

مقاله‌ای در بن بست:

مبارزه با پولشویی در ایران^(۱)

دکتر محمود نبی‌زاده

اشاره

لایحه مبارزه با پولشویی در تاریخ ۸۱/۷/۱۶ با قید دوفوریت تقدیم مجلس شد، اما نه تنها دو فوریت این لایحه به تصویب نرسید، بلکه با وجود مجازات‌های کمرنگ و سبک پیش‌بینی‌شده در این لایحه، هنوز هم پس از پنج سال تکلیف آن روشن نشده است. مجید قاسمی، دبیر کمیسیون اقتصاد کلان مجمع تشخیص مصلحت نظام در این باره گفته است: لایحه مبارزه با جرم پولشویی در مجلس به تصویب رسیده بود که به علت ابهامات کلی مورد پذیرش شورای نگهبان قرار نگرفت و به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. وی افزوده است: این لایحه در سال گذشته به صحن مجمع تشخیص مصلحت نظام آمد و کار کارشناسی وسیع و تغییراتی در متن آن انجام شد و با توجه به این مسایل، مجلس درخواست بازگشت لایحه به مجلس را کرد و داوطلب رفع ابهامات شورای نگهبان در مورد آن شد و هم‌اکنون این لایحه در مجلس در حال بررسی است. به گفته قاسمی، مهمترین ابهامی که شورای نگهبان نسبت به لایحه وارد کرده، عدم رعایت حریم خصوصی افراد است. اما مرتضی تمدن، عضو کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی از دیدگاه دیگری به موضوع می‌نگرد و می‌گوید: لایحه پولشویی با دو ابهام از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام به مجلس بازگردانده شد. وی تصریح کرد: از نظر مجمع تشخیص مصلحت، دو نقطه ابهام در این لایحه وجود دارد: اول این که بخشی از وظایف شورای عالی پولشویی مربوط به قوه قضاییه است و چون دخالت در وظایف قوه قضاییه می‌شود، لذا این مورد باید اصلاح شود؛ ابهام دیگر این است که پیاده کردن مصوبات شورای عالی مبارزه با پولشویی، در لایحه تعریف نشده و باید سازوکار اجرایی لازم تدوین شود.

به هر حال، این لایحه که تصویب آن از لحاظ بین‌المللی برای دفاع از حیثیت سیستم بانکی ضروری است، همچنان بلاتکلیف و بلا تصویب باقی مانده است. چرا چنین است و چه باید کرد؟ این مقاله را بخوانید.

بانک و اقتصاد

مقدمه

هدف از این لایحه، بالا بردن قدرت پول ملی، کنترل تورم، رشد بخش خصوصی، تصویب مقررات لازم برای کنترل فعالیت‌های بانکی و توسعه بیمه خدمات اجتماعی و بیمه بیکاری بود. برای دستیابی به این اهداف نیز دولت خود را ناگزیر به مبارزه با فعالیت‌های اقتصادی زیرزمینی می‌دانست. با این حال، دولت و مجلس برای تصویب این قانون با طیف وسیعی از مقاومت‌های انحصارگران و رانت‌خواران مواجه شدند. لایحه مبارزه با پولشویی با قید دوفوریت در تاریخ ۸۱/۷/۱۶ تقدیم مجلس گردید، اما نه تنها دوفوریت لایحه مذکور به تصویب بدنه قانونگذاری کشور نرسید، بلکه با گذشت پنج سال - و علیرغم

بنابراین، در این مدت، پولشویی نه تنها مهار نشده، بلکه به علت گسترش سازمان‌های زیرزمینی، به طور لجام‌گسیخته‌ای توسعه پیدا کرده است.

ارایه لایحه

تصمیم به تهیه و تصویب قانون مترقی ضد پولشویی، در زمان دولت آقای خاتمی اتخاذ شد.

با وجود یورش گسترده به حریم قاچاق
تریاک، باز هم اعتیاد به تریاک در ایران
سیر صعودی دارد.

گرچه نبش قبر در فرهنگ و مذهب ما عملی ناپسند است، اما آثار مخرب پولشویی بر اقتصاد ایران به قدری اسفبار است که هرگونه کاوش و حتی نبش قبر در گورستان لوايح مترقی را واجب می‌سازد.

پولشویی در ایران از دوران جنگ ایران و عراق روبه‌افزایش گذاشت. براساس گفته یکی از اعضای مرکز تحقیقات بانک مرکزی، پول‌هایی که از منابع غیرقانونی تحصیل شده و در ایران پولشویی شده‌اند، از شش درصد GDP در سال ۱۳۵۰، به ۱۵ درصد در سال ۱۳۶۰ رسیده و ۲۰ درصد کل فعالیت‌های اقتصادی کشور را در سال ۸۲ دربرگرفته است.

مجازات کم‌رنگ و سبک پیش‌بینی شده در لایحه که احتمالاً در عمل قادر نخواهد بود حلاوت درآمدهای کلان ناشی از پول‌های کثیف را به کام عاملان آن تلخ نماید - لایحه پیش‌گفته همچنان مسکوت و بلاتکلیف باقی مانده و مثل توپ فوتبال بین مجلس، شورای نگهبان و مجمع تشخیص مصلحت نظام سرگردان است.

تعریف پولشویی

چرا مجلس و دولت تاکنون موفق به تصویب لایحه مزبور نشده‌اند؟ پاسخ این پرسش را باید در تعریف جرم پولشویی و کارشناسی‌های افراد ذینفع جستجو کرد.

می‌توان پیش‌بینی کرد که طیف وسیعی مقاومت از سوی افراد حقیقی و حقوقی، به‌خصوص انحصارگران و رانت‌خواران، در برابر قانونگذاران صف‌آرایی خواهد کرد.

ارزیابی زمینه‌ها

برخی از تحلیلگران، از زاویه منفی به موضوع نگریسته و بر این باورند که در شرایط فعلی نمی‌توان این قانون را به‌اجرا درآورد، زیرا هرگونه رفتار نامناسب در این زمینه، با این ریسک همراه است که بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی زیرزمینی شوند و آهنگ فرار پول و سرمایه نیز شدت بیشتری پیدا کند و حاصل آن هم افزایش نرخ تورم، افزایش نرخ بیکاری و کاهش تولید ناخالص ملی خواهد بود. به‌علاوه، معتقدند که



② چرا مجلس و دولت تاکنون موفق به تصویب لایحه مبارزه با پولشویی نشده‌اند؟

اجرای این قانون نظارت و کنترل فعالیت‌های بانکی را شدت می‌بخشد و به مقامات قضایی اجازه می‌دهد که حساب خصوصی افراد را در بانک‌ها مورد بازرسی قرار دهند^(۲).

اگرچه دلایل ارایه‌شده در بالا می‌تواند بخش کوچکی از تاخیر طولانی در تصویب این لایحه را توجیه نماید، اما مسلماً نمی‌تواند بیانگر تمام موانع موجود در راه تصویب و اجرایی‌شدن لایحه باشد. برای روشن‌شدن این مطلب، ابتدا به بررسی عوامل موثر بر پولشویی و علل افزایش آهنگ رشد آن می‌پردازیم و بعد هم به مشکلات ساختاری در لایحه اشاره می‌کنیم.

طبق تعریف، هرگونه وجوه، اموال یا منافع که از طریق فعالیت‌های مجرمانه از قبیل قاچاق مواد مخدر، ارتشا، اختلاس، تبانی در معاملات دولتی، کلاهبرداری، فرار مالیاتی، قاچاق کالا و ارز، فحشاء، قمار، ربا و سرقت کسب شده باشند، دارایی با منشأ غیرقانونی تلقی شده و هرگونه تلاش برای قانونی جلوه‌دادن آن، جرم محسوب می‌شود.

بنابراین، با یک نظر اجمالی به ساختار اقتصادی - اجتماعی ایران به راحتی می‌توان به‌این نتیجه رسید که بخش عمده‌ای از اقتصاد کشور - همانطور که در این مقاله گفته خواهد شد - در شمول این تعریف قرار خواهد گرفت و از کانال جرایم فوق تغذیه می‌شود، لذا

ایران، شاهراه قاچاق مواد مخدر

یکی از گسترده‌ترین عملیات پولشویی، به پول‌هایی مربوط می‌شود که از قاچاق مواد مخدر به‌دست می‌آیند؛ و متأسفانه ایران هم به شدت درگیر آن می‌باشد. دو منطقه مهم تولید تریاک در دنیا وجود دارند که یکی از آنها به هلال طلایی (ایران، پاکستان، افغانستان) و دیگری به مثلث طلایی (برمه، لائوس، تایلند) شهرت دارد. ایران مرکز استرژیک مهم برای اولی است و برای دومی هم به عنوان جاده ترانزیت و مدخل ورودی اروپا، روسیه، و ترکیه عمل می‌کند.

ایران همواره سعی کرده است تا با هر دوی این گروه از تولیدکنندگان مبارزه کند، کم‌اینکه در ۱۰ سال گذشته، متجاوز از ۱۵۰۰ نفر از ضابطان قانونی در راه مبارزه با قاچاق تریاک کشته شده‌اند و با وجود یورش گسترده به حریم قاچاق تریاک، باز هم اعتیاد به تریاک در ایران سیر صعودی دارد. برخی از آمارها حاکی از آن است که دو درصد از جمعیت ۷۰ میلیونی ایران به تریاک اعتیاد دارند. اما سازمان مبارزه با قاچاق و جرایم در سازمان ملل متحد، رقم ۲/۸ تا سه درصد جمعیت در بالای ۱۵ سال ایران را معتاد اعلام کرده است. این آمار ایران را از لحاظ اعتیاد در رده سومین کشور دنیا قرار می‌دهد. آمار مرگ‌ومیر ناشی از اعتیاد در سال ۸۱ نشان می‌دهد که به علت شیفت‌کردن از تریاک به هرویین، میزان مرگ‌ومیر نسبت به سال قبل، ۳۷۰ درصد افزایش یافته است. به‌علاوه، در سال ۸۱، در ایران ۲۰۸ تن تریاک کشف شده که در دنیا مقام اول را دارا می‌باشد.

بنادر غیرقانونی

به‌علت ضعف مقررات بازرگانی و نهادهای اجرایی، بسیاری از اقلام موردنیاز جامعه به صورت قاچاق وارد ایران می‌شوند. بنا به گفته‌های غیررسمی، حدود ۶۲ بندر قاچاق که زیرپوشش حوزه گمرک قرار ندارند، در ایران فعال می‌باشند. این بنادر نه تنها مبادرت به ورود قاچاق کالا در ایران می‌کنند، بلکه برخی از آنها انحصار ورود برخی از کالاهای مهم را نیز

چون می‌توان حواله را برای نقل و انتقال درآمدهای نامشروع به کار گرفت، لذا بیشتر کشورهای جهان با دید منفی به آن می‌نگرند.

اقوام و بستگان آنان که در مناطق مختلف دنیا ساکن هستند، انجام می‌شود.

از آنجایی که نقل و انتقالات پول از طریق حواله همیشه غیرقانونی نیست، لذا در سطح بین‌المللی، حواله می‌تواند اصطلاحاً "سفید" یا "سیاه" باشد. حواله سیاه برای مقاصد غیرقانونی و عمدتاً برای اهداف پولشویی مورد استفاده قرار می‌گیرد. چون می‌توان حواله را برای نقل و انتقال درآمدهای ناشی از فروش مواد مخدر و سایر درآمدهای غیرقانونی به کار گرفت و این ابزار می‌تواند محمل و مرکزی تندپا برای پولشویی باشد، لذا بیشتر کشورهای جهان با دید منفی به آن می‌نگرند. در حال حاضر، حواله به وسیله بیشتر بانک‌های اسلامی هم‌مرز ایران ظهرونی شده و مورد تایید قرار می‌گیرد، زیرا از لحاظ مبانی فقهی، ارسال وجوه از طریق حواله اشکالی ندارد.

به‌تبت‌رسیده در هنگ‌کنگ، سنگاپور و امارات متحده عربی انتقال داده می‌شوند. این شرکت‌ها هم کالای مذکور را در اختیار قاچاقچیان کالا در ایران قرار می‌دهند و آنها هم از بنادر غیرقانونی اطراف ایران کالا را به صورت قاچاق وارد ایران می‌کنند و در بازار به صورت قانونی به فروش می‌رسانند. سپس پول‌های به‌دست‌آمده از فروش کالا، به برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه و موسسات پولی خارج از کنترل و نظارت رسمی، واریز شده و موسسات مزبور هم این پول‌ها را از طریق حواله به خارج می‌فرستند و آنها را تطهیر می‌کنند.

مجموعه این فراگرد پیچیده می‌تواند به‌خوبی عملکرد بخش غیررسمی اقتصاد ایران را تشریح نماید که پولشویی خود بخشی از این فراگرد است. آمار نشان می‌دهد که سهم فعالیت‌های زیرزمینی در ایران

عده‌دار می‌باشند. گرچه ورود کالا به این شکل به ایران ممنوع است، اما به علت فقدان امکانات تولیدی داخلی و فشار تقاضا، اینگونه کالاها پس از ورود به کشور، به راحتی و به صورت قانونی در بازارهای زیر سلطه انحصارگران خرید و فروش می‌شوند.

پول بدون بهره

عامل دیگری که راه را برای مقوله پولشویی هموار کرده است، مشکلات ناشی از اقتصاد سنتی است که در جامعه ایران ریشه‌های عمیق دارد. حتی اگر بپذیریم که معنای یک اقتصاد سنتی این نیست که از لحاظ فساد و تقلب بدتر از یک اقتصاد مدرن است، اما با قاطعیت می‌توان رأی داد که وجود وجوه بدون بهره در کشوری که اقتصاد آن بهره ثابت (سود پول) را پذیرفته و دولت هر ساله نرخ بهره را به طور ضمنی و رسمی اعلام می‌نماید، یک نقیصه مهم اقتصادی قلمداد می‌گردد. صندوق‌های قرض‌الحسنه که عمدتاً موسساتی غیررسمی هستند، معاملات پولیشان بدون بهره است و فعالیت‌های مالی خود را بدون کسب مجوز از بانک مرکزی و بدون نظارت این نهاد پولی انجام می‌دهند، به همین دلیل، عملیات این صندوق‌ها سیاست‌های پولی دولت در جهت کنترل تورم و سایر زمینه‌های اقتصادی مربوط را به‌صورتی جدی تحت‌تاثیر قرار می‌دهد و به‌خصوص دولت را از استفاده از پس‌اندازهای مردم محروم می‌کند.

معمای لاینحل "حواله"

یکی از اجزای اقتصاد ایران، استفاده وسیع از ابزاری به نام "حواله" است. حواله یکی از راه‌های انتقال پول در داخل و خارج از کشور است که به موازات بانک‌ها کار نقل و انتقال وجوه را با سهولت بیشتر و در زمان کمتری انجام می‌دهد. انتقال وجوه از طریق حواله، خارج از سیستم بانکی بوده و از طریق تشکیلات مالی سنتی موجود در کشور صورت می‌گیرد. "سیستم حواله" مبتنی بر اعتماد افراد به یکدیگر بوده و بیشتر از طریق افراد یک خانواده و یا



② یکی از گسترده‌ترین عملیات پولشویی، به پول‌هایی مربوط می‌شود که از قاچاق مواد مخدر به‌دست می‌آیند.

فراگرد پولشویی در ایران

با شناخت عوامل اصلی و تشدیدکننده پولشویی در ایران، وقت آن است که روند پولشویی در ایران تشریح شود.

فراگرد پولشویی در ایران، با کشورهای غربی متفاوت است. در ایران، شبکه‌های بین‌المللی قاچاق مواد مخدر در هلال و مثلث طلایی، پول‌های محلی حاصل از فروش مواد مخدر را به کالاهای مختلف تبدیل می‌کنند. سپس، این کالاها به شرکت‌های

عدم تناسب مجازات با جرم و کمرنگ بودن نقش دادگاه‌ها و مراجع رسیدگی‌کننده به جرایم پولشویی، از جمله نقاط ضعف این لایحه بشمار می‌روند.

بین ۴۵ تا ۵۲ درصد کل اقتصاد کشور است.

نکاتی پیرامون لایحه مبارزه با پولشویی

همانطور که در مقدمه اشاره شد، لایحه مبارزه با پولشویی تا امروز تصویب نشده است و این ترس وجود دارد که به سرنوشت اصل ۱۴۱، ۱۴۲ و ۴۹ قانون اساسی مبتلا شود، با این حال، به نظر یک اقتصاددان^(۴) که با دیدی انتقادی به این لایحه نگریسته، حتی اگر لایحه تصویب هم بشود، دارای نقاط ضعف زیر است:

دوفوریتی ضدپولشویی را مثل بسیاری از لوایح مترقی دیگر، به سوی فراموشخانه لوایح هل دهند!

منابع اصلی

(۱) خمیرمایه اصلی و بیشتر آمارهای این نوشته از مقاله زیر استخراج شده است:

Amir Ali Nourbakhsh / Iran: Majlis Reformists Taken on the Money Launderers / Iran Focus / May 2004 / Vol. 17 / No. 5.

2) Expert Comments on Anti - money Launder Low to be Enforced in Iran / www.payvahn.com / news.

3) Patrick M.Jost / The Hawala Alternative Remittance System, its Role in Money Laundering / U.S. Dep. of Tereasury / Interpol G.S. / Lyon / Jan.2000 / www.opgml.org, www.Interpol.int

(۴) بهنام ملکی / ارزیابی لایحه مبارزه با پولشویی در ایران / مجموعه سخنرانی‌های علمی - پژوهشی دانشکده مدیریت و حسابداری / دانشگاه آزاد اسلامی / تهران جنوب / آبان ۱۳۸۲.

سایر منابع

- Money Laundering in Iranian Low: Present and Future / www.ingenta connect.com

- www.kesdee.com

- www.menas.co.uk

- Michael Jacobson / What to do about Tehran's Money Laundering? Jerusalem Post / July 30,2007.

- Manhattan Money Transfer Operator Convicted of Money Laundering / U.S.Dept. of Justics / Aug.19,2002.

۱- طراحی لایحه به شکلی است که می‌تواند کار آفرینان، تولیدکنندگان کالا و خدمات، مخترعان و مبتکران، صاحبان فکر و اندیشه را نیز در چنبره نظام مقابله با پولشویی گرفتار کند و امنیت بخش مولد اقتصاد کشور را بیش از پیش با مخاطره روبرو سازد.

۲- تصویب این لایحه، موجب مسکوت ماندن موضوع رانت خواهد شد.

۳- عدم تناسب مجازات با جرم، از جمله نقاط ضعف این لایحه است.

۴- کم‌رنگ‌بودن نقش دادگاه‌ها و مراجع رسیدگی‌کننده به جرایم پولشویی، مانع کارایی این لایحه خواهد شد.

نتیجه

بدون شک، فعالیت‌های اقتصادی زیرزمینی، اثرات نامطلوبی در وضعیت توسعه‌نیافتگی کشور، ایجاد استانداردهای دوگانه سیاست خارجی، و طولانی‌شدن فراگرد حرکت دمکراتیزه‌شدن منطقه داشته‌اند. به بیان ساده، اقتصاد مافیایی به اشکال مختلف به اکثر سطوح قدرت و تصمیم‌گیری حکومتی نفوذ کرده و بسیاری از فعالان سیاسی هم تحت‌تاثیر نفوذ رانت‌خوارها و انحصارگران اقتصادی قرار گرفته و با آنها هم‌نوائی خواهند داشت.

اما مجموعه نظام به این واقعیت آگاهی دارد و به همین علت، بعضی از رهبران سیاسی در طیف محافظه‌کار و اصلاح‌طلب، سعی دارند تا علیرغم وابستگی‌های موجود بین سرشاخه‌ها و پدرخوانده‌های اقتصاد زیرزمینی، اوضاع را با تصویب لایحه پولشویی تغییر دهند. درواقع، رهبران سیاسی دریافته‌اند که به‌مرور در حال از دست دادن قدرت کنترل پدرخوانده‌ها و سرشاخه‌های اقتصاد زیرزمینی می‌باشند و لذا باید فکری به حال آن کرد؛ از طرف دیگر، فراموش نمی‌کنند که بسیاری از این افراد در روزها و سال‌های گذشته از صادق‌ترین حامیان انقلاب بوده‌اند و باید با آنها مامشات و همدلی کرد.

به‌هرحال، اثرات مخرب فعالیت‌های غیرقانونی بخش غیررسمی اقتصاد ایران، نه‌تنها در حال تحلیل‌بردن اقتصاد کشور است، بلکه منجر به خلق مراکز قدرت جدید شده و بر روند سیاست‌های خارجی و داخلی نیز تاثیر تعیین‌کننده خواهد داشت، کم‌اینکه گویا این مراکز قدرت، در سال‌های اخیر، آنچنان قدرتمند شده‌اند که توانسته‌اند لایحه