سال ۱۹۷۱ انجامید، به طور جدی ظرفیت سیاسی و مشروعیت هر دو بوروکراسی نظامی و غیرنظامی را تضعیف نمود. ذوالفقار علی بوتو پس از به قدرت رسیدن در سال ۱۹۷۱ از این نقطه ضعف بهره‌برداری کرد و سیاست‌هایی را برای جبران عدم تعادل قدرت بین نهادهای منتخب و غیرمنتخب دولت طراحی کرد.

بوتو با هدف پیشبرد برنامه‌ها و سیاست‌های خود کمی پس از به قدرت رسیدن، تعداد زیادی از کارکنان بخش خدمات مدنی را بازنشسته کرد. یکی از اهداف این اقدام که با اصلاحات گسترده اداری نیز همراه شد تضعیف کادر خدمات اداری و افزایش نفوذ سیاسی و کنترل بوروکراسی بود. راهبرد اصلی بوتو

<sup>۱</sup> Civil Service of Pakistan

در خصوص نظام اداری، استخدام جانبی به عنوان راهی برای افزایش نفوذ سیاسی بر بوروکراسی و تضمین اجرای سیاست‌ها و برنامه‌ها در مقابل بوروکراسی خودمحمور بود که در برابر تغییر مقاومت می‌نمود.

این راهبرد بوتو که عواقب بسیار گسترده و مخربی برای اثربخشی و یکپارچگی نظام اداری داشت، مبتنی بر برداشتی از قانون اساسی سال ۱۹۷۳ درباره حمایت از کارکنان اداری بود. این حمایت‌ها، که در قوانین اساسی دوره‌های مختلف در پاکستان وجود داشت، شامل تدابیر حمایتی در برابر اخراج، کاهش رتبه و یا بازنشستگی اجباری کارمندان دولت بود که عاملان برای تضعیف استقلال نظام اداری طراحی شده بود. به این ترتیب سیاسی شدن خدمات مدنی به سرعت دنبال شد. نتایج این سیاست‌زدگی را می‌توان به وضوح قبل و بعد از انتخابات در پاکستان مشاهده کرد هنگامی که هزاران نفر از کارمندان دولت در جهت خدمت به خواسته‌های اربابان سیاسی خود ارتقاء پیدا کرده یا جابجا می‌شوند. این در حالی است که جابجایی، انتقال و یا ترفیع بدون حمایت یک حامی سیاسی برای کارمندان به طور فزاینده‌ای دشوار است. هرچند سیاسی شدن بوروکراسی در نتیجه اصلاحات اداری بوتو این نتیجه مثبت را داشت که به نمایندگان منتخب نفوذ بیشتری بر نهادهای غیرمنتخب اعطا می‌نمود اما سوء استفاده مکرر از این نفوذ منجر به سیاسی شدن خدمات مدنی شد به نحوی که مفهوم بی‌طرفی و شایستگی آن را زیر سوال برد (Wilder, 2009: 21-23).

## ۲- نظامی شدن بوروکراسی

نظام اداری پاکستان که در زمان استعمار انگلستان کاملاً جنبه بوروکراتیک داشت پس از استقلال این کشور به تدریج از کارکرد تخصصی خود خارج و تحت نفوذ سیاستمداران و نظامیان قرار گرفت و به این ترتیب بوروکراسی تابع

نفوذ سیاسی دولت‌های نظامی و غیرنظامی گردید. به دلیل نقش ارتش در استقلال پاکستان، نظامیان موفق به تقویت و تحکیم جایگاه خود نه تنها به عنوان قوی‌ترین نهاد بوروکراتیک پاکستان، بلکه به عنوان قوی‌ترین نهاد سیاسی و گروه فشار شدند.

هرچند از سال ۱۹۵۸ تا سال ۱۹۶۹، رژیم نظامی تحت زعامت ژنرال ایوب-خان اقداماتی را برای کنترل اختیارات خدمات اداری اتخاذ نمود اما به طور کلی رابطه نزدیکی بین ارتش و بوروکراسی غیر نظامی وجود داشت. نظامی شدن سیستماتیک بوروکراسی به دنبال سقوط دولت بوتو توسط ژنرال ضیاءالحق در یک کودتای نظامی در سال ۱۹۷۷ به صورت جدی آغاز شد. بسیاری از کارمندان ارشد نظام اداری از سقوط بوتو استقبال کردند چرا که معتقد بودند اصلاحات اداری وی، قدرت و استقلال آنها را تضعیف کرده است. ضیاءالحق با وارد کردن افسران نظامی به بوروکراسی غیرنظامی برخی از اصلاحات بوتو را به عقب برگرداند و با این کار باعث شد بوروکراسی غیرنظامی دیگر موقعیت برجسته خود در سیاستگذاری را به دست نیاورد. این اقدام وی باعث شد حاکمان نظامی و غیرنظامی که در پی منافع سیاسی بودند به استخدام افراد در بوروکراسی به منظور حمایت از خود بپردازند تا مطمئن شوند در نظام اداری مقاوم در برابر تغییر، وفاداران خود را در موقعیت‌های کلیدی برای پیشبرد سیاست‌هایشان دارند. هرچند ایوب‌خان و بوتو سعی کردند تا حد امکان از ورود افسران نظامی به بوروکراسی غیرنظامی خودداری کنند اما این عمل هرگز نهادینه نشد. جانشین آنها یعنی ژنرال ضیاءالحق نه تنها افسران بسیاری را استخدام و آنها را در رده بالای بوروکراسی قرار داد بلکه این عمل را با استقرار نظام سهمیه‌بندی که بر اساس آن ۱۰ درصد از پست‌های خالی در بوروکراسی‌های غیرنظامی به افسران

نظامی تخصیص داده می‌شد، نهادینه کرد. اوج این اقدام به دولت پرویز مشرف برمی‌گردد که اقدام به انتصاب افسران بازنشسته نظامی در بوروکراسی در سطح بی‌سابقه نمود. تمام نهادهای خدماتی اصلی در طول حکومت وی توسط افسران نظامی بازنشسته اداره شدند. این امر شامل کمیسیون خدمات عمومی فدرال مسئول نظارت بر استخدام، دو موسسه آموزشی خدمات مدنی عمده برای افسران ارشد و میانی و همچنین واحد اصلاحات خدمات مدنی نیز می‌شود ( Wilder: 2009: 23-24).

بوروکراسی پاکستان به لحاظ تاریخی، ارتش را به عنوان متحد طبیعی خود و سیاستمداران را به عنوان تهدید عمده در مقابل قدرت و نفوذ خود قلمداد می‌کرد اما انتصاب گسترده افسران نظامی در موقعیت‌های ارشد بوروکراسی باعث تغییر این دیدگاه شد. اگرچه ارتش بدون شک قوی‌ترین نهاد دولتی است اما هنوز هم محدودیت‌هایی بر قدرت‌اش وجود دارد. سنت‌ها و نهادهای دموکراتیک پاکستان ضعیف هستند و ارتش می‌تواند آنها را نادیده بگیرد.

### ۳- خروج کارکنان متخصص و شایسته

ضعف نظام دیوانی در پاکستان باعث شده بسیاری از نخبگان و فارغ-التحصیلان دانشگاهی در این کشور بیشتر تمایل به اشتغال در بخش خصوصی و خدمات غیردولتی داشته باشند و تنها در صورت نیافتن شغل به نظام اداری رغبت نشان می‌دهند. انگیزه نخبگان نسبت به گذشته کاهش محسوسی داشته است.

سه انگیزه اصلی ذکر شده مصاحبه‌شدگان برای پیوستن به خدمات مدنی در گذشته شامل قدرت، اعتبار و امنیت شغلی بود. اما با شروع حذف حمایت قانونی از خدمات مدنی توسط بوتو در سال ۱۹۷۳، تصور این بود که هر سه این انگیزه‌ها تضعیف شده است. در حالی که بسیاری هنوز هم در امتحان‌گزینی خدمات

مدنی شرکت می‌کنند دلایل اصلی شرکت متقاضیان در این آزمون عبارتند از: (۱) برداشت نادرست از آنچه خدمات مدنی انجام می‌دهد، (۲) نرخ بالای بیکاری فارغ‌التحصیلان، (۳) فرصت‌های فساد و (۴) تمایل به داشتن یکی از اعضای خانواده در بوروکراسی در جهت دسترسی به حامی قدرتمند برای حل مشکلات. یکی دیگر از مشکلات جدی موثر بر جذب و حفظ کارکنان عالی‌رتبه، کم‌شدن حقوق و دستمزد در طول زمان است. این باعث شده به کارمندان سطوح پایین‌تر دستمزدی قابل رقابت با بخش خصوصی پرداخت شود در حالی که در مورد کامندان عالی بطور قابل توجهی دستمزدی کمتر از بخش خصوصی پرداخت می‌شود. در دهه گذشته، بخش خصوصی به ویژه در بانکداری و ارتباطات راه دور به طور فزاینده‌ای رشد کرده و این بدان معنا است که فارغ‌التحصیلان نخبه می‌توانند درآمد قابل توجهی از کار در بخش خصوصی در مقایسه با خدمات دولتی به دست آورند (Wilder, 2009: 25-26).

### سیاست‌های مبارزه با فساد در پاکستان

با توجه به حجم گسترده فساد در پاکستان که بخش عمده آن ناشی از ساختارهای مستعد است دولت‌های سابق این کشور به اقدامات مختلفی برای کنترل فساد مبادرت ورزیده‌اند. از مهمترین این اقدامات تدوین سند راهبرد ملی ضدفساد است که توسط دفتر ملی پاسخگویی<sup>۱</sup> این کشور در سال ۲۰۰۲ تهیه شده است. به منظور تدوین این سند تیمی متشکل از کارمندان سطوح میانی از وزارتخانه‌های مرتبط، انتخاب و به سه گروه تقسیم شدند که هر یک از این

<sup>1</sup> National Accountability Bureau

گروهها متشکل از ۲ تا ۳ نفر از اعضای دولتی و یک نفر از شرکت مشاوره‌ای بودند. این گروهها بر سه حوزه زیر متمرکز شدند: اصلاحات حقوقی و قضایی، اصلاح نظام اداری، نهادهای مسئول مبارزه با فساد.

در مرحله اول طرح، اقدامات مشاوره‌ای گسترده‌ای از طریق برگزاری صدها جلسه، هشت کارگاه و ۱۸ کارگروه در سطوح فدرال، استانی و محلی انجام شد تا دیدگاههای متخصصان و نخبگان در خصوص این طرح بررسی شود.

در مرحله دوم، یک میزگرد تحقیقاتی پیرامون بهترین اقدامات اصلاحات ضدفساد همراه با نظرات متخصصان برای ارائه راهنمایی‌های لازم توسط تیم تدوین‌کننده طرح تشکیل گردید.

در مرحله سوم یک کارگاه بزرگ در سطح فدرال با حضور بیش از ۳۰۰ نخبه ملی و بین‌المللی برای بحث پیرامون پیش‌نویس راهبرد تشکیل گردید. طرح در اکتبر ۲۰۰۱ توسط رئیس‌جمهور تأیید و در سپتامبر ۲۰۰۲ به کابینه ارائه شد (Schultz, 2007: 158-159).

سند مذکور به همراه قوانینی چون قانون پیشگیری از فساد و آیین‌نامه پاسخگویی ملی مصوب ۱۹۹۹ برخی از قوانین اصلی ضدفساد در پاکستان را شکل می‌دهد. این کشور از حیث تشکیل نهادهای مسئول جلوگیری و مبارزه با فساد اداری پیشرو است و نهادها و سازمانهای مختلفی به این منظور تشکیل شده‌اند. از جمله این نهادها می‌توان به دفتر حسابرسی عمومی<sup>۱</sup>، کمیسیون حسابداری عمومی مجلس ملی<sup>۲</sup>، دفتر آموذزمان<sup>۳</sup> و دفتر بازسازی ملی<sup>۴</sup> اشاره کرد. با این

<sup>1</sup> Auditor General Office

<sup>2</sup> National Assembly Public Accounts Committee

<sup>3</sup> Ombudsman Office

<sup>4</sup> National Reconstruction Bureau

وجود، فساد اداری در پاکستان همچنان یکی از مشکلات دولتمردان این کشور باقی مانده است.

دستور کار اصلاحات اداری در پاکستان از دو منبع ناشی می‌شود: سند راهبردی کاهش فقر و چارچوب توسعه میان مدت این سند که هر دو همسو با اهداف توسعه هزاره هستند. اولویت‌های راهبردی سند کاهش فقر شامل این موارد است: حفظ رشد و بهبود رقابت‌پذیری، بهبود اثربخشی دولت و تقویت واگذاری، بهبود زندگی و حمایت از جمعیت آسیب‌پذیر (Schultz, 2007: 158). طرح تمرکززدایی از قدرت، از دیگر اقدامات دولت پاکستان در جهت رفع موانع سلامت اداری و اقتصادی در این کشور بوده است. هدف این طرح که از سوی پرویز مشرف در سال ۲۰۰۰ اعلام شد تمرکززدایی مالی، سیاسی و اداری از طریق تفویض اختیارات از مرکز به مقامات محلی در شهرهای بزرگ بود. اگرچه با این طرح ارائه خدمات در برخی حوزه‌ها بهبود پیدا کرده است اما منتقدان معتقدند شعار توانمندسازی مناطق در واقع تلاش برای متمرکز کردن قدرت در دولت مرکزی است. به نظر می‌رسد واگذاری بیش از آنکه فساد را کاهش داده باشد فرصت رفتار رانت‌جویانه توسط بوروکرات‌ها و مقامات منتخب را حداقل در کوتاه‌مدت افزایش داده است.

دولت پاکستان در سالیان اخیر اقداماتی در جهت اصلاح شاخص‌های حکمرانی و بهبود وضعیت اداری و مالی این کشور انجام شده است که این اقدامات بر دو سند اصلی متکی بوده و هر دو همسو با اهداف توسعه هزاره سازمان ملل متحد می‌باشد: سند راهبردی کاهش فقر و چارچوب توسعه میان-مدت (۲۰۱۰-۲۰۰۵). اولویت‌های راهبردی سیاست کاهش فقر حفظ رشد و



بهبود رقابت‌پذیری، بهبود اثربخشی دولت و تثبیت واگذاری، بهبود زندگی و حمایت از اقبال آسپ پذیر اعلام شده است (Schultz, 2007: 150).

پاکستان در سالهای گذشته سعی نموده روابط خود را با سازمانهای بین‌المللی دخیل در امر مبارزه با فساد نیز گسترش دهد و به این منظور تاکنون دو قرارداد بین‌المللی ضد فساد را امضاء نموده است. یکی طرح اقدام علیه فساد سازمان همکاری اقتصادی و توسعه - بانک توسعه آسیا برای آسیا و اقیانوسیه که در سال ۲۰۰۱ به تایید دولت پاکستان رسید و دیگری کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد که در سال ۲۰۰۷ به تصویب دولت این کشور رسیده است (Transparency International, 2009: 280).

فرمان آشتی ملی پرویز مشرف در اکتبر ۲۰۰۷ از جمله اقداماتی است که مورد انتقاد کارشناسان ضدفساد در این کشور قرار گرفت. به نظر آنها این فرمان، نوعی عقب‌نشینی در مبارزه با فساد است زیرا امکان تعقیب بسیاری از مجرمان مالی را از بین می‌برد. اعضای پارلمان با استناد به اینکه این فرمان امکان حفاظت بیشتر از نمایندگان را فراهم می‌کند آن را ارائه کرده بودند زیرا بر اساس آن امکان بازداشت هیچ عضو پارلمان یا مجامع استانی بدون در نظر گرفتن توصیه‌های کمیسیون ویژه مجلس یا کمیته‌های ویژه استانی وجود نداشت.

دولت پاکستان در جهت ارزیابی ظرفیت زیرساخت‌های این کشور و کشف میزان فساد در بخشهای مختلف طرحی را انجام داد. نتایج این طرح که به طور مشترک توسط بانک جهانی و کمیسیون برنامه‌ریزی پاکستان در نوامبر ۲۰۰۷ منتشر گردید نشان می‌داد در حدود ۱۵ درصد از هزینه‌های فساد در بخش تامین خدمات نهفته است که ارزش آن بیش از ۱۵۰ میلیارد روپیه است. به‌منظور افزایش رقابت‌پذیری و کاهش انحصار در محیط بازرگانی این کشور، در اکتبر سال ۲۰۰۷ یک کمیسیون رقابت جدید بر اساس فرمان رقابت ۲۰۰۷ تشکیل

گردید که هدف خود را تامین یک چارچوب قانونی برای ایجاد یک محیط تجاری بر اساس رقابت سالم و حرکت به سمت بهبود کارآمدی اقتصاد، توسعه رقابت پذیری و حمایت از مصرف کنندگان در مقابل اقدامات ضد رقابتی اعلام نمود. این کمیسیون در یکی از اولین اقدامات خود، تصمیم مجمع بانک‌های پاکستان (PBA) در خصوص نرخ سود و سایر شرایط و ضوابط مربوط به حساب‌های سپرده را مورد چالش قرار داد (Ibid, 280-288).

ابتکارات دیگری نیز توسط پرویز مشرف با هدف افزایش پاسخگویی از طریق اصلاح مدیریت و تامین منابع مالی، اداره مالیات و خدمات عمومی انجام شده است. یک تغییر بنیادین در سیاست مالیاتی که در سال ۲۰۰۲ انجام شد فرصت‌های تقلب بین مالیات‌دهندگان و مقامات مالیاتی را محدود نمود. با این حال در فقدان اصلاح خدمات مدنی همچون تعدیل دستمزدها، تاثیر این اقدامات ناچیز است. طرح دسترسی به عدالت<sup>۱</sup> که توسط بانک توسعه آسیا پشتیبانی می‌شد نیز تلاش دیگری در این زمینه بود که به علت فقدان حمایت سیاسی مخصوصاً از سوی وزارت دادگستری پاکستان عقیم ماند. برخی اقدامات جزئی برای افزایش شفافیت در پاکستان انجام شده که سیستم مدیریت پرونده‌ها و انتشار سالانه تصمیمات دادگاه عالی از آن جمله است. به رغم این اقدامات و نیز ۳۳۰ میلیون دلار در حمایت از بودجه و ۲۰ میلیون دلار کمک فنی در طول سالهای گذشته از سوی بانک توسعه آسیا تنها کسر اندکی از فعالیت‌های ظرفیت‌سازی تکمیل شده و فساد قضایی باقی مانده است.

در سال ۲۰۱۰ دیوان عالی پاکستان، انتصاب مقامات دفتر ملی پاسخگویی را به چالش کشید و حتی آن را تغییر داد. این تحولات در زمینه مبارزه با فساد

---

<sup>1</sup> Access to justice project

اداری مهم بوده است زیرا باعث می‌شود متخصصان شایسته در مسئولیت‌های "نب" قرار گیرند. با وجود این، نمره کلی پاکستان در گزارش یکپارچگی جهانی سال ۲۰۱۰ نسبت به سال ۲۰۰۸ بهبود مهمی نیافته است. توان رسانه‌ها در گزارش فساد هنوز مورد چالش است؛ در حالی که مقررات قانونی آزادی رسانه‌ها را تضمین کرده است، در عمل امنیت روزنامه‌نگاران هنوز هم با تهدید قابل توجهی روبروست. علاوه بر این، بخش‌های مهمی از جمعیت پاکستان محروم باقی مانده است. چالش دیگر به اجرا و نیز حرفه‌ای کردن خدمات دولتی برمی‌گردد. آمودزمان ملی نسبتاً اثربخش است، اما مشکلاتی در تقویت پاسخگویی سازمان‌های مجری وجود دارد که بسیاری از آنها از محدودیت منابع رنج می‌برند (Global Integrity, 2010).

یکی از مهمترین دلایل عدم موفقیت مبارزه با فساد در پاکستان به نظام فدرالی این کشور بازمی‌گردد. نظام فدرالی در این کشور باعث پراکندگی بیش از حد بخش‌های مختلف دولتی شده است و این موضوع زمینه موفقیت سیاست‌های وضع شده از سوی دولت مرکزی را با چالش مواجه نموده است. دولت‌های پاکستان نیز در ایجاد سازوکارهای هماهنگی منطقی بین بخش‌های مختلف دولت (در سطح فدرال و استانی، وزارتخانه‌ها و مجامع تخصصی، رهبری نظامی و غیرنظامی) ناکام مانده‌اند.

### نهادهای مسئول مبارزه با فساد در پاکستان

سیاست‌گذاری ضدفساد در پاکستان بازیگران متعددی را در بر دارد که هر یک دارای نقش و تاثیر قابل توجهی در تدوین و اجرای این سیاست‌ها هستند. ارتش،

احزاب سیاسی، پارلمان، نظام اداری، جامعه مدنی و رسانه‌ها هر یک به نوعی در شکل‌گیری، تدوین، تصویب و اجرای سیاست‌های ضدفساد دخیل هستند.

ارتش پاکستان همچون بسیاری از کشورهای در حال توسعه به دلیل نقشی که در استقلال این کشور ایفا کرده است خود را حافظ ارزشهای ملی می‌داند و با توجه به ضعف بنیادهای دموکراسی در این کشور، به کرات در سیاست دخالت نموده است. نفوذ ارتش در بخش‌های ضدفساد نیز مشاهده می‌شود و نمونه آن اشغال مناصبی همچون ریاست اداره ملی پاسخگویی این کشور است.

هرچند تکثر و استقلال احزاب در این کشور نسبت به سایر کشورهای خاورمیانه وضعیت بهتری دارد اما احزاب و سیاستمداران آن دچار مفاسد مالی زیادی هستند و هر از چندگاه پرونده‌های فساد مالی آنها به رسانه‌ها کشیده می‌شود. این مساله یکی از مهمترین ضعف‌های سیاستگذاری ضدفساد و مانع موفقیت این سیاست‌ها در پاکستان به شمار می‌رود (Schultz, Op.cit, 155).

نظام اداری پاکستان که میراث استعمار انگلستان در شبه قاره هند است از دوگانگی ساختاری رنج می‌برد. به دلیل حقوق پایین، مزایای موجود در آن، فقدان امنیت شغلی و کمبود اصول اخلاقی حجم تخلفات انجام شده در این نظام اداری بالاست. پرونده‌های فساد خرد از قبیل رشوه، اختلاس و کلاهبرداری در نظام اداری پاکستان حجم بالایی از مفاسد اقتصادی را به خود اختصاص داده است.

جامعه مدنی در پاکستان نقش فعالی در پاسخگو نمودن دولت در قبال مفاسد ندارد. بیشتر سازمان‌های غیردولتی در این کشور در حوزه‌های چون سوادآموزی و بهداشت فعال هستند و کمتر در حوزه‌های فساد و اصلاحات سیاسی در این زمینه وارد می‌شوند. پیمایشی که توسط شفافیت بین الملل پاکستان انجام شده

نشان می‌دهد که جامعه مدنی علاقمند به ورود به مباحثی که آنها مسائل بحث برانگیز یا مقابله با دولت می‌نامند، نیست؛ به همین دلیل نقش آنها در سیاست‌های مبارزه با فساد در پاکستان بسیار کم‌رنگ است (Schultz, 155).

علاوه بر نهادهای فوق، موسسات و سازمان‌های مرتبط با مساله نظارت و مبارزه با فساد در پاکستان شکل گرفته‌اند. واحدهای نظارتی در پاکستان در سطح قوای سه‌گانه پراکنده‌اند. رئیس‌جمهور دفتر وفاقی محتسب را زیر نظر خود دارد. کمیته امور مالی و کمیته حساب‌های دولتی زیر نظر قوه مقننه عمل می‌کنند. قوه مجریه کمیسیون خدمات دولتی پاکستان، دادگاه‌های خدماتی کمیسیون بازرسی فدرال و واحدهای بررسی شکایات مردمی را در اختیار دارد. دادگاه تجدیدنظر قضایی نیز زیر نظر قوه قضائیه فعالیت می‌کند (طالقانی، ۱۳۸۵: ۱۲۸). با این وجود چهار نهاد تخصصی ضدفساد در پاکستان شامل مجمع ملی مقابله با فساد (نب)، حسابرسی کل، وفاقی محتسب و مرکز تنظیم تدارکات دولتی (بی‌بی آر ای) هستند.

نهاد اصلی ضد فساد پاکستان "نب" است که دارای وظایف پیشگیرانه، اجرایی و آگاهی‌بخشی عمومی است. وظیفه آن بررسی و پیگیری پرونده‌های فساد است و به انتشار گزارش سالانه پیشرفت این پرونده‌ها می‌پردازد. هرچند "نب" بر تمامی دستگاه‌های اداری در پاکستان نظارت دارد اما کارکنان دستگاه قضایی و پرسنل نظامی تحت نظارت آن نیستند (NAB, 2012).

به‌رغم آنکه "نب" به طور رسمی، مستقل است اما همواره تحت نفوذ گسترده ارتش قرار داشته است. به طور سنتی رییس آن توسط رئیس‌جمهور از میان مقامات ارشد نظامی منصوب شده است اما رییس کنونی آن عضو ارشد نظامی نمی‌باشد. این برداشت از عملکرد "نب" در بین کارکنان و مقامات اداری پاکستان وجود دارد که این نهاد، سیاستمداران و کارکنان دولتی سابقه‌دار را

تحت تعقیب قرار می‌دهد تا مخالفان و مقامات سیاسی ارشد را بی‌اعتبار نماید. قضات و افسران نظامی و همچنین متحدان سیاسی دولت عملاً از هرگونه بررسی یا پاسخگویی در برابر اقداماتشان ایمن می‌باشند.

با این حال "نب" مدعی موفقیت‌های بسیار در مبارزه با فساد است. میزان محکومیت در پرونده‌های مورد بررسی توسط "نب"، ۶۸ درصد است. علاوه بر این "نب" ادعا می‌کند که ۲۰۰ میلیارد روپیه از منابع مالی به دلیل فساد در سطوح بالای دولت اتلاف شده و ۶۷ میلیارد روپیه نیز طعمه فساد در سطوح پایین‌تر شده است. "نب" به منظور افزایش کارآمدی و استقلال بیشتر خود برنامه‌های اصلاحات درون سازمانی را طراحی و تدوین نموده است (Chene, 2008: 8).

حسابرسی کل<sup>۱</sup> یکی دیگر از دستگاه‌های مبارزه‌کننده با فساد اداری در پاکستان است. اما فساد ناشی از تبانی بین حسابرسان و کارمندان دولت اعتبار این نهاد را به مدت طولانی تحت تاثیر قرار داد به همین دلیل از سال ۲۰۰۲ به بعد، مقامات حسابرسی کل و حسابداران به منظور مقابله با فساد در هر دو بخش و نیز تقویت و تمرکز وظایف حسابرسی مالی از یکدیگر جدا شدند.

نهاد دیگر ضدفساد در پاکستان، کمیته حسابرسی عمومی مجلس شورای ملی است که طبق قانون وظیفه حسابرسی از نحوه استفاده از بودجه‌های دولتی توسط نهادها و موسسات دولتی را به عهده دارد. با وجود آنکه این کمیته باید مستقل باشد اما طبق گزارش یکپارچگی جهانی سال ۲۰۰۶ انتصاب رئیس آن توسط دولت باعث عدم استقلال آن از دولت شده است.

<sup>1</sup> Auditor General

نهاد رسیدگی به شکایات که در پاکستان با عنوان وفاقی محتسب<sup>۱</sup> شناخته می‌شود نهاد دیگری است که وظیفه مبارزه با فساد در این کشور را به عهده دارد. وفاقی محتسب که نقش آمبودزمان در کشورهای غربی را ایفا می‌کند مفهومی تاریخی و اسلامی است که در برخی کشورهای اسلامی برای اطمینان از عدم وقوع اشتباه یا بی‌عدالتی در حق شهروندان تاسیس شده است. وفاقی محتسب در پاکستان، در سال ۱۹۸۳ با دستور رئیس‌جمهور وقت تاسیس شد. این سازمان اختیار بررسی و پرداخت غرامت به کسانی را دارد که به علت عملکرد ضعیف نظام اداری خواه به دلیل قصور سازمان و خواه به دلیل کوتاهی یک مامور دولتی، متضرر می‌شوند. وفاقی محتسب توسط رئیس‌جمهور برای مدت چهار سال منصوب می‌شود و اختیار بازرسی از همه ادارات دولت فدرال، به جز دیوان عالی کشور، شورای عالی قضایی، دادگاه شریعت فدرال و دادگاه‌های عالی را دارد. گزارش سال ۲۰۰۶ یکپارچگی جهانی مدعی است که این نهاد از کارآمدی چندانی برخوردار نبوده و در برخی مواقع تحت فشار از سوی قوه اجرایی بوده است. هیچ پرونده مشهوری از مقامات سطح بالا که توسط وفاقی محتسب در سال‌های اخیر مورد بررسی قرار گرفته باشد وجود ندارد (Chene, 2008: 9).

سازمان نظارت بر خریدهای دولتی<sup>۲</sup> نهاد دیگر مسئول نظارت در کشور پاکستان است که وظیفه نظارت بر خریده‌ها توسط دستگاه‌های دولتی و اجرای قوانین خرید عمومی از سال ۲۰۰۴ در تمام سازمان‌های دولتی را به عهده دارد. "پی پی آر ای" از یک رئیس، بخش مالی و وزیرای وزارتخانه‌های صنعت، دفاع، نیرو، مسکن، کار و ارتباطات تشکیل شده است. سه عضو بخش خصوصی

<sup>1</sup> Wafaqi Mohtasib

<sup>2</sup> Public Procurement Regulatory Authority (PPRA)

که توسط دولت فدرال نامزد می‌شوند نیز عضو "پی پی آر ای" هستند. این سازمان در هر جا که لازم باشد می‌تواند از قدرت خود برای بهبود حکمرانی، شفافیت و پاسخگویی در قبال خریدهای دولتی کالا، خدمات و آثار برای بخش دولتی استفاده نماید.

"پی پی آر ای" در تلاش برای ارتقاء شفافیت و کاهش فساد، روش‌های خرید کالا را استاندارد نموده است. علاوه بر این همه مناقصه‌ها و مزایده‌ها در وبسایت این سازمان درج می‌شود. این اقدامات باعث شده موسسه شفافیت پاکستان نیز از این تلاش‌ها با پیشبرد تصویب پیمان صداقت به عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر قراردادهای عمده دولتی فراتر از ۱۰ میلیون روپیه پشتیبانی نماید. علاوه بر این، سازوکارهای شکایت مستقل برای فرایندهای خرید وجود دارد که این سازوکارها در سطوح اداری و قضایی تنظیم می‌شوند. با این حال، هر بررسی قضایی باید بررسی اداری نیز داشته باشد. بررسی اداری تنها تصمیمات اتخاذ شده در طول فرآیند مناقصه را پوشش می‌دهد و نمی‌تواند برای به چالش کشیدن، به عنوان مثال، انتخاب روش خرید و تصمیمات اخذ شده در رویه‌های قضایی غیر از مناقصه مورد استفاده قرار گیرد (Chene, 2008: 9-10).

### نتایج برنامه‌های مبارزه با فساد در پاکستان

ناکارآمدی نهادهای دولتی به دلیل کاهش ظرفیت، سیاسی شدن بیش از حد و فساد بوروکراسی و مقامات سیاسی توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی پاکستان را تضعیف کرده است. علاوه بر این، ناکامی نهادهای دولتی پاکستان در حمایت از رفاه شهروندان، تامین خدمات اجتماعی مناسب و ترویج حاکمیت قانون مشروعیت و ثبات دولت را دچار چالش کرده است (Wilder, op.cit, 19).



تجربه پاکستان نشان می‌دهد پیشگیری از فساد و جلوگیری از گسترش آن نقش مهمتری نسبت به مبارزه با فساد دارد. دفتر مقابله با فساد و جرم سازمان ملل متحد معتقد است برای پیشگیری از فساد نیاز به شرایطی از جمله شفافیت نظام سیاسی و اداری است که از طریق دسترسی به اطلاعات و فعالیت رسانه‌ای سالم فراهم می‌شود. وجود اراده سیاسی برای طراحی، اجرا و تثبیت اقدامات لازم برای حذف رفتارهای فاسد، توان نهادی برای تضمین اجرای عملی تعهدات سیاسی از دیگر عناصر است. بازدارندگی نه تنها به معنای تعقیب و مجازات متعارف بلکه بازدارندگی اداری، انضباطی، مالی و اقتصادی عامل مهم دیگر در مبارزه با فساد است. درگیر نمودن تمامی ذینفعان اصلی از جمله جامعه مدنی در این زمینه لازم به نظر می‌رسد (لانگست، پیشین: ۲۸-۲۷).

اقدامات مختلف برای مبارزه با فساد در پاکستان طی چند دهه گذشته راه به جایی نبرده است. بر اساس تحلیلی که سند استراتژی ملی مبارزه با فساد اداری در این کشور ارائه کرده دلیل این عدم موفقیت دو چیز است: نخست اینکه اراده و حمایت سیاسی لازم برای رسیدگی به هر پرونده، به سرعت تضعیف می‌شود و دوم اینکه توصیه‌های سیاستی با یک برنامه مشخص برای اجرا پشتیبانی نمی‌شود (Schultz, 153).

تلاش‌های مختلفی در طول سالیان گذشته برای توسعه سازوکارهای نهادی جهت رسیدگی به این مشکلات انجام شده است. راهبرد ملی مبارزه با فساد، که در سال ۲۰۰۲ ارائه شد، طرح جامعی برای مقابله با فساد پیشنهاد می‌کند و "نب" نیز از قدرت زیادی برای بررسی و تعقیب پرونده‌ها برخوردار است. فرایند تدارک دولتی در پاکستان یکی از حوزه‌هایی است که در آن فساد اتفاق می‌افتد. در قوانین پاکستان محدودیت‌هایی در مناقصات باز و رقابتی در

اعطای قراردادهای دولتی وجود دارد. با این حال، اطلاعات مربوط به هزینه‌ها و تصمیم‌گیری‌های دولت همیشه در معرض عمومی قرار نمی‌گیرد.

در بیان علل گسترش فساد در پاکستان به‌طور خلاصه می‌توان گفت ساختار مستعد فساد در این کشور، فارغ از اهداف رهبران دولت‌ها، به ظهور و شیوع فساد در این کشور منجر شده است. این اتفاق زمانی رخ داد که کنترل خودکامه از طریق آزادسازی اقتصادی و تمرکززدایی سیاسی با چالش جدی رو برو شده و رو به اضمحلال گذاشت. ساختار دوگانه در این کشور که میراث استعمار انگلستان بر شبه قاره هند می‌باشد نیز باعث وجود ابهام در قوانین و وظایف نهادهای مختلف دولتی و مبارزه کننده با فساد شده است. فارغ از این موضوع، سیاسی بودن اقدامات قضایی به بهانه فساد، بخشی از معضل فرآیند سیاسی بوده و به عنوان مانعی در تحقق مقابله با فساد در پاکستان محسوب می‌شود.

شولتز در تحقیق جامعی که درباره فساد در پاکستان و سیاست‌های آن کشور برای مقابله با این پدیده انجام داده است عوامل زیر را مانع اجرای سیاست‌های ضدفساد در پاکستان قلمداد کرده است:

- فقدان رهبری سیاسی به این معنا که به علت قدرت بیش از حد ارتش در ساختار پاکستان، نظامیان بیش از سیاستمداران بر ساختار این کشور اعمال نفوذ و قدرت می‌کنند.
- محدودیتهای ساختاری که پیامد اختیارات "نب" به عنوان مهمترین نهاد ضدفساد در این کشور است.
- جایگاه ضعیف راهبرد ملی مقابله با فساد در دفتر ملی پاسخگویی که با تغییر وضعیت راهبرد به سیاست در این انجمن اتفاق افتاد.

- فقدان تقاضا برای اصلاح از سوی بازیگران بیرونی که ناشی از ضعف نظارت پارلمان و عدم ورود جامعه مدنی در این موضوع است.
  - ارتباط ضعیف با مردم که باعث شده استراتژی ملی مبارزه با فساد، بیشتر انتزاعی باشد تا واقعی.
  - انتظارات ایجاد شده که با درخواست برای اصلاحات سازگار نیست.
- با توجه به این عوامل بازدارنده، وی معتقد است به طور خلاصه درسهای زیر را می‌توان از نحوه سیاستگذاری مقابله با فساد در پاکستان گرفت:
- در نبود یک فرآیند سیاسی مشروع سیاست‌های ضدفساد ممکن است به آسانی مضمحل شوند
  - الگوی سامانه ملی سلامت در انتخاب نقطه عزیمت مناسب برای تدابیر ضدفساد ناکام بوده است
  - درخواست برای انجام اصلاح مستلزم تعهد نهادهای مجری و ظرفیت آنها و نیز مشاوره و حمایت مداوم است
  - سیاست‌های جامع در سطح ملی در چارچوب دولت متمرکز ممکن است بر خدمات کلیدی، تاثیر محدودکننده داشته باشد
  - بدون ارتباطات و پایش مناسب، حرکت در اجرا می‌تواند کند شود
  - تدابیر حمایت نهادی باید از سیاست‌های ضدفساد درمقابل تغییرات سیاسی حمایت نمایند (Schultz, 2007: 162-169).

مطالعه و بررسی اقدامات انجام شده در مبارزه با فساد اداری و مالی در پاکستان نشان می‌دهد عوامل مختلفی می‌تواند منجر به شکست سیاست‌های ضدفساد گردد. برخی از مهمترین این دلایل را می‌توان در این موارد خلاصه کرد:

- عدم توجه کافی به بعد سیاسی در سیاستگذاری مبارزه با فساد که باعث می‌شود بسیاری از راهبردهای مبارزه با فساد از یک دولت تا دولت بعد و حتی از آغاز تا پایان دوره یک دولت، تداوم نداشته باشد.
- مدیران و نهادهای دولتی عهده‌دار اجرای سیاست‌ها و راهبردهای ضدفساد، مشارکت فعالانه‌ای در برنامه‌های مبارزه با فساد ندارند.
- نهادهای دولتی مسئول هماهنگی و نظارت بر راهبردهای ضدفساد معمولاً فاقد اقتدار، حمایت یا ظرفیت سیاسی برای تشویق یا اجبار وزارتخانه‌ها برای اجرای تدابیر اتخاذ شده هستند.
- نهادهای مسئول نظارت بر اجرای سیاست‌های ضدفساد غالباً ظرفیت لازم برای پایش فرآیند اجرا را ندارند.
- فقدان اطلاعات و ارتباط بین نهادهای مجری، بازیگران سیاسی، رسانه‌ها و عموم مردم امکان اجرای موثر سیاست‌ها را منتفی می‌کند.

## فرجام سخن

فساد همچون سایر پدیده‌های اجتماعی، مساله‌ای چندبعدی و پیچیده است که حل آن مستلزم بررسی دلایل شکل‌گیری آن و پیشگیری و مبارزه باریشه‌های آن است. آنچه مسلم است اینکه نهادسازی و قانونگذاری صرف این مشکل را حل نخواهد کرد. بررسی سیاست‌های مبارزه با فساد در پاکستان نشان می‌دهد در صورت نداشتن راهبرد مناسب و دقیق، فقدان اراده مجریان و آماده نبودن محیط اجتماعی و فرهنگی، مقابله با فساد عملاً غیرممکن است حتی اگر قوانین و نهادهای زیادی در این خصوص وجود داشته باشد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد یکی از عوامل مهم ناکامی سیاست‌های ضدفساد در پاکستان پذیرش فساد و کنار آمدن با آن از سوی اکثریت جامعه پاکستان است. علاوه بر این تا زمانی که مقامات دولتی خود متهم به فساد مالی باشند و انگیزه واقعی آنها، کاهش فساد نباشد و از دیوانسالاری برای پیشبرد منافع شخصی خود استفاده کنند و ساختارها و محیط سیاسی-اجتماعی مستعد فساد باشد نمی‌توان امید چندانی به موفقیت این قبیل اقدامات داشت.

## منابع

خان، مشتاق حسین، "حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای ایران در حال توسعه"، ترجمه شعبان نجف‌پور و محمدجواد حق‌شناس، فصلنامه دانش ارزیابی، شماره ۲، ۱۳۸۸.

طالقانی، غلامرضا، "مطالعه تطبیقی نظارت در جمهوری اسلامی ایران با چندین کشور جهان" مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۵.

غلامی، اسماعیل، مشکلات ساختار اداری و عوامل موثر در ناهنجاری‌های اداری ایران، در مجموعه مقالات همایش سلامت نظام اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.

لانگست، پیترو، برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بک‌نظر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.

نقیب‌زاده، احمد، درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت)، ۱۳۸۸.

Ades, Alberto F., and Rafael di Tella. 1997. "The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results." In Paul Heywood, ed., *Political Corruption*. Malden, Mass.: Blackwell.

Bertelsmann stiftung (2012), BTI 2012, Pakistan Country Report, Gütersloh

Chene, Marie (2008), Overview of corruption in Pakistan, Transparency International, Anti-corruption Resource centre

Transparency International, Global Corruption Barometer 2010, accessed on 8 June 2012 on: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Transparency International, Corruption Perception Index 2007, 2008, 2009, 2010, accessed on 8 June 2012 on: [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

Global Integrity (2010), Global Integrity Report, accessed on 1 august 2012 on: <http://www.globalintegrity.org/report/Pakistan/2010/>

Hsieh, John, David Newman (2001), *How Asia Votes*, New York: Seven Bridges Press/Chatham House

Hussmann, Karen (2007), Anti-corruption policy making in practice, Anti-corruption Resource Centre, visited on [www.U4.no](http://www.U4.no)

National Accountability Bureau (2012), accessed on 8 May 2012 on <http://www.nab.gov.pk/home/introduction.asp>

Riaño, Juanita, Finn Heinrich and Robin Hodess (2010), Global Corruption Barometer 2010, Transparency International

Schultz, Jessica, Anti-corruption policy making in practice: Pakistan- A country case study, Anti-corruption resource centre (U4), 2007

Steinberg, David Joel, ed. 1987. *In Search of Southeast Asia: A Modern History*. Honolulu: University of Hawaii Press.

Transparency International (2009), Global Corruption Report 2009: Corruption and the Private Sector, New York: Cambridge University Press

Wikipedia (2011), Corruption Perceptions Index, Accessed on 11 June 2012 on [http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption\\_Perceptions\\_Index](http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index)

Wilder, Andrew (2009), Pakistan & Afghanistan: Domestic Pressures and Regional Threats : The Politics of Civil Service Reform in Pakistan, Journal of International Affairs, Fall/Winter 2009, Vol. 63, No. 1

World Bank (2011), World-Wide governance indicators, visited on 15 June 2011 on: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

World Economic Forum (2012), The Global Competitiveness Report 2011-2012, accessed 12 June 2012 on <http://gcr.weforum.org/gcr2011/>



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](mailto:Researchcenter.gio@gmail.com)

[www.Bazresi.ir](http://www.Bazresi.ir)