



جمهوری اسلامی ایران

وقوه قضائيه

سازمان بازاري گلگثور

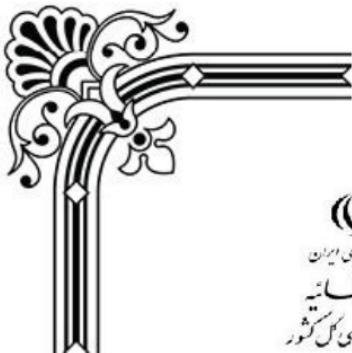
همه با هم



عليه فسد

سال چهارم، شماره ۱۳۹۷، پاييز

مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد



(P)

پسندی اسلامی ایران

قد مقنای

سازمان بازرسی کل کشور

مم باهم علیه فساد

گردآوری و ترجمه:

محمد مهدوی فر

سال چهارم، شماره ۱۱، پاییز ۱۳۹۷

مرکز مطالعات و پژوهش‌های
سلامت اداری و مبارزه با فساد



فهرست مطالب

۵ مقدمه
۷	گزیده اخبار و رویدادهای بین‌المللی در مبارزه با فساد.....
۱۹	تحلیل اقتصاد سیاسی از مبارزه با فساد در شیلی.....
۳۹	بهترین شیوه‌ها برای رسیدگی به فساد در نیروی پلیس.....
۵۷	موفقیت نسبی هند در مبارزه با فساد در دوره نارنده مودی.....
۷۳	معرفی کتاب: فساد: آنچه هر کسی نیازمند دانستن آن است.....

مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسنده آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرگانی کل کشور نیست.

مقدمه

فساد یکی از مهمترین معضلات حال حاضر کشورهای جهان است و برخلاف باوری که آن را از ویژگی‌های کشورهای درحال توسعه و یا اقتصادهای دولتی می‌داند، در همه جوامع به درجات و شکل‌های مختلف وجود دارد. افشاری اسناد پاناما (Panama Papers) نشان داد که فساد محدود به کشورهای درحال توسعه نیست بلکه کشورهای مرکز سرمایه‌داری به عنوان قلب مالی و اقتصادی جهان نیز با این آسیب روبرو هستند.

در این شماره از فصلنامه "همه باهم علیه فساد" کشور شیلی که همواره به عنوان یکی از کشورهای امریکای لاتین با کمترین میزان فساد مطرح بوده، از منظر اقتصاد سیاسی فساد مورد بررسی قرار گرفته است. در نوشتاری دیگر، دستاوردها و روش‌های نسبتاً موفق "نارندهرا مودی" نخست وزیر هند در مبارزه با فساد موردنبحث قرار می‌گیرد.

از سوی دیگر، در کنار ارائه مباحث نظری و کلان مبارزه با فساد و سلامت اداری، تلاش کرده‌ایم تا مباحث تخصصی و کاربردی را که می‌تواند مورداستفاده گروه‌های مختلف نظارت و بازرسی قرار گیرد در این مجموعه مدنظر قرار دهیم. در این راستا بهترین شیوه‌ها برای رسیدگی به فساد در نیروی پلیس، که به تجارب کشورهایی چون گرجستان، سنگاپور، هنگ‌کنگ و آفریقای جنوبی پرداخته است نیز در این شماره تقدیم مخاطبان این فصلنامه می‌شود.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

**گزیده اخبار و رویدادهای بین‌المللی
در مبارزه با فساد**



وزیر سابق تجارت عراق به جرم اختلاس به ۷ سال زندان محکوم شد^۱

قوه قضائيه عراق وزير سابق تجارت و نيز دو تن از مقامات ارشد اين وزارتخانه را به اتهام دريافت رشوه و اختلاس محاكمه و هرکدام را به ۷ سال زندان محکوم کرد.



بازجويان در كميسيون
سلامت اداري عراق اعلام
کردند که اين ۳ مقام رسمي
در ارتباط با واردات برنج
مرتكب دريافت رشوه شده و

نيز درمجموع ۱۴ ميليون و ۳۰۰ هزار دلار از صندوق بيت المال اختلاس کرده‌اند. اين حکم توسط دادگاه ویژه جرايم ضد سلامت اداري بغداد صادر شد و دادگاه در این باره به مدارک کافی دست پیدا کرده است. همچنین دادگاه عراق، به بانک‌های اين کشور دستور مسدود شدن دارايی اين اشخاص را داده است.

بازرسی پليس آلمان از دويچه بانك برای دومين روز به اتهام فساد و پولشوبي^۲

پليس آلمان برای دومين بار مقر اصلی «دویچه بانک» را در شهر فرانکفورت مورد بازرسی قرار داد. اين اقدام در راستاي اتهام پولشوبي در ارتباط با اوراق پاناما و کاهش ارزش سهام اين بانک صورت می‌گيرد. سخنگوی دادستانی فرانکفورت گفت که بازرسی گسترده‌ای صورت گرفته است و اين بررسی همچنان ادامه دارد و همچنین گفت که دفاتر اعضاي هيئت مدیره در دست بازرسی قرار دارند. وي از ارائه اطلاعات بيشتر خودداري کرد. حجم تجارت دويچه بانك ۲/۵ درصد کاهش داشته است و در سال جاري نيمى از ارزش خود را از دست داده است و بازرسى‌های مذبور در پى سه سال خسارت و مجموعه‌اي از رسواييه‌های مالي و قانوني و تلاش دويچه بانك برای حل مسائل موجود صورت می‌گيرد.

1. <https://khabarfarsi.com/u/62911435>

2. <https://www.alef.ir/news/3970909096.html>

کریستین اسوینگ مدیر اجرایی این بانک که در آوریل گذشته به این سمت منصوب شد تا برای بهبود وضعیت بانک اقدام کند، فعالیت این بانک را در آمریکا کاهش داده و هیئت مدیره را هم اصلاح کرده است. فعالیت‌های دو نفر از کارکنان دویچه بانک که گفته می‌شود در تشکیل شرکت‌های صوری برای پولشویی کمک کردند، در دست بررسی است. نام این افراد افشا نشده و سابقه این تحقیقات به دوره زمانی ۲۰۱۳ تا سال جاری مربوط می‌شود.

امارات بانک گلمن ساج آمریکا را به اتهام رشوه تحت پیگرد قرار داد^۱

صندوق ثروت ملی ابوظبی، بانک سرمایه‌گذاری گلمن ساج ایالات متحده آمریکا را متهم به نقش کلیدی آن در رسوایی فساد مالی بین‌المللی کرد که شرایطی را برای مدیران ارشد سابق در صندوق ثروت ملی برای دریافت رشوه فراهم کرده بود.

شرکت سرمایه‌گذاری پترولیوم بین‌المللی موسوم به IPIC و شرکت فرعی آن به نام آبدر، طرح دعوی علیه گلمن ساج در دادگاه ایالتی در نیویورک را عملی کرد. همچنین شرکت سرمایه‌گذاری پترولیوم بین‌المللی، شریک MDB سرمایه‌گذاری پرونده رسوایی صندوق توسعه مالزی موسوم به است.

دادگاه دولتی آمریکا اعلام کرد گلمن ساج و دیگران تبانی کرده بودند تا به مدیران اجرایی سابق شرکت سرمایه‌گذاری پترولیوم بین‌المللی و آبدر رشوه بدھند. در حال حاضر IPIC به دنبال غرامت تنبیه‌ی از گلمن ساج و اشخاص دیگری از قبیل «تیم لیزتر»، شریک سابق در گلمن ساج است که متهم به تبانی در ارتباط با این پرونده بوده است.

صندوق ثروت ملی ابوظبی مدعی است که گلمن ساج با دیگران تبانی کردن که به مدیران اجرایی سابق در IPIC و آبدر رشوه بدھند تا از نام شرکت‌ها، شبکه‌ها و زیرساخت‌ها برای طرح‌های مجرمانه سوءاستفاده نموده و منافع شخصی خود را دنبال کنند.

1. <https://www.tabnak.ir/fa/news/854472>

همچنین اوایل ماه جاری میلادی، وزارت دادگستری آمریکا اعلام کرد که «تیم لیزنس» از شرکای سابق در گلمن ساج در ارتباط با تبانی پولشویی و نقض قانون فساد مالی بهوسیله پرداخت رشوه به مقامات دولتی در مالزی و ابوظبی مجرم شناخته می‌شود.

دیبر کل کمیته ملی المپیک کنیا برکنار شد^۱

فرانسیس پاول کانیالی از متهمان مربوط به پرونده گسترده فساد مالی در المپیک ریو است و در دو سال اخیر اتهامات زیادی درخصوص پولشویی متوجه وی بوده اما بهدلیل نبود مستندات، به اثبات نرسیده بود.



مطابق آمار کمیته تحقیقات کمیته ملی المپیک کنیا، در زمان برگزاری المپیک ۲۰۱۶ ریو، وزیر ورزش کنیا قراردادی با یک آژانس مسافرتی منعقد می‌کند که در آن بلیت‌ها بسیار بیشتر از حد معمول خریداری شده بود. اتهامات دیگری نیز متوجه کانیالی است.

انتخاب رئیس جدید اینترپل^۲

در هشتادمین نشست کشورهای عضو پلیس بین الملل (اینترپل) در دوبی «کیم جونگ یانگ» نماینده کره جنوبی برای دو سال آینده به ریاست این سازمان انتخاب شد. این رأی‌گیری با شرکت بیش از ۱۰۰۰ نماینده از ۱۸۰ کشور انجام شد.

1. <http://ana.ir/fa/news/74/328151>

2. www.ribnews.ir/fa/news/2283019/



یکی از نامزدهای مطرح برای این مقام الکساندر پروکوپچوک نماینده روسیه در اینترپل بود. اما مخالفان انتخاب او به عنوان رئیس اینترپل کشورهای

اوکراین و لیتوانی بودند. این دو کشور تهدید کردند که در صورت انتخاب الکساندر پروکوپچوک از عضویت در این سازمان خارج می‌شوند.

آمریکا نیز یکی دیگر از کشورهای مخالف انتخاب او بود. گروهی از سناتورهای آمریکایی به دولت و نشست اینترپل هشدار دادند که در مقابل انتخاب نماینده روسیه بایستند. وزارت کشور روسیه از این لایبی به عنوان تلاشی به منظور بی اعتبار کردن این کشور یاد کرد. در سال‌های اخیر از روسیه همواره به عنوان کشوری یاد شده که دارای ظرفیت استفاده از امکانات این سازمان برای اهداف سیاسی است.

کیم جونگ یانگ ۵۷ ساله پس از اتهام فساد مالی «منگ هونگوی» نماینده چین، ریاست موقت این سازمان را بر عهده گرفت. منگ هونگوی در اوخر سپتامبر سال جاری از فرانسه راهی چین شد. اندکی بعد همسرش از ناپدید شدن او خبر داد. در اوایل اکتبر چین از بازداشت او خبر داد و دستگاه قضایی این کشور اعلام کرد مشغول تحقیقاتی درمورد «نقض احتمالی قانون» توسط هونگوی است.

قاضی کمیته اخلاق فیفا پس از بازداشت استعفا کرد^۱

با اعلام فیفا، راجوو یک هفته پس از اینکه در جریان تحقیقات یک نهاد مبارزه با فساد مالی در زادگاهش مالزی بازداشت و از سمتش تعليق شده بود، امروز رسماً از این سمت استعفا کرد.

ساندرا راجوو در ساعات پایانی سه شنبه هفته جاری پس از پرواز از زوریخ یعنی جایی که برای کمک به پرونده تحقیقات مرتبط با فساد به دفتر اصلی فیفا سفر کرده بود، توسط بازرسان کمیته مبارزه با اختلاس بازداشت

شد و در ادامه از سمت ریاست «مرکز حکمیت بین‌المللی آسیا» واقع در مالزی، استعفا کرد.

به‌دلیل این اتفاق، یکی از کلای راجوو، در مصاحبه‌ای اظهار داشت که او پس از گذراندن یک شب در بازداشتگاه، با این استدلال که به‌دلیل داشتن سابقه مسئولیت‌های عالی قضایی، از مصونیت دیپلماتیک برخوردار است، آزاد شد. او در ادامه به این نکته اشاره کرد که کمیته ضد فساد مالزی (MACC) درخواست داده تا این قاضی به‌منظور بازجویی در رابطه با

اتهامات فساد مالی، هفت روز در بازداشت نگه داشته شود.

تشدید فساد در بورس چین^۱

سازمان ناظر فساد چین با کمیسیون بورس سهام این کشور همکاری



خواهد کرد تا با کلاهبرداری و سوءاستفاده از قدرت مبارزه کند. این اقدام به‌دلیل آن انجام می‌شود که پرداخت رشوه به مقامات برای دریافت تأییدیه‌های قانونی، رو به افزایش گذاشته است.

مطابق متن مقاله منتشرشده توسط کمیسیون مرکزی نظارت قانونی، چین تلاش‌های خود برای مبارزه با فساد در بازار سهام را افزایش خواهد داد که این کار به عنوان بخشی از کمپین کاهش ریسک‌های مالی انجام می‌شود. این کمپین به‌دلیل مشاهده برخی ناهمانگی‌ها در بازار سهام که نشان می‌داد از قدرت ارزیابی سوءاستفاده شده، تشکیل شده است.

در این مقاله آمده بود که بازرسان اخیراً متوجه شده‌اند یکی از مقامات مقادیر زیادی رشوه دریافت کرده است تا به یک شرکت لیست شده در بورس کمک کند بتواند تأییدیه کمیسیون بورس و اوراق چین را برای سرمایه‌گذاری به‌دست آورد.

در خبر دیگری رویترز گزارش داد دولت چین به دو مؤسسه مالی خارجی دیگر چراغ سبز نشان داده است تا شعبه‌ها و زیرمجموعه‌هایی در این کشور افتتاح کنند. قانون گذار بخش بانکی و بیمه‌ای چین، با اعلام این خبر، تعداد مؤسسات خارجی از این دست را به ۱۲ عدد رساند.

کمیسیون قوانین بانکی و بیمه‌ای چین، اعلام کرد به گروه آلیانز آلمان اجازه داده می‌شود اولین شرکت هولدینگ بیمه خارجی در چین را تأسیس کند و به چیوبانک هنگ کنگ هم اجازه داده شده که شعبه‌ای در شن زن تأسیس نماید.

اعتراض دهها قاضی استرالیا به فساد گسترده^۱

۳۴ نفر از قضات سابق شاغل در دادگاه‌ها و نهادهای قضایی استرالیا با انتشار نامه‌ای سرگشاده، تأکید کردند با توجه به گسترش فساد در بخش‌های مختلف این کشور اعتماد عمومی مردم این کشور به سیستم سیاسی و اداری بسیار کاهش یافته است.

این نامه که به امضای قضات باسابقه استرالیایی از جمله جرارد برنان رئیس دادگاه عالی سابق این کشور رسیده حاکی است نگرانی عمومی از وجود فساد در بسیاری از اقدامات دولتی فرازینده در این کشور یافته است. این قضات از فقدان سازمان‌های سالم، دارای صلاحیت لازم، قدرت و دانش در خور برای بررسی بی‌طرفانه و رفع بی‌عدالتی در تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات انجام‌شده دولت و حتی بخش عمومی، ابراز گلاایه‌مندی کردند. این قضات تأکید کردند ایجاد یک کمیسیون جامع ملی ضروری است تا شکاف‌های موجود در نظام جامعه استرالیا را پر کند و اعتماد به دموکراسی را به این کشور بازگرداند.



سازمان شفافیت بین‌المللی استرالیا، نتایج یک بررسی درمورد وضعیت فساد در این کشور را در خداداده سال جاری منتشر کرد که براساس آن ۸۵ درصد از مردم استرالیا بر این باورند که حداقل تعدادی از اعضای پارلمان این کشور فاسد هستند و دو سوم مردم از ایجاد یک نهاد ملی مبارزه با فساد حمایت کردند.

یک مقام عالی‌رتبه دولتی در ایالت نیوساوت ولز به دلیل فساد و استفاده از موقعیت خود برای کسب مجوز استخراج معدن بدون برگزاری مناقصه رقابتی، بازداشت و محکوم به زندان شد.

نخست وزیر پیشین مقدونیه به مجارستان فرار کرد^۱

نخست وزیر پیشین مقدونیه که به اتهام ارتکاب فساد به سپری کردن زندان محکوم شده است با فرار به مجارستان در این کشور درخواست پناهندگی داد.

بنا بر گزارش خبرگزاری اسپوتنیک، وی روز سه‌شنبه با انتشار پیامی در شبکه اجتماعی فیسبوک نوشت: «در طول چند روز گذشته تهدیدهای مرگ دریافت کرده‌ام. من در بوداپست هستم و از مقامات مجارستان خواسته‌ام به من پناهندگی سیاسی بدهنند.» وی در عین حال اعلام کرده که به مقدونیه وفادار خواهد بود.

اولیور اسپاسوفسکی وزیر کشور مقدونیه، قاضی رسیدگی به پرونده وی که قرار بازداشت برای وی صادر نکرده را مسئول وضع به وجود آمده دانست.

1. <https://donya-e-eqtesad.com/.../3463720>

گروسکی و هم‌حزبی‌های او در داشتن مواردی از فساد و سوءاستفاده از قدرت گناهکار شناخته شده بودند. نقش داشتن در خشونت‌های پارلمان مقدونیه که آوریل سال ۲۰۱۷ رخ داد از جمله موارد اتهامی هستند.

نیجریه خواستار استرداد اولین رئیس زن اوپک از انگلیس شد^۱

رئیس کمیسیون جرایم اقتصادی و مالی نیجریه گفت کشورش به‌دلیل استرداد وزیر نفت سابق خود و اولین رئیس زن اوپک از انگلستان است تا در کشور خودش محاکمه شود، چون روند تحقیقات درمورد فساد در انگلیس طولانی است.



دیزانی الیسون مادوک بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵ در زمان ریاست جمهوری گودلاک جاناتان وزیر نفت نیجریه و اولین رئیس زن در اوپک هم بود.

او در سال ۲۰۱۵ در لندن در پی تحقیقاتی دو ساله از سوی آژانس ملی جرایم انگلستان به جرم فساد جهانی، رشوه خواری و پولشویی دستگیر شد. الیسون مادوک پس از بازجویی به قید ضمانت آزاد شد و از آن زمان هم به قید ضمانت آزاد بوده است.

پلیس و مأموران تحقیق به او درمورد سوء استفاده از میلیون‌ها دلار معاملات نفتی نیجریه و حساب‌های دولتی در زمان سرپرستی صنعت نفت، برای منافع شخصی و خرید خانه‌های لوکس در لندن و پایتخت نیجریه شک دارند.

بیش از دو سال پیش یک کمیته پارلمانی غیررسمی افشا کرد که هیچ قرارداد رسمی بین شرکت ملی نفت نیجریه و شرکت‌های معامله‌کننده‌ای که ۲۴ میلیارد دلار نفت خام نیجریه را بین سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴ دریافت کردند، وجود ندارد. طبق نتایج تحقیقات، الیسون مادوک به‌طور

1. <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1397/08/22/1874866/>

غیرقانونی اجازه معاوضه نفت خام نیجریه را با محصولات پالایش شده به شرکت‌های دوک اویل و ترافیگورا داده است.

ابراهیم ماغو، رئیس کمیته جرایم اقتصادی و مالی با اشاره به تعلل انگلستان در محاکمه وی گفت: بسیار غیرمنطقی است که مادوک در انگلیس محاکمه نشود.

رئیس شرکت "نیسان" دستگیر شد^۱

تاریخی شرکت نیسان گزارش کرد رئیس این کارخانه بزرگ خودروسازی

ژاپنی گزارش‌های ضدونقیضی درباره درآمد خود منتشر کرده و از اموال این شرکت نیز سوءاستفاده نموده است.
نیسان از سال ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۷ میلادی موفق به فروش ۱۰ میلیون و ۶۰۰ هزار دستگاه خودرو شد که

بیش از هر تولیدکننده دیگری بوده است؛ اما رسوایی فساد مالی رئیس نیسان و دستگیری وی اکنون برنامه برای اتحاد نیسان، رنو و میتسوبیشی را در هاله‌ای از ابهام قرار داده است.

گوسن ۶۴ ساله که پیشینه فرانسوی نیز دارد به همراه اگرک کلی^۱ یکی دیگر از مدیران اجرایی این شرکت دستگیر و روانه بازداشتگاه شده است. گفته می‌شود که این افراد درآمد واقعی خود را پنهان کرده و میلیون‌ها دلار از درآمد نیسان را مورد سوءاستفاده قرار داده‌اند. گوسن هنوز رئیس اتحادیه مذکور است، اما نیسان، رنو و میتسوبیشی گفته‌اند که خیلی زود با تشکیل نشست‌های اضطراری این وضعیت را بررسی و درباره رئیس جدید تصمیم‌گیری خواهند کرد.

رسوایی فساد مالی باعث شد ارزش سهام رنو که ۳۴ درصد از سهم نیسان را در اختیار دارد ۸ درصد در فرانسه کاهش یابد و بازار بورس ژاپن هم به طور کلی برای مدتی به دلیل این مسئله تعطیل و خرید و فروش سهام متوقف گردید.

آمارهای خبرگزاری کیودو و تلویزیون "ان اچ کی" نشان می‌دهد که نیسان در ۵ سال گذشته حقوق و مزایایی به میزان ۸۹ میلیون دلار به گو سن داده، اما او فقط نیمی از این دریافتی را تأیید و گزارش کرده است. او در سال ۲۰۱۱ میلادی رئیس نیسان شد و از سال ۲۰۱۶ میلادی نیز ریاست میتسوبیشی را در اختیار داشته است.

استعفای یک مقام سازمان ملل متعدد^۱

مدیر اجرایی برنامه محیط زیست سازمان ملل متعدد در پی رسوایی فساد مالی خود در سازمان ملل، استعفا کرد. اریک سولهایم پس از تحقیقات درباره هزینه‌های هنگفت سفرهایش، استعفا کرد. هزینه‌های هنگفت سولهایم در سفرهایش باعث خشم مسئولان سازمان ملل شده بود و او به همین علت در پی آغاز تحقیقات مربوط به این هزینه‌ها، استعفای خود را به دبیرکل سازمان ملل تقدیم کرد.

۱. <https://khabarfarsi.com/u/62535875>

تحلیل اقتصاد سیاسی از مبارزه با فساد

در شبی^۱



نویسنده: مایرا مارتینی^۲

1. <https://www.againstcorruption.eu/publications/political-economy-of-corruption-chile/>

2. Maira Martini

۱. مبارزه با فساد

شیلی همواره به عنوان یکی از کشورهای امریکای لاتین با کمترین میزان فساد مطرح بوده است. از اولین دوره انتشار شاخص‌های حکومتی جهانی در سال ۱۹۹۶ مبارزه با فساد در شیلی بالا بوده و از آن زمان تاکنون این کشور پیشرفت آرامی در این زمینه داشته است. با لحاظ کردن CPI (شاخص ادراک فساد) که از سال ۱۹۹۵ توسط سازمان شفافیت بین‌الملل تهیه شده است، شیلی همواره در بین پاک‌ترین کشورها قرار گرفته است. تحلیل شاخص‌های حکومتی جهانی و همچنین شاخص ادراک فساد نشان می‌دهد که شیلی کشوری پاک است، اما نمی‌توان گفت که مبارزه با فساد چگونه توسعه یافته است. راهنمای ریسک اقتصادی کشورها (ICRG) تنها شاخصی است که ریسک فساد را از سال ۱۹۸۳ تحلیل کرده و در مرور کشور شیلی، ریسک فساد در سال ۱۹۸۳ (زمانی که پینوشه هنوز در قدرت بود) هم نسبت به سایر کشورهای منطقه اندک بوده است. با این وجود، شاخص‌های سال ۱۹۹۴ نشان می‌دهد که ریسک فساد حتی به میزان بیشتری کاهش می‌یابد. در سال ۱۹۸۹، بعد از همه‌پرسی که پینوشه را از سمت ریاست جمهوری برکنار کرد، تعداد احزاب بهشت افزایش یافت اما ریسک فساد هنوز ثابت بود. بعد از اولین انتخابات (۱۹۹۰) چندحزبی ثابت مانده (با کسب امتیاز ۸ از ۱۰) و ریسک فساد در حدود سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۴ کاهش یافت، در سال ۲۰۰۳ این ریسک افزایش یافت اما کمی بعد دوباره کاهش یافت. نظرسنجی‌ها که نشان‌دهنده ادراک تجار از فساد بود، شاید تمام انواع فساد را در بر نگیرد. براساس این دیدگاه، می‌توان اظهار داشت که برنامه‌ها و مقررات سیاسی در شیلی نسبتاً شفاف هستند. سیستم مالیاتی ساده، میزان فرار مالیاتی اندک و فرایندها و زمان لازم برای راه‌اندازی کسب‌وکارهای جدید و انطباق با مقررات حکومت در مقایسه با میانگین کشورهای آمریکای لاتین بسیار کمتر است. به علاوه، کارمندان سازمان‌های نظارتی،

سازمان‌های جمع‌آوری مالیات، بانک مرکزی و وزارت اقتصاد نسبت به سایر سازمان‌های دولتی از آمادگی بیشتر برخوردار بوده و آموزش‌های بهتری دریافت می‌کنند. پایه و اساس برنامه نظارتی شیلی بر کاهش موانع ورودی و بر مداخله گزینشی، در مقایسه با مداخله ساختاری، استوار است که توسط کمیسیون‌های ضدانحصار انجام شده و باعث انعطاف بیشتر سیستم می‌شوند.

برای درک مبارزه با فساد در شیلی، لازم است به دوره گذار به دموکراسی بهخصوص سال ۱۹۹۴ که براساس نمودار ریسک اقتصادی کشورها (ICRG) بیشترین پیشرفت در مبارزه با فساد روی داده نگاهی بیاندازیم، اما باید با تحلیل مؤسسات، توزیع قدرت و قوانین بازی از اولین دوره دموکراتیک تا به امروز به تاریخ شیلی نیز توجه کنیم تا دلیل مبارزه موفق‌تر شیلی با فساد را نسبت به سایر کشورهای آمریکای لاتین درک کنیم.

۲. سلطه موروثی، تحزب رقابتی و جهان‌گرایی

کشور شیلی سه نوع رژیم مختلف را تجربه کرده است، سلطه موروثی، تحزب رقابتی و جهان‌گرایی (Pippidi, 2006). در طول دوره استعمار، مالکیت تنها در دست افراد کمی متمرکز شده بود، توزیع قدرت، نابرابر و با دسترسی محدود بود، قوانین و مؤسسات غیررسمی ایجاد شده بودند که همین مسائل باعث می‌شد تا تمایز بین بخش دولتی و خصوصی عملاً غیرممکن شود. بعد از استقلال و افزایش تعداد احزاب، گروههای نخبه بر سر جایگاه‌های مهم در حکومت و همچنین رانت‌های دولتی شروع به بحث و مشاجره کردند. دسترسی، تنها برای افراد دارای مقام و جایگاه‌های خاص در جامعه امکان‌پذیر بود به شکلی که توزیع کالاهای دولتی، غیرمنصفانه و غیرقابل‌پیش‌بینی شناخته می‌شد. استفاده از روش‌های حامی‌گرایانه متداول بود و امکان تمایز میان بخش دولتی و خصوصی

بهویژه در اوخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ ضعیف بود. در سال ۱۹۷۳، بعد از کودتای نظامی، فعالیت احزاب سیاسی و سازمان‌های جامعه مدنی ممنوع شد. پینوشه رژیمی اقتدارگرا را بر پایه انحصار قدرت با دسترسی محدود ایجاد کرد که به عنوان صاحب کشور عمل می‌کرد. هرچند برخلاف سایر رژیم‌های اقتدارگرا، یک اصلاح اقتصادی بر پایه تمرکز زدایی و خصوصی‌سازی اتفاق افتاد که باعث کاهش فرصت‌های رانتخواری شد. پس از بازگشت دوباره دموکراسی در سال ۱۹۹۰، شرایط آن زمان باعث تقسیم شدن احزاب سیاسی به دو ائتلاف بزرگ (طرفدار یا مخالف رژیم اقتدارگرا) شد و اگرچه تعدد احزاب به سرعت ایجاد شد، اما سیاست‌ها تحت حزب گرایی رقابتی توسعه نیافتد بلکه به جای آن، محیط سیاسی، نوسازی و مسئولیت‌پذیری را به عنوان اصول مهم اداره امور عمومی توسعه داده و این اعتقاد را ایجاد کرد که به عنوان یک قاعده کلی، کشور باید از مصلحت‌بینی شخصی مستقل باشد و کالاهای دولتی باید به شکل برابر و منصفانه توزیع شوند و تمایز کاملاً واضحی بین بخش دولتی و خصوصی وجود داشته باشد. معنای این حرف، آن نیست که فساد، جانبداری یا «دخلات در تصمیمات حکومت» در این کشور وجود ندارد بلکه آن اتفاقات، استثناهایی هستند که خارج از قاعده طبیعی رخ می‌دهند.

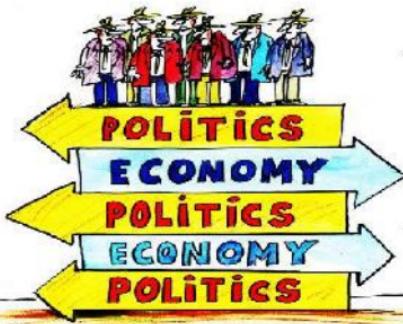
دوره استعمار

در طول دوره استعمار، مأموران دولت برای دستکاری در منابع کشور در راستای کسب سود شخصی تا حدودی از آزادی برخوردار بودند؛ نظام پادشاهی تا زمانی که سهم خود را از این سود دریافت می‌کرد، آن‌ها را نادیده می‌گرفت. البته شیلی در مقایسه با دیگر مستعمرات آمریکای لاتین، کشور نسبتاً فقیری محسوب می‌شد. درنتیجه فساد به شکل استفاده از نفوذ از طریق روابط خویشاوندی، دوستی و جنبه‌های آموزشی و حرفه‌ای نمود می‌یافت (Valenzuela, 1978). در طول جریان استقلال طلبی،

برخلاف سایر مستعمرات در منطقه، نوعی خودمختاری از حکومت در میان روحانیت شیلی به وجود آمد و بعضی از این اعضا، نقش برجسته‌ای در دوران جنگ‌های استقلال طلبی به عهده داشتند. ایده‌آل‌های دموکراتیک نیز توسط نجیب‌زاده‌های تحصیل کرده در اروپا مهم محسوب می‌شد، آن‌ها مسئول نوسازی ارزش‌ها و مؤسسات زودتر از سایر نقاط منطقه و بعدها ایجاد پایه‌های قوی بودند. در طول دهه ۱۹۵۰، بعد از استقلال یافتن، وحدت از بین رفت و اختلاف‌نظرهایی به وجود آمد، اما استفاده از خشونت به شکل قابل توجه وجود نداشت و خرید آرای طرفداران حکومت پارلمانی، واگذاری قراردادها و سایر روش‌های حامی‌گرایانه جایگزین آن شده بود.

نظام پارلمانی در برابر نظام ریاست جمهوری (۱۸۳۳-۱۹۷۳)

قانون اساسی سال ۱۸۳۳ امتیازات زیادی را برای مجریان قانون تضمین می‌کرد، اما بعد از جنگ داخلی ۱۸۹۱ کنگره نقش اصلی در سیاست ملی را بر عهده گرفت و دستکاری مجریان قانون در فرایند انتخابات به پایان رسید. تا زمانی که سیاستمداران استقلال قابل توجهی جهت حمایت از افزایش فعالیت‌های حامی‌گرایانه داشتند، سیاست پر از آشفتگی و فاسد بود. به علاوه، حکومت به واسطه تجارت پر رونق نیترات که باعث افزایش فرصت‌های رانت‌خواری می‌شد، به رفاهی غیرمعمول دست پیدا کرده بود. احزاب سیاسی که فعالیت‌هایشان تنها محدود به کنگره بود، شروع به لحاظ نمودن منافع مردم شیلی در تمام سطوح جامعه کردند؛ احزاب، پایه یک سیستم سیاسی باز و بسیار رقابتی را که قابل مقایسه با پارلمان‌های کشورهای دموکراتیک اروپایی بود، بنا نهادند.



در سال ۱۹۲۵، اصلاحات قانون اساسی باعث بازگشت قدرت به ریاست جمهوری شد؛ این دوره از ثبات دموکراتیک مناسب برخوردار بود، شرکت در انتخابات افزایش یافت و آزادی‌های مدنی مورد توجه قرار گرفت. به علاوه قانون اساسی سال ۱۹۲۵ اشتغال مادام‌العمر، حقوق و دستمزدهای غیرقابل کاهش و فرایند انتصابات غیرحزبی را به شکل آشکار برای تمام قضات در تمام سطوح تضمین کرده بود که عملاً نقش احزاب سیاسی را در انتخاب قضات از بین می‌برد (Valenzuela, 1978).

بحran دهه ۱۹۳۰، بین سیاستمداران گروه/ گروهک سalar شیلی اختلاف ایجاد کرد و موجب رشد نیروهای سیاسی جایگزین شد، بدین ترتیب، قدرت طرفداران نظام پارلمانی رسماً کاهش یافت و شبکه نفوذ آن‌ها متحمل موج‌های متعدد اجتماعی و سیاسی مانند ادغام طبقه کارگر در سیستم سیاسی و اصلاحات ارضی شد. احزاب طبقه متوسط قبل از توسعه یک بوروکراسی قوی ظهور کرده و به مشارکت کنندگانی کامل در روند حاکمیت تبدیل شدند. شیلی برخلاف سایر کشورهای آمریکای لاتین، تنها بین سال‌های ۱۹۵۲ تا ۱۹۵۸ صاحب احزاب پوپولیستی بود اما این احزاب به‌زودی توسط احزاب سنتی مانند احزاب محافظه‌کار و آزادی‌خواه و همچنین تندرو، کمونیست و سوسیالیست که به شدت ایدئولوژیک بودند،

کنار گذاشته شدند. در کشورهایی مانند آرژانتین، اکوادور و پاراگوئه احزاب پوپولیستی ارتباط قوی با فساد داشتند (دارند) (Luna, 2008).

در سال ۱۹۵۰، شیلی با داشتن یک سیستم قضایی مستقل، یک نهاد نظارتی قوی – اداره بازرگانی کل – و سازمان‌های مستقل کاملاً نهادینه شده بود. این کشور یک سیستم سیاسی رقابتی و قطبی را با احزاب چپ و راست قوی توسعه داد (Valenzuela, 1978).

در ماه ژوئن سال ۱۹۶۸ اداره بازرگانی کل بعد از انجام تحقیقات در سال‌های ۱۹۶۵، ۱۹۶۶ و ۱۹۶۷ به نتایجی از تقلب‌های بی‌شمار و استفاده نادرست منابع طبیعی دست پیدا کرد. این اتهامات مربوط به استفاده از «منابع مالی غیرقانونی» جمع‌آوری شده از شرکت‌های دولتی و دبیرخانه عمومی حکومت برای تبلیغات انتخاباتی بود و همچنین وام‌های غیرمعمول از بانک دولتی برای نمایندگانی که برای ورود به پارلمان رقابت می‌کردند (Rehren 2000).

دوران ریاست جمهوری فرای (Frei) و آنده (Allende) به تلاش برای دستیابی به ثبات از طریق رشد اقتصادی، مداخلات دولت و توزیع دوباره درآمد گذشت. صنعت مس دوسوم درآمد صادراتی شیلی را تشکیل می‌داد اما اکثر معادن متعلق به شرکت‌های آمریکایی بود. حکومت مالکیت یکی از سه معدن اصلی را به دست آورد و جریان اقتصادی و سیاسی را تغییر داد. در مجموع، در دوران ریاست جمهوری آنده صنایع بزرگ، معادن مس و بانک‌ها ملی شدند، بیش از ۵۰۰ شرکت متوسط و بزرگ یا ملی شدند و یا تحت مالکیت حکومت قرار گرفتند. تا سال ۱۹۷۰ شصت و چهار تا از بزرگ‌ترین شرکت‌ها در کشور یا شرکت‌های تابعه CORFO و یا در مالکیت دولت بودند.

دوران پیشوای

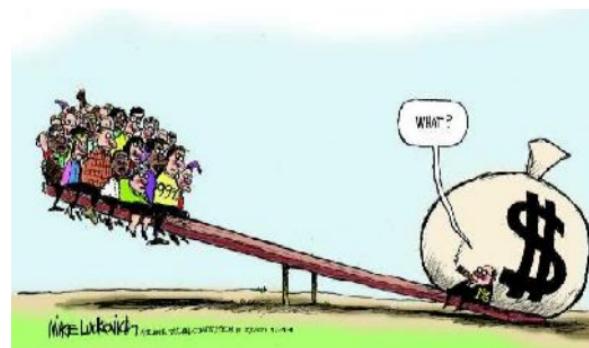
ارتش با احزاب راست‌گرا متحد شد و کنگره را تعطیل کرد و پیشوای ارتش با عنوان رئیس دولت انتخاب شد، تمام قدرت در ژنرال پیشوای متمرکز شد و تمام مخالفان برکنار شدند. فعالیت سازمان‌های جامعه مدنی و نیز احزاب چپ‌گرا منوع شد.

در سال ۱۹۷۴، حکومت نظامی یک رفرم اجتماعی و اقتصادی را تحت فشار سقوط شدید شرایط اقتصادی بین‌المللی و به عنوان روشنی برای ایجاد تمایز بین خود و رژیم‌های سوسیالیست قبلی تصویب کرد که توسط گروهی از اقتصاددان‌ها لیبرال مطرح شده بود. این اقتصاددان‌ها که به «پسران شیکاگو» معروف بودند، پیشینه‌های آکادمیک مشابه داشته و اکثر آن‌ها بدون مشارکت سیاسی قبلی بودند، اگرچه، تمایل سیاسی آن‌ها به سمت احزاب راست‌گرا بود.

رفرم‌های اصلی اجراشده که در مبارزه با فساد نقش داشتند، این موارد بودند: (۱) تضمین حقوق مالکیت، که در دوره حکومت آلنده بسیار تضعیف شده بودند، زمانی که شرکت‌های بسیاری بدون پرداخت هیچ‌گونه غرامت، ملی شده و یا تحت مدیریت دولت قرار گرفتند؛ (۲) نقش کمکی دولت، که مداخلات دولت را تنها به موارد مشخص از شکست و درمان‌گی در بازار به استثنای حفظ شرکت‌های دولتی در بخش معدن محدود کرد؛ (۳) آزادی انتخاب: که بازتاب آن در حذف مجوزها و ممنوعیت‌های تجارت و همچنین سرعت‌بخشی به فرایندها و کنترل قیمت‌هایی که در تمام فعالیت‌های انتهایی حکومت آلنده دیده می‌شد؛ (۴) ثبیت مالی و مدیریت صحیح پولی و سیاست‌های ارزی خارجی که شرطی ضروری برای عملکرد خوب اقتصاد بازار بود، بخشی که حکومت‌های قبلی همواره در مدیریت کردن آن شکست خورده بودند؛ (۵) کاهش اصولی فضای اختیار و صلاحیت عمومی و رفتارهای دل به خواهی بالقوه، با تعیین قوانین بی‌طرف در هر زمان ممکن: رانت‌خواری به عنوان یکی از دلایل اصلی

ناکارآمدی و فساد که تأثیر قابل توجهی در رشد و تولید داشت، در نظر گرفته می شد؛ (۶) باز بودن فضای تجارت و اقتصاد، که باعث ایجاد انگیزه برای رشد و همچنین ایجاد رقابت در اقتصاد محلی می شد که اقتصاد داخلی باقدرت محدود خود توان فراهم کردن آن را نداشت، و (۷) نهادینه سازی «قوانين بازی» به شکلی که امکان تغییر آن ها به سادگی ممکن نباشد، باهدف ایجاد ثبات در آن قوانین که تحت حاکمیت های مختلف تغییر پیدا نکنند.(Edwards – Lederman 1998)

در سال ۱۹۸۰، پینوشه باهدف قانونی کردن حکومت خود، یک قانون اساسی را پیشنهاد داد که در همان سال از طریق رفراندوم مورد تأیید قرار گرفت. رکود اقتصادی در سال ۱۹۸۳ و کاهش شدت سرکوبها توسط ارتش تثبیت دوباره احزاب سیاسی را ممکن ساخت؛ طولی نکشید که جناح مخالف سیاسی ظهر کرد، زمانی که جامعه مدنی به همراه رهبران سیاسی مشارکت خود را در جنبش مقاومت تأیید کردند. مخالفین از این واقعیت بهره بردنده که رژیم، اجازه بحث و مذاکره راجع به مدیریت اجتماعی اقتصادی کشور را می داد و انتقادات آن ها از سیاست های اقتصادی گسترش یافت. نارضایتی عمومی و ناآرامی های اجتماعی در تظاهرات های عمومی که توسط رهبران اتحادیه ها با حمایت جناح سیاسی مخالف سازمان دهی می شدند، ابراز می شد، طولی نکشید که حامیانی از بین کشاورزان، صاحبان کسب و کارهای کوچک در بخش های تجاری و حمل و نقل که تحت تأثیر رکود اقتصادی قرار گرفته بودند هم مخالف حکومت شدند.



همان طور که در قانون اساسی سال ۱۹۸۰ پیش‌بینی شده بود، یک همه‌پرسی در ارتباط با باقی‌ماندن پینوشه در قدرت برای هشت سال دیگر انجام شد، پینوشه شکست خورد، انتخابات عادلانه و دموکراتیکی در سال بعدی به وقوع پیوست. تا سال ۱۹۸۸ پینوشه تنها مورد از شروط‌اندوزی غیرقانونی در زمان قدرت بود، شواهد بسیاری وجود دارد که نشان می‌دهد، اگرچه حکومت او فرصت‌های رانت‌خواری را کاهش داده، اما پینوشه و خانواده‌اش از خصوصی‌سازی و موقعیت قدرتمند او سود برده‌اند. این اتهامات بعدها مورد بررسی قرار گرفت، اما هیچ‌کس هیچ‌گاه مجازات نشد (Muñoz, 2010).

دوره گذار

انگیزه تغییر در دوره گذار شیلی از خارج از دایره نخبگان حاکم بر این کشور ایجاد شد، از بین گروه‌هایی که توسط حاکمان نظامی دور از حکومت نگهداشته شده بودند (شکست‌خوردگان). اگرچه نخبگان حاکم نتوانستند مانع از تغییر در رژیم شوند، اما توانستند نسبت به تغییر در حکومت‌های قبلی، کنترل بیشتری بر این دوره گذار اعمال کنند (Munck, Leff 1997). این دوره گذار بر پایه همه‌پرسی انجام شده مطابق بر قانون اساسی در سال ۱۹۸۸ راهاندازی شد، که جناح مخالف در آن به پیروزی رسید. اگرچه برای حذف نخبگان حاکم از قدرت جناح

مخالف مجبور به تشکیل ائتلافی گسترده شد، که فرصت مناسبی برای دامنه گسترده‌ای از نیروهای اجتماعی در جریان سیاسی ایجاد کرد، اما نخبگان حاکم از قدرت حذف نشدند و رقابتی نسبتاً متعادل بین گروههای سیاسی به وجود آمد.

در طول دهه ۱۹۹۰ و اوایل ۲۰۰۰ رواج دیدگاه‌های مشترک در ارتباط با موضوعات مربوط به سیاست اقتصادی بین مقامات حکومتی و جناح مخالف، باعث کاهش «هزینه‌های معاملات» شده و به رفورم اقتصادی این امکان را می‌داد که با سرعتی معقول به کار خود ادامه دهد
(Chumacero, Fuentes, Lüber, Vial 2005)

۳. ایجاد دوباره دموکراسی و مبارزه با فساد

بوروکراسی شیلی در طول قرن بیستم، موجب ایجاد اعتبار برای این کشور به دلیل سطح پایین فساد نسبت به استانداردهای آمریکای لاتین شد. اصلاحات ساختاری اقتصادی در دوره رژیم اقتدارگرا باعث کاهش اندازه دولت از طریق خصوصی‌سازی شرکت‌های سهامی عام و سیستم تأمین اجتماعی، تنظیم مقررات برای بازارهای مختلف و بهبود سیستم مالیات شد. اگرچه این اصلاحات در یک محیط ایدئولوژیک و در تناقض با توانمندسازی دولت انجام شد، که کاهش میزان سرمایه‌گذاری در توانمندی‌های دولت و عدم تلاش برای نوسازی ارائه خدمات عمومی را به دنبال آورد. بنابراین بعد از بازگشت دموکراسی در سال ۱۹۹۰ بخش دولتی به ارث رسیده به حکومت‌های منتخب از بهره‌وری، کیفیت، پاسخگویی، اخلاق عمومی و مسئولیت‌پذیری کافی برای پاسخگویی نیازهای شهروندان در ارتباط با خدمات عمومی برخوردار نبود (Landregan, Navia, Via 2006).

دولت آیلوین (Aylwin) که اولین دولت دموکراتیک منتخب بعد از رژیم اقتدارگرای پینوشه بود، به رویکرد تکنیکی و بخشی در سیاست‌گذاری

به شدت تمایل داشت، که باعث محدود شدن حاشیه فشار سیاسی از طرف احزاب سیاسی و سایر بازیگران اجتماعی شد.

ایجاد کمیسیون اخلاق عمومی در سال ۱۹۹۴ پاسخ دولت رئیس جمهور فریز (Fries) به افزایش نگرانی عمومی راجع به رفتار اخلاقی سیاستمداران و مقامات دولتی بود. رسایی‌های و اتهامات مختلف فساد، اعمال نفوذ و مدیریت غلط و هدر دادن منابع طبیعی که توسط رسانه‌ها محکوم شده بود، باعث کاهش اعتماد عمومی به سیاستمداران و سازمان‌های دولتی شد. ازین‌رو، در سال ۱۹۹۴، یک کمیته نوسازی متشکل از وزرای مختلف برای بخش دولتی تشکیل شد (متشکل از بخش‌های مختلف حکومت و جامعه مدنی)، مأموریت این کمیته، هماهنگ کردن تلاش‌ها برای نوسازی شرکت‌های به وجود آمده از بوروکراسی‌های مختلف بخش دولتی و ارائه پیشنهادهای سیاسی و قانونی بود. این کمیته یک برنامه استراتژیک ارائه کرد که در آن شش حوزه فعالیت برای تقویت نوسازی دولت تعریف شده بود: (۱) مدیریت و ارزیابی استراتژیک؛ (۲) منابع انسانی؛ (۳) شفافیت و اخلاق‌گرایی بخش دولتی؛ (۴) کیفیت خدمات بخش دولتی؛ (۵) مشارکت شهروندان؛ (۶) نهاد‌گرایی دولتی و روابط عمومی.

از آن زمان به بعد، فساد به عنوان یک نگرانی عمومی برای ریاست جمهوری مطرح بوده و تمام روسای جمهور بعدی هم به مقابله با فساد پرداخته‌اند. درنتیجه، بعد از هر دوره تنفس سیاسی حاصله از رسایی‌های فساد، تدابیر متعددی برای بهبود ادارات دولتی در نظر گرفته می‌شد؛ تدابیری که معمولاً حاصل اجماع با نمایندگان جناح مخالف بودند. برای مثال، بعد از اتهامات مبنی بر فساد در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳، که در آن‌ها پرداخت پول به مقامات دولتی برای مبارزات سیاسی افشا شد، خوزه میگوئل اینسولزا وزیر ائتلاف و پابلو لونگی یرا رئیس UDI – قوی‌ترین حزب مخالف، برای رسیدن به راه حلی برای این بحران مذاکره کردند و

یک برنامه شامل ۳۸ رفورم در دولت پیشنهاد شد، یکی از پیشنهادها کاهش اندازه دولت بود، تا سال ۲۰۰۳ حدود ۳۵۰۰ منصب در ادارات دولتی مستقیماً توسط رئیس جمهور تعیین می شد، بعد از این پیشنهاد، این عدد به ۷۵۰ کاهش پیدا کرده و سیستم خدمات مدیریتی ارشد (Alta Dirección Pública) ایجاد شد، و به تدریج، موقعیت‌های شغلی مهم Bertelsmann از طریق رقابت عمومی انتخاب می‌شدند (Stiftung, 2009).

در سال ۲۰۰۶ بعد از اتهامات تازه مبنی بر فساد، رئیس جمهور بکلیت که از اعضای ائتلاف بود، حرکت تازه‌ای برای شفافیت و اخلاق‌گرایی در اداره امور عمومی راه‌اندازی کرد که برنامه اخلاق‌گرایی نام داشت و در برگیرنده موضوعات حساسی مانند حفاظت از افساگران، قانون دسترسی به اطلاعات که به تازگی مورد تأیید قرار گرفت و مقررات لابی‌گری، درب گردان و بقیه موضوعاتی بود که هنوز راجع به آن‌ها در پارلمان مذکوره می‌شود. دولت بکلیت در مقایسه با دولت‌های قبلی، نسبت به فشارهای وارد از طرف گروه‌های فشار به خصوص در موضوعات فرهنگی و اخلاقی کمتر از خود واکنشی نشان می‌داد. با این وجود، برنامه ائتلاف در ارتباط با آموزش، سلامت عمومی، امنیت اجتماعی و مقررات شرکت‌های معدنی، به شدت تحت تأثیر نخبگان سیاسی و اقتصادی قرار گرفت و حکومت قادر به ارائه یا تأیید هیچ‌گونه اصلاحات اساسی نشد. شعبه شفافیت بین‌الملل در کشور شیلی در گاهی را برای نظارت بر تمام استناد مرتبط با شفافیت و اخلاق‌گرایی در بخش دولتی ایجاد کرد:

<http://www.observa.cl/portal/index.php>

علاوه بر این، به نظر می‌رسد افراد ذی نفع، فرایند سیاست‌گذاری را در نواحی دیگر در اختیار گرفته بودند. یک مثال از این اتفاق که در مطالعه انجام شده توسط بانک توسعه اینتلر آمریکن به آن اشاره شده است، قیمت‌گذاری برای محصولات کشاورزی (گندم، شکر و روغن نباتی)، با

این استدلال در شیلی معرفی شده که نوسان بالای قیمت‌های بین‌المللی این محصولات باز سنتگینی بر دوش تولیدکنندگان قرار می‌داد. یک محدوده حنثی محافظتی هم تصویب شد تا دولت امکان اعمال تعریفه در زمان کاهش قیمت‌های بین‌المللی و کاهش تعریفه در زمان افزایش قیمت‌های بین‌المللی را به عنوان روشی برای افزایش رفاه کارگران کشاورزی در اختیار داشته باشد. با این حال این سازوکار به درستی عمل نکرده است، لابی‌گری تولیدکنندگان محصولات کشاورزی مانع از کاهش تعریفه‌ها توسط دولت در زمان افزایش قیمت‌های بین‌المللی شده و حتی به طور مؤثر باعث تغییر رویه دولت در محاسبه محدوده قیمت مناسب برای این محصولات گردیده است. تحقیقات نشان داد که مثلاً شرکت خصوصی تولیدکننده شکر شبه انحصاری IANSA با دخالت در قیمت‌گذاری شکر ۳۷ میلیون دلار درآمد داشته درحالی که دولت تنها ۲۵ میلیون دلار درآمد اضافی از تعریفه بالا بر شکر وارداتی به دست آورده است. ۱۶ میلیون دلار به تولیدکنندگان چندرقدن داده شد، اما سود ایجادشده از دخالت در قیمت‌گذاری محصولات عمده‌ای به تولیدکنندگان ثروتمند محصولات کشاورزی می‌رسد و نه به کارگران کشاورزی که با حداقل دستمزد کار می‌کنند، زیرا ۶۳ درصد از تولیدکنندگان کوچک چندرقدن تنها ۴ درصد از تولید ملی را بر عهده داشته و کمتر از ۱ درصد از مبالغ اضافی پرداخت شده به شکر وارداتی توسط مصرف‌کنندگان را دریافت می‌کنند (Aninat, Landregan, Navia, Via 2006).

۴. قدرت چگونه تقسیم می‌شود؟

قوه مجریه

مجری قانون قدرت قانونی انحصاری در بخش‌های متعدد سیاسی دارد، کنترل سلسله مراتبی زیادی بر فرایند بودجه دارد، و گزینه‌های مختلفی مانند وتو و فوریت در اختیار دارد که عملاً او را به تنظیم کننده برنامه‌ها

تبديل می‌کند. با این وجود، برخی سازمان‌ها قادر به محدود کردن قدرت سیاسی مجری قانون هستند (Londregan, 2000). این سازمان‌ها شامل سیستم قضایی مستقل، دادگاه قانون اساسی، اداره بازرسی کل می‌شوند.

قدرت تنظیم برنامه‌ها به کار گرفته شده توسط مجری قانون جهت مجاب کردن به اداره و نظارت بر روش‌های حامی‌گرا مهم است. تدبیر مقابله با فساد به طور عمده توسط حکومت نه به شکل پیشگیرانه بلکه به شکل واکنشی که حاصل از رسوایی‌های فساد، پوشش رسانه‌ای و نظرسنجی‌های افکار عمومی بود، ترویج شده است.

قوه مقننه

قدرت قوه مقننه دارای نقش مهمی به عنوان ناظر و نهادی که توانایی و تو کردن دارد، ایفا می‌کند. بسیاری از اتهامات فساد توسط نمایندگان جهت بازسازی وجهه خود و به عنوان روشی برای جمع کردن رأی برای انتخابات آینده، مطرح شده است. به علاوه، تشکیل کمیسیون تحقیقاتی توسط نمایندگان قدمی رو به جلو برای مبارزه با فساد بود.

قوه قضائیه و اداره بازرسی کل

دستگاه‌های اجرایی اصلی که بر سیستم سیاسی شیلی نظارت می‌کند، قوه قضائیه، دادگاه قانون اساسی و اداره بازرسی کل *Contraloría General de la República* هستند. قانون اساسی سال ۱۹۸۰ استقلال کامل آن‌ها از دولت را فراهم کرده است و طراحی سازمانی آن‌ها به شکلی است که در رسیدن به این هدف موفق هستند. اینکه، هر سه دستگاه اجرایی توسط سایر قوای دولت منصوب می‌شوند، اما ترکیب صحیح مهار و موازن قدرت، مستقل ماندن آن‌ها را تضمین می‌کند. وجود این سازمان‌ها برای اطمینان یافتن از اینکه تعداد رسوایی‌های مربوط به فساد گسترش نیابد و به طور کلی، مقامات گرفتار در

فساد و یا اختلاس توسط اداره بازرگانی کل و قوه قضائیه مشمول بازرگانی قرار گرفته و بهشدت مجازات شوند، کاملاً ضروری است. به عنوان مثال، حکومت در سال ۲۰۰۳، به رسایی‌های پی در پی در بخش‌های اقتصادی و دولتی مرتبط با فساد و اعمال نفوذ بهشدت واکنش نشان داد. برای مثال رئیس بانک مرکزی به‌واسطه دخیل بودن خود استعفا داد و شهیداران متعددی به‌دلیل رسایی‌های سیاسی از کار برکنار شدند.

قوه قضائیه از دادگاه عالی، دادگاه‌های تجدیدنظر و دادگاه‌های عادی تشکیل شده است. دادگاه عالی بالاترین محکمه در کشور است و از ۲۱ قاضی تشکیل شده است. این قضايان توسيط رئيس جمهور از فهرستي ۵ نفره که توسيط دادگاه عالی ارائه مى شود، انتخاب مى شوند و باید توسيط دو سوم اعضای مجلس سنا تأييد شوند. امكان برکناري قضايان تا ۷۵ سالگي وجود ندارد مگر اينكه به‌دلیل تخطی از قانون تحريم و مجازات شوند.

اداره کل بازرگانی (CGR) نيز تحت فشارهای سیاسی نبوده و مستقل است. بازرگانی کل، توسيط رئيس جمهور با تأييد مجلس سنا منصوب مى شود و امكان برکناري او قبل از ۷۵ سالگي وجود ندارد، مگر اينكه به‌دلیل ايراد اتهامات ازسوی نمایندگان مجلس عليه او توسيط مجلس سنا عليه او اعلام

جرائم شود.

احزاب سیاسی

از سال ۱۹۹۰ شش حزب در کنگره شیلی نماینده داشته‌اند که در دو ائتلاف ملی سازماندهی شده‌اند و عملاً فعالیت آن‌ها در کنگره به شکل دو حزبی است.

باين وجود هر يك از احزاب سیاسی در تلاش برای افزایش قدرت و نفوذ خود است و مبادله در ائتلاف در اغلب اوقات به خصوص در دوران انتخابات کنگره و ریاست جمهوری اتفاق می‌افتد. بر این اساس، رقابت سیاسی اصلی در شیلی بیش از آنکه بین احزاب سیاسی مخالف اتفاق بیفتد، در درون ائتلاف‌ها روی می‌دهد (Luna, 2008).

رسانه‌ها

رسانه‌ها موضوعات حساس می‌دهند و نقش نظارت بر حکومت و سایر مقامات سیاسی را دارند. تعدد رسانه‌های نوشتاری به‌دلیل تمکن مالکیت رسانه‌ها در دو گروه در سراسر کشور، محدود شده است: EI و Copesa و Mercurio سایر رسانه‌های نوشتاری که اغلب اوقات به‌دلیل نبود حمایت عمومی و تبلیغات خصوصی مجبور به تعطیلی می‌شوند. براساس مطالعه انجام‌شده توسط Observatorio de Medios Fucatel حکومت مرکزی، شهرداری‌ها، سازمان‌های دولتی و خدماتی در سال ۲۰۰۵ بین ۷ تا ۸ میلیون دلار برای تبلیغات در روزنامه‌ها هزینه کرده‌اند. دریافت کنندگان اصلی این آگهی‌ها EI و گروه Copesa (در مجموع٪۷۷٪٪۴۸) و Mercurio (با آگهی‌ها) بوده‌اند. ۹٪ هزینه‌های تبلیغاتی به‌حساب La Nacion (با مالکیتی دولتی) واریز شده است، تنها حدود ۱۵٪ از مبلغ کل برای چاپ آگهی در روزنامه‌ها و مجلات مستقل هزینه شده است. از سوی دیگر، این کشور دارای شبکه‌های خصوصی و دولتی مستقل متعدد و همچنین بیش از ۸۰۰ شبکه رادیویی (که بسیار مهم هستند) و رسانه‌های آنلاین است (Bertelsmann Stiftung, 2009).

شیلی در مقایسه با سایر کشورهای منطقه

یک تحلیل کمی از مبارزه با فساد در ۱۷ کشور آمریکای لاتین نشان داد که شیلی بهترین عملکرد را دارا می‌باشد. با در نظر گرفتن متغیر وابسته، مبارزه با فساد WGI، عملکرد شیلی (با رتبه درصدی ۸۹,۸۵) بالاتر از میانگین منطقه‌ای با رتبه درصدی ۴۳,۸۴ بوده است. در مورد متغیرهای وابسته تست شده در این الگو، تولید ناخالص ملی سرانه، حقوق سیاسی، فدرالیسم، ضریب جینی، تقسیم جزئی قومی زبانی، باز بودن تجارت، اندازه دولت و ساختار قانونی و حقوق مالکیت، در رابطه با کشور شیلی، تمام

مقادیر به دست آمده به جز ضریب جینی قابل توجه بودند و تمام فرضیه‌ها مورد تأیید قرار گرفتند.

شیلی دارای بنیاد سازمانی قوی برای ایجاد ساختار رقابتی در بازار و تصمین نظم اقتصادی است. با توجه به کیفیت مقامات دولتی فدرال، اکثر تصمیمات مهم در ارتباط با مسائل کشور به شکل متمنکز اتخاذ شده و درنتیجه، مسائل زیادی برای تصمیم‌گیری در سطح محلی، منطقه‌ای و سازمانی باقی نمی‌ماند. برای افرادی که مدیریت سازمان‌ها و ادارات را بر عهده دارند، سطح بالایی از انعطاف‌ناپذیری و حوزه اختیارات بسیار کم وجود دارد. به علاوه، یک نظام یکسان و واحد برای منابع انسانی کل بخش دولتی به چشم می‌خورد. سیاست دولت تنها محدود به تصمین و حفاظت از قوانین بازی است، زیرا مقررات با سیستم رقابتی انطباق داشته و سازمان‌های اقتصادی مستقل هستند. شیلی در بین ۱۲۳ کشور جهان، در رتبه ۲۶ قرار گرفته است. کسب این مقام اساساً به دلیل سازمان‌های شایسته این کشور است. شاخص «فضای کسبوکار» که توسط بانک جهانی ارائه می‌شود، محیط کسبوکار را از طریق شناسایی مقررات و سیاست‌های منجر به سرمایه‌گذاری، تولید و رشد، رتبه‌بندی می‌کند. برای مثال، ایجاد یک کسبوکار جدید در کشور شیلی نیازمند ۱۰ مرحله از اقدامات مختلف است که از میانگین آمریکای لاتین پایین‌تر است. برای اجرای یک قرارداد نیاز به ۲۱ مرحله اقدامات مختلف وجود دارد که به طور میانگین ۲۰۰ روز طول کشیده و هزینه‌ای در حدود ۱۴,۷ درصد از تولید ناخالص ملی سرانه در بر دارد، مقادیری که کمتر از میانگین آمریکای لاتین بوده اما بسیار بالاتر از کشورهای OECD است، این رقم در این کشورها به میزان ۷,۱ درصد تولید ناخالص ملی سرانه است. عموماً اعلام حکم‌های مرتبط با ورشکستگی‌ها توسط دادگاه‌های کشور شیلی ۵,۸ سال زمان می‌برد، که از کشورهای OECD با مدت زمان ۱,۸ سال بسیار

بیشتر است، اما نسبت به سایر کشورهای آمریکایی لاتین مدت زمان کمتری است.

علاوه بر این، میزان فرار از مالیات می‌تواند با ارائه اطلاعات مناسب از میزان کارایی سازمان جمع‌آوری مالیات، یک شاخص کاربردی برای نشان دادن توانایی‌های دولت باشد. برای نمونه، میزان فرار مالیاتی در اوایل دهه ۱۹۹۰ نزدیک به ۳۰٪ بود، در طول دهه ۱۹۹۰ این میزان تا حدود ۱۹ و ۲۰ درصد به‌طور مداوم کاهش پیدا کرد، کمترین میزان فرار از مالیات در آمریکای لاتین. در سال ۱۹۹۰ به‌دلیل کم بودن میزان فرار از مالیات، بیش از ۱ میلیارد دلار آمریکا مالیات جمع‌آوری شد. در ارتباط با نابرابری درآمدها، شیلی به عنوان یکی از کشورهای منطقه با بیشترین میزان نابرابری درآمد لحاظ می‌شود (در سال ۱۹۹۸ ضریب جینی ۵۷,۵۰ بود، رتبه سوم در آمریکای لاتین). از زمان بازگشت دموکراسی تعداد افرادی که زیر خط فقر زندگی می‌کنند کاهش یافته است، اما، سیاست‌های به کار گرفته شده توانست باعث کاهش این فاصله شود و نابرابری در میزان درآمد هنوز بسیار بالاست. بنابراین، اگر تنها نابرابری درآمدها را در نظر بگیریم، سطح فساد در شیلی باید بالاتر از میزان واقعی باشد. با این حال، سازمان‌های قوی و به‌خصوص سیاست اقتصادی محیط کسب و کار را نسبت به سایر کشورهای منطقه قابل اعتمادتر کرده است که می‌تواند عملکرد خوب شیلی در شاخص‌های ادراک فساد را توجیه کند.

۶. نتیجه‌گیری و توصیه‌ها

به نظر می‌رسد که محیط سیاسی و قوانین انتخاباتی، حکومت‌ها و به‌طور عمده رؤسای جمهور، از عوامل اصلی تغییر در شیلی هستند. از زمان بازگشت دموکراسی تا سال ۲۰۰۹ شیلی توسط ائتلاف (مرکزی-چپ) اما با روسای جمهوری از احزاب مختلف و با دیدگاه‌های ایدئولوژیک متفاوت اداره می‌شد. با این حال، رفتار اخلاقی و شفافیت در بخش دولتی موضوعات اصلی بودند که

توسط تمام دولت‌ها پذیرفته می‌شدند که حمایت مناسب از طرف جناح مخالف را هم در بر داشت. از سال ۲۰۱۰ ائتلاف جناح راست، قدرت را در اختیار دارد و انتظار می‌رود که رویه برخورد با فساد به همان روش باشد. اگرچه، دولت باید با فشار رو به افزایش به خصوص در ارتباط با موضوعات حساس نزد مطبوعات، نظرسنجی‌های عمومی و به خصوص سازمان‌های تجاری، کنار بیاید.

سازمان‌ها نیز از عوامل اصلی تغییر در شیلی هستند. چنین به نظر می‌رسد که موفقیت شیلی در مبارزه با فساد به آزادسازی اقتصاد و سیستم اقتصادی، خصوصی‌سازی شرکت‌های ارائه‌کننده خدمات عمومی و تثبیت بازارها نیز مرتبط بوده است. علاوه بر سازمان‌های مستقل، اداره بازرگانی کل دارای نقش مهمی است که شامل نظارت و بازرگانی بخش‌های مختلف حکومت محلی، منطقه‌ای و فدرال و نیز تحلیل کار انجام‌شده توسط سازمان خدمات انتخاباتی (SERVEL) می‌شود. به نظر می‌رسد که فساد در سیاست به خصوص برای جمع‌آوری کمک‌های مالی برای کمپین‌های انتخاباتی، یک مشکل عمده در کشور شیلی است. قوانین انتخاباتی تاکنون دو بار شامل اصلاحات شده است، اما هنوز برای مثال امکان اهدا کمک‌های مالی به شکل ناشناس وجود دارد. درمجموع، کشور شیلی دارای یک چارچوب قانونی ضدفساد دقیق است؛ قوانینی که از قبل ارائه شده (درب گردان، لابی کردن، تأمین منابع مالی انتخابات) و کامل نیستند، اکنون در پارلمان درحال بررسی دوباره هستند. درنتیجه، فساد پدیده‌ای است که به عنوان یک استثناء و نه یک قاعده باقی می‌ماند. شیلی باید بر انجام تحقیقات و مجازات متمرکز شود تا استقلال اقتصادی و سیاسی سازمان‌های خدمات انتخاباتی و سیستم قضایی را با ضدفساد دفتر دادستانی، سازمان خدمات انتخاباتی و سیستم قضایی را با پررنگ‌تر کردن نقش آن‌ها، استخدام پرسنل شایسته، آموزش دهنی دادستان‌ها، مأموران و قضات و سرمایه‌گذاری در تکنولوژی به عنوان روشی برای افزایش شفافیت، تضمین کند.

بهترین شیوه‌ها برای رسیدگی به فساد

در نیروی پلیس^۱



نویسنده: کریستا لی جونز^۲

مقدمه

در بسیاری از کشورها نیروی پلیس به صورت معمول، یکی از سازمان‌های دولتی شناخته می‌شود که از فساد زیادی برخوردار است (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۷). فساد مربوط به نیروی پلیس ممکن است شامل فسادهای کوچک باشد. (برای مثال در مواردی که از مردم خواسته می‌شود برای خلافهای رانندگی رشوه بپردازند) در طرف دیگر معادله، افسران فاسد پلیس می‌توانند که با جنایت‌کاران و گروههای خلاف‌کار سازمان‌یافته‌ای در زمینه قاچاق مواد مخدر، انسان و اسلحه، همکاری کنند (DCAF, 2012).

تحقیقات بر روی پرونده‌ها و مدارک، روشنگر آن است که هیچ روشی وجود ندارد که به‌تهاایی در ممانعت از فساد نیروی پلیس، کارساز باشد. همچنین تحقیقات بر روی پرونده‌های این نوشه نشان می‌دهند که در این زمینه، هر معیاری، چه معیارهای سیاسی و چه شرایط اقتصادی و اجتماعی حاکم بر محیط کشور باید در نظر گرفته شود. همچنین به‌جای اتخاذ روشی که تنها نشانه‌ها و ظواهر مشکل را بررسی کند، باید بنیادی‌تر عمل کرد و دلایل بنیادی مشکل فساد را بررسی کرد. برای مثال در سنگاپور و گرجستان، حقوق پایین و شرایط بد کاری اعضای نیروی پلیس به‌عنوان دلایل فساد در بین پلیس‌های سطوح پایین‌تر، شناسایی شدند. مواردی مانند هنگ‌کنگ، گرجستان و سنگاپور، مهر تأییدی است بر اینکه تا چه اندازه روسا و مسئولان پلیس از لحاظ تداوم تعهد سیاسی مصمم هستند و اینکه یک رویکرد ضدفساد با داشتن همکاری‌های گسترده با نهادهای همگانی، خصوصی و مدنی اجتماع، تا چه اندازه می‌تواند در اصلاحات مربوط به تلاش‌های ضدفساد، مؤثر باشد (DCAF, 2012; Hope 2015).

۱. مروری بر فساد در نیروی پلیس

تاریخچه

بسیاری از اسناد، تعریفی کلی و وسیع از فساد پلیس به دست می‌دهند، که با تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد یعنی "سواء استفاده از قدرت برای منفعت شخصی" در یک راستا قرار دارند. فساد پلیس به صورت کلی به این شکل تعریف می‌شود: "سواء رفتار مأموران پلیس برای به دست آوردن منافع اقتصادی یا دیگر منافع شخصی با دست کاری کردن قوانین و یا جهت دادن به روند رسیدگی به پرونده و بازداشت‌ها (Chene, 2010). با این‌همه، ملاحظات فرهنگی نیز در هر مطالعه‌ای در مورد فساد پلیس باید در نظر گرفته شوند. مأموران پلیس اغلب در مسایل کاری خود از نظر اخلاقی با دوراهی‌های گیج‌کننده‌ای مواجه می‌شوند. ازین‌رو، فساد در بین پلیس می‌تواند اشکال مختلفی به خود بگیرد و در موقعیت‌ها و بسترها فرهنگی مختلفی اتفاق بیافتد. این ابهام اخلاقی را می‌توان به خوبی با مسئله بغرنج "فساد با دلیل شرافتمدانه" توصیف کرد. افراد پلیس مأموران دولت هستند که با سیاست‌ها و قواعد سخت‌گیرانه‌ای محدود شده‌اند و از طرفی دیگر آن‌ها از لحاظ اخلاقی متعهد به "پایان خوش" هستند (Crank, Flaherty & Giacomazzi 2007). این دو نقش می‌توانند متناقض باشند، زیرا سیاست‌ها و روش‌های عملی که در مسیر حفاظت از مأموران و عموم مردم قرار دارند، می‌توانند مانع از رسیدن مأموران پلیس به این "پایان خوش" شوند (Caldero & Crank, 2011). فساد با دلیل شرافتمدانه زمانی اتفاق می‌افتد که شخصی بخواهد نتیجه‌ای شرافتمدانه را با یک روش غیر شرافتمدانه به دست بیاورد، برای مثال می‌توان به دست کاری مدارک توسط پلیس برای محکوم کردن یک مجرم شناخته‌شده اشاره کرد (Merrington, et. el 2014).

انواع فساد در نیروی پلیس

فساد در نیروی پلیس را می‌توان از فسادها و رشوه‌های کوچک تا نفوذ جنایت‌کاران در داخل پلیس و فساد سیاسی، درجه‌بندی کرد (Chene, 2010). گزارش‌های متعدد، زمینه را برای بحث‌های هرچه عمیق‌تر درمورد انواع فساد پلیس فراهم می‌کنند (برای مثال بینیید، USAID 2007، DCAF 2012، شفافیت بین‌الملل ۲۰۱۲، شورای اروپا ۲۰۱۵).

فساد در پلیس به صورت کلی به چهار نوع تقسیم می‌شود:

- فساد در سطح خرد در میان مأموران سطح پایین؛ که شامل رشوه گرفتن در تعامل وزانه آن‌ها با شهروندان می‌شود (برای مثال مأموران راهنمایی و رانندگی). براساس بارومتر جهانی فساد سازمان شفافیت بین‌الملل، پلیس به عنوان سازمانی معروفی شده که بیشتر اوقات دریافت‌کننده رشوه است (Pyman et al 2012). از این رهگذر، می‌توان خاورمیانه یا شمال آفریقا را مثال زد که ۱ نفر از هر ۴ نفری که سروکارشان به پلیس افتاده، رشوه پرداخته‌اند (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۶).

- فساد بوروکراتیک یا فساد اداری به سوءاستفاده از قوانین سازمانی و فرایندهای اجرایی و منابع مختلف برای منفعت شخصی بر می‌گردد و اعمالی همچون صدور مجوز و یا سهل‌انگاری در پاسخ دادن به شکایت‌های مردم علیه مأموران پلیس را شامل می‌شود.

- فسادی که پلیس را به گروه‌های جنایت‌کار وصل می‌کند و شامل سوءرفتارهایی مانند منحرف کردن جریان تحقیقات برای پرونده و یا دست‌کاری کردن مدارک می‌شود.

- فساد سطح بالا یا سیاسی هنگامی اتفاق می‌افتد که مقامات رسمی و سطح بالای پلیس از قدرت خود برای به دست آوردن منافع شخصی و یا منافعی به سود گروه‌های سیاسی که به

نحوی به قضیه مربوط هستند، سوءاستفاده کنند. به عبارت دیگر دخالت‌های سیاسی ممکن است در جریان تحقیقات پلیس رخ دهد.

تأثیرات فاسد بودن پلیس

fasd بودن نیروی پلیس می‌تواند بسیار مخرب باشد و بر همه‌چیز تأثیر داشته باشد. وقتی پایه‌های نظم و قانون با اقدامات فاسد در درون سیستم پلیس در معرض خطر قرار می‌گیرد، دیگر نمی‌توان به صورت مشروع، تخطی از قانون را مجازات کرد و یا مانع از آن شد و یا از حقوق انسانی حمایت کرد (Pyman, et. al 2012). فساد پلیس منجر به بی‌اعتمادی عموم به پلیس می‌شود و انجام وظیفه اولیه پلیس را که مبارزه با جنایت است، سخت‌تر می‌کند (DCAF, 2012). این مسئله شرافت سازمانی پلیس را به خطر انداخته و بر مشروعیت آن ضربه می‌زند (Hope, 2015). همچنین اگر قرار باشد که عموم مردم به قانون احترام بگذارند باید اعتماد لازم را به پلیس و به پاییند بودن پلیس به قانون، داشته باشند و قانون نیز در حق همه به یک نوع رعایت شود (DCAF, 2012).

تأثیر جدی فاسد بودن پلیس، تضعیف ارزش‌ها و استانداردهای اخلاقی جامعه است. اگر مردم دریابند پلیس در حال کسب منفعت از طریق فساد است، این مسئله می‌تواند باعث پایین آمدن سطح استانداردهای اخلاقی شود و آن‌ها را برای درگیر شدن در افعال مجرمانه، مشتاق‌تر می‌کند (DCAF, 2012). فاسد بودن پلیس می‌تواند به آبروی جهانی یک دولت ازلحاظ بین‌المللی نیز آسیب بزند، این زمانی است که مدارکی دال بر دخالت پلیس در کار قاچاق اسلحه، مواد مخدر و انسان و همکاری با خلاف‌کاران پیدا شود (DCAF, 2012). کوتاه‌سخن، فاسد



بودن پلیس می‌تواند برای دموکراسی، نقش پلیس در جامعه و عموم مردمی که به نیروی پلیس باور دارند، مضر باشد (شورای مجمع اروپایی، ۲۰۱۴).

۲. مطالعات موردي

تلاش‌های زیادی برای محدودسازی فساد پلیس در بسیاری از کشورها در جهان به عمل آمده، که بعضی موفق‌تر از بقیه بوده‌اند. بخش بعدی این نوشتۀ تعدادی مطالعه موردي را بررسی می‌کند که حداقل بخشی از آن‌ها در محدود کردن فساد نیروی پلیس موفقیت‌آمیز بوده‌اند.

گرجستان

از گرجستان معمولاً به عنوان مثالی برای تلاش در راستای انجام اصلاحات در زمینه مقابله با فساد پلیس یاد می‌شود. براساس آمار گزارش‌های بین‌المللی، در گرجستان فساد سطوح پایین تا حدود زیادی از بین رفته و ارتشای آشکار و اخاذی کمتر دیده می‌شود (Light, 2014).

قبل از سال ۲۰۰۳، وزارت امور داخلی گرجستان ساختاری نظامی شیوه به سازمان‌های شوروی داشت که رسالت‌ش دفاع از قدرت دولت بود و روابط نزدیکی با جرایم سازمان‌یافته به خصوص معاملات مواد مخدر داشت.



مأموران پلیس به صورت روزانه از راننده‌ها رشوه دریافت می‌کردند که بخشی از آن به مافوق‌هایشان تعلق داشت. فساد در پلیس و دیگر سازمان‌های دولتی در گرجستان به اندازه‌ای عمیق و سازمان‌یافته بود که یک منصب رسمی دولتی را باید می‌خریدند و رشوه گرفتن به عنوان یک ضرورت برای دوباره به دست آوردن هزینه اولیه‌ای بود که برای به دست آوردن شغل پرداخت شده بود (Di Puppo, 2010).

با انتخاب میخائيل ساکاشویلی به عنوان رئیس جمهور در سال ۲۰۰۴، دولت جدید فساد در نیروی پلیس را هدف گرفت. اصلاحات، شامل اخراج‌های مأموران پلیس و مقامات رسمی وزارت‌خانه کشور بود (Di Puppo 2012; DCAF 2012). همچنین بازسازی سازمانی و خدمات رسانی سازمانی همراه با تعییر در حوزه اختیارات که نظامی‌گری را از پلیس جدا کرده و پلیس را محدود به نیروی اجرای قانون می‌کرد، آغاز شد. حقوق، آموزش‌ها و سیاست پرسنلی پلیس نیز به شدت مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفت و بازسازی شد (Light, 2014).

دی پپو در تحقیق خود به این نتیجه رسید که هدف گرفتن مناطقی که فساد در آن‌ها در معرض دید است، به سرعت اعتماد عموم مردم را به سازمان‌های دولتی افزایش می‌دهد و اصلاحاتی که در پلیس راهنمایی و رانندگی انجام گرفت تأثیر مثبتی بر زندگی مردم عادی گرجستان گذاشت (Di Puppo, 2010). البته شواهدی دال بر ادامه سوء رفتار در سطح بالای نیروی پلیس گرجستان دیده می‌شود (Kupatdze 2012; Light 2014) و در نتیجه پاسخ‌گو نبودن ساختار پلیس همچنان به عنوان یک مشکل بزرگ باقی می‌ماند (Di Puppo, 2010). همچنین گزارش‌های متعددی درمورد عدم رعایت حقوق بشر توسط پلیس به دست رسیده است (Di Puppo, 2010; Kupatdze, 2012; Light, 2014). وزارت کشور همچنان به عنوان یک سازمان حکومتی قدرتمند، متکی به خود و سلسه مراتبی باقی مانده است که با کمبود شفافیت، پاسخ‌گویی و نظارت

مواجه است (Kupatadze, 2012). بدون بررسی‌های دقیق و کافی و عدم توازن لازم، نتایج دریافتی نشان‌دهنده آن است که نیروی پلیس همچنان بیشتر به عنوان پشتیبان منافع روسایشان کار می‌کنند تا منافع مردم. (Di Puppo, 2010).

سنگاپور

فساد در نیروی پلیس در دوره حاکمیت انگلستان بر سنگاپور بسیار شایع بود (Quah 2014). تحلیل‌ها در مورد فساد پلیس سنگاپور در دوران مستعمره بودن، نشان‌دهنده آن است که دلایل فساد شامل: میزان پایین حقوق و مزايا، شرایط کاری نامطلوب و سطح پایین، روابط اداری زیاد در نیروی پلیس، روش‌های ضعیف و ناکارآمد انتخاب افراد و استخدام آن‌ها، کمبود برنامه‌های آموزشی، و فرصت‌های بیش از اندازه برای ارتکاب فساد به دلیل ناکافی بودن نظارت بوده است (Quah 2001). معیارهایی برای مبارزه با فساد در نیروی پلیس در سال ۱۹۵۲ با احداث سازمان تحقیقات مربوط به فساد، معرفی شد (CPIB). از آن زمان به بعد در طی هزاران اصلاحاتی که در این زمینه انجام گرفته، فساد در نیروی پلیس سنگاپور، کاهش یافته است. اکنون فساد در پلیس سنگاپور بسیار کم است و این کشور در گزارش شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل در رده ششم قرار دارد (Transparency international, 2017c). دلایل موفقیت چهارگانه سنگاپور به شرح زیر است: ۱- اراده سیاسی و تعهد دولت ۲- دستمزدها و شرایط کاری ۳- روش‌های انتخاب و استخدام ۴- مهارت‌آموزی و اجتماعی شدن (DCAF, 2012).

توجه به حوزه‌های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی که این اصلاحات در این بسترها اتفاق افتاده است، مهم است. سنگاپور نه یک کشور در حال توسعه است و نه کشوری است که تازه از جنگ رهایی یافته باشد و چندین دهه است که ثبات سیاسی دارد و همچنین سابقه طولانی در توسعه یک

سیستم مستقل خدفاساد داراست. به رغم اندازه کوچک، این کشور فاقد برخی از مشکلاتی است که بعضی از کشورهای کوچک و پراکنده دارند. این مسئله نشان می‌دهد که کشورهایی که نیازمند اصلاحات در پلیس هستند، باید دوره زمانی قابل ملاحظه‌ای را قبل از اینکه انتظار نتیجه‌ای را داشته باشند، سپری کنند (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۲).

هنگ‌کنگ

هنگ‌کنگ همیشه به عنوان کشوری که به شکل ویژه در مسئله کاهش فساد که یکی از آن‌ها فساد پلیس بوده، موفق بوده، مثال زده می‌شود. تظاهرات عظیم سال‌های ۱۹۶۶ و ۱۹۷۳ نشان داد که عموم مردم هنگ‌کنگ خواستار کنترل فساد به‌خصوص فساد در نیروی پلیس توسط مقامات هستند. مقامات هنگ‌کنگ، در جواب تقاضای مردم کمیته مستقل خدفاساد (ICAC) را در سال ۱۹۷۴ بنا نهادند. این کمیته یکی از موفق‌ترین نظام‌های خدفاساد در جهان بود. از یک دیدگاه سازمانی، تشکیلات ICAC برای پاسخ‌گو کردن پلیس و همچنین در افزایش ظرفیت سازمانی برای برقراری نظم سیاسی، ضروری بود. ممارست و مشروعیت سازمانی مداوم در سطح بالا از دست‌آوردهای بارز ICAC هنگ‌کنگ محسوب می‌شود (Hope, 2015). اصلاحات سازمانی و همزمان نیروی پلیس هنگ‌کنگ با ابزار قانونی و طبق مقررات و البته باهدف اطمینان از اجرای صحیح و اخلاقی وظایف پلیس و تحمیل معیارهای انصباطی اخلاقی بر مأموران متهم به خلاف، در چارچوب قوانین انجام شد.

در این حال، چند معیار بازدارنده دیگر، شامل قواعد شفاف استخدامی و تقویت فرآیندهای گزینش. مدیریت سلامت اداری نیز از طریق آموزش و فرهنگ‌سازی، حکومت و نظارت، اجرا و بازدارندگی، توانبخشی، نوسازی

و حمایت نیز در ساختار سازمانی نیروی پلیس هنگ کنگ گنجانده شده است (Hope, 2015).

پایین بودن سطح فساد در پلیس هنگ کنگ، چندین عامل را می تواند آشکار کند. مشروعیت سازمانی دستگاه نظارت داخلی و خارجی آن اولین مورد است. رویکرد چندوجهی جنبش ضدفساد در هنگ کنگ، ساختاری سازمانی را خلق کرده که رفتار رانت جویی پلیس را کمرنگ کرده است. دوم گسترش چارچوب ارزش محور در داخل نیروی پلیس، ایجاد یک نظام سازمانی عاری از فساد را تسهیل کرده است. تأکید فراوان بر حرفة ای بودن، سلامت و صداقت وجود دارد که در پی ریزی یک فرهنگ پلیسی باهدف خدمت در نظر گرفته شده است (Wong, 2012). سوم میزان بالای انصاف و پیش بینی پذیری در پرداختها و مزایای تعیین شده برای پرسنل پلیس، عاملی است که باعث کمرنگ شدن فساد می گردد (Hope, 2015).

آفریقای جنوبی

کاهش رشوه گیری پلیس آفریقای جنوبی (SAPS) انگیزه انجام پژوهش هایی را درباره علل کاهش را به وجود آورد. اطلاعات به دست آمده نشانگر آن بود که نسبت های مربوط به فساد در نیروی پلیس در منطقه لیم پوپو (Limpopo) در فاصله زمانی سال های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۵ کاهش داشته است، که گویایی بروز تغییر وسیع تری در روابط جامعه پلیس در منطقه است. براساس گفته تیم تحقیقاتی آفرو بارومتر (Afrobarometer) در سال ۲۰۱۱ بیش تر از نصف کسانی که گزارشان به منطقه لیم پوپو افتاده بود، اعلام داشتند که "بیش تر پلیس ها و یا حتی همه آن ها فاسدند"، در سال ۲۰۱۵ این مقدار تقریباً نصف شد (۲۸٪). مطالعه مذکور نشان داد که کاهش ارتشای مربوط به پلیس در لیم پوپو

دقیقاً زمانی اتفاق افتاد که دولت عملیات خدفاساد بیسابقه‌ای را در چندین منطقه هدایت می‌کرد (Peiffer, et al. 2018).

تحقیق یادشده این احتمال را می‌دهد که بی‌میلی پلیس لیم پوپو به رشوه‌گیری بهخصوص در این دوره روشن نیست که آیا بهدلیل قرار گرفتن پلیس زیر ذره‌بین بوده و یا اینکه عملیات تأثیر مثبت گذاشته و موفق بوده است. محرك کاهش رشوه‌گیری در این مورد خاص، احتمالاً غیرمستقیم و پیش‌بینی‌نشده بود و یک عارضه جزئی و خوش‌خیم جانبی از یک جنبش خدفاساد مستقل محسوب می‌شد. عملیات لیم پوپو پلیس محلی را هدف نگرفته بود، با این وجود پلیس ترس داشت که تحت بازرگانی شدید قرار داشته باشد. (Peiffer, et al. 2018).

این نمونه نشان‌دهنده آن است که انواع خاصی از مداخله‌ها ممکن است در کاهش الگوهای رشوه‌گیری، مفید باشند اما تنها به صورت نسبی و در یک مقطع کوتاه زمانی، برای داشتن تأثیرات بلندمدت، به استراتژی‌های مداخله‌گرانه‌ای که به طور مرتب خلاقيت به خرج دهن نياز است و در رأس اين امر رهبری قدرتمندی قرار داشته باشد (Peiffer, et al. 2018).

۳- درس‌های آموخته‌شده

برخی از تحلیل‌گران نسبت به این قضیه هشدار داده‌اند که هیچ استراتژی ضد فسادی به‌نهایی برای مقابله با فساد پلیس کافی نیست (Newburn, 1999). چنین مشکل پیچیده‌ای به راه حلی چندبعدی نیاز دارد و دوم اینکه به نظر می‌رسد هیچ راه حل قطعی در کار نیست. شایان ذکر است که در برخی موارد کاهش چشمگیری رخ داده است.

در هر بحث مربوط به فساد پلیس باید بعضی ملاحظات را به ذهن راه داد. اولین مسئله اینکه طبیعت متغیر فساد، آن را غیرقابل پیش‌بینی می‌کند و از بر ملا شدن آن جلوگیری می‌کند: بعضی از دپارتمان‌های پلیس توانایی اجرایی زیادی در طول زمان دارند، درحالی که به میزان بسیار کمی رسوایی

به بار می آورند. دوم، بر ملا شدن فساد پلیس، می تواند تأثیر ناخوشایندی در از بین رفتن اخلاق در بین مجموعه نیروی پلیس داشته باشد. سوم، هنگامی که انگیزه های پشت فساد در محیط های مختلف و وسیع، سنت های محلی و ساختارها، شبیه هم هستند، به این معنی است که اصلاحات مؤثر باید در خور مکان مورد هدف، طراحی شوند (شفافیت بین الملل ۲۰۱۲).

اصلاحات در چارچوب های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی پلیس آشکارا نیاز به این دارد که در بطن واقعیات اجتماعی و سیاسی جامعه و تحلیل های آماری مربوط به پلیس محلی جا بگیرد (Chene, 2010).

همان طور که کواه (Quah, 2017) اشاره می کند، سنگاپور و هنگ کنگ چارچوب های سیاسی مناسبی را در تقابل با فساد دارند، مثلاً نسبت به همتاهای آسیایی خود مناطق را از نظر وسعت و جمعیت به نسبت های کوچک تری تقسیم کرده اند. در صورتی که اندازه و یا توپوگرافی یک کشور، مانع از اجرای سیاست ها شود، جغرافیا می تواند یک مانع به حساب آید (Quah 2007). همچنین رونق اقتصادی به این معنی است که خدمت گزاران جامعه به اندازه کافی حقوق دریافت کنند که نسبت به رشوه گیری، بی انگیزه باشند (Quah, 2017).

در بررسی های کیفی لایت (Light, 2014) در مورد اصلاحات پلیس در گرجستان، دریافتیم که برخی عوامل، نقشی کلیدی در توضیح موفقیت اصلاحات پلیس دارند و به اینکه کاهش چشمگیر فساد در نیروی پلیس، با ترکیبی منحصر به فرد از عامل های ملی و بین المللی امکان پذیر است. لایت همچنین به این نتیجه رسید که روشی که یک رژیم (دموکراتیک یا دیکتاتور) با آن به قدرت رسیده است، به اندازه نوع رژیم مهم است. دموکراسی هایی که از دل گذارهای آرام و پایدار شکل می گیرند (برخلاف گذارهای انقلابی) ممکن است تلاش کنند تا اصلاحات شدیدتری را اجرا

کنند همانند آن‌هایی که در گرجستان اجرا شد، در حالی که ممکن است که رویکرد آهسته‌تری را نیاز داشته باشد. (Light, 2014).

اراده سیاسی رهبران

یک عامل حیاتی در هر تلاشی که در زمینه کاهش فساد در نیروی پلیس و یا هر نوع رفتار نامناسب دیگر انجام می‌گیرد، انگیزه سیاسی است. اراده سیاسی یک شرط لازم است، نه کافی. بدون داشتن ظرفیت کافی ملی برای حمایت از اراده سیاسی، تأثیر لازم برای بهتر شدن رفتار پلیس، کمرنگ می‌شود (DCAF, 2012). دولت‌هایی که در کاهش و محدود کردن فساد در پلیس، جدی هستند باید رویکردهای طولانی مدت در پیش بگیرند.

اگرچه تاکتیک‌های کوتاه‌مدت بعضی اوقات برای بعضی سوءرفتارها مناسب به نظر می‌رسند، اما یک تلاش موفق علیه فساد نیازمند یک استراتژی دائمی از گوش به زنگ بودن و اجتماعی شدن است (DCAF, 2012).

ساخت انگیزه سیاسی برای اصلاحات پلیس یک پیش‌نیاز است، همان‌طور که جنگیدن با فساد ممکن است منافع محافظت‌شده بسیاری را به چالش بکشد که به نظر می‌رسد پتانسیل مقاومت دربرابر اصلاحات را داشته باشند. کوآه (Quah, 2017) پیشنهاد می‌دهد که مهم‌ترین دلیل موفقیت سنگاپور و هنگ‌کنگ در محدود کردن فساد اراده سیاسی قوی رهبران سیاسی آن‌هاست. از منظر ریسک‌های سیاسی، مهم است که به درک محکمی از اقتصاد سیاسی اصلاحات پلیس برسیم. به همین ترتیب، به دست آوردن حمایت جامعه مدنی، امری مهم است، که می‌تواند چالش‌پذیر بودن جوامعی را که عمیقاً قطبی شده و آسیب‌دیده‌اند را ثابت کند (Chene, 2010).

توجه به علت و نه معلول

هیوود (Heywood, 2017,2018) در ارزیابی اخیر خود در زمینه تحقیق درمورد فساد، گزارش می‌دهد که تحقیقات انجام گرفته با عنوان واحدهای تحلیلی در سطح ملی درخصوص فساد در تمایز کردن انواع فساد، حوزه مربوط به فساد و تفاوت رفتاری فساد در پایه‌های مختلف، شکست‌خورده است. او با توجه به نتایج این مشاهدات، رویکرد سطح میانی را تجویز می‌کند که می‌تواند توجه‌ها را به سمت نتایج آماری بر پایه موضوعات مشخص درمورد فساد، بکشاند. این مسئله درک بهتری را درباره "ماهیت فساد" و خطرات مربوط به فساد در مناطق کلیدی، به دست می‌دهد.

استراتژی جامع ضدفساد دولت سنگاپور، بر پایه منطقی کنترل فساد، استوار است و فساد را از این منظر می‌نگرد که دلیل به وجود آمدن آن، وجود انگیزه‌ها و فرصت‌های فاسد بودن است. تلاش‌هایی که برای ریشه‌کن کردن فساد صورت می‌گیرد باید به گونه‌ای طراحی شود که شرایط تولید انگیزه و یا فرصت‌هایی را که وقوع رفتار فاسد فرد را اجتناب‌ناپذیر می‌کنند، ریشه‌کن کنند (Quah, 1989).

فساد در پلیس می‌تواند ریشه در منابع مختلفی داشته باشد. برای مثال در سنگاپور حقوق پایین به عنوان دلیل فساد، معروفی شدن. وضعیت نامطلوب شرایط کاری مأموران پلیس محلی، ضعف بسیار در تهییه مسکن، حقوق مناسب و خدمات درمانی برای مأموران را، آشکار ساخت. از دیگر عواقب مربوط به حقوق پایین و شرایط نامطلوب کاری این بود که باعث شده بود که کسانی که مناسب و واجد شرایط بودند، جذب نیروی پلیس نشوند (Quah, 2014).

در گرجستان فساد پلیس به این دلیل بود که دستمزدهای آن‌ها برای امرار معاششان کافی نبود (Devlin, 2010). مأموران جرمیه‌ها، هزینه‌ها و رسیدها را در جیب خود می‌گذاشتند. همین دلیل یعنی دستمزد پایین، به

عناصر جنایت کار این اجازه را داد که کل سیستم پلیس را بخربندد.
(Devlin, 2010)

کوآه (Quah 2007,2014) می‌گوید فساد در یک کشور تنها در شرایطی کاهش می‌یابد که معیارهای جامعی برای اصلاح دلایل متنوع به وجود آمدن انگیزه‌ها و فرصت‌های مولد رفتار فاسد، در نظر گرفته شوند. با این‌همه، این استراتژی‌ها باید با دقت انتخاب شوند. برای مثال اگر قرار است که میزان حقوق بالا رود، باید ملاحظه کرد که آیا رشد ثابت اقتصادی به ما این اجازه را می‌دهد یا نه (Quah, 2007). افزایش حقوق ممکن است فسادهای خرد را در میان مقامات رسمی سطح پایین کاهش دهد اما درمورد خدمتگزاران سطح بالای جامعه و سیاستمداران، این طور نیست. جدای از این اگر دولت حاکم اراده سیاسی برای ایستادگی دربرابر فساد را نداشته باشد، سازمان مقابله با فساد، تأثیرگذار نباشد، اگر مقامات فاسد نتبیه نشوند و فرصت‌های انجام فساد کاهش نیابند، بالا بردن حقوق به‌نهایی نمی‌تواند مشکلات را حل نماید (Quah, 2007).

شايسه‌سالاري و كنترل كيفيت بر روی کارکنان

پيچيدگي طبیعت پلیس بودن به این معنا است که مسایل اخلاقی در مرکز کنترل فساد قرار دارند و سخت‌گیر بودن از لحاظ اخلاقی در روش‌های انتخابی و استخدام و آموزش برای خدمت، برای شکل دادن یک فرهنگ پلیسی که دربرابر فساد مقاوم باشد، حیاتی است (Newburn, 2015).

کوآه (۲۰۱۴) باور دارد که اتکا به شايسه‌سالاري در به کارگيري نامzedهای واحد شرایط و به کارگيري آموزش‌ها برای افزایش کارايی و سلامت اداري به عنوان عاملی برای محدود کردن فساد در میان نیروی پلیس، به کار می‌رود. همچنین داشتن یک روند استخدامی شفاف و یک روند گزینش قدرتمند به عنوان دلیل موقعيت پلیس هنگ‌كنگ در کنترل فساد پلیس شناسایي شد (Hope, 2015).

نقش جامعه‌ی مدنی

یک مطالعه انجام‌شده توسط شفافیت بین‌المللی بریتانیا در سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۲ نشان داد که گروه‌های شهروندی و یا سازمان‌های جامعه مدنی در اصلاحات مربوط به فساد در پلیس، نقش محدودی داشته‌اند. از گزارش نهایی این تحقیق نتیجه گرفته شد که نیازی عظیم و ضروری به این وجود دارد که جامعه مدنی راه‌های تأثیرگذارتری برای شرکت کردن، شبیه‌سازی و نظارت کردن بر تلاش‌های ضدفساد در پلیس، پیدا کند (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۲).

سازمان‌های جامعه مدنی شامل سازمان‌های رسانه‌ای، می‌توانند نقش عمده‌ای را در اصلاحات نیروی پلیس ایفا کنند (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۲). از گذشته جامعه مدنی نقشی کلیدی را در بالا بردن آگاهی درمورد رسوایی‌های مربوط به فساد و هدایت کردن اصلاحات، بازی کرده است. انجام کار پلیس با کمک جوامع مختلف، روابط بین پلیس و جوامع مختلف را در رسیدگی به نگرانی‌های جوامع و اطمینان از اینکه پلیس به نیازهای بخش بزرگ‌تری از مردم رسیدگی کند، به سطح بالاتری ارتقا داده است. این مسئله را می‌توان از طریق بنا نهادن مجمع‌هایی برای مشاوره به جوامع تسهیل نمود (Chene, 2010). موققیت چنین ابتکار عمل‌هایی به عواملی مانند حداقلی از وجود نظم، یک چارچوب سیاسی تغییردهنده و حمایت از سازمان‌های کلیدی مانند دولت، پلیس و جامعه مدنی بستگی دارد (Groenewald & Peake, 2004).

باین وجود منوکال (Menocal, 2015) عقیده دارد که مدارک باورپذیر بسیار کمی در رابطه با تأثیرگذاری مثبت سازمان‌های نظارتی شهروندی وجود دارد و هیچ‌گونه مدرکی دال بر مشخص بودن اینکه آیا سازوکارهای پاسخ‌گویی خارجی بیشتر و یا کمتر از سازوکارهای پاسخ‌گویی درونی مؤثرترند، وجود ندارد.

ایوکوویچ (Ivkovic, 2005) نیز این نکته را خاطرنشان می‌کند که نقش جامعه مدنی، نقاط ضعف خودش را دارد. او می‌گوید نظارت کنونی گرایش به سازمان‌هایی دارد که موقعی هستند انفرادی‌اند یا سازمان‌هایی که حوزه تمرکز آن‌ها بسیار وسیع یا خیلی محدود است و یا سازمان‌هایی که در بهترین حالت اجازه بررسی تنها بخشی از عناصر سیستم نظارتی سازمان‌ها را دارند. او نتیجه گرفته که چالش این است که باید یک سازمان یا مجموعه‌ای از سازمان‌ها را طراحی کرد که به صورت تأثیرگذاری، توانایی بازنگری و نظارت بر سیستم نظارتی سازمان پلیس را در روندی درحال جریان، داشته باشند.

بازنگری مستقل پلیس

کنترل فساد به احتمال زیاد بدون توجه کافی به مدیریت برون‌سازمانی و دولت، امکان‌پذیر نیست (Newburn, 2015). سازوکارهای پاسخگویی برون‌سازمانی، شکایات شهروندان و هیئت‌های بازنگری و مأموران رسیدگی به امور پلیس به شکل گستره‌ای به عنوان ابزاری مهم برای پاسخ‌گویی بودن پلیس شناخته شده‌اند. اصلاحات اگر بدون قدرت و نظارت خارجی انجام شوند اغلب محدود و ناقص هستند (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۲).

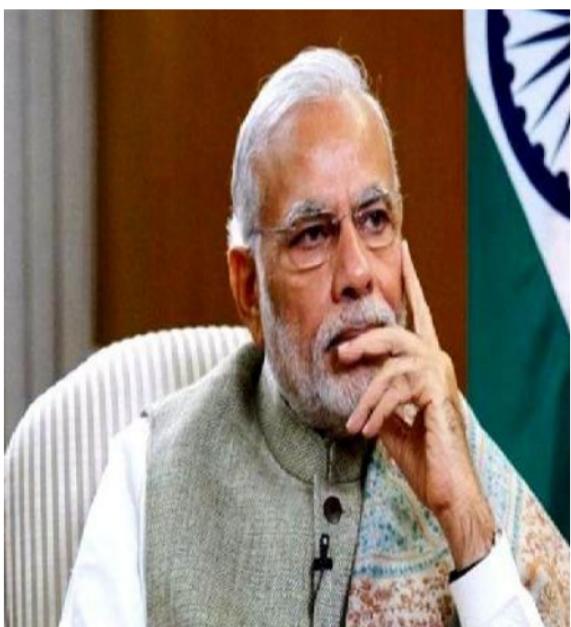
کواه (Quah, 2007, 2017) توصیه می‌کند سازمانی مستقل پایه‌گذاری شود که پلیس را زیر نظر بگیرد، سازمانی که نه پلیس و نه سیاست در آن دخالتی نداشته باشند. سازمان ICAC هنگ‌کنگ که اغلب به عنوان سازمانی مؤثر از آن یاد می‌شود، بر آن است که موفقیت ICAC هنگ‌کنگ به خاطر روند پیچیده‌ای از به دست آوردن اعتماد مردم، اطمینان یافتن از نتایج، دادن اختیارات به کمیته در رابطه با مؤسسات دیگر و نظارت بر سیستم‌های ضدفساد، بوده است. اگر بتوان به این موفقیت رسید، عوامل خارجی متخصص به راحتی نمی‌توانند تلاش‌های بلندمدت را به خطر اندازند و همچنین ممکن

است به یک سازمان خدفاساد این اجازه را بدنهند که اعتماد از دست رفته مردم را حتی بعد از رسایی‌های جدی دوباره به دست آورد (Scott, 2017). ICAC هنگ‌کنگ برای مقابله با فساد یک رویکرد سه وجهی شامل اجرای قوانین، آموزش و پیشگیری را در پیش گرفته است. آموزش همگانی در استراتژی سه وجهی آن‌ها برای کاهش فساد یک عنصر حیاتی است. تلاش‌های گذشته ICAC افسران رابط بین جوامع را مجبور به تأکید زیاد بر عمومی کردن مسئله دستگیر شدن و دادرسی موفق اعضای برجسته پلیس کردند. این مسئله به ایجاد شهرتی خوب برای کمیته در بر ملا کردن فساد در مقیاس بزرگ کمک کرد (Chene, 2010). جنبش آموزش همگانی در مقیاس بزرگ همچنین مشروعیت ICAC و سطح آگاهی را در مورد قوانین خدفاساد افزایش داد و مردم را برای گزارش کردن فساد ترغیب کرد (Chene, 2010).

از CPIB سنگاپور نیز به عنوان یک موفقیت بزرگ یاد می‌شود. این سازمان از قدرت‌های قانونی وسیعی برخوردار است. برای مثال مأموران CPIB می‌توانند درخواست اصلاحات در قانون گذاری را بکنند، گذرنامه‌ها را ضبط و دارایی‌ها را معلق کنند. آن‌ها همچنین از اختیارات وسیعی برای انجام تحقیقات و رسیدگی‌هایشان، مانند دستگیر کردن افراد مشکوک به فساد برخوردارند و همچنین اجازه دارند به حساب‌های مالی مظنونین دسترسی داشته باشند و می‌توانند بدون محدودیت به دنبال مدارک بگردند. اگرچه همانند کمیته مستقل خدفاساد هنگ‌کنگ (ICAC)، اختیار دادرسی مستقیم را ندارد (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۲).

همچنین به عنوان یک معیار موفقیت‌آمیز علیه فساد، CPIB هیچ‌گونه گزارش رسمی یا مدارک قابل سنجشی به این منظور که به طور رسمی موقفيت‌ش را برآورد کند، ارائه نمی‌دهد (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۲). بعضی مفسران معتقدند قدرت‌هایی که به این مأموران داده شده، ممکن است سوءرفتاری بالقوه را به دنبال داشته باشد (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۲).

موفقیت نسبی هند در مبارزه با فساد در دوره نارندها مودی^۱



1. <http://blog.tp4.ir/post/725>

مقدمه

فساد اداری و اقتصادی یکی از مشکلات عمدہای است که گریبان بسیاری از کشورهای در حال توسعه را گرفته و به یکی از موانع اصلی در مسیر رشد این کشورها تبدیل شده است. تجربه کشورها نشان می‌دهد در بیشتر موارد دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی به گسترش و رشد انواع فسادها دامن زده است. داشتن ارتباط نزدیک با مقام‌های دولتی موجب برخورداری از رانت‌های اطلاعاتی و اقتصادی ویژه می‌شود که کسب سود از طریق دریافت تسهیلات بانکی، دریافت مجوزها و مواد اولیه از راههای غیرقانونی از نمونه‌های رایج فسادهای اداری در کشورها هستند.

فساد اقتصادی یا مالی به عنوان یک بیماری، از نقص قوانین موجود در یک کشور ناشی می‌شود که منافع و سود غیرقانونی اشخاص یا گروهی از افراد را تأمین می‌کند. به اعتقاد تحلیلگران اقتصادی، فساد عارضه‌ای همچون یک بیماری صعب‌الالاج و بدخیم است که از یک نهاد و سازمان به نهاد دیگر منتقل و با سرایت به همه ارگان‌ها موجب فروپاشی و نابودی کل سیستم می‌شود.

بالاتر رفتن سطح فساد مالی حتی موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولت، بی‌انضباطی‌های اقتصادی و اجتماعی و درنتیجه باعث افزایش ناامنی، دلسربدی و روند منفی رشد می‌شود. این عارضه همچنین مسیر سرمایه‌گذاری و توسعه اقتصادی را منحرف کرده و آن را به سمت ساختارهای رانتی و زیرزمینی سوق می‌دهد. با افزایش قدرت این ساختارهای فاسد، سازمان‌های مافیایی ایجاد می‌شود و درنهایت حاکمیت سیاسی کشورها را نیز از بین می‌برد.

اقتصاد کشورهایی که از بالا و به وسیله دولتها هدایت می‌شوند، یکی از پایه‌های فساد را که مهم‌ترین نمود آن رشوه است، تولید می‌کنند. این بیماری حتی در کشورهای فقیر با درآمدهای اندک به‌وفور دیده می‌شود. متخلفان با این دستاویز که دیگران هم این کار را می‌کنند درواقع عمل

خود را توجیه کرده و به گسترش فساد بیشتر دامن می‌زنند. تحقیقی که در ۱۹۹۰ در ایتالیا انجام شد، این مسئله را یکی از مهم‌ترین دلایل در گسترش فساد در این کشور دانسته است.

نارندا مودی و مبارزه با فساد

مبازرات انتخاباتی سال ۲۰۱۴ نارندا مودی نخست وزیر هند یک کمپین ضدفساد بود. در ۸ نوامبر ۲۰۱۶، مودی طی یک اقدام جدی برای مبارزه با فساد تمام اقتصاد هند را بی‌اعتبار اعلام کرد. وی بدون هرگونه هشدار قبلی ۸۰ درصد از پول رایج کشور یعنی روپیه را از جریان خارج ساخت و اسکناس‌های ۵۰۰ و ۱۰۰۰ روپیه‌ای (۸ و ۱۵ دلاری) از ارزش ساقط شدند. به مردم ۵۰ روز یعنی تا آخر ماه دسامبر فرصت داده شد تا اسکناس‌های قدیمی خود را به بانک برد و با اسکناس‌های جدید تعویض کنند.

مودی دستور داد بانک‌ها برای یک روز تعطیل شوند و مقدار پولی که مردم می‌توانستند از خودپردازهای بانکی برداشت کنند نیز به حدود ۴۰۰۰ روپیه یا ۶۰ دلار در روز محدود شد که البته برای خرید بلیت‌های هواییما و پرداخت‌های بیمارستانی مهلت ۷۲ ساعته داده شد. در سال ۲۰۱۶ درصد از معاملات در هند به صورت نقدی انجام می‌شد که این مقدار برای کسب‌وکارهای کوچک و متوسط خیلی بیشتر بود.

در مقایسه با اقتصادهای پیشرفته دنیا مثل آمریکا که این مقدار تنها ۲۰ درصد است، اقدام شجاعانه مودی بسیار قابل توجه بود. در حقیقت اقدام اصلاحی مودی بیشتر شبیه یک انقلاب بود و نخست وزیر هند این اقدام را یک ضربه دقیق و کاری بر ضد پول‌های حساب‌نشده یا پول سیاه نامید. ضربه مودی بر همه جنبه‌های اداری و غیر اداری اقتصاد هند و بخش مالی تأثیرگذار بود. هرچند زمان بیشتر برای سنجش موفقیت یا شکست اقدام مودی نیاز است، ولی به روشنی می‌توان دید که هدف مودی از این

کار نوسازی اقتصاد با عدم استفاده از وجه نقد و استقبال از پرداخت‌های الکترونیک بود که از طریق آن می‌توان کالاها و خدمات را ردیابی کرده و آن‌ها را مشمول مالیات نمود.

دلیل اولیه‌ای که نخستوزیر هند برای این اقدام جسورانه اقتصادی آورد، مبارزه با فساد و تروریسم بود، اما با مرور زمان نیت اصلی مودی از این کار روشن‌تر شد. مشکل عمیق‌تر و اساسی‌تری که در هند وجود دارد عدالت اجتماعی است که تا حدودی اقدام پر مخاطره مودی را توجیه می‌کند. منافع درازمدت شمول مالیاتی و کاهش استفاده از وجه نقد در اقتصاد هند می‌تواند تا جایی درآمده باشد که پاسخگوی عدالت اجتماعی و فقر در سراسر کشور شود. به‌حال نباید فراموش کرد که عدالت اجتماعی می‌تواند عاملی اساسی برای امنیت و توسعه باشد. اقتصاددانان معتقدند مسائلی مانند نابرابری و عدم اطمینان به دولت همان‌قدر برای آینده رشد اقتصاد مشکل‌زا هستند که ثبات بازارها و مؤسسات مالی.

مودی ریسک اقدام خود را از دو طریق کاهش داد: اول اینکه عمل وی ناگهانی و سراسری بود و مهم‌تر اینکه مودی عمل خود را در چارچوب اقدام برای عدالت اجتماعية توجیه کرد. به همین علت است که از زمان آغاز این سیاست از محبوبیت مودی کاسته نشده زیرا مردم با علم به اینکه برای نیل به عدالت اجتماعية نیاز به درآمد مالیاتی است و در اقتصاد نقدینه بنیان سنجش مالیات تقریباً غیرممکن، است همه سختی‌ها را تحمل نمودند.

مودی و عمل به وعده‌های انتخاباتی

ناراندرا مودی از ابتدای دوره نخستوزیری خود در عمل به وعده‌های انتخاباتی در حیطه‌های گوناگون به مقابله با پدیده فساد پرداخت. وی از یکسو تلاش کرد به ساختار پولی این کشور که بهشت با چالش پولشویی آلوده شده بود سروسامان بدهد و از طرف دیگر با اصلاح و

شفافسازی قوانین تجاری شرکت‌ها و بانک‌ها تلاش کرد با فساد و رشوه در این بخش‌ها مقابله کند.



انجام اصلاحات گسترده در قوانین مالیاتی، رصد و شفافیت فعالیت بانک‌ها و حساب شرکت‌ها و افراد ثروتمند، بررسی منشأ پول‌های کلان در برخی حساب‌ها، هماهنگی با پارلمان و قوه قضائی برای برخورد شدید قانونی با متخلفان از نمونه اقدامات وی بهشمار می‌رود.

به اعتقاد کارشناسان اگرچه کسب نمره ۴۰ و رتبه ۸۱ در زمینه فساد اداری در هندوستان، نکته چندان افتخارآمیزی برای ناراندرا مودی نیست اما تحلیلگران عملکرد دولت این کشور را در سال‌های اخیر امیدوارکننده می‌دانند.

مودی از زمان آغاز دوره نخست وزیری اش در سال ۲۰۱۴، اقدامات مثبت بسیاری را برای پایان دادن به روند فساد در این کشور که به یک موضوع عادی تبدیل شده بود به کار بست. وی تقریباً بدون توجه به جایگاه، نفوذ و روابط سیاسی مجرمان اقتصادی قوانین را علیه آن‌ها به اجرا گذاشت. به همین دلیل مودی تاکنون توانسته ضمن جذب افکار عمومی به موفقیت‌های نسبی در زمینه رشد اقتصادی، جذب سرمایه‌گذار داخلی و خارجی و بهبود اوضاع معیشتی مردم عادی این کشور دست پیدا کند.

ناراندرا مودی در چارچوب سیاست‌های خود مقابله با پول‌های کثیف و پولشویی، افزایش درآمدهای مالیاتی، شفافسازی اقدامات بنگاه‌های اقتصادی و اصلاح قوانین مربوط به مقابله با متخلفان را در دستور کار خود قرار داده است.

برخی از اقدامات مهم دولت مودی در مبارزه با فساد و پول‌های سیاه در هند در چند سال گذشته از این قرار بوده است:

۲۴ ماه می ۲۰۱۴: نخستین تصمیم کابینه مودی تدوین قانون SIT برای مقابله با پول سیاه و فساد بود که به رغم دستور دادگاه عالی هند برای ۴ سال به تأخیر افتاد.

۱۴ فوریه ۲۰۱۵: مودی قراردادهای واگذاری معادن و اقدامات مربوط به استخراج زغال‌سنگ در دولت‌های قبل را لغو کرد. دولت از طریق مزایده آنلاین و شفاف توانست برخلاف بذل و بخشش‌های پیشین، ارزش هر معدن را به حدود سه برابر گران‌تر از دوره قبل (نسبت از ۱,۸۶ به ۵) تغییر دهد.

۳۱ دسامبر ۲۰۱۵: دولت هند اعلام کرد هیچ مصاحبه‌ای را برای مشاغل درجه سه و چهار دولت مرکزی انجام نمی‌دهد. مصاحبه‌های شغلی یکی از مهم‌ترین منابع فساد مالی بودند زیرا تنها افرادی که به مصاحبه‌کنندگان رشوه می‌دادند برای شغل‌های دولتی انتخاب می‌شدند.

۱۱ می ۲۰۱۶: مسیر جزیره موریس در زمینه انتقال و تطهیر پول‌های سیاه قطع شد. در مسیر موریس پولی حدود ۳۵ درصد از پول کثیفی که در هندوستان سرمایه‌گذاری می‌شد انتقال می‌یافت. بین دو دولت جزیره موریس و دهلی نو توافقی برای پایان دادن به این رویه آلوده امضا شد تا حجم وسیعی از پول‌های سیاه مشخص و شفاف شود.

۵ سپتامبر ۲۰۱۶: نخست وزیر مودی شخصاً در کنفرانس "جی ۲۰" به موضوع فرارهای مالیاتی در اروپا و دیگر کشورهای اروپایی حساسیت نشان داد. به دنبال درخواست وی، ۲۰ کشور حاضر در این نشست توافق

کردن تا مبارزه همه‌جانبه‌ای را برای مقابله با پوششی، پول سیاه و تأمین مالی تروریسم در پیش بگیرند.

اول نوامبر ۲۰۱۶: قانون (BENAAMI) یعنی قانون معاملات، اصلاح شد و پس از ۱۸ سال به اجرا در آمد. دولت های پیشین هند به این قانون هیچ توجهی نداشتند و به همین دلیل هیچ‌گاه اجرایی نشد. از نظر ناظران دلیل اجرای آن‌هم به علت شرایط فساد در این کشور قابل پیش‌بینی است.

۸ نوامبر ۲۰۱۶: استفاده از اسکناس‌های ۵۰۰ و ۱۰۰۰ روپیه ای ممنوع شد. این یک اقدام تاریخی بود که ریشه‌های استفاده از منابع ارزی هند در فرایندهای چاپ پول جعلی، تأمین مالی تروریسم، جرایم جنسی، قاچاق انسان و پول‌های سیاه را هدف گرفت و متزلزل ساخت.

۲۲ نوامبر ۲۰۱۶: سوئیس و هند توافقی را امضا کردند تا جزئیات همه معاملات مالی اتباع هند در اختیار دولت دهلي نو قرار گیرد. این قرارداد به آن مفهوم است که از سپتامبر سال ۲۰۱۹ هیچ فردی نمی‌تواند پول‌های غیرقانونی را در بانک‌های سوئیس پسانداز کند زیرا سوئیس همه اطلاعات حساب‌ها و پسانداز در هر مقدار را به هند اطلاع می‌دهد. این یک اقدام دیپلماتیک بود که نخست وزیر مودی بر آن اصرار می‌ورزید و در ملاقات‌های خصوصی با مقام‌های ارشد سوئیس دنبال شد و درنهایت به امضای توافقی بسیار مهم میان دو کشور منجر گردید. در این ماه هند به عضویت گروه کشورهایی در آمد که به صورت خودکار و سالانه اطلاعات بانکی را با دولت سوئیس مبادله می‌کند.

۲ دسامبر ۲۰۱۶: پس از اعلام دولت هند، بیش از ۶۰ هزار نفر به صورت داوطلبانه تحت قانون اعلام اطلاعات، منابع پول‌های کلان خود را اعلام کرdenد و از این راه ۲۹ هزار کرور روپیه مالیات نصیب دولت شد.

۳۰ دسامبر ۲۰۱۶: دهلي نو مسیر پوششی سنگالپور را هم بست زیرا دو کشور توافق مالیات مضاعف را امضا کردند.

۳۰ ژانویه ۲۰۱۷: یک میلیون و هشت صد هزار نفر که مبالغ نامتعارف با منابع نامشخص را در بانک‌ها سپرده‌گذاری کرده بودند تحت قانون از رده خارج کردن پول‌ها مورد شناسایی قرار گرفتند. اداره مالیات بر درآمد هم برای آن‌ها اختصاری را فرستاد و از آن‌ها خواست تا در مورد حساب خود توضیحاتی را ارائه کنند.

در یکی از آخرین اقدامات نیز حدود یک ماه قبل دولت هند توانست قانون اصلاح شده پیشگیری از فساد را در پارلمان این کشور تصویب کند و برای مبارزه جدی‌تر با فساد گام مهمی را بردارد.

مقابله با پولشویی

در نوامبر سال ۲۰۱۶ دولت مودی و بانک مرکزی هند در اقدامی بی‌سابقه همه اسکناس‌های ۵۰۰ و ۱۰۰۰ روپیه‌ای را فاقد اعتبار اعلام کردند و از دارندگان آن‌ها خواستند تا برای تبدیل آن‌ها به بانک‌ها مراجعه کنند. اتخاذ سیاست از رده خارج کردن برخی اسکناس‌ها (یکی از جدی‌ترین و پرچالش‌ترین اقدامات Demonetization) مودی در مقابله با فساد بوده است.

دولت هند تأکید کرد جمع‌آوری اسکناس‌های ۵۰۰ و ۱۰۰۰ روپیه‌ای را در چارچوب مبارزه دولت با فساد و پولشویی و نگهداری غیرقانونی پول نقد در پیش گرفته است. همه افرادی که برای تبدیل اسکناس‌های خود (بالاتر از حجم مشخصی از پول) به مراکز مالی و بانک‌ها مراجعه می‌کردند باید منابع پول خود را اعلام کنند. وزارت دارایی هندوستان تبدیل اسکناس‌ها را مشمول قوانین مالیاتی ساخت و تأکید کرد هیچ معافیت مالیاتی برای افرادی که اسکناس‌های خود را تبدیل می‌کنند در نظر گرفته نمی‌گیرد. دهلی نو اسکناس‌های جدید را جایگزین اسکناس‌های قبلی کرد تا راحت‌تر بتواند پول‌های موسوم به «پول سیاه» را که دارای منشأ نامعلوم هستند شناسایی کند. براساس گزارش‌ها، مردم تا چند هزار روپیه را بدون دردسر

با اسکناس‌های جدید تعویض می‌کردند اما بانک‌ها از افرادی که با صدھا هزار روپیه یا بیشتر مراجعه می‌کردند درمورد منشأ این پول‌ها سخت‌گیری می‌کردند. جلوگیری از فرار مالیاتی هم دیگر هدف این اقدام دولت بیان می‌شد.

به دنبال این سیاست افرادی که پول خود را در منازل نگاه می‌داشتند با کاهش ارزش دارایی روبه‌رو شدند زیرا میزان ورود پول به بانک‌ها افزایش یافت. از سوی دیگر مشخص شدن میزان پول‌های هر فرد پس از مراجعه به بانک فرار مالیاتی افراد را سخت و ناممکن ساخت. همچنین مراجعه به بانک‌ها باعث شناسایی و نابودی اسکناس‌های تقلبی و جعلی شد و ضربه سنگینی را به جاعلان و کلاهبرداران وارد ساخت.

نکته مهم این بود که لزوم افشاء منشأ پول به بانک هم موجب شد تا برخی افراد خطاکار حتی جرأت مراجعه به بانک‌ها را پیدا نکردند و با این کار ثروت آن‌ها کاهش یافت.

مقابلہ با بنگاه‌های کاغذی

از دیگر اقداماتی که ناراندرا مودی از همان روزهای اول نخست وزیری پیگیر شد، تعیین وضعیت شرکت‌های کاغذی و پوششی بود که در سطح و حجمی گسترده در اقتصاد هند نقش‌آفرین بودند. همچنین مودی بر شفافیت روندهای کاری بانک‌ها و نوع ارتباط آن‌ها با مشتریان خود نیز به شدت نظارت داشت.

تارنمای نشریه هندی "دیپلمات" در زمینه محرك‌های مودی برای مقابله با فساد در این کشور نوشت: نخست وزیر هند تلاش می‌کند تا با پول سیاه و جرایم مالی در این کشور به صورت جدی مقابله کند. تعهد دولت این کشور برای مقابله با فساد گسترده باعث شده تا انتقادهای شدیدی در رویکردهای دولت این کشور در برخورد با پول‌های غیرقانونی و مقابله با شرکت‌های مشکوک در حوزه مالی پدید بیاید.

مودی از سال ۲۰۱۴ تلاش‌های مهمی را برای شناسایی شرکت‌های کاغذی (که ابزار برخی بنگاه‌ها و افراد اصلی برای فرار مالیاتی و پولشویی هستند) انجام داد. اما اجرای بخش‌هایی از این تلاش‌ها مورد انتقادهایی قرار گرفته است. نبود شفافیت کامل درمورد معیارهای تحقیقات و نداشتن یک تعریف صریح از شرکت‌های کاغذی یا پوششی در قانون اساسی هند از مسائل مهم در این رویکرد بودند.

به نوشته این نشریه هندی، مودی گروهی از مقام‌های ارشد حقوقی و مالیاتی را برای راهاندازی حرکتی بزرگ در شناسایی شرکت‌های کاغذی که فعالیت مهم اقتصادی نداشتند به کار گرفت. مقامات اعتقاد دارند این بنگاه‌ها بزرگ‌ترین عرصه‌ها را برای تقلب و اختلاس در این کشور مدیریت می‌کنند.

مودی در سال ۲۰۱۷ اعلام کرد، دولت وی ۳۰۰ هزار شرکت کاغذی را شناسایی کرده است که به عنوان نمونه ۴۰۰ مورد از آن‌ها دارای نشانی‌های مشابه بودند. همچنین نیمی از این شرکت‌ها مراحل ثبت خود را کامل نکردند. در همان زمان در طی یک ماه ۲۰۰ هزار حساب متعلق به شرکت کاغذی مسدود شد و صلاحیت ۱۰۰ هزار مدیر آن نیز رد شد. این اقدامات موجب شد بسیاری از شرکت‌ها در لیست سیاه دولت قرار بگیرند. البته برخی از این شرکت‌ها تأکید داشتند درمورد آن‌ها تحقیقات عادلانه‌ای صورت نگرفته است. از طرف دیگر آن‌ها درخواست کردند شرکت‌هایی که مورد اتهام قرار می‌گیرند این فرصت را داشته باشند تا از خود دفاع کنند.

اصلاح قانون پیشگیری از فساد

از نیمه دوم قرن بیستم، مبارزه با فساد در هند شکل جدی‌تر و قانونی به خود گرفت و چند قانون نیز در این زمینه تدوین و اجرا شد. یکی از اصلی‌ترین گام‌ها قانون فدرال «پیشگیری از فساد» (PCA) در سال

۱۹۸۸ بود که در پارلمان این کشور هم به تصویب رسید و مبارزه با فساد در ادارات و شرکت‌های دولتی این کشور را دنبال می‌کرد. دولت مودی این قانون را برای شرایط کنونی هند ناکارآمد دانست و برای تغییر و اصلاح آن تلاش‌های بسیاری را انجام داد تا اینکه درنهایت در ۱۹ جولای ۲۰۱۸ (تیرماه ۱۳۹۷) قانون اصلاح شده «پیشگیری از فساد» به تصویب پارلمان این کشور رسید و درنهایت روندهای قانونی را برای اقدام بهتر، سریع‌تر و آزادانه دولت مودی را تسهیل ساخت.

تدوین‌کنندگان این قانون در دولت هدف خود را افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت عنوان کرده‌اند و به همین دلیل تصمیم برای تغییر در قانون سال ۱۹۸۸ را در دستور کار خود قرار داده‌اند. تغییرات گوناگونی در قانون جدید نسبت به قانون ۳۰ سال قبل صورت گرفت.

روزنامه «ایندیاتودی» اصلاحات انجام‌شده در این قانون هند را در حوزه‌های زیر دسته‌بندی کرد:

۱. رشوه: دریافت امتیازی فراتر از شرایط مندرج در قانون است که پیش‌تر مقررات خاصی برای آن وجود نداشت اما اکنون یک جرم به‌شمار می‌رود که دارای مجازات ۷ ساله است به‌جز زمانی که یک فرد مجبور به دادن رشوه می‌شود.

۲. جرم انگاری کسب ثروت از منابع درآمدی نامشخص: از گذشته مسائلی همچون رشوه، دریافت یک امتیاز، کسب مزایای مالی برای خود یا هر فرد دیگر جرم به‌شمار رفته‌اند. در اصلاحیه جدید کسب اموال غیرقانونی و جمع‌آوری دارایی غیرمتعارف از منابع درآمدی نامشخص نیز به‌عنوان جرم تعریف شده است.

۳. لزوم تأیید تحقیقات اولیه: اکنون پلیس تنها با تأیید مقام‌های ارشد دولتی می‌تواند وارد عمل شود. البته درصورت اقدام به قتل چنین شرطی اجرا نمی‌شود.

۴. نیاز به مجوز برای پیگرد: برای پیگرد قانونی علیه مقام‌هایی که در گذشته حین انجام وظیفه تصمیم‌هایی گرفته‌اند دریافت مجوز از مقامات ضروری است و حداقل اعتبر آن چهار ماه است.

۵. مصادره یا محرومیت از اموال: این مورد به دادگاهی ویژه برای شناسایی و مصادره اموال محول شد که پیش‌تر در سال ۱۹۹۴ ازسوی دادگاه‌های مدنی انجام می‌شد.

تفسیرهای گوناگونی از قانون جدید صورت گرفته است. دولت و بسیاری از تحلیلگران در هند قانون جدید (PCA) را حرکتی تعیین‌کننده توصیف می‌کنند که می‌تواند تحولات مهمی را برای جامعه هند در برداشته باشد. تارنمای روزنامه Economic Times چنین آورده است که هند در شرایط کنونی مجبور است تا رشدی اقتصادی بین ۹ تا ۱۰ درصد را برای ۳۰ سال آینده داشته باشد. این هدف نیازمند تصمیم‌هایی شجاعانه، درخور توجه و بسیار ترقی‌خواه ازسوی ساختار بوروکراتیک در همه بخش‌ها است. باید به دیوانسالاری کشور اجازه داده شود تا چنین تصمیم‌هایی را با حمایت کامل قانونی و بدون ترس از آزار یا مجازات بعدی اتخاذ کند. اگر چنین امری اجرا نشود رشد کلی قابل حصول نخواهد بود. از این نظر قانون اصلاح‌شده پیشگیری از فساد (۲۰۱۸) که چند هفته قبل به تصویب پارلمان رسید می‌تواند امری تعیین‌کننده به سمت اهداف دولت باشد.

به اعتقاد تحلیلگران هندی بسیاری از بخش‌های حیاتی و زیرساخت‌های این کشور از جمله معادن، زغال‌سنگ و نفت و انرژی به دلیل نبود سیاست‌گذاری‌های جسورانه، ناتوان و بی‌رمق هستند. اکنون با اجرای اصلاحیه قانون PCA داشتن قصد مجرمانه برای ارتکاب به جرم اهمیت دارد. حال سوء مدیریت مجرمانه در این اصلاحیه به‌وضوح اعلام و اکنون برخلاف ۵ حالت اعلام‌شده قانون قبل، تنها دو حالت از سوء مدیریت تعیین‌شده است.

همچنین برای دریافت رشوه نیز تا ۷ سال حبس در نظر گرفته شده است. دادن رشوه هم یک جرم تلقی می شود به شرطی که اجباری ازسوی رشوه گیرنده صورت نگرفته باشد. اگر این اجبار وجود داشته باشد، دهنده رشوه باید مقامات را تا ۷ روز پس از دادن رشوه مطلع سازد.

انتقادها

باوجود همه تلاش های قانونی و اجرایی که دولت ناراندرا مودی در مسیر مبارزه با فساد انجام داده است؛ انتقادها به وی کم نیستند. برخی اقتصاددانان هندی و غیر هندی از همان ابتدا فرآیندهای مورد نظر مودی را شکست خورده پیش بینی کردند. یکی از مهم ترین مخالفتها در حوزه سیاست پولی، تصمیم برای از رده خارج کردن برخی اسکناس ها بوده است.

در زمان اجرای این قانون، احزاب مخالف دولت هند مجموعه تظاهرات سراسری را در سطح کشور ترتیب دادند. بسیاری از معتضدان عنوان داشتند که تصمیم ناگهانی دولت باعث شد بانک ها توانند به موقع اسکناس های قدیمی را عوض کنند و این امر مشکلات گسترده ای را به دنبال داشته است.

مان موهان سینگ، نخست وزیر سابق هند هم از نخست وزیر کنونی این کشور درخصوص نحوه تعویض اسکناس های ۵۰۰ و ۱۰۰۰ روپیه ای به شدت انتقاد کرد. سینگ که خود یک اقتصاددان است و پیش تر منصب وزارت دارایی را در اختیار داشت، در یک جلسه در پارلمان این کشور اظهار داشت که این اقدام یک شکست بزرگ مدیریتی بوده است که نتیجه آن «چیاول قانونی» بوده است.

این درحالی است که دولت در دهلى نو اعلام کرد دنبال اقدامات عميق تر پولی در کشور است. آمیتا کانت، رئیس انسیتیوی سیاست گذاری دولت، گفت که دولت هند امیدوار است که تا سال ۲۰۲۰ استفاده از ماشین های

خودپرداز و کارت‌های اعتباری را متوقف کرده و از نظام بیومتریک به جای آن‌ها استفاده کند.

در مقابل انتقادها، مودی مخالفان سیاست‌های پولی خود را پرستش کنندگان پول سیاه نامید و در جمع برخی از هندی‌های ساکن خارج از کشور، اظهار داشت که فساد باعث شده است تا اقتصاد هند توخالی شود.

برخی از محافل سیاسی در هند نیز اقدامات پولی مودی را مرتبط با مسائل انتخاباتی و سیاست‌ها در داخل هند ارزیابی کردند. برخی نیز معتقدند مودی تلاش کرد تا نشان دهد حزب "بی.جی.پی" برای احیای رشد اقتصادی و جلوگیری از فساد و مقابله با فرار مالیاتی برنامه دارد زیرا احزاب مخالف دولت این حزب را به ناتوانی در دریافت مالیات و مقابله با فساد اداری و مالی متهم می‌کنند. از آنجایی که این حزب در برقراری امنیت و مقابله با نژادپرستی و فرقه‌ای با مهار هندوهای افراطی توفیقی نداشته است، می‌کوشد با ارائه برنامه‌های اقتصادی، حزب مودی را متعهد به شعارهای انتخاباتی خود نشان دهد.

مودی به‌ویژه در اصلاحیه جدید مواردی را آورد که این قانون موجب تبعیض میان فساد کارمندان و مدیران عالی‌رتبه می‌شود زیرا به خواست دولت هند، بندها و قوانینی که بر فرآیند تحقیق از مقامات اشاره دارد به‌گونه‌ای است که از مقام‌های ارشد محافظت می‌کند. حتی در سال ۲۰۱۴ توصیف کرد و اظهار داشت مجازات یک مقام فاسد به‌ویژه مقام‌های ارشد ضروری است و وضعیت یک خدمتگزار دولتی دلیلی برای محافظت از وی نمی‌شود.

لابی دستگاه اداری هند نیز تأکید می‌کند نباید قانون دارای بندی باشد که از مقامها محافظت می‌کند. قانون باید به‌گونه‌ای باشد که بین کارمندان دولتی به علت جایگاه آن‌ها تبعیضی قائل نشود.

برخی تحلیل‌ها حتی سیاست‌های مودی در مبارزه با فساد نهادینه شده در هند را بی‌نتیجه و حتی دارای پیامدهای عکس ارزیابی کرده‌اند و اعتقاد دارند وی در مسیری اشتباه به جنگ با فساد رفته است. نشریه فوربس نیز در تحلیلی اقتصادی تأکید کرده است؛ هنوز فساد چالش اصلی دولت هند است و سیاست‌های مودی نیز نتوانست چاره‌ای برای آن باشد.

به نوشته این نشریه، سقوط دو پله‌ای این کشور در سال ۲۰۱۷ در جدول شاخص ادراک فساد گواه این امر است. این افول حتی باعث شگفتی ناظران در هند و خارج از این کشور شده است.

برخی کارشناسان اعتقاد دارند اقدام مودی برای از رده خارج کردن پول‌های قدیمی در جنگ با فساد بهمنزله آن است که نخست‌وزیر از سلاح‌های غیرمعارف برای مقابله با پوشش‌بی استفاده می‌کند. از نظر مؤسسه شفافیت بین‌الملل هم این اقدام نامناسب ارزیابی شد و به بدنامی هندوستان در عرصه‌های آزادی‌های اجتماعی منجر شده است.

نتیجه‌گیری

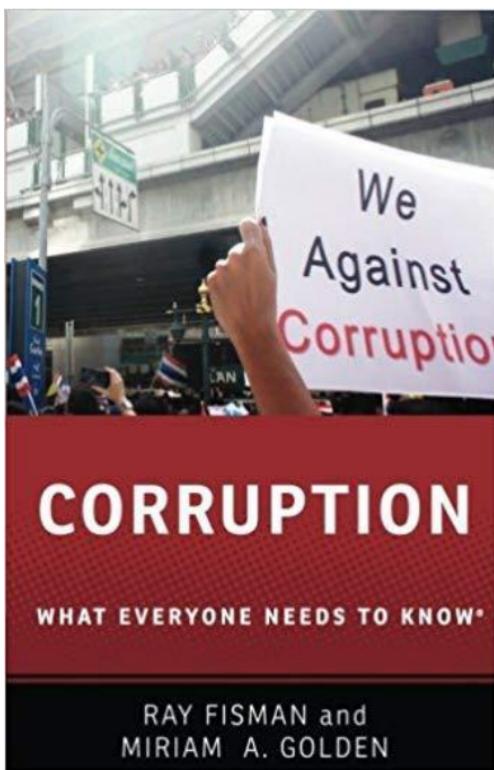
فساد از جمله مسائلی است که بهشدت ساختار و بنیان‌های دولت و جامعه، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه را تهدید می‌کند. از آنجاکه در این کشورها مدیریت امور به‌طور عمده به دولتها واگذار شده است، نبود شفافیت و قوانین صریح در کنار رویکردهای دیوان‌سالارانه و جهت‌دار مدیران، باعث اتخاذ رویه‌های غیرقانونی برای کسب سود بیشتر می‌شود. نخست‌وزیری ناراندرا مودی از جمله دولتهای موفق در مقابله با فساد بوده است و در صورت اراده جدی می‌تواند الگوی قابل تأمیلی برای حل مسئله فساد در دیگر کشورها از جمله ایران باشد. در صورت تدوین راهبردهای اقتصادی، آموزشی، فرهنگی، سیاسی و قضایی می‌توان به آینده خوش‌بین بود و از حجم ناامیدی‌ها در افکار عمومی کاست. اقدامات نمادین همچون اصلاح قوانین پولی، شفافیت در فعالیت بانک‌ها و شرکت‌های خصوصی،

بستان راههای فرار مالیاتی، مسدود کردن مسیرهای پولشویی و هماهنگی با بانکهای خارجی در زمینه تبادل اطلاعات بهویژه رصد سرمایه اتباع در خارج از کشور اقدامی کارآمد در مسیر مبارزه با فساد خواهد بود.

براساس الگوی هند، تشدید برخورد با متخلفان در حوزه‌های پولی و بانکی، افزایش شفافیت در فعالیت بانک‌ها، شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی، بررسی حساب‌های کلان در داخل و منشأ درآمدی صاحبان این حساب‌ها، مقابله جدی با پولشویی، افزایش شفافیت و درنهایت هماهنگی با مجلس می‌تواند بسیار کارساز باشد. نقش قوه قضائیه نیز در مقابله جدی با تخلفات و رصد تحولات و برخورد بدون هیچ چشم‌پوشی بسیار بالهیمت است، زیرا هنگامی که فرد متخلف هزینه و فایده اقدامات سودجویانه خود را به‌وضوح ببیند به‌طورقطع در اقدامات خود بازیبینی خواهد کرد. در این صورت است که افکار عمومی نیز پذیرای اقدامات نظام خواهد بود و حتی از برخوردهای قهری با مفاسد حمایت کامل به عمل می‌آورد.

معرفی کتاب

فساد: آنچه هر کسی نیازمند دانستن آن است



نویسندها: ری فیسمان و میریام ای گلدن

انتشارات: آکسفورد (۲۰۱۷)

از سقوط رئیس جمهور کره جنوبی تا جرقه‌ای که منجر به تحولات دنیای عربی شد، از فساد کلان تا رشوه‌های کوچک، پرونده‌ها و اتهامات مرتبط با فساد نفوذ سیاسی که می‌توانند پیامدهای جهانی داشته باشند، در این کتاب این موضوعات با ابزارهای تحلیلی اقتصاد و علوم سیاسی برای فهم بهتر اینکه کجا، چرا و چگونه فساد اتفاق می‌افتد، موردبررسی قرار گرفته‌اند. به این منظور فساد به عنوان نتیجه تعامل عوامل منطقی که به دنبال منافع خود به بهای ضرر جامعه‌ای که از رشد اقتصادی پایین، نابرابری و دیگر پیامدهای منفی رنج می‌برد مفهوم سازی شده است. در برخی از موارد فساد موازنۀ ای میان انتظارات دوجانبه شده است: زمانی که از اکثریت انتظار فساد می‌رود، منطقی است که فرد در رفتار فاسد درگیر می‌شود تا مبادا با عدم مشارکت متضرر شود، یعنی مثلاً یک شرکت قرارداد خوب را به دست نیاورد و یا شهروند اگر به مقامات رشوه ندهد، ممکن است مدتی طولانی برای درمان پزشکی معطل شود.

استدلال این کتاب با طرح پرسش‌هایی پیش می‌رود و هر فصل با خلاصه‌ای از نکات کلیدی به پایان می‌رسد. پس از فصل اول که مقدمه‌ای بر رویکرد نظری و خلاصه‌ای از بحث است، فصل دوم با عنوان "فساد چیست" زمینه‌های مفهومی مفیدی برای این پدیده فراهم می‌آورد که از آن جمله تمایز آن با پدیده‌های مرتبط مانند لابی گری است. فصل‌های ۳ تا ۷ به بررسی روابط علی‌بین فساد و عوامل دیگر نظیر سطح رفاه، انواع نهادهای سیاسی و فرهنگ می‌پردازد. کتاب نتایج جالبی را ارائه می‌دهد هرچند که بعضی از آن‌ها به نظر عقلانی نمی‌رسند. به عنوان مثال فیسمن و گلدن دریافته‌اند که نه ادیان و اقوام خاص و نه پاسخگویی انتخاباتی به‌طور مستقیم با سطح فساد مرتبط نیستند. در مقابل، ارتباط روش‌تری میان فساد و رفاه و ناهمگونی کشورها وجود دارد: جوامع ثروتمندتر گرایش کمتری به فساد دارند، درحالی که آن‌هایی

که دارای میزان بالاتری از انواع تقسیم‌بندی‌های نژادی، قومی و... نسبت به جوامع همگن هستند احتمال بیشتری دارد که از فساد رنج ببرند.

دو فصل آخر (۸ و ۹) به ایده‌هایی درباره چگونگی مقابله با فساد اختصاص داده شده است. گذر از وضعیتی با فساد بالا به وضعیتی کم فسادتر بیش از هر چیزی، مشکل اطلاعات و هماهنگی را داراست. شهروندان ممکن است از رفتار غیرقانونی خود بی‌اطلاع باشند یا مشارکت در چنین اقدامی را منطقی بدانند و یا ممکن است انگیزه آن‌ها انتظارات دیگران و یا خطر کمتر آن باشد. رأی دهنده‌گان می‌توانند برای انتخاب افراد سالم هماهنگ شوند و یا یک دادستان مستقل می‌توانند یک شوک عظیم به سیستم وارد کنند. با این معنا، این کتاب می‌تواند اهمیت نهادهای مستقل را که ممکن است بخشی از نظام سیاسی دموکراتیک‌های لیبرال به حساب نیاید اما مانند رسانه‌های مستقل یا حسابرسان حیاتی باشد برجسته سازد. با این وجود این وضعیت در همه جا ثبت نشده و حتی کمیسیون‌های مبارزه با فساد اداری نیز نمی‌توانند بی‌تأثیر از حوزه سیاسی خود باشند. یکی از نمونه‌هایی کاملاً تجربی که نویسنده‌گان در سراسر کتاب به آن اشاره می‌کنند کمیته بین‌المللی مقابله با جرم و جنایت در گواتمالا است که موفقیت آن حداقل به این دلیل است که کاملاً خارج از سیستم سیاسی داخلی و توسط سازمان ملل متحد اداره می‌شود. با این حال بعيد به نظر می‌رسد که بسیاری از کشورها چنین مداخله‌ای را در حاکمیت ملی خود بپذیرند.