

درس هایی از راهبردهای مبارزه با فساد آسیا و اقیانوسیه

(برنامه توسعه سازمان ملل متحد)^۱

مترجم: آیت باقری^۲

چکیده

به رغم رشد اقتصادی سریع در بسیاری از کشورهای منطقه آسیا و اقیانوسیه، حکمرانی ضعیف و فساد همراه با تشدید نابرابری‌ها و تضعیف دسترسی به خدمات عمومی چالش عمده‌ای برای توسعه انسانی محسوب می‌شوند. در این منطقه نابرابری‌ها در حال افزایش است، جایی که بیشترین تعداد از مردمان یعنی ۷۴۳ میلیون نفر در فقر شدید به سر می‌برند و تقریباً همین تعداد یعنی ۷۰۰ میلیون نفر بدون برق، گذران زندگی می‌کنند. برای مهار فساد، چهارده کشور در منطقه آسیا و اقیانوسیه تاکنون مبادرت به تدوین راهبردهای مبارزه با فساد نموده‌اند که به منزله‌ی سند سیاست‌گذاری جامع مبارزه با فساد برای هماهنگی با اقدام ملی مبارزه با فساد است. راهبردهای توسعه مبارزه با فساد اغلب با تلاش‌های احزاب دولتی برای اجرای تدابیر پیشگیرانه کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل پیش رفته است.

تجربه ناشی از راهبردهای مبارزه با فساد در منطقه نشان می‌دهد، راهبردهایی می‌تواند برای تدوین چشم‌انداز بلندمدت علیه فساد مفید باشد که با مشورت طیف گسترده‌ای از ذی‌نفعان تدوین شود. برنامه توسعه‌ی سازمان ملل، بر اهمیت حیاتی مشارکت ذی‌نفعان - از جمله جوانان، زنان، جامعه مدنی و نیز اجتماعات محلی - علیه فساد در پشت سر دولت‌ها برای تغییر نگرش‌ها و تأثیر واقعی بر زندگی روزمره مردمان تأکید دارد.

با این حال، فقدان اجرا و نظارت بر راهبردهای مبارزه با فساد سؤالاتی را در مورد کارایی آن‌ها در عمل مطرح ساخته است. با علم به این موضوع، برنامه توسعه منطقه بانکوک سازمان ملل با حمایت ابتکار جهانی مبارزه با فساد و نیز دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ملل به کشورهای منطقه در توسعه و نظارت بر راهبردهای مبارزه با فساد کمک کرده است.

واژگان کلیدی: راهبردها، فساد، تدوین و اجرا، شباهت‌ها و اختلافات، ارزیابی و پیمایش‌های فساد

۱- برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP)

۲- پژوهشگر مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور

مقدمه

کشورهای بسیاری در منطقه آسیا-اقیانوسیه کار چالش‌برانگیز تدوین راهبرد مبارزه با فساد را بر عهده گرفته‌اند. این راهبردها براساس مجموعه‌ای از اهداف اولویت‌دار برای پیشگیری و مبارزه با فساد تعریف می‌شوند و معمولاً شامل طرح‌های اقدام به همراه سازوکارهای اجرایی و نظارت می‌باشند.

با این وجود، راهبردهای ملی مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه پدیده نسبتاً جدید و عمدتاً شامل تلاش‌هایی می‌شود که از سال ۲۰۰۷ به بعد آغاز شده است. تنها دو کشور مغولستان و پاکستان راهبردهایی را در اوایل سال ۲۰۰۲ تهیه کردند. این گزارش نیروهای داخلی و خارجی دخیل در تدوین راهبردهای مبارزه با فساد در منطقه را توضیح می‌دهد. همچنین درصدد شناسایی اشکالات متداول در مراحل مختلف تدوین و اجرای راهبردهای مبارزه با فساد و ارائه پیشنهادهایی به منظور کمک به کشورها برای تدوین راهبردهای مؤثر مبارزه با فساد و مبتنی بر شواهد است.

محرک اصلی تدوین راهبردهای مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد است که در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ به تصویب رسید و در ۱۴ دسامبر ۲۰۰۵ به مرحله اجرا درآمد. ماده پنج این کنوانسیون لزوم به کارگیری «سیاست‌های مبارزه با فساد مؤثر و هماهنگ» را برای کشورهای عضو گوشزد می‌کند. از این ماده الزام به تدوین راهبرد واحد مبارزه با فساد استنباط می‌شود هرچند در واقعیت ممکن است سیاست‌های مبارزه با فساد بسته به زمینه کشور خاص، اشکال متفاوت به خود گیرد.

سیاست‌های مبارزه با فساد طیفی از راهبردهای ملی مبارزه با فساد تا مجموعه‌ای از تدابیر برای ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی را دربرمی‌گیرد. افزون بر راهبردهای مبارزه با فساد، برخی کشورهای منطقه رهیافت هدفمندی را از طریق ارزیابی‌های خطر و رهیافت‌های بخشی^۱ در پیش گرفته‌اند. در برخی موارد، کشورهایی مانند استرالیا در منطقه به‌جای راهبرد مبارزه با فساد، تلاش‌های گسترده‌ای برای ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی انجام داده‌اند. برخلاف راهبردهای ملی مبارزه با فساد، چنین تدابیری در راستای سلامت اداری به دلیل نهفته بودن در دل حکمرانی گسترده‌تر یا برنامه اصلاحات قضایی ممکن است چندان مشهود نباشد.

تجربه برآمده از منطقه، گویای آن است که راهبردهای مبارزه با فساد در صورتی که در چارچوب توسعه ملی گسترده‌تر آمیخته شده باشند، قابلیت اجرایی راحت‌تری دارند. این آمیختگی با طرح‌های توسعه ملی نشان داده که راهکار مؤثری برای تشویق همکاری‌های فرانهاده‌ای و اجتناب از رهیافت‌های جزیره‌ای^۲ در ارتقای توسعه انسانی است. برای نمونه در مالزی مبارزه با فساد یکی از حوزه‌های کلیدی

1 - sectoral approaches

2 - silo approaches

ملی نتیجه‌بخش^۱ است که در قالب برنامه تحول دولتی دنبال می‌شود و هدف آن تبدیل مالزی به کشوری با درآمد بالا مطابق با سند چشم‌انداز ۲۰۲۰ می‌باشد.

علاوه بر تصویب کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل، دیگر عوامل درونی و بیرونی در ترغیب کشورهای منطقه به تدوین راهبردهای مبارزه با فساد دخیل بودند. دولت‌ها، تعهداتی مطابق با ابتکارات گوناگون و موافقت‌نامه‌های منطقه‌ای دارند همانند بانک توسعه آسیا، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ابتکارات مبارزه با فساد برای آسیا - اقیانوسیه، گروه ویژه اقدام مالی و طرح اقدام مبارزه با فساد گروه جی ۲۰ و همچنین میزان فشار خارجی - همچنان که از شرایط اعطای کمک‌ها هویدا است - را می‌توان در کشورهای وابسته به کمک‌های خارجی مشاهده کرد. به عبارت دیگر عوامل داخلی در تغییرات چشم‌اندازهای سیاسی و اقتصادی نهفته است. در برخی از کشورهای آسیا - اقیانوسیه تغییرات سیاسی یا مهم‌تر از همه آزادی سیاسی فزاینده منجر به در پیش گرفتن کمپین‌های مبارزه با فساد به‌عنوان بخش عمده‌ای از اصلاحات حکمرانی و سیاسی است. کمپین‌های مبارزه با فساد در کشورهای جمهوری کره، اندوزی، بوتان، مالدیو، نپال، بنگلادش و افغانستان بعد از تغییرات سیاسی شروع شدند. در برخی موارد، انگیزه داخلی مبارزه با فساد نسبت به شرایط هر کشور منحصر به فرد است. برای مثال تلاش‌های ویتنام برای مبارزه با فساد برآمده از نگرانی از دست دادن مشروعیت رژیم تک‌حزبی به‌واسطه فساد گسترده بود، در حالی که هدف بوتان، پیشگیری از فوران فساد سیاسی در نتیجه تغییرات سیاسی سال ۲۰۰۶ بود.

در منطقه آسیا-اقیانوسیه راهبردهای مبارزه با فساد به‌طور کلی به شیوه گسترده‌تری برای ارائه یک چشم‌انداز بلندمدت در مورد چگونگی مقابله با فساد تنظیم می‌گردد. بیشتر راهبردهای مبارزه با فساد با اهداف بلندمدت طراحی می‌شوند که از پنج سال تا بیست سال در نوسان است (اندونزی ۲۵-۲۰۱۱، مالدیو ۱۳-۲۰۰۹، پاپواگینه‌نو ۳۰-۲۰۱۰). این امر بیانگر آن است که مبارزه با فساد طی یک فرایند بلندمدت در نظر گرفته می‌شود. با این حال، احتمال این خطر وجود دارد که تنها یک فهرست آرمانی وجود داشته باشد بی‌آنکه تلاش کافی برای تبدیل چشم‌انداز به طرح‌های اقدام انجام گیرد. برای نمونه، همین مسئله مانعی برای اجرای برنامه‌های اداری گسترده در افغانستان و نپال بوده است. در یک رویکرد مرحله‌بندی شده، طرح‌های اقدام ویژه برای اولویت‌بندی اجرایی از اهمیت اساسی برخوردار است. همچنین بعضی از کشورها همانند مالزی بر رویکرد متمرکز و مبتنی بر تشخیص دقیق اولیه به‌منظور اولویت‌بندی حوزه‌های اصلاحی کلیدی تأکید دارند.

کشورها در تدوین راهبردهای مبارزه با فساد عموماً توجه کافی به اجرا، نظارت و ارزیابی نمی‌کنند. تجربه منطقه آسیا-اقیانوسیه با یافته‌هایی از سایر مناطق جهان - با این فرض که ذی‌نفعان دولتی و اهداکنندگان بیشتر به تدوین راهبردهایی برای انجام تعهدات بین‌المللی توجه دارند تا اجرایی کردن

آن‌ها- نزدیکی بیشتری دارد. اولویت اندک برای اجرا، نظارت و ارزیابی ممکن است از عوامل سیاسی نشأت گرفته باشد. گاهی این فرایند عمداً فراموش یا نادیده انگاشته می‌شود طوری که نمی‌توان کسی را به خاطر انحرافات و قصور در اجرای آن متهم نمود. در مواردی ممکن است دولت فاقد انگیزه لازم برای اجرای راهبردهای مبارزه با فساد باشد. دلیل دیگر برای کندی اجرا، فقدان ظرفیت لازم برای پیاده‌سازی، نظارت و ارزیابی است. بیشتر نهادهای مبارزه با فساد واحد اختصاصی برای نظارت و ارزیابی ندارند؛ بنابراین توجه اندک به مقوله نظارت و ارزیابی تنها به دلایل سیاسی نیست بلکه فقدان ابزارهای نظارت و جمع‌آوری داده در مورد وضعیت فساد در کشور را می‌توان از دلایل دیگر به حساب آورد.

در حالی که اکثر کشورها ممکن است از تدوین راهبرد مبارزه با فساد پشتیبانی کنند اما شاخص عینی‌تر برای نشان دادن تعهد دولت‌ها، میزان تمایل و سرمایه‌گذاری آن‌ها در راه مبارزه با فساد است. میزان تعهد سیاسی علیه فساد را می‌توان از راه سنجش میزان سرمایه‌گذاری دولت در راه مبارزه با فساد اندازه‌گیری کرد. این نه تنها شامل تدوین راهبرد مبارزه با فساد و اتخاذ سیاست‌های مرتبط می‌شود، بلکه تشکیل گروه‌های ویژه و تأمین مالی کافی نهادهای مبارزه با فساد به‌عنوان نهادهای مجری را هم دربردارد. نبود تعهد سیاسی در طول زمان می‌تواند چالشی برای پایداری راهبردهای مبارزه با فساد ایجاد کند. رخدادهای سیاسی پس از اتخاذ راهبرد مبارزه با فساد پیاده‌سازی آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مثلاً دولت جدید اگر برآمده از حزب سیاسی متفاوتی باشد به اجرای راهبرد مبارزه با فساد دولت قبل علاقه کمتری نشان می‌دهد. تجربه پاکستان به ما می‌گوید که چطور تغییر در دولت منجر به از دست رفتن اجرای راهبرد مبارزه با فساد می‌شود. از سوی دیگر، راهبردی که در دل راهبرد جامع دولتی تعبیه شده باشد (برای نمونه مالزی) احتمالاً مقامات سیاسی حس مالکیت بالایی به آن خواهند داشت و از شانس اجرایی بالایی برخوردار خواهد بود.

مهم‌تر از همه، تلاش‌های اندازه‌گیری فساد به‌اندازه کافی نظارت و ارزیابی راهبردهای مبارزه با فساد را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. معمولاً ابزارهای اندازه‌گیری مورد استفاده در منطقه آسیا-اقیانوسیه شامل پیمایش‌های فساد، ارزیابی‌های سلامت اداری، شاخص‌های فساد و مطالعات تشخیص نهادی است. پیمایش‌های فساد برای جمع‌آوری ادراک، تجارب، دیدگاه‌های افراد عادی، کسبه و مقامات عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد. باین‌همه، آن‌ها می‌توانند به شیوه‌ای نظام‌مندتر برای نظارت بر اجرای راهبردهای مبارزه با فساد به کار روند. یکی از چالش‌های موجود این است که اکثر پیمایش‌های فساد توسط سازمان‌های جامعه مدنی سازمان‌دهی می‌شود در حالی که نظارت بر اجرای راهبردهای فساد در درجه نخست بر عهده نهادهای دولتی است. تقویت همکاری بین سازمان‌های جامعه مدنی و نهادهای دولتی به‌ویژه نهادهای مبارزه با فساد باید برای ارزیابی‌های مؤثرتر اجرای راهبردها مورد تشویق واقع شود. قانون در بعضی کشورها همانند مغولستان، جمهوری کره و اندونزی، این نهادها

را ملزم به سازمان‌دهی پیمایش‌های فساد به‌طور منظم می‌نماید. چنین مقرراتی می‌تواند به‌جای اتکا بر اهداکنندگان و فعالیت‌های یک‌طرفه، به نهادینه‌سازی پیمایش‌های فساد و رویه‌های اندازه‌گیری به‌طور منظم کمک نماید.

چالش دیگر این ضعف است که نهادهای مبارزه با فساد، مسئولیت اجرای راهبردهای ملی خیلی جامع‌تری را بر عهده دارند. دو عامل می‌تواند باعث اجرای ضعیف راهبردها شود؛ اول اجرای راهبرد بر عهده نهادهای متعدد در درون دولت قرار گیرد که همین امر مسئله هماهنگی را با دشواری روبه‌رو می‌سازد. نهادهای مبارزه با فساد که انتظار می‌رود کار اجرا، نظارت و ارزیابی راهبردها را بر عهده گیرند اغلب منابع و اختیار کافی برای انجام چنین عملی را ندارند. دوم تفویض کل مسئولیت اجرای راهبرد مبارزه با فساد به یک نهاد تخصصی همانند نهاد مبارزه با فساد است بدون در نظر گرفتن این مهم که نهاد یادشده فاقد اقتدار لازم برای واداشتن وزارتخانه‌های قدرتمند به اقدامات مقتضی است. نهادهای مبارزه با فساد تنها در صورتی می‌توانند به ایفای نقش خود به‌عنوان عامل هماهنگ‌کننده و نظارت‌کننده مؤثر عمل کنند که دولت مرکزی اختیار گسترده به آن‌ها تفویض نماید و همین‌طور منابع کافی در اختیار داشته باشند.

برای تلخیص درس‌های آموخته‌شده، شکاف‌هایی^۱ را می‌توان در مراحل مختلف راهبردهای مبارزه با فساد یافت که مانع اثربخشی چنین راهبردهایی در پیشگیری و مبارزه با فساد می‌شود. این موارد به شرح زیر است:

- در مرحله تدوین: فقدان مطالعات تشخیصی اولیه دقیق و مبتنی بر شواهد به‌منظور فهم حوزه‌های خطر و شکاف‌ها؛ مداخله محدود ذی‌نفعان در مرحله تدوین چشم‌انداز مشترک؛ ناکارآمدی سازوکارهای نهادینه‌سازی راهبرد و تضمین پایداری آن.

ابزارهای تشخیصی برای راهبردهای مبارزه با فساد

راهبردهای مبارزه با فساد باید مبتنی بر تشخیص دقیق حوزه‌های خطر به‌منظور اولویت‌بندی اصلاحات و فراهم کردن مبنایی برای سنجش پیشرفت در طول زمان باشد. ابزارهای اندازه‌گیری در آسیا-اقیانوسیه طیفی از پیمایش‌های فساد و شاخص‌های فساد تا ارزیابی‌های کیفی مبتنی بر مصاحبه یا پایش خبری را شامل می‌شود. همچنین خودارزیابی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل منبع ارزشمندی از اطلاعات درباره چارچوب‌های قانونی و نهادی مبارزه با فساد را فراهم می‌سازد.

اندازه‌گیری فساد در کشورهایی نظیر افغانستان، بوتان، مالزی و ویتنام منجر به و یا لاقلاً مقارن با تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد بوده است. در بوتان نتایج حاصل از پیمایش‌های فساد با تهیه راهبرد ملی مبارزه با فساد یکی شدند. در مالزی، پیمایش فساد منجر به شکل‌گیری طرح سلامت اداری و تأسیس نهاد سلامت اداری این کشور گردید. در افغانستان رویه‌های اندازه‌گیری با شکل‌گیری راهبرد

ملی مبارزه با فساد و استقرار نهاد مبارزه با فساد هم‌زمان شد. در مغولستان و ویتنام تهیه راهبردهای ملی مبارزه با فساد به دنبال انجام پیمایش‌های فساد صورت گرفت.

● در طرح‌ریزی محتوای آن، اشکالات متداول از جمله اهداف بیش از حد بلندپروازانه؛ تفکیک راهبرد مبارزه با فساد از راهبرد توسعه ملی و سایر دستور کارهای اصلاحی؛ داشتن سازوکارهای اجرایی ضعیف که ممکن است ناشی از فقدان اولویت‌بندی یا تفویض مسئولیت‌های غیرشفاف بوده باشد.

● در مرحله نظارت و ارزیابی آن، این احتمالاً شایع‌ترین نقطه ضعف راهبردهای مبارزه با فساد است که اغلب از همان مرحله طراحی، سازوکار نظارتی ندارند. کشورها تمایل دارند مرحله بعدی راهبرد مبارزه با فساد را بدون ارزیابی تأثیر راهبرد قبلی به مرحله اجرا درآورند. چالش‌های مشترک شامل فقدان داده‌های معیار قابل اعتماد یا مشکل تعیین اهداف واقع‌گرایانه است که بتواند در طول زمان قابل اندازه‌گیری باشد. بخش دوم مطالعه نشان می‌دهد که چگونه می‌توان ابزارهای فعلی اندازه‌گیری فساد را به گونه‌ای نظام‌مندتر در راستای تهیه مبنایی برای راهبرد مبارزه با فساد اندازه‌گیری میزان پیشرفت به کار برد.

چالش تدوین راهبرد مؤثر مبارزه با فساد و فقدان رهنمود در این حوزه در کنفرانس منطقه‌ای کوآلالمپور در اکتبر ۲۰۱۳ که توسط دولت مالزی، برنامه توسعه سازمان ملل و دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ترتیب داده شده بود، مورد شناسایی قرار گرفت. نمایندگان سطح عالی از نهادهای مبارزه با فساد و نیز مقامات متصدی برنامه‌ریزی ملی از کشورهای آسیای جنوبی، شرقی و جنوبی شرقی و کارشناسان بین‌المللی، رهنمودهای راهگشایی را برای تدوین، طراحی محتوا و نظارت بر اجرای راهبردهای مبارزه با فساد ارائه نمودند. همان‌طور که پیش‌تر عنوان گردید بیانیه کوآلالمپور در مورد راهبردهای مبارزه با فساد در ابتدا در سطح منطقه‌ای تدوین شده بود اما سپس تبدیل به چارچوب هنجاری جهانی مبارزه با فساد گردید و دولت‌های عضو کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل در کنفرانس پاناما (سال ۲۰۱۳) بر آن صحنه گذاشتند.

پژوهش حاضر با بازخوردها و تجارب کشورهای غنی شده است که در کنفرانس منطقه‌ای کوآلالمپور به اشتراک گذاشته شده بود. بخش اول این پژوهش به بررسی محرک‌هایی می‌پردازد که موجب تدوین راهبردهای مبارزه با فساد در منطقه و تجارب حاصل از آن در زمینه طراحی، اجرا و ارزیابی این راهبردها شده است. بخش دوم آن به استفاده از ابزارهای اندازه‌گیری مبتنی بر شواهد برای تدوین و نظارت مؤثرتر راهبردهای مبارزه با فساد اشاره دارد. بخش سوم خلاصه از پنج درس آموخته‌شده از تدوین مؤثرتر این راهبردها و سنجش کارایی آن‌ها را ارائه می‌دهد.

بخش یک: مرور اجمالی بر راهبردهای مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه

چهارده کشور در منطقه آسیا-اقیانوسیه سند راهبرد مبارزه با فساد را تهیه کرده‌اند. تقریباً همه

کشورهای آسیای جنوبی راهبردهای مبارزه با فساد دارند. بیشتر کشورها، راهبردهای خود را طی سالهای ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۰ یعنی بعد از به اجرا درآمدن کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل تهیه نمودند. تنها دو کشور مغولستان و پاکستان در اوایل سال ۲۰۰۲ مبادرت به تهیه آن کرده بودند. بعد از تکمیل چرخه نخست، چندین کشور مانند بوتان، مغولستان، تایلند و اندونزی در چرخه دوم در حال به روزسازی راهبردهای خود می‌باشند. در اقیانوسیه راهبرد مبارزه با فساد به ندرت دیده می‌شود. برای نمونه کشور پاپوا گینه نو تنها کشوری است که چنین راهبردی را در پیش گرفته است. گرچه آن‌ها به خودی خود فاقد راهبرد مبارزه با فساد هستند، برخی کشورها در آسیا-اقیانوسیه مانند استرالیا، چین و بنگلادش طرح اقدام ملی مبارزه با فساد دارند.

جدول شماره ۱- راهبردهای مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه

| نام کشور | تاریخ تصویب کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد | عنوان سند مبارزه با فساد |
|---------------|--|--|
| افغانستان | ۲۵ اوت ۲۰۰۸ | راهبرد و سیاست مبارزه با فساد و اصلاحات اداری ۲۰۰۸ (همچنین گزارش عظیمی هم نامیده می‌شود) |
| استرالیا | ۷ دسامبر ۲۰۰۵ | طرح ملی مبارزه با فساد ۲۰۱۱ |
| بوتان | در سپتامبر ۲۰۰۵ امضا شده ولی هنوز به تصویب نرسیده | راهبرد سلامت اداری و مبارزه با فساد ۲۰۱۸-۲۰۱۰ |
| هندوستان | ۹ می ۲۰۱۱ | راهبرد ملی مبارزه با فساد |
| اندونزی | ۱۹ سپتامبر ۲۰۰۶ | راهبرد ملی پیشگیری و ریشه‌کن‌سازی فساد ۲۰۲۵-۲۰۱۱ |
| مالزی | ۲۴ سپتامبر ۲۰۰۸ | برنامه تحول دولتی- حوزه‌های کلیدی نتیجه‌بخش ملی-مبارزه با فساد ۲۰۰۹ |
| مالدیو | ۲۲ مارس ۲۰۰۷ | ریشه‌کن‌سازی فساد مطابق با چارچوب ملی توسعه ۲۰۱۳-۲۰۰۹ |
| مغولستان | ۱۱ ژوئن ۲۰۰۶ | برنامه ملی مبارزه با فساد ۲۰۱۰-۲۰۰۳؛ تدوین راهبرد جدید |
| نپال | ۳۱ مارس ۲۰۱۱ | راهبرد و طرح ملی مبارزه با فساد ۲۰۱۰ |
| پاکستان | ۳۱ اوت ۲۰۰۷ | راهبرد ملی مبارزه با فساد ۲۰۰۲ |
| فیلیپین | ۸ نوامبر ۲۰۰۶ | حکمرانی خوب و طرح مبارزه با فساد ۲۰۱۶-۲۰۱۴ |
| پاپوا گینه نو | ۱۶ جولای ۲۰۰۷ | راهبرد ملی مبارزه با فساد ۲۰۳۰-۲۰۱۰ |
| تایلند | ۱ مارس ۲۰۱۱ | راهبرد ملی مبارزه با فساد ۲۰۰۷، راهبرد جدید مطابق با برنامه توسعه |
| ویتنام | ۱۹ اوت ۲۰۰۹ | راهبرد ملی پیشگیری و مبارزه با فساد تا سال ۲۰۲۰ |

قبل از به اجرا درآمدن کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل کشورهای معدودی از جمله مغولستان و پاکستان راهبرد ملی مبارزه با فساد تدوین کرده بودند. تلاش برای ایجاد راهبردها و سیاست‌های مبارزه با فساد بخش جدایی‌ناپذیری از سیر تکاملی دولت‌ها و حکمرانی مردم‌سالارانه است. در طی دو دهه گذشته مقدار قابل توجهی از منابع ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی صرف تلاش‌های اصلاح اداری در راستای شفافیت و پاسخ‌گویی هرچه بیشتر دولت همراه با توانمندسازی آن‌ها برای پیشگیری و مجازات اقدامات آلوده به فساد شده است.

کاستی‌های مشاهده‌شده در آسیا-اقیانوسیه منحصرأ مختص این منطقه نیست، درس‌های زیادی از سایر مناطق جهان از جمله آمریکای لاتین وجود دارد که می‌تواند چراغ راه اقدامات آتی در منطقه آسیا-اقیانوسیه قرار گیرد.

الف- نیروی پیش‌برنده راهبردهای مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه

هر دو نیروی درونی و بیرونی، کشورهای آمریکای لاتین را به سمت تدوین راهبردهای مبارزه با فساد سوق داده است. اولین نسل از این راهبردها به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به جنبش جهانی مبارزه با فساد و فشار برای حکمرانی دمکراتیک در اواسط دهه ۱۹۹۰ مربوط می‌شود. این مقطع زمانی با رخدادهایی نظیر تأسیس سازمان شفافیت بین‌الملل (۱۹۹۳) تدوین کنوانسیون‌های مبارزه با فساد سازمان همکاری و توسعه اروپا و اتحادیه اروپا (۱۹۹۷)، تأکید مجدد بانک جهانی بر نقش دولت در توسعه (۱۹۹۷) و انتشار گزارش توسعه انسانی آسیایی جنوبی برنامه توسعه سازمان ملل متحد با تمرکز آن بر حکمرانی متمایز می‌شود.

جنبش جهانی، کشورها را به آغاز حرکت‌های مبارزه با فساد و در نتیجه تدوین راهبردهای مبارزه با فساد سوق داد. با این حال، حرکت واقعی با اجرایی شدن کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل آغاز گردید. ماده ۵ این کنوانسیون کشورهای عضو را ملزم به تدوین «سیاست‌های مبارزه با فساد مؤثر و هماهنگ» و نیز ارزیابی دوره‌ای اسناد قانونی و تدابیر اداری مربوط می‌کند. همچنین ماده ۶ کنوانسیون وجود نهادهای پیشگیری مبارزه با فساد برای اعمال نظارت و هماهنگ‌سازی در اجرا شدن آن‌ها را ضروری می‌سازد. بیشتر کشورهای فهرست شده در جدول یک بعد از سال ۲۰۰۵ راهبردهای مبارزه با فساد را تدوین کرده‌اند. در آسیا-اقیانوسیه تنها چهار کشور جمهوری دمکراتیک کره، ساموآ، تونگا و تاوولا از کشورهای شرکت‌کننده در کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل نبودند. ژاپن، بوتان و نیوزیلند از امضاکنندگان کنوانسیون بودند، اما آن را تصویب نکرده‌اند. در این منطقه ۳۴ کشور این معاهده را امضا کرده و به آن ملحق شده‌اند.

اقدامات بانک توسعه آسیا و سازمان همکاری و توسعه عامل دیگری در رهنمون ساختن کشورهای منطقه به تدوین راهبرد مبارزه با فساد است. تاکنون ۳۱ اقتصاد آسیا-اقیانوسیه بر ابتکارات طرح اقدام ملی مبارزه با فساد برای آسیا و اقیانوسیه صحه گذاشته‌اند. این طرح اقدام اهداف و استانداردهایی را

برای تعبیه پادمان‌های پایدار علیه فساد در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی اقتصادهای منطقه مقرر می‌کند. با تأیید طرح اقدام، کشورهای عضو آن متعهد به انجام اصلاحات معنادار برای تقویت پادمان‌های خود علیه فساد شدند. براساس یک بررسی، ابتکارات طرح اقدام ملی مبارزه با فساد برای آسیا و اقیانوسیه تنها چارچوب مبارزه با فساد تا پیش از سال ۲۰۰۵ بود که با اجرایی شدن کنوانسیون مبارزه با فساد اکنون کشورهای منطقه آن را به‌عنوان چارچوب اصلی مبارزه با فساد می‌پندارند. برنامه توسعه سازمان از چندین کشوری که مبادرت به تدوین راهبرد مبارزه با فساد نموده‌اند، به‌ویژه بوتان، اندونزی، لائوس و مغولستان پشتیبانی کرده است.

افزون بر عوامل خارجی، چندین عامل مختص هر کشور برای ترغیب آن‌ها به تدوین راهبرد مبارزه با فساد دخیل هستند. اولین عامل بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ است. این بحران از تایلند آغاز شد و نهایتاً به کشورهای مالزی، اندونزی، فیلیپین و جمهوری کره گسترش پیدا کرد. این بحران آشکار ساخت که چگونه فساد - که «سرمایه‌داری رفاقتی»^۱ نامیده می‌شد - عمیقاً توانست اقتصادهای درحال ظهور آسیا-اقیانوسیه را تحت تأثیر قرار دهد و فتیله تنش‌های سیاسی و تغییرات را در کشورهایی مانند اندونزی، تایلند و جمهوری کره را روشن نماید. بحران یادشده راه را برای آزادی‌های سیاسی هموار کرد و درها را به روی مبارزه با فساد به‌عنوان دستور کار گفتمان سیاسی باز نمود. بوتان که بالاترین امتیاز را در شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت دارد در پیشگیری از فساد آینده سرمایه‌گذاری کرده است. راهبرد مبارزه با فساد بوتان از فسادی سخن به میان می‌آورد که در سطح پایین و قابل کنترل باشد. با این همه، بعد از تغییرات سیاسی ۲۰۰۶ که این کشور از پادشاهی مطلقه به پادشاهی مشروطه نقل مکان کرد، نگران وقوع احتمالی فساد به‌ویژه فساد سیاسی است. همین امر نیروی پیش‌برنده فساد در این کشور بود. در چین و ویتنام، فساد تهدیدی علیه مشروعیت و پایداری حزب حاکم کمونیست است. همین مسئله تدوین راهبرد مبارزه با فساد را سبب‌ساز شده است. در مورد بنگلادش، دولت موقتی در سال ۲۰۰۷ مبادرت به اقداماتی علیه فساد نمود. از آنجا که دولت موقت ارتباط کمتری با منافع سیاسی داشت از خلوص نیت بیشتری در مبارزه با فساد برخوردار بود.

عامل دوم مجموعه‌ای از رسوایی‌های سیاسی بود که توسط رسانه‌ها در اوایل دهه ۲۰۰۰ افشا شد و منجر به برکناری چندین نفر از سران دولت‌ها یا محکومیت آن‌ها گردید. اعتراضات مسالمت‌آمیز،

۱ - سرمایه‌داری رفاقتی (crony capitalism) لفظی است برای توصیف اقتصادی که در آن موفقیت در کسب‌وکار به ارتباطات نزدیک بین اهالی کسب‌وکار و مقامات دولت بستگی دارد. نمود آن ممکن است در استثنا قائل شدن در توزیع مجوزهای قانونی، امتیازات دولتی، معافیت‌های مالیاتی ویژه، یا دیگر اشکال کنترل دولتی امور باشد. باور بر این است که وقتی نفع پروری و پارتی‌بازی سیاسی به دنیای کسب‌وکار سرازیر می‌شود سرمایه‌داری رفاقتی ظهور می‌کند؛ پیوندهای خانوادگی و دوستانه بین اهالی کسب‌وکار و دولت بر اقتصاد و جامعه تا حدی تأثیر می‌گذارد که ایده‌آل‌های اقتصادی و سیاسی خدمت عمومی را فاسد می‌کند. لفظ سرمایه‌داری رفاقتی به‌عنوان توضیحی برای بحران مالی آسیا اثر قابل توجهی در عرصه عمومی بر جا گذاشت همچنین در سرتاسر جهان برای توصیف هر تصمیم دولتی که به نفع «رفقای» مقامات دولتی گرفته شود به کار می‌رود. م

جوزف استرا، رئیس‌جمهوری فیلیپین را در ژوئن ۲۰۰۱ مجبور به استعفا کرد. در ۲۰۰۱ پارلمان اندونزی رئیس‌جمهور عبدالرحمان وحید را عمدتاً به دلیل ادعاهای فساد از قدرت کنار گذاشت. تاکسین شیناواترا نخست‌وزیر تایلند به دلیل فساد تحت تعقیب قرار گرفت، هرچند در نهایت با یک تصمیم جنجال‌برانگیز دادگاه قانون اساسی تایلند تبرئه شد. در سال ۲۰۰۲ محکومیت دو نفر از پسران کیم دای جون، رئیس‌جمهور کره به دلیل اتهامات فساد، تصویر وی را نزد افکار عمومی لکه‌دار کرد. دیگر رهبران سیاسی عالی‌رتبه به دلیل اتهامات مرتبط با فساد در چین، اندونزی، فیلیپین و تایلند محکوم گردیدند.

در برخی کشورها، گذار سیاسی و آزادسازی اقتصادی فرصت‌هایی را برای آشکال‌جدیدی از فساد فراهم ساخت. در چین اصلاحات اقتصادی در سال ۱۹۷۸ و مخصوصاً بعد از دهه ۱۹۹۰ باعث تشدید فساد یعنی فساد مخاطره‌آمیزی شد که در جایگاه عالی رهبران صورت می‌گیرد. دکتر هو زنگروننگ از دانشگاه پکن از چهار موج فساد نام می‌برد که سراسر چین را دربر گرفت: ۱- موج اول که بر بازار مصرف‌کنندگان در اوایل دهه ۱۹۸۰ متمرکز بود. ۲- موج دوم بر بازار تولیدکنندگان کالا همراه با سازوکارهای قیمتی دوگانه تمرکز داشت که تا دهه ۱۹۹۰ به طول انجامید. ۳- موج سوم که شامل سال‌های ۱۹۹۳-۱۹۹۵ می‌شد بر بازار سهام و املاک متمرکز بود. ۴- موج چهارم که اکنون در جریان است بر تجدید ساختار شرکت‌های تحت مالکیت دولت و دارایی دولتی متمرکز است و بازیگران اصلی آن مقامات ارشد دولتی و رؤسای شرکت‌های تحت مالکیت دولت هستند. به همین ترتیب، فساد زیادی را در مغولستان، کامبوج و ویتنام می‌توان مشاهده کرد که ریشه در تغییرات و گذارهای سیاسی دارد.

جمهوری کره داستان متفاوتی دارد. استقرار یک دولت غیرنظامی در ۱۹۹۳ هم باعث افزایش فساد و به‌موازات آن اراده دولتی برای مبارزه با آن شد. همراه با موفقیت‌های اقتصادی فزاینده و کاهش تهدیدات از شمال [کره شمالی] حاکمان نظامی مشروعیت خود را از دست دادند و بالأخره راه را برای استقرار دولت غیرنظامی باز نمودند. تا سال ۱۹۹۸ این کشور جنگ علیه فساد را اعلام نمود. در طی ده سال، این کشور توانست فساد را به نحو مؤثر تحت کنترل درآورد (سازمان شفافیت بین‌الملل ۲۰۰۶). پس از هنگ‌کنگ، سنگاپور و استرالیا، در حال حاضر جمهوری کره به‌عنوان نمونه موفقیت دیگری تلقی می‌شود که سزاوار تقلید است.

در مورد آسیای جنوبی انگیزه مبارزه با فساد بعد از سال ۲۰۰۰ پدید آمد. «مرکز توسعه انسانی محبوب الحق» طی گزارش خود به نام توسعه انسانی در آسیای جنوبی ۱۹۹۹: بحران حکمرانی از فراگیر بودن فساد در این منطقه سخن به میان می‌آورد. این گزارش به‌طور خلاصه خصیصه‌های متمایز فساد در آسیای جنوبی را از جمله موارد زیر بیان می‌کند:

- فساد از بالا به پایین، در سطح عالی اتفاق می‌افتد نه از پایین به بالا؛

- پول‌های ناشی از فساد بال دارند نه چرخ به این معنی که آن‌ها در خارج از کشور سپرده‌گذاری می‌شوند؛
- فساد منجر به ارتقاء می‌شود نه زندانی شدن؛
- فساد در بین ۵۱۵ میلیون مردم فقیر رخ می‌دهد.

فساد در آسیای جنوبی در طی دوره زمانی دچار تحول شده است. فساد رو به بالا یعنی از فساد خرد در دهه ۱۹۵۰ تا فساد سطوح متوسط در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰ و در بالاترین سطوح دولتی در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در جریان بوده است. بسیاری از مفاسد موجود در آسیای جنوبی به حکومت‌های نظامی یا حکومت طولانی مدت الیگارش‌ی تک‌حزبی، وجود فقر و نابرابری شدید و سیستم حامی‌پرور پر قدرت منتسب می‌شود. گرچه همه کشورهای آسیای جنوبی در حال حاضر دموکراسی‌های انتخابی دارند، به نظر می‌رسد که انتخابات تأثیر اندکی بر مهار فساد داشته باشد. در نبود نهاد‌های دولتی برای اعمال حاکمیت قانون، دموکراسی‌های انتخابی به جای مهار فساد به آن دامن زده است.

جنایی شدن سیاست یعنی استفاده از جنایتکاران و قلدران^۱ در سیاست و رواج سیاست جنجال‌برانگیز^۲ منجر به فساد سیاسی به‌عنوان مادر همه مفاسد در آسیای جنوبی شده است. هندوستان بعد از استقلال با افول استانداردهای رفتاری در رهبری سیاسی هم‌زمان شد که باعث مقبولیت عمومی فساد در زندگی عمومی گردید. به‌موازات قدم گذاشتن هندوستان در مسیر رشد اقتصادی بالا به‌تازگی بیدارباشی علیه فساد در حال به وجود آمدن است. در اوت ۲۰۱۱ تظاهرات عمومی گسترده به رهبری فعال اجتماعی «آنا‌حازار» در هندوستان سازمان‌دهی شد که خواستار تقدیم لایحه مؤثر مبارزه با فساد موسوم به لایحه لوکپال بود. پارلمان هند این لایحه را ۳۰ سال بعد از طرح اولیه آن، در ۱۸ دسامبر ۲۰۱۳ به تصویب رساند.

فساد در اقیانوسیه به‌ویژه در بین کشورهای جزیره‌ای کوچک رواج دارد. یک مطالعه درباره نظام‌های ملی سلامت اداری نشان می‌دهد که نوعی سردرگمی و اختلاف‌نظر درباره نحوه پدید آمدن فساد در منطقه وجود دارد. این مسئله به‌خصوص با مراجعه به فرهنگ هدیه دادن و سیستم حامی‌پروری در این منطقه مورد تأیید واقع می‌شود. در سال‌های اخیر چندین کشور جزیره‌ای اقیانوسیه کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل را تصویب کرده‌اند که نشان از تصدیق مشکل فساد و تعهد به مبارزه با آن است.

همچنین نهاد‌های کمک‌کننده بر دولت‌ها فشار آوردند تا فساد را مخصوصاً در محیط‌های بعد از منازعه مدنظر قرار دهند. افغانستان و کامبوج دو نمونه از کشورهایی هستند که فشار کمک‌کنندگان باعث تشویق به تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد شده است. مثلاً اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد

1 - musclemen

2 - confrontational politics

در افغانستان در سال ۲۰۰۸ به منظور اجرای راهبرد ملی مبارزه با فساد به دنبال اجلاس‌های بین‌المللی لندن و کابل در مورد افغانستان تشکیل شد. این راهکار را می‌توان در مورد انگیزه مبارزه با فساد در نپال هم به کار برد. تشدید جنگ مائوئیستی، فشار بیش از حدی را بر دولت تحمیل کرد. همین عمل باعث پشتیبانی بودجه‌ای از طرف نهادهای کمک‌کننده شد که به نوبه خود خواستار اتخاذ تدابیری برای کاهش مخاطرات امانت‌داری بودند. این مسئله منجر به تصویب قانون جدید مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۲ شد که متعاقباً راه را برای تشدید انگیزه مبارزه با فساد در سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۴ و تدوین اولین طرح اقدام مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۳ هموار نمود. به همین ترتیب در بنگلادش بانک توسعه آسیایی و بانک جهانی بر تدوین راهبرد مبارزه با فساد اعمال فشار می‌کنند.

ب- محتوای راهبردهای مبارزه با فساد- مرحله طراحی

انواع گسترده‌ای از راهبردهای مبارزه با فساد بسته به اهداف مورد نظر، مشارکت ذی‌نفعان و سطح جزئیات در تعیین حوزه‌های اصلاح وجود دارد. یک راهبرد مبارزه با فساد در حالت ایده‌آل باید از دیدگاه شفاف و متعارفی نسبت به چگونگی مواجهه با فساد برخوردار باشد. طرح‌های اقدام آن باید متشکل از توصیف مشروح اقدامات ملموس، بازیگران دخیل، تخصیص‌های بودجه و شاخص‌های نظارت باشند. این بخش به برخی شباهت‌های راهبردهای مبارزه با فساد کشورهای خاص و سپس بررسی تفاوت‌های آن‌ها می‌پردازد.

۱- شباهت‌های راهبردهای مبارزه با فساد

تحلیل وضعیت همه راهبردهای مبارزه با فساد شامل میزانی از تحلیل وضعیت فساد همانند آشکال اصلی فساد از جمله اثرات احتمالی آن‌ها بر اقتصاد و جامعه (تخمین خسارت‌های ناشی از فساد) همچنین تحلیل دلایل فساد می‌باشند.

ساختار: بیشتر راهبردهای مبارزه با فساد چشم‌انداز، مأموریت، اهداف و حوزه‌های اولویت‌دار برای مبارزه با فساد را ترسیم می‌کنند. تقریباً همه راهبردهای ملی مبارزه با فساد حاوی بیانیه تعریف چشم‌اندازی است که راهبرد درصد رسیدن به آن است.

عناصر تشکیل دهنده: به طور طبیعی راهبردهای مبارزه با فساد به فعالیت‌ها/ مداخلات، نهادهای مسئول، چارچوب زمانی و بعضاً تخصیص‌های بودجه تقسیم می‌شود (مانند مورد پاکستان و نپال). همچنین برخی راهبردها دارای شاخص‌های برونداد برای اندازه‌گیری پیشرفت اجرا هستند (مانند بوتان، بنگلادش و مالزی).

گاه‌شمار: افق‌های زمانی اغلب به بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت مانند مورد پاکستان و پاپوا گینه‌نو تقسیم می‌شود. راهبردهای مبارزه با فساد در مالزی، اندونزی، ویتنام و مغولستان مرحله به مرحله به اجرا درمی‌آید.

ارتباط با طرح/ راهبرد ملی توسعه. در برخی موارد راهبردهای مبارزه با فساد زیرمجموعه طرح ملی گسترده تر رده بندی می شوند مانند مالزی (برنامه تحول دولتی مطابق با چشم انداز ۲۰۲۰) مالدیو (طرح اقدام راهبردی: چارچوب ملی توسعه ۲۰۱۳-۲۰۰۹) و پاپوا گینه نو (چشم انداز ۲۰۵۰). حوزه های تمرکز راهبردی. نقاط ورود^۱ راهبرد شامل پیشگیری از فساد، اعمال قانون، آموزش عمومی، آگاهی افزایی و همکاری گسترده با بخش خصوصی، جامعه مدنی، رسانه ها و جامعه بین المللی می باشد.

توصیف فرایندی: برخی از راهبردهای مبارزه با فساد فرایند تدوین راهبرد را با جزئیات شرح می دهند. معمولاً این راهبردها از طریق همکاری و بحث و گفت و گو با ذی نفعان مختلف و یا حتی با مشارکت عمومی آماده می شوند.

سازوکارهای اجرایی: همچنین بیشتر راهبردهای مبارزه با فساد دارای مقرراتی برای اجرای نهادی آن هستند. با این حال مقوله نظارت و ارزیابی را به ندرت تحت پوشش قرار می دهد.

۲- اختلاف های راهبردهای مبارزه با فساد

ترتیب تأسیس نهادهای مبارزه با فساد: راهبردها و نهادهای مبارزه با فساد معمولاً به هم پیوسته هستند اما در منطقه آسیا- اقیانوسیه دو سناریو متفاوت در این باره وجود دارد. در مواردی راهبرد، مقدم است و عملاً تأسیس نهاد مبارزه با فساد را پیش بینی می کند. در موارد دیگر راهبرد به دنبال تأسیس نهاد و عملاً توسط آن پدید می آید. مثلاً در مورد بوتان، نهاد مبارزه با فساد تدوین راهبرد مبارزه با فساد را به منظور بیان عدم بردباری مطلق دولت در برابر فساد، هماهنگ نمود. در پاپوا گینه نو راهبرد بر استقرار نهاد مبارزه با فساد پیشی داشت و یکی از اهداف آن استقرار نهاد قدرتمند و مستقل مبارزه با فساد بود. در مورد مغولستان تدوین اولین راهبرد مبارزه با فساد بر استقرار نهاد مبارزه با فساد مقدم بود، در حالی که تدوین دومین راهبرد با هماهنگی نهاد مبارزه با فساد صورت پذیرفت. ارتباط بین نهاد مبارزه با فساد و راهبرد مبارزه با فساد بسته به شرایط هر کشوری می تواند متفاوت باشد؛ مثلاً در افغانستان نهاد مبارزه با فساد در اصل به عنوان اداره عالی نظارت بر اجرای راهبرد ملی مبارزه با فساد به منظور هماهنگ سازی و نظارت بر اجرای راهبرد ملی مبارزه با فساد تأسیس شد.

استفاده از پیمایش های فساد: بوتان و هندوستان در تدوین راهبردهای مبارزه با فساد از داده های پیمایش های ادراک فساد استفاده کردند. از سوی دیگر در مالزی و ویتنام پیمایش های ادراک فساد در میان تدابیری قرار داشت که به عنوان بخشی از راهبردهای مبارزه با فساد برای سنجش پیشرفت در طول زمان مطرح بود.

گستره^۲: گستره راهبردهای مبارزه با فساد در سراسر کشورهای منطقه بسیار متفاوت است. راهبرد

1 - entry points

2 - Length

مالدیو از جمله طرح اقدام آن بیش از ۱۲ صفحه نیست، در حالی راهبرد افغانستان از ۱۹۴ صفحه فراتر می‌رود. طرح اقدام مبارزه با فساد نپال بیش از ۱۳۴ صفحه است. چالش اصلی، طراحی سند شفافی است که چشم‌اندازی را برای نحوه مقابله با فساد ترسیم می‌کند در عین حال از هدف‌گذاری بیش‌ازحد جاه‌طلبانه یا ذکر جزئیات غیر ضروری اجتناب می‌ورزد. برای مثال راهبرد مبارزه با فساد افغانستان آن‌چنان وسیع و فراگیر است که اولویت‌بندی اقدامات و نیز مشخص کردن نقش‌ها و مسئولیت‌های اجرای راهبرد را با مشکل مواجه می‌کند. برای مؤثر بودن، راهبرد باید با طرح اقدام برای اولویت‌بندی و اجرای آن همراه باشد.

ج- فرایند تدوین راهبرد مبارزه با فساد

گروه ویژه یا کمیته عالی معمولاً برای تدوین راهبرد مبارزه با فساد تشکیل می‌شود. این امر در چندین کشور از جمله پاکستان، افغانستان، بوتان، اندونزی و ویتنام مشاهده می‌شود. درخواست برای تدوین راهبرد مبارزه با فساد اغلب از عالی‌ترین قدرت در دولت - رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر - ناشی می‌شود که بیان‌کننده اراده سیاسی برای مبارزه با فساد است. پشتیبانی دبیرخانه‌ای توسط نهاد مبارزه با فساد انجام می‌گیرد. در بسیاری از موارد نهاد مبارزه با فساد، نهاد رهبری‌کننده در اقدامات مبارزه با فساد است یا اینکه عملاً در تدوین سند راهبردی مبارزه با فساد دخالت دارد. جایی که این نهاد مداخله نمی‌کند، دفتر رئیس‌جمهور، دفتر نخست‌وزیر یا کابینه، رهبری را بر عهده می‌گیرند. در نپال، دفتر نخست‌وزیر ابتکار تدوین راهبرد مبارزه با فساد و طرح‌های اقدام و نظارت بر اجرای آن را بر عهده گرفت.

جایی که حمایت کمک‌کنندگان در دسترس باشند، خدمات کارشناسان بین‌المللی می‌تواند برای پشتیبانی از تدوین راهبرد مورد استفاده قرار گیرد. این تخصص مفید است مخصوصاً از منظر تشریک درس‌هایی از سایر کشورها. این مسئله را می‌توان در افغانستان، بوتان، پاپوا گینه‌نو، ویتنام، سریلانکا و تیمور شرقی مشاهده کرد. با این‌همه، همواره این خطر وجود دارد که پشتیبانی کمک‌کنندگان، حس مالکیت راهبرد مبارزه با فساد را تضعیف کند. هنگامی که نهادهای کشوری به راهبرد مبارزه با فساد احساس مالکیت نداشته باشند احتمال اجرایی شدن آن کاهش می‌یابد.

تجربه این منطقه حاکی از آن است که رایزنی‌های داخلی و خارجی در طی فرایند تدوین راهبرد در اجرای موفقیت‌آمیز آن نقش کلیدی دارد. مجموعه‌ای از کارگاه‌های آموزشی، نشست‌های مشورتی و هم‌اندیشی‌های دانشگاهی ترجیحاً در بخش‌های مختلف کشور به منظور مشارکت دادن عموم مردم و ذی‌نفعان باید سازمان‌دهی شود. همچنین باید از عموم مردم درخواست شود تا نقطه نظرات خودشان را تسلیم نمایند. راهبرد مبارزه با فساد افغانستان ماحصل ۶۴ دور از نشست‌ها بود. در مورد پاکستان هشت دور از کارگاه‌های مشورتی در بخش‌های مختلف کشور ترتیب داده شد. در تایلند از هفت دانشگاه مشاوره دریافت شد. در نپال سازمان شفافیت در سال ۲۰۱۱ اجرای طرح راهبرد را بررسی نمود و به این نتیجه رسید که این راهبرد بدون مشورت با نهادهای مبارزه با فساد (کمیسیون رسیدگی به سوءاستفاده

از قدرت) و شورای مراقبت ملی و سایر ذی‌نفعان کلیدی (وزارت آموزش) تهیه شده و همین موضوع مانع اجرای آن گردیده است.

به دلیل رایزنی‌های فشرده اغلب تدوین راهبردی که منعکس کننده دیدگاه‌های مشترک ذی‌نفعان اصلی باشد به طول می‌انجامد. گاهی دولت‌های متوالی درگیر قضیه می‌شوند. تدوین راهبرد مبارزه با فساد زمان‌بر است. برخی از کشورهای آسیا-اقیانوسیه ممکن است راهبرد مبارزه فسادشان را نسبتاً سریع تهیه کرده باشند. برای نمونه، تهیه پیش‌نویس راهبرد پاپوا گینه‌نو تنها ۶ ماه و تصویب آن توسط دولت ۱۸ ماه به طول انجامید. تهیه پیش‌نویس راهبرد ۱۳ ماه طول کشید. تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد تدوین راهبرد مبارزه با فساد در هر جایی یک تا دو سال زمان می‌برد. نپال مورد دیگری است که در آن راهبرد توسط یک دولت در سال ۲۰۰۸ تدوین گردید. دو سال طول کشید تا دولت دیگر در سال ۲۰۱۰ طرح‌های اقدام را تهیه کند. اجرایی کردن این طرح‌های اقدام به دولت دیگر در سال ۲۰۱۱ محول گردید.

د- اجرا و سازوکارهای نظارت و ارزیابی

گرچه بیش از دوازده کشور منطقه، راهبرد مبارزه با فساد را تدوین نموده‌اند اما تعداد اندکی از آن‌ها دارای سازوکار اجرایی مؤثر از جمله طرح اقدام همراه با نقش‌ها و مسئولیت‌های شفاف هستند. به علاوه تعداد معدودی از آن‌ها حاوی عناصری از ارزیابی و جمع‌آوری داده از مرحله طراحی هستند. چالشی که بسیاری از کشورها با آن دست‌وپنجه نرم می‌کنند، تعریف شاخص‌های قابل‌اندازه‌گیری - با دستورالعمل‌های مشخص و سازوکارهای پیگیری - برای مشخص کردن این نکته است که آیا اهداف در حال محقق شدن هستند یا نه.

گرچه راهبردهای ملی بسیاری از کشورها در زمینه نظارت و ارزیابی ضعیف است، مالزی نمونه‌ای از روند مطلوب ارائه می‌دهد. راهبرد مالزی شامل جزئیاتی درباره معیارها، اهداف عملکردی دارای محدودیت زمانی، شاخص‌های عملکردی برای میزان پیشرفت در حوزه اجرا می‌باشد. سیستم نظارت بر راهبرد مبارزه با فساد مالزی از هر دو مقیاس محلی و جهانی برای نظارت عملکردی استفاده می‌کند. همچنین دولت مالزی بخش ویژه‌ای را برای نظارت بر پیشرفت اجرا تأسیس کرده است. شاخص‌های فساد نظیر شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت و بارومتر جهانی فساد برای اندازه‌گیری عملکرد مورد استفاده قرار می‌گیرد.

تایلند کشور دیگری است که در آن راهبرد مبارزه با فساد دارای یک بخش جداگانه برای هماهنگ‌سازی همکاری بین ذی‌نفعان مختلف، تدوین سیستم‌های مدیریت، استاندارد گذاری و نظارت و ارزیابی عملکرد است.

یک مانع عمده در موفقیت راهبردهای مبارزه با فساد در بسیاری از کشورهای آسیا-اقیانوسیه فقدان معیارهای ملموس و سازوکارهای پیگیری کننده برای تعیین این مسئله است که آیا اهداف محقق

شده‌اند یا خیر. اندازه‌گیری و نظارت بر فساد باید بخش جدایی‌ناپذیری از هرگونه راهبرد مبارزه با فساد باشد. در صورتی که کشوری فاقد ابزارهای نظارتی و داده‌های فساد واقعی باشد توجه اندکی به نظارت و اندازه‌گیری سامان‌مند بر پیشرفت مبارزه علیه فساد خواهد داشت. این مسئله بر ارتباط بین اندازه‌گیری فساد و سیستم نظارت و ارزیابی راهبر فساد تأکید دارد. با این‌همه، بیشتر پیمایش‌های فساد توسط سازمان‌های جامعه مدنی سازمان‌دهی می‌شود در حالی که تدوین، اجرا و نظارت بر راهبردهای مبارزه با فساد توسط نهادهای دولتی انجام می‌گیرد. در اینجا شکافی بین سیستم اندازه‌گیری فساد و استفاده از داده‌های فساد توسط نهادهای دولتی برای نظارت و ارزیابی راهبرد مبارزه با فساد وجود دارد. در این خصوص کمیسیون مبارزه با فساد حقوق مدنی جمهوری کره مثال خوبی از مشارکت با دانشگاه‌ها در مبادرت به ارزیابی‌های سلامت نهادهای عمومی از سال ۲۰۰۲ می‌باشد. تصمیم بر اینکه نهادی اجرای راهبرد مبارزه با فساد را هماهنگ خواهد کرد غالباً در سطح عالی قدرت، مانند دفتر رئیس‌جمهور، دفتر نخست‌وزیر (نیپال) یا کابینه (بوتان) اتخاذ می‌شود؛ اما در اینجا می‌توان نوعی سردرگمی و موازی کاری درباره اینکه چه کسی واقعاً مسئول اجرا و نظارت و ارزیابی می‌باشد، مشاهده نمود. اجرای راهبرد معمولاً به نهادهای پراکنده واگذار می‌شود و این موضوع تا حدودی نظارت بر پیشرفت کار را با سختی مواجه می‌کند. همچنین نقش‌ها و مسئولیت‌های نهادهای دخیل به دلیل چندگانگی راهبردها و چارچوب‌های می‌تواند با سردرگمی همراه شود. در افغانستان چارچوب‌های متعدد افزون بر راهبرد ملی از جمله راهبرد ملی توسعه و همچنین طرح‌های اقدام وجود دارد که حاصل اجلاس‌های بین‌المللی کشورهای کمک‌کننده است.

در بسیاری موارد، نهادهای تخصصی مبارزه با فساد مسئول اجرا و نظارت بر راهبرد ملی مبارزه با فساد هستند. خطری که در این بین وجود دارد تفویض مسئولیت کلی اجرای راهبرد مبارزه با فساد بر دوش نهادی مثل نهاد مبارزه با فساد است هنگامی که چنین نهادی فاقد اقتدار لازم برای مطالبه اقدامات از سوی وزارتخانه‌های قدرتمند است. برای هماهنگی و نظارت مؤثر، نهاد مبارزه با فساد باید صلاحیت کافی، منابع و پشتیبانی و رهبری از سطح عالی را داشته باشد. برای مثال در تایلند کمیسیون ملی مبارزه با فساد از پشتیبانی سیاسی سطح عالی از جانب کابینه برای بسیج سایر نهادهای دولتی در زمینه اجرای راهبرد مبارزه با فساد برخوردار نیست. این وضعیت نقش هماهنگ‌سازی در تبدیل راهبرد ملی مبارزه با فساد به عمل را با محدودیت روبه‌رو می‌سازد.

بسیاری از کشورهای این منطقه یا راهبرد مبارزه با فسادشان را اخیراً تدوین کردند یا اینکه به تازگی شروع به اجرای آن نمودند. این کشورها هنوز در فرآیند پروسه توسعه سامانه‌های نظارت و ارزیابی قرار دارند؛ بنابراین، در مواردی اطلاعات اندکی درباره چگونگی کارکرد نظارت و ارزیابی راهبردهای مبارزه با فساد آن‌ها در دسترس است. بوتان، شاخص‌های نظارت را به‌عنوان بخشی از راهبرد جدید «سلامت اداری ملی» و راهبرد مبارزه با فساد ۲۰۱۸-۲۰۱۳ مدون کرد. راهبرد مبارزه با فساد گینه‌نو

خواستار تدوین طرح اجرایی پنج ساله و تأسیس نهاد مبارزه با فساد قدرتمند و مستقل برای نظارت بر پیشرفت برنامه است.

اندونزی و جمهوری کره از پیمایش‌ها برای ارزیابی راهبردهای مبارزه با فسادشان بهره می‌گیرند. در حالی نهادهای موفق چون کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هنگ‌کنگ، اداره تحقیقات اقدامات آلوده به فساد سنگاپور و کمیسیون مستقل مبارزه با فساد ولز جنوبی نو استرالیا از پیمایش منظم افکار عمومی برای ارزیابی عملکردشان استفاده می‌کنند. هرچند درحالی که بیشتر کشورهای منطقه سازوکارهای اجرایی را به کار گرفته‌اند، اغلب نظارت و ارزیابی منظم راهبردهای مبارزه با فساد نادیده انگاشته می‌شود.

در اکتبر ۲۰۱۳ دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ملل مبادرت به پیمایش آنلاین از متصدیان مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه به‌عنوان بخشی از آمادگی برای برگزاری نشست منطقه‌ای درباره راهبردهای مبارزه با فساد در کوالالامپور نمود که نمایندگان از سازمان‌های متصدی برنامه‌ریزی و مبارزه با فساد از کشورهای آسیای جنوبی، شرقی و جنوب شرقی در آن شرکت داشتند. نتایج پیمایش قویاً نشان می‌دهد که راهبردهای ملی مبارزه با فساد نیاز به سامانه‌های نظارت و ارزیابی دارند. ۶۰ درصد پاسخ‌دهندگان گفتند که کشورشان دارای راهبرد مبارزه با فساد است. در برابر این پرسش که تاکنون راهبرد مبارزه با فساد آن‌ها مورد ارزیابی قرار گرفته است یا نه ۷۱ درصد پاسخی منفی دادند.

بخش دو: تدوین و ارزیابی مبتنی بر شواهد راهبردهای مبارزه با فساد - نقش اندازه‌گیری

این بخش به این موضوع می‌پردازد که چگونه می‌توان ابزارهای اندازه‌گیری فساد را به شکل نظام‌مندتر برای تدوین و ارزیابی راهبردهای مؤثر مبارزه با فساد به کار برد. تقریباً تمام کشورهای آسیا-اقیانوسیه فساد را اندازه‌گیری می‌کنند. بعضی از کشورهای منطقه این کار را از اوایل دهه ۱۹۹۰ شروع کردند هرچند جنبش اندازه‌گیری فساد تنها در طی ده سال گذشته در منطقه گسترش یافت. با این حال اندازه‌گیری فساد به‌ندرت با تدوین و بررسی اجرای راهبردهای مبارزه با فساد پیوند مستقیم دارد. دولت‌ها باید از این فرصت برای تبدیل راهبردهای مبارزه با فساد به داده‌های مبتنی بر شواهد و ارائه مبنایی برای اندازه‌گیری پیشرفت در طول زمان استفاده کنند.

الف - معمولاً در آسیا-اقیانوسیه پیمایش‌های فساد مورد استفاده قرار می‌گیرد

بیشتر کشورها در آسیا-اقیانوسیه سازوکارهایی برای اندازه‌گیری سطوح فساد دارند. کشورهایی در این منطقه ابزارهای اندازه‌گیری فساد را از اواخر دهه ۱۹۹۰ ابداع کردند اما این ابزارها در اواسط سال ۲۰۰۰ همه گیر شد. کشورهایی از آسیای جنوبی نظیر هندوستان، بنگلادش و پاکستان در مقیاس گستره از ابزارهای اندازه‌گیری فساد استفاده کرده‌اند. کشورهایی در آسیای شرقی همانند کامبوج، اندونزی، جمهوری کره و ویتنام در خط مقدم استفاده از ابزارهای اندازه‌گیری فساد قرار دارند. رویه‌های ملی اندازه‌گیری فساد در آسیا-اقیانوسیه اغلب در پاسخ به محدودیت‌های رویه‌های جهانی اندازه‌گیری

فساد ظاهر شده است. شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت باعث افزایش آگاهی درباره گستره فساد شده است اما هرگز نتوانسته داده‌های عملی زمینه‌مند^۱ ارائه دهد که تصمیم‌گیران بتوانند از آن برای مقابله با مشکلات فساد در کشور خاصی بهره‌گیرند. به‌علاوه در بسیاری از موارد پیمایش‌های ملی مبارزه با فساد به‌طور معمول انجام نمی‌گیرد که این موضوع مقایسه داده‌ها و پیگیری پیشرفت در طول زمان را بسیار مشکل می‌کند.

در بین همه ابزارهای اندازه‌گیری فساد که در منطقه آسیا-اقیانوسیه به کار می‌رود، پیمایش‌های فساد متداول‌ترین آن و به‌طور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد. تقریباً همه کشورهای منطقه مبادرت به پیمایش‌های فساد نموده‌اند. پیمایش‌های ملی فساد امری رایج است در حالی که پیمایش‌های محلی استثناست و عمدتاً در کشورهای وسیع مانند هندوستان، اندونزی و استرالیا انجام می‌شود. خارج از فهرست ۱۹ کشور واقع در این منطقه، کامبوج، بنگلادش، هنگ‌کنگ و فیلیپین پیمایش‌های فساد را قبل از سال ۲۰۰۰ به کار گرفته‌اند. نهاد مبارزه با فساد نیو ساوت ولز از سال ۱۹۹۳ پیمایش ایستارهای جمعی را سازمان‌دهی کرده‌اند. مالدیو و تیمور شرقی، پیمایش‌ها در سطوح ملی را اخیراً انجام دادند. سریلانکا چندین پیمایش در سطح بخشی را به سرانجام رسانده است.

کشورهای این منطقه بر استفاده از طیف گسترده از منابع برای تضمین صحت نتایج پیمایش متکی بوده‌اند. مصاحبه‌های ساختارمند و چهره‌به‌چهره از ابزارهای اولیه جمع‌آوری اطلاعات هستند. کشورهای اندکی مصاحبه‌های تلفنی و پیمایش‌های آنلاین را به کار می‌برند. غالباً پیمایش‌ها، دیدگاه‌های مقامات عمومی، شهروندان عادی، افراد تاجر، جوانان، مردم روستایی، مردمان شهری و مانند اینها را جمع‌آوری می‌کنند. برای نمونه بانک جهانی مبادرت به پیمایش‌های تشخیصی در کشورهای گوناگون منطقه نظیر ویتنام، کامبوج و اندونزی نموده و دیدگاه‌ها را از سه منظر ۱- کارمندان عمومی ۲- شرکت‌های تجاری بخش خصوصی و ۳- خانوارها جمع‌آوری می‌کند. این روش مثلث‌سازی^۲ هم‌اکنون به‌طور گسترده متداول است. هر دو روش داده‌های کمی (جمع‌آوری‌شده از طریق پیمایش خانوارها) و داده‌های کیفی (جمع‌آوری‌شده از طریق کارگاه‌ها و گفت‌وگوهای گروهی متمرکز) برای حصول اطمینان از پایایی و روایی داده‌های جمع‌آوری‌شده به کار برده می‌شوند.

همچنین اندازه‌گیری فساد می‌تواند در سطح محلی به‌ویژه برای سنجش تجارب مستقیم شهروندان از طرز حکومت‌داری^۳ مقامات استانی و محلی و عملکرد عمومی اداری مورد استفاده قرار گیرد. شاخص طرز حکومت‌داری استانی و عملکرد عمومی اداری ویتنام که از سال ۲۰۰۹ آغاز شد، وسیع‌ترین پیمایش طرز حکومت‌داری از شهروندان ویتنامی است که بر شش جنبه یعنی «مشارکت در سطوح محلی»، «شفافیت»، «پاسخ‌گویی عمودی»، «کنترل فساد در بخش عمومی»، «رویه‌های اداری

1 - contextualised

2 - triangulation method

3 - governance

عمومی» و «ارائه خدمات عمومی» نظر دارد. نکته جالب توجه اینکه «کنترل فساد در بخش عمومی» جنبه‌ای است که در آن شهروندان هر ساله بیشترین نابرابری‌ها را تجربه می‌کنند.

جدای از پیمایش‌های فساد سایر ابزارهای رایج مورد استفاده برای اندازه‌گیری فساد شامل شاخص‌های فساد (برای نمونه شاخص سلامت اداری استانی افغانستان، شاخص فساد مغولستان) ارزیابی‌های کیفی مبتنی بر مصاحبه‌ها، پایش اخبار و جمع‌سپاری^۱ است. همچنین خودارزیابی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل به‌طور فزاینده‌ای برای فراهم کردن اطلاعات درباره شکاف‌های موجود در چارچوب‌های حقوقی و نهادی مبارزه با فساد مورد استفاده قرار می‌گیرد. برنامه توسعه سازمان ملل از کشورهای منطقه برای مبادرت به خودارزیابی‌های مشارکتی از جمله با مشارکت ذی‌نفعان مختلف بر پایه رهنمودهای برنامه توسعه سازمان ملل حمایت نموده است.

در برخی کشورها ابزارهای اندازه‌گیری متعدد به‌طور هم‌زمان به کار گرفته می‌شود. برای مثال کشور ویتنام از ابزارهای گوناگون همانند شاخص عملکرد اداری عمومی، شاخص رقابت استانی، انجام پیمایش‌های در مقیاس کوچک برای فهم معضلات فساد در بخش‌های خاص (آموزش، سلامت، مدیریت اراضی و ساخت‌وساز) گفت‌وگوهای دوسالانه فساد و خودارزیابی‌های کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل بهره می‌برد.

«جمع‌سپاری» برنامه نسبتاً جدید برای سنجش کیفیت حکمرانی و گزارش رفتارهای آلوده به فساد است. نمونه‌هایی از جمع‌سپاری در آسیا-اقیانوسیه برای حمایت از تلاش‌های مبارزه با فساد عبارت‌اند از من رشوه پرداخت کرده‌ام (هند، بنگلادش، پاکستان، سری‌لانکا و نپال)، مدرسه‌ام را چک کن (فیلیپین) کشف رشوه (قابل دسترس در زبان‌های تایلندی، هندی، تامیل، اردو، اندونزیایی و جوانی)، لاپور (اندونزی) و مدل بازخورد شهروندی (پاکستان).

خلاصه‌ای از ابزارهای اندازه‌گیری و ارزیابی فساد

| ابزارها | ویژگی‌ها |
|------------------------|--|
| پیمایش ادراک و نگرش‌ها | معمولاً در سطح ملی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در افزایش آگاهی پیرامون دامنه فساد مؤثر است. همیشه داده‌های عملیاتی برای سیاست‌گذاری فراهم نمی‌سازد. |

۱ - (crowdsourcing) جمع‌سپاری به معنی تقسیم یک کار بین تعداد زیادی از افراد است به گونه‌ای که هر فرد بخش کوچکی از آن را انجام دهد. اصطلاح جمع‌سپاری یا کارجمعی اولین بار در ژوئن ۲۰۰۶ در مجله وایردتوسط فردی به نام جف هوو مطرح شد. او در مقاله‌ای راه جدیدی ارائه داد که به کمک آن می‌توان افرادی که مایل به همکاری در یک پروژه یا کسب و کار هستند را در آن پروژه مشارکت داد. از آن زمان نمونه‌های متنوعی از جمع‌سپاری پیاده‌سازی شده‌است. فیس‌بوک از سال ۲۰۰۸ از روش جمع‌سپاری در حوزه ترجمه استفاده می‌کند و ترجمه وبسایتش را به این روش به زبان‌های مختلف ترجمه می‌کند. ویکی‌پدیا نیز نمونه معروفی از جمع‌سپاری است. در این وبسایت، افراد متخصص و تازه‌کار به شیوه جمع‌سپاری، بزرگترین دانش‌نامه آزاد در سراسر دنیا را نوشته‌اند. م

| ابزارها | ویژگی ها |
|--|--|
| مستندسازی و گردآوری تجارب مربوط به فساد، ارتشاء و غیره | تجارب مستقیم شهروندان را می‌سجد. می‌تواند برای سنجش تجربه حکمرانی محلی و عملکرد اداری عمومی مورد استفاده قرار گیرد (برای مثال شاخص عملکرد اداری عمومی ویتنام). |
| ارزیابی سلامت اداری عمومی | این ابزارها معمولاً درصد ارزیابی چارچوب‌های حقوقی برای ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد در سراسر بخش عمومی یا درصد شناسایی فساد یا خطرهای فساد در درون نهادهای دولتی خاص و یا در بین مقامات عمومی می‌باشند. (مرکز منابع مبارزه با فساد یو ۴). |
| سامانه‌های ارزیابی، نهادهای و چارچوب‌های حقوقی | نمونه این موضوع تبعیت داوطلبانه از بازیبنی‌ها کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل/تحلیل شکاف‌ها توسط گروه متخصصان ملی |
| ارزیابی ظرفیت/عملکرد نهادهای مبارزه با فساد | نگاه کنید به ۱- ظرفیت‌های کارکردی یا اصلی - ظرفیت‌هایی که برای مدیریت نهادهای مبارزه با فساد ضروری است؛ ۲- ظرفیت‌های فنی - حوزه‌های خاصی از تخصص یا دانش حرفه‌ای که مرتبط با کارکردهای خاص نهادهای مبارزه با فساد است. |

ب - از اقدامات مبارزه با فساد حمایتی تا آگاه‌سازی

در ابتدا اندازه‌گیری فساد در منطقه برای افزایش آگاهی عمومی درباره فساد مورد استفاده قرار گرفت. گزارش رسانه‌ها از پیمایش‌های فساد و مطالعات تشخیصی به آگاه‌سازی عموم مردم درباره تبعات منفی فساد و بسیج ذی‌نفعان علیه فساد از طریق کمپین‌های حمایتی کمک نمود. برای مثال در فیلیپین نتایج پیمایش‌های فساد که توسط ایستگاه‌های هواشناسی اجتماعی غیرانتفاعی انجام گرفت، منجر به شکل‌گیری گروه حفاظت جامعه مدنی موسوم به ائتلاف علیه فساد شد. پیمایش‌ها می‌تواند باعث به‌جریان افتادن پشتیبانی عمومی برای اقدام مبارزه با فساد شود. در ویتنام نتایج یک پیمایش اندازه‌گیری فساد باعث سوق دادن دولت به تصویب کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل شد. وقتی پیمایشی میزان پولی که به‌واسطه فساد از دست می‌رود، برآورد می‌کند همین موضوع به ابزار مؤثری برای حساس‌سازی و حمایت عمومی بدل می‌شود. پیمایش‌ها در افغانستان، بنگلادش، اندونزی، هندوستان، پاکستان و کامبوج هزینه‌های فساد در این کشورها را برآورد کرده‌اند.

ابزارهای اندازه‌گیری مبارزه با فساد گاهی برای پشتیبانی از تدوین و نظارت بر سیاست‌های مبارزه با فساد (خواه در مورد راهبردهای واحد مبارزه با فساد و یا سایر چارچوب سیاست‌گذاری) مورد استفاده قرار گرفته است. در ادامه نمونه‌هایی ذکر می‌شود که از ابزارهای اندازه‌گیری استفاده شده است:

- جمع‌آوری داده‌های معیار^۱ برای تدوین خط‌مبنایی برای فساد. این مسئله در بوتان، افغانستان، هندوستان، مالدیو و تیمور شرقی مدنظر قرار گرفته است. پیمایش‌های فساد در افغانستان دارای

سه عنصر برای نظارت بر فسادند: ۱- ارزیابی‌های کلی فساد به‌عنوان داده‌های معیار و پیشرفت اندازه‌گیری ۲- ارزیابی‌های بخشی برای جمع‌آوری اطلاعات خاص به‌منظور کمک برای تعیین تدابیر سیاست‌گذاری هدفمند ۳- سامانه‌ای برای نظارت بر واکنش دولت نسبت به فساد (هم اقدامات سرکوبگرانه و هم پیشگیرانه) به‌منظور شناسایی رویه‌های موفقیت‌آمیز و غیر موفقیت‌آمیز.

- شناسایی نقاط ضعف در قوانین، نهادها و رویه‌های موجود و ارائه یا بازبینی چارچوب‌های جدید مبارزه با فساد. برای مثال در بنگلادش تدابیر اصلاحی متعددی بعد از مطالعات فساد شفافیت بین‌الملل بنگلادش اتخاذ گردید. این امر شامل تأسیس کمیسیون مبارزه با فساد، قانون حق دسترسی به اطلاعات، قانون حمایت از افشاگران، اصلاحات قانون انتخابات از جمله افشاگری از سوی احزاب سیاسی و نامزدها، اصلاح کمیسیون خدمات عمومی، ارائه اظهارنامه‌های اموال توسط قضات و وارد کردن برنامه درسی مبارزه با فساد در مدارس بود.
- شناسایی حوزه‌ها، بخش‌ها و نهادهای در معرض فساد. کمک کلیدی پیمایش‌های فساد شامل ارزیابی سلامت اداری و پیمایش‌های تشخیصی، شناسایی حوزه‌ها، بخش‌ها و نهادهای در معرض فساد است. نمونه‌هایی از حوزه‌های در معرض فساد در آسیا-اقیانوسیه در جدول زیر فهرست شده است:

حوزه‌های در معرض فساد در آسیا-اقیانوسیه

| کشورها | حوزه‌های در معرض فساد |
|-----------|--|
| افغانستان | فساد شدید در سیستم قضایی و وزارت کشور حاکم است. |
| بنگلادش | قوه قضائیه به‌عنوان فاسدترین بخش محسوب می‌شود و به‌دنبال آن نهادهای مجری قانون، مدیریت اراضی، بهداشت و آموزش قرار دارد. |
| کامبوج | قوه قضائیه، گمرکات، پروانه‌های کسب‌وکار، پلیس، نهاد بازرسی استاندارد و نهاد مالیاتی به‌دلیل کیفیت پایین خدمات و درخواست گسترده رشوه بدنام هستند. معلمان به‌عنوان فاسدترین افراد بعد از مقامات محلی و پلیس تصور می‌شوند. |
| هندوستان | پلیس بالاترین امتیاز فساد را از آن خود کرده و به‌دنبال آن قوه قضائیه (دادگاه‌های بدوی) و مدیریت اراضی قرار دارند. در سال ۲۰۰۵ ایالت کرالا حداقل فساد و ایالت بیهار بیشترین میزان فساد را داشت. |
| اندونزی | نهادهایی که فاسدترین قلمداد می‌شدند عبارت‌اند از همه نهادهای اصلی بخش عدالت (پلیس، دادگاه‌ها، دادستانی عمومی و وزارت دادگستری) نهادی اصلی دارای درآمد (خدمات گمرکی و سازمان مالیاتی)، وزارت فواید عامه، بانک اندونزی و بانک مرکزی. |
| مغولستان | فرصت‌های فساد کلان در مغولستان در دو حوزه یعنی کمک خارجی اهدایی و خصوصی‌سازی شرکت‌های تحت مالکیت دولت نهفته است. |

| کشورها | حوزه‌های در معرض فساد |
|---------|---|
| نپال | مدیریت اراضی به‌عنوان فاسدترین بخش و به‌دنبال آن بخش گمرکات قرار دارد. پلیس و قوه قضائیه به‌عنوان سومین و چهارمین بخش‌های فاسد در نپال رده‌بندی می‌شوند. |
| پاکستان | پلیس به‌عنوان فاسدترین بخش و به‌دنبال آن خدمات برقی، مدیریت اراضی و آموزش قرار دارد. |
| مالدیو | پارلمان به‌عنوان فاسدترین نهاد و به‌دنبال آن احزاب سیاسی و قوه قضائیه فاسدترین قلمداد می‌شود. |
| تایلند | فساد در اداراتی که نقشی در معاملات پولی دارند مانند زمین، مالیات، گمرکات و دادگاه‌ها بسیار رایج است. فساد معضل بزرگی در اداره پلیس و معضل اصلی در بین سیاستمداران محسوب می‌شود. |

ج- چالش‌های استفاده از نتایج اندازه‌گیری فساد

رویه‌های اندازه‌گیری فساد عاری از مشکلات و کاستی‌ها نیست. ممکن است باعث مقاومت از ناحیه کسانی شوند که به‌عنوان فاسدترین‌ها شناسایی شده‌اند. مطمئناً آن‌ها تا جایی اعتبار دارند که روش شناسی شان درست باشد و تأمین مالی کافی برای پایداری آن‌ها در طی زمان وجود داشته باشد.

۱- نتایج پیمایش‌ها به‌خوبی موردقبول واقع نمی‌شوند

گاهی نتایج پیمایش منجر به جاروجنجال شده و به‌جای تسهیل اصلاحات سیاست‌گذاری باعث مقاومت شدید در برابر آن‌ها می‌گردد. برای مثال شفافیت بین‌الملل بنگلادش بعد از انتشار اولین پیمایش خود متهم به بدنام کردن کشور شد. در سال ۲۰۱۰ نتیجه پیمایشی خاطر نشان می‌کرد که قوه قضائیه در رأس فاسدترین بخش‌ها قرار دارد. این موضوع زمانی که برخی از وکلای پرونده‌ای را تشکیل داده و در آن شفافیت بین‌الملل بنگلادش را متهم به بدنام کردن قوه قضائیه نمودند، باعث کشاندن نهاد فوق به دادخواهی گردید.

۲- وابستگی به اهداکنندگان، دوباره کاری و فقدان نهادینه‌سازی

اکثر پیمایش‌ها در کشورهای در حال توسعه به‌دلیل پشتیبانی مالی و فنی نهادهای اهداکننده امکان‌پذیر است. این امر تکرار و ترتیب زمانی سازمان‌دهی پیمایش‌ها و استفاده از نتایج آن‌ها را تضعیف می‌سازد. همچنین در اینجا مسئله دوباره کاری در برخی از کشورها هم مطرح است. در برخی از کشورها نظیر افغانستان و کامبوج پیمایش‌های مشابهی در یک سال واحد توسط دو نهاد متفاوت صورت گرفته است. دسترسی به منابع و فقدان هماهنگی نهادی می‌تواند منجر به این وضعیت شود. به‌دلیل وابستگی به اهداکنندگان برخی کشورها نمی‌توانند پیمایش‌هایی را بر مبنای ترتیب زمانی منظم سازمان‌دهی کنند. این امر سؤالاتی را در مورد پایداری طولانی مدت پیمایش‌ها مطرح می‌کند.

۳- کیفیت پیمایش

در نهایت، فایده‌مندی نتایج پیمایش بستگی به کیفیتشان دارد. ظرفیت نهادی پایین تأمین‌کننده مالی برای

انتخاب و نظارت بر نهادهای پیمایش‌کننده، کیفیت پایین پرسش‌نامه‌ها و فقدان تخصص در پردازش داده‌ها جملگی موجب کیفیت پایین نتایج پیمایش و کاهش اعتماد عمومی به این نتایج می‌شود. در سال ۲۰۰۴ یک پیمایش فساد در نپال در مرحله پردازش داده‌ها به دلیل فقدان توانایی نهاد پیمایش‌کننده برای پردازش و تحلیل اطلاعات پیمایش‌کنار گذاشته شد.

۴- استفاده و تأثیر نتایج پیمایش

موارد استفاده اکثر نتایج پیمایش در وهله اول برای گزارش‌دهی رسانه‌ای بوده است. این موضوع به حساس‌سازی عموم مردم کمک نموده و موجب آغاز فعالیت‌های حمایتی سازمان‌های مردم‌نهاد شده است. هرچند برخی کشورها از نتایج پیمایش‌ها برای سیاست‌گذاری استفاده کرده‌اند. به‌علاوه، چگونگی تبدیل داده‌های جمع‌آوری‌شده به سیاست‌های اصلاحی عمدتاً بستگی به ساختار پیمایش دارد. اگر پیمایش‌ها برای منظور خاصی همانند طراحی خط‌مبنا و شاخص‌های هدف برای راهبردهای ملی مبارزه با فساد باشد داده‌ها ممکن است به نحو قابل ملاحظه‌ای سیاست‌گذاری را تحت تأثیر قرار دهند. اگر هدف پیمایش صرفاً ارتقای آگاهی مردم از طریق سنجش ادراک مردم باشد، این امر می‌تواند سیاست‌گذاری و یا اصلاحات را تحت تأثیر قرار دهد و یا برعکس.

بخش سوم: درس‌هایی از راهبردهای مبارزه با فساد و کارایی آن‌ها

به‌رغم گوناگونی مشکلات و وضعیت‌های فساد در آسیا-اقیانوسیه گزارش حاضر به شرح مختصر پنج درسی می‌پردازد که از این منطقه فراگرفته شده و می‌تواند برای کل کشورهای منطقه کاربرد داشته باشد:

درس ۱: تغییرات سیاسی می‌تواند هم فرصت‌ها و هم چالش‌هایی را برای تداوم راهبردها پدید آورد.

انگیزه مبارزه با فساد در همه کشورهایی که در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت با تغییرات سیاسی هم‌زمان بوده‌اند که از تغییر رژیم تا دولت‌های انتخابی جدید را شامل می‌شود. تغییرات سیاسی پنجره‌ای از فرصت را برای آغاز حرکت‌های مبارزه با فساد به وجود می‌آورد. با این حال، این امر معادل این واقعیت است که تغییرات سیاسی می‌توانند زیان‌بار هم باشند. این تغییرات می‌توانند جریان مبارزه با فساد کشور خاصی را با تأخیر، کندی و حتی وارونگی مواجه سازند. مشکلات فساد و سیاست، فوق‌العاده به هم تنیده هستند؛ بنابراین، موفقیت یا ناکامی راهبرد مبارزه با فساد مشروط به ماهیت تغییرات سیاسی دارد که در یک کشور خاصی اتفاق می‌افتد.

درس ۲: اعتبار نهایی رویه اندازه‌گیری فساد در برابر راهبرد ملی مبارزه با فساد بستگی به کاربرد نهایی آن توسط سیاست‌گذاران دارد.

چگونگی استفاده از نتایج رویه‌های اندازه‌گیری فساد، اعتبار آن‌ها را معین می‌کند. افزون بر افزایش آگاهی درباره دامنه فساد، پیمایش‌های ملی به شکل نظام‌مندتر برای کمک به تدوین و نظارت بر

راهبردهای مبارزه با فساد مورد استفاده قرار می‌گیرد. هر چند این پیمایش‌ها تنها تا حدودی می‌تواند قابل استفاده باشد که با فواصل منظم انجام گیرد. حمایت اهداکنندگان از رویه‌های اندازه‌گیری فساد می‌تواند به تشویق آن منجر شود. با این وجود، پیمایش‌های ادراک فساد موقت و یک‌باره دارای اعتبار اندکی در قیاس با پیمایش‌هایی است که با ترتیب زمانی منظم انجام می‌گیرد. اعتبار نهایی بستگی به تداوم رویه‌های اندازه‌گیری برای پیگیری میزان پیشرفت در طی زمان دارد. دولت‌هایی که اندازه‌گیری فساد را براساس ترتیب زمانی منظم انجام داده‌اند با گذشت زمان مبادرت به انطباق سیاست‌ها و راهبردهای مبارزه با فساد بر مبنای شواهد نتایج آن نموده‌اند.

درس ۳: داده‌های جمع‌آوری شده عنصر جدایی‌ناپذیر از صورت‌بندی، نظارت و ارزیابی راهبرد مبارزه با فساد است.

حلقه گمشده‌ای بین جمع‌آوری داده‌ها و نظارت و ارزیابی راهبردهای ملی مبارزه با فساد وجود دارد. فعالیت‌های مربوط به صورت‌بندی، اجرا، نظارت و ارزیابی راهبرد مبارزه با فساد در درون قلمرو دولتی قرار دارد. با این حال، اندازه‌گیری در بسیاری از موارد با بازیگران غیردولتی است. سازمان‌های جامعه مدنی نقش کلیدی در اندازه‌گیری فساد دارند به استثنای کشورهای اندکی که این کار توسط دولت یا نهاد مبارزه با فساد انجام می‌گیرد؛ بنابراین، این گونه سازمان‌ها برای مشورت در مورد تدوین، نظارت و ارزیابی راهبردها به منظور کمک به نظارت بر میزان پیشرفت در طول زمان مورد نیاز هستند. گرچه در اینجا نقص ذاتی در جمع‌آوری اطلاعات فساد و استفاده مناسب از آن برای طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی وجود نخواهد داشت.

درس ۴: نهادهای مبارزه با فساد تنها زمانی قادر به هماهنگ‌سازی اجرای راهبردهای مبارزه با فساد است که از سطح سیاسی مورد حمایت قرار گیرد.

تقریباً در همه کشورهایی که در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت نهادهای مبارزه با فساد در مرکز ثقل تدوین و اجرای راهبردهای مبارزه با فساد قرار دارند. در برخی کشورها فرایند تأسیس نهاد مبارزه با فساد عمده‌اً به تعویق افتاد که این مسئله متعاقباً بر تدوین راهبرد مبارزه با فساد مؤثر بود. جایی که نهاد مبارزه با فساد از قبل وجود داشت، این احتمال می‌رفت که با عدم انتصاب رئیس نهاد یا با عدم تدارک منابع و صلاحیت کافی، آن نهاد را با بن‌بست مواجه ساخت.

حتی در آن کشورهایی که نهاد مبارزه با فساد کاملاً در حال فعالیت است نقش آن ضعیف است، با این فرض که اجرای راهبرد مبارزه با فساد اغلب بر عهده نهادهای متعددی در داخل و خارج از دولت قرار دارد و متکی بر تعهدات مالی بلندمدت است. این امر پشتیبانی و هماهنگی قوی از مرکز را می‌طلبد که اغلب وجود ندارد. بدون این حمایت سطح بالا، این نهادها نخواهند توانست با وزارتخانه در زمینه تدوین و اجرای راهبرد همراه شوند. از این رو اراده سیاسی برای مبارزه با فساد، پیش شرط اجرای موفقیت‌آمیز راهبرد مبارزه با فساد است؛ به این معنا که نهاد مبارزه با فساد باید مجهز به منابع،

ظرفیت و توان کافی برای پیش‌گیری و مبارزه با فساد از راه تأمین هماهنگی کلی باشد درحالی‌که حکومت مرکزی نیز باید به هدایت فرایند کلی تدوین، اجرا و نظارت راهبرد مبارزه با فساد یاری رساند.

درس ۵: نظارت و ارزیابی راهبردهای مبارزه با فساد ضعیف‌ترین حلقه را تشکیل می‌دهد.

چالش کلیدی، تعیین شاخص‌های قابل‌اندازه‌گیری همراه با خط‌مبناهای مشخص و راهکارهای تعقیب‌کننده برای مشخص نمودن این نکته است که آیا پیشرفتی صورت گرفته و آیا انطباق سیاست‌ها و راهبردها بر این اساس انجام پذیرفته است؟ تنها کشورهای معدودی راهکارهای اجرایی، نظارت و ارزیابی کافی را به‌وجود آورده‌اند. کشورهایی مانند مالزی و جمهوری کره نیازمند مطالعه دقیق‌تر برای فهم این نکته است که چگونه می‌توان رویه‌های مطلوب آن‌ها را در سایر کشورها تکرار کرد. غالباً معیارهای عملکرد و شاخص‌ها در مرحله طراحی راهبردهای مبارزه با فساد وجود ندارند. لازم است نظارت و ارزیابی به شکل مؤثرتری در راهبردهای مبارزه با فساد آسیا-اقیانوسیه یکپارچه شود.

فهرست منابع

- 1- Andvig, J. et al. (2000, December). Research on Corruption: A Policy Oriented Survey. Final Report. Norway: Chr. Michelsen Institute & Norwegian Institute of International Affairs. Retrieved from http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf
- 2- Asian Development Bank & Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d). ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Member countries and economies. Retrieved from <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/theinitiative/membercountriesandeconomies.htm>
- 3- Asian Development Bank & Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d). ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Implementation of the Anti-Corruption. Action Plan. Retrieved from <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/implementationoftheanti-corruptionactionplan.htm>
- 4- Bhargava, V. & Bolongaita, E. (2004). Challenging Corruption in Asia. Case Studies and a Framework. for Action. Washington, DC: The World Bank.
- 5- Bohórquez, E. & Devrim, D. (2012). “Cracking the Myth of Petty Bribery”. In Barcelona Centre for International Affairs [CIDOB], Notes Internationals CIDOB, March 2012 (51). Retrieved from http://www.cidob.org/en/content/download/31592484056/file/NOTES+51_BOHIRQUEZ-DEVIRIM_ANG.pdf.
- 6- Bott, M. Gigler, B. & Young, G. (2011, Dec. 14). The Role of Crowdsourcing for Better Governance in Fragile State Contexts. World Bank Publications. Retrieved from <http://www.scribd.com/WorldBankPublications/d/75642401-The-Role-of-Crowdsourcing-for-Better-Governance-in-Fragile-State-Contexts>.
- 7- Casals & Associates, Inc. (2005, 31 August). Assessment of Corruption in Mongolia: Final Report. USAID Contract No. DFD-I-0000-00139-03-. Delivery Order No. 804. Ulaanbaatar, Mongolia: U.S. Agency for International Development [USAID]/Mongolia. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/MONGOLIAEXTN/Resources/>

- USAIDAssessment_of_corruption_in_mongolia_2005.pdf
- 8- Centre for Media Studies. (2005, October). India Corruption Study to Improve Governance. New Delhi, India: Transparency International India. Retrieved from http://www.transparencyindia.org/resource/survey_study/India%20Corruption%20Study%202005.pdf
 - 9- Chêne, M. (2009, April 20). Measuring International Trends in Corruption. U4 Expert Answer. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre at Chr. Michelsen Institute. Retrieved from <http://issuu.com/cmi-norway/docs/expert-helpdesk-1991/?e=0>
 - 10- Cole, S. & Tran, A. (2010). "Evidence from the Firm: A New Approach to Understanding Corruption" [Reading]. 14th International Anti-Corruption Conference, 1013- November 2010, Bangkok, Thailand.
 - 11- Delesgues, L. & Torabi, Y. (2007). Reconstruction National Integrity System Survey. Kabul, Afghanistan: Integrity Watch Afghanistan.
 - 12- Economic Institute of Cambodia & PACT Cambodia. (2006). Assessment of Corruption in Cambodia's Private Sector. Phnom Penh, Cambodia: Economic Institute of Cambodia. Retrieved from http://www.pactcambodia.org/Publications/Anti_Corruption/CAPS_Report_English.pdf
 - 13- Galtung, F. (2005). "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices." In C. Sampford et al (Eds.), Measuring Corruption (pp. 101130-). United Kingdom: Ashgate. Retrieved from <http://www.u4.no/recommended-reading/measuring-theimmeasurable-boundaries-and-functions-of-macro-corruption-indices/downloadasset/704>
 - 14- Garnett, H. & Kwok, T. (2009, 17 November). Independent Review of the ADB/OECD Initiative –Final report. ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. Retrieved from <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/meetingsandconferences/44084819.pdf>
 - 15- Gillespie, K. & Okruhlik, G. (2000). "The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis in Controlling Corruption." In R. Williams & A. Doig (Eds.), The Politics of Corruption Vol. 4, (pp. 322-). Cheltenham, UK: Elgar Reference Collection.

- 16- Hardoon, D. & Heinrich, F. (2011). Daily Lives and Corruption: Public opinion in South Asia. Colombo, Sri Lanka: Transparency International Sri Lanka. Retrieved from http://www.tisrilanka.org/pub/reports/GCB_SA.pdf
- 17- Howe, J. (2006). "The Rise of Crowdsourcing." In Wired, issue 14.06. Retrieved from http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds.html?pg=1&topic=crowds&topic_set
- 18- Hu, G. & Li, J. (2004). "The Role of the Media as a Watchdog for Corruption and Promoter of 'Clean' Private Sector Development: China's Experience" [Presentation]. Workshop on The Role of the Media as a Watchdog for Corruption and Promoter of 'Clean' Private Sector Development: China's Experience, Central Institute for Economic Management, 56- August 2004, Hanoi, Vietnam. Retrieved from http://anti-corruption.org/pmb321/pmb/opac_css//doc_num.php?explnum_id=145
- 19- Hussman, Karen. (Ed). (2007). Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute (U4 Report 2007:1).
- 20- Independent Authority Against Corruption of Mongolia. (2010). The Result of the Mongolian Corruption Index 2009. (Summary). Ulaanbaatar, Mongolia: Independent Authority Against Corruption of Mongolia. Retrieved from http://www.iaac.mn/pdf/ssh/Abstract_Corruption%20Index_eng.pdf
- 21- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. (2010, 29 December). China's Efforts to Combat Corruption and Build a Clean Government. Retrieved from http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7108233.htm
- 22- Integrity Watch Afghanistan. (2014). Afghan Perceptions and Experiences of Corruption: National Corruption Survey 2014. Kabul, Afghanistan: Integrity Watch Afghanistan. Retrieved from http://www.iwaweb.org/ncs/_2014/docs/national_corruption_survey_2014_english.pdf
- 23- Jain, R. & Bawa, P. (2003). National Integrity System. Transparency

- International Country Study Report. India 2003. New Delhi, India: Transparency International India, p. 34. Retrieved from <http://www.transparency.org/content/download/16528377/file/india.pdf>
- 24- Khan, M. (2002). "Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia." In Heidenheimer, A. & Johnston, M. (Eds.), *Political Economy: Concepts and Context* (3rd Ed). New Brunswick, USA; London, UK: Transaction Publishers.
- 25- Larmour, P. & Barcham, M. (2004b). *National Integrity Systems Pacific Islands: Overview Report*. South Victoria, Australia: Transparency International Australia. Retrieved from <http://transparency.org.au/wp-content/uploads/201208/NISPACoverview04.pdf>
- 26- Losolsuren, B. (2011). "Mongolia: National AC Strategy" [PowerPoint presentation]. 4th Asia-Pacific Integrity in Action (INTACT) Community of Practice Meeting, 1214- October 2011, Kathmandu, Nepal.
- 27- Lukman, E. (2013, Oct 21). "Indonesia's anti-corruption website is now getting 1,000 crowdsourced reports every day." In Bamboo Innovator. Retrieved from <http://bambooinnovator.com/201322/10//indonesias-anti-corruption-website-is-now-getting-1000-crowdsourced-reports-every-day/>
- 28- Maira Martini & U4 Anti-Corruption Resource Centre. (2012). "Overview of integrity measurement tools." Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre at the Chr. Michelsen Institute. Retrieved from <http://www.u4.no/publications/overview-of-integrity-assessment-tools/>
- 29- McCusker, R. (2006). *Review of Anti-Corruption Strategies, Technical and Background Paper No. 23*. Canberra, Australia: Australian Institute of Criminology. Retrieved from <http://www.aic.gov.au/documents/8/F/1/%7B8F179E8B-B99884-4761-B3-AD311D7D3EA87%Dtbp023.pdf>
- 30- Mungiu-Pippidi, A. et al. (2011). *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned, Report 42011/ Study*. Oslo, Norway: Norwegian Agency for Development Cooperation. Retrieved from http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication/_attachment/383807?_download=true&_ts=132ba328b0e

- 31- National Studies and Research Centre. (2011, 26 December). Review of National Anti-Corruption Strategy and Program of Government of Nepal. Kathmandu: Transparency International Nepal.
- 32- NKRA Monitoring & Coordinating Division. (2013). "The Fighting Corruption NKRA–Nipping orruption in the Bud." Monitor-NKRA E-Newsletter, 2 (2), 45- Retrieved from <http://newsdata2.bernama.com/newsletter/nkra/v2/monitorv2.pdf>
- 33- Olken, B. (2005, November). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment from Indonesia. NBER Working Paper 11753. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w11753>
- 34- Olken, B. & Pande, R. (2011, September). Corruption in Developing Countries. NBER Working Paper No. 17398. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w17398>
- 35- Partnership for Governance Reform in Indonesia. (2001, December). A National Survey of Corruption in Indonesia–Final Report. Jakarta, Indonesia: Partnership for Governance Reform in Indonesia. Retrieved from http://www.kemitraan.or.id/uploads_file../20101104193440.National%20Survey%20of%20Corruption%20in%20Indonesia%20