

علل ارتکاب جرایم اقتصادی و راه های پیشگیری از آن

(تاریخ دریافت ۱۳۹۷/۲/۲۲ ، تاریخ تصویب ۱۳۹۷/۰۸/۲۲)

علی اشرف باقری فرد^{۱*}

شهلا رضایی**

چکیده

جرایم اقتصادی یکی از آسیب های مهمی است که امنیت اقتصادی کشورها را مورد تهدید قرار می دهد. این موضوع به خصوص در کشورهایی که دارای اقتصاد رانتی هستند، دارای ابعاد و مظاهر آشکارتری هست. توجه به ویژگی مشترک جرایم اقتصادی که همگی به دنبال کسب ثروت های فراوان در یک مدت کوتاه و با زحمت کم هستند و با اذعان به این که در بین محققان حقوق کیفری اقتصادی، اختلاف نظرهای فاحشی در خصوص تعریف جرم اقتصادی وجود دارد و با پذیرش این که مصادیق بیان شده از جرایم اقتصادی مصادیقی جامع و مانع نیستند؛ امروزه گسترش جرایم اقتصادی در بسیاری از جوامع از چالش های اساسی و مورد مطالبه جدی مردم و ارکان نظام به حساب می آید. بنابراین مسئله اصلی در این مقاله گسترش جرایم اقتصادی و نگرانی های حاصل از آن در جامعه ایران است. از این رو، این مقاله با هدف فهم چرایی وقوع جرایم اقتصادی در ایران و چگونگی مبارزه با آن است. وجود نظام های مختلف اقتصادی سبب شده تا اعمال محل سیاست ها و فعالیتهای اقتصادی به فراخور زمانها و مکان های مختلف، واکنش اجتماعی متفاوتی را در پی داشته باشد. این چندگانگی در عرصه اقتصاد و واکنشهای اجتماع، ارائه تعریف از جرم اقتصادی را دشوار میسازد. از سوی دیگر ارائه تعریف، حصر مصادیق و به تبع آن محدودیت واکنش و دشواری در حصول اهداف پیشگیرانه قانونگذار را موجب میشود. لذا به جای تعریف، تبیین معیارها و ضوابط می تواند راهگشا باشد.

واژگان کلیدی: جرم اقتصادی، رانت، امنیت اقتصادی، جرایم مالی، سود بادآورده

^۱مدیر مسئول



بخش اول: کلیات

تعاریف متعددی از رانت اقتصادی ارائه میشود که همگی گویای مفهومی واحد هستند. در ذیل مواردی از تعاریف ارائه شده، بیان شده است:

الف) رانت به معنای درآمد مازاد بر هزینه فرصت از دست رفته و یا اضافه درآمد یک عامل تولید نسبت به درآمد همان عامل تولید در شرایط رقابت کامل است.

ب) پرداخت به یک عامل تولید که عرضه آن نسبت به اندازه پرداخت لازم برای استفاده از آن بدون کشش باشد را، رانت اقتصادی گویند.

ج) رانت، دریافتی حاصل از فعالیتهای غیر مولد است.

د) منظور از رانت اقتصادی، انتقال درآمد به افراد یا گروه هایی که از جامعه به خاطر توان بالقوه آنها در ایجاد محدودیت در فعالیت اقتصادی دیگران است. در واقع درآمد باآوردهای است که، از توان بالقوه عدهای از افراد جامعه در انتقال درآمد دیگران حاصل میشود.

ه) در مفهوم عامیانه، رانت اقتصادی همان سود باآورده است که کسب درآمد نه از طریق مشارکت عامل تولید در فعالیت تولیدی، بلکه به واسطه داشتن قدرت سلب اختیار از دیگران امکانپذیر شده است. وجود رانت در هر نظام اقتصادی اولاً به معنای تخصیص غیربهبینه منابع و ثانیاً ناعادلانه بودن نظام اقتصادی است و لذا مانع رشد و توسعه اقتصادی است.

بند اول: علل جرائم اقتصادی

در سیر اندیشه های اقتصادی، بحث عامل رانت به دو دوره مستقل تفکیک می شود:

الف) از ریکاردو تا آلفرد مارشال: در این دوره علت عمده رانت، کمیابی ذاتی عوامل تولید و کشش ناپذیری عوامل است. در واقع محدودیت عرضه عامل تولید برای دارنده آن عامل یا دارنده اختیار قدرت ایجاد محدودیت، امکانی بالقوه جهت کسب درآمد ایجاد میکند (ایجاد رانت). در واقع هر عاملی که رقابت ۲ را به انحصار تبدیل کند باعث پیدایش رانت میشود. در

حالت رقابت کامل هیچگونه رانتی وجود ندارد و با فاصله گرفتن از رقابت کامل رانت افزایش مییابد.

ب) از دهه ۱۹۶۰ آغاز میشود و کسانی مانند بوکانان و کروگر پیشتاز این دوره هستند. در این دوره علت رانت، مداخله دولت قلمداد میشود. به طور کلی مداخله دولت موانع مصنوعی بر سر راه ورود به بازار جهانی ایجاد میکند و با آسیب رساندن به سازوکار بازار، باعث پیدایش رانت برای برخی از افراد می شود. در واقع داشتن قدرت انحصاری فقط یکی از ارزشهای متعدد کسب رانت اقتصادی است و در بسیاری از نظامهای اقتصادی، محدودیتهای مختلفی که از سوی دولت ایجاد میشود، زمینه ساز ایجاد رانت اقتصادی است. این محدودیتها به شکل تعیین سهمیه کالا و مواد اولیه با قیمتی پائینتر از قیمت بازار برای بعضی افراد، صدور مجوزها و امتیازات خاص برای افراد، اعمال محدودیتهای قانونی مانند تعرفه وارداتی و ... و ضبط و تملک حاصل تلاش دیگران و .. است و صرفاً یک انتقال درآمد و ثروت از یک فرد و یا گروه به فرد یا گروه دیگر در جامعه نبوده و از نظر اقتصادی خنثی محسوب نمیشود. بلکه اینگونه انتقال درآمد و ثروت دارای هزینه اقتصادی و اجتماعی است. این هزینه عبارت است از، هزینه منابعی که توسط جستجوگران رانت جهت به دست آوردن آن صرف میشود (صرف وقت و توان افراد و سایر هزینههایی که در این راه صرف میشود). برای مثال برای گرفتن سهمیه واردات، شرکتهای وارداتی ایجاد میشود و خویشان یا خود افراد ذی نفوذ در صدور مجوزها در شرکتهای استخدام میشوند، پرداخت رشوه و ... همگی هزینههای اجتماعی چنین اقداماتی است که هر چه رقابت افراد در راه کسب امتیازات بیشتر باشد، این هزینهها افزایش می یابد. اما مسئله "شفافیت اطلاعات" که تاکنون کمتر در مورد آن بحث شده است و تنها برخی اقتصاددانان مانند "کنت آرو و داگلاس نورث" در این مورد تحلیلهایی ارائه کردهاند. بحث شفافیت اطلاعات را با کمی تلاش میتوان "تقارن اطلاعات" تعریف کرد تقارن اطلاعات بدین معناست که؛ طرفین مبادله کننده به یک اندازه از کیفیت کالای مورد مبادله در بازار



اطلاع داشته باشند. به عبارت دیگر توزیع ناهمسان اطلاعات بین طرفین، عدم تقارن اطلاعات است. این عدم تقارن دو حیظه گسترده و تقریباً مستقل دارد:

۱- عدم تقارن اطلاعات در مبادلات اقتصادی: با حرکت از جامعه سنتی به سمت جامعه مدرن میزان عدم تقارن اطلاعات افزایش مییابد، چرا که با تقسیم کار بیشتر و تخصصیتر شدن کارها، هر فرد، تنها در موارد معدودی از فعالیتهای اطلاع دارد. برای مثال یک بیمار که به دندانپزشک مراجعه میکند از علل درد دندان بیاطلاع است و دندانپزشک میتواند علل مختلف و راههای درمان متفاوت تجویز کند و اگر دنبال حداکثر سود خود باشد میتواند قیمتی بیش از هزینه متوسط مطالبه کند و برای خود رانتی ایجاد کند. این عدم تقارن اطلاعات در بسیاری از موارد مبادله کالا یا خدمات میتواند باعث ایجاد رانت برای ارائه کننده کالا یا خدمات باشد.

۲- عدم تقارن اطلاعات در تصمیمگیریهایی اجرایی: با توجه به اینکه تصمیمات اجرایی، پیامدهای اقتصادی به دنبال دارد، لذا دسترسی و اطلاع سریعتر از آن تصمیمات، دارای ارزش اقتصادی خواهد بود. برای مثال: اگر دولت تصمیم بگیرد که ورود کالایی را ممنوع کند کسانی که سریعتر از این تصمیم مطلع شوند میتوانند، کالا را خریداری کرده و انبار کنند و پس از افزایش قیمت به فروش رسانند و... به عبارت دیگر کارگزاران سیاسی و اجرایی به دلیل دسترسی سریعتر به تصمیمات اجرایی از اطلاعاتی برخوردارند که عموم مردم و کارگزاران اقتصادی فاقد آن میباشند. و همین امر به منزله رانتی برای کارگزاران سیاسی است. نکته مهم این است که، در اینجا مسئله به عدم تقارن اطلاعات منحصر نمیشود بلکه رانت ناشی از اطلاعات به وضع قانون و مداخله مستقیم مؤثر هستند. اصولاً هر قدر مداخله دولت در فعالیتهای اقتصادی بیشتر باشد و یا قوانین اجرایی از ثباتی و روزمرهگی بیشتری برخوردار باشند، رانت کارگزاران بیشتر خواهد بود. اما نباید پنداشت که "دولت حداقل" یا "عدم مداخله" دولت باعث میشود که کلیه رانتهای کارگزاران سیاسی حذف شود. در مجموع هر چه قدرت دولت در ایجاد رانت و توزیع آن بیشتر باشد، توسعه اقتصادی جامعه مشکلتر و تحقق عدالت اقتصادی بعیدتر خواهد بود. توسعه اقتصادی مستلزم گسترش فعالیتهای مولد

است و اگر دولتمردان و حاکمان سیاسی بتوانند برای برخی از افراد رانت ایجاد کنند، افراد به جای پرداختن به فعالیتهای مولد اقتصادی به تصاحب رانت خواهند پرداخت.

بند دوم: راههای پیشگیری از پیدایش و جلوگیری از رانت جویی

۱- پیشگیری از رانت حاصل از عدم تقارن اطلاعات: در این زمینه گروهی "تزریق اطلاعات" به جامعه را پیشنهاد میکنند. مسلماً هر قدر اطلاعات افراد بیشتر باشد، امکان رانتجویی کاهش خواهد یافت. اما، اولاً هر چند که عصر کنونی "عصر انفجار اطلاعات" نامیده میشود اما این افزایش اطلاعات بیشتر در خدمت افزایش تخصص و تقسیم کار است که خود، عامل پیدایش عدم تقارن اطلاعاتی معرفی میشود. ثانیاً؛ کسب اطلاعات یا تزریق آن هزینههای مبادله را افزایش میدهد به نحوی که گاهی اوقات هزینه کسب آن به اندازه‌های است که مبادله کننده از کسب آن منصرف میشود. برای مثال، همان بیمار را در نظر بگیرید او برای اطمینان از صحت تشخیص دندانپزشک باید به چند دکتر دیگر مراجعه کند که هزینه‌های برای او خواهد داشت ضمن اینکه تضمینی وجود ندارد که آنان نیز رانتجویی نکنند. راهحل پیشنهادی دیگر، توجه به "اخلاق و ایدئولوژی" است که شرط لازم برای مقابله و کنترل این نوع رانتجویی است. اگر تنها انگیزه حاکم بر انسانها نفع شخصی باشد افراد (عامه مردم و کارگزاران سیاسی) از جهل طرف مقابل و یا اطلاعات و قدرت خویش سوءاستفاده میکنند. اما در صورت وجود نیروهایی که باعث شود آنان از سود خود بگذرند، (و در مورد کارگزاران سیاسی، مصالح عمومی را مدنظر قرار دهند) رانت پدیدار نخواهد شد. در واقع اخلاقیات شرط ضروری برای عدم سوءاستفاده است.

۲ پیشگیری از جستجوگری رانت: اصولاً تخصیص استعدادهای یک جامعه، عمیقاً تحت تاثیر پادشاهی نسبی قرار دارد که جامعه به فعالیتهای مولد مثل نوآوری در مقایسه با پادشاهی که به فعالیتهای غیر مولد مانند جستجو کردن رانت و یا بزهکاری سازمان یافته ارائه مینماید. بنابراین نقش سیاستگذاری دولت در امر ایجاد فرصتهای کسب رانت و یا از بین بردن این فرصتها و در مقابل ایجاد شرایطی که محیط اجتماعی مناسب فعالیتهای مولد شود، حائز اهمیت



است. در این مقوله پیشنهاداتی به عنوان نمونه‌های از اقدامات ممکن، ارائه شده است که در اینجا به آنها اشاره میکنیم:

الف) حذف زمینه‌هایی که به واسطه آنها تخصیص کالاها و امکانات از طریق تصمیمات اداری و فردی (مانند تصمیم اداره فرد مسئول ارگان و ...) انجام میشود. در واقع تخصیص منابع جامعه از خارج از حدود و اختیارات اشخاص قرار گیرد و به مکانیزم‌ها واگذار گردد.

ب) ایجاد تعادل در تقابل و توان چانه‌زنی اقشار ذینفع: برای مثال در روند گذشته اقتصادی کشور، قدرت تصمیم‌گیری شهرنشینان در مقابل روستائیان، مصرف‌کنندگان و توزیع‌کنندگان در مقابل تولیدکنندگان و واردکنندگان در مقابل صادرکنندگان بیشتر بوده است. اینجا تعادل در نقش این گروه‌ها و سازماندهی مشارکت آنها در تصمیمات، میتواند زمینه حذف بسیاری از موارد رانت به نفع یک گروه و به زیان گروه دیگر را عملی سازد.

ج) جایگزین کردن مجوز: امتیاز یا سهمیه با روشهای مناسبتر، میتواند حذف و یا کاهش رانت را در برداشته باشد. برای مثال سهمیه‌های وارداتی را میتوان با تعرفه گمرکی جایگزین نمود که رانت موجود را به دولت منتقل کند. یا تعرفه گمرکی را با افزایش قیمت ارز جایگزین کرد که چنین فرآیندی نتایج مربوط به عدم کارآیی اقتصادی تعرفه را در برنخواهد داشت.

۳- شفاف کردن مراحل انتقال و میزان رانت: در مواردی که امکان عملی حذف رانت وجود ندارد حداقل، تعیین اینکه چه مقدار رانت، به چه کسانی انتقال می‌یابد، بسیار مفید است و در نهایت جهتدار شدن اینگونه انتقالات (مثلاً به سمت بهره‌مندی محرومین جامعه) توسط قوای مجریه و مقننه را زمینسازی خواهند کرد. برای مثال اگر کسی موافقت اصولی یا سهمیه ارزی به قیمتی زیر قیمت واقعی دریافت میکند، حداقل حجم و میزان انتقال درآمد و ثروت به وی تعیین و همراه با سایر اطلاعات اعلام شود. مهمترین عامل بازدارنده از رانتجویی همان اخلاقیات، ایدئولوژی و مسائل عقیدتی است و به موازات آن اقداماتی از قبیل کاهش مداخله مستقیم دولت در فعالیتهای اقتصادی و بیشتر شدن نقش ارشادی و نظارتی دولت در اقتصاد، حذف امتیازات خاص اعطاء شده به برخی افراد (عدم حذف در صورت وجود مسائل ارزشی

و در مقابل نظارت بیشتر بر عملکرد آنها)، برقراری سیستم مالیاتی کارآمد و ایجاد واحدهای تنظیم مقررات مستقل میباشد، در بخش مخابرات نیز عیناً بحث عدم تقارن اطلاعات، در اثر عدم استقلال سازمان تنظیم مقررات میتواند به وجود آید. علاوه بر آن چون زیرساخت های مخابراتی در انحصار شرکت اولیه (اپراتور دولتی) میباشد لذا این شرکت میتواند با روشهای مختلف از جمله تحمیل هزینه های تداخل شبکههای و ... رقابت را مختل سازد و حضور واحد تنظیم مقررات مستقل میتواند مانع پیدایش رانت شود و با تنظیم قوانین و مقررات مناسب از قبیل قوانین تداخل بین شبکههای، طیف فرکانس و ... شفافیت و عدم تبعیض را در بازار ایجاد کند.

بخش دوم: فساد مالی و رانت خواری

فساد مالی مانند معاملات به دو عامل فروشنده و خریدار نیاز دارد. برای مثال، خریدار بخش خصوصی برای کسب امتیاز به فروشنده بخش دولتی رشوه می دهد. رشوه یا برای کسب امتیازی کاملاً قانونی - هر چند نادر - مانند دستیابی به ارز، مجوز واردات، اعتبارات مالی یا قراردادهای دولتی مورد استفاده قرار می گیرد، یا امکاناتی در اختیار خریدار قرار می دهد که شایسته آن نیست، مانند چشم پوشی از یک قانون معتبر، فرار از پرداخت مالیات یا کسب مجوز یا انجام داد و ستد غیر قانونی؛ یا ممکن است به منظور ترغیب مقام های دولتی به آزار و تحقیق در امور تجاری رقبای پرداخت شود. وجه مشترک در همه این موارد، وجود شخصی با اختیار توزیع امتیازی نادر است که شیوه دیگری را غیر از تمایل رشوه برای گزینش افراد ذی نفع به کار نمی بندد. خریداران و فروشندگان فاسد غالباً سیستم هایی به وجود آورده اند که باعث تحکیم و ثبات طرفین شده، نه تنها در پنهان کردن پرداخت رشوه و مدیریت وجوه غیر قانونی کارایی بسیار زیادی دارد، بلکه می تواند بر نوع خدمات و قراردادهای ارائه شده از سوی دولت نیز تأثیر گذار باشد. گاهی تصمیم دولت برای حمایت از پروژه های عام المنفعه، اعطای بعضی امتیازها یا خصوصی سازی شرکت های دولتی، ارتباط بسیار نزدیکی با این سیستم فاسد دارد. از آنجا که فساد مالی به نفع دو طرف معامله است، هیچ یک انگیزه ای برای



خاتمه یک جانبه روابط خود ندارد و هیچ راهی برای گشودن گره کور شبکه فساد به منظور یافتن مجرم واحد، وجود ندارد. در شبکه فساد مالی، همه مسئولند، اگر چه برخی از سیستم های حقوقی بین ارتشا و اخاذی تمایز قایل می شوند. در مورد اول فردی از بخش خصوصی فعالانه در پی کسب امتیازی غیر قانونی یا امتیازی قانونی از راه فساد از مقام دولتی است و در مورد دوم مقام دولتی به ازای تحمیل نکردن هزینه یا عدم تعلیق امتیاز، از بخش خصوصی مبالغی مطالبه می کند. تمایز ارتشا و اخاذی در بسیاری از پروژه های بزرگ دولتی بی معناست. اخاذی با تلویح این که رشوه دهنده مسئولیتی ندارد، این برداشت غلط را القا می کند که فرد بی گناهی، ناگزیر به فساد مالی آلوده شده است. قوانین جزایی برخی کشورها بین دو نوع فساد فعال و غیر فعال تمایز قائل است. فرد رشوه دهنده طرف فعال و مقام دولتی طرف غیر فعال معامله فساد تلقی می شود. اما این تمایز نیز توان تبیین شرایط متفاوتی را که فساد در آن رخ می دهد، ندارد (منی یاوز ۱۹۹۶) هیچ معامله فاسدی سر نمی گیرد، مگر اینکه دو طرف معامله با آن موافق باشند و در مورد آن پنهان کاری کنند. با وجود این برخی شرکت های بین المللی از یک سو و مقام های عالی رتبه دولتی از سوی دیگر استدلال می کنند که ضرورت و مسئولیت ناپذیری، آنها را به مشارکت در فساد کشانده است.

بند اول : فساد کلان

پرداخت های فاسد برای دستیابی به قراردادهای بزرگ، امتیازهای عمده و خصوصی سازی شرکت ها عموماً به واحدهای تجاری بزرگ و مقام های عالی رتبه محدود می شود. هر چند کارمندان دون پایه نیز با دریافت رشوه به افشای برخی اطلاعات ترغیب می شوند و برخی واحدهای تجاری کوچک نیز برای دستیابی به قراردادهای روزمره رشوه می دهند، اما موارد بزرگ فساد در برگیرنده وجود کلانی است که می تواند بر بودجه و چشم انداز رشد کشور تأثیر بسزایی داشته باشد (مودی - استوارت ۱۹۹۴). این معاملات، در تیول مقام های عالی رتبه است که غالباً به طور منفرد، یا به طور کنسرسیوم با شرکت های داخلی طرف قرارداد با شرکت های بزرگ چند ملیتی هستند. مودی - استوارت (۱۹۹۴) این فساد را فساد کلان یا

فساد مقام های عالی رتبه نامیده است. زمانی که دولت نقش خریدار یا پیمانکار را ایفا می کند، دلایل زیادی برای پرداخت رشوه به مقام ها وجود دارد. نخست این که شرکت ها رشوه می دهند تا در فهرست واجدان شرایط در مناقصه قرار گیرند. یا آن را محدود کنند. دوم این که گاهی رشوه به منظور دستیابی به اطلاعات محرمانه پرداخت می شود. سوم اینکه رشوه دهنده مسئولان را ترغیب می کند تا شرایط مناقصه را به گونه ای تغییر دهند که تنها شرکت فاسد در فهرست شرکت های واجد شرایط قرار گیرد. چهارم اینکه رشوه به منظور واگذاری نهایی قرارداد پرداخت می شود. و نهایت این که پس از واگذاری قرارداد به شرکت خاص، این شرکت به منظور چند برابر کردن قیمت ها یا تقلب در کیفیت ها رشوه می پردازد. فساد در انعقاد قراردادها در تمام کشورها - حتی آنها که در بالاترین سطح شاخص درستکاری مانند سنگاپور و نیوزیلند - قرار دارد، نیز دیده می شود. نمونه های زیر به خوبی نمایانگر دامنه فساد در کشورهای مختلف است. در زیمباوه همدستی وزیران پُست و مخابرات این کشور و یک کشور مخابراتی سوئدی برای دور زدن رویه های معمول در مناقصه های بین المللی، ممکن بود به واگذاری قرارداد به شرکت سوئدی بینجامد. میزان رشوه پرداخت تا ۱/۷ میلیون دلار نیز اعلام شده است. گفته می شود که در یک معامله خرید هواپیما بین کره جنوبی و چند شرکت آمریکایی به رئیس جمهوری وقت آقای روتائه وو رشوه پرداخت شده است. در این ارتباط، مشاور امنیت ملی رئیس جمهوری کره جنوبی نیز تأیید کرد، که برخی شرکت ها به امید انعقاد قراردادهای تسلیحاتی به او رشوه داده اند. او متهم به قبول ۳۰۰ هزار دلار رشوه در ارتباط با قرارداد خرید چند جت جنگنده شده و رئیس یکی از شرکت های زنجیره ای کره جنوبی نیز به اتهام پرداخت ۶۵ هزار دلار به او مورد بازجویی قرار گرفت. وی گرچه پرداخت پول را تأیید کرد، ولی آن را یک هدیه خواند. همچنین در سنگاپور، همدستی چند شرکت چند ملیتی و یکی از مسئولان ارشد یک شرکت عام المنفعه برای کسب اطلاعات محرمانه مناقصه ها رسوایی بزرگی به پا کرد که به قرار گرفتن نام چند شرکت بزرگ چند ملیتی در لیست سیاه انجامید و مسئول سنگاپوری نیز به ۱۴ سال زندان محکوم شد. در رسوایی های مربوط خرید پیمانکاری، علاوه بر پروژه های عظیم عمرانی و کالاهای سرمایه ای، کالاهای مصرفی نیز



موارد بسیار خوبی برای ارتشا محسوب می شود، زیرا پس از توزیع، حصول اطمینان از کیفیت و کمیت کالا و انطباق آن با تعهدات معامله گران، بسیار دشوار است. برای مصل، حسابرسان مالوای چندی پیش دریافتند نوشت افزاری به ارزش میلیون ها دلار که اصلاً وجود خارجی ندارد، از سوی صندوق مطبوعاتی دولت خریداری شده است. دولت کنیا نیز در خریدهای بی حساب دارو توسط وزارت بهداشت کشور، حدود ۵/۱ میلیون دلار متضرر شده. خصوصی سازی شرکت های دولتی می تواند به بهبود عملکرد اقتصادی کشور کمک کند و از میزان فساد مالی بکاهد. با وجود این، فرآیند انتقال دارایی های دولتی به مالکان خصوصی فرصت های بسیار خوبی برای فساد و سودجویی پدید می آورد. فروش یک شرکت دولتی یا نیمه دولتی بزرگ شبیه مناقصه یک پروژه زیربنایی بزرگ است. فساد می تواند به تضعیف کارآیی منطقی که توجیه اقتصادی خصوصی سازی مبتنی بر آن است، بینجامد. اگر شرکت ها با پرداخت رشوه، قدرت انحصاری فعالیت خصوصی شده را همچنان حفظ کنند، نتیجه خصوصی سازی صرفاً انتقال سود از دولت به مالکان جدید خواهد بود در این صورت احتمالاً خریداران این واحدها، بر کارمندان شرکت تازه خصوصی شده برای سهم بودن در مزایای انحصاری فشار وارد خواهند کرد.

بند دوم: فساد وارداتی

فساد مالی تنها از سوی شرکت های چند ملیتی به درون اقتصاد کشورهای روبه توسعه منتقل نمی شود. همچنین این که ادعای رواج فرهنگ اعطای هدیه و خرید مسئولان در این کشورها باعث می شود تا شرکت های چند ملیتی حساسیت فرهنگی آنها را به چالش بکشد، چندان صحیح نیست. صاحبان نظر در کشورهای روبه توسعه بر این باورند که نباید فرهنگ سنتی اعطای هدیه در این کشورها را زمینه ساز پدیده پرداخت رشوه به رهبری سیاسی دانست. آنها این شیوه برخورد با موضوع را بسیار توهین آمیز می دانند. برای مثال، تجربه بررسی وقایع تایلند نشان می دهد که مردم تفاوت بین هدیه های بجا و نابجا را دقیقاً نمی دانند و نمی توانند به سادگی از کنار پرداخت کلان سرمایه گذاران عمده به مقام ها و مسئولان سطح بالای کشور

بگذرند (فونوکیپچت و پیریارانگسن ۱۹۹۴) شرکت های چند ملیتی در توجیه پرداخت رشوه به مقام ها و مسئولان کشورها گاهی دلیل می آورند که قوانین مبارزه با ارتشا تنها روی کاغذ معتبر است و هیچ ضمانت اجرایی ندارد و اگر روزی اجرا شود، تنها در مورد مخالفان سیاسی نظام حاکم قابل اجرا خواهد بود. مدیران این شرکت ها می پرسند، چرا باید بیش از شرکت های داخلی پای بند به قانون و اصول اخلاقی باشند حتی مسئولان پرداخت کمک های مالی بین المللی و سازمان های پرداخت وام نیز معتقدند که بدون چشم پوشی از موارد ارتکاب فساد مالی کاری از پیش نخواهد رفت. در معاملات اقتصادی، علاوه بر شفافیت، رقابت هم لازم است و این درسی است که کشورهای روبه توسعه باید آن را بیاموزند و بدانند که باید در معاملات خارجی باید شرایط را برای رقابت فراهم کنند. در حقیقت، یکی از راه های کاستن از فشار بر شرکت ها و سرمایه گذارانی که مسئولانه رفتار می کنند، این است که محیطی فراهم شود که در آن ارتکاب فساد سودآور نباشد. در چنین شرایطی، سایر شرکت ها برای افشای معاملات آلوده به فساد رقبای خود انگیزه کافی پیدا می کنند. اما قدرت شرکت های چند ملیتی در بازار و نقش سازمان های اعطا کننده کمک های مالی را نمی توان همیشه نادیده گرفت. البته موقعیت آنها به ماهیت و حجم معاملات آنها با دولت و میزان نفوذ و قدرت دولت بستگی دارد. موضوع قرارداد شرکت های چند ملیتی ممکن است استخراج نفت و مواد معدنی یا برداشت از گیاهان و منابع جنگلی یا تولید و فروش محصولات کشاورزی باشد. آنها ممکن است شرکت های مشمول قانون خصوصی سازی را خریداری کنند یا دست به تأسیس واحدهای جدید تولیدی و شرکت های خدماتی شوند. زمانی که پای حجم عظیمی از درآمد ملی کشور و بودجه دولت در کار باشد، شرکت ها نمی توانند - با احساس مسئولیت و تعهد - تنها به سود همان مبلغ سرمایه گذاری شده اکتفا کنند. آنها خواهان اختیارهای بیشتری خواهند بود تا بتوانند آزادتر عمل کنند که فعالیت آنها ارتباطی به شرایط موجود کشور روبه توسعه یا در حال گذر ندارد. جدال بر سر تصاحب مناقع پروژه های دولتی تأثیر مخربی بر نظام اقتصادی و سیاسی کشورهای روبه توسعه خواهد داشت. از نظر اقتصاددانان، جدالی که در روند فعالیت های سازنده یک کشور مفروض تنها با هدف تقسیم یک لقمه آماده در گرفته باشد، رانت



جویی (گروگر ۱۹۷۴) در یک نظام مردم سالار، افراد نه با هدف خدمت به مردم بلکه برای دستیابی هر چه بیشتر به رانت های باد آورده برای خود و اطرافیان در پی پُست های سیاسی می گردند (دیاموند ۱۹۹۳ و ۱۹۹۵). در بخش خصوصی افراد به جای تأسیس واحدهای تولیدی و سازنده برای اقتصاد کشور، می کوشند که هر چه بیشتر اموال عمومی کشور - از مجوزهای بهره برداری گرفته تا کمک های مالی کشورهای خارجی و سازمان های بین المللی - دست پیدا کنند. ضعف نهادهای بخش دولتی یکی از دلایل رواج پدیده رانت جویی است و شیوع فساد مالی در جامعه نشانه ضعف عملکرد دولت است. دولت های ضعیف گاهی در یک موقعیت متناقض قرار می گیرند و افزایش منابع مالی باعث تزلزل حاکمیت سیاسی آنها می شود. وقتی که دولت ضعیف باشد، کسی به فکر کنترل اهرم های قدرت نخواهد بود. به محض اینکه چنین دولتی به منابع عظیم کمک های خارجی یا منابع و ذخایر معدنی جدید دست پیدا کرد، سرو کله شخصیت های سیاسی جدید پیدا می شود که سهم خود را طلب می کنند، یا به هر نحو ممکن اداره کامل حکومت را در دست می گیرند. مگر آنکه سهمی برای آنها در نظر گرفته شود. در چنین شرایط ناخوشایندی، افزایش میزان ثروت کشور بسیار مخرب خواهد بود و به منابع و کمک های مالی خارجی به میزان توانائی و استفاده از امکانات و منابع جدید برای تأمین منافع کامل جامعه بستگی دارد، نه میزان بهره برداری شخصی طبقه حاکم (کولبیج و رز - آکرمن ۱۹۹۷)

بخش سوم: نقش جامعه بین الملل در مقابله با فساد مالی

یکی از وظایف سازمان های بین المللی اعطا کننده وام و کمک های مالی در دوران پس از جنگ سرد این بوده است که روز به روز بر توجه جهانیان نسبت به موضوع مبارزه با پدیده فساد مالی بیفزایند. با پایان جنگ سرد، توازن نیروها در سطح جهانی یافته است و دیگر نیازی به حمایت از رژیم های فاسد به دلیل مسایل امنیت ملی احساس نمی شود. رواج فساد فراگیر، جرایم و جنایت های سازمان یافته در بسیاری از کشورهای جهان باعث شده است که عذری

برای نادیده گرفتن مسأله وجود نداشته باشد. نهادهای بین المللی می توانند در چهار زمینه فعال باشند:

۱- هنگامی که وجوه سازمان های بین المللی - وام یا کمک های بلاعوض - در خطر باشد، این سازمان ها نسبت به استفاده بهینه از منابع مالی خود مسئول هستند.

۲- سازمان های اعطا کننده کمک های مالی می توانند در زمینه اصلاح نظام اداری و بهبود سیستم های مدیریت مالی و بودجه به طور مستقیم فعال باشند. البته راه های دیگر اصلاح و توسعه عملکرد اقتصادی یا اجرای سیاست های مردم سالارانه ممکن است به ایجاد انواع جدید فساد مالی و انجام معاملات سودجویانه منجر شود. اصلاح طلبان باید این موارد را به دقت کنترل کنند.

۳- تلاش های جهانی باید بر مبنای کاهش تمایل شرکت های چند ملیتی به پرداخت رشوه و ترغیب آنها و کشورهای توسعه یافته به کمک در اجرای پروژه های اصلاحی کشورهای روبه توسعه باشد. شاید همکاری بین صندوق بین المللی پول، بانک جهانی و برنامه عمران ملل متحد از یک سو و شرکت های چند ملیتی از سوی دیگر در این زمینه گره گشا باشد.

۴- در جایی که ردیابی پول های غیر قانونی امکان پذیر نباشد، اجرای برنامه های بین المللی با هدف کنترل و جلوگیری از انتقال آنها می تواند کمک بزرگی به حساب آید. همکاری های بین المللی دیگر در خصوص کنترل جرایم بین المللی نیز می تواند در جلوگیری از ارتکاب فساد مالی بسیار مؤثر باشد.

بند اول: کنترل فساد مالی در پرداخت وام و کمک های بلاعوض

سازمان های اعطا کننده کمک های مالی در اجرای موفقیت آمیز پروژه های مورد حمایت خود. آشکارا با پدیده فساد مالی مشکل دارند. برای مثال، هنگامی که ۲۰ درصد مبلغ کمک مالی ناپدید می شود - که علاوه بر رشوه، سایر هزینه های فنی آن را نیز شامل می شو - در چنین حالتی عملیات اجرایی پروژه ای با بودجه ۸۰ میلیون دلاری در چارچوب یک سیستم



غلط، در نهایت با هزینه ای برابر ۱۰۰ میلیون دلار به پایان می رسد. فرض کنید که سرمایه گذاری انجام شده در این پروژه ساده قرار است که از سال آینده ۱۰ درصد سود سالانه داشته باشد و هزینه صرف شده نیز در همان سال مستهلک شود. اگر یک سیستم مدیریت صحیح و صادق بر کل پروژه حاکم باشد بازده حاصل از این سرمایه گذاری باید ۸۸ میلیون دلار باشد، در صورتی که در یک پروژه آلوده به فساد مالی، بازده حاصل ۱۱۰ میلیون دلار خواهد بود. اختلاف این دو پروژه ۲۲ میلیون دلار است. پروژه ای که باید با ۸۰ میلیون دلار به اتمام برسد. اکنون باید ۱۱۰ میلیون دلار بازده داشته باشد تا توجیه اقتصادی آن به اثبات برسد. در این صورت نسبت بازده منابع صرف شده ۵/۳۷ درصد خواهد بود که در کشورهای توسعه یافته نیز کمتر پروژه ای را می توان یافت که چنین بازده زیادی داشته باشد. این روزها مسئله اصلی محافل صاحب نظر در بحث توسعه، موضوع مالکیت است. طرح تنها در صورتی با موفقیت به اجرا در می آید که وام گیرنده احساس کند که مالک یا شریک در پروژه است. متأسفانه یکی از اشکال بسیار رایج مالکیت این است که چهره های سیاسی کشورهای دریافت کننده وام و شرکت های پرداخت کننده مستقر در کشورهای وام دهنده برای خود نوعی مالکیت در پروژه قایلند که حافظ منافع آنهاست. این عده با اجرای پروژه هایی که بیشتر به نفع طبقات ضعیف جامعه است و متضمن اصل رقابت آزاد خواهد بود، مخالفت خواهند کرد. در کشوری که حاکمان آن در اندیشه پاک کردن فقر از چهره جامعه نیستند، طرح مسأله مالکیت بسیار سؤال انگیز به نظر می رسد. از این رو، بانک جهانی و برنامه عمران ملل متحد چاره ای جز تشدید سیاست نظارت و کنترل بر پرداخت ها نخواهد داشت. تا چندی پیش، بیشترین سخت گیری در مرحله تصویب پروژه روی شفافیت مراحل تدارکات آن به عمل می آمد. برخی پروژه ها با وجود حمایت شدید مقام های عالی رتبه کشور، به دلیل آنکه سود سرشاری نصیب افراد قدرتمند می کرد، از سوی سازمان های اعطا کننده مورد حمایت قرار نمی گرفت. در بانک جهانی نیز سیاست های تدارک پروژه ها بیشتر بر پایه تضمین اصلی رقابت استوار بود و توجه چندانی به پدیده فساد مالی نمی شد، در سال ۱۹۹۶ بانک جهانی به صراحت اعلام کرد که در صورت مشاهده آثار تقلب و فساد مالی و عدم برخورد مسئولان داخلی کشور دریافت کننده

کمک مالی، قرارداد تأمین اعتبار پروژه فسخ خواهد شد. همچنین شرکت هایی که ردپایی از فساد مالی در عملکرد آنها دیده شود، از فهرست همکاران بانک جهانی در اجرای پروژه های آتی حذف خواهند شد. اگر چه ممکن است که درخواست امضای این تعهدها با توجه به غیر قانونی بودن ماهیت فساد مالی، اقدامی غیر ضروری به نظر برسد، اما این فایده را دارد که اهمیت موضوع را نزد مسئولان کشورهایی که کمتر احترامی برای مندرجات رسمی کتاب های قانون تایلند، دو چندان می سازد. وجود این تعهدنامه ها همچنین فرصتی برای بازندگان پدیده فساد مالی فراهم می سازد تا علیه برندگان آن اعلام جرم کنند. حتی اگر موردی واقعی وجود نداشته باشد، گروه سازمان ها و بانک های بین المللی اعطا کننده وام و کمک های مالی باید راهی پیدا کنند تا بتوانند - بدون درگیر شدن در پیگیری ادعاهای تک تک بازندگان مناقصه ها - بهترین استفاده را از اطلاعات ارائه شده از سوی پیمانکاران ببرند.

بند دوم : حمایت از برنامه های اصلاحی

برنامه عمران ملل متحد، بانک جهانی و سایر سازمان ها و مؤسسه های دخیل در روند اعطای کمک های مالی و بانک های توسعه منطقه ای، نفوذ فراوانی بر دریافت کنندگان کمک دارند، اما به دلیل ترس از متهم شدن به نداشتن حساسیت فرهنگی یا حمایت خشونت آمیز از مردم سالاری و ارزش های غربی معمولاً از نفوذ خود استفاده نمی کنند. با آشکار شدن هزینه های اضافی رواج فساد فراگیر در روند توسعه، رفته رفته این دیدگاه اعتبار خود را از دست می دهد. طرز تلقی عموم و نارضایتی مردم از فساد مالی نشانگر آن است که در بیشتر کشورها رواج فساد مالی امری عادی و پذیرفته شده نیست. بعلاوه، سازمان های مرتبط با مسأله کاهش فقر باید به خاطر داشته باشند که حتی اگر مسئولان کشور هم رواج پدیده فساد مالی را پذیرفته باشند و منفعی هم برای آنها در برداشته باشد، به طور حتم نهادهایی که در اصل برای استفاده از این نوع کمک های مالی در نظر گرفته شده است، به این امر راضی نخواهد بود. این مؤسسه ها همیشه نقش حامی پروژه های مربوط به مدیریت بخش دولتی و پروژه های وابسته به حکومت را ایفا کرده اند. برنامه عمران ملل متحد وظیفه کمک به توسعه نهادهای مردم سالار



را نیز پذیرفته است (برنامه عمران ملل متحد، جولای ۱۹۹۶ و ۱۹۹۷ الف). در بانک جهانی پروژه هایی وجود دارد که در دهه ۱۹۸۰ به نام وام های تعدیل ساختاری به اجرا درآمده هنوز هم در سطحی محدودتر شاهد اجرای آن هستیم. این شیوه برای دستیابی به اهداف اصلاح نهادی، کارآیی لازم را ندارد و اکنون بیشتر پروژه ها به صورت مستقل به اجرا در می آید. وام های دیگری نیز با هدف اصلاح ساختار دستگاه های ناظر ناظر، اداره های مالیات، قوه قضائیه و دیگر نهادهای دولتی پرداخت می شود. البته بانک جهانی همواره کشورها را به اجرای برنامه خصوصی سازی ترغیب می کند. سازمان های اعطا کننده کمک های مالی، نظیر برنامه عمران ملل متحد، همواره در کمک به اجرای پروژه های اصلاحات نهادی پیشگام بوده اند. این همه، نیازمند بودجه هنگفت و نیروی کارشناسی بسیار گسترده است و باید توجه داشت که چنین اقدام هایی را نمی توان به سادگی در چارچوب یک فرمول محدود جای داد. با این حال، مجموعه کشورهای توسعه یافته می توانند در تنظیم چارچوبی مناسب برای مشارکت بخش های دولتی و خصوصی با هدف دستیابی به توسعه، نقش مؤثری ایفا کنند. گاهی هم مشکل اصلی، مبارزه با فساد مالی موجود در دستگاه ها نیست، بلکه هدف آن است که از بروز این پدیده در مراکز دیگر جلوگیری شود. پرداخت رشوه و انجام معاملات پشت پرده باعث خدشه دار شدن برنامه خصوصی سازی می شود. سازمانی که با هدف نظارت بر شرکت های خصوصی تأسیس شده ممکن است خود به ویروس فساد مالی آلوده شود. کمک های مالی غیر قانونی به یک جناح و خرید رأی نیز از مواردی است که روند استقرار مردم سالاری را با مشکل مواجه می سازد. بنابراین، برنامه های اصلاحی متکی به کمک های خارجی باید زمینه های گسترش فساد مالی و معاملات پشت پرده را در جریان اصلاحات به دقت مورد ارزیابی قرار دهند.

بند سوم: محدود ساختن دامنه فساد مالی در تجارت بین الملل

شرکت های چند ملیتی در معامله با رژیم های فاسد با مشکل روبه رو می شوند. هر دو طرف تصور می کند که باید به یکدیگر رشوه پرداخت کنند، اما در واقع، آنها بهتر می دانند که اگر

رشوه ای در کار نباشد کارها به نحو شایسته تری انجام خواهد شد. در این شرایط، اوضاع بر وفق مراد شرکت هایی پیش می رود که در عین ناکارآیی به اصول اخلاقی پایبند نیستند و تنها در یک نظام ناسالم امکان فعالیت برای آنها وجود دارد. با توجه به این واقعیت، تلاش هایی برای محدود ساختن پدیده فساد مالی در فعالیت های اقتصادی بین المللی آغاز شده است که می تواند مکمل راه حل هایی باشد که برای مبارزه رهبران کشورها با پدیده فساد مالی در داخل توصیه شده است. این جریان، کوشش نهادهای چند ملیتی برای جلوگیری از رواج فساد، به ویژه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه و سازمان کشورهای آمریکایی و تلاش های جمعی از فعالان بخش های مختلف اقتصادی برای اعلام داوطلبانه ضوابط حرفه ای را نیز شامل می شود. علاوه بر اقدامات کنونی، موضوع تأسیس یک مرجع بین المللی برای حل اختلافات در این زمینه نیز مطرح شده است. برخی پیشنهاد کردند که ظرفیت های بین المللی جدیدی را برای رویارویی با پدیده فساد مالی در سطح جهانی ایجاد شود. پیشنهاد عده ای این است که سازمان جهانی تجارت این نقش را به عهده گیرد. اما ربط دادن سیاست تجاری با مسائلی همچون شرایط کار، حقوق بشر و فساد مالی موضوعات دیگری را نیز در آینده در پی خواهد داشت و مشکل ساز خواهد شد. در سازمان جهانی تجارت، اعتقاد بر این است که تنها شیوه ممکن بازنگری موافقت نامه تدارکات دولتی است تا کشورهای بیشتری امکان پیوستن به آن را داشته باشند. موافقت نامه مزبور نخستین بار در اول ژانویه ۱۹۹۶ به اجرا درآمد، اما تنها اندکی از کشورهای غالباً پیشرفته مفاد آن را به اجرا درآوردند. پیشنهاد دیگر آن است که پیش نویس جدیدی با تکیه بر جنبه های مختلف مبارزه با فساد مالی تهیه شود تا بلکه کشورهای بیشتری را به سوی خود جلب کند. تأسیس یک ساز و کار حل اختلاف موکول به بررسی آن است که آیا تأسیس تشکیلاتی برای استماع دعاوی شرکت ها مبنی بر اعلام ضرر و زیان ناشی از وجود پدیده فساد مالی اصولاً امکان پذیر است؟ مشکل اصلی، چگونگی اثبات دعاوی و تعیین معیارهای تصمیم گیری در مورد آنهاست. با این حال، در قلمرو حقوق بین الملل نمونه هایی برای تعیین یک روش مناسب در این باره یافت می شود. برای مثال، مرکز بین المللی حل اختلافات سرمایه گذاری (ICSID) - وابسته به گروه بانک جهانی - محل حل و



فصل اختلافات مربوط به قرارداهاست، ولی برخوردهای آن به صورت گزینشی است (شیهاته و پارا ۱۹۹۴). عملکرد هیئت داوری این مرکز همپای دادگاه های رسمی نیست، اما تشکیل آن با موافقت قبلی دو طرفه صورت می گیرد. به ندرت پیش می آید، پرونده ای که به طور غیر مستقیم با فساد مالی ارتباط داشته باشد در این هیأت ها مورد رسیدگی قرار گیرد. روند رسیدگی به این پرونده ها نیز به دلیل نبود قاطعیت لازم و این که گاهی با دید بیش از حد فنی و رسمی به آن پرداخته شده است، مشکلات خاص خود را دارد. هر چند در سال های اخیر تا حدودی از شدت این مشکلات کاسته شده است (رایزمن ۱۹۹۲). اما مرکز مزبور هیچگاه به اختلاف های پیش آمده در مرحله اعطای قرارداد رسیدگی نکرده است. همچنین روند رسیدگی به پرونده های حل اختلاف نیازمند صرف هزینه و دقت بسیار است که در حال حاضر از عهده این مرکز خارج است و همین امر از ظرفیت رسیدگی به پرونده ها کاسته است. سازمان های بین المللی بدون اینکه قصد سرزنش کسی را داشته باشند به نفع مردم با رهبران کشور و سرمایه گذاران عمده می توانند وارد مذاکره شوند. کاستن از میزان تخلفات مالی نیازمند عزم راسخ هر دو طرف معامله است، اگر تنها یکی از آنها واقعاً به حذف پدیده ارتشا نیاز داشته باشد. اگر هر یک از طرف ها بر این تصور باشد که دیگری متخلف است هیچ کاری پیش نخواهد رفت. چنانچه حساب ها در هر دو طرف کاملاً روشن و شفاف باشد و هر یک در ارائه گزارش موارد تخلف جدیت به خرج دهند. می توان پیشرفت کار بود. بدین ترتیب دست اندر کاران فعالیت های اقتصادی بین المللی به تدریج با هزینه های تحمیلی ناشی از تخلفات مالی در جریان سرمایه گذاری در سطح جهانی آشنا می شوند و شیوه دیگری برای انجام اصلاحات در کشورهای روبه توسعه در حال گذر پیشنهاد می شود.

بخش چهارم: کنترل عملیات پول شویی و شرکت های بین المللی متخلف

از دیگر اهداف مبارزه بین المللی علیه فساد مالی تلاش برای این است که حاکمان آلوده به سادگی نتوانند درآمدهای مشکوک خود را پنهان کنند. مشکل تنها این نیست که درآمدهای حاصل از ارتشا به سادگی در حساب های خارج از کشور پنهان می شود بلکه ممکن است از

همین منابع مالی برای انجام فعالیت های غیر قانونی دیگر در سطح جهان استفاده شود. این امر موجب کاهش هزینه سرمایه در این فعالیت ها می شود و آنها را در رقابت با دیگر سرمایه گذاری های قانونی پیش می اندازد. مبارزه با عملیات پولشویی باعث بالا رفتن هزینه های ارتکاب جرائم سازمان یافته و افزایش میزان ریسک این اعمال خواهد شد. از مهم ترین موافقت نامه های بین المللی در این زمینه می توان به کنوانسیون وین که در سال ۱۹۸۸ برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان گردان و کنوانسیون شورای اروپا که در سال ۱۹۹۰ با موضوع تطهیر، جستجو، ضبط و توقیف درآمدهای خلاف قانون تصویب شده است، اشاره کرد (اسکات ۱۹۹۵). کنوانسیون وین از کشورها می خواهد که عملیات تطهیر پول حاصل از خرید و فروش مواد مخدر را عملی مجرمانه تلقی کنند. اتحادیه اروپایی نیز در سال ۱۹۹۱ رهنمودی منتشر کرد و از کشورهای عضو خواست که مؤسسه های مالی را به استقرار سیستم هایی برای جلوگیری از انجام عملیات پول شویی وادار کنند. مهم ترین تشکیلات فعال در زمینه کنترل عملیات تطهیر پول های آلوده، «گروه ویژه مبارزه با تخلفات مالی» است که در سال ۱۹۸۹ تأسیس شد و نمایندگانی از کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، هنگ کنگ، سنگاپور، کشورهای حوزه خلیج فارس و کمیسیون اروپا در آن عضویت دارند (اسکات ۱۹۹۵). این گروه برای مقابله با پدیده پول شویی، چهار پیشنهاد مختلف به اعضای خود ارائه کرده است که از جمله می توان به ممنوعیت افتتاح حساب های بی نام و نشان اشاره کرد. هر چه بازارهای نوپا و بهشت های مالی مورد نظر متخلفان، بیشتر در عملیات پول شویی مورد استفاده قرار گیرد. مشکل مبارزه با این پدیده نیز به شکل جدی تر مورد توجه قرار می گیرد. امروزه مبارزه با پول شویی تنها در حد کنترل اعمال منفی اجرا می شود و بعید به نظر می رسد باعث افزایش میزان سرمایه گذاری در کشورهای فقیر شود. کشوری که پدیده فساد مالی در آن به شدت جریان دارد، معمولاً از محیطی مطمئن و با ثبات برای انجام فعالیت های اقتصادی برخوردار نیست. چنین محیطی باعث می شود که صاحبان سرمایه داخلی بیشتر به سرمایه گذاری در خارج از کشور ترغیب شوند و سرمایه گذاران خارجی نیز تمایلی به سرمایه گذاری مستقیم از خود نشان ندهند. بدین ترتیب، اگر چه پیگیری عملیات پول شویی



به عنوان یک راه کار جانبی بسیار مهم است، اما تا زمانی که با تلاش های مستقیم برای ارتقاء سطح عملکرد و میزان مسئولیت پذیری دولت ها همراه نباشد. بعید است که بر اوضاع کشورهای فقیر مؤثر باشد. تلاش های بین المللی برای کنترل فعالیت های اقتصادی غیر قانونی، تخلفات مالی است. یکی دیگر از پیامدهای منفی این فعالیت ها تأثیر مخرب آنها بر عملکرد دولت هاست. علاوه بر این ترکیب فساد مالی با جرائم سازمان یافته کار سازمان های اعطا کننده کمک های مالی را دشوار می کند. اگر اعمال خلاف قانون در کل کشور رایج باشد سازمان های بین المللی جز انتظار برای بهبود اوضاع کار دیگری نمی توانند انجام دهند. اما در کشورهایی که اعمال خلاف به مرحله حادی نرسیده است. با اجرای تجارب کشورهای پیشرفته در مبارزه با جرائم سازمان یافته، شاید بتوان کاری از پیش برد. روابط یک کشور با جهان خارج، هم می تواند چشم انداز جرایم سازمان یافته را محدود کند و هم آن را گسترش دهد. از سویی در یک نظام تجارت و سرمایه گذاری آزاد، شرایط برای قاچاق و انتقال عواید ناشی از اعمال مجرمانه از راه مرزهای کشور کاملاً مهیاست به سادگی می توان پول های سیاه را در مناطقی معروف به بشهت های مالی پنهان کرد. این مناطق فعالیت افراد و گروه های مختلف داخلی را بسیار سودآور و کم خطر می سازد. برخورد با تأثیر منفی چنین شرایط آزاد و مطلوبی برای فعالیت متخلفان مالی این است که تلاش هایی در سطح بین المللی برای مبارزه با پول های کثیف صورت گیرد و کشورهایی که مایلند پناهگاه سرمایه ای سیاه باشند در انزوا قرار گیرند. این امر نیازمند آن است که سازمان های بین المللی بیش از پیش بر اصل رعایت استانداردهای مربوطه به افشای اطلاعات از سوی بانک های بین المللی اصرار ورزند و شرایط را برای پنهان کردن پول های غیر قانونی دشوار کنند. از سوی دیگر، تسهیل شرایط سرمایه گذاری شرکت های خارجی در داخل کشور نیز از اهمیت فراوانی برخوردار است. اگر سرمایه گذاران خارجی خود بخشی از گروه های متخلف داخلی نباشند. و ارتباطی با این گروه ها در هر جای دیگر نداشته باشند، می توانند جبهه نیرومندی در مقابل گروه های متخلف تشکیل دهنده. البته چنانچه این سرمایه گذاری ها پر هزینه و خطرناک باشد، کمتر کسی حاضر خواهد شد که در این راه پا پیش بگذارد اما نبود قوانین و مقررات دست و پاگیر

حداقل آنها را به تفکر و می دارد. کنترل رفتار مجرمانه بین المللی موضوع بسیار مهمی است اما برخورد قضائی با مجرم تنها راه حل موجود برای مبارزه با فساد مالی نیست. محدود ساختن عملیات پول شویی و کنترل فعالیت های اقتصادی غیر قانونی به عزم و همکاری همه کشورها نیاز دارد. توجه به فساد مالی و مبارزه با آن تا حدودی به فرآیند رویدادهایی مانند شیوع و گسترش فساد مالی بستگی دارد. در دهه ۱۹۹۱، نمونه های متعددی از فساد مالی در بخش عمومی کشورهای ایتالیا، کره جنوبی، بریتانیا، کنیا، آلمان و آفریقای جنوبی افشا شد. مطالعات موردی این فصل نیز مربوط به رسوایی های بزرگ فساد مالی است (مؤسسه مطالعات توسعه، ۱۹۹۶، هیوارد، ۱۹۹۷). اوضاع کشورهای سیرالئون و زئیر در زمان حاکمیت موبوتو نمونه هایی بارز از تأثیر بسیار مخرب اقتصادی فساد مالی نظام یافته و آثار آن از نظر دگرگونی های سیاسی است (اسکین و کولینز، ۱۹۹۳، کیونده، ۱۹۹۵). بعلاوه، در سال های اخیر، در اروپای شرقی و اتحاد شوروی سابق توجه چشمگیری به فساد مالی، تخلف ها و جرائم سازمان یافته معطوف شده است (رید، ۱۹۹۴، ترنگ، ۱۹۹۴، کافمن، ۱۹۹۷). جزیی و کلان در همه جا مشاهده و احساس می شود. لذا نشانه پایبندی به دولت شایسته و در نتیجه حکومت شایسته - که سابقاً نشانه ای ضمنی بود - اکنون هم در برنامه های تفصیلی برای اصلاح - چنان که به وسیله کمیته توسعه مشارکتی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۱۹۹۷) انتشار یافته است - و هم باید با تهدید به قطع پشتوانه های مالی کشورهای بیکی که نمی توانند به طور مؤثر در جهت کاهش فساد مالی عمل کنند - چنان که بانگ جهانی در سپتامبر ۱۹۹۷ نشان داد - به نشانه ای عینی تبدیل شده است. چنین نهادهایی، چارچوب های کلان برای پایبندی به دولت شایسته و مقابله با فساد مالی را به عنوان یک مؤلفه اصلی توان و ظرفیت تشکیلاتی حکومت (بان جهانی، ۱۹۹۷)، تضمین اعتماد جامعه به رهبری آن (طرح بین المللی کنترل مواد مخدر سازمان ملل، ۱۹۹۷) و حمایت از بنیان حیات اجتماعی (برنامه عمران ملل متحد، ۱۹۹۷) تهیه و تدوین کرده است. برخی از نهادهای عمومی و اتحادیه های حرفه ای بیانیه ها یا آبی نامه های عمومی در مورد فساد مالی و تخلف های بخش عمومی انتشار داده است، ولی با توجه و دغدغه فوری تر این نهادها و کشورهای ذی ربط، نحوه مقابله با فساد مالی است. به عبارت دیگر دغدغه اصلی



آنها این است که کدام راهبردهای اصلاحی کوتاه مدت و دراز مدت را به کار گیرند و برای تدوین یک چهارچوب مناسب، چه نگرشی باید به الگوها و گونه های فساد مالی داشته باشند.

بخش پنجم: مبارزه با فساد مالی

برای شناخت فساد مالی باید چند مسأله را مد نظر داشت. برای مثال، نقش سازمان ها یا فعالیت های خارجی در این مورد چیست؟ آیا اقتصادهای روبه توسعه، موقعیت های متفاوتی از فساد مالی را به وجود می آورد که از نظر نمود، محل و میزان شدت در فراسوی مرزهای ملی متفاوت است؟ آیا باید در تمام شرایط و فضاهای سیاسی و اقتصادی، یکسان با فساد مالی برخورد کرد و کوشید تا یک راهبرد جهانی برای مبارزه با فساد مالی تهیه و تدوین کرد؟ تلاش برای تعیین الگوها و علل کلی فساد مالی در یک جدول تکاملی واحد و مشخص و در چارچوب فعالیت های دولت، نسبتاً پیچیده و از نظر روش شناسی، شکننده و آسیب پذیر است. اگر چه فساد مالی یک پدیده دیرین است که راه حل های متعددی برای آن پیشنهاد شده (نونان، ۱۹۸۴، سن، ۱۹۹۷)، ولی در کشورهای روبه توسعه، از دهه ۱۹۶۰ به دلیل مطالعات دانشگاهی و سیاست گذاری ها، توجه روزافزونی به تعاریف، ریشه ها، ماهیت و هزینه های آن شده است. از دیرباز فساد مالی موضوع تحقیق و بررسی های فراوانی بوده است، زیرا باعث تضعیف امور عمومی به نفع منافع خصوصی می شود و با دیگر شکل های بی قانونی و سوءمدیریت مانند تخلف ها و جرایم سازمان یافته ارتباط تنگاتنگی دارد. رواج و استمرار آن، موضوعی بسیار قابل توجه است، زیرا پیامدهای ویرانگر عمومی و اجتماعی دارد، توان توسعه کشورها را از بین می برد، اولویت ها را برهم می زند و اغلب شکلی از توزیع مجدد ثروت را از سمت فقرا به طرف صاحب منصبان پولدار به وجود می آورد. در کشورهای روبه توسعه فساد مالی از نظر ساختار و ماهیت - فساد مالی سطح بالا در برابر فساد مالی سطح پایین، فساد قضایی، تقنینی و اجرایی در مقابل فساد مالی در خدمات بخش های مختلف دولتی - در نظام ها، نهادها و گروه ها مختلف، بسیار متفاوت است و بیشتر بستگی به اهمیت سیاسی یا آثار اجتماعی آن و روش های گوناگونی که در مبارزه با آن به کار می رود، دارد. وقوع فساد مالی

پراکنده، تقریباً یکی از ویژگی های زندگی در تمام جوامع است. اگر چه این پدیده در بسیاری از نهادهای عمومی کشورهای روبه توسعه یک جریان طبیعی و مدون در کل جامعه نباشد. اما می تواند به صورت نظام یافته انجام گیرد (ریلی، ۱۹۸۳)، یا فراگیر و برنامه ریزی شده باشد. در بسیاری از این کشورها، یکی از عوامل اصلی فساد مالی می تواند رهبر سیاسی سودجو با حکومت و تشکیلات بزرگ، بی کفایت و دارای سوءمدیریت باشد که درون آن، افراد و گروه های سودجو نفع خود را بر منافع عمومی جامعه ترجیح می دهند. مقام های دولتی - که اغلب دارای دستمزدهای نامنظم و اندک هستند - با سوءاستفاده از مشاغل انحصاری و اختیارات گسترده ای که دارند و با همکاری دولتمران و متنفذان بومی یا خارجی، به انباشت ثروت خصوصی مبادرت می ورزند. لذا فساد مالی، اغلب در جوامعی اتفاق می افتد که مقام های دولتی اختیارات نامحدودی دارند و ابزارها برای پاسخگو کردن آنها محدود بوده شفافیت اندکی در عملیات دولت وجود دارد. در این جوامع، نهادهای جامعه مدنی و بخش خصوصی مستقل، اغلب ضعیف یا توسعه نیافته است. فساد مالی در واکنش به تغییر عوامل اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی تغییر ماهیت میدهد. همان طور که این عوامل بر فساد مالی مؤثر است، فساد مالی نیز بر این عوامل اثر می گذارد (ورنر، ۱۹۸۳). دستگاه های اجرایی به تنهایی و بدون مشارکت مردمی نمی توانند در مبارزه با حیف و میل، تورم سرسام آور، بیکاری مزمن، پایین بودن سطح زندگی و محدودیت های شدید اجتماعی - که نتیجه جبری چنین شرایطی است - موفقیت به دست آورند. چنانچه فساد مالی تنها یکی از پیامدهای توسعه نیافتگی باشد، به این نتیجه گیری خام می رسیم که با اضافه شدن یک درصد به تولید ناخالص داخلی، یک درصد از حجم تلف ها و فساد مالی کم خواهد شد.

نتیجه گیری

امروزه همفکری بین المللی فزاینده ای در گفتمان توسعه درباره زان هایی که فساد مالی به طبقه فقیر، رشد اقتصادی و یکپارچگی جامعه وارد می آورد، وجود دارد (برنامه عمران ملل متحد، ۱۹۹۷، بانک جهانی، ۱۹۹۷). این همفکری نشان می دهد که در کشورهای روبه توسعه،



مردم سالاری، کاهش حجم بخش عمومی و مقررات زدایی، علاوه بر آن که خود به خود اهدافی مطلوب است، وسیله مؤثری برای کاهش فساد مالی گسترده به حساب می آید. این بحث عمومی که یکی از راه های مهم برای کاهش فساد مالی بخش دولتی، تلاش در تنظیم تشکیلاتی پایدار و آزاد سازی سیاسی و پیشبرد اصلاحات در حکومت است، باید در چارچوب و شرایط خاص کشورهای مزبور ارزیابی شود. فساد مالی در کشورهای روبه توسعه با نمودهای بسیار متفاوتی ظاهر می شود. همین تنوع کاهش یا کنترل فساد مالی را دشوار می کند. از این رو برای مبارزه با فساد مالی، ضمن توجه به مسئله فرهنگ، سازماندهی و اثر بخشی فعالیت ها، باید از راهبردهای جهانی - که به تازگی ابداع شده است - کمک گرفت. در نمونه های زیر برخی از این راهبردها ارایه شده است. فساد مالی عارضه ای است که الگوسازی آن از دیدگاه نظری پیچیده گردآوری و دسترسی به داده ها و ردیابی آن از دیدگاه تجربی دشوار، و مبارزه با آن از دیدگاه سیاسی حساسیت برانگیز است. به رغم پیچیدگی، دشواری و حساسیت سروکار یافتن با این عارضه، پژوهش ها، شواهد تجربی، و اقدامات بین المللی انجام یافته در یکی دو دهه اخیر، تا حدود زیادی با افزایش درجه وضوح شناسایی عناصر مفهوم، علت ها، شکل گیری سیاست ها و برنامه های ردیابی فساد مالی انجامیده است. در جریان تدوین راهبرد و راهکارهای مبارزه با عارضه فساد مالی در هر کشور، ترکیبی از سه عامل شناخت عمومی مفهوم، علت ها، پیامدها و گونه های فساد مالی، آشنایی با تجربه های جهانی، درک ویژگی های ماهوی فساد در آن کشور ناگزیر می نماید.

منابع و ماخذ

۱. پژوهشکده پولی و بانکی (۱۳۹۰) «مراجعه، خرید دین و استصناع»، تهران: انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. ۱۳۹۲
۲. عیوضلو، حسین، میسمی، حسین؛ «بررسی نظری ثبات و کارایی بانکداری اسلامی در مقایسه با بانکداری متعارف»، فصلنامه اقتصاد اسلامی شماره ۳۱. ۱۳۹۰
۳. موسویانف سید عباتس (۱۳۸۴) «ارزیابی قراردادهای و شیوه های اعطای تسهیلات در بانکداری بدون ربا» فصلنامه اقتصاد اسلامی ۱۳۸۹
۴. نوری احمدی ابادی، حبیب، بررسی مزیت های بانکداری اسلامی با رویکردی بر بحران های مالی و اقتصادی، پایان نامه کارشناسی ارشد دانشکده اقتصاد، دانشگاه تهران. ۱۳۹۲
۵. هدایتی، سید علی اصغر، سفیرفعلی اصغی، کلهر، حسن و بهمنی محمود، عملیات بانکی داخلی - ۲ (تخصیص منابع) تهران: موسسه عالی بانکداری ایران، بانک مرکزی ۱۳۹۲

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی