



جمهوری اسلامی ایران
 قوه قضائیه
 سازمان بازرسی کل کشور

بولتن

شماره
 ۱۳۸۷

دو هفته نامه علمی - تحلیلی سازمان بازرسی

ساز و کارهای مبارزه با فساد در کشورهای توسعه یافته



معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع
 مرکز پژوهش و برنامه ریزی
 معاونت پژوهشی
 بهمن ۱۳۸۷

بولتن پژوهش

شماره اول

بررسی سازوکارهای مقابله با فساد در کشورهای توسعه یافته

پژوهشگران: شعبان نجف پور و محمدجواد حق شناس

معرفی کتاب: یحیی کمالی

ویرایش و تلخیص: حسین قلجی

معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع

مرکز پژوهش و برنامه ریزی

معاونت پژوهشی

تلفن: ۸۱۳۵۲۰۳۲

مطالب مندرج در این بولتن نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی باشد.

پیشگفتار

اهمیت و ضرورت پژوهش بر هیچ کس پوشیده نیست، حال اگر این امر در حوزه بسیار حساس نظارت و بازرسی مد نظر قرار گیرد بسی حیاتی می نماید. فعالیت‌های سازمان به اقتضای نوع کارکرد آن تا حد زیادی وابسته به نیروی انسانی است و لذا کیفیت نیروی انسانی نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق اهداف سازمان دارد. همانگونه که بند ۱۶ سیاست‌های کلی برنامه پنجم ابلاغی توسط مقام معظم رهبری مد ظله‌العالی اشعار می‌دارد:

**تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت، اصلاح قوانین
و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف نهادهای
نظارتی و بازرسی**

از این رو، مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور، در راستای تحقق اهداف کلان برنامه و نیز انجام بهتر وظیفه خطیر خود یعنی تقویت تواناییهای علمی و پژوهشی بازرسان و کارشناسان، در صدد است به انتشار بولتن پژوهشی، گزارش های ویژه و فصلنامه علمی – پژوهشی اقدام نماید.

افزایش توان تخصصی بازرسان و کارشناسان، مطالعه تطبیقی و استفاده از دستاوردهای سایر کشور های جهان، کمک به افزایش کیفیت گزارشها، تهیه گزارشهای

مختلف و ویژه، تهیه منابع علمی برای کمک به حضور پررنگ‌تر نمایندگان سازمان در مجامع بین‌المللی از اهداف کلی معاونت پژوهشی مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی می‌باشد. این بولتن از دو بخش تشکیل می‌شود؛ بخش اول اختصاص به گزارش علمی دارد و بخش دوم شامل معرفی و نقد کتاب با هدف معرفی منابع جدید و معتبر حوزه‌های مرتبط با نظارت، بازرسی و ارزیابی است. معاونت پژوهشی با کمال امتنان پذیرای پیشنهادات، انتقادات و راهنمایی‌های مدیران، بازرسان و کارشناسان محترم بوده و آن را در برنامه‌ریزی‌های خود مورد توجه قرار خواهد داد.

معاونت پژوهشی

مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی

بررسی سازوکارهای مقابله با فساد

در چند کشور توسعه یافته

۱- مقدمه

مطالعات آکادمیک و بررسی های تحقیقاتی در رابطه با موضوع فساد و انواع آن از دهه ۱۹۶۰ میلادی آغاز و با اهمیت یافتن مسئله فساد در توسعه و استقرار دموکراسی و مردمسالاریها، ادامه و فزونی یافته است. بدین ترتیب از دهه ۱۹۶۰، مطالعات آکادمیک در رشته های گوناگون از جرم شناسی، انسان شناسی، مطالعات توسعه، اقتصاد، مدیریت مالی گرفته تا علوم سیاسی و جامعه شناسی همگی سعی کرده اند تا به توضیح و تبیین پدیده فساد بپردازند.

همانطور که روابط میان افراد و حکومتها تغییر یافته، معنای فساد در طول زمان و به تبع آن انتظارات از چگونگی رفتار و اقدامات حکومتها و افراد نیز تغییر یافته است. بدین ترتیب اگر در یک نظام موناشرسی یا فئودالی که - افراد از حقوق اندکی برخوردار بودند و این دولت بود که قانون و راه و رسم اخلاقی و رفتار اشخاص و کارکنان دولتی را تعیین می کرد - فساد بر عدم انطباق رفتار مردم و مسئولان بر اساس رژیم اخلاقی و قانونی تعیین شده از جانب پادشاه، حاکم و دولت دلالت داشت؛ اما در نظامهای دموکراتیک امروزی این شهروندان هستند که انتخاب می کنند. لذا چنین استنباط می شود که کارگزاران حکومتی صرفاً معیارها و ارزشهای اخلاقی که توسط انتخاب کنندگان - شان تعیین شده اند را باید انعکاس دهند. بنابراین دیگر انتظار نمی رود که حکومت، با

ماهیت انتخابی که دارد خارج از چارچوب قانونی کشور رفتار کند و باید مطابق با هنجارهای تثبیت و تصویب‌شده عمل نماید.

در گسترده‌ترین تعریف، فساد عبارت است از سوء استفاده از امکانات و منابع عمومی در راستای منافع شخصی یا گروهی. فساد استفاده عمدی نامناسب از قدرت یا موقعیت واگذار شده است. در تعریف فساد، تعمد، غیر قانونی بودن و جایگزینی منافع خصوصی به جای منافع عمومی محوریت دارند. بنابراین فساد موقعی اتفاق می‌افتد که مقام دولتی یا کارگزار حکومتی منفعت شخصی یا گروهی را بر مصلحت و منفعت عمومی ترجیح دهد.

فساد پدیده‌ای است که هم در حکومت‌های اقتدارگرا و هم مردم‌سالار وجود دارد. در واقع در هر جا قدرت هست، فساد هم هست. اما در کشورهای مردم‌سالار، بدلیل کارآمدی نظارت، کنترل و بازرسی نهادهای مدنی امکان مهار با فساد بیشتر است فساد اشکال گوناگونی از رشوه، تبارگماری، عزل و نصب، سرقت اموال و امتیازات دولتی، شانه خالی کردن از پرداخت مالیات، انحراف و تغییر درآمدهای دولتی و تقلبات انتخاباتی و... را دربر می‌گیرد. بطور کلی می‌توان گفت که فساد در سه سطح شخصی، نهادی و سیستمی ممکن است اشاعه یابد. در سطح شخصی زمانی است که انجام فساد در راستای نفع فردی یک شخص صورت می‌پذیرد. در سطح نهادی این اقدام در جهت منافع ارگان و نهاد معین انجام می‌گیرد و در سطح سیستمی زمانی است که فساد کل رژیم و نظام سیاسی کشور را در بر می‌گیرد.

فساد مسئله‌ای فراگیر است که در تمام سیستم‌های اجتماعی به چشم می‌خورد و تمامی طبقات جامعه، تمامی سازمان‌های دولتی، تمامی نظامها، پادشاهی‌ها و جمهوری‌ها، تمامی وضعیت‌ها چه در جنگ و چه در صلح، تمامی گروه‌های سنی و همه زمانها از باستان و قرون وسطی تا معاصر را تحت تاثیر قرار داده است. امروزه دولتها از تمامی طیف‌های سیاسی و در هر کشوری با هر سطحی از توسعه تحت تاثیر رسوایی‌های فساد قرار می‌گیرند؛ بطوری‌که این مسئله به موضوعی رایج و متداول در نظام‌های سیاسی تبدیل شده است. از طرف دیگر، فساد به آفت اصلی رسیدن به دموکراسی و سد راه توسعه تبدیل شده است. لذا پرداختن به معضلات فساد و کنترل آن امروزه در صدر برنامه‌های توسعه کشورها قرار گرفته و پیدا کردن راهکارهای عملی در این زمینه به دغدغه اصلی متفکران و صاحب‌نظران علوم مختلف تبدیل شده است.

علی‌رغم انواع مختلف فساد، باید اذعان داشت که فساد پدیده‌ای بسیار کلی و فراگیری است که در عرصه‌های گوناگون حیات اجتماعی ممکن است بروز یابد و چهره‌ای خاص به خود گیرد. اما در تمامی انواع فساد، تعمدی بودن، غیر قانونی بودن و جایگزین کردن منافع خصوصی و شخصی به جای منافع عمومی و دولتی مشاهده می‌شود. در واقع گونه‌بندی فساد به دلیل کلی بودن و شمولیت گسترده این مفهوم است که در دهه‌های اخیر موانع جدی را برای توسعه و مردم سالاری و برقراری حکمرانی خوب فراهم کرده است. علت اهمیت این پدیده نیز به خاطر آسیب‌های جدی این پدیده بر

نظامهای سیاسی عصر حاضر است که نیل به توسعه و برقراری مردم‌سالاری را هدف اصلی خود برگزیده‌اند چرا که فساد، از هر نوع، آفت توسعه و مردم‌سالاری است.

همانطور که گفته شد فساد نیروی یکپارچه و یکدست نیست تا این امکان وجود داشته باشد که بوسیله راه‌حلی تک بعدی کنترل شود و تلاش در جهت مبارزه با آن باید پیوسته همیشگی و مشتمل بر حفظ و تقویت کارآمدی نهادهای سیاسی حکمرانی خوب و مردم‌سالاری در سطوح مختلف ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی باشد.

بنابراین پرداختن به فساد مستلزم استفاده از یک رهیافت کلی‌نگرانه چند بعدی است که ضمن مطالعه گسترده و همه‌جانبه درباره تشخیص دامنه‌ها، پیامدها و علل فساد در سطح ملی، ایجاد اصلاحاتی در سیستمهای سیاسی، اقتصادی، حقوقی و مدیریتی کشور را نیز پیش‌بینی کند و در این فرآیند از مشارکت و درگیر ساختن نهادهای جامعه مدنی همچون سازمانها غیردولتی، رسانه‌ها و مطبوعات و همچنین سازمانهای بین‌المللی در بالا بردن آگاهی درباره فساد و کنترل آن بهره‌گیرد.

از آنجایی که فساد بیشتر پیامدی از مشکلات و انحرافات سیستماتیک موجود در یک نظام سیاسی است، تأکید نخستین در رهیافتهای مبارزه با فساد باید بر تغییر فرآیند-ها و ساختارها، تغییر و اصلاح قوانین و تصویب قوانین جدید باشد. در واقع بدون توانمندسازی و افزایش توانمندی نهادی و قانونی، این امکان وجود دارد که حتی خط-مشی‌ها و سیاستهایی که به خوبی طراحی شده‌اند به بازده و نتایج ضعیف و حتی فساد بیشتر بینجامند.

با وقوف بر نیاز و ضرورت رهیافتی چند بعدی در مهار فساد، سازمان شفافیت بین-الملل رهیافتی را ارائه کرده است که بر اساس آن نیاز به تعهدات سیاسی جهت انجام فعالیتهای مبارزه با فساد، اصلاحات نهادی و قانونی و مشارکت جامعه مدنی و نهادهای بین‌المللی برجسته شده است. این برنامه فراگیر و همه‌جانبه مکانیسم‌های زیر را پیشنهاد می‌کند: مکانیسم‌های اداری و نهادی مانند ایجاد سازمانهای نظارتی و تقویت دستگاه قضایی، مکانیسم‌های قانونی و سرانجام مکانیسم‌های مشارکتی مانند پیوستن به کنوانسیون‌های بین‌المللی و مشارکت جامعه مدنی در نظارت و بازرسی.

بنابراین با توجه به مطالب مذکور و تعریف فساد به عنوان یکی از موانع اصلی ایجاد توسعه و دموکراسی، در این گزارش پژوهشی تلاش شده است تا سازوکارهای مبارزه با فساد در چند کشور عضو گروه G8 بررسی گردد. این پژوهش به دنبال پاسخ به این سؤال است که کشورهای بزرگ و توسعه یافته، علی‌رغم داشتن سیستم اداری و بوروکراتیک پیچیده و بزرگ خود، چگونه و با چه مکانیسم‌هایی به مبارزه با فساد می‌پردازند؟ لذا سازوکارهای مبارزه با فساد در این کشورها در سه چارچوب اصلی (ترتیبات نهادی و سازمانی، قوانین تصویب شده و همچنین کنوانسیونهایی را که این کشورها برای مبارزه با فساد به امضاء رسانده اند) مورد مطالعه قرار گرفته است.

۲- ساز و کار مبارزه با فساد در کانادا

بر اساس آخرین آمار سازمان شفاف‌سازی بین‌الملل، کانادا در سال ۲۰۰۸ میان ۱۸۰ کشور جهان در رتبه ۹ قرار دارد. کانادا یک دموکراسی مشروطه است که بوسیله حاکمیت قانون اداره می‌شود.^۱ قانون اساسی کانادا تفکیک قوا از یکدیگر را به رسمیت شناخته است ولی استقلال پارلمان و دستگاه قضایی را تضمین کرده است. کانادا برخوردار از سیستم اداری کارآمد و نظام استخدام مبتنی بر شایسته‌سالاری است که پیش‌نیاز اساسی سیستم سیاسی آن است. در کانادا نظام اداری مسئول ارائه بهترین مشاوره‌ها و توصیه‌های ممکن به حکومت در خصوص خدمات‌رسانی به مردم و تقویت قوانین و مقررات کشوری است.

طبق قانون استخدام اداری، کمیسیون خدمات دولتی کانادا، ضامن رعایت اصول شایسته‌سالاری و اجتناب از دخالت‌های سیاسی در انتصاب افراد و تعیین افراد کاردان و با کفایت برای دستگاه اداری کشور می‌باشد و هدف نیز این است که دستگاه اداری بدون هیچ گونه دخالت سیاسی به انجام کارهای خویش قادر باشد. افزون این‌که دستگاه اداری باید منعکس کننده تنوع جامعه کانادا باشد به‌صورتی که تمامی کانادائیه‌ها بتوانند به فرصت برابر جهت استخدام در دستگاه اداری کشور دست یابند. دولت فدرال کانادا برای جلوگیری از فساد و مبارزه با آن، سازوکارهای نهادی و قانونی مختلفی را برای بخشهای

^۱ - Bribe Payers Index 2008

دولتی و خصوصی پیش‌بینی نموده است که به طور خلاصه می‌توان به اهم آنها اشاره نمود:

۱-۲- سازوکارهای نهادی

۱-۲-۱- کمیسیون خدمات دولتی با بهره‌گیری از مکانیسم‌های نظارتی مرتبط با رویه‌های استخدام در دستگاه اداری، از منافع عمومی پاسداری می‌کند. این کمیسیون مرجع ثابت و بی‌طرفی است که، تدابیر مؤثر، به موقع و منصفانه در خصوص کارکنان دستگاه اداری را تضمین می‌کند. این کمیسیون به نمایندگی از کارمندان به شکایت‌های مربوط به معضلات و مزاحمت‌های محیط کار رسیدگی می‌کند.

۲-۱-۲- از دیگر ارگانهای نظارتی کانادا، اداره ارزش‌ها و اخلاقیات است که در سال ۱۹۹۹ در دبیرخانه خزانه‌داری تأسیس شد. این اداره، مرکز رهبریت و کارشناسی در خصوص ارزشها و اخلاقیات درون دستگاه اداری است که گفتگو درباره اخلاق اداری را توسعه می‌دهد و تعلیمات اخلاقی ارائه می‌کند و توصیه‌ها و سفارشات در خصوص خط-مشی‌ها و اصول اخلاقی اداری تدارک می‌بیند.

۳-۱-۲- اداره حسابرسی کل، نیز پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری را در فعالیت‌های حکومتی تشویق می‌کند. این سازمان به صورت کاملاً مستقل به بازرسی و حسابرسی از فعالیت‌های حکومت اقدام می‌کند و سپس به پارلمان به طور کاملاً منصفانه و بی‌طرفانه گزارش می‌دهد تا به این طریق کنترل فعالیت‌های حکومت کاملاً تضمین گردد.^۱

^۱ - www.Transparency.Org

۴-۱-۲- اداره کنترل نهادهای مالی نیز دستگاه تنظیم کننده فعالیت نهادهای فدرال در زمینه مستمری بگیران، بیمه گذاران و حقوق بازنشستگان است. این سازمان، مسئول حفاظت از افراد مذکور در قبال لطمات و خسارات بیشتر است.

۵-۱-۲- اداره رقابت نیز که مسئول رسیدگی به قانون رقابت کانادا است، تابع اصول شفافیت، انصاف و عدالت، اعتنام فرصت و پیش‌بینی‌پذیری است. این قانون در راستای حفظ و تشویق رقابت در کانادا به منظور تشویق و ارتقای کارآمدی و انعطاف‌پذیری اقتصاد کانادا و نیز گسترش فرصت‌های مشارکت کانادا در بازار جهانی ایجاد شده است. اداره رقابت توانایی تحقیق و بازرسی و ارجاع موضوع به دادستانی کل کانادا را دارد که ممکن است منجر به دستور تعقیب قضایی با پیگیری دیگر رویه‌های قضایی در خصوص آن موضوع شود.

۶-۱-۲- اداره توسعه بین‌المللی^۱ (CIDA). کشور کانادا از طریق این اداره تلاش دارد تا به آرزوی کانادایی‌ها جهت حمایت از توسعه پایدار در کشورهای در حال توسعه به منظور کاهش فقر و ایجاد یک جهان امن‌تر، برابرتر و ثروتمندتر عینیت بخشد. امروزه فساد مانع توسعه است. لذا ارگان توسعه بین‌المللی به طور کاملاً آگاهانه به مبارزه با فساد در سطوح مختلف می‌پردازد. این ارگان از پروژه‌ها و برنامه‌های بین‌المللی نظیر بهداشت، آموزش و برابری جنسیتی و همچنین از پروژه‌ها و برنامه‌های مربوط به حقوق بشر و حکمرانی خوب حمایت می‌کند.

^۱ - Canadian International Development Agency

حکمرانی خوب، امروزه یک ایده مناسب در امر مبارزه با فساد می‌باشد. در این راستا CIDA به تقویت نهادهای بازرسی عالی، اصلاحات قانونی و تقویت ارتباطات جهانی پرداخته است. از موارد عینی فعالیت این سازمان می‌توان به همکاری با موارد اوکراین (برنامه مبارزه با فساد در بخش دولتی)، بلغارستان (توسعه یک اداره بازرسی ویژه)، غنا و اتیوپی (حمایت از اقدامات مبارزه با فساد) اشاره کرد.

۲-۲- سازوکارهای قانونی

۲-۲-۱- تعارض منافع مسئولان. قانون پارلمان کانادا، چندین ممنوعیت قانونی را در رابطه با تعارض منافع سناتورها و نمایندگان پارلمانی پیش‌بینی کرده است. مقررات مجلس عوام و قوانین سنای کانادا نیز موضوع تعارض منافع را مورد توجه قرار داده‌اند. بعنوان مثال بر اساس ماده ۱۶ قانون پارلمان کانادا، کلیه سناتورها از هر گونه اقدامی در رابطه با تأثیرگذاری یا تلاش برای نفوذ بر تصمیم اعضای مجلس عوام و سنا، ممنوع شده‌اند.

۲-۲-۲- ممنوعیت پولشویی. پولشویی یک نگرانی عمده بین‌المللی است که با موضوع فساد ارتباط مستقیم دارد و تهدید کننده صداقت و درستکاری نهادهای مالی است. حکومت فدرال کانادا دارای سی واحد قضایی در خصوص تخلفات مربوط به پولشویی و سایر عواید ناشی از آن می‌باشد. هر کدام از این واحدها با دپارتمان عدالت

فدرال، پلیس، سواره نظام، اداره مالیات و درآمد گمرک، پلیس ایالتی و شهری و حسابداران دولتی در ارتباط است.^۱

۳-۲-۲- حمایت از شهود و مخبرین. مراقبت از شاهدان یکی از کارآمدترین و مفیدترین ابزارهای تقویتی برای مبارزه با جرم و جنایت است. در کانادا نیز این قانون وضع گردیده تا در راستای رفع نیازهای پلیس و حفظ جانی و مالی شاهدان گمنام و ضایع و امکانات مورد نیاز آنان اقدام شود.

۴-۲-۲- قانون نیروهای مسلح. حفاظت از کانادا و شهروندان آن در مقابل خطرات امنیتی بر عهده نیروهای نظامی و انتظامی کانادا است که تحت نظارت و رهبریت وزیر دفاع ملی هستند. در راستای عملکرد مناسب این نیروها، در بخش سوم قانون دفاع ملی، ضوابط دیسیپلین نیروهای مسلح آورده شده است. قانون مذکور مشتمل بر بخشی مستقل در ارتباط با جرائم نیروهای مسلح است.^۲ البته ذکر این جرائم بدین معنا نیست که نیروهای نظامی کانادا تنها در صورت ارتکاب این جرایم مورد تعقیب قرار خواهند گرفت بلکه در ارتباط با کلیه جرائم خارج از جرائم خاص نظامی، پرسنل نیروهای مسلح همچون افراد عادی محسوب می‌شوند و در صورت ارتکاب هر گونه جرم عادی نیز قابل تعقیب و مجازات می‌باشند.

۵-۲-۲- بر اساس ماده ۳۳ قانون استخدام اداری کانادا، کارکنان دولتی در صورت تمایل به کاندیداتوری در انتخابات سطوح مختلف ملزم به کسب موافقت کمیسیون

^۱ www.Transparency.Org/Global Corruption Report

^۲ - www.Justice.Gc.Ca

خدمات دولتی‌اند. بر اساس ماده ۳۴ این قانون نیز در صورتی که یکی از نامزدهای انتخابات در خصوص عدم صلاحیت قانونی فردی از نامزدها به کمیسیون استخدام دولتی شکایت کند، آن کمیسیون موظف به رسیدگی و تحقیق پیرامون آن موضوع خواهد بود و در صورت احراز شرایط آن شکایت و مثبت بودن تخطی صورت گرفته، آن کارمند ممکن است حتی تا آستانه اخراج هم پیش برود^۱.

۶-۲-۲- قانون آزادی دسترسی به اطلاعات. بر اساس این قانون، حق قانونی و عملی به شهروندان کانادایی داده شده است که بنابر یکسری اصول معین و برخی استثنائات به کلیه اطلاعات حکومت فدرال دسترسی داشته باشند.

۷-۲-۲- قانون انتخابات. قانون جدید انتخابات کانادا (Bill C-2) از اول سپتامبر ۲۰۰۱ به اجرا درآمد. این قانون جهت شفافیت و سهولت هر چه بیشتر انتخابات تدوین گشته است. بر اساس این قانون ضوابط و محدودیت‌هایی بر روی هزینه‌های انتخاباتی احزاب اعمال شده است.

۳-۲- کنوانسیون‌ها و فعالیت‌های بین‌المللی

کانادا مشارکت فعالی در مذاکرات و گردهمایی‌های بین‌المللی مربوط به مبارزه با فساد نظیر سازمان ملل، سازمان کشورهای آمریکایی، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، سازمان بازرگانی و معاملات جهانی و ... دارد. اهم این فعالیتها به شرح زیر است:

۱-۳-۲- دولت فدرال کانادا از برگزاری یکسری کارگاههای بین‌المللی اخلاق حرفه‌ای و شغلی در کانادا برای تدارک اطاعات لازم در رابطه با قانون «فساد مقامات

^۱ - www.Transparency.Org Global Corruption Report

دولتی» و نیز بحث بر سر چالش‌های پیش‌روی شرکت‌های کانادایی که در خارج از کشور فعالیت می‌کند، حمایت کرده است.

۲-۳-۲- در قراردادهای مؤسسات تجاری کانادا (CCC)، ماده‌ای گنجانده شده است که بر اساس آن طرفین قرارداد تضمین می‌کنند که وارد فعالیت‌های فساد آلود یا دریافت و پرداخت رشوه نخواهند شد.

۲-۳-۳- در زمینه فعالیت‌ها و همکاری‌های بین‌المللی، کانادا تاکنون کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقامات دولتی در تعاملات شغلی بین‌المللی، کنوانسیون آمریکایی مبارزه با فساد و کنوانسیون سازمان ملل علیه جرایم بین‌المللی را تصویب کرده است.

۳- سازوکارهای مبارزه با فساد در آلمان

آلمان یکی از توسعه یافته‌ترین کشورهای دنیاست. بر اساس آخرین آمار سازمان شفافیت بین‌الملل، آلمان در سال ۲۰۰۸ در میان ۱۸۰ کشور جهان در رتبه ۱۴ قرار دارد.^۱

۳-۱- سازوکارهای نهادی

از جمله سازمان‌های مبارزه با فساد در آلمان سازمان شفافیت بین‌الملل آلمان است. از ابزارهایی که توسط این سازمان مورد استفاده قرار گرفته، به کار گرفتن نگرش احزاب در مبارزه با فساد است. در این رابطه یکسری سوالات مشابه و یکسان در موضوع فساد، در اختیار احزاب قرار گرفته و پرسش‌های آنان به این سوالات، نگرش آنان به

^۱ - Bribe Payers Index 2008

موضوع فساد را تعیین می‌کند. در این سئوالات از آنها خواسته می‌شود تا به طور شفاف موضعشان را در ارتباط با ممانعت و مبارزه با فساد طرح کنند.^۱

۲-۳- سازوکارهای قانونی

مسئله فساد در دهه اخیر در آلمان جایگاه خاصی در افکار عمومی پیدا کرده و این کشور با پیوستن به کنوانسیون مبارزه با رشوه در سال ۱۹۹۹ در یک جنگ بین‌المللی علیه فساد شرکت جسته است.

۱-۲-۳- در قوانین مدنی آلمان، مجازات شدیدی برای فساد اداری و مالی در نظر گرفته شده است. مثلاً در مجموعه قوانین این کشور در باب تعریف «رشوه خواری» آمده که اگر مستخدم دولتی در قبال انجام وظیفه‌ای در گذشته یا آینده، از ارباب رجوع، پولی یا مزایایی را بپذیرد، رشوه گرفته است و رشوه خواری را در درجات متفاوتی طبقه‌بندی نموده است.^۲

الف) قبول مزایا، خود مجازات دارد و اگر مستخدمی در قبال انجام کاری، مزایایی را به هر نحوی از ارباب رجوع قبول کند، جرم محسوب می‌شود.

ب) اگر مستخدم دولتی برای انجام ندادن وظیفه‌ای یا نقص انجام وظیفه‌ای از کسی مزایایی طلب یا پولی را دریافت کند، مرتکب خطا شده است و لو اینکه عملی از او سرزده باشد. به طور کلی همه این رشوه‌خوارها یا رشوه‌داده‌ها جرم محسوب گشته و مشمول مجازات بین ۳ ماه الی ۵ سال حبس می‌گردد.

^۱ - Accountability benchmarks for political parties Election campaigns, transparency international corruption fighter's toolkit, p:32-23

^۲ -TI, Global Corruption Report

۲-۲-۳- در آخر ژانویه سال ۲۰۰۰ حکومت ائتلافی آلمان، لایحه‌ای را برای افزایش قدرت کمیته تحقیق و بازرسی آلمان تقدیم مجلس نمایندگان کرد که بر اساس آن اختیارات مناسب و کافی به کمیته‌های تحقیقی و بازرسی پارلمان اعطا شد. هدف این لایحه ایجاد مبنای قانونی برای اختیارات قانونی برابر این کمیته‌ها با دادگاهها بود.^۱ بر اساس این لایحه، تمامی مقامات فدرال موظف هستند تا مدارک و اطلاعات مورد نیاز را به کمیته‌ها ارائه دهند و در صورت امتناع آنان از این امر، مقامات مذکور نه بوسیله دادگاه محلی بلکه در دیوان عالی محاکمه خواهند شد.

علاوه بر این، دولت آلمان برای تسریع فرایند مبارزه با فساد و کارآمدی هر چه بیشتر عملکردهای مربوطه، تغییرات قانونی و نهادی گسترده‌ای را در چند سال اخیر به انجام رسانده است و کنوانسیونهای مختلفی را به امضاء کرده است.^۲ برای نمونه:

کابینه ایالت وستفالیای راین شمالی در ژانویه ۲۰۰۰ قانونی گذرانده است که بر اساس آن، نخست‌وزیر باید دارای‌هایش را اعلام کند. این کابینه همچنین به احزاب پیشنهاد می‌کرد که در ایالت وستفالیای راین شمالی دیگر نمی‌توانند از شرکت‌هایی که دولت در آنها سهم است، هدایا و کمک دریافت کنند.

¹ - Ibid.(15)

² - Ibid.(15)

۴- سازوکارهای مبارزه با فساد در انگلستان

انگلستان را می‌توان از کشورهای موفق در مبارزه با فساد دانست به طوری که در رتبه‌بندی سازمان شفافیت بین الملل در سال ۲۰۰۸ این کشور در جایگاه شانزدهم قرار گرفته است.

۴-۱- سازوکارهای قانونی

قوانین مربوط به رشوه، تبانی و تقلب در انگلستان به دو دسته قوانین عام و قوانین خاص تقسیم می‌شوند که نقض هر یک از آنها مجازات مشخصی دارد. در قوانین عام، بر درستکاری، عدم تقلب و عدم شرکت افراد در فعالیت‌های فساد آمیز به صورت کلی تأکید شده است اما در قوانین خاص به طور مشخص و ریز به موارد فساد از قبیل رشوه، توطئه و تبانی، تصاحب مال از راه تقلب، شانه خالی کردن از مسئولیت از راه تقلب، پاسخگویی نادرست، جعل و استفاده نادرست از مدرک، شهادت دروغ، اخاذی و باجگیری و نقض قانون رقابت و قانون تجارت اشاره شده است.^۱

مبارزه با پولشویی بخش دیگری از قوانین انگلستان را تشکیل می‌دهد که در این راستا تاکنون سه دستور مبارزه با پولشویی اعلام و اجرا شده است. در اجرای این سه دستور دولت انگلستان اقدام به تأسیس یک رژیم نظارتی در حوزه تراست ها و شرکت‌ها نموده است.

^۱ - Stan bury, Neil & Stan bury Catherine, «Anti Corruption Code for individual in the Construction and Engineering Industry»

ارائه لایحه مبارزه با فساد با هدف تدوین و اصلاح قوانین فعلی مبارزه با فساد که با همکاری کارشناسان وزارت کشور، اداره تعقیب قضایی سلطنتی، خزانه داری کل و اداره تقلبات انجام شد^۱ و همچنین ارائه لایحه مبارزه با منافع حاصل از جرم در جهت گسترش دایره جرایم به منظور برخورد با فعالیت‌های تبهکارانه از اقدامات دیگر انگلستان در مبارزه با فساد بوده است.^۲ از دیگر اقدامات قانونی در مبارزه با فساد می‌توان به حمایت از خبر-رسانان و تشویق آنها و نیز اصلاح قوانین مربوط به ساخت و ساز جهت کنترل فساد در بازار مسکن اشاره نمود.

۲-۴- سازوکارهای نهادی

علاوه بر تدوین و اصلاح قوانین مبارزه با فساد، انگلستان توجه ویژه‌ای به نهادسازی در این زمینه داشته است. از جمله این نهادها، می‌توان از کمیته ضوابط و استانداردهای فعالیت دولتی نام برد که در سال ۱۹۹۴ تحت نظارت نخست وزیر و در جهت نظارت بر رفتار کلیه دارندگان مقامات دولتی تشکیل شد. برخی اقدامات این کمیته شامل این موارد است: تعیین ضوابط رفتاری برای مجلس عوام و اعیان، تدوین ضوابط رفتاری مقامات محلی، تدوین ضوابط رفتاری مربوط به قانون رفراندوم، انتخابات و احزاب سیاسی، بررسی‌های مالی و رسیدگی به شکایات.^۳

تشکیل یگان مبارزه با فساد در پلیس انگلستان، در جهت برخورد با اعمال فساد-آلود و سازمان یافته از اقدامات دیگری بوده که دولت انگلستان صورت داده است. در

^۱ - TI, Global Corruption Report, p.112

^۲ - Financial Times, 6 March 2001

^۳ - www.Public-standards.Gov.uk

راستای شناسایی جنایات سازمان یافته و فساد گروهی در بین مقامات پلیس انگلستان، در آغاز واحدی محرمانه تشکیل شد که پس از گزارش این واحد و مشخص شدن شیوع فساد در بین افسران پلیس، یگان مبارزه با فساد در جهت برخورد با این موارد به طور رسمی تأسیس شد.^۱

۳-۴- کنوانسیونها

انگلستان به منظور مقابله و کاهش فساد به کنوانسیونهای مختلفی پیوسته است که این کنوانسیونها در سطوح مختلف منطقه‌ای و بین‌المللی هستند. در سال ۱۹۹۸ این کشور به کنوانسیون مبارزه با فساد و رشوه خواری سازمان همکاری و توسعه اقتصادی پیوست. در پی الحاق به این کنوانسیون قوانین و ضوابط مربوط به رشوه و فساد انگلستان تعدیل و اصلاح شد. علاوه بر این، انگلستان در سال ۲۰۰۳ کنوانسیون مبارزه با فساد را امضا نمود. در ضمن این کشور به کنوانسیونهای ذیل نیز ملحق شده است: کنوانسیون حقوق مدنی اتحادیه اروپا در مورد فساد و کنوانسیون سازمان ملل علیه جرایم سازمان-یافته.^۲

در مجموع می توان گفت هر چند ساختار نظام مبتنی بر پارلمانتاریسم امکان مسئولیت و پاسخگویی حکومت را در انگستان فراهم نموده با این حال دولت این کشور به اقدامات مختلفی جهت کنترل و کاهش فساد دست زده است. تدوین قوانین مناسب و ضوابط اخلاقی، تأسیس نهادها و سازمانهای کارآمد و الحاق به کنوانسیونها و معاهدات

^۱ - John Strenes, «integrity is nonnegotiable. Scotland Yard's strategic Response to the Dangers of corruption», International Anti- Corruption Conference

^۲ - TI, Global Corruption Report

بین‌المللی در امر مبارزه با فساد از مهمترین اقدامات در این زمینه بوده است. همکاری با کشورهای دیگر و داشتن نهادهای قضایی کارآمد امکان پیگیری قضایی متهمان را برای این کشور فراهم ساخته و وجهه خوبی برای این کشور در مبارزه با فساد فراهم نموده است.

۵- سازوکارهای مبارزه با فساد در آمریکا

ایالات متحده توانسته است بر اساس شاخص فساد سازمان شفافیت بین‌الملل سال ۲۰۰۸، در زمره ۲۰ کشور اول دنیا در امر مهار و کنترل فساد قرار گیرد^۱. آمریکا کشوری است که با اعمال حاکمیت قانون، نظارت‌های قوی و کارآمد، استقرار نهادهای بازرسی و حسابرسی قوی، برخورداری از یک سیستم قضایی مستقل از برنامه‌های آموزشی، آزادی اطلاعات، بهره‌گیری از رهیافت‌های کنترل و موازنه غیرمتمرکز، وجود نظام و ضوابط اخلاقی فعالیت‌های حکومت و ... توانسته است در امر مبارزه با فساد موفق عمل نماید.

در ایالات متحده و در سطح فدرال، سیستم مبارزه با فساد در چهار بخش مهم که هرکدام از بخش‌های فرعی خاص خود تشکیل شده‌اند، انجام یافته است.

^۱ - www.Transparency.Org، TI, Global Corruption Report
2- Roberts, Robert, white house ethics, N, Y:Green wood press, 1988

۱-۵- سازوکارهای نهادی مبارزه با فساد

۱- ۱-۵- اداره اخلاقیات حکومت. این اداره تنها شاخه اجرایی است که عهده‌دار پیشگیری از افعال غیر قانونی است. این اداره کمیته‌ها و شعبات مختلف در بخش‌های قانونگذاری، سنا و کاخ سفید دارد که عهده‌دار کنترل رعایت و حفظ ضوابط اخلاقی در بخش عمومی هستند. عمده‌ترین مسئولیت این اداره عبارت است از: نگارش و تدوین ضوابط اخلاقی و نیز قوانین مربوط به تعارض منافع و نیز تفسیر این قوانین. وظیفه اصلی این اداره پیشگیری است و برای دستیابی به این کارکرد، به خلق مجموعه ضوابط اخلاقی و انجام آموزش‌ها و مشاوره‌ها در این زمینه توسل می‌جوید. مسئولیت اصلی اداره اخلاقیات حکومت، تعیین خط‌مشی‌های اخلاقی برای شاخه اجرایی حکومت است اما مدیریت واقعی برنامه‌ها، به وسیله هر ارگانی به صورت جداگانه انجام می‌شود. البته در سطح فدرال و شبیه دیگر مجموعه‌های مبارزه با فساد، اداره اخلاقیات حکومتی به طور مستقل در شاخه اجرایی مورد ملاحظه قرار می‌گیرد. بدین معنا که به عنوان شاخه چهارم حکومت عمل می‌کند؛ لذا این انفکاک و جدایی از قوای سه‌گانه حکومتی، تضمین‌کننده این امر خواهد بود که هیچ نهادی اعم از ریاست جمهوری یا کنگره نتواند چیزی را به زور به اداره مذکور بقبولاند.

اهمیت جایگاه اداره اخلاقیات حکومتی ایالات متحده به حدی است که مجلس سنای این کشور هیچ‌گاه جلسه‌ای در باب انتصاب و تعیین یک مقام سیاسی انجام

نمی‌دهد مگر آنکه سرپرست اداره اخلاقیات حکومت پیش از آن تأیید نماید که فرد مزبور تعارضی با موقعیت حکومتی جدیدش ندارد.

۲-۱-۵- اداره کل تحقیقات و بازرسی. این اداره وظیفه دارد تا اسراف‌کاری‌ها، کلاهبرداری‌ها، سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی و ... در حکومت را شناسایی و همزمان نسبت به ممانعت از انجام آنها اقدام لازم را به عمل آورد.

این اداره به طور خاص از سه جزء تشکیل شده است: تحقیق، بازرسی و ارزیابی. این اجزاء در ارتباط و تعامل با همدیگر به فعالیت می‌پردازند. اداره تحقیق از یکسری مقامات قسم خورده تشکیل شده که اختیار و اقتدار صدور دستوراتی درخصوص بازداشت و توقیف افراد را دارا هستند^۱. اداره بازرسی، مسئولیت رسیدگی به حسابرسی‌های مالی ضروری را برعهده دارد تا از کلاهبرداری‌ها و سوءاستفاده‌های مالی در ارگان خویش ممانعت به عمل آورد.

در اوایل سال ۱۹۸۰ برای رفع مشکلات فراسازمانی یا حتی فرابخشی، «شورای ریاستی انسجام و کارآمدی» تأسیس شد و در اوایل دهه ۹۰ با وضع قوانین در این خصوص نهادینه گردید. این شورا به وسیله قائم مقام سازمان مدیریت و بودجه اداره می‌شود و معاون وی یکی از بازرسان کل منتخب می‌باشد. با این وجود نخستین وظیفه این ارگان این است تا حتی‌الامکان بازرسی‌ها، حسابرسی‌ها و ارزیابی‌های فرابخشی و کلان تحقق پذیرد^۲.

^۱ - www.gao.gov

^۲ - www.ignet.gov

۳-۱-۵- وزارت دادگستری آمریکا؛ مسئول تمامی تعقیبات قضایی مربوط به فعالیت‌های فسادآلود در سطح فدرال و حتی برخی موارد ایالتی و محلی است و مسئولیت نخستین این امر به دادستانها واگذار شده است. این افراد کارگزاران اصلی تعقیبات قضایی راجع به مقوله فساد دولتی هستند. هرکدام از ادارات کل بازرسی و حسابرسی باید یکی از دادستان‌های ایالات متحده را برای تعقیب قضایی یک فرد خاص مجاب و متقاعد کنند.^۱

۴-۱-۵- اداره محافظت از گزارشگران فعالیت‌های فسادآمیز. نخستین وظیفه این اداره عبارت است از: محافظت از کارکنان و کارمندان دولتی که تصور می‌کنند در قبال گزارشات فعالیت‌های غیرقانونی توسط آنها، امکان انجام اقدام تلافی‌جویانه علیه آنها وجود دارد. در راستای این وظیفه، اداره ویژه مشاوره حقوقی اختیار رسیدگی و بررسی موارد مورد ظن و تردید خویش، دسترسی و دست یافتن به اسناد و اطلاعات ثبت شده ادارات، ممانعت از احکام ادارات برای تنزل درجه یا ارتکاب اقدامات تلافی‌جویانه علیه افراد، انتقال کارمندان و ... را دارا است.^۲

۲-۵- سازوکارهای قانونی

۱-۲-۵- طی سالهای دهه ۱۹۷۰ که مجموعه قوانین اخلاقیات و ضوابط اخلاقی در فعالیت‌های حکومتی به تصویب رسید، اداره اخلاقیات حکومت تأسیس شد، اولین اداره کل بازرسی داخلی شکل گرفت، کمیسیون گزینش فدرال برای نظارت بر رویه‌های

^۱ -5- www.Usdoj.Gov

^۲ - www.osc.Gov

انتخابی و گزینش آمریکایی ایجاد شد و نیز اداره مشاوره ویژه برای رسیدگی به شکایات مردمی راه اندازی شد.^۱

۶- سازوکارهای مبارزه با فساد در ژاپن

ژاپن یکی از کشورهای گروه هشت است که توانسته در تنظیم سازوکارهای مبارزه با فساد موفق عمل نماید و رتبه خود را به عنوان کشوری سالم از نظر فساد در رتبه‌بندی جهانی ارتقاء دهد. بر اساس رتبه‌بندی سازمان شفافیت بین الملل در سال ۲۰۰۸ این کشور در جایگاه هجدهم قرار دارد.

۶-۱- سازوکارهای نهادی

آمبودزمانهای مردمی مؤثرترین نهادهای محلی و غیر دولتی در جهت مبارزه با فساد در ژاپن هستند. این سازمانها تقریباً در تمامی استانهای ژاپن گسترده شده‌اند و هر یک مستقل از دیگری اما مرتبط با هم هستند. پس از افشای حجم گسترده فساد بین مقامات محلی ژاپن آمبودزمان سنندای در استان سنندای و به منظور هماهنگی بین آمبودزمان استانهای مختلف جهت رسیدگی به این تخلفات تشکیل گردید. این نهاد در زمستان ۹۴-۱۹۹۳ فعالیت خویش را حول دو موضوع متمرکز کرد: شفاف‌سازی هزینه‌های خرج شده توسط مقامات عالی‌رتبه و نیز رسیدگی به اموال و دارائیهای واقعی

^۱ - c.gilman, Stuart, «organization, transparency and fight against co: institutions if integrity in the united states» www.oecd.org

بخشهای محلی. آمبودزمان‌های محلی جهت هماهنگ کردن فعالیت‌های خود و ارتباط قوی‌تر با دولت مرکزی اداره‌ای را در توکیو تأسیس کردند^۱.

علاوه بر آمبودزمانها، در سال ۲۰۰۴ واحدی در کابینه برای ارتقای اصلاحات غیرقابل پیش‌بینی ایجاد شد. این واحد وظیفه تقویت قوانین ضد انحصار، بهبود وضعیت تجارت عادلانه و کیفیت خدمات‌رسانی حکومت را به عهده دارد. افزایش خطاها و میزان ارتشا در جامعه پزشکی نیز باعث افزایش سازوکارها جهت ارزیابی نهادهای پزشکی گردید. در این راستا انجمن کیفیت مراقبت‌های پزشکی- بهداشتی در سال ۱۹۹۷ تأسیس شد و از سال ۲۰۰۳ به بعد نیز سازمانهای خصوصی بازرسی از نهادهای پزشکی آغاز به کار کردند^۲.

۲-۶- سازوکارهای قانونی

قانون آزادی دسترسی به اطلاعات مهمترین قانونی است که تاکنون در ژاپن در جهت مبارزه با فساد تصویب شده است. پس از افشای موارد متعدد تخلف مقامات محلی در صرف هزینه‌های پذیرایی و مسافرت‌های بی‌مورد و رسیدگی آمبودزمان سندای به این تخلفات حجم گسترده فساد بین مقامات مشخص شد و فشار برای تصویب قانونی جهت افشای اطلاعات مدیران افزایش یافت.

در آوریل ۱۹۹۵ تقاضاهایی در جهت آزادی دسترسی به اطلاعات در سطح ملی تنظیم و به حکومت‌های محلی ارسال شد. در این حین برخی از استانها به این بهانه که

^۱ - www.Tnsparency.Org

^۲ - www.Tnsparency.Org

تصویب قانون آزادی دسترسی به اطلاعات با قانون منع ورود به حریم خصوصی افراد در تناقض است به مخالفت با آن پرداختند اما دادگاه سندای پس از استماع نظرات مختلف، قانون آزادی دسترسی به اطلاعات را ناقص حریم خصوصی ندانسته و آن را تصویب کرد. در سال ۱۹۹۷ و پس از تصویب این قانون در جریان یک کنفرانس مشخص گردید میزان هزینه‌های غیرضروری پس از تصویب قانون افشای اطلاعات به طور چشم‌گیری کاهش یافته است.^۱

علاوه بر قانون افشای اطلاعات، قانون ((حمایت از خبر رساندن)) در سال ۲۰۰۴ در جهت حمایت از اشخاصی که فسادهای گروهی را گزارش می‌دادند تصویب شد. به موجب این قانون دولت از کارکنانی که رفتارهای جمعی غیر قانونی معارض با منافع عمومی را گزارش کنند حمایت خواهد کرد. اصلاح قانون ممانعت از پارتی بازی در امر استخدام از دیگر قوانینی است که در سال ۲۰۰۴ در ژاپن به تصویب رسید.^۲

۳-۶- کنوانسیون‌ها

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد از جمله کنوانسیونهایی است که ژاپن به آن ملحق شده است. پس از ملحق شدن به این کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در ژاپن یکسری قوانین به تصویب رساند تا زمینه اجرای این کنوانسیون را فراهم کند. از جمله آنها می‌توان به قانون ممانعت از رقابت ناعادلانه اشاره کرد. تصویب

^۱- «Citizen Ombudsman- Local Government Disclosure Systems, Japan» p 3-6

^۲ - www.Transparency.Org

این قانون این امکان را فراهم می‌ساخت تا کارمندان دولتی که از بیرون از کشور رشوه دریافت می‌کنند، مجازات شوند.^۱

به طور خلاصه می‌توان گفت مبارزه با فساد اداری در ژاپن توسط مردم این کشور و از طریق دادرسی‌های مردمی آغاز شد و آمبودزمانهای مردمی نهادهایی بسیار تأثیرگذار در راستای کاهش فساد در ژاپن بوده‌اند. قانون افشای اطلاعات و تأسیس مرکز انتشار اطلاعات ژاپن در سال ۱۹۹۹ باعث کاهش میزان تقلبات در نظام اداری ژاپن گردید، در سالهای اخیر نیز میزان تصویب قوانین ضد فساد و اجرای آن گسترش بیشتری یافته است.

۷- سازوکارهای مبارزه با فساد در روسیه

در بین کشورهای گروه هشت روسیه فاسدترین کشور محسوب می‌شود. بر اساس رتبه‌بندی سازمان شفافیت بین الملل در سال ۲۰۰۸ این کشور با امتیاز ۲/۱ در جایگاه بسیار نازل ۱۴۷ از مجموع ۱۸۰ کشور عضو قرار دارد. میزان بالای فساد باعث شده مقامات این کشور طی سالهای اخیر به اتخاذ سیاستهایی در جهت مقابله با فساد روی آورند.

^۱ - Ibid

۱-۷- سازوکارهای قانونی

دومای روسیه در سال ۲۰۰۰ اقدام به تصویب قانون ضوابط جرائم مدیریتی نمود که بر اساس آن مجازاتهایی برای نقض کنندگان قوانین در نظر گرفته شده بود. پیش از تصویب این قانون در راستای سنجش نگرش نمایندگان دوما کمیته ملی مبارزه با فساد روسیه پیش‌نویسی را آماده و به دوما ارائه نمود. موضوعاتی که در این پیش‌نویس مورد توجه قرار گرفت شامل این موارد می‌شود: تأسیس مکانیسمی برای کنترل فعالیت دستگاه قانونگذاری، ایجاد روند قانونگذاری شفاف‌تر و آگاهی بخشی به مردم در رابطه با موضعگیری‌های احزاب سیاسی و نمایندگان آنها در پارلمان.^۱

در سال ۲۰۰۲، پوتین، رئیس‌جمهور سابق روسیه، فرمانی را صادر کرد که بر اساس آن یکسری اصول اخلاقی برای مقامات دولتی تعیین شده بود. برخی از مفاد این دستور خواهان برخورد جدی‌تر در جهت تعقیب مقامات عالی روسیه که در اقدامات فسادآور درگیر هستند، می‌شد. در واقع روند رسیدگی طولانی و دریافت رشوه از مهمترین شکایات مردمی از بخش عمومی در روسیه هستند که این امر، زمینه اصلی صدور این دستور تلقی می‌گردد. این دستور از کارکنان دولت می‌خواهد ضمن احترام به قانون، خدمات اداری را به صورت کارآمد ارائه کرده، از تعارض منافع اجتناب نموده و به لحاظ سیاسی بی‌طرف باشند.^۲

^۱ - www.Transparency.Org \ Toolkits\ 2001\ Monitor-Russia- attitude.html

^۲ - Financial Times

۲-۷- کنوانسیون‌ها

با توجه به وضعیت نامطلوب روسیه در مبارزه با فساد، مقامات این کشور چندی است به طور جدی در تلاش برای الحاق به کنوانسیون مبارزه با رشوه سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) برآمده اند و به عنوان عضوی فعال در سازمان مذکور حضور دارند.

به همین منظور طی چند سال گذشته میزگردهایی در راستای تعیین و اتخاذ ابزارهایی جهت مبارزه با رشوه در سطح داخلی و بین‌المللی به همراه کشورهای عضو OECD برگزار شده است. در این جلسات کارشناسان مبارزه با فساد کشورهای دیگر پیشنهاداتی در زمینه بازبینی و تجدید نظر در فرآیند و رویه‌های قانونی و ساختار نهادی به روسیه ارائه کردند.

در این پیشنهادات تذکر داده شده که فرآیند بازبینی و تجدید نظر در این کشور باید به شکلی باشد که ضمن پرداختن به نقاط قوت و ضعف، برای مبارزه با فساد تغییراتی در چارچوب‌های نهادی و قانونی روسیه اعمال شود^۱.

در مجموع با توجه به وضعیت نامطلوب روسیه در مبارزه با فساد به طوری که سالانه حدود ۲۰ میلیارد دلار در فرایند پولشویی در این کشور ضایع می‌شود، سران روسیه مبارزه با فساد را سرلوحه فعالیت خود قرار داده اند و از اوایل قرن ۲۱ تلاشهای جدی برای مرور و بازبینی قوانین و ساختار نهادی انجام داده‌اند. بیشتر تلاشهای صورت گرفته در این زمینه، پیشگیری از فساد بوده و سعی گردیده با تدوین قوانین و ضوابط

^۱- www.oecd.org

اخلاقی، خطوط راهنمایی برای نهادهای مختلف ترسیم شود. از سوی دیگر سعی شده با نهادسازی مناسب و وضع قوانین سختگیرانه، انگیزه ارتکاب فعالیت‌های فسادآلود کاهش یابد.

روسیه تلاش دارد در مبارزه با فساد هم از سنت روسی بهره بگیرد و هم از تجارب سایر کشورها بویژه تلاشهای کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) استفاده نماید. با این حال به نظر می‌رسد سازوکارهای به کار گرفته شده در این کشور چندان موفقیت‌آمیز نبوده است.

۸- نتیجه‌گیری

مبارزه با فساد و در رأس آن فساد دولتی سرلوحه اقدامات کشورهای توسعه یافته است. این کشورها به این نتیجه رسیده‌اند که توسعه پایدار مستلزم پیشگیری، شناسایی و برخورد قاطع با موارد متعدد فساد در بخشهای مختلف نظام سیاسی است. بهره‌گیری از سازوکارهای قانونی، تدابیر نهادی و تقویت ارتباطات بین‌المللی از جمله اقداماتی است که این کشورها در مبارزه با فساد به کار گرفته‌اند. بررسی و مرور تجارب کشورهای موفق در امر مبارزه با فساد که از آن جمله می‌توان به کشورهای گروه G8 اشاره کرد، به ما کمک می‌کند تا بتوانیم به همراه استفاده از الگوی بومی، از روشهای سایر کشورها نیز استفاده کنیم.

در مجموع نکات قابل تأملی که از سازوکارها و اقدامات شش کشور بررسی شده در این نوشتار می‌توان آموخت، شامل موارد ذیل می‌گردد:

۱- فساد تنها در فساد اقتصادی خلاصه نمی‌شود بلکه دارای ابعاد مختلفی است. فساد سیاسی و اجتماعی اگر مهمتر از فساد اقتصادی نباشد کم اهمیت‌تر از آن نیست. کشورهایی که نگاه کلان و فرابخشی به موضوع فساد داشته‌اند در مبارزه با آن موفق‌تر عمل کرده‌اند.

۲- هر چند در ساختار رسمی و نهادی، سازمان خاصی مسئول نظارت و پیگیری فساد است اما تجارب سایر کشورها نشان می‌دهد ریشه‌کن کردن فساد مستلزم همکاری و تعامل تمامی اجزای سیستم سیاسی با یکدیگر است.

۳- تعاملات بین‌المللی و الحاق به سازمانها و کنوانسیون‌های منطقه‌ای و بین‌المللی باعث شفافیت هر چه بیشتر نهادهای کشور و در نتیجه کاهش میزان فساد می‌گردد. لذا به این مقوله باید توجه جدی داشت.

۴- وارد کردن شهروندان و استفاده از ظرفیتهای مردمی در امر مقابله با فساد دارای اهمیت وافری است. نمونه ژاپن نشان می‌دهد سازمانهای مردم نهاد می‌توانند در افشای موارد فساد و بالطبع افزایش ریسک فساد نقش مؤثری ایفا کنند.

۵- بی‌تفاوتی مسئولین نسبت به فساد، سمی‌کننده برای نظام سیاسی است. باید توجه داشت در عین آنکه نباید با اقدامات نسنجیده فضای جامعه را ملتهب کرد بی‌تفاوتی و خوشبینی کاذب نسبت به عدم وجود فساد در نظام باعث بی‌اعتمادی عمومی می‌گردد.

۶- استفاده از تجربیات سایر کشورها باید همواره با واقع‌بینی و همراه با در نظر گرفتن شرایط و استفاده از سازوکارها و تدابیر بومی باشد.

۷- شفافیت بیشتر در برخورد با فساد معادل با کارآمدی و مشروعیت بیشتر نظام نزد افکار عمومی است. بنابراین ترس از افشای تخلفات و اسامی مفسدان نباید بر ذهنیت مسئولین مربوطه مستولی گردد.

۸- بعد پیشگیری در مبارزه با فساد اهمیت دو چندان دارد. فراموش کردن این بعد و صرفاً مبارزه با فساد پس از تحقق، تلاشی بیهوده است.

۹- بررسی سایر کشورها نشان می‌دهد بین گستردگی بوروکراسی و میزان فساد رابطه‌ای مستقیم وجود دارد. بنابراین واگذاری بسیاری از امور به نهادهای خصوصی در کاهش فساد نقش چشمگیری ایفا می‌کند.

۱۰- به منظور جلوگیری از روزمرگی و افتادن در دور باطل، ارزیابی مستمر سیاستها در زمینه بازرسی و نظارت باید به طور پیوسته در دستور کار مقامات قرار داشته باشد.

۱۱- برخورد با مفاسد و مفسدان در نهادهایی که به طور مستقیم با مردم در ارتباط هستند و در ساختار نظام دارای اثرگذاری بیشتری هستند، از اهمیت وافر برخوردار است. در این زمینه عمل به قانون و عدم مصلحت‌اندیشی‌های مخرب جایگاه بالایی دارد.

در پایان ذکر این نکته حائز اهمیت است که با توجه به ابلاغ سیاستهای کلی برنامه پنجم توسعه از سوی مقام معظم رهبری مد ظلله‌العالی که در آن بر تقویت و کارآمد کردن نظام بازرسی و نظارت و اصلاح قوانین و مقررات در جهت رفع تداخل میان وظایف

نهادهای نظارتی و بازرسی تأکید شده است، استفاده از تجربیات سایر کشورها در کنار طراحی مدل های بومی نقش مؤثری در دستیابی به رهنمودهای ایشان ایفا می کند.

معرفی کتاب

۱) عباس زادگان، سید محمد، *فساد اداری*، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی،

چاپ اول، ۱۳۸۳

کتاب حاضر ضرورت و ابعاد مبارزه با فساد اداری را مورد توجه قرار داده است. با توجه به نگرش‌ها و برداشت‌ها در جوامع گوناگون، تعاریف مختلفی از فساد به عمل آمده است، از این رو این کتاب ابتدا به تعریف فساد پرداخته و در ادامه با توجه به اختلاف دیدگاه نخبگان سیاسی و توده مردم در مورد فساد اداری، سه نوع فساد اداری سیاه، خاکستری و سفید را دسته‌بندی کرده است.

فساد اداری مجموعه اقداماتی است که از نظر توده‌ها و نخبگان منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. فساد خاکستری مجموعه اقداماتی است که از نظر اکثر نخبگان منفور است اما توده‌ها نسبت به آن بی‌تفاوت‌اند و فساد سفید اعمالی است که ظاهراً مخالف قانون است اما اکثر اعضای جامعه آن را با اهمیت نمی‌دانند.

نویسنده سپس به دسته‌بندی انواع فساد به صورت: تصادفی و نظام‌مند- سازمان یافته و فردی- فساد کلان و خرد پرداخته است. عوامل اداری و مدیریتی- فرهنگی و اجتماعی- عوامل سیاسی- عوامل اقتصادی از جمله عوامل مؤثر در بروز فساد اداری هستند که به صورت موردی بیان شده‌اند.

فصل دوم معیارهای اندازه‌گیری فساد در سطوح جهانی و رتبه کشورها و مقایسه آنها را شامل می‌شود. تجربه مشترک کشورها در قالب گردهمایی‌های بین‌المللی و تحلیل

مدیریت تطبیقی و اهمیت آن و نظریه مدیریت یکپارچه در مورد فساد اداری در فصل سوم بررسی شده است. در فصل چهارم تجربه کشورهای فرانسه- آلمان- چک- کره- ژاپن- جنوب شرق آسیا- هنگ کنگ- مالزی و تایلند بررسی شده است. در این فصل تجربه این کشورها به همراه سازمان‌ها و مقررات تدوین شده و کارهای صورت گرفته در این زمینه به اجمال بررسی شده است.

در فصل پنجم با عنوان فساد اداری در ایران به اهمیت مبارزه با فساد اداری و عزم ملی و برنامه‌ریزی برای مبارزه با فساد اداری در ایران به طور مختصر پرداخته شده است. تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی و مبارزه با فساد اقتصادی در ایران مختصر بیان شده است و نگاهی گذرا به عملکرد سازمان بازرسی کل کشور داشته و سازمان‌های متولی و مفید راهبردی (نقاط ضعف و قوت- فرصت‌ها و تهدیدهای) نظام اداری ایران از نظر فساد بررسی شده است. در ادامه راهکارهای مبارزه با فساد اداری در ایران شرح داده شده است و اصلاح نظام اداری- نظارت و بازرسی- بهبود و روش‌ها- آموزش- توجه به احیاء و آموزش ارزش‌های اخلاقی- تغییر فرهنگ سازمان‌ها به سمت جلب رضایت مردم- بهبود نظام تأمین اجتماعی- سیاست زدایی از نظام اداری- ملزم ساختن دستگاهها به پاسخگویی درونی و بیرونی و راهکارهای اقتصادی تبیین گردیده است.

در انتها راه‌حلهایی همچون درک ضرورت مبارزه با فساد در شفاف‌سازی قوانین و مقررات، استقرار نظام مدیریت مشارکتی، بهبود فرهنگ سازمانی، ارتقاء فرهنگی، تشکیل سازمان مستقل مبارزه با فساد و ... در جهت مبارزه با فساد اداری ارائه شده است.

۲) رهبر، فرهاد و فضل الله میرزاوند و غلامرضا زال پور، *بازشناسی عارضه فساد*

مالی، تهران، انتشارات جهاد دانشگاهی. چاپ اول، بهار ۱۳۸۱

این کتاب در سه بخش و هشت فصل تدوین شده است. محتوای کتاب بررسی ماهیت، گونه‌ها، پیامدها و آموزه‌های تجربی فساد مالی است. نویسندگان به تعاریف و گونه‌های فساد مالی پرداخته‌اند و گوناگونی تعاریف در این زمینه را به خواننده نشان می‌دهند و ضمن تمایز میان فساد سیاسی، اداری، کارکردی و ناکارکردی، فساد مالی را بعنوان یک ساز و کار نشت از بالا یا توزیع مجدد و رو به پایین دسته‌بندی کرده‌اند و فساد مالی را سوءاستفاده مقام‌های دولتی از منابع عمومی برای منافع خصوصی تعریف کرده‌اند. از این رو فساد سیاسی متمایز از اداری است. فساد اداری که به آن فساد مالی سطح پایین یا خیابانی نیز گفته می‌شود فساد است که در دستگاه‌های دولتی در انتهای طیف اجرای سیاست اتفاق می‌افتد و شهروندان ممکن است هر روز، در برخوردهای خود با آن مواجه شوند. در ادامه شاخص‌های فساد مالی از جمله شاخص رشوه دهندگان بررسی شده است. رویکردهای سیاسی، انسان‌شناختی، اقتصادی و راهبردهای مبارزه با فساد اداری به اجمال شرح داده شده‌اند.

فصل دوم به تعریف عوامل و پیامدهای فساد مالی پرداخته است. عوامل مستقیم فساد مالی که از آنها نام برده شده عبارتند از: قوانین و اختیارات دولتی، وضع مالیات و عوارض گمرکی، تصمیم‌گیری‌های مربوط به خارج، عرضه کالا و خدمات به قیمت کمتر از

بازار، سایر تصمیم‌گیری‌ها و تأمین مالی احزاب، کیفیت کار نظام دیوان‌سالاری، سطح دستمزد در بخش دولتی، سیستم تنبیه و مجازات، نظارت‌های سازمانی، شفافیت مقررات و قوانین و روش‌ها و رفتار رهبران.

فصل سوم، فساد مالی را در منابع و مصارف بودجه در بخش‌های مختلف دولت و موارد غیربودجه‌ای توضیح داده و فصل چهارم به ماهیت، هزینه‌ها و راهبردهای اقتصادی مبارزه با فساد مالی پرداخته است. در این فصل عواملی مثل پرداخت‌های متعادل‌کننده عرضه و تقاضا، پرداخت رشوه برای ایجاد انگیزه در کارکنان، پرداخت رشوه برای کاهش هزینه‌ها، پرداخت رشوه برای خرید رأی یا نفوذ سیاسی و خرید قضاوت در زمره عوامل اقتصادی مؤثر بر فساد مالی تحلیل شده‌اند.

برخی راهبردهای داخلی اصلاحات در این حوزه مثل کاهش انگیزه فساد مالی، اجرای قوانین مبارزه با فساد مالی، اصلاح ساختار اداری، اعمال نظارت و تعدیل توسط نویسندگان بیان شده‌اند. ضمن اینکه نقش نهادهای بین‌المللی در مبارزه با فساد مالی مورد توجه بوده است. در فصل پنجم فساد مالی فراملی، عوامل و گونه‌های آن و مهمترین موارد فساد مالی فراملی و راهبردهای مبارزه با آن توضیح داده شده‌اند.

فصل ششم در قالب رویکرد سیاسی به فساد مالی، کنش متقابل فساد مالی و ساختار سیاسی حکومت را تحلیل کرده و در نهایت فساد مالی را در نظام‌های سیاسی گوناگون شرح داده است. در فصل هفتم هزینه‌های سیاسی فساد مالی از جمله هزینه‌های

کوتاه‌مدت و تأثیرشان بر مشروعیت سیاسی و هزینه‌های دراز مدت و تأثیرشان بر توسعه سیاسی تحلیل شده‌اند.

در فصل هشتم انگیزه‌های سیاسی در مبارزه با فساد و نقش جامعه بین‌الملل و تقویت اراده سیاسی (رای مردم، مطبوعات مستقل، شفافیت امور مالی دولت و ارتقاء سطح امنیت سیاسی) مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

در مجموع این کتاب با استفاده از منابع غنی و جدید از نویسندگان مطرح در این زمینه، توانسته است مجموعه منسجمی در اختیار پژوهشگران و علاقمندان قرار دهد.

۳) کتاب بازرسی خدمات عمومی در بریتانیا

Howard Davis, Steve Martin, *Public Services Inspection in the UK: Research Highlights in Social Work*, Jessica Kingsley Publishers, 2008

کتاب بازرسی خدمات عمومی در بریتانیا شرح مفصلی از نقش در حال تغییر بازرسی در مدیریت خدمات عمومی در انگلستان است. کتاب فوق شامل بحث‌های مهمی است درباره بازرسی‌هایی که نه تنها پاسخگویی، بلکه کارایی و انجام بهتر کارها را تشویق می‌کند. نویسندگان روش‌های رایج بازرسی در بخش‌های مهم عمومی مثل آموزش و مراقبت اجتماعی، خدمات حکومت محلی و خدمات بهداشتی را شرح می‌دهند و رویکردهای اتخاذ شده را در بخش‌های مختلف در انگلستان مقایسه می‌کنند و شواهدی

را بیان می‌کنند که می‌تواند انجام مؤثرتر کارها را توسعه دهد. همچنین پیشنهادهای برای پژوهش‌ها و سیاستگذاری‌های آتی ارائه می‌کند.

۴) کتاب فساد و حکمرانی خوب در آسیا

Nicholas Tarling, *Corruption and Good Governance in Asia*
(Rutledge, Studies in the Modern History of Asia, 30),
Rutledge Publisher, 2006

در سال‌های اخیر مطالب زیادی چه قبل و چه بعد از بحران‌های ۱۹۹۷ دربارہ حکمرانی و فساد در آسیا بیان شده است. کتاب فساد و حکمرانی خوب در آسیا، علل فساد در شرق و جنوب شرق آسیا را تحلیل می‌کند و لوازم محدود کننده فساد را در جهت تحقق حکمرانی خوب در نظر می‌گیرد. این کتاب با اتخاذ رویکرد بومی به هر یک از کشورها، تفاوت کیفیت حکمرانی و الگوهای فساد را در میان کشورها و مناطق جستجو می‌کند. تحلیل مناسب این شباهت‌ها و تفاوت‌ها در جهت این بحث استفاده می‌شود که اصلاح ساختاری، قانونگذاری مناسب و شفافیت سیاسی لازمه متوقف کردن فساد هستند. همه اینها همراه با یک استراتژی مرتبط با شرایط هر کشور مورد نیاز هستند.

این کتاب اصول اساسی حکمرانی خوب، سیاست‌ها و اعمال لازم برای اجرا را نشان داده است که می‌تواند نقش مهمی در شناخت و فهم ما از حکمرانی خوب و راههای مقابله با فساد داشته باشد.

۵ کتاب جرایم سازمان یافته و فساد در گرجستان

Shelly, Scott, Sa, *Organized Crime and Corruption in Georgia* (Rutledge Transnational Crime and Corruption) , Routledge publisher, 2007

این کتاب بر مبنای پژوهش‌های گسترده اولیه، ابعاد دیرپای جرایم سازمان یافته و فساد را در گرجستان و مهمترین اصلاحات را از زمان انقلاب روسیه بررسی می‌کند. جرایم خاص و فساد تاثیر مخربی بر حکومت و زندگی روزمره مردم در گرجستان دارد. در دوره شوروی سابق، گرجستان نقش بسیار مهمی در جرایم سازمان یافته و اقتصاد پنهان بازی می‌کرد و با وجود گذشت زمان هنوز مسایل مربوط به فساد در زندگی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی گرجستان نقش اساسی و حیاتی را بازی می‌نماید.

استفاده از تجربیات سایر کشورها در امر مبارزه با فساد یکی از مهمترین و کارآمدترین راههای ارتقای کیفیت نظارت و بازرسی به شمار می آید. کشور های کانادا، آلمان، انگلستان، آمریکا، ژاپن و روسیه از جمله کشور هایی هستند که در رتبه بندی سازمان های بین المللی از جایگاه بالایی در این خصوص برخوردارند. از این رهگذر، در این گزارش پژوهشی تلاش شده است تا سازوکارهای مبارزه با فساد در این کشورها بررسی گردد. این پژوهش به دنبال پاسخ به این سؤال است که کشورهای بزرگ و توسعه یافته، علی رغم داشتن سیستم اداری و بوروکراتیک پیچیده خود، چگونه و با چه مکانیسم هایی به مبارزه با فساد می پردازند؟ لذا سازوکارهای مبارزه با فساد در این کشورها در سه چارچوب اصلی (مکانیسمهای نهادی و سازمانی، قوانین تصویب شده و همچنین کنوانسیونها) مورد مطالعه قرار گرفته است.

آدرس: تهران- خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی- سازمان بازرسی کل

کشور- طبقه دوم- مرکز پژوهش و برنامه ریزی

تلفن: ۸۱۳۵۲۱۳۰ - ۸۱۳۵۲۰۳۲ - ۸۸۳۲۹۴۹۸ E- Mail: Researchcenter@136.ir

www.gio.ir