

وضعیت‌سنجی فساد مالی در جهان

چکیده

فساد از این جهت یک مسأله اجتماعی است که سرایت اجتماعی پیدا می‌کند و در مسیر خود افراد، گروه‌ها و سازمان‌های مختلف را با خود درگیر می‌سازد. زمانی که فساد همچون بیماری واگیردار سرایت پیدا می‌کند، روابط میان افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها سلامت خود را از دست می‌دهند، بدین ترتیب می‌تواند جامعه‌ای را به مرز نابودی کشاند. فساد امری فراگیر، جهان شمول و چند وجهی است که بررسی مفهوم، ابعاد، دامنه تأثیرگذاری و عوامل موثر بر آن مطالعات و پژوهش‌های بسیاری می‌طلبد. از نظر سطح و دامنه می‌توان به فساد خرد و فساد کلان اشاره نمود که در مقاله حاضر فساد مالی در سطح کلان مورد بررسی قرار گرفته است. هیچ منطقه‌ای در جهان از فساد در امان نیست. برای درک بهتر مکانیزم‌های فساد و ضدفساد در این نوشتار، به بحث پیرامون فساد در شاخص‌های بین‌المللی و کنوانسیون‌های مبارزه با فساد پرداخته شده است و به منظور بهبود وضعیت فساد در جهان، پیشنهادهای ارائه شده است. اولین پیشنهاد، دولت باز است که در مجموع سه حوزه فعالیت اصلی ذیل دولت باز در دنیا وجود دارد: دسترسی به اطلاعات، شفافیت مالی و مشارکت شهروندان. پیشنهادات دیگر به ترتیب عبارتند از: دولت دیجیتال، افشای دارایی‌ها و منافع، شفافیت در مالکیت منفعت، تبادل و همکاری با سازمان‌های مالیاتی.

واژگان کلیدی: فساد، ضد فساد، دولت باز، فساد سازمان یافته.

Situational analysis of financial corruption in the world

Abstract

Corruption is a social issue that spreads socially and involves different people, groups and organizations along the way. When corruption spreads like a contagious disease, relationships between individuals, groups and organizations lose their health, in this way it can bring a society to the brink of destruction. Corruption is an all-encompassing, universal and multifaceted issue which examines the concept, dimensions, scope of influence and factors affecting it requires many studies and researches. In terms of level and scope, we can refer to micro-corruption and macro-corruption. No region in the world is safe from corruption. In order to better understand the mechanisms of corruption and anti-corruption, in this article, the discussion about corruption in international indicators and anti-corruption conventions have been discussed and suggestions have been made to improve the situation of corruption in the world. The first proposal is open government, which has three main areas of activity under open government in the world: access to information, financial transparency, and citizen participation. Other suggestions are, respectively: digital government, disclosure of assets and interests, transparency in beneficial ownership, exchange and cooperation with tax authorities.

Keywords: corruption, anti-corruption, open government, organized corruption.

در لغت‌نامه دهخدا فساد یعنی تباه شدن، ضد صلاح، گزند و زیان، شرارت و بدکاری است و در فرهنگ فارسی معین، فساد به معنی ظلم و ستم است. «در جوامع گوناگون بر حسب نگرش‌ها و برداشت‌ها، تعاریف متعددی از فساد بعمل آمده است. از دید منتسکیو، فساد باعث می‌شود که یک سامانه سیاسی صحیح و خوب به یک سامانه ناپسند تبدیل گردد» (آرون، ۱۳۹۳).

فساد از این جهت یک مسأله اجتماعی است که سرایت اجتماعی پیدا می‌کند و در مسیر خود افراد، گروه‌ها و سازمان‌های مختلف را با خود درگیر می‌سازد. زمانی که فساد همچون بیماری واگیردار سرایت پیدا می‌کند، روابط میان افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها سلامت خود را از دست می‌دهند، بدین ترتیب می‌تواند جامعه‌ای را به مرز نابودی کشاند. فساد امری فراگیر، جهان‌شمول و چندوجهی است که بررسی مفهوم، ابعاد، دامنه تأثیرگذاری و عوامل موثر بر آن مطالعات و پژوهش‌های بسیاری می‌طلبد. هیچ منطقه‌ای در جهان از فساد در امان نیست.

فساد انواع مختلفی دارد؛ فساد مالی، فساد اخلاقی، فساد سیاسی، فساد اجتماعی، فساد بوروکراتیک (اداری)، فساد آموزشی، فساد پژوهشی، فساد انتخاباتی از جمله آن‌ها است. از نظر سطح و دامنه می‌توان به فساد خرد و فساد کلان اشاره نمود که در یادداشت پیش رو فساد مالی در سطح کلان مورد بررسی قرار گرفته است.

هنوز افکار عمومی و سیاستمداران دنیا از ضربه‌مشتی که در آوریل ۲۰۱۶، روزنامه آلمانی Suddeutsche Zeitung با افشای اسناد موسوم به **پاناما** به آنها زده بود در بهت فرو رفته بودند که در ۵ نوامبر سال ۲۰۱۷ اسناد جدید دیگری توسط همان روزنامه با عنوان **اسناد پارادایز** منتشر شد که طبق برآوردهای گروه مشاوران بوستون مقدار پول درگیر در آن فساد عدد نجومی ۱۰ تریلیون دلار بود (https://www.aljazeera.com/economy/2017/11/6/what-are-the-paradise-papers-and-why-should-you-care).^[۱]

اسامی افراد مطرحی چون ملکه الیزابت، پوتین و حتی مسی (فوتبالیست مشهور) در آن به چشم می‌خورد. آن‌هم در دنیایی که درگیر گفتمان‌هایی چون دولت‌های باز^[۲] و بررسی حساب‌های بانکی با استفاده از هوش مصنوعی است.

برای درک بهتر مکانیزم‌های فساد و ضدفساد شما به مطالعه این یادداشت دعوت می‌شوید.

۱. فساد در شاخص‌های بین‌المللی

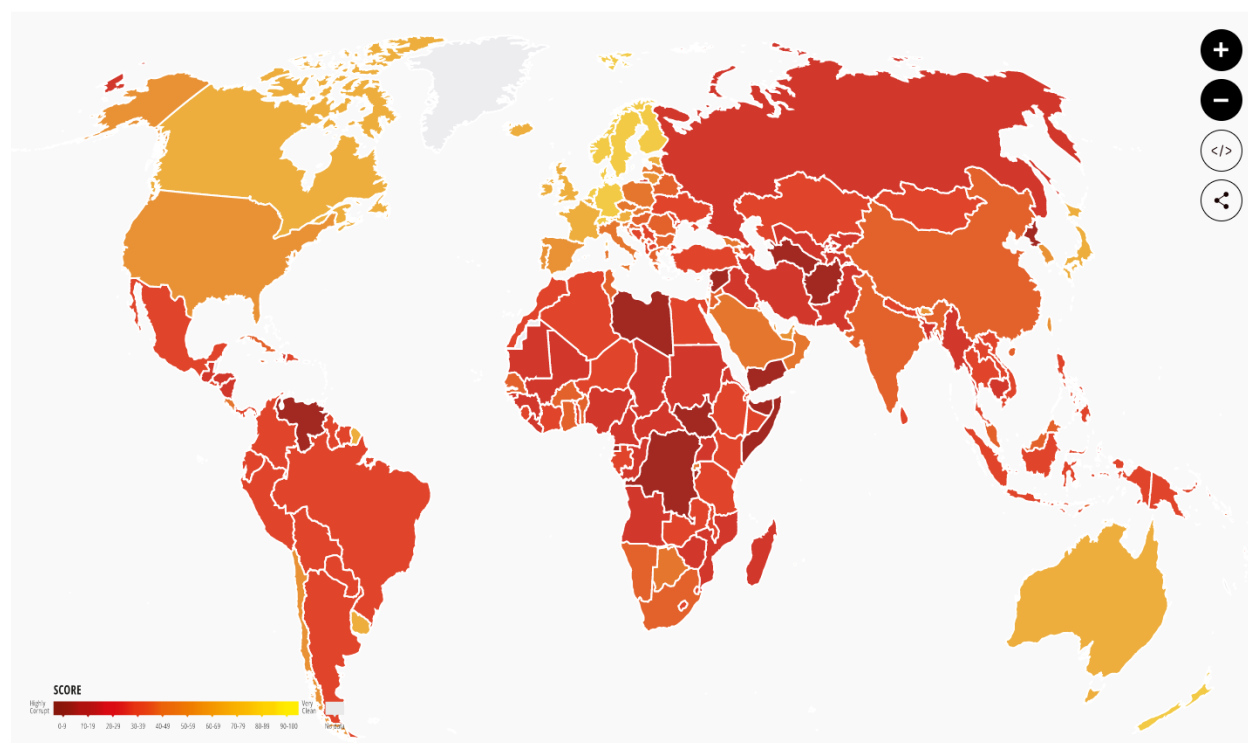
معروف‌ترین شاخصی که در زمینه اندازه‌گیری فساد در دنیا می‌توان از آن نام برد، شاخص ادراک فساد (CPI)^[۳] است. طبق گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل که متولی این شاخص است، درحالی‌که میزان

[۱]. توجه گردد که این عدد صرفاً از طریق بررسی ۱۳،۴ میلیون سند به‌دست آمده است؛ درحالی‌که به‌نظر می‌رسد اسناد افشانشده عدد به‌مراتب بزرگ‌تری را نشان خواهد داد.

[۲]. ده تریلیون دلار عددی است که انسان درک درستی از آن ندارد (مثل ثانیه‌ها!). برای درک آن باید گفت که با این عدد می‌توان ۳۳۳۳ جزیره دوقلو به‌شکل درختان نخل دبی ایجاد کرد یا می‌توان ۱۰۰۰۰ برج همانند برج العرب را ساخت!

[۳]. عنوانی است که در ادامه به توضیح بیشتر آن پرداخته می‌شود.

فساد از کشوری به کشور دیگر اشکال بسیار متفاوت دارد؛ اما امتیازات سال ۲۰۲۱ نشان می‌دهد که تمام مناطق جهان در مبارزه با فساد بخش عمومی در بن‌بست قرار دارند.^{□□} از طرفی کشورهای اروپای غربی و اتحادیه اروپا همچنان با شفافیت و مسئولیت‌پذیری در واکنش به COVID-19 مبارزه و وجهه پاک منطقه را تهدید می‌کند. در بخش‌هایی از آسیا و اقیانوسیه، آمریکا، اروپای شرقی و آسیای مرکزی، محدودیت‌های فزاینده در مورد اقدامات مسئولیت‌پذیری و آزادی‌های مدنی موجب عدم کنترل فساد شده و حتی کشورهای که از لحاظ تاریخی عملکرد خوبی در مبارزه با فساد از خود نشان داده‌اند نیز در این سرازیری افتاده‌اند. در خاورمیانه و شمال آفریقا، همانند گذشته منافع عده معدودی از قدرتمندان همچنان بر حوزه سیاسی و خصوصی تسلط دارد و محدودیت‌های اعمال‌شده بر آزادی‌های مدنی و سیاسی مانع از هرگونه پیشرفت چشمگیری در زمینه مبارزه با فساد شده است. در جنوب صحرای آفریقا، درگیری‌های مسلحانه، انتقال خشونت‌آمیز قدرت و افزایش تهدیدات تروریستی همراه با اجرای ضعیف تعهدات ضدفساد، حقوق و خدمات اولیه را از شهروندان سلب کرده است (CPI report 2021).



شکل (۱): وضعیت فساد در دنیا در سال ۲۰۲۱ بر مبنای شاخص ادراک فساد (CPI)

□. CPI حدود ۱۸۰ کشور و منطقه را در سراسر جهان بر اساس سطوح درک‌شده از فساد بخش عمومی از بسیار فاسد (با امتیاز ۰) تا بسیار صالح (با امتیاز ۱۰۰) رتبه‌بندی می‌کند.

□□. علت این حرف این است که در سال ۲۰۲۱، میانگین جهانی برای دهمین سال متوالی بدون تغییر باقی ماند و تنها در ۴۳ از ۱۰۰ امتیاز ممکن قرار گرفت. علی‌رغم تعهدات متعدد، ۱۳۱ کشور هیچ پیشرفت قابل‌توجهی در برابر فساد در دهه گذشته نداشته‌اند. دو سوم کشورها امتیاز کمتر از پنجاه دارند که نشان می‌دهد آن‌ها مشکلات جدی فساد دارند؛ درحالی‌که ۲۷ کشور در پایین‌ترین امتیاز خود قرار دارند.

در صدر این لیست دانمارک، فنلاند و نیوزلند با امتیاز ۸۸ قرار دارند و ایران با امتیاز ۲۵، مشترکاً با گینه، گواتمالا و تاجیکستان در رتبه ۱۵۰ قرار دارد. همچنین آلمان با امتیاز ۸۰ در رتبه ۱۰، ژاپن با امتیاز ۷۳ در رتبه ۱۸، آمریکا با امتیاز ۶۷ در رتبه ۲۷ و روسیه با امتیاز ۲۹ در رتبه ۱۳۶ قرار دارد.

با اینکه این شاخص از میانگین امتیازات شاخص‌هایی چون شاخص حکمرانی پایدار بنیاد برتلزمن،[□] رتبه‌بندی کشورها توسط واحد اطلاعات اکونومیست،^{□□} خانه آزادی کشورهای در حال گذر،^{□□□} فهرست حاکمیت قانون پروژه عدالت جهانی^{□□} و ...[□] به دست می‌آید؛ ولی به طور کلی ایده رتبه‌بندی کشورها از **منظر فساد ایده خوبی نیست**؛ زیرا مفهوم فساد از کشوری به کشور دیگر می‌تواند متفاوت باشد؛ برای مثال: در برخی کشورها برای صدور مجوزها و مفاصاحساب پرداخت‌هایی جهت تسهیل امور صورت می‌گیرد که کاملاً قانونی است و در اسناد مالی شرکت‌ها از آن با عنوان Payments Facilitation یاد می‌شود؛ ولی در واقع ذات این کار همان رشوه است و شرکت‌هایی که برای انجام امور خود از قدرت چانه‌زنی کمی برخوردارند، برای پیشبرد کارهایشان مجبور به پرداخت هزینه تسهیل‌کننده هستند. همچنین اقداماتی چون ارائه خدمات تفریحی ویژه و هدایای گران‌قیمت که برای ایجاد ارتباطات غیررسمی و تحت‌تأثیر قراردادن نماینده یک مشتری (چه این مشتری نهاد خصوصی باشد، چه دولتی) صورت می‌پذیرد. در برخی کشورها با عنوان اقدامات بازاریابی از آن‌ها یاد می‌شود و کاملاً قانونی تلقی می‌شود. حتی این عدم یکسان بودن درک از فساد را می‌توان در فشارهای سیاسی بر نتیجه انتخابات نیز مشاهده نمود؛ برای مثال: در آمریکا تأمین مالی احزاب سیاسی امری قانونی است؛ به این صورت که شرکت‌های خصوصی مبالغ هنگفتی را برای تأمین مالی مبارزات انتخاباتی می‌پردازند و از آن با عنوان لابی‌کردن یاد می‌کنند؛ در حالی که مرز بین لابی‌کردن و فساد نامشخص است (Soreide, 2006). حتی در برخی کشورها عنوان رشوه کاملاً قانونی قلمداد می‌شود (یا حداقل طی چند سال گذشته قانونی تلقی می‌شده است). برای مثال: در رسوایی مالی که برای شرکت زیمنس آلمان رخ داد، قضات آلمانی به این موضوع استناد کردند که رشوه قبل از سال ۲۰۰۲ رخ داده (زمانی که قوانین مربوط به رشوه در آلمان دستخوش تغییراتی شد) و از طرفی رشوه تنها در صورتی جرم محسوب می‌شود که به رقابت بین شرکت‌های آلمانی آسیب برساند. همچنین آن‌ها در اظهارات خود به این موضوع اشاره کردند که چون هیچ شرکت آلمانی دیگری برای این سفارش‌ها رقیب شرکت زیمنس نبوده است و شرکت

□ . Bertelsmann Foundation Sustainable Governance Index

□□ . Economist Intelligence Unit Country Ratings

□□□ . Freedom House Nations in Transit

□□ . World Justice Project Rule of Law Index

□ . جمع شاخص‌های استفاده‌شده در شاخص ادراک فساد ۱۳ مورد است که جهت جلوگیری از طولانی‌شدن متن از توضیح هریک از آن‌ها خودداری شده است؛ ولی نکته‌ای که وجود دارد این است که صرفاً چند مورد از آن‌ها به طور تخصصی به بررسی وضعیت فساد پرداخته‌اند و بقیه آن‌ها فساد را در کنار سایر بخش‌ها بررسی نموده‌اند؛ برای مثال: Global Insights Country Risk Ratings به بررسی کلی ریسک کشورها در شش حوزه پرداخته است که زیرمجموعه یکی از آن‌ها، مسئله فساد است که شرکت مربوطه به بررسی فساد در کشورها با برجسب ریسک (و نه برجسب دیگری) پرداخته است. همین موضوع باعث شده است که اعتبار شاخص CPI کاهش پیدا کند.

سفارش دهنده نیز یک شرکت دولتی نیست؛ به همین دلیل رشوه داده شده فساد محسوب نمی شود (اقتباس شده از مقاله وال استریت ژورنال به آدرس: <https://www.wsj.com/articles/BL-LB-6402>).

جدای از این مسئله به نظر می رسد که سازمان شفافیت بین الملل مأمّن مناسبی برای دفاع از جایگاه شفافیت در دنیا نیست؛ زیرا با اینکه این سازمان به خاطر حمایت از حقوق افشاگران و افزایش شفافیت از سوی دولت ها و شرکت ها مشهور است؛ اما عملکرد این شرکت در شرایط واقعی این مورد را رد می کند؛ برای مثال: وقتی ادوارد اسنودن در ژوئن ۲۰۱۳ به روسیه رفت، از نمایندگان سازمان عفو بین الملل، دیده بان حقوق بشر و شفافیت بین الملل در فرودگاه مسکو درخواست دیدار کرد. اما در نهایت اسنودن با نمایندگان دیده بان حقوق بشر و عفو بین الملل دیدار کرد؛ ولی شفافیت بین الملل نماینده ای برای دیدار با اسنودن نفرستاد (https://www.huffpost.com/entry/transparency-international_b_4687986).

همچنین روزنامه گاردین سال ۲۰۱۹ از محیط دیکتاتورمآبانه و اقتدارگرایانه ای که کارکنان شفافیت بین الملل در حال کار در آن هستند، پرده برداشت (<https://www.theguardian.com/global-development/2019/aug/21/transparency-international-staff-complain-of-bullying-harassment>).

حتی طبق گزارشی که برزیل وایر در ۱۴ آوریل ۲۰۲۲ منتشر کرد، دیوان حسابرسی فدرال برزیل و دفتر دادستانی عمومی این کشور برای آغاز تحقیقات علیه سازمان شفافیت بین الملل و دفتر دادستان عمومی منطقه برازیلیا به اتهام همکاری غیرقانونی با عملیات رسوایی لاوا جاتو، که به طور غیرقانونی نامزد اصلی ریاست جمهوری برزیل، لوئیس ایناسیو لولدا، را زندانی کرد، تشکیل داده اند؛ چراکه در سال ۲۰۱۶ مدیر شفافیت بین الملل برزیل ده ها بار در رسانه های ملی و بین المللی ظاهر شد و وقوع کودتا را رد کرد و در همان بحبوحه، برزیل شروع به حراج ذخایر عظیم نفتی فراساحلی خود به شرکت های چندملیتی خارجی کرد که دو تا از بزرگترین ذی نفعان این فرایند، شل و اکسون موبیل، اهداکنندگان تاریخی شفافیت بین الملل بودند (<https://www.brasilwire.com/brazils-auditing-court-opens-investigation-against-transparency-international/>).

۲. کنوانسیون های مبارزه با فساد

باتوجه به حجم در حال گسترش فساد در دنیا و تبدیل شدن آن به پدیده ای فراملی، کشورهای جهان طی حدوداً دو دهه گذشته دست به ایجاد کنوانسیون هایی برای مبارزه با فساد زدند. در حال حاضر می توان دو کنوانسیون مبارزه با رشوه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه[□] و کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد^{□□} را اصلی ترین کنوانسیون های مبارزه با فساد دانست که **اولی** در مرحله نخست، استانداردهای الزام آور قانونی را برای جرم انگاری رشوه به مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین المللی ایجاد می کند و در مرحله

□ . عنوان رسمی آن Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions است.

ⁱⁱ United Nations Convention against Corruption (UNCAC)

بعد، مجموعه‌ای از اقدامات را به کشورها توصیه می‌کند تا از طریق آن بتوانند مورد نخست را به‌صورت مؤثر اجرا کنند (<https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>) که تمرکز اصلی آن بر جلوگیری از فسادهای فراملی است. سه نمونه از این توصیه‌ها که در ۲۰۲۱ به‌روزرسانی شده است، عبارت‌اند از:

- ترغیب کشورها به تشویق شرکت‌ها برای توسعه کنترل‌های داخلی، برنامه‌های اخلاقی و انطباق یا اقداماتی برای جلوگیری و کشف رشوه خارجی؛
- ترویج رویکردی جامع برای مبارزه با رشوه‌خواری خارجی از طریق اقدامات جدید برای افزایش آگاهی و آموزش، و همچنین شناسایی توسط سازمان‌های دولتی کلیدی؛ از جمله: نمایندگی‌های خارجی، واحدهای اطلاعات مالی، مقامات مالیاتی و آژانس‌های رسمی کمک به توسعه؛
- تقویت اجرای قوانین رشوه‌خواری خارجی؛ از جمله: از طریق کشف و تحقیق پیشگیرانه رشوه‌خواری خارجی، همکاری مؤثر بین‌المللی بین مقامات مجری قانون و همکاری در پرونده‌های چند حوزه قضایی؛ (<https://www.oecd.org/corruption/2021-oecd-anti-bribery-recommendation.htm>)

دوم نیز تنها سند جهانی مبارزه با فساد است که از نظر قانونی الزام‌آور است (<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>) و هدف آن ترویج، تسهیل و حمایت از همکاری‌های بین‌المللی و کمک‌های فنی در پیشگیری و مبارزه با فساد، از جمله در بازیابی دارایی‌ها، ارتقای صداقت، پاسخ‌گویی و مدیریت صحیح امور عمومی و اموال عمومی است (<https://uncaccoalition.org/the-uncac/about-the-uncac/>).

در نگاه اول، این اقدامات موجب کاهش فساد می‌شود؛ اما زمانی که با دقت بیشتری به بررسی آن‌ها می‌پردازیم، به‌نظر می‌رسد که این کنوانسیون‌ها نیز موجب از بین رفتن فساد نشده‌اند؛ بلکه موجب تبدیل آن از شکلی به شکل دیگر شده است؛ چراکه به‌نظر نگارنده فساد ارگان‌نظمی زنده و بسیار هوشمند با سرعت عمل بسیار بالا در انطباق خود با شرایط است.

دلیل این ادعا این است که از سال ۱۹۹۹ که زمان لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون مبارزه با رشوه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه است، حجم اقتصاد سایه در کشورهای عضو، تغییر محسوسی نکرده است؛ حتی لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد در سال ۲۰۰۵ نیز نتوانست تأثیر زیادی روی این موضوع داشته باشد.^۱ (به جدول شماره ۱ مراجعه گردد).

^۱ توجه گردد که تاکنون تحقیقات کمی روی ارتباط فساد و اقتصاد سایه صورت پذیرفته است. جهت اطلاع بیشتر از ارتباط مثبت این دو مقوله با هم می‌توانید به مقاله‌های Empirical Analysis Economic Growth: An Corruption, and Shadow Economy و ASEAN: Complement or Substitute Shadow Economy and Corruption مراجعه نمایید.

جدول (۱): متوسط حجم اقتصاد سایه پنج اقتصاد منتخب (به میلیارد دلار)^۱

سال	2000	2005	2010	2015
ایران	20	37	75	70
آلمان	250	358	369	260
آمریکا	779	1024	1305	1276
ژاپن	547	518	566	359
فرانسه	187	306	346	284

توجه: حجم پایین اقتصاد سایه در ایران به علت پایین بودن تولید ناخالص داخلی است. همچنین توجه گردد که حدود ۷۵ درصد از علت کاهش ۱۰۰ میلیارد دلاری اقتصاد سایه در آلمان طی سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵ نیز کاهش تولید ناخالص داخلی و ۲۵ درصد از آن به علت فروکش کردن اقتصاد سایه در آن کشور بوده است (این موضوع برای ژاپن و فرانسه نیز صدق می‌کند؛ ولی با درصدهای متفاوت از آلمان).

همچنین به نظر می‌رسد مواردی را هم که از آن‌ها به عنوان شواهد مثرمتر بودن این کنوانسیون‌ها یاد می‌شود نیز نمی‌توان به طور کامل منتج از این کنوانسیون‌ها دانست؛ بلکه علل دیگری موجب آن اتفاق شده و از این کنوانسیون‌ها صرفاً به عنوان میانجی و ابزار برای رسیدن به اهداف استفاده گردیده. برای درک بهتر این موضوع، باید موضوع «آنگولا گیت»^۲ را شرح داد.

آنگولا گیت اساساً یک ماجرای فرانسوی است که شامل تسویه حساب بین اعضای نخبگان سیاسی فرانسه، از جمله چهره‌های مشهوری مانند ژان کریستف میتران (پسر رئیس‌جمهور سابق فرانسه) چارلز پاسکوا (وزیر سابق کشور فرانسه که پیشنهاد ریاست جمهوری او در سال ۲۰۰۲ به همین دلیل از مسیر خارج شد) و بسیاری افراد دیگر بود.

به طور کلی این اتفاق شامل فروش تسلیحات به آنگولا به ارزش ۷۹۰ میلیون دلار در سال‌های ۱۹۹۳-۲۰۰۰، در طول جنگ داخلی آن کشور است؛ این در حالی اتفاق افتاد که دولت فرانسه به طور رسمی اعلام کرده بود که هیچ کمک نظامی به هیچ یک از طرفین نخواهد کرد. در این جریان تعداد زیادی فرانسوی و مقامات آنگولا ظاهراً هدایایی به ارزش ۵۶ میلیون دلار دریافت کرده بودند.

در این رسوایی، متهمان روی این موضوع تأکید داشتند که این فروش‌ها نیازی به چراغ سبز دولت نداشت؛ زیرا توسط یک شرکت اسلواکی و بدون عبور از فرانسه انجام شده است؛ اما وقتی دولت آنگولا که از جریان مستمر افشاگری‌های شرم‌آور، خشمگین و از ناتوانی دولت فرانسه در پنهان نگهداشتن تحقیقات ناامید شده بود، نارضایتی خود را با تهدید منافع بزرگ‌ترین شرکت فرانسوی در آنگولا یعنی شرکت چندملیتی نفتی

^۱ استفاده از داده‌های ترکیبی واحد داده‌های بانک جهانی و مقاله صندوق بین‌المللی پول با عنوان Shadow Economies Around the World: What Did We Learn Over the Last 20 Years

^۲ Angolagate

توتال نشان داد، در سال ۲۰۰۴، دولت از تمدید مجوز توتال برای بلوک ۸۰/۳ در آب‌های کم‌عمق خودداری کرد و در سال ۲۰۰۵ این شرکت را مجبور کرد تا زمین‌های اکتشاف‌نشده در بلوک ۱۷ در آب‌های فوق‌عمیق خود را واگذار کند. درست در سال ۲۰۰۹ (یک سال پس از اینکه کشور آنگولا به‌عنوان بزرگ‌ترین صادرکننده نفت خام آفریقا از نیجریه پیشی گرفت)، دادگاه فرانسه حکم خود در زمینه اتهامات وارده را صادر می‌کند (https://www.france24.com/en/20091027-jail-terms-angolagate-power-players)؛

https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/01/18/01016-20110118ARTFIG00765-le-proces-en-appel-(de-l-angolagate-s-ouvre-a-paris.php).
(https://www.economist.com/news/2008/11/19/angola-gate)

این یعنی فساد تا زمانی بد است که منافعی از هزینه‌اش جلو نزده باشد و درست زمانی که این موازنه به هم بخورد از تمام ابزارها برای محاکمه عوامل آن استفاده می‌شود.

۳. پیشنهادات جهانی برای بهبود وضعیت فساد

خارج از این کنوانسیون‌ها اگر بخواهیم به‌طور اجرایی‌تر به ابزارهای مبارزه با فساد نگاه کنیم، به‌نظر می‌رسد یکی از مناسب‌ترین راهکارها، پنج دسته راهکار پیشنهادی است که بانک جهانی در اواخر ۲۰۲۰ با عنوان: Enhancing Government Effectiveness and Transparency (The Fight Against Corruption) نسبت به ارائه آن‌ها اقدام نمود که در ادامه به آن‌ها پرداخته شده است.

۳-۱. دولت باز

فساد در محیطی از محرمانه‌بودن و فرایندهای غیرشفاف دولتی، با عدم پاسخ‌گویی در استفاده از منابع عمومی رشد می‌کند. برای جلوگیری از این شرایط، دکتروینی به نام «دولت باز» در دنیا شکل گرفته است. بسیاری از افراد در ایران فکر می‌کنند که دولت باز صرفاً به‌معنی حق دسترسی به مدارک و رویه‌های دولتی است تا بتوانند روی اقدامات دولت نظارت کافی داشته باشند؛ در صورتی که مفهوم دولت باز دارای چهار جزء است:

- شفافیت[□] (یعنی مردم به اطلاعات مربوط به عملکرد دولت دسترسی دارند و آن را درک می‌کنند)؛
- مشارکت^{□□} (یعنی مردم در کار دولت مشارکت کنند)؛
- مسئولیت^{□□□} (یعنی مردم می‌توانند دولت را در قبال سیاست‌ها و عملکرد ارائه خدمات خود مسئول بدانند)؛
- پاسخ‌گویی^{□□} (یعنی دولت به خواسته‌های شهروندان پاسخ می‌دهد و منعکس‌کننده آن‌هاست) (Adapted from Ul-Aflaha, McNeil, and Kumagai, 2020).^(□)

□ .TRANSPARENCY

□□ .PARTICIPATION

□□□ .ACCOUNTABILITY

□□ .RESPONSIVENESS

□ . توجه گردد که در حال حاضر فهم دو جزء اول در میان جوامع دنیا به بلوغ بیشتری رسیده است تا دو جزء آخر.

دولت باز که طی سالیان اخیر هم به علت دیجیتالی شدن جهان، هم به علت شکست ناشی از استراتژی‌های مستقیم مبارزه با فساد مثل تشکیل آژانس‌های ضدفساد که در دهه ۱۹۹۰ رخ داد، طرفداران بسیاری را در دنیا به خود جلب کرده، مفهومی گسترده و کل‌نگر است که به طور غیرمستقیم و به صورت پیشگیرانه موجب کاهش فساد می‌شود؛ زیرا به دلیل احتمال بیشتر کشف، خطرات مرتبط با فساد افزایش یافته و مقامات کمتر درگیر رفتارهای فاسد می‌شوند.

در یک دولت باز، شهروندان با ارائه اطلاعات مرتبط، ایجاد فرصت‌هایی برای مشارکت شهروندان و اجرای مکانیسم‌هایی که مسئولیت‌پذیری را تقویت می‌کند، در عملکرد دولت مشارکت داده می‌شوند.

در مجموع سه حوزه فعالیت اصلی ذیل دولت باز در دنیا وجود دارد:

الف) دسترسی به اطلاعات

دسترسی به اطلاعات یک چارچوب قانونی ایجاد می‌کند که با دادن حق درخواست به عموم، از باز بودن دسترسی به داده‌های دولتی، اطلاعات مربوط به قوانین و مقررات و فرایندهای قانونی دولتی حمایت می‌کند.

در همین راستا، بسیاری از دولت‌ها خود را متعهد به اقداماتی با عنوان مشارکت دولت باز (OGP)[□] نموده‌اند که در آن دسترسی فعال مردم به داده‌ها داده شده است که نمونه‌های آن بسته به منطقه مربوطه، متفاوت است. برخی از این نمونه‌ها عبارت‌اند از: انتشار داده‌ها به زبان‌های محلی، انتشار اطلاعات از طریق رادیو یا پیام متنی، ارائه تجسم داده‌ها به افشاری که نرخ سواد پایینی دارند، ارائه فایل‌های داده به شکل قابل خواندن توسط ماشین و ... (Vrushni and Hodess, 2017).

ب) شفافیت مالی^{□□}

شفافیت مالی، چه در سطح کلی، چه در سطح بخشی، منجر به موفقیت‌های قابل توجهی در مبارزه با فساد شده است؛ به عنوان مثال: پس از تصمیم دولت برزیل برای انتشار داده‌های استفاده از کارت‌های اعتباری دولتی از طریق پورتال شفافیت، روزنامه‌نگاران شروع به انتشار تراکنش‌های مشکوک کردند. این امر موجب رسوایی‌ها و تحریم‌های متعددی از جمله استعفای وزیر و پرداخت ۳۰۰۰۰ دلار به دولت شد؛ ولی موفقیت اصلی در مسئله بود که از انتشار این داده‌ها در بازه زمانی مشخصی در مقایسه با سنوات گذشته، مقامات به میزان ۲۵ درصد استفاده خود از این کارت‌ها را کاهش دادند (Graft, et.al, 2016).

در مالاوی نیز طی طرح شفافیت مالی معروف به COST[□] قرارداد مربوط به جاده‌های عمومی به دلیل نگرانی در مورد کیفیت و قیمت‌های ارائه شده در قرارداد، لغو شد (Open Government Partnership 2019)).

□. Open Government Partnership

□□. این حوزه در واقع همان حوزه دسترسی به اطلاعات است؛ اما به دلیل اهمیت آن در تلاش‌های مبارزه با فساد، به عنوان یک دسته جداگانه از اطلاعات در دنیا تلقی می‌شود.

یکی دیگر از طرح‌های معروف این حوزه، طرح شفافیت صنایع استخراجی چندجانبه (EITI) بود^{۱۱}؛ برای مثال: گزارش EITI در ماداگاسکار، توجه‌ها را به درآمدهای مشکوکی که در حوزه‌های محلی صورت پذیرفته است، معطوف کرد. پس از بررسی‌های به‌عمل‌آمده مشخص شد که این درآمدها به حساب‌های بانکی شخصی مقامات محلی انتقال می‌یافته است؛ زیرا شهرداری‌ها فاقد حساب‌های رسمی بودند (EITI, 2018). یا گزارش EITI در بورکینافاسو پاداش ۱۰ میلیون دلاری غیرقانونی را که در توافقنامه بین دولت و یک شرکت معدنی وجود داشت، فاش کرد (EITI, 2018).

ج) مشارکت شهروندان

در زمینه مشارکت شهروندان باید توجه داشت که طراحی بستری برای ایجاد مشارکت شهروندان مستلزم درک چشم‌انداز اجتماعی-سیاسی و خطرات فساد مرتبط در آن زمینه خاص است (Baez-Camargo, 2018). برای مثال: اگر محیط برای اقدام جمعی مؤثر در جامعه‌ای بالا باشد،^{۱۲} ابزارهای مسئولیت‌پذیری اجتماعی برای ایجاد مشارکت شهروندان مناسب است (مثل کارت امتیازی جامعه)^{۱۳}؛ ولی در مناطق با پتانسیل کم برای اقدام جمعی، ابزارهای مبتنی بر بازخورد فردی (مانند گزارش پیامک) مناسب‌تر است؛ برای مثال: یک شرکت توزیع برق در جمهوری دومینیکن این امکان را ایجاد کرد که مشکلات، از جمله مشکلات خدمات یا درخواست رشوه از پرسنل تعمیر و نگهداری را گزارش کنند. با اجرایی شدن این طرح در سال ۲۰۱۱ در عرض چند سال، موارد فساد گزارش شده ۷۰ درصد کاهش یافت (Peixoto and Fox, 2017).

یکی از موارد عینی و موفق اجرایی شدن دولت باز، ایده بودجه‌ریزی مشارکتی^{۱۴} است که بانک جهانی یکی از نمونه‌های موفق اجرای آن را کشور کنیا می‌داند. زمانی که قانون اساسی این کشور در سال ۲۰۱۰ تصویب شد، در آن تصریح گردید که سیستم جدید حکومت‌داری باید «اختیارات خودگردانی را به مردم بدهد» و «حق جوامع را برای اداره امور خود و توسعه بیشتر خود به رسمیت بشناسد» (World bank, 2010). اما این مورد تا ۳ سال بعد محقق نشد و دادگاه عالی کنیا لایحه مالی سال ۲۰۱۳ شهرستان کیامبو را به دلیل عدم رعایت الزامات قانون اساسی برای مشارکت شهروندان باطل کرد تا از این طریق بتواند زهرچشمی از دیگر شهرستان‌ها بگیرد و آن‌ها را مجبور به رعایت این الزامات کند (Republic of Kenya, 2014).

۱۱. این طرح صرفاً در حوزه زیرساخت است.

۱۲. Extractive Industries Transparency Initiative

۱۳. بالا بودن این مهم از طریق مواردی چون سطوح بالای مشارکت در انجمن‌های داوطلبانه قابل اندازه‌گیری است.

۱۴. Community Score Card (CSC)

۱۵. فرایند این ابزار به این صورت است که شهروندان در فرایندی که در آن به خدماتی مانند خدمات بهداشتی یا آموزش بر اساس تصورات و تجزیه و تحلیل شخصی خود، امتیازدهی می‌کنند و طی آن این امکان وجود دارد که شهروندان برای کار خوب تشویق شوند یا حداقل نارضایتی خود را ابراز کنند. این همکاری مشترک بین مردم و متصدیان امور باعث می‌شود که به‌طور پایدار برای بهتر شدن تغییر کند. این فرایند در بخش‌هایی از اتیوپی و نپال به صورت پایلوت صورت گرفت و نتایج مثبتی را در پی داشت.

۱۶. یعنی مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری در مورد نحوه خرج کردن بودجه عمومی.

پس از این اقدام، شهرستان‌ها تلاش‌های واقعی برای تعامل با شهروندان را شروع کردند؛ اما چون انجمن‌های عمومی معمولاً ساختاری نداشتند و به‌ندرت به شهروندان اطلاعات کافی برای مشارکت مؤثر ارائه می‌شد، این جلسات اغلب منجر به ارائه لیست‌هایی غیرواقعی از سوی شهروندان می‌شد؛ به همین دلیل تبدیل آن‌ها به پروژه‌های توسعه، کاری دشوار و حتی نشدنی بود.

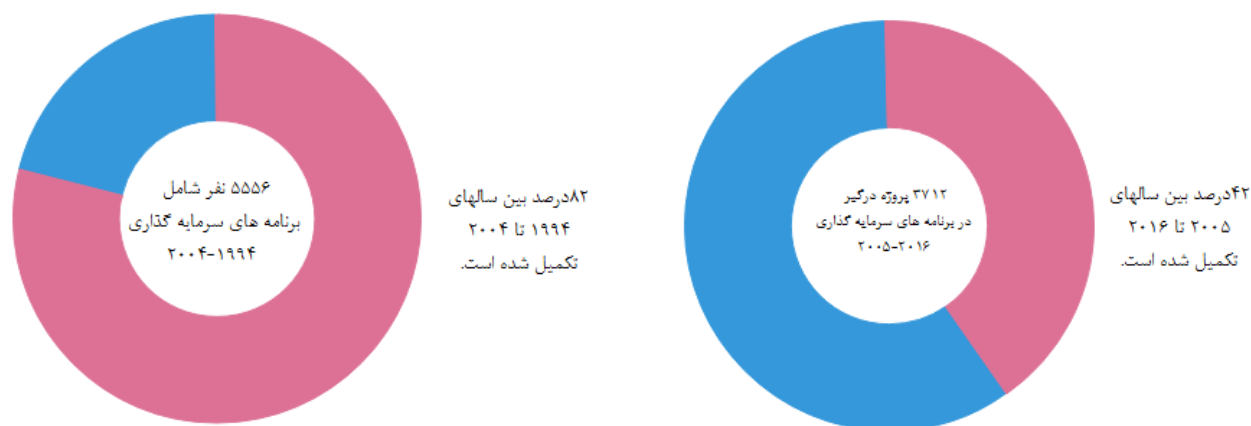
به‌همین‌منظور پس از درخواست کمک از بانک جهانی، بانک جهانی طرح بودجه‌ریزی مشارکتی را - که شامل مشارکت شهروندان در انتخاب اولویت‌های توسعه و تخصیص بخشی از بودجه دولت برای پروژه‌های انتخاب شده توسط شهروندان بود - به آن‌ها پیشنهاد داد که پایه و اساس آن شامل مراحل ذیل بود:

- یک استراتژی کلی انتخاب کنید (کجا و کی باید اجرا شود؟ اهداف چیست؟)؛
- مدل سازمانی را آماده کنید (در مورد رویکردی برای تعامل با شهروندان تصمیم بگیرید، بخشی از بودجه را برای طرح‌های بودجه‌ریزی مشارکتی کنار بگذارید)؛
- توسعه مطالب اطلاعاتی و بسیج شهروندان؛
- برگزاری جلسات عمومی برای شناسایی اولویت‌های شهروندان؛
- ارزیابی فنی پیشنهادات را انجام دهید؛
- فهرست پیشنهادات را اصلاح و منتشر کنید؛
- رأی‌گیری برگزار کنید تا شهروندان بتوانند تصمیم بگیرند که کدام پیشنهادات را در اولویت قرار دهند؛
- تصویب پیشنهادات و اطمینان از تخصیص بودجه؛
- ایجاد گروه‌های کاری داوطلبانه در مورد پیشنهادات منتخب برای نظارت بر اجرا؛
- فرایند را مرور کنید و برای چرخه‌های بودجه آینده بهبودهایی ایجاد کنید (Enhancing Government Effectiveness and Transparency, 2020).

نتیجه ادامه‌دادن این روند در کنیا موجب شد که تا سال ۲۰۱۹، بودجه‌بندی مشارکتی در حدود یک‌چهارم شهرستان‌های کنیا اجرا گردد (با صرف‌نظر از میزان مشارکت شهروندان در شهرستان‌ها). با این حال در شهرستان‌هایی مانند ماکونی - جایی که دولت با مشارکت فعالانه شهروندان و دادن نقش نظارتی قوی به آن‌ها بودجه‌بندی مشارکتی را پذیرفته بود - این اصلاحات کارساز بود و طبق بررسی‌های صورت‌پذیرفته با این اقدام، فساد کاهش یافته و اعتماد بیشتری بین شهروندان و دولت ایجاد شده است؛ اما این صرفاً یک نمونه موردی بسیار نوپا از اجرای دولت باز در دنیا است (به‌همین دلیل به‌نظر نمونه مناسبی برای بررسی نمی‌باشد) که با توجه به تبلیغات بانک جهانی، جهان توجه بیشتری به آن نموده است؛ ولی به‌نظر می‌رسد که نمونه مناسب و به اصطلاح آزمون‌پس داده این موضوع، شهر پورتو آلگره برزیل است؛ یعنی جایی که در سال ۱۹۸۹، ابتکار بودجه‌ریزی مشارکتی در آن رخ داد (Enhancing Government Effectiveness and Transparency, 2020).

در وهله اول باید توجه داشت که از نظر سیاسی در آن زمان حزب منتخب کارگران به دنبال ایده‌های سوسیال دموکراتیک خود، روند تصمیم‌گیری را معکوس کرد تا شهروندان تصمیم بگیرند. این روند تا زمانی که حزب مذکور در رأس قدرت بود ادامه داشت؛ اما به محض روی کار آمدن حزب راست میانه سوسیال دموکرات در سال ۲۰۱۶، این روند بودجه‌ریزی به مدت ۲ سال به حالت تعلیق در آمد. این به این معنی است که حتی با وجود ریشه حدوداً ۲۵ ساله، این طرح نتوانست تغییرات سیاسی را تحمل کند؛ این یعنی شاید این طرح‌ها برای کشورهایی که روند تغییرات سیاسی در آن‌ها بالاست، صرفاً منجر به هدر دادن منابع وقت و انرژی باشد. همچنین مورد دیگر اینکه تصویب پروژه‌ها یک چیز است و اجرای طرح چیز دیگری و همان‌طور که در نمودار ۱ می‌بینید در بین سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۶، فقط ۴۲ درصد از پروژه‌های مصوب، اجرا شده‌اند (<https://www.wri.org/insights/what-if-citizens-set-city-budgets-experiment-> [captivated-world-participatory-budgeting](#)).

توجه شود که این طرح به‌طور غیرمستقیم از وقوع فساد جلوگیری می‌کند؛ با توجه به این مسئله، وقتی مردم ببینند که بخش زیادی از طرحی را که برای تصویب تلاش کرده‌اند محقق نشده است، انگیزه خود را برای ردیابی پروژه‌ها از دست می‌دهند و این تا حدودی مؤثر بودن ماهیت ضدفساد این طرح را زیر سؤال می‌برد.



نمودار (۱): بودجه‌ریزی مشارکتی پورتو آلگره برزیل قبل و بعد از سال ۲۰۰۵

۳-۲. دولت دیجیتال

تغییرات تکنولوژیکی هم می‌توانند به گسترش فساد کمک کنند و هم به مبارزه با آن؛ برای مثال: استفاده از فضای ابری می‌تواند باعث دست‌بردن در داده‌ها گردد یا صرافی‌های ارزهای دیجیتال می‌توانند نقل و انتقالات سریع را در مقیاس بالا انجام دهند؛ ولی از طرفی استفاده از فناوری بلاک‌چین می‌تواند موجب افزایش اعتماد

به ثبت‌های دیجیتال و داده‌های تراکنش شود و هم‌زمان دامنه دست‌کاری سوابق توسط مقامات را کاهش دهد. باتوجه به این تفاسیر مشخص است که دولت‌ها باید به سمت دیجیتالی شدن حرکت کنند.

برای درک بهتر این موضوع، پرکاربردترین فناوری‌های جلوگیری از فساد در بخش عمومی در جدول شماره ۲ بیان شده است.

جدول (۲): پرکاربردترین فناوری‌های جلوگیری از فساد در بخش عمومی

فناوری‌های پر کاربرد	مثال	فرصت‌ها
دیجیتال‌سازی / سیستم‌های اصلی بخش عمومی سازمانی	M&E, FMIS, HRMS	بهبود کنترل فرایند و شفافیت
Big Data	گسترش داده‌ها از سیستم‌ها، ماهواره‌ها، گوشی‌های هوشمند، حسگرها، وسایل نقلیه هوایی بدون سرنشین (UAV)	بازخورد و بینش غنی‌تر از یک اکوسیستم جدید و گسترده از داده‌ها
پلتفرم‌های رایانش ابری	استفاده از پلتفرم‌های ابری برای مقیاس سریع یکپارچه‌سازی و تجزیه و تحلیل داده‌ها	توانایی استفاده بهتر از conventional core و بیگ دیتاهای ادغام‌شده از طریق هوش مصنوعی
هوش مصنوعی / یادگیری ماشینی	استفاده از تکنیک‌های یادگیری خودکار/عمیق برای شناسایی خطرات تقلب و فساد	تشخیص احتمال خطر فساد
بیومتریک (ID4D)	شناسایی منحصربه‌فرد کارمندان دولت و ذی‌نفعان برنامه‌های دولتی	-
فین تک	پول دیجیتال، کیف پول‌های دیجیتال	تراکنش‌های غیرنقدی و ردیابی تراکنش‌ها
DLT و بلاکچین	منابع داده قابل اعتماد و قراردادهای «هوشمند»	کاداستر، نسل بعدی e-GP
اینترنت اشیا (IoT)	استفاده از شبکه‌های حسگر، از جمله دوربین مدار بسته بصری برای نظارت و کنترل فرایندها	نظارت محیطی و ایمنی عمومی

منبع: بانک جهانی (Enhancing Government Effectiveness and Transparency, 2020)

تک‌تک بخش‌های این جدول نیازمند شرح بیشتر و بیان نمونه موردی است؛ اما از آنجاکه هدف این یادداشت نیست از بیان آن صرف‌نظر می‌شود؛ ولی برای ارتباط با آن، در ادامه نمونه پیاده‌شده **هوش مصنوعی/یادگیری ماشینی** آورده شده است.

طی سال‌های اخیر، برنامه‌ای با عنوان SkillsFuture ذیل وزارت آموزش و پرورش سنگاپور اجرا شد که هدف آن ایجاد فرصت پرورش پتانسیل رشد برای شهروندان این کشور است (<https://www.ssg.gov.sg/skillsfuture.html>)؛

<https://www.straitstimes.com/singapore/manpower/two-new-statutory-boards-set-up-to-oversee-skills-and-employment>).[□] پس از گذشت مدتی از اجرای این طرح مشخص شد که برخی از ارائه‌دهندگان این آموزش‌ها، افرادی را به صورت صوری در این طرح ثبت نام می‌کنند و هیچ آموزشی به آن‌ها نمی‌دهند؛ اما کمک‌هزینه مربوطه را از دولت می‌گیرند؛ برای مثال: پس از بررسی‌های به عمل آمده مشخص شد که فقط بین فاصله سه ماهه اگوست و اکتبر ۲۰۱۷ مبلغ ۴۰ میلیون دلار سنگاپور تقلب در این زمینه صورت پذیرفته است (<https://www.todayonline.com/singapore/s40m-skillsfuture-fraud-husband-and-wife-jailed-17-years-and-9-months-14-years>). باتوجه به این وضعیت، آژانس فناوری دولت سنگاپور نسبت به پیاده‌سازی راه‌حل یادگیری ماشینی/ هوش مصنوعی با تأکید بر فعالیت‌های غیرعادی اقدام کرد. علاوه بر آن دریافت‌کنندگان آموزش باید یک کد پاسخ سریع (QR) حساس به زمان را اسکن کنند که به حساب‌های فردی Singpass^{□□} متصل است و خود حساب‌ها نیز از مکانیسم‌های احراز هویت مختلفی از جمله اثر انگشت و تشخیص چهره استفاده می‌کند (Enhancing Government Effectiveness and Transparency, 2020).

پیشنهاد: از آنجاکه مسئولین دولتی عمدتاً دارای تخصص تکنولوژیک نیستند، این خطر وجود دارد که دچار تعصب سرمایه‌گذاری سنگین در یک فناوری خاص شوند؛ چراکه به اصطلاح یک فروشنده فناوری به خوبی آن فناوری را ارائه می‌دهد؛ اما غافل از اینکه این امکان وجود دارد که آن فناوری طی زمان کوتاهی پس از به کارگیری با هزینه‌ای حداقلی و به راحتی قابل دورزدن باشد. جدای از داشتن مشاوران در زمینه فناوری - که این خود می‌تواند منجر به کانالیزه شدن مسئول مربوطه شود - پیشنهاد می‌شود که مسئولین دولتی همیشه از طریق وبسایت‌های مختلف، خود را در زمینه تکنولوژی به روز نگهدارند.

۳-۳. افشای دارایی‌ها و منافع^{□□□}

در حال حاضر بیش از ۱۶۰ کشور در سراسر جهان سیستم‌های افشای مالی و منافع را در کشور خود به کار می‌برند (Rossi, Laura and Berger, 2017)؛ اما همگی این سیستم‌ها مؤثر نیستند؛ به علاوه هریک دارای ویژگی‌های منحصر به فرد خود هستند. برای رسیدن به راه‌حل عملی مؤثر و مناسب، هر کشور باید به سؤالات اساسی همچون: چه کسی، کی، چگونه و چه چیزی را در سیستم افشای مالی و منافع اظهار کند، چگونه باید عدم انطباق را تأیید و تحریم کرد، و چه اطلاعاتی را باید از همه دریافت کرد و چه اطلاعاتی باید برای هر

□. توجه گردد که این طرح چیزی جز طرح Workforce است که توسط وزارت نیروی انسانی سنگاپور اجرا می‌گردد.

□□. عبارت Singpass که مخفف Singapore Personal Access است، یک سیستم احراز هویت است که شهروندان می‌توانند به صورت آنلاین با دولت در تعامل باشند.

□□□. Asset and interest disclosure (AID)

سطح شخصی سازی شود. شاید رسیدن به راه حل از خلال این سؤالات ساده باشد. برای از بین بردن این توهّم سعی کنید به سؤالی که در ادامه آمده است با توجه به راهنمایی‌ای که انجام شده است، پاسخ دهید:

سؤال: چه کسانی باید اظهارنامه دارایی و منافع را پرکنند؟

راهنمایی: استاندارد مشخصی برای این موضوع در دنیا وجود ندارد؛ اما باید به این نکته توجه کرد که اگر این لیست، افراد زیادی را شامل شود، قطعاً کارایی نخواهد داشت؛ چرا که هم تمرکز را کاهش می‌دهد، هم موج مخالفت‌های سیاسی گسترده‌تری را در پی خواهد داشت، هم اجرای آن با پیچیدگی‌های بیشتری همراه خواهد بود. پیرو این موضوع باید در نظر داشته باشید که گاهی اعضای یک بخش خاص به این اظهارنامه‌ها تن نمی‌دهند؛ برای مثال: یکی از بخش‌هایی که در دنیا در زمینه پرکردن این اظهارنامه‌ها مقاومت می‌کند، بخش قضایی کشورهاست و دلیل اصلیشان نیز این است که امنیت قضات با این اقدام به خطر می‌افتد؛ در صورتی که مزایای مبارزه با فساد دلایل محکمی برای الزام قضات به ارائه اظهارنامه‌های مالی ارائه می‌دهد (Hoppe, 2014). با این اوصاف به نظر می‌رسد که این لیست باید افراد مختلفی چون رئیس‌جمهور، اعضای پارلمان، اعضای دولت و رؤسای مقامات اجرایی مرکزی، سایر مقامات سیاسی، کارکنان دفاتر خصوصی مقامات سیاسی (مانند مشاوران)، فرمانداران، شهرداران شهرهای بزرگ، قضات، دادستان‌ها، اعضای نهادهای حاکمیتی قضایی و دادستانی، بازرسان مبارزه با فساد، مدیران ارشد شرکت‌های دولتی، مسئول تدارکات عمومی، مسئول صدور مجوز و نظارت، اعضای تنظیم‌کننده‌های مستقل بازار، و مقامات مالیاتی و گمرکی را شامل شود. علاوه بر این این اظهارنامه‌ها باید اعضای خانواده مسئولین را نیز پوشش دهند؛ ولی البته باید در نظر داشته باشید که تمام دنیا با این امر موافق نیست؛ زیرا در حال حاضر فقط ۶۵ درصد از کشورهای دنیا، مسئولین خود را ملزم به انجام این کار کرده‌اند (Enhancing Government Effectiveness and Transparency, 2020).

در صورتی که توانستید به راحتی به این سؤال پاسخ دهید، توصیه می‌شود که یک بار دیگر راهنمایی مربوطه را بخوانید و سپس به نمونه کشور اوکراین که در ادامه آمده است، توجه کنید.

یکی از نمونه‌های موفق اجرای طرح افشای دارایی‌ها و منافع، کشور اوکراین است. این طرح از اواسط دهه ۱۹۹۰ از مقامات دولتی خواسته است که فرم‌های اظهارنامه دارایی را ارسال کنند؛ اما تا سال ۲۰۱۴، این فرم‌ها صرفاً ماهیتی صوری داشت و در جلوگیری از فساد بی‌اثر بودند. اما پس از رویدادهای انقلاب موسوم به کرامت (Euromaidan) در سال ۲۰۱۴، کسانی که بر سر کار آمدند، خواهان کاهش فساد در کشور بودند و همچنین فشارهای خارجی چون الزام تحقق طرح افشای دارایی‌ها و منافع توسط صندوق بین‌المللی پول در ازای آزادسازی کمک‌های مالی و شرط اتحادیه اروپا برای رژیم بدون روادید، موجب شد تا این طرح به صورت واقعی اجرا شود.

پس از اجرای این طرح، مشخص شد که حجم فساد به قدری زیاد بود که حتی کشورهای پرچم‌دار فساد در دنیا نیز از آن تعجب کردند؛ به عنوان مثال: تعداد ۴۲۳ نماینده پارلمان اوکراین جمع دارایی‌های خود را ۳۹۴ میلیون پوند (به طور متوسط ۹۳۰۰۰۰ پوند برای هر نفر) اعلام کردند و این در حالی بود که در آن زمان میانگین حقوق ماهانه در این کشور فقط ۱۶۳ پوند بود ...

تفاوت اصلی این طرح با طرح قبلی این بود که اظهارنامه‌ها به صورت یکپارچه بودند و افشای تخلفات مالی آن‌ها آسان‌تر صورت می‌پذیرفت؛ همچنین در مورد دارایی‌ها از جمله سهام، دارایی‌های خصوصی، دارایی‌های نقدی، حساب‌های بانکی، هدایا و دارایی‌های خارجی بررسی‌های لازم صورت می‌پذیرفت و اعضای نزدیک خانواده نیز باید این اظهارنامه‌ها را تکمیل می‌کردند (Enhancing Government Effectiveness and Transparency, 2020)؛ <https://www.chathamhouse.org/2016/11/full-disclosure-tackling-public-corruption-ukraine>.

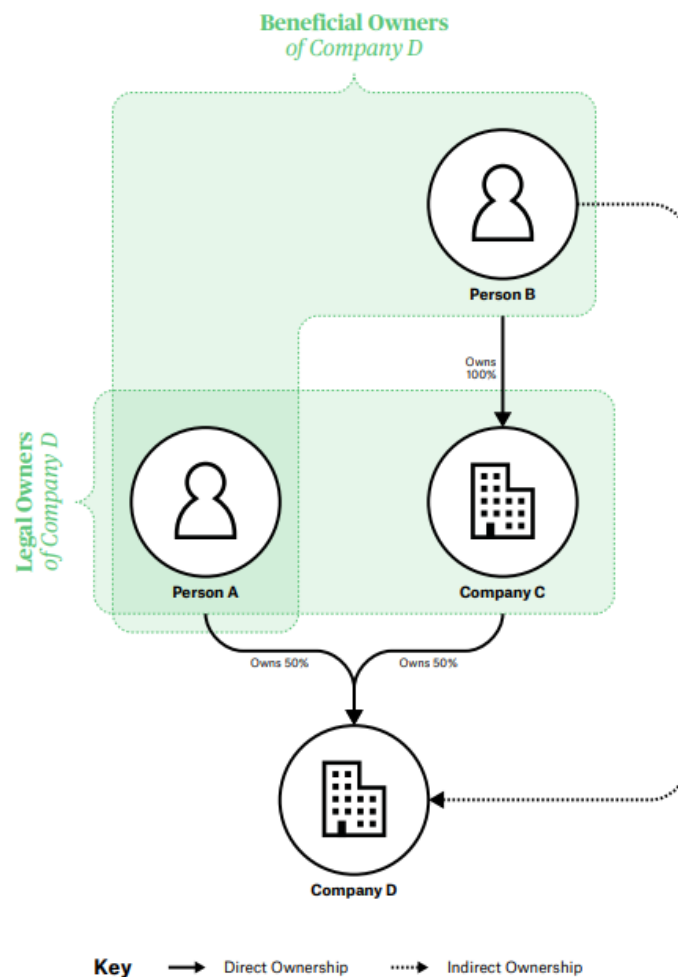
۳-۴. شفافیت در مالکیت منفعت

یکی از پیچیده‌ترین بخش‌های مبارزه با فساد این موضوع است که مالکیت اسمی و قانونی یک شرکت با یک فرد است؛ ولی کسی که مالک واقعی آن است و به طور غیرمستقیم در کنترل شرکت نقش دارد و منفعت شرکت به او می‌رسد، شخص دیگری است؛ ولی به طور رسمی هیچ اسمی از او ثبت نشده است (برای درک این موضوع به شکل ۲ مراجعه نمایید). بدیهی است که فرد دوم به دلایلی که عمدتاً ناشی از مسائل مربوط به فساد است، اقدام به ایجاد این سیکل می‌کند. طبق تحقیقی در سال ۲۰۱۱ مشخص شد که این نوع ناشناس بودن یکی از ویژگی‌های اصلی فساد بزرگ است؛ به طوری که در ۷۰ درصد فسادهای بزرگ، ردپای شرکت‌های دارای مالکیت ناشناس به چشم می‌خورد (Pacini & Wadlinger, 2018).

□. در نظر داشته باشید که قانون مربوط به ثروت‌اندوزی غیرقانونی برای مقامات دولتی در اواسط سال ۲۰۱۵ در این کشور اجرایی شد؛ بنابراین مقامات ترسی از انتشار واقعی دارایی‌های خود نداشتند (ولی در صورت پنهان‌کاری بعداً به مشکل برمی‌خوردند)؛ زیرا این قانون فقط در مورد دارایی‌های تحصیل شده پس از سال ۲۰۱۵ قابل اعمال است و هر گونه دارایی به دست آمده قبل از این تاریخ از هر گونه تحقیق مستثنی است.

□□. Beneficial Ownership Transparency

□□□. اصطلاح «مالک ذی‌نفع» (beneficial owner) به شخص حقیقی، یعنی شخص حقیقی و زنده‌ای اطلاق می‌شود که در نهایت مالک یا کنترل یک شرکت یا دارایی دیگری است، یا از دارایی‌های نگهداری شده توسط یک شرکت بهره مادی می‌برد (منبع: بانک جهانی، ۲۰۲۰).



شکل (۲): تفاوت مالکیت قانونی و مالکیت منفعت ([https://www.openownership.org/en/about/what-is-beneficial-](https://www.openownership.org/en/about/what-is-beneficial-ownership-transparency/))

(ownership-transparency/)

با اینکه صورت مسئله بسیار واضح است و برای آن انواع و اقسام طرح‌ها مثل FATF را طراحی کرده‌اند؛ ولی راه حل آن در هر کشور بسیار پیچیده است؛ گاهی ۲۰-۳۰ سال طول می‌کشد تا این راه حل‌ها به مرحله اجرا برسد؛ آن‌هم با بند و تبصره‌های بومی مربوط به آن کشور؛ برای مثال: در بریتانیا از اواسط دهه ۲۰۰۰، سازمان‌های جامعه مدنی (مانند شاهد جهانی،[□] شفافیت بین‌الملل و نجات کودکان)^{□□} شروع به ایجاد زمینه‌ای برای تحقیقات و تلاش‌های حمایتی برای ایجاد پرونده برای افشای مالکیت ذی‌نفع و شفافیت در این زمینه کردند. همچنین اتفاقات بیرونی چون قیام‌های بهار عربی در سال ۲۰۱۱ و انقلاب کرامت در اوکراین در سال ۲۰۱۴، منجر به افزایش تمرکز جهانی بر فساد و نقش پولشویی در کشورهای غربی شد که امکان فرار مالیاتی، تأمین مالی تروریسم، قاچاق انسان و تخریب محیط زیست را فراهم می‌کرد. ولی این جریان منتقدانی را نیز داشت. منتقدان ثبت مالکیت ذی‌نفع نگرانی‌های قابل توجیهی در مورد پیامدهای

□ Global Witness

□□ Save the Children

حفاظت از داده‌ها و حریم خصوصی داشتند؛ زیرا اطلاعات مالکیت منفعت شامل شناسایی داده‌های مربوط به افرادی نیز می‌شد که ممکن است مسئولانه و در راستای منافع ملی بریتانیا از شرکت‌ها استفاده کنند و به هیچ‌وجه به صلاح نبود که منافع شرکتی آن‌ها افشا شود و در این راستا قوانین سختگیرانه حفاظت از داده‌ها، مانند مقررات عمومی حفاظت از داده‌های اتحادیه اروپا[□] (GDPR) را پشتیبان نظرات خود می‌دانستند.

این کش وقوس‌ها نهایتاً به این نتیجه منجر شد که موافقان شفافیت در مالکیت عمومی، توانستند در سال ۲۰۱۵ قانون مشاغل کوچک، شرکت‌ها و استخدام (the Small Business, Enterprise and Employment Act of 2015) را به تصویب برسانند. لذا امکان ثبت مالکیت ذی‌نفع در یک وبسایت تحت حمایت دولت به نام Companies House ایجاد شد و طبق آن، همه شرکت‌های بریتانیایی ملزم به افشای مالکین ذی‌نفع خود شدند^{□□}. ولی حدوداً یک سال بعد در سال ۲۰۱۶، دولت بریتانیا اجلاس ضدفساد لندن را برگزار کرد؛ جایی که آن‌ها به‌طور رسمی، طرح افراد با کنترل قابل توجه (PSC)^{□□} را راه‌اندازی کردند؛ درواقع PSC بخشی از قانون مشاغل کوچک، شرکت‌ها و استخدام بود؛ ولی در آن ملاحظات و نگرانی‌های بخش دیگر جامعه که نگران افشای بی‌دلیل داده‌های خود بودند، لحاظ شده بود. این قانون پنج شرط مشخص را تعیین می‌کند که یک فرد در صورت داشتن حداقل یکی از آن‌ها به‌عنوان «فردی که می‌تواند کنترل قابل توجهی بر یک شرکت داشته باشد» مشخص می‌شود؛ برای مثال: این شرایط باعث می‌شود افرادی که کنترل بیش از ۲۵ درصد شرکت یا کنترل بیش از ۲۵ درصد از حق رأی یک شرکت را دارند، به‌عنوان PSC در نظر گرفته شوند و به تبع آن شرکت مربوطه ملزم به ارائه داده‌های آن فرد در Companies House می‌شود (این یعنی دیگر نیاز نیست که شرکت‌ها تمام مالکین ذی‌نفع خود را در این سامانه ثبت کنند)

(<https://www.gov.uk/guidance/people-with-significant-control-pscs>);

<https://www.icaew.com/technical/trust-and-ethics/company-law/register-of-persons-with-significant-control>.

۳-۵. تبادل و همکاری با سازمان‌های مالیاتی

یکی دیگر از اقداماتی که می‌توان با اجرای آن، اقدامات ضدفساد را سازماندهی کرد، همکاری سازمان‌های مالیاتی کشورها با یکدیگر است؛ ولی باتوجه به موانع هماهنگی بین سازمان‌های دولتی که ناشی از تفاوت‌های اساسی فرهنگی، انگیزه‌های دستگاه‌های مختلف، عدم همکاری بین سیستم‌های مختلف IT و نبود

□. طبق این قانون نهادهایی که به جمع‌آوری داده می‌پردازند باید رضایت افراد را برای افشا جلب کنند.

ⁱⁱ برای مطالعه بیشتر می‌توانید به بخش ۳ قانون مربوطه به آدرس ذیل مراجعه نمایید:

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/26/contents/enacted/data.htm>

□□□. توجه گردد که علاوه بر فشارهای جامعه مدنی، در سطح بالای نظام نیز حرکت به سمت شفافیت بیشتر از سال ۲۰۱۰ یعنی سالی که برای اولین بار در شش دهه، بریتانیا یک دولت ائتلافی به رهبری نخست‌وزیر دیوید کامرون و معاون نخست‌وزیر نیک کلگ داشت و مالکیت منفعت به‌عنوان یک موضوع دوحزبی ظاهر شد. لیبرال‌دموکرات‌ها برای حمایت از مقررات تجاری و نخست‌وزیر کامرون متعهد به «سه نکته» (تجارت، مالیات و شفافیت) در این اقدام با یکدیگر همکاری کردند.

□□. People with Significant Control (PSC)

سیستم‌های ایمیل امن برای انتقال مطالب، رویکرد استقلال طلبانه و محور قراردادن خود توسط هر سازمان و ... است، شاهد موفقیت آمیز نبودن اقدامات در این حوزه هستیم؛ هرچند که بانک جهانی و سایر سازمان‌های بین‌الملل نسبت به ارائه مدل‌های همکاری مختلفی برای حل این مشکلات نموده‌اند.

منابع:

- آرون، ریمون (۱۳۹۳)، مراحل اساسی اندیشه در جامعه‌شناسی، ترجمه باقر پرهام، تهران: انتشارات و آموزش.
- Adapted from Ul-Aflaha, McNeil, and Kumagai (2020).
- Baez-Camargo, Claudia. (2018), "Harnessing the power of communities against corruption: A framework for contextualizing social accountability." U4 Issue Brief 2018:4. <https://www.u4.no/publications/harnessing-the-power-of-communities-against-corruption>.
- CPI report 2021
- EITI. 2018. "EITI in Africa" https://eiti.org/files/documents/eiti_africa_brief_en.pdf.
- Enhancing Government Effectiveness and Transparency (The Fight Against Corruption), world bank group, SEPTEMBER 2020.
- Extractive Industries Transparency Initiative
- Graft, Auralice, Stefaan Verhulst and Andrew Young. (2016). "Brazil's Open Budget Transparency Portal: Making Public How Public Money Is Spent." GovLab and Omidyar Network: Jan. (2016). P.11. <https://odimimpact.org/files/case-study-brazil.pdf>.
- Hoppe, T. The case for asset declarations in the judiciary: Identifying illicit enrichment and conflicts of interests. U4 Anti-Corruption Resource Centre, CMI, Bergen, Norway (2014)
- <https://uncaccoalition.org/the-uncac/about-the-uncac/>
- <https://www.aljazeera.com/economy/2017/11/6/what-are-the-paradise-papers-and-why-should-you-care>
- <https://www.brasilwire.com/brazils-auditing-court-opens-investigation-against-transparency-international/>
- <https://www.chathamhouse.org/2016/11/full-disclosure-tackling-public-corruption-ukraine>
- <https://www.economist.com/news/2008/11/19/angola-gate>
- <https://www.france24.com/en/20091027-jail-terms-angolagate-power-players>
- <https://www.gov.uk/guidance/people-with-significant-control-pscs>
- https://www.huffpost.com/entry/transparency-international_b_4687986
- <https://www.icaew.com/technical/trust-and-ethics/company-law/register-of-persons-with-significant-control>
- <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2011/01/18/01016-20110118ARTFIG00765-le-proces-en-appel-de-l-angolagate-s-ouvre-a-paris.php>
- <https://www.oecd.org/corruption/2021-oecd-anti-bribery-recommendation.htm>
- <https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>
- <https://www.openownership.org/en/about/what-is-beneficial-ownership-transparency/>
- <https://www.ssg.gov.sg/skillsfuture.html>
- <https://www.straitstimes.com/singapore/manpower/two-new-statutory-boards-set-up-to-oversee-skills-and-employment>
- <https://www.theguardian.com/global-development/2019/aug/21/transparency-international-staff-complain-of-bullying-harassment>
- <https://www.todayonline.com/singapore/s40m-skillsfuture-fraud-husband-and-wife-jailed-17-years-and-9-months-14-years>
- <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>
- <https://www.wri.org/insights/what-if-citizens-set-city-budgets-experiment-captivated-world-participatory-budgeting>
- Ibid.
- Open Government Partnership (OGP). (2019). "Open Government Partnership Global Report." Volume I. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/09/Global-Report_Volume-1.pdf.
- Pacini & Wadlinger (2018). How Shell Entities and Lack of Ownership Transparency Facilitate Tax Evasion and Modern Policy Responses to These Problems. Marquette Law Review. <https://scholarship.law.marquette.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5380&context=mulr>.

- Peixoto, Tiago and Jonathan Fox. (2017). “: When Does ICT- Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness?,” in Civic Tech in the Global South: Assessing Technology for the Public Good, eds. Tiago Peixoto and Micah L. Sifry. World Bank: Washington, DC.
- Republic of Kenya. 2014. Petition No. 532 of 2013 Consolidated with Petition Nos. 12 of 2014, 35, 36 of 2014, 42. of 2014, & 72 of 2014 and Judicial Review Miscellaneous Application No. 61 of 2014. The High Court of Kenya at Nairobi. <http://kenyalaw.org/caselaw/cases/view/97000/>.
- Rossi, Ivana M., Laura Pop, and Tammar Berger. 2017. Getting the Full Picture on Public Officials: A How-To Guide for Effective Financial Disclosure. Stolen Asset Recovery (StAR) Series. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648- 0953-8.
- Soreide, Tina(2006), Is it wrong to rank?(A critical assessment of corruption indices), CHR michelesen institute. <https://www.wsj.com/articles/BL-LB-6402>
- The Small Business, Enterprise and Employment Act of 2015
- Vrushni, Jon and Robin Hodess. 2017. “Connecting the Dots: Building the Case for Open Data to Fight Corruption.”Transparency International and World Wide Web Foundation. http://webfoundation.org/docs/2017/04/2017_OpenDataConnectingDots_EN-6.pdf.
- World bank(2010), Article 74, The Constitution of Kenya.