

فساد عالم گیر

مبارزه با فساد به اولویتی برای سازمان ملل تبدیل شده است.
این بیماری باستانی اکنون از شاهراه‌های جهانی سازی
به اقصا نقاط جهان در حرکت است

میشل بسی‌یر

عضو هیئت تحریریه پیام یونسکو

فساد به تصویب رساند. نگرانی‌هایی که در مورد فساد ابراز می‌شود، بیانگر دلمشغولی‌هایی گوناگون است، اما علت اصلی همه این نگرانی‌ها جهانی شدن مبادلات است. نخستین بار خود دولت‌ها بودند که خواستار مقابلهٔ نهادهای بین‌المللی با فساد شدند.

پس از بیست سال تسریع فزاینده در مبادلات مالی - تحت تأثیر کاهش کنترل‌ها و تحولات در ارتباطات الکترونیکی - سرمایه‌های ناشی از فعالیت‌های جنایی به سرچشمهٔ بی‌ثباتی سیاسی و

آلبرتو فوجیموری در پرو - ناچار به استعفا شدند و یک رئیس‌جمهوری پیشین - کارلوس منم در آرژانتین - مورد سؤال قرار گرفت. اتهامات عمدهٔ دادگاه علیه این مقامات و علت اصلی خشم عمومی، فساد آنها بوده است.

در نتیجه، بدیده‌ای که تاکنون موضوعی مربوط به داخل کشورها به شمار می‌رفت، اینک از اولویت‌های آشکار همهٔ نهادهای بین‌المللی از گروه هشت گرفته تا سازمان ملل است. سازمان ملل در نظر دارد در سال ۲۰۰۰ قراردادی علیه

فساد مقامات حکومتی به اندازهٔ خود حکومت، سابقه دارد. در قرن پنجم پیش از میلاد، افلاطون در کتاب قوانین در مورد آن سخن گفته است. دو قرن پس از آن، یک اصلاح‌گر سیاسی هندی به نام کانتیلیا^۱ چهل وسوسه را که می‌تواند مقامات حکومتی را فاسد کند، برشمرد. اما امروز وضعیت فساد دست‌کم دو ویژگی بی‌سابقه یافته است: گسترش آن به سراسر جهان و برآشفتن مردم در قبال آن. ظرف مدتی کمتر از یک سال، دو رئیس‌جمهوری - جوزف استرادا در فیلیپین و



تظاهرات در ریود ژانیرو علیه فساد دولتی. برزیل.

یا نائورا باشند، چه در کشورهایی مانند مصر، اسرائیل، لبنان و روسیه. البته روسیه به دلیل تصویب قانونی جدید برای کنترل بهتر نظام بانکی در تابستان ۲۰۰۱، از فهرست سیاه ماکه هفده کشور در آن هستند، خارج خواهد شد.

رواج رشوه

محافل اقتصادی نیز به سازمان‌های بین‌المللی برای مهار کردن فساد فشار می‌آورند. مؤسسات حاضر در معاملات بین‌المللی از روند فزاینده رشوه‌خواهی‌ها به وحشت افتاده‌اند.

راب جنکینز، استاد علوم سیاسی در دانشگاه لندن می‌گوید: «آزادسازی اقتصادها پدیده رشوه را به شدت گسترش داده است، اما این موضوع از دیدها پنهان مانده است. در روند خصوصی‌سازی بخش دولتی، خریداران احتمالی در رشوه دادن به مسئولان سیاسی و اداری با هم رقابت می‌کنند. به علاوه، هنگام اخذ تصمیم برای هر اقدام اصلاحی جدید، شرکت‌هایی که مایل‌اند قوانین تازه به نفعشان باشد یا حتی شرکت‌هایی که فقط می‌خواهند پیشاپیش از آن قوانین مطلع باشند، وادار به پرداخت رشوه می‌شوند بی‌آنکه کسب نتیجه دلخواه برایشان تضمین شده باشد. من در کلیه تحقیقاتم درباره اصلاحات اقتصادی یعنی در ارتباط با کشورهای هند، افریقای جنوبی و اوگاندا به این واقعیت برخورد کردم. جالب است که صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در اوایل دهه هشتاد وعده می‌دادند که برنامه‌های آزادسازی آنان، با کاهش قدرت دیوانسالاری به حذف منابع فساد منجر خواهد شد.»

سازمان توسعه و همکاری اقتصادی برای مقابله با این نوع فساد، در ۱۹۹۷ قراردادی بین‌المللی علیه فساد مأموران دولتی خارجی وضع کرد که امروز به امضای سی و سه کشور رسیده است. دانیل دامل در این مورد چنین توضیح می‌دهد: «تکته اصلی قرارداد روشن است: مؤسسات این کشورها مجاز به پرداخت وجوهی خارج از معامله به مأموران خارجی نیستند. تا چند سال قبل، پرداخت مبالغی تحت عنوان کمیسیون را با اغماض می‌نگریستند. مثلاً در فرانسه می‌شد این هزینه‌ها را، به منظور کاهش مالیات، به اداره دارایی اعلام کرد. آنها این عمل را اعتراف کلیسایی نام گذارده بودند.»

منتقدان این قرارداد را نوعی پیشرفت، اما ناکافی می‌دانند. استوارت آیزنشتات، از معاونان پیشین وزیر خارجه دولت کلینتون معتقد است: «این معنا ندارد که پرداخت رشوه به نماینده یک شرکت دولتی کاری نکوهیده تلقی شود، ولی از کنار پرداخت رشوه به یک شرکت خصوصی بگذرند.»



بازداشت جوزف استرادا رئیس جمهوری فیلیپین در بیست و پنجم آوریل ۲۰۰۱

ده میلیارد دلار را دوباره به اقتصاد رسمی روسیه وارد کنند. این پول قبلاً از بانک‌های جزیره نائورو در اقیانوس آرام که به فعالیت‌های مشتری‌ها کاری ندارند، عبور کرده بود.

ایو مینی، رئیس مرکز رابرت شومان در مؤسسه اروپایی فلورانس و نویسنده کتاب دموکراسی و فساد در اروپا (نشر لا دکوورت) می‌گوید: «چهل سال قبل فقط کشور سوئیس بود که بانک‌هایش اسرار بانکی را حفظ می‌کردند. اما حالا در بیش از پنجاه کشور این کار را می‌کنند.» امروز، یکی از اهداف اصلی مبارزه با فساد، کنترل گردش مالی از طریق بهشت‌های بانکی است. «گروه اقدام مالی بین‌المللی» که متعاقب مذاکرات کشورهای گروه هشت تشکیل شد و در چارچوب سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) فعالیت می‌کند، از سال ۲۰۰۰ شروع به انتشار لیست سیاه از مظنون‌ترین کشورها از حیث مالی کرده است. این کار برخی اقدامات بی‌سر و صدای غیرقانونی را در بازارهای مالی بین‌المللی، در وضعیتی دشوارتر قرار داده است. باتریک مولت، دبیر اجرایی گروه مذکور، می‌گوید: «ما قصد داریم کلیه مراکز بانکی، حتی بی‌میل‌ترین‌ها به همکاری، را به انطباق با معیارهای بین‌المللی سوق دهیم. ما همه آنان را تحت فشاری آمیخته به تشویق قرار می‌دهیم، چه این مراکز در بهشت‌هایی مالی چون جزایر مارشال، دومینیک

مالی تبدیل شده‌اند. پول‌های فساد و پول‌های مافیا دست در دست یکدیگر دارند. دانیل دامل، رئیس شاخه فرانسوی یک سازمان غیردولتی به نام شفافیت بین‌المللی، می‌گوید: «این دو صورت از فعالیت‌های جنایی از هم حمایت می‌کنند و منافع‌شان را به شیوه‌ای مشابه پنهان و تطهیر می‌کنند. به علاوه، مافیا برای حفاظت فعالیت‌های تبهکارانه خود از مسئولان فساد کمک می‌گیرد و مسئولان فاسد نهادهای قانونی مبارزه با جنایت را تضعیف می‌کنند.»

رواج اسرار بانکی

برخی اتفاقات در سال‌های اخیر امکان ارزیابی دامنه این گونه مشکلات را فراهم ساخته‌اند. مثلاً صندوق بین‌المللی پول در تابستان ۱۹۹۸ هشت میلیارد دلار به روسیه وام داد تا جلوی سقوط ارزش روبل را بگیرد، بنیامین سوکولوف، سرحسابرس کل روسیه، در نوامبر گذشته طی مصاحبه‌ای با بی‌بی‌سی گفت: «ما در مورد وام صندوق بین‌المللی پول بررسی‌هایی کردیم و باید اذعان کنم که چند میلیارد دلار از این وام برای برنامه‌های پیش‌بینی شده صرف نشده است. بخشی از این وام دقیقاً به سرقت رفته است.»

تابستان سال بعد، رسوایی بانک نیویورک به بار آمد. طبق گزارش اف بی آی، مافیای روسیه طی این بزرگ‌ترین پول شویی در ایالات متحد آمریکا، از بانک معتبر نیویورک استفاده کرد تا

می‌شود که مردم اروپا جوانی ناپیدا از فعالیت اتاق‌های پایاپای و روند جهانی‌سازی مالی را مشاهده کنند.»

کارآیی ابزارهایی که برای مبارزه با فساد انتخاب شده است، همچنان مورد بحث است، اما دست‌کم همگان در مورد شناسایی این بلا به توافق رسیده‌اند. حتی جیمز وولفنسن، رئیس استرالیایی بانک جهانی، این موضوع تابو را در ۱۹۹۶ در جلسات بانک پیش کشید. وی فساد را «سرطان» و «عامل افزایش ثروت ثروتمندان و تشدید فقر فقیران» توصیف کرد.

۱. نویسنده کتاب آرتاشاسترا، رساله معروف فلسفه سیاسی، و مشاور شاه چاندارگوپتا بین سال‌های ۳۲۱ تا ۲۹۷ پیش از میلاد.

می‌گیرند. دنیس روبر می‌گوید: «به نظر من دیگر نباید فساد را خروج از راه قانون معنا کنیم. این خود سیستم است که معیوب عمل می‌کند. واکنش نهادها هم همیشه با تأخیراتی عمده همراه است. به قول قاضی بالتازار گارزون، مبارزه با فساد مانند مبارزه ماموت و پلنگ است.»

این مبارزه علاوه بر نابرابر بودن، به گفته یک گروه پنج نفری از قضات ضد فساد در اروپا، در حاله‌ای از مه نیز پوشیده شده است. این گروه اندکی پس از انتشار کتاب دنیس روبر، طی مقاله‌ای در روزنامه لوموند نوشتند: «مهم‌ترین موضوعی که از این تحقیق ناشی شده است، سکوت کرکننده مسئولان سیستمی است که زیر سؤال رفته است. این شیوه سرفرو بردن در برف چون کبک ممکن است سبب القای این فکر شود که انتشار کتاب افشادار به مثابه آب کوبیدن در هاون بوده است. اما به عقیده ما داستان تازه شروع شده است (...). انتشار این کتاب باعث

عقیده آیزنستات از این حیث حائز اهمیت است که تقریباً در همه اقتصادها، روند خصوصی کردن مؤسسات دولتی گسترش یافته است. بنوادژمپ، از دادستان‌های بلژیک و کارشناس فساد، می‌گوید قرارداد مذکور بسیار شبیه «قانون فساد خارجی» است که جیمی کارتر، رئیس‌جمهوری آمریکا، در ۱۹۷۷ پس از رسوایی لاکهید که چند دولت اروپایی و دولت ژاپن را به لرزه درآورد، اعلام کرد. دژمپ می‌افزاید: «ظرف مدتی بیش از بیست سال، حداکثر یک چهارم از موارد فساد به مجازات قانونی رسیده است. من از این امر نتیجه می‌گیرم که قانون یاد شده به اندازه کافی سخت نیست.»

مجازات‌های سبک

جامعه مدنی نیز با حساسیت فزاینده نسبت به روابط مخفی سیاست و پول، علیه فساد وارد عمل شده است. راب جنکینز می‌گوید: «در روند «شبه - دموکراسی» جهانی و دسترسی عمومی به اطلاعات، عمده‌ترین خواست همگان شفافیت است.» در دوران جنگ سرد، جریان‌های عمده سیاسی مشغول دفاع از ایدئولوژی‌های خود بودند و مسائل مالی آنها در درجه دوم اهمیت قرار داشت. اما در حال حاضر، بحث سیاسی نهادی فقط شامل جزئیات اجرای برنامه‌های اقتصادی مشابهی است که همگی مستلزم فداکاری‌های بزرگی از جانب مردم‌اند. به این ترتیب، تصادفی نیست که مبارزه فعالان ضد فساد همان موقعی به راه افتاده است که سیاست‌های ریاضت اقتصادی در غرب اروپا، بحران‌های مالی در جنوب شرقی آسیا و امریکای لاتین و اصلاحات ساختاری در بسیاری از کشورهای جنوب.

اما آنچه موجب بدگمانی شده، کندی روند ضد فساد، مشکلات بازرسان در ردیابی شبکه‌های بین‌المللی و عدم یا سبکی مجازات‌هاست. دنیس روبر، روزنامه‌نگار فرانسوی چند کتاب در مورد ماجراهای فساد سیاسی منتشر کرده است. وی در کتابی تحت عنوان افشادار (\$ Révélation - نشر دزاین) که با مشارکت ارنست بیگ نوشته است، نحوه فعالیت یک اتاق پایاپای مستقر در لوکزامبورگ را به نام کلیبرستیم روشن کرده است. این گونه نهادها که وجودشان برای مبادلات بانکی ضروری است، سابقه کلیه معاملات را بایگانی و طرفین آنها را شناسایی می‌کنند. اما آنان در عین حال گمنامی را تشویق می‌کنند و از هرگونه کنترل

ابعاد جهانی فساد

پیش از سنجش فساد، باید آن را تعریف کرد. سازمان ملل این تعریف «شفافیت بین‌الملل» را که می‌گوید: «فساد یعنی هرگونه سوءاستفاده از اختیارات عمومی برای منافع خصوصی» پذیرفته است. اما حتی واضعان این تعریف به محدودیت‌های آن که فساد بخش خصوصی را شامل نمی‌شود، اذعان دارند. برای درک این پدیده بهتر است به ملاحظه جنبه عملی آن بپردازیم. طبق تعریف فرهنگ لغت انگلیسی رشوه «پول یا نوعی دیگر از سود است که به شخص دارای نفوذ پرداخت کنند تا نظر یا رفتار وی را تحت تأثیر قرار دهند.»

تهیه آمار در مورد میزان فساد در جهان کاری بسیار دشوار و در عین حال وسوسه‌انگیز است. پاتریک مولت، دبیرکل «گروه اقدام مالی بین‌المللی» می‌گوید: «هیچ‌گونه مبنای مالی برای ارزیابی ابعاد این پدیده غیرقانونی وجود ندارد. همه ارقام در این زمینه، حدسی است و هیچ مبنای علمی ندارد.» با این وصف، در اسناد «گروه اقدام مالی بین‌المللی» به تخمین صندوق بین‌المللی پول اشاره شده که عدد هشتاد میلیارد دلار در سال است. طبق گزارش همین منبع، مجموع سرمایه‌های جنایتکارانه بین ۵۰۰ الی ۱۵۰۰ میلیارد دلار، یعنی معادل دو تا پنج درصد از تولید ناخالص جهان است.

تحقیقات موردی، تصویری روشن‌تر به دست می‌دهند. یکی از این تحقیقات قبل و بعد از عملیات مانی پولیته (دست‌های پاک) در شهر میلان انجام شده است که نشان می‌دهد بودجه کارهای عمومی شهر سی الی چهل درصد بیش از میزان واقعی اعلام شده بود. به‌طور نمونه، پس از تحقیق هزینه گسترش فرودگاه از ۲۶۱۰ میلیارد لیر به ۱۹۹۰ میلیارد لیر کاهش یافت.

شفافیت بین‌الملل در سال‌های اخیر یک شاخص تشخیص فساد و یک شاخص فساد در کشورهای صادرکننده تهیه کرده است. هر دو شاخص بر مبنای نظرخواهی‌های دقیق از بازرگانان، کارشناسان مالی، روزنامه‌نگاران و مردم تهیه شده است. البته شاخص‌ها فراگیر نیستند (شامل همه کشورها نیستند) و جنبه‌ای نظری دارند (زیرا فساد بر اساس عقیده پرسش‌شوندگان ارزیابی شده است). اما در هر صورت، تصویری نسبی از وضعیت به دست می‌دهند، و در غیاب ابزارهایی کامل‌تر، مورد پذیرش اذهان عمومی قرار گرفته‌اند.

طبق این شاخص، در سال ۲۰۰۱ کمترین فساد در کشورهای فنلاند، دانمارک و زلاندنو و بیشترین فساد در کشورهای اندونزی، اوگاندا، نیجریه و بنگلادش مشاهده شده است.