بسم الله الرحمن الرحيم

بررسی نهادی روندهای مقابله با فساد در هند

نویسندگان:
معصومه محمودیان
مازیار خادمی
مازیار مظفری فلارتی

ناظر علمی
محدثه جلیلی‌کناری

به سفارش
مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

بهار ۱۴۰۰

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
کتاب راهبرد

سرشناسه : محمودیان، معصومه، ۱۳۵۵ -
عنوان و نام پدیدآور : بررسی نهادی روندهای مقابله با فساد در هند/ نویسندگان معصومه محمودیان، مازیار خادمی، مازیار مظفری‌فلارتی؛ ناظر علمی محدثه جلیلی‌کناری؛ به سفارش مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
مشخصات نشر : تهران: کتاب راهبرد، ۱۴۰۰.
مشخصات ظاهری : ۱۱۷ ص.
شابک : 978-622-98317-1-7
وضعیت فهرست نویسی : فیپا
یادداشت : کتابنامه: ص. [۱۱۳] - ۱۱۷.
موضوع : فساد -- هند -- پیشگیری
موضوع : Corruption -- Prevention-- India
موضوع : فساد -- هند -- پیشگیری -- سیاست دولت
موضوع : Corruption -- India -- Prevention -- Government policy
موضوع : فساد -- قوانین و مقررات -- هند
موضوع : Corruption -- Law and legislation -- India
شناسه افزوده : خادمی، مازیار، ۱۳۷۰ -
شناسه افزوده : مظفری فلارتی، مازیار، ۱۳۵۳-
شناسه افزوده : جلیلی کناری، محدثه، ۱۳۶۶-
شناسه افزوده : ایران. ریاست جمهوری. مرکز بررسیهای استراتژیک
شناسه افزوده : ایران. ریاست جمهوری. مرکز بررسیهای استراتژیک. کتاب راهبرد
رده بندی کنگره : HV۶۷۷۱
رده بندی دیویی : ۳۶۴/۱۳۲۳۰۹۵۴
شماره کتابشناسی ملی : ۷۹۴۶۱۷۴
اطلاعات رکورد کتابشناسی : فیپا

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری
کتاب راهبرد

عنوان :بررسی نهادی روندهای مقابله با فساد در هند

نویسندگان: معصومه محمودیان، مازیار خادمی، مازیار مظفری فلارتی

ناظر علمی: محدثه جلیلی کناری

به سفارش : مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری

نوبت چاپ: اول- بهار ۱۴۰۰

همه حقوق این اثر برای مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری است.

ISBN:978-622-98317-1-7

فهرست مطالب

مقدمه ---------- ۱
عناصر نهادی مؤثر بر مقابله با فساد در هند ---------- ۱
بخش اول: اقدامات ضد فساد هند در سه محور ترتیبات نهادی محیط سیاسی، اقتصادی و حقوقی ---- ۳
بخش دوم: تعامل جامعه-بوروکراسی و نظارت اجتماعی در هند ---------- ۶
مقایسه عملکرد نهادی در هند و ایران ---------- ۷
پیشگفتار ---------- ۱۳
بخش اول: تعریف مفهوم فساد و رویکردهای نظری تبیین آن ---------- ۱۵
تعریف فساد ---------- ۱۷
نظریه‌های تبیین کننده فساد ---------- ۱۹
رویکرد انتخاب عقلانی ---------- ۲۰
رویکرد اخلاقی ---------- ۲۰
رویکرد جرم شناختی ---------- ۲۰
رویکرد وبری ---------- ۲۱
رویکرد شبکه ---------- ۲۲
نظریه نظام‌ها ---------- ۲۲
رویکرد سیاسی ---------- ۲۳
رویکرد جامعه منشوری ---------- ۲۳
جامعه شناسی نو نهادگرای سازمان ---------- ۲۴
سیاست‌های متداول مقابله با فساد ---------- ۲۶
بخش دوم: هند و ترتیبات نهادی مقابله با فساد در آن ---------- ۳۱
هند ---------- ۳۳
فساد در هند ---------- ۳۵
نسبت ترتیبات نهادی محیط حقوقی با فساد در هند ---------- ۳۶
۱.قانون کیفری هند ---------- ۳۸

تعاریف و مفاهیم ۳۸
جرایم و مجازات‌ها ۳۹
۲.دستوالعمل اصلاح حقوق کیفری ۱۹۴۴ ۴۱
توقیف اموال مطابق دستورالعمل ۴۲
۳.قانون پیشگیری از فساد ۱۹۴۷ ۴۳
۴.قانون پیشگیری از فساد ۱۹۸۸ با اصلاحات بعدی 44
جرائم و مجازات‌های موضوع قانون پیشگیری از فساد ۱۹۸۸ ۴۴
دادرسی فوری جرائم توسط قاضی ویژه ۴۶
لایحه اصلاح قانون پیشگیری از فساد ۴۶
۵.قانون اصلاح قانون پیشگیری از فساد ۲۰۱۸ ۴۸
۶.قانون اهدای پول خارجی ۵۰
نسبت ترتیبات نهادی محیط سیاسی با فساد در هند ۵۰
۱.حزب‌ها و مقابله با فساد ۵۳
۲.رسانه‌ها و مقابله با فساد ۵۴
۳.جنبش داده‌های باز در مقابل قانون اسرار رسمی ۵۴
۴.جامعه مدنی و مبارزه با فساد ۵۵
۵.جنبش‌های مردمی ۵۶
۶.جمع سپاری ۵۸
۷.قانون حفاظت از افشاگران ۵۹
نسبت ترتیبات نهادی محیط اقتصادی با فساد در هند ۶۰
روندهای منجر به تغییر نقش دولت و آزادسازی اقتصادی ۶۲
توسعه اقتصاد هند پس از استقلال ۶۳
۱.حرکت به سمت اقتصاد بازار آزاد ۶۴
۲.اصلاح نظام مالیاتی ۶۵
۳.رویکرد اقتصادی قوانین ضد فساد ۶۷
قانون ممنوعیت معاملات تجاری بنامی ۶۷
شرایط تحقق معامله بنامی ۶۷
استثنائات معامله بنامی ۶۸
قانون جلوگیری از پولشویی ۶۸
تعاریف و مفاهیم ۶۸
مجازات پولشویی ۶۹
قانون خرید امکانات دولتی (تدارکات دولتی) و لیست سیاه ۶۹
لایحه خرید امکانات دولتی ۷۱
لیست سیاه ۷۱
پورتال خرید امکانات دولتی مرکزی ۷۲

بخش سوم: قوه قضائیه و مبارزه با فساد در هند ---------- ۷۵
مقدمه ---------- ۷۷
اصلاحات ساختاری نهادهای ضد فساد ---------- ۷۸
بررسی‌های نظارتی ---------- ۷۹
تکمیل نظارت دادگاه با راه‌حل‌های سنتی ---------- ۸۲
بخش چهارم: نهادهای ضدفساد در حکومت هند ---------- ۸۵
مقدمه ---------- ۸۷
۱.اداره تحقیقات مرکزی (CBI) ---------- ۸۷
حوزه قضایی و کارکردهای اداره تحقیقات مرکزی (CBI) ---------- ۹۰
۲.کمیسیون حراست مرکزی (C.V.C) ---------- ۹۱
۳.سازمان محاسبات عمومی ---------- ۹۳
۴.کمیسیون اطلاعات ---------- ۹۵
۵.تشکیلات مبارزه با فساد سطح ایالتی ---------- ۹۶
بخش پنجم:تحلیل نهادی-ساختاری ساز و کارهای مقابله با فساد در هند ---------- ۹۷
مقدمه ---------- ۹۹
بخش اول: اقدامات ضد فساد هند در سه محور ترتیبات نهادی محیط سیاسی، اقتصادی و حقوقی ---- ۱۰۰
۱.حوزه سیاسی ---------- ۱۰۰
۲.حوزه اقتصادی ---------- ۱۰۲
۳.حوزه حقوقی ---------- ۱۰۲
بخش دوم: الگوهای تعامل و عملکرد نهادی ---------- ۱۰۴
۱. تعامل جامعه-بوروکراسی و نظارت اجتماعی در هند ---------- ۱۰۴
۲.رویکرد نهادگرایی جامعه شناختی در تحلیل فساد ---------- ۱۰۶
۳.مقایسه عملکرد نهادی در هند و ایران ---------- ۱۰۷
۴.پیشنهادهایی بر اساس رویکرد نهادگرایی جامعه‌شناختی ---------- ۱۱۱
منابع فارسی ---------- ۱۱۳
منابع انگلیسی ---------- ۱۱۵

مقدمه

نکته مشترک در مطالعات فساد این است که بروز آن را در همه جوامع و سازمان‌ها می‌توان مسلم فرض کرد و آنچه باید مورد بررسی قرار گیرد، چرایی تفاوت در ویژگی‌ها، اثرگذاری‌ها، و نتایج حاصل از مقابله با فساد است. گرچه برخی کشورهای همسایه ایران همچون قطر و گرجستان در مقابله با فساد به موفقیت‌های چشمگیری دست یافته‌اند که مستلزم توجه است اما گستره سرزمینی، ساختار اجتماعی-فرهنگی، بافت و تعداد جمعیت فاکتورهای مهمی در کارآمدی سیاست‌هایی فراگیر همچون مقابله با فساد است که نباید از نظر دور داشت. هند کشوری باستانی و در حال توسعه با تنوع بالای قومی-فرهنگی، وسعت و تنوع سرزمینی، تعداد زیاد جمعیت، دارای سابقه تاریخی فساد و تلاش‌های گوناگون برای مقابله با آن است. این ویژگی‌ها تداعی کننده برخی ویژگی‌های برجسته‌ی ساختارهای اجتماعی ایران است. تجربه هند از این منظر برای ایران حائز اهمیت است. سؤال این است که کدام ترتیبات نهادی و چگونه موجب تداوم روند رو به بهبود کاهش فساد در هند شده‌اند؟

عناصر نهادی مؤثر بر مقابله با فساد در هند

مقابله با فساد در هند مانند بسیاری از کشورها، تاریخی طولانی دارد اما دو جریان متفاوت، با دو هدف متفاوت، بسترهای جدی شدن فرایندهای مقابله با فساد در هند را فراهم کرده‌اند: ۱) فعالیت جامعه مدنی از مجرای جنبش‌های عدالت‌طلبانه اجتماعی و ویژگی‌های اجتماعی-عرفی جامعه هند؛ ۲) سیاستگذاری‌های دولت در راستای توسعه اقتصادی و ایجاد بسترهای قانونی-رسمی. این دو جریان در طول زمان تا حدود زیادی در کنار یکدیگر قرار گرفته و به هم افزایی پیامدهای رو به بهبود منجر شده‌اند. تداوم این روند می‌تواند موجب ایجاد منافع برای کل جامعه هند شود. مقابله با فساد از سطح شهروندان و با تاکید بر مقابله با فساد خردی شروع شد که مردم در تعاملات معمول با سازمان‌ها یا نمایندگان دولت با آنها مواجه بوده و پیامدهای عینی و گسترده آن را در زندگی عادی خود می‌دیدند. به عبارت دیگر، مقابله جدی با فساد در هند نه با میل و اراده حاکمیت، بلکه با گسترش مطالبات اجتماعی برای جبران بی‌عدالتی آغاز شد.

فعالیت‌های جامعه مدنی برای مقابله با فساد و جبران بی‌عدالتی‌ها لزوماً در درون قالب‌های ساختارهای موجود برای مشارکت سیاسی –مانند احزاب- قرار نداشت بلکه در جایی خارج از آن شکل گرفت و به ساختارهای رسمی مشارکت سیاسی تسری یافت. گروه‌ها و احزاب با حرکت جامعه همراهی کرده، مقابله با فساد را به عنوان بخشی از شعارهای انتخاباتی خود مطرح کردند. قدرت این درخواست‌ها تا حدی بود که حتی به ایجاد احزابی از دل این جریان‌ها منجر شد.

جلب حساسیت رسانه‌ای توسط برخی جنبش‌های ضد فساد همچون جنبش «هند علیه فساد» یا «لوک ساساتا» در سال‌های ۲۰۱۱، موجب فراگیر شدن جنبه‌های اجتماعی و سیاسی فرایندهای مقابله با فساد در هند بوده است. دو عامل به اثر گذاری تلاش‌ها کمک کردند: ۱) الگوی خاص تعامل جامعه با ساختارهای بوروکراتیک که در ویژگی‌های فرهنگی-اقتصادی جامعه سنتی هند ریشه دارد، عامل «اجتماعی-عرفی» مهمی در تقویت کنشگری جامعه بوده است که در ادامه مورد بحث قرار می‌گیرد. ۲) بسترهای حقوقی و سیاسی ایجاد شده توسط دولت برای مشارکت جامعه که امکان حضور «قانونی-رسمی» گروه‌های اجتماعی را ممکن کرد و در ادامه بیان خواهد شد.

تغییر رویکرد حکومت به سیاست‌های کلان اقتصادی، عامل مهم دیگری است که بر روندهای معمول مقابله با فساد در هند تاثیر گذار بوده است. سال ۱۹۹۴ به عنوان بزنگاهی در تغییر سیاست‌های اقتصادی هند به سمت آزاد سازی اقتصادی و عملگرایی همگرا با نیازهای اقتصاد جهانی شناخته می‌شود و سخنرانی سال ۲۰۰۵ رئیس جمهور سینگ، بروز علنی این عملگرایی در سطح بین‌المللی بود. سیاست‌های اتخاذ شده در این حوزه معرفی خواهد شد.

به لحاظ حقوقی قانون مقابله با فساد سال ۱۹۴۷ اولین قاعده حقوقی مبارزه با فساد در هند است و سازمان محاسبات عمومی هند که طبق قانون اساسی، مسئول مقابله با فساد بوده و طبق گزارش‌های معاصر یکی از نهادهای کارآمد در این حوزه محسوب می‌شود را اولین نهاد ضد فساد هند می‌توان محسوب کرد. در حال حاضر، نهادهای اصلی ضد فساد در هند عبارتند از: اداره تحقیقات مرکزی، کمیسیون حراست مرکزی، سازمان محاسبات، کمیسیون اطلاعات و تشکیلات مبارزه با فساد در سطح ایالتی.

در مجموع، بر اساس پژوهش حاضر ترتیبات نهادی مقابله با فساد در هند را می‌توان از دو منظر جمع‌بندی کرد: یکی تحلیل روندهای طی شده در هند برای مقابله با فساد از منظر رویکرد نظری نونهادگرایی و دیگری، اقدامات هند در سه محور ترتیبات نهادی مقابله با فساد در محیط سیاسی، محیط اقتصادی و محیط حقوقی. در ادامه در بخش اول، ساز و کارهای مقابله با فساد در هند در سه محور مورد بررسی پژوهش (سیاسی، اقتصادی و حقوقی) مطرح می‌شود. در بخش دوم، ابتدا الگوی

تعامل جامعه-بوروکراسی در هند مورد توجه قرار می‌گیرد. سپس، عواملی که بر اساس رویکرد نظری نونهادگرایی در تحلیل سازمان برای تحلیل فساد مهم شناخته می‌شوند، در هند و ایران مورد بحث قرار خواهد گرفت.

بخش اول: اقدامات ضد فساد هند در سه محور ترتیبات نهادی محیط سیاسی، اقتصادی و حقوقی

۱.حوزه سیاسی

با وجود این که برخی پژوهشگران (کوچیپاتا و ردی، ۲۰۱۳)، فساد در هند را پیامد رابطه متقابل بین بوروکراسی، سیاست و مجرمان می‌دانند و بر این باورند که فساد از طبقه سیاسی جریان می‌یابد، احزاب در هند موضوع مقابله با فساد را به بالاترین سطح نظام سیاسی وارد کرده‌اند. در واقع، از زمانی که مطالبه جامعه برای مقابله با فساد با هدف جبران بی‌عدالتی جدی شد، احزاب به عنوان بخشی از نظام سیاسی که به دنبال حمایت اجتماعی هستند، برای جلب توجه و حمایت جامعه، مبارزه با فساد را به عنوان یکی از برنامه‌ها و شعارهای خود تعریف کردند. به عنوان مثال، مقابله با فساد یکی از وعده‌های انتخاباتی نخست وزیر نارندرا موردی از حزب بهاراتیا جاناتا بود که در سال ۲۰۱۴ جانشین مانموهان سینگ از حزب کنگره ملی شد. نمونه دیگر، جنبش ضد فساد لوک ساتا در ایالت کاراناتکا است ک با هدف مبارزه با فساد در سطح ایالتی به حزب سیاسی تبدیل شد.

سؤال قابل طرح این است که چه عواملی جامعه را در هند به کنشگری فعال در عرصه مقابله با فساد تبدیل کرده است؟ پاسخ را باید از یک سو در زیرساخت‌های ایجاد شده توسط دولت که امکان ایجاد و گسترش آگاهی را فراهم نمود و از سوی دیگر در پویایی جامعه متنوع و متکثر هند جستجو کرد. پویایی تاثیر گذار جامعه هند تا جایی است که برای تشکّل‌های سیاسی غیر حزبی از جمله جنبش‌های اجتماعی نقش مستقل و تعیین کننده‌ای تعریف شده است.

زیرساخت‌های فراهم شده توسط دولت که می‌تواند در تدوین سیاست‌های ضد فساد حوزه سیاسی در ایران مورد توجه قرار گیرد موارد زیر را شامل می‌شود:

- رسانه‌های هند نقش مهمی در افشای فساد و ایجاد آگاهی ایفا کردند. هندوستان با داشتن ۸۲۲۳۷ روزنامه فعال و ۸۲۵ شبکه تلویزیونی یکی از فعالترین و قویترین کشورها در حوزه رسانه است. ضمن این که بالیوود دومین قدرت در صنعت فیلم سازی در دنیاست. ۱۴۰ کانال تلویزیون ماهواره‌ای در داخل هند برنامه پخش می کنند که از بین آنها، تنها ۱۹ کانال دولتی و بقیه خصوصی هستند. ایران در این حوزه نیازمند سیاستگذاری دولت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است.
- تصویب قانون دادههای باز در سال ۲۰۰۵ در هند که قانون اسرار رسمی را در میراث ساختاری

خود دارد، یکی دیگر از اقدام‌های دولت برای فراهم آوردن بسترهای مشارکت جامعه در مقابله با فساد است. در ایران چنین قانونی تدوین نشده است.

- قانون حفاظت از افشاگران که در سال ۲۰۱۴ تصویب شد، ساز و کاری برای دریافت شکایات، پیشگیری از قربانی شدن شاکیان و حمایت از افشاءکنندگان فساد است. این قانون در ایران وجود ندارد.
- جمع سپاری یکی دیگر از مسیرهای ورود جامعه به روندهای مبارزه با فساد است. سایت من رشوه پرداخت کردم برای بیان تجربه واقعی مردم درباره افرادی که رشوه پرداخت کردند، افرادی که در مقابل رشوه مقاومت کردند و مواجه شدن با یک مامور درستکار است. در ایران چنین بسترهایی فعال نیستند.

۲.حوزه اقتصادی

آزاد سازی اقتصادی به عنوان یکی از عوامل تاثیر گذار بر کنترل فساد مورد توجه قرار گرفته است. فرایند توسعه هند پس از استقلال، در تطابق با تحول نقش دولت در این فرایند تطبیق داده شده و سه دوره از یکدیگر متمایز شده‌اند: استقلال تا دهه ۱۹۸۰، ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰، ۱۹۹۰ تا کنون. مسیر تغییرات از اواخر دهه ۱۹۸۰ و با تلاش‌های ایندیرا گاندی نخست وزیر وقت گشوده شد که اصلاحاتی در سه حوزه مالی، تجاری و شرکت‌های عمومی را در دستور کار قرار داد ولی به دلیل مواجه شدن با بحرانهایی مانند شوک نفتی ۱۹۷۹، خشکسالی و شورش در منطقه آسام ناموفق ماند. تلاش برای کاهش مداخلات دولت در اقتصاد از سال‌های ۱۹۹۱ به بعد به طور جدی با اتخاذ سیاست عملگرایی و نگاه به غرب آغاز شد. اقدامات مختلفی مورد توجه قرار گرفت که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- شفاف‌سازی ساختارهای مالیاتی، حداقل سازی معافیت‌های مالیاتی و مدرنیزاسیون فرایندهای مالیاتی از جمله اقدامات هند برای اصلاح نظام مالیاتی بوده است. بهبود فرایندهای اجرایی مالیات و کاهش فساد با تاکید بر مدرنیزاسیون فرایندهای مالیاتی از جمله فناوری اطلاعات و ارتباطات، خدمات بر خط مؤدیان و تسهیل پرداخت اینترنتی مالیات اجرایی شد تا جایی که هند جزو محدود کشورهایی با نرخ نفوذ بالای ۹۰ درصد خدمات بر خط برای تمام منابع مالیاتی است.
- تعدیل قوانین صادرات و واردات، فراهم آوردن امکاناتی مناسبتر برای سرمایه‌گذاری خارجی و فراهم آوردن امنیت سرمایه از اقدامات دیگر هند است. برای جلب اعتماد سرمایه گذاران ساز و کارهایی مانند شفافیت در همه مراحل پروژه‌ها و استفاده از روش‌های نوین اعتبارسنجی پروژه در دستور کار قرار گرفت.
- در بخش بانکی، اقداماتی همچون آزاد سازی نرخ بهره، تسهیل ورود بانک‌های خصوصی و تلاش بانک مرکزی برای استفاده از ابزارهای غیر مستقیم پولی برای مدیریت نقدینگی انجام شد.

تلاش برای ایجاد بسترهای حقوقی لازم برای دستیابی به اقتصاد آزاد و رقابتی با وضع قوانینی پیگیری شد که از جمله می‌توان به موارد زیر در این باره اشاره کرد: قانون ممنوعیت معاملات بنامی، قانون پیشگیری از پولشویی، قانون خرید امکانات دولتی، ایجاد پرتال تدارکات عمومی مرکزی و قانون اهدای پول خارجی.

۳.حوزه حقوقی

قانونگذاری هند در ارتباط با مقابله با فساد در برگیرنده دو دسته از قوانین است. اول، مجموعه‌ای از قوانین که بر جنبه مجازات و به کیفر عمل رساندن مجرم جهت حفظ نظم عمومی تاکید داشته و وجه کیفری آن غالب است و دوم قوانین اقتصادی که به منظور حفاظت از نظم اقتصادی وضع شدند. قانون کیفری هند، دستورالعمل اصلاحی حقوق کیفری مصوب ۱۹۹۴، قانون پیشگیری از فساد ۱۹۴۷، قانون پیشگیری از فساد ۱۹۸۸ با اصلاحات بعدی و قانون اهدای پول خارجی ازجمله قوانین با رویکرد پیشگیرانه در هند هستند.

- در قانون کیفری هند، دو جرم سوء استفاده یا خیانت در امانت مجرمانه و کلاهبرداری، تعریف و مجازات آنها تعیین شده است.
- دستورالعمل حقوق کیفری ۱۹۴۴، جرم رشوه و توقیف اموال و سپرده‌های مجرم را تعریف و تعیین تکلیف کرده است.
- قانون پیشگیری از فساد ۱۹۴۷ به طور مشخص به پیشگیری از فساد پرداخته، برای رشوه، افزایش مجازات در نظر گرفته شده است. ضمن این که پیشنهاد پرداخت رشوه از طرف رشوه دهنده باعث حمایت قانون از کارمند خاطی نمی‌شود.
- در قانون پیشگیری از فساد سال ۱۹۸۸، جرائم و مجازات‌ها برای موارد: رشوه، اعمال نفوذ به کارمند دولت از طریق دریافت مال یا سایر روش‌های غیرقانونی دیگر، دریافت پاداش برای اعمال نفوذ شخصی بر کارمند دولت توسط افراد عادی، دریافت شیء با ارزش به صورت بلاوجه توسط کارمند دولت از فردی که بخشی از یک جریان دعوی یا معامله تجاری که توسط این کارمند انجام می‌شود می‌باشد، ارتکاب سوء رفتار مجرمانه توسط یک کارمند دولت توسط قاضی‌های ویژه و به شکل فوری مورد دادرسی قرار خواهد گرفت.
- لایحه اصلاح قانون پیشگیری از فساد، پس از تصویب کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد و به منظور تطبیق سیاست‌های ضد فساد در هند با استانداردهای بین‌المللی مطرح شد. ایران نیز عضو این کنوانسیون بین‌المللی است. نحوه عمل ایران در تطبیق با قواعد وضع شده توسط این کنوانسیون و تاثیر شرایط زمینه‌ای در پیامدهای این عضویت باید مورد بررسی قرار گیرد.

- در قانون اصلاح قانون پیشگیری از فساد سال ۲۰۱۸ ، علاوه بر عمل رشاء، حتی وعده به رشوه نیز جرم محسوب میشود، امکان تعقیب سازمان‌های تجاری به وجود آمد، به پلیس اجازه داده شد روند جستجو درباره فساد مقامات عمومی را قبل از تشکیل پرونده قضایی آغاز کند، بازگرداندن اموال فاسد تسهیل شد، برای رسیدگی قطعی به پرونده‌ها محدودیت زمانی دو ساله وضع شد و قانونی وضع شد که عدم پیگرد متهم به شرط باز پرداخت اموال طبق آن ممکن شد.
- قانون اهدای پول خارجی (۲۰۱۰) بر موارد اهدای پول و پذیرش اهدای پول از عوامل خارجی و پذیرش خدمات خارجی توسط برخی از اشخاص تعیین شده نظارت می کند. این افراد، کاندیداهای انتخاباتی، قضات، کارمندان دولتی و کارمندان نهادهایی که مالک آن‌ها در اختیار دولت بوده یا توسط آن کنترل می‌شوند، احزاب سیاسی یا سازمان‌های سیاسی را شامل می‌شود. قانون، اهدای پول خارجی را به گونه‌ای تعریف کرده که شامل مبلغ اهدا شده، تحویل یا انتقال هر گونه ارز یا اوراق بهادار خارجی می‌شود. قانون فوق، حوزه این ممنوعیت را شامل افرادی در هند و شهروندان هند می‌داند که در خارج این کشور زندگی می کنند و به نمایندگی از گروه‌های مذکور مبالغ پول خارجی را دریافت می‌دارند.

بخش دوم: تعامل جامعه-بوروکراسی و نظارت اجتماعی در هند

انگلستان برای مدیریت هند به عنوان سرزمینی وسیع، متکثر و پرجمعیت که بزرگترین و مهمترین مستعمره انگلستان بوده و لقب «الماس تاج بریتانیا» را دریافت کرده بود، چند ساز و کار بنیادی را به کار برد که از آن جمله روی یک ساختار قضایی بسیار منسجم برگرفته از سنت قضایی بریتانیا، ایجاد زیرساخت‌های ارتباطی، توسعه آموزش‌های غربی و ساختار اداری منسجم تاکید شده است. هند برای اجرای سیاست‌ها و پیگیری اهدافش بر ساختار بوروکراتیک به جا مانده از دوران استعمار انگلستان متکی بود.

دو ویژگی مشخص در این ساختار بوروکراتیک بر نحوه عملکرد آن و بر نحوه تعامل جامعه با آن تاثیر داشت. بوروکراسی هند بر نیروی انسانی تحصیل کرده‌ای متکی بود که به دلیل دریافت آموزش‌های رسمی غربی و موقعیت حرفه‌ای، با اصولی متفاوت از قواعد جامعه سنتی کاستی زندگی می‌کردند. این افراد که اغلب از طبقات فرادست جامعه بودند، در طول زمان طبقه متوسط جدیدی را به وجود آوردند که از یک سو می‌توانست منافع گروه‌های قدرت و ثروت –که به آن مربوط بود- را در ساختارهای اداری باز تولید کند و از سوی دیگر، بر خلاف طبقه ثروتمندان که موقعیت بالاترشان در جامعه به دلایل فرهنگی توجیه ذاتی داشت، پایگاه و مشروعیت نهادینه‌شده‌ای که فرادستی آنان نسبت به اکثریت جامعه را توضیح دهد، نداشتند. از همین منظر، در موضوع مقابله با

فساد نیز نوک تیز پیکان مبارزه بیشتر از آن که به سمت رفع ریشه‌های ساختاری بروز فساد همچون استفاده صاحبات قدرت و ثروت از رانت و بازتوزیع عادلانه منابع، منافع و فرصت‌ها باشد، به سمت سیاستمداران و بوروکرات‌هایی است که از موقعیت خود برای منافع شخصی سوء استفاده کرده‌اند.

در ساختار سیاسی فدرالی و پیچیده هند، از یک سو، ایجاد اجماع سیاسی به منظور کاستن از فرصت‌های ساختاری ایجاد رانت و سوء استفاده کار بسیار دشواری است و ذینفعان وضع موجود -افراد، گروه‌ها، طبقات اجتماعی- از هر ابزاری برای مقاومت در برابر آن استفاده می‌کنند. اما از طرف دیگر، کثرت و تنوع جمعیت، در کنار اهمیت حفظ یکپارچگی و امنیت سرزمین وسیع و متکثر هندوستان، جامعه را از مجرای جنبش‌های محلی و ملی ضد فساد مانند هند عیه فساد، آنه هزاره، جاگو ره! آراییک میلیاردی، آسترا، لوک ساتا و برخی دیگر، به نیرویی تاثیرگذار در نحوه عمل حوزه سیاسی تبدیل کرده است.

در یک جمع بندی می‌توان این گونه عنوان کرد که با وجود نخبه گرایانه بودن بنیانهای بوروکراسی در هند و قدرت گروه‌های ذینفع و ذی‌نفوذ در پیگیری اهداف خود از طریق دور زدن قانون یا تاثیر بر جهت‌گیری سیاست‌ها، دو عامل در کنار یکدیگر منجر به گسترش یافتن دامنه مطالبه مبارزه با فساد به فراتر از الزاماًت مورد نیاز حوزه اقتصاد از جمله جذب سرمایه شده است. این دو عامل عبارتند از: ۱- وجود حساسیت اجتماعی نسبت به اعضای بوروکراسی از جمله سیاستمداران و ۲- قدرت تاثیرگذاری جمعیت کثیر جویای سلامت اداری که ساختارهای فرهنگی نهادینه شده، آنان را برای مقابله با فساد –به ویژه فساد در سطوح خرد و میانی- بوروکراتیک تشویق می‌کند، بدون این که لزوماً فشار قابل توجهی را از طرف جامعه بر ذینفعان غیر دولتی سیاست‌های اقتصاد آزاد بار کند (حضور ۱۰۱ هندی در لیست فوق میلیاردرهای جهان که ۳۷ درصد –بیش از یک سوم- آنان این ثروت را به ارث برده‌اند و اختصاص ۷۳ درصد ثروت هند به ۱ درصد از جمعیت، شواهدی تجربی از وجود چنین وضعیتی می‌تواند تفسیر شود).

بر این اساس به نظر می‌رسد با تحقق دو شرط اصلی، روندهای مقابله با فساد در هند، چشم‌انداز روشنی داشته باشد: ۱- ماهیت مطالبات جامعه مدنی، رسانه‌ها و گروه‌های اجتماعی غیر از اصلاح فساد خرد و میانه، به سمت اصلاح بسترهای بروز فساد کلان نیز هدایت شود؛ ۲- اقدامات برای بسترسازی حضور گروه‌های اجتماعی خواهان سلامت، قربانیان فساد و کنشگری مؤثر جامعه تقویت شود تا سیاست‌های اقتصادی به ایجاد رابطه‌ای نوین میان دولت، جامعه و اقتصاد منجر گردد.

مقایسه عملکرد نهادی در هند و ایران

به لحاظ تاریخی، پس از پایان جنگ سرد و با شکست اندیشه‌ها و سیاست‌های کمونیستی –سوسیالیستی، اندیشه‌ها و سیاست‌های لیبرالیستی –کاپیتالیستی به ایده‌آل‌هایی برای دستیابی به رشد، توسعه و عقلانیت

در جهان تبدیل شدند. این جریان پس از سال‌های ۱۹۹۰، در هند با برخی شرایط خاص منطقه‌ای مانند فروپاشی شوروی به عنوان مهمترین شریک تجاری هند، از دست رفتن بازارهای اروپای شرقی، جنگ اول خلیج فارس و افزایش قیمت نفت همراه شده و تشدید گردید.

از آن جایی که در کشورهای در حال توسعه از جمله هند و ایران، بر خلاف کشورهای پیشرفته، ارتقاء شاخص‌های توسعه و رفاه، فرایندی درونزا نیست، با الگوهای تدوین شده توسط دولت‌ها به عنوان مهمترین کنشگران در سطح واحدهای دولت–ملت دنبال می‌شود. این واقعیت دو پیامد بر ویژگی‌های محیط نهادی حیات سازمانی بار می کند. اول، حضور پر رنگ دولت که موجب حدّ بالایی از مبادلات و تعاملات بین سازمان‌ها و دولت شده، الزام پیروی سازمان‌ها از قواعد محیط نهادی را افزایش می‌دهد. دوم، اگر این دولت‌ها برای پیشبرد برنامه‌های ملی، به منابع بسیج شده از سطح جامعه یا به جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی توجه نداشته و درآمد مستقل حاصل از منابع طبیعی را در اختیار داشته باشند، انتخاب سازمان‌ها برای تامین نیازهایشان از منابع متکثر نیز شدیدا کاهش می‌یابد. این دو وضعیت در کنار یکدیگر موجب تقویت اثرات عوامل سطح کلان بر عملکرد سایر سطوح می‌شود.

طبق گزارش سال ۲۰۱۴ بانک جهانی که داده‌های هند و ایران در دسترس قرار دارد، درآمد هند از منبع منابع طبیعی ۰٫۸۹ درصد از تولید ناخالص داخلی و این رقم برای ایران در این سال ۱۹٫۹۵ درصد بوده است. این بدان معنی است که سازمان‌ها در هند، نسبت به ایران، برای دسترسی به منابع مالی، منابعی غیر از دولت در اختیار دارند، ضمن این که فدرالی بودن سازمان سیاسی در ذات خود، از تراکم منابع در اختیار دولت مرکزی می کاهد. در نتیجه فشار کمتری برای انطباق با الزامات محیط نهادی که دغدغه کارآمدی ندارد وجود دارد.

معمولاً آزاد سازی اقتصاد و افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد را عاملی می‌دانند که به کاهش فساد منجر می‌شود. اما نهادگرایی جامعه شناختی به این نکته توجه می‌دهد که وضع یک هدف مشخص و تعریف الزام برای دسترسی به آن در سطح کلان بدون آماده بودن بسترهای مناسب، ممکن است به نتایج عکس، منجر شود. ایران خصوصی‌سازی را به عنوان یکی از شاخص‌های حرکت به سمت اقتصاد آزاد و کاستن از وابستگی به درآمدهای نفتی، طی برنامه اول توسعه در سال ۱۹۸۹ آغاز کرد. هند نیز در سال ۱۹۹۴ حرکت به سمت آزاد سازی اقتصادی را آغاز نمود. هر دو کشور با هدف توسعه اقتصادی و متاثر از شرایط بین‌المللی در دهه ۱۹۹۰ میلادی، خصوصی‌سازی را به منظور افزایش رقابت پذیری اقتصاد در دستور کار قرار دادند اما سطح موفقیت این دو متفاوت بوده است. طبق شاخص رقابت پذیری منتشر شده توسط بانک جهانی در سال ۲۰۱۶–۲۰۱۷، هند رتبه ۳۹ جهانی و ایران رتبه ۷۹ را به دست آورده است.

خصوصی‌سازی اقتصاد، حرکت به سمت بازارهای رقابتی و انحصارزدایی به منظور توسعه‌ی اقتصادی، به زیان افراد و گروه‌هایی است که در ساختارهای دولتی ذینفوذ هستند و منافع آنان در گرو تداوم وضع موجود است. خصوصی‌سازی در این بستر، تبدیل به الزامی می‌شود که محیط نهادی، مشروعیت، تداوم حمایت و بقای سازمان‌ها را منوط به تطبیق با الزاماًت اجرایی شدن آن می‌نماید. مشکل مشروعیت، فشارهایی را در شکل زور، ترغیب، یا دعوت به پیوستن به تبانی، بر سازمان‌ها وارد می‌کند و سازمان‌ها نیز پیروی از این الزاماًت را به طور سمبلیک به نمایش می‌گذارند، در حالی که عملکرد واقعی و فعالیت‌های روزمره‌ی سازمان‌ها، با قواعد وضع شده‌ی رسمی ارتباط ضعیفی دارد. در واقع یکی از پیامدهای مهم این تعارض، شکاف بین ساختارهای رسمی و عملکرد واقعی روزمره‌ی سازمان است که میزان حاکمیت قانون یکی از عرصه‌های بروز آن می‌باشد. شاخص حاکمیت قانون سال ۲۰۱۶ بنیاد برتلسمن نشان می‌دهد نمره هند در این شاخص ۵۵,۷۷ و نمره ایران ۱۶,۳۵ بوده است. در این جا، نفوذ سیاسی کارکرد دارد. کیفیت قانون گذاری نیز یکی از شاخص‌هایی است که می‌تواند نشانی از توانایی دولت برای بسترسازی پیشبرد سیاستها باشد. طبق دادههای پایگاه کیفیت حکمرانی، شاخص کیفیت قانون گذاری در سال ۲۰۱۶ در هند ۳۹,۹۰ و در ایران ۶,۷۳ بوده است. بی‌شک، این تفاوت قابل توجه، تفاوت قابل توجه در پیامدها را نیز به دنبال دارد.

وقتی فرد با مشاهده‌ی شیوه‌های اداره‌ی امور در سازمان متوجه شود اجرای قواعد فنی، حرکت در مسیر اهداف رسما تعریف شده و اعطای امتیاز به افراد بر اساس شایستگی و عملکرد طولانی مدت در اولویت قرار ندارد، در نحوه‌ی مواجهه با وضعیت‌ها و روش انجام تکالیف محوله بر اساس قواعد و هنجارهای رسمی دچار تردید و تزلزل می‌شود. در این وضعیت، عقلانیت مبتنی بر شرایط (عقلانیت زمینه‌مند) حکم می‌کند برای انجام امور روزمره، از الگوهای رفتاری بین‌الاذهانی و قواعد غیررسمی جاافتاده در طول زمان، به منظور پیش بردن کارها و کسب امتیاز استفاده کند.

یکی از مهمترین عواملی که می‌تواند انگیزه‌ی گذشتن از قواعد فنی و روش‌های رسمی، به نفع قواعد و روش‌های بین‌الاذهانی غیررسمی را تضعیف کند، کنترل رسمی و بازرسی‌های دقیق فنی است که این عامل نیز به طور ساختاری، در تلاش سازمان برای انطباق با قواعد محیط نهادی به منظور بقا، تضعیف شده است. این در حالی است که، به موازات بروز و تداوم این ضعف، در سوی دیگر، شکل‌گیری و تداوم شیوه‌های غیررسمی در طول زمان، موجب شکل‌گیری و تقویت شبکه‌های غیررسمی در درون سازمان‌ها یا در تعاملات میدان‌های سازمانی می‌شود که به کنشگران سازمانی برای مواجهه با ابهام، عدم قطعیت فنی، و بی‌اعتمادی موجود در محیط فعالیتشان، قدرت می‌دهد. نتیجه، قدرت گرفتن شبکه‌های غیررسمی در جهت زیر پا گذاشتن قواعد رسمی، مقابله با برچسب ناکارآمدی، و مقاومت در برابر اصلاحات است.

ضمن اینکه، از اعضای شبکه یا همان کنشگران سازمانی، از طریق جلوگیری از انتشار اطلاعاتی که به کشف فرصت‌های سوء استفاده و فساد منجر می‌شوند، حمایت می‌کند. ضمن این که، قبح اجتماعی قانون گریزی، سوء استفاده و فساد کم رنگ شده، سوء استفاده از ضعف‌های ساختاری که فرصت قانون گریزی در آنها وجود دارد، به «زرنگی» تعبیر می‌شود. بنابراین، هم احتمال مواجهه با عواقب رسمی و هم مواجهه با تحقیر عمومی و هزینه اجتماعی برای قانون‌گریزان و فاسدان کاهش می‌یابد.

بر این اساس، ضعف کنترل و بازرسی در کنار تقویت شبکه‌های غیررسمی، دو پیامد مهم دارد که بر فراگیری فساد کاملاً تاثیرگذار است. اول این که هزینه‌ی قانون گریزی، سوء استفاده و فساد را به شکلی ساختاری کاهش می‌دهد. بنیاد برتلسمن (۲۰۱۶) متغیری را تحت عنوان «تعقیب سوء استفاده از مقام دولتی» در بین کشورها مورد بررسی قرار داده که در آن، عددی بین ۱ تا ۱۰ به هر کشور اختصاص یافته است. ۱ نشان دهنده‌ی حداقل ترس کنشگران سازمانی از عواقب قانونی و تبعات عمومی زیانبار به خاطر شکستن قانون و ارتکاب رفتار فاسد، و ۱۰، نشان دهنده‌ی وجود حداکثر ترس است. نمره‌ی هند در این شاخص ۶ و نمره ایران، ۳ بوده است که نشان می‌دهد عواقب قانونی و اجتماعی قانون شکنی و فساد در ایران، تا حد زیادی پایین است. دومین پیامد منفی وضعیت پیش گفته، شکست اصلاحاتی است که برای ارتقاء سلامت اداری برنامه‌ریزی می‌شوند. ارتقاء سلامت اداری مستلزم برخورداری از استعدادها، امکانات، نیروها، و فرایندهایی است که ۱) امکان شناسایی سریع موقعیت‌ها، نیروها، و فرایندهای فاسد؛ ۲) امکان پیشگیری از تحرک نیروها و فرایندهای فاسد؛ ۳) امکان سرکوب نیروها و فرایندهای فاسد؛ و ۴) امکان قطع یا مهار حلقه‌های سازنده‌ی فساد را فراهم می‌سازند. به دلیل ضعف ساختاری در کنترل و بازرسی فنی و تقویت شبکه‌های غیررسمی تعاملات سازمانی ناشی از روندهای پیش گفته، حتی یک مورد از این چهار بستر مورد نیاز برای پیشبرد سیاست‌های ارتقاء سلامت اداری مهیا نیست. از این رو، تاثیرات مقطعی و یا شکست سیاست‌های ضد فساد در چنین شرایطی، قابل پیش‌بینی است.

مقابله با فساد در هند در دو حوزه، یکی با محوریت دولت و دیگری با محوریت جامعه به شکلی قابل توجه دنبال شده است. دولت با هدف بسترسازی برای جذب سرمایه داخلی و خارجی و افزایش کارآمدی دولت، به وضع سیاست‌های ضد فساد و اصلاحاتی در این راستا اقدام کرد. فعالان مدنی نیز تلاش کردند تا با تکیه بر نیروی اجتماعی و رسانه‌ها، اصلاحاتی ساختاری برای افزایش پاسخگویی و کاهش فرصت‌های سوء استفاده را فراهم کنند. تفاوت نمره شاخص پاسخگویی در داده‌های کیفیت حکمرانی سال ۲۰۱۵ بین ایران و هند قابل توجه بود، چنان که هند نمره ۶۰,۵۹ و ایران نمره ۵,۴۲ از ۱۰۰ را کسب کرده‌اند. بر این اساس می‌توان گفت مقابله جدی با فساد در پاسخ به دو نوع شرایط وضعیت خاص اقتصادی و اجتماعی توسط دولت هند دنبال شد.

گرچه شرایط اقتصادی ایران در حاضر با شرایط هند قابل مقایسه نیست اما ایران در دهه دوم قرن ۲۱ مانند هند اواخر دهه ۱۹۹۰، به دلیل شرایط خاص بین‌المللی –حاصل از تحریم‌ها– در شرایط اضطراری قرار دارد و در صورت بیان و درک منافع ساختاری مقابله با فساد، برای کمک به کنترل این وضعیت اضطراری، اصلاحات ساختاری در حوزه اقتصاد برای کاهش هدر رفت منابع را به شکل جدی در دستور کار قرار دهد.

به نظر می‌رسد جامعه مدنی در ایران به دلیل تفاوت ساختارهای فرهنگی–اجتماعی–جمعیتی و محدودیت‌های ساختار سیاسی به اندازه هند برای کنشگری در حوزه مقابله با فساد قدرت ندارد. در این باره می‌توان در دو جهت اقدام نمود:

۱) نسبت به مزایای همکاری جامعه و دولت برای پیشبرد مقابله با فساد آگاهی ایجاد نمود؛

۲) قربانیان فساد و ذینفعان مبارزه با آن را با استفاده از ساز و کارهایی مانند جمع سپاری، سیاست‌های مربوط به پاسخگویی، شفافیت سازماندهی کرده و با ایجاد مسیرهای تعامل دولت–جامعه، مبارزه با فساد را به مطالبه‌ای اجتماعی تبدیل نمود تا هزینه اجتماعی فساد با تاکید بر قبح رفتار فاسد و طرح آسیب‌های اجتمای و فردی آن افزایش یابد.

با توجه به یافته‌های پژوهش حاضر، می‌توان به درکی کل‌نگر از دلایل فراگیری فساد در ایران رسید که نشان می‌دهد چگونه محیط نهادی، به واسطه‌ی میدان‌های سازمانی، موجب تقویت کنش قانون‌گریزانه و فسادآلود، و تضعیف سازوکارهای ارتقاء سلامت اداری در سازمان‌ها می‌شود. از این رو، به نظر می‌رسد از منظر نونهادگرایی جامعه شناختی برای مقابله با فساد در ایران، نیازمند تعریف سازوکارهایی در دو محور اصلی، و شناخت الزامات طراحی و اجرای آنها هستیم. این دو محور عبارتند از:

۱) تعریف سازوکارهایی برای شناخت قواعد متعارض محیط نهادی و محیط فنی و کاستن از فشار الزامات برآمده از محیط نهادی بر میدان‌های سازمانی.

۲) کنترل وضعیت‌هایی که وابسته بودن مشروعیت و بقای سازمان‌ها به الزامات کلان محیط نهادی و گذشتن از الزامات فنی را تشدید می‌کند. از جمله: میزان تمرکز منابع در محیط نهادی، میزان وابستگی سازمانی، سطح ابهام در اهداف، ضعف تکنیکی که شدت عدم اطمینان را تحت تاثیر قرار می‌دهد، میزان تخصص‌گرایی، و ترتیبات درونی ساختار سازمان.

عضویت در نهادهای بین‌المللی فعال در آموزش و توسعه‌ی حکمرانی خوب و مقابله با فساد از جمله کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیای غربی[1] در سازمان ملل متحد[2] که با سازمان‌هایی چون آکادمی بین‌المللی ضد فساد[3] (IACA) تعامل دارند نیز توصیه می‌شود.

1. Economic and Social Commission for Western Asia: https://www.unescwa.org/

2. http://www.un.org/en/sections/where-we-work/middle-east/

3. International Anti-Corruption Academy (IACA) https://www.iaca.int/

پیشگفتار

فساد[1] پدیده نوینی نیست و قدمتی به اندازه تاریخ اجتماعات انسانی، نهادها و سازمان‌ها دارد. «فساد در ذات تمام سیستم‌های اجتماعی وجود دارد و تمامی طبقات جامعه، تمامی سازمان‌های دولتی، 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 می‌دهد» (هیوود، ۱۳۸۱: ۱۸ و ۱۹). به طور خاص، فساد اداری به عنوان پدیده‌ای همزاد با دولت، یکی از بیماری‌های مزمن نظام اداری تلقی می‌شود. از هنگامی که فعالیت‌های بشر شکل سازمان یافته به خود گرفت، فساد اداری نیز در نتیجه تعاملات درونی و تعامل سازمان با محیط بیرون ظهور کرد. اما سیاست‌های مقابله با فساد غالباً نتایج قابل توجهی به بار نیاورده‌اند[2]. از آن جایی که مقابله مؤثر با مسائل اجتماعی مستلزم کسب شناخت مقتضی از علل ایجاد و تداوم آنهاست، نقصان در کسب این شناخت می‌تواند یکی از دلایل ناکامی تلاش‌ها برای مقابله با فساد باشد.

فراتحلیل انجام شده بر روی مطالعات فساد در سه دهه گذشته در ایران[3] نشان می‌دهد ۶۵ درصد مطالعات فساد در ایران، در رشته‌های مدیریت و اقتصاد انجام شده است. مطالعات بین‌المللی فساد نیز نشان دهنده‌ی تسلط رویکرد اقتصادی در تحلیل فساد است. اوبرتیا[4] (۲۰۱۶) ضمن اشاره به این واقعیت استدلال می‌کند نیاز است تا برای شناخت زمینه‌مند ساختارهای اجتماعی که منجر به فساد می‌شوند و تاثیرات فساد و برنامه‌های ضد فساد در هر کشور، از مفروضات محدود مدلهای اقتصادی فراتر رفت و بررسی‌های بین رشته‌ای را در دستور کار قرار داد.

نکته مشترک در مطالعات فساد این است که بروز آن را در همه جوامع و سازمان‌ها می‌توان مسلم فرض کرد و آنچه باید مورد بررسی قرار گیرد، چرایی تفاوت در ویژگی‌ها، اثرگذاری‌ها، و نتایج

---

1. corruption

۲. مرور اطلاعات سازمان شفافیت بین الملل نشان می‌دهد کشورهایی با نمره‌ی ادراک فساد بالا، حداقل در طول ۹ سال پیش از آن، بهبود چندانی را در این شاخص تجربه نکرده‌اند.

۳. «فراتحلیل مطالعات انجام شده در حوزه فساد اداری در ایران»، علی اصغر فیروزجائیان و معصومه محمودیان، پذیرفته شده در مجله علمی-پژوهشی راهبرد اجتماعی فرهنگی.

4. . Ubertia

حاصل از مقابله با فساد است. مقایسه کشورهایی با زمینه‌های فرهنگی-اجتماعی-سیاسی مشابه می‌تواند از یک سو به تولید بینش‌هایی در جهت درک و تبیین بهتر فساد و از سوی دیگر، به شناخت فرصت‌ها و سازوکارهای بالقوه و بالفعل جهت مقابله‌ی موفق با آن منجر شود.

در سال‌های اخیر اقدامات علیه فساد اغلب در پاسخ به توجه رسانه‌ها، فعالیت جامعه مدنی و سازمان‌های بین‌المللی در برخی از کشورها از جمله هند افزایش یافته است. هند کشوری باستانی و در حال توسعه با تنوع بالای قومی-فرهنگی، وسعت و تنوع

سرزمینی، تعداد زیاد جمعیت، دارای سابقه تاریخی فساد و تلاش‌های گوناگون برای مقابله با آن است. این ویژگی‌ها تداعی کننده برخی ویژگی‌های برجسته‌ی ساختارهای اجتماعی ایران است. گرچه برخی کشورهای همسایه ایران همچون قطر و گرجستان در مقابله با فساد به موفقیت‌های چشمگیری دست یافته‌اند که مستلزم توجه است اما گستره سرزمینی، ساختار اجتماعی-فرهنگی، بافت و تعداد جمعیت فاکتورهای مهمی در کارآمدی سیاست‌هایی فراگیر همچون مقابله با فساد است که نباید از نظر دور داشت. تجربه هند از این منظر حائز اهمیت است.

سازمان شفافیت بین‌الملل[1] در گزارش سالانه‌ی خود نمره‌ای بین ۰ (فاسدترین) تا ۱۰۰ (پاک‌ترین) را به کشورهای مورد مطالعه اختصاص می‌دهد. با این که بر اساس داده‌های سازمان شفافیت نمره‌ی سطح ادراک فساد در هند موجب افتخار نیست اما روندی آهسته و پیوسته به سوی کاهش آن را نشان می‌دهد. چنان که نمره‌ی این کشور در سال‌های ۲۰۱۲ و ۲۰۱۳، ۳۶؛ در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵، ۳۸؛ و در سال‌های ۲۰۱۶ و ۲۰۱۷، ۴۰ بوده است. نمره‌ی ایران در همین بازه زمانی بدین شرح است: ۲۰۱۲، ۲۸؛ ۲۰۱۳، ۲۵؛ ۲۰۱۴ و ۲۰۱۵، ۲۷؛ ۲۰۱۶، ۲۹؛ ۲۰۱۷، ۳۰. سؤال این است که کدام ترتیبات نهادی و چگونه موجب تداوم روند رو به بهبود کاهش فساد در هند شده‌اند؟

در ادامه پس از تعریف مفهوم فساد، رویکردهای نظری تبیین آن مورد بحث قرار می‌گیرد. در بخش دوم پس از آشنایی مختصری با ویژگی‌های جغرافیایی و جمعیتی هند، نسبت ترتیبات نهادی محیط حقوقی، سیاسی و اقتصادی با فساد در هند مطرح می‌شود. در بخش سوم، با قوه قضائیه در هند و عملکردهای ضد فساد در آن آشنا می‌شویم. در بخش چهارم، نهادهای ضد فساد در هند معرفی می‌شوند. در بخش پنجم، اقدامات هند در سه محور مورد بررسی پژوهش به طور خلاصه بیان می‌شود و با توجه به رویکرد نظریه نو نهادگرای سازمان، عملکرد هند در مقابله با فساد تحلیل شده، در پایان، جمع بندی و پیشنهاداتی برای ایران ارائه خواهد شد.

1. Transparency International(TI)

بخش اول

تعریف مفهوم فساد و رویکردهای نظری تبیین آن

تعریف فساد

مفهوم فساد نیز مانند بسیاری از مفاهیم اجتماعی دیگر دلالت‌های بسیار متنوعی دارد و تعاریف متفاوتی از آن ارائه شده است. این در حالی است که به اعتقاد بسیاری از محققان این حوزه از جمله اسکار کورر، «هر پژوهشی که درباره فساد انجام گیرد، به شدت تحت تاثیر چگونگی تعریف مفهوم فساد قرار دارد. در واقع، نوع درک یا برداشتی که درباره مفهوم یا پدیده فساد وجود دارد در ماهیت تحلیل و مدل‌بندی آن بسیار مؤثر است» (مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، ۱۳۹۲). لذا در ادامه، تعاریف معمول از فساد اداری ارائه شده و پس از آن تلاش می‌شود با دسته‌بندی کلی تعاریف، فضای مفهومی مسئله مورد بحث روشنتر گردد.

بررسی‌های علمی پدیده فساد موجب بروز ویژگی‌هایی از آن شد که مبنای تعریف مفهوم فساد توسط پژوهشگران قرار گرفت. العطاس فساد را «به معنای خیانت در امانت در جهت نفع شخصی تعریف کرده است» (دوگراف و سایرین، ۱۳۹۴: ۴۹). از نظر جوزف اس نای، «فساد رفتاری است که بخاطر کسب منزلت یا امور مالی معطوف به امور خصوصی (شخصی، خانوادگی، محفل خصوصی) از وظایف رسمی یک نقش دولتی انحراف پیدا می‌کند؛ یا قوانینی را که علیه اجرای انواع مشخص تاثیرگذاری معطوف به امور خصوصی است، نقض می‌کند. این امر شامل رفتارهایی چون اخذ رشوه (استفاده از یک پاداش به منظور منحرف کردن قضاوت یک شخص در جایگاه اعتماد)، خویشاوندگرایی (اعطای حمایت به دلیل روابط نسبی بجای شایستگی)، و اختلاس (تخصیص غیرقانونی منابع عمومی برای استفاده‌های معطوف به امور خصوصی) می‌شود» (روبینستاین و مارافیک، ۱۳۹۴: ۹۵). سوزان رز آکرمن اعتقاد دارد «فساد زمانی رخ می‌دهد که ثروت خصوصی و قدرت عمومی با یکدیگر هم‌پوشانی پیدا می‌کند و نشان دهنده تمایل غیرقانونی به تبدیل پرداخت به عنوان معیار تصمیم‌گیری است» (آکرمن[1]، ۲۰۰۶: ۱۸). تعریف سنیور[2] از فساد پنج شرط را شامل می‌شود که باید بطور همزمان وجود داشته باشند: «فساد زمانی اتفاق می‌افتد که ۱) یک مفسد ۲) بطور مخفیانه ۳) لطفی را به یک فاسد یا یک کاندیدای نفوذ اعطا می‌کند ۴) تا به نحوی عمل کند که ۵) به مفسد به

1.Susan Rose Ackerman

2. Senior

دلیل آنکه صاحب قدرت یا کاندیدای نفوذ است فایده برساند. لطف باید یک کالای مثبت یا خدمتی مانند پول یا تعطیلات مجانی باشد. کالاهای منفی مانند خشونت فیزیکی یا باج‌خواهی را نمی‌توان به عنوان لطف تعریف کرد» (سنیور، ۲۰۰۶: ۲۷).

نقش اصلی و قاطعانه دولت در اکثر تعاریف فساد منعکس است و بیشتر پژوهشگران، فساد را به عنوان رابطه‌ای خاص بین دولت و جامعه تعریف کرده‌اند. از این منظر «تکامل فساد را می‌توان در دو حوزه تعامل بین دولت و جامعه (ملی و بین‌المللی) و فساد در درون خود دولت و بین سطوح و لایه‌های مختلف آن دید. در حوزه بین‌الملل، جهانی‌سازی بازارها، منابع مالی و معاملات، فرصت انجام معاملات متقلبانه و غلط را افزایش داده‌اند؛ در حوزه ملی، فساد در نقطه تلاقی بین دولت و انواع عوامل غیردولتی رخ می‌دهد. در یک طرف متصدیان فاسد دولت و در طرف دیگر عامل رشوه‌دهنده یا همان عامل ایجاد کننده فساد قرار دارد. در حوزه مؤسسات ملی یا به عبارت دیگر، در درون سطوح و منابع مختلف دولتی، فساد بین شعب مختلف دولت (مانند شعبات قانونی، حقوقی، اجرایی و ...) و بین مؤسسات بوروکراتیک، مدیریتی و سیاسی (خدمات اجتماعی، منابع و متصدیان محلی) رخ می‌دهد. این روابط به سبب منابع متضاد و تداخل یافته، تلاش‌های قدرت سیاسی برای دسترسی به منابع نایاب، جریان‌های نادرست اطلاعات و روابط فردی و ... دچار فساد می‌شود» (آندریگ، ۱۳۸۸: ۱۵ و۱۶).

تلاش‌هایی که برای ارائه تعریفی جهان شمول از فساد صورت می‌گیرد در بسیاری از کشورها با مشکلات حقوقی و سیاسی مواجه می‌شود. «هنگامی که مذاکرات در مورد معاهده ملل متحد برای مبارزه با فساد در اوایل سال ۲۰۰۳ شروع شد، یکی از گزینه‌های مورد توجه آن بود که فساد هرگز تعریف نشود و در عوض انواع آن یا اعمال خاص فاسد فهرست شوند» (حسینی وهاشم زاده، ۱۳۹۴: ۲۶). با این وجود برای اولین بار، «سنتوریا (۱۹۳۱) تعریف معروف فساد را در قالب این عبارت: «فساد عبارت است از سوء استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی» مطرح کرد. اساس این تعریف توسط سازمان شفافیت بین الملل، سازمان ملل متحد[1]، بسیاری از محققان (از جمله کافمن، گونارمیردال و ...) پذیرفته شد؛ اما چون این تعریف بخش خصوصی را شامل نمی‌شد، سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۰۳ تعریف وسیع‌تری را از فساد ارائه داد: «سوء استفاده از قدرت به امانت داده شده برای منافع شخصی» (دوگراف و سایرین، ۱۳۹۴: ۳۱ و ۳۲) که در این طرح مورد نظر است.

اگر فساد تنها به لغزش‌های گاه به گاه در تعهدات شخصی مربوط می‌شد، ممکن بود بتوان با آن کنار آمد، اما «فساد، اشکال بی‌شمار، علل متنوع و پیآمدهای غیر منتظره‌ای دارد که برخی از آنها تا حدی جبران ناپذیرند» (کایدن، ۱۳۹۴: ۱۹). فساد «علامتی است که نشان می‌دهد اشکالی در مدیریت دولت

1. United Nation (UN)

وجود دارد. نهادها که برای تعیین روابط متقابل بین شهروندان و دولت طراحی شده‌اند، برای ثروتمند شدن و تدارک منابع برای افراد فاسد مورد استفاده قرار می‌گیرند» (آکرمن، ۱۳۸۸، ۲۹۵). پیامدهای مخرب فساد ابعاد سیاسی، اقتصادی و اخلاقی زندگی اجتماعی انسانها را تحت تاثیر قرار می‌دهد و تلاش برای مقابله با آن گریز ناپذیر می‌نماید.

مقابله با فساد نیازمند بررسی علل بروز فساد است. مایکل جانسون استدلال می‌کند که «درک علل فساد بدون ارجاع به مجموعه سیاسی، اقتصادی، نهادی و اجتماعی که در در درون آن رخ می‌دهد ممکن نیست و این مسئله به ویژه درباره‌ی مطالعات سطح کلان صدق می‌کند» (بلاسن[1] و پیتون[2]، ۲۰۱۱: ۲). در واقع «تلاش برای درک بیشتر علل فساد به معنای تلاش برای کشف شرایط به هم چسبیده‌ای است که به موارد فساد منجر شده‌اند» (هوبرتس، ۱۳۹۴: ۳۰۷)، زیرا مجموعه‌ای از علل اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در بروز فساد نقش دارند و در عین حال این عوامل با یکدیگر نیز در ارتباط بوده و بر هم تاثیر می‌گذارند. از سوی دیگر، فساد را می‌توان در سطح فردی، سازمانی، و محیط نهادی تعریف نمود و مورد بررسی قرار داد، اما باید توجه داشت که تعامل بین علل مختلف بروز فساد، منطقاً، با تعامل بین سطوح مختلف فساد، پیوند دارد. همان طور که فساد را نمی‌توان به مسائل حوزه‌ی اقتصاد تقلیل داد، نمی‌توان آن را تنها مسئله‌ای فردی دانست. کارآمدترین تبیین از علل بروز فساد به عنوان یک پدیده‌ی چند بعدی، نیازمند مطالعات چند رشته‌ای و چند سطحی، ترجیحا با رویکردی کل‌گرایانه است. در ادامه، برخی از تئوری‌های تبیین کننده‌ی فساد معرفی می‌شوند و پس از آن، رویکردهای مقابله با فساد مطرح خواهند شد.

نظریه‌های تبیین کننده فساد

رویکردهای نظری که برای تبیین موضوع فساد مورد استفاده قرار گرفته‌اند، مانند تعاریفی که از مفهوم فساد در حوزه‌ها و سطوح مختلف ارائه شده گوناگون هستند. این رویکردها را می‌توان در قالب خرد و کلان طرح نمود. تئوری‌های انتخاب عقلانی[3] (هزینه-فایده)، تبیین‌های فرهنگی و اخلاقی، روانشناختی، جرم‌شناختی، و تئوری وبر غالباً در چارچوبی طرح می‌شوند که مسئله فساد را در سطح خرد و میانه مورد توجه قرار می‌دهند در حالی که رویکردهای نظری در تئوری نظام‌ها[4]، اقتصاد نهادی، رویکرد اجتماعی

1. Blasen
2. Peyton
3. Rational choice theory
4. System theory

(شبکه فساد)، رویکرد سیاسی، و رویکرد جامعه منشوری[1]، فساد را در سطح کلان مورد تحلیل قرار می‌دهند. رویکرد جامعه شناسی نو نهادگرای سازمان، برای تحلیل آسیب‌های سازمانی نگاهی کل گرایانه و چند سطحی دارد که از جمله برای تبیین و تحلیل فساد قابل استفاده است. در ادامه مروری بر برخی نظریه‌های اصلی حوزه‌ی فساد و از جمله جامعه شناسی نو نهادگرای سازمان ارائه شده است.

رویکرد انتخاب عقلانی

از بین تئوری‌های سطح خرد و میانه، در تئوری‌های انتخاب عقلانی، فساد به عنوان نتیجه محاسبات عقلانی هزینه‌ها و سودهای کارگزاران دولتی تلقی می‌گردد. «فرض بر این است که سیاست‌مداران و بوروکراتها در پی قدرت سیاسی و مالی هستند» (هیوود، ۱۳۸۱: ۱۲). منطق بنیادی این رویکرد به تئوری انتخاب عقلانی و بازدارندگی نئوکلاسیک‌ها در حوزه جرائم برمی‌گردد. مفاهیم اصلی این دیدگاه یعنی هزینه و فایده در اقتصاد خرد ریشه دارند و اقتصاددانان نیز بطور سنتی عقیده داشته‌اند «مادامی که سه نوع بازیگر اقتصادی یعنی کارگزار، مدیر و دست آخر طرف سومی که سود و زیانش به کارگزار بستگی دارد وجود دارند، فساد ممکن خواهد بود» (هیوود، ۱۳۸۱: ۱۰۹).

رویکرد اخلاقی

رویکردهای اخلاقی به فساد آنرا نقض عهدی می‌دانند که بین دولت و کارکنانش روی می‌دهد و فارغ از اینکه فرد در ساختار دولت دارای چه پایگاهی باشد، بر عملکرد شخصی او تاکید می‌شود. مفروض اصلی این رویکرد تعریف کنش‌های اخلاقی سالم در مقابل کنش‌های اخلاقی فاسد است و «تربیت اخلاقی افراد در شکل‌گیری فساد یا عدم شکل‌گیری فساد بیشترین تاثیر را دارد» (سلیمی و پورعزیت، ۱۳۸۹: ۱۴۳). دوگراف، مارافیک و واخنار این نکته را یادآور می‌شوند که وجود دلالت اخلاقی روشن در مورد فساد یکی از نقاط مشترک پژوهش‌های فساد با هر رویکردی است در واقع «مردم درباره هنجارهای تعیین کننده شخص فاسد اتفاق نظر ندارند، ولی درباره نکوهیده بودن این مفهوم متفق القولند. هرکس که فاسد لقب بگیرد معمولاً مورد قضاوت اخلاقی منفی واقع می‌شود» (دوگراف و سایرین، ۱۳۹۴: ۳۴۱و۳۴۲).

رویکرد جرم شناختی

در تبیین فساد با رویکرد جرم شناختی فساد کارمندان به عنوان جرائم فردی مورد بررسی قرار می‌گیرد. هاوسمان و فانده واله چند مفهوم مرتبط با فساد در جرم شناسی را برشمرده‌اند که عبارتند

1.Theory of prismatic society

از: جرائم سازمان یافته، جرائم شغلی، و جرائم سازمانی (شامل جرائم شرکتی و جرائم دولتی). بطور مشخص تئوری فشار مرتن و تئوری جرائم یقه سفید ساترلند نظریات دیگری هستند که در تبیین جرم شناسانه فساد مورد استفاده قرار می‌گیرند. تئوری فشار، شکاف بین اهداف تعیین شده و ابزارهای موجود برای دستیابی به آن اهداف را منشا فشاری میداند که می‌تواند انگیزه‌ای برای نقض قانون باشد. مفهوم جرم یقه سفید را ساترلند برای اولین بار در کنگره‌ی جامعه‌شناسی آمریکا در سال ۱۹۳۹ بکار برد. از نظر او جرائم یقه سفید رفتارهای مجرمانه‌ای را شامل می‌شود که افرادی در سطح بالای پایگاه اجتماعی–اقتصادی مرتکب می‌شوند و «از پایگاه اجتماعی و اقتصادی خود به عنوان پوششی برای فعالیت‌های نادرست استفاده می‌کنند» (محسنی، ۱۳۸۶: ۱۳۶).

رویکرد وبری

فساد سازمانی در رویکرد وبر پدیده‌ای است که از بوروکراسی نابالغ یعنی بوروکراسی که هنوز اقتدار قانونی–عقلانی در آن به کمال نرسیده ناشی می‌شود. از آنجایی که وبر در تحلیل انوع سلطه (کاریزماتیک، سنتی، و قانونی–عقلانی) ارتباط بین حاکمان و حکومت شوندگان را مورد بررسی قرار می‌دهد، اندیشه او درباره فساد را نیز باید در همین چارچوب درک نمود. «پرثمرترین تمایز برای تحلیل فساد از انواع سلطه سنتی و قانونی–عقلانی ناشی می‌شود. این دو نوع سلطه یک نقطه عزیمت مفهومی ارائه می‌کنند برای تمایز تحلیلی بین: ۱) تعریف اداره‌ی دولتی محور فساد به مثابه سوء استفاده از اداره دولتی برای نفع خصوصی تحت سلطه قانونی–عقلانی و ۲) تعریف پارتی‌بازی محور فساد که بخش ذاتی یک فرمانروایی موروثی را تشکیل می‌دهد تا وفاداری شخصی را از طریق توزیع پاداش‌های مادی که عموماً خویشاوندگرایی یا حمایت دوستان شناخته می‌شود) بدست آورد» (روبینستاین و مارافیک، ۱۳۹۴: ۸۷و۸۸). با توجه به تعریف اداره دولتی محور که با کار وبر تناسب بیشتری دارد، فساد وقتی ایجاد می‌شود که تمایز میان نقش خصوصی–دولتی به روشنی ترسیم نشده است و این مدخلی برای بروز رفتار انحرافی فراهم می‌آورد که می‌تواند از «ابهام در قوانین، نامطلوب بودن روش‌های تصویب و نظارت، نامطلوب بودن نظام استخدام یا فرهنگ سازمانی‌ای که ساختار رسمی در آن نفوذ نکرده است نشئت بگیرد» (دوگراف، مارافیک، واخنار، ۱۳۹۴: ۳۴۵). به نظر می‌رسد برای قرار دادن دیدگاه وبر بین تئوری‌های سطح خرد و میانه باید تا حدی محتاط بود زیرا ابهام در خطوط تمایز بین نقش‌های خصوصی و دولتی به عنوان یکی از متغیرهای مهم تبیین‌کننده‌ی رفتار انحرافی از جمله فساد در بوروکراسی، متغیری در سطح کلان است.

رویکرد شبکه

رویکرد شبکه فساد یکی از تئوری‌های سطح کلان در تبیین فساد است. از نظر هیوود هدف از ایجاد مفهوم شبکه «در نظر گرفتن همجواری محیطی در سازمان در نتیجه‌ی نوعی سیستم اتحاد بین دو فرد یا بازیگران جمعی علیه بازیگر سوم (یعنی قربانی) می‌باشد. هدف این اتحاد کاهش اتکای بازیگران به مرزهای قانونی سازمانی، و در مقابل ایجاد محیطی مساعد که در نهان مورد گفتگو قرار گرفته است می‌باشد. هدف از آن توسعه نفوذ متقابل کارگزاران در کانون سازمان‌ها از راه تلطیف تصلب مرزهای سازمانی است. بدین طریق شبکه، رشته‌ی بهم پیوسته‌ای از مخاطبان مناسب بوجود می‌آورد که نگران تعریف مسائل، نیازمند ارائه راه حل، و نیز حل مسائل‌شان هستند» (هیوود، ۱۳۸۱: ۱۱۸). هیوود در شرح ویژگی‌های فساد شبکه‌ای از مفاهیم نیروی شبکه، سیستم ارزشی شبکه، حافظه شبکه و امنیت شبکه استفاده می‌کند. شبکه فساد با این فرض شکل می‌گیرد که مرزهای میان حوزه عمومی و خصوصی بهم ریخته است و این شبکه صرفاً بطور غیرقانونی بر ابهامات موجود در قانون به نفع خود می‌افزاید.

نظریه نظام‌ها

نظریه نظام‌ها به عنوان یکی دیگر از تئوری‌های سطح کلان، رهیافت نیکولاس لومان به فساد است. لومان جامعه را متشکل از نظام‌های کارکردی بسته‌ای می‌داند که به لحاظ ارزشی مستقل بوده، خود مرجع هستند و کدهای کارکردی مخصوص به خود را بازتولید می‌کنند. «این به نوبه خود یعنی تصمیم‌های سیاسی در سطح نظام‌های کارکردی، تنها از لحاظ سیاسی قابل توجیه هستند و تصمیمات نظام‌های اقتصادی را تنها به لحاظ اقتصادی می‌توان توجیه کرد. اما تجربه روزمره داستان متفاوتی را نشان می‌دهد که در آن تمایز کارکردی جامعه به هیچ وجه در سطح سازمان حفظ نمی‌شود» (هیلر، ۱۳۹۴: ۱۵۹ و ۱۶۰). از دیدگاه نظریه نظام‌ها اتهام فساد بدین معناست که با منطق یک نظام، بتوان به درون نظام دیگری نفوذ کرد.

آکرمن به عنوان یکی از تئوری پردازان اقتصاد نهادی اعتقاد دارد باید «میان مبادلات فاسد فرصت طلبانه درسطح پایین و فساد نظام‌مند که کل سلسله مراتب بوروکراتیک، نظام انتخاباتی، یا ساختار کلی دولت را از بالا تا پایین تحت تاثیر قرار می‌دهد تمایز قائل شد» (آکرمن، ۱۳۹۴: ۱۲۹). به نظر او جوهره رویکرد اقتصاد نهادی این است که ادعا می‌کند کارفرمایان و کارگزاران بر بستری نهادی عمل کرده و در معنایی وسیع، افراد به مشوق‌ها، چماق‌ها، و هویج‌های ایجاد شده از سوی نهادها پاسخ می‌دهند. پس از آن باید چگونگی عکس‌العمل مردم و شرکت‌ها به نهادهای موجود و انگیزه‌های سیاسی و اقتصادی دارندگان قدرت برای تغییر شکل نهادی مورد توجه قرار گیرد. اما باید توجه شود که با وجود ارتباط کاملاً قوی بین ساختارهای نهادی و فساد، «پیکان علّی ممکن است دو طرفه باشد. از نهادها به فساد و از فساد به انتخاب نهادی» (آکرمن، ۲۰۰۶: ۲۶).

رویکرد سیاسی

رویکردهای سیاسی موجود، غالباً فساد را معلول فرایندهای مدرنیزاسیون و یا وجود نواقصی در سیستم سیاسی می‌دانند. هانتینگتون و اسکات فساد را محصول جانبی تغییرات سریع در جوامع میدانند که تحت عنوان فرایند نوسازی (مدرنیزاسیون) از آن یاد می‌شود زیرا نوسازی تغییرات گسترده‌ای را در ارزش‌ها، نهادها و استانداردها بوجود می‌آورد که موجب افزایش عدم اطمینان و عدم پیروی از قواعد می‌گردد. پیروان دیدگاه‌های طراحی نهادی معتقدند نوع طراحی نهادی برخی نظام‌های سیاسی آنها را نسبت به دیگران مستعد بروز فساد می‌نماید. «مطالعه رابطه بین نهادهای سیاسی و تنظیمات حاکمیت سیاسی، و فساد، بر تاثیرات متقابل متفاوت انواع نظام‌های سیاسی تاکید دارد. مفهوم نظری مرکزی، در فرض رقابت سیاسی واقع شده است که بر انتخابات ایده‌آل به عنوان ابزار کافی برای کنترل و پاسخگویی تاکید دارد. چنین چشم‌اندازی در پی کشف ساز و کارهای علّی ناهمخوان همچون باز بودن و شفافیت، رقابت حزبی، قواعد تصمیم‌سازی، یا مسائل کنش جمعی است» (دوگراف، مارافیک، واخنار، ۱۳۹۴: ۶۷و۶۸). ضمن این که نظریه‌پردازانی چون پیترز اعتقاد دارند «برخی تلاش‌ها برای تقویت کارایی و دموکراسی، فرصت‌های بیشتری برای فساد بوجود می‌آورند. هرچه فرایند تصمیم گیری در دموکراسی پیچیده‌تر باشد، فساد سیاسی امکان‌پذیرتر می‌شود» (حسینی هاشمی، ۱۳۹۴: ۱۳). رویکرد نسبتا بزرگ دیگری در علوم سیاسی که از اواخر دهه ۸۰ از حوزه آکادمیک فرانسه با تمرکز بر آفریقا شروع شد بر ابعاد غیررسمی قدرت تمرکز می‌کند و رویکرد «موروثی گرایی نوین» نامیده می‌شود که برخی آن را یغماگری نیز نامیده‌اند. «ویژگی‌های اصلی آن عبارتند از استفاده از روابط شخصی به عنوان پایه سیستم سیاسی، پیرومداری، ریاست‌گرایی (انحصاری‌سازی سیاست)، و وجود تمایز ضعیف بین بخش عمومی و خصوصی» (آندریگ، ۱۳۸۸: ۷۵).

رویکرد جامعه منشوری

ریگز در تئوری جوامع منشوری کارآمدی اصول مدیریت دولتی مدرن و سازوکارهای مبارزه با فساد ناشی از آنرا برای کشورهای در حال توسعه مورد تردید قرار داد. ایده اصلی ریگز این است که «وارد کردن دستورات نهادی و هنجارهای خارجی به جوامع سنتی نوع جدیدی از جامعه را ایجاد می‌کند. این جامعه جدید نه سنتی است و نه مدرن، و نه لزوماً در حال مدرن شدن است. ریگز این جامعه را جامعه منشوری می‌خواند و استدلال می‌کند که ویژگی‌های آن عموماً درست درک نمی‌شوند زیرا مفروضات نظریه اجتماعی این است که جوامع یا سنتی هستند، یا مدرن، و یا در حال گذر به سوی مدرن شدن است» (دو ازوارت، ۱۳۹۴: ۱۰۵). نظریه او از مطالعات کلاسیک دورکیم، تونیس، وبر و کارکردگرایی ساختاری پارسنز بویژه مفهوم متغیرهای الگویی او متاثر است. ریگز تاکید می‌کند

«جامعه منشوری الزاماً انتقالی نیست. او در راستای فرضیه کارکردگرای «تعادل پایدار» استدلال می‌کند جوامعی که هنجارهای سنتی و مدرن را در کنار هم دارند، سازوکارهای انطباقی خاص خود را دارند و ممکن است ایستادگی کنند. نظم جامعه منشوری ممکن است به مدت نامعین منشوری باقی بماند. در واقع این جامعه ساز و کارهای تعادلی خاص خود را دارد» (دو ازوارت، ۱۳۹۴: ۱۰۷). ریگز شاهد شکست تلاش‌هایی بود که قصد داشتند در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ فناوری اداری را از آمریکا و اروپا به کشورهای تازه استقلال یافته صادر کند و استدلال می‌کرد برای مجزا و مستقل ماندن نظام اداری، سطحی از افتراق کارکردی مورد نیاز است که در جوامع منشوری وجود ندارد.

جامعه شناسی نو نهادگرای سازمان

یکی از ویژگی‌های بسیار مهم در رویکرد جامعه‌شناسی نهادی سازمان‌ها، تحلیل سازمان به صورت یک «کل» است، که بروندادها یا مسائل مربوط به یک سطح تحلیل خاص را، با توجه به تاثیرات و تعاملات متقابل آن با سایر سطوح بررسی می‌نماید. این ویژگی به دلیل یکی از مهم‌ترین نقاط قوت رویکرد نهادی بطور عام و جامعه‌شناسی نهادی سازمان بطور خاص است: دیدن و شرح سازوکار تعامل بین ساختار و عاملیت در یک پیکربندی نظری واحد.

مطالعه نهادگرای جدید اولاً، «بر محیط نهادی خارج از سازمان‌ها تاکید می‌کند. بطور خاص این مطالعات، محیط‌های نهادی را از محیط‌های فنی متمایز می‌سازند. چنین تمایزی بر این ایده استوار است که قواعد نهادی با مقتضیات مربوط به کارایی سازگار نیستند» (دی ماجیو و پاول، ۱۹۸۳: ۱۴۵). حتی فنی‌ترین سازمان‌ها برای ارائه‌ی تولیدات یا خدمات خود نیاز به بازارهای کارآمد دارند که برساختن چنین بازارهایی نیازمند وجود حمایت محیط نهادی است. نهادگرایی به عنوان رویکردی ترکیبی که یکی از بنیان‌های آن نگرش سازمان به عنوان سیستمی باز است، اعتقاد دارد سازمان‌ها به محیط نهادی وابسته‌اند و تفاوت در محیط‌های نهادی به تفاوت در ترتیبات ساختاری مؤثر بر سازمان منجر می‌شود.

ثانیاً، بر خلاف نظریه‌های کلاسیک سازمان، بر این باور است که «باید بین ساختار رسمی یک سازمان و فعالیت‌های کاری روزمره‌ی آن تفاوت قائل شد. در تئوری‌های غالب فرض بر این است که سازمان‌ها بر اساس طرح برنامه‌ی رسمی خود عمل می‌کنند: هماهنگی منظم است، قوانین و رویه‌ها پیروی می‌شوند، و فعالیت‌ها با تجویزهای ساختار رسمی منطبق هستند. اما اکثر تحقیقات تجربی انجام شده درباره‌ی سازمان‌ها این فرض‌ها را مورد شک قرار داده‌اند. از تحقیقات قبلی این جمع‌بندی بدست آمده است که بین سازمان رسمی و غیررسمی، شکافی بزرگ وجود دارد» (می‌یر و رووان، ۱۹۷۷: ۳۴۳). به نظر می‌رسد این دو مفروض، با تاکید بر تاثیر محیط نهادی، و شکاف بین قواعد رسمی و غیررسمی کنش در سازمان، با ایجاد بینشی وسیع‌تر نسبت به تاثیر عوامل بیرونی و روال‌های واقعی

جاری، پارسیمونی بالاتری را برای رویکرد نهادی به طور خاص جهت تبیین ناکارآمدی‌ها و آسیب‌های سازمانی فراهم می‌نماید.

میدان سازمانی یکی دیگر از مفاهیم محوری در این چارچوب تحلیلی است. میدان‌های سازمانی و فرایندهای مربوط به آن، تبیین رابطه بین محیط نهادی و سازمان‌ها را در رویکرد نهادی به سازمان ممکن می‌سازند. میدان سازمانی تاثیرات محیط نهادی را بر سازمان‌ها و از آن طریق بر رفتار منتقل می‌نماید. میدان‌های سازمانی ساختار یافته از تاثیرات محیط نهادی، زمینه‌ای را فراهم می‌کنند که کنش افراد عقلانی در سازمان برای مواجهه با عدم اطمینان، اغلب به ایجاد الگوهای مشترک کنش و هم‌شکلی در ساختار سازمانی منجر می‌شود. سازمان‌ها تحت تاثیر پدیده‌هایی که در محیطشان وجود دارد ساختار یافته‌اند و تمایل دارند با آنها هم‌شکل شوند.

هم‌شکلی در میدان‌های سازمانی در راستای حفظ مشروعیت جهت بقا کارکرد دارد. هم‌شکل شدن سازمان‌ها با قواعد اصلی محیط نهادی از طریق مکانیزم‌های هم‌شکلی می‌تواند مجموعه‌ای از مشوق‌های ساختاری را در دسترس سازمان‌ها قرار دهد از جمله این که موجب تسهیل تعامل یک سازمان با سایر سازمان‌ها شده و از نظر سایر کنشگران سازمانی دولتی و خصوصی شده، شایسته‌ی دریافت حمایت‌ها، قراردادها و احیاناً کمک‌های بلاعوض شناخته شود. اما پیامد انطباق، افزایش کارآمدی نیست زیرا بر خلاف هم‌شکلی با محیط فنی، هم‌شکلی با محیط نهادی اساساً دغدغه‌ی کارآمدی ندارد. در حالی که یک سازمان همچنین باید به فعالیت‌های عملی خود توجه نماید. «این دو تقاضا در تعارض با یکدیگر هستند و پیامدهایی را به بار می‌آورند» (می‌یر و رووان، ۱۹۷۷: ۳۶۰). از جمله، شکافی که بین ساختارهای رسمی و عملکرد واقعی روزمره سازمان‌ها بوجود می‌آید. «روابط بین فعالیت‌های روزمره و رفتارهای سازمانی با ساختارهای رسمی ممکن است بسیار ضعیف باشد. عناصر سازمانی با یکدیگر و با فعالیت‌ها، ارتباطات زوجی ضعیفی دارند. در سازمان‌ها اغلب از مقررات تجاوز می‌شود؛ تصمیمات اجرا نمی‌شوند یا در صورت اجرا پیامدهای نامطمئن دارند؛ تکنولوژی‌ها اغلب مشکلات کارایی دارند؛ نظام‌های ارزیابی یا سست‌اند یا به اندازه‌ای مبهم ارائه می‌شوند که هماهنگی اندکی ایجاد می‌نمایند. تلاش‌های کنترل سازمانی هم در داخل و هم در خارج از ساختارهای سازمان، فدای انطباق تشریفاتی با اسطوره‌ها و الگوهای شدیدا نهادینه شده می‌شود» (می‌یر و رووان، ۱۹۷۷: ۳۴۲ و ۳۶۱). هم‌شکلی با تاثیرگذاردن بر کیفیت کنترل و ارزیابی در سازمان‌ها، و با تاثیرگذاردن بر اجرای قواعد رسمی، یکی از مفاهیم مهم در تبیین آسیب‌های سازمانی از جمله فساد اداری است. برخی از عوامل، بر حدّی که هم شکلی در میدان‌های سازمانی رخ دهد تاثیر می‌گذارند. برخی از این عوامل عبارتند از: «۱) حدّ بیشتری از وابستگی میدان سازمانی به یک منبع منفرد یا چند منبع مشابه برای تامین منابع حمایتی، سطح بالاتری

از هم‌شکلی را ایجاد می‌کند؛ ۲) حدّ بیشتری از معاملات سازمان‌های یک میدان با آژانس‌های دولتی در کل، موجب افزایش هم‌شکلی در میدان می‌شود. در این بین، سطح تبادلات بین بخش‌های دولتی و خصوصی، و تاکید کنشگران دولتی بر قواعد نهادی عوامل مهمی محسوب می‌شوند. ۳) ظهور تعداد کمتری الگوهای سازمانی جایگزین در یک میدان سازمانی، سرعت هم‌شکلی را افزایش می‌دهد؛ ۴) حد بیشتری از عدم قطعیت فنی و یا ابهام اهداف در درون یک میدان، سرعت همشکلی را در آن بالا می‌برد؛ ۵) حد بیشتری از تخصصی شدن در یک میدان، هم‌شکلی بیشتری به همراه خواهد داشت» (دی‌ماجیو و پاول، ۱۹۸۳: ۱۵۴و ۱۵۵). موارد سوم و چهارم بیشتر تحت تاثیر عدم اطمینان موجود در سطح میدان هستند.

با توجه به اهمیت تمرکز یا پراکندگی منابع در دسترس در میدان‌های سازمانی برای رفع نیازهای سازمان، و نقش و سهم دولت در پاسخ به این نیازها که منجر به هم شکلی میدان‌های سازمانی شده و ترتیبات درون سازمان را تحت تاثیر قرار می‌دهد، وابستگی درآمدی دولت‌ها به منابع زیرزمینی به عنوان یکی از شاخص‌های تمرکز منابع و قدرت حضور دولت، در تبیین چرایی فراگیری بیشتر فساد در برخی کشورها نسبت به برخی دیگر، مورد توجه قرار گرفته است.

در جامعه شناسی نهادی سازمان، اعتقاد به شکل گرفتن انتخاب‌های اجتماعی و هدایت آنها توسط قواعد نیرومند محیط نهادی از مجرای مکانیزم هم شکلی، مبنایی است که بر اساس آن ادعا می‌شود تغییر در نهادها، تغییر در رفتار را به دنبال خواهد داشت. این باور در سطح رفتار کنشگران فردی در قالب مفهوم عقلانیت زمینه‌مند توضیح داده می‌شود. عقلانیت زمینه‌مند، «عقلایی بودن کنش را در ارتباط مستمر با زمینه، ارزشیابی می‌کند» (قلی‌پور، ۱۳۹۲: ۲۶). به این موضوع توجه می‌شود که افراد در تصمیم‌گیری‌های جاری، به جای تجزیه و تحلیل اطلاعات تاریخی و یا محاسبه‌ی پیامدهای آینده‌ی کنش، براساس اطلاعات در دسترس، رویه‌های موجود، و محاسبات سرانگشتی عمل می‌کنند. عقلانیت زمینه‌مند جهت ایجاد درکی از منافع و هزینه‌های موجود که افراد را قادر سازد کنش‌های هدفمند را سامان دهند، وضعیت‌های واقعی محیط را تفسیر می‌کند.

سیاست‌های متداول مقابله با فساد

استراتژی‌های ضد فساد در واقع مجموعه‌ای از سیاست‌ها و قواعد هستند که برای کنترل فساد و مقابله با آن اتخاذ می‌شوند. سیاست‌های مقابله با فساد به شیوه‌های مختلفی دسته‌بندی شده‌اند از جمله بر اساس الف) نوع ابزارهای سیاسی مورد استفاده: این که بر نظارت و کنترل متمرکز هستند یا بر انگیزه ماموران فاسد؛ ب) هدف از مبارزه: این که هدف اصلی آن توسعه کارایی دولت باشد یا جبران بی‌عدالتی‌ها یا خلاص شدن از شرّ مخالفان سیاسی؛ ج) سطح مبارزه با فساد: آیا در چند سطح خوشه‌بندی شده یا

بین مقامات ارشد یا کارمندان رده پایین؛ د) سطح سازمانی که استراتژی ضد فساد از آن جا آغاز شده و در آن جریان می‌یابد: بین‌المللی، ملی، محلی یا در سطح شهروندان. همچنین مبارزه با فساد بر اساس رویکرد ممکن است از بالا به پایین، پایین به بالا و یا ترکیبی باشد.در دسته‌بندی دیگر، سه نوع سیاست ضد فساد شناسایی شده است که عبارتند از برنامه‌های یکپارچه مقابله با فساد؛ تلاش برای تقویت نهادهای حاکمیت و مسئولیت‌پذیری آنان؛ به کارگیری قواعد کنوانسیون‌های بین‌المللی ضد فساد.

از نظر هیوود (۱۳۸۱) به بیان کلی، سه نوع سیاست‌گذاری ضد فساد وجود دارد که آنها را می‌توان رهیافت حقوقدانان، رهیافت تجار و رهیافت اقتصاددانان خطاب کرد. این رهیافت‌ها عبارتند از: تهیه قوانین جدید سخت‌تر و اعمال سختگیرانه‌تر قوانین موجود، پرداخت دستمزدهای بالاتر به بوروکرات‌ها، افزایش سطح رقابت در اقتصاد در میان شرکت‌ها و بوروکرات‌ها.

از منظری دیگر، استراتژی‌های مبارزه با فساد می‌توانند رویکردی بالا به پایین داشته باشند که در آن اصلاحات اداری و قضایی مورد تاکید قرار می‌گیرد و یا رویکردی پایین به بالا که در آن فرایندهایی نظیر آگاه سازی و افزایش مشارکت مردمی مورد نظر است (الوانی و سایرین، ۱۳۸۹)). دیدگاه سلامت سازمانی با تعریف چهار حوزه اصلی اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری، برای مبارزه با فساد در هر یک از این حوزه‌ها، شاخص‌هایی را معرفی می‌کند. در حوزه اجتماعی شاخص‌هایی همچون ارتقاء خدمات عمومی، آموزش عمومی و ارتباطات، مشارکت جامعه مدنی و نظارت عمومی و دسترسی به اطلاعات؛ در حوزه اقتصادی: حذف برنامه‌های فسادخیز، خصوصی‌سازی مناسب، مقررات‌زدایی، اصلاحات مالیاتی و گمرکی، توجه به بخش بانکی، سیستم مدیریت مالی، اصلاحات تجاری کلان و مدیریت هزینه‌های عمومی؛ در حوزه سیاسی: رقابت سیاسی، احزاب مستقل، شفافیت در وضعیت مالی احزاب، ارتقاء پاسخگویی، تعهد آشکار رهبران، ارتقاء و تقویت همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی؛ در حوزه اداری شامل ایجاد اصلاحات نهادی در سیستم‌ها، روش‌ها، فرایندها، قوانین و مقررات و تشکیلات برای توسعه کیفی مدیریت و نیروی انسانی دولت بر اساس معیارهای استاندارد جهانی است از جمله: اصول اخلاقی، خط‌مشی شایسته سالاری، حقوق و مزایا، کارایی اداری، تصمیم‌گیری غیرمتمرکز، افشای درآمد دارایی، وضع مقررات مناسب، مجازات سنگین برای رفتارهای فاسد، تدارک خدمات رقابتی، بخش قضایی و حقوقی، وجود سیستم نظارتی کارآمد.

با افزایش توجه محافل بین‌المللی به موضوع مقابله با فساد از سال‌های ۱۹۹۰، اراده‌ای بین‌المللی برای اقدام‌های عملی جهت مقابله با آن و هدایت کشورهایی که درگیر فساد بودند شکل گرفت و سازمان‌هایی همچون بانک جهانی، بانک توسعه آسیایی و سازمان همکاری‌های اقتصادی، سیستم سلامت ملی سازمان شفافیت بین‌الملل و برنامه جهانی مبارزه با فساد سازمان ملل به ارائه دستورالعمل‌ها،

راهکارها، دوره‌های آموزشی و ... در این باره پرداختند. بانک جهانی در تبیین ابعاد استراتژی‌های ضد فساد، کارآمدی این استراتژی‌ها را به استقرار محدودیت‌های نهادی، پاسخگویی سیاسی، مشارکت جامعه مدنی و وجود بخش خصوصی رقابتی مشروط می‌داند. در این راستا لازم است تا کشورها برنامه‌هایی طولانی مدت (تا چند دهه) را در ابعاد: مدیریت و سیاست اقتصادی، اصلاحات خدمات دولتی، اصلاح قانون و سیستم قضایی، نظارت عمومی و کنترل‌های مالی برای ایجاد بسترهای مورد نیاز طراحی نموده و اجرایی کنند.

با این وجود، با توجه به تجربیات بین‌المللی قبلی از تلاش برای کمک به رفع مسائل کشورهای در حال توسعه (مانند توصیه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول برای افزایش رشد اقتصادی کشورها که با توجه به تفاوت در بسترهای اجرا، پیامدهای مختلفی برای کشورهای مختلف به همراه آوردند)، این بار تاکید شده است که استراتژی‌ها در همه جا یکسان نیستند ولی باید جامع، یکپارچه، بدون تعصب، قابل اندازه‌گیری و مبتنی بر منابع و ظرفیت‌های جامعه بوده و امکان اداره شدن به شکل محلی را داشته باشند. بانک جهانی چند سرفصل اصلی را توصیه کرده است که عبارتند از: مدیریت و سیاست اقتصادی، اصلاحات خدمات دولتی، اصلاح قانون و سیستم قضایی، نظارت عمومی و کنترل‌های مالی.

در حال حاضر این آگاهی و باور وجود دارد که سیاست مؤثر نمی‌تواند فقط بر گرفتن و مجازات سیب‌های کرم خورده یا همان مجرمان متمرکز شود بلکه باید بر شرایط بنیادینی تمرکز کرد که انگیزه‌های فساد را ایجاد می‌کنند. به باور آکرمن (۱۳۹۴) در غیر این صورت، اقدامات هیچ تاثیر دراز مدتی نخواهند داشت. از بین بردن بسترهای ایجاد کننده یا انگیزه‌های بروز رفتار فاسد در سطوح فردی، سازمانی و نهادی، هدف نهایی سیاست‌های مقابله با فساد در سطوح مختلف است.

به طور سنتی، سه رویکرد در سطح سازمانی برای افزایش انگیزه رفتار سالم وجود داشته است (هیوود، ۱۳۸۱): انگیزه‌های رسمی مانند دستمزدها یا برنامه‌های اعطای پاداش، انگیزه‌های غیررسمی مانند علائق حرفه‌ای و نیک‌نامی، انگیزه‌های ناشی از نظارت از طریق بازرسی‌های دوره‌ای، جمع‌آوری اطلاعات در مورد فعالیت کارکنان و پیگیری هرگونه رفتار غیردرستکارانه‌ای که کشف شود. اما به باور آکرمن (همان) اگر منافع و بقای نظام سیاسی و کنشگران آن بر فساد مبتنی باشد، نیاز است تا اصلاحاتی ساختاری برای ایجاد مجراهای کسب منافع جایگزین اتخاذ شود. برای پیش بردن این هدف لازم است گزینه‌های سیاستی و سیاسی، سرسختانه و به طور مستقیم مورد توجه قرار گیرد.

از نظر جانسون (۱۳۹۴)، اصلاحات برای مقابله با فساد مستلزم بحث‌های سیاسی اساسی میان گروه‌هایی است که برای انجام آن به اندازه کافی قدرت و اختیار دارند و دیگران نیز به منافع، حقوق و

مالکیت آنها احترام می‌گذارند. از این منظر، اصلاحات موفق را نمی‌توان نتیجه فرایندی تصور کرد که طی آن از مردم خواسته می‌شود دست از منافع خود بکشند و «خوب» باشند، بلکه پیامد روندی است که منفعت شخصی، محرک آن بوده و گروه‌های مبارز و فعال از آن حمایت می‌کنند.

اگر وضعیت به گونه‌ای باشد که عملکرد نادرست و خطا کاری تبدیل به هنجار شده، رفتار استاندارد و رسمی مبتنی بر مفاهیم مسئولیت عمومی و اعتماد، به استثنا تبدیل شده باشد، با فساد سیستمی مواجه هستیم (میا، ۲۰۱۰). در چنین وضعیتی، سیستم سیاسی با تاثیری فاسد کننده، فساد را تشویق کرده، آن را باز تولید می‌کند و هیچ نگرانی در مورد تنبیه و احساس گناه وجود ندارد. این روند در طول زمان به همه‌گیر شدن فرهنگ پذیرش فساد منجر می‌شود. مردم به طور واقع بینانه‌ای از مقامات دولتی انتظار رفتار قانونمند را ندارند زیرا قواعد و هنجارها کارکرد خود را از دست داده و فقط واژه‌هایی شیء شده از آنها باقی می‌ماند. طبق تعریف کریستف استیو (همان)، فساد سیستمی از فراوان بودن میزان فعالیت‌های فاسد و وجود قواعد و هنجارهایی که به روند این فعالیت‌ها نظم و شکل می‌دهند شناخته می‌شود؛ به طوری که هنجارهایی غیررسمی، بدون داشتن صراحت و بدون وجود ضمانت‌های اجرایی، با قدرت، منافع و استراتژی‌های مقامات و شهروندان را دنبال می‌کنند.

جرالد کایدن (همان) نیز برخی علائم فساد سیستمی را این گونه شرح می‌دهد: در حالی که سازمان‌ها ادعای رعایت اخلاقیات را دارند، آن چه در روندهای داخلی و واقعی رخ می‌دهد، به طور عینی در تناقض با ادعاهاست؛ در شیوه‌های جاری اجرای امور در سازمان‌ها، قانون و اخلاق نقض شده، بی‌اخلاقی تشویق و پنهان می‌شود؛ افراد سالم، تحمل نشده و تحت فشار قرار می‌گیرند؛ متخلفان تحت حمایت هستند و وقتی در معرض تنبیه قرار بگیرند، عکس العمل شدیدی دریافت نمی‌کنند در حالی که شاکیان‌شان، به دلیل افشای ریاکاری و فساد سازمانی، قربانی می‌شوند؛ غیر متخلفان در فضای رشوه خواری دچار خفقان هستند. برای ایشان، حمایت قابل اتکا در محیط داخلی و فضای اعتماد در محیط بیرونی وجود ندارد؛ خبرچینان در مقابل تلافی جویی‌های سازمانی حمایت شده‌اند؛ ناقضان قانون چنان به رویه‌های خود و حمایت‌هایی که دریافت می‌کنند عادت کرده‌اند که در صورت افشا شدن فساد، ادعای بی‌گناهی می‌کنند؛ گناه جمعی در توجیه و عقلانی‌سازی عملکردهای داخلی متخلفانه تجلی می‌یابد؛ کسانی که به طور رسمی مسئول مقابله با فساد هستند، به ندرت کاری انجام می‌دهند و وقتی ناچار به عمل شوند، فساد را واقعه‌ای تصادفی و نادر مطرح می‌کنند.

کلیگرد معادله‌ای را معرفی می‌کند که بر اساس آن، در صورت مناسب بودن سه شرط، زمینه‌های بروز فساد سیستمی در یک کشور فراهم است. وجود رانت اقتصادی به اضافه قدرت اختیاری (گسترده بودن حوزه تصمیم‌گیری فردی بر اساس صلاحدید)، منهای پاسخگویی، فساد به بار می‌آورد (منیت،

۲۰۰۰). به عبارت دیگر، اول این که، وقتی قوانین، قواعد و سیاست گذاری‌های زیادی برای محدود کردن تجارت و فعالیت‌های اقتصادی وجود داشته باشد، فرصت‌های زیادی برای فساد فراهم می‌شود؛ به ویژه هنگامی که قواعد محدود کننده، پیچیده و مبهم بوده و به شیوه‌ای انتخابی، پنهان، متناقض و غیر شفاف به کار روند. دوم، مدیران قادر باشند با تفسیری فردی از قانون، در تصمیم‌گیری‌ها آزادانه عمل کنند و دارای قدرتی باشند که با استفاده از آن تعیین کنند قواعد و قوانین، چگونه، برای چه کسی و به چه شیوه‌ای به کار روند، یا این که قادر باشند برای لغو یا ایجاد برخی از قواعد، تفویض اختیار نمایند. سوم، عدم وجود مکانیزم‌ها و ساز و کارهای نهادی برای پاسخگو نگهداشتن مدیران در قبال عملکردهایشان.

بانک جهانی در سال ۱۹۹۹ کارآمدی استراتژی‌های مبارزه با فساد را به برنامه‌هایی منوط دانست که اجرایی شدن آنها چند دهه به طول می‌انجامد از جمله استقرار محدودیت‌های نهادی، پاسخگویی سایسی، مشارکت جامعه مدنی و وجود بخش خصوصی رقابتی. این سازمان در سال ۲۰۰۰، استراتژی‌های ضد فساد را در پنج بعد دسته بندی کرده است: مدیریت و سیاست اقتصادی؛ اصلاحات خدمات دولتی؛ اصلاح قانون و سیستم قضایی؛ نظارت عمومی؛ کنترل‌های مالی. به نظر می‌رسد در یک جمع بندی کلی، ترتیبات نهادی مرتبط با استراتژی‌های مقابله با فساد را می‌توان در سه محور دسته‌بندی کرد: ترتیبات نهادی مربوط به سیاست‌های اقتصادی، ترتیبات نهادی مربوط به سیستم قضایی، ترتیبات نهادی مربوط به نظارت عمومی. بررسی وضعیت شاخص‌های مرتبط با استراتژی‌های ضد فساد در هر یک از این محورها در هر کشور می‌تواند بینشی ساختاری–نهادی از تجربه مقابله با فساد در آن کشور به دست دهد.

بخش دوم

هند و ترتیبات نهادی مقابله با فساد در آن

هند

نام هند برگرفته از Indus، رودخانه بزرگی است که در شمال غرب هندوستان قرار دارد. از این کشور در زبان فارسی با عنوان «هند یا هندوستان»، در انگلیسی، «ایندیا» و در زبان سانسکریت «بهارات وارشا» یاد می‌شود. هند، شبه جزیره‌ای مثلثی شکل است که قاعده آن در شمال کوه‌های هیمالیا، ضلع شرقی در خلیج بنگال، ضلع غربی در دریای عمان و راس آن در جنوب اقیانوس آرام قرار دارد. این کشور پر باران، مرطوب و دارای خاک بسیار حاصلخیز است. هند از شمال غربی به پاکستان، شمال به چین، بوتان، پنال و تبت، از شرق به میانمار (برمه سابق) و از جنوب و جنوب غربی به اقیانوس هند می‌رسد. کشور بنگلادش که در جنوب شرقی هند واقع شده از کلیه جوانب، توسط این کشور احاطه شده و تنها در قسمت شرق، مرز کوچکی با میانمار دارد. هند در جنوب از راه تنگه پاکبا با کشور سریلانکا (سیلان سابق) همسایه است.

کشور هند با جمعیت ۱ میلیارد و ۳۴۵ میلیون نفر، پس از چین، پر جمعیت‌ترین کشور جهان است[1]. زبان رسمی آن هندی است که ۳۰ درصد جمعیت با آن سخن می‌گویند. با این حال طبق قانون اساسی کشور، ۱۶ زبان دیگر از قبیل آسامی، بنگالی، گجراتی، کانارایی، کشمیری، کوکانی، مالایالم، مانی پوری، پنالی، اوریا، پنجابی، سانسکریت، سندی، تامیل، تیلگو و اردو نیز به رسمیت شناخته شده‌اند. هند سرزمین نژادها، زبان‌ها، آیین‌ها و فرهنگ‌های گوناگون است. زبان انگلیسی از سال‌ها پیش از استقلال کشور، زبان رسمی و اداری بوده و پس از استقلال نیز به عنوان زبان اداری باقی مانده است. در حال حاضر، کل آموزش عالی و قسمت اعظم مکاتبات اداری این کشور به زبان انگلیسی است.

تاریخ هند را به طور کلی می‌توان به سه بخش قبل از استعمار، دوران استمار و بعد از استعمار بریتانیا تقسیم کرد. به نظر می‌رسد به لحاظ تاریخی، حاکمیت نظام کاستی و وجود تنوع قومی از مهمترین ویژگی‌های جامعه هند است. نخستین نظام اجتماعی مبتنی بر کاست در بین آریایی‌های هند وجود داشته است. در این نظام، مزایای اجتماعی بر اساس نقش‌های انتسابی توزیع می‌شود. بر مبنای چنین نگرشی، پذیرش وجود طبقه‌بندی‌ها یا نابرابری‌های اجتماعی توجیه ساختاری و فرهنگی می‌یابد. لذا همه چیز، سلسله مراتبی دارد؛ اعم از زن و مرد، شغل، لباس، غذا و ... . به علاوه، هند یک مجموعه

1. world population review. 2018

منحصر به فرد از زبان‌ها، فرهنگ‌ها و دین‌های مختلف است. آشوکا (یکی از امپراطوری‌های هند) با ایجادهارمونی فرهنگی-مذهبی و کارایی اداری به وحدت هند کمک کرد. اکبر شاه (یکی از قوی ترین امپراطوری‌های مغول در هند) نیز با ارائه تفکر دین حکومتی که «دین الهی» نامیده می‌شد به تلاش برای همگرایی اسلام و هندوئیسم پرداخت. راج‌های هند و شاهان مسلمان هند نیز توانایی‌های ادبی و هنری افراد و اقوام مختلف از هندو و مسلمان را به رسمیت شناختند.

حدود یک و نیم قرن حضور بریتانیا در هند که با ورود کمپانی هند شرقی آغاز شد، بر ساختارهای اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی این کشور تاثیراتی ماندگار داشت. در آغاز حکومت بریتانیا، ساختارهای کاست و طبقه به شدت اعمال می‌شد و فرد تحت فرمان قواعد کاست عمل می کرد و نظام طبقاتی اساس زندگی اجتماعی هندوها را تشکیل می‌داد. حکومت بریتانیا، مبلغان مسیحی و زبان انگلیسی به عنوان سه مجرای اصلی تاثیر بریتانیا بر جامعه هند محسوب می‌شوند. بریتانیا برای گسترش و تثبیت قدرت خود در شبه جزیره تلاش کرد تا سیستمی متمرکز برای مدیریت ایجاد نماید که یکی از مهمترین پیامدهای آن، یکپارچگی هند بود. این تمرکز و یکپارچگی طی ایجاد زیرساخت‌های ارتباطی، وسایل حمل و نقل، نظام قضایی و آموزش‌های غربی رخ داد.

حکومت بریتانیا نظام قضایی انگلیسی را در هند برقرار کرد که مهم‌ترین ویژگی آن، رسمیت داشتن مرجعیتی واحد در رسیدگی به کلیه امور قضایی است. این نوع تشکیلات قضایی با وجود پذیرش فدرالیسم، بسیار منسجم است. دیوان عالی هند در راس سلسله مراتب دادگاه‌ها قرار دارد و دادگاه‌های ایالتی و تالی پس از آن قرار می گیرند. دیوان عالی هند توان لغو قوانین مجلس فدرال و مجالس ایالتی را داراست. در زمان اختلاف بین دولت فدرال و دولت‌های ایالتی، دیوان عالی هند حرف آخر را میزند. قوه قضائیه از مقننه کاملاً مستقل است. حقوق و مزایای قضات و مخارج نظام قضایی از ردیف بودجه‌ای تامین می‌شود که نیازی به رای گیری در پارلمان ندارد. مجلس حق ندارد در اختیارات و تصمیمات قضایی دیوان عالی و دادگاه‌های عالی بحث کند مگر این که پیشنهاد برکناری قاضی توسط رئیس‌جمهور طرح و به تصویب ۲/۳ مجلس برسد.

در سال ۱۸۷۵ دانشگاه‌های کلکته، مدرس و بمبئی تاسیس شدند. توسعه نظام آموزشی به زبان انگلیسی گرچه به طبقات بالا و متوسط شهری منحصر بود اما طبقه متوسط دانش‌آموخته‌ای را ایجاد کرد که با اندیشه‌های آزادی خواهانه و ایدئولوژی اومانیستی غرب آشنا شده و خواهان اصلاح ساختارهای اجتماعی بودند. در ادامه همین روندها، افرادی همچون راجا «رام موهان روی» و «ماهاتما گاندی» مولفه‌های گوناگون اومانیستی را از سنت بریتانیایی وام گرفتند و در ایجاد احساسات ملی و آگاهی سیاسی به کار بستند. مفاهیم کمونیسم، سکولاریسم و ملی گرایی اخذ شده از فیلسوفان غربی بسیار مفید

بود. بالاخره هند در سال ۱۹۴۷ به استقلال رسید. قانون اساسی هند در ۱۹۵۰ اعمال شد. دیباچه قانون اساسی دولت هند را دولتی سوسیالیست، سکولار و دموکراتیک معرفی می کند. ایده اتحاد عمیقاً در قانون اساسی هند موجود است و با توجه به اهمیت موضوع وحدت ملی، قانون اساسی جایگاه تبلور وحدت سیاسی بین اقوام، مناطق و ادیان گوناگون بوده است. هند امروز به این که بزرگترین دموکراسی جهان است افتخار می کند. اقتصاد هند چهارمین اقتصاد جهان است و با رشد اقتصادی ۸ درصد طی ۸ سال گذشته به قدرتی اقتصادی تبدیل شده است.

فساد در هند

در جامعه هند، بخش مهمی از مناسبات سنتی قدرت از مجرای احزاب و انتخابات در ساختارهای نوین بازتولید شده‌اند و به شکلی ساختاری موجب ایجاد و تداوم فرصت‌های سوء استفاده برای گروه‌های کوچکی از صاحبان قدرت اقتصادی و سیاسی می‌شوند. نابرابری موجود در جامعه هند یکی از مصادیق تایید وجود چنین روندی است. در آماری که توسط موسسه تحقیقاتی «ثروت در جهان مدرن» مستقر در ژوهانسبورگ آفریقای جنوبی در سال ۲۰۱۶ اعلام شد، هند پس از روسیه رتبه دوم نابرابری در توزیع ثروت در بین کشورهای مختلف جهان را به خود اختصاص داده است. بر اساس تحقیقی که سال ۲۰۱۷ از سوی موسسه آکسفام منتشر شد مشخص شده یک درصد از جمعیت بسیار توانگر هند، به لحاظ اقتصادی صاحب ۷۳ درصد از ثروت این کشور هستند. بر اساس این گزارش، ثروت این افراد تقریبا معادل کل بودجه دولت مرکزی هند در سال ۲۰۱۷ است. بر پایه گزارش این مؤسسه، در سال گذشته ۱۷ نفر به تعداد میلیاردرهای هند اضافه شد. به این ترتیب این کشور در حال حاضر ۱۰۱ میلیاردر در فهرست فوق ثروتمندان جهان دارد. تنها در یک سال گذشته، بیش از ۲۷۶ میلیارد یورو به ثروت این افراد اضافه شده که برای تامین ۸۵ درصد کل بودجه کشور در بخش بهداشت عمومی و آموزش عمومی کافی است. این در حالی است که ۳۷ درصد از فوق ثروتمندان هند دارایی خود را به ارث برده‌اند. در هند نیز مانند بسیاری از کشورهای دیگر، فساد به دلیل توجه رسانه‌ها، شبکه‌های اجتماعی، فعالیت جامعه مدنی و سازمان‌های بین‌المللی، در سال‌های اخیر بیشتر مورد توجه قرار گرفته، تلاش‌های گوناگون برای مقابله با آن شدت یافته است. در بزرگترین پرونده‌های فساد دو دهۀ گذشته که در مورد مجوزهای اختصاص یافته برای نسل دوم مخابرات در سال ۲۰۰۸ اتفاق افتاده است، کمیسیون حسابرسی دولت برآورد نمود که موجودی از دست رفته از بودجه حدود ۱۷۶۰۰۰ کرور (۲۹ بیلون دلار) بوده است[1]. در پایان سال ۲۰۱۲، تعداد ۷۰۳۲ پرونده در شرف رسیدگی و محاکمه در نهادهای مقابله با فساد وجود داشت. در سال ۲۰۱۱ با حمایت بی‌سابقه

1.Report of the Comptroller and Auditor General of India2011 ,

عمومی، جنبش اعتراضی گسترده‌ای فارق از تقسیمات ناحیه‌ای، طبقه‌های اجتماعی و دسته‌بندی‌ها در هند به راه افتاد. حزب آم‌آدمی[1] پرچمدار این حرکت اعتراضی بود. این حزب در مجلس قانون‌گزاری دهلی در سال ۲۰۱۳ در اولین رقابت انتخاباتی‌اش به قدرت رسید و در یک موفقیت بی‌سابقه سیاسی، فریاد مبارزه برای محو فاسد از ادارات عمومی را سرداد.

در ادامه، برای تحلیل مقابله با فساد در هند از منظر ساختارهای نهادی، قواعد کلان حاکم بر محیط نهادی و تاثیرات آن بر سطح موفقیت سیاست‌های ضد فساد مورد بررسی قرار می‌گیرد. این نکته را باید متذکر شد که بررسی نهادی روندهای مقابله با فساد، راه‌حل‌های پسینی در رابطه با نحوه مواجهه با مجرمان را از اولویت خارج کرده، سازوکارهای تاثیرگذار بر زمینه‌های کنشگری و انگیزه‌های رفتار را مورد توجه قرار می‌دهد.

در رویکردی که ترتیبات نهادی مقابله با فساد را مورد توجه قرار می‌دهد، حوزه‌های سیاسی، اقتصادی، حقوقی و اجتماعی مورد تاکید قرار دارد. در ادامه، ضمن توجه به حوزه‌های ذکر شده سعی خواهد شد با نگاهی کل نگر، تاثیر متقابل عناصر نسبت به یکدیگر از منظر جامعه شناسی نهادگرا در تحلیل سازمان‌ها مورد توجه قرار گیرد.

نسبت ترتیبات نهادی محیط حقوقی با فساد در هند

سرچشمه قانون در هندوستان قانون اساسی است که به نوبه خود اساسنامه‌ها، رویه قضائی و حقوق عرفی را به رسمیت می‌شناسد. اساسنامه‌ها (قوانین موضوعه) توسط پارلمان، قانونگذاران ایالتی و قانونگذاران مناطق اتحادیه‌ای به مرحله اجرا درمی‌آیند. قوانین زیادی نیز وجود دارند که به قوانین تبعی معروفند و به شکل قواعد، مقررات و همچنین آیین‌نامه‌ها از سوی حکومت‌های مرکزی و ایالتی و مقامات محلی همچون شرکت‌های شهرداری‌ها، و دیگر بخش‌های محلی صادر می‌شوند. این قانونگذاری تبعی بر اساس مسئولیتی شکل می‌گیرد که از سوی پارلمان، ایالت یا مناطق اتحادیه‌ای مربوطه تفویض می‌شود. قوانین مصوب پارلمان در سراسر هند و یا هر قسمتی از هند اجرا می‌شود اما قوانین مصوب ایالت فقط در قلمرو آن ایالت کاربرد دارد. همچنین تصمیمات دیوانعالی در تمامی دادگاه‌ها در داخل قلمرو هند لازم‌الاجرا می‌باشد (رابینسون[2]، ۲۰۱۳: ۱۹۸).

یکی از ویژگی‌های منحصر به فرد قانون اساسی هندوستان این است که با وجود اتخاذ نظام فدرالی و وجود قوانین مرکزی و قوانین ایالتی در محدوده‌های مربوطه، این قانون، نظامی به هم پیوسته از دادگاه‌ها را ایجاد کرده است تا هر دو قانون اتحادیه‌ای و ایالتی را مدیریت نماید. در راس

1. Aam Aadmi Party

2.Robinson

کل نظام قضائی، دیوانعالی کشور هند قرار دارد و بعد از آن دادگاه‌های عالی هر ایالت یا گروهی از ایالت‌ها قرار دارند. بعد از دادگاه‌های عالی، سلسله‌ای از دادگاه‌های تبعی قرار دارند. دادگاه‌های پانچایات در بعضی از ایالت‌ها تحت عناوین دیگری همچون نیایاپانچایات[1]، پانچایات عدالت[2]، و غیره نیز انجام وظیفه و در خصوص دعاوی کیفری و مدنی با ماهیت‌های محلی و کوچک تصمیم‌گیری می‌کنند. قوانین ایالات مختلف، انواع مختلفی از صلاحیت‌ها را مقرر کرده است. هر ایالت به نواحی قضائی تقسیم می‌شود که این نواحی توسط یک قاضی ناحیه و یک قاضی جلسات اداره می‌شود. این دادگاه، دادگاه اصلی با صلاحیت ذاتی است و می‌تواند در مورد تمامی جرائم حتی آنهایی که مجازات مرگ دارند به اجرای عدالت بپردازد. قاضی جلسات، بالاترین مقام قضائی ناحیه است. پس از وی دادگاه‌هایی با صلاحیت مدنی که در ایالات مختلف به منصفه معروفند، قضات جانشین، قضات مدنی و مانند اینها قراردارند. به همین شکل، دستگاه قضائی کیفری از قضات اصلی و قضات درجه اول و دوم تشکیل شده است (همان، ۱۹ و ۲۰).

یکی از عوامل باز دارنده اشکال مختلف فساد، نوع نگاه به حقوق و نحوه تدوین قوانین است. در زمینه وضع سیاست‌های ضد فساد، به سه دسته از قوانین ضد فساد توجه شده است: قوانین مربوط به مجازات و پیشگیری از ارتکاب فساد مانند قوانین کیفری و قوانین تعارض منافع؛ قوانین مربوط به اصلاح محیط اداری و اجتماعی برای کاهش زمینه ارتکاب فساد مانند قوانین آزادی اطلاعات و گزارش دارایی‌ها و اعلان اموال مقامات؛ قوانین مربوط به اصلاح زمینه‌های بروز فساد مانند قوانین تأمین اجتماعی و قوانین بهبود رفاه شهروندان (همان: ۹۰). از منظری کلی‌تر نیز قوانین و مقررات مبارزه با فساد، می‌تواند ماهیتاً بر دو گونه باشد: اول: قوانین و مقررات پیشگیرانه و دوم: نظام‌های کیفری که در پی وقوع جرم بر خاطیان و ناقضان قوانین اعمال می‌کنند. بر این اساس، جامعه خوب نیازمند چارچوب‌های قانونی قوی است تا بتواند منصفانه و درست عمل کند (هاشم زاده و دیگران، ۱۳۹۳: ۸۶).

دست بر قضا همین عامل ضد فساد گاه خود تبدیل به جاده صاف‌کن فساد می‌شود که می‌تواند اشکال مختلفی داشته باشد از جمله قوانین و مقرراتی که سبب طولانی شدن فرایند انجام دادن کار در سازمان‌ها شده، زمینه بروز فساد را بیشتر می‌کند. این قوانین برای فساد تقاضا ایجاد می‌کند زیرا مردم مایلند هر چه زودتر از دست آنها خلاص شوند. استفاده کردن از عبارات کلی در قوانین احتمال فساد را افزایش می‌دهد. هر قانونی باید به قدری صریح و غیر مجمل باشد که فرصت تفاسیر آزاد از آن به وسیله مستخدمان دولتی به منظور بهره‌برداری شخصی را کاملاً محدود سازد. همچنین مصداق‌های

1. Nyaya Panchayat

2. justic Panchayat

فساد باید به طور کامل جرم انگاری شده، هم به مراحل پیش از ارتکاب جرم و هم به مراحل پس از ارتکاب جرم توجه شود.

قوانین بسیاری در هند وضع شده‌اند تا از بروز فساد جلوگیری کنند. این قوانین، قوانین پیش و پس از تشکیل قانون اساسی هند و همچنین قوانین ایالتی و قوانین حکومت مرکزی را شامل می‌شوند. برای اختصار مطلب، برخی از قوانین مهم حکومت مرکزی که به صورت مستقیم یا غیر مستقیم با خطر فساد سر و کار دارند مورد تحلیل قرار می‌گیرند. چنان که قبلا مطرح شد، قانونگذاری هند در ارتباط با فساد و اعمال فاسدان در برگیرنده دو دسته از قوانین است. یکی مجموعه‌ای از قوانین که بر جنبه مجازات و به کیفر عمل رساندن مجرم جهت حفظ نظم عمومی تاکید داشته و وجه کیفری آن غالب است و دوم قوانین اقتصادی که به منظور حفاظت از نظم اقتصادی وضع شده‌اند.

در دسته اول، هدف، جرم انگاری و اعمال مجازات بر مرتکب جرایم فسادآمیز، حفظ نظم عمومی و به کیفر رساندن مرتکب جهت پررنگ نمودن بخش بازدارندگی مجازات‌هاست. بدین معنی که قوانین جهت حفظ منابع عمومی و ملی و پیشگیری از تکرار جرم و بازگرداندن اموال توسط مجرمین وضع می‌گردند و کمتر نگاهی به حفظ مفهوم حقوق بنیادین (از جمله برابری) در استفاده از منابع عمومی و حفظ بازار اقتصادی دارد. در ادامه قوانینی با این رویکرد معرفی می‌شوند؛ از جمله این قوانین قانون کیفری هند، دستورالعمل اصلاحی حقوق کیفری مصوب ۱۹۹۴، قانون پیشگیری از فساد ۱۹۴۷، قانون پیشگیری از فساد ۱۹۸۸ با اصلاحات بعدی و قانون اهدای پول خارجی می‌باشد.

۱.قانون کیفری هند

قانون کیفری هند (IPC) بنیادی‌ترین متن قانونی کیفری و قانونی جامع و فراگیر است که هدف آن در نظر گرفتن جوانب اساسی حقوق کیفری است. پیش‌نویس این قانون در سال ۱۸۶۰ و به پیشنهاد نخستین کمیسیون اصلاح قوانین هند تهیه و در زمان استعمار انگلستان و در اوایل دوره راج بریتانیا[1] اجرایی شد. اهم مقرراتی که در این قانون در ارتباط با مبارزه با فساد پیش‌بینی گشته به شرح ذیل بیان می‌گردد. در این راستا ابتدا به مفاهیم و تعاریف مذکور در این قانون و سپس به جرایم مرتبط با فساد و شرایط تحقق و مجازات آن اشاره خواهد شد.

تعاریف و مفاهیم

قانون کیفری هند «کارمند دولت» را تعریف نموده است. «کارمند فردی است که در استخدام دولت باشد. این تعریف، افسران ارتش، نیروی دریایی و نیروی هوایی و هرگونه نیروهای دولت محلی که

۱. حکومت بریتانیا بر شاه قاره هند طی سال‌های ۱۸۵۸ تا ۱۹۴۷

توسط قانون حکومت مرکزی تشکیل شده را شامل می‌شود» (بخش ۲۱ قانون کیفری هند). یکی از جنبه‌های مهم قانون این است که صرف تبانی بر ارتکاب جرایم مذکور در این قانون جرم‌انگاری شده است. تبانی بر ارتکاب جرم، به معنای «توافقی بین دو فرد یا تعداد بیشتری از افراد برای انجام یک عمل غیر قانونی یا انجام یک عمل قانونی از طریق روش‌های غیرقانونی است» (بخش ۱۲۰). به عبارت دیگر، داشتن اهداف زیانبار مشترک، لازمه‌ی تحقق ارتکاب این بزه است. تحقق نتیجه عمل زیانبار و اقدامات مادی در راستای ارتکاب بزه ضروری نمی‌باشد. تنها زمانی که دو یا چند شخص به توافقی در راستای اجرای نقشه مجرمانه خویش دست یابند صرف سوءنیت مجرمانه بدون تحقق عنصر مادی، اقدامی مجرمانه محسوب و از دیدگاه قانون کیفری قابل مجازات است[1].

پیش از تصویب قانون اصلاحی کیفری سال ۱۹۱۳، توطئه انجام یک عمل غیر قانونی تنها در صورتی قابل مجازات بود که چنین عملی منجر به یک جرم می‌شد. همچنین، بنابر مفاد بخش ۱۰۷ قانون کیفری، این امر ضروری بود که یک اقدام غیر قانونی یا قصور در انجام وظایف قانونی باید در پی توطئه جرم و برای انجام عمل غیر قانونی که هدف توطئه بوده صورت گرفته شده باشد. اما قانون اصلاحی کیفری سال ۱۹۱۳، مقررات پیشین را اصلاح نمود.

جرایم و مجازات‌ها

قانون کیفری هند فعالیت‌های گوناگونی را به عنوان جرم در نظر می‌گیرد، از جمله رشوه دادن[2]، اعمال نفوذ بر یک کارمند دولتی به واسطه روش‌های فاسد و غیر قانونی[3]. کارمندان دولتی که از طریق رشوه منافع مالی دریافت می‌کنند[4] نیز مجرم شناخته می‌شوند. تمام این مقررات (بخش ۱۶۱ قانون کیفری هند تا بخش ۱۶۵ قانون کیفری هند) توسط قانون پیشگیری از فساد منسوخ شد. در این بخش به تبیین دو جرم الف)سواستفاده و خیانت در امانت مجرمانه ب)کلاهبرداری خواهیم پرداخت.

الف) سوء استفاده یا خیانت در امانت مجرمانه

سوء استفاده به معنای تصاحب املاک فرد دیگر و استفاده از آنها به نحوی غیر قانونی یا زیانبار است. چنان چه فردی از روی عمد و به شیوه غیر قانونی از هر گونه دارایی منقول فرد دیگر سو استفاده کرده

---

1. Fifth Law Commission of India

۲. بخش ۱۶۷. کارمند دولتی که پاداشی به غیر از حق الزحمه و در رابطه با یک خدمت دولتی را دریافت می‌کند.

۳. بخش ۱۶۲. گرفتن رشوه توسط روش‌های فاسدانه یا غیر قانونی برای اعمال نفوذ بر کارمند دولتی

۴. بخش ۱۶۵. کارمند دولتی که چیز با ارزشی را بدون ملاحظه از فردی دریافت می‌کند که در یک معامله تجاری یا یک دادرسی که توسط این کارمند انجام می‌گیرد دخیل است.

یا آن را برای استفاده خویش غصب نماید به مجازات حبس به مدت حداکثر ۲ سال و یا پرداخت جزای نقدی یا هر دو محکوم خواهد شد. زمانی که یک فرد مرتکب خیانت در امانت مجرمانه می‌شود که با فریب و حیله از دارایی یا ملکی که به امانت او سپرده شده است سوء استفاده کرده یا به نفع خویش آن را غصب کرده یا با نقض هر گونه قانون در این زمینه آن دارایی یا ملک را به خود انتقال داده یا دارایی که کنترل آن را به دست گرفته است یا هر گونه قرارداد قانونی، با شروط صریحی یا ضمنی، که وی در آن به عنوان امین تلقی گردیده را نقص نماید که با تحقق اعمال مادی فوق مجازات حبس به مدت سه سال و جزای نقدی یا هردو در انتظار مجرم می‌باشد.چنانچه کارمند بخش خصوصی یا یک منشی یا فردی که بر حسب مقامش دارای اطلاعات شغلی مرتکب جرم اخیر گردد، به پرداخت جزای نقدی یا حبس به مدت حداکثر هفت سال محکوم خواهد شد. اگر چنین جرمی توسط یک کارمند بخش عمومی یا یک بانکدار یا تاجر، یا یک حقوقدان ارتکاب یابد، مجازات وی حبس ابد، یا حبس به مدت ده سال و همچنین پرداخت جزای نقدی می‌باشد. در همه موارد پیش گفته مجرم موظف به بازگرداندن اموال است.پیشنهاد پنجمین کمیسیون اصلاح قوانین هند در گزارش چهل و دومش در رابطه با قانون کیفری هند شامل قراردادن عباراتی همچون «سوء استفاده نادرست از اموال یک فرد متوفی در زمان مرگ او» در بخش ۴۰۴ می‌شد. همچنین، پیشنهاد دیگر این کمیسیون این بود که مقیاس حداکثر مجازات کاهش یابد، یعنی مجازات حبس ابد که برای ارتکاب خیانت در امانت مجرمانه توسط کارمند دولت تعیین شده به حبس با اعمال شاقه و به مدت زمان ۱۴ سال تغییر یابد (همان).

ب) فریب (کلاهبرداری)

زمانی که یک فرد، متهم به ارتکاب جرم فریب می‌شود که به گونه‌ای محیلانه یا به شکل غیرقانونی فرد دیگری را به انتقال اموالش وا دارد یا وادار کند اجازه دهد هر شخصی به هر گونه‌ای، دارایی را تحت اختیار خود داشته باشد یا به طور عمدی فرد فریب خورده را وا دارد تا کاری را انجام داده یا از انجام کاری خودداری ورزد، در صورتی که اگر فریب نخورده بود آن کار را انجام می‌داد یا از انجام آن خودداری نمی‌ورزید و انجام چنین کاری یا عدم انجام آن احتمالاً موجب وارد شدن خسارت یا زیان به سلامت جسمانی، روانی، وجهه و اعتبار یا اموال او خواهد شد. اخفاء یا کتمان فریب‌آمیز حقیقت نیز در دایره مفهومی جرم کلاهبرداری جای خواهد گرفت. فردی که مرتکب جرم مذکور شده است مستحق مجازات حبس به مدت حداکثر یک سال و یا پرداخت جزای نقدی یا هر دو می‌گردد. در نتیجه چنان چه کارمندان دولت در حیطه وظایف خویش مرتکب جرم مذکور گردند به مجازات مقرر در این قانون محکوم خواهند شد.

۲.دستوالعمل اصلاح حقوق کیفری ۱۹۴۴

هدف اصلی حکم اصلاح حقوق کیفری ۱۹۴۴ حفاظت از وجوه مالی دولتی در برابر افرادیست که دارای پرونده‌هایی با موضوع اختلاس یا مالکیت اموال مسروقه دولتی یا کسب اموال دولتی به گونه‌ای شیادانه یا تحت هویت یا ادعاهای دروغین می‌باشند. تنها یکی از جرائم پیش‌بینی شده در قانون کیفری که در آن پول یا اموالی که در حقیقت متعلق به دولت نیستند به طور غیر قانونی کسب شده‌اند، جرم دریافت رشوه است؛ بررسی این قانون از این رو انجام می گیرد که قانون اصلاحی پیشگیری از فساد، موضوع ضبط و اعاده اموال ناشی از جرم را به دستورالعمل مذکور ارجاع داده است و قواعد آن حاکم بود. در گفتار پیش رو به برخی از نکات مهم قانون در خصوص مراحل دادرسی و قواعد حاکم بر آن خواهیم پرداخت.

الف. اجازه دولت مرکزی مبنی بر ثبت درخواست

درخواست برای توقیف دارایی تنها در صورتی می‌تواند ثبت شود که دولت مرکزی اجازه ثبت چنین درخواستی را داده باشد. پیش از صدور چنین اجازه‌ای، دولت مرکزی باید دلایلی را جهت اثبات این امر داشته باشد که عبارتند از: ۱) این که مشتکی عنه، مرتکب یکی از جرائم مندرج در قانون کیفری شود؛ ۲) آن فرد هر گونه وجوه مالی یا دارایی را از طریق ارتکاب آن جرم به دست آورده باشد. پیش از اجرای قانونی قانون جلوگیری از فساد ۱۹۸۸، تنها دولت ایالتی به واسطه این بخش از قانون دارای صلاحیت بود. اکنون، قدرت و اختیار این بخش به دولت مرکزی اعطا شده است.

ب. ثبت درخواست نزد قضات دادگاه‌های ناحیه‌ای یا قاضی ویژه

این درخواست باید در محدوده قضایی که فرد به طور معمول در آنجا سکونت داشته یا محل کسب وی باشد و به قاضی دادگاه ناحیه‌ای ارائه شود. مفاد این بخش به وضوح نشان می‌دهد که ضرورتاً دارایی و اموالی که باید توقیف شوند، نباید در حوزه قضایی ناحیه‌ای که حکم توقیف دارایی را صادر می کند باشند. در ماده ۶ بخش ۵ قانون جلوگیری از فساد ۱۹۸۸، قاضی ویژه که به بررسی یک جرم قابل مجازات تحت قانون جلوگیری از فساد ۱۹۸۸ می‌پردازد، می‌تواند تمامی اختیارات و اعمالی که توسط یک قاضی ناحیه‌ای و تحت این قانون قابل اعمال هستند را به کار گیرد.

ج. اعمال مقررات قانون آیین دادرسی مدنی

بخش ۳ مقررات حکم ۲۷ نخستین فهرست راهنمای قانون[1] آیین دادرسی مدنی ۱۹۰۸ برای تمامی جریانات دادرسی تحت این قانون قابل اعمال هستند.

۱.فهرست راهنمای قانون بخشی از لایحه یا قانون است و معمولاً برای توضیح مفصل تر اجرای مفاد یک قانون بکار گرفته می شود.

توقیف اموال مطابق دستورالعمل

در ادامه چگونگی توقیف اموال و موضوع دستور موقت و چگونگی توقیف وجوه برررسی خواهد شد.

الف. موضوع توقیف دارایی (بازنویسی شده است)

هرگونه وجوه یا دیگر دارایی‌هایی که توسط یک فرد و به واسطه ارتکاب یکی از جرائم گنجانده شده در قانون کیفری به دست آمده‌اند را می‌توان توقیف کرد. در صورتی که امکان توقیف چنین پول یا دارایی به هر دلیلی وجود نداشته باشد، امکان توقیف هرگونه دارایی آن فرد که ارزشش برابر با پول و دارایی است که به صورت غیرقانونی توسط این فرد تحصیل گشته وجود دارد. اگرچه در ابتدای بخش۳ به پول یا دارایی اشاره دارد که توسط مجرم و از طریق ارتکاب جرم به دست آمده، قسمت دیگر، هر گونه پول یا دارایی تحت مالکیت متهم را شامل می‌شود. از این رو، در صورتی که درخواست برای توقیف خانه متهم و برای نقد سازی میزان پولی که توسط متهم اختلاس شده ثبت شود، چیزی که باید در نظر گرفت این است که آن خانه متعلق به متهم باشد.

ب. دستور موقت توقف دارایی

دستور موقت توقیف اموال باید توسط قاضی ناحیه و به صورت فوری صادر شود. آشکار است که هدف این قانون فراهم کردن امکان اقدامی فوری و جلوگیری از واگذاری یا انتقال غیرقانونی دارایی یا وجوه مالی بدست آمده توسط مجرم است. بنابر مفاد بخش ۴ (۱) قانون جلوگیری از فساد، در صورتی که قاضی تصمیم به صدور دستور موقت توقیف دارایی بگیرد، در که هیچ گونه مدرکی بر ارتکاب جرایم مندرج در قانون کیفری توسط متهم (که درخواستی در این رابطه ثبت شده) نیافته یا شواهدی دال بر این که وی از طریق ارتکاب این جرم هرگونه وجه مالیات دارایی را به دست آورده را در اختیار نداشته باشد، ملزم است تا دستور خویش را به دلایل قانونی مستدل نماید. بنابر مفاد بخش ۵ (۶) قانون جلوگیری از فساد ۱۹۸۸، قاضی ویژه می‌تواند اختیارات و قدرت‌های خود را در این راستا اعمال کند.

ج. توقیف سپرده‌ها در بانک

قاضی ناحیه‌ای دارای این اختیار قانونی است تا دستور موقت توقیف وجوه مالی موجود در یک حساب بانکی که از طریق ارتکاب جرم به دست آمده را صادر کند. تا زمانی که وجوه مالی موجود در بانک‌ها تبدیل به ارزش دیگری نشده باشند یا به شکل وجه نقد به سپرده گذار یا به امر او پرداخت نشده باشند، امکان توقیف آنها از بین نخواهد رفت.

د. توقیف پول قانونی[1] صندوق بازنشستگی

هدف بخش ۳(۱) قانون دولت مرکزی برای اصلاح قانون کیفری ۱۹۴۴، حفاظت از سپرده‌های الزامی[2] تنها در زمانی بود که این اموال در سپرده‌های صندوق بازنشستگی باقی بمانند. مصونیت از توقیف اموال بنابر مفاد بخش ۳(۱) این قانون، وجوهی که به اعانه دهندگان یا سپرده گذار وجوه احتیاطی پرداخت می‌شود را شامل نمی‌شود. زمانی که این پول به فردی که مستحق دریافت آن است پرداخت می‌شود، ویژگی که آن را تبدیل به پول صندوق بازنشستگی می‌کند، از دست داده و تبدیل به بخشی از پول عادی یک فرد می‌شود. زمانی می‌توان گفت وجوه در یک سپرده الزامی است که یک مقام مسئول یا فرد دیگری بر آن نظارت داشته باشد، نه این که تنها در اختیار فردی باشد که مالک آن پول است.

۳.قانون پیشگیری از فساد ۱۹۴۷

قانون ۱۹۴۷ اولین قانونی است که به طور ویژه به موضوع پیشگیری از فساد در کشور هند اشاره دارد. علی‌رغم آنکه در این قانون دامنه تعریف جرائم مربوط به فساد مشابه قانون کیفری هند در خصوص کارمند دولت است و تعریف مجرمانه از فساد بازتعریف نشده است، با این وجود «ارتکاب رفتار مجرمانه در زمان انجام وظایف رسمی یک فرد» موضوع جدیدی است که در قانون ۱۹۴۷ جرم انگاری شده و بعلاوه برای آن افزایش مجازات (حداقل یک سال تا حداکثر هفت سال حبس) نیز لحاظ شده است. البته در این قانون به منظور انتقال بار اثبات[3] به متهم (کارمند دولت) چنین آمده: «کارمند دولت هر زمان، هرگونه پاداش غیرقانونی را دریافت کند، مفروض خواهد بود که آن پاداش به عنوان رشوه دریافت شده است و مقام مسئول اختیار اخراج کارمند متهم را دارد. قانون مذکور همچنین بیان می‌دارد این که کارمند، درخواست نکرده و فرد رشوه دهنده پیشنهاد رشوه داده باشد، باعث اعمال حمایت قانونی برای کارمند نخواهد شد. به نظر می‌رسد چنین مصونیتی به دلایل زیر به فرد رشوه دهنده اعطا گشته است. اول، در نظر گرفتن شرایطی که بر طبق آن فرد رشوه‌دهنده مجبور به دادن رشوه شده است. دوم، اگر چنین مصونیتی اعمال نشود، تمام شاکیان، یعنی خود رشوه دهنده مستحق مجازات خواهد بود که چنین امری مانع از ارائه شکایت رشوه دهنده علیه کارمند فاسد دولت خواهد شد. یکی از ایرادات وارده به قانون پیشگیری از فساد مصوب ۱۹۴۷ که منجر به اصلاح آن در ۱۹۸۸ شد این بود که مجازاتی برای راشی در نظر گرفته نشده و بزه رشا جرم انگاری نگردیده بود.

---

۱. پولی که به موجب قانون طلبکار موظف به پذیرش آن است و نمی‌تواند از قبول آن سرباز بزند.

۲. دولت هند سالها پیش طرحی را ارائه کرد که بر طبق آن درصدی از حقوق یک کارمند کسر شده و در حساب سپرده الزامی او گذاشته می‌شود. سپرده گذاری این درصد الزامی بود و پول آن بنا بر قوانین می‌تواند برداشت یا انباشت شود.

۳. یعنی انتقال اثبات دعوا و ارائه مدارک و شواهد به طرف مقابل.

٤.قانون پیشگیری از فساد ۱۹۸۸ با اصلاحات بعدی

همان گونه که بیان شد اولین قانون ویژه که مربوط به پیشگیری از فساد در هند بود در سال ۱۹۴۷ تصویب شد که شامل برخی از مقررات مشابه با قانون کیفری ۱۸۶۰ هند بود. در نتیجه، قانون جلوگیری از فساد ۱۹۸۸ با هدف اصلاح قوانین ضد فساد و موثرتر ساختن آنها به واسطه گسترش دامنه و حوزه تعریف «کارمند دولت» و شمول هر فردی که به موجب داشتن یک منصب رسمی هرگونه اعمال دولتی را انجام می‌دهد تصویب شد. این قانون همچنان به عنوان نقطه اتکای اصلی برای قوانین ضد فساد در هند باقی مانده است. بخشی از قانون پیشگیری از فساد در سال ۲۰۱۸ اصلاح شد لذا در این بخش ابتدا برخی از نکات و نو آوری‌های مهم قانون ۱۹۸۸ بیان می‌شود و سپس به اصلاحات سال ۲۰۱۸ اشاره خواهد شد. نوآوری‌های قانون ۱۹۸۸علاوه بر مقوله‌های تعیین شده در قانون کیفری هند، تعریف کارمند دولت را به متصدیان نهادهای تعاونی که از سوی دولت حمایت مالی دریافت می کنند، کارمندان دانشگاه‌ها، کمیسیون‌های خدمات عمومی و بانک‌ها گسترش می‌دهد.

جرائم و مجازات‌های موضوع قانون پیشگیری از فساد ۱۹۸۸

الف. رشوه

مطابق بخش ۷ قانون پیشگیری از فساد ۱۹۸۸ این جرم زمانی تحقق می‌یابد که کارمند دولت در رابطه با انجام یک عمل دولتی پاداش و مبلغی به غیر از حق الزحمه قانونی‌اش را دریافت کند. واژه پاداش شامل وجه و همچنین هر نوع مالی می‌شود دارای ارزش اقتصادی است. مطابق با این قانون زمانی این جرم محقق می‌شود که در زمان ارتکاب جرم، متهم کارمند دولت باشد؛ هرگونه دریافت اضافی، غیر از پاداش و حق الزحمه قانونی‌اش را پذیرفته یا آن را دریافت کرده یا با دریافت آن موافقت کرده یا تلاش به دریافت آن نماید و آنرا حق الزحمه و پاداشی در قبال انجام یا عدم انجام هرگونه وظیفه دولتی تلقی کند. مجازات چنین جرمی ۶ ماه تا ۵ سال حبس به همراه پرداخت جریمه خواهد بود.

ب. اعمال نفوذ به کارمند دولت از طریق اعطای مال یا سایر روش‌های غیرقانونی توسط یک کارمند دولت دیگر

درجهت تحقق بزه مذکور ارکان ذیل ضروری است: کارمند دولت باید هر گونه پاداشی را از فردی بپذیرد یا دریافت کند یا با پذیرش یا دریافت آن موافقت کند یا درصدد دریافت آن باشد؛ چنین پاداشی باید توسط متهم به عنوان انگیزه برای واداشتن یک کارمند دولت به کارهایی با اهداف زیر اعطا شود: انجام یا عدم انجام یک وظیفه قانونی، حمایت کردن یا سنگ اندازی کردن نسبت به هر فردی از طریق موقعیت شغلی دولتی توسط کارمند دولت، انجام یا تلاش برای انجام هرگونه خدمات یا اعمال

زیان به هر فردی که مرتبط با دولت مرکزی یا هرگونه دولت ایالتی، پارلمان یا قانون‌گذار هر ایالت یا یک مقام مسئول محلی یا شرکت یا شرکت دولتی بوده و در بند (ج) بخش ۲ تعیین شده است. مجازات چنین فردی نیز ۶ ماه تا ۵ سال حبس به همراه پرداخت جریمه است.

ج. دریافت پاداش برای اعمال نفوذ شخصی بر کارمند دولت توسط افراد عادی

شرایط تحقق جرم مذکور موارد زیر می‌باشد: یک فرد باید هر گونه پاداشی را از فردی دیگر برای خود یا برای فردی دیگر بپذیرد یا دریافت کند یا با پذیرش آن موافقت کند یا درصدد دریافت آن باشد؛ چنین پاداشی باید توسط متهم (در اینجا فرد پیشنهاد دهنده) به عنوان انگیزه برای واداشتن کارمند دولت در جهت انجام یا عدم انجام هر گونه وظیفه دولتی، نشان دادن حمایت یا سنگ اندازی نسبت به فرد، انجام یا تلاش برای انجام هر گونه خدمات یا اعمال زیان به فردی که مرتبط با دولت مرکزی یا دولت ایالتی یا پارلمان یا قانون‌گذار هر ایالت یا هر مقام مسئول محلی یا شرکت وابسته به دولت یا شرکت دولتی که دربند (ج) بخش ۲ تعیین شده باشد. مجازات چنین فردی ۶ ماه تا ۵ سال حبس به همراه پرداخت جزای نقدی خواهد بود.

د. دریافت شیء با ارزش به صورت بلاوجه توسط کارمند از فردی که بخشی از یک جریان دعوی یا معامله تجاری است

موارد زیر برای تحقق این جرم (بخش ۱۱) ضروری است: متهم باید یک کارمند دولت باشد؛ کارمند دولت باید هر گونه شیء با ارزش را بلاوجه و عامدانه بپذیرد یا دریافت کند یا با پذیرش آن موافقت کند؛ چنین فردی یا خویشاوند او بخشی از یک جریان دادرسی یا معامله که توسط کارمند دولت(متهم) انجام می‌گیرد یا در حال انجام است یا احتمال دارد بخشی از آنها باشد یا با وظایف رسمی خود یا هرگونه کارمند دولتی که تحت امر او قرار دارد مرتبط باشد؛ مجازات کارمند دولت متهم شده ۶ ماه تا ۵ سال حبس و پرداخت جریمه است. هر فردی که در ارتکاب جرایم بخش ۷ یا بخش ۱۱ قانون مشارکت نماید مستحق مجازات مباشر جرم است. اگر یک فرد مرتکب تعدد جرایمی که در بخش‌های ۸، ۹ و ۱۲ تعریف شده شود، به مجازات حبس ۲ تا ۷ سال و پرداخت جریمه محکوم می‌شود.

ه. ارتکاب سوء رفتار مجرمانه توسط یک کارمند دولت

ادعای ارتکاب جرم سوء رفتار مجرمانه توسط یک کارمند دولت در صورتی مطرح خواهد شد که: هر گونه پاداش غیر قانونی را برای حمایت از فردی در حوزه وظایف رسمی خویش دریافت کند؛ به طور مکرر هر شیء با ارزشی را بدون ملاحظه یا داشتن ملاحظه کافی از هر فردی که بخشی از جریان دادرسی رسمی یا معامله تجاری است یا از سوی خویشاوندانش دریافت کند؛ با فریب یا نیرنگ اموال یا

دارایی که در امانت یا تحت کنترل او قرار گرفته‌اند را غصب کند؛ هر گونه شیء با ارزش یا مزیت مالی را برای خود یا هر فرد دیگر از طریق رشوه خواری یا روش غیرقانونی یا به واسطه سوء استفاده از منصب خود به عنوان کارمند دولت یا به واسطه پست خود به عنوان کارمند دولت تحصیل نماید؛ فردی، به نیابت از چنین کارمند دولتی مالک یک دارایی یا منابع مالی نامتناسب[1] نسبت به منابع درآمدش بوده و باشد و دلیل خوبی برای جمع آوری این دارایی‌ها را ارائه نکرده باشد. مجازات چنین فردی به میزان ۱ تا ۷ سال حبس و پرداخت جریمه است.

دادرسی فوری جرائم توسط قاضی ویژه

بند ۴ بخش ۴ شرایط دادرسی فوری جرائم توسط قاضی ویژه را بیان می‌کند. این مواد مقرر می‌کنند که علیرغم شرایط تعیین شده در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۹۷۳، یک قاضی ویژه می‌تواند رسیدگی به جرایم مذکور را به صورت مستمر انجام دهد. جرایم تعیین شده در قانون جلوگیری از فساد ۱۹۸۸ از جرایم مهم هستند که باید قانون ویژه‌ای برای آن وضع شود. در این قسمت مختصری در باب صلاحیت قاضی ویژه سخن خواهیم گفت.قاضی ویژه شخصیت حقوقی به واسطه قانون کیفری اصلاحی ۱۹۵۲ است. بنا بر این قانون، او از موقعیت ویژه‌ای برخوردار بوده و دارای قدرت و اختیاراتی است که توسط مفاد این قانون به او اعطا شده‌اند. صلاحیت مورد نیاز برای تعیین قاضی ویژه این است که او باید یک قاضی ناحیه‌ای یا یک قاضی ناحیه‌ای دوم یا یک دستیار قاضی باشد. قاضی ویژه صلاحیت رسیدگی به جرائم، بدون حضور یافتن متهم را دارد. او می‌تواند با هدف کسب مدارک و شواهد در رابطه با هر فردی که تصور می‌کند به طور مستقیم یا غیرمستقیم با یک جرم مرتبط بوده یا در ارتکاب آن نقش داشته است، پیشنهاد عفو به متهم ارائه دهد به این شرط که آن فرد تمام اطلاعات خود در رابطه با هر شخصی که مرتبط با جرم می‌باشد را فاش سازد. قاضی ویژه رسیدگی کننده به جرایم این قانون، از تمام قدرت‌ها و اختیارات اعطا شده به قاضی ناحیه‌ای بنا بر مفاد قانون دولت مرکزی برای اصلاحیه قانون کیفری ۱۹۴۴ استفاده خواهد کرد. وی این اختیار را دارد تا هر حکمی که بر طبق قانون مجازات صدور آن جایز است را برای فردی که توسط او مجرم شناخته شده صادر نماید.

لایحه اصلاح قانون پیشگیری از فساد

پس از آن که هند کنفوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد[2] در داخل کشور را تصویب نمود (۲۰۰۳-۲۰۰۵)، دولت هند اقداماتی را جهت اصلاح پیشگیری از فساد آغاز کرد تا سیاست‌های ضد

---

۱. منابع مالی که میزان آنها بسیار بیشتر از میزان حق الزحمه قانونی یک فرد است.

2. United Nations Convention against Corruption(UNCA)

فساد دولت را با استانداردهای بین‌المللی تطبیق دهد. بر این اساس، در لایحه (اصلاحیه) قانون پیشگیری از فساد ۱۹۸۸ تغییراتی اعمال شد. اصلاحات اعمال شده شامل تعقیب قانونی اشخاص خصوصی مرتبط با جرائم؛ ارائه محدودیت‌های زمانی برای تکمیل محاکمه‌ها؛ ضمیمه اموال نامشروع و تعقیب قانونی برای اقدام به رشوه است.

اصلاحیه قانون پیشگیری از فساد ۱۹۸۸، به کمیته دائمی ارجاع شد و کمیته دائمی گزارش خود را در فوریه ۲۰۱۴ ارائه کرد. پس از آن بر اساس توصیه‌های کمیته دائمی، لایحه اصلاحی به کمیسیون حقوقی هند ارجاع شد. کمیسیون مذکور گزارش خود را در ماه فوریه ۲۰۱۵ ارائه کرد. پس از آن در نوامبر ۲۰۱۵، اصلاحات بیشتر در لایحه در پارلمان به جریان افتاد[1]. تدوین کنندگان لایحه قصد داشتند مقررات آن را با مصوبه بریتانیا در ارتباط با ارتشاء مصوب سال ۲۰۱۰[2] تطبیق دهند. همچنین قوانینی را برای جرم انگاری ارتشا و پیگرد قانونی شرکت‌هایی که از نظر قانون پیشگیری از فساد مجرم هستند پیش‌بینی نمایند.

بخش ۷ لایحه پیشنهادی، مربوط به جرائمی است که توسط یک خدمتگزار و کارمند دولتی صورت گرفته و برای کسب مزایای مالی یا سایر مزایا در رابطه با یک «وظیفه عمومی مرتبط[3]» طرح شده است. کمیسیون به این تعریف انتقاد وارد نمود زیرا در ارتباط با یک خدمتگزار دولتی، اساساً تمامی وظایف، جزء وظایف عمومی هستند و از این رو، عبارت «وظیفه عمومی مرتبط» زائد است. به نظر می‌رسد کمیسیون قانونی روشن و مختصر را توصیه می‌کند. قانون موجود در لایحه می‌تواند در رابطه با کاربرد و تفسیرش ایجاد ابهام کند.

یکی از نگران کننده‌ترین جنبه‌های لایحه و یکی از جدی‌ترین انتقادات کمیسیون مربوط به بخش پیشنهادی ۹ و ۱۰ لایحه است. لایحه مقرراتی را برای تعقیب قانونی «سازمان تجاری» پیش‌بینی کرده است. در بخش ۹، «اگر هر فرد در رابطه با یک سازمان تجاری اقدام به پیشنهاد، وعده یا اعطای مزیت مالی یا سایر مزایا به یک خدمتگزار و کارمند دولتی کند ...» سازمان تجاری مجرم شناخته می‌شود. جایگاهی که فرد توسط آن اقدام به اجرای خدمات برای سازمان تجاری یا از طرف آن انجام می‌دهد اهمیت ندارد و حتی اگر چنین فردی به عنوان یک نماینده، کارمند یا شرکت تابعه فعال باشد، برای او مسئولیت به دنبال خواهد داشت. این امر سازمان تجاری را در معرض خطرات جدی قرار خواهد داد زیرا اقدامات غیرقانونی کارکنان حتی در سطح مقدماتی و اولیه، می‌تواند سازمان تجاری را تحت پیگرد قانونی قرار دهد. همچنین، یک سازمان تجاری می‌تواند به دلیل فعالیت‌های غیر قانونی نمایندگانش در معرض هرگونه پیگرد قانونی قرار گیرد.

1. Nishith Desai Associates, 2016, p. 8-9

2. UK Bribery Act, 2010 (‘UK Act(‘

3.relevant public function

بخش ۱۰ (۱)، همان گونه که توسط لایحه پیشنهاد شده است، نشان می‌دهد اگر یک سازمان تجاری بر اساس بخش ۹ مجرم شناخته شود، هر فرد مسئول مرتبط با سازمان تجاری نیز تحت پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت. با این حال، اگر چنین فردی بتواند ثابت کند که این جرم بدون اطلاع وی صورت گرفته است و علیرغم تلاش مقتضی[1]، این فرد نتوانسته است از جرم جلوگیری کند، آنگاه این موضوع برای وی یک دفاع محسوب می‌شود. بخش ۱۰ (۲) (همانطور که در لایحه پیشنهاد شده است)، نشان دهنده این است که جرمی قابل اسناد، اگر با رضایت یا اغماض، یا ناشی از هرگونه غفلت رئیس، مدیر، دبیر یا دیگر کارمندان باشد، در این شرایط رئیس، مدیر، دبیر یا کارمند تحت پیگرد قانونی قرار خواهد گرفت.

۵.قانون اصلاح قانون پیشگیری از فساد ۲۰۱۸

پس از ارائه لایحه به پارلمان در سال ۲۰۱۳ و پس از گذشت ۵ سال سرانجام در سال ۲۰۱۸ لایحه توسط مجلسین به تصویب رسید. در این قسمت به تغییرات کلیدی در قانون به وسیله اصلاحیه آن خواهیم پرداخت.

الف. توسیع جرم انگاری رشا

در رابطه با رشا، قانون اصلاحی جلوگیری از فساد، مصونیت صریح در خصوص تعقیب فرد رشوه دهنده را از بین برده است[2]. در قانون پیشین پیگرد قانونی اشخاص رشوه دهنده نسبتاً محدود بوده و تنها در صورتی که مشخص شده باشد رشوه دهنده مشارکت در یک جرم دارد، آن شخص تحت تعقیب قرار می‌گرفت و خود عمل رشا جرم نبود. مطابق با پیشنهاد کمیسیون، در حال حاضر حوزه اصلاحیه قانون کسانی که وعده یا رشوه دادند را نیز در بر می‌گیرد. با این حال در یک شرایط مشخصی مصونیت از پیگرد نیز وجود دارد. این مصونیت به کسانی اعطا شده که مجبور به پرداخت رشوه شدند و البته در صورتی به فرد تعلق می‌گیرد که ظرف ۷ روز از تاریخ اعطای مزیت مالی، آن را اطلاع دهد.

ب. امکان تعقیب سازمان‌های تجاری

قانون اصلاحی تا حد زیادی مقررات لایحه را حفظ کرده و قدرت تعقیب سازمان‌های تجاری را در شرایطی که هر شخصی که با سازمان‌های تجاری مرتبط است، یک مزیت غیر ضروری را بپردازد یا آن را به کارمند بخش عمومی وعده دهد، اعطا کرده است. علاوه بر این هر مدیر، منشی –یا هر کارمند دیگری که با شرکت

1. adequate procedures

۲. پیش از تصویب قانون اصلاحی قانون جلوگیری از فساد، بخش ۲۴ قانون جلوگیری از فساد به رشوه دهنده مصونیت اعطا می‌کرد. قانون اصلاحی اکنون بخش ۲۴ از قانون جلوگیری از فساد را حذف و بخش ۸ جدیدی را جایگزین کرده که مخصوصاً شخص رشوه دهنده را تحت پیگرد قانونی قرار می‌دهد.

تجاری مرتبط است- در صورت اثبات این امر که با اراده‌ای آزاد مرتکب چنین جرایمی شده است به مجازات حبس از سه تا ۷ سال و همچنین پرداخت جریمه محکوم خواهد شد. همانند لایحه، قانون اصلاحی نیز بیان می‌دارد «یک تلاش مقتضی» می‌تواند به عنوان یک دفاع برای سازمان تجاری در نظر گرفته شود. قانون اصلاحی در تشریح، راهنمایی و احصای واژه «تلاش مقتضی»، مقرراتی را پیش بینی نکرده است.

ج. اجازه پیشینی جهت تحقیق

پیش از آغاز فرآیند تحقیق، با توجه به ماهیت حساس و نقش مقامات عمومی، قانون اصلاحی، تصویب پیشینی مبنی بر مجاز بودن انجام هرگونه تحقیق توسط پلیس در خصوص جرائمی که کارمندان متعهد و بازنشسته مرتکب می‌شوند را ضروری شمرده است. این اجازه باید توسط دولت منطقه‌ای که کارمند دولتی در راستای انجام وظایف عمومی‌اش در آن حوزه مرتکب جرم شده است انجام پذیرد. قانون اصلاحی تصویب مقامات ظرف سه ماه را ضروری می‌داند -این امر تا یک ماه دیگر قابل تمدید است- اما این قانون متهمین دستگیر شده که به اصطلاح در مرحله تعقیب، جرم آن‌ها ثابت شده است را در بر نمی‌گیرد.

د. ضمیمه اموال فاسد

قانون اصلاحی بخشی را به قانون اضافه نموده است که قدرت ضمیمه و بازگرداندن مال، وجه و هر نوع نفعی که به وسیله فعالیت‌های فاسد به دست آمده است را مجاز می‌شمارد. با عنایت به روح دستورالعمل کمیسیون حقوقی در خصوص ضبط اموال، مقرارت دستورالعمل اصلاح حقوق کیفری همچنان پابرجا و لازم‌الاجراست. پیشتر، بازگرداندن اموال تحت قوانین ضد پولشویی انجام می‌پذیرفت. این مقررات به منظور اجتناب از جاری شدن رویه‌های متعدد و متناقض و تسریع در شناسایی اموال ناشی از جرم و بازگرداندن آن به منظور اعمال جنبه‌هایی از عدالت بازدارنده پیش‌بینی شده است.

ه. محدودیت در زمان محاکمه

لایحه بیان می‌کند که محاکمه باید به صورت متوالی و حداکثر به مدت ۲ سال انجام شود که تعیین محدوده زمانی برای محاکمه، امکان رسیدگی قاطع‌تر و جلوگیری از اعمال نفوذ سایر مقامات بر فرایند رسیدگی و دست اندازی‌های سیاسی را فراهم می‌آورد.

و. محاکمه و حل و فصل اختلاف

دادرسی جرائم تعیین شده در قانون جلوگیری از فساد بر طبق رویه‌ای که در قانون آیین دادرسی کیفری ۱۹۷۳ (قانون کیفری) تعیین شده انجام می‌گیرد. قانون جلوگیری از فساد مقرراتی را در ارتباط با حل و فصل اختلاف و عدم پیگرد متهم به شرط بازپرداخت اموال نامشروع توسط وی پیش‌بینی ننموده است. این

قانون، مواردی را مشخص می کند که عدم پیگرد متهم به شرط باز پرداخت اموال در آن امکانپذیر است. ضمن این که طبق بیان دیوان عالی، در موارد خاصی که ارتکاب جرم شامل فساد اخلاقی نشده و ماهیت آن بیشتر تجاری است، طرفین دعوی حقوقی این اجازه را دارند که اختلافشان را حل و فصل کنند.

٦.قانون اهدای پول خارجی

قانون اهدای پول خارجی ۲۰۱۰ ، بر موارد اهدای پول و پذیرش اهدای پول از عوامل خارجی و پذیرش خدمات خارجی توسط برخی از اشخاص تعیین شده نظارت می کند. بخش ۳ این قانون برای گروه‌های خاصی از افراد پذیرش پول از عوامل خارجی را ممنوع می‌سازد. این افراد، کاندیداهای انتخاباتی، قضات، کارمندان دولتی و کارمندان نهادهایی که مالک آن‌ها در اختیار دولت بوده یا توسط آن کنترل می‌شوند، احزاب سیاسی یا سازمان‌های سیاسی را شامل می‌شود. قانون، اهدای پول خارجی را به گونه‌ای تعریف کرده که شامل مبلغ اهدا شده، تحویل یا انتقال هرگونه ارز یا اوراق بهادار خارجی می‌شود. قانون فوق، حوزه این ممنوعیت را شامل افرادی در هند و شهروندان هند می‌داند که در خارج این کشور زندگی و به نمایندگی از گروه‌های مذکور مبالغ پول خارجی را دریافت می کنند.

بخش ۶ قانون بر پذیرش خدمات خارجی توسط اعضای پارلمان یا یک صاحب منصب حزب سیاسی یا قاضی یا کارمند دولتی یا کارمند هر گونه شرکت یا نهاد دیگر که مالک آن دولت بوده یا تحت کنترل دولت است نظارت می کند. این قانون مقرر می‌سازد که تمام این افراد در زمان بازدید از هرگونه کشوری به غیر از هند نباید بدون کسب اجازه دولت هند خدمات و میزبانی هرگونه نهاد خارجی را بپذیرند، مگر این که در صورت مبتلا شدن ناگهانی به یک بیماری در حین سفر نیاز به کمک‌های پزشکی داشته باشند. علاوه بر این چنان چه رییس، مدیر، منشی یا کارمند مرتبط با سازمان با رضایت و آزادی اراده اعمال فوق را مرتکب شوند، به مجازات حداقل سه سال تا حداکثر ۷ سال و پرداخت جریمه محکوم خواهند شد.

نسبت ترتیبات نهادی محیط سیاسی با فساد در هند

فساد دولت را بی‌صلاحیت و ناتوان می کند و «توانایی دولت برای گرفتن مالیات، اجرای سیاست‌های توسعه‌ای عقلانی و منسجم، توزیع منابع بین گروه‌ها و مناطق و در نتیجه، توانایی تحول جامعه و اقتصاد را طبق اولویت‌های سیاستی از بین می‌برد» (آندریگ، ۱۳۸۸: ۸۳). به اعتقاد هیوود (۱۳۸۱)، فساد با ضربه به دو اصل: برابری شهروندان در برابر نهادها، و لزوم رفتار منصفانه و محترمانه مقامات دولتی با افراد و با مشروعیت‌زدایی از نهادهایی که سیستم‌ها بر آن استوارند، به دموکراسی صدمه وارد می کند؛ «فساد در انتخابات و دستگاه‌های قانون گذاری، حساب پس‌دهی و اعمال نمایندگی مردم در سیاستگذاری‌ها را تضعیف می کند» (ربیعی،

۱۳۸۳: ۲۱)؛ «باعث بی‌صلاحیت شدن سیستم‌های سیاسی، بسیج مردم و تحرکات سیاسی از پایین می‌شود و مردم را به این فکر وامی‌دارد که کل سیستم سیاسی باطل و دروغگوست» (آندریگ، ۱۳۸۸: ۸۳).

پیامدهای فساد در حوزه سیاست ابعاد دیگری نیز دارد از جمله اینکه «فقدان اعتماد را تقویت می‌کند و فقدان اعتماد، تلاش حکومت در بسیج جامعه در مبارزه با فساد را بی‌اثر می‌سازد. علیّت قوی متقابلی بین ادراک فساد و اعتماد به نهادهای سیاسی وجود دارد» (فاضلی و جلیلی، ۱۳۹۱: ۸). وقتی که شبکه‌های فساد در ساختارهای بروکراتیک شکل بگیرند، مانند سرطانی اجتماعی همه‌ی ساختار را فرا گرفته، با نشستن به جای هنجارهای سلامت، معیارهای جدیدی برای ارزیابی سطح موفقیت و توانمندی ایجاد می‌کنند. معیارهایی که موجب مسیریابی نادرست منابع و استعدادهای بالقوه شده، «زمینه رکود استعدادها و جهت‌گیری حرکت منابع بالقوه و بالفعل انسانی به سمت فعالیت‌های نادرست و دستیابی به منافع سهل الوصول را فراهم می‌سازد» (سلیمی و پورعزت، ۱۳۸۹: ۱۳۲). یکی از نتایج اجتماعی این روند، تزلزل ارزش‌های اخلاقی جامعه خواهد بود. برای مقابله با فساد و پیشگیری از پیامدهای منفی آن در حوزه سیاست، عواملی همچون پاسخگویی حکومت به شهروندان و کارآمدی ساز و کارهای تعامل دولت–جامعه واجد اهمیت است.

هند کشوری است که به مدت پنج سده در اختیار مسلمانان و سپس در انقیاد قوم مغول و سرانجام زیر استعمار اروپائیان و انگلستان قرار گرفت. استعمار انگلستان در سال ۱۹۴۷ از هند خارج شد و این کشور در سال ۱۹۵۰ حکومت جمهوری مستقل خود را اعلام نمود. قانون اساسی هند در سال ۱۹۵۰ به اجرا در آمد که بر اساس آن، حفظ استقلال وخودکفایی مورد تاکید قرار گرفت. بخش ۳۱ قانون اساسی هند بیان می‌کند که دولت باید به طور خاص، سیاست خود را در راستای موارد زیر تنظیم کند: ۱– شهروندان به طور برابر از حق داشتن ابزار معیشتی مناسب برخوردارند. ۲– مالکیت و کنترل منابع در جامعه به بهترین شکل توزیع گردد تا در خدمت رفاه عمومی قرار گیرد. ۳– اجرای نظام اقتصادی نباید به تمرکز ثروت و تولید ابزارهای تولید علیه منافع ملت بیانجامد. ۴– مرد و زن به ازای کار یکسان، دستمزد یکسان داشته باشند. ۵– توان و سلامت کارگران تضمین شود. ۶– از کودکان و نوجوانان در برابر بهره‌کشی و بی‌توجهی مادی و اخلاقی حفاظت شود. مواردی این چنینی نشان می‌دهد هند از نظر سیاسی، به دنبال جایگزینی گونه جدیدی از نظم اجتماعی و فردی به جای انواع قدیمی آن است که تاثیرات خود را در ساختار نظام اقتصادی و قواعد بازتوزیع منابع نشان می‌دهد.

در نظام سیاسی هند، رئیس‌جمهور به عنوان رئیس کشور، دارای مقامی تشریفاتی است و به صورت غیر مستقیم توسط اکترال کالج هند، هنگام انتخابات ریاست‌جمهوری انتخاب می‌شود. نخست وزیر که در کنار رئیس جمهور به عنوان رئیس دولت و بالاترین مقام اجرایی کشور انجام وظیفه می‌کند، توسط مردم

در انتخابات پارلمانی و از طریق نامزدی حزب با اخذ اکثریت آرا انتخاب می‌شود. هند دارای دو پارلمان *لوک سبها*، به عنوان مجلس عوام و *راجیا سبها* به عنوان مجلس خواص یا سنا حیطه‌ی قانونگذاری را بر عهده دارند. مجلس عوام ۵۴۵ نماینده دارد که ۵۳۰ نفر از آنان با رای مستقیم مردم انتخاب می‌شوند. ۱۲ نفر از ۲۵۰ نفر نماینده مجلس سنا را رئیس جمهور و بقیه را نمایندگان مجالس ایالتی انتخاب می کنند. اولین انتخابات هند در ۱۹۵۲ برگزار شد و تنها یک بار در ۱۹۷۵ –نخست وزیری ایندیرا گاندی- بود که به دلیل بحران‌های داخلی و اعلام حالت فوق‌العاده در برگزاری آن اختلال به وجود آمد. تاریخ طولانی، وسعت جغرافیایی، تنوع قومی-فرهنگی و پراکندگی قدرت‌هایی که بر مناطق مختلف هند حکومت می کردند سبب شد هند در زمان استقلال، میراث‌دار سبک‌های مختلف نظم اجتماعی باشد که با استقلال هند و اعلام حکومت جمهوری به یکباره از بین نرفتند بلکه با شدت‌های مختلف به موازات روندهای جاری ناشی از قانون اساسی، به حیات و تاثیرگذاری خود بر جامعه ادامه دادند. قانون اساسی هند نیز برای این که واجد حداکثر شمول و فراگیری در جامعه باشد، فرصت‌های ساختاری برای حدود قابل توجهی از خود مختاری را فراهم کرده است که به تداوم روندهای سنتی متاثر از نظام کاستی و سلسله‌مراتبی در مناطق مختلف یاری می‌رساند. توضیح این که در کشور هند وظایف حکومت در سه سطح فدرال (ملی)، ایالتی (منطقه‌ای) و سطح هماهنگی (محلی) تعریف می‌شود. هیئت‌های محلی در سطح ایالت قرارگرفته و بر اساس مقررات محلی اداره می‌شوند. حکومت‌های محلی نیز به دو دسته تقسیم می‌شوند. ۱- حکومت‌های محلی شهری که در قالب شهرداری‌ها با شخصیت کامل حقوقی فعالیت می کنند. ۲- حکومت‌های محلی روستایی که از طریق شوراهای زیلا، تالوکا و شوراهای روستایی فعالیت می کنند.

از آن جایی که فساد در مفهوم علمی و بین‌المللی خود، فارغ از زمینه تعریف شده و معیار قضاوت درباره میزان سلامت ساختارها قرار می گیرد، بسیاری از قواعد غیررسمی و جا افتاده فرهنگی مانند پذیرش سلسله مراتبی که پیامد آن مشروع دانستن حقوق متفاوت برای افراد در گروه‌های متفاوت اجتماعی، خویشاوندی، قومی و نژادی است، فساد معنی می‌شود. نتیجه طبیعی چنین تصادمی بین قواعد فرهنگ سنتی و تعریف مفاهیم مدرن، برآمدن آمار و ارقامی است که نشان از وجود فساد نهادینه شده و فراگیر دارند و این وضعیت در هند وجود دارد. صد البته مقابله با فساد در چنین بستری بسیار دشوار است زیرا چه بسا قربانیان فساد، مقابله با آن را ناهنجاری بدانند. یکی از الزامات مقابله با فساد در محیط‌های اجتماعی چند قومی با پیشینه‌های تاریخی-فرهنگی حامی فساد، تلاش برای تغییر نگرش نسبت به فساد و تبدیل فساد به یک مسئله و ناهنجاری اجتماعی است. گسترش آموزش به عنوان یکی از برنامه‌های مورد تاکید دولت‌های سوسیال دموکرات که هند طبق قانون اساسی خود یکی از آنهاست، تاثیر به سزایی در تغییر نگرش‌های غالب سنتی داشته است.

۱.حزب‌ها و مقابله با فساد

وجود سازوکارهای نهادینه شده برای تعامل دولت و جامعه از جمله عوامل تعیین کننده‌ی ساختاری برای پاسخگویی سیاسی، ایجاد فرصت‌های بازنگری در سیاست‌ها و برنامه‌های کلان دولت، نظارت عمومی و کنترل فساد است. تشکیلات حزبی از جمله این ساز و کارها هستند. در هند حدود ۷۰۰ حزب فعالند که در تعریف فساد و تبدیل شدن آن به مسئله‌ای اجتماعی نقش داشته‌اند.

احزاب مهم هند در سه گروه احزاب ملی، منطقه‌ای (ایالتی) و محلی جای می‌گیرند. حزب کنگره ملی هند قدیمی‌ترین حزب هند است که در سال ۱۸۸۵ تاسیس و حضور و فعالیت ماهاتما گاندی در آن به استقلال منجر شد، حزب بهاراتیا جاناتا حزبی دست راستی و ناسونالیسم است که در طول ۲۰ سال قدرت یافت. این دو حزب در کنار حزب کمونیست مارکسیست هند، جزو بزرگترین احزاب هند محسوب می‌شوند. ایجاد و قدرت گرفتن حزب‌های مهم و تأثیرگذار هند در روند تحولات تاریخی جامعه هند ریشه دارد؛ احزاب دستوری نیستند و بر ساختار سیاست تاثیرگذارند.

وجود احزاب نیرومند و وسیع دامنه، جامعه مدنی، سازمان‌های مردم نهاد و رسانه‌ها از جمله اجزای مورد نیاز جهت شکل‌گیری و تقویت ساز و کارهای اثربخش تعامل دولت–جامعه می‌باشند اما باید به این نکته توجه داشت که در جوامعی مانند هند که یکی از کهن‌ترین تمدن‌های جهان است، نظام‌های اجتماعی دارای پیچیدگی‌های فراوانی بوده و موضوع تعامل دولت–جامعه تحت تاثیر تعامل حکمرانان–مردم در ادوار تاریخی مختلف قرار گرفته، بر شکل و عملکرد وضعیت‌های معاصر تاثیر می‌گذارد تا جایی که برخی، فساد در هند را پیامد ارتباط داخلی بین بوروکراسی، سیاست و مجرمان می‌دانند و معتقدند همه کنشگران سیاسی درگیر فساد هستند و فساد در هند از طبقه سیاسی جریان می‌یابد (کوچیپاتا و ردی، ۲۰۱۳) از این منظر، انتخابات و رای‌گیری به عنوان یکی از رکن‌های دموکراسی که مبتنی بر جلب مشارکت گروه‌های اجتماعی است، می‌تواند تبدیل به مجرایی برای بازتولید فساد شود.

حزب‌ها در هند، از یک سو برای جلب مشارکت همواره بر وابستگی‌های فرهنگی–اجتماعی تمرکز داشته و از این مجرا به بازتولید مناسبات سنتی قدرت در ساختار حزبی و در نتیجه تداوم روندهای فساد زا کمک کرده‌اند و از سوی دیگر، با توجه به افزایش آگاهی عمومی و ارتقاء شاخص توسعه نیروی انسانی در ۳۵ سال اخیر (موسوی و همکاران: ۱۳۹۶) که امید به زندگی، آموزش و سرانه درآمد ناخالص ملی را شامل می‌شود، مطالبات اجتماعی برای مقابله با فساد افزایش یافت و موجب شد تا تلاش برای مقابله با فساد در شعارهای انتخاباتی حزب‌های قدرتمند هند جایگاه ویژه‌ای یابد. به عبارت دیگر، با وجود فساد در ساختار سیاسی، احزاب به ساز و کاری برای تعامل دولت–جامعه تبدیل شدند. مطالبات اجتماعی برای برقراری عدالت و مقابله با فساد، احزاب را که به دنبال حمایت اجتماعی هستند، احزاب را به طرح مسئله مقابله با فساد در سطح کلان

کشانده است. مقابله با فساد یکی از وعده‌های اصلی انتخاباتی نخست وزیر نارندرا مودی از حزب بهاراتیا جاناتا بود که در سال ۲۰۱۴ جانشین مانموهان سینگ از حزب کنگره ملی هند شد.

۲.رسانه‌ها و مقابله با فساد

پیش از استقلال هندوستان در سال ۱۹۴۸ مردم این کشور با کمک استعمارگران انگلیسی از نخستین و موفق‌ترین کشورها در حوزه رسانه بودند. این امر در مبارزات ضد استعماری این کشور نیز بسیار کارساز بود. ماهاتما گاندی رهبر انقلاب ضد استعماری هند ایدئولوژی و فعالیت‌های اصلی مبارزاتی خود را از طریق مقالات خود در روزنامه‌ها پیش می‌برد. با توجه به با سوادی ۴۰ درصد از مردم، پس از استقلال نیز رادیو در سراسر هندوستان نقش بسیار کارآمدی در توسعه و بیداری اجتماعی به عهده داشت. از طرفی با توسعه آموزش و سواد همزمان روزنامه‌ها به زبان‌های هندی، اردو، بنگالی و دیگر زبان‌های کشور توسعه پیدا می‌کردند و این باعث شد تا فرهنگ روزنامه‌خوانی و توجه به مطبوعات در این کشور روز به روز پیشرفت کند تا جایی که هم اکنون پرفروش‌ترین روزنامه این کشور «داینیک جاگران» که به زبان هندی منتشر می‌شود حدود ۱۵ میلیون نسخه شمارگان دارد[1].

هندوستان با داشتن ۸۲,۲۳۷ روزنامه فعال در کشور و ۸۲۵ شبکه تلویزیونی هم اکنون یکی از فعال‌ترین و قوی‌ترین کشورها در حوزه رسانه است. از طرفی بالیود دومین قدرت صنعت فیلم‌سازی در دنیا شناخته می‌شود. این حجم از چرخه اطلاعات در بستر فناوری و تکنولوژی‌های روز جهان ایجاد شده است. سیستم‌های تلویزیون‌های کابلی و پولی، رادیوهای محلی و اینترنتی و غیره، بخش کوچکی از این فناوری‌ها هستند. از طرفی بازار بی‌نظیر و گسترده مخاطب در هندوستان، باعث شده که همه قدرت‌های رسانه‌ای به سرمایه‌گذاری در این بازار ۱,۲ میلیارد نفری مخاطب علاقه‌مند شوند. در هند ۱۴۰ کانال تلویزیونی ماهواره‌ای از داخل هند برنامه پخش می‌کنند که ۱۹ کانال دولتی و بقیه خصوصی هستند. علاوه بر آن، هندوستان به عنوان کشوری در حال توسعه در حوزه علم و دانش رسانه از برترین کشورها در آسیا و یکی از بهترین کشورها در جهان است. مرکز آموزش‌های فیلم سازی هم اکنون یکی از معروف‌ترین مراکز آموزشی در حوزه سینماست. دانشگاه‌های ارتباط جمعی در هندوستان نیز از بهترین‌ها در جهان و آسیا هستند و شمار بسیاری از رشته‌های این حوزه را پوشش می‌دهند.

۳.جنبش داده‌های باز در مقابل قانون اسرار رسمی

در سال‌های گذشته، رسانه‌های هند فساد گسترده مقامات دولتی را افشا کرده‌اند. نمونه‌ی آن حساب‌های پس انداز پول سیاه در بانک‌های سوئیس است که سال‌های ۲۰۱۵ و ۲۰۱۶ به اثبات رسیدند. رسانه‌های

1. www.tabnak.ir03 .98.

نسبتا آزاد هند با حمایت قوانین آزادی اطلاعات سال ۲۰۰۵ در مسیر آگاهی رسانی به جامعه و همراهی مردم برای افشای فساد عمل کرده‌اند، گرچه گاهی از آنها به عنوان ابزار سیاسی در جهت تخریب مخالفان سیاسی استفاده می‌شود[1]. به طور مشخص، قانون حق دسترسی به اطلاعات پس از یک مبارزه طولانی در سال ۲۰۰۵ تصویب شد و هند یکی از اولین کشورهایی بود که بعد از آمریکا و انگلیس به جنبش داده‌های باز پیوست. تصویب قانون داده‌های باز به ویژه در کشوری که قانون اسرار رسمی [2] را در میراث ساختاری خود دارد اقدامی مهم در جهت شفافیت است. قانون اسرار رسمی به دولت اجازه می‌دهد به دلایلی که اغلب به امنیت ملی مربوط است، از به اشتراک‌گذاری یا انتشار برخی از اطلاعات رسمی اجتناب ورزد؛ گرچه ضعف‌هایی از نظر زیرساخت‌های مورد نیاز، اعتبار داده‌ها، قابل استفاده بودن اطلاعات برای افراد با زبانهای غیر انگلیسی و هندی و حدود حفظ حریم خصوصی در انتشار اطلاعات وجود دارد[3].

٤.جامعه مدنی و مبارزه با فساد

در مواجهه با قدرت متمرکز دولت، جامعه مدنی نقش مهمی در نمایندگی منافع اجتماعات فرودست و غیر سازمان یافته ایفا می‌کند. به عبارت دیگر، هدف از جامعه مدنی، توانمند سازی جوامع محلی است. جامعه مدنی می‌تواند به عنوان یک جنبش محسوب شود که باید بر مذاکرات عمومی در مسائل عمومی مانند سلامت، آموزش و امنیت تأثیر بگذارد. جامعه مدنی همچنین دارای کارکرد نظارت بر مسئولیت پذیری و پاسخگویی ساختار دولتی و قانون است. هند یکی از کشورهایی است که در سال‌های گذشته، رشد سازمان‌های مردم نهاد را تجربه کرده است. سازمان‌هایی که گاه رنگ و بوی سیاسی در بعد ملی را پیدا کرده‌اند. قانون شرکت‌های [4] مصوب سال ۱۹۵۶ که در سال ۲۰۱۳ اصلاح شد، تعریف مشخصی از شرکت و سازمان‌های غیر انتفاعی داده است. طبق قانون شرکت‌ها مصوب ۲۰۱۳، یک سازمان غیر انتفاعی می‌تواند به عنوان یک انجمن، زیر نظر اتحادیه انجمن‌ها یا به عنوان یک نهاد وقف یا به عنوان یک شرکت مطابق بخش ۸ قانون شرکت‌ها ثبت شود.

در بستر جامعه‌ای که مناسبات قدرت و منفعت از مجرای ساختار سیاسی بازتولید شده و به نابرابری دامن می‌زند، جمعیت بیش از ۱ میلیارد نفری هند می‌تواند از بعد کثرت تعداد، عاملی تاثیرگذار بر روندهای جاری برای اصلاح آنان باشد. از این منظر، در کشور وسیع، پر جمعیت و متکثری مانند

1. “Banking secrecy spices up Indian elections”. SWISSINFO – A member of Swiss Broadcasting Corporation.

2. Official Secrets Act

3. http://blog.tp4.ir/post/727

4. Companies Act, 2013.

هند، دولت نمی‌تواند از جنبش‌های اجتماعی نیرومندی که برای مقابله با مسائل اجتماعی مختلف بروز می‌کنند چشم پوشی کند. مقابله با فساد، از آنجایی که ایجاد انگیزه در توده‌های مردم و به جریان انداختن نیروی پراکنده در سطح جامعه را مورد تاکید قرار می‌دهد، دارای پیامدهایی بر روی متغیرهای سطح کلان اقتصادی-سیاسی-اجتماعی است و با وجود احتمال بروز نتایج ناخواسته و شاید ناگوار، ساز و کاری مهم برای مطالبه اصلاح و تغییر محسوب می‌شود که نمی‌توان از آن صرفنظر کرد.

۵.جنبش‌های مردمی

بی ثباتی اواخر سال‌های ۱۹۸۰ –جنبش‌های جدایی‌طلبانه، شورش‌های اجتماعی، برنامه اصلاحات اجتماعی ایندیرا گاندی- فرصت‌هایی را برای ائتلاف‌هایی پیش آورد که با وجود کنش‌های رادیکال، نسبت به ناکامی‌ها و آرزوهای مادی مردم هند بی‌توجه بودند. تلاش‌های دولت نیز در این زمینه ناکافی بود. نتیجه، ایجاد و تقویت جنبش‌ها و تشکل‌هایی بود که در خارج از ساختار حزبی و حوزه سیاست، سر برآوردند و برای ایجاد فرصت‌های تغییر بر نیازهای ملموس، روزانه و واقعی مردم تاکید کردند. یکی از این جنبش‌ها، جنبش حق اطلاعات[1] بود که از دو دونگری[2]، روستای کوچکی از ایالت راجستان[3] شروع شد. این منطقه به واسطه بیابان‌ها، آب و هوای غیر قابل مهار، پایگاه اقتصادی ضعیف، کشاورزی ناکارآمد، خشک سالی‌های مکرر و یک فرهنگ سیاسی-اجتماعی فئودالی و محافظه کار، شناخته شده است. به این ویژگی‌ها باید فعالیت گروه‌های مدنی و مداخلات مدنی برای مطالبه و ایجاد تغییر را نیز اضافه کرد. سازمان محوری این فعالیت‌ها انجمن کارگران و کشاورزان حاشیه‌ای (MKSS)[4] بود که در سال ۱۹۸۷ تاسیس شد.

انجمن کارگران و کشاورزان حاشیه‌ای، توسط سه نفر با سوابق مختلف ساماندهی شد که برای از بین بردن فقر روستایی و بهبود زندگی روستائیان دست به دست یکدیگر دادند. آورنا رای[5] یکی از اعضای بنیادی MKSS بود که از ایالتی جنوبی در هند می‌آمد و یک دهه قبل، از خدمات دولتی هند برای توانمند سازی تعداد بیشتری از مردم استعفا داده بود. شانکار سینک[6]، یک بومی بود که برای توسعه ارتباطات روستایی به شیوه‌های مؤثر تلاش می‌کرد و نیکل دی[7] مرد جوانی بود که تحصیلات در ایالات متحده را

1. Right to Information
2. Dev Doongri
3. Rajasthan
4. Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (Association for the Empowerment of Labourers and Farmers)
5. Aruna Roy
6. Shankar Sing
7. Nikhil Dey

برای فعالیت‌های اجتماعی روستایی معنادارتر ترک کرده بود. این سه نفر در یک کلبه روستایی بدون آب و برق، با حداقل دستمزد به عنوان کارگر غیر ماهر و خوردن وعده‌های غذایی پراکنده‌ای از غلات زندگی می‌کردند. هدف اصلی گروه، ایجاد سازمانی برای فقرای روستایی بود. در چند سال اول برای اهدافی همچون توزیع مجدد اراضی، حداقل دستمزد، قیمت‌های مناسب برای کالاهای اساسی، خشونت فرقه‌ای و حقوق زنان تلاش کردند. آنها کمکی از دولت یا بنیادهای بین‌المللی دریافت نمی‌کردند بلکه با حمایت پروژه‌های تحقیقاتی کوچک و مشارکت داوطلبانه دوستانشان برنامه‌ها را تعیین و پیگیری می‌نمودند. در نهایت سعی کردند استراتژی متناسب با بستر عمل را در پیش گیرند.

در منطقه کار آنان، مهمترین منبع اشتغال مردم روستا، پروژه‌های ناکارآمد و فسادآلود ساخت جاده، تانکرهای آب و ساختمان‌های کوچک بود. سه نفر عضو MKSS متوجه شدند زندگی جاری روستائیان از فساد خرد متاثر است. مردم می‌دیدند که روی زندگی‌شان تاثیر می‌گذارد اما درباره فساد، اطلاعات معتبر نداشته، نمی‌توانستند شکایات خود را به شکل مؤثری طرح کنند. MKSS متوجه شدند نیاز است ماهیت رشوه گیرانه کار مقامات دولتی و نخبگان روستایی به منظور فشار بر افراد متخلف و آگاه کردن مردم درباره پتانسیل ارائه شکایت جمعی، از طریق یک برنامه عمومی افشا شود. MKSS با وجود اتخاذ روش غیر خشونت‌آمیز از مواجهه با دولت ابایی نداشتند. آنها با کمک مردم فساد خرد را هدف قرار دادند. ذینفعان در این تلاش، مردم بودند. بدین طریق فضای سیاسی جدیدی باز شد و مردم را نسبت به تاثیرگذاری مشارکتشان در موضوعات حکومتی مطمئن کرد. بنابراین اقناع ایدئولوژیک قانون اطلاعات در این جنبش‌ها از «حق زندگی» می‌آمد و نه تنها از حق آزادی بیان (لودا[1]، ۲۰۰۷).

جنبش‌های مردمی مختلف دیگری نیز برای مقابله با فساد شکل گرفته‌اند که یکی از آنها با نام جنبش "هند علیه فساد"، سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۱۲ توانست توجه رسانه‌ها را به خود جلب کند[2]. بعضی از سران این جنبش همچون آرویند کجریوال، حزب آم آدامی را بنا نهادند که خارج از قاموس نظام تک حزبی مسلط کنگره‌ی ملی و یا حزب راست‌گرای بهاراتا جاناتا بود. این حزب در انتخابات گذشته توانست اداره محلی و شهری دهلی را بر عهده بگیرد که فرصتی برای تقویت مذاکرات عمومی و پیگیری مطالبات اجتماعی برای مقابله با فساد بوده است.

آنه هزاره فعال مدنی هندی از جمله افرادی است که با پیروی از روش‌های مسالمت‌آمیز و جامعه محور، برای طرح مسائل اجتماعی در سطح محلی و ملی و مطالبه حل و رفع آنها، بارها از ابزار روزه برای جلب توجه مردم، رسانه‌ها و دولت استفاده کرده است؛ از جمله برای تقویت قدرت نهادهای

1. Lodha

2. G BabuJayakumar (10 April 2011). "Wasn't easy for Anna's 'thambis'".The New Indian Express.

روستایی در سال‌های دهه ۱۹۹۰ و مطالبه قانون حق دسترسی به اطلاعات در سال ۲۰۰۳ . محاکمه دو تن از شخصیتهای برجسته دولتی –یک وزیر سابق مخابرات و یک نماینده مجلس- که به تقلب در مزایده شبکه نسل دوم موبایل هند متهم شده بودند، توجه رسانه‌ها و افکار عمومی هند را بیشتر به سمت موضوع فساد و کمپین آنه هزاره جلب کرد. او در سال ۲۰۱۱ با اعتصاب غذای طولانی و تهدید به روزه تا سر حد مرگ، به فساد مالی در دولت اعتراض کرده و پارلمان هند را به موافقت با کلیات طرحی مجبور کرد که طی آن، نمایندگان دولت فدرال و ایالتی در رابطه با فساد و رشوه‌خواری تحت نظر و مراقبت قرار می گیرند.

از دیگر جنبش‌های ضد فساد هند، می‌توان به این موارد اشاره کرد: جنبش «جاگو ره! آراییک میلیاردی»[1] که هدفش تشویق مشارکت جوانان در انتخابات بود؛ جنبش ''آسترا'' که مخفف سازمان اتحادیه‌ی شفافیت اجتماعی، حقوق و کنش‌ها است؛ جنبش ''لوک ساتا'' در ایالت کاراناتکا که به حزب سیاسی تبدیل شده و هدف آن مبارزه با فساد در سطح ایالتی است. قانون حفاظت از افشاگران برای کمک به کنشگری جامعه در مقابله با فساد، تقویت عملکرد رسانه‌ها و ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز جمع سپاری، در سال ۲۰۱۴ به تصویب رسید.

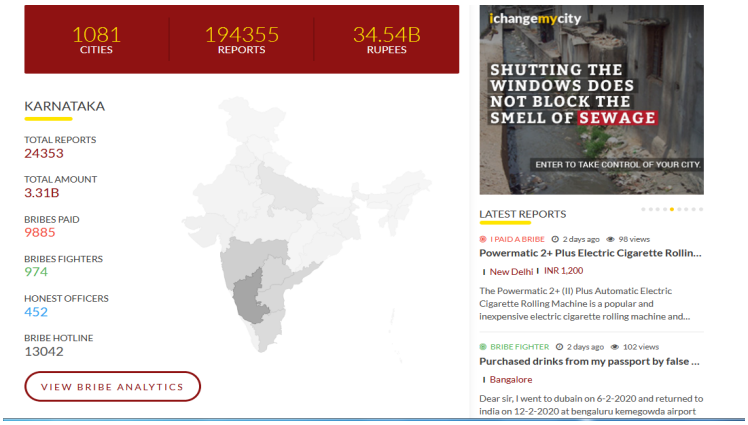
٦.جمع سپاری

جمع سپاری یکی از ساز و کارهایی است که می‌تواند با تاثیر گذاری بر کیفیت زندگی افراد و بهره‌مندی از امکانات نوین ارتباطی-اطلاعاتی به تغییر نگرش آنان کمک کند و شهروندان را به کنشگرانی آگاه و فعال تبدیل نماید. در هند نیز از این ساز و کار برای شفافیت، مطالبه شفافیت و استفاده از نیروهای پراکنده در جامعه برای تأثیرگذاری بر سیاست‌های راهبردی کلان استفاده شده است. سایت «من یک رشوه پرداخت کردم[2]"، ساز و کار جمع سپاری در مقابله با فساد است و در آن افرادی که مجبور شدند رشوه بپردازند، افرادی که در مقابل رشوه مقاومت کردند و افرادی که با یک مامور دولتی درستکار مواجه شدند، گزارشات خود را در سایت ثبت می کنند. این ساز و کار در حال تبدیل به جنبشی جهانی برای ایجاد پایگاه‌های مشابه در کشورهای مختلف جهان است. به بخش مشارکت جامعه منتقل شود.

1. Jaago Re! One Billion Votes, "Tata Tea and NGO launch programme on right to vote for youth". The Hindu.

2. http://www.ipaidabribe.com

تصویر شماره ۱: سامانه دریافت گزارش پرداخت رشوه در کشور هند



۷.قانون حفاظت از افشاگران[1]

قانون حفاظت از افشاگران به دنبال ایجاد یک مکانیسم برای دریافت شکایات مربوط به ارتکاب فساد اداری و یا سوء استفاده عمدی از قدرت از سوی خدمتگزاران عمومی، تحقیق از آنان و پیشگیری از قربانی شدن شاکیان است. به عبارت دیگر افشا تحت قانون افشاگران به عنوان یک شکایت علیه ارتکاب یا تلاش برای انجام یک جرم تحت قانون پیشگیری از فساد، سوءاستفاده عمدی از قدرت یا تلاش منجر به زیان دولت یا تلاشی برای ارتکاب جرم با دریافت حق‌العمل توسط خدمت‌گزاران دولتی است که بصورت مکتوب یا در قالب پست الکترونیکی نوشته شده و به یکی از مقامات ذی‌صلاح ارسال می‌گردد. این شکایت ممکن است از طرف هر یک از خدمت‌گزاران عمومی، فردی عادی یا یک سازمان غیردولتی باشد.

قانون افشاگران ملزم می‌کند که هویت شاکی باید برای مقام ذی‌صلاح مشخص باشد و چنانچه هویت شاکی نادرست باشد هیچ اقدامی نباید صورت پذیرد. با این حال، مقام ذی‌صلاح باید هویت شاکی را پنهان دارد مگر در شرایطی که افشای آن برای رئیس بخش مربوطه به منظور بازرسی لازم باشد. حتی زمانی که این چنین است، رضایت کتبی از شاکی الزامی است و رئیس بخش نیز نباید هویت شاکی را افشا کند. قانون افشاگران همچنین ملزم می‌کند که فرایند افشا باید همراه با مدارک کامل باشد. این قانون دسته‌های خاصی از شکایت‌ها را ارائه می‌کند که مقام ذی‌صلاح نمی‌تواند به آن‌ها رسیدگی کند و بررسی آن‌ها تحت اختیارات مقامات قانونی دیگر (دادگاه یا مقامات دیگر) می‌باشد.

پس از دریافت شکایت، مرجع ذی‌صلاح تصمیم خواهد گرفت که این موضوع نیاز به بررسی دارد یا خیر. اگر تایید شود باید تحقیقی مبنی بر این که شکایت مبنای حقوقی برای رسیدگی دارد یا خیر

1. Whistle Blowers Protection Act

انجام پذیرد. اگر چنین باشد باید یک توضیح یا گزارش از جانب رئیس بخش مربوطه به دادگاه ارائه شود. اگر پس از دریافت نظرات و توضیحات رئیس بخش مشخص شود که واقعا سوءاستفاده عمدی از قدرت و یا اختیارات یا یک عمل مفسدانه رخ داده است، انجام اقدامات فوری توصیه خواهد شد مثل انجام اقدامات اصلاحی علیه خدمت‌گذاران عمومی از جانب مقامات دولتی مربوطه. مسئول مربوطه در عرض سه ماه پس از دریافت توصیه تصمیم می‌گیرد که آیا اقدامات اصلاحی باید همچنان پیگیری شود یا خیر. اگر جواب منفی باشد باید دلایل برای عدم انجام اقدام متناسب مستند و ثبت شود.

برای تضمین فرآیند پرسش و بازرسی، قانون افشاگران یک مجموعه از مجازات‌ها را تعیین کرده است. افشای دروغ می‌تواند منجر به حبس تا دو سال و جریمه مالی ۳۰۰۰ روپیه گردد. اگر گزارش‌ها در طول فرایند بازرسی به مرجع ذی‌صلاح ارسال نشوند، فرد ممکن است با جریمه نقدی ۲۵۰ روپیه به ازای هر روز تاخیر در ارسال گزارش تا مجموع ۵۰ هزار روپیه روبرو شود. مجازاتِ افشای هویت شاکی یک تا سه سال حبس همراه با جریمه ۵۰ هزار روپیه است. ارائه آگاهانه اطلاعات نادرست یا ناقص به مقامات می‌تواند مجازاتی تا ۵۰،۰۰۰ روپیه در پی داشته باشد.

قانون افشاگران همچنین تدابیر حفاظتی برای شاکیان و همچنین افشاگران در طول فرایند بازرسی فراهم می‌کند. بخش ۱۱ بیان می‌کند که یک فرد نباید تنها بدلیل افشا یا ارائه کمک در فرایند بازرسی قربانی شود. اگر فردی قربانی شود، می‌تواند یک شکایت به مقامات ذی‌صلاح ارائه کند و آن‌ها اقدامات مربوطه را پس از شنیدن اظهارت قربانی و مقامات دولتی انجام دهند. این اقدام می‌تواند شامل بازگرداندن قربانی به جایگاه اصلی خود و تحمیل جریمه ۳۰ هزار روپیه به مقامات مربوطه باشد. علاوه بر این، اگر مقام ذی‌صلاح دریابد که افشا کننده نیاز به حفاظت دارد، می‌تواند دستورات لازم را به مقامات دولتی مربوطه نسبت به محافظت از چنین افرادی صادر کند.لایحه حفاظت از افشاگران ده دسته از اطلاعات را در رابطه با ممنوعیت گزارش و افشاگری معرفی کرده است که عبارتند از: حق حاکمیت، منافع استراتژیک علمی یا اقتصادی هند، سوابق مذاکرات شورای وزیران و هر چیزی که انتشار آن توسط دادگاه ممنوع شده باشد، هر گونه اطلاعات مرتبط با مسائل شخصی و خصوصی، اطلاعات دریافت شده توسط یک دولت خارجی، نقض امتیازات قانونی، هر چیزی که می‌تواند مانع تحقیقات شود، اسرار تجاری، مالکیت معنوی و یا هر چیزی که می‌تواند ایمنی فرد را به خطر بیندازد.

نسبت ترتیبات نهادی محیط اقتصادی با فساد در هند

فساد «باعث بهم ریختن ترکیب مخارج دولت می‌شود؛ چراکه سیاستمداران فاسد منابع را بیشتر به بخش‌هایی سوق می‌دهند که سودهای کلان عایدشان شود» (حسینی و فرهادنژاد، ۱۳۸۰: ۴۳). فساد رشد اقتصادی را به تأخیر می‌اندازد، ناکارآمدی را بیشتر می‌کند، رقابت آزاد را دور می‌زند و سرمایه‌گذاری

را کاهش می‌دهد (سلیمی و پورعزت، ۱۳۸۹؛ دوازوارت، ۱۳۹۴؛ آندریگ، ۱۳۸۸؛ شن و ویلیامسون، ۲۰۰۵). برای این ادعا در مورد رشوه به‌عنوان یکی از اشکال فساد دلایلی وجود دارد ازجمله اینکه «اول، چون درآمد حاصل از رشوه‌ها گزارش نمی‌شود، از منابع درآمدی مالیاتی خارج می‌گردد؛ دوم، کنشگران فاسد در خدمات عمومی به کسانی که رشوه پرداخت می‌کنند توجه دارند اما همان خدمات را در قبال کسانیکه رشوه‌ای نمی‌دهند انکار می‌کنند بنابراین، برای بسیاری از افراد خدمات نامرغوب و نابرابر ارائه می‌شود؛ سوم، رشوه، پرداخت‌کنندگان آن‌ها قادر می‌سازد تا استانداردهای جاافتاده را نادیده بگیرند و با ارائه خدمات و کالاهای نامرغوب به اقتصاد آسیب رسانند؛ و چهارم، فساد سبب تضعیف حاکمیت قانون می‌شود، درنتیجه معاملات را از دیدگاه اقتصادی غیرمنطقی می‌سازد. در مطالعه‌ای که مارو (۱۹۹۷) بین بیش از ۱۰۰ کشور در طول سال‌های ۱۹۸۲ الی ۱۹۹۵ انجام داد دریافت که وقتی در یک طیف ۱۰ درجه‌ای، فساد دو درجه افزایش یابد، تولید ناخالص ملی به میزان ۰٫۵ درصد و سرمایه‌گذاری ۴ درصد کاهش می‌یابد» (سلیکسون[1]، ۲۰۰۲: ۴۰۹-۴۱۰).

زمانی که شهروندان، بازرگانان (محلی و بین‌المللی) و گروه‌های مختلف ذینفع (رسمی و غیررسمی، سنتی و مدرن) بتوانند منابع ملی و عمومی را ارزان بخرند و انحصار، برتری، امنیت و غیره را از طریق شیوه‌های مافیایی تأمین کنند، آنگاه منابع ملی برای غارتگری آماده بوده و مصرف می‌شوند و درنتیجه پتانسیل‌های توسعه یک ملت نابود می‌شود. در سطح جهانی، تخمین زده می‌شود که هرسال بیش از یک تریلیون دلار آمریکا رشوه پرداخت می‌شود و فساد، سالانه ۲٫۶ تریلیون دلار آمریکا، تقریباً معادل ۵ درصد تولید ناخالص جهانی هزینه تولید می‌کند[2]. چنین پرداختی نه‌تنها رقابت عادلانه را تضعیف کرده و بر سودآوری کسب‌وکار جهانی تأثیر دارد، منابع حیاتی عمومی را نیز از استفاده مشروع خود مانند آموزش‌وپرورش، آب پاک و بهداشت عمومی منحرف می‌سازد. به‌علاوه، فساد به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای به فعالیت‌های نوآورانه نیز که یکی از محرک‌های مهم رشد اقتصادی شناخته می‌شوند آسیب می‌رساند (دیرنزو[3] و داس[4]، ۲۰۱۴). در سیاست‌هایی که برای مقابله با فساد از سوی مؤسسات و نهادهای بین‌المللی پیشنهاد می‌شود، معمولاً آزادسازی اقتصادی و انحصار زدایی از عوامل مورد تأکید برای مقابله با فساد و از بین بردن بسترهای بروز آن است.

1. Seligson
2. Oberoi (2014)
3. DiRienzo
4. Das

روندهای منجر به تغییر نقش دولت و آزادسازی اقتصادی

روی دیگر آزادسازی اقتصادی، کاستن از نقش و سهم دولت در اقتصاد است. اما باید توجه داشت که زمینه‌های اجتماعی کشورهای توسعه‌یافته فعلی، در قرن نوزدهم سبب شکل‌گیری بنیان‌های ساختاری و فرهنگی مناسب برای رسیدن به توسعه صنعتی و توسعه اقتصادی شد. نتایج حاصل از این دگرگونی‌ها، یعنی کاهش نابرابری‌های اقتصادی و اجتماعی و بهبود چشمگیر زندگی انسانی، مجموعه‌ای از کشورها را واداشت تا برای رسیدن به همان پیامدها قدم در راه توسعه صنعتی و اقتصادی گذارند. این مجموعه، کشورهای درحال‌توسعه نام گرفتند و چگونگی طی مسیر به سمت توسعه، با توجه به تحول شرایط و اضافه شدن تجربه به دانش بشر در طول زمان، مخصوصاً حول نسبت بین نقش دولت و بازار همواره موردبحث بوده است.

پس از فرازوفرودهایی درباره تعیین نقش محوری برای دولت یا بازار، با دانستن این نکته که اهداف توسعه در یک نسل محقق نخواهد شد این نتیجه موردپذیرش اکثریت قرار گرفت که «آنچه موردنیاز است، شعور هماهنگ‌کننده یا قابلیت تنظیم‌کنندگی است که بتواند سلسله گسترده‌ای از عاملان اقتصادی و زیر مجموعه‌هایشان را برای حرکت در مسیر موردنظر به‌جای مسیر دیگر، و برای انجام کار موردنظر و نه کار دیگر هدایت کرده و حتی تحت‌فشار قرار دهد، با زبان بی‌زبانی به آن‌ها بقبولاند، آن‌ها را قانع سازد، ترغیب کند، هماهنگ سازد و... .

تنها عاملی که می‌تواند و قادر به انجام این وظیفه در مقیاس ملی است، دولت، و به بیان دقیق‌تر، آن‌گونه‌ای از دولت است که دارای ساختار مناسب برای انجام چنین وظایفی است» (لفت‌ویچ، ۱۳۸۵ : ۲۲و۲۳). ساختار مناسب برای دولت همان ساختاری است که موجبات حکمرانی خوب را فراهم می‌آورد و پایین بودن سطح فساد یکی از ویژگی‌های آن است. بنابراین بین آزادسازی اقتصادی برای کوتاه کردن دست دولت از یک‌سو و نیاز به حضور دولت برای پیش بردن فرایند توسعه از سوی دیگر، تعارضی وجود دارد[۱].

به‌علاوه، چنان‌که در بخش تئوری پژوهش آمد، از منظر جامعه‌شناسی نهادگرا در تحلیل سازمان، نقش پررنگ دولت در اقتصاد از مجراهای دیگری نیز می‌تواند به افزایش آسیب‌های سازمانی و ساختاری ازجمله فساد منجر شود که از آن جمله می‌توان به افزایش نفوذ حوزه سیاست و مشروط شدن بقای سازمان‌ها به برآورده کردن الزامات محیط نهادی به‌جای محیط فنی اشاره کرد. هند در این حوزه چگونه عمل کرده است؟

---

۱. دولت می‌تواند در نقش‌های مختلفی از جمله متولی، متصدی و حمایتگر، یا ترکیبی از آنها ظاهر شود.

توسعه اقتصاد هند پس از استقلال

هند استقلال خود را از پس مبارزات ضد استعماری به دست آورد و اهدافی همچون تغییر نظم مبتنی بر نابرابری، استقلال، توسعه اجتماعی-اقتصادی و برگرداندن هند به جایگاه باشکوه تاریخی خود، دولت را به عنصری محوری در تغییرات اجتماعی-اقتصادی تبدیل نمود. راهی که هند برای توسعه برگزید، سوسیال‌دموکراسی بود و برای رسیدن به این هدف، برنامه‌های توسعه ۵ سال‌های تعریف شد. در همین راستا همه بانک‌های بزرگ و شرکت‌های بیمه با اندیشه کمک به فقرا و اهداف سوسیالیستی مندرج در قانون اساسی در سال ۱۹۶۹ ملی اعلام شدند. اما این روند در طول زمانی تغییراتی بنیادی را پذیرفت و نقش دولت، به‌تناسب تغییر نوع رویکردهای اقتصادی اتخاذشده، عوض شد؛ تا جایی که تقسیم‌بندی فرایند توسعه هند پس از استقلال را می‌توان با تحول نقش دولت منطبق دانست. بر این اساس، سه دوره شناسایی‌شده است که آغاز استقلال تا دهه ۱۹۸۰، ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰ و ۱۹۹۰ تاکنون را شامل می‌شود و در ادامه، کلیات آن طرح می‌شود.

در زمان استقلال هند، ۶۵ درصد نیروی کار در بخش کشاورزی مشغول بودند. در فئودالیسم سنتی هند، با راجاها، تیکاندارها، جاگیردارها و زمین‌دارها به مثابه مای-پاپ (والدین) رفتار می‌شد و نظام پیچیده‌ای از اجاره زمین برقرار بود. بریتانیا بخشی از نظام سنتی در اقتصاد را به رسمیت شناخته و شیوه‌های تازه‌ای از روابط موجر-مستاجر را نیز به آن اضافه کرده بود. در نتیجه، طبقه جدیدی از زمینداران که واسطه بین حاکمان بریتانیایی و زمین‌کاران واقعی بودند ایجاد شد.

هند در برنامه پنج‌ساله اول، توسعه بخش کشاورزی را مورد تأکید قرار داد. دولت سبک دوران استعماری را با حذف اعتبارات شاهزادگان، برخوردار کردن مستأجران از حقوق مالکیت و حذف نهاد زمین‌داری واسطه‌گر، تقویت زمین‌داران خرد و تعیین سقف مجاز مالکیت ارضی از بین برد. با انجام این اصلاحات در دهه ۱۹۶۰ و با اجرای مجموعه دستورالعمل‌های مربوط به استفاده از فن‌آوری کود و بذر و تجهیزات کشاورزی هند جزو کشورهایی شد که انقلاب سبز را در بخش کشاورزی تجربه کرد. باوجود افزایش موقت تولید، به دلیل گرانی تجهیزات و روش‌ها برای کشاورزان فقیر هندی، نتایج قابل‌اتکا نبودند. دولت در برنامه‌های ۵ ساله بعدی، سیاست «اقتصاد مختلط» را اتخاذ کرد و سعی شد تا با واردکردن بخش‌های تعاونی و خصوصی، از ظرفیت گروه‌های اجتماعی بهتر بهره‌برداری شود اما هنوز تا اواخر دهه ۱۹۸۰، سیاست جهان سوم گرایی در دستور کار قرار داشت که تلاش برای خودبسندگی اقتصادی و عدم تعهد به قدرت‌های بزرگ از مشخصه‌های بارز آن بود.

از اواخر دهه ۱۹۸۰ و پیرو تغییرات اجتماعی حاصل از سیاست‌های پیشین، همچون تثبیت برخی گروه‌های اجتماعی، احزاب، صنایع، نهادها، انجمن‌های مدنی و نیاز به بازارهای وسیع‌تر، سیاست‌های

جهان سوم گرا و ایدئالیستی پیشین به چالش کشیده شد و عمل‌گرایی موردتوجه قرار گرفت. ایندیرا گاندی سعی کرد با تاسیس کمیته‌های سه گانه برای بررسی اصلاحات اقتصادی در حوزه‌های مالی، تجاری و شرکت‌های عمومی به بازنگری در رویکرد اقتصادی و نقش دولت در توسعه بپردازد. گرچه به دلیل مواجه شدن با بحران‌هایی مانند شوک نفتی ۱۹۷۹، خشکسالی و شورش در منطقه آسام ناموفق ماند اما مسیر تغییرات گشوده شد.

۱.حرکت به سمت اقتصاد بازار آزاد

سال‌های ۱۹۹۰ به لحاظ تاریخی، بزنگاهی بود که موجب شد دولت هند با حداکثر توان ممکن به سمت سیاست‌های اقتصاد آزاد حرکت کند. این تغییر بیشتر پاسخی به شرایط خارجی بود که ناگزیر می‌نمود. فروپاشی شوروی به عنوان مهم‌ترین شریک تجاری هند و از دست رفتن بازارهای اروپای شرقی، جنگ اول خلیج فارس و افزایش قیمت نفت، از جمله عواملی بودند که تحول ساختاری در اقتصاد و نقش دولت را تسهیل کردند.

نارسیما رائو نخست‌وزیر وقت، در سخنرانی تاریخی‌اش در سنگاپور در سپتامبر ۱۹۹۴ اعلام داشت که هند خود را از تعهد به جهان سوم گرایی رها کرده و سیاست‌های عمل‌گرایانه باهدف توسعه اقتصادی را در پیش‌گرفته است. در این راستا آزادسازی نظام پرداخت حساب‌جاری همراه با پذیرش ماده ۸ صندوق بین‌المللی پول در خصوص یکسان‌سازی نرخ ارز در سال ۱۹۹۴ اجرایی شد. جهت‌گیری دولت در خصوص سرمایه نیز به سمت کاهش وابستگی به وام‌های کوتاه‌مدت و جریان ورود پول‌های کوتاه‌مدت، تشویق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و جذب سرمایه‌گذاری خارجیان در بورس هند بوده است.

هند برای تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی از سه طریق اقدام کرد: بخش دولتی، مشارکت عمومی–خصوصی، بخش خصوصی. برای ایجاد بسترهای حقوقی لازم، جلب اعتماد سرمایه‌گذاران و موفقیت توسعه مشارکت عمومی–خصوصی بر چهار محور تأکید شد: نهادها، توسعه‌گران، تأمین‌کنندگان مالی، سرمایه‌گذاران. باوجود تلاش‌ها و نتایج مثبت، خصوصی‌سازی به دلیل مشکلاتی همچون خلأهای سیاست‌گذاری، عدم توجیه‌پذیری اقتصادی و تجاری طرح‌ها، عدم توازن حقوقی–فنی بخش‌های خصوصی و عمومی، وجود بدهی‌های پنهان، دوره پیشرفت طولانی‌مدت، انتقال ریسک، شکست مشارکت‌ها و ضربه خوردن اصل مسئله، تا سال ۲۰۰۴ رشد چشمگیری نداشت.

در ژولای سال ۲۰۰۵، مانموهان سینگ، نخست‌وزیر وقت، در مقابل سیاست قدیمی نگاه به شرق که حوزه جنوب شرق آسیا را در نظر داشت، نگاه به غرب را با جدیت بیشتری مطرح کرد. اساساً سیاست شرقی یا نگاه به شرق برای اولین بار توسط ویلی برانت صدراعظم آلمان غربی در اوایل دهه ۱۹۷۰ و

در توصیف عادی‌سازی روابط با شوروی و بلوک شرق به‌کاربرده شد. در آمریکا نگاه به شرق یکی از سیاست‌های مهم دولت نیکسون بوده است که در ابتدا برای حل‌وفصل جنگ ویتنام و سپس برای تنش‌زدایی و بهبود مناسبات با چین و شوروی مطرح شد. درنهایت در ۱۹۷۲ با سفر نیکسون به چین، این سیاست به ثمر نشست (عامری، معاونت پژوهش‌های سیاست خارجی).

به روایتی سیاست خارجی هند را از این منظر در قالب دو الگوی متفاوت می‌توان بررسی کرد. ۱) دوره حکومت‌های معتدل و میانه‌رو: پس از فروپاشی شوروی، هند برنامه‌ای تدریجی را برای ادغام در بازارهای جهانی و پیوستن به سازمان تجارت جهانی در پیش گرفت و به‌تدریج، آسیای مرکزی را در دستور کار خود قرار داد. تدوین سیاست پیوند و ارتباط هند با آسیای مرکزی در این راستا قرار داشت که با به قدرت رسیدن نخست‌وزیر سینگ به‌تدریج دچار دگرگونی‌هایی شد. ۲) دوره حکومت واقع‌گرا، عمل‌گرا، ملی‌گرا و توسعه‌طلب هندو: دولت‌های واجپایی و دولت نارندا مودی (۲۰۱۴ تا کنون) دارای الگوی لیبرال سرمایه‌داری هندی مبتنی بر ملی‌گرایی هندو با گرایش و توجه عمده به مظاهر مادی قدرت، اقتصاد سیاسی جهانی و تعامل با قدرت‌های بزرگ شامل آمریکا و رژیم صهیونیستی است. آن‌ها در پی ادغام در اقتصاد سیاسی بین‌الملل و دارای سیاست خارجی توسعه‌گرا و تهاجمی با استراتژی تبدیل هند به یک قدرت بزرگ جهانی و دارای بالاترین درجه همسویی با نیروهای جهانی‌شدن و آمریکا هستند (میبدی و همکاران، ۱۳۹۶). در پی عمل‌گرایی هند، اصلاحاتی همچون اصلاح قوانین مالیاتی، تعدیل قوانین صادرات و واردات، فراهم آوردن امکاناتی باز هم مناسب‌تر برای سرمایه‌گذاری خارجی و فراهم آوردن امنیت سرمایه در دستور کار قرار گرفت. با وجود دولتی بودن سیستم بانکی، در این بخش نیز اصلاحاتی نظیر آزادسازی نرخ بهره، کاهش نرخ ذخایر قانونی و نقدینگی بانک‌ها و تسهیل شرایط ورود بانک‌های خصوصی اعمال شد. بانک مرکزی تلاش دارد تا از ابزارهای غیرمستقیم پولی برای مدیریت نقدینگی استفاده کند. تبدیل‌شدن هند به چهارمین اقتصاد رو به رشد جهان، کسب رتبه ۱۱ ازنظر تولید صنعتی و سومین کشور جهان به لحاظ برخورداری از نیروی انسانی ماهر انگلیسی‌زبان، از دستاوردهای سیاست‌های اقتصادی هند بعد از سال‌های ۱۹۹۰ بود. این کشور یکی از مهم‌ترین صادرکنندگان خدمات نیز هست (کولائیان و واعظی، ۱۳۹۰؛ تقی پور و سایرن، ۱۳۹۲).

۲.اصلاح نظام مالیاتی

میزان درآمد مالیاتی به پتانسیل مالیاتی جامعه و توانایی دولت در جمع‌آوری آن بستگی دارد. ارتقاء استانداردهای بهینگی در دولت، ایجاد شفافیت در ساختار مالیاتی، نظارت بر کارکرد دولت و حداقل شدن معافیت‌های مالیاتی را از عوامل مؤثر بر کارآمدی نظام مالیاتی دانسته‌اند. اصلاح مالیاتی فرایندی است که از طریق آن سیاست‌ها و روش‌های مدیریت مالیاتی با هدف افزایش درآمدهای دولت، ثبات

اقتصادی، تخصیص منابع و بهبود کارایی دستگاه مالیاتی تغییر می‌یابد. بر این اساس، رویکردهای اصلاح مالیاتی بر کاهش آثار تحریفی مالیات به منظور حفظ رقابت‌پذیری اقتصاد، کاهش تنوع نرخ‌های مالیاتی به منظور کاهش تحریف‌های ناخواسته در قیمت‌های نسبی، گسترش مالیات بر ارزش افزوده به منظور کاهش بار مالیاتی بخش تولید، توجه به عدالت عمودی به جای عدالت افقی، پایه‌های مالیاتی گسترده، ساده و شفاف و همچنین کاهش هزینه‌های اداری و تمکین مالیاتی معطوف است. یکی از محورهای اصلاح مالیاتی، اصلاح دستگاه وصول مالیات است و شامل طیف وسیعی از اقدامات برای بهبود فرایندهای اجرایی مالیات و کاهش فساد می‌باشد.

ساختار مالیاتی هند در سه لایه تعریف شده است: دولت اتحادیه‌ای شامل مالیات بر درآمد، تراکنش‌های سرمایه‌ای، دارایی، ارث، فروش، خدمات، عوارض گمرکی؛ دولت‌های ایالتی شامل مالیات بر فروش بین ایالتی کالاها، سرگرمی و مشاغل، انتقال دارایی‌ها، درآمدهای زمین؛ دولت‌های محلی شامل مالیات بر مستقلات دم دروازه و تسهیلات عمومی مانند آب، فاضلاب و ... (حقگویان، اولین کنفرانس بین‌المللی حماسه سیاسی و حماسه اقتصادی). یکی از جنبه‌های اصلاح دستگاه مالیاتی، مدرنیزاسیون فرایندهای مالیاتی است. در یک دهه اخیر، در بسیاری از کشورها حرکت به سمت به کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات در این بخش، ارایه خدمات برخط به مؤدیان، تسهیل پراخت اینترنتی مالیات و غیره شتاب بیشتری گرفته است. در استرالیا، هند، کره جنوبی، مغولستان، سنگاپور و تایوان نرخ نفوذ خدمات برخط برای تمام منابع مالیاتی بالای ۹۰ درصد است. در هند، از سال ۲۰۱۰-۲۰۰۹ تکمیل الکترونیکی برای اشخاص حقوقی و حقیقی که درآمد آنها از مبلغی معین بالاتر است، الزامی است (میرمحمدی و جنتی، ۱۳۹۵).

دولت هند در دوره نخست‌وزیری مودی از سال ۲۰۱۴ بزرگترین طرح اصلاح نظام مالیات خدمات و کالا را با هدف یکپارچگی دریافت مالیات در ایالت‌ها، جلوگیری از فرار مالیاتی، اصلاح نظام مالیاتی به نفع افراد کم درآمد، مبارزه با فساد اقتصادی و پول سیاه به مرحله اجرا گذاشت. در نظام جدید خدمات و کالا، مالیات کالاهای پرمصرف تا ۵۰ درصد کاهش و در عوض مالیات برخی از کالا که مصرف کمتری دارد از پنج تا ۱۸ درصد افزایش یافت. اصلاح نظام مالیاتی در دوره مودی در کنار زیرساخت‌های مدرن مالیات ستانی که در دولت‌های پیش از او فراهم شد، بی‌گمان هم به سلامت پول جاری در اقتصاد کمک می‌کند و هم درآمد هند از محل مالیات‌ها را که در سال ۲۰۰۹، هشتاد و دو درصد از کل درآمدهای دولت بوده، افزایش می‌دهد. در این مسیر شفافیت پرداخت‌ها و ترویج معاملات دیجیتالی در دستور کار قرار گرفت و هزاران شرکت ظاهری و کاغذی شناسایی شدند.

۳.رویکرد اقتصادی قوانین ضد فساد

قانون‌گذاری هند در ارتباط با فساد و اعمال فاسدان دربرگیرنده مجموعه‌ای از قانون‌ها و مقررات دولتی است که از یک منظر می‌توان آن‌ها را در دودسته جای داد. دسته اول شامل قوانینی است که بر جنبه مجازات و به کیفر عمل رساندن مجرم جهت حفظ نظم عمومی تأکید داشته و وجه کیفری آن غالب است. دسته دوم قوانین اقتصادی را شامل می‌شود که به‌منظور حفاظت از نظم اقتصادی وضع شدند. در رویکرد دوم تلاش می‌شود تا با وضع قوانینی در حوزه اقتصاد، زمینه‌ای بروز و گسترش فساد از بین برود. در اینجا نگاه قانون‌گذار و اراده وی مبنی بر جرم انگاری اعمال، حفظ نظم اقتصادی و صیانت از مفاهیمی چون برابری و اعمال دیدگاه لیبرالیسم سیاسی مبنی بر اقتصاد آزاد و تجارت رقابتی است. در ادامه به برخی از این قوانین اشاره خواهد شد.

قانون ممنوعیت معاملات تجاری بنامی

قانون فوق، مصوب پارلمان هند در سال ۱۹۸۸ بوده که به ترتیب در سال‌های ۲۰۱۱ و ۲۰۱۶ اصلاحاتی را به خود دیده استو نوع خاصی از معاملات مالی را ممنوع می‌کند. خرید بنامی، خریدهایی با نام مستعار یا جعلی فرد دیگری هستند که مبلغ خرید را پرداخت نکرده و تنها نام و حق مالکیت‌اش را به فرد دیگری که مال یا دارایی را خریداری کرده واگذار می‌کند و آن فرد مالک واقعی است. اهداف این قانون شامل این موارد می‌شوند: ۱) ممنوعیت معاملات بنامی و ۲) حق استرداد دارایی و اموالی که به واسطه خریدهای بنامی به دست آمده‌اند.

شرایط تحقق معامله بنامی

مال یا دارایی باید به نام یک فرد در ازای پرداخت مبلغی که توسط فرد دیگری انجام شده انتقال داده شود. به عبارت دیگر، مبلغ پرداخت شده نباید از سوی فردی باشد که به نام او مال یا دارایی خریداری شده است. هدف چنین خریدی گریختن از مسئولیت پرداخت مالیات و سوءنیت داشتن در ذکر نکردن نام‌های افراد سهیم در پرداخت وجوه برای خرید مال و دارایی مورد نظر است. با عنایت به مطالب اخیر باید گفت که بنا بر قانون معاملات بنامی مشارکت سه فرد ضروری است، یعنی ۱) انتقال گیرنده یا منتقل الیه، ۲) مالک حقیقی، یعنی فردی که مبلغ مالیات بر دارایی را پرداخت می‌کند و ۳) بنامی یعنی فردی که مال یا دارایی به نام او منتقل شده است. این معامله یک معامله بنامی سه جانبه خوانده می‌شود. اما یک نوع معامله بنامی دیگر به عنوان معامله «بنامی –تقلبی(صوری)» یا «دو جانبه» وجود دارد. در این نوع معامله، یک فرد وانمود می‌کند که مال یا دارایی‌اش را به فرد دیگری واگذار می‌کند بدون اینکه هدف حق واگذاری مالکیت را به منتقل الیه داشته باشد. در این مورد دو فرد حضور دارند: انتقال دهنده و منتقل الیه. ورود به یک معامله

بنامی جرمی است که مرتکب آن مشمول مجازات رد مال می‌شود. مجازات این جرم حبس تا حداکثر ۳ سال و یا پرداخت جزای نقدی و یا هر دو می‌باشد.

استثنائات معامله بنامی

قانون برخی از معاملات و شیوه‌های انعقاد و انتقال حقوق مذکور در آن را از شمول معاملات بنامی خارج نمود که در ذیل به آن اشاره خواهد شد.

- خرید دارایی توسط یک فرد به نام همسر یا دختر مجردش که برای دختر و همسرش انجام می گیرد.
- اوراق بهاداری که توسط امانتدار و فردی که نماینده امانتدار است نگاهداری می‌شوند به عنوان معامله بنامی در نظر گرفته نخواهند شد.

در رابطه با تصمیم‌گیری در مورد اینکه آیا خرید یک دارایی یا مال یک خرید بنامی است یا خیر، عوامل زیر باید لحاظ شوند: ۱) منبعی که پول از آن پرداخته شده است. ۲) ماهیت و مالکیت مالیات دارایی پس از خرید آن. ۳) موقعیت و شرایط طرفین معامله و رابطه بین شاکی و فرد متهمی که مال یا دارایی در معامله بنامی به نام او انتقال یافته است. ۴) مسئولیت حقوقی اسناد مالکیت اموال غیر منقول پس از فروش. ۵) رفتار و اعمال طرفین قرارداد در رابطه با مدیریت مال یا دارایی پس از فروش. مقامات مسئول تمام اموال یا دارایی‌هایی که توسط معاملات بنامی به دست آمده‌اند را با پیروی از روند قضایی مقرر ضبط خواهند نمود.

قانون جلوگیری از پولشویی

قانون جلوگیری از پولشویی ۲۰۰۲ اساس و چارچوب قانونی مبارزه با پولشویی در این کشور است. این قانون و مقرراتی که در آن تعیین شده‌اند در تاریخ ۱ جولای ۲۰۰۵ اجرایی شدند. به منظور پیاده‌سازی مفاد قانون، با ستاد اطلاعاتی مسائل مالی[1] در رابطه با صلاحیت و اختیارات انحصاری بنا بر بخش‌های مرتبط این قانون همفکری و مشورت شده است.

تعاریف و مفاهیم

بخش ۳ قانون جلوگیری از پولشویی، پولشویی را این گونه تعریف می‌کند: «هر فردی که به طور مستقیم یا غیر مستقیم از هرگونه فرایند یا فعالیت مرتبط با عایدات به دست آمده از ارتکاب جرم، از جمله اختفاء، تملک، تحصیل یا استفاده از پول آن دارایی اجتناب نکرده باشد یا آگاهانه در آن شرکت داشته یا سهیم باشد و آن پول یا دارایی را به عنوان دارایی یا مال قانونی جلوه دهد، فردی است که به جرم ارتکاب به پولشویی محکوم خواهد شد».

۱. یک نوع ارگان که به جمع آوری اطلاعات در رابطه با مسائل مالی اشخاص زیر نظر برای درک ماهیت و قابلیت‌های آن‌ها و پیش‌بینی اهدافشان می‌پردازد.

بخش ۲ قانون جلوگیری از پولشویی عبارت «عایدات کسب شده از ارتکاب جرم» را این گونه تعریف کرده است: «هرگونه پول یا دارایی که به طور مستقیم یا غیر مستقیم توسط هر فرد، در نتیجه یک فعالیت مجرمانه که مربوط به جرم است کسب شده یا ارزش معادل این دارایی». در خصوص مفهوم جرایم طبقه‌بندی شده مبنای پولشویی باید گفت برای اعمال این قانون، جرم با توجه به فهرست راهنمایی که بر اساس قانون مربوطه رفتارهای خاصی را جرم تعریف کرده مورد بررسی قرار می‌گیرد. برای مثال، جرائم خاص مبتنی بر مفاد قانون کیفری هند، قانون مواد مخدر و روانگردان ۱۹۸۵ صرف نظر از ارزش آن یا در صورتی که کل ارزش مال یا دارایی از دست رفته به واسطه ارتکاب آنها ۳ میلیون روپیه یا بیش از آن باشد بنا بر قوانین زیر: قانون کیفری هند ۱۸۶۰، قانون تسلیحات ۱۹۵۹، قانون حفاظت از حیات وحش ۱۹۷۲، قانون جلوگیری از تن فروشی ۱۹۵۶، قانون جلوگیری از فساد ۱۹۸۸.

مجازات پولشویی

هر فردی که مرتکب جرم پولشویی گردد به مجازات حبس با اعمال شاقه از سه تا ۷ سال و پرداخت جزای نقدی محکوم می‌گردد. در مورد جرائم تعیین شده در قانون مواد مخدر و روانگردان ۱۹۸۵، مدت زمان حبس ممکن است ۱۰ سال به طول انجامد. مالک عایدات به دست آمده به واسطه ارتکاب جرم، مرتکب جرم شده و ممکن است که عایدات به دست آمده از جرم را پنهان کند یا انتقال دهد. چنین مال یا دارایی می‌تواند به طور موقت به مدت حداکثر ۹۰ روز توقیف شود. دولت مرکزی هند مقام رسیدگی کننده به جرائم مالی را تعیین کرده است. قضات شامل یک رئیس و دو مستشار می‌باشد. مقام قضایی جرائم مالی به شکایات دریافت شده در رابطه با توقیف دارایی موقت و توقیف دارایی قانون رسیدگی می‌کند. او ممکن است حکمی برای توقیف موقت یا نگهداری دارایی توقیف شده را صادر یا پس از ارائه فرصت دفاع به متهم مبادرت به صدور حکم نهایی نماید. به عنوان مثال، وزیر اسبق جهانگردی هند، هری ناریات ری، با محکومیت دادگاه ویژه‌ای در رابطه با پولشویی به هفت سال حبس سخت محکوم شد. دادگاه هچنین جریمه ۵۰۰۰۰ روبی را به رای تحمیل کرد. این پرونده توسط اداره اجرایی کشف شد که در آن تعدادی از افراد دستگیر شدند[1].

قانون خرید امکانات دولتی (تدارکات دولتی) و لیست سیاه[2]

چهارچوب قانون خرید امکانات دولتی در هند بر قانون اساسی مبتنی است. ماده ۵۳ قانون اساسی اختیارات اجرایی کشور را به رئیس‌جمهور واگذار می‌کند. اختیارات مالی با دستور رئیس‌جمهور و

1. https://b2n.ir/046596

2. .Public Procurement and blacklisting

با صدور قوانین تخصیصی به وزارت دارایی واگذار شد و از آن جا به نوبه خود، تحت قوانین عمومی مالی مصوب ۲۰۰۵ به مقامات پایین‌تری اعطا شد که هر کدام می‌توانند آن را در هماهنگی و انطباق با قوانین ایالات مربوطه تنظیم کنند. لذا هیچ روش تعیین شده و تجویزی پیشینی برای تهیه کالا، خدمات و مدیریت قراردادها وجود ندارد. هر ایالت، از جمله سرزمین‌های اتحادیه، قوانین، دستورالعمل‌ها یا قوانین مربوطه به تدراکات خود را دارند. این امر موجب شده تا با توجه به فدرالی بودن سیستم حاکمیتی، روند تدارکات عمومی در هند بسیار پیچیده باشد. بسیاری از نهادها مانند دفاع، راه آهن، مخابرات و ...، کتابچه‌های جداگانه‌ای را برای اجرای فعالیت‌های تدارکات و فروش عمومی صادر می‌کنند. در مجموع قواعد مربوط به تدارکات عمومی در هند از طریق چهار منبع قابل تعریف است که عبارتند از: مقررات قانون اساسی، مقررات قانونی، دستورالعملهای اداری، مقامات (بهابش و پراتاپ[1]، ۲۰۱۷).

در پی حکم دادگاه عالی مبنی بر لغو مجوزهای طیف نسل دوم موبایل و چالش‌های پس از آن در حوزه تخصیص بلوک‌های زغال‌سنگ، دولت هند لایحه خرید امکانات دولتی را در سال ۲۰۱۲ به مجلس ارائه کرد. وزیر دارایی در سخنرانی خود در مورد بودجه هندوستان در سال ۲۰۱۵-۲۰۱۶ اظهار داشت: «یک لایحه خرید امکانات دولتی جدید سازگار با قانون اساسی طراحی شده است، با این حال، مجلس هم در این رابطه باید تصمیم‌گیری کند. تا آن تاریخ، هیچ لایحه‌ای در رابطه با خرید امکانات دولتی وجود نداشت. دولت برای دوری از قوانین متعدد و لایه‌های زائدِ اجرای قوانین، بخوبی عمل خواهد کرد».[2] با این حال، اکثر حوزه‌های قضایی دارای یک قانون خرید امکانات دولتی عامه هستند و این قانون برای مشارکت‌کنندگان شفافیت و پاسخگویی را تضمین می‌کند و دارای مکانیسمی برای رسیدگی به شکایات است.روند شکایت بدین شکل است که تحقیق، مطابق گزارشات اولیه پلیس آغاز می‌شود. اولین گزارش اطلاعات به معنای اطلاعاتی است که توسط یک افسر پلیس در هنگام انجام وظیفه ثبت شود یا با شکایت شخص زیان دیده از جرم، یا گزارش هر شخص دیگری به پلیس ارائه شود. مطابق ماده ۲ قانون آیین دادرسی کشوری هند، «شکایت» به معنای هر گونه ادعایی است که به صورت شفاهی مطرح شده و یا در شکل شکوائیه‌ای کتبی به پلیس یا دادگاه ارائه گردد. این شکوائیه، با توجه به ارتکاب بزه‌های مصرح در قانون مجازات، اعم از این که شاکی شناخته شده باشد یا به صورت ناشناس این شکایت را مطرح نموده باشد، طرح می‌گردد.

1.. Bhabesh; Pratap

2.. Nishith Desai Associates, 2016, p. 17

لایحه خرید امکانات دولتی[1]

لایحه خرید امکانات دولتی، مسئولیت اشخاص و نهادها برای حصول اطمینان از شفافیت و بهره‌وری، رفتار عادلانه و منصفانه نسبت به مناقصه‌ها، ارتقاء رقابت، تثبیت قیمت‌ها متناسب با کیفیت مورد نیاز و همچنین مکانیزمی برای جلوگیری از اقدامات فاسد را تعیین می‌نماید. دولت مرکزی همچنین می‌تواند مقرراتی جامع برای اشخاص و نهادها حاوی مقرراتی برای منع شیوه‌های رقابتی ناسالم و رشوه‌خواری وضع کرده و مقررات مربوط به افشای اطلاعات خصوصی را مشخص کند. لایحه خرید امکانات دولتی، نهاد مزبور را نسبت به انجام اقدامات مناسب در برابر مناقصه‌گر برای نقض قانون جامع توانمند می‌سازد. مانند محرومیت از فرایند خرید امکانات دولتی، منع شرکت در مناقصه‌های آینده، و غیره. علاوه بر این، دولت مرکزی ممکن است سیاست خنثی‌سازی را اعلام کند که اجرای آن برای نهادهای خریدار امکانات دولتی در طول فرایند خرید اجباری خواهد بود. با توجه به هدف بهبود شفافیت و اثربخشی در فرایند خرید امکانات دولتی، لایحه خرید این نوع امکانات یک بند ویژه برای انتشار اجباری اطلاعات خاص در پورتال خرید امکانات دولت مرکزی ایجاد می‌کند. این اطلاعات شامل دعوت از نهاد خریدار امکانات دولتی به یک مناقصه رقابتی باز، تصمیم‌گیری در مورد مبلغ قرارداد عمومی، محرومیت از برخی مناقصه‌های خاص و همچنین اعلامیه‌های پیش از مناقصه است. فهرست مناقصه‌گران ثبت شده برای یک خرید نیز باید روی پورتال خرید امکانات دولتی منتشر شود.لایحه خرید امکانات دولتی پذیرش رشوه و همچنین مجازات پیشنهاد رشوه را ۶ ماه تا ۵ سال زندان در نظر گرفته است. همچنین کسی که با نهاد خریدار امکانات دولتی در راستای کسب سود نامشروع مشارکت کرده باشد یا باعث ضرر غیرمنصفانه شده باشد به حبس تا ۵ سال و جریمه نقدی برابر با ۱۰ درصد از ارزش خرید امکانات دولتی محکوم می‌شود. لایحه خرید امکانات دولتی به دولت مرکزی این قدرت را داده است که مناقصه‌گرهای ناقض قوانین را برای مدت سه سال حبس محکوم کند.

لیست سیاه [2]

هیچ قانونی راجع به ایجاد لیست سیاه در هند وجود ندارد. ادارات دولتی و سازمان‌های دولتی دارای قانون خرید امکانات دولتی مختص به خود می‌باشند. مقررات عمومی مالی توسعه یافته توسط وزارت دارایی، اصول و روش‌هایی برای خرید امکانات دولتی ایجاد کرده‌اند. تمام خریدهای دولت باید این اصول مشخص شده در مقررات عمومی مالی را رعایت نمایند. این مقررات و مقررات تدوین

1. Procurement Bill

2. Blacklisting

شده توسط ادارات و سازمان‌های دولتی حاوی قدرت لازم برای بازرسی و ایجاد لیست سیاه از تأمین کنندگان هستند. در غیاب یک چارچوب حقوقی و قانونی جامع، بررسی چگونگی موثربودن شیوه‌هایی مانند ایجاد لیست سیاه به یک بحث قابل توجه تبدیل شده است. با توجه به اجرای ضعیف و محکومیت‌ها در موارد مربوط به تقلب‌های اقتصادی و فساد، بسیار مطلوب است که دولت سریعا به رویکرد خود در مورد اصلاح فسادهای این چنینی جامه عمل بپوشانند. (بانرجی[1] و آنانس[2]، ۲۰۱۴: ۲۸).

پورتال خرید امکانات دولتی مرکزی[3]

پورتال خرید دولتی مرکزی از پورتال ملی و پورتال وضعیت ماموریت که به عنوان یک پورتال دولتی عمل می‌کند تشکیل شده است. وزارت برنامه و بودجه از سوی دولت هند مسئول راه‌اندازی و تنظیم این پورتال شده است که به عنوان تنها نقطه دسترسی برای اطلاعات مربوط به خریدهای ایجاد شده توسط وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی مختلف عمل می‌کند. این پورتال دو کارکرد عمده دارد: چاپ و نشر اطلاعات اولیه مربوط به خرید امکانات دولتی و همچنین اقدام به عنوان یک رسانه برای فرایند خرید امکانات دولتی. برای همه وزارتخانه‌ها، ادارات دولت‌های مرکزی و ایالتی، سازمان‌های بخش عمومی مرکزی و موسسات مستقل الزامی است که همه اطلاعات مرتبط به بازرسی مناقصه‌گرها را در این پورتال منتشر کنند.

پورتال خرید دولتی مرکزی همه اعلان‌های مرتبط با دعوت به مناقصه‌ها، جزئیات مناقصه‌های آرشیو شده، جزئیات مبلغ مناقصه‌ها و اسناد مناقصه را درج می‌کند. نیازی به ثبت نام کاربر برای مشاهده همه اطلاعات منتشر شده در این پورتال نمی‌باشد. هدف پورتال این است که شفافیت کافی را در فرایند خرید امکانات دولتی ارائه و حرکت در جهت اتخاذ راهکارهای خرید امکانات دولتی الکترونیک را آغاز کند. علاوه بر این، تلاش می‌کند تا با هزینه و زمان موثر به پایگاه گسترده‌ای از پیشنهاد دهندگان دست یابد، اختیارات انسان در طول چرخه خرید امکانات دولتی را به حداقل برساند و شرایط دسترسی به داده‌های کاملی از ممیزی‌ها و شواهد مربوط به فرایند خرید امکانات دولتی را فراهم کند. پورتال دارای لینک‌هایی به مناقصه‌های فعال است که در آن می‌توان برای دست‌یابی به اطلاعات ایالت، دسته‌بندی محصولات و تاریخ مناقصه‌ها جستجوی سفارشی‌شده انجام داد. هر مناقصه دارای یک شناسه است و این شناسه همراه با عنوان مناقصه، نام سازمان و شرح مناقصه می‌تواند به عنوان کلمات کلیدی به منظور افزایش بیشتر امکانات جستجو در این پورتال استفاده شوند. این پورتال همچنین لیست

1. Banerjee
2. Ananth
3. Central Public Procurement Portal

مناقصه‌گرهای یک بخش/وزارت را همراه با ویژگی‌های خاص آن‌ها منتشر می‌کند. از آنجا که هیچ قانونی در رابطه با خرید امکانات دولتی وجود ندارد، مقررات عمومی مالی (که همواره در حال اصلاح است) اساساً به مناقصه‌ها اِعمال می‌شوند.

تصویر شماره ۲: پورتال مناقصات دولت هند

بخش سوم

قوه قضائیه و مبارزه با فساد در هند

مقدمه

هیچ‌یک از تلاش‌های دولت‌ها برای مقابله با فساد بدون حضور دستگاه قضایی سالم به نتیجه نخواهد رسید. اجرای قوانین ضد فساد، مستلزم وجود دستگاه قضایی کارآمد، آینده‌نگر، مسئول و پاسخگوست. دستگاه قضایی از دو جنبه توان تأثیرگذاری عمیق و پایدار را بر عدم موفقیت فرایند ضد فساد دارد: اول، کوتاهی این دستگاه در رسیدگی به تخلفات، عامل جری شدن مرتکبان فساد خواهد شد. دوم، فاسد بودن عناصر قضایی که با اعمال‌نفوذ در رسیدگی‌ها و افراد آلوده یا «عدم رسیدگی» به پرونده‌ها، بخشی از زنجیره کارکنان فساد را تشکیل می‌دهند (ربیعی،۱۳۸۳: ۷۲).

بین حاکمیت قانون و سطح فساد درون هر جامعه رابطه مستقیمی هست. هر چه میزان مشروعیت نظام قانونی کمتر باشد، میزان بیشتری از فساد را در کشور شاهد خواهیم بود. با توجه به مشروعیت نظام حقوقی، برقراری نظام حقوقی قابل‌اعتماد و مشروع و وفادار به قانون از عوامل ضروری کنترل فساد است. بسیاری از قوانینی که باتدبیر و تأمل فراوان تصویب‌شده‌اند، نمی‌تواند فساد را مهار کنند. بسیاری از نهادهای حقوقی به دلیل ضعف نظام‌های قضایی در این راه توفیق نمی‌یابد. عدم اجرای قوانین در دستگاه قضایی، دلایل خوب و بد مختلفی دارد. ازجمله دلایل خوب، دادستان‌هایی هستند که به اجرای قوانینی که به گمان آن‌ها بسیار سخت‌گیرانه است، تمایلی ندارند و به‌جای آن به اعمال قوانین سهل‌گیرانه‌تری نسبت به مجرمان می‌پردازند. ازجمله دلایل بد هم دادستان‌هایی هستند که اطلاعات لازم را برای متهم فاش و یا به گونه دیگری رشوه دریافت می‌کنند تا جریان دادرسی را به سمت تبرئه متهم منحرف سازند.

در اواخر دهه ۱۹۹۰، دیوان عالی هند به مامن اصلی فعالیت‌های ضد فساد در هند با همکاری سازمان‌های مردم نهاد ضد فساد تبدیل شد. این دادگاه به عنوان نهاد صیانت کننده از قانون اساسی هند، نقش بسزایی در حفظ و صیانت از حقوق بنیادین افراد دارد. ما در این قسمت به نقش دیوان عالی کشور در مبارزه با فساد از طریق بیان جبران‌ها واصلاحات دیوان عالی در پرونده‌های دعوی قضایی در زمینه فساد کلان که درباره منافع عمومی بوده‌اند و توسط سازمان‌های مردم نهاد در دیوان عالی طرح و ارائه شده‌اند اشاره خواهیم کرد. در این راستا می‌توان اصلاحات فوق را در سه طبقه دسته‌بندی نمود: ۱. فرامین و احکام دادگاه که به دنبال اجرای اصلاحات ساختاری در راستای کاهش فساد است؛ ۲.احکامی که در ارتباط با توسعه نظارت بر تحقیقات و رسیدگی به فساد در قوانین ضد فساد است؛ ۳.راهکارها و اعلامیه‌های سنتی حقوق اداری که ابطال عمل اجرایی توام با فساد را شامل می‌شود. این

عمل اجرایی بدون هیچ مبنای قانونی و بدون اینکه هیچ اقدام جبران کننده‌ای درباره آن پیش بینی شده باشد صادر شده است (باسو[1]، ۲۰۰۹: ۲۲). در ادامه به بررسی این سه گانه خواهیم پرداخت.

اصلاحات ساختاری نهادهای ضد فساد

تصمیم سال ۱۹۸۸ دیوان عالی در وینیت نارایان وی و دولت هند، به پایه و اساس باور به شایستگی نهادهای قضایی به عنوان سنگری برای مبارزه با فساد در سطوح بالا تبدیل شد. مرور برخی از روابط خاص تاریخی، از پیوندی نزدیک بین سیاست‌مداران رده بالا، بروکرات‌ها و عناصر جنایتکار در جامعه حکایت دارد. منابع مالی برای اهداف غیر قانونی، مخفیانه به مقامات عمومی هدایت و منتقل می‌شد. دایره مرکزی تحقیقات[2] (CBI)، یک سازمان تحقیقات ویژه است که شواهد قابل توجهی برای این امر داشته است، اما این شواهد تعمداً مورد بررسی قرار نگرفت. سازمان‌های مردم نهاد ضد فساد و سایر احزاب، دعاوی متعدد منافع عمومی در دیوان عالی طرح کردند تا دیوان بر فعالیت‌های CBI نظارت کند و از فرایند این نهاد از منظر عدالت و انصاف اطمینان حاصل نمایند. یک روزنامه‌نگار پرونده اولیه را به ثبت رسانده بود. دیوان پس از بررسی دلایل، در همه موارد در وینیت نارایان، CBI را به منفعل بودن متهم نمود.

دیوان در سال ۱۹۹۸ توسعه اصلاحات نهادی در CBI را به منظور اطمینان از بررسی و تحقیقات موثر توسط این نهاد در پرونده‌های مقامات عمومی، در دستور کار خویش قرار داد. در این مسیر سه رویکرد دادگاه قابل توجه است: اول این که، دیوان از یک فرایند ابتکاری به نام حکم مداوم یا دستورالعمل ساختاری استفاده نمود و از طریق این روش، صلاحیت خود را بر اعمال نظارت قضایی تثبیت کرد. به این صورت که وقتی گزارش پلیسی مربوط به تحقیقات در دادگاه برای افسر قضایی تهیه شد تا درباره آن پرونده تشکیل شود (برگه-اتهام)[3]، در فواصل منظم، حکم‌های موقتی تصویب می کند تا متصدیان نظارتی را پاسخگو نگه دارد و آنها را ملزم به انجام دستورات نماید. دوم، قرار دادن وکیل برای شاکی و دادخواست دهنده پرونده به عنوان «یک دوست و همراه» در دادگاه. بدین صورت به سازمان‌های مردم نهاد و تمامی احزاب اجازه داده شد تا به طور مختصر در دادگاه اظهاراتی داشته و دلایل خویش را بیان دارند. سوم، دیوان عالی تفسیر موسعی از ماده ۳۲ و ۱۴۲ قانون ارائه داد تا اصلاح گسترده ساختاری، دستگاه ضد فساد دولتی را تحت تاثیر قرار دهد.

---

1. Basu

2. Central Bureau of Investigation

۳.. بایگانی برگه اتهام یا گزارش پلیسی تحت بند ۱۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری، ۱۹۷۳، مرحلۀ پیگرد کیفری است که در آن گزارش پلیس به دادرس ارائه می‌شود که آیا به عقیده آنها جرمی اتفاق افتاده است و اگر چنین است، توسط چه کسی. براساس اعتبار این گزارش و بعد از شنیدن صحبت‌های متهم، دادرس تصمیم می‌گیرد که آیا اتهامات رسما باید ثبت شوند یا خیر.

اعلام اتهامات بر ضد اشخاص مهم بدون بررسی اولیه، نقض بند ۱۴ قانون اساسی درزمینه حق برابری است. دیوان از اختیاراتش استفاده کرد تا حقوق بنیادین را اعمال کند (ماده ۳۲[۲][۱]) به طوری که کاملاً در مسیر عادلانه قرار گیرد (ماده ۱۴۲)[۲]. با این روش دیوان برای اجرایی کردن سازماندهی دوباره CBI و اطمینان از جوابگو بودن آن، از چندین راهکار استفاده نمود. به خصوص، فرایند انتصاب و شرایط کاری رئیس CBI را مستقل نمود، به طوری که او را به حداکثر پوشش قانونی و در نتیجه استقلال عملیاتی قابل توجهی رساند. از این رو دیوان عالی حکم کرد که دولت باید این نهاد را تبدیل به یک ارگان موضوعه با حمایت‌های قانونی کلیدی برای محافظت از استقلال آن کند. دولت از این دستورالعمل پیروی نمود و در نتیجه معماری جدیدی در ساختار نهادهای ضد فساد و پیگردهای قانونی در هند دوباره پایه‌ریزی شد.با تشخیص وجود تهدید و دخالت در تحقیقات ضد فساد، دیوان روش‌های خود را طوری سازگار نمود تا اجازه نظارت قضایی پایدار در بررسی‌ها و تحقیقات را داشته باشد. این موضوع نشان می‌دهد در اصلاحات حقوق عمومی تغییرات اساسی صورت گرفته است. فرضیه پیشین و سنتی بر این پایه استوار بود: «این که نظارت قضایی می‌تواند به طور قابل توجهی هر بی‌نظمی را در بررسی‌های مربوط به فساد اصلاح کند، بسیار سخت و ناباورانه است». به عنوان وسیله‌ای برای ایجاد نظارت قضایی و صدور دستورات متعدد و الزام به انجام آن توسط دولتمردان برای اطمینان از اثرگذاری و سودمندی آن‌ها، دیوان مفهوم دوستان دادگاه را گسترش داد. وقتی درخواستی از زندان یا در هر مورد کیفری دیگری دریافت شود، اگر متهم نماینده نداشته باشد، وکیلی به عنوان دوست دادگاه توسط دیوان عالی منصوب می‌شود تا در خصوص پرونده متهم به بحث و دفاع بپردازد.

بررسی‌های نظارتی

تجربه نشان داده است که در غیاب مراقبت و نظارت، نمایندگانی مانند CBI می‌توانند در بررسی و محاکمه تاخیر زیادی ایجاد کنند، بر پلیس و شاهدان تاثیر بگذارند و مدارک را پنهان کرده یا از بین ببرند. در مورد پرونده‌های فساد کلان، با فرض اینکه قضات با قدرت و استقلال کامل به این جرایم

---

۱. ماده ۳۲ (۲) می‌گوید:دیوان عالی باید این قدرت را داشته باشد تا قانون کلی، حکم یا دستورالعملی صادر کند، از جمله احکامی درباره روح احکام آزادی، حکم دادگاه عالی، ممنوعیت، اعطای حق قانونی و حکم بررسی مجدد، که ممکن است هرکدام از این‌ها برای ایجاد الزام برای یکی از حقوقی که در این بخش ذکر شده‌اند مناسب باشد.

۲. ماده ۱۷ بند ۱۴۲ (۱) می‌گوید: امکان دارد دیوان عالی در اعمال قدرت در حوزه قضایی خودش، به هر دلیل یا مسئله‌ای که پیش از آن اتفاق افتاده باشد برای تکمیل قضاوت چنین حکمی صادر کند یا چنین دستوری بدهد و هر دستور یا حکمی که به این شیوه در قلمروو قانونی هند صادر شود طبق قانونی که توسط پارلمان صادر شده اجرایی شود، همان طور که ممکن است رئیس جمهور نیز توسط این دستورالعمل تعیین شود.

رسیدگی می‌کنند، مسئله عمده در این مورد تاخیر و تعلل است. پلیس دولتی یا CBI می‌تواند در پرونده پیش از آن که به قاضی ارجاع شود تاخیر ایجاد نماید تا تاخیرها مانع انجام صحیح و شایسته کار قضایی گردد. هدف دیوان در وینیت نارایان حل این موضوع بوده است.

در دعوای ایالت بیهار وی و حزب رنچی زیلا سامتا[1] حزب اخیر دادخواستی را در دادگاه مطرح نمود تا اطمینان یابد که بررسی پرونده در یک کلاهبرداری کشاورزی بدون دخالت انجام گرفته است. مانند سایر سیاست‌مداران و بروکرات‌های رده بالا در شرقی‌ترین ایالت بیهار، درباره وزیر ارشد بیهار –که یک چهره برجسته اجتماعی است– نیز این اتهام مطرح شد که وی به منظور اختلاس مقدار هنگفتی از سرمایه عمومی، حساب‌های جعلی داشته است. حزب سیاسی مدعی شد پلیس محلی که تاکنون موظف به بازرسی بوده، در تهیه گزارش‌های خود علیه متهم سهل‌انگاری نموده و مقامات سیاسی همواره در این گزارشات مداخله می‌کنند و دولت ایالتی، جلوی انجام بررسی‌ها را گرفته است.

دادگاه عالی تحقیقات را به CBI محول نمود پرسش اولیه دیوان عالی، اعتبار تصمیم دادگاه عالی ایالتی بود و این که نظارت بر تحقیقات چگونه انجام پذیرد که این تصمیم معتبر باشد. دیوان دریافت که انجام تحقیقات به روشی که اعتماد عمومی را جلب می‌نماید، روشی توام با منفعت عمومی است که در دامنه مداخله قضایی، از طریق دادخواست قضایی منفعت عمومی آغاز می‌گردد. علاوه بر این، پلیس ایالتی در برابر دولت تحت نظارت پاسخگو است و در نتیجه تنها یک نماینده مستقل می‌تواند چنین اطمینان و اعتباری را مهیا کند. بنابراین CBI برای بررسی این موضوع در نظر گرفته شد و قاضی ارشد دادگاه عالی پاتنا، ناظر تحقیقات بود. CBI ملزم به گزارش به این مرجع می‌باشد. قاضی ارشد، خود یا از طریق یکی از قضات، دستورالعمل صادر می‌کند و از نظارت عادلانه و فوری اطمینان می‌یابد.

تحقیقات درباره پرونده‌های فسادکلان که تحت نظارت دیوان هستند، به یک ویژگی بنیادی برای دادرسی ضد فساد تبدیل شد. پرونده سامجا پاریوارتان ساموداپا وی ایالت کارناتاکا، که در سال ۲۰۱۲ مورد رسیدگی قرار گرفت، مثال روشنی برای این موضوع است. در جنوب ایالت کارناتاکا، برخی از رهبران احزاب سیاسی در قدرت از جمله وزیر ب. س. یدیوراپا، متهم به انجام معاملات خلاف قانون شدند. پرسش اولیه دیوان عالی این بود که آیا دامنه تحقیقات از بررسی کنونی CBI به معدن‌کاری غیر قانونی در پاردش آندهرا و کارناتاکا به سوءاستفاده احتمالی از اداره عمومی توسط بستگان نزدیک یدیوراپا گسترش یابد یا خیر؟ شاکی پرونده یک سازمان اجتماعی مدنی بود که شکواییه خویش (مداخله درباره منافع عمومی) را نزد کمیته صاحب اختیار مرکزی (CEC) که جزئی از بدنه دیوان عالی است مطرح نمود. این درخواست در بر دارنده دو ادعا بود: یکی این که عاملان، زمین را به

1. AIR 1996 SC 1515

طور غیر قانونی به یک شرکت معدن کاری فروخته‌اند و دوم اینکه کمپانی به یک جامعه آموزشی بخشش بزرگی داشته که به منظور پولشویی و پنهان سازی منشا نامشروع سرمایه انجام شده است[1]. دیوان دریافت که این اتهامات در نگاه اول معتبر بوده و پلیس محلی تمایلی به انجام تحقیقات عادلانه، بی‌طرف و مناسبی نداشته است. زیرا آن‌ها از حامیان وزیر ارشد بودند دادگاه پیشنهاد CEC را پذیرفت و به CBI دستور داد که این اتهامات را بررسی کند.

در سامجا پاریوارتان سامودایا، دادگاه بیان داشت که اساس بررسی‌های قضایی در جهت اطمینان از این است که حاکمیت قانون بر سوءاستفاده از فرایند قانون چیرگی داشته باشد. در این رابطه، می‌توان به دو نوع سوء استفاده اشاره کرد: اول: سوءاستفاده واقعی مقامات دولتی از قدرت در جهت ارائه مجوز به بهره برداری غیر قانونی معادن در تناقض با دستور پیشین دادگاه، و دوم سوءاستفاده احتمالی که ناشی از فقدان تحقیقات عادلانه به دلیل مشارکت مقامات عمومی است. تنها تحقیق توسط CBI و تحت نظارت مداوم دادگاه، میزان سوء استفاده را به وضوح آشکار می‌سازد و این اطمینان را ایجاد می کند که کسانی که مرتکب جرم فساد می‌شوند بدون توجه به رتبه و مقامشان، در گزارش ذکر می‌شوند.

در بیشتر موارد دیوان عالی نظارت قضایی در مواردی که مداخله دولت، موجب تعلل و تاخیر در رسیدگی می گردد را قاطعانه اعمال نمود، در سال ۲۰۱۴، منوهر لال شرما وی. دبیر کل و سایرین از طریق یک دادخواست منافع عمومی، دیوان عالی را در پرونده‌های مربوط به موارد تخلف از قوانین در تخصیص بلوک‌های ذغال‌سنگ توسط دولت هند به نظارت بر تحقیقات مجاب نمود. در تصمیم گیری درباره آن پرونده، دیوان دامنه وسیعی را شرح داد؛ از جمله شرایطی که آن را به مداخله در یک تحقیقات در مورد «منافع عمومی» وادار می کند که شامل مواردی بود که در هر شرایطی مانع بررسی فساد هستند، از جمله فقدان اراده جدی از سوی مقامات در انجام تحقیقات در نتیجه فشارها و عدم تمایل دولت به موافقت با یک تحقیق برای روشن کردن این دلایل. متقاضیان پرونده‌های منافع عمومی مدارک خود را مبنی بر این که متصدی انجام تحقیقات یا دولت، انجام بررسی‌ها را با مانع روبرو خواهد کرد ارائه دادند. منوهر لال شرما این پرسش را مطرح کرد که آیا درباره تحقیقات مورد نظارت دادگاه، قبل از ایجاد تحقیقات اولیه، CBI نیازی به دریافت مجوز قبلی از دولت مرکزی دارد یا خیر؟ هدف از چنین مجوزی حمایت از کارکنان عمومی (دولتی) درست‌کار است تا در موارد بی‌ارزش و تحت تاثیر التهابات و هیجانات عمومی مورد بازجویی و تحقیقات قرار نگیرند. دادگاه بیان داشت که چنین مجوزی ضروری نیست و مجوز پیشین دولت را غیرضرروی پنداشت، چرا که صدور مجوز پیشینی توسط دولت انجام تحقیقات مستقل را با شکست مواجه خواهد کرد.

1. State of Andhra Pradesh v. Obulapuram Mining Co. (P) Ltd., (2011), SCC, para 491

متاسفانه، اصلاحات بیان شده توسط دیوان عالی باعث نشد تحقیقات تحت نظارت دادگاه به طور کامل موفقیت آمیز باشد. قضات در دادرسی‌های خود در سال ۲۰۱۴، (تقریبا دو دهه بعد از حکم دادگاه در وینیت ناراین)، CBI را هیئت «طوطی در قفس» دولت نامیدند. نظارت قضایی به عنوان مکمل و جبران کننده نقض‌های فرایند تحقیقات، نیازمند بنیانی روبه جلوست تا این اطمینان را ایجاد کند که فرایند منصفانه و بی‌طرفی در جریان است.

چالش کلیدی برای دیوان در نظارت، انجام تحقیقات به صورتی است که اطمینان حاصل شود دستورات موقتش بر حق متهم برای یک دادرسی عادلانه، تاثیر نمی‌گذارد. در عمل، این خطر وجود دارد که هر کدام از حکم‌های موقت دادگاه–که در جریان نظارت بر تحقیقات صادر شده‌اند– بر دادرسی بعدی تاثیر داشته باشد. برای مثال در سال ۲۰۱۴، رئیس پیشین مخابرات، آ. راجاه، که در ارتباط با رسوایی طیف G2 دستگیر شد، مدعی شد که نظارت مداوم از تحقیقات درباره حق او برای داشتن یک دادرسی عادلانه، تبعیض‌آمیز می‌باشد. دادگاه باید چنین اعتراضاتی را جدی بگیرد و دستورات موقت خود را به صورتی شکل دهد که تنها به تحقیقات مربوط باشند. بالعکس، اگر مدارک جمع‌آوری‌شده بعد از نهایت تلاش سازمان‌های بازرسی، نشان‌دهنده فقدان ادله قابل اعتماد علیه متهم باشد، دادگاه نظارت کننده نباید در پایان دادن به تحقیق تردید نماید. البته تا کنون هیچ نمونه‌ای از این موارد به وقوع نپیوسته است. ضعف در انجام این امر، خطر ایجاد یک نظام و رویه فرا قانونی را به همراه دارد.

تکمیل نظارت دادگاه با راه‌حل‌های سنتی

دیوان عالی کاربرد اصلاحات نوین از دستورالعمل ساختاری دادگاه عالی و تحقیقات نظارتی و اصلاح نهادهای ضدفساد را با روش سنتی اصلاح یا ابطال یک تصمیم غیرقانونی که توام با فساد است تکمیل می‌کند. نمونه اولیه این مورد، به پرونده رسوایی طیف G2 مربوط می‌شود. در سال ۲۰۱۲، یک سازمان مردم نهاد دعوای قضایی منافع عمومی را نزد دیوان مطرح نمود تا قانونی بودن استفاده وزیر از روش تخصیص، «آنکه اول بیاید اول به او خدمت رسانی می‌شود»، را تعیین نماید[1]. با وجود احترام به این اصل که دادگاه نباید قضاوت را در مورد سیاست‌های مالی دولت از طریق جایگزینی با کارشناسی مالی اعمال کند، دادگاه در رای خود چنین اعلام کرد که قانونی بودن چنین دیدگاه‌هایی می‌تواند مورد سنجش قرار گیرد. بر این اساس، درک می‌شود که «آن که اول بیاید اول خدمت‌رسانی می‌شود» سیاست تخصیص ترجیحی به کسانی است که به اطلاعات خاص دسترسی دارند و بنابراین، ماده برابری قانون اساسی نقض می‌شود.

1. Centre for Public Interest Litigation v. Union of India, (2012) 3 SCC 1 at paragraph 102

علاوه بر این، وزیر به وضوح تمایل داشت در اجرای سیاست به احزاب معینی توجه خاص داشته باشد. بنابراین دادگاه حکم محکومیت وی را صادر کرد. اظهار غیر قانونی بودن این سیاست، همه مجوزهایی که وزیر صادر کرده بود را لغو و توسط یک مزایده، مجوز یک فرایند تخصیص مجدد را ایجاد کرد (Ibid). برخلاف تحقیقات نظارتی و اصلاح نهادهای ضد فساد، حکم برای لغو مجوز و ابطال اعمال اداری به شدت به قانونی بودن و صلاحیت قضایی منوط است که یک راه حل معیار محور در حقوق اداری است. با این حال، این حکم مجوز اشخاص ثالث که ذینفع بودند را حتی در نبود هیچ گونه اتهامی مبنی بر اینکه آنها از مسیر و با استفاده از ابزارهای فاسد این امتیاز را کسب کردند، سلب نمود. این امر باعث ضرر و زیان اقتصادی قابل توجه و موجب انتقاد بسیاری از گروه‌ها نسبت به خدشه وارد نمودن به مرزهای سیاست و حقوق توسط دیوان عالی شده است. احکامی که آثار اجرای یک سیاست را بعد از اجرا شدن آن لغو می کند امنیت حقوقی را زیر سوال برده و منجر به عدم اعتماد عمومی و تضعیف رشد اقتصادی می گردد با این حال، دولت‌ها باید تعادلی میان هزینه‌های وارده بر شخص ثالث در مقابله با منفعت ایجاد رویه قاطع در برابر خود مختاری سیاسی و اجرای فاسد برقرار سازند.

پرسش پیچیده‌تری درباره استفاده دادگاه از روش‌های اصلاحی سنتی برای رسیدگی به فساد در سال ۱۹۹۶ ایجاد شد. جنبش «هند علیه فساد» مدعی شد که پانزده امتیاز پمپ بنزین از سوی وزیر، بدون هیچ معیار قانونی به دوستان، بستگان و اشخاص مهم وی واگذار شده است. با لغو واگذاری‌های گفته شده، دادگاه به وضوح بیان کرد که «تقسیم‌های اختیاری ثروت دولتی باید از یک سیاست منطقی و غیر تبعیض‌آمیز پیروی کند». دادگاه حکم جریمه به میزان پنجاه میلیون روپیه را صادر نمود. به وزیر دستور داده شده بود که خسارت را از مال خویش پرداخت کند نه از سرمایه‌های دولتی. به این موضوع اشاره شده بود که دولت نمی‌تواند خسارت را به خودش پرداخت کند در حقیقت، خسارت به خزانه دولت پرداخت می‌شود نه دادخواه.

به طور کلی لغو و اعلام‌های ابطال، ابزارهای موثری برای دیوان بودند تا از انجام فساد در آینده جلوگیری کند. با ترکیب روش‌های اصلاحی جدید با این روش‌های سنتی، دیوان به وسیله سازمان‌های مردم نهاد در هند، به مرکز فعال ویژه ضد فساد در هند تبدیل شده است. با این وجود، به دلیل جایگاه ویژه دیوان از یک طرف به عنوان یک انجمن حل مناقشه غیرسیاسی و از طرف دیگر یک بازیگر سیاسی، به طور فعال درباره تعریف نقش خود در تقویت حاکمیت قانون و ترویج حکمرانی مطلوب در منافع عمومی نسبت به دیگر شاخه‌های دولت، مشارکت دارد. به عنوان نشانه‌ای از این مشارکت‌ها، دیوان از به کارگیری جبران خسارت برای سوءاستفاده غیرقانونی -با وجود این که قانون اساسی هند، چنین خسارت‌هایی را مقرر نموده است- خودداری و در مقابل از دستورالعمل ساختاری و نظارت

مداوم استفاده نموده است. قطعا این تناقض نشان می‌دهد که دیوان بررسی می‌کند تا از حاکمیت قانون اطمینان پیدا کند. این عمل در جهت یک متعادل‌سازی دقیق است که به حدکافی محدودیت‌ها را می‌آزماید تا از درستی آن اطمینان یابد، اما نه تا حدی که مقامات اجرایی را به یک رقیب مخالف تبدیل کند.

بخش چهارم

نهادهای ضدفساد در حکومت هند

مقدمه

یکی از اقداماتی که اغلب برای پیشبرد سیاست‌های ضد فساد انجام می‌شود، ایجاد نهادهایی با کارکرد ویژه در زمینه مقابله با فساد است که در سطح ملی، منطقه‌ای یا بین‌المللی فعالیت می‌کنند. محدوده خاص فعالیت این نهادها با توجه به کشورها متفاوت است، اما به طور کلی این نهادها اجازه دریافت شکایات، بررسی شکایات و تشخیص فعالیت‌های مفسدانه را دارند و بعضی از آنها دارای مجوز جهت محاکمه هستند. علاوه بر این، سازمان‌های ضد فساد معمولاً مسئول ایجاد کمپین‌های آگاهی رسانی، بسیج و آموزش شهروندان در مورد اخلاق و فساد در بخش عمومی می‌باشند. در هند نیز کنشگران حوزه فساد به این جمع‌بندی رسیدند که صرفاً تصویب قوانین ضد فساد از فساد جلوگیری نمی‌کند مگر این که تشکیلاتی نیرومند از اجرای آنها حمایت کند. از این رو، آژانس‌های ضد فساد مثل کمیسیون مراقبت‌های مرکز[1] (اداره حراست مرکزی) (CVC) ، اداره تحقیقات مرکزی (CBI) ، اداره محاسبات عمومی (CAG) و لوک پال (Lok Pal)، برای مبارزه با فساد و اجرای قوانین ضد فساد راه‌اندازی شده‌اند. در ادامه به بررسی ساختار و صلاحیت‌های نهادهای مذکور در امر مبارزه با فساد خواهیم پرداخت.

۱.اداره تحقیقات مرکزی (CBI)

اداره تحقیقات مرکزی (CBI)، مؤسسه اصلی تحقیقات دولت مرکزی در موضوعات ضد فساد است. این اداره، به اداره حراست مرکزی در بررسی پرونده‌های فساد یاری می‌رساند. در این مبحث به بررسی تاریخچه و ساختار و وظایف این نهاد خواهیم پرداخت.

نگاهی تاریخی به تشکیلات و ساختار اداره تحقیقات مرکزی

ساختار تشکیلات پلیس ویژه[2] (SPE) پایه و اساس این سازمان بود که در سال ۱۹۴۱ و به دستور دولت هند ایجاد شد. هدف از این تشکیلات، بررسی پرونده‌های رشوه بود. در سطح دولت مرکزی، تلاش‌های ضد فساد دولت هند در زمان جنگ جهانی دوم شروع و در پایان سال ۱۹۴۲، فعالیت‌های SPE گسترش پیدا کرد و موارد فساد در راه‌آهن را نیز شامل شد، زیرا راه‌آهن نقش مهمی در جابه‌جایی

---

1. Central Vigilance Commission

2. Special Police Establishment

تجهیزات جنگی داشت. بدین گونه که در سال ۱۹۴۳، اعطای صلاحیت قانونی به افسران پلیس که در SPE کار می‌کردند به عنوان یک دغدغه مطرح شد. پس از آن دستورالعمل‌هایی توسط دولت هند صادر شد که به موجب آن نیروی پلیس ویژه (SPE)، برای بررسی جرائم خاص مرتبط با ادارات دولت مرکزی تأسیس شد و این نیرو می‌توانست این جرائم را در هر جا از هند انگلیسی بررسی کند.

انگیزه برای مقابله با فساد حتی بعد از جنگ جهانی دوم هم احساس شد به همین دلیل، احکام صادر شده ۱۹۴۳ تغییر کردند. در سال ۱۹۴۶ دستورالعمل تشکیلات پلیس ویژه دهلی صادر و در همان سال قانون تشکیلات پلیس ویژه دهلی جایگزین آن شد. بعد از اجرای این قانون، سرپرستی SPE به اداره داخلی برگردانده شد و کارکردهای آنها گسترده‌تر شد تا تمام ادارات دولتی در هند را در بر گیرد. بنای قانون فوق بر این امر بود که تشکیلات پلیس ویژه را ایجاد کند تا یک مؤسسه تخصصی برای بررسی و بازرسی جرائم خاص باشد. بخش ۵ از این قانون بیان می‌کند که دولت مرکزی می‌تواند با هماهنگی دولت‌های ایالتی، صلاحیت قانونی SPE در تمام ایالت‌ها را گسترش دهد. اداره تحقیقات مرکزی در سال ۱۹۶۳ پس از تصویب دولت بر اساس توصیه‌های کمیته سمنتام به شکل فعلی خود در آمد.

اداره بررسی مرکزی (CBI)، جایگزین تشکیلات پلیس ویژه دهلی (DSPE) شد. قانون تشکیلات پلیس ویژه دهلی در سال ۱۹۴۶ به تشکیلات پلیس ویژه دهلی این اجازه را می‌داد تا در کنار دولت به تحقیق در خصوص دسته‌بندی‌های جرائم کارمندان دولت و جرائم مربوط به ادارات دولتی بپردازد. با رشد اقتصاد هند، نگرانی‌ها درباره افزایش پرونده‌های تحت بررسی در این تشکیلات بیشتر شد. در واکنش به این موضوع، دولت لایحه‌ای را در سال ۱۹۶۳ برای ادغام اداره تحقیقات مرکزی و تشکیلات پلیس ویژه تصویب کرد.

اختیارات حقوقی اداره بررسی مرکزی از قانون تشکیلات پلیس ویژه در سال ۱۹۴۶ نشأت می‌گیرد. این قانون، اختیارات، وظایف، امتیازها و مسئولیت‌های فعلی و همزمان اعضاء تشکیلات پلیس ویژه دهلی با افسران پلیس دولت مرکزی را توصیف می‌کند. اعضای تشکیلات پلیس ویژه دهلی همان افسران مسئول پاسگاه‌های پلیس حوزه‌های قضایی مربوطه هستند. اداره بررسی مرکزی تنها آن دسته از تخلفات و جرایمی که در قانون تشکیلات پلیس ویژه دهلی در سال ۱۹۴۶ درج شده است را بررسی می‌نماید. دولت مرکزی می‌تواند این صلاحیت را علاوه بر سرزمین‌های اتحادیه، به ایالاتی که آن را پذیرفتند نیز گسترش دهد.

اداره بررسی مرکزی، مسئولیت جرائم بررسی‌شده در تشکیلات پلیس دهلی در زمینه جمع‌آوری اطلاعات مربوط به جرائم خاص، مشارکت در امور مربوط به پلیس بین‌الملل، نگهداری از آمار جرائم، مطالعه تخصصی و هماهنگی قوانین جرم انگار را برعهده دارد. این اداره، از قدرت تحقیقاتی برخوردار

است. در ابتدا اداره بررسی مرکزی تنها از صلاحیت بررسی جرائم در مناطق مرکزی برخوردار بود. اما حوزه قضایی این اداره به ایالات دیگر گسترش یافته است (ماده ۲ قانون ایجاد تشکیلات پلیس دهلی). برخی ایالات افزایش این اختیارات را پذیرفته‌اند. اداره بررسی مرکزی در مقایسه با پلیس محلی و دولتی اختیارات بسیار بیشتری دارد. در اولین مرحله این اقدام، دولت هند از ۱ آوریل ۱۹۶۳ اداره بررسی مرکزی را در دهلی تشکیل داد.

در طول چند سال، کارکردهای اداره بررسی مرکزی تغییرات زیادی را تجربه کرد. نقش آنها دیگر به فعالیت‌های ضد فساد محدود نمی‌شد. بررسی جرائم بانکداری و اقتصادی دیگر از جمله مسئولیت‌های جدید بود. البته کارکردهای اصلی آنها درباره شناسایی و بررسی جرائم رشوه و فساد کارمندان دولت تحت مدیریت دولت مرکزی همچنان ادامه دارد. حوزه قضایی SPE تمام مناطق متحد را شامل می‌شد و به تدریج به ایالت‌های موافق با دولت‌های ایالتی گسترش پیدا کرد. این سازمان در ابتدا با مسئولیت مدیر اداره اطلاعات کار می‌کرد. با این وجود، در سال ۱۹۴۸، یک پست بازرسی کل پلیس، SPE، ایجاد شد و این سازمان را پوشش داد.

در این راستا، نیاز به مؤسسه پلیس مرکزی با نظارت دولت مرکزی احساس شد که نه تنها پرونده‌های رشوه و فساد بلکه نقض قوانین مالی، کلاهبرداری‌های مهم و جرائم در رده‌های بالا، جرائم جدی گروه‌های سازمان‌یافته و جرائم حرفه‌ای را شامل می‌شد. بنابراین دولت هند با لایحه ۱ آوریل ۱۹۶۳، اداره بررسی مرکزی را ایجاد کرد که مطابق قانون از شش بخش تشکیل می‌شد.: بخش بررسی و ضد فساد (تشکیلات پلیس ویژه دهلی)، بخش فنی، بخش سوابق جرم و آمار، بخش تحقیقات، بخش حقوقی و عمومی، بخش اجرایی (اداری).

بخش تحقیقات و ضد فساد (تشکیلات پلیس ویژه دهلی)، مسئولیت بررسی و پیگیری موارد زیر را برعهده داشت:

- پرونده‌های کارمندان دولت تحت مدیریت دولت مرکزی که خود یا همراه با کارمندان دولتی یا افراد دیگر مشارکت در جرم دارند
- پرونده‌های دولت مرکزی یا پروژه‌های بخش عمومی یا شرکت‌ها یا هیئت‌های قانونی با بودجه دولتی هند
- پرونده‌های نقض قانون مرکزی برای مثال قانون کنترل صادرات و واردات ۱۹۴۷، لایحه قانون مبادلات خارجی ۱۹۷۶، قانون اسرار رسمی ۱۹۲۳ ، کلاهبرداریهای مربوط به پاسبورت و غیره
- پرونده‌های کلان خیانت یا کلاهبرداری مربوط به ادارات راه‌آهن، پست و تلگراف
- جرم در زمینه دریاهای آزاد، خطوط دریایی و خطوط هوایی

- پرونده‌های جدی در مناطق متحده، به خصوص پرونده جرائم حرفه‌ای
- پرونده‌های جدی و کلان کلاهبرداری، خیانت و اختلاس
- پرونده‌های جدی گروه‌های سازمان‌یافته یا مجرمین حرفه‌ای یا پرونده‌هایی در چند ایالت یا مناطق متحده

- پیگیری تحقیقات این بخش

این موارد پرونده‌ها باید به درخواست و هماهنگی دولت‌های ایالتی یا مناطق متحد درگیر انجام شود. همانگونه که بیان شد CBI اختیارات خود را از قانون تشکیلات پلیس ویژه دهلی (DSPE) ۱۹۴۶ به دست می‌آورد. در بخش ۲ این قانون، DSPE می‌تواند تنها جرائم مناطق اتحادیه را بررسی کند با این وجود، حوزه قضایی توسط دولت مرکزی بیشتر می‌شود و دریا، راه‌آهن و ایالت‌های دیگر را شامل می‌شود. تحقیقات در خصوص پرونده‌های مربوط به قانون جلوگیری از فساد ۱۹۹۸ و اصلاحیه آن، با نظارت کمیته مرکزی مراقبت، توسط CBI انجام می‌گیرد.

حوزه قضایی و کارکردهای اداره تحقیقات مرکزی (CBI)

ساختار

در حال حاضر، CBI بخش‌های زیر را شامل می‌شود: بخش ضد فساد، بخش جرائم اقتصادی، بخش جرائم ویژه، اداره پیگیری و بخش حقوقی، بخش اداری، بخش سیاست و هماهنگی، آزمایشگاه علمی- قانونی مرکزی. مدیر CBI به عنوان بازرس کل پلیس و تشکیلات پلیس ویژه دهلی مسولیت اداره سازمان را برعهده دارد. قانون اداره حراست مرکزی دوره تصدی دو ساله وی را تضمین می‌نماید. این قانون همچنین مکانیزم‌های انتخاب مدیر CBI را بیان می‌دارد.

فرآیند تحقیق توسط CBI

بررسی انجام شده توسط CBI بر اساس اطلاعات جمع‌آوری‌شده از منابع خود، یا اطلاعات به دست آمده از کارمندان دولت، یا مردم، یا پرونده‌های ارجاع شده از مقامات اداری انجام می‌شود. CBI باید پیش از تحقیق، رئیس اداره را از شرایط پرونده آگاه کند. این شرط در تمام موارد تفتیش و تحقیقات برای محیط کار یک کارمند نیز صدق می‌کند. با این وجود، اگر زمانی برای مشورت نباشد، رئیس باید فوراً از پیشنهاد تحقیق در محیط کار کارمند مربوطه مطلع شود. در صورت بروز اختلاف، مدیر و CBI می‌تواند پرونده را به وزیر کار، وزیر اداری یا از طریق شکایت عمومی، ارجاع دهد تا نسبت به آن تصمیم گیری شود. البته در صورت وجود ضرورت در تحقیق از یک مقام، CBI می‌تواند بدون

مشاوره و بدون هماهنگی با رئیس وزارتخانه یا اداره، بررسی را انجام دهد. در صورتی که قبل از بررسی، تأیید اطلاعات لازم باشد، بازرسی اولیه (PE) انجام می‌شود. در صورتی که در بازرسی اولیه موارد اتهام مشخص شود، پرونده در وقت برای بررسی رسمی مطابق با بخش ۱۵۴ قانون آیین دادرسی کیفری ثبت می‌شود.

صلاحیت بررسی عناوین مجرمانه

اداره تحقیقات مرکزی صلاحیت بررسی اعمال مجرمانه زیر را دارا می‌باشد:

- بخش ضد فساد: پرونده‌های فساد و کلاهبرداری کارمندان دولتی تمام ادارات دولتی، اقدامات بخش عمومی مرکزی و مؤسسات مالی مرکزی؛
- بخش جرائم اقتصادی: کار با پرونده‌هایی از جمله کلاهبرداری بانکی، نقض قوانین مبادله خارجی، واردات و صادرات، قاچاق گسترده مواد مخدر، عتیقه، اموال فرهنگی و قاچاق کالاهای ممنوعه دیگر؛
- بخش جرائم خاص: با پرونده‌هایی مانند تروریسم، انفجار بمب، قتل‌های مهم، آدم‌ربایی برای دریافت غرامت و جرائم مافیایی یا گروه‌های زیرزمینی.

۲.کمیسیون حراست مرکزی (C.V.C)

تاریخچه

کمیسیون حراست مرکزی سازمانی است که موارد فساد در ادارات دولتی هند را مورد بررسی قرار می‌دهد. دولت هند کمیته سانتانام را به ریاست سری کی. سانتانام تشکیل داد. نتیجه کمیته سانتانام این بود که نهاد پلیس ویژه دهلی (D.S.P.E) برای خشکاندن ریشه‌های فساد در کشور کافی نیست. طبق توصیه این کمیته، یک نهاد مستقل و عالی رتبه نظارتی باید برای این کار تشکیل شود. دولت هند توصیه کمیته سانتانام را پذیرفت و در سال ۱۹۶۴، کمیسیون حراست مرکزی تأسیس شد. این نهاد به عنوان نیرویی که بازدارنده فساد دولتی است نسبت به ملت هند پاسخگو و در قبال آن مسئول است. این کمیسیون یک نهاد عالی رتبه و تنها سازمانی بود که به طور کاملاً تخصصی به مبارزه علیه فساد می‌پرداخت. کمیته سانتانام درصدد بود که این نهاد بالاترین مرجع صلاحیت‌دار برای اعطای اختیار پیگرد قانونی در رابطه با مقامات دولتی باشد. در این راستا کمیته مذکور در رابطه با مسئله پیشگیری از فساد، ایجاد نهاد کمیسیون حراست مرکزی را به دولت هند توصیه کرد (۱۹۶۴). این نهاد به منظور نظارت بر کنترل فساد و ترویج صداقت و درستکاری در دولت هند تأسیس شده است. از آنجایی که

کمیسیون حراست مرکزی دارای سازمان اختصاصی خود برای بازرسی موارد فساد نیست، از روی ضرورت بر دفتر مرکزی تحقیقات تکیه می کند.

قانون دولت مرکزی، ، قدرت‌ها و اختیاراتی را به کمیسیون حراست مرکزی اعطا کرد تا از طریق آنها بتوانند نظارت بر عملکرد نهاد ویژه پلیس دهلی را اعمال کرده و روند پیشرفت تحقیقات انجام شده توسط آنها را تا جایی بررسی کند که بنا بر قانون جلوگیری از فساد ۱۹۸۸جرم محسوب می‌شوند.

صلاحیت و ساختار کمیسیون در قانون کمیسیون حراست مرکزی، ۲۰۰۳

کمیسیون حراست مرکزی در سال ۱۹۶۴ تأسیس شده و به عنوان سازمان عالی رتبه‌ای برای اعمال نظارت کلی و کنترل بر مسائل حراست در حکومت و امانت و درستکاری در خدمات دولتی عمل می کند. قانونی همنام کمیسیون بر این سازمان نظارت می کند، که در سال ۲۰۰۳ تصویب شده است. این قانون مبنا و اساسی را برای کمیسیون مرکزی مراقبت فراهم می‌نماید که بر طبق آن، این نهاد می‌تواند جرائم مورد ادعایی که در قانون جلوگیری از فساد ۱۹۸۸ پیش بینی شده و توسط گروه‌های خاصی از کارمندان دولتی دولت مرکزی، شرکت‌هایی که توسط هرگونه قانون دولت مرکزی به وجود آمده‌اند، مقامات محلی منتسب به دولت مرکزی مرتکب شده و در رابطه با مسائلی که با این جرائم مرتبط بوده و در نتیجه آن به وجود آمده‌اند، تحقیق و بازجویی‌هایی را انجام داده یا موجبات آنها را فراهم کند. کمیسیون مرکزی مراقبت می‌تواند پرونده‌های فساد دولتی را به مأمورین کمیسیون مرکزی مراقبت (CVO) در هر یک از ادارات دولتی هند یا به دفتر مرکز تحقیقات ارجاع دهد.

کمیسیون مرکزی مراقبت یا دفتر مرکزی تحقیقات اقدام علیه یک کارمند دولتی فاسد را توصیه می کنند اما اتخاذ تصمیم و انجام هرگونه اقدام انظباطی علیه یک کارمند بر عهده مقام مسئول اداره مربوطه است. امکان انجام پیگیرد قانونی کارمند دولت، تنها پس از کسب اجازه دولت ایالتی یا دولت مرکزی صورت می گیرد. مقام تعقیب که توسط دولت برای انجام رویه پیگرد قانونی گماشته می‌شوند، وظیفه انجام پیگرد قانونی در پرونده‌های جاری در دادگاه‌ها را بر عهده خواهد داشت. این کمسیون گزارش سالانه‌ای ارائه می‌دهد که جزییات انجام امور حراستی و نقض سیستم که منجر به فساد در سازمان‌ها و ادارات مختلف می‌شود را در بر می‌گیرد. کمیسیون مذکور توسط یک نفر که رییس حراست مرکزی است اداره شده و توسط وزیر و پنج گروه از ماموران و یازده عضو کمیسیون به منظور انجام تحقیقات یاری می‌شود.

پیشتر رییس کمیسیون مرکزی مراقبت توسط رییس جمهور منصوب می گردید. اما در حال حاضر مطابق قانون Lokpal ، کمیته‌ای سه نفره متشکل از نخست وزیر، رهبر حزب اقلیت پارلمان و یک قاضی عالی دیوان عالی صلاحیت تعیین رییس را دارا می‌باشند و رئیس کمیسیون در صورت داشتن سوء

رفتار، توسط رییس جمهور برکنار می‌شود. به جرائم وی نیز پس از بازجویی در دیوان عالی رسیدگی خواهد شد. به طور مثال دیوان عالی ریاست پی جی توماس را به دلیل فساد در واردات روغن پالم لغو کرد[1]. این کمیسیون دارای یک مأمور عالی رتبه مراقبت مرکزی و دو مأمور دیگر مراقبت است. مراقبت و حراست موارد جرم می‌تواند در مورد هر گونه داد و ستدی که ادعا می‌شود یا ظن وجود یک کارمند دولت با هدف انجام رفتاری فاسد یا نامشروع، بازرسی و تحقیقاتی را انجام دهد یا می‌تواند این امکان را فراهم کند که این نوع بازرسی یا بازجویی تبدیل به هرگونه دادخواهی در مورد فساد، قصور و کوتاهی فاحش، سوء استفاده از مقام، بی‌احتیاطی، فقدان امانت و یا دیگر انواع بزهکاری یا نقض قانون از سوی کارمند دولت شود. این کمیسیون توصیه‌های مناسبی در رابطه با تمام این مسائل را به مقامات مسئول اعمال مجازات اداری و انظباطی ارائه خواهد داد. همچنین کمیسیون مرکزی مراقبت، بر اعمال وزرا و شرکت‌های گوناگون دولت مرکزی نظارت می‌کند. جریانات دعاوی در این کمیسیون یک فرایند دادرسی قضایی محسوب می‌شوند (بخش ۱۲ قانون اداره حراست مرکزی).

این نهاد دو بازرس ارشد فنی دارد و وظیفه آنها ارائه پیشنهاد به این کمیسیون در رابطه با تمام مسائل فنی و قراردادی است. این بازرسان ارشد به بررسی دقیق تمام امور و قراردادها در حیطه کنترل خود می‌پردازند. در طول انجام چنین بررسی‌هایی، اشتباهات و قصور از سوی کارمندان دولت مورد بررسی قرار می‌گردد مانند خطا و لغزش یا بی‌نظمی‌هایی در انتصاب قراردادها، بندها و شرایط ناقص یک قرارداد، پرداخت اضافی به یکی از طرفین قرارداد، اجرا و پذیرش کار به صورت ناکامل و کم کیفیت. این موارد به اطلاع مأموران ارشد کمیسیون مرکزی مراقبت برای اعمال اقدام تصحیحی مناسب رسانده می‌شود. نقش بازرسان ارشد فنی به تشخیص و شناسایی موردی جرم محدود نمی‌شود. آن‌ها ممکن است اقدامات پیشگیرانه‌ای را در برخی موارد توصیه کنند که به عنوان مانعی بر سر راه ارتکاب جرم یا اعمال فاسد عمل می‌کنند تا راه‌های گریز در فرایند قانونی یا قوانین و مقررات را از بین برده و روش‌ها را در سازمان‌ها به گونه‌ای بهبود بخشند که از وقوع مجدد چنین خطاهایی جلوگیری کنند.

۳.سازمان محاسبات عمومی

موضوع ماده ۱۴۸ قانون اساسی در خصوص سازمان محاسبات عمومی می‌باشد که از فساد در دستگاه‌های دولتی پیشگیری می‌کند. در شکل دموکراتیک پاسخگویی قوه مجریه به مجلس و به مردم، وجود یک دستگاه حسابرسی مستقل ضروری می‌باشد. در سیستم هند سازمان محاسبات عمومی نقش تعیین کننده‌ای را ایفا می‌کنند. قانون اساسی هند به این سازمان نقش ویژه و مسئولیت تصمیم‌گیری

1. economictimes.indiatimes.com, 2011

مستقل بدون ترس و یا هر گونه منفعتی اعطا می‌کند، چنان که به باور یکی از حقوقدانان، وظایف این سازمان حتی بسیار حیاتی‌تر از قوه قضاییه می‌باشد[1]. شکی نیست که مقام ناظر و حسابرس عمومی جایگاهی رفیع و مهم در قانون اساسی دارد. بنابراین به وی مصونیت در تصدی به همراه استقلال از قوه مجریه اعطا شده است. وی بالاترین مقام در سمت ممیزی می‌باشد و وظیفه او بررسی این موضوع است که آیا پولی که توسط مجالس مقننه ایالتی و ملی تصویب می‌گردد صرفاً برای مقاصد مشخص شده و در مسیر مناسب و قانونی خویش صرف می‌شود یا خیر.

در دو جنبه پیشگیرانه و تفتیشی (تحقیقی) از فساد جلوگیری شده است. بازرسی موارد متعدد فساد از طریق شکایت، منابع اطلاعاتی، مطالعه مالیات بر درآمد، باز پرداخت اموال غیرمنقول، گزارش‌های مالیات بر دارایی، مالیات‌های بخشوده و غیر مستقیم امکان‌پذیر است. این ممیزی‌ها موارد فساد اداری را گزارش می‌کنند. سازمان محاسبات عمومی در محافظت از شفافیت، پاسخگویی و استفاده کارآمد از منابع مالی برای تامین قانونمندی و یکپارچگی معاملات مالی حیاتی است. همچنین اطلاعات اساسی در مدیریت دولتی و منابع آن فراهم می‌کنند. درموارد فساد دولتی یا اداری، ممیزان و حسابرسان عمومی بسته به کارکردهای قانونی خود می‌توانند پرونده‌ها را اگر لازم باشد، برای تحقیقات بیشتر و مجازات به مقامات صلاحیت‌دار ارجاع دهند (رنگاردی[2]، ۲۰۰۵: ۱۳ و ۱۴).

باتوجه به ماده ۱۴۹ قانون اساسی هند، ناظر و حسابرس عمومی باید وظایف و اختیار خود را آن گونه که قانون پارلمان تعیین می‌کند ایفا کنند. (بخش ۳۶ قانون سازمان مدیریت بحران فدرال). این سازمان در گزارش جهانی ۲۰۰۷ به عنوان یک نهاد مستقل و کارآمد با کلیه مدیران و حسابدارانش در تمام ایالات مورد تحسین قرار گرفت. سازمان محاسبات عمومی چندین گزارش به ادارات دولتی مانند راه آهن‌ها، مخابرات، شرکت‌های دولتی و اداره مالیات ارائه کرده است. این گزارشات بی‌نظمی‌های مالی بسیاری در خصوص عدم نظارت بر هزینه‌های عمومی، هدف گذاری ضعیف و اعمال فاسد در بسیاری از شعب دولتی را نشان می‌دهد. هر چند، از آن جایی که این اداره هیچ اقتداری بر تضمین رعایت پیشنهادات ندارد، معمولاً گزارش‌های پیشنهادی به حاشیه رانده می‌شوند (بخش ۳۷ قانون سازمان مدیریت بحران فدرال).

حسابرسی نظام‌مند از حساب‌های وزارتخانه‌ها، ادارات، موسسات و سازمان‌های دولتی می‌تواند ابزاری برای مقابله با بی‌نظمی‌ها در معاملات مالی، مداخلات مالی و فساد اداری باشد. اداره مذکور با کمک حسابداران عمومی در ایالت‌های مختلف، فرصت قابل ملاحظه‌ای برای بررسی موارد مشکوک

1. SubbaRao, 2006.

2. Rangareddy

به اقدامات فاسد که بر اقدامات دولت تاثیر گذاشته است دارند. هرچند ممکن است فاصله زمانی قابل توجهی بین وقوع یک جرم مالی و تعقیب و گزارش آن بعد از حسابرسی و در نظر گرفتن گزارش ممیزی شورای حسابداری عمومی وجود داشته باشد. ناظر و حسابرس عمومی تنها از یک صلاحیت پیشنهادی برخوردار می‌باشد. بنابراین تحقق پیشنهادات آن بیشتر به سازمان‌های اجرایی در انجام اقدامات موثر بستگی دارد. با این وجود، اداره محاسبات عمومی در ایجاد اقدامات اصلاحی از سوی دولت مرکزی و ایالتی نقش مهمی ایفا کرده است که اصلاحاتی در نظام‌ها و رویه‌های منجر به کاستن از تعداد پرونده‌های فساد را شامل می‌شود.

٤. کمیسیون اطلاعات

اعلامیه حق دسترسی به اطلاعات، ۲۰۰۵ (اعلامیه RTI) تقویت حقوق شهروندی را میسر می‌سازد تا به اطلاعاتی که تحت کنترل مراجع عمومی است، دسترسی داشته باشند. این چارچوب سازمانی از مراجعی مانند کمیسیون اطلاعات مرکزی، ادارات اطلاعات عمومی مرکزی، نماینده عالی رتبه اطلاعاتی، مرجع دادخواهی، دیگر ادارات و مرجع استینافی تشکیل می‌شود. قانون به این نهادها کارکرد قضایی اعطا نموده است.

صلاحیت کمیسیون اطلاعات

با توجه به مقرارت، کمسیون اطلاعات مرکزی و کمیسیون‌های اطلاعات ایالتی به ترتیب توسط دولت مرکزی و دولت‌های ایالتی تاسیس می‌شوند تا به موضوعات مربوط به حق دسترسی به اطلاعات بپردازند. قانون وظیفه دریافت و رسیدگی به شکایت هر شهروند را برای کمیسرهای اطلاعات تعیین می‌نماید. صلاحیت دریافت یک شکایت با صلاحیت پذیرش تجدید نظرخواهی متفاوت است (قانون دسترسی به اطلاعات بخش ۱۸). در مورد این که یک درخواست تجدید نظر با توجه به اطلاعات یک شخص ثالث داده شود کمیسیون مرکزی اطلاعات (CIC) یا کمیسیون ایالتی اطلاعات (SIC) –صرف نظر از این که موضوع هر چیزی ممکن است باشد– بایستی فرصت قابل قبولی برای استماع از شخص ثالث فراهم کنند. در زمان تصمیم‌گیری درباره موضوع، اگر دو نهاد مذکور بر این نظر بودند که ادارات اطلاعات عمومی (PIO) وجود اطلاعات را بدون هر گونه دلیل قابل قبولی انکار کرده‌اند، بایستی یک جریمه دویست و پنجاه روپیه به ازای هر روز به اداره مذکور تحمیل کنند تا اطلاعات را آماده سازند. به هر حال، حداکثر جریمه نبایستی از ۲۵۰۰۰ روپیه فراتر رود[1].

در زمان تصمیم‌گیری اگر نماینده اطلاعاتی (IC) بر این عقیده بود که اداره اطلاعات عمومی بدون

1. Shri.Basant Kumar) Vs Deputy Commissioner of Police ,CICIWB/C499 & 2008/00465/)

دلیل قابل قبولی دریافت شکایت (RTI) را رد کرده، اطلاعاتی در محدوده زمانی قید شده تهیه نشده، اطلاعات از بین رفته یا تلاش شده است که اطلاعاتی که برای درخواست RTI جست و جو شده است از بین برود، نماینده اطلاعاتی بایستی اقدام انتظامی علیه اداره اطلاعات عمومی را با قواعد ابلاغی قابل اجرا پیشنهاد دهد (قانون درسترسی به اطلاعات بخش ۱۸).

۵.تشکیلات مبارزه با فساد سطح ایالتی

در هند ناهماهنگی در ساختار تشکیلات مبارزه با فساد در سطح ایالات مشاهده می‌گردد. برخی ایالت‌ها کمیسیون‌های حراست ایالتی دارند در حالی که دیگر ایالت‌ها ادارات مبارزه با فساد را در داخل چهارچوب ادارات پلیس تاسیس نمودند. باید توجه داشت تشکیلات سنتی مبارزه با فساد که در درون سازمان‌های زیر مجموعه قوه مجریه تشکیل شده‌اند، با وجود تاخیراتی که رویه‌های معمول شده و انعطاف‌پذیری در مقابل برخی موضوعات، سطح کارامدی را در حد قابل توجهی کاهش می‌دهند. مطابق بیان یکی از صاحب نظران «یک ماهی بزرگ بندرت مورد تهدید قرار می‌گیرد و چیزی که گیر می‌افتد تنها ماهی کوچک است» (رنگاردی، ۲۰۰۵: ۱۰).

به دنبال توصیه‌های کمیسیون اصلاحات اجرایی اولیه، بسیاری از حکومت‌های ایالتی قانونی را وضع نموده‌اند تا لوکیوکتا[1] را تشکیل دهند تا دعاوی یا شکایات برگرفته از رفتار مامورین دولتی از جمله مجریان سیاسی، قانونگذاران، کارمندان حکومت ایالتی، هیاتهای محلی، موسسات عمومی و دیگر دستیاران حکومتی مانند انجمن‌های تعاونی و دانشگاه‌ها را مورد بررسی قرار دهند. با اجرای چنین قانونی، یک عضو جامعه می‌تواند دعوای خاصی را از طریق لوکیوکتا به طرفیت هر مامور دولتی برای انجام تحقیق مطرح نماید. همه هفده ایالت لزوماً لوکیوکتا دارند اما هیچ یکنواختی در مقرارت مربوط به کارکرد آنها وجود ندارد. در حالی که در همه ایالت‌ها لوکیوکتا به مسائل فساد رسیدگی می‌نماید، در برخی دیگر به دیگر شکایات نیز رسیدگی می‌شود. در چند ایالت، تعداد زیادی از مامورین از جمله نخست وزیر، قائم مقام‌ها و مسئولین انجمن‌های تعاونی در داخل قلمرو اجرایی این قانون قرار دارند، در دیگر ایالت‌ها، این پوشش کاملاً محدود است. مخارج این نهاد در برخی ایالت‌ها، با منابع مالی جمع‌آوری شده ایالت پرداخت می‌شود که استقلال مالی لازم را برای مرجع قضایی را فراهم می‌سازد (همان، ۲۰).

1. Lokayukta

بخش پنجم

تحلیل نهادی- ساختاری ساز و کارهای مقابله با فساد در هند

مقدمه

مقابله با فساد در هند مانند بسیاری از کشورها، تاریخی طولانی دارد اما دو جریان متفاوت، با دو هدف متفاوت، بسترهای جدی شدن فرایندهای مقابله با فساد در هند را فراهم کرده‌اند: ۱) فعالیت جامعه مدنی از مجرای جنبش‌های عدالت‌طلبانه اجتماعی و ویژگی‌های اجتماعی-عرفی جامعه هند و ۲) سیاستگذاری‌های دولت در راستای توسعه اقتصادی و ایجاد بسترهای قانونی-رسمی.این دو جریان در طول زمان تا حدود زیادی در کنار یکدیگر قرارگرفته و به هم‌افزایی پیامدهای رو به بهبود منجر شده‌اند. تداوم این روند می‌تواند موجب ایجاد منافع برای کل جامعه هند شود. مقابله با فساد از سطح شهروندان و با تأکید بر مقابله با فساد خردی شروع شد که مردم در تعاملات معمول با سازمان‌ها یا نمایندگان دولت با آن‌ها مواجه بوده و پیامدهای عینی و گسترده آن را در زندگی عادی خود می‌دیدند. به‌عبارت‌دیگر، مقابله جدی با فساد در هند نه با میل و اراده حاکمیت، بلکه با گسترش مطالبات اجتماعی برای جبران بی‌عدالتی آغاز شد.

فعالیت‌های جامعه مدنی برای مقابله با فساد و جبران بی‌عدالتی‌ها لزوماً در درون قالب‌های ساختارهای موجود برای مشارکت سیاسی –مانند احزاب– قرار نداشت بلکه درجایی خارج از آن شکل گرفت و به ساختارهای رسمی مشارکت سیاسی تسری یافت. گروه‌ها و احزاب با حرکت جامعه همراهی کرده، مقابله با فساد را به‌عنوان بخشی از شعارهای انتخاباتی خود مطرح کردند. قدرت این درخواست‌ها تا حدی بود که حتی به ایجاد احزابی از دل این جریان‌ها منجر شد.

قانون مقابله با فساد سال ۱۹۴۷ اولین قاعده حقوقی مبارزه با فساد در هند است و سازمان محاسبات عمومی هند که طبق قانون اساسی، مسئول مقابله با فساد بوده و طبق گزارش‌های معاصر یکی از نهادهای کارآمد در این حوزه محسوب می‌شود را اولین نهاد ضد فساد هند می‌توان محسوب کرد. در حال حاضر، نهادهای اصلی ضد فساد در هند عبارت‌اند از: اداره تحقیقات مرکزی، کمیسیون حراست مرکزی، سازمان محاسبات، کمیسیون اطلاعات و تشکیلات مبارزه با فساد در سطح ایالتی.

گرچه مبارزه با فساد مانند بسیاری از کشورها، در هند تاریخی طولانی (حداقل به‌طور رسمی، به درازای تاریخ استقلال این کشور از استعمار) دارد اما تبدیل‌شدن مقابله با فساد به مسئله‌ای اجتماعی، جلب‌توجه مردم و رسانه‌ها و مطالبه تغییر وضعیت از مجرای تغییر در روال‌های معمول انجام امور، به اوایل قرن ۲۱ بازمی‌گردد. جلب حساسیت رسانه‌ای توسط برخی جنبش‌های ضد فساد همچون جنبش«هند علیه فساد» یا «لوک ساساتا» در سال‌های ۲۰۱۱، موجب فراگیر شدن جنبه‌های اجتماعی و

سیاسی فرایندهای مقابله با فساد در هند بوده است. الگوی خاص تعامل جامعه با ساختارهای بوروکراتیک که در ویژگی‌های فرهنگی-اقتصادی جامعه سنتی هند ریشه دارد، عامل «اجتماعی-عرفی» مهمی در تقویت کنشگری جامعه بوده است و در ادامه این بخش موردبحث قرار می‌گیرد. استقبال از جمع سپاری در مقابله با فساد از طریق سایت «من رشوه پرداخت کردم»، تصویب قانون حفاظت از افشاگران در سال ۲۰۱۴ و سایر سیاست‌گذاری‌های حقوقی-سیاسی که مطرح‌شد، بسترهای «قانونی-رسمی» مشارکت جامعه برای مقابله با فساد را تقویت نمودند. تغییر رویکرد حکومت به سیاست‌های کلان اقتصادی، عامل مهم دیگری است که بر روندهای معمول مقابله با فساد در هند تأثیرگذار بوده است. سال ۱۹۹۴ به‌عنوان بزنگاهی در تغییر سیاست‌های اقتصادی هند به سمت آزادسازی اقتصادی و عمل‌گرایی همگرا با نیازهای اقتصاد جهانی شناخته می‌شود و سخنرانی سال ۲۰۰۵ رئیس‌جمهور سینگ، بروز علنی این عمل‌گرایی در سطح بین‌المللی بود. درمجموع، بر اساس پژوهش حاضر ترتیبات نهادی مقابله با فساد در هند را می‌توان از دو منظر جمع‌بندی کرد: یکی تحلیل روندهای طی شده در هند برای مقابله با فساد از منظر رویکرد نظری نو نهادگرایی و دیگری، اقدامات هند در سه محور ترتیبات نهادی محیط سیاسی، ترتیبات نهادی محیط اقتصادی و ترتیبات نهادی محیط حقوقی در مقابله با فساد. در ادامه در بخش اول، به‌منظور طرح ایده‌هایی برای مقابله با فساد، درس‌هایی که مقابله با فساد در هند در سه محور موردبررسی پژوهش (سیاسی، اقتصادی و حقوقی) می‌تواند برای ایران داشته باشد مطرح می‌شود. ضروری است یادآور شود بر اساس رویکرد نظری پژوهش، وضع سیاست‌های ضد فساد اگر با رفع تعارضات بین الزامات محیط نهادی و محیط فنی، افزایش کمّ و کیف نظارت و اجرای شایسته‌سالاری در ساختار بوروکراسی همراه نباشد به نتایج مورد انتظار منجر نخواهد شد. بنابراین در بخش دوم، ابتدا الگوی تعامل جامعه-بوروکراسی در هند موردبحث قرار می‌گیرد. سپس، عواملی که بر اساس رویکرد نظری نو نهادگرایی در تحلیل سازمان برای تحلیل فساد مهم شناخته می‌شوند مطرح‌شده، در هند و ایران موردبحث قرار خواهد گرفت و پیشنهادهای سیاستی مبتنی بر این رویکرد مطرح خواهد شد.

بخش اول: اقدامات ضد فساد هند در سه محور ترتیبات نهادی محیط سیاسی، اقتصادی و حقوقی

۱.حوزه سیاسی

برخی پژوهشگران (کوچیپاتا و ردی، ۲۰۱۳)، فساد در هند را پیامد رابطه متقابل بین بوروکراسی، سیاست و مجرمان می‌دانند و بر این باورند که فساد از طبقه سیاسی جریان می‌یابد. چنین تحلیلی چنان‌که در بخش دوم پژوهش شرح داده شده، با توجه به تاریخ ساختار سیاسی هند قابل انتظار است. با این وجود، احزاب در هند موضوع مقابله با فساد را به بالاترین سطح نظام سیاسی وارد کرده‌اند. در واقع، از

زمانی که مطالبه جامعه برای مقابله با فساد با هدف جبران بی‌عدالتی جدی شد، احزاب به عنوان بخشی از نظام سیاسی که به دنبال حمایت اجتماعی هستند، برای جلب توجه و حمایت جامعه، مبارزه با فساد را به عنوان یکی از برنامه‌ها و شعارهای خود تعریف کردند. به عنوان مثال، مقابله با فساد یکی از وعده‌های انتخاباتی نخست وزیر نارندرا موردی از حزب بهاراتیا جاناتا بود که در سال ۲۰۱۴ جانشین مانموهان سینگ از حزب کنگره ملی شد. نمونه دیگر، جنبش ضد فساد لوک ساتا در ایالت کاراناتکا است که با هدف مبارزه با فساد در سطح ایالتی به حزب سیاسی تبدیل شد.

سؤال قابل طرح این است که چه عواملی جامعه را در هند به کنشگری فعال در عرصه مقابله با فساد تبدیل کرده است؟ پاسخ را باید از یک سو در زیر ساخت‌های ایجاد شده توسط دولت که امکان ایجاد و گسترش آگاهی را فراهم نمود و از سوی دیگر در پویایی جامعه متنوع و متکثر هند جستجو کرد. پویایی تاثیرگذار جامعه هند تا جایی است که برای تشکّل‌های سیاسی غیر حزبی از جمله جنبش‌های اجتماعی (در بخش دوم مورد بررسی قرار گرفته‌اند) نقش مستقل و تعیین کننده‌ای تعریف شده است.

زیرساخت‌های فراهم شده توسط دولت که می‌تواند در حوزه سیاسی که در تدوین سیاست‌های ضد فساد در ایران مورد توجه قرار گیرد موارد زیر را شامل می‌شود:

رسانه‌های هند نقش مهمی در افشای فساد و ایجاد آگاهی ایفا کردند. هندوستان با داشتن ۸۲۲۳۷ روزنامه فعال و ۸۲۵ شبکه تلویزیونی یکی از فعال‌ترین و قوی‌ترین کشورها در حوزه رسانه است. ضمن این که بالیوود دومین قدرت در صنعت فیلم‌سازی در دنیاست. ۱۴۰ کانال تلویزیون ماهواره‌ای در داخل هند برنامه پخش می‌کنند که از بین آنها، تنها ۱۹ کانال دولتی و بقیه خصوصی هستند. ایران در این حوزه نیازمند سیاستگذاری دولت و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی است.

تصویب قانون داده‌های باز در سال ۲۰۰۵ در هند که قانون اسرار رسمی را در میراث ساختاری خود دارد، یکی دیگر ازاقدام‌های دولت برای فراهم آوردن بسترهای مشارکت جامعه در مقابله با فساد است. در ایران چنین قانونی تدوین نشده است.

قانون حفاظت از افشاگران که در سال ۲۰۱۴ تصویب شد، ساز و کاری برای دریافت شکایات، پیشگیری از قربانی شدن شاکیان و حمایت از افشا کنندگان فساد است. این قانون در ایران وجود ندارد. جمع‌سپاری یکی دیگر از مسیرهای ورود جامعه به روندهای مبارزه با فساد است. سایت من رشوه پرداخت کردم برای بیان تجربه واقعی مردم درباره افرادی که رشوه پرداخت کردند، افرادی که در مقابل رشوه مقاومت کردند و مواجه شدن با یک مامور درستکار است. در ایران چنین بسترهایی فعال نیستند.

۲.حوزه اقتصادی

آزادسازی اقتصادی به‌عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار بر کنترل فساد موردتوجه قرارگرفته است. فرایند توسعه هند پس از استقلال، در تطابق با تحول نقش دولت در این فرایند تطبیق داده‌شده و سه دوره از یکدیگر متمایز شده‌اند: استقلال تا دهه ۱۹۸۰، ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰، ۱۹۹۰ تاکنون. مسیر تغییرات از اواخر دهه ۱۹۸۰ و با تلاش‌های ایندیرا گاندی نخست‌وزیر وقت گشوده شد که اصلاحاتی در سه حوزه مالی، تجاری و شرکت‌های عمومی را در دستور کار قرار داد ولی به دلیل مواجه‌شدن با بحران‌هایی مانند شوک نفتی ۱۹۷۹، خشک‌سالی و شورش در منطقه آسام ناموفق ماند. تلاش برای کاهش مداخلات دولت در اقتصاد از سال‌های ۱۹۹۱ به بعد به‌طورجدی با اتخاذ سیاست عمل‌گرایی و نگاه به غرب آغاز شد. اقدامات مختلفی موردتوجه قرار گرفت که ازجمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

شفاف‌سازی ساختارهای مالیاتی، حداقل سازی معافیت‌های مالیاتی و مدرنیزاسیون فرایندهای مالیاتی ازجمله اقدامات هند برای اصلاح نظام مالیاتی بوده است. بهبود فرایندهای اجرایی مالیات و کاهش فساد با تأکید بر مدرنیزاسیون فرایندهای مالیاتی ازجمله فناوری اطلاعات و ارتباطات، خدمات بر خط مؤدیان و تسهیل پرداخت اینترنتی مالیات اجرایی شد تا جایی که هند جزو محدود کشورهایی با نرخ نفوذ بالای ۹۰ درصد خدمات بر خط برای تمام منابع مالیاتی است. تعدیل قوانین صادرات و واردات، فراهم آوردن امکاناتی مناسب‌تر برای سرمایه‌گذاری خارجی و فراهم آوردن امنیت سرمایه از اقدامات دیگر هند است. برای جلب اعتماد سرمایه‌گذاران سازوکارهایی مانند شفافیت در همه مراحل پروژه‌ها و استفاده از روش‌های نوین اعتبار سنجی پروژه در دستور کار قرار گرفت.

در بخش بانکی، اقداماتی همچون آزادسازی نرخ بهره، تسهیل ورود بانک‌های خصوصی و تلاش بانک مرکزی برای استفاده از ابزارهای غیرمستقیم پولی برای مدیریت نقدینگی انجام شد.

تلاش برای ایجاد بسترهای حقوقی لازم برای دستیابی به اقتصاد آزاد و رقابتی با وضع قوانینی پیگیری شد که ازجمله می‌توان به موارد زیر دراین‌باره اشاره کرد: قانون ممنوعیت معاملات بنامی، قانون پیشگیری از پولشویی، قانون خرید امکانات دولتی، ایجاد پرتال تدارکات عمومی مرکزی، قانون اهدای پول خارجی.

۳.حوزه حقوقی

قوانین و مقررات مبارزه با فساد ماهیتاً می‌توانند بر دو گونه باشند: ۱) قوانین و مقررات پیشگیرانه؛ ۲) نظام‌های کیفری که در پی وقوع جرم بر خاطیان اعمال می‌شود. قانونگذاری هند در ارتباط با مقابله با فساد در برگیرنده دو دسته از قوانین است. اول، مجموعه‌ای از قوانین که بر جنبه مجازات و به کیفر

عمل رساندن مجرم جهت حفظ نظم عمومی تاکید داشته و وجه کیفری آن غالب است و دوم قوانین اقتصادی که به منظور حفاظت از نظم اقتصادی وضع شدند.

در دسته اول، هدف، جرم انگاری و اعمال مجازات بر مرتکب جرایم فسادآمیز، حفظ نظم عمومی و به کیفر رساندن مرتکب جهت پررنگ نمودن بخش بازدارندگی مجازات‌هاست و کمتر نگاهی به حفظ مفهوم حقوق بنیادین (از جمله برابری) در استفاده از منابع عمومی و حفظ بازار اقتصادی دارد. قانون کیفری هند، دستورالعمل اصلاحی حقوق کیفری مصوب ۱۹۹۴، قانون پیشگیری از فساد ۱۹۴۷، قانون پیشگیری از فساد ۱۹۸۸ با اصلاحات بعدی و قانون اهدای پول خارجی ازجمله قوانین با رویکرد پیشگیرانه در هند هستند.

در قانون کیفری هند، دو جرم سوء استفاده یا خیانت در امانت مجرمانه و کلاهبرداری، تعریف و مجازات آنها تعیین شده است.

دستورالعمل حقوق کیفری ۱۹۴۴، جرم رشوه و توقیف اموال و سپرده‌های مجرم را تعریف و تعیین تکلیف کرده است.

قانون پیشگیری از فساد ۱۹۴۷ به طور مشخص به پیشگیری از فساد پرداخته، برای رشوه، افزایش مجازات در نظر گرفته شده است. ضمن این که پیشنهاد پرداخت رشوه از طرف رشوه دهنده باعث حمایت قانون از کارمند خاطی نمی‌شود.

در قانون پیشگیری از فساد سال ۱۹۸۸، جرائم و مجازات‌ها برای موارد: رشوه، اعمال نفوذ به کارمند دولت از طریق دریافت مال یا سایر روش‌های غیرقانونی دیگر، دریافت پاداش برای اعمال نفوذ شخصی بر کارمند دولت توسط افراد عادی، دریافت شیء با ارزش به صورت بلاوجه توسط کارمند دولت از فردی که بخشی از یک جریان دعوی یا معامله تجاری که توسط این کارمند انجام می‌شود می‌باشد، ارتکاب سوء رفتار مجرمانه توسط یک کارمند دولت توسط قاضی‌های ویژه و به شکل فوری مورد دادرسی قرار خواهد گرفت.

لایحه اصلاح قانون پیشگیری از فساد، پس از تصویب کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد و به منظور تطبیق سیاست‌های ضد فساد در هند با استانداردهای بین‌المللی مطرح شد. ایران نیز عضو این کنوانسیون بین‌المللی است. نحوه عمل ایران در تطبیق با قواعد وضع شده توسط این کنوانسیون و تاثیر شرایط زمینه‌ای در پیامدهای این عضویت باید مورد بررسی قرار گیرد.

در قانون اصلاح قانون پیشگیری از فساد سال ۲۰۱۸ ، علاوه بر عمل رشاء، حتی وعده به رشوه نیز جرم محسوب می‌شود، امکان تعقیب سازمان‌های تجاری به وجود آمد، به پلیس اجازه داده شد روند جستجو درباره فساد مقامات عمومی را قبل از تشکیل پرونده قضایی آغاز کند، بازگرداندن اموال فاسد

تسهیل شد، برای رسیدگی قطعی به پرونده‌ها محدودیت زمانی دو ساله وضع شد و قانونی وضع شد که عدم پیگرد متهم به شرط باز پرداخت اموال طبق آن ممکن شد.

قانون اهدای پول خارجی (۲۰۱۰) بر موارد اهدای پول و پذیرش اهدای پول از عوامل خارجی و پذیرش خدمات خارجی توسط برخی از اشخاص تعیین شده نظارت می‌کند. این افراد، کاندیداهای انتخاباتی، قضات، کارمندان دولتی و کارمندان نهادهایی که مالک آن‌ها در اختیار دولت بوده یا توسط آن کنترل می‌شوند، احزاب سیاسی یا سازمان‌های سیاسی را شامل می‌شود. قانون، اهدای پول خارجی را به گونه‌ای تعریف کرده که شامل مبلغ اهدا شده، تحویل یا انتقال هرگونه ارز یا اوراق بهادار خارجی می‌شود. قانون فوق، حوزه این ممنوعیت را شامل افرادی در هند و شهروندان هند می‌داند که در خارج این کشور زندگی می‌کنند و به نمایندگی از گروه‌های مذکور مبالغ پول خارجی را دریافت می‌دارند.

بخش دوم: الگوهای تعامل و عملکرد نهادی

۱. تعامل جامعه-بوروکراسی و نظارت اجتماعی در هند

انگلستان برای مدیریت هند به عنوان سرزمینی وسیع، متکثر و پرجمعیت که بزرگترین و مهمترین مستعمره انگلستان بوده و لقب «الماس تاج بریتانیا» را دریافت کرده بود، چند ساز و کار بنیادی را به کار برد که از آن جمله روی یک ساختار قضایی بسیار منسجم برگرفته از سنت قضایی بریتانیا، ایجاد زیرساخت‌های ارتباطی، توسعه آموزش‌های غربی و ساختار اداری منسجم تاکید شده است. هند برای اجرای سیاست‌ها و پیگیری اهدافش بر ساختار بوروکراتیک به جا مانده از دوران استعمار انگلستان متکی بود.

دو ویژگی مشخص در این ساختار بوروکراتیک بر نحوه عملکرد آن و بر نحوه تعامل جامعه با آن تأثیر داشت. بوروکراسی هند بر نیروی انسانی تحصیلکرده‌ای متکی بود که به دلیل دریافت آموزش‌های رسمی غربی و موقعیت حرفه‌ای، با اصولی متفاوت از قواعد جامعه سنتی کاستی زندگی می‌کردند. این افراد که اغلب از طبقات فرادست جامعه بودند، در طول زمان طبقه متوسط جدیدی را به وجود آوردند که از یک سو می‌توانست منافع گروه‌های قدرت و ثروت -که به آن مربوط بود- را در ساختارهای اداری باز تولید کند و از سوی دیگر، بر خلاف طبقه ثروتمندان که موقعیت بالاترشان در جامعه به دلایل فرهنگی توجیه ذاتی داشت، پایگاه و مشروعیت نهادینه شده‌ای که فرادستی آنان نسبت به اکثریت جامعه را توضیح دهد، نداشتند. ساختارهای بوروکراتیک، سازه‌های اجتماعی مدرنی بودند که از خارج وارد حیات اجتماعی هندیان شده بودند بنابراین، تعامل جامعه هند با این ساختارها و کنشگران آن، بر خلاف تعامل جامعه با اقلیت‌های صاحب قدرت و ثروت، به قواعد و تورهای فرهنگی محدود نبود. گرچه گسترش آموزش، تکنولوژی و تبدیل شدن هند به یکی از ثروتمندترین کشورها

از منظر سرمایه انسانی ماهر انگلیسی زبان، از تندی تاثیر قواعد فرهنگ سنتی بر کنش‌های جمعی مردم و یا قضاوت عرفی جامعه کاسته شده است اما هنوز هم بر جهت‌گیری‌های کلان اجتماعی و پیرو آن، محدودیت‌های غیررسمی وضع شده از طرف جامعه بر گروه‌های اجتماعی مختلف تاثیر دارد. از همین منظر، در موضوع مقابله با فساد نیز نوک تیز پیکان مبارزه بیشتر از آن که به سمت رفع ریشه‌های ساختاری بروز فساد همچون استفاده صاحبات قدرت و ثروت از رانت و بازتوزیع عادلانه منابع، منافع و فرصت‌ها باشد، به سمت سیاستمداران و بوروکراتهایی است که از موقعیت خود برای منافع شخصی سوء استفاده کرده‌اند.

از سوی دیگر، به جز وضع قوانین حقوقی و ایجاد ساختارهای نهادی مقابله با فساد در هند که با مرجعیت دولت و غالباً با انگیزه‌های مرتبط با توسعه اقتصادی انجام شد، -در متن پژوهش حاضر در بخش‌های دوم، سوم و چهارم مورد بحث قرار گرفت- نمی‌توان تاثیر کنشگری جامعه در الزام حرکت دولت به سوی مقابله با فساد را کم اهمیت شمرد. توضیح این که در ساختار سیاسی فدرالی و پیچیده هند، ایجاد اجماع سیاسی به منظور کاستن از فرصتهای ساختاری ایجاد رانت و سوء استفاده کار بسیار دشواری است و ذینفعان وضع موجود -افراد، گروه‌ها، طبقات اجتماعی- از هر ابزاری برای مقاومت در برابر آن استفاده می‌کنند. اما از طرف دیگر، کثرت و تنوع جمعیت در هند، در کنار اهمیت حفظ یکپارچگی و امنیت سرزمین وسیع و متکثر هندوستان، جامعه را به نیرویی تاثیرگذار در نحوه عمل حوزه سیاسی تبدیل کرده است.

در یک جمع‌بندی می‌توان این گونه عنوان کرد که با وجود نخبه‌گرایانه بودن بنیان‌های بوروکراسی در هند و قدرت گروه‌های ذینفع و ذینفوذ در پیگیری اهداف خود از طریق دور زدن قانون یا تاثیر بر جهت‌گیری سیاست‌ها، دو عامل در کنار یکدیگر منجر به گسترش یافتن دامنه مطالبه مبارزه با فساد به فراتر از الزاماًت مورد نیاز حوزه اقتصاد از جمله جذب سرمایه شده است. این دو عامل عبارتند از: ۱- وجود حساسیت اجتماعی نسبت به اعضای بوروکراسی از جمله سیاستمداران و ۲- قدرت تاثیرگذاری جمعیت کثیر جویای سلامت اداری که ساختارهای فرهنگی نهادینه شده، آنان را برای مقابله با فساد -به ویژه فساد در سطوح خرد و میانی- بوروکراتیک تشویق می‌کند، بدون این که لزوماً فشار قابل توجهی را از طرف جامعه بر ذینفعان غیر دولتی سیاست‌های اقتصاد آزاد بار کند (حضور ۱۰۱ هندی در لیست فوق میلیاردرهای جهان که ۳۷ درصد -بیش از یک سوم- آنان این ثروت را به ارث برده‌اند و اختصاص ۷۳ درصد ثروت هند به ۱ درصد از جمعیت، شواهدی تجربی از وجود چنین وضعیتی می‌تواند تفسیر شود). بر این اساس به نظر می‌رسد با تحقق دو شرط اصلی، روندهای مقابله با فساد در هند چشم انداز روشنی داشته باشد: ۱- ماهیت مطالبات جامعه مدنی، رسانه‌ها و گروه‌های اجتماعی غیر

از اصلاح فساد خرد و میانه، به سمت اصلاح بسترهای بروز فساد کلان نیز هدایت شود؛ ۲- اقدامات برای بستر سازی حضور گروه‌های اجتماعی خواهان سلامت، قربانیان فساد و کنشگری مؤثر جامعه تقویت شود تا سیاست‌های اقتصادی به ایجاد رابطه‌ای نوین میان دولت، جامعه و اقتصاد منجر گردد.

۲.رویکرد نهادگرایی جامعه شناختی در تحلیل فساد

برای استفاده از تحلیل نهادگرایانه‌ی فساد به عنوان معضلی چند سطحی، سه سطح اصلی و فاکتورهای عمل کننده در آنها را باید شناسایی نمود. یکی قواعد محیط نهادی که بر سازمان‌ها الزام‌آور هستند؛ دوم، شرایط میدان‌های سازمانی که بسترهای عمل برای کنشگران در ساختارهای بوروکراتیک را فراهم می‌کنند و سوم، قواعد حاکم بر رفتار در سطح خرد که اقتصاد کنش در شکل آن نقش تعیین کننده دارد.

ساز و کار تعامل سطوح طرح شده از منظر نهادگرایی جامعه شناختی به شرح زیر است:

محیط نهادی، به عنوان بخش مهمی از فضای عمل سازمان‌ها، برخی از الزامات را بر آنها وارد می‌کند که ربطی به الزامات فنی سازمانی ندارد. الزامات نهادی نیرومند از قواعد فرهنگی، سیاست‌های کلان کشور، مطالبات نهادها یا گروه‌های ذی‌نفوذ ناشی می‌شوند و سازمان‌ها تنها در صورت پاسخ گفتن به این الزامات، مشروعیت استفاده از منابع مالی و اطلاعاتی برای پیگیری نقش‌ها و بقای خود را پیدا می‌کنند. اگر الزامات محیط نهادی، در تناقض با الزامات محیط فنی سازمان‌ها که دغدغه کارآمدی و بهره‌وری را دارد باشد، مجموعه‌ای از مصیبت‌های ساختاری از جمله در میدان عمل سازمان‌ها فرصت بروز می‌یابد.

در میدان‌های سازمانی، سازمان‌ها از یک سو برای بقا ناچارند الزامات محیط نهادی را برآورده سازند و از سوی دیگر، برای عملکرد کارآمد ناچارند الزامات محیط فنی را برآورده کنند. چون بقا، مهم‌تر از کارآمدی است، در وضعیت‌های تعارض، الزامات فنی قربانی می‌شوند. از سوی دیگر، بخش مهمی از قوانین وضع شده و روندهای تعریف شده برای نظارت، کنترل و بازرسی، برای پیگیری اهداف سازمان که علی‌القاعده دلیل وجود سازمان نیز هست وضع می‌شوند. پیامد چنین وضعی، ایجاد ابهام در اهداف، ایجاد اختلال در سیستم‌های نظارت و بازرسی، عدم قطعیت در اجرای قانون و تولید حس عدم اطمینان در اعضای سازمان است.

وجود شرایطی همچون ابهام در اهداف و عدم اطمینان موجب می‌شود کنشگران سازمانی پاسخ‌های برآمده از معانی ذهنی مشترک جایگزین پاسخ‌های برآمده از قواعد تخصصی بوروکراتیک کنند. یکی از پیامدهای آن، ایجاد تعارض بین ساختارهای رسمی و غیررسمی در سازمان است. عقلانیت زمینه‌مند کنشگران به معنای ارزیابی عقلایی بودن کنش در ارتباط مستمر با زمینه، تحت تاثیر زمینه‌های عملی است که در میدان‌های سازمانی به آنان عرضه می‌شود، زیرا کنشگران درون هر میدان منطق علم آن را می‌شناسند و درک می‌کنند که باید چگونه رفتار کنند. در شرایط پیش گفته، بسترهای هویت‌یابی

گروه‌های غیررسمی در درون سازمان مهیا می‌گردد. با گذر زمان، گروه‌های غیررسمی، هنجارها و شبکه‌های غیررسمی را ایجاد می‌کنند که به آنان برای مواجهه با عدم قطعیت فنی و ابهام موجود در محیط فعالیت‌شان قدرت می‌دهد. شبکه‌ی غیررسمی به اعضایش قدرت می‌دهد تا با قوانین رسمی، برچسب رکود و ناکارآمدی و اجرای اصلاحات، مقابله نموده مانع از انتشار اطلاعاتی شوند که به کشف فرصت‌طلبی و فساد منجر می‌شود. این سازوکار، هزینه‌ی رفتار فاسد را کاهش می‌دهد.

ضعف سیستماتیک کنترل سازمانی ناشی از روند پیش گفته به علاوه ضعف هویت سازمانی به دلیل ارتباط ضعیف بین ساختارهای رسمی و عملکرد غیررسمی روزانه، موجب تقویت جهت‌گیری ارزشی فردگرایانه در داخل سازمان می‌گردد. کاهش هزینه‌ی فساد در کنار جهت‌گیری ارزشی فردگرایانه، الگوهای رفتار فسادآلود را طبق منطق عقلانیت زمینه‌مند، توجیه می‌کند. ادامه‌ی این روند در طول زمان الگوهای رفتاری و هنجارهای فسادزایی را می‌سازد که به صورت تجربی توسعه یافته‌اند و توسط کنشگران، به عنوان شیوه‌ای قابل اعتماد و در دسترس، برای حلّ مسائل عادی به کار می‌روند. روندها تا همین نقطه به ایجاد فساد در شکل یک برونداد اجتماعی سطح کلان منجر می‌شوند، اما اگر با این وضعیت برخورد نشود، تا جایی ادامه می‌یابد که نسل جدید کنشگران سازمانی با این الگوهای عمل به عنوان داده‌های اجتمای برخورد می‌کنند، موجب گستردگی و تعمیق آن می‌گردند، و روندهای فاسد در ساختارهای اداری نهادینه می‌شود که مقابله با فساد و کنترل آن را بسیار دشوارتر می‌نماید.

در این جا باید به این نکته توجه داد که گرچه پایین بودن هزینه‌ی فساد به عنوان عاملی در گسترش و نهادینه شدن آن همواره مورد توجه و تاکید قرار داشته است اما علت غالباً در ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی و قضایی جستجو می‌شود، حال آن که رابطه‌ی علّی مراحل پیش گفته در یک توالی زمانمند می‌تواند در قالب واقعیت‌هایی خارج از حوزه‌ی دید و عملکرد دستگاه‌های قضایی به کاستن از هزینه و افزایش میزان فساد منجر شوند.

۳.مقایسه عملکرد نهادی در هند و ایران

به لحاظ تاریخی، پس از پایان جنگ سرد و با شکست اندیشه‌ها و سیاست‌های کمونیستی-سوسیالیستی، اندیشه‌ها و سیاست‌های لیبرالیستی-کاپیتالیستی به ایده‌آل‌هایی برای دستیابی به رشد، توسعه و عقلانیت در جهان تبدیل شدند. از همین رو، نظم نوین جهانی با دو مؤلفه در ابعاد سیاسی و اقتصادی مشخص شد که عبارتند از: گسترش لیبرال دموکراسی غربی و نظام اقتصاد آزاد رقابتی. در چنین بستر تاریخی-اجتماعی فرصت تغییر قواعد نهادی پیشین و بازتعریف استانداردها و الگوهای ساختاری و سازمانی برای جوامعی با رویکردهای اقتصادی شبهه سوسیالیستی یا نیمه دولتی فراهم شد. نهادهای قدرتمند بین‌المللی همچون بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، مبانی و استانداردهای اولیه شکل دهنده به ساختارها

و هنجارهای اقتصادی کلان، تحت قواعد اقتصاد آزاد را ترویج و حمایت کردند. به عبارتی در عرصه‌ی اقتصادی، خصوصی‌سازی و در عرصه سیاسی، لیبرالیسم به الزامی نیرومند در محیط کلان نهادی تبدیل شد. این جریان پس از سال‌های ۱۹۹۰، در هند با برخی شرایط خاص منطقه‌ای مانند فروپاشی شوروی به عنوان مهم‌ترین شریک تجاری هند، از دست رفتن بازارهای اروپای شرقی، جنگ اول خلیج فارس و افزایش قیمت نفت همراه شده و تشدید گردید.

از آن جایی که در کشورهای در حال توسعه از جمله هند و ایران، بر خلاف کشورهای پیشرفته، ارتقاء شاخص‌های توسعه و رفاه، فرایندی درون‌زا نیست، با الگوهای تدوین شده توسط دولت‌ها به عنوان مهم‌ترین کنشگران در سطح واحدهای دولت–ملت دنبال می‌شود. این واقعیت دو پیامد بر ویژگی‌های محیط نهادی حیات سازمانی بار می‌کند. اول، حضور پر رنگ دولت که موجب حدّ بالایی از مبادلات و تعاملات بین سازمان‌ها و دولت شده، الزام پیروی سازمان‌ها از قواعد محیط نهادی را افزایش می‌دهد. دوم، اگر این دولت‌ها برای پیشبرد برنامه‌های ملی، به منابع بسیج شده از سطح جامعه یا به جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی توجه نداشته و درآمد مستقل حاصل از منابع طبیعی را در اختیار داشته باشند، انتخاب سازمان‌ها برای تأمین نیازهای‌شان از منابع متکثر نیز شدیداً کاهش می‌یابد. این دو وضعیت در کنار یکدیگر موجب تقویت اثرات عوامل سطح کلان بر عملکرد سایر سطوح می‌شود.

طبق گزارش سال ۲۰۱۴ بانک جهانی که داده‌های هند و ایران در دسترس قرار دارد، درآمد هند از منبع منابع طبیعی ۰٫۸۹ درصد از تولید ناخالص داخلی و این رقم برای ایران در این سال ۱۹٫۹۵ درصد بوده است. این بدان معنی است که سازمان‌ها در هند، نسبت به ایران، برای دسترسی به منابع مالی، منابعی غیر از دولت در اختیار دارند، ضمن این که فدرالی بودن سازمان سیاسی در ذات خود، از تراکم منابع در اختیار دولت مرکزی می‌کاهد. در نتیجه فشار کمتری برای انطباق با الزامات محیط نهادی که دغدغه کارآمدی ندارد وجود دارد.

معمولاً آزادسازی اقتصاد و افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد را عاملی می‌دانند که به کاهش فساد منجر می‌شود. اما نهادگرایی جامعه‌شناختی به این نکته توجه می‌دهد که وضع یک هدف مشخص و تعریف الزام برای دسترسی به آن در سطح کلان بدون آماده بودن بسترهای مناسب، ممکن است به نتایج عکس، منجر شود. ایران خصوصی‌سازی را به عنوان یکی از شاخص‌های حرکت به سمت اقتصاد آزاد و کاستن از وابستگی به درآمدهای نفتی، طی برنامه اول توسعه در سال ۱۹۸۹ آغاز کرد. هند نیز در سال ۱۹۹۴ حرکت به سمت آزادسازی اقتصادی را آغاز نمود. هر دو کشور با هدف توسعه اقتصادی و متأثر از شرایط بین‌المللی در دهه ۱۹۹۰ میلادی، خصوصی‌سازی را به منظور افزایش رقابت‌پذیری اقتصاد در دستور کار قرار دادند اما سطح موفقیت این دو متفاوت بوده است. طبق شاخص رقابت‌پذیری منتشر شده توسط بانک جهانی در سال ۲۰۱۶–۲۰۱۷، هند رتبه ۳۹ جهانی و ایران رتبه ۷۹ را به دست آورده است.

وجود الزام خصوصی‌سازی به عنوان یک سیاست سطح کلان محیط نهادی و فشاری که برای تطبیق با قواعد آن بر سازمان‌ها وارد می‌شود به دلیل مهیا نبودن بسترهای نهادی و قانونی، از یک سو با الزامات محیط فنی و از سوی دیگر با منافع برخی از گروه‌ها به طور خاص در تعارض است. کیفیت قانون‌گذاری دولت‌ها یکی از شاخص‌هایی است که می‌تواند نشانی از توانایی دولت برای بسترسازی پیشبرد سیاست‌ها باشد. طبق داده‌های پایگاه کیفیت حکمرانی، شاخص کیفیت قانون‌گذاری در سال ۲۰۱۶ در هند ۳۹,۹۰ و در ایران ۶,۷۳ بوده است. بی‌شک، این تفاوت قابل توجه، تفاوت قابل توجه در پیامدها را نیز به دنبال دارد. به علاوه، در جامعه‌ای که دولت مهم‌ترین متصدی رشد اقتصادی و توسعه‌ی صنعتی است، و خودش در حوزه‌ی سیاست چهارچوب‌های توزیع منابع و فرصت‌ها برای رسیدن به اهداف رشد اقتصادی و توسعه‌ی صنعتی را در قالب سیاست‌ها، طرح‌ها، حمایت‌های مالی و اعتباری، معافیت‌های مالیاتی و ... تعیین می‌کند، شکل‌گیری گروه‌های ذینفع و ذینفود برای کسب سهمی از منابع و فرصت‌ها، قابل پیش‌بینی است.

خصوصی‌سازی اقتصاد، حرکت به سمت بازارهای رقابتی و انحصارزدایی به منظور توسعه‌ی اقتصادی، به زیان افراد و گروه‌هایی است که در ساختارهای دولتی ذینفوذ هستند و منافع آنان در گرو تداوم وضع موجود است. خصوصی‌سازی در این بستر، تبدیل به الزامی می‌شود که محیط نهادی، مشروعیت، تداوم حمایت و بقای سازمان‌ها را منوط به تطبیق با الزامات اجرایی شدن آن می‌نماید. مشکل مشروعیت، فشارهایی را در شکل زور، ترغیب، یا دعوت به پیوستن به تبانی، بر سازمان‌ها وارد می‌کند و سازمان‌ها نیز پیروی از این الزامات را به طور سمبلیک به نمایش می‌گذارند، در حالی که عملکرد واقعی و فعالیت‌های روزمره‌ی سازمان‌ها، با قواعد وضع شده‌ی رسمی ارتباط ضعیفی دارد. در واقع یکی از پیامدهای مهم این تعارض، شکاف بین ساختارهای رسمی و عملکرد واقعی روزمره‌ی سازمان است که میزان حاکمیت قانون یکی از عرصه‌های بروز آن می‌باشد. شاخص حاکمیت قانون سال ۲۰۱۶ بنیاد برتلسمن نشان می‌دهد نمره هند در این شاخص ۵۵,۷۷ و نمره ایران ۱۶,۳۵ بوده است. در این جا، نفوذ سیاسی کارکرد دارد. وقتی فرد با مشاهده‌ی شیوه‌های اداره‌ی امور در سازمان متوجه شود اجرای قواعد فنی، حرکت در مسیر اهداف رسما تعریف شده و اعطای امتیاز به افراد بر اساس شایستگی و عملکرد طولانی مدت در اولویت قرار ندارد، در نحوه‌ی مواجهه با وضعیت‌ها و روش انجام تکالیف محوله بر اساس قواعد و هنجارهای رسمی دچار تردید و تزلزل می‌شود. در این وضعیت، عقلانیت مبتنی بر شرایط (عقلانیت زمینه‌مند) حکم می‌کند برای انجام امور روزمره، از الگوهای رفتاری بین‌الاذهانی و قواعد غیررسمی جاافتاده در طول زمان، به منظور پیش بردن کارها و کسب امتیاز استفاده کند.

یکی از مهمترین عواملی که می‌تواند انگیزه‌ی گذشتن از قواعد فنی و روش‌های رسمی، به نفع قواعد و روش‌های بین‌الاذهانی غیررسمی را تضعیف کند، کنترل رسمی و بازرسی‌های دقیق فنی است که این

عامل نیز به طور ساختاری، در تلاش سازمان برای انطباق با قواعد محیط نهادی به منظور بقا، تضعیف شده است. این در حالی است که، به موازات بروز و تداوم این ضعف، در سوی دیگر، شکل‌گیری و تداوم شیوه‌های غیررسمی در طول زمان، موجب شکل‌گیری و تقویت شبکه‌های غیررسمی در درون سازمان‌ها یا در تعاملات میدان‌های سازمانی می‌شود که به کنشگران سازمانی برای مواجهه با ابهام، عدم قطعیت فنی، و بی‌اعتمادی موجود در محیط فعالیت‌شان، قدرت می‌دهد. نتیجه، قدرت گرفتن شبکه‌های غیررسمی در جهت زیر پا گذاشتن قواعد رسمی، مقابله با برچسب ناکارآمدی، و مقاومت در برابر اصلاحات است. ضمن این که، از اعضای شبکه یا همان کنشگران سازمانی، از طریق جلوگیری از انتشار اطلاعاتی که به کشف فرصت‌های سوء استفاده و فساد منجر می‌شوند، حمایت می‌کند. ضمن این که، قبح اجتماعی قانون‌گریزی، سوءاستفاده و فساد کم‌رنگ شده، سوءاستفاده از ضعف‌های ساختاری که فرصت قانون‌گریزی در آنها وجود دارد، به «زرنگی» تعبیر می‌شود. بنابراین، هم احتمال مواجهه با عواقب رسمی و هم مواجهه با تحقیر عمومی و هزینه اجتماعی برای قانون‌گریزان و فاسدان کاهش می‌یابد.

بر این اساس، ضعف کنترل و بازرسی در کنار تقویت شبکه‌های غیررسمی، دو پیامد مهم دارد که بر فراگیری فساد کاملاً تاثیرگذار است. اول این که هزینه‌ی قانون‌گریزی، سوءاستفاده و فساد را به شکلی ساختاری کاهش می‌دهد. بنیاد برتلسمن (۲۰۱۶) متغیری را تحت عنوان «تعقیب سوء استفاده از مقام دولتی» در بین کشورها مورد بررسی قرار داده که در آن، عددی بین ۱ تا ۱۰ به هر کشور اختصاص یافته است. ۱ نشان دهنده‌ی حداقل ترس کنشگران سازمانی از عواقب قانونی و تبعات عمومی زیانبار به خاطر شکستن قانون و ارتکاب رفتار فاسد، و ۱۰، نشان دهنده‌ی وجود حداکثر ترس است. نمره‌ی هند در این شاخص ۶ و نمره ایران، ۳ بوده است که نشان می‌دهد عواقب قانونی و اجتماعی قانون شکنی و فساد در ایران، تا حد زیادی پایین است. دومین پیامد منفی وضعیت پیش گفته، شکست اصلاحاتی است که برای ارتقاء سلامت اداری برنامه‌ریزی می‌شوند. ارتقاء سلامت اداری مستلزم برخورداری از استعدادها، امکانات، نیروها، و فرایندهایی است که ۱) امکان شناسایی سریع موقعیت‌ها، نیروها و فرایندهای فاسد؛ ۲) امکان پیشگیری از تحرک نیروها و فرایندهای فاسد؛ ۳) امکان سرکوب نیروها و فرایندهای فاسد؛ و ۴) امکان قطع یا مهار حلقه‌های سازنده‌ی فساد را فراهم می‌سازند. به دلیل ضعف ساختاری در کنترل و بازرسی فنی و تقویت شبکه‌های غیررسمی تعاملات سازمانی ناشی از روندهای پیش گفته، حتی یک مورد از این چهار بستر مورد نیاز برای پیشبرد سیاست‌های ارتقاء سلامت اداری مهیا نیست. از این رو، تاثیرات مقطعی و یا شکست سیاست‌های ضد فساد در چنین شرایطی، قابل پیش‌بینی است.

٤.پیشنهادهایی بر اساس رویکرد نهادگرایی جامعه‌شناختی

نهادگرایی جامعه‌شناختی به دنبال شناخت عوامل، قواعد و مکانیزم‌های تولید، تداوم و تحول الگوهای رفتاری است. تحلیل جامعه‌شناختی مسئله‌ی فساد نیز بر مبنای همین منطق صورت می‌پذیرد، لذا پیشنهادهای سیاستی تغییر الگوهای کنش و سازوکارهای غیررسمی را مورد توجه قرار می‌دهند. نتیجه‌ی این رویکرد، پیشنهاد سیاست‌هایی برای مواجه با مسئله‌ی اجتماعی فساد است که برای حل سریع آن ادعایی ندارند زیرا الگوهای کنش در طول زمان، تحت تاثیر علل چندگانه شکل می‌گیرند و تغییر می‌یابند. ضمن اشاره به این مطلب که همه‌ی تحقیقات جامعه شناختی با هدف ارائه‌ی پیشنهادات سیاستی انجام نمی‌گیرند باید گفت تحلیل‌های نهادی در نهایت به دنبال تجلّی بروندادهای خود در اصلاحات تدریجی و در حوزه‌ی سیاست‌ها هستند. با لحاظ کردن ویژگی‌های ذکر شده، برای کنترل فساد و مقابله با آن بر مبنای رویکرد نظری و یافته‌های پژوهش حاضر، محورهای ذیل پیشنهاد می‌گردد:

۱-اتخاذ سیاست‌هایی در جهت کاهش تعارضات ناشی از الزامات محیط نهادی و فنی

۲-اتخاذ سیاست‌هایی در جهت تکثر منابع در دسترس برای میدان‌های نهادی

۳-اتخاذ سیاست‌هایی جهت افزایش تعاملات میدان‌های سازمانی با یکدیگر

۴-اتخاذ سیاست‌هایی جهت کاهش تعاملات میدان‌های سازمانی با آژانس‌های دولتی

۵-اتخاذ سیاست‌هایی جهت رشد و شکوفایی خلاقیت‌های سازمانی در راستای ارائه‌ی الگوهای سازمانی جایگزین و کارآمدتر

۶-اتخاذ سیاست‌هایی برای افزایش کیفیت ساختارهای بوروکراتیک در جهت کاستن از ابهام و عدم اطمینان موجود در روندهای سازمانی

۷-اتخاذ سیاست‌هایی برای ارتقاء کیفیت کنترل و نظارت در روندهای سازمانی.

۸-عضویت در نهادهای بین‌المللی فعال در آموزش و توسعه‌ی حکمرانی خوب و مقابله با فساد از جمله کمیسیون اقتصادی و اجتماعی آسیای غربی[1] در سازمان ملل متحد[2] که با سازمان‌هایی چون آکادمی بین‌المللی ضد فساد[3] (IACA) تعامل دارند و متاسفانه ایران عضو این کمیسیون در سازمان ملل نمی‌باشد.

در مجموع، مقابله با فساد در هند در دو حوزه، یکی با محوریت دولت و دیگری با محوریت جامعه به شکلی قابل توجه دنبال شده است. دولت با هدف بسترسازی برای جذب سرمایه داخلی و خارجی

1. Economic and Social Commission for Western Asia: https://www.unescwa.org/

2 . http://www.un.org/en/sections/where-we-work/middle-east/

3 . International Anti-Corruption Academy (IACA) https://www.iaca.int/

و افزایش کارآمدی دولت، به وضع سیاست‌های ضد فساد و اصلاحاتی در این راستا اقدام کرد. فعالان مدنی نیز تلاش کردند تا با تکیه بر نیروی اجتماعی و رسانه‌ها، اصلاحاتی ساختاری برای افزایش پاسخگویی و کاهش فرصت‌های سوء استفاده را فراهم کنند. تفاوت نمره شاخص پاسخگویی در داده‌های کیفیت حکمرانی سال ۲۰۱۵ بین ایران و هند قابل توجه بود، چنان که هند نمره ۹۵,۰۶ و ایران نمره ۲۴,۵ از ۰۰۱ را کسب کرده‌اند.

شرایط اقتصادی ایران در حاضر با شرایط هند قابل مقایسه نیست اما ایران در دهه دوم قرن ۱۲ مانند هند اواخر دهه ۰۹۹۱، به دلیل شرایط خاص بین‌المللی –حاصل از تحریم‌ها– در شرایط اضطراری قرار دارد و در صورت بیان و درک منافع ساختاری مقابله با فساد، برای کمک به کنترل این وضعیت اضطراری، اصلاحات ساختاری در حوزه اقتصاد برای کاهش هدر رفت منابع را به شکل جدی در دستور کار قرار دهد. برای انجام این مهم، به اراده و انسجامی فراتر از دولت و در سطح حاکمیت مورد نیاز است تا بسترهای حقوقی–اجتماعی و سیاسی مورد نیاز فراهم آید.

به نظر می‌رسد جامعه مدنی در ایران به دلیل تفاوت ساختارهای فرهنگی–اجتماعی–جمعیتی و محدودیت‌های ساختار سیاسی به اندازه هند برای کنشگری در حوزه مقابله با فساد قدرت ندارد. در این باره می‌توان در دو جهت اقدام نمود:

۱– نسبت به مزایای همکاری جامعه و دولت برای پیشبرد مقابله با فساد آگاهی ایجاد نمود؛

۲)– قربانیان فساد و ذینفعان مبارزه با آن را با استفاده از ساز و کارهایی مانند جمع سپاری، سیاست‌های مربوط به پاسخگویی، شفافیت سازماندهی کرده و با ایجاد مسیرهای تعامل دولت–جامعه، مبارزه با فساد را به مطالبه‌ای اجتماعی تبدیل نمود تا هزینه اجتماعی فساد با تاکید بر قبح رفتار فاسد و طرح آسیب‌های اجتمای و فردی آن افزایش یابد.

منابع فارسی

آندریک، جنز کریستوفر. (۱۳۸۸). فساد اقتصادی در جهان، مروری بر تحقیقات معاصر. تهران: ترجمه و انتشار مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.

الوانی، سید مهدی؛ زرندی، سعید؛ عرب سرخی، ابوذر. (۱۳۸۹). مؤلفه‌های تدوین استراتژی ملی مبارزه با فساد جمهوری اسلامی ایران. *نشریه مدیریت دولتی*، ۲ *(۴)*. ۲۲-۳.

آکرمن، سوزان رز. (۱۳۹۴). اقتصاد نهادی فساد. در: خیالف دوگراف؛ پیتر واخنار؛ پتریک فون مارافیک. *چشم اندازهای نظری فساد*. ترجمه‌هانیه هژبر الساداتی؛ داود حسینی‌هاشم‌زاده؛ جلیل یاری؛ محمد فاضلی. ص ص. ۱۲۱ - ۱۵۱. تهران: نشر آگاه.

تقی پور، انوشیروان؛ موسوی آزاد کسمایی؛ افسانه اقتصاد. (۱۳۹۲). برآورد شاخص آزادسازی مالی در ایران و مقایسه آن با برخی کشورهای منتخب. *تحقیقات اقتصادی*، ۱۰۲. ۶۰-۴۱.

جانسیز، احمد؛ بهرامی مقدم، سجاد. (۱۳۹۵). عروج زیستمان‌های بدیل و ظهور اقتصادی هند در سیاست بین‌الملل. *سیاست جهانی*. ۱۶. ۱۰۵-۷۵.

دوزارت، فرانک. (۱۳۹۴). فساد و مبارزه با آن در جوامع منشوری. در: خیالف دوگراف؛ پیتر واخنار؛ پتریک فون مارافیک. *چشم اندازهای نظری فساد*. ترجمه‌هانیه هژبر الساداتی؛ داود حسینی‌هاشم‌زاده؛ جلیل یاری؛ محمد فاضلی. ص. ص ۱۰۱ - ۱۲۰ . تهران: نشر آگاه.

حسینی‌هاشم زاده، داود. (۱۳۹۴). مفهوم‌شناسی، تعاریف، و گونه‌شناسی فساد. صص. در: خیالف دوگراف؛ پیتر واخنار؛ پتریک فون مارافیک. *چشم اندازهای نظری فساد*. ترجمه‌هانیه هژبر الساداتی؛ داود حسینی‌هاشم‌زاده؛ جلیل یاری؛ محمد فاضلی. ص ص. ۵۶-۲۶. تهران: نشر آگاه.

حسینی‌هاشم زاده، داود، حبیبی، لیلی، آقا جعفری، مهدیه.، (۱۳۹۳)، بررسی علتهای قانونی- قضایی فساد و ارزیابی وضعیت راهبردهای قانونی- قضایی برای مبارزه با فساد، فصلنامه نظارت و بازرسی، سال هشتم، شماره ۲۸.

حقگویی، مالک. مالیات و تاثیر آن بر نظام‌های اقتصادی: با نگاهی به سیستم مالیاتی هندوستان. اولین

کنفرانس بین‌المللی حماسه سیاسی (با رویکردی بر تحولات خاور میانه) و حماسه اقتصادی (با رویکردی بر مدیریت و حسابداری).

دوگراف، خیالت؛ واخنار، پیتر؛هاندربام، میشل. (۱۳۹۴) ساخت فساد. در: خیالف دوگراف؛ پیتر واخنار؛ پتریک فون مارافیک. *چشم اندازهای نظری فساد*. ترجمه‌هانیه هژبر الساداتی؛ داود حسینی‌هاشم‌زاده؛ جلیل یاری؛ محمد فاضلی. ص. ص ۵۷ – ۷۰ . تهران: نشر آگاه.

ربیعی، علی. (۱۳۸۳). *زنده باد فساد*. تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت ارشاد

روبنستاین، ویلیام.د.؛فون مارافیک، پتریک.(۱۳۹۴). ماکس وبر، بوروکراسی و فساد. در: خیالف دوگراف؛ پیتر واخنار؛ پتریک فون مارافیک. *چشم اندازهای نظری فساد*. ترجمه‌هانیه هژبر الساداتی؛ داود حسینی‌هاشم‌زاده؛ جلیل یاری؛ محمد فاضلی. ص.ص ۷۱ تا ۱۰۰. تهران: نشر آگاه.

زمانی، احمد؛ توتونچی، سعید. (۱۳۹۷). راهنمای طراحی مالیات بر عایدی سرمایه: مروری بر مبانی نظری، تجارب جهانی و الگویی برای ایران. معاونت: پژوهش، برنامه‌ریزی و امور بین‌الملل.

سلیمی، غلامرضا؛ پورعزت، علی اصغر. (۱۳۸۹). بررسی تاثیر رابطه ادراک بی‌عدالتی در سازمان بر گسترش میل به فساد اداری. *اندیشه مدیریت راهبردی*، ۱. ۱۳۱ – ۱۵۹.

شریف بجستانی، نیلوفر. (۱۳۸۵). اجرای موازین حقوق بشر مناسبترین راه در مبارزه با فساد اداری. حقوق عمومی. ۲. ۴۷-۶۲.

عامری، ناصر. در جستجوی افق‌های جدید در سیاست خارجی ایران: سیاست نگاه به شرق. معاونت پژوهشهای سیاست خارجی.

فاضلی، محمد؛ جلیلی کناری، محدثه. (۱۳۹۱). تبیین سطح فساد: بررسی تطبیقی اثر حاکمیت و حکمرانی خوب. *فصلنامه راهبرد اجتماعی و فرهنگی*، ۲ (۵). ۷ – ۴۰.

قلی‌پور، آرین. (۱۳۹۲). نهادها و سازمان‌ها (اکولوژی نهادی سازمان‌ها). تهران: نشر سمت.

کولایی، الهه؛ واعظی، طیبه. (۱۳۹۱). تحول سیاست خارجی و توسعه اقتصادی در هندوستان. *روابط خارجی*. ۱۳. ۲۷۴-۲۴۷.

کایدن، ای. جرالد. (۱۳۹۴). دیباچه. در: خیالف دوگراف؛ پیتر واخنار؛ پتریک فون مارافیک. چشم *اندازهای نظری فساد*. ترجمه‌هانیه هژبر الساداتی؛ داود حسینی‌هاشم‌زاده؛ جلیل یاری؛ محمد فاضلی. ص ص. ۱۸ تا ۲۳ . تهران: نشر آگاه.

کرم‌زادی، مسلم و خوانساری فرد، فهیمه. (۱۳۹۱). دولت سازی در قفقاز جنوبی: شکست‌ها و موفقیت‌ها. *مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز*، ۷۸. ۱۳۷-۱۶۶.

لفت ویچ ، آدریان (۱۳۸۹). دمکراسی و توسعه ، ترجمه احد علیقلیان و افشین خاکباز ، تهران:طرح نو.

مجیدی، محمد رضا؛ ثمودی، علیرضا. (۱۳۹۲). روابط اتحادیه اروپا با قدرتهای نوظهور؛ چالشها و اختلافات. *مطالعات روابط بین الملل*. ۲۲. ۹۸-۷۱.

موسوی، میرنجف؛ اکبری، مجید؛ محمدی حمیدی، سمیه. (۱۳۹۶). مقایسه تطبیقی شاخص‌های توسعه انسانی ایران با کشورهای شبه قاره هند طی ۳۵ سال اخیر با استفاده از مدل ویکور. *مطالعات شبه قاره دانشگاه سیستان و بلوچستان*، ۹ (۳۳). ۲۳۸-۲۱۳.

میرمحمدی، سید محمد؛ جنتی، نادر. (۱۳۹۵). مروری بر تجربه اصالح نظام مالیاتی در ایران و جهان با تاکید بر مدرنیزاسیون دستگاه مالیاتی. پژوهشنامه مالیات. ۳۱.

محسنی، منوچهر. (۱۳۸۶). *جامعه‌شناسی انحرافات اجتماعی*. تهران: انتشارات طهوری.

نظری، علیرضا؛ فدایی، ایمان. (۱۳۹۲). آسیب شناسی نظام مالیاتی ایران. *سیاست‌های مالی و اقتصادی*، (۱) ۴. ۱۱۰-۹۵.

هیوود، پل. (۱۳۸۱). *فساد سیاسی*. ترجمه محمد طاهری؛ قاسم بنی‌هاشم؛ پرویز دلیرپور. تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.

هوبرتس، لئو دبلیو. جی. سی. (۱۳۹۴). رویکرد چندگانه به پژوهشهای فساد: به سوی یک چارچوب چندسطحی جامع برای مطالعه و علت‌شناسی فساد. در: خیالف دوگراف؛ پیتر واخنار؛ پتریک فون مارافیک. *چشم اندازهای نظری فساد*. ترجمه‌هانیه هژبر الساداتی؛ داود حسینی‌هاشم‌زاده؛ جلیل یاری؛ محمد فاضلی. ص. ص. ۳۰۱ - ۳۳۳ . تهران: نشر آگاه.

هیلر، پترا (۱۳۹۴). درک فساد: با استفاده از نظریه نظام‌ها. در: خیالف دوگراف؛ پیتر واخنار؛ پتریک فون مارافیک. *چشم اندازهای نظری فساد*. ترجمه‌هانیه هژبر الساداتی؛ داود حسینی‌هاشم‌زاده؛ جلیل یاری؛ محمد فاضلی. ص. ص. ۱۵۳ - ۱۸۵. تهران: نشر آگاه.

منابع انگلیسی

Ackerman ,Susan-Rose .(2006) .*International handbook on the economics of corruption. Edward Elgar publishing limited.*

Blason, Ariel R; Peyton, Kyle. (2011). Measuring the Impact of Development on Corruption Perception: A Comparative Study of Development and Developing Countries. School of Social and Political Science. University of Sidney. NSW Australia.

Banerjee, Sumanta; Hazare, Anna .(2011) .Civil Society and the State .*Economic and Political* .Vol .XLVI .(26) Weekly.

Basu ,Durga Das .(1993) .*Introduction to the Constitution of India*, 15th Ed. New Delhi: Prentice-Hall of India.

Bhabesh, Hazarika; Pratap Ranjan Jena (2017). NIPFP Working paper series Public Procurement in India: *Assessment of Institutional Mechanism ,Challenges ,and Reforms*. No. 204.

DiMaggio, Paul; Powell, Walter. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields. *American Sociological Review, Vol. 48 (2). 141-160.*

Dirienzo, Cassadra; Das, Jayoti. (2014). Innovation and Role of Corruption and Diversity. International Journal of Cross Cultural Management, Vol. 15 (1). 51-72.

Gochipata, Srinivasa; Reddy ,Y.R .Haragoapal .(2013) .Institutional Arrangement to Combating Corruption :A Comparative study India‘s) C.B.I (and Hong Kong‘s)I.C.A.C .(NALSAR law Review ,Vol.46-69 .(1) 17 .

Lodha ,Sanjay .(2007) .Fighting Corruption :A Comparative Study of Civil Society Initatives for Securing of Information in Nigeria and India .*Madhya Pradesh Journal of Social Science. Vol. 12 (2). 1-22.*

Meyer, John; Rowan, Brian. (1997). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. The American Journal of Sociology, Vol. 83 (2). 340-363.

Miao, Jia Ming. (2010). A Comparative Study of Administrative Corruption in Ancient and Modern China. A Dissertation Presented to the Faculty of the USC Graduate School University of Southern California.

Rangareddy. (2005). Dimensions of Crime and Corruption in India. Serials Publications, New Delhi. Page no.10, 11.

Robinson, Nick. (2013). The Impact of Court Structure on the Indian and U.S. Supreme Courts. *The American Journal of Comparative Law*. Volume 61 (1). 173–208.

Seligson ,Mitchel .(2006) .The Impact of Corruption Victimization :Survey Evidence from Latin America .*World Development ,Vol.381-404 .(2) 34* .

Senior ,Ian .(2006) .Corruption -the world‘s big c .cases ,causes ,consequences ,cures. The Institute of economic affairs.

Ubertia ,Luca .(2016) .The' Sociological Turn 'in Corruption Studies :Why Fighting Graft in The Developing World is Often Unnecessary ,and Sometimes Counterproductive .Progress in Development Studies ,Vol.261-277 .(3) 16 .

Williamson ,John ;Shen ,Ce .(2005) .Corruption ,Democracy ,Economic Freedom ,and State Strngh :A Cross-national Analyses .INT .Journal of Comparative Sociology, Vol.327-345 .(4) 46 .