

## تأملی ریشه‌نگر در موج جهانی مبارزه با فساد و اختلاس ■ اختلاس و فساد اداری، آفت توسعه

مهندس عبدالعلی شلالوند

### جستارگشایی

هالا ای مالک، ترا وصیت می‌کنم که همواره کارمندان دولت خود را سر نگاه‌دار، به ویژه قضات را، هرگز نگذار که عتال مصر محتاج و دویش باشند، زیرا در این وقت دست خیانت برآورند و به هر عنوان که باشد مال مردم بخورند. کارمندی که از خزانه کشور، حقوق کافی دریافت می‌دارد، همین که به مقتضای رذالت خیانت کند، در محضر دادگاه معذور نخواهد بود.  
 در امور مالی کشور نیک بیدیش و متصدیان خراج را سخت مراقب باش. تو مانی مالی را محکم کن تا رشته جان و رگت حیات مصریان استوار باشد. آن خراج که فرد تهیدست در اثر فشار عتال دولت به خزانه تسلیم می‌کند، شعله آتش است که در توده پنه می افکند.

در عملیات کارکنان حکومت خود، نیک بازرسی و دقت کن. آن‌که با فداکاری انجام وظیفه می‌نماید، باید فوراً و عملاً تشویق شود و در مقابل، از بدکاران نیز لازم است مطابق مقررات اسلام، انتقام‌کشی و کفرجویی. به جهت تکمیل سازمان دولت، از ایجاد دادگاه‌ها و مراکز عدالت ناگزیر خواهی بود. آری، تو را به قضات کافی و پرهیزکار نوازی شدید است؛ ولی با چه زیان سفارش کنم که قضات را باید از نجبه دانشمندان اسلام که به زیست علم و فضیلت اخلاق تا حد نهایی آراسته باشند، انتصاب کنی. بنگر، آن‌که از همه پرهیزکارتر و داناتر است به نام قاضی برگزین. پناه بر خدا! اگر قاضی آزمند و طمع‌کار افتد. در این موقع، دزدان جامه، خوب می‌توانند انگشت بر نقطه حساس کشور گذارند، دست عاریت از آستین برون آورند، زیرا آسان است قاضی را تطمیع کنند و اموال دهگوان برابند. بزرگ‌ترین عامل دزدی و خیانت در حکومت‌ها، عدم اطمینان و سستی اعتماد بر بقای حکومت است.

این سخنان مولی الموحدین به واقع منعکس‌کننده حساسیت ایشان نسبت به فساد در ساختار اداری حکومت است. با آن‌که از آن روزگاران، قریب ۱۴ قرن می‌گذرد، بازم اصلی‌ترین چالش ملت‌ها، مقابله با فساد اداری و اختلاس است. در واقع، هنوز هم این مسئله، به عنوان یک تهدید جدی علیه بشریت تلقی می‌شود. با این حال شواهد موجود حاکی از مبارزه‌ای جهانی بر علیه یکی دیگر از تهدیدات جدی فراوی بشر، یعنی فساد و اختلاس، است. سازمان ملل متحد، حداقل اختلاس سالانه - فقط در زمینه داد و ستد خارجی کشورها - را بیش از ۸۰ میلیارد دلار برآورد کرده است. ریشه این سندرم زشت در کجاست؟

### مقدمه

وجود انحصارات دولتی، مقررات شدید و بی حاصل، دستگاه‌های پر پیچ و خم دولتی، حقوق ناچیز کارکنان دولت، مصون ماندن و مجازات نشدن مسئولان ذی‌نفوذ و خلافکار، فقدان رسانه‌های خبری مسئول و آزاد، جسملگی به عنوان عوامل موجوده «اختلاس» شناخته شد است. مقاله حاضر ضمن تشریح علل و زمینه‌های بوجود آورنده این پدیده مذموم، به اصلاحات وسیع اقتصادی از یکسو و تصویب و اجرای قدرتمند قوانین ناظر بر مجازات مرتکبان به فساد و اختلاس، تضمین آزادی بیان و محترم شمرده شدن حقوق آحاد مردم برای باخبر بودن از واقعیت‌ها و در یک کلام، شفاف بودن کلیه تصمیمات، عملکردها و قوانین، به عنوان راه‌حل‌های اساسی مبارزه با اختلاس، اشاره گردیده است.

در گزارش حاضر، علاوه بر نکات فوق‌الذکر، با نگاهی اجمالی به چگونگی بروز رسوایی‌های مالی بزرگ و سقوط پی‌درپی دولت‌ها و بدنام شدن دولتمردان در ۲۰ کشور جهان، از پیشرفته‌ترین تا عقب‌مانده‌ترین کشورها، سعی شده است تا گستره موج جهانی بر علیه فساد و اختلاس در نیمه اول دهه آخر قرن حاضر نشان داده شود. بررسی‌ها حاکی از آن است که فساد و اختلاس اختصاص به قشر یا گروهی خاص و کشور یا جامعه‌ای منحصر به فرد ندارد.

اغیا و ثروتمندان در کنار فقرا و آزمندان، کشورهای پیشرفته همراه با کشورهای فقیر یا در حال توسعه، مرتکب فساد و اختلاس می‌شوند و پیامدها نیز دامان همه را گرفته است.

### الف- اختلاس؛ از نگاه مجامع جهانی

بسیاری از نشریات معتبر بین‌المللی در اشاره به مسئله «اختلاس» از واژه انگلیسی «کرواپشن»<sup>۱</sup> استفاده می‌کنند. در فرهنگ لغات (زبان انگلیسی) این واژه چنین تعریف شده است: «نادرستی و کردار خلاف قانون افرادی که در مسند قدرت و مسئولیت قرار دارند».<sup>(۱)</sup> فصلنامه معتبر و تخصصی «مسائل مالی و توسعه»<sup>۲</sup> وابسته به بانک جهانی که شماره مورخ ماه مارس ۱۹۹۸ خود را به تحلیل و بررسی علل و پیامدهای اختلاس، تأثیر آن در توسعه اقتصادی کشورها و تکاپوی جهانی بر علیه این پدیده شوم اختصاص داده است،<sup>(۲)</sup> ضمن تذکر این نکته که واژه اختلاس معانی متعددی دارد،<sup>(۳)</sup> اجماع عمومی جهانی روی معنی جامع و کامل واژه مذکور را چنین تعریف کرده است: «سوء استفاده از اختیارات محوله، به نیت حصول نتایج تعریف نشده در مسئولیت‌های محوله».<sup>(۴)</sup> همچنین نشریه تخصصی «حسابداری»<sup>۳</sup>

1. Corruption.

2. Finance & Development.

3. Accountancy.

به گستره فراگیری آن، در حکم «طاعون سیاه»<sup>۲</sup> یاد شده است.

در گزارش بانک جهانی (مندرج در فصلنامه مسائل مالی و توسعه - مارس ۱۹۹۸) در بحث پیرامون گستره جغرافیایی اختلاس، بر این واقعیت تأکید شده است: «به دشواری می‌توان اختلاس را فقط محدود به کشورهای در حال توسعه یا کشورهای در حال گذار از اقتصادهای برنامه‌ای به اقتصاد بازار آزاد، تلقی کرد».<sup>(۹)</sup>

در گزارش بانک جهانی در باره «اختلاس»، کرارا و مؤکداً به جهانشمول بودن این پدیده<sup>۵</sup> اشاره شده و در فرازی دیگر از این گزارش چنین آمده است: «امروزه همگان این حقیقت را پذیرفته‌اند که بیشتر اختلاس‌ها و سوءاستفاده‌ها در جهان سوم، با مشارکت یا اعمال نفوذ یکی از کشورهای صنعتی به وقوع پیوسته است».<sup>(۱۰)</sup> سازمان غیردولتی موسوم به «شفافیت بین‌الملل»<sup>۶</sup> (مستقر در شهر برلین آلمان) که تمام هم و غم خود را روی کشف و شناسایی موارد اختلاس و ارتشا در عملیات و معاملات تجاری بین‌المللی و سنجش شدت و ضعف این بیماری در

وابسته به انجمن حسابداران خبره<sup>۱</sup> (چاپ لندن) در مقاله‌ای تحت عنوان «مبارزه با اختلاس» (شماره مورخ مارس ۱۹۹۸)،<sup>(۵)</sup> با استناد به تعاریف ارائه شده توسط مجامع و سازمان‌های بین‌المللی بسرای واژه «اختلاس»، «سوء استفاده از امکانات و اختیارات دولتی به نیت تأمین منافع شخصی و خصوصی»<sup>(۶)</sup> را در حکم معنی کامل این واژه آورده است. نشریه مذکور در برشمردن موارد رایج اختلاس در جهان امروز، به پدیده «تصرف ناحق در امکانات بخش عمومی (دولتی) و سوء استفاده از این قبیل تسهیلات برای پیشبرد هدف‌ها و مقاصد حزبی و سیاسی»<sup>(۷)</sup> به عنوان یکی از شایع‌ترین مصادیق فساد و اختلاس اشاره کرده است.

### ب- اختلاس؛ طاعون و آفتی جهانشمول

اختلاس و به ویژه «ارتشا»<sup>۲</sup> به عنوان یکی از متداول‌ترین اشکال آن، طی ۳۰ سال گذشته رشدی سرطانی داشته و شمال تا جنوب و شرق تا غرب عالم را در بر گرفته است. یکی از مسئولان دادگستری فرانکفورت (آلمان) که به ۱۵۶۰ مورد اختلاس طی سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۵ (فقط در شهر فرانکفورت) رسیدگی کرده، از این پدیده به عنوان «سرطان»<sup>۳</sup> نام برده است.<sup>(۸)</sup> در برخی بررسی‌های دیگر نیز از «اختلاس» با توجه

1. Chartered Accountants.
2. Bribery.
3. Cancer.
4. Black Plague.
5. Corruption Universality.
6. Transparency International.

## بحث روز

را ۸۰ میلیارد دلار برآورد کرده است.<sup>(۱۱)</sup> یک بازپرس مقیم فرانکفورت آلمان نیز میزان ضرر و زیان وارده به اقتصاد این کشور در نتیجه اختلاس و ارتشا را سالانه ۷ میلیارد دلار تخمین زده است.

سازمان «شفافیت بین‌المللی» با استناد به بررسی‌های مستمر و گسترده خود و اطلاعات به نسبت موثقی که درباره اختلاس در سطح جهان دریافت می‌دارد، پس از یک مطالعه تطبیقی، نام کشورهای نیجریه، بولیوی، کلمبیا و روسیه را به عنوان بدترین موارد و نام کشورهای دانمارک، فنلاند، سوئد و زلاندنو را به عنوان بهترین موارد، به لحاظ میزان ابتلای کشورها به این سرطان عالم‌گیر، برشمرده است.

بررسی‌های بانک جهانی نشان می‌دهد که طی سال‌های پس از فروپاشی اتحاد شوروی سابق، حدود ۱۵۰ میلیارد دلار از کل موارد انجام شده تحت عنوان اختلاس و ارتشا از این کشور خارج شده است.

### ج - اختلاس؛ منشأ رسوایی‌ها و ناکامی‌ها

در محافل سیاسی جهان از دهه ۱۹۹۰ به عنوان دهه رسوایی‌های بزرگ و بی‌سابقه<sup>۱</sup> نام می‌برند. رسوایی و برکناری ده‌ها نفر از رؤسای کشورها و دولت‌ها،<sup>(۱۵)</sup> وزرا و نیز مدیران عالی‌رتبه بنگاه‌های مشهور جهان<sup>(۱۶)</sup> در طول سال‌های سپری شده دهه

کشورهای مختلف متمرکز کرده، معتقد است که منبع بسیاری از رشوه‌هایی که در «جهان سوم» پرداخت می‌شود، در «جهان اول» قرار دارد.<sup>(۱۱)</sup> این گزارش خاطر نشان می‌کند که: «اختلاس، پدیده‌ای عالم‌گیر است، در بخش خصوصی همانند بخش دولتی و در کشورهای ثروتمند همانند کشورهای فقیر، سرایت، موجودیت و مقبولیت دارد».<sup>(۱۲)</sup>

در گزارش مستدرج در نشریه «حسابداری» نتایج تحقیق از ۵۰ شرکت اروپایی و ۵۰ شرکت امریکایی درباره شدت و گستره شمول اختلاس، چنین ذکر شده است: «اختلاس و ارتشا به صورت جزئی لاینفک از فرهنگ برخی کشورها درآمد است. بیش از ۶۰ درصد از مدیران شرکت‌ها اظهار داشته‌اند که اگر به طرف‌های معاملات خود رشوه ندهند، قراردادها با رقبای آنها منعقد خواهد شد». در گزارش بانک جهانی نیز خاطر نشان شده است که «پرداخت رشوه توسط شرکت‌های خارجی، نقش تعیین‌کننده‌ای در گسترش فساد و اختلاس در کشورها ایفا کرده است».<sup>(۱۳)</sup>

گرچه اندازه‌گیری میزان اختلاس در سطح جهان کاری غیرممکن است، با این حال بانک جهانی با منظور کردن ۵ درصد از ارزش سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی و واردات به برخی کشورهای موردنظر این بانک، کمترین میزان اختلاس سالانه در دنیا

1. Megascandals.



بزرگ‌ترین قراردادهای دولتی مربوط به احداث جاده‌ها و ترمینال‌ها را قبضه کرده است.<sup>(۱۸)</sup> اینک در محافل وابسته به بانک جهانی گفته می‌شود که میلیاردها دلار کمک سازمان‌های بین‌المللی به اندونزی «سوخت شده» و بی‌اثر تلقی می‌گردد و در عین حال از سپرده‌های چندین میلیارد دلاری «سوهارتو» و اعضای خانواده‌اش در بانک‌های سوئیس صحبت می‌شود.

## ۲- فرانسه

«ژان پیر»<sup>۳</sup> بازپرس جوان فرانسوی که در جریان رسیدگی به سوءاستفاده‌های مالی حزب حاکم (حزب سوسیالیست به رهبری «فرانسوا میتران» رئیس جمهور وقت فرانسه) در انتخابات ریاست جمهوری، قراراً مورد تهدید قرار گرفت- و حتی به او گفته شده بود که در صورت ادامه دادن به تحقیقاتش، عکس‌ها و تصاویر جعلی و بدنام‌کننده‌ای از وی در مطبوعات چاپ خواهد شد- شواهد و مدارک مکشوفه را به دلیل اهمال و غمض عین مقامات قضائی، در اختیار رسانه‌های عمومی قرار داد.

بدین ترتیب جریان سوء استفاده «هنری امانوئل»<sup>۴</sup> رئیس و خزاندار حزب سوسیالیست به مبلغ ۲۵ میلیون دلار از محل قراردادهای دولتی و هزینه کردن آن برای پیشبرد مقاصد حزبی در انتخابات ریاست

حاضر، به ویژه سال‌های ۱۹۹۵ به بعد، یکی از رویدادهای داغ، خبرساز و جنجال‌برانگیز این دهه بوده است.<sup>(۱۷)</sup>

ذیلاً به برخی از رویدادهای مربوط به رسوایی دولتمردان و رجال سیاسی کشورها در اثر افشا و آشکار شدن اختلاس آنان اشاره می‌شود:

## ۱- اندونزی

در جریان دیدار آقای «جیمز ولفنشان»<sup>۱</sup> رئیس بانک جهانی از اندونزی که در اوج بحران اقتصادی - سیاسی و سقوط شدید و بی‌سابقه ارزش پول و بورس سهام این کشور انجام می‌شد، صفوف فشرده جمعیت تظاهرکنندگان، کراراً مراتب ناخشنودی خود از ادامه کار «سوهارتو» را ابراز کردند و بالاخره با اوج گرفتن زد و خوردهای مردم با پلیس و گسترش ناآرامی در شهرها، رئیس جمهور اندونزی ناگزیر شد که به حکومت ۳۲ ساله خود پایان دهد و برای جلوگیری از تعمیق خسواست‌ها و انتظارات جنبش مخالف، بهتر دید که زمام امور کشور را به معاون خود بسپارد.

محققاً عملکرد و فرجام نامطلوب زندگی سیاسی «سوهارتو» از آشکارترین مصادیق اختلاس، یعنی سوء استفاده از اختیارات قانونی برای پیشبرد خواست‌ها و آرزوهای ناصواب شخصی و انجام اقدامات غیرقانونی به شمار می‌آید: «تاین»<sup>۲</sup> همسر سوهارتو به «سرکار خانم درصد»<sup>۲</sup> شهرت دارد و دختر ارشدش، مهم‌ترین و

1. James Wolfensohn.  
2. Madame Tien Percent.  
3. Jean Pierre.  
4. Henri Emmanuelli.

## بحش روز

همدستی شوهرش، توسط مقامات قضائی به برداشت غیرقانونی یک میلیارد دلار متهم شد و از کار برکنار گردید. گزارش شده که به دستور یک قاضی مقیم سوئیس، ۱۷ فقره حساب بانکی متعلق به خانم بوتو و شوهرش در بانک‌های سوئیس مسدود گردیده است.

### ۵- مصر

افشای سوءاستفاده مالی «علا» بزرگ‌ترین پسر «حسنى مبارك» رئیس جمهور مصر در سال ۱۹۹۵ سبب شد تا تحت فشارهای او، پارلمان این کشور قانون مجازات ۵ سال زندان برای روزنامه‌نگارانی که اخبار مربوط به دولتمردان را افشا می‌کنند، تصویب نماید. در اجرای همین قانون، ۳۸ نفر از روزنامه‌نگاران، از جمله شفر از سردبیران مهم‌ترین مطبوعات مصر تحت تعقیب قرار گرفتند.

### ۶- ایتالیا

اجرای پروژه‌های ساختمانی با هزینه‌های گزاف و به دور از هر گونه توجه اقتصادی و فنی در ایتالیا به حدی کثیر و عمومی بوده که ضرب‌المثل مشهوری را بر زبان‌ها جاری ساخته است و مردم از این طرح‌ها به عنوان «کلیساهای بیابانی» (یعنی احداث کلیسا در بیابان‌ها) یاد می‌کنند. آغاز برنامه رسیدگی به سوءاستفاده‌های کلان از بیت‌المال در ایتالیا

جمهوری، علنی شد و به دنبال آن یکصد نفر از اعضای پارلمان و مسئولان دولتی بازداشت و محاکمه شدند. سه تن از وزرا (یک وزیر از حزب سوسیالیست و دو وزیر از حزب نئوگلیست) و شهردار سابق «لیون» یعنی «میشل نویر» و نیز «آلن کاریگون»<sup>۱</sup>، شهرداری که حاضر شده بود در ازای دریافت ۴ میلیون دلار رشوه، پروژه تأمین آب شهر را به یک شرکت خصوصی واگذار کند، به پای میز محاکمه کشیده شدند. شهردار مرتشی به سه سال زندان محکوم گشت.<sup>(۱۹)</sup>

### ۳- آلمان

در نتیجه تحقیقات یک مقام قضائی شهر فرانکفورت در سال ۱۹۹۵، بیش از ۱۵۶۰ مورد سوء استفاده مالی مسئولان دولتی و مدیران و کارکنان ارشد شرکت‌ها (طی سال‌های ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۵) کشف شد و فقط در شرکت «اپل»<sup>۲</sup> حدود ۶۵ نفر از کارکنان شرکت مورد محاکمه قرار گرفتند. همچنین «وارنر دیتر»<sup>۳</sup> مدیر عامل شرکت «مانسمان» به خاطر سوءاستفاده از اختیارات محوله و اعمال نفوذ در عقد قرارداد با شرکتی که سهامدارش بود، ناگزیر به استعفا شد. همین مقام قضائی، میزان ضرر و زیان وارده به دولت در اثر اختلاس و ارتشا را سالانه ۷ میلیارد دلار برآورد کرده است.

### ۴- پاکستان

در پاکستان خانم «بی نظیر بوتو» نخست‌وزیر وقت به خاطر سوء استفاده از خزانة با

1. Alain Carignon.

2. OPEL.

3. Warner Dieter.



مزدیان مالیاتی که بدهی‌های عمده‌ای داشته‌اند، محاکمه گردید.

#### ۷- روسیه

همان‌طور که پیشتر نیز ذکر شد، روسیه از جمله صدرنشینان جدولی است که سازمان «شفافیت بین‌الملل» برای رده‌بندی کشورها برحسب شدت یا ضعف فساد و اختلاس حاکم، تنظیم کرده است. مقامات قضائی روسیه برای استرداد «آندره کوزلنکو»<sup>۱</sup> تاجر فرزاری که متهم به حیف و میل مبلغی حدود ۱۸۰ میلیون دلار در جریان اقدامات کمیته دولتی فلزات است، اقدام کرده‌اند. یکی از روزنامه‌های به نسبت معتبر چاپ مسکو ادعا کرده که برای تغییر دادن رأی رهبر یکی از گروه‌های سیاسی در «دوما» رشوه‌ای معادل ۱۲ میلیون دلار به وی پیشنهاد شده است.<sup>(۲۰)</sup>

#### ۸- مکزیک

«کارلوس سالیناس» رئیس‌جمهور وقت مکزیک، علی‌رغم اقدامات چشمگیری که بسرای به حرکت درآوردن چرخ‌های اقتصادی کشور انجام داده بود، به خاطر سوءاستفاده‌های مالی برادرش «رائول سالیناس» - رئیس وقت سازمان غله - محبوبیت خود را از دست داد و در جریان انتخابات ریاست جمهوری در سال ۱۹۹۴

در سال ۱۹۹۲ موجب دستگیری و محاکمه ۴۰۰۰ نفر از رجال دولتی و محکومیت حدود ۱۵۰۰ نفر از آنان شد. حزب دمکرات مسیحی پس از ۴۰ سال حکومت بر این کشور، در جریان این رسیدگی‌ها سقوط کرد و «بتینو کراسی»<sup>۱</sup> نخست‌وزیر اسبق از حزب سوسیالیست در اواسط آوریل سال ۱۹۹۴ به خاطر سوءاستفاده مالی در جریان اجرای پروژه احداث زیرگذر بزرگ شهر میلان به ۸ سال زندان محکوم گردید. کراسی به جای رفتن به زندان، به تونس گریخت و ادعا کرده است که به خاطر ابتلا به بیماری قند نمی‌تواند به کشورش بازگردد. او در سال ۱۹۹۵ نیز به سوءاستفاده کلانی از صندوق بازنشستگی متهم و محکوم شد. همچنین «جولیو آندروتی»<sup>۲</sup> رهبر حزب دمکرات مسیحی که هفت بار در مسند نخست‌وزیری و چندین بار در مقام وزیر در وزارتخانه‌های مختلف کار کرده است، به جرم سوءاستفاده مالی و ارتباط با شبکه قاچاق (مافیا) محاکمه شد. «جیانی دومیشل»<sup>۳</sup> وزیر اسبق خارجه ایتالیا نیز در جریان موج وسیع دستگیری‌های نیمه اول دهه ۹۰، مسئولیت خود را از دست داد. در این جریان صدها افسر ارشد ارتش به اتهام سوءاستفاده مالی در جریان خرید و تأمین وسایل و مواد مورد نیاز دستگیر و محاکمه شدند. در سال ۱۹۹۶، «سیلویو برلوسکونی»<sup>۴</sup> یکی دیگر از نخست‌وزیران سابق ایتالیا به اتهام اخاذی و گرفتن رشوه از

1. Bettino Craxi.
2. Giulio Andreotti.
3. Gianni De Michelis.
4. Silvio Berlusconi.
5. Andrei Kozlenko.

## بحشروز

وقت برزیل به دلیل افشای ماجرای صدها میلیون دلار سوءاستفاده مالی برای حمایت از برنامه‌های انتخاباتی به دادگاه احضار شد، ولی به خارج گریخت. به حکم دیوان عالی کشور، مسئول جمع‌آوری مبالغ سوءاستفاده شده راهی زندان شد.

### ۱۲- اکوادور

پس از رسیدگی رئیس دیوان عالی به موارد سوءاستفاده‌های مالی «آلبرتو داهیک»<sup>۵</sup> معاون وقت رئیس جمهور و احضار وی به دادگاه، این مقام مسئول و عالی‌رتبه فرار را برقرار ترجیح داد و به خارج از کشور گریخت.

### ۱۳- چین

«جیانگ زمین» رئیس جمهور چین مبارزه با سوءاستفاده‌ها و اشکال گوناگون اختلاس توسط مسئولان دولتی را اقدامی اجتناب‌ناپذیر و «انتخاب مرگ یا زندگی»<sup>(۲۲)</sup> نامیده است. در جریان اصلاحات موردنظر رئیس جمهور حدود ۵۰۰,۰۰۰ نفر از مسئولان دولتی محاکمه و مجازات شده‌اند. به دستور رئیس جمهور، «چن شیتونگ»<sup>۶</sup> عضو دفتر سیاسی حزب کمونیست و «وانگ بانوسین»<sup>۷</sup> به‌خاطر ۲/۲ میلیارد دلار سوءاستفاده در سال ۱۹۹۵ از

قدرت را به «ارنستو زدیلو»- رئیس جمهور کنونی - واگذار کرد. رانول و همسرش به اتهام سوء استفاده از اختیارات و غارت حداقل مبلغی معادل ۱۲۵ میلیون دلار و مشارکت در ترور نامزد انتخابات ریاست جمهوری، یعنی «لویس دونالدو» و قاچاق مواد مخدر، دستگیر و زندانی شدند. خود سالیانس با انتشار نامه‌ای هشت صفحه‌ای ادعا کرد که از اقدامات خلاف قانون و سوءاستفاده‌های برادرش (و همسر وی) بی‌اطلاع بوده است. ولی بعداً خانم «مایا النسا»<sup>۱</sup> در دادگاه شهادت داد که رئیس جمهور وقت را دقیقاً از رفتارهای غیرقانونی خویشاوندانش آگاه کرده است. بدین ترتیب سالیانس به خارج از مکزیک گریخت و آواره دیار غربت گردید.<sup>(۲۱)</sup>

### ۹- چک

«واسلاو کلاوس»<sup>۲</sup> نخست وزیر پیشین جمهوری چک با آشکار شدن مراتب نقض قوانین حزب حاکم در تأمین منابع مالی مورد نیاز آن، در اواخر سال ۱۹۹۷، مجبور به استعفا شد.

### ۱۰- زئیر

تحقیقات انجام شده نشان داد که «موبوتوسه سه کو»<sup>۳</sup> دیکتاتور پیشین زئیر، طی ۳۲ سال حکومت استبدادی خود، یک میلیارد دلار سوء استفاده کرده و کشور را به ورطه نابودی کشانده است.

### ۱۱- برزیل

«فرناندو کالوردی مللو»<sup>۴</sup> رئیس جمهور

1. Muio Elena.  
2. Vaclav Klaus.  
3. Mobutu Sese Seko.  
4. Fernando Collor de Mello.  
5. Alberto Dahik.  
6. Chen Xitong.  
7. Wang Baosen.





باتوجه به روند کاهش یابنده سرمایه‌گذاری خارجی در ژاپن و سقوط شاخص‌های بورس سهام، «ریوتارو هاشیموتو»<sup>۱</sup> نخست وزیر سابق، برنامه گسترده‌ای را بر علیه فساد مالی مسئولان دولتی آغاز کرد تا از بی‌اعتمادی روزافزون محافل اقتصادی خارجی جلوگیری کند: «کانیچی میازاکی»<sup>۲</sup> رئیس شرکت DKB پس از بازجویی مأموران پلیس و افشای رسوایی مالی او در ۲۹ ژوئن ۱۹۹۷ خودکشی کرد. «شوکی آرای»<sup>۳</sup> از مسئولان بلندپایه وزارت دارایی، پس از رسوایی مالی، در اتاق یکی از هتل‌ها در فوریه ۱۹۹۸ خودش را حلق‌آویز کرد.

#### ۱۷- کره جنوبی

افشای سوءاستفاده‌های مالی دو رئیس جمهور سابق کره جنوبی یعنی «ره - تا - وو»<sup>۴</sup> و «چون - دو - هوان»<sup>۵</sup>، سبب شد تا «کیم - یونگ - سام» رئیس جمهور وقت، در سال ۱۹۹۵ دستور بازداشت و محاکمه آنان را صادر کند. دادستان کشور که با همکاری ۹۲ نفر بازپرس به این پرونده‌ها رسیدگی کرده و به شهادت ۴۰۰ نفر استناد می‌کرد، اعلام داشت که آقای «وو» در سال ۱۹۹۳ مبلغی معادل ۳۷۰ میلیون دلار از رؤسای مجتمع‌های صنعتی «سامسونگ» و «دوو» رشوه گرفته است. شایان ذکر است که آقای «سام» نیز که به مبارزه با فساد مالی

کار برکنار شدند. پس از این رسوایی، بانوسین خودکشی کرد.<sup>(۲۳)</sup>

#### ۱۴- هند

«پی. وی. ناراسیمهارائو» نخست‌وزیر وقت هند در سال ۱۹۹۳ متهم به سوءاستفاده از قدرت شد. «رائو» که خود را به عنوان مبارزی بر علیه اختلاس و فساد معرفی کرده بود، ناچار شد ۲۵ سیاستمدار، از جمله هفت وزیر کابینه‌اش را برکنار کند. به دنبال این رسوایی‌ها، خود «رائو» نیز خانه نشین شد.

#### ۱۵- ونزوئلا

«کارلوس آندرس پرز» رئیس جمهور وقت به اتهام سوءاستفاده ۱۷ میلیون دلاری از بیت‌العمال در سال ۱۹۹۶ در خانه‌اش تحت نظر گرفته شد تا بعداً به اتهاماتش در دادگاه رسیدگی شود.

#### ۱۶- ژاپن

«نوبرو تاکه شیتا» نخست‌وزیر وقت به خاطر سوءاستفاده اعضای کابینه‌اش ناگزیر شد در سال ۱۹۸۹ استعفا کند. وزیر دارایی او برای بانک تحت تصدی خودش، وامی به مبلغ هزار میلیارد دلار - از طریق اعمال نفوذ و سوءاستفاده از اختیارات قانونی - تأمین کرده بود. در وزارت بهداشت نیز طی سال‌های ۱۹۸۳ تا ۱۹۸۵ به دلیل اغماض برخی مسئولان رسوایی دیگری به بار آمد: شرکت‌های دارویی به کمک تطمیع مسئولان وزارت بهداشت، فرآورده‌های خونی آلوده را به بیماران هموفیلی فروخته بودند که موجب مرگ ۴۰۰ نفر از آنان شده بود.

1. Ryutaro Hashimoto.
2. Kunji Miyazaki.
3. Shokei Arai.
4. Roh Tae Woo.
5. Chun Doo Hwan.

## پنجشنبه

بازگو کنند، در آوریل ۱۹۹۶ به طرز مشکوکی به قتل رسید.<sup>(۲۲)</sup>

### ۲۰- نروژ

«توراشتان مولاند»<sup>۴</sup> رئیس کل بانک مرکزی نروژ در سال ۱۹۹۵ به جرم سوءاستفاده از اختیاراتش از کار برکنار شد.

## د- اختلاس؛ ریشه‌ها، پیامدها

### ۱- علل اختلاس

بانک جهانی در تحلیلی ریشه‌نگر پیرامون علل بروز پدیده «اختلاس»، مجموعه‌ای از عوامل بنیادی اقتصادی، سیاسی و ساختاری را مؤثر دانسته است.<sup>(۲۵)</sup> از نظر عوامل اقتصادی، فقر<sup>۵</sup> و فقدان تأمین اجتماعی همراه با چشم‌اندازی نگران‌کننده درباره آینده، به‌عنوان مهم‌ترین دلایل وجود و استمرار فساد و اختلاس در هر جامعه، شناخته شده‌اند. در گزارش نشریه تخصصی «حسابداری» وابسته به انجمن حساب‌رسان خبره (چاپ‌لندن)، «فقر» به‌عنوان یک عامل اصلی و بدیهی در تشویق کارمندان و کارکنانی که حقوق و درآمدی نامکفی دریافت می‌کنند، به انجام اعمال خلاف و ارتکاب به سوءاستفاده‌های مالی، ذکر شده است.<sup>(۲۶)</sup> این گزارش به‌عنوان شاهد مدعای خود به اشاعه اخاذی و رشوه‌گیری در میان

مسئولان و مدیران کشور مباحثات می‌کرد. در طول دوران ریاست جمهوری خود ناچار شد که کرا را به‌خاطر سوءاستفاده مالی پسر ارشدش، از مردم پوزش خواهی کند و عاقبت نیز در دسامبر ۱۹۹۷ پس از شکست در انتخابات ریاست جمهوری، قدرت را به آقای «کیم - دی - جونگ» واگذار کرد.

### ۱۸- اسپانیا

«فینیب گونزالس» نخست‌وزیر اسبق پس از ۱۳ سال صدارت، عاقبت به‌خاطر سوءاستفاده «لویس رولدان»<sup>۱</sup> از بیت‌المال و نیز اخذ رشوه به مبلغ ۱۲ میلیون دلار از پیمانکاران ساختمانی، در انتخابات مارس ۱۹۹۶ قدرت را به ناگزیر به حزب مخالف واگذار کرد.

«رولدان» که در سال ۱۹۹۵ در لائوس دستگیر شد، به ۲۸ سال زندان محکوم گشت. او ۱۰ میلیون دلار را در حسابی در بانک سنگاپور و ۱۲ میلیون دلار را نیز در حساب دیگری در بانک سوئیس واریز کرده بود.

### ۱۹- کلمبیا

مجلس کلمبیا پس از پی بردن به کمک شبکه قاچاق مواد مخدر (به مبلغ ۶ میلیون دلار) به «ارنستو سامپیر»<sup>۲</sup> رئیس جمهور در جریان برگزاری انتخابات سال ۱۹۹۴، خواستار استعفای وی شد. خانم «الیزابت مونتایا»<sup>۳</sup> که قرار بود به‌عنوان شاهد در دادگاه حضور یابد و مراتب تماس و کمک‌های شبکه قاچاق با رجال سیاسی کلمبیا را تشریح و

1. Luis Roldan.

2. Ernesto Samper.

3. Elizabeth Montoya.

4. Torstein Moland.

5. Poverty.

مأموران پلیس در پاکستان اشاره می‌کند. شایان ذکر است که گزارش مذکور با برشمردن برخی پیامدهای اقتصادی اختلاس و ارتشا، از جمله حیف و میل و هدر رفتن اعتبارات و منابع دولت‌ها و باتوجه دادن به این واقعیت که مرتکبان اصلی، عمده و قابل توجه اختلاس، معمولاً وزرا و مسئولان بلندپایه دولتی و غیردولتی هستند - و عموماً نیز از ثروت و مکنت کافی برخوردارند -<sup>(۲۷)</sup> نتیجه می‌گیرد که فقر قبل از این که علت اختلاس و فساد باشد، بیشتر معلول و پیامد آن به حساب می‌آید.<sup>(۲۸)</sup>

تورم روزافزون و روند دائمی نزولی قدرت خرید مردم از یک سو، و تهدیدات و احساس ناامنی کردن دائمی مردم از بروز حوادث و سوانح، بیماری‌ها و به‌ویژه بیکاری، در شرایط فقدان مکانیسم‌های ناظر بر کاستن از تهدیدات و خطرات،<sup>۱</sup> از جمله، بیمه‌های درمانی و بیمه بیکاری، از سوی دیگر، اشتیاق یا حتی اجبار به کسب درآمدهای هنگفت، فوری و سهل‌الوصول را در افراد به‌وجود می‌آورد.<sup>(۲۹)</sup> که در گزارش بانک جهانی، از همه این عوامل به‌عنوان فرصت‌هایی اجتناب‌ناپذیر برای ارتکاب به اختلاس نام برده شده است.<sup>(۳۰)</sup> همچنین، در میان مجموعه عوامل اقتصادی اختلاس، به میزان دخالت و نقش دولت در اقتصاد هر کشور و نیز ویژگی‌های کشورهای در حال گذار از اقتصادهای متمرکز به اقتصادهای مبتنی بر بازار آزاد، اشاره شده است. بانک جهانی به وجود

رانت‌های اقتصادی در نظام‌های اقتصادی شدیداً مقرراتی و متمرکز<sup>۲</sup> و اختیارات آشکار و پنهان مسئولان دولتی در پذیرش یا رد درخواست‌ها<sup>۳</sup> و صدور مجوزهای گوناگون برای آغاز یا ادامه فعالیت‌ها، کنترل قیمت‌ها، تخصیص ارز و از همه مهم‌تر، موقعیت‌های ناشی از نظام بازرگانی خارجی و دخالت دولت در این امور، و باز بودن دست کارگزاران دولتی در وصول عوارض گمرکی و تعیین میزان تعرفه‌های وارداتی<sup>(۳۱)</sup>، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل پدیده اختلاس اشاره کرده است. تغییر پی در پی قوانین و مقررات<sup>۴</sup> که از خصلت‌های بارز اقتصادهای در حال گذار است، فرصت‌های اختلاس را تشدید می‌کند.

در گزارش بانک جهانی پیرامون عوامل اقتصادی و ساختاری اختلاس، اختیارات مطلق و انحصاری افراد یا سازمان‌ها در نظارت و اعمال نفوذ بر فعالیت‌های اقتصادی و تعیین چند و چون کارها مورد نگرش قرار گرفته است:

«اگر فرد یا سازمان، انحصار دخالت و نظارت بر کالا یا خدمات را داشته باشد و فقط آن فرد یا سازمان تعیین کند که چه کسی و به چه میزان از آن کالا یا خدمات را دریافت کند و از همه مهم‌تر، این‌که آن فرد یا سازمان در مقابل هیچ نهادی جوابگو<sup>۵</sup>

1. Risk Spreading Mechanisms.
2. Highly Regulated Economies.
3. Rent - Seeking Behaviour
4. Ever - Changing Rules and Regulations.
5. Accountable.

## پیشرو

وجود و گسترش اختلاس در کشورها، می‌توان به بی‌ثباتی سیاسی و نیز فقدان قوانین و مقررات شفاف، صریح و نهادهای قدرتمند برای نظارت بر اجرای صحیح و کارآمد این قوانین - چه از نظر مجازات مرتکبان به اختلاس و چه به لحاظ حمایت از حقوق افراد یا سازمان‌هایی که با اختلاس مبارزه می‌کنند - اشاره کرد. در گزارش بانک جهانی، بی‌ثباتی سیاسی و اختلاس، به‌عنوان دو پدیده‌ی لازم و ملزوم و دور روی یک سکه ذکر شده است.<sup>(۳۵)</sup> این گزارش بر وجود آزادی‌های مدنی<sup>۲</sup> و مطبوعات آزاد، به‌عنوان پشتوانه‌ی محکمی برای افشا و مقابله با گسترش اختلاس، تأکید کرده است:

«وجود رسانه‌های خبری آزاد، نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در افشای موارد اختلاس ایفا می‌کند. قوانین ناظر بر آزادی بیان و حمایت از عموم شهروندان برای اطلاع داشتن از واقعیت‌ها باید همانند قوانین مربوط به ممنوع بودن ایراد افترای به رجال سیاسی و مسئولان بلندپایه‌ی دولتی، تسری و استحکام داشته باشد.

پنهان‌کاری‌ها موجب شده تا نخبگان و رجال سیاسی بتوانند بر اقدامات خلاف قانون خود سرپوش بگذارند. تضمین امکان ارائه، انتشار و تجزیه و تحلیل دقیق اطلاعات می‌تواند در ارتقای آگاهی عموم

نباشد، آنگاه خود به خود گرایش به اختلاس به وجود می‌آید.<sup>(۳۲)</sup>

در تحلیل نهایی چنین به نظر می‌رسد که فقر و اختلاس در تأثیری متقابل با یکدیگر قرار داشته باشند. به همین دلیل تصادفی نیست که کشورهای فقیرتر<sup>۱</sup> با جنبه‌های به نسبت شدیدتری از پدیده‌ی اختلاس دست به گریبان هستند.<sup>(۳۳)</sup>

یکی دیگر از عوامل اقتصادی اختلاس را می‌توان بروز تغییرات کیفی در ساختار اقتصاد جهانی و روند شتابان جهانی شدن اقتصاد کشورها و فرصت‌های بالقوه‌ای که این تحولات برای تشدید ناهنجاری اختلاس دربردارد، به‌شمار آورد. گسترش داد و ستد خارجی بین کشورها و رشد بی‌سابقه‌ی سرمایه‌گذاری‌های خارجی که در نیمه‌ی اول دهه‌ی ۱۹۹۰ شتابی کم نظیر به‌خود گرفته است، برای دست اندرکاران این قضیه، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه فرصت‌های وسوسه‌کننده‌ای را جهت ارتکاب به اختلاس به وجود آورده است: میزان سالانه سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در سطح جهان از رقم ۵۰ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۰ به رقم ۳۱۸ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۵ افزایش یافته است. همچنین میزان سرمایه‌گذاری خارجی در بورس اوراق بهادار و خرید سهام کشورها، از رقم یک میلیارد دلار در سال ۱۹۸۸ به ۴۸ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۳ رسیده است.<sup>(۳۴)</sup>

در میان مجموعه عوامل سیاسی مؤثر بر

۱. همان‌طور که پیش‌تر نیز ملاحظه شد، کشورهایی چون کلمبیا، روسیه و بولیوی در جدول رده‌بندی کشورها از نظر گسترش و حاکمیت پدیده‌ی اختلاس صدرنشین هستند.

2. Civil Liberties.

اکوادور و سایر کشورها، در نتیجه آشکارشدن مواردی از اختلاس و سوءاستفاده‌های مالی رجال سیاسی و آگاهی عامه مردم از رسوایی‌های مالی احزاب حاکم، دوره‌ای - هرچند کوتاه - از بی‌ثباتی و تغییرات پی در پی، این کشورها رافرا گرفته است. هفته‌نامهٔ پر تیراز «تایم» در شماره ۱۹ سال ۱۹۹۶، در فرازی از گزارش مشروح خود پیرامون فراخوان جهانی برای پیکار بر علیه فساد و اختلاس، آورده است: «... رسوایی‌های ناشی از ارتکاب به اختلاس، شماری از ظالم‌ترین قدرت‌های سیاسی را از اریکه قدرت به پایین کشیده است.»<sup>(۳۸)</sup>

۲-۲- عوارض اقتصادی: نتایج نظرسنجی از ۱۵۰ نفر از مقامات مسئول و شخصیت‌های عالی‌رتبهٔ دولتی در ۶۰ کشور در حال توسعه حاکی از آن است که تمامی این افراد، از وجود فساد و حاکمیت اختلاس در بخش دولتی، به‌عنوان بزرگ‌ترین و دشوارترین مانع توسعه و رشد کشورهای خود، نام برده‌اند.<sup>(۳۹)</sup> در گزارش بانک جهانی پیرامون نتایج اقتصادی اختلاس چنین آمده است: «وجود فساد و اختلاس از یک سو و فقدان اصلاحات لازم در بخش دولتی از سوی دیگر، در تأثیری متقابل و تعامل گونه، پیامدهای ناگواری را به بار می‌آورده.»<sup>(۴۰)</sup> اختلاس و ارتشا، درآمدهای دولت‌ها را کاهش می‌دهد و توانایی آنها در اجرای

مردم<sup>(۳۶)</sup> و پیشبرد اصلاحات کاملاً مؤثر واقع شده.<sup>(۳۷)</sup>

در گزارش بانک جهانی برای سنجش میزان اختلاس و نشان دادن رابطهٔ بین این پدیده و عوامل موجد آن از فرمول  $C = M + D - A$  استفاده شده است. حرف C نخستین حرف کلمهٔ انگلیسی «اختلاس»<sup>۱</sup> و حرف M از واژهٔ «انحصار»<sup>۲</sup>، حرف D از واژهٔ «صلاح‌دیده»<sup>۳</sup> (شخصی) و حرف A از واژهٔ «جوابگو بودن»<sup>۴</sup> گرفته شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، چه در سطح یک کشور و چه در سطح یک بنگاه یا سازمان اقتصادی، به هر میزان که میدان انحصارات، سلیقه‌ها و امکان تصمیم‌گیری بر مبنای تشخیص‌های فردی (و نه قانونی) بالاتر و فراهم‌تر باشد و نیز به هر میزان که افسراد، گروه‌ها و سازمان‌ها الزام و اجبار کمتری برای توجیه تصمیمات و اقدامات خود احساس کنند، لاجرم، به همان میزان امکان وقوع اختلاس و در یک کلام، نادیده انگاشتن حقوق مردم بیشتر خواهد شد.

## ۲- پیامدهای اختلاس

۱-۲- بی‌ثباتی سیاسی: بررسی مهم‌ترین رویدادهای سیاسی در کشورهای مختلف جهان در نیمهٔ اول دههٔ حاضر نشان می‌دهد که منشأ اصلی بی‌ثباتی سیاسی در اغلب موارد، نارضایتی عمومی و طغیان اقشار وسیع مردم کشورها بر علیه فساد و اختلاس طبقهٔ حاکمه و سقوط پی در پی دولت‌ها بوده است. همان‌طور که پیش‌تر نیز ذکر شد، در اندونزی، پاکستان، کرهٔ جنوبی، ایتالیا، اسپانیا، زئیر، هند، ژاپن، مکزیک، برزیل،

1. Corruption.  
2. Monopoly.  
3. Discretion.  
4. Accountability.

## بحث روز

آقای «آنتونی آنی»<sup>۱</sup> وزیر دارایی نیجریه خاطر نشان کرده است که این کشور برای تأسیس کارخانه فولاد، بیش از ۴/۵ میلیارد دلار هزینه کرده، ولی این کارخانه سرانجام به بهره‌برداری نرسیده است. او می‌گوید: «با همین بودجه می‌توانستیم ۳ کارخانه مشابه آن را در یکی از کشورهای آلمان یا روسیه خریداری کنیم».<sup>(۴۱)</sup> پس از آغاز پسر و صدای برنامه‌های ضد فساد در ایتالیا، میزان هزینه پروژه‌های ساختمانی، بعد از سال‌های ۱۹۹۱ به میزان ۴۰ تا ۵۰ درصد کاهش پیدا کرد.<sup>(۴۲)</sup>

فساد و اختلاس، کار تعقیب اصل تخصیص بهینه منابع توسط دولت‌ها را فلج می‌کند، اولویت‌های قبلاً تعیین شده طرح‌های ملی، عملاً به دست فراموشی سپرده می‌شود و پروژه‌هایی اولویت می‌یابد که با منافع نامشروع متصدیان نادرست و مختلس سازگاری داشته باشد. بررسی‌های بانک جهانی در برخی کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد که در این کشورها، در نتیجه حاکمیت اختلاس، اجرای طرح‌هایی نظیر احداث درمانگاه و مراکز مراقبت‌های بهداشتی و پزشکی در روستاها، اولویت خود را به نفع اجرای پروژه‌هایی چون خرید مایحتاج دفاعی - صرفاً به خاطر هم‌سویی آن با مطامع مسئولان نادرست - از دست داده است.<sup>(۴۳)</sup>

گسترش فساد و حاکمیت اختلاس،

طرح‌های عمرانی و پیشبرد برنامه‌های سازندگی اقتصادی را کاملاً محدود می‌سازد. در فضای حاکمیت اختلاس، مؤدیان بزرگ مالیاتی می‌توانند با پرداخت رشوه به برخی کارگزاران دولتی، از پرداخت بدهی‌های عظیم مالیاتی خود طفره ببرند و بدین ترتیب ضربه شدیدی بر درآمدهای مالیاتی دولت‌ها وارد می‌شود. مخدوش شدن نظام مالیاتی در نتیجه اختلاس و ارتشا، الگوی توزیع درآمد در کشورها را به ناهنجاری‌های گوناگونی مبتلا می‌کند و نابرابری‌ها و اختلافات طبقاتی را تشدید و تعمیق می‌نماید و در نهایت از تحقق عدالت اجتماعی جلوگیری به عمل می‌آورد. یکی دیگر از محدودیت‌هایی که در نتیجه حاکمیت اختلاس، در درآمدهای دولت‌ها ایجاد می‌شود، کاهش درآمد در بخش وصول عوارض گمرکی است. در سایه شوم ارتشا، انواع کالاها مجاز و غیرمجاز بدون پرداخت عوارض و تعرفه‌های مربوطه، وارد کشورها می‌شود، از یک سو بر نظام اولویت‌های تولید و برنامه‌های حمایت از محصولات داخلی لطمه می‌زند و از سوی دیگر، دولت‌ها را از وصول بخش مهمی از درآمدهای آنها، یعنی درآمد ناشی از اعمال تعرفه‌ها و اخذ عوارض گمرکی محروم می‌کند.

در نتیجه اختلاس، هزینه اجرای طرح‌های عمرانی توسط دولت‌ها، به دور از هرگونه توجه اقتصادی افزوده می‌شود.



است: در حاشیه اجلاس مجمع جهانی اقتصاد<sup>۲</sup> در سال ۱۹۹۷ - گردهمایی سالانه مسئولان عالی رتبه اقتصاد کشورها در سوئیس - مدیران بیش از ۳۰۰۰ شرکت از ۵۹ کشور جهان جملگی به این موضوع اشاره کرده‌اند که در کشورهایی که فساد و اختلاس حاکم است، ائتلاف وقت مدیران شرکت‌ها در پیگیری کارها و اتخاذ مجوزهای گوناگون مورد نیاز آنان، به مراتب بیشتر از سایر کشورهاست. (۴۹)

یکی دیگر از پیامدهای زیانبار پدیده اختلاس، هدایت ناصواب استعدادها و توانایی‌های مردم به سمت فعالیت‌های نادرست و تلاش برای دستیابی به درآمدهای سهل‌الوصول، هنگفت و فوری، به جای شکوفا شدن این توانایی‌ها در مجاری سازنده است. سودطلبی و رانت‌جویی در کلیه سطوح دستگاه‌های دولتی همه‌گیر می‌شود و گذشته از بخش دولتی، در بخش خصوصی نیز تار و پود اقتصاد کشورها را نابود می‌سازد. در گزارش بانک جهانی به حاکم شدن دور باطل بین فساد و اختلاس از یک سو و رشد سرطانی فعالیت‌های اقتصادی زیرزمینی (قاچاق کالا)، از سوی دیگر، اشاره شده است. (۵۰)

در نتیجه اختلاس و ارتشا، جدیت دولت‌ها در نظارت بر کار بنگاه‌های اقتصادی به منظور حصول اطمینان از رعایت قوانین، ضوابط و استانداردهای

مشروعیت دولت‌ها و حکومت‌ها را از بین می‌برد<sup>(۴۴)</sup> و از میزان اعتماد مجامع و سازمان‌های بین‌المللی به آنها می‌کاهد. تجارب موجود نشان می‌دهد که بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول از پرداخت وام و سایر کمک‌های اقتصادی به کشورهای که اشتهار به فساد پیدا کرده‌اند، جلوگیری نموده‌اند.<sup>(۴۵)</sup> به عنوان مثال، صندوق بین‌المللی پول به خاطر دریافت گزارشی مبنی بر کم شدن ۳۰۰ میلیون دلار در بانک مرکزی کوبا، از اعطای کمک ۲۲۰ میلیون دلاری به این کشور جلوگیری کرد.<sup>(۴۶)</sup>

رواج اختلاس و فقدان شفافیت لازم در گردش کارها و نحوه تصمیم‌گیری در کشورها سبب می‌شود که آنها در تکاپوی جهانی برای رشد اقتصادی، در موقعیت‌های دشواری گرفتار شوند. کشورهایی که در بحران‌های ناشی از اختلاس و ارتشا غرق شده‌اند، در رقابت روزافزون و جهانشمول ملت‌ها برای قبضه بازارها و جذب هرچه بیشتر سرمایه‌های خارجی، فلج و بی‌حرکت مانده‌اند.<sup>(۴۷)</sup> در گزارش بانک جهانی بر این نکته مکرراً تأکید شده است که فساد و اختلاس، ضد انگیزه شدیدی برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به حساب می‌آید.<sup>(۴۸)</sup>

گرچه برخی طرفداران و توجیه‌کنندگان پدیده اختلاس و ارتشا، به سرعت پیدا کردن روند کارها در نتیجه پرداخت رشوه<sup>۱</sup> به متصدیان و مسئولان مربوطه، اشاره می‌کنند، ولی واقعیت‌ها خلاف این ادعا را ثابت کرده

1. Speed Money.  
2. The World Economic Forum.

## بحث روز

این پدیده روز به روز، پیچیده تر می شود (۵۲) و همین امر از ضرورت اتخاذ راه حل های جامع برای مبارزه با آن حکایت می کند. برخی افراد با استناد به این واقعیت که فساد و اختلاس همچون بیماری ها در اقصی نقاط عالم پراکنده است، نتیجه می گیرند که با آن نمی توان مقابله کرد. (۵۳) ولی همگان امروز شاهد تکاپوی جهانی بر علیه بیماری هایی چون «ایدز» هستیم.

در مبارزه بر علیه فساد، همچون مبارزه با بسیاری از بیماری ها، باید اساساً روی روش های پیشگیری و نه درمان، تأکید شود. (۵۴) پیچیدگی روز افزون اختلاس حکم می کند که در مبارزه با آن، به جای افراد، نظام ها و سیستم های موجد فساد هدف قرار گیرد. (۵۵)

پیش از هر چیز، موقعیت هر برنامه ضد فساد، در گرو مشارکت وسیع مردم و استفاده از پیشنهادها، ابتکارها و دریای عظیم اطلاعات مردم بر علیه اشکال گوناگون اختلاس است. (۵۶) وجود قوانین روشن، جامع و کامل از یک سو و توسل به اقدامات قاطع و مجازات بی چون و چرای خلافکاران، تأثیر تعیین کننده ای در هدف قراردادن ریشه های اصلی فساد و اختلاس خواهد داشت.

جلب اعتماد و فعال ساختن مشارکت مردم در مبارزه همگانی و فراخوان ملی بر علیه فساد و اختلاس، حکم می کند که این

گوناگون از جمله، استانداردهای مربوط به تضمین ایمنی عامه مردم در جریان استفاده آنان از کالاها و خدمات مختلف را مخدوش می سازد. بدین ترتیب، عوارضی چون آلودگی محیط زیست در نتیجه عدم پایبندی بنگاه ها به ضوابط و مقررات موجود و میزان تلفات جانی و مالی آحاد شهروندان، گریبانگیر ملت ها می شود. در کشورهایی که فساد و ارتشا حاکمیت دارد، جنگل ها نابود می شود، ساختمان ها به دور از مقررات مربوط به ایمنی آنها احداث می گردد و انواع کالاها به شدت مورد نیاز مردم، بدون رعایت استانداردهای بهداشتی و تولیدی، به بازارها راه می یابد. (۵۱) همان طور که پیشتر نیز ذکر شد، به دلیل اختلاس مسئولان وقت وزارت بهداشت در ژاپن و چشم پوشی آنان از اقدامات خلاف قانون شرکت های دارویی، عرضه فراورده های خونی غیراستاندارد موجب شد تا ۴۰۰ نفر از بیماران هموفیلی در این کشور جان خود را از دست بدهند. فرو ریختن سدها، پل ها و وقوع حوادث گوناگون در دوران بهره برداری از ساختمان ها و تأسیساتی که در سایه شوم اختلاس و ارتشا و به دور از ضوابط و استانداردهای قانونی، احداث شده اند، مرگ و میرها و نقص عضوهای فراوانی را به دنبال داشته است.

### ۳- راه حل ها

بررسی های به عمل آمده درباره فساد و اختلاس در سطح جهانی نشان می دهد که





سیاسی در آخرین سال‌های دهه ۸۰ در بلوک شرق، فروپاشی قدرتمندترین پایگاه حمایت و اشاعه کمونیسم و آغاز اصلاحات تاریخی و شگرف چین در حوزه سیاست‌های اقتصادی که با درایت و ژرف‌اندیشی رهبر فقید آن - جنگ شیائوپینگ - طراحی و اجرا شد و ادغام روز افزون پسر جمعیت‌ترین بلوک سوسیالیستی در اقتصاد جهانی و پذیرش چین به عنوان یکی از اعضای مهم در مجامع بین‌المللی، موجی از آرامش در جهان غرب به راه انداخت و سیاست حمایت از رژیم‌های ضدکمونیستی در اقصی نقاط عالم، از ایتالیا تا کره جنوبی و نادیده گرفتن موارد مغایر با قانون در عملکرد این رژیم‌ها، کنار گذاشته شد. در نخستین سال‌های آخرین دهه قرن حاضر، مجامع بین‌المللی، از جمله سازمان ملل و برخی اتحادیه‌های تجاری و سیاسی، قطعنامه‌ها و قوانین محکم و لازم‌الاجرای را بر علیه فساد و اختلاس تصویب کردند. در سپتامبر ۱۹۹۷ اجلاس بین‌المللی تحت عنوان مبارزه با فساد در «پرو» برگزار شد و در همین زمان گردهمایی بین‌المللی کمیته توسعه (بانک جهانی) در هنگ کنگ، برنامه اصلی کار خود را به مسئله مبارزه با اختلاس اختصاص داد. ۲۹ کشور ثروتمند عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) برای مجازات بنگاه‌ها و افراد خلافکار در داد و ستد و همکاری‌های صنعتی - تجاری قوانین مؤکدی را تصویب کردند. اتحادیه کشورهای امریکای لاتین،

مبارزه با دستگیر کردن چهره‌های شاخص و دانه‌های درشت فساد و ارتشا و ترجیحاً، مجازات عنصری از حزب حاکم، آغاز شود. محاکمه افراد و مسئولان خلافکار متعلق به احزاب حاکم، باعث می‌گردد کلیه تلاش‌ها و مبارزات سیاسی احزاب مخالف - که معمولاً سعی می‌کنند با استناد به پرونده اعمال خلاف قانون مسئولان و نمایندگان حزب حاکم، مردم را بر علیه آن بشوراند - نقش بر آب شود. در مبارزه شمرینخش با فساد و اختلاس، باید ماهی‌های بزرگ‌تر را قبل از سایر ماهی‌ها کباب کرد. (۵۷)

مهم‌ترین اقدامات اقتصادی برای قطع ریشه‌های اصلی فساد و اختلاس را می‌توان چنین برشمرد:

- ۱- اجرای اصلاحات وسیع اقتصادی؛
- ۲- تک نرخی کردن ارز؛
- ۳- تثبیت نرخ‌های بهره؛
- ۴- حذف یا کاهش روزافزون پرداخت یارانه به بنگاه‌های اقتصادی؛
- ۵- شفاف ساختن مقررات نظام بانکی؛
- ۶- حذف یا کاهش انبوه مقررات ناظر بر داد و ستد خارجی؛
- ۷- از بین بردن انحصارات و اجرای سریع و کارآمد برنامه خصوصی‌سازی؛
- ۸- تعدیل حقوق و مزایای کارکنان دولتی و تأمین حداقل امکانات برای یک زندگی شرافتمندانه.

ه- موج تاریخی و جهانشمول مبارزه با اختلاس

فرو ریختن دیوار برلن در نتیجه تحولات

## بحث روز

شرق آفریقا» در بانک جهانی کار می‌کرد. او که مسئولیت تأیید و تخصیص اعتبارات این بانک در منطقه شرق آفریقا را بر عهده داشت، لاجرم مسافرت‌ها و اقامت‌های طولانی در کشورهای آفریقایی انجام داد و به همین دلیل با ناهنجاری‌های اقتصادی و اجتماعی در این کشورها، از نزدیک سر و کار داشت.

بسا مشاهده واقعت‌ها و بررسی راه‌حل‌ها، «ایگن» عاقبت به این نتیجه رسید که خود را از این مسئولیت رها کند؛ او خود را بازنشسته کرد و سازمانی غیردولتی به نام «شفافیت بین‌الملل»<sup>۲</sup> را در سال ۱۹۹۳ در شهر برلین (محل اقامتش) تأسیس کرد. این مؤسسه غیرانتفاعی، اینک در بیش از ۶۰ کشور جهان نمایندگی دارد و اتحادیه اروپایی و سازمان توسعه بین‌المللی (امریکا) و چندین بنیاد دیگر، با کمک‌های مالی خود، انجام تحقیقات این سازمان را امکان‌پذیر می‌کنند.

«دانیل کوفمان»<sup>۳</sup> اقتصاددان برجسته و ارشد بانک جهانی، هم و غم سازمان شفافیت بین‌الملل را مبارزه بی‌امان با فساد و اختلاس در سطح جهان، تعریف می‌کند. تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد و تنظیم سیاست‌ها و راه‌حل‌ها برای تحدید فساد و کنترل آن در کشورها، از جمله اقدامات و دستاوردهای این سازمان است.

سیاست‌های شدیدی بر علیه فساد و اختلاس تدوین کرد و به موازات این تلاش‌ها، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، پرداخت کمک‌ها و اعتبارات خود را به سلامت کار و اعتمادپذیری دولت‌ها مشروط کردند. بدین ترتیب، پا به پای جهانی شدن داد و ستد و رشد بی‌سابقه همکاری‌های اقتصادی بین کشورها، فساد و اختلاس به عنوان پدیده‌ای ضد ارزش و مغایر با مصلحت‌های ناظر بر توسعه شتابان کشورها، شناخته و محکوم شد.<sup>(۵۸)</sup>

به موازات تحولات اقتصادی و سیاسی، تحولی عظیم در تکنولوژی اطلاعات حادث شد و ارتباطات ملت‌ها و کشورها در موقعیتی کاملاً بی‌سابقه قرار گرفت. وسایل جدید ارتباطی، کوچک‌ترین اقدام شرکت‌ها و دولت‌ها برای تخطی از مقررات و قوانین مورد قبول جامعه جهانی را در کمترین زمان ممکن برای جهانیان رسوا و آشکار ساخت و در سایه این تحول شگرف تکنولوژیک، پنهان کاری‌ها غیرممکن گردید.

بدین ترتیب، سال ۱۹۹۵، سال مبارزه جهانی با فساد و اختلاس، سال اقدامات بزرگ در پاکسازی کشورها و خلع بدکردن از مسئولان مسئولیت ناشناس، نام‌گذاری شد.

### و- درباره سازمان شفافیت بین‌الملل

«پیتر ایگن»<sup>۱</sup> که این روزها به عنوان «دن کیشوت» مبارزه با اختلاس در سطح جهان شناخته می‌شود، قبلاً در سمت «مدیر کل

1. Peter Eigen

2. Transparency International

3. Daniel Kaufman



- 23- **TIME**, No. 25, 1998.
- 24- **TIME**, No. 19, May 6, 1996.
- 25- Corruption is a symptom of fundamental economic, political, and institutional causes.
- 26- Poverty is undoubtedly a significant factor in encouraging petty corruption among poorly - paid officials.
- 27- ... The recipients are typically ministers or officials who have already achieved a high degree of prosperity.
- 28- Poverty is more often result than the cause of corruption.
- 29- ... the motivation to earn income is extremely strong.
- 30- Opportunities to engage in corruption.
- 31- ... The classic example of a government restriction resulting in rents and rent-seeking behavior is that of an import quota... There is less corruption where there are fewer trade restrictions.
- 32- One will tend to find corruption when an organization or person has monopoly power over a good or service, has the discretion to decide who will receive it and how much that person will get and is not accountable.
- 33- One striking empirical finding is that poorer countries are usually considered to be more corrupt.
- 34- **TIME**, No. 25, June 22, 1998.
- 35- Corruption and political instability may be two sides of the same coin.
- 36- ... greater openness leads to greater revelations.
- 37- The existence of a free press is of paramount importance. Both the introduction and the continuance of restrictive libel laws protecting politicians and public officials must be opposed to safeguard citizens' freedoms of expression and information.... secretiveness has helped elites and politicians keep corrupt practices under wraps in many countries. careful analysis, presentation and dissemination of data can be very effective in raising general awareness.
- 38- Corruption scandals have uprooted some of

منابع

- 1- "Corruption: dishonesty and illegal behaviour by people in positions of authority or power", **BBC English Dictionary**, p.245.
- 2- "International cooperation against corruption". **Finance & Development**, March 1998, pp.3 to 14.
- 3- Corruption is a term with many meanings.
- 4- Corruption is the misuse of office for unofficial ends.
- 5- "The Fight against corruption". **Accountancy**, March 1998, pp. 30 to 31.
- 6- The abuse of public office for private gain.
- 7- Abusing public facilities for party political purposes.
- 8- **Business Week**, No. 51, Dec. 18, 1995, pp. 24 to 34.
- 9- Corruption is hardly a problem exclusive to developing countries or countries in transition.
- 10- The fact that much corruption in developing countries has important industrial country participation is now a common - place.
- 11- There are First World givers of many Third World bribes.
- 12- Corruption exists everywhere - in the private as well as the public sector, in rich countries and poor-is salutory.
- 13- bribery by foreign firms played a significant role.
- 14- **TIME**, No. 25, June 22, 1998 pp. 16 to 23.
- 15- Corruption scandals reaching into the top levels of governments.
- 16- Bribery scandals are toppling executives and politicians from Paris to Seoul.
- 17- ... one of the hot trends of the decade.
- 18- **TIME**, No. 19, May 6, 1996, pp. 36 to 42.
- 19- **Business Week**, No. 51, Dec. 18, 1995, pp. 24 to 34.
- 20- A well - informed Moscow paper claimed that one faction leader had been offered \$ 12 million to change his vote.
- 21- **Business Week**, No. 51, 1995.
- 22- a life - or - death struggle.

## بھشروز

controls,... bribes can override such regulations and cause serious social harm.

52- Corruption is becoming more sophisticated.

53- ... Because corruption exists in every country, nothing can be done about it.

54- Like the best public health campaign, they emphasize prevention.

55- Combating corruption should focus on the reform of systems ... the focus would be on the vulnerability of systems to corruption, rather than on particular individuals.

56- Involve the people in diagnosing corrupt systems. Successful campaigns against corruption involve the people ... citizens are fertile sources of information about where corruption is occurring.

57- Successful strategies begin by frying a few big fish, breaking it up for a number of major corrupt figures to be convicted and punished. The government should quickly a few major tax evaders, a few big bribe givers, ..., the first big fish to be fried should be from the party in power.

58- Corruption in the era of global finance can no longer be dismissed.

### منابع اصلی گزارش

1- "The year of the Great Cleanup", *Business Week*, No. 51, Dec. 18, 1995, pp. 24 to 34.

2- "Corruption, The war on sleaze", *TIME*, No. 19, May, 6, 1996, pp. 36 to 42.

3- "Blackmail", *Business Week*, No. 29, July 21, 1997, pp. 20 to 23.

4- "International Cooperation Against Corruption," *Finance & Development*, World Bank, March 1998, pp. 3 to 14.

5- "The Fight against corruption", *Accountancy*, March 1998, pp. 30 to 31.

6- "A world war on bribery" *TIME*, No. 25, June 22, 1998, pp. 16 to 23.

□ □ □

the world's most deeply entrenched political powers.

39- In a recent survey of more than 150 high-ranking public officials and key members of civil society from more than 60 developing countries, the respondents ranked public sector corruption as the most severe impediment to development and growth in their countries.

40- Corruption and lack of economic and public sector reform go hand in hand with causality running in both directions.

41- *TIME*, No. 25, June 22, 1998, pp. 16 to 23.

42- *Business Week*, No. 51, Dec. 18, 1995, pp. 24 to 34.

43- ... Bribery usually leads to inefficient economic outcomes... distorts sectoral priorities and technology choices, creating incentives to contract for large defense projects rather than rural health clinics.

44- Corruption undermines the state's legitimacy.

45- International lending agencies are getting sorry of dispensing money that may end up in the pockets of crooked officials.

46- *TIME*, No. 19, May 6, 1996.

47- Corruption - ridden countries are lousy competitor in the global economy.

48- Corruption imposes a significant tax on FDI in all regions of the world, including East Asia.

49- Responses from more than 3000 firms in 59 countries surveyed in the world Economic Forum's Global Competitiveness Survey for 1997 indicate that enterprises reporting a greater incidence of bribery also tend to spend a greater share of management time with bureaucrats and public officials negotiating licences, permits, signatures and taxes.

50- Bribery misallocates talent to rent - seeking activities... A vicious circle of increasing corruption and underground economic activity can result.

51- In any society, there should also be a core of laws and regulations that serve productive social objectives, such as building codes, environmental