

کشف فساد با استفاده از توان مردمی به روش گزارشگری تخلف (سوت زنی)

۱ بیان مسئله

این واقعیت تلخ‌یست که تخلفات و مفساد اداری در کشور به حدی فراگیر شده که آبروی نظام را به خطر انداخته است. حجم فساد و ضررهای مستقیم ناشی از آن مقوله ایست و میزان فسادی که مردم احساس می‌کنند مقوله ای دیگر. شاید اهمیت موضوع دوم از اولی هم بیشتر باشد چرا که مستقیماً به سرمایه‌های اجتماعی و میزان مشارکت‌های اجتماعی مردم مرتبط می‌شود. طبق شاخص ادراک فساد که نشان دهنده میزان فسادی است که مردم در جامعه احساس می‌کنند، ایران در بین ۱۸۰ کشور جهان، رتبه ۱۳۰ را در اختیار دارد. این یعنی وضعیت کشور از ۱۲۹ کشور دیگر دنیا از این نظر بدتر است، یعنی جایگاهی هم‌تراز کشورهای میانمار و گامبیا و پایین‌تر از کشورهای مالی، لیبیا، جیبوتی، گابون، مالدیو و... [۱]

آنچه که در کشور به نام مبارزه با فساد در سازمان‌های مختلف انجام می‌شود همه از قاعده‌های مشابهی پیروی می‌کند و آن نظارت از طریق سازمان‌های حاکمیتی است و لاغیر (مانند سازمان بازرسی، دیوان محاسبات، نیروی انتظامی و غیره). این تنها یک روش از چندین روش استاندارد کشف فساد است که در دنیا با نام حسابرسی خارجی^۱ از آن یاد می‌شود و جالب آنکه درصد بسیار کمی از مفساد دنیا از این طریق کشف می‌شوند. [۲] روش نظارت تنها به وسیله نهادهای متمرکز حاکمیتی به دلایل زیر تا این حد ناکارآمد است:

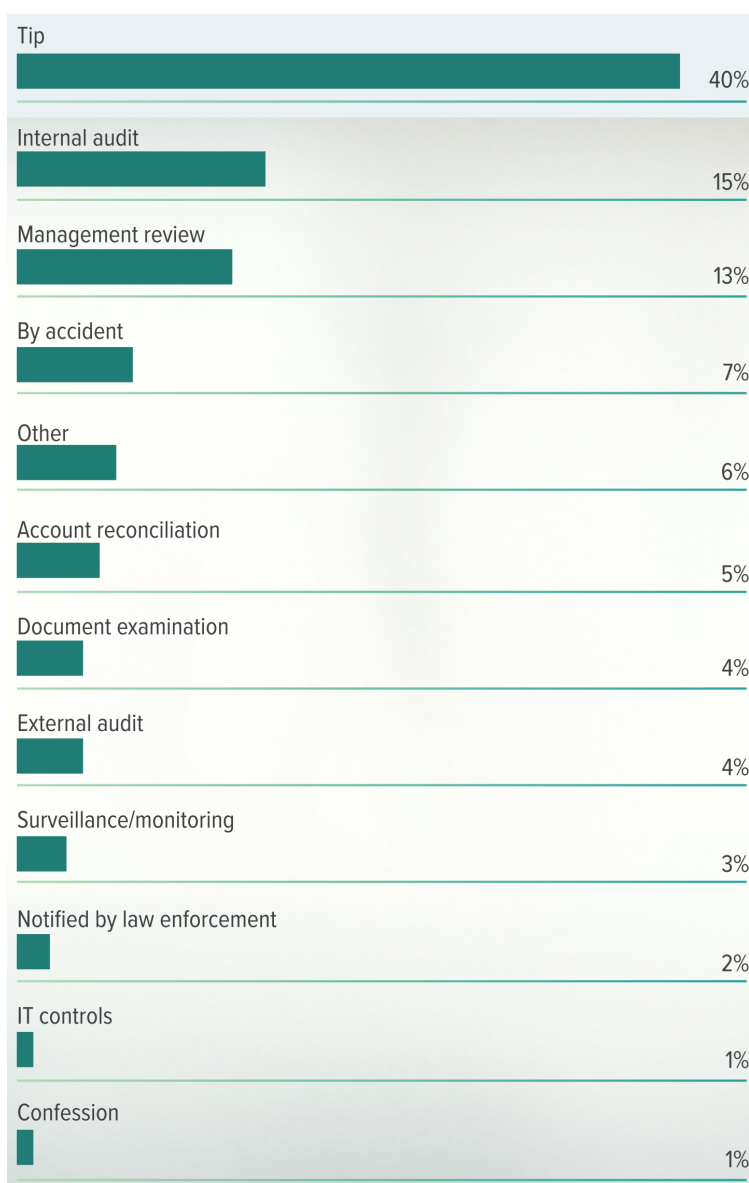
- امکان فساد ناظرین وجود دارد و در این صورت فساد کشف نمی‌شود.

- اطلاعاتی که برای تشخیص فساد لازم است، در اختیار ناظرین قرار نمی‌گیرد و آنها تنها ظاهر صورت‌های مالی و دیگر اسناد را بررسی می‌کنند.

- امکان حضور ناظرین در تمامی مواضعی که احتمال وقوع فساد هست، وجود ندارد.

اما قوی‌ترین سازوکاری که بسیاری از کشورهای پیشگام در حوزه مبارزه با فساد به آن رسیده‌اند و در اقصی نقاط دنیا اجرا شده است، سازوکار «گزارش دهی فساد» یا «سوت زنی» است که به تنهایی ۴۰٪ از مفساد دنیا از این طریق کشف می‌شوند.

(شکل ۱) [۲]



شکل ۱: مقایسه روش‌های کشف اولیه مفساد سازمانی

^۱ External audit

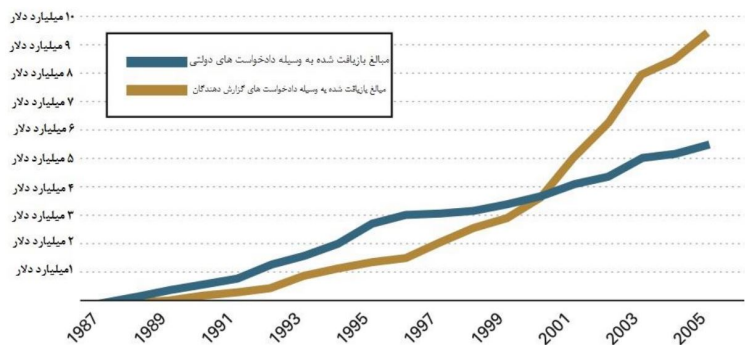
۲ سوت زنی چیست؟

سوت زنی عبارت است از کشف و گزارش دهی فساد توسط عموم مردم به نهادهای ذی صلاح. این هدف به وسیله دو بال زیر محقق می شود:

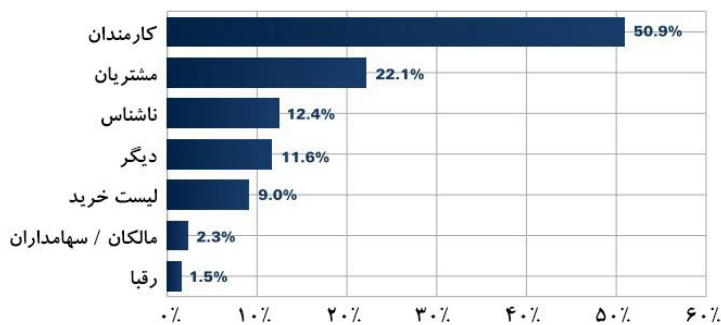
۱. **بال حمایتی:** گزارش دهندگان فساد تحت حمایت های قانونی و حقوقی در برابر هرگونه اقدامات تلافی جویانه قرار می گیرند. این حمایت ها شامل موارد زیر می شود:

- جلوگیری از اخراج، تنزل رتبه، تعلیق، انتقال اجباری، تهدید یا آزار به هر روشی نسبت به فرد گزارش دهنده و همچنین عدم توقف روند ارتقای شغلی؛
- عدم افشای هویت شخص گزارش دهنده در هر شرایطی مگر برای اشخاص رسیدگی کننده به پرونده فساد؛
- محفوظ نگه داشتن حق شکایت و درخواست خسارت توسط شخص گزارش دهنده فساد در صورت آسیب دیدن از هر یک از موارد فوق.

۲. **بال انگیزشی:** به این ترتیب که درصدی از مبلغ پس گرفته شده از مفسد یا جرمه ای که موظف به پرداخت آن می شود، به عنوان پاداش به گزارش دهندگان اهدا می شود. در کنار پاداش های مالی، انواع حمایت های معنوی و فعالیت های فرهنگی نیز برای ارتقا جایگاه گزارش دهندگان فساد صورت می گیرد.



شکل ۲: ارزش تجمعی مبالغ بازبایی شده توسط دادخواست های دولتی و خصوصی



Source: Ibid.

شکل ۳: توزیع آماری جایگاه گزارش دهندگان فساد

۴ تجربیات جهانی

طبق گزارش های رسمی و غیر رسمی، در کشور آمریکا میزان مبلغ سرقت و اختلاسی که از طریق گزارشات مردمی کشف و به حساب دولت آمریکا بازگردانده شده است، از میزان مبلغی که دولت آمریکا خود از طریق سازمان های نظارتی کشف و دریافت کرده است، بیشتر می باشد. (شکل ۲) عمده این افراد کارکنان و مدیران همان سازمانی هستند که در آن تخلف روی داده است. این افراد که از نزدیک با امور داخلی یک سازمان تعامل دارند بهتر از هر ناظری می توانند تخلفات را کشف کنند. (شکل ۳)

نکته قابل توجه این است که اولین قانون حمایت از گزارش دهندگان فساد در ایالات متحده آمریکا در سال ۱۷۷۸ یعنی تنها ۲ سال پس از استقلال این کشور تحت عنوان «قانون حمایت از سوت زنان»^۴ تصویب شده است. اولین قانونی که علاوه بر حمایت، پاداش نقدی نیز برای گزارش دهندگان تعیین کرد در سال ۱۸۶۳ تحت عنوان «قانون ادعاهای نادرست»^۵ (معروف به قانون لینکلن) تصویب شد. اثرات آن قانون در آمارهای کشف فساد مطابق آنچه در نمودار بالا دیده می شود، مشاهده شد. در سال ۱۹۸۷، ۷۳ مورد حل و فصل پرونده فساد ذیل این قانون انجام گرفت و ۸۷ میلیون دلار به خزانه دولت آمریکا بازگردانده شد. (شکل ۴) این عدد در سال ۲۰۱۰ به رقم ۳ میلیارد دلار در سال افزایش یافته است.

سازمان مالیات ایالات متحده آمریکا^۶ در سال ۲۰۱۵ علی رغم مستقر بودن انواع سامانه های اطلاعاتی کشف تخلفات مالی، تنها در حوزه فرارهای مالیاتی موفق به کشف بیش از ۵۰۰ میلیون دلار فرار مالیاتی به کمک روش

۳ مزایای روش نظارت مردمی

مزیت استفاده از عموم مردم برای کشف و برخورد با تخلفات به طور خلاصه شامل موارد زیر است:

- افزایش احتمال کشف فساد
- افزایش سرعت کشف فساد^۲
- تقویت سرمایه های اجتماعی
- هزینه اجرایی نزدیک به صفر
- کاهش بار مالی و اجرایی دستگاه های نظارتی
- کسب درآمد از محل مبارزه با فساد
- کاهش امنیت برای مفسدین^۳
- کاهش پرونده های قضایی

^۲ طبق نتایج به دست آمده از تحقیقات موسسه ACFE، در سازمان هایی که خطوط ارتباطی امن (Hotline) برای دریافت گزارش های فساد ایجاد شده است، فاصله زمانی ایجاد تا کشف فساد ۵۰ درصد کاهش یافته است. آموزش به کارمندان برای کشف و گزارش فساد و تعیین جایزه برای گزارش دهندگان نیز اثر مشابهی داشته است. [۲]

^۳ در صورتی که پاداش برای گزارشگران تخلف در نظر گرفته شود، این امکان وجود دارد که هر یک از اعضای شبکه های فساد دست به گزارش علیه خود و دیگر اعضای شبکه بزنند.

^۴ Whistleblower Protection Law (1778)

^۵ The False Claims Act (1863)

^۶ Internal Revenue Service (IRS)

نیز در این پرونده نقش داشت محکوم به ۵ سال زندان شد اما در نهایت پاداش ۱۰۴ میلیون دلاری را دریافت کرد. [۵]

۵ گام های عملیاتی شدن طرح

بر اساس آنچه گفته شد، مهمترین اقداماتی که برای اجرایی شدن گزارش دهی فساد در کشور لازم است به شرح زیر می باشد:

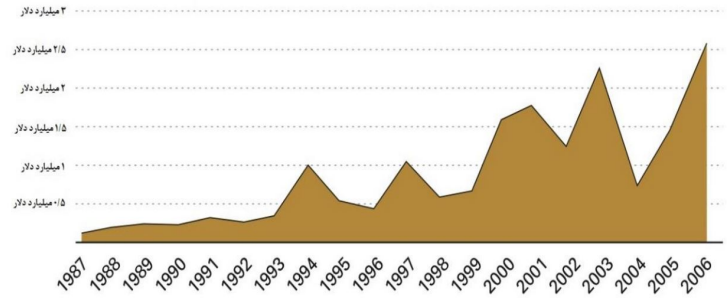
- تصویب قانونی مدون در زمینه حمایت از گزارش دهندگان فساد و تعیین جایزه برای پرونده هایی که به نتیجه می رسند.
- اعطای مجوز به آحاد مردم جهت طرح دعوی قضایی در مورد تخلفاتی که منافع عمومی مورد تعرض قرار گرفته است.
- ورود اجرایی دستگاه های مختلف کشور در زمینه کشف تخلفات به روش گزارش گیری از عموم مردم (ترجیحاً به صورت سامانه محور)
- برای مثال می توان از روش گزارش گیری فساد و اعطای پاداش به گزارش دهندگان از محل اخذ جریمه ها، جهت کشف موارد زیر استفاده نمود:

- اختلاس و رشوه در دستگاه های دولتی
- موارد قاچاق کالا و سوخت
- تخلفات در بازارهای طلا و ارز
- کالاهای احتکار شده در انبارهای غیرقانونی
- خانه های خالی
- گروهک های ضد امنیتی
- شرکت های سوری

و به طور کلی تمامی تخلفاتی که در زمینه کشف آنها مشکلاتی وجود دارد.

مراجع

- [۱] [Transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017)
- [۲] [Report to the nations 2018 \(ACFE.com\)](https://www.acfe.com/reports-to-the-nations-2018/)
- [۳] [TheGuardian.com/business/2010/oct/27/glaxosmithkline-whistleblower-awarded-96m-payout](https://www.theguardian.com/business/2010/oct/27/glaxosmithkline-whistleblower-awarded-96m-payout)
- [۴] [NBCnews.com/id/11839694/ns/business-corporate_scandals/t/enron-whistleblowertells-crooked-company](http://www.nbcnews.com/id/11839694/ns/business-corporate_scandals/t/enron-whistleblowertells-crooked-company)
- [۵] [NYTimes.com/2012/09/12/business/whistle-blower-awarded-104-million-by-irs.html](https://www.nytimes.com/2012/09/12/business/whistle-blower-awarded-104-million-by-irs.html)



Source: Taxpayers Against Fraud, The 1986 False Claims Act Amendments: A Retrospective Look at Twenty Years of Effective Fraud Fighting in America, 2006

شکل ۴: میزان جرائم اعمال و دریافت شده طبق قانون لینکلن از سال ۱۹۸۷ تا ۲۰۰۶

سال مالی ۲۰۱۵	سال مالی ۲۰۱۴	سال مالی ۲۰۱۳	
۹۹	۱۰۱	۱۳۳	تعداد جوایز پرداخت شده
۱۱	۹	۶	تعداد عواید بالای ۲ میلیون دلار جمع آوری شده
۱۰۲۴۸۶۶۷۷	۵۲۲۸۱۶۲۸	۵۴۰۵۴۵۸۷	مجموع جوایز پرداخت شده (دلار)
۵۰۱۳۱۷۴۸۱	۳۰۹۹۹۰۵۶۸	۳۴۳۶۷۴۳۱۵	مجموع عواید حاصل از گزارشات (دلار)
۲۰/۶	۱۶/۹	۱۵/۷	نسبت جوایز پرداختی به عواید به دست آمده (درصد)

Source: IRS Whistleblower Program, Fiscal Year 2005, Annual Report To The Congress.

شکل ۵: آمار عواید و جوایزی که از سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۵ به گزارش دهندگان تخلف در حوزه مالیات پرداخت شده

گزارش دهی فساد شد. (شکل ۵)

در ادامه مثال هایی از پرونده های فساد که در دیگر کشورها به روش گزارش دهی فساد کشف شده و با آنها برخورد شده است به عنوان نمونه آورده شده است.

۱.۴ کشف تخلفات شرکت دارویی Glaxo Smith Klin

این شرکت در سال ۲۰۱۲ پیرو ارسال اطلاعات توسط یک گزارش دهنده فساد مورد بررسی قرار گرفته و مشخص شد که به پزشکان در ازای تجویز داروهایش، پورسانت پرداخت می کرده است. به همین دلیل محکوم به پرداخت جریمه ای به رقم نجومی ۲ میلیارد دلار شد. گزارش دهنده فساد این پرونده نیز ۹۶ میلیون دلار پاداش دریافت کرد. [۳]

۲.۴ کشف تخلف شرکت Enron

شرکت انرون یکی از شرکت های بزرگ انرژی آمریکا بود که یک سال پس از کشف تخلفات آن در سال ۲۰۰۲ ورشکسته شد. کتمان میلیاردها دلار بدهی ها و پروژه های شکست خورده شرکت با استفاده از راه های گریز حسابداری و گزارش دهی ضعیف مالی جز تخلفات این شرکت بود. تخلفات شرکت انرون توسط شرون وانکینز، نایب رییس بخش توسعه شرکتی این کمپانی برملا شد. [۴]

۳.۴ کشف تخلفات بانک UBS سوئیس

پیرو گزارش کارمند سابق بانک UBS سوئیس به اداره امور مالیاتی آمریکا مبنی بر کمک رسانی به هزاران آمریکایی برای فرار مالیاتی، این بانک محکوم به پرداخت ۷۸۰ میلیون دلار جریمه به وزارت دادگستری آمریکا شد. گزارش دهنده این تخلف که خود