

بررسی شاخص فساد مالی در ایران و کشورهای برگزیده جهان

دکتر یدالله دادگر*

روح الله نظری**

چکیده:

فساد بخش گسترده‌ای از فعالیتهای جامعه را در بر می‌گیرد؛ بنابراین از دیدگاههای گوناگون می‌توان به بررسی آن پرداخت. فساد مالی و اقتصادی، زاینده نظام سرمایه‌داری جهانی است و یک پدیده فرامالی به‌شمار می‌آید. سازمان بین‌المللی شفاف‌سازی هر سال رتبه کشورهای جهان را در زمینه فسادهای مالی و اقتصادی اعلام می‌کند. در این نوشتار به بررسی آماری از این شاخص در ۲۰۰۷ در کشورهای گوناگون پرداخته می‌شود. بر سرهم می‌توان گفت که فساد در بسیاری از کشورهای اسلامی و افریقایی بیشتر از کشورهای پیشرفته است.

۱- پیشگفتار

فساد از عوامل برجسته فروپاشی تمدن‌ها بوده است. در گذر سده‌ها همواره پیوندی وارونه میان کاربرد درست و بجای قدرت و گسترش فساد بوده و هرگاه قدرت به گونه‌ی پسندیده به کار گرفته شده، فساد کاهش یافته است.

فساد پدیده‌ای تازه نیست و به بخشی ویژه از جهان محدود نمی‌شود، بلکه پدیده‌ای است که بر زندگی همه انسانها سخت اثر گذاشته و شهروندان و بازرگانان را در

تاریخ گویای آن است که فساد از دیرباز در جوامع بشری بوده و اکنون نیز یکی از گرفتاریهای کشورهای جهان است. فساد نابسامانیهای بسیار برای جوامع بشری به دنبال داشته و جنگهای بی‌دری، خشونت‌ها و شورشها بر ضد تمدن‌ها، از میان رفتن سازمانها و آشفته‌گیهای جوامع همیشه برآمده از فساد بوده است. بر سرهم،

* عضو هیأت علمی دانشگاه شهید بهشتی

** کارشناس ارشد علوم اقتصادی، کارشناس برنامه‌ریزی شرکت آب منطقه‌ای ایلام

شده است که مردمان در کشورهای بی که فساد مالی اندکی در آنها وجود دارد، با کشورهای بی که فساد مالی بیشتری دارند پیوندهای بیشتری پیدا کنند. این پیوندها توجه مجامع بین‌المللی به فساد مالی را افزایش داده است.

۵. در این سالها، سازمانهای غیردولتی مانند سازمان بین‌المللی شفافیت مالی، نقش برجسته‌تری در نشان دادن مشکلات و پیامدهای فساد مالی و ایجاد جنبشهایی برای رویارویی با فساد مالی بازی کرده‌اند. همچنین، نهادهای مالی بین‌المللی و برخی دیگر از سازمانهای جهانی فعالیت‌های خود را در زمینه رویارویی با فساد مالی افزایش داده‌اند.

۶. گسترش شبکه جهانی اینترنت و بهره‌گیری روزافزون از آن و همچنین بازتاب اقدامها و بررسیها و پژوهشهای تجربی کشورهای توسعه یافته و رو به توسعه در سایتهای گوناگون عاملی است که گذشته از افزایش دادن آگاهیهای مردمان درباره این پدیده، سبب می‌شود کشورهای بی که پیش از این دانش کافی در این زمینه نداشته‌اند، از تجربه‌های دیگر کشورها بهره‌گیرند و کارهایی در زمینه رویارویی با فساد انجام دهند.

۷. اعتماد و پشتگرمی بیشتر به بازار در تصمیم‌گیریهای اقتصادی، بستری فراهم کرده است که در آن، کارایی اهمیت بیشتری یافته است و مسایلی که

سراسر جهان به‌ستوه آورده است. ^۱ (بانک جهانی، ۱۳۷۸)

در سالهای گذشته و بویژه از دهه ۱۹۹۰، پدیده فساد توجه بسیاری از جهانیان را به خود جلب کرده است. در کشورهای پیشرفته و رو به توسعه (کوچک یا بزرگ، بازار گرا یا دولتگرا) فساد سبب از پا در آمدن دولتها، برکناری دولتمردان برجسته مانند رییس جمهوری و نخست‌وزیر، و حتا گاهی جابه‌جایی طبقات سیاسی شده است. پرسش این است که چرا امروز فساد مالی تا این اندازه اهمیت یافته است؟ آیا دلیل آن افزایش فساد در سنجش با گذشته است؟ یا اینکه فساد و کجروی همواره وجود داشته ولی در گذشته توجه کمتری به آن می‌شده است؟ پاسخی درست و روشن به این پرسشها نمی‌توان داد و آمار و داده‌های ارزنده‌ای در این زمینه در دست نیست، ولی برپایه شواهد بسیار می‌توان گفت که هم‌اکنون موضوع فساد مالی در سنجش با گذشته اهمیت بیشتری یافته است. برخی از شواهد چنین است:

۱. پیش از پایان گرفتن جنگ سرد، تصمیم‌گیران و سیاستگذاران در برخی کشورهای صنعتی از فساد سیاسی و فساد مالی آشکار در رده‌های بالای دستگاه دولت در کشورهای بی که در يك جناح سیاسی قرار داشتند، چشمپوشی می‌کردند.

۲. بسته بودن اقتصاد کشورهای دارای برنامه‌ریزی متمرکز و جلوگیری از انتشار اطلاعات درباره فساد مالی در آن کشورها، باعث شده بود که تبهکارها نادیده گرفته شود یا به‌گونه گسترده گزارش نشود. کشورهای دهنده کمک مالی نیز چه بسا نمی‌خواستند این مشکل در کشورهای دریافت‌کننده کمک، حتا در صورت بهره‌گیری نادرست از کمکها، پراهمیت نشان داده شود.

۳. در این سالها، بر شمار کشورهای بی که از دولتهای آزاد، نظام مردمسالار و مطبوعات آزاد برخوردارند، افزوده شده است. این کشورها بستری فراهم کرده‌اند که در آن گفتگو درباره فساد مالی آزاد است. در برخی کشورها (مانند روسیه) رسانه‌های خبری از آزادی بیان و اختیارهای به‌دست آمده، به‌گونه گسترده (بویژه در زمینه آشکارسازی موارد فساد) بهره‌می‌گیرند.

۴. پدیده جهانی شدن اقتصاد با همه پیامدهایش سبب

○ فساد مالی بعنوان يك پدیده جهانی،

آسیبی است که از کنش متقابل دولتها با زیرمجموعه‌ها یا دولتها و بازار پدید می‌آید و بویژه هنگامی که دولت خود نقش عرضه‌کننده خدمات همگانی و بازرگان را داشته باشد این پدیده پررنگتر می‌شود. فساد مالی از کوچکترین موضوع که پرداخت غیرقانونی به يك کارمند دولت است تا بالاترین رده‌های اقتصادی دولتها را در بر می‌گیرد.

فساد به همه گونه‌های گمراهی یا بکارگیری نادرست قدرت شخصی و بهره‌برداری غیرقانونی از جایگاه شغلی گفته می‌شود. با وجود اهمیت روزافزون مسأله فساد، تعریف آن بیش از پیش دشوار شده است. (K.Jain, 2001) Arvina, 2001 فساد را بیشتر بهره‌برداری نادرست از جایگاه‌های دولتی برای برآوردن منافع شخصی می‌دانند. (Vinod, etal, 2000)

از فساد مالی، تعریف‌های گوناگون شده است که بهترین و ساده‌ترین آنها را بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل به دست داده‌اند. بر پایه این تعریف، فساد «سوءاستفاده از قدرت و اختیارات دولتی به منظور تأمین منافع شخصی» است. این تعریف کمابیش در جهان پذیرفته شده است. هایدن هایمر فساد را دادوستدی میان بخش خصوصی و دولتی می‌داند که به کمک آن کالای همگانی به گونه‌ای غیرقانونی به سود و منافع خصوصی تبدیل می‌شود.

فساد مالی^۳ بعنوان يك پدیده جهانی، آسیبی است که از کنش متقابل دولتها با زیرمجموعه‌ها یا دولتها و بازار پدید می‌آید و بویژه هنگامی که دولت خود نقش عرضه‌کننده خدمات همگانی و بازرگان را داشته باشد این پدیده پررنگتر می‌شود. فساد مالی از کوچکترین موضوع که پرداخت غیرقانونی به يك کارمند دولت است تا بالاترین رده‌های اقتصادی دولتها را دربرمی‌گیرد. نگرش به این پدیده بویژه در ۲۰ سال گذشته گسترده‌تر و مهمتر شده است و پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و رها شدن نظام‌های سیاسی از فضای دوقطبی - که از نفوذ افکار عمومی بر کارکرد حکومت‌های وابسته به آمریکا یا شوروی جلوگیری می‌کرد - این پدیده بعنوان موضوعی اثرگذار بر کارکرد دولتها و حتا پیشرفت یا سرنگونی آنها مطرح شده است.

۳- اهمیت فساد

امروز این نکته که فساد، هزینه‌های سنگینی برای توسعه اقتصادی دارد، یکسره پذیرفته شده است. شواهد بسیار وجود دارد که نشان می‌دهد در کشورهای گوناگون، سطوح بالاتر فساد بارشده کمتر و درآمد سرانه

○ از پیامدهای فساد اقتصادی و سیاسی می‌توان از افزایش شکاف میان طبقات اجتماعی، افزایش بی‌اعتمادی شهروندان به دولت و نیز به یکدیگر یاد کرد. در سایه این پدیده، این پندار در میان شهروندان گسترش می‌یابد که کارگزاران دولتی و نخبگان اقتصادی منابع ملی را تاراج می‌کنند. این دیدگاه منفی درباره دولت، می‌تواند به بحرانهای سیاسی با پیامدهای خطرناک امنیتی در پهنه ملی و حتا در پهنه‌های گسترده‌تر منطقه‌ای و بین‌المللی بینجامد.

مایه فساد می‌شود، بیشتر مورد توجه قرار می‌گیرد. آنچه سبب نگرش ژرفتر به مسأله فساد شده، آن است که در کنار پاگیری و گسترش اقدامهای جهانی بر ضد فساد مالی، مسئولان دولتی و نهادهای ملی نیز در بسیاری از کشورها بایستگی توجه و رسیدگی به آنرا دریافته‌اند. در این نوشتار بر پایه آمارهای منتشر شده در ۲۰۰۷ و رده‌بندی کشورها، تحلیلی مقایسه‌ای به دست داده می‌شود.

۲- تعریف فساد

در جوامع گوناگون و بسته به نگرشها و برداشتها، تعاریفی چند از فساد شده است. واژه فساد (corruption) از ریشه فعل لاتین "rumper" به معنای «شکستن» است. بنابراین در فساد چیزی می‌شکند یا دچار کمی و کاستی می‌شود. این چیز ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا در بیشتر موارد مقررات اداری باشد. در زبان پارسی برای فساد معناهای گوناگون مانند تباهی، گزند، زیان، ستمکاری، بدکاری، کردار ناشایست و زشت، کژرفتاری اخلاقی، دشمنی، کینه، آشوب و... آورده شده است. (کردلو، ۱۳۸۴) از دید گونارمیردال^۲،

پایینتر بیوند دارد. فساد همچون نیرویی است که به کار کرد درست مکانیسم بازارها آسیب می‌رساند. آسیبهای فساد در سه حوزه رخ می‌نماید: ۱- فساد بعنوان مالیات؛ ۲- فساد بعنوان مانعی برای ورود به بازار؛ ۳- فساد بعنوان عاملی برای از میان بردن مشروعیت دولت و کاهش توانایی دولت در برپا کردن نهادهای پشتیبان بازار.

فساد را می‌توان گونه‌ای مالیات دانست که سبب نابسامانی در گزینش میان فعالیتها و بازده پایینتر برای سرمایه‌گذاری خصوصی و همگانی می‌شود؛ ولی فساد آثاری بس ویران کننده‌تر از مالیات دارد؛ زیرا درآمدهای برآمده از آن، برای فعالیت‌های اجتماعی سودآور، به بودجه دولت کمکی نمی‌کند. گذشته از آن، چون فساد قانونی نیست، بنابراین اطمینان کمتری در این گونه از مالیات در سنجش با گونه‌های دیگر مالیات وجود دارد، که سبب پرهزینه شدن مالیات برگرفته از فساد می‌شود. در اقتصادهای در حال گذار، بنگاهها آماده‌اند در برابر از میان رفتن فساد، مالیات‌های رسمی بالاتری پرداخت کنند. فساد همچنین سبب از میان رفتن نیروهای رقابتی می‌شود که برای کار کرد درست بازارها حیاتی است. پیدایش پهنه‌ای سراسر رقابتی، به ورود پیوسته بنگاههای تازه بستگی دارد، ولی هنگامی که این بنگاهها ناگزیر از پرداخت رشوه برای ثبت و آغاز کار خود باشند، بیشتر تصمیم می‌گیرند وارد بازار نشوند، و بدین‌سان رقابت کاهش خواهد یافت. گواهیهای به دست آمده از اقتصادهای در حال گذار نشان می‌دهد که اثر منفی فساد بر رقابت بسیار مهم است و بنگاههای کوچک و بنگاههای تازه وارد به گونه چشمگیر فساد را عاملی بازدارنده برای فعالیت‌های بازرگانی خود می‌دانند. فساد همچنین با سهم کمتری از هزینه‌های بخش عمومی در زمینه بهداشت و آموزش در پیوند است و این به خودی خود فرصت‌های پیش‌روی تهیدستان برای سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی و مشارکت در بازارها را کاهش می‌دهد. این مشکل با این واقعیت آمیخته می‌شود که در کشورهای گوناگون، فساد بیشتر با کاهش سطح کلی درآمدهای مالیاتی پیوند دارد. در پهنه‌ای گسترده‌تر،

فساد مایه از میان رفتن مشروعیت دولت و کاهش توان دولت برای برپا کردن نهادهایی می‌شود که از بازارها پشتیبانی می‌کنند. یکی از گونه‌های بسیار زیان‌آور فساد، چیرگی بر دولت است، یعنی توانایی بنگاهها برای پدید آوردن نابسامانی در سراسر فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی برای اطمینان یافتن از اینکه سیاستها و مقررات دولت به سود آنها اجرا می‌شود. این نکته در مورد اقتصادهای در حال گذار اروپای خاوری و اتحاد جماهیر شوروی پیشین بررسی شده و به اثبات رسیده است، ولی وجود روابط نزدیک و قطعی میان بخش خصوصی و دولت و نیز نظامهای مردم‌سالار در این منطقه یکسان نبوده است.

با نگرش به هزینه‌های سنگین فساد، در پیشنهادها پژوهشی و سیاستی، سخت‌بر شناسایی ریشه‌های فساد پافشاری شده است. در گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۷ بانک جهانی بر سه عامل تأکید شده است: یک بستر سیاسی نابسامان، که به کار گزاران دولتی میدان بیشتری می‌دهد تا برای دستیابی به منافع بیشتر، آیینها و مقررات را دستکاری کنند؛ یک سامانه قضایی ناکارآمد که نتواند مسئولان دولتی را در صورت سوءاستفاده از قدرت به کیفر برساند؛ و مدیریت نادرست و خدمات دولتی و پرداختهای اندک در بخش عمومی. پژوهشهای بعدی، دیگر عوامل اثرگذار در پیدایش فساد را مشخص و شواهد بیشتری در مورد عوامل بیان شده در گزارش

○ فساد در کشورهای نفت خیزی چون نیجریه، آنگولا، آذربایجان، اندونزی، قزاقستان، لیبی، عراق و... پیداد می‌کند. باید وضع در این کشورها به گونه‌ای دگرگون شود که شهروندان عادی نیز از ثروت نفتی کشورشان بهره‌مند شوند و شرکتهای نفتی و ادار شوند فهرست رشوه‌هایی را که در این ده سال به کار گزاران در دیگر کشورها پرداخته‌اند، منتشر کنند.

توسعه جهانی ۱۹۹۷ به دست داده است.

عوامل برجسته در پیدایش فساد مالی

بزرگترین ریشه فساد مالی، کمیابی نسبی فرصت‌های سیاسی یا اقتصادی است. این کمیابیها سبب می‌شود که بسیاری کسان از قدرت مالی خود برای خرید قدرت سیاسی یا از قدرت سیاسی خود برای دستیابی به فرصت‌های اقتصادی (به دست آوردن ثروت) سود ببرند و فساد مالی و سیاسی پدید آید.

اگر فساد مالی به گونه‌ای گسترده تر رخ نماید و شهروندان به این نتیجه برسند که فساد به همه ارکان کشور راه یافته است، اثرهای منفی فساد مالی بسیار خطرناک خواهد بود. در هر کشور، برای رویارویی کارساز با فساد مالی باید از چهار سو به آن پرداخت: نخست، رهبران جامعه در مبارزه با فساد مالی باید صداقت داشته باشند و پایبندی عملی خود را نشان دهند، بر هیچ نکته‌ای چشم نبندند و در برابر هیچ کجرفتناری کوتاه نیایند. دوم، سیاست‌های کشور به گونه‌ای دگرگون شود که با کاهش مقررات و اجرای سیاست‌های دلگرم‌کننده، شفاف‌سازی قوانین و محدود شدن قدرت بی‌مرز مدیران، فساد مالی کاهش یابد. سوم، کاهش زمینه فساد مالی از راه بالا بردن دستمزد کارکنان دولت، افزایش دادن انگیزه درستکاری در کارمندان و اعمال نظارت‌های مؤثر، دقیق و تنبیهی. چهارم، از میان بردن زمینه‌ها و گریزگاههایی که مدیران از آنها برای فساد مالی سود می‌برند.

یکی از عوامل برجسته پاگرفتن فساد مالی، وجود شبکه‌های غیررسمی سیاسی یا حکومت سایه است. این بخش که در بیشتر کشورها وجود دارد، برای دسترسی به منافع دولتی، حکومت را همچون ابزاری برای انباشت ثروت به کار می‌گیرد و گاه پیش می‌آید که بخشهایی از دولت برای گردآوری دارایی، به همکاری با بخش در سایه اقتصاد می‌پردازند و با بهره‌گیری از اختیارات گسترده خود، به نام حکومت و دولت ولی در راستای سود شخصی کارهای بازرگانی انجام می‌دهند.

نمونه‌هایی از عوامل اداری و مدیریتی پیدایش فساد: ۱- پیچیدگی و ناکارآمدی ساختار قوانین و مقررات و

نظام بوروکراسی؛ ۲- ناکارآمدی نظام نظارت و بازرسی؛ ۳- ناکارآمدی نظام پرداخت و دیگر نظام‌های مدیریتی منابع انسانی؛ ۴- ناکارآمدی نظام گزینش و گمارش مدیران؛ ۵- نبود سامانه‌های مناسب اطلاع‌رسانی خدمات و اقدامات بخش عمومی.

نمونه‌هایی از عوامل اقتصادی پیدایش فساد: ۱- دخالت گسترده دولت در زمینه عرضه خدمات و کالاها؛ ۲- وجود انحصارات دولتی و غیردولتی (امکان رانت‌خواری اقتصادی)؛ ۳- مشکلات اقتصادی کارکنان و کارگزاران حکومت؛ ۴- میزان رقابتی بودن فعالیت‌های اقتصادی؛ ۵- ناکارآمدی مقررات و آیین‌های مالی و رعایت نشدن تشریفات قانونی در دادوستدهای دولتی.

نمونه‌هایی از عوامل سیاسی پیدایش فساد: ۱- ساختار قدرت در کشور و چگونگی توزیع قدرت سیاسی؛ ۲- وضع مدیریت (ثبات مدیریتی) از دید دگرگونی‌های سیاسی؛ ۳- چگونگی فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی و میزان توسعه‌یافتگی آنها؛ ۴- چگونگی نظارت و اختیارات نظارتی نهادهای مدنی بر نهادهای قدرت و مدیریتی‌های اجرایی؛ ۵- دامنه

○ در بحث فساد مالی، رابطه مستقیم میان نوع نظام سیاسی و گستردگی فساد وجود دارد. بر این پایه، در همه بررسی‌هایی که از رده‌بندی کشورها در زمینه فساد مالی وجود دارد کشورهای اسکاندیناوی (سوئد، نروژ، فنلاند و دانمارک) دارای فساد ناچیزی هستند و این، از ریشه دار بودن دموکراسی، آزادی مطبوعات، آگاهی شهروندان و بودن فرصت‌های برابر در جامعه مایه می‌گیرد. در چنین شرایطی کسانی که به فساد مالی گرایش دارند، در رابطه هزینه-فایده، سود خود را در راهکارهای قانونی می‌بینند و بدین سان درصد فساد به صفر نزدیک می‌شود.

○ کشورهای که با وجود فساد گسترده به رشد اقتصادی چشمگیر دست یافته‌اند، ممکن است در آینده بهای بیشتری برای آن پردازند. رشدی که برآمده از فساد مالی یا سیاسی در سالهای گذشته باشد، می‌تواند به آهستگی از فعالیتهای مولد به غیر مولد کشیده شود و زمینه را برای فساد بیشتر آماده کند. فساد در گذر زمان ریشه می‌دواند، به گونه‌ای که اگر دولتها پس از چندی رویارویی با آنرا آغاز کنند، با ایستادگیهای سخت روبه‌رو می‌شوند.

تخصیص یافته برای هزینه‌های عمومی به درستی مدیریت نشده و به دست گروهی از مفسدان و خلافکاران افتاده است. از پیامدهای فساد اقتصادی و سیاسی می‌توان از افزایش شکاف میان طبقات اجتماعی، افزایش بی‌اعتمادی شهروندان به دولت و نیز به یکدیگر یاد کرد. در سایه این پدیده، این پندار در میان شهروندان گسترش می‌یابد که کارگزاران دولتی و نخبگان اقتصادی منابع ملی را تاراج می‌کنند. این دیدگاه منفی درباره دولت، می‌تواند به بحرانهای سیاسی با پیامدهای خطرناک امنیتی در بهانه ملی و حتا در بهانه‌های گسترده تر منطقه‌ای و بین‌المللی بینجامد. بی‌برنامه‌ریزی درست برای رویارویی جدی و پایدار با فساد، نباید امیدی به برنامه‌های توسعه داشت. (الطفیان، ۱۳۸۵)

۵- سازمان بین‌المللی شفاف‌سازی و شاخص فساد

سازمان بین‌المللی شفاف‌سازی،^۷ هر سال رتبه کشورهای جهان را بر پایه شاخص مفساد مالی و اقتصادی اعلام می‌کند. این گزارش بر پایه ۱۶ کار پژوهشی و با کمک ۱۰ نهاد بین‌المللی تنظیم می‌شود. سازمان بین‌المللی شفاف‌سازی نمره مبارزه با فساد را در

اثرگذاری متقابل مسائل و رفتارهای سیاسی و فعالیتهای اقتصادی بر یکدیگر؛ ۶- درگیر شدن دستگاه قضایی در کارهای سیاسی و جناحی.

نمونه‌هایی از عوامل فرهنگی و اجتماعی پیدایش فساد: ۱- سطح اخلاق عمومی و میزان پایبندی شهروندان به ارزشها؛ ۲- میزان پایبندیها و وابستگیهای قومی، خانوادگی و خویشاوندی؛ ۳- میزان پایبندیها و وابستگیهای سازمانی؛ ۴- سطح وجدان کاری و انضباط اجتماعی؛ ۵- میزان حساسیت همگانی (جامعه) به فساد و کجروی کارگزاران.

دیگر عوامل برجسته و اثرگذار در پیدایش فساد مالی: قوانین و مقررات دولتی؛^۴ مالیاتها و عوارض گمرکی؛ تصمیمات دولتی و رفتار مسئولان؛^۵ عرضه شدن کالاها و خدمات به گونه یارانه‌ای یا کمتر از بهای بازار؛ سیستم تنبیه و مجازات.^۶

فساد مالی یا سوءاستفاده از قدرت دولتی برای به دست آوردن منافع شخصی، پدیده‌ای است که در دستگاههای اداری و سیاسی کشورهای گوناگون به چشم می‌خورد، این پدیده ریشه‌های فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی و اقتصادی دارد و از مهمترین آنها، کمبود آزادی اقتصادی است که با دخالت بیش از اندازه دولت و نهادهای وابسته به آن، زمینه‌ساز گسترش فساد مالی در سطح خرد (فساد اداری) و کلان (فساد سیاسی) می‌شود (سامتی و همکاران، ۱۳۸۵)

فساد اقتصادی و سیاسی فزاینده در بسیاری از کشورها با شرایط اقتصادی، اجتماعی و ایدئولوژیک گوناگون به چشم می‌خورد. از همین رو، جلوگیری از این پدیده یکی از برجسته‌ترین نگرانیهای جامعه بین‌الملل است. با شناخت ریشه‌ها و پیامدهای فساد می‌توان برنامه‌هایی کارساز برای رویارویی با این پدیده که یکی از عوامل مهم توسعه نیافتگی اقتصادی و سیاسی است طرح‌ریزی و اجرا کرد. سازمانهای جهانی، پدیده فساد مالی و سیاسی را یکی از مهمترین آسیبهای مدیریت دولتی و مانعی بزرگ برای توسعه پایدار دانسته‌اند. در همه جوامع، چه دموکراتیک و چه اقتدارگرا، گونه‌ای فساد دیده می‌شود، ولی پدیداری فساد سیستماتیک نشان دهنده این واقعیت است که منابع

گرایش بسیار به کاربرد پول نقد در دادوستدها؛ نبود پشتوانه اجرایی در زمینه آرایه اسناد مالی و صورتحساب از سوی همه واحدهای تجاری؛ کمبود کارکنان کارآموده و درستکار؛ نبود نظام شایسته‌سالاری در گزینش کارگزاران و کارکنان بلندپایه دولتی؛ نبود بازرسان برجسته اقتصادی برای نظارت بر فعالیت واحدها؛ نهادینه شدن فساد و اختلاس در میان کارگزاران دولت؛ نبود سازوکار حسابرسی مناسب و دارای ضمانت اجرا؛ نبود راهکارهای اجرایی مبارزه با فساد مالی.

بررسیهای سازمان جهانی شفاف‌سازی نشان می‌دهد که معادله زیر درباره فساد حاکمیت دارد:

میزان پاسخگویی - خودکامگی + انحصار = فساد

مالی

$C (CORRUPTION) = M (MONOPOLY) + D (DESPATISM) A (ACCOUNTABILITY)$

این معادله نشان می‌دهد که هر چه D و A افزایش یابد C کمتر می‌شود و برعکس. همچنین پیوند M و C پیوندی مستقیم است؛ یعنی، با افزایش انحصار، درجه فساد بیشتر و با کاهش آن، درجه فساد در جامعه کمتر خواهد شد.

۶- سنجش تطبیقی شاخص فساد

در کشورهای اسلامی و غیراسلامی

سنجش شاخص فساد در کشورهای گوناگون، افزون بر ارایه تصویری روشن، به بسیاری از پرسشها در زمینه این شاخص پاسخ می‌دهد. همچنین می‌توان به این نکته پی برد که فساد تنها در کشورهای رو به توسعه دیده نمی‌شود، بلکه در کشورهای بزرگ صنعتی و حتی کشورهای بزرگ سرمایه‌داری نیز مورد توجه قرار گرفته است. البته سلامت اقتصادی (درجه فساد کمتر) در کشورهای توسعه یافته، در بررسیهای آماری آشکارا به چشم می‌خورد.

سازمان بین‌المللی شفاف‌سازی، در گزارش ۲۰۰۷ خود به فساد مالی در ۱۸۰ کشور جهان پرداخته که مبنای این پژوهش قرار گرفته است. برای اینکه بتوان

کشورها از یک تاده مشخص می‌کند که نمره ده نشان‌دهنده کمترین فساد و نمره یک نشان‌دهنده بیشترین فساد است.

سازمان شفافیت بین‌الملل سازمانی غیردولتی است که هدف خود را پیشبرد همکاری بین‌المللی برای ریشه کن کردن فساد مالی و اداری در کشورهای گوناگون اعلام می‌کند. این سازمان که در ۱۹۹۳ بعنوان یک سازمان غیردولتی در آلمان بنیاد نهاده شد، دارای یک صد شاخه در سراسر جهان است و گزارشهایی درباره گسترده‌گی فساد مالی و اداری در کشورهای گوناگون تهیه می‌کند. شفافیت بین‌الملل این دیدگاه را که ساختار اداری کشورهای پیشرفته در سنجش با کشورهای رو به توسعه سالمتر است، نمی‌پذیرد و در پژوهشهای سالانه خود، همه کشورهای را مورد بررسی قرار می‌دهد. از ۱۹۹۵، سازمان شفافیت بین‌الملل هر سال «شاخص فساد» (CPI) را بر پایه معیارهای یکسان برای رده‌بندی کشورها از نظر سلامت و فساد مالی و اداری تدوین و منتشر کرده است. در کنار شاخص بانک جهانی در اندازه‌گیری فساد مالی و اداری، گزارش شفافیت بین‌الملل، گزارشی ارزنده در این زمینه به کار می‌آید. «شاخص فساد» (CPI) گونه‌ای معیار سنجش است که نمایانگر دیدگاه دست‌اندرکاران بازرگانی بین‌المللی و سرمایه‌گذاری در پیوند با فساد مالی در سیستم دولتی کشورهای گوناگون است (Vietor, 2007, 86) بر پایه این معیار، برترین کشورها که دارای کمترین فساد مالی در میان دولتمردان خود هستند نمره ۱۰، و کشورهای کمی بیشترین فساد مالی در سیستم دولتی خود هستند، نمره نزدیک به صفر می‌گیرند.

(<http://www.icgg.org/corruption.cpi-2005-faq.html>)

این شاخص که هر سال منتشر می‌شود، بر پایه معیارهای تعیین شده از سوی سازمان جهانی شفاف‌سازی و دانشگاه پاسا^۹ در آلمان برآورد می‌شود. (Graf Lambsdorff, 2005)

چه عواملی زمینه‌ساز پیوندهای فسادانگیز می‌شود؟ بررسی فساد از زاویه‌های گوناگون نشان می‌دهد که عواملی چند مایه رخنه فساد در جامعه و بویژه در پهنه کارکرد مالی است و برجسته‌ترین آنها چنین است:

چشم‌پوشی کرد. قطر و امارات در سنجش با دیگر کشورها، چه در شاخص و چه در رتبه وضع بهتری دارند.

جدول (۴) شاخص فساد را در دیگر کشورهای جهان نشان می‌دهد. در این جدول یونان و لهستان (نمونه‌هایی از کشورهای اروپایی غیر صنعتی شده)، برزیل و آرژانتین و شیلی (کشورهایی از قاره آمریکا)، مکزیک و روسیه و آنگولا (کشورهای نفتی غیر اسلامی)، چین و هند (پر جمعیت‌ترین کشورهای جهان) و کره جنوبی و سنگاپور و هنگ کنگ و تایوان (کشورهای تازه صنعتی شده جنوب خاوری آسیا) رده‌بندی شده‌اند. بر پایه جدول (۴) می‌توان گفت که وضع کشورهای تازه صنعتی شده جنوب خاوری آسیا (NICs) از دیگر کشورها در زمینه پاکی اقتصاد بهتر است. یونان و لهستان در سنجش با برخی از کشورهای اسلامی وضع خوبی ندارند. کشورهای نفتی غیر اسلامی نیز همانند کشورهای نفتی اسلامی با فساد اقتصادی دست به گریبانند. پر جمعیت‌ترین کشورهای جهان نیز در زمینه فساد مالی وضع خوبی ندارند.

با نگرش به جدول‌های مذکور می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد:

تحلیلی منطقی و درست از وضع شاخص فساد در جهان به دست داد، کشورها را رده‌بندی کرده و سپس به سنجش و تحلیل این شاخص پرداخته‌ایم.

جدول (۱) شاخص فساد در کشورهای عضو سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه^{۱۰} را در ۲۰۰۷ نشان می‌دهد. بر این پایه، دانمارک، فنلاند و نیوزیلند در سنجش با دیگر کشورها دارای فساد کمتری هستند. از سوی دیگر، فساد در اسپانیا، پرغال و ایتالیا بیش از دیگر کشورهاست.

جدول (۲) شاخص فساد را در کشورهای اسلامی (عضو کنفرانس اسلامی) نشان می‌دهد. در این میان قطر، امارات، مالزی و بحرین در سنجش با دیگر کشورهای اسلامی گرفتار فساد کمتری هستند، هر چند فساد در آنها از کشورهای عضو سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه بیشتر است. ازبکستان، عراق و سومالی دارای بیشترین فساد در میان کشورهای اسلامی (و در جهان) هستند.

جدول (۳) شاخص فساد را در کشورهای اسلامی نفت خیز نشان می‌دهد. بر پایه این جدول می‌توان گفت که پول نفت می‌تواند مایه فساد مالی بیشتر شود. البته نباید از تلاش قطر و امارات برای کاستن از فساد مالی

جدول (۱): شاخص فساد در کشورهای عضو سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه در ۲۰۰۷

کشور	رتبه	فساد (از ۱۰)	کشور	رتبه	فساد (از ۱۰)
دانمارک	۱	۹/۴	انگلیس	۱۳	۸/۴
فنلاند	۲	۹/۴	اتریش	۱۵	۸/۸
نیوزیلند	۳	۹/۴	آلمان	۱۶	۷/۸
سوئد	۵	۹/۳	ایرلند	۱۷	۷/۵
ایسلند	۶	۹/۲	ژاپن	۱۸	۷/۵
هلند	۷	۹	فرانسه	۱۹	۷/۳
سوئیس	۸	۹	آمریکا	۲۰	۷/۲
کانادا	۹	۸/۷	بلژیک	۲۱	۷/۸
نروژ	۱۰	۸/۷	اسپانیا	۲۵	۶/۷
استرالیا	۱۱	۸/۶	پرغال	۲۹	۶/۵
لوکزامبورگ	۱۲	۸/۴	ایتالیا	۴۲	۵/۲

Source: Transparency International, 2007. Web: <http://www.transparency.org/>

راه‌های رویارویی با آن (چه اقتصادی و چه اداری) در پهنه بین‌المللی بسیار با اهمیت است، زیرا مواد مخدر، فساد رایانه‌ای، پولشویی و... در درون مرزهای جغرافیایی یک کشور نمی‌ماند.

۳- شاخص فساد، نشانگر فساد بسیار سنگین در کشورهای گوناگون جهان است.

۴- تنها وضع کشورهای رو به توسعه در این زمینه نگران‌کننده نیست، بلکه فساد در برخی از کشورهای عضو جامعه اروپایی مانند یونان، لهستان و ایتالیا نیز بسیار بالا و مایه نگرانی است. فساد در کشورهای نفت‌خیزی چون نیجریه، آنگولا، آذربایجان، اندونزی، قزاقستان،

۱- نخست باید پرسشهایی مطرح کرد که پاسخگویی به هر یک از آنها نیازمند نوشتاری جداگانه است از جمله اینکه چرا پرداختن به فساد مالی، امروز اهمیت یافته است؟ از فساد مالی چه تعاریفی شده است؟ رویکردهای گوناگون در زمینه فساد مالی چیست؟ سطوح فساد مالی چگونه است؟ عوامل پدید آورنده فساد مالی چیست؟ پیوند فساد مالی با فرهنگ، اجتماع، سیاست، اقتصاد، تنگدستی، دموکراسی، آزادی مطبوعات، دادگستری، دیکتاتوری و... چگونه است؟ چگونه می‌توان فساد مالی را مهار کرد؟

۲- بی‌چون و چرا باید پذیرفت که پرداختن به فساد و

جدول (۲): شاخص فساد در کشورهای اسلامی در ۲۰۰۷

کشور	رتبه	فساد (از ۱۰)	کشور	رتبه	فساد (از ۱۰)	کشور	رتبه	فساد (از ۱۰)
قطر	۳۲	۶	مصر	۱۱۰	۲/۹	گینه بیسائو	۱۴۸	۲/۲
امارات	۳۶	۵/۷	موزامبیک	۱۱۴	۲/۸	نیجریه	۱۴۹	۲/۲
مالزی	۴۳	۵/۸	اوگاندا	۱۱۷	۲/۸	آذربایجان	۱۵۰	۲/۱
بحرین	۴۶	۵	بنین	۱۱۸	۲/۷	ساحل عاج	۱۵۳	۲/۱
اردن	۵۳	۴/۷	مالی	۱۱۹	۲/۷	قزاقستان	۱۵۵	۲/۱
عمان	۵۵	۴/۷	کومور	۱۲۳	۲/۶	قرقیزستان	۱۵۷	۲/۱
کویت	۶۰	۴/۲	گویان	۱۲۴	۲/۶	سیرالئون	۱۵۸	۲/۱
تونس	۶۳	۴/۲	موریتانی	۱۲۵	۲/۶	تاجیکستان	۱۶۰	۲/۱
ترکیه	۶۶	۴/۸	نیجر	۱۲۷	۲/۶	بنگلادش	۱۶۲	۲
سنگال	۷۱	۳/۶	برونئی و دارالسلام	۱۳۱	۲/۵	ترکمنستان	۱۶۶	۲
سورینام	۷۸	۳/۵	ایران	۱۳۳	۲/۵	گینه	۱۷۰	۱/۹
عربستان	۸۰	۳/۴	لیبی	۱۳۴	۲/۵	افغانستان	۱۷۲	۱/۸
گابن	۸۶	۳/۳	یمن	۱۳۷	۲/۵	چاد	۱۷۳	۱/۸
مالدیو	۸۹	۳/۳	کامرون	۱۳۸	۲/۴	سودان	۱۷۴	۱/۸
الجزایر	۹۹	۳	پاکستان	۱۴۰	۲/۴	ازبکستان	۱۷۶	۱/۷
لبنان	۱۰۳	۳	سوریه	۱۴۲	۲/۴	عراق	۱۷۸	۱/۵
آلبانی	۱۰۵	۲/۹	گامبیا	۱۴۳	۲/۳	سومالی	۱۸۰	۱/۴
بورکینافاسو	۱۰۸	۲/۹	اندونزی	۱۴۴	۲/۳			
جیبوتی	۱۰۹	۲/۹	توگو	۱۴۶	۲/۳			

Source: Tansparency International, 2007. Web: [http:// www. transparency. org/](http://www.transparency.org/).

دارند، کاربرد موفقیت آمیز رهیافت حقوقدانان به نمایش درآمده است، زیرا قوانینی بسیار سخت گیرانه در زمینه فساد دارند. ۱۱ سومین رهیافت، رهیافت اقتصاددانان یعنی آزادسازی نیروهای رقابت در بازار در برابر فساد است که از دید آزادیهای مدنی کمترین هزینه را دارد. ۱۲ (دارابی، ۱۳۸۴)

۶- گسترش شهرنشینی سبب افزایش ارتشاء در پرداخت مالیات، استخدام، بستن قراردادها، دریافت پروانه فعالیت های اقتصادی و... شده است. این مشکل البته در کشورهای رو به توسعه به روشنی دیده می شود.

۷- فساد مالی می تواند سرمایه گذاری و فعالیت های اقتصادی مولد را به رانت خواری و فعالیت های غیرقانونی و پنهانی بکشد. این مشکل بویژه در کشورهای نفت خیز دیده می شود.

۸- فساد مالی می تواند مایه سربر آوردن سازمان های خطرناک مانند مافیا شود. این سازمانها هم در کشورهای توسعه یافته و هم در کشورهای رو به توسعه وجود دارد.

۹- فساد مالی از مهمترین عوامل گسترش فقر در جهان است. برای رویارویی با فقر، پیش از هر کار باید به مبارزه با فساد مالی و اقتصادی بویژه در سطح دولت پرداخت.

۱۰- فساد مالی پدیده ای بسیار پیچیده است و رویارویی با آن، حتا در دموکراتیک ترین کشورها آسان نخواهد بود. حساسیت های سیاسی فراوان، نبود ابزارهای مناسب و همراهی نکردن مسئولان، بر پیچیدگی آن می افزاید.

لیبی، عراق و... بیداد می کند. باید وضع در این کشورها به گونه ای دگرگون شود که شهروندان عادی نیز از ثروت نفتی کشورشان بهره مند شوند و شرکتهای نفتی و ادار شوند فهرست رشوههایی را که در این ده سال به کارگزاران در دیگر کشورها پرداخته اند، منتشر کنند. تنها در این صورت است که شهروندان در کشورهای نفت خیز می توانند نمایی کم و بیش روشن از چگونگی هزینه شدن درآمدهای نفتی دریافت کنند و از دولتهای خویش بپرسند: «چرا این درآمدهای سرشار به جای به کار افتادن در راه رفاه شهروندان، یا به پروژه های پر هزینه ای که هیچ سودی برای شهروندان ندارد اختصاص یافته یا در حسابهای شخصی کارگزاران در بانکهای خارجی انباشته می شود.» احزاب سیاسی، دادگستری و پلیس، سه پایگاه مهم رویارویی با فساد در کشورهای رو به توسعه اند. ولی شوربختانه این نهادها که خود گرفتار فسادند، نتوانسته اند اعتماد همگان را به دست آورند.

۵- سه گونه طرح در زمینه سیاستگذاری با هدف کاهش دادن فساد مالی وجود دارد که می توان آنها را رهیافت حقوقدانان، رهیافت بازرگانان و رهیافت اقتصاددانان نامید. این سه رهیافت بر تدوین قوانین تازه و سخت تر و اجرای سختگیرانه قوانین موجود، پرداخت دستمزدهای بالاتر به کارکنان در دستگاههای دولتی و سرانجام فراختر کردن میدان رقابت در اقتصاد میان شرکتهای و بروکراتها استوار است. در سنگاپور و هنگ کنگ، دو کشوری که کمترین فساد را در جهان

جدول (۳): شاخص فساد در کشورهای اسلامی - کشورهای عضو اوپک در ۲۰۰۷

کشور	رتبه	فساد (از ۱۰)	کشور	رتبه	فساد (از ۱۰)
قطر	۳۲	۶	الجزایر	۹۹	۳
امارات	۳۶	۵/۷	ایران	۱۳۳	۲/۵
عمان	۵۵	۴/۷	لیبی	۱۳۴	۲/۵
کویت	۶۰	۴/۲	اندونزی	۱۴۴	۲/۳
عربستان	۸۰	۳/۴	عراق	۱۷۸	۱/۵
گابن	۸۶	۳/۳			

Source: Transparency International, 2007. Web: <http://www.transparency.org/>.

وجود دارد کشورهای اسکاندیناوی (سوئد، نروژ، فنلاند و دانمارک) دارای فساد ناچیزی هستند و این، از ریشه‌دار بودن دموکراسی، آزادی مطبوعات، آگاهی شهروندان و بودن فرصت‌های برابر در جامعه مایه می‌گیرد. در چنین شرایطی کسانی که به فساد مالی گرایش دارند، در رابطه هزینه-فایده، سود خود را در راهکارهای قانونی می‌بینند و بدین‌سان درصد فساد به صفر نزدیک می‌شود.

۱۴- برای رویارویی با فساد مالی در سطح بالا، دولت‌ها باید درباره‌ی گونه‌های فساد نگرشی ژرف‌تر داشته باشند. اگر دولت‌ها در این زمینه کامیاب شوند، نه تنها چهره‌ی بهتری از خود به نمایش می‌گذارند، که بسیاری از روزه‌های فساد مالی نیز بسته می‌شود.

۱۵- در کشورهایی که اندازه‌ی دولت بزرگ است و به علت نبود یا ناتوانی بخش خصوصی، همه‌ی وظایف به دوش دولت است، گرایش دولت‌ها به کاهش دادن خدمات عمومی و رو کردنشان به بازرگانی و کارهای سودآور، می‌تواند یکی از سرچشمه‌های فساد باشد. بر سرهم، در کشورهایی که دولت نقش بازرگان پیدا کرده و می‌کوشد با کنار زدن بخش خصوصی همه‌ی فعالیت‌های این بخش را خود انجام دهد، با فساد گسترده روبه‌رو هستیم.

۱۶- در بررسی پرونده‌ی فساد مالی، شاخص‌های بسیار در کار است. برای نمونه، فساد در کشورهایی که مرز آبی و دریایی دارند در سنجش با کشورهایی که مرز آبی ندارند کمتر است و در کشورهایی که گرداگرد آنها را

۱۱- در نظام‌های دموکرات، روند گزینش مدیران و انتصاب کارگزاران دولتی روشن است، اما در نظام‌های در حال گذار و رو به توسعه، زمینه‌ی گرفتن فساد مالی بسیار فراهم است. این وضع بویژه در نظام‌هایی که در حال گذار از نظام دولتی به نظام بازار آزاد و دست‌اندر کار خصوصی سازی اقتصادی هستند، بسی چشمگیرتر است، زیرا سوءاستفاده‌های بسیار به نام خصوصی سازی و آزادی اقتصادی می‌شود. در بسیاری از این گونه کشورها که نمونه‌های برجسته‌ی آن روسیه و کشورهای اروپای خاوری بوده‌اند، کارگزاران بلندپایه پس از کناره‌گیری از کارهای دولتی، با خرید کارخانه‌ها و برخی شرکت‌های مرغوب به نام خصوصی سازی، سودهای کلان بردند و شاخص‌های فساد مالی را افزایش دادند.

۱۲- یکی از راه‌های نادرست مبارزه با فساد مالی، برخورد مقطعی و نه‌ریشه‌ای با فساد مالی است. برای رویارویی با فساد مالی باید راهی درازپیمود. از همین‌رو، بزرگترین خطا در مبارزه با فساد مالی، به کار گرفتن راهکارها و روش‌هایی است که تنها به یک جنبه از مسائل (مانند دست‌مزد کارکنان دولت، چندوچون کیفرها، برپایی نهادها برای رویارویی با فساد و...) می‌پردازد.

۱۳- در بحث فساد مالی، رابطه‌ی مستقیم میان نوع نظام سیاسی و گستردگی فساد وجود دارد. بر این پایه، در همه‌ی بررسی‌هایی که از رده‌بندی کشورها در زمینه‌ی فساد مالی

جدول (۴): شاخص فساد در دیگر کشورهای جهان در ۲۰۰۷

کشور	رتبه	فساد (از ۱۰)	کشور	رتبه	فساد (از ۱۰)
یونان	۵۶	۴/۶	چین	۷۳	۳/۵
لهستان	۶۲	۴/۲	هند	۷۵	۳/۵
برزیل	۷۲	۳/۵	روسیه	۱۴۵	۲/۳
آرژانتین	۱۰۶	۲/۹	سنگاپور	۴	۹/۳
شیلی	۲۲	۷	هنگ کنگ	۱۴	۸/۳
مکزیک	۷۵	۳/۵	تایوان	۳۵	۵/۷
آنگولا	۱۴۷	۲/۳	کره جنوبی	۴۵	۵/۱

Source: Transparency International, 2007. Web: <http://www.transparency.org/>.

○ در این گزارش، دانمارک و فنلاند و نیوزیلند بارتبه يك و بالاترین نمره از ۱۰ یعنی ۹/۴، دارای کمترین میزان فساد دانسته شده‌اند و عراق، برمه و سومالی در پایین‌ترین رده قرار گرفته‌اند. در این گزارش، رتبه ۱۳۳ و نمره ۲/۵ از ۱۰ برای ایران برآورد شده است. بنابراین ایران هنوز جایگاه خوبی در این فهرست به دست نیاورده است. بر سر هم، می‌توان گفت که فساد در بسیاری از کشورهای اسلامی و کشورهای افریقای بیشتر از کشورهای پیشرفته است.

نظارتی در پرتو شفافیت و به یاری رسانه‌های آزاد از فساد جلوگیری کرده‌اند.

۲۱- نهادهای بین‌المللی پس از بررسی‌های همه‌سویه در زمینه راه‌های رویارویی با فساد مالی در جهان، بر این نکته انگشت گذاشته‌اند که آنچه برنامه‌های اصلاحات اقتصادی را به پیروزی می‌رساند، وجود يك اراده سیاسی نیرومند در همه سطوح دولت است و مراد از اراده سیاسی، گرایش و پایبندی بی‌چون‌وچرای رهبران برگزیده شهروندان، ناظران و پاسداران جامعه مدنی و گروه‌های فعال جامعه به رویارویی قانونمند با پدیده فساد مالی است. وجود اراده سیاسی در دولتمردان، پشتوانه اجرای درست و پایدار برنامه‌ها و روش‌های رویارویی با فساد است. بی‌اراده سیاسی دولتمردان، بهسازی خدمات دولت به شهروندان، افزایش مسئولیت‌پذیری کارگزاران دولتی، شفافیت کارکردها و بازسازی پیوندهای دولت با بخش خصوصی شعاری بیش نخواهد بود.

۲۲- سازمان شفافیت بین‌الملل در گزارش خود آورده است در میان کشورهای خاورمیانه که کنوانسیون ضد فساد سازمان ملل متحد را امضا کرده‌اند، اردن،

خشکی فرا گرفته، فساد بیشتری به چشم می‌خورد. ۱۷- در کشورهایی که بخش خصوصی فعال دارند، فساد کمتر است و هرچند ممکن است با مواردی از فساد روبه‌رو شوند، ولی حجم مالی آن ناچیز است. گذشته از این، بسیاری کسان برآند که گستردگی فساد مالی در بخش خصوصی سبب سرازیر شدن ثروت از دولت به جامعه می‌شود و از این رو به توزیع عادلانه ثروت کمک می‌کند. فساد مالی بیشتر در نقطه‌ای که دولت و بخش خصوصی یا سایر بازیگران غیردولتی به هم می‌رسند، رخ می‌دهد. این پدیده به گونه‌ی پرداخت رشوه، ادای دین، حق‌السکوت، حق‌تسریع، فساد خصوصی، اختلاس، سوءاستفاده از جایگاه، تقلب، اخاذی، هزینه تأمین امنیت، تبعیض‌گری، قوم‌گرایی و تبارگماری مطرح می‌شود.

۱۸- پدیده فساد مالی در جای‌جای جهان بازتابی گوناگون دارد. اروپا کمترین فساد را دارد و پس از آن آمریکای شمالی، آمریکای لاتین، آسیای جنوب خاوری، آسیا و افریقا جای می‌گیرند.

۱۹- در افریقا، حکومتها کارکردی ویژه دارند و در عمل، در پوشش حکومت، پیوندهای سیاسی شخصی سودگرایانه برقرار می‌شود. به سخن دیگر، در این قاره حکومت ابزاری است برای پوشش دادن فساد سیاسی و مالی و اداری و برتریهای موروثی، سیاست بزرگان، دزدسالاری و تاراجگری. در کشورهای افریقای، پیوندهای شخصی بعنوان شیرازه نظام سیاسی، تبارگماری، رییس‌جمهورگرایی و شخص‌پرستی زمینه را برای فساد اداری و سیاسی آماده می‌کند. در آنجا فساد مالی جنبه‌ای کلیدی از نابسامانی سیاسی است و فساد مالی در عمل، بخشی مشروع و پذیرفته شده از زندگی اجتماعی است.

۲۰- عوامل کاهش فساد مالی در برخی کشورها چنین بوده است: الف- وجود يك بخش خصوصی نیرومند و بزرگ که بستری برای گرد آمدن ثروت در دست افراد و بنگاههای غیردولتی فراهم کرده است. ب- حکومت اندازه‌ای به نسبت کوچکتر و جایگاه راهبردی و کلیدی کمتری داشته است. پ- نهادهای

می تواند برآمده از شرایط اقتصادی (تعدیل، بازسازی، خصوصی سازی و...)، کمبود مسئولیت پذیری، ناکارآمدی نظام اداری، نارسایی نظارت سیستمی و نظارت همگانی (جامعه مدنی، مطبوعات، احزاب و...)، ناتوانی دستگاه قضایی، نارسایی قوانین و مقررات و ناپایداری آنها، روشن نبودن قوانین و مقررات، نظام مند نبودن رقابتهای سیاسی و پشتیبانی جریانهای سیاسی از هواداران، نبود امنیت شغلی، ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی و... باشد بنابراین در شرایط گوناگون، باید راهبردهای گوناگون و بایسته در پیش گرفت.

۲۹- اگر فساد در شماری از کشورهای نارسایی اداری شمرده می شود، در کشورهای رو به توسعه و توسعه نیافته، فساد سیاسی و مالی یکی از ویژگیهای دولتهاست.

۳۰- فساد پدیده ای است که تنها با قانون و بخشنامه و دستور نمی توان به رویارویی با آن پرداخت، بلکه باید ریشه های آنرا شناخت و با بهسازی زیرساختها و برنامه ریزی بلندمدت با آن برخورد کرد.

۳۱- برخی کشورها چون آلمان، سنگاپور و... توانسته اند با وضع قوانین سخت گیرانه، پافشاری بر درستکاری و شفافیت، افزایش کارآمدی و بهبود خدمات رسانی، خود را در رده پاكترین کشورهای جهان جای دهند.

۷- شاخص فساد در ایران

بر پایه گزارش ۲۰۰۷ سازمان بین المللی شفاف سازی، در میان ۱۸۰ کشور جهان، ایران از دیدگاه شاخص فسادگریزی کارگزاران دولتی و سیاسی (سلامت اقتصادی) رتبه ۱۳۳ را به دست آورده و در سنجش با سال پیش از آن ۲۷ پله پس افتاده است. جدول

کویت، لیبی، قطر، امارات و یمن گامهایی اثر گذار در رویارویی با فساد برداشته اند، ولی دیگر کشورها در این زمینه چندان کامیاب نبوده اند.

۲۳- در کشورهای صنعتی فساد بیشتر دامنگیر رده های بالای جامعه است، در حالی که در کشورهای رو به توسعه، فساد تاروپود جامعه را در بر گرفته است.

۲۴- کشورهای با وجود فساد گسترده به رشد اقتصادی چشمگیر دست یافته اند، ممکن است در آینده بهای بیشتری برای آن پردازند. رشدی که برآمده از فساد مالی یا سیاسی در سالهای گذشته باشد، می تواند به آهستگی از فعالیتهای مولد به غیر مولد کشیده شود و زمینه را برای فساد بیشتر آماده کند. فساد در گذر زمان ریشه می دواند، به گونه ای که اگر دولتها پس از چندی رویارویی با آنرا آغاز کنند، با ایستادگیهای سخت روبه رو می شوند.

۲۵- فساد یکی از موانع بازرگانی در بسیاری از کشورهاست، زیرا هزینه فعالیتهای بازرگانی را افزایش می دهد.

۲۶- در کشورهایی که نظامهای حکومتی خانوادگی یا قبیله ای دارند، همچون کشورهای نفت خیز عرب و شماری از کشورهای افریقای، فساد در میان رده های بالا چشمگیر و گسترده است.

۲۷- کشورهای که دادوستد بین المللی آنها آزادتر است، فساد کمتری دارند (همچون کشورهای عضو سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه)؛ و این برآمده از آمیزش عوامل گوناگون است: آزادسازی بیشتر، رقابت بیشتر را فراهم می کند، که به خودی خود سبب کاهش رانتها و کمتر شدن زمینه های پیدایش فساد می شود.

۲۸- فساد مالی در هر کشور بسته به شرایط ویژه آن

جدول (۵): شاخص فساد در ایران از ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۷

سال	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷
رتبه	۸۷	۸۸	۱۰۶	۱۳۳
فساد (از ۱۰)	۲/۹	۲/۹	۲/۷	۲/۵

Source: Transparency International, 2004-2007 Web: <http://www.transparency.org/>.

شاخصهایی آورده و بر پایه آنها، کشورها رارده بندی کرده است. در این گزارش، دانمارک و فنلاند و نیوزیلند بارتبه يك و بالاترين نمره از ۱۰ يعنى ۹/۴، دارای کمترین میزان فساد دانسته شده اند و عراق، برمه و سومالی در پایین ترین رده قرار گرفته اند. در این گزارش، رتبه ۱۳۳ و نمره ۲/۵ از ۱۰ برای ایران برآورد شده است. بنابراین ایران هنوز جایگاه خوبی در این فهرست به دست نیاورده است. بر سر هم، می توان گفت که فساد در بسیاری از کشورهای اسلامی و کشورهای افریقایى بیشتر از کشورهای پیشرفته است.

یادداشتها

۱. داستان مارک توین فساد در کنگره آمریکارا در دهه ۱۸۷۰ به گونه ای پوشیده به تصویر می کشد. این داستان يك رسوایی مالی را دنبال می کند که در آن دو بازرگان برجسته گستاخانه به کنگره راه یافته اند. در هند در ۱۹۹۶ فیلمی به نام «هندوستانی» شورشی همگانی بر ضد فساد را به نمایش گذاشت. این فیلم سیاستمداران و دیوانسالاران سنگدلی را به تصویر می کشید که برای پول اجازه می دهند بیماران به آسانی در بیمارستانها جان دهند و زندانیان تهیدست گرسنگی بکشند. هر چند در این داستان تا اندازه ای راه گزافه گویی پیموده شده است، ولی مشکلات ریشه دار جامعه به خوبی نمایش داده می شود و بر سر هم، آئینه تمام نمای جامعه است.

2. Ginar mer dall

۳. از دید نگارندگان این نوشتار، هر گونه فسادی که در چارچوب دارایی بخش همگانی جای گیرد، فساد مالی است.

۴. فسادهای مالی و اقتصادی با ابزارهای گوناگون رخ می دهد که برجسته ترین آنها، سوءاستفاده از قوانین نامناسب موجود و در مواردی روشن و شفاف نبودن آنها و گاه نبودن قانون برای برخی امور است که زمینه ساز رفتارهای سلیقه ای افراد می شود. روشن نبودن مقررات یا دسترسی نداشتن شهروندان به آنها و اینکه پروانه ها را تنها بتوان از نهاد یا افراد ویژه ای دریافت کرد، قدرت بسیار برای کارکنان دولت فراهم می کند. این کارکنان با بهره گیری از قوانین و مقررات گوناگون که اجرای آنها نیازمند کاغذبازی و رفت و آمدهای بیهوده است، می توانند با دریافت رشوه کارها را آسان کنند.

۵. تصمیم گیری دستگاههای دولتی درباره چندو چون هزینه های

(۵) شاخص فساد را از ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۷ میلادی نشان می دهد. شاخص فساد در ۲۰۰۷ در سنجش با ۲۰۰۴، چه در زمینه رده بندی (۴۶ پله) و چه از لحاظ میزان سلامت اقتصادی (۰/۴) پسرفت داشته است.

فساد مالی، پدیده ای زیانبار و با زارنده توسعه است که باید سخت با آن برخورد شود. جدول (۵) نشان می دهد که با وجود همه شعارهایی که تاکنون درباره رویارویی با فساد سر داده شده، دگرگونی چشمگیری در این زمینه رخ نداده است؛ آنچه روی داده، حرکتهای پروسه و صدا، بی رعایت شدن ضوابط قانونی و بیرون از دستگاه قضایی بوده که اصل رویارویی با فساد را نیز زیر سؤال برده است. رساندن فساد و پیامدهایش به کمترین اندازه و حفظ و گسترش اعتماد همگانی به سازمانها، نیازمند برخورد منطقی و نظام مند با مسائل، در پیش گرفتن راهکارهای همخوان با نیازها و فراهم کردن بستر کار کردی ویژه آنها است. همچنین، پدید آوردن اراده ملی برای رویارویی با فساد مالی و اداری و پرهیز از آمیختن آن با انگیزه ها و هدفهای سیاسی و گروهی و بهره برداری تبلیغی از پیامدهای آن، خواست شهروندان از سیاستگذاران در این زمینه است.

تصمیم گیری درباره مسایلی چون کاربری زمینهای پیرامون شهرها، چگونگی بهره برداری از جنگلها، چراگاهها و منابع معدنی، دادن پروانه برای سرمایه گذاری بیگانگان در کشور، فروش داراییهای بخش دولتی، خصوصی سازی شرکتهای دولتی، چگونگی ایجاد انحصار دولتی در زمینه صادرات و واردات و حسابهای فرابودجه ای،^{۱۳} از مهمترین گامهایی است که دولتها باید برای رویارویی با فساد مالی بردارند.

۸- فشرده سخن

فساد مالی پدیده ای جهانی است و تا اندازه زیادی در سایه دگرگونیهای سیاسی و اقتصادی، ابعادی تازه یافته است. فساد مالی و سیاسی در کشورهای رو به توسعه و توسعه نیافته، تنها يك مشکل اداری نیست، بلکه يك بیماری مزمن و از ویژگیهای دولتها به شمار می آید.

سازمان شفافیت بین الملل در گزارش ۲۰۰۷ خود درباره دامنه فساد مالی و اداری در کشورهای گوناگون،

- تهران، انتشارات سازمان بازرسی کل کشور.
۳. اعرابی. سید محمد (۱۳۸۰)، «مطالعه نظام پاسخگویی دولت در ایران: نگرش تطبیقی»، دانش مدیریت، سال چهارم، شماره ۵۵.
۴. الوانی. سید مهدی (۱۳۷۹)، «افقهای نو در مدیریت دولتی»، مدیریت دولتی، شماره ۵۰.
۵. بانک جهانی (۱۳۷۸)، نقش دولت در جهان در حال تحول، گروه مترجمین، مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ج ۱.
۶. دارایی. غلام عباس (۱۳۸۴)، «خلاصه‌ای از طرح مطالعاتی تدوین برنامه و تنظیم سازوکارهای اجرایی امر مبارزه با ارتشاء در نظام اداری کشور»، مرکز پژوهشهای مجلس، گزارش شماره ۷۳۳۸.
۷. ربیعی. علی (۱۳۸۳)، زنده باد فساد، تهران، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۰)، طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (حکومت)، چاپ اول، دفتر ارزیابی عملکرد مدیریت، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۹. سامتی. مرتضی، شهنازی. روح‌الله، دهقان‌شبنانی. زهرا، (۱۳۸۵)، «بررسی اثر آزادی اقتصادی بر فساد مالی»، پژوهشهای اقتصادی ایران، شماره ۲۸، صص ۸۷-۱۰۵.
۱۰. طرح مطالعاتی تدوین برنامه و تنظیم سازوکارهای اجرایی امر مبارزه با ارتشاء در نظام اداری کشور، (۱۳۸۳)، دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۱۱. عباس‌زادگان. محمد (۱۳۸۰)، مدیریت بر سازمانهای نآرام، تهران، انتشارات کبیر، چاپ دوم.
۱۲. عباس‌زادگان. محمد (۱۳۸۳)، فساد اداری، تهران، دفتر پژوهشهای فرهنگی.
۱۳. فساد مالی و اقتصادی (۱۳۸۲)، مؤسسه تحقیقات تدبیر اقتصاد، جلد اول.
۱۴. کردلو. محمدرضا (۱۳۸۴)، «فساد مالی»، دانش حسابرسی، شماره ۱۵، صص ۵۴-۶۱.
۱۵. گسترش فساد مالی و اقتصادی در ایران و روشهای مبارزه با آن، (۱۳۸۰)، جلد اول، انتشارات دفتر مطالعات اقتصادی ایران.
۱۶. لطفیان. سعیده (۱۳۸۵)، «پیامدهای امنیتی فساد اقتصادی،

دولت، طرحهای سرمایه‌گذاری، تغییر کاربری زمینها، دادن امتیازهای تشویقی، شیوه بهره‌بری از چراگاهها و جنگلها و منابع معدنی، دادن پروانه برای فروش داراییها، خصوصی‌سازی و انحصارات وارداتی یا صادراتی از عواملی است که در سایه قانون، به اختیار و تشخیص مسئولان و مدیران گذاشته شده و می‌تواند موجب فساد در سطوح بالا یا کلان را فراهم آورد. از سوی دیگر، چنانچه رهبران بلندپایه سیاسی الگوی شایسته‌ای نباشند و خود دست به کارهای نادرست بزنند یا از تخلفات خویشاوندان، دوستان و هواداران خود چشم‌پوشند (که در بیشتر مواقع چنین است) نمی‌توان از کارکنان دولت انتظار کارکرد درست داشت.

۶. قوانین جزایی و کیفری در همه کشورهای نقش برجسته‌ای در تعیین دامنه فساد مالی دارد. در بیشتر کشورها، مجازاتهای پیش‌بینی شده در قوانین، در سنجش با حجم کارهای غیرقانونی بسیار ناچیز است.

7. Transparency International
8. Corruptions Perception Index (CPI)
9. Universität Passau
10. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

۱۱. همچنین این دو کشور نمونه‌ای از کشورهایی هستند که بروکراتهایشان دستمزدهای بسیار سنگین می‌گیرند.

۱۲. تجربه سنگاپور و هنگ کنگ بعنوان کشورهایی دارای نظام بازار و برخوردار از آزادی نیروهای رقابتی که تا اندازه زیادی راه را بر انتهای اقتصادی بسته‌اند، مؤید هیافت اقتصاددانان بوده است.

۱۳. این گونه حسابها برای موارد ویژه‌ای مانند صندوق بازنشستگی یا کاهش نظارت و دخالتهای سیاسی و اداری پدید می‌آید (مانند صندوق ذخیره ارزی) و چون در سنجش با بودجه رسمی شفافیت کمتری دارد و از مکانیسمهای نظارت و کنترل دورتر است، احتمال فساد در آنها بالا است؛ برای نمونه این گونه حسابها در بوتسوانا، زیمبابوئه و نیجریه همواره مسأله‌ساز بوده است.

فهرست منابع

۱. ابراهیم آبادی. غلامرضا (۱۳۸۳)، «فساد در نگاهی دیگر: تأملی چندجانبه در مقوله فساد»، مرکز پژوهشهای مجلس، خردادماه، گزارش شماره ۷۲۷۰
۲. احمدی. مرتضی (۱۳۷۱)، مبارزه با فساد اداری در کشورهای در حال توسعه، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا،

- www. global. org
24. <http://www. transparency - usa. org>
25. <http://www. icgg. org / corruption. cpi - 2005- faq. html>
26. <http://www. icgg. org/ corruption. index. html>
27. Jain K. (Arvina) 2001, **The Political Economy of Corruption**, Routledge, London and New York.
28. Lancaster, T.D, Montionola, G. (1997), "Toward a Methodolgy for the Comparative Study of Political Corruption", **Crime, Law, Social Change**, 27.
29. Transparency International, 2007. Web:: <http://www. transparency. org/>
30. Vinod. Thomas, etal, 2000, **Quality of Growth**, World Bank, Oxford University Press.
31. Verheijen, Tony & Bolongaita (2004), **Challenging Corruption in Asia**, The World Bank, Washington, D.C
32. Vietor. Richard H.K (2007), "How Countries Compete: Strategy, Structure and Government in the Global Economy", Boston: Harvard Business School Press
33. Word Bank: 2007, "Anticorruption in Transition Countries", Washington, D.C,U.S.A
- سیاسی در کشورهای در حال توسعه»، فصلنامه سیاست: مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، شماره ۷۱، صص ۱۸۷-۲۲۰.
۱۷. محمودی. وحید (۱۳۷۹)، «فساد اقتصادی و توسعه»، مجموعه مقالات دومین همایش دوسالانه اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس.
۱۸. میرزاوند. فضل‌الله (۱۳۸۲)، طرح مطالعاتی فساد: فساد مالی و راهکارهای اجرایی مبارزه با آن (۱)، مرکز پژوهشهای مجلس، خرداد ماه.
۱۹. میرزاوند. فضل‌الله (۱۳۸۲)، طرح مطالعاتی فساد: آسیب شناسی مبارزه با فساد مالی در ایران و ارائه پیشنهادهای راهبردی (۲)، مرکز پژوهشهای مجلس، خرداد ماه.
20. Collier W. Michael (2002), "The Effects of Political Corruption on Caribbean Development", Prepared for the Caribbean Studies Association Annual Conference to be Held From May 27 to June 2 in Nassau, Bahamas.
21. Corruption report. org
22. Graf J. Lambsdorff (2005), "Determining Trends for Perceived Levels of Corruption", Passau University Discussion Paper
23. Hodess. Robin (2007), "Global Corruption Report"