



تهیه شده در:

معاونت اقتصادی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران

مردادماه ۱۳۹۵

بررسی مسائل روز اقتصاد ایران

ناظر: شیما حاجی نوروزی

همکاران این شماره: زهرا محمدی و صالح نیازی

مطالعه‌ای در باب پدیده فساد؛

دلایل بروز، تبعات و راهکارهای مبارزه

خلاصه مدیریتی

در یک تعریف کلی، فساد عبارت است از سوءاستفاده از قدرت برای کسب منفعت شخصی. فساد موضوعی نهادی و مربوط به اقتصاد سیاسی است و گروه‌های سیاسی فاسد در تداوم آن نقش کلیدی دارند. شناخت مشکل فساد نیازمند رویکردی چندوجهی است و حوزه‌های مختلفی از علوم سیاسی تا اقتصاد را شامل می‌شود.

از جمله مهم‌ترین دلایل بروز فساد و رفتارهای رانتی را می‌توان در مواردی نظیر اندازه بخش عمومی، کیفیت قوانین، فقدان رقابت اقتصادی، ساختار غیردموکراتیک حکومت، ضعف حاکمیت قانون، فقدان نهادهای مشارکتی و عدم پاسخگویی، عدم وجود عزم جدی برای مقابله با فساد، دلایل فرهنگی، جنسیت خلاصه نمود. می‌توان گفت عمده دلایل ایجاد فساد، مشکلات نهادی یا ساختاری هستند که توجه بیشتری را در راستای مبارزه با این پدیده می‌طلبد.

پدیده فساد، پیامدها و تبعات عدیده‌ای به همراه دارد. افزایش نابرابری، کاهش بهره‌وری، کاهش سرمایه‌گذاری، کاهش کیفیت عملیات بخش عمومی، انحراف در عملیات بخش خصوصی و گسترش اقتصاد سایه یا فعالیت‌های غیر رسمی از جمله تبعات شیوع پدیده فساد است.

در ادبیات موجود در خصوص مبارزه با فساد به ایجاد شفافیت به عنوان اصلی‌ترین راهکار اشاره شده است. کنترل قدرت سیاسی، استقلال نهاد قضایی، ایجاد نهادهای مستقل ضد فساد و بازبودن و پاسخگویی از دیگر راهکارهای ارائه شده در ادبیات موضوع است. تجارب موفق در زمینه مبارزه با پدیده فساد نیز بحث‌های نظری را تأیید می‌کند. اراده سیاسی قوی برای مبارزه با فساد، تدوین قوانین ضد فساد، پاسخگویی و شفافیت، استقلال قوه قضائیه و مواردی از این دست، اقداماتی است که در عمل به کاهش میزان وقوع فساد در کشورهای موفق منتج گردیده است.

به گواهی تجربه کشورهای موفق در زمینه مبارزه با فساد و کشورهای با درجه فساد پایین، راهکار اصلی مبارزه با این پدیده، مبتنی بر پیشگیری است. به عبارتی نیاز است که کانون‌های اصلی فساد شناسایی و با نهادسازی‌های مناسب و

کارآمد تا حد امکان از وقوع آن جلوگیری شود. فساد زمانی کاهش می‌یابد که هزینه فرصت ارتکاب آن افزایش یابد. تا زمانی که ارتکاب رفتارهای فسادآلود، هزینه اندکی داشته باشد، امیدی به کاهش آن در جامعه نیست.

بررسی وضعیت ایران در زمینه فساد بسیار تاسف برانگیز است. کشور در شاخص‌های سنجش فساد همواره در جایگاه بسیار نامناسبی قرار داشته و برخورد با این مساله نیازمند عزمی جدی و فراقوه‌ای است. عمده مصادیق رفتارهای مبتنی بر فساد در کشور را شاید بتوان در توزیع درآمدهای نفتی، توزیع منابع بانکی، خصوصی‌سازی، قوانین و مقررات گمرکی، نحوه اجرای قانون و مواردی از این دست دانست. توزیع درآمدهای نفتی توسط دولت بدون وجود نظارت‌های لازم قانونی و مدنی، عدم نظارت‌های کافی بانک مرکزی بر عملکرد بانک‌ها، گسترش موسسات مالی غیرمجاز، الزام بانک‌ها به اعطای تسهیلات با مبالغ هنگفت به افراد خاص، عدم رعایت قوانین بانکی و تغییر مسیر سپرده‌های مردمی به سمت فعالیت‌های سوداگرانه، شفاف نبودن واگذاری‌ها در فرآیند خصوصی‌سازی و انجام واگذاری‌ها در قالب رد دیون و تسویه بدهی‌ها، دستکاری نرخ‌های تعرفه در کالاهایی خاص و در جهت منافع گروهی مشخص و مواردی از این دست، همگی از مصادیق اصلی فساد در کشور هستند که در کنار عدم اجرای صحیح قانون و عدم پاسخگویی به مردم، همواره خسارت‌های جبران‌ناپذیری را برای جامعه به‌همراه داشته‌اند. تا زمانی که راهکارهای مقابله با فساد و به ویژه فساد سیستمی، شناسایی نشود و به صورت سیستمی با این معضل مقابله نشود، نمی‌توان مبارزه‌ای اصولی با آن داشت.

۱- مقدمه

مبارزه با فساد همواره شعار دولت‌های روی کار آمده در کشور بوده است. اما علی‌رغم همه راهکارهای اندیشیده شده و قوانین و آیین‌نامه‌های تصویب شده، وضعیت فساد در ایران به مرحله بحرانی رسیده است. اختلاس‌های صورت گرفته در سیستم بانکی، حقوق و دریافتی‌های نامتعارف برخی مدیران دولتی، سیطره طولانی‌مدت طیف خاصی از مدیران و سیاست‌مداران بر امور و به طور کلی جریان‌های فاسدی که به صورت آشکار و پنهان در عرصه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی منجر به تأثیرات نامطلوب می‌شود و اعتماد عمومی را تضعیف می‌کند.

سطوح بالای فساد، تبعات منفی عدیده‌ای به همراه دارد و بحران‌های اقتصادی و اجتماعی ایجاد می‌کند. فساد منجر به ایجاد نابرابری، کاهش سرمایه‌گذاری، کاهش بهره‌وری، انحراف منابع و خروج بخش خصوصی از فعالیت‌های مولد می‌شود و در نهایت مانعی اساسی برای دستیابی به توسعه اقتصادی به شمار می‌رود. رسیدن به اهداف والای اقتصادی و اجتماعی در کشور بدون توجه به مسئله فساد و مبارزه جدی با تمامی ابعاد آن حاصل نخواهد شد.

ریشه‌یابی پدیده فساد نیازمند عزمی ملی و اراده‌ای فراقوه‌ای است؛ در غیر اینصورت کانون‌های اصلی فساد به قوت خود باقی خواهند ماند. مبارزه با فساد در گام اول نیازمند شناخت کانون‌های اصلی بروز آن است تا بتوان برنامه‌ای همه‌جانبه و مؤثر برای آن تدوین نمود. بررسی تجربه کشورهای موفق و ناموفق شاید بتواند تا اندازه‌ای برای این منظور مفید واقع شود. مقایسه ترتیبات نهادی ضد فساد در بین کشورها می‌تواند نقاط ضعف و قوت نهادهای مبارزه با فساد داخلی را بیش از پیش نمایان سازد.

مطالعه حاضر با بررسی دلایل بروز فساد، تبعات آن، راهکارهای اصلی مبارزه با فساد و همچنین بررسی تجربه کشورهای موفق در زمینه کنترل فساد، قصد دارد راهکارهای اثربخش در مسیر مبارزه با فساد را استخراج نموده و توصیه‌هایی سیاستی برای بهبود وضعیت ایران در این زمینه ارائه کند. این مطالعه شامل شش بخش است. پس از مقدمه در بخش دوم، ادبیات موضوع فساد مورد بررسی قرار گرفته است. در این بخش ابتدا به ارائه تعریف فساد پرداخته می‌شود و در ادامه به دلایل بروز فساد، تبعات فساد و راهکارهای مبارزه با آن اشاره می‌گردد. در بخش سوم شاخص‌های سنجش و ارزیابی وضعیت فساد مورد بررسی قرار گرفته است. بخش چهارم این مطالعه، به وضعیت فساد در ایران می‌پردازد. بخش پنجم به مطالعه تجربیات کشورهای موفق در کنترل فساد اشاره دارد. در این بخش تجربه موفق کشورهای هنگ کنگ، استرالیا، سنگاپور و تجربه کشور عربستان به دلیل حاکمیت قوانین اسلام در این کشور و مشابهت آن با ایران، بررسی شده‌اند. در نهایت نیز در بخش شش به جمع‌بندی موضوعات ارائه شده، پرداخته شده است.

۲- ادبیات موضوع

۲-۱- تعریف فساد

رایج‌ترین و ساده‌ترین تعریف از فساد، به سوءاستفاده از قدرت عمومی^۱ برای دستیابی به منافع خصوصی^۲ تعبیر می‌شود. اصطلاح منافع خصوصی مربوط به دریافت پول یا دارایی با ارزش است، اما افزایش در قدرت یا (بهبود) موقعیت را هم شامل می‌شود. همچنین دریافت وعده‌ای مبنی بر منافع درآینده برای خویشان و دوستان نیز مصداق منفعت خصوصی است. قدرت عمومی نیز توسط مأموران اداری، مقامات و سیاستمداران مورد سوء استفاده قرار می‌گیرد. سوءاستفاده از قدرت عمومی توسط مأموران دولتی در موقعیت اداری خود و یا به وسیله سیاستمداران، انجام می‌شود. عبارت سوءاستفاده هم می‌تواند به رفتاری که از شکل عمومی و رسمی خود منحرف شده اشاره داشته باشد و هم به صورت کلی‌تر در جایی که منافع شخصی با هزینه از اموال عمومی تأمین شود، به کار رود. [۱]

فساد را می‌توان بسته به میزان زبانی که وارد می‌نماید و بخشی که در آن اتفاق می‌افتد، به فساد کوچک و فساد بزرگ^۳ (فساد سیاسی) تقسیم نمود. فساد کوچک به سوءاستفاده‌های روزمره‌ای اطلاق می‌شود که مردم در ادارات دولتی و جهت استفاده از خدمات عمومی نظیر بیمارستان‌ها، مدارس، دانشگاه‌ها، ادارات پلیس و مواردی از این دست با آن مواجه می‌شوند. [۲۳] فساد کوچک در جایی رخ می‌دهد که قوانین موجود است، اما مقامات اجرایی به مجرد بروز موقعیتی، از قوانین به نفع شخصی استفاده می‌کنند. منظور از فساد بزرگ نیز فساد در بالاترین سطوح دولت و حاکمیت است. [۱] فساد بزرگ به فساد مقامات ارشد دولتی و سوءاستفاده سیاست‌گذاران از سیاست‌ها، نهادها و قوانین حاکم بر رویه‌های جاری در تخصیص منابع و تأمین مالی اشاره دارد که با هدف ثبیت قدرت، موقعیت و ثروت انجام می‌شود. [۳۱] از نگاه لمدورف^۴ تمایز بین این دو، به بازیگران اصلی آن بر می‌گردد که همان کارمندان دولت و سیاستمداران هستند. [۱]

سوزان رُز آکرمن^۵ معتقد است فساد جایی اتفاق می‌افتد که ثروت خصوصی و قدرت عمومی هم‌پوشانی پیدا می‌کنند. این موضوع بیانگر پرداخت‌های نامشروع با هدف تغییر در تصمیمات بخش عمومی در جهت منافع خصوصی است. [۳]

۲-۲- دلایل بروز فساد

شرایط بروز فساد ممکن است در اثر برنامه‌ریزی‌های نادرست بلندمدت و یا در کوتاه‌مدت و بر حسب تصادف به وجود آید. اما در حالت کلی، این شرایط ریشه در محیط اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشورها دارد. در ادامه اهم دلایل بروز فساد توضیح داده خواهد شد.

^۱ Public Power

^۲ Private Benefit

^۳ Grand Corruption

^۴ Lambsdorff

^۵ Susan Rose- Ackerman

الف - اندازه بخش عمومی

برخی بر این تصورند که بین سطوح فساد و نسبت بودجه دولت به تولید ناخالص داخلی، رابطه مستقیم وجود دارد و با افزایش این نسبت، فساد افزایش می‌یابد. اما مطالعات مختلف برای کشورها نشان می‌دهد که الزاما اینگونه نیست و شواهد قانع‌کننده‌ای در خصوص اندازه مخارج دولت به عنوان دلیلی برای فساد وجود ندارد. [۲]

این بحث که با کوچک‌سازی بخش عمومی می‌توان فساد را کنترل کرد، منعکس‌کننده اعتقاد اقتصاددانان به بازار و بی‌اعتمادی آنها به سیاستمداران است. اما در سطح کلان، یافته‌های تجربی کمتر می‌توانند با قاطعیت این مسئله را تأیید کنند. لاپالومبارا^۱ (۱۹۹۴) با صرف نظر کردن از اطلاعات مربوط به کشورهای حوزه اسکاندیناوی و استثناء کردن آنها توانست نشان دهد که با کاهش اندازه دولت، سطح فساد کاهش می‌یابد. اما در مقابل الیوت^۲ (۱۹۹۷) با بررسی ۸۳ کشور به این نتیجه رسید که با افزایش سطح فساد، سهم بودجه دولت در تولید ناخالص داخلی (GDP) کاهش می‌یابد. ملکوپ و گرافف^۳ (۲۰۰۳) مشاهده نمودند که در کشورهای ثروتمند، با افزایش اندازه دولت، سطح فساد به صورت معناداری کاهش می‌یابد. [همان]

شواهد بیانگر آن است که فعالیت‌های بازتوزیعی^۴ دولت بیشتر از سایر زمینه‌ها در مقابل فساد آسیب‌پذیر است. لاپورتا و همکارانش^۵ (۱۹۹۹) همبستگی مثبتی را بین فساد و سهم پرداخت‌های انتقالی دولت و یارانه‌ها در تولید ناخالص داخلی مشاهده کردند. در نهایت می‌توان گفت شکی نیست که بین فساد و مخارج نهایی دولت همبستگی بالایی وجود دارد؛ این همبستگی همانطور که توضیح داده شد تحت تأثیر عوامل زیادی قرار دارد. با توجه به اختلاف نظرهای موجود در این خصوص، نکته‌ای که باید به آن توجه داشت، تمرکز بیشتر بر آن قسمت از هزینه‌های دولت است که به طور بالقوه امکان ایجاد فساد را دارند. [همان]

در مجموع می‌توان اینگونه نتیجه گرفت که فعالیت‌های بازتوزیعی دولت، بیشترین قابلیت برای بروز فساد را دارند. بنابراین صرف بالا بودن نسبت بودجه به تولید ناخالص داخلی معیار فساد بودن دولت‌ها نیست و نوع فعالیت‌های دولت، بیش از اندازه بودجه دولت در بروز فساد اثرگذار است.

ب - کیفیت قوانین

بسیاری از اقتصاددانان مقررات نامناسب را یکی از دلایل اصلی بروز فساد می‌دانند. از نگاه میردال^۶، مداخله دولت‌ها و توانایی آنها در برقراری رویه‌های غیرضروری و موانع تصنعی به فساد بیشتر منتهی می‌گردد. [۲۳] از این منظر، این اندازه دولت نیست که مشکل‌ساز است، بلکه مسئله اصلی، جزئیات برنامه‌ها و شیوه حکمرانی است. قوانین خوب می‌توانند به کنترل فساد کمک کنند. بنابراین می‌توان گفت که تشخیص قوانین بد و مداخله غیر مستقیم توسط دولت، می‌تواند به شناسایی مناطقی که وقوع فساد در آنجا بسیار محتمل‌تر است، کمک کند. اگر چه تشخیص وجه تمایز بین

¹ LaPalombara

² Elliott

³ Mehlkop and Graeff

⁴ Redistributive activities

⁵ La Porta et al.

⁶ Myrdal

قوانین خوب و بد بسیار دشوار است. یک معیار می‌تواند این باشد که قانون بد موجب ایجاد فرصت‌های ارتکاب به فساد می‌شود. اما این معیار نیز نمی‌تواند چندان کمک کننده باشد، زیرا قوانینی که بسیار عادلانه به نظر می‌رسند و نیز قوانین مربوط به حوزه سلامتی، امنیت و حتی قوانین مربوط به حفظ محیط زیست نیز گاهی می‌توانند باعث ایجاد فرصت‌های ارتکاب فساد باشند. اما برخی مطالعات وجود دارند که همبستگی بالای فساد و برخی قوانین موردی را که عموماً بد تلقی می‌شوند، نشان داده‌اند. برای مثال دی‌جانکوف و همکارانش^۱ (۲۰۰۲) با استفاده از اطلاعات مربوط به ۷۱ کشور جهان نشان دادند که زمان، هزینه‌های رسمی و تعداد فرآیندهای اداری لازم برای شروع یک کسب و کار در یک کشور ارتباط محکمی با سطح فساد آن دارد. لمبدرورف و کورنلیوس^۲ (۲۰۰۰) در بررسی ۲۶ کشور آفریقایی نشان دادند که فساد رابطه‌ای مثبت با درجه ابهام و بی‌ثمر بودن قوانین دولتی دارد. این مطالعه از آن جهت در خور توجه است که مرکز توجه را از بار کلی قوانین به کاربرد آنها منتقل نموده است. [۲]

پ- فقدان رقابت اقتصادی

برخی اقتصاددانان معتقدند فساد، انعکاس عدم وجود رقابت در اقتصاد است. از یک طرف، رقابت بین تولیدکنندگان سبب کاهش قیمت می‌شود، در نتیجه موقعیت‌های کمتری برای اخذ رشوه توسط مأموران دولت وجود خواهد داشت. از سوی دیگر وقتی رقابت محدود باشد، سود افزایش می‌یابد و موقعیتی برای سیاستمداران فراهم می‌شود که بتوانند در ازای سهم‌دادن به دیگران، منفعتی به دست آورند. دورنمای درآمدهای فاسد، ممکن است این انگیزه را در بین سیاستمداران ایجاد کند که محدودیت‌هایی در بازار ایجاد کنند تا درآمدهای ناشی از دریافت رشوه و پرداخت‌های ویژه را افزایش دهند. مطالعات متعددی رابطه معکوس بین رقابت و فساد را تأیید می‌کند. هندرسون^۳ (۱۹۹۹) اینگونه بحث می‌کند که فساد رابطه منفی با شاخص‌های آزادی اقتصادی دارد. این نتایج توسط گلدسمیت^۴ هم مورد تأیید قرار گرفته است. اگرچه این مسئله می‌تواند صحیح باشد، اما ممکن است در برخی شرایط افزایش رقابت سبب افزایش فساد شود. برای مثال زمانی که بنگاه‌ها در زمینه کیفیت با هم رقابت می‌کنند، ممکن است برخی بنگاه‌ها از طریق پرداخت رشوه به بازرسان، تأیید آن‌ها را در مورد کیفیت کالای خود اخذ نموده و در واقع شهرتی را که در بلندمدت می‌توانستند به دلیل کیفیت بالای محصولات خود به دست آورند، با پرداخت رشوه به بازرسان از دست بدهند. [۲]

در پایان باید اضافه کرد که تمام جنبه‌های آزادی اقتصادی به کاهش فساد منتج نخواهد شد، زیرا برخی از قوانین و مقررات و دخالت‌های دولت، هزینه ارتکاب فساد را افزایش داده و مانع شکل‌گیری فعالیت‌های فسادآلود می‌شوند.

^۱ Djankov et al.

^۲ Lambsdorff and Cornelius

^۳ Henderson

^۴ Goldsmith

ت- ساختار غیر دموکراتیک حکومت

برخی استدلال می‌کنند که دموکراسی، فساد را از طریق افزایش رقابت برای پست‌های سیاسی محدود می‌سازد. رز آکرمن معتقد است که رقابت بر سر موقعیت‌های سیاسی، جامعه را قادر می‌سازد که مقامات سیاسی با عملکرد ضعیف را از صحنه عمل خارج سازد و رهبرانی را که تنها به فکر درآمد شخصی خود هستند از موضع قدرت کنار بزند. [۲]

بین فساد و دموکراسی یک رابطه ساده حاکم نیست. با این وجود حکومت‌های دموکراتیک در بلندمدت نسبت به کشورهای که از نظر دموکراسی در سطح پایینی قرار دارند، در مقابل فساد مقاوم‌تر هستند. دموکراسی در بلندمدت، اثرات بهتری برای مقابله با فساد آشکار می‌سازد. مطالعات مختلف در خصوص رابطه طول مدت دموکراسی با فساد نشان می‌دهد که هرچه دموکراسی در کشورها طولانی‌تر و نهادینه‌تر باشد، کنترل فساد موفق‌تر است. [۲۱]

تریسمن^۱ (۲۰۰۰) در بررسی خود بر روی ۶۴ کشور به این نتیجه دست پیدا کرد که فارغ از درجه فعلی برقراری دموکراسی، برقرار بودن دموکراسی در کشور برای یک دوره طولانی منجر به کاهش فساد می‌شود. به علاوه آدسرا و همکارانش^۲ (۲۰۰۰) نیز با ثابت نگه داشتن سایر متغیرها، دریافتند کشورهایی که افراد آنها مشارکت بیشتری در انتخابات دارند، سطح فساد پایین‌تری را تجربه می‌کنند. [۲]

از آن جا که بسیاری از کشورها در حال حاضر ساختار دموکراتیک دارند، یک مسئله مهم بررسی تفاوت بین کشورها در ساختار قانون اساسی و سیستم‌های انتخاباتی است. یکی از محدودیت‌های مهمی که بر قوه مجریه اعمال می‌شود، قدرت مجلس است. مجلس ممکن است به دنبال دستیابی به اهداف خود باشد، اما حتی در این حالت هم استقلال آن می‌تواند سبب محدودیت رفتارهای منفعت‌طلبانه قوه مجریه شود. مطالعات نشان می‌دهد که حکومت‌های پارلمانی با درجات پایین‌تری از فساد همراه هستند، در حالی که سیستم‌هایی که رئیس‌جمهور در آنها بسیار قدرتمند است، درجات بیشتری از فساد را تجربه می‌کنند. بنابراین در حالت کلی، رقابت سیاسی می‌تواند سبب کاهش منفعت‌طلبی شخصی شود، اما برای کاهش مؤثر فساد، فرآیندی فراتر از برگزاری انتخابات عمومی مورد نیاز است. [همان]

ث- ضعف حاکمیت قانون

فساد در جایی که اجرای قانون برای همگان یکسان نیست و قوانین برای عده‌ای خاص به عنوان ابزاری در جهت کسب منافع به شمار می‌رود، شایع‌تر است. مصداق شکست قانون در کشورهای فاسد، پلیس، سیستم قضایی و حقوق مالکیت مردم است که دائماً به آن تعرض می‌شود. در کشورهایی که فساد مشخصه آن است، سیستم قضایی استقلال لازم را ندارد و تحت تاثیر منافع طبقه‌ای خاص قرار می‌گیرد. [۲۳]

ج- فقدان نهادهای مشارکتی و عدم پاسخگویی

نهادهای مشارکتی یا به وسیله دولت ایجاد می‌شوند، مانند فرآیند انتخابات، قانون شهروندی، حقوق شهروندان، سیستم حسابرسی، سیستم قضایی و غیره، و یا خارج از ساختار رسمی دولت بنا نهاده می‌شوند، مانند رسانه‌های نوظهور و گروه‌های

¹ Treisman

² Adsera et al.

سازمان یافته مدنی. در کشورهایی با درجه فساد بالا، نهادهای مشارکتی ضعیف بوده و یا اصلاً وجود ندارند. در شرایطی که مقامات نیازی به پاسخگویی به مردم و قانون احساس نکنند، رفتارهای مبتنی بر فساد افزایش می‌یابد. مقابله با فساد مستلزم حساب‌دهی و پاسخگویی مسئولان و دولتمردان بوده که لازمه آن نیز حضور نهادهای قوی و فعال در این زمینه است. [۲۳]

چ- ناتوانی یا عدم وجود عزم جدی برای مقابله با فساد

زمانی که رهبران و سیاستمداران کشورها نخواهند یا قادر نباشند که به مبارزه با فساد بپردازند، احتمال شیوع فساد بالا می‌رود. در کشورهایی که فساد در بخش عمومی شایع است، ادعا در مورد مبارزه با آن قابل قبول نیست و در چنین حالتی جنبه‌های تبلیغاتی و شعاری مبارزه با فساد بیش از جنبه عملی آن نمود پیدا می‌کند. [۲۳]

ح- فرهنگ

برخلاف اقتصاددانان، جامعه‌شناسان در توضیح چرایی پدیده فساد، اغلب به عوامل فرهنگی اشاره می‌کنند. در این میان اعتماد عمومی و مذهب، نقشی حیاتی دارند. کشورهایی با سطوح بالای اعتماد عمومی و نسبت بیشتر افراد مذهبی، کمتر از فساد آسیب می‌بینند. لاپورتا و همکارانش (۱۹۹۷)، در مطالعه‌ای بر روی ۳۳ کشور، به اثرگذاری نقش اعتماد در جامعه برای مبارزه با فساد تاکید می‌کنند. آدسرا^۱ و همکاران (۲۰۰۰) و اُسلانر^۲ (۲۰۰۴) نیز رابطه منفی فساد و اعتماد را مورد تأیید قرار داده‌اند. در مجموع می‌توان گفت با وجود اینکه فساد دارای ویژگی‌های فرهنگی است، اما نمی‌توان نتیجه گرفت که فرهنگ‌ها فساد را تعیین می‌کنند. سازمان بین‌المللی شفافیت نشان داده است که کشورهایی که از نظر فرهنگی مشابه هستند، دارای درجات متفاوتی از فساد می‌باشند. با این حال می‌توان گفت کشورهایی با سطوح پایین اعتماد عمومی و سرمایه اجتماعی اندک، بیش از سایرین از فساد آسیب می‌بینند. نکته‌ای که باید به آن توجه داشت این است که راهبردهای اصلاحی باید پیش زمینه‌های فرهنگی را مدنظر قرار دهند [۲].

خ- جنسیت

مطالعات نشان داده‌اند که شبکه‌هایی که در آن‌ها جنسیت غالب مذکر است، فساد خیزتر هستند. در کشورهایی که در حقوق زنان در آنها بهبود یافته، سطح فساد پایین‌تر است. سوامی و همکاران^۳ (۲۰۰۱) و دالر و همکاران^۴ (۲۰۰۱) در تحقیقات خود بر روی ۶۶ کشور نشان داده‌اند که درصد مشارکت زنان در نیروی کار و در فعالیتهای پارلمانی اثر منفی بر سطح فساد دارد. بنابراین هنگامی که در بحث‌های پارلمانی هر دو جنس شرکت داشته باشند و تصمیمات اداری فرای مرزبندی‌های جنسیتی به گفتگو گذاشته شود، شفافیت افزایش یافته و فساد کاهش پیدا می‌کند. در نتیجه می‌توان گفت که ترکیب جنسیتی مناسب‌تر، می‌تواند باعث کاهش فساد شود. [۲]

^۱ Adsera

^۲ Uslaner

^۳ Swamy et al.

^۴ Dollar et al.

د- جغرافیا و تاریخ

در کنار پیش زمینه‌های فرهنگی برخی متغیرهای تاریخی و جغرافیایی نیز می‌توانند به فساد دامن بزنند. گستردگی منابع طبیعی، سطوح بالای فساد در کشورهای همسایه و فاصله زیاد با مراکز مهم تجاری دنیا، که از ویژگی‌های تغییرناپذیر کشورها هستند، به طور قابل توجهی فساد را افزایش می‌دهد. [۲]

۲-۳- اهمیت تبعات بروز فساد

همانطور که در قسمت قبل ذکر شد، دلایل بسیاری برای بروز فساد وجود دارد که برخی از آنها را می‌توان به عنوان تبعات فساد هم برشمرد. در ادامه به بررسی برخی از این پیامدها پرداخته خواهد شد.

الف- افزایش نابرابری

مطالعات انجام شده در این حوزه، عمدتاً به بررسی اثر فساد در بروز نابرابری پرداخته‌اند. اما می‌توان از زاویه‌ای دیگر این گونه گفت که فساد ممکن است به عنوان نتیجه نابرابری بروز نماید که در این صورت می‌توان با محدود نمودن نابرابری به کاهش فساد کمک کرد. گوپتا و همکارانش (۲۰۰۲) در مطالعه‌ای بر روی ۳۷ کشور به بررسی اثر فساد بر نابرابری درآمدی که با ضریب جینی اندازه‌گیری می‌شود پرداخته و دریافته‌اند که رابطه‌ای معنادار بین فساد و نابرابری وجود دارد. همچنین شواهدی وجود دارد مبنی بر این که فساد، نابرابری را در آموزش و توزیع زمین نیز افزایش می‌دهد و از آن جا که هر دوی این متغیرها در ایجاد نابرابری درآمدی نقش دارند، لذا اثر کلی فساد بر نابرابری درآمدی بیشتر خواهد بود. [۲]

یو و کاگرام^۱ (۲۰۰۵) در مورد رابطه معکوس بین نابرابری و فساد تحقیق نموده و این گونه استدلال کرده‌اند که مردم فقیر قادر به کنترل و نظارت ثروتمندان نبوده و همین مسئله باعث افزایش احتمال سوء استفاده ثروتمندان از موقعیت خود در پی کسب منفعت شخصی می‌شود. در نتیجه نابرابری سبب افزایش فساد خواهد شد. بنابراین با توجه به دوطرفه بودن رابطه فساد و نابرابری، اقتصاددانان معتقدند که امکان دارد ملت‌ها در تسلسل باطل نابرابری و فساد وارد شوند. یک بخش از این تسلسل مربوط به هنجارهای اجتماعی مقابله با فساد است. وجود نابرابری در یک جامعه، باعث می‌شود که افراد آن جامعه فرار مالیاتی و قبول رشوه را به عنوان رفتارهایی قابل توجیه بپذیرند. [همان]

ب- کاهش بهره‌وری

یکی از بارزترین پیامدهای فساد، تاثیر آن بر روی بهره‌وری است. زمانی که رفتارهای فسادآلود و رانت‌جویانه ملاک تصمیم‌گیری سرمایه‌گذاران و بهره‌مندی از عایدی‌ها باشد، بهبود بهره‌وری برای دستیابی به سود بیشتر، هدف غایی نخواهد بود. فساد با افزایش موانع تولید و هزینه‌های مبادله بر بهره‌وری کل اثرگذار است و در نتیجه می‌تواند باعث کاهش تولید ناخالص داخلی و نرخ رشد اقتصادی شود.

^۱ You and Khagram

از نگاه لمدورف در شرایطی که فساد گسترده در کشوری رواج داشته باشد، سرمایه‌گذاری از بهره‌وری کمتری برخوردار است. یکی از راه‌های تاثیرگذاری فساد بر بهره‌وری از دیدگاه وی، کاهش کیفیت سرمایه‌گذاری در شرایط فسادآلود است. [۳] از کانال‌های دیگری که فساد می‌تواند بهره‌وری بنگاه‌ها را متاثر سازد، اثرگذاری بر نوآوری است. آنوخین^۱ و شولز^۲ در سال ۲۰۰۹ با بررسی ۶۴ کشور، مشاهده کردند که کشورهایی که در کنترل فساد موفق‌ترند، از سطوح بالاتر نوآوری برخوردارند. بنگاه‌هایی که قادر به نوآوری بیشتر هستند، قابلیت افزایش بهره‌وری و افزایش سودآوری را نیز بیشتر دارند. [۶]

مطالعات متعدد دیگری برای تبیین اثر منفی فساد بر بهره‌وری شکل گرفته که رابطه بین فساد و درآمد سرانه را مورد توجه قرار داده‌اند. تحقیقاتی که اخیراً در زمینه تاثیر فساد بر رشد تولید ناخالص داخلی انجام شده، نشان داده‌است که فساد از نرخ رشد اقتصادی می‌کاهد. طنزی و داوودی^۳ (۲۰۰۱) در بررسی ۹۷ کشور به شواهدی دست پیدا نمودند که نشان می‌دهد فساد سبب کاهش نرخ رشد اقتصادی می‌شود. در همین رابطه، به جای استفاده از تولید ناخالص داخلی سرانه، می‌توان نسبت تولید ناخالص داخلی به انباشت سرمایه^۴ را به عنوان شاخصی برای بهره‌وری در نظر گرفت که در بررسی ۶۹ کشور جهان، رابطه منفی و معنادار فساد با این متغیر تایید شده است. [۲]

پ- کاهش سرمایه‌گذاری

فساد با اثرگذاری بر محیط کسب‌وکار و نامساعد ساختن آن، سرمایه‌گذاری را با موانع زیادی روبه‌رو می‌سازد. در محیط فسادآلود، حمایت ضعیف از حقوق مالکیت، عدم شفافیت‌ها، قوانین نامناسب و بروکراسی پیچیده باعث افزایش نااطمینانی‌ها و در نتیجه افزایش هزینه‌های مبادله می‌شود و انگیزه سرمایه‌گذاران را برای سرمایه‌گذاری مولد کاهش می‌دهد.

مائورو^۵ در سال ۱۹۹۵ برای ۶۷ کشور مورد مطالعه رابطه فساد و سرمایه‌گذاری را بررسی کرد. نتیجه تحقیقات وی حاکی از آن است که فساد بر نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی اثر منفی دارد. نتایج مشابهی توسط ناک^۶ و کیفر^۷ در سال ۱۹۹۵ به دست آمده است. برونٹی^۸ و ودر^۹ هم در سال ۱۹۹۷ برای ۴۱ کشور با استفاده از شاخص فساد بانک جهانی، ادعای مائورو را تایید نمودند. [۴]

^۱ Anokhin

^۲ Shulze

^۳ Tanzi and Davoodi

^۴ Capital Stock

^۵ Mauro

^۶ Knack

^۷ Keefer

^۸ Brunetti

^۹ Weder

ت- کاهش کیفیت عملیات بخش عمومی

فساد کارمندان دولتی موجب تخصیص نامناسب منابع عمومی خواهد شد. کارمندان دولت، بدون توجه به کارایی و ظرفیت‌هایشان، اغلب بر اساس قوم‌و خویش پرستی منصوب می‌شوند. زمانی که فساد در سیستم‌های دولتی رخنه می‌کند، کارمندان با ایجاد موانع ساختگی سعی در دریافت منافع مادی دارند. این موانع ساختگی سبب کاهش بهره‌وری و کیفیت خدمات می‌شود. فساد بر تخصیص بودجه دولتی نیز تاثیرگذار است. در شرایط فسادآلود برخی از کالاها و پروژه‌ها به برخی دیگر ترجیح داده می‌شوند، زیرا فرصت‌های بهتری را برای کسب درآمدهای نامشروع ایجاد می‌کنند. بنابراین قسمتی از بودجه دولتی به سمتی خواهد رفت که تقاضای عمومی برای آن وجود ندارد و صرفاً منافع گروهی خاص را تامین می‌نماید. مائورو^۱ (۱۹۹۷) معتقد است که فساد ممکن است سبب افزایش سرمایه‌گذاری دولتی شود. طنزی و داوودی (۱۹۹۷) و استی و پارت^۲ (۲۰۰۲) شواهد معنی‌داری یافتند که نشان می‌داد سرمایه‌گذاری‌های بیش از حد در زیرساخت‌های دولتی در نتیجه فساد انجام می‌شود. از طرف دیگر مطالعات نشان داده‌اند که فساد موجب کاهش هزینه‌های دولت در بخش‌های آموزشی می‌شود. چرا که مخارج دیگری وجود دارند که فرصت رشوه‌گیری بیشتری را برای کارمندان دولت ایجاد می‌کنند. گوپتا و همکارانش^۳ (۲۰۰۱) با بررسی اطلاعات مربوط به ۱۲۰ کشور جهان طی سال‌های ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۸ به این نتیجه دست یافتند که فساد به صورت معناداری با هزینه‌های نظامی بالاتر در ارتباط است. فساد از منظری دیگر بر کیفیت بخش عمومی تأثیرگذار است. به موازات تصمیم‌گیری‌های منحرف و انتخاب پروژه‌های نادرست، فساد سبب کاهش تلاش کارمندان و کاهش کیفیت سرمایه‌گذاری‌های دولتی شده و از این طریق بهره‌وری دولتی را کاهش می‌دهد. تلاش کارگران به دلیل وجود انگیزه‌های نامشروع ناشی از تمایل به دریافت رشوه از بخش خصوصی و نیز کیفیت سرمایه‌گذاری به دلیل وجود فساد و دستکاری در فرآیند قراردادها و انتخاب پروژه، تحت تأثیر قرار می‌گیرند. [۲]

ث- انحراف در عملیات بخش خصوصی

در مورد اثر فساد بر بخش خصوصی همواره این چالش مطرح است که آیا فساد با رهانیدن این بخش از درگیری در تأخیرات ناشی از بوروکراسی اداری مانند یک روان‌کننده عمل کرده و یا این که به دلیل کاهش امنیت حقوق مالکیت و سوءتخصیص منابع، به عنوان یک مانع محسوب می‌شود؟ بررسی اثر فساد بر مبادلات انجام شده بین بنگاه‌های خصوصی و نهادهای دولتی، نظریه اثر روان‌سازی فساد را رد می‌کند. [۲] در جوامع فاسد، بوروکراسی پیچیده، ضعف در اجرای قراردادها و تعرض به حقوق مالکیت، هزینه‌هایی را به بخش خصوصی تحمیل می‌کند که بر کیفیت عملکرد بخش خصوصی، بهره‌وری و انگیزه برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی اثرگذار است. [۷]

ج- گسترش اقتصاد سایه

¹ Mauro

² Esty and Porter

³ Gupta et al.

فساد با گسترش فعالیت‌های غیر رسمی در اقتصاد، فعالیت بخش خصوصی را مختل کرده و اثربخشی فعالیت دولت را نیز کاهش می‌دهد. بازرسان مالیاتی فاسد می‌توانند به افراد و شرکت‌ها در فرار مالیاتی کمک کرده و عدم گزارش‌دهی و معاملات غیرقانونی را نادیده بگیرند. همچنین ممکن است در ازای دریافت رشوه از اجرای کامل قانون خودداری کنند. بدین ترتیب فساد سبب افزایش فعالیت‌های غیررسمی در اقتصاد می‌شود. این ارتباط می‌تواند دوطرفه باشد، به این معنی که امکان بروز فساد در کشورهایی که بخش غیر رسمی اقتصاد در آنها بزرگتر است، بیشتر است. به علاوه شواهدی وجود دارد مبنی بر اینکه با افزایش فساد، سهم درآمدهای مالیاتی در تولید ناخالص داخلی بیشتر از سایر درآمدهای دولت کاهش می‌یابد. همچنین در اثر فساد درآمدهای ناشی از مالیات‌های مستقیم بیشتر از درآمدهای ناشی از مالیات‌های غیرمستقیم کاهش می‌یابد. از آنجا که تورم یکی از عوامل گسترش بخش غیر رسمی است، بین فساد و تورم نیز رابطه مثبتی وجود دارد. تورم سبب کاهش قدرت خرید کارمندان شده و انگیزه دریافت وجوه غیرمشروع را افزایش می‌دهد. [۲]

۲-۴- راهکارهای مبارزه با فساد

فساد موضوعی نهادی و مربوط به اقتصاد سیاسی است و گروه‌های سیاسی فاسد در تداوم آن نقش کلیدی دارند. شناخت مشکل فساد و ارائه راهکارهای مبارزه با آن نیازمند رویکردی چندوجهی است و حوزه‌های مختلفی از علوم سیاسی تا اقتصاد را شامل می‌شود. فساد زمانی کاهش می‌یابد که هزینه فرصت ارتکاب آن افزایش یابد. تا زمانی که ارتکاب رفتارهای فسادآلود، هزینه اندکی داشته باشد، امیدی به کاهش آن در جامعه نیست. [۲۳] در اکثر کشورهای موفق و با درجه فساد پایین، راهکار اصلی مبارزه با فساد مبتنی بر پیشگیری است. به عبارتی قانون‌های اصلی فساد، شناسایی و به طرق مختلف از وقوع آن تا حد امکان جلوگیری می‌شود. مرحله بعد از پیشگیری، برخورد با مفسدان مطابق با قانون است. در ادامه به اهم راهکارهای مبارزه با فساد پرداخته شده است.

الف - ایجاد شفافیت

گام نخست برای مبارزه با فساد، ایجاد شفافیت در بدنه حاکمیت است. عدم شفافیت یکی از قانون‌های اصلی فساد برشمرده می‌شود. در زیر به برخی از روش‌های مورد نظر اشاره شده است:

- وضع قوانین صریح و روشن
- انتشار قوانین، مقررات و رویه‌ها، به موقع و در زمان لازم
- اعلام به موقع و اطلاع‌رسانی دولت در مورد مناقصه‌ها و مزایده‌ها و فرصت‌های سرمایه‌گذاری
- اطلاع‌رسانی در مورد شرایط و الزامات طرفین قراردادهای دولتی
- انتشار اسناد معاملات شامل اطلاعات در مورد مشخصه‌های فنی و معیار اعطاء پروژه‌ها
- شفاف‌سازی نحوه هزینه‌کردن درآمدهای دولت و فعالیت‌های توزیعی آن
- انتشار به موقع آمارها و اطلاعات اقتصادی [۲۳]

ب- کنترل قدرت سیاسی

انتخابات می‌تواند سیاستمداران را محدود و مقید سازد، اما صرف برگزاری انتخابات نمی‌تواند از بروز فساد در سطح مقامات جلوگیری نماید و در کنار آن باید ابزارهای دیگری هم به کار گرفته شود. اعمال نظارت بر قدرت سیاستمداران و نهادهای سیاسی و الزام به پاسخ‌گویی به مردم از دیگر ابزارهای کنترل فساد است. هم حکومت‌های مطلقه و هم حکومت‌های مردمی می‌توانند به شدت فاسد باشند. اگرچه قبول برخی از قیود و محدودیت‌ها برای حاکمان مستبد مشکل‌تر است تا برای مقاماتی که از طریق انتخابات به مسئولیت دست یافته‌اند، اما حتی مقامات مردمی هم در مقابل اصلاحاتی که آنها را در معرض بررسی موشکافانه و انتقاد مردم و اجتماع قرار دهد، مقاومت می‌کنند. یک قوه قضایی و نظام پیگرد مستقل نیز می‌تواند قدرت رهبران سیاسی را محدود سازد. شایان ذکر است که این استقلال لازم است، اما کافی نیست. این نهادها باید خودشان تا حد ممکن عاری از فساد و آزاد از قیومیت باشند.

اقدام موثر دیگر در کنترل قدرت سیاسی، آزاد بودن گروه‌ها و افراد برای به چالش کشیدن اقدامات دولت است. چنین اصلاحی حتی در نظام‌های غیرمردمی که رهبران آنها نیازمند حمایت عمومی برای حفظ قدرت هستند، می‌تواند مفید واقع شود. [۳۰]

ب- نهادهای قضایی و پیگرد قانونی مستقل

فساد را شاید بتوان واکنشی به مشکلات اساسی در دستگاه قضایی دانست. در بسیاری از کشورها قوانین مناسب ضدفساد وجود دارد، اما مشکل از عدم وجود یک دستگاه قضایی صادق و مورد اعتماد است. دستگاه‌های قضایی و پیگردهای قانونی تا زمانی که از صداقت لازم برخوردار نباشند، کار چندانی صورت نخواهد گرفت. دستگاه قضایی فاسد یا دستگاهی که وابستگی‌های سیاسی دارد، می‌تواند فساد بزرگ را تسهیل نماید. زمانی که سیستم قضایی فاسد باشد، مقامات و افراد فاسد با اطمینان از اینکه مجازات نخواهند شد، به ارتکاب فساد اقدام خواهند کرد و با پرداخت رشوه، مشکلات قانونی خود را حل و فصل می‌کنند. در مجموع قوانین مناسب و شفاف و مدیریت مستقل دستگاه قضایی از جمله ابزارهای کنترل فساد در کشورها به شمار می‌رود. [۳۰]

ت- نهادهای مستقل ضد فساد

برخی از کشورها، زمانی که نهادهای قضایی کارآمد لازم برای مبارزه با فساد ندارند، کمیسیون‌های ضد فساد ایجاد می‌کنند. تجربه کشورهایی مانند سنگاپور و هنگ کنگ نشان داده است که اجرای جدی و مصمم قانون توسط نهاد مستقلی که تحت مجموعه‌ای از قوانین محکم عمل کند، می‌تواند در وضعیت فساد تغییر اساسی ایجاد نماید. چنین نهادی، مادامی که تعهد قابل اجرای بلندمدت از خود بروز دهد و بتواند خود را از مورد سوءاستفاده واقع شدن برای اهداف سیاسی بر حذر دارد، می‌تواند یک ابزار قوی در مقابل بروز فساد باشد. [۳۰]

ث- باز بودن و پاسخگو بودن

جامعه می‌تواند مانع مهمی در سوءاستفاده دولت از قدرت باشد. شهروندان باید ابزار بیان شکایات خود را در اختیار داشته باشند. مقامات دولتی نیز باید پاسخ‌گویی به شکایات مردم را به نفع خود بدانند. آزاد بودن اعتراضات شخصی و عمومی به ناتوانایی‌های دولت، می‌تواند در پیشبرد اصلاحات ساختار دولت مفید و مؤثر باشد. [۳۰]

۳- شاخص‌های ارزیابی وضعیت فساد

تحقیقات و مطالعات داخلی و خارجی انجام شده پیرامون فساد و بررسی تأثیرات متقابل فساد و متغیرهای اقتصادی یا سیاسی، بر اساس شاخص‌هایی هستند که برخی مراکز بین‌المللی منتشر می‌کنند. مهم‌ترین شاخص‌های مربوط به فساد در ادامه بررسی شده‌اند.

۱-۳ شاخص ادراک فساد^۱

سازمان شفافیت بین‌المللی در سال ۱۹۹۳، در شهر برلین و با هدف ایجاد جهانی عاری از فساد تأسیس شد. حدود ۱۸۰ کشور عضو این سازمان هستند. این سازمان همه‌ساله شاخص ادراک فساد (CPI) را که نمره فساد کشورها را که عددی بین صفر (برای بیشترین سطح فساد درک شده) و صد (برای کمترین فساد درک شده) است، اعلام می‌نماید.^۲ شاخص اندازه‌گیری شده توسط این سازمان، فساد را در سطح کلان و در بین مقامات سیاسی و دولتی سنجش می‌نماید. این شاخص در حال حاضر از بیشترین شهرت برخوردار بوده و معتبرترین گزارش بین‌المللی در خصوص وضعیت فساد در جهان محسوب می‌شود. اطلاعات این سازمان با سه روش تأمین می‌شود:

- ۱- سؤال از شهروندان عادی و نخبگان،
- ۲- مراکزی که مستقیماً درگیر مبارزه با فساد هستند،
- ۳- آثار و تبعات فساد که توسط متغیرهای جایگزین احصاء می‌شوند. [۳۱]

۲-۳ شاخص‌های حکمرانی جهانی^۳

حکمرانی مجموعه‌ای متشکل از سنت‌های ملی و نهادهایی است که قدرت به وسیله آنها در کشور اعمال می‌شود. این سنت‌ها و نهادها شامل فرآیندهای انتخاب دولت، نظارت و جایگزینی آن است. به عبارت دیگر این شاخص بیانگر ظرفیت دولت برای سیاست‌گذاری مؤثر و کارا و حفظ حقوق شهروندان و اداره نهادهایی است که تعاملات اقتصادی و اجتماعی را شکل می‌دهند. [۳۲]

شاخص‌های حکمرانی، شش بُعد را برای حکمرانی تعریف و آن را اندازه‌گیری می‌کنند. این شش بُعد عبارتند از: پاسخ‌گویی و حق اظهارنظر^۴، ثبات سیاسی و عدم وجود خشونت^۵، کارآمدی حاکمیت^۶، کیفیت قوانین^۷، حاکمیت قانون^۸ و کنترل فساد^۹. این شاخص در واقع مجموعه‌ای از اطلاعات تحقیقاتی بوده و ارائه‌دهنده خلاصه‌ای از نظرات و دیدگاه‌های بنگاه‌ها، شهروندان و کارشناسان در کشورهای صنعتی و کشورهای در حال توسعه در مورد کیفیت

^۱ Corruption Perception Index

^۲ در ابتدا نمره شاخص ادراک فساد عددی بین صفر تا ۱۰ بود.

^۳The Worldwide Governance Indicators

^۴ Voice and Accountability

^۵ Political Instability and Violence

^۶ Governance Effectiveness

^۷ Regulatory Burden

^۸ Rule of Law

^۹ Control of Corruption

حکمرانی است. جنبه کنترل فساد در این شاخص، به بررسی میزان منفعت طلبی دولت، هم در حیطة فساد کلان و هم در حیطة فساد خرد می پردازد.

بانک جهانی هر ساله اقدام به رتبه بندی کشورها بر اساس شاخص های حکمرانی می نماید. رویکرد این شاخص بر مبنای بهبود شاخص مؤسسه شفافیت بین المللی است. در تهیه این شاخص توسط بانک جهانی، همانند سازمان شفافیت بین المللی سه روش جمع آوری اطلاعات وجود دارد. شمار زیادی از شهروندان و تجار و بنگاه ها مورد پرسش قرار گرفته و اطلاعات رسمی برخی مراکز از جمله بانک توسعه آسیایی، بانک توسعه آفریقایی، مؤسسه شفافیت بین المللی، مؤسسه گالوپ^۱ و مؤسسه جهانی رتبه بندی ریسک کشورها مورد استفاده قرار می گیرد. [۲۴]

۳-۳- شاخص حقوق مالکیت بین المللی^۲

شاخص حقوق مالکیت یکی از مهم ترین فاکتورهای تعیین کننده آزادی و شفافیت اقتصادی در یک کشور بوده که لازمه آن، وجود یک محیط سیاسی پایدار است. [۳۳] مالکیت شخصی اساس آزادی فردی بوده و به عنوان کاتالیزوری برای رشد اقتصادی و اجتماعی عمل می کند. [۳۴]

اتحادیه حقوق مالکیت^۳ به عنوان سازمان مدافع حقوق مالکیت، با هدف مشارکت در توسعه اقتصادی به وسیله اندازه گیری دقیق و جامع مؤلفه های حقوق مالکیت، این شاخص را ابداع نموده است. این شاخص بر سه حوزه تمرکز دارد: محیط سیاسی و قانونی، حقوق مالکیت فیزیکی و حقوق مالکیت معنوی.

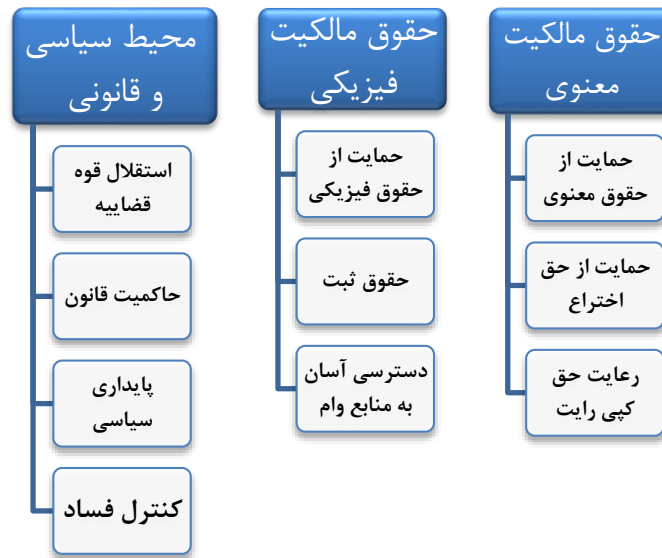
همانطور که در شکل ۱ مشخص شده است، فاکتور کنترل فساد در ذیل مؤلفه محیط سیاسی و قانونی قرار دارد. این آیتم ترکیبی از چند شاخص مختلف است و همان طور که ذکر شد، میزان سوءاستفاده از منابع دولت را اندازه می گیرد. این سوءاستفاده شامل فساد کوچک، فساد بزرگ و سوءاستفاده نخبگان و بخش خصوصی از منابع عمومی می شود. فساد از این منظر، سبب سلب اعتماد مردم از حقوق مالکیت شده و درجه غیر رسمی بودن اقتصاد را افزایش می دهد؛ اقتصاد غیر رسمی نیز خود به عنوان مانعی بر سر راه حفظ حقوق مالکیت مطرح است. [۳۳]

^۱ Gallup Inc

^۲ International Property Rights Index

^۳ Property Rights Alliance

شکل ۱: حوزه های تمرکز شاخص حقوق مالکیت بین‌المللی



Source: www.internationalpropertyrightsindex.org/

۳-۴- شاخص رقابت‌پذیری جهانی^۱

گزارش رقابت‌پذیری جهانی هر ساله توسط مجمع جهانی اقتصاد^۲ منتشر شده و در آن به مطالعه و ارزیابی عوامل مؤثر در رقابت‌پذیری اقتصادهای جهان پرداخته می‌شود. یکی از عواملی که در این شاخص بررسی می‌شود، فساد است. پدیده فساد در ذیل رکن نهادها بررسی می‌شود. محیط نهادی عبارت است از چارچوب حقوقی و اجرایی که در آن افراد، بنگاه‌ها و دولت‌ها به‌منظور ایجاد درآمد و ثروت به تعامل با یکدیگر می‌پردازند. در ذیل رکن نهادها بررسی مواردی از قبیل حقوق مالکیت، انحراف در منابع عمومی دولت^۳، پرداخت‌های غیرمعارف و رشوه^۴، استقلال قوه قضائیه^۵، هدررفتن منابع توسط دولت^۶، نقش روابط در تصمیم‌گیری‌های مقامات دولتی^۷ و کارایی ساختار حقوقی در حل و فصل دعاوی^۸ صورت می‌گیرد که به نوعی به پدیده فساد در کشورها اشاره دارد. [۱۹]

۴- وضعیت فساد در ایران

شیوع پدیده فساد به عنوان یکی از معضلات اصلی در کشور به مانعی اساسی برای فعالیتهای اقتصادی مولد تبدیل شده‌است. درحال حاضر فساد در کشور به مرحله فساد سیستمی رسیده که پیامدهای منفی سنگینی را به تولید و فعالان این بخش تحمیل نموده است. از این رو یکی از بزرگ‌ترین موانعی که دولتمردان کشور باید درصدد شناسایی و رفع آن

^۱ Global Competitiveness Index

^۲ World Economic Forum

^۳ Diversion of Public Funds

^۴ Irregular Payments and Bribes

^۵ Judicial Independence

^۶ Wastefulness of Government Spending

^۷ Favoritism in Decisions of Government Officials

^۸ Efficiency of Legal Framework in Settling Disputes

در جهت بهبود محیط کسب و کار باشند، فساد گسترده در سطوح مختلف است. هر سیاست اقتصادی که در آن مبارزه با فساد دیده نشود، محکوم به شکست خواهد بود.

در آخرین رتبه‌بندی کشورها در شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۱۵، رتبه ایران در بین ۱۶۸ کشور جهان، ۱۳۰ و هم ردیف با کشورهایی چون اوکراین، پاراگوئه، نپال، نیکاراگوئه و کامرون بوده است. ایران در مقایسه با کشورهایی نظیر پاکستان با رتبه ۱۱۷ و مصر با رتبه ۸۸، در جایگاه پایین‌تری قرار دارد. [۳۱]

بررسی شاخص حکمرانی بانک جهانی نیز گویای وضعیت نامساعد کشور در این شاخص است. در سال ۲۰۱۴ نمره ایران در هریک از زیرشاخص‌های حق اظهار نظر (شهروندان) و پاسخگویی (دولت)، ثبات سیاسی و فقدان خشونت، اثرگذاری دولت، کیفیت مقررات، حاکمیت قانون و کنترل فساد، که در محدوده ۲٫۵- (بدترین وضعیت) تا ۲٫۵ (بهترین وضعیت) ارزش‌گذاری می‌شوند، به ترتیب معادل (۱٫۵۷-)، (۰٫۹۱-)، (۰٫۴۱-)، (۱٫۴۶-)، (۱٫۰۳-)، (۰٫۵۷-) برآورد شده است. مروری بر زیرشاخص‌های فوق از اولین سال محاسبه (سال ۱۹۹۶) تا کنون، همواره نشان از وضعیت نامناسب کشور در طول این سال‌ها دارد که متعاقباً اثرات خود را بر محیط اقتصادی و فعالیت بخش خصوصی نیز می‌گذارد.

بررسی وضعیت ایران در شاخص حقوق مالکیت بین‌المللی نیز حاکی از اوضاع نامناسب کشورمان است. طبق رتبه‌بندی شاخص حقوق مالکیت در سال ۲۰۱۵، ایران با کسب نمره ۴ از ۱۰ (بهترین وضعیت)، در بین ۲۰ کشور خاورمیانه و آفریقای شمالی، رتبه ۱۷ و در بین ۱۲۹ کشور جهان، رتبه ۱۰۸ را دارد. در مورد زیر شاخص محیط سیاسی و قانونی که مولفه کنترل فساد در آن جای می‌گیرد، ایران با کسب نمره ۳٫۶، در بین ۱۲۹ کشور، رتبه ۹۸ را کسب کرده است. در مولفه استقلال قوه قضائیه با نمره ۴، در منطقه ۱۵ام و در سطح جهانی رتبه ۷۱ام را دارد. در مولفه حاکمیت قانون نیز با کسب نمره ۳، در منطقه ۱۸ام و در جهان ۱۱۵ام است. [۳۳] در گزارش رقابت‌پذیری ۲۰۱۵-۱۶ نیز از فساد به عنوان هفتمین مانع کسب و کارهای کشور یاد شده است [۱۸]. در جدول (۱) رتبه ایران در برخی فاکتورهای مربوط به رکن نهادها در شاخص رقابت‌پذیری آورده شده است.

جدول ۱: وضعیت ایران در رکن نهادهای شاخص رقابت‌پذیری ۲۰۱۵-۱۶

رتبه در بین ۱۴۰ کشور	دامنه نمره: از ۱ تا ۷ (بهترین وضعیت)	برخی از مولفه‌های رکن نهادها
۹۱	۳٫۹	حقوق مالکیت
۷۳	۳٫۲	اعتماد عمومی به سیاستمداران
۱۳۰	۲٫۹	حمایت از حقوق مالکیت معنوی
۷۳	۳٫۲	انحراف در منابع عمومی دولت
۸۴	۲٫۹	هدررفتن منابع توسط دولت
۹۳	۳٫۶	پرداخت‌های غیرمستعارف و رشوه
۸۰	۳٫۶	استقلال قوه قضائیه
۵۳	۳٫۳	نقش روابط در تصمیم‌گیری‌های مقامات دولتی
۸۱	۳٫۵	کارایی ساختار حقوقی در حل و فصل دعاوی

منبع: گزارش رقابت‌پذیری مجمع جهانی اقتصاد (۲۰۱۵-۱۶)

همه شاخص‌های بررسی شده نشان از شرایط خاص کشور به لحاظ گستردگی فساد دارد. آنچه از بررسی وضعیت کشور در این شاخص‌ها مشخص است، آن است که فساد در ایران، بیش از هر چیز، عارضه‌ای ناشی از ضعف حاکمیت و نهادهای ناکارآمد است که رویه‌های فسادآلود را به رویه‌هایی غالب در کشور تبدیل کرده است. عمده مصادیق رفتارهای مبتنی بر فساد در کشور را شاید بتوان در توزیع درآمدهای نفتی، توزیع منابع بانکی، خصوصی‌سازی، قوانین و مقررات گمرکی، نحوه اجرای قانون و مواردی از این دست دانست.

طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۱، بیش از ۶۳۰ میلیارد دلار درآمد نفتی به کشور وارد شد که متأسفانه در اغلب موارد به توزیع مبالغ هنگفت رانت میان خودی‌ها و خروج بی‌سابقه ارز منجر شد و پیامدهای اقتصادی ناگواری را برای کشور به همراه داشت. توزیع درآمدهای نفتی توسط دولت، بدون وجود نظارت‌های لازم قانونی و مدنی، همواره زمینه‌های بروز فساد را در کشور ایجاد کرده است.

سیستم بانکی نیز به واسطه نقشی که در حوزه تخصیص اعتبارات دارد، طی سال‌های اخیر در موارد متعددی زمینه‌ساز بروز فساد بوده است. عدم نظارت‌های کافی بانک مرکزی بر عملکرد بانک‌ها، گسترش موسسات مالی غیرمجاز، الزام بانک‌ها به اعطای تسهیلات با مبالغ هنگفت به افراد خاص، عدم رعایت قوانین بانکی و تغییر مسیر سپرده‌های مردمی به سمت فعالیت‌های سوداگرانه، از جمله دلایل این ادعا است.

نگاهی به عملکرد خصوصی‌سازی نیز حاکی از آن است که در موادی، اجرای این سیاست به محلی برای توزیع رانت و امتیاز برای گروهی خاص در کشور بدل شده است. به لحاظ تئوری گفته می‌شود که در محیط‌های فسادآلود، اقدام به خصوصی‌سازی منجر به جابه‌جایی و دست‌به‌دست شدن اموال دولت بین خودی‌ها و تبدیل انحصارات دولتی به خصوصی می‌شود که در ایران به وضوح شاهد آن هستیم. شفاف نبودن واگذاری‌ها، اولویت‌دهی به هدف کسب درآمد در فرآیند خصوصی‌سازی و انجام واگذاری‌ها در قالب رد دیون و تسویه بدهی‌ها، این سیاست را از مسیر اصلی خود منحرف و گرفتار رویه‌های فسادآلود ساخته است.

از دیگر کانون‌های فساد می‌توان به قوانین و مقررات گمرکی و نرخ‌های تعرفه در کشور اشاره کرد. طی سال‌های اخیر دستکاری نرخ‌های تعرفه در کالاهایی خاص و در جهت منافع گروهی مشخص، بدون توجه به ملاحظات توسعه‌ای، به وضوح فرصت سودجویی را برای عده‌ای فراهم کرده است.

موارد اشاره شده، برخی از کانال‌های اصلی برای بروز فساد در کشور هستند که در کنار اختیارات بالای مقامات دولتی، عدم اجرای صحیح قانون و عدم نیاز به پاسخگویی به مردم، همواره خسارت‌های جبران‌ناپذیری را برای جامعه به همراه داشته‌اند.

تا زمانی که راهکارهای مقابله با فساد و به ویژه فساد سیستمی، شناسایی نشود، نمی‌توان با این معضل فراگیر در جامعه مقابله‌ای اصولی کرد. از اینرو بررسی تجربه کشورهای موفق و ناموفق، به ویژه کشورهایی که تا حدی مشابهت‌هایی با ایران دارند، می‌تواند در مسیر مبارزه با فساد مفید باشد. به بیان دیگر مقایسه ترتیبات نهادی ضد فساد در بین کشورها می‌تواند نقاط ضعف و قوت نهادهای داخلی را بیش از پیش نمایان سازد.

۵- تجربه کشورها در مبارزه با فساد

۱-۵- تجربه عربستان

فساد در دولت عربستان شامل جرائمی مانند رشوه‌خواری مقامات دولتی، اختلاس، تخلف در منابع دولتی، طفره رفتن از مناقصه عمومی در قراردادهای دولتی، پارتی‌بازی و جانب‌داری، سوءاستفاده از موقعیت و قدرت نفوذ، کمک مالی غیرقانونی و کسب مال از طریق نامشروع بوده است. [۱۴] دولت عربستان برای مقابله با فساد، اقدام به اتخاذ استراتژی‌های گوناگونی نموده است، این اقدامات و قوانین مربوطه مهم‌ترین اساس استراتژی عربستان سعودی برای مقابله با فساد است که سبب شده نمره این کشور در شاخص ادراک فساد از سال ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۰ روند صعودی داشته و بعد از یک افت اندک در سال ۲۰۱۱، مجدداً رو به بهبود باشد. در سال ۲۰۱۵ عربستان سعودی در شاخص ادراک فساد و در بین ۱۶۸ کشور جهان رتبه ۴۸ را کسب نمود. به منظور آشنایی بیشتر با این استراتژی‌ها، برخی از آنها با جزئیات بیشتری توضیح داده می‌شود:

۱- اراده سیاسی برای مبارزه با فساد

عربستان قوانین و مقررات خود را از قوانین اسلامی (شریعت) گرفته و هر آنچه را منجر به فساد شده و به مردم و جامعه آسیب بزند، در آن ممنوع کرده است. بنابراین اراده سیاسی حاکمیت برای مبارزه با فساد در همه اقدامات ضد فساد آن مشهود است. برخورداری از حمایت رسانه‌ها و جامعه مدنی، اولویت اول است. حاکمیت مقتدر و مورد حمایت همه بخش‌های جامعه، تضمین‌کننده موفقیت این کشور در برنامه‌ها و اهداف ضد فساد است. [۱۵]

۲- ایجاد سیستم‌های مبارزه با فساد و بازبینی منظم

اراده سیاسی برای مبارزه با فساد نیازمند اصلاحات مدیریتی است. این اصلاحات می‌بایست در راستای ایجاد قوانین شفاف و نهادهای تخصصی مبارزه با فساد صورت پذیرد. قوانین نیز باید طوری باشند که تمام اشکال فساد را جرم بدانند. در عربستان این قوانین دو دسته اند: قوانین مربوط به جرائم پست‌های عمومی و قوانین مربوط به رشوه.

جرائم پست‌های عمومی شامل سوءاستفاده از قانون برای منفعت شخصی، پذیرفتن رشوه، درخواست رشوه، سوء استفاده از قوانین، دستورالعمل‌ها و ساختارها در مزایده‌ها و مناقصات دولتی، اختلاس، غفلت و یا هدر دادن اموال دولتی، بدرفتاری‌هایی از قبیل تهدید، ارباب، خشونت، مصادره اموال و سلب آزادی فردی است که در سال ۱۹۵۷ در قالب قانون مطرح شد. دامنه شمول این جرائم همه افراد شاغل در پست‌های دولتی را که به نوعی با اموال دولت اعم از وجوه نقد و اموال منقول سروکار دارند در بر می‌گیرد و برای هر کدام از این جرائم، مجازات ویژه‌ای در قانون در نظر گرفته شده است.

اولین قانون مربوط به رشوه نیز در سال ۱۹۳۰ و همزمان با قانون مربوط به کارمندان دولتی به منظور جلوگیری از رشوه‌خواری و سوءاستفاده تصویب شد. اما قانون کنونی عربستان در مورد رشوه، در سال ۱۹۹۲ تصویب شد. طبق این قانون هر یک از کارمندان دولت که برای خود یا دیگران درخواست رشوه نماید و یا از کسی رشوه‌ای را در مقابل وعده انجام یکی از وظایف خود بپذیرد و یا درخواست نماید، مجرم شناخته می‌شود و باید مجازات شود. این قانون با ۲۳ ماده تحت آن، تمام جنبه‌های فساد در حوزه رشوه را پوشش می‌دهد. [۱۵]

۳- تاسیس نهادهای امنیتی، کنترلی و بازرسی برای مبارزه با فساد

تمام مقامات دولتی و بخش‌های جامعه عربستان در اقدامات علیه فساد مشارکت دارند و این امر تنها به عهده نهادهای امنیتی، کنترلی و بازرسی نیست، بلکه آنها در تلاش هستند سیاست‌هایی را در جهت ایجاد رویه‌های پیشگیرانه اسلامی و قانونی برای دستیابی به اصلاحات مدیریتی اجرا نمایند. این نهادها به شرح زیر است:

الف) مرجع دستگیری^۱

- دپارتمان بازرسی فساد^۲
- دپارتمان بازرسی جزائی^۳

این نهادها مسئول تحقیق، بررسی و دستگیری هستند. قدرت آنها محدود به بازرسی برای کشف فساد، جمع‌آوری شواهد، برنامه‌ریزی برای دستگیری مرتکبین و نیز آماده کردن گزارش بازرسی است. دپارتمان بازرسی فساد به جرائم مربوط به رشوه و دپارتمان بازرسی جزائی به جرائم مربوط به جعل و اختلاس‌های همراه با جعل اسناد رسیدگی می‌کند. [۱۵]

ب) مرجع کنترلی^۴

نهادهای کنترلی در عربستان به شرح زیر است:

- وزارت اقتصاد و مالی^۵: کنترل بودجه‌ریزی، مخارج و تایید مناقصه‌ها از جمله وظایف این وزارتخانه است. به این نوع کنترل، کنترل پایدار پیشگیرانه می‌گویند که به طور منظم و پایدار در بین نمایندگان مالی وزارتخانه‌های مختلف انجام می‌شود.
- شورای کنترل عمومی^۶: وظیفه این شورا کنترل میزان بودجه وارد شده به وزارتخانه‌ها و نحوه هزینه کردن آن است. به این نوع کنترل، کنترل پایدار آشکار می‌گویند که به طور منظم و دائمی توسط اعضای شورا انجام می‌شود.

¹ The Arrest Authority

² Corruption Investigation Department (Administrative Detection)

³ Criminal Investigation Department (Public Security)

⁴ Control Authority

⁵ Ministry of Economy and Finance

⁶ General Control Council

- سرپرستی هیئت بازرسی و کنترل^۱: وظیفه این نهاد کاملاً متفاوت از دو نهاد قبلی است و در واقع کمک می‌کند که دو نهاد مزبور وظایف خود را به صورت کامل و هماهنگ انجام دهند. [۱۵]

ج) مرجع بازرسی^۲

دپارتمان بازرسی در هیئت کنترل و بازرسی، دارای قدرت تعقیب و بررسی در مورد رشوه‌گیری، جعل اسناد و جرائم مربوط به اموال دولتی است. اقدامات آن شامل:

- بازبینی همه دپارتمان‌های دولتی و بررسی اسناد لازم
 - بررسی همه مکان‌ها و تصرفات دولتی
 - گوش کردن به شاهدان و هر شخصی که ممکن است اطلاعاتی داشته باشد که به کشف حقیقت کمک کند.
- اگر بازرسی‌ها طبق شواهد، جرمی را اثبات نماید، موضوع از طریق رئیس نهاد دادسرا^۳ به هیئت طرح شکایت ارائه خواهد شد. [۱۵]

د) نهاد قضاوت

دو نهاد قضاوت در رابطه با فساد وجود دارند:

- ۱- هیئت طرح شکایت^۴: که مستقیماً با پادشاه در تعامل است و از طریق حوزه‌های قضایی مختلف عمل می‌کند. این حوزه‌های قضایی برای شخصی که مرتکب رشوه‌گیری یا جعل اسناد شده است، مجازات تعیین می‌کند.
- ۲- دادگاه‌های عمومی یا دادگاه‌های شریعت اسلامی^۵: نهاد دستگیری برخی موارد اخذ رشوه یا جعل اسناد را که در قانون به طور واضح پیش بینی نشده‌اند، به این دادگاه‌ها ارجاع می‌دهند. [۱۵]

ه) همکاری با جامعه بین‌الملل در مبارزه با فساد

این همکاری از طریق شرکت در کنفرانس‌ها و مجامع بین‌المللی مبارزه با فساد و نیز از طریق حمایت از تلاش‌های جهانی در مبارزه با فساد صورت می‌گیرد. برخی از مهم‌ترین توافقاتی که عربستان سعودی آنها را امضا نموده عبارت است از:

- توافق امنیتی بین دولت‌های خلیج (فارس)
- توافق عربی ضد مواد مخدر، ۱۹۹۴
- توافق ریاض بین کشورهای عربی برای همکاری‌های سیستم قضایی
- تأییدیه شورای وزیران عربستان تحت عنوان چهل پیشنهاد در رابطه با مبارزه با پول شویی

¹ Supervision in the Control and Investigation Board

² Investigation Authority

³ The Head of the Prosecuting Authority

⁴ The Grievance Board

⁵ The General Courts (Islamic Sharia Courts)

- کنوانسیون ملل متحد بر علیه جرائم سازمان یافته فرامنطقه‌ای
- کنوانسیون ملل متحد علیه فساد، امضا شده توسط عربستان سعودی در سال ۲۰۰۴، [۱۴]، [۱۵]

۵-۲- تجربه سنگاپور

اداره بررسی رویه‌های مفسدانه (CPIB)^۱ تنها سازمان مسئول مبارزه با فساد در سنگاپور است. این اداره در سال ۱۹۵۲ یعنی قبل از استقلال این کشور از انگلستان بنا نهاده شد و یکی از قدیمی‌ترین سازمان‌های جهان در زمینه مبارزه با فساد محسوب می‌شود. در زمان استقلال سنگاپور از انگلستان در ۱۹۵۹، فساد در سراسر این کشور گسترده شده بود. مردم عموماً بی‌سواد بودند و مقامات رسمی اغلب به وسیله رشوه فریفته می‌شدند. سال ۱۹۷۵ نقطه عطف مبارزه با فساد در کشور سنگاپور بود، به طوری که کنترل فساد تبدیل به یکی از اصول اصلی در حکمرانی این کشور شد. اراده سیاسی برای مبارزه با فساد، مهمترین عامل در راستای تلاش برای تغییر وضعیت فسادآلود در این کشور و زیربنای همه ساختارهای مبارزه با فساد بود. رتبه این کشور در شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۱۵ و در بین ۱۶۸ کشور، ۸ بوده است. چارچوب کنترل فساد در این کشور از ۴ رکن اصلی تشکیل شده است:

- قوانین ضد فساد کارا^۲
- سازمان ضد فساد کارا^۳
- قضاوت کارا^۴
- مدیریت دولتی کارا^۵ [۱۰]

الف) قوانین ضد فساد کارا

از آنجا که برخورد با فساد به سبب تمایل طرفین جرم در پنهان کردن و کتمان حقیقت بسیار دشوار است، قانون باید قدرت اجرایی بالایی داشته باشد. ویژگی‌های قانون ضد فساد سنگاپور که این کشور را از سایر کشورها متمایز می‌سازد، در ادامه آمده است.

- قانون به CPIB این اختیار را می‌دهد که هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی با طرفین یک جرم فسادآلود برخورد نماید. در برخی کشورها مؤسسات ضد فساد با بخش خصوصی سر و کار ندارند. در سنگاپور پاک نگه داشتن همه بنگاه‌ها اعم از دولتی و خصوصی بسیار مهم است، چرا که تجارت خارجی و جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این کشور تحت تأثیر مستقیم این مسئله است.

¹ Corrupt Practices Investigation Bureau

² Effective Anti Corruption Acts (or laws)

³ Effective Anti Corruption Agency

⁴ Effective Adjudication (or punishment)

⁵ Efficient Government Administration

- در این قانون فرض بر این است که چنانچه کارمندی دولتی در حال دریافت رشوه دیده شود، فساد رخ داده و کارمند مذکور موظف است که به دادگاه در مورد آن توضیح داده و اگر نتواند اثبات نماید که آن چه دریافت نموده، فسادآلود نبوده است، متهم به دریافت رشوه است.
- پذیرنده رشوه همواره مقصر تلقی می‌شود، حتی اگر در ازای آنچه دریافت نموده منفعتی را به رشوه دهنده نرسانده باشد.
- قانون استفاده از روبه‌های مرسوم را به منظور جلوگیری از رشوه‌خواری ممنوع می‌کند. برای مثال دادن و پذیرفتن "پاکت‌های قرمز"^۱ در سال نوی چینی بهانه‌ای برای پرداخت یا پذیرفتن رشوه بود. این پاکت‌های حاوی پول معمولاً به بهانه تبریک سال نوی چینی و یا سایر جشن‌ها بین افراد رد و بدل می‌شوند. طبق قانون کسی نمی‌تواند در دادگاه ادعا نماید که رشوه‌ای که در پاکت قرمز پرداخت شده است، هدیه و دارای حسن نیت بوده و غیر قانونی نیست. [۱۰]
- قانون همچنین به دادگاه اختیار می‌دهد که مبلغی برابر با میزان رشوه دریافت شده را علاوه بر مجازات تعیین شده، تحت عنوان جریمه و یا به جای مجازات زندان از فردی که رشوه دریافت کرده است، اخذ نماید.
- هنگامی که شخصی در حال ارتکاب اعمال فسادآلود مشاهده می‌شود، قانون می‌تواند مقدار رشوه را به عنوان یک بدهی اجتماعی از وی طلب نماید.
- قانون برای ارتکاب اعمال مفسدانه در خارج از سنگاپور نیز شهروندان سنگاپوری را مسئول می‌داند و آن‌ها را تحت پیگرد قانونی قرار می‌دهد.

علاوه بر این، قانون مربوط به فساد، قاچاق مواد مخدر و دیگر جرائم جدی (CDSA)^۲ در ۱۹۹۹ تصویب شد که به دادگاه اختیار ضبط منابع مالی و دارایی‌های فرد محکوم به ارتکاب فساد را می‌دهد. هدف از این قانون اطمینان بخشی از عدم انتفاع افراد از فساد است.

علاوه بر آنچه ذکر شد، پارلمان قانون امتیازات^۳، مصونیت‌ها^۴ و قدرت‌ها^۵ را به منظور اطمینان از عدم انتفاع اعضاء پارلمان تصویب نموده است. [۱۰]

ب) اجرای کارا

داشتن قانون مناسب تضمین کننده اجرای کارا نیست. در سنگاپور CPIB تنها سازمان صاحب اختیار در زمینه بررسی اعمال مفسدانه است. این سازمان مستقل بوده و استقلال آن در قانون اساسی مطرح شده است و امکان بررسی افراد را هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی دارد. شعار این سازمان، "سریع و مطمئن" است و این پیام را به همه

^۱ Red pockets

^۲ Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes Act

^۳ Privileges

^۴ Immunities

^۵ Powers

مجرمین می‌رساند که عکس‌العمل سازمان در برابر فساد سریع خواهد بود و تا زمان اطمینان از نتایج و پیاده‌سازی عدالت ادامه خواهد داشت. [۱۰]

ج) قضاوت کارا

تشخیص مطمئن و اجرای دقیق قوانین باید با قضاوت مؤثر تکمیل شود. تشخیص، تعقیب و سپس حکم دادگاه می‌تواند بازدارندگی خاصی را برای مجرمین ایجاد نماید. به پشتیبانی قوانین محکم موجود، سیستم قضایی، موفق به ایجاد یک رژیم مجازاتی بازدارنده شده است که ارتکاب به فساد را دشوار می‌سازد. همچنین در فرآیند رسیدگی در دادگاه‌ها شفافیت وجود دارد و تمام جلسات به صورت علنی و عمومی برگزار می‌شود. تصمیم‌گیری‌ها مستند بوده و موضوع تحت نظارت عموم است. دادستان و وکیل مدافع هر دو می‌توانند در برابر رأی دادگاه استیناف نمایند. بخشی از محکومیت‌های اعمال شده در دادگاه‌ها نیز شامل جرائم نقدی به اندازه رشوه دریافت شده و یا منفعت مالی کسب شده است تا این پیام را در بر داشته باشد که هیچ کس نمی‌تواند از منافع مالی حاصل از فساد بهره برد. [۱۰]

د) مدیریت دولتی کارا

۱- اقدامات پیش‌گیرانه و اجرایی در بخش دولتی^۱

به موازات اقدامات قانونی در مقابل متخلفان، یک رویکرد پیش‌گیرانه برای کنترل فساد توسط دولت اتخاذ شده است. در این راستا قوانین سخت‌گیرانه‌ای با پشتیبانی کامل نمایندگان مجلس و رؤسای ادارات دولتی به منظور هدایت رفتار کارکنان فرمول بندی شده است. از کارکنان انتظار می‌رود که تحت نظم استاندارد عمل نمایند، از جمله اینکه:

- کارکنان نمی‌توانند از افرادی که با آنها در ارتباط کاری و رسمی هستند پول قرض بگیرند.
- دیون و بدهی‌های تضمین نشده یک کارمند دولت در یک زمان مشخص نمی‌تواند بیشتر از سه برابر حقوق ماهانه او باشد.
- یک کارمند دولت نمی‌تواند از اطلاعات رسمی برای پیشبرد منافع شخصی خود استفاده نماید.
- کارمندان دولت موظفند دارایی‌های خود را در زمان لازم و یا به صورت سالانه اظهار نمایند.
- کارمندان دولت نمی‌توانند بدون مجوز در تجارت یا کسب‌وکار وارد شده و یا عهده‌دار انجام یک کار پاره‌وقت شوند.
- یک کارمند نمی‌تواند از اعضای دولت به هر شکلی هدیه بپذیرد.

تعهد وزیران و رؤسای سازمان‌های دولتی نیز به طور مشابه موجب ایجاد اقداماتی در راستای ممانعت از ارتکاب فساد در بین کارمندان دولت می‌شود. این اقدامات شامل:

- تشخیص و رفع فرصت‌های ارتکاب به فساد در آیین‌نامه‌های کاری دولت

^۱ Preventive and Administrative Measures in the Public Sector

- ساده‌سازی و حذف مراحل دست و پاگیر کارهای اداری و کاهش کاغذبازی به منظور فراهم آوردن خدمات اجتماعی شفاف و کارا
- بازبینی دستمزدهای کارکنان اداری به طور منظم به منظور اطمینان از کافی بودن و قابلیت رقابت با دستمزدهای بخش خصوصی
- یادآوری به پیمانکاران دولت در زمان امضای قرارداد مبنی بر این که پرداخت هرگونه رشوه به کارمندان دولت سبب فسخ قرارداد آنها خواهد شد. [۱۰]

۲- مدیریت کارا^۱

مدیریت کارا آخرین اصل کلیدی در کنترل فساد در سنگاپور است. مدیریت کارا مدیریتی است که درستی و فسادناپذیری را ارزش تلقی نماید و در جهت حصول اطمینان از قرارگرفتن افراد مناسب در پست‌های دولتی تلاش نماید. جنبه دیگر مدیریت کارا، قدرت پیش‌بینی نیازهای عمومی و انجام واکنش مناسب و رفع آن نیازها به بهترین شکل ممکن است.

خدمات اجتماعی در سنگاپور اصلاحات عمده‌ای را به منظور دستیابی به تعالی سازمانی و خدمات محوری در سال ۱۹۹۵ تحت عنوان "خدمات عمومی در قرن ۲۱" (PS21) آغاز کرد. این اصلاحات با هدف افزایش بهره‌وری و اثربخشی خدمات عمومی و به منظور کاهش فرصت‌های ارتکاب فساد صورت گرفت. به همین منظور و تحت قانون خدمات عمومی در قرن ۲۱، ابتکاراتی به شرح زیر جهت کاهش بوروکراسی اداری و کاغذبازی انجام شد. [۱۰]

- جنبش هیئت حمایت از بنگاه^۲

این هیئت پیشنهادات مردمی را در مورد حمایت قوانین دولتی از محیط کسب و کار و بنگاه‌ها دریافت و بررسی می‌کند. این هیئت به وسیله رئیس خدمات اجتماعی هدایت می‌شود و از بخش خصوصی هم در آن عضویت دارند. شرکت‌ها و عموم مردم می‌توانند نظرات خود را از طریق یک وبسایت اینترنتی (www.pep.gov.sg) مطرح نمایند. این نظرات ممکن است منجر به تغییر در قوانین و مقررات شود. [۱۰]

- کاهش چالش‌های بین سازمانی (ZIP)^۴

هدف این بخش کاهش ناکارایی‌ها در ارائه خدماتی است که برای دریافت آنها باید به چندین سازمان مراجعه کرد. در گذشته، مسائلی که مربوط به چند سازمان بود، مدام توسط یکی به دیگری ارجاع می‌شد. ZIP این اطمینان را ایجاد

^۱ Efficient Administration

^۲ Public Service in the 21st Century

^۳ The Pro-Enterprise Panel Movement

^۴ The Zero-In-Process

کرده است که پرونده‌ها در بین سازمان‌ها دست به دست نشود. ZIP با تشکیل تیم‌های ویژه به مقابله با این مسئله می‌پردازد و راه‌حلهایی را در مورد مسائل بین سازمانی ارائه می‌نماید. [۱۰]

- مشارکت کارمندان دولتی در حذف کاغذبازی (POWER)^۱

این بخش با هدف کاهش بوروکراسی و حذف قوانین منسوخ دولتی فعالیت می‌نماید. هدف، ایجاد انعطاف‌پذیری بیشتر بین کارمندان دولت در مسائل اجرایی و بالا بردن آگاهی عمومی راجع به قوانین و مقررات و روح حاکم بر آنها است. همچنین به کارمندان این اختیار داده می‌شود که به کاهش کاغذبازی کمک کنند. وبسایت POWER نیز در همین راستا راه‌اندازی شده و نظرات کارمندان دولت را دریافت می‌کند. [۱۰]

- جنبش کاهش کاغذبازی^۲

در این جنبش، کارمندان دولت به کاهش کاغذبازی در دولت تشویق می‌شوند. کارمندان بخش خصوصی و دولتی می‌توانند نظرات خود را از طریق اینترنت به دولت ارائه نمایند. یک وبسایت کاهش کاغذبازی^۳ نیز وجود دارد که افراد می‌توانند مشاهدات و نظرات و پیشنهادات خود در مورد کاهش هزینه‌های ناشی از کاغذبازی و رویه‌های زائد، بیان کنند. دولت موظف به پاسخ به سؤالات مطرح شده در این وبسایت بوده تا از این طریق بتواند به حداقل‌سازی اتلاف منابع دولتی کمک کند. [۱۰]

۵-۳- تجربه استرالیا

دولت در استرالیا خود را متعهد به مبارزه با فساد در تمام سطوح می‌داند. اصلاحات دائمی در تمامی بخش‌های دولت و جامعه، این کشور را در مقابله با فساد داخلی بسیار قدرتمند نموده است. همچنین این کشور از اقدامات و تلاش‌های ضد فساد در کشورهای همسایه حمایت می‌کند. دولت با آگاهی از نقش کلیدی و مسئولیت خود در قبال کشور و منطقه، بخش زیادی از منابع عمومی را به بهبود حکمرانی و اصلاحات ضد فساد و برنامه‌های حمایتی از سایر کشورهای منطقه اختصاص می‌دهد. همچنین، استراتژی‌های ضد فساد این دولت، انعکاس دهنده توجهات مبرم داخلی به هر دو حوزه پیشگیری و پیگیری است. این استراتژی‌ها شامل یکپارچگی کارمندان دولت، پاسخگویی و شفافیت مدیریت مالی عمومی، از بین بردن رشوه‌خواری و نهایتاً حمایت همه جانبه از افشاکنندگان فساد است. [۸] مجموعه این تلاش‌ها سبب شده است که رتبه این کشور در شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۱۵ و در بین ۱۶۸ کشور، ۱۳ باشد. استرالیا در سال ۲۰۰۳ به عضویت کنوانسیون مبارزه با فساد ملل متحد درآمد و از آن زمان، الزامات اجباری و اختیاری مقرر در این کنوانسیون را انجام داده است. به طور کلی رویکرد این کشور در مبارزه با فساد، بر مبنای چهار فاکتور کلیدی قرار دارد. این فاکتورها عبارتند از:

¹ Public Officers Working to Eliminate Red-tape

² The Cut-Red Tape Movement

³ Cut Waste Website

- حفاظت قانونی^۱
- پاسخ‌گویی و شفافیت^۲
- جرم دانستن فساد^۳
- همکاری‌های بین‌المللی و پشتیبانی فنی^۴ [۹]

۱- حفاظت قانونی

سیستم فدرال استرالیا از سه لایه حکومتی شامل فدرال، ایالتی و محلی تشکیل می‌شود. یک اصل اساسی در قانون استرالیا، جدایی قدرتها است. بر اساس قانون، قدرت بین سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه تقسیم می‌شود. قوه مقننه، مسئول قانونگذاری، قوه مجریه مسئول اجرای قانون و انجام کسب و کار دولت از طریق ادارات دولتی، مقامات قانونی و نیروی دفاعی و قوه قضائیه نیز مسئول رسیدگی کردن و تعیین و داوری اختلافات بر اساس قانون است.

بنابراین قدرت در این کشور در دست یک نهاد خاص متمرکز نبوده و بین قوای این کشور تعادل و همکاری وجود دارد.

ویژگی مهم دیگر قانون اساسی استرالیا، آزادی ضمنی ارتباطات سیاسی است. این آزادی سیاسی مانع از ایجاد قوانینی می‌شود که به طور بالقوه می‌توانند از بررسی و گزارش کردن موارد رشوه‌خواری و فساد جلوگیری نمایند. همچنین سیستم دموکراتیک حاکم بر این کشور سبب می‌شود دولت در برابر مردم پاسخگو باشد. حداقل هر سه سال یکبار، شهروندان استرالیا این فرصت را دارند که تحت نظارت کمیسیون مستقل انتخاباتی این کشور، رای خود را در مورد بر سر کار ماندن قدرت جاری بیان کنند.

مخاطب حاکمیت قانون، همه اشخاص هستند؛ هر فرد، بدون توجه به موقعیت و رتبه اجتماعی، در فرآیندهای قانونی و قضایی، با فرد دیگر برابر است و همه در برابر فعالیت‌های مغایر با قانون، به یک میزان پاسخگو هستند. [۹]

۲- پاسخگویی و شفافیت

رویکرد دولت استرالیا در جلوگیری از گسترش فساد، بر مبنای این ایده است که هیچ فردی نباید به طور شخصی در برابر فساد مسئول باشد، بلکه پایه‌های قانون اساسی باید به وسیله ابتکارات دولت و نهادهای دیگری که پاسخ‌گویی و شفافیت را تقویت می‌کنند، محکم‌تر شود.

بسیاری از جنبه‌های بخش خصوصی در سطح فدرال، قانون‌گذاری می‌شود. دو قانون بنیادی در این رابطه عبارت است از قانون شرکت‌ها^۵ (۲۰۰۱) که مشخص کننده شیوه عملکرد شرکت‌ها است و قانون کمیسیون سرمایه‌گذاری و

1 Constitutional Safeguards

2 Accountability and Transparency

3 Criminalisation of Corruption

4 International Cooperation and Technical Assistance

5 Corporations Act

اوراق بهادار استرالیا^۱ (۲۰۰۱) که سبب تاسیس کمیسیون سرمایه‌گذاری و اوراق بهادار استرالیا^۲ (ASIC) شد. ASIC یک نهاد دولتی مستقل است که به طور تخصصی به قانون‌گذاری شرکت‌ها و نظارت بر اجرای آن می‌پردازد. قانون مقامات قانون‌گذار احتیاطی استرالیا^۳ (۱۹۹۸) نیز سبب تاسیس نهادهای با همین نام (APRA^۴) شد که مسئولیت نظارت بر خدمات مالی استرالیا را بر عهده دارد. اداره مالیات استرالیا نیز در کنار مجموعه‌های ذکر شده، نقش مهمی در قانونگذاری بخش خصوصی به عهده دارد. [۹]

اما قانون‌گذاری بخش دولتی، وظیفه‌ای است که بین حکومت فدرال و حکومت‌های ایالتی و محلی تقسیم شده است. برخی ایالت‌ها، نهادها و کمیسیون‌های مستقلی برای مقابله با فساد دارند: کمیسیون مستقل مقابله با فساد ان.اس.دبلیو^۵ (۱۹۸۸)، کمیسیون جرم و فساد کوئینزلند^۶ (۱۹۹۱)، کمیسیون واحد تاسمانی^۷ (۲۰۱۰)، کمیسیون فرآگیر در مبارزه با فساد در ایالت ویکتوریا^۸ (۲۰۱۲)، و کمیسیون مستقل مبارزه با فساد جنوب استرالیا^۹ (۲۰۱۲). همچنین دولت استرالیا کمیسیون مستقل وحدت رویه در اجرای قانون^{۱۰} را به منظور نظارت و اعمال قدرت بر پلیس فدرال استرالیا (AFP^{۱۱}) و کمیسیون جرم استرالیا (ACC^{۱۲}) تاسیس نمود. ACC و AFP وظیفه رسیدگی به جرائم سنگین را بر عهده داشته و نقش مهمی در مبارزه با فساد دارند. [همان]

استرالیا سیستم جامعی برای اجرای قانون داشته که به عموم اجازه بررسی‌های موشکافانه در تصمیمات دولت را می‌دهد. دادگاه‌های فدرال باید تصمیمات و اقدامات مقامات دولتی را بازبینی نموده و کنترل نمایند.

این سیستم جامع با تصویب قانون آزادی اطلاعات^{۱۳} (۱۹۸۲) تکمیل شد و حقوق جامعه استرالیا برای دسترسی به اطلاعاتی که در اختیار دولت فدرال بود، گسترش یافت. در نتیجه تصمیمات دولتی قابل پیگیری و بررسی توسط عموم شده و این مسئله سبب افزایش پاسخ‌گویی و شفافیت در این کشور شد.

قانون پاسخ‌گویی و مدیریت مالی^{۱۴} (۱۹۹۷) نیز چارچوبی برای مدیریت مناسب و صحیح اموال عمومی فراهم کرده و حکومت را ملزم به پاسخ‌گویی به مردم می‌نماید. [همان]

در سال‌های ابتدایی دهه ۲۰۰۰، استرالیا عهده دار انجام اصلاحاتی در خدمات عمومی استرالیا^{۱۵} (APS) به منظور اطمینان از کارایی و اثربخشی این خدمات بود. قانون خدمات عمومی (۱۹۹۹) شامل ایجاد ارزش‌های APS^{۱۶} و

- 1 Australian Securities and Investments Commission Act
- 2 Australian Securities and Investments Commission
- 3 Australian Prudential Regulation Authority Act
- 4 Australian Prudential Regulation Authority
- 5 New South Wales (NSW) Independent Commission Against Corruption
- 6 The Queensland Crime & Corruption Commission
- 7 the Tasmanian Integrity Commission
- 8 The Victorian Independent Broad-based Anti-corruption Commission
- 9 South Australia (SA) Independent Commissioner Against Corruption
- 10 Australian Commission for Law Enforcement Integrity
- 11 Australian Federal Police
- 12 Australian Crime Commission
- 13 Freedom of Information Act
- 14 Financial Management and Accountability Act
- 15 Australian Public Service
- 16 ASP Values

دستورالعمل اجرایی^۱ است. همه کارکنان APS موظف به تقویت ارزش APS و ملزم به رعایت دستورالعمل اجرایی هستند. این دستورالعمل تشکیل دهنده هسته اصلی قوانین حاکم بر رفتار کارکنان APS است. [همان]

برای تخطی از دستورالعمل اجرایی نیز جرائمی شامل فسخ قرارداد، تنزل رتبه، کاهش دستمزد، کسر از حقوق (جریمه) و توبیخ در نظر گرفته شده است. مدیر هر سازمانی موظف است که آیین نامه‌ای برای مشخص کردن تخلفات از قانون دستورالعمل اجرایی تعیین نماید. قانون ۱۹۹۹ خدمات عمومی همچنین از افشاکنندگان فساد حمایت به عمل می‌آورد.

[۸]

۳- جرم دانستن فساد

فساد در استرالیا شامل طیف وسیعی از جرائم از جمله رشوه خواری، اختلاس، خویش و قوم گرایی و اخاذی است. به همین دلیل انواع مختلف فساد به وسیله طیف وسیعی از قوانین فدرال و ایالتی و محلی رسیدگی می‌شود و مسئولیت این اقدام نیز بین دولت، نیروی پلیس و نهادهای تخصصی مبارزه با فساد از جمله ACC و ASIC تقسیم شده است.

برخی از این قوانین در سطح فدرال عبارتند از:

- مجرمان رشوه‌خواری داخلی و خارجی مشمول قانون جزائی^۲ (۱۹۹۵) هستند.
- منفعت بردن از درآمدهای مجرمانه تحت قانون جزائی، جرم شناخته می‌شود.
- ممانعت از اجرای قانون طبق جرائم^۳ (۱۹۱۴) جرم شناخته می‌شود.
- جرائم مربوط به سوءاستفاده از منابع مالی عمومی مشمول قانون پاسخ‌گویی و مدیریت مالی (۱۹۹۷) و قانون مقامات و شرکت‌های مشترک‌المنافع^۴ (۱۹۹۷) می‌شود.
- تخطی از وظائف مربوط به ریاست شرکت‌ها مشمول قانون شرکت‌ها (۲۰۰۱) می‌شود. [۹]

مجموعه این قوانین باعث شده است که هر شخص حقیقی و یا حقوقی که در خاک این کشور مرتکب جرم شده، تحت تعقیب قرار گیرد و نیز هر شهروند استرالیایی، بدون توجه به مقیم بودن یا اقامت نداشتن در این کشور، و نیز هر شرکتی که در این کشور ثبت شده باشد، در صورت ارتکاب جرم چه در استرالیا و چه در خارج از آن، در این کشور تحت پیگرد قرار می‌گیرد. [همان]

۴- همکاری‌های بین‌المللی و پشتیبانی فنی

فساد شکلی از جرائم بدون مرز است که بستگی به ملت‌ها، مرزها و حکومت‌ها نداشته، اما توسعه کشورها را به شدت تحت تاثیر قرار می‌دهد. بنابراین در رویکرد استرالیا به مقوله فساد، یک نگاه بین‌المللی به چشم می‌خورد که قائل به مقابله فردی با این مقوله نبوده و معتقد است که مبارزه همه جانبه با فساد نیازمند اتخاذ یک رویکرد مشترک به منظور توسعه تکنیک‌های مبارزه با فساد بین‌المللی و داخلی می‌باشد.

نمونه‌هایی از اقدامات منطقه‌ای استرالیا عبارتند از:

1 Code of Conduct

2 Criminal Code Act

3 Crimes Act

4 Commonwealth Authorities and Companies Act

- حمایت از کشورهای منطقه آسیا و اقیانوسیه در مبارزه و کاهش پولشویی
- حمایت و کمک به برخی از کشورهای منطقه در ارتقای مدیریت منابع مالی دولت
- حمایت و کمک به برخی از کشورهای منطقه در ساختن ظرفیت‌های انتظامی و پلیسی، دفاتر بازرسی و حسابرسی، قوه قضائیه و خدمات زندان‌ها [۹]

همکاری‌های بین‌المللی این اطمینان را ایجاد می‌کند که افراد فاسد نمی‌توانند با سوءاستفاده از مرزبندی کشورها، از پیگرد قانون رها شوند. قانون حمایت متقابل در امور کیفری^۱ (۱۹۸۷)، قانون حمایت متقابل در قانون‌گذاری کسب و کار^۲ (۱۹۹۲)، قانون استرداد مجرمین^۳ (۱۹۸۸) و قانون عایدات ناشی از جرم^۴ (۲۰۰۲) استرالیا را قادر ساخته است که با سایر کشورها در زمینه جلوگیری از وقوع جرم، تحقیق و تعقیب مجرمین همکاری گسترده‌ای نماید. [همان]

نکته مهم در مورد این کشور این است که علی‌رغم وجود تعداد بسیاری از نهادها و قوانین ضد فساد، اعتقاد عمومی در استرالیا این است که فساد به همان میزان که چالشی برای کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود، برای استرالیا نیز خطری بالقوه است و در صورتی که برای مقابله و نظارت با این پدیده سستی و اهمال صورت گیرد، فساد می‌تواند به سرعت گسترش یابد. [۳۱]

۵-۴- تجربه هنگ کنگ

در میان همه استراتژی‌هایی که سالانه توسط مؤسسه شفافیت بین‌المللی در مورد کشورهای جهان بررسی می‌شوند، استراتژی اتخاذ شده توسط هنگ کنگ از جمله راهکارهای موفق در مبارزه با فساد بوده است. در هنگ کنگ، کمیسیون مستقل مبارزه با فساد^۵ (ICAC) در سال ۱۹۷۴ و در اوج فساد بین شهروندان و مؤسسات ایجاد شد؛ در حالی که همگان اعتقاد داشتند که تأسیس این کمیسیون هم مانند سایر اقدامات ضد فساد محکوم به شکست خواهد بود. طبق سخنان مدیر ICAC، هنگ کنگ یکی از فاسدترین مناطق جهان در دهه ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ بوده، به طوری که فساد تبدیل به شیوه‌ای برای زندگی و بسیار گسترده شده بود؛ به خصوص در بخش دولتی و به ویژه در بین مقامات مجری قانون. بررسی کارکرد این کمیسیون حاکی از موفقیت‌آمیز بودن عملکرد این نهاد است، به گونه‌ای که می‌توان گفت هنگ کنگ از فساد رایج و پذیرفته‌شده در دهه‌های گذشته دور شده و به وضعیت مطلوب امروزی خود رسیده است، به طوری که امروزه از سوی نهادهای بین‌المللی به عنوان یک نمونه موفق مبارزه با فساد معرفی می‌شود. [۱۱]

رتبه این کشور در شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۱۵ و در بین ۱۶۸ کشور، ۱۸ بوده است.

کمیسیون مستقل ضد فساد در هنگ کنگ سه بخش مهم دارد:

1 Mutual Assistance in Criminal Act
2 Mutual Assistance in Business Regulation Act
3 Extradition Act
4 Proceeds of Crime Act
5 Independent Commission Against Corruption

(۱) بخش تحقیقات:

۷۰ درصد نیروی انسانی کمیسیون در این بخش فعالیت دارند. این بخش در دو گروه بازرسی بخش دولتی و بازرسی بخش خصوصی مسئولیت رسیدگی به انواع فساد اداری را طبق قانون بر عهده دارد. بخش تحقیقات در مرحله نخست دارای یک مرکز ثبت گزارش است. گزارش‌ها از طریق مأموران مخفی این سازمان یا شهروندان عادی دریافت می‌شود. کمیسیون در روند تحقیق و برای تکمیل مستندات و مدارک لازم برای اثبات فساد در پرونده مورد نظر می‌تواند به اطلاعات بانکی یا اطلاعات سایر ادارات نیز دسترسی داشته باشد و همه سازمان‌ها طبق قانون ملزم به ارائه اطلاعات صحیح به کمیسیون هستند. این کمیسیون حق تصاحب کامل دارایی‌ها، پاسپورت، عزل کردن، دستگیر کردن و زندانی کردن افراد مظنون را در صورت احتمال فرار آن‌ها از کشور دارد. بنابر درخواست کمیسیون، می‌بایست فرد مظنون لیست کامل دارایی‌ها، درآمد و هزینه‌های خود را در اختیار واحد تحقیقات قرار دهد. این واحد درباره برگزاری انتخابات مختلف نیز مسئول است و باید کاملاً بر اجرای شفاف و درست آنها نظارت داشته باشد.

بخش تحقیقات همچنین باید پرونده‌های فساد اداری را بررسی و تکمیل نماید، اما تعقیب و صدور حکم در رابطه با موارد فساد اداری بر عهده دادگاه است، از این رو فرد متهم به فساد همراه با اسناد و مدارک جمع‌آوری شده به دادگاه معرفی می‌شود. در این حالت دادگاه نمی‌تواند موضوع را پیگیری نکند، زیرا روند دادگاه به‌طور کامل از طریق کمیسیون پیگیری می‌شود و موارد غیرقانونی مشاهده شده در روند دادگاه، در گزارش‌ها و همچنین مطبوعات درج می‌شود و در اختیار عموم قرار می‌گیرد. [۱۲]

(۲) بخش پیشگیری از فساد:

مسئولیت این بخش از کمیسیون که همگی از مدیران ارشد سازمان‌های خدمات عمومی هستند و در گروه‌های تخصصی سازمان‌دهی شده‌اند، اصلاح سیستم‌ها و رویه‌های کاری و قانونی سازمان‌های دولتی و خدمات عمومی است. برای مثال این بخش در مورد صدور گواهینامه بررسی می‌کند که چه نقاط مستعد فساد وجود دارد و توصیه‌هایی برای رفع آن‌ها ارائه می‌دهد. این توصیه‌ها به سازمان‌های دولتی جنبه دستوری دارند و آن‌ها موظف به رعایت کردن هستند. در این بخش مطالعات انجام‌گرفته درباره فساد، تأمین مالی می‌شوند. سمینارهایی برای مدیران تجاری برگزار می‌شود و در این سمینارها استراتژی‌های کاهش فساد در سازمان‌های عمومی و خصوصی آموزش داده می‌شود. قوانین به‌طور منظم در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرند و بر اساس نتایج حاصله از مطالعات انجام‌گرفته، تجدید نظر و اصلاح می‌شوند. [۱۲]

(۳) بخش روابط اجتماعی:

این بخش مسئولیت تبلیغات، آموزش و اطلاع‌رسانی عمومی را بر عهده دارد. طراحی و تهیه انواع برنامه‌ها و محصولات آموزشی، انتشار گزارش موارد فساد و تخلفات در مطبوعات، برگزاری سمینار در مدارس، دانشگاه‌ها و ادارات از جمله فعالیت‌های این بخش است.

اساسی‌ترین دلایل توفیق کشور هنگ‌کنگ در مبارزه با فساد را می‌توان شامل موارد زیر دانست:

- الف - درک ضرورت مبارزه با فساد و عزم راسخ ملی برای مقابله با آن
- ب - یکپارچه شدن قوانین قبلی تحت عنوان یک قانون ضد فساد.
- ج - تمرکز مبارزه علیه فساد با استفاده از نیروهای کارآمد، آموزش‌دیده و باتجربه در یک سازمان واحد.
- د - تفویض اختیارات و توان اجرایی کافی به این سازمان برای بررسی و جلوگیری از وقوع فساد در بخش‌های مختلف جامعه

به‌جهت آنکه کمیسیون در اجرای وظایف محوله از مسیر انصاف خارج نشود، رسانه عمومی و چهار کمیته مشاوره‌ای که اعضای آن از میان شهروندان برجسته و از سوی فرماندار هنگ‌کنگ تعیین می‌شوند، ناظر بر فعالیت و عملکرد کمیسیون هستند. این کمیسیون در مقابل وضع سیاست‌ها و مسائل بودجه‌ای در برابر مجلس مقننه پاسخگو است. همچنین یک کمیته کاملاً مستقل تمامی شکایتهای گزارش‌شده علیه کمیسیون مستقل ضد فساد را به‌طور کامل بررسی می‌کند. اعضای این کمیته مشتمل بر اعضای مجلس و اعضای برجسته جامعه هنگ‌کنگ هستند. افراد مختلف می‌توانند شکایات خود را در خصوص کمیسیون مستقل ضد فساد از طریق تلفنی، حضوری یا نامه به این کمیته ارسال نمایند. یک واحد نظارتی در داخل خود کمیسیون تشکیل شده است تا تمامی ادعاهای مرتبط با فساد و جرائم اداری را که درباره پرسنل این کمیسیون مطرح شده بررسی نماید. تمامی شکایتهای علیه پرسنل کمیسیون مستقل ضد فساد به وزارت دادگستری اطلاع داده می‌شود. وزارت دادگستری تصمیم خواهد گرفت که این شکایتهای توسط خود کمیسیون بررسی یا توسط مرجع قانونی دیگری دنبال شوند. [۱۲]

بدین ترتیب این کمیسیون توانست نگرش‌ها به مسئله شفافیت را به طور جدی تغییر دهد. اولین نتایج فعالیت این کمیسیون در سال ۲۰۰۰ مشاهده شد. زمانی که طی یک نظرسنجی بزرگ، شهروندان هنگ‌کنگی، استقرار قدرت ضد فساد را به عنوان ششمین رویداد مهم در تاریخ ۱۵۰ سال گذشته انتخاب کردند. تجربه هنگ‌کنگ در مبارزه با فساد که باعث تحول این کشور از وضعیتی بسیار وخیم به جایگاه کنونی شد، اثبات می‌کند که راهی برای کنترل مؤثر فساد، بدون توجه به گستردگی و میزان آن، وجود دارد. [۱۶]

۶) جمع بندی

فساد پدیده‌ای است که همه کشورهای جهان کم‌وبیش با آن مواجه هستند؛ با این حال نوع، شکل، و میزان گستردگی آن در هر کشور متفاوت است. عوامل بروز این پدیده بسیار متنوع و پیچیده هستند، به نحوی که برنامه‌ریزی برای مبارزه با آن، علاوه بر عزم ملی، نیازمند برنامه‌ریزی همه‌جانبه و چندوجهی است. فساد در صورت گسترده و عادی شدن می‌تواند سبب مخدوش شدن حاکمیت قانون، فلج شدن اقتصاد داخلی، مختل شدن جریان توسعه و نهایتاً تسهیل بروز سایر تهدیدات علیه امنیت شود.

عوامل متعدد و پیچیده‌ای در بروز فساد دخیل هستند که بعضاً خود محصول وجود فساد می‌باشند. بنابراین بررسی دلایل وجود فساد و بروز آن و یافتن راهکارهای کاهش آن، پیچیدگی‌های خاص خود را دارد که باید با لحاظ شرایط و عوامل خاص هر کشور بررسی شوند. همین‌طور ارائه راهکار جهت مبارزه با فساد در یک عنصر و عامل خلاصه نمی‌شود، بلکه عناصر و عوامل زیادی باید دست به دست هم دهند تا فساد در کشور کاهش یابد.

علی‌رغم قوانین و آیین‌نامه‌های متعددی که درباره مبارزه با فساد تدوین شده، وضعیت ایران هم به گواهی شاخص‌های بین‌المللی و هم با توجه به مصادیق متعددی که به ویژه در سال‌های اخیر دولت و ملت با تبعات نامطلوب آن درگیر بوده‌اند، وضعیت بسیار نامساعدی است. عمده مصادیق رفتارهای مبتنی بر فساد در کشور را شاید بتوان در توزیع درآمدهای نفتی، توزیع منابع بانکی، خصوصی‌سازی، قوانین و مقررات گمرکی، نحوه اجرای قانون و مواردی از این دست دانست.

بررسی تجربه کشورها گویای آن است که نخستین گام در مسیر مبارزه با فساد، ایجاد عزمی ملی برای مبارزه با این پدیده است. این امر به معنی پذیرفتن وجود فساد در سطوح مختلف کشور و تلاش برای پیشگیری از گسترش آن است. درواقع راهکار اصلی مبارزه با فساد مبتنی بر پیشگیری است. شناسایی کانون‌های اصلی فساد، ایجاد شفافیت و اصلاح بسترهای نهادی می‌تواند در پیشگیری از وقوع آن مؤثر باشد. مرحله بعد از پیشگیری، برخورد با مفسدان مطابق با قانون است. فساد زمانی کاهش می‌یابد که هزینه فرصت ارتکاب آن افزایش یابد. تا زمانی که ارتکاب رفتارهای فسادآلود، هزینه اندکی داشته باشد، امیدی به کاهش آن در جامعه نیست. به علاوه نظارت بر توزیع درآمدهای نفتی توسط دولت، نظارت بر سیستم بانکی، شیوه تخصیص اعتبارات و عملکرد بانک‌ها، استقرار یک سیستم شفاف و قابل اتکا برای ادامه فرآیند خصوصی‌سازی، مسدود ساختن کانال‌های سودجویی از طریق نظام گمرکی و تعرفه‌ای، اجرای صحیح قانون توسط دولت و الزام به پاسخگویی به مردم و به طور کلی مقابله با کانال‌های بروز فساد سیستمی، از اصلی‌ترین استراتژی‌های مبارزه با فساد در ایران است.

مطالعه روش‌های به کار گرفته شده توسط کشورهای موفق در امر مبارزه با فساد نیز، نکاتی را مشخص می‌کند که به کارگیری آنها در کنار استراتژی‌های مذکور می‌تواند مثمر ثمر واقع شود. این نکات به اجمال عبارتند از: تدوین و بازنگری قوانین خاص مبارزه با فساد؛ معرفی یک سازمان مشخص جهت مبارزه با فساد؛ تفویض مسئولیت انجام اصلاحات سازمانی و اداری به این سازمان مشخص؛ تقویت روابط با سازمان‌های بین‌المللی و سایر کشورها؛ کاستن از حجم قوانین و ساده و شفاف‌سازی آنها؛ شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها؛ اصلاح و بهینه‌سازی روش‌های انجام کار



در ادارات؛ اصلاح و بازسازی واحدهای نظارت و بازرسی؛ مکانیزه کردن فعالیتها؛ ملزم ساختن دستگاههای دولتی به پاسخگویی به افکار عمومی و نهایتاً برگزاری دورههای آموزشی مقابله با فساد اداری. امید است با درک شرایط خطیر کنونی و دستیابی به اجماع بر سر راهکارها و روشهای مبارزه با این پدیده، متناسب با شرایط داخلی، مقابله با فساد شایع و گسترده در کشور به صورت جدی در دستور کار قرار گیرد و وقوع رفتارهای فسادآلود به حداقل برسد.

- [1] Lambsdorff, Johann Graf. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*, Cambridge University Press, 2007
- [2] Lambsdorff, Johann Graf. *Consequences and Causes of Corruption, What do We Know from a Cross-Section of Countries?* Diskussionsbeitrag Nr. V-34-05, Volkswirtschaftliche Reihe ISSN 1435-3520, 2005
- [3] Lambsdorff, Johann Graff, (2003), *How Corruption Affects Productivity*, KYKLOS, Vol.56
- [4] Lambsdorff, Johann Graff, (1999), *Corruption in Emperical Research – A review*, International Anti-Corruption Conference, South Africa
- [5] Rose-Ackerman, Susan. *International Handbook on the Economics of Corruption*, Edited by Edward Elgar Publishing, Inc. 2006, UK.
- [6] F.Forgues-Puccio, Gonzalo,(2013), *Corruption and the Private Sector: A review of issues*, Oxord Policy Management ,EPS PEAKS
- [7] Tanzi,Vito,(1998),*Corruption around the world: Causes,Consequences, Scope and Cures*, IMF Staff Papers,Vol.45, No 4
- [8] McCusker, Rob. *Review of Anti-Corruption Strategies*, Technical and Background Paper, No.23, Australian Institute of Criminology, 2006.
- [9] *Australia's approach to fighting corruption*, Australian Government, United Nations Public Administration Network
- [10] Hin, Koh Teck. *Corruption Control in Singapore*, Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB), The 13th International Training Course on the Criminal Justice Response to Corruption Visiting Experts' Papers, 2010.
- [11] KWOK Man-wai, Tony, *Successful Anti-Corruption Strategy, Effective Investigation and The Role of Government Agencies in Combating Corruption*, 15th UNAFEI UNCAC Training Programme Visiting Experts, 2013.
- [12] Lam, Steven. *Tackling Corruption: The Hong Kong Experience*, The 13th International Training Course on the Criminal Justice Response to Corruption Visiting Experts' Papers, 2010.
- [13] Kaufmann, Daniel. *Corruption Matters, Finance and Development*, Vol. 52, No. 3, 2015.
- [14] *The National Strategy for Maintaining Integrity and Combating Corruption*, Council of Ministers Resolution No. 43, Saudi Arabia, 2007.
- [15] Ali Khalaf S., Alharbi. *An overview of the Saudi Arabian Criminal Justice Procedures Against Corruption In the Public Sector*, 138th International Senior Seminar Participations, 2007.

- [16] **“Transparency” National Anti-Corruption Action Plan**, Ministry of Justice, Transparency and Human Rights of Greece, 2013.
- [17] **Knowledge Commitment Action Against Corruption in Asia and Pacific**, Organisation for Economic Co-operation and Development, Asian Development Bank, 2005.
- [18] Rock, M. T. **Corruption and democracy**. Journal of Development Studies, 45(1), 55-75, 2009.
- [19] **The Global Competitiveness Report 2015-2016**, World Economic Forum, 2015.

منابع فارسی

- [۲۰] لمدورف، جان. علل و پیامدهای فساد: از بررسی‌های مقطعی کشورها چه می‌دانیم؟ مترجمان: فرشاد مؤمنی و مرضیه پاک‌نیت، فصل‌نامه جامعه و اقتصاد، سال هفتم، شماره ۲۵ و ۲۶، پائیز و زمستان ۱۳۸۹
- [۲۱] مؤمنی، فرشاد و فطرس، مستوره، اقتصاد سیاسی فساد: رانت منابع، دموکراسی و فساد، فصل‌نامه جامعه و اقتصاد، سال هفتم، شماره ۲۵ و ۲۶، پائیز و زمستان ۱۳۸۹
- [۲۲] راغفر، حسین. اقتصاد سیاسی فساد در ایران، فصل‌نامه جامعه و اقتصاد، سال هفتم، شماره ۲۵ و ۲۶، پائیز و زمستان ۱۳۸۹
- [۲۳] یوسفی، محمدقلی. فساد و توسعه، فصل‌نامه جامعه و اقتصاد، سال هفتم، شماره ۲۵ و ۲۶، پائیز و زمستان ۱۳۸۹
- [۲۴] شاخص‌های فساد و رتبه‌بندی کشورها بر اساس این شاخص‌ها، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، خرداد ماه ۱۳۸۵
- [۲۵] قضاوی، حسین. نگاهی به شاخص‌های سنجش مبارزه با فساد، مجله اقتصادی، شماره ۵۱ و ۵۲، بهمن و اسفند ۱۳۸۴
- [۲۶] فاضلی، محمد. مقدمه‌ای بر سنجش فساد، مرکز افکار سنجی دانشجویان ایران؛ به سفارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، زمستان ۱۳۸۸
- [۲۷] عباس‌زادگان، سید محمد. فساد اداری، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۳
- [۲۸] دلبیوی‌پاتی افوسو-اماه، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، مترجم: احمد رنجبر، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۴
- [۲۹] فساد در نگاهی دیگر: تاملی چند جانبه در مقوله فساد؛ دفتر بررسی‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بهمن ماه ۱۳۸۳



[۳۰] راغفر، حسین. دولت، فساد و فرصت های اجتماعی - تعامل اندیشه ها در اقتصاد سیاسی توسعه، انتشارات نقش و نگار، چاپ دوم، ۱۳۹۲.

وبسایت ها:

[31] www.transparency.org

[32] <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

[33] <http://internationalpropertyrightsindex.org/>

[34] www.heritage.org