

# همه با هم



# علیه فساد

سال دوم، شماره ۳، بهار ۱۳۹۵

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد



## **همه با هم علیه فساد**

**گردآوری و ترجمه:**

**محمود مهدوی فر**

**سال دوم، شماره ۳، بهار ۹۵**

**مرکز مطالعات و پژوهش‌های  
سلامت اداری و مبارزه با فساد**





## فهرست مطالب

۵	مقدمه
۷	گزیده اخبار و رویدادهای بین‌المللی در مبارزه با فساد
۱۷	استرداد اموال به سرقت رفته: یافته‌های درحال ظهور...
۲۹	پاناما؛ بهشت پولشویی: نگاهی به بزرگترین فساد مالی قرن
۳۹	پرونده بزرگترین فساد مالی در تاریخ سازمان ملل
۴۳	سلامت اداری در بخش دولتی: مصاحبه با دکتر لئو هوبرت
۵۱	نهادهای مبارزه با فساد: مؤسسه (STAR)
۵۵	معرفی کتاب: راهنمایی برای سنجش فساد و اقدامات ضدفساد



مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسنده آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی‌باشد.



## مقدمه

فساد پدیده‌ای است که عموماً در تمام کشورهای جهان وجود دارد. با این حال نوع، شکل و میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است و از آنجایی که به یک معضل جهانی تبدیل شده و هیچ حد و مرزی هم نمی‌شناسد؛ در بررسی علل، نتایج، پیامدها و راهکارهای مبارزه با آن هم بی‌نیاز از بررسی‌های مقایسه‌ای وضعیت فساد اداری در سطح جهانی و تجربه به‌دست آمده از کشورهای مختلف در مبارزه با آن نیستیم. از اینجاست که مجموعه همه با هم علیه فساد برای انجام گوشه‌ای از این آگاهی‌بخشی‌های ناشی از بررسی‌های مقایسه‌ای در اختیار خوانندگان قرار گرفت.

در حالی که در شماره‌های پیشین این مجموعه، مطالبی در ارتباط با تجارب خاص برخی از کشورهای جهان و فعالیت‌های آن‌ها در مبارزه با فساد آورده شد، این شماره از یک سو بر روی حوزه‌ها و موضوعاتی چون شیوه‌های استرداد دارایی‌های به‌سرقت‌رفته از کشوری دیگر متمرکز است که کشورهای مختلف کمابیش تجربه مشترکی در آن زمینه دارند و از سوی دیگر با توجه به آشکار شدن فسادهای کلان در سطح بین‌المللی در ماه‌های اخیر، نگاه ویژه‌ای نیز به نتایج و پیامدهای فساد در سطح جهانی و ملی داشته‌ایم.

همچنین علاوه بر متن مصاحبه با یکی از اساتید پژوهشگر در زمینه مطالعات فساد اداری، معرفی یکی از تازه‌های نشر برای پژوهشگران یا فعالانی که تمایل به انجام مطالعات بیشتر و عمیق‌تری در عرصه دانش نظارت و ارزیابی دارند نیز آورده شده است.

**مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد**



گزیده‌ی اخبار و رویدادهای بین‌المللی

در مبارزه با فساد





## اسناد پانامایی

روزنامه زوددویچه تسایتونگ<sup>۱</sup> آلمان، اسنادی را در ارتباط با فعالیت ۴۰ سال اخیر شرکت موساک فونسکا<sup>۲</sup> در پاناما انتشار داد که نشان می‌داد در طی این مدت این شرکت به مشتری‌های خود برای پولشویی و فرار مالیاتی از طریق ۲۱۴ هزار مؤسسه در دنیا کمک



می‌کرده است. این اسناد شامل اطلاعاتی دقیق در مورد چهره‌های سیاسی فعلی و سابق و برخی شخصیت‌های شناخته شده از جمله ورزشی و تلاش‌های آن‌ها برای مخفی نگاه داشتن دارایی‌ها یا پولشویی است. قدیمی‌ترین اطلاعات موجود در این اسناد به سال ۱۹۷۷ برمی‌گردد و تا دسامبر سال ۲۰۱۵ را شامل می‌شود.

بخش عمده‌ای از اسناد منتشر شده ایمیل است، اما در میان آن‌ها تصویر قرارداد و گذرنامه هم دیده می‌شود.

## تظاهرات مردم آمریکا در اعتراض به فساد مالی در مقابل کنگره

پلیس بیش از ۴۰۰ تظاهرکننده را که در اعتراض به فساد مالی و سیطره پول بر حیات سیاسی در آمریکا، در خارج از ساختمان کنگره آمریکا تجمع کرده بودند



1. Süddeutsche Zeitung  
2. Mossack Fonseca

بازداشت کرد. این تظاهرات که بیشتر با آرامش و نظم برگزار شد با اقدام پلیس کنگره آمریکا به بازداشت بیش از ۴۰۰ تظاهرکننده به اتهام آنچه که پلیس «تظاهرات غیرقانونی» و ازدحام و ایجاد مانع بر تردد خودروها توصیف کرد به پایان رسید.

سازمان «بهار دموکراسی» که این تظاهرات را سازماندهی کرده بود در بیانیه‌ای در پایگاه اینترنتی خود اعلام کرد این اعتراض با هدف «درخواست از کنگره برای اتخاذ اقدام فوری برای پایان دادن به فساد در سیطره پول بر حیات سیاسی ما و تضمین انتخاباتی آزاد و شفاف» برگزار شد. پلیس کسانی را که بر پله‌های ورودی شرقی ساختمان کاپیتال مقرر مجلس سنا و نمایندگان آمریکا نشسته بودند بازداشت کرد.

### ژنرال سیسی و اختیارات جدید در مصر

ژنرال سیسی رییس دولت حاکم بر مصر با استناد به قانون خودساخته مبنی بر معزول ساختن رؤسای هیأت‌های نظارتی، «هشام جنینه» رییس مرکز محاسبات را برکنار کرد. جرم هشام این بود که اعلام کرد حجم فساد در مصر حدود ۷۵ میلیارد دلار است. او به مراکز حاکمیتی همانند ارتش و قوه قضاییه اشاره کرده و اعلام نمود که در آن دو مرکز، فسادهای بزرگی صورت گرفته است. این دو مرکز مهم به بازرسان مرکز محاسبات، اجازه بازرسی ندادند. ژنرال سیسی در ژوئیه سال ۲۰۱۵ (۹۴ ش) این حق را برای خود قائل شد و آنرا به تصویب مجلس هم رساند که ریاست جمهوری بتواند رؤسا و اعضای هیأت‌های مستقل و دستگاه‌های نظارتی را برکنار کند و در این موضوع و براساس قانون تصویب شده ژنرال سیسی می‌تواند رؤسای بانک مرکزی، هیأت‌های نظارتی اداری و مدیریتی، دستگاه مرکزی محاسبات و هیأت نظارت مالی را برکنار کند.

### مبارزه با فساد مقام‌های چین تشدید شد

دولت چین، پس از دستگیری هزاران مفسد و مقام دولتی و بازگرداندن ده‌ها مقام متواری شده به داخل کشور، دور تازه‌ای از مبارزه فساد را با

در نظر گرفتن احکام و مجازات‌های دشوار آغاز کرده است. دولت و قوه قضاییه چین اعلام کرده‌اند از این پس مقام‌های مفسد را که جرایم جدی مالی مرتکب شده باشند به حبس ابد محکوم خواهند کرد و دیگر بخششی در کار نخواهد بود.

پی شیائو شیان از دادگاه عالی خلق چین اعلام کرد که مجازات بدون بخشش به این معناست که این افراد حتی اگر رفتار خوبی در زندان داشته باشند مورد عفو قرار نگرفته و بقیه عمر را در پشت میله‌ها بسر خواهند برد.



روزنامه «چاینا دیلی» چین

می‌نویسد که مقررات جدید از دیدگاه بسیاری از کارشناسان، مطلوب و برای مبارزه با فساد کارساز است که باید فوراً اجرایی شود. در چین دزدی و ارتکاب جرایم مالی از سال ۱۹۹۷ میلادی تاکنون با ارزش ۵ هزار یوان فساد مالی محسوب می‌شده است اما براساس مقررات جدید و با توجه به شرایط اقتصادی کشور این رقم به ۳۰ هزار یوان افزایش پیدا کرده و سقف فساد از این مبلغ به بالا تعریف خواهد شد.

از سال ۲۰۱۳ میلادی که مبارزه با فساد در چین جدیت پیدا کرد تاکنون نزدیک به ۲۰۰ هزار مقام دستگیر، زندانی و مجازات شده‌اند که از این میان نزدیک به ۷۰ هزار نفر مربوط به سال ۲۰۱۵ میلادی بوده است.

**برکناری بی سابقه ۱۱ افسر ارشد ارتش پاکستان به جرم**

### **فساد مالی**

ژنرال راحیل شریف فرمانده کل ارتش پاکستان روز پنجشنبه در اقدامی بی سابقه، ۱۱ نفر از افسران ارشد از جمله یک سپهبد، یک سرلشکر و پنج سرتیپ ارتش را به جرم دست داشتن یا ارتکاب به فساد مالی، برکنار کرد.

فرماندهان ارشد و صاحب نامی نظیر سپهبد عبیدالله ختک و سرلشکر اعجاز شاهد که هر کدام از آنان فرمانده نیروهای مرزی در ایالت بلوچستان نیز بودند، در میان فهرست افسران برکنار شده دیده می‌شود. پنج سرتیپ، سه سرهنگ و یک سرگرد نیز از جمله برکنارشدهگان ارتش پاکستان به جرم دست داشتن یا ارتکاب به فساد مالی هستند.

بسیاری از کارشناسان امور سیاسی و داخلی پاکستان اقدام فرمانده ارتش در برکنار افسران مرتکب فساد مالی را اقدامی قاطع و غیر تبعیض‌آمیز توصیف کردند و آن را مورد ستایش قرار دادند. این کارشناسان معتقدند فرمانده ارتش پاکستان با این اقدام، تعهد خود برای مبارزه با فساد را در عمل ثابت کرد.

برخی تحلیلگران پاکستانی نیز معتقدند اقدام ژنرال راحیل شریف نسبت به اخراج افسران به جرم فساد، پیامی تلویحی به دیگر نهادها از جمله دولت این کشور در خصوص عواقب دست داشتن شخصیت‌های عالی در فساد مالی است.

### حکم مجازات افشاگر فساد اردوغان صادر شد



"جان دوندار" سردبیر روزنامه معروف "جمهوریت" خبر حکم صادر شده از سوی دادگاه را در صفحه توئیتر خود منتشر و اعلام کرد: اگر افشای حقایق، جرم است، ما به ارتکاب این‌گونه جرایم ادامه خواهیم داد. دوندار، در پرونده‌ای دیگر که صدور حکم آن را انتظار می‌کشد، به اتهام

"جاسوسی" در انتظار حبس ابد است. دوندار به سبب نوشتن مجموعه مقاله‌هایی درباره ماجرای فساد اردوغان در دوره نخست‌وزیری در دسامبر ۲۰۱۳، به پرداخت ۲۸۶۵۰ لیره ترکیه معادل تقریباً ۹ هزار یورو، محکوم شد. او در این مقاله‌ها، درباره فساد اردوغان و اطرافیانش از جمله پسرش بلال که درحال حاضر وزیر ترابری ترکیه است، افشاگری کرد. دوندار، در افشاگری‌های خود، با یکی از دادستان‌های پرونده مصاحبه کرد و همین مسأله خشم اردوغان را برانگیخت و سبب شد اردوغان، علیه دوندار، شکایتی خصوصی کند. دوندار، پیش از این، به اتهام "توهین" و "نقض محرمانه بودن تحقیقات" تحت پیگرد بود اما از این دو اتهام تبرئه شد.

## مجمع مجالس آسیایی ۵ قطعنامه در حوزه اجتماعی و فرهنگی تصویب کرد

در نشست کمیته دایم امور اجتماعی و فرهنگی مجمع مجالس آسیایی، ۵ قطعنامه درباره مبارزه علیه فساد، حضور زنان در APA، ترویج گفت‌وگو میان ادیان، قاچاق اشیای فرهنگی در آسیا و ترانزیت مواد مخدر تصویب شد. لازم به ذکر است که زمان بررسی قطعنامه حمایت و حفظ حقوق مهاجران کار در آسیا، نمایندگان پارلمان‌های تایلند، ترکیه، ایران و پاکستان پیشنهادهایی ارائه کردند که مقرر شد بعد از بررسی این پیشنهادها و بررسی دبیرخانه APA این قطعنامه بررسی و تصویب شود.

## دولت مالزی مفسدان مالی تایوانی را به چین تحویل داد

هنوز تنش‌ها درخصوص بازگرداندن شماری از تایوانی‌های متهم به فساد مالی از "کنیا" به چین فروکش نکرده که گروه دیگری از آن‌ها را مالزی به پکن مسترد کرده است.

تایوان به شدت به این اقدامات اعتراض کرده و از کشورهای دیگر خواست تا این شهروندان را به‌جای چین به تایوان بازگردانند. به نظر می‌رسد که مالزی نیز در تلاش برای حراست از روابط خود با چین و احترام به اصل «چین واحد» و این‌که اعلام کند تایوان هم بخشی از

خاک چین است، دست به چنین کاری زده باشد. گزارش‌ها حاکی از آن است که نزدیک به ۹۷ مُفسد مالی از جمله شماری در ارتباط با پرونده فساد در بخش مخابرات و اطلاع‌رسانی چین از مالزی بازگردانده شده‌اند که ۳۲ نفر آن‌ها تایوانی هستند. ماه گذشته میلادی، دو کشور عملیات مشترکی در مورد پنج پرونده فساد در بخش‌های مخابراتی انجام دادند که در جریان آن بیش از ۱۰۰ نفر که بیشتر آن‌ها چینی و ۵۲ نفر تایوانی بودند، بازداشت شدند.

### حکم بازداشت نخست‌وزیر اسبق پاکستان صادر شد

دادگاه مبارزه با فساد مالی در اسلام آباد حکم بازداشت یوسف رضا گیلانی نخست‌وزیر اسبق پاکستان و ۱۰ تن دیگر را صادر کرد «محمد عظیم» قاضی رسیدگی به پرونده فساد مالی «تداپ» حکم بازداشت بدون وثیقه یوسف رضا گیلانی نخست‌وزیر اسبق پاکستان و ۱۰ نفر دیگر را صادر کرد. متهمین این پرونده باید ۱۹ ماه مه در دادگاه حاضر شوند تا به اتهامات آن‌ها رسیدگی شود. یوسف رضا گیلانی و ۱۰ نفر دیگر متهم به اختلاس در طرح یارانه حمل و نقل عمومی تداپ هستند.

تأکید ایران و کشورهای عضو انجمن بین‌المللی مبارزه با فساد با پدیده فساد مالی



نمایندگان و مسئولان سازمان‌های بازرسی و مبارزه با فساد بیش از ۱۰۰ کشور، منطقه و جهان در نهمین اجلاس سالیانه انجمن بین‌المللی مبارزه با فساد، خواستار مبارزه قاطعانه‌تر و اجرای تمامی قطعنامه‌های صادره مجمع عمومی و شورای امنیت سازمان ملل در امر مبارزه با فساد شدند.

نهمین اجلاس سالیانه و مجمع عمومی انجمن بین‌المللی مسئولین مبارزه با فساد (IAACA) با حضور آقای ناصر سراج رییس سازمان بازرسی کل کشور در شهر تیانجین در شمال چین آغاز شد. در جریان این اجلاس که (جمعه) ۲۴ اردیبهشت به کار خود پایان داد، نمایندگان در بیانیه منتشره ۲۳ ماده‌ای خود خاطرنشان کردند که کشورها باید کنوانسیون ضدفساد سازمان ملل را اجرا کرده و ضمن تقویت همکاری متقابل، تقویت روابط دوستانه و مناسبات مشارکتی با سازمان‌ها و مؤسسات بین‌المللی؛ در پیشبرد این هدف همکاری نزدیک‌تری داشته باشند. بیانیه یادآور می‌شود که اعضای حاضر در نشست تیانجین ضمن تقدیر از میزبانی این شهر تأکید می‌ورزند که مبارزه با فساد را به قوی‌ترین شکل ادامه داده و سهم شایسته‌ای در این امر خطیر در دنیا برعهده داشته باشند و به تصویب و پیشبرد مقررات ذی‌ربط در مبارزه با فساد مساعدت کنند. در این بیانیه از کشورهایی که هنوز کنوانسیون مبارزه با فساد را اجرایی نکرده و چنین مقرراتی را لازم‌الاجرا نکرده‌اند، خواسته شده است این کار را در اولویت امور کشور خود قرار دهند. نمایندگان شرکت‌کننده در این اجلاس یادآور شده‌اند که پیشرفت‌های شایانی در مبارزه با فساد در دنیا به‌دست آمده که مدیون همکاری‌های متقابل و ساختارهای موجود بین‌المللی مبارزه با فساد است با این وصف باید همچنان حمایت‌های فنی و سازمانی در اختیار آنان قرار گیرد و حاکمیت قانون به‌طور جدی در کشورها اجرا شود تا مفسدان فضای لازم برای فساد نداشته باشند.

## رئیس‌جمهور برزیل برکنار شد

پس از رأی مثبت مجلس نمایندگان برزیل به برکناری «دیلما روسف» از ریاست‌جمهوری، سناتورهای برزیلی در مجلس سنا به محاکمه و برکناری رئیس‌جمهور این کشور رأی دادند. اتهام اصلی روسف دستکاری بودجه برزیل برای موفقیت در انتخابات ریاست‌جمهوری ۲۰۱۴ است. البته وی اتهامات دیگری نیز دارد که مربوط به زمان تصدی او بر پتروبراس<sup>۱</sup> شرکت نفت دولتی برزیل است. در نتیجه ۵۵ رأی موافق برابر ۲۲ رأی مخالف، دیلما روسف موقتاً از سمت خود معلق خواهد شد. بنابراین گزارش، تا پایان رسیدگی به اتهامات وی، "میشل تمر"<sup>۲</sup>، معاون رئیس‌جمهوری وظایف او را برعهده خواهد گرفت. روسف ممکن است به دخالت مستقیم در بزرگترین فساد تاریخ این کشور مجرم شناخته و به این ترتیب منجر به پایان دوره ریاست وی شود.

## رهبران سیاسی و اقتصادی جهان بر لزوم مقابله عملی با فساد تأکید کردند

رهبران سیاسی و اقتصادی شرکت‌کننده در نشست افتتاحیه اجلاس ضدفساد لندن در روز پنجشنبه ۲۳ اردیبهشت بر لزوم ترسیم نقشه راه عملی برای مقابله با فساد مالی و گریزگاه‌های مالیاتی که بسترساز خشونت‌های سازمان‌یافته، تروریسم و افراط‌گرایی است، تأکید کردند.

---

1. Petrobras  
2. Michel Temer





استرداد اموال به سرقت رفته:

یافته‌های درحال ظهور از کارگاه آموزشی زورپیک



در دو دهه گذشته، توجه مقامات دولتی و سیاستمداران ارشد به بازیافت اموال به سرقت رفته از طریق فساد و جرایم مرتبط، افزایش قابل توجهی یافته است. این توجه، به ویژه در میان متخصصان و سیاست‌گذاران در رابطه با توسعه و مبارزه با فساد بیشتر به چشم می‌خورد. یک محرک مهم برای این رویکرد تصویب کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد (UNCAC) بود که در سال ۲۰۰۵ به اجرا گذاشته شد و اولین پیمان بین‌المللی است که در آن کشورهای امضاکننده استرداد دارایی را به‌عنوان یک اصل اساسی تأیید کرده‌اند.

در سال‌های اخیر با انقلاب‌هایی که در کشورهای خاورمیانه به وجود آمده بار دیگر اهمیت استرداد دارایی‌ها مطرح شده و این موضوع فراتر از دایره متخصصان رفته است. در واقع، مردم در این کشورها به‌صورتی بسیار صریح از بازگشت دارایی‌های به سرقت رفته توسط رهبران سیاسی سابق خود حرف می‌زنند و موضوع به‌طور منظم در صفحه اول روزنامه‌های هر دو کشور درخواست‌کننده و مورد درخواست مطرح می‌شود.

در این راستا اولین سری از کارگاه‌های آموزشی با موضوع بازگشت دارایی‌های به سرقت رفته با هدف پرکردن خلاءهای موجود در این زمینه با تشویق گفت‌وگو در مورد مسایل به‌صورتی روشن و واضح بین کشورهای مرتبط در زوربخ سوئیس برگزار شد. این کارگاه آموزشی تلاش نداشته است تا فرایند خاصی را بر دیگری ترجیح دهد، بلکه هدف بیشتر کمک به شناسایی همه عوامل مهم برای تمامی طرف‌ها بوده است تا زمینه توافق بر سر سازوکاری مناسب برای بازگشت دارایی‌های به سرقت رفته فراهم شود.

با استفاده از تجارب گذشته به‌عنوان یک راهنما، مذاکرات زوربخ توانست به یک اجماع فراگیر در میان شرکت‌کنندگان در زمینه مجموعه‌ای از اصول راهنما در مورد بازگشت دارایی‌های به سرقت رفته دست یابد که کمک شایانی به اتفاق نظر جهانی در این زمینه محسوب می‌شود. این اصول عبارت‌اند از:

- با توجه به کل فرایند بازیابی دارایی‌ها، بازگشت دارایی‌های سرقت‌شده یک همکاری بین کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده است. گفت‌وگوی سازنده اولیه بین هر دو طرف، با توجه به فرآیندهای قانونی در حال رسیدگی، به روشن شدن انتظارات کمک خواهد کرد. هر دو طرف، آمادگی خود را برای اجرای طیف گسترده‌ای از ترتیبات ممکن و سازوکارهای بازگشت اموال که به اندازه کافی منعکس‌کننده انتظارات ذی‌نفعان باشد، مدنظر قرار خواهند داد.
- کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده توافق دارند که اموال سرقت‌شده باید به کشور مبدأ برگردد.
- اهمیت نمادین بازگشت دارایی‌های سرقت‌شده بدان معنی است که همه ذی‌نفعان علاقه قابل توجهی به تضمین این موضوع دارند که دارایی‌های بازگردانده شده در معرض خطر دوباره به سرقت رفتن نباشند. بنابراین بالاترین استانداردهای ممکن شفافیت و پاسخ‌گویی برای بازگرداندن دارایی‌ها باید به کار روند و سازوکاری انتخاب شود که به ظرفیت مدیریت مالی عمومی کشور مربوطه توجه دارد.
- برای اطمینان از تداوم ارتباط مطلوب و برای مدیریت بازگشت نهایی، مناسب است تا بین کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده یک گفت‌وگوی گسترده متقابل جریان داشته باشد.
- با در نظر گرفتن علاقه و انتظارات مردم برای بازگشت دارایی‌ها، بهتر است زمینه‌های شرکت گروه‌های مردمی نگران و علاقه‌مند در یک گفت‌وگوی اولیه در مورد سازوکارهای بازگشت احتمالی دارایی‌ها فراهم شود و این امر در کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده به‌طور یکسان اجرا شود.
- در بازگشت دارایی‌های به سرقت‌رفته باید در هر کجا که ممکن است کسانی که از این سرقت بودجه دولتی متضرر شده‌اند را شناسایی کرد. در استفاده از دارایی‌های بازگشت داده شده

اولویت باید به سمت بهره‌مندی این گروه باشد. چنین استفاده هدفمندی از دارایی بازگشت داده شده، نشان‌دهنده تأثیر اجتماعی و ارزشی بازیابی دارایی‌ها می‌باشد.

• در تعیین استفاده مطلوب از دارایی‌های بازگشت داده شده، طیف وسیعی از عوامل باید در نظر گرفته شود:

۱. انتظارات کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده و مردم آن‌ها.

۲. زمینه اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و کیفیت حاکمیت در دولت درخواست‌کننده؛

۳. حجم دارایی‌های بازگشت داده شده

۴. ماهیت جرم اصلی و قربانیان مرتبط با آن

۵. ارتباط بین مقامات دولتی کشور درخواست‌کننده و عاملان اصلی اختلاس؛

۶. مقررات بالقوه در حکم دادگاه نهایی با دستور مصادره و بازگشت.

• هیچ نوع مدل واحدی برای برگرداندن دارایی‌ها وجود ندارد که برای تمامی موارد مناسب باشد. اما با در نظر گرفتن عدالت قضایی و اجتماعی - اقتصادی و به کار بردن سطوح بالایی از شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت دارایی‌های بازگشت داده شده، پنج دسته‌بندی از مدل‌های بازگرداندن دارایی‌ها را می‌توان مشخص کرد- این‌ها ممکن است با یکدیگر ترکیب و غنی‌تر شده و با توجه به ویژگی‌ها و اولویت‌های هر کشور به کار برده شوند:

۱. استفاده از سیستم‌های کشور درخواست‌کننده؛ به‌عنوان مثال هدایت وجوه از طریق حساب خزانه مرکزی کشور درخواست‌کننده به سازمان‌های هزینه‌کننده با استفاده از فرایند بودجه‌عادی و عمومی سیستم مدیریت مالی

۲. سیستم‌های موجود کشور، با استفاده از بودجه‌ریزی منظم و مدیریت مالی باید تقویت شوند.

۳. صندوق‌هایی مستقل با یک هدف خاص و ترتیبات حکومتی جداگانه‌ای تأسیس شده که به‌طور کلی دارای استقلال اداری،

حقوقی، مالی و گزارش‌های عمومی و پاسخ‌گویی قوی هستند.

۴. بازگشت سرمایه‌ها از طریق برنامه‌های کمکی تجویز شده توسط یک آژانس یاری‌رسان مشترک و یا یک سازمان یاری‌رسان چند جانبه

۵. بازگشت دارایی‌ها از طریق بازیگران غیردولتی در جایی که این ترتیبات دارای مزایایی در رابطه با شفافیت یا بازگشت دارایی است و استفاده از سیستم کشوری و یا اشکال دیگر ممکن نیست.

- توجه به تأثیر پایدار و بلندمدت برنامه‌های مالی مربوط به بازگشت دارایی‌ها. این ملاحظات با توجه به حجم دارایی‌ها و ظرفیت دولت درخواست‌کننده برای جذب منابع مالی متفاوت خواهد بود.

- اشخاص ثالث، به‌ویژه سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های یاری‌رسان دو جانبه و سازمان‌های غیردولتی تخصصی، در گذشته اثبات شده که شرکای مفیدی در برنامه‌ریزی و اجرای بازگشت دارایی‌ها هستند.

امروزه یک توافق جهانی در مورد اصل دارایی‌های به‌سرقت رفته، به‌هنگام پیدا شدن آن‌ها در یک حوزه قضایی خارجی وجود دارد و آن این‌که باید به کشور مبدأ بازگردند. UNCAC پیش‌بینی می‌کند که دارایی‌های مصادره شده به مالک قانونی قبلی خود بازخواهد گشت. در مورد فساد و سوءاستفاده از بودجه دولتی، دولت درخواست‌کننده، مالک



مشروع خواهد بود. این رویکرد یک حرکت مثبت نسبت به معاهدات بین‌المللی قبلی است که براساس آن، دولت صادره‌کننده، مالک اموال محسوب می‌شد.

با این حال، شیوه‌ای که به‌وسیله آن دارایی به کشور مبدأ بازگردانده شده و همچنین نحوه استفاده از آن، بستگی به تکمیل موفقیت‌آمیز اقدامات قانونی مرتبط دارد. دارایی‌های صادره شده یکی از دامنه‌دارترین مسایل در طول مذاکرات UNCAC بوده و به‌صورت قطعی در این معاهده و یا سایر معاهدات بین‌المللی به‌طور کامل حل و فصل نشده است.

هم‌زمان با این موارد، چالش‌های متعددی در مورد موضوعی چون بازگشت دارایی‌ها به‌وجود می‌آید. از جمله این موارد می‌توان به ظرفیت مدیریت شفاف و مؤثر منابع مالی بازگشت داده شده در برخی از کشورها؛ نگرانی در مورد احتمال رابطه نزدیک بین کسانی که دارایی‌ها را به سرقت برده‌اند و برخی از کسانی که در قدرت هستند و انتظارات جامعه مدنی از حوزه‌های قضایی در مورد نحوه استفاده از دارایی‌های مسترد شده و سوالات مرتبط با تعریف قربانیان فساد اشاره کرد.

## ملاحظات اساسی

یادآوری این نکته ضروری است که همه طرف‌های ذی‌ربط منافع روشنی در دارایی‌های بازگردانده شده و استفاده بهینه از آن دارند: اول آن که دارایی‌های بازگردانده شده می‌تواند منابع ضروری برای تأمین مالی خدمات عمومی و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های ضروری در کشور شود که دارایی‌های آن به سرقت رفته است. این موضوع درباره همه کشورها صادق است، اما به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که متأسفانه قربانیان فساد و سوء استفاده از بودجه عمومی در مقیاس بزرگتری وجود دارند، اهمیت بیشتری می‌یابد. دوم، استرداد دارایی‌های به سرقت رفته را می‌توان به‌عنوان یک عامل بازدارنده مهم فساد ملاحظه کرد که اساساً انگیزه اصلی برای فساد را با مجازات کسانی که از دارایی‌های غیرقانونی استفاده می‌کنند، تضعیف می‌کند. سوم، وجود دایمی دارایی‌های غیرقانونی

در مؤسسات مالی باعث تضعیف اعتبار این نهادها می‌شود و جذابیت آن‌ها برای جذب دارایی‌هایی مشروع که بیشترین میزان سرمایه مالی دنیا را تشکیل می‌دهد، کاهش می‌یابد. چهارم، اقدامات موفقیت‌آمیز در استرداد دارایی و بازگشت آن به احتمال زیاد باعث تشویق تلاش‌های بیشتر در این زمینه خواهد شد. در نتیجه، بازگشت دارایی‌های به سرقت رفته با طیف وسیعی از دیدگاه‌های سیاسی به‌ویژه در زمینه‌هایی چون عدالت کیفری، همکاری‌های توسعه‌ای، رشد اقتصادی و انسجام اجتماعی در ارتباط است.

چنین انگیزه‌هایی برای بازگشت دارایی‌های به سرقت رفته، چالش‌های کلیدی مربوط به انتظارات عمومی در رابطه با مدیریت دارایی‌های به سرقت رفته و به رسمیت شناختن منافع هر دو کشور درخواست‌کننده و درخواست‌شونده و توجه به سه موضوع کلیدی را ضروری می‌کند: (۱) چگونگی کسب اطمینان از میزان کافی شفافیت و پاسخ‌گویی در بازگشت دارایی‌های به سرقت رفته (۲) چگونگی استفاده مناسب از این دارایی‌ها (۳) میزان تعامل لازم بین ذی‌نفعان مختلف در طول فرایند.

توجه به این سه موضوع باید تعیین‌کننده مدیریت مناسب دارایی‌های به سرقت رفته و روش‌های ممکن و یا مجاری بازگشت و استفاده از دارایی به کشور مورد نظر باشد.

### شفافیت و پاسخ‌گویی

عدم شفافیت و پاسخ‌گویی به افکار عمومی، تاراج دارایی‌های عمومی را تسهیل می‌کند. شفافیت و پاسخ‌گویی به نوبه خود به‌عنوان اقدامات کلیدی برای جلوگیری از فساد شناخته شده است. نقش آن‌ها در رابطه با مدیریت و استفاده از دارایی‌های به سرقت رفته از این هم مهم‌تر می‌شود. اگر دارایی مسترد شده دوباره به سرقت برود، این امر می‌تواند تأثیر ویرانگری بر اعتبار مؤسسات دولتی طرفین و همچنین شهرت مراکز مالی آن‌ها داشته باشد.

شفافیت و پاسخ‌گویی در تمام مراحل روند بازگشت دارایی‌های سرقت شده به کار می‌رود. سطح پیشرفته شفافیت و پاسخ‌گویی در واقع به نفع هر



دو کشور درخواست کننده و درخواست شونده است و در نتیجه باید هر دو طرف، در روند توافق بر یک سازوکار جبرانی مناسب، علاقه خود را برای بهره بردن از یک فرایند قوی و معتبر نشان دهند.

با توجه به سازوکارهای مناسب برای حصول اطمینان از شفافیت و پاسخ‌گویی در روند بازگشت دارایی‌ها، لازم است تا ظرفیت سیستم مدیریت مالی عمومی دولت‌های درخواست کننده و رابطه بین دولت فعلی با عاملان اصلی این جرم را در نظر داشت. در گذشته مدل‌های مختلفی برای اطمینان از شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت و استفاده از دارایی‌های به سرقت رفته، با تکیه بر سطوح مختلف نظارت، مورد استفاده قرار گرفته است. در این جا بر تجزیه و تحلیل سه مورد زیر تأکید ویژه‌ای وجود دارد:

- در مورد بازگشت دارایی‌های به سرقت رفته به نیجریه (مورد آباچا<sup>۱</sup>)، تکیه طرف‌های ذیربط (نیجریه، سوئیس، ایالات متحده) بر استفاده از سیستم کشوری بوده است؛ به عبارت دیگر، دارایی‌ها به بودجه مرکزی نیجریه بازگردانده شدند (برای پروژه‌های طراحی شده برای کاهش فقر اختصاص داده شد) با این شرط که نیجریه مدیریت مالی عمومی خود را به منظور انجام یک مدیریت مخارج عمومی جامع و حسابرسی مالی با همکاری با بانک جهانی تقویت کند. این نوع فرآیند، بازگشت مستقیم دارایی‌ها به بودجه مرکزی کشور است که توسط تعدادی از کشورهای درخواست کننده به عنوان روش ارجح محسوب می‌شود. با این حال، ارزیابی‌های مختلفی که از تجربه نیجریه به عمل آمده نشان داده اند که بسته به کیفیت و ظرفیت سیستم مدیریت مالی عمومی کشور مربوطه، ممکن است تضمین محدودی در رابطه با شفافیت و استفاده مسئولانه از دارایی بازگشت داده شده وجود داشته باشد. اگر این مسیر انتخاب شود، به نظر می‌رسد معیارهای مشابهی هم برای همکاری‌های توسعه‌ای در ارایه کمک‌های مالی مستقیم باید

1. Abacha case

مورد استفاده قرار گیرد، در غیر این صورت خطر سوء استفاده از دارایی‌های مسترد شده دوباره وجود دارد.

- مورد دیگر، بازگشت دارایی‌ها از سوئیس به پرو می‌باشد. (مورد مونت سینوس<sup>۱</sup>). پرو در سال ۲۰۰۱ یک صندوق ملی ویژه را برای درآمد حاصل از کشف فساد (FEDADOI) تأسیس کرد تا از مدیریت هدفمند و شفاف درآمدهای حاصل از استرداد دارایی‌ها اطمینان حاصل شود. هیأت مدیره این بانک که متشکل از نمایندگان پنج سازمان دولتی درگیر در مبارزه با فساد در پرو هستند، به جای کنگره برای تخصیص این بودجه تعیین می‌شوند. ایجاد این سازوکار اختصاصی برای تخصیص اموال مسترد شده و نظارت بر استفاده از آن‌ها به‌طور کلی اقدام مناسبی است. با این حال باید توجه داشت که در این مورد برخی از تخصیص هزینه‌های مشکوک نیز شناسایی شده‌اند. یادگیری از این تجربه، نشان می‌دهد که بدنه اصلی تصمیم‌گیری باید به اندازه کافی از فرآیند کنترل و توازن مناسب بهره بگیرد.

### ذی‌نفعان و استفاده از دارایی‌های مسترد شده

دارایی‌های مسترد شده که معمولاً حاصل فساد و دیگر اشکال سوء استفاده از بودجه است باید برای بهره‌مندی از رشد اجتماعی و اقتصادی در کشور مربوطه سرمایه‌گذاری شود. از آنجایی که قربانیان فسادهای کلان اغلب به وضوح قابل شناسایی نیستند، عنوان "شهروندان" بهترین عنوانی است که می‌توان به قربانیان این نوع فساد داد. از آنجایی که طبقه فقیر و حاشیه‌ای جوامع به‌طور گسترده‌تری به خدمات عمومی وابسته هستند بیشترین رنج و آسیب را از این نوع فساد متحمل می‌شوند. بنابراین در نظر آوردن طبقه فقیر و به‌حاشیه رانده شده به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی از منابع مالی مسترد شده اقدامی مناسب است.

1. Montesinos case

درخصوص تعیین استفاده مناسب از منابع مالی بازگشت داده شده، گاهی اوقات نگرانی‌هایی در رابطه با تعهدات دولت و تخصیص بودجه نامناسب دیده می‌شود که همراه با طرح پرسش‌هایی درمورد چگونگی استفاده از دارایی بازگشت داده شده است. این چالش را می‌توان با هدایت این دارایی‌ها از طریق یک صندوق دولتی مستقل و یا طرف ثالث انجام داد و از این طریق بودجه برنامه‌های جدید و متمایز را تأمین کرد.

شیوه‌ای که به‌وسیله آن این اهداف متعدد محقق خواهد شد بستگی به اشکال مختلف حکومت کشورها و مسائلی چون اهداف توسعه‌ای، واقعیت‌های اجتماعی و اقتصادی و جرایم اساسی آن‌ها دارد. بنابراین تجربه گذشته طیف وسیعی از مدل‌های نسبتاً متمایز را نشان می‌دهد. همه این برنامه‌ها در ویژگی‌هایی چون داشتن برنامه‌هایی با هدف صریح و روشن برای بهره‌برداری از این منابع مالی و تعیین قربانی اصلی این اختلاس یا سوءاستفاده مالی مشترک هستند.

### نتیجه‌گیری

در سال‌های اخیر نشان داده شده که چگونه کشورهای درخواست‌کننده و کشورهای درخواست‌شونده بسیاری از موارد را با یک روحیه مشارکت جویانه حل و فصل کرده‌اند. این همکاری را می‌توان به این واقعیت مرتبط دانست که علاقه رو به رشدی در کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده و همچنین افکار عمومی محیط داخلی و بین‌المللی درخصوص استفاده نهایی از دارایی‌های بازگشت داده شده وجود دارد. در راستای این مقبولیت جهانی است که موفقیت همه مراحل بازگشت دارایی‌ها بستگی به یک همکاری سازنده بین کشورهای درخواست‌کننده و درخواست‌شونده دارد.

به‌طور کلی پذیرفته شده است که قربانیان جرم باید از دارایی‌های بازگشت داده شده بهره‌مند شوند و این که بازگشت دارایی‌های به‌سرقت رفته باید یک هشدار قوی برای مجرمان باشد.

علاوه بر این در سال‌های گذشته انقلاب‌های صورت گرفته در کشورهای عربی نشان داد که فساد و سوءاستفاده از بودجه عمومی یکی از انگیزه‌های نیرومند برخی از نیروهای انقلابی برای انقلاب بوده است. این کشورها برای سال‌های متمادی گرفتار در فساد و سوءاستفاده از منابع عمومی بوده‌اند. در مغرب، به‌ویژه نگرانی‌ها در مورد کیفیت حاکمیت، از جمله حمایت از حقوق شهروندی، حکومت قانون و فساد، مدت‌های طولانی بود که نیاز به مردم‌سالاری را برجسته می‌کرد. اختلاس و سوءاستفاده از بودجه توسط رژیم سابق افکار عمومی را شوکه کرده بود. در چنین شرایطی است که نگرانی در مورد مدیریت شفاف و پاسخ‌گو در مورد دارایی‌های بازگشت داده شده تبدیل به موضوعی مهم می‌شود.

علاوه بر این، آشکار شدن میزان ثروت انباشته رهبران کنارگذاشته شده در انقلاب‌های صورت گرفته در کشورهای عربی، درک عمومی و انتظارات آن‌ها را بسیار زیاد کرده است و امید برای بازگشت دارایی‌ها از طریق طرح اعاده دارایی‌ها مطرح شده است. مدیریت دقیق این انتظارات در حالی که یک گفتگوی اجتماعی گسترده در مورد بازیافت دارایی‌ها و دخالت طرف‌های ثالث مانند سازمان‌های بین‌المللی و غیردولتی در مدیریت دارایی‌های بازگشت داده شده مطرح است یک عنصر مهم در توجه به مدل‌های مناسب است.

از زمان تصویب UNCAC، طیف وسیعی از راه‌حل‌های عملی توسعه یافته‌اند. کشورها در مورد مسأله استرداد دارایی‌ها و استفاده نهایی از آن‌ها فعال‌تر شده‌اند. استرداد دارایی‌ها در تمام مراحل آن به‌طور فزاینده‌ای به‌عنوان یک فرایند مشارکتی دیده می‌شود. چنین امری یک همکاری بین کشور درخواست‌کننده و کشور درخواست‌شونده است، که هر دو طرف باید به‌طور فعالانه در آن مشارکت کنند. مطالعات موردی و تجزیه و تحلیل‌ها نشان می‌دهد که بازیگران ذی‌نفع تمایل مثبتی برای پیدا کردن راه‌حل مورد قبول دو طرف نشان داده‌اند و اعتماد متقابل برای رسیدن به این هدف ضروری است.



پاناما؛ بهشت پولشویی

نگاهی به بزرگترین فساد مالی قرن



مخالفت کشور کلمبیا، با حفر کانالی در سرزمینش برای متصل کردن اقیانوس‌های اطلس و آرام آغاز جریان‌های ملی‌گرایانه و استقلال طلبانه در این زائده شمالی کشور کلمبیا بود که در نهایت با حمایت آمریکا، کشور تازه‌ای به نام پاناما اعلام استقلال کرد و به رسمیت شناخته شد. در دهه ۱۹۲۰، این سیاست‌گذاران وال استریت (مرکز مبادلات مالی آمریکا) بودند که به پاناما کمک کردند تا قوانین مالی‌اش را طوری سامان دهد که در آن الزام به پرداخت مالیات قابل چشم‌پوشی باشد و از طرف دیگر افراد بتوانند به‌صورت ناشناس اقدام به راه‌اندازی شرکت کنند.

در دهه ۱۹۸۰ مسأله کمی جدی‌تر شد؛ چون دیگر تنها درآمدهای کانال پاناما و سرمایه‌دارهای غربی نبود که به این کشور سرازیر می‌شد؛ نسل جدیدی از سرمایه‌دارانی که به پاناما پناه می‌آوردند، صاحبان کارتل‌های مواد مخدری بودند که در مسیر ترانزیت آمریکای جنوبی به آمریکای شمالی کار می‌کردند. در دوره‌ای که مانوئل نوریگا که از او به‌عنوان دیکتاتور پاناما یاد می‌کنند در قدرت بود، روابطی بین او و برخی جریان‌های تجارت مواد مخدر وجود داشت که براساس تحقیقات روزنامه وال استریت ژورنال درمورد این تجارت سالانه تا حدود چهار میلیارد دلار گردش مالی داشت. با این‌که او در دهه ۱۹۹۰ در پوشش مبارزه آمریکا با رشد کمونیسم برکنار شد، پاناما شهرت خودش را به‌عنوان بهشت پولشویی در دنیا حفظ کرد.



پاناما همچنين، به خاطر «آسان‌گيري قانوني به شرکت‌های تجاری» مشهور است. براساس تحقیقات بنیاد مطالعات جرم و جنایت در آمریکای لاتین و کارائیب، در پاناما اشخاص می‌توانند به راحتی شرکت تأسیس کنند، بدون این‌که به تهیه اظهارنامه مالیاتی نیاز داشته باشند یا الزامی به حسابرسی سالانه وجود داشته باشد. قوانین حتی در برخی موارد به صاحبان شرکت‌ها اجازه می‌دهند که به‌طور کامل اسنادشان را محرمانه نگه دارند. همچنین شرکت‌هایی که با شرکت‌های خارج از پاناما مرآوده تجاری دارند می‌توانند از پرداخت مالیات معاف شوند.

دلیل دیگری که باعث می‌شود پاناما تا این حد مشهور و محبوب پولشویان باشد، اقتصاد این کشور است. در پاناما علاوه بر پالباوا (واحد پول رسمی)، همه نوع مبادله با دلار آمریکا در جریان است تا جایی‌که دلار آمریکا را هم پول رسمی این کشور می‌دانند؛ این موضوع البته باعث اعتراض چند نهاد اقتصادی ناظر در دنیا شده است؛ چرا که دلار آمریکا پولی است که کشورها از آن برای مبادله بین خودشان استفاده می‌کنند، اما به هر حال این «شرایط بهشتی» هنوز در پاناما ادامه دارد. مرزهای این کشور هم برای رفت و آمد همه نوع تاجر و فعال اقتصادی مجاز و غیرمجاز، ایده‌آل است. کانال پاناما که ۶ درصد کل تولید ناخالص داخلی این کشور را تأمین می‌کند، یکی از این راه‌های رفت و آمد است و مرزهای این کشور تقریباً بالاترین سطح عبور بدون نظارت مواد مخدر را دارند.

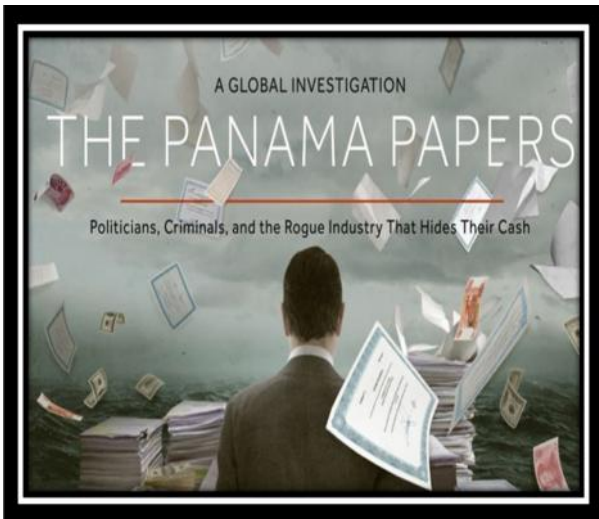
صندوق بین‌المللی پول هم در سال ۲۰۱۴ در گزارشی در این‌مورد اعلام کرده بود که پاناما بیشترین ظرفیت ممکن را برای پناه‌دادن به فعالیت‌های پولشویی دارد. ناظران می‌گویند پاناما احتمالاً تنها کشور روی زمین است که اجازه می‌دهد چنین فرارهای مالیاتی و فعالیت‌های تجاری ثبت نشده‌ای به این گستردگی در خاکش اتفاق بیفتد.

## اسناد پانامایی

در حدود یک سال پیش، یکی از کارمندان شرکت موساک فونسکا با روزنامه آلمانی زودوویچه تسایتونگ تماس می‌گیرد و پیشنهاد می‌کند



بدون دریافت هیچ پاداش یا پولی، اسنادی را در اختیار این روزنامه قرار خواهد داد و تنها در قبال این کار از این روزنامه اطمینان می‌گیرد که هویت و نام وی افشا نشود. انگیزه این افشاگر، علنی کردن این جرایم بود. بعد از آن روزنامه آلمانی اقدام به دراختیار گذاشتن این اسناد با روزنامه‌نگاران و همچنین کنسرسیوم بین‌المللی روزنامه‌نگاران تحقیقی می‌کند. تحقیق بر روی اسناد و استخراج محتوی آن‌ها در ژوئن سال ۲۰۱۵ آغاز شد و ۹ ماه به طول انجامید.



محتوای اسناد افشاشده در ارتباط با فعالیت ۴۰ سال اخیر شرکت موساک فونسکا است که در این مدت به مشتری‌های خود برای پولشویی و فرار مالیاتی از طریق ۲۱۴ هزار مؤسسه در دنیا کمک می‌کرده است. این اسناد شامل اطلاعاتی دقیق در مورد چهره‌های سیاسی فعلی و سابق و برخی شخصیت‌های شناخته شده از جمله ورزشی و تلاش‌های آن‌ها برای مخفی نگاه داشتن دارایی‌ها یا پولشویی است. قدیمی‌ترین اطلاعات موجود در این اسناد به سال ۱۹۷۷ برمی‌گردد و تا دسامبر سال ۲۰۱۵ را شامل می‌شود. بخش عمده‌ای از اسناد منتشر شده ایمیل است، اما در میان آن‌ها تصویر قرارداد و گذرنامه هم دیده می‌شود.

منبعی که این اسناد را در اختیار روزنامه آلمانی قرار داده در مورد حجم آن گفته است: بیش از آنچه تا به حال دیده‌اید. وی از پایگاه داده بین‌المللی موساک فونسکا بیش از ۱۱,۵ میلیون سند به حجم ۲,۶ ترابایت را استخراج و افشا نموده که بسیار بزرگ‌تر از افشاگری سال ۲۰۱۰ و ۲۰۱۳ در مورد جاسوسی‌های گسترده ایالات متحده است (برای مقایسه: ویکی لیکس ۱/۷ گیگا بایت سند بود).

اسناد مربوط به تأسیس ۲۱۴ هزار شرکت فرامرزی از سال ۱۹۷۷ تا ۲۰۱۵ توسط فردی ناشناس فاش شده‌اند. این شرکت‌ها در دفتر وکالت موساک فونسکا در پاناما به ثبت رسیده‌اند. حجم اسناد افشاشده به اندازه‌ای زیاد است که روزنامه زود دویچه تسایتونگ از «کنسرسیوم بین‌المللی روزنامه‌نگاران تحقیقی» برای بررسی اسناد، کمک خواسته است. در حال حاضر ۴۰۰ روزنامه‌نگار از ۱۰۰ روزنامه و شبکه رسانه‌ای از ۸۰ کشور جهان در حال بررسی اسناد پاناما هستند که نتایج آن به مرور منتشر خواهد شد.

منبع افشای اسناد پاناما که ناشناخته مانده، برای نخستین بار سکوتش را در ۷ می ۲۰۱۶ شکست و گفت که اگر به او مصونیت قضایی داده شود، حاضر است با نهادهای قضایی همکاری کند تا متخلفان مورد پیگرد قرار گیرند. این فرد با نام مستعار جان دو<sup>۱</sup> در یک بیانیه ۱۸۰۰ واژه‌ای توضیح داده است که هیچ‌گاه برای دستگاه‌های جاسوسی یا دیگر نهادهای دولتی کار نکرده است و «نابرابری در درآمد» از انگیزه‌های او برای این افشاگری بوده است. نویسنده این بیانیه با عنوان «انقلاب، دیجیتالی می‌شود» نوشته است: «بانک‌ها، وضع‌کنندگان مقررات مالی و دستگاه‌های مالیاتی، کم گذاشته‌اند. تصمیم‌هایی گرفته شده است که چشم بر ثروتمندان می‌بندد و به جای آن، مو را از ماست شهروندانی کشیده است که درآمد کم یا متوسط دارند. مبتنی بر این مدارک، می‌توان هزاران پرونده قضایی به راه انداخت به شرطی که نهادهای قانونی بتوانند به اصل این مدارک دست پیدا کنند و آن‌ها را ارزیابی کنند».

1. John Doe

با این حال او افزوده است که "کنسرسیوم بین‌المللی روزنامه‌نگاری تحقیقی و رسانه‌هایی که در این باره همکاری کردند، به درستی گفته‌اند که اصل این مدارک را به نهادهای قانونی نمی‌دهند. با این حال من حاضرم تا جایی که می‌توانم با نهادهای قانونی همکاری کنم. افشاگران مشروع که خطاهای غیرقابل انکاری را فاش می‌کنند، چه از درون حکومت‌ها باشند و چه از بیرون، سزاوار مصونیت از مجازات هستند. دیدگاه من، کاملاً از خودم است و تصمیم من برای این که اسناد پاناما را در اختیار رسانه‌ها بگذارم، نه به خاطر یک قصد سیاسی بلکه به این خاطر بود که به حجم بی‌عدالتی روایت‌شده در این مدارک پی بردم."

فهرست تعدادی از افرادی که در مورد فساد، پولشویی و فرار مالیاتی آن‌ها در این اسناد افشاکاری شده به شرح زیر است:



پادشاه عربستان سعودی  
 امیر ابوظبی و رئیس کشور امارات متحده عربی  
 امیر سابق قطر  
 نخست‌وزیر سابق قطر  
 نخست‌وزیر سابق اردن  
 نخست‌وزیر سابق اوکراین  
 رئیس‌جمهور آرژانتین  
 نخست‌وزیر سابق گرجستان  
 نخست‌وزیر ایسلند

پدر نخست‌وزیر انگلیس  
پسر حسنی مبارک رییس‌جمهور سابق مصر  
منشی شخصی شاه مراکش  
پسر رییس‌جمهور سابق غنا  
پسر نخست‌وزیر مالزی  
خواهر پادشاه سابق اسپانیا  
برخی اقوام رییس‌جمهور آفریقای جنوبی  
بیوه دیکتاتور سابق غنا

در این فهرست برخی سیاستمداران فعلی و سابق و اقوام آن‌ها از کشورهای انگلیس، عربستان سعودی، قطر، امارات متحده عربی، الجزایر، آنگولا، آرژانتین، آذربایجان، بلژیک، بلیز، بوتسوانا، برزیل، کامبوج، شیلی، چین، کلمبیا، کنگو، اکوادور، مصر، فنلاند، فرانسه، گرجستان، غنا؛ یونان، گینه، هندوراس، مجارستان، ایسلند، هند، عراق، ایتالیا، اردن، قزاقستان، کنیا، لوکزامبورگ، مالزی، مالت، مکزیک، مراکش، نیجریه، پاکستان، پاناما، پرو، لهستان، پرتغال، روسیه، رواندا، سنگال، آفریقای جنوبی، اسپانیا، سودان، سوئیس، سوریه، اوکراین، ونزوئلا و زامبیا وجود دارد.

### اسناد پانامایی چه می‌گویند؟

با بررسی مدارکی که تاکنون انتشار یافته‌اند، چنین به نظر می‌رسد که شرکت‌های "سونت اورسیز"، "اینترنشنال میدیا اورسیز"<sup>۱</sup>، "سانبارن"<sup>۲</sup> و "سندال وود کنتینانتال"<sup>۳</sup> ظاهراً از اقداماتی چون مبادله سهام تقلبی، مشاوره‌های صوری، وام‌های غیرتجاری و خرید زیرقیمت اموال سود برده‌اند.

در یک نمونه، شرکت سندال وود مالی را به یک دلار خریده و سه ماه بعد آن را به قیمت ۱۳۳ میلیون دلار فروخته است. این شرکت همچنین ۸۰۰ میلیون دلار از بانک دولتی روسیه وام گرفته است. در مدارک به

1. International Media Overseas  
2. Sunbarn  
3. Sandalwood Continental

دست آمده هیچ نشانه‌ای وجود ندارد که سندال وود برای گرفتن این وام ضمانتی تأمین کرده باشد یا آن را باز پرداخته باشد.

تام کیتینگ<sup>۱</sup>، مدیر مرکز مطالعات جرایم مالی و امنیتی می‌گوید که این مبادلات شبیه شواهد پولشویی است: "باید به دقت این‌ها را بررسی کنیم و ببینیم چه خبر است. داستان قرض‌هایی که ظاهراً بدون این‌که دلیلش روشن باشد در ازای پرداخت یک دلار پاک شده چیست و چرا واماها بدون این‌که دلیل روشنی داشته باشد، چندین بار دست به دست شده است."

مدارک به دست آمده نشان می‌دهد که "اینترنشنال میدیا اورسیز" و "سونت اورسیز"، دو شرکت بزرگ واقع در پناهگاه‌های مالیاتی رسماً به یکی از نزدیک‌ترین دوستان رییس جمهور روسیه تعلق داشتند، یعنی سرگئی رولدوگین<sup>۲</sup>، نوازنده حرفه‌ای ویولن سل که از زمان نوجوانی با ولادمیر پوتین آشنا بوده و پدرخوانده ماریا، دختر پوتین است.

روی کاغذ، سرگئی رولدوگین شخصاً صدها میلیون دلار از معاملات مشکوک سود برده است. اما مدارک مربوط به شرکت رولدوگین نشان می‌دهد که "این شرکت، یک شرکت صوری برای پنهان کردن و محرمانه نگه داشتن هویت مالک و منتفع اصلی بوده است".

رولدوگین پیش‌تر به خبرنگاران گفته بود که فعالیت تجاری ندارد، بنابراین پیدا شدن رد پایش در معاملات خارجی پیچیده این تردید را دامن می‌زند که او تنها به‌جای کس دیگری عمل می‌کند.

مدارک نشان می‌دهد که شرکت اینترنشنال میدیا اورسیز، یکی از شرکت‌های رولدوگین در سال ۲۰۰۷ شش میلیون دلار قرض گرفته است. سه ماه بعد این قرض تنها با پرداخت یک دلار تسویه شده، یعنی در واقع شش میلیون دلار به شرکت متعلق به آقای رولدوگین اهدا شده است.

در یک معامله مشکوک دیگر در سال ۲۰۱۱، شرکت اینترنشنال میدیا اورسیز تمام حقوق، از جمله بهره و بازپرداخت‌های یک وام ۲۰۰ میلیون

1. Tom Kitting.

2. Sergei Pavlovich Roldugin

دلاری را به قیمت یک دلار خرید، درحالی که بازپرداخت سود این وام به تنهایی سالی ۸ میلیون دلار برای شرکت رولدگین ارزش داشت.

اندرو میچل، یکی از سرشناس‌ترین کارشناسان پولشویی انگلیس می‌گوید که این معاملات به شدت مشکوک هستند: "انتقال ۲۰۰ میلیون دلار وام و حقوقی که سالی ۸ میلیون دلار ارزش دارد در ازای یک دلار، نمی‌تواند هیچ منطق تجاری داشته باشد".

شرکت اینترنت‌نشال میدیا اورسبز همچنین در ده‌ها مورد انتقال مشکوک سهام مداخله داشته است. در یک مورد این شرکت سهامی را به یک کارگزار سهام فروخت و روز بعد دوباره آن را به قیمت پایین‌تر خرید. شرکت رولدوگین در معاملات سهام همیشه سود کرده و مدارک نشان می‌دهد که این سود پیش از انجام معاملات محاسبه می‌شده است.

به نظر می‌رسد که شرکت سندال وود کنتیننتال هسته اصلی حلقه مشکوک به پولشویی است. این شرکت در چند مورد مجموعاً ۸۰۰ میلیون دلار از یک بانک دولتی وام غیرتجاری گرفته و این پول را به شرکت‌های دیگر قرض داده است.

مدارک به‌دست آمده نشان می‌دهد که بخشی از پول سندال وود به شرکتی قرض داده شده که مالک استراحتگاه اسکی مورد علاقه رییس جمهور روسیه است.

چهارمین شرکتی که رد پای آن در مدارک فاش شده وجود دارد، شرکت سانبارن است که این شرکت هم از یک رشته معاملات مشکوک سود برده است. به‌عنوان نمونه، بانک روسیه سهامی را در اختیار این شرکت قرار داد که بعداً به قیمت ۲۵ میلیون دلار به فروش رفت. در نمونه‌ای دیگر، این شرکت برای ارایه توصیه‌هایی مربوط به سرمایه‌گذاری و تجارت در روسیه، از طریق یک شرکت قبرسی مبلغ ۳۰ میلیون دلار حق مشاوره دریافت کرد.

## پیامدها برای پاناما

میشل ساپین<sup>۱</sup> وزیر دارایی فرانسه گفت فرانسه قصد دارد پاناما را بار دیگر به لیست سیاه کشورهایی که در زمینه پولشویی و فرار مالیاتی با جامعه جهانی همکاری ندارند، بازگرداند. فرانسه پیش از این در سال ۲۰۱۲ پاناما را پس از دستیابی به توافقی مشترک برای مبارزه با فرار مالیاتی از این فهرست خارج کرده بود. دولت پاناما در ماه فوریه امسال نیز در نهایت توانسته بود با انجام اصلاحاتی در قوانین خود از لیست سیاه جهانی "پناهگاه‌های مالیاتی" خارج شود. دولت پاناما بیم آن را دارد که پس از چندسال تلاش برای محو سابقه خود به‌عنوان یکی از پناهگاه مالیاتی باردیگر نامش به این عنوان ثبت شود.

دولت پاناما اعلام کرد، اگر فرانسه این کشور را به لیست سیاه پناهگاه‌های مالیاتی بیفزاید، دست به اقدامات تلافی‌جویانه خواهد زد. آلوارو آلمان<sup>۲</sup>، نخست‌وزیر پاناما، در یک نشست خبری اعلام کرد: "در پاناما قانونی وجود دارد که براساس آن اقداماتی تلافی‌جویانه علیه کشورهایی که پاناما را در لیست‌های سیاه قرار دهند پیش‌بینی شده است" به گفته او، براساس این قوانین مسدود کردن سرمایه‌گذاری خارجی و یا خودداری از مناقصه‌های عمومی می‌تواند از جمله این اقدامات باشد.

1. Michel Sapin  
2. Alvaro Alman

پرونده بزرگترین فساد مالی در

تاریخ سازمان ملل





جان ویلیام اِشه<sup>۱</sup>، رییس سابق مجمع عمومی سازمان ملل، روح خود را به ساعت‌های رولکس، یک ماشین بی.ام. و یک زمین بسکتبال فروخت تا بزرگترین رسوایی تاریخ سازمان ملل را رقم بزند. او به همراه چهار نفر دیگر از همدستانش متهم شد که ۱/۳ میلیون دلار از یک تاجر چینی رشوه گرفته است. افشای این پرونده فساد مالی سران سازمان ملل را شوکه و شرمسار ساخت و بان‌کی‌مون، دبیرکل سازمان ملل بیان داشت که این رسوایی موجب تشویش و شوک او شده است.

پریتا بهاراراء، دادستان فدرال امریکا در نیویورک با اعلام خبر بازداشت جان اِشه، رییس سابق مجمع عمومی سازمان ملل که در یک سال گذشته نیز مقیم دایم سازمان ملل در آنتیگوا و باربودا در حوزه کارائیب در امریکای مرکزی بوده است، گفت: اِشه روح خود و این سازمان بین‌المللی را فروخت تا یک رشوه ۱/۳ میلیون دلاری بگیرد و آن را صرف خرید چند ساعت رولکس و یک اتومبیل بی.ام. و یک زمین بسکتبال کند. وی تأکید کرده است: این پرونده نشان می‌دهد فساد نه تنها دولت‌های محلی کوچک که حتی مقامات سازمان بزرگی مثل سازمان ملل را درگیر خود کرده است. دادستان‌ها می‌گویند که اِشه از موقعیت خود به‌عنوان مقیم دایم سازمان ملل به نمایندگی از آنتگوا و باربودا و به‌عنوان رییس مجمع عمومی استفاده کرد تا یک سند رسمی سازمان ملل را در حمایت از احداث یک مرکز کنفرانس در ماکائو که آقای نگ امیدوار بود بسازد، تهیه کند. دادستان‌ها می‌گویند رشوه‌خواری‌های اِشه مربوط به سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۴ است، زمانی که اِشه رییس مجمع عمومی بود.

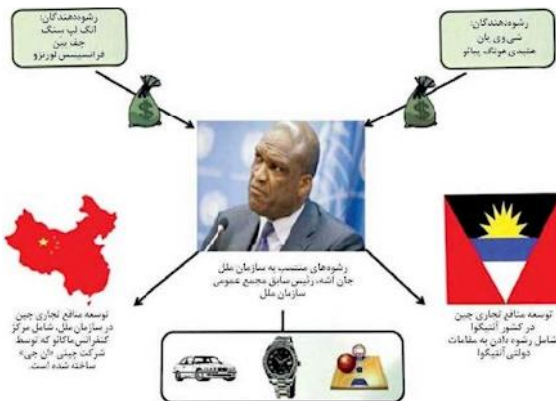
جان اِشه در سال ۱۹۵۴ در آنتیگوا<sup>۲</sup> به دنیا آمد. او تحصیلات دانشگاهی خود را در دانشگاه پنسیلوانیا انجام داد و دکترای خود را در رشته زیست مهندسی از همان دانشگاه دریافت کرد. از سال ۱۹۸۹ تا سال ۱۹۹۵، او در نمایندگی دایم کشور خود در سازمان ملل متحد به‌عنوان

1. John William Ashe  
2. Antigua

وابسته علمی، مشاور وزیر کار کرده است. بین سال‌های ۱۹۹۵ و ۲۰۰۴، او نماینده دایم آنتیگوا و باربودا در سازمان ملل متحد بود. او به‌عنوان رییس جلسه سیزدهم از کمیسیون توسعه پایدار انتخاب شد که در مقر سازمان ملل متحد در ۱۱-۲۲ آوریل ۲۰۰۵ برگزار شد. او همچنین مدیریت مذاکرات در مورد مسایل بودجه و اداری در کنوانسیون تنوع زیستی و بیابان‌زدایی کنوانسیون بازل و پروتکل مونترال را برعهده داشته است و در هیأت مدیره برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP) و صندوق کودکان سازمان ملل متحد (یونیسف) نیز خدمت کرده است.

## دیگر متهمان پرونده

جان اشه ۶۱ ساله در پرونده اتهامی خود تنها نیست و ظاهراً اسامی ۵ نفر دیگر در کنار او دیده می‌شود که یکی از آن‌ها یک تاجر میلیاردر چینی است و نفر دوم هم سفیر سابق سازمان ملل در جمهوری دومینیکن است. تاجر میلیاردر چینی نگ لپ سنگ، ۶۷ ساله است که ۵۰۰ هزار دلار به اشه رشوه داده بوده‌است تا بتواند از طریق اشه در آنتیگوا و باربودا قراردادهای دولتی دریافت کند و سودهایی میلیونی به جیب بزند. نگ از ماه گذشته نیز به علت پنهان‌کاری در ۵/۴ میلیون دلاری که به واشنگتن برده بوده است، در امریکا زندانی است.



پرونده رشوه‌دهی‌های این فرد بسیار قطورتر از آن چیزی است که به اشه داده بوده است. او قصد داشته در ماکائو یک سالن بزرگ کنفرانس برای سازمان ملل بسازد. این مرکز کنفرانس قرار بود به‌عنوان محل عملیات اقماری سازمان ملل فعالیت کند. البته او تنها کسی نبوده که اشه از وی رشوه گرفته است. او بیش از ۸۰۰ هزار دلار نیز از چند تاجر چینی دیگر گرفته بوده. براساس اطلاعات مندرج در این پرونده او بخشی از این پول‌ها را به نخست‌وزیر پیشین آنتیگوا داده بوده است. وی همچنین متهم است در اظهارنامه مالیاتی خود به دریافت این پول‌ها اشاره نکرده است و مبلغ یک میلیون و دویست هزار دلار موجودی حساب خود را به بازرس مالیاتی اعلام نکرده است.

## سلامت اداری در بخش دولتی

مصاحبه با دکتر لئو هوبرت<sup>۱</sup>



---

1. Leo Huberts

مؤسسه بین‌المللی امور اداری واقع در بروکسل بلژیک مصاحبه‌ای را با دکتر لئو هوبرت استاد علوم سیاسی و اداری دانشگاه وی یو آمستردام



درباره سلامت اداری در بخش دولتی انجام داده است. دکتر لئو هوبرت تحصیلات خود را در زمینه علوم سیاسی در دانشگاه نیمخن هلند گذاراند است. وی دکترای خود را با موضوع " اثرات اعتراض و فشار بر سیاست‌های دولت " در

سال ۱۹۸۸ به پایان رساند و در سال ۱۹۹۰ به‌عنوان استادیار به دپارتمان علوم سیاسی و مدیریت دولتی دانشگاه VU آمستردام پیوست. در سال ۱۹۹۷ به‌عنوان استاد در مطالعات پلیس و عدالت کیفری منصوب شد و در سال ۲۰۰۴ به‌عنوان استادتمام در سلامت اداری حکومت و در سال ۲۰۰۷ به‌عنوان استادکامل در مدیریت عمومی منصوب شد. او دپارتمان گروه تحقیقاتی کیفیت حکمرانی را تأسیس کرد و از سال ۲۰۱۲ بنیانگذار و رییس مشترک گروه مطالعه در کیفیت حاکمیت مؤسسه بین‌المللی علوم اداری (IIAS) است.

**سلامت اداری در بخش عمومی چیست؟ ارزش‌های اصلی و  
هنجارهای مرتبط با آن‌ها چه هستند؟ تا چه حد زمینه برای  
درستکاری بخش عمومی مهم است؟**

چالش اصلی در تعریف سلامت اداری پیدا کردن تعریفی است که نه بیش از حد خاص باشد که به‌عنوان مثال تنها در مبارزه با فساد خلاصه شود و نه بیش از حد گسترده که هر اشتباهی که در حکومت رخ بدهد را در برگیرد. من سلامت اداری را به‌عنوان "یک ویژگی یا کیفیتی که به ارزش‌های اخلاقی و هنجارهای مربوطه اشاره دارد می‌بینم. این تعریف به رفتار (افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها) ارتباط دارد؛ آنچه که ما در هماهنگی با این

ارزش‌ها و هنجارهای اخلاقی انجام می‌دهیم. بنابراین سلامت اداری درمورد زیبایی، قوانین و مقررات و یا تکنولوژی نیست، بلکه بر "ارزش‌های اخلاقی و هنجارها" تمرکز دارد. به آنچه که درست یا غلط، خوب و بد است، درمورد آنچه که دیده می‌شود و به اشتراک گذاشته شده و برای دخالت و اقدامات بازیگران (عمومی) ضروری است.

در نتیجه سلامت اداری مربوط به ارزش‌های اخلاقی و هنجارهایی است که به‌طور جدی برای یک جامعه مهم است. درمورد کیفیت اخلاقی حکومت است. این تعریف عنصر مرکزی واکنش ما درمورد حکمرانی خوب و کیفیت‌هایی است که در حکومت مهم است. در تحقیق بر روی حکمرانی خوب، تعداد زیادی از ارزش‌ها وجود دارند که باعث می‌شود تحقیقات در این زمینه بسیار پیچیده شود، به این دلیل که می‌تواند بین ارزش‌ها تضاد وجود داشته باشد و بنابراین آوردن آن‌ها به یک چارچوب بهینه رفتاری سخت باشد.

با نگاهی به ادبیات حکمرانی و سلامت اداری در میان ارزش‌های اصلی حکومت مطلوب موارد زیر را می‌توان نام برد:

- مردم‌سالاری با پاسخ‌گویی و مشارکت
- مسئولیت‌پذیری و شفافیت
- قانون‌مداری
- فسادناپذیری و بی‌طرفی
- اثربخشی و بهره‌وری از فرایند
- دانش حرفه‌ای و مدنیت
- قدرتمندی و استحکام

سوالی که درمورد ارتباط زمینه یا متن مطرح کردید، منجر به یک موضوع گسترده‌تر می‌شود که در اصل ما چگونه باید ارزش‌ها را تفسیر کنیم و ارتباط آن‌ها با یکدیگر چگونه است. یک بحث جالب در این زمینه، مطرح شدن موضوعاتی چون "نسبی‌گرایی ارزشی"، "پلورالیسم ارزشی" و "ارزش‌های جهان‌شول" است. آیا ارزش‌های عمومی کاملاً به زمینه و

متن بستگی دارند یا ارزش‌هایی وجود دارند که در همه حکومت‌ها مشترک باشد (جهانشمولی)؟ علاوه بر آن آیا حکومت می‌تواند با همه ارزش‌های مربوطه کنار بیاید یا این که همیشه ارزش‌ها با یکدیگر در تضاد هستند و قیاس‌ناپذیر (کثرت‌گرایی ارزشی)؟ موضع من تا حدودی میانه است. بدیهی است که متن مهم است و البته آنچه که به‌عنوان "حکمرانی خوب" مطرح است به زمینه و متن بستگی دارد، اما من مایل به این استدلال هستم که ارزش‌هایی وجود دارند که در همه حکومت‌ها به‌طور گسترده‌ای مشترک است. برای مثال لزوم فسادناپذیری سیاستمداران و مسئولان دولتی، به نظر می‌رسد هم برای یک نیویورکی و هم برای یک کشاورز فقیر هندی گرامی و محترم باشد. زمینه و متن منجر به اقدامات متفاوت خواهد شد، اما این بدان معنا نیست که ارزش‌ها از آن جنبه با یکدیگر متفاوت است. یک نیویورکی و یک کشاورز هندی ممکن است به یک سیاستمدار فاسد به دلیل ارزش‌هایی چون کارآمدی و یا پاسخ‌گویی رأی بدهند، اما این بدان معنی نیست که فساد برای آن‌ها دارای ارزش است.

### چه ارتباطی میان سلامت اداری و فساد وجود دارد؟

با در نظر داشتن بسیاری از تعاریف و تفاسیر، فساد نقض درستکاری است. تعریف من از فساد سوءاستفاده از قدرت یا اقتدار برای کسب منافع خصوصی (شامل خانواده، دوستان، حزب) است که در تضاد با ارزش‌های عمومی به‌عنوان فسادناپذیری، بی‌طرفی، قانونمداری و همچنین پاسخ‌گویی و شفافیت است.

همچنین به‌دلیل این که فساد اغلب به‌صورت گسترده‌ای تفسیر می‌شود تقریباً با حکمرانی بد یکسان دانسته می‌شود. من طرفدار برداشت موسع از فساد نیستم. من فکر می‌کنم ما باید در مفاهیم سلامت اداری و فساد دقیق‌تر باشیم. همچنین به‌دلیل تنوع انواع نقض سلامت اداری باید تحلیل دقیقی از علل آن‌ها داشته باشیم و سیاست‌های احتمالی را برای آن‌ها در نظر بگیریم.

## چه عواملی از سلامت اداری در بخش دولتی پشتیبانی می‌کند و یا مانع آن است؟

عوامل مؤثر بر سلامت اداری در بخش دولتی با سطوح مختلفی (کلان، میانه و خرد) و همچنین ویژگی‌های مختلفی (انگیزه‌ها و منافع، ارزش‌ها و فرهنگ، قوانین، سیاست‌ها، زمینه) مشخص می‌شوند. این سطوح و ویژگی‌ها به هم پیوسته هستند و یک نیاز جدی برای تحقیقات جدید در زمینه اتصال بین این سطوح مختلف وجود دارد. بنابراین من طرفدار یک رویکرد چند وجهی که معتقد به ارتباط بسیاری از عوامل برای درک و توضیح سلامت اداری است هستیم.

## چرا سلامت اداری تا این حد برای حکمرانی خوب مهم است؟ عواقب ناشی از نبود سلامت اداری چیست؟

در واقع، زمانی که ما عواقب ناشی از فساد و دیگر موارد نقض سلامت اداری را مشاهده می‌کنیم، می‌توانیم مطمئن شویم که عدم سلامت اداری در اقدامات حکومت و یا حکمرانی بد، چه نتیجه ویرانگری برای حکومت و جامعه دارد.

فساد می‌تواند به آسیب‌های جدی برای افراد، گروه‌ها و جوامع منجر شود. به‌عنوان مثال، سازمان شفافیت بین‌المللی نشان داده است که هزینه‌های اقتصادی رشوه در سراسر جهان در هر سال بالغ بر یک تریلیون دلار است. مطالعه دیگری تخمین زده است که فساد می‌تواند علت غیرمستقیم برای ۱٫۶ از مرگ‌ومیر کودکان در جهان باشد. چنین چیزی باعث می‌شود که سلامت اداری حکومت برای سیاست‌ها و تحقیقات آینده محوریت پیدا کند.

چگونه می‌توان سلامت اداری در بخش دولتی را بهبود بخشید؟  
کدام ابزار (قانون، آموزش و غیره)، سیاست (پیشگیری، نظارت و غیره) و استراتژی (کلان، خرد و غیره) برای مبارزه علیه فساد و حفظ سلامت اداری لازم است؟



برای رسیدن به سلامت اداری و محافظت از آن، استراتژی‌ها و نظریه‌های مختلفی وجود دارد، اما هنوز نیاز به تحقیقات بیشتری است. ایده من از عناصر مختلفی تشکیل شده است.

به نظر می‌آید اختصاص جایگاهی کلیدی به موضوع سلامت اداری با بذل توجه ویژه و توسعه سیاست‌هایی که باید به صورت کارآمدی اجرا شوند بسیار مهم است.

مسئولان ارشد باید تا حد بسیار زیادی در تأکید بر سلامت اداری سیستم مداخله داشته باشند، به نحوی که سلامت اداری مورد توجه همه اعضای یک سازمان باشد و در آگاهی همه اعضا نفوذ پیدا کند و در دستور کار قرار گیرد. باید سازمان‌ها و بازیگران مستقلى که بر روی سلامت اداری و مبارزه با فساد متمرکز هستند وجود داشته باشند. استقلال علاوه بر اعتبار، به آن‌ها امکان کمک به بهبود سیستم در تمام سطوح را می‌دهد.

همچنین به اعمال استراتژی‌های مختلفی نیاز هست و باید ابتکارات ارزش‌محور مدنظر قرار گیرد. در واقع چنین رویکردی به پیدا کردن تعادلی مناسب بین آن‌ها کمک می‌کند و سلامت اداری نیز در سطوح مختلف قابل اجرا می‌شود، در غیر این صورت اعتبار خود را از دست می‌دهد. همچنین نیازی مبرم برای ارزیابی و درنظر گرفتن اثربخشی استراتژی حفاظت از سلامت اداری و مبارزه با فساد وجود دارد.

### **چالش‌های اصلی تحقیق در مورد سلامت اداری در بخش دولتی چیست؟**

به نظر می‌رسد توجه بیشتری به اخلاق و درستکاری توسط مطالعات سیاسی چندرشته‌ای مورد نیاز است. اساتید دارای این دیدگاه، در حال کار در این زمینه هستند، در حالی که جریان غالب، آن را نادیده می‌گیرد و این عدم توجه درک ما را از پدیده‌های تحت بررسی محدود می‌کند. ما باید ارزش‌ها، اخلاق و درستکاری را در تلاش‌هایمان برای توصیف، درک و

توضیح حکمرانی وارد کنیم. بنابراین زمان آن فرا رسیده تا تحولی در مطالعات سلامت اداری به وجود آید.

علاوه بر این، اخلاق و سلامت اداری یک برنامه کاری برای دانشمندان امروزی است. ما باید کار خودمان را به صورتی صریح‌تر به جریان اصلی مطالعات سیاسی پیوند بزنیم. سلامت اداری و اخلاق در پژوهش بایستی از مأموریت‌های هنجاری در یک موضوع فراتر برود. ما در مرتبط کردن کارمان با مسایل و موضوعات اصلی چندان موفق نبوده‌ایم. حتی اگر ارزش‌های اخلاقی و هنجارها، و صداقت و اخلاق، برای فهم سیاست و دولت مهم باشند، همچنان چیزهای دیگری نیز وجود دارند. بنابراین مأموریت ما باید ارتباط دادن موضوعاتمان به قدرت و قدرت سیاسی، به سازمان و مدیریت منطق و به دیگر عقلانیت‌های دولتی باشد. در مجموع، ما باید به نوبه خود چرخشی از رویکرد تجربی در پژوهش سلامت اداری حکومت به ارزش‌های اخلاقی و هنجارهای حکمرانی داشته باشیم.

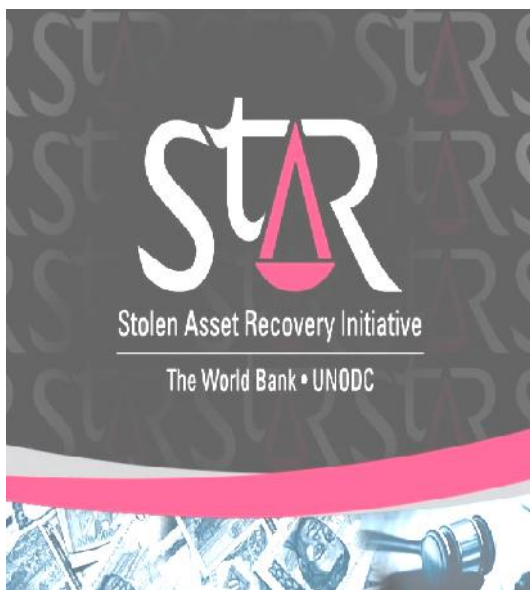
علاوه بر این، با توجه به وضعیت فعلی تحقیقات و آنچه که در اینجا گفته شد، زمینه‌های چندی وجود دارند که در آن‌ها اخلاق و سلامت اداری ممکن است به پیشرفت در پژوهش و سیاست‌ها کمک کند. پاسخ به پرسش‌های زیر می‌تواند در این زمینه کمک‌کننده باشد:

- چه چیزی سلامت اداری و مبارزه با فساد را در دستور کار قرار می‌دهد؟
- چه مدیریتی در هر سطح دارای تأثیر واقعی بر رفتارهای غیراخلاقی است؟
- کدام نهادها، استراتژی‌ها و سیاست‌ها برای بهبود سلامت اداری و مبارزه با فساد واقعاً کارآمد است؟



نهادهای مبارزه با فساد

مؤسسه ابتکار برای استرداد دارایی‌های به سرقت  
رفته (STAR)



## چشم انداز

ابتکار استرداد دارایی‌های مسروقه (استار) حاصل همکاری بین گروه بانک جهانی و دفتر سازمان ملل متحد در مورد مواد مخدر و جرایم است که از تلاش‌های بین‌المللی برای از بین بردن پناهگاه‌های امن برای اموال حاصل از فساد حمایت می‌کند. استار با کشورهای در حال توسعه و مراکز مالی برای جلوگیری از پولشویی حاصل از فساد و تسهیل بازگشت منظم و به‌موقع اموال مسروقه همکاری می‌کند.

## مأموریت‌ها

### ۱. ارایه آموزش و ظرفیت‌سازی

استار زمینه برگزاری کارگاه‌های آموزشی مقدماتی و دوره‌های آموزشی پیشرفته‌تر برای استرداد دارایی‌های مسروقه را برای همه مؤسسات، فعالان و ذی‌نفعان درگیر در استرداد دارایی‌های مسروقه فراهم می‌کند. تا به امروز بیش از ۷۲۰ شرکت‌کننده از ۷۰ کشور در آموزش‌های منطقه‌ای و ملی برگزار شده در آمریکای لاتین، آفریقا، جنوب آسیا، شرق آسیا، مرکز و شرق اروپا و شرق میانه شرکت کرده‌اند. علاوه بر این استار بنا به درخواست چند کشور به‌طور فعال برای تقویت چارچوب‌های قانونی برای استرداد دارایی‌ها، در زمینه توسعه چارچوب‌های نهادی و تقویت ظرفیت انجام موفقیت‌آمیز تلاش‌هایشان در استرداد دارایی‌ها کمک کرده است.

### ۲. ارایه تجزیه و تحلیل سیاست و دانش‌سازی

استار با همکاری طیف گسترده‌ای از فعالان متخصص در زمینه‌های گوناگون از مناطق مختلف و سنت‌های حقوقی متفاوت، راهنماها و دستورالعمل‌های تخصصی فراوانی را منتشر کرده است. همچنین با راه‌اندازی یک پایگاه داده به نام TRACK (ابزار و منابع برای دانش مبارزه با فساد) که با همکاری UNODC همه اطلاعات لازم در مورد بازیابی دارایی‌های مسروقه را شامل می‌شود، کمک شایانی به فعالان در این زمینه برای استرداد دارایی‌ها و توسعه سیاسی آن در سطح بین‌المللی کرده است. سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌های خبری از این ابزار برای

پژوهش‌های خود، کمپین‌های خبری و کار و کالت خود بهره می‌برند. استار همچنین در توسعه شبکه‌های فعالان مانند نقطه کانونی ابتکار جهانی<sup>۱</sup> که یک ابتکار عمل مشترک با اینترپل برای تسهیل تبادل اطلاعات میان فعالان، قبل از درخواست همکاری حقوقی متقابل است، مشارکت داشته است.

### ۳. کمک به کشورها در استرداد دارایی‌های مسروقه

استار، برحسب درخواست کشورها، به آن‌ها کمک‌های فنی لازم را در زمینه موارد استرداد دارایی‌ها ارائه می‌دهد و با همکاری تمام نهادهای ذی‌ربط - از جمله مراکز مالی و سازمان‌های مبارزه با فساد- به آن‌ها مشاوره‌های فنی و بهترین شیوه در اجرای استراتژی موردنظر را ارائه می‌دهد. همچنین در شناسایی و بسیج مناسب‌ترین ابزار- مانند همکاری حقوقی متقابل، تصرف و مصادره دارایی‌ها و کمک به شتاب بهتر همکاری‌های بین‌المللی، نقش یک مبدل بی‌طرف یا تسهیل‌کننده میان طرف‌های دخیل در روند استرداد دارایی‌ها را ایفا می‌کند.

## فعالیت استار بر روی چهار ستون اصلی بنا شده است

### توانمندسازی

استار به کشورها در ایجاد ابزارهای قانونی و نهادهای موردنیاز برای بازیابی درآمد حاصل از فساد کمک می‌کند. این کمک‌ها می‌تواند شامل توسعه مهارت‌های خاص موردنیاز برای استرداد دارایی‌ها از طریق به اشتراک‌گذاری دانش و اطلاعات و ارائه آموزش‌های عملی در ردیابی دارایی‌ها و همکاری‌های بین‌المللی در مورد مسایل حقوقی باشد. استار با تسهیل ارتباط میان حوزه‌های قضایی به کشورها در استفاده از این ابزار و مهارت‌ها در زمینه استرداد دارایی‌ها کمک می‌کند.

## مشارکت

استار با دولت‌ها، مقامات نظارتی، سازمان‌های کمک‌کننده، مؤسسات مالی و سازمان‌های جامعه مدنی در پرورش مسئولیت جمعی و اقدام برای بازدارندگی، تشخیص و استرداد دارایی‌های به‌سرقت رفته کمک می‌کند.

## ابتکار

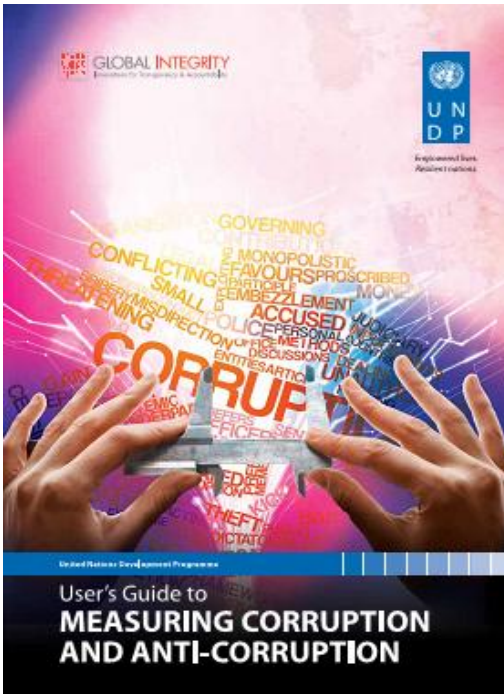
استار با تولید دانش در زمینه ابزارهای قانونی و فنی مورد استفاده برای استرداد دارایی‌ها در حال به اشتراک‌گذاری بهترین شیوه‌های جهانی در این زمینه است.

## استانداردهای بین‌المللی

استار از تقویت و کاربرد مؤثر فصل پنجم کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد و دیگر استانداردهای بین‌المللی برای شناسایی، جلوگیری و بازیابی درآمدهای حاصل از فساد حمایت می‌کند. کار با انجمن‌های جهانی مانند کنفرانس کشورهای عضو UNCAC و گروه کاری بازیافت دارایی آن، گروه کاری اقدام مالی و دیگر نهادهای چند ملیتی موجب شده است تا استار در پرورش اقدام‌های دسته‌جمعی بین‌المللی و پیاده‌سازی استانداردهای بین‌المللی نقش داشته باشد.

## معرفی کتاب

### راهنمایی برای سنجش فساد و اقدامات ضد فساد<sup>۱</sup>



نویسنده: استفانی تراپنل<sup>۲</sup>

انتشارات:

برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP)

سال انتشار: ۲۰۱۵

۱- این کتاب توسط مرکز مطالعات سازمان بازرسی کل کشور ترجمه شده و در آینده به چاپ خواهد رسید.

2. Stephanie E. Trapnell



برنامه استراتژیک UNDP با عنوان "تغییر جهان" (۲۰۱۴-۲۰۱۷) توجه ویژه ای در مورد چگونگی ارائه نتایج بهتر و دستیابی به اثربخشی مورد انتظار دارد. برای این منظور، طرح جهانی مبارزه با فساد برنامه عمران ملل متحد (GAIN) تقویت برنامه‌نویسی را به‌عنوان یکی از اهداف اصلی اولویت‌بندی کرده است. این هدف با ارائه راهنمایی در مورد نحوه اندازه‌گیری و ارزیابی، به شیوه‌ای قابل اطمینان‌تر در زمینه فساد انجام می‌شود. کتاب راهنمای حاضر، پاسخی به این هدف است که به ارائه مجموعه‌ای از روش‌ها، ابزارهای موجود و شیوه‌هایی که توسط فعالان مبارزه با فساد در طول چند سال گذشته استفاده شده و اعتبار یافته است پرداخته تا با بهبود دانش در این زمینه حس بهتری از پیشرفت در مبارزه با فساد به‌وجود بیاورد.

این کتاب همچنین در نظر دارد تا پاسخی به افزایش تقاضای طیف گسترده‌ای از ذی‌نفعان برای استفاده از راهنمایی به‌روز شده، برای اندازه‌گیری فساد و به‌طور خاص پدیده شفافیت، پاسخ‌گویی، و سلامت اداری باشد. از زمان انتشار اولین نسخه از این راهنما در سال ۲۰۰۸ چند نوآوری در روش اندازه‌گیری به‌وجود آمده است و مهم‌تر از آن پدیدآمدن تغییرات کیفی در این زمینه است. در راهنمای حاضر نیز از تمرکز بر عینیات و اندازه‌گیری دقیق فساد به تمرکز بر اندازه‌گیری "حواشی" فساد برای دستیابی به داده‌های بهتر استفاده شده است. در واقع، اندازه‌گیری تأثیر مداخلات ضدفساد به معنای ایجاد گزارش موردنیاز و استانداردهای ارزیابی دقیق با روشی ترکیبی از روش‌های کمی، کیفی انجام شده است.

این راهنما ترکیبی از بررسی رویکردهای اندازه‌گیری فعلی با بحث در مورد چالش‌ها و نگرانی‌های کاربران چنین روش‌هایی است. این کتاب را می‌توان به‌عنوان یک مکمل برای یکی دیگر از انتشارات UNDP با عنوان "راهنمای کاربران، شاخص‌های حکومتی" دانست. راهنمای حاضر برای افرادی که علاقه‌مند و یا درگیر مبارزه با فساد هستند و به‌دنبال راهنمایی در مورد نحوه فکر کردن، ارزیابی و اندازه‌گیری فساد هستند در زمینه‌های خاص کمک کند. از آنجا که بسیاری از داده‌ها که به‌طور منظم

جمع‌آوری شده در ارتباط با فساد و مبارزه با فساد دولتی است، این راهنما تمرکز زیادی بر روی اندازه‌گیری فساد در بخش عمومی و ارتباط آن با جامعه مدنی دارد.

فصل اول به بررسی داده‌ها و روش‌های اندازه‌گیری مرتبط با فساد و داده‌های موجود از فساد، پاسخ‌گویی، شفافیت، و درستکاری پرداخته است. فصل دوم به معرفی اندازه‌گیری در چرخه نظارت و ارزیابی با در نظر گرفتن فرضیه تغییر، برنامه‌ریزی اندازه‌گیری، ملاحظات و محدودیت پرداخته است. فصل سوم تأثیر و ارزیابی نتایج را مورد ارزیابی قرار می‌دهد و زمانی که مداخلات ضدفساد با شکست مواجه می‌شوند، و البته این لزوماً دلیلی بر محکوم به شکست بودن این مداخلات نیست، بلکه اندازه‌گیری تأثیر، مسأله‌ای پیچیده است و ارزیابی فرآیندهای تغییر غیرخطی با ابزار سنتی نیز فوق‌العاده دشوار است. فصل چهارم با استفاده از مصاحبه‌هایی عمیق ابتکارات اندازه‌گیری، چالش‌ها، نگرانی‌ها و موفقیت‌ها را در این زمینه به تصویر کشیده است. در فصل آخر مدلی ارائه شده تا به‌عنوان تمرین برای استفاده مناسب از روش‌ها، مشارکت ذی‌نفعان و داده‌ها باشد. در سراسر این راهنما، از مطالعات موردی که نشان از چالش‌ها یا روش‌های موردبحث است نیز استفاده شده است.