

نگاهی به مفاهیم اقتصاد جرم و فساد اداری و کارکرد آنها در ایران

■ بازشناسی مؤلفه‌های مؤثر بر اختلاس در ایران

دفتر بررسی‌های اقتصادی

۱- مقدمه

حکومت‌ها و دولت‌ها از قرن‌ها پیش با مشکل سوء استفاده کارگزاران دولتی روبه‌رو بوده‌اند. در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می‌دهد حکومت‌ها همیشه نگران سوء استفاده شخصی صاحب منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند. دگرگونی‌های سیاسی، وجود نهادهای دمکراتیک و آزادی مطبوعات در

دو قرن اخیر در کشورهای غربی و سایر نقاط جهان، دولت‌ها را مجبور کرده است نسبت به اقدامات و عملکرد خود به مردم جوابگو باشند. در نتیجه این تحولات، تخلفات اداری از حساسیت بسیار بالایی برخوردار شده و دولت‌ها به خاطر حفظ مشروعیت سیاسی ناچارند به این مسئله توجه کنند.

جرایمی نظیر اختلاس، ارتشا و جعل، جرایم جدیدی نیستند و قدمتی به اندازه



وجود ندارد، بلکه برخی تا آنجا پیش رفته‌اند که ادعا می‌کنند اصولاً رواج این جرایم یک امر اجتناب‌ناپذیر است و عواقب اقتصادی سویی هم به دنبال ندارد. نوشته‌ها و استدلال‌های برخی از دانشمندان علوم سیاسی نظیر «ساموئل هانتینگتون» در دهه ۱۹۶۰ نیز سبب تقویت این گونه باورها شده است. هانتینگتون معتقد است مقدار زیادی از رشوه‌ای که تجار و صنعت‌گران به کارمندان و مسئولان می‌پردازند، صرفاً برای تسریع در انجام امور اداری است و رفع موانع و وقفه‌های اداری، سبب افزایش تولید و بهبود وضع اقتصادی می‌گردد. اشاعه این تفکر در بین روشنفکران و اندیشمندان کشورهای روبه توسعه همراه با حساسیت سیاسی این مسئله سبب شده است تا مراکز تحقیقاتی و دانشگاهی این کشورها نسبت به این پدیده توجه کمی را نشان دهند. در واقع بیشتر تحقیقاتی که در مورد جرایم کارگزاران دولتی در کشورهای روبه رشد انجام شده توسط محققان غربی و در مراکز تحقیقاتی کشورهای پیشرفته صنعتی صورت گرفته است. در سال ۱۹۹۴، یک محقق «دانشگاه پائولو» در تحقیقات آماری جامعی که بر روی مجموعه بزرگی از کشورهای جهان انجام داده، نشان می‌دهد در کشورهایی که فساد اداری و عدم کارایی نظام اداری بیشتر باشد، میزان سرمایه‌گذاری و نرخ رشد اقتصادی از سایر کشورها پایین‌تر است.

در ایران مهم‌ترین واقعه‌ای که اسرار مربوط به سوء استفاده فراوان در خریدهای

خود دولت دارند. فراهم شدن موقعیت منجر به ارتکاب جرم می‌گردد. مسئولیت‌ها و اختیاراتی که بر طبق قانون به کارمندان دولت تفویض می‌شود، زمینه مساعدی را برای سوءاستفاده مالی فراهم می‌کند. هزینه‌های اضافی متعددی که این جرایم، به جامعه و دولت تحمیل می‌کنند باعث شده است کارشناسان علوم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دهه‌های اخیر به پدیده تخلفات اداری و ابداع روش‌های مؤثر و کم هزینه‌تر برای مقابله با آن، توجه نشان دهند.

تحقیقات اخیر نشان داده است که اولاً، تخلفات اداری به طور گسترده در اکثر کشورهای در حال توسعه وجود دارد. ثانیاً، تخلفات اداری، نه تنها از نظر نقض عدالت اداری و تضییع حقوق شهروندان، بلکه از نظر رشد و توسعه اقتصادی نیز برای جامعه به شدت زیان‌آور است و ثالثاً، برخلاف تصور بسیاری از افراد، روش‌های مؤثری برای کنترل این جرایم یا حداقل کردن دامنه آن وجود دارد.

فساد در بین کارگزاران دولتی ممکن است فراگیر یا نادر باشد، فساد فراگیر با تضعیف انگیزه‌ها موجب زیان‌های اجتماعی، با تضعیف نهادهای موجود باعث زیان‌های سیاسی و با توزیع ناعادلانه منابع موجب زیان‌های اقتصادی می‌گردد. متأسفانه در برخی از کشورها که فساد در سطوح مختلف دولت ریشه دوانده و برای مدت مدیدی رواج داشته است، بسیاری از مردم و مسئولان نه تنها به اشتباه باور کرده‌اند که راهی برای مبارزه با این معضل

بـحـثـوـز

خواهیم داد. سپس یک مدل اقتصادسنجی مبتنی بر داده‌های مقطعی^۱ برای اختلاس، ارتشا و جعل در استان‌های مختلف ایران ارائه می‌کنیم. آنگاه به ارائه یک مدل سری زمانی^۲ برای اختلاس، ارتشا و جعل در دادگاه‌های کیفری^۱ (سوء استفاده‌های بزرگ) خواهیم پرداخت.

ماده ۱۳۹ قانون مجازات عمومی رشوه را چنین تعریف می‌کند:

«هر یک از مستخدمان و مأموران دولت اعم از قضائی و اداری و همچنین هر یک از مستخدمان و مأموران ادارات شورایی و بلدی که برای انجام امری از وظایف آنان وجه یا مالی را قبول کنند، خواه آن کار را انجام داده یا نداده و انجام آن بر طبق حقانیت بوده یا نبوده باشد مرتشی محسوب می‌گردد و به ۲ تا ۵ سال حبس مجرد به علاوه تادیه آنچه گرفته است محکوم خواهد شد و نیز هر یک از اشخاص مذکور در فوق هرگاه در مقابل اخذ وجه یا مالی از انجام امری که وظیفه ایشان است امتناع ورزد مرتشی محسوب و به مجازات فوق محکوم خواهد گردید.»

ماده ۱۵۲ قانون مجازات عمومی اختلاس را چنین تعریف می‌کند:

«هر یک از اشخاص مذکور در ماده ۲ قانون تشکیل دیوان کیفر (کارمندان دولت) وجوه نقدی یا مطالبات یا حوالجات یا

خارجی رژیم طاغوث را برملا کرد، ممنوع‌الخروج شدن دو تن از معاونان وزارت بازرگانی به جرم زد و بند با یک شرکت انگلیسی در جریان یک معامله شکر و انتشار خبر آن در مطبوعات بود. در تاریخ ۲۲ بهمن ۱۳۵۴ (سه سال بعد در همین روز انقلاب اسلامی به پیروزی رسید) «حسین علیزاده قره‌باغی» و «محمدعلی صیرفی» که هر دو از معاونان وزارت بازرگانی بودند به اتهام ۳ میلیارد ریال (۴۵ میلیون دلار) سوء استفاده در جریان واردات شکر از یک شرکت انگلیسی به نام «تیت اندلایی ایسترنشال» ممنوع‌الخروج و بازداشت شدند و مدیران این شرکت انگلیسی نیز به جرم ضرر زدن به ایران تحت تعقیب قرار گرفتند. این دو نفر متهم بودند که ظرف ۱۸ ماه خرید خارجی خود، قیمت‌های جعلی که بیش از میانگین نرخ‌های جهانی کالا بود را در اسناد ذکر کرده و بدین ترتیب، به سوءاستفاده از مسئولیت خود پرداخته‌اند. آنها در واقع نخستین مقامات کشور بودند که به جرم اخذ پورسانت و کلاهبرداری در خسریدهای خارجی معرفی شدند. بررسی‌های بعدی نشان می‌داد که سوءاستفاده مالی این دو به شکر ختم نمی‌شد و آنها در معاملات مربوط به خرید مواد غذایی، گندم، سیوه و غیره نیز اختلاس‌هایی داشته‌اند (به نقل از کیهان‌سال).

در ادامه ابتدا تعریف دقیقی از ارتشا ارائه

1. Cross-Section

2. Time Series



$$LX = \alpha_0 + \alpha_1 LC + \alpha_2 LCOPOP + \alpha_3 LBP + \alpha_4 LINDUT \quad (1)$$

$$LXY = \beta_0 + \beta_1 LC + \beta_2 LCOPOP + \beta_3 LBP + \beta_4 LINDUT \quad (2)$$

شاخص شهرنشینی:

$$LC = \text{Log} \left(\frac{\text{کل جمعیت استان}}{\text{جمعیت شهری استان}} \right)$$

شاخص کارکنان:

$$LCOPOP = \text{Log} \left(\frac{\text{تعداد کارمندان استان}}{\text{کل جمعیت استان}} \right)$$

شاخص بودجه:

$$LBP = \text{Log} \left(\frac{\text{بودجه جاری استان} + \text{بودجه عمرانی استان}}{\text{تعداد کارمندان استان}} \right)$$

شاخص تعداد واحدهای صنعتی:

$$LINDUT = \text{Log} \left(\frac{\text{تعداد واحدهای صنعتی استان}}{\text{کل جمعیت استان}} \right)$$

$$LX = \text{Log} \left(\frac{\text{تعداد پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل سال ۱۳۷۱ استان}}{\text{تعداد کارمندان استان}} \right)$$

$$LXY = \text{Log} \left(\frac{\text{میانگین تعداد پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل سال ۱۳۷۲ و ۱۳۷۱ استان}}{\text{تعداد کارمندان استان}} \right)$$

از آنجا که آمار تعداد پرونده‌ها در سال ۱۳۷۱ و ۱۳۷۲ وجود دارد، در مدل (۱) اختلاس و ارتشا سرانه در سال ۱۳۷۱ و در مدل (۲) میانگین اختلاس و ارتشا سرانه در سال‌های ۱۳۷۱ و ۱۳۷۲ ارائه شده است. (این روش در واقع می‌تواند به عنوان یک روش آزمایش مدل نیز استفاده شود).

سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات مندرج در آن ماده، یا اشخاص را که برحسب وظیفه به او سپرده شده باشد به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب کرده یا عمداً تلف نماید مختلس محسوب می‌شود.

۲- ارائه یک مدل مقطعی برای اختلاس، ارتشا و جعل در ۲۴ استان ایران

یکی از روش‌های مهم و مؤثر در بررسی عوامل وجود اختلاس، ارتشا و روش‌های کنترل آن، بررسی توزیع این جرایم در استان‌های مختلف ایران به کمک داده‌های مقطعی می‌باشد. بدین منظور تعداد پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل در دادگاه‌های کیفری ۱ و ۲ در استان‌های مختلف (۲۴ استان) مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

از آنجا که تعداد کارمندان در استان‌های مختلف متفاوت است، تعداد پرونده‌های اختلاس و ارتشا نیز با افزایش تعداد کارمندان تغییر می‌کند. بدین منظور برای بررسی توزیع اختلاس و ارتشا بر سرانه (تعداد پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل، تقسیم بر تعداد کارمندان) استفاده شده است.

بدین منظور از دو مدل استفاده گردیده است: (در مورد نحوه انتخاب متغیرها به تفصیل صحبت خواهیم کرد)

بحث و نتیجه

ابتدا با استفاده از روش OLS ضرایب معادلات (۱) و (۲) تخمین زده می‌شوند. نتایج به دست آمده به قرار زیر است:

۹-۲

$$LX = 1.8569 + 1.1120 LC + -1.6274 LCOPOP + 0.45076 LBP + 0.47113 LINDUT$$

[t-ratio]	[2.58]	[-4.90]	[1.55]	[1.86]
$\frac{2}{2}$	$\frac{-2}{2}$			
R = .64440	R = .56954	F.Statistic (4.19) = 8.6076[.000]		

۱۰-۲

$$LXY = 2.8881 + 0.90326 LC + -1.2517 LCOPOP + 0.38819 LBP + 0.45363 LINDUT$$

[t-ratio]	[2.31]	[-4.17]	[1.48]	[1.98]
$\frac{2}{2}$	$\frac{-2}{2}$			
R = .59095	R = .50438	F.statistic (4.19) = 6.8622[.001]		

خصوصی برای تسهیل در فروش کالاها و برخورداری از سرویس‌های مختلف به دولت نیازمند است، بدین ترتیب زمینه جهت پرداخت پورسانت از جانب بخش خصوصی برای فروش محصولات خود به بخش دولتی فراهم می‌گردد.

افزایش شهرنشینی، باعث افزایش رشوه در پرداخت مالیات، رشوه جهت استخدام، رشوه جهت قراردادهای مقاطعه کاری، رشوه جهت دریافت مجوز فعالیت‌های اقتصادی و غیره شده که خاص مناطق شهری است.

افزایش بوروکراسی اداری و تقاضای مراجعان جهت تسریع امور و همچنین افزایش تقاضای بخش خصوصی جهت فروش کالای خود، باعث افزایش تقاضای پرداخت رشوه و در نتیجه افزایش مبلغ رشوه خواهد شد.

در اینجا به نحوه انتخاب هر یک از متغیرها و نقش آنها در توضیح اختلاس و ارتشایمی پردازیم:

۱-۲- شاخص شهرنشینی

$$C = \frac{\text{جمعیت شهری استان}}{\text{جمعیت استان}}$$

$$LC = \text{Log}(C)$$

افزایش شهرنشینی به دنبال خود افزایش بوروکراسی اداری را به همراه دارد. زیرا بسیاری از خدمات اداری دستگاه‌های دولتی در اختیار افراد شهرنشین قرار می‌گیرد. افزایش شهرنشینی، باعث افزایش بوروکراسی و افزایش تقاضا برای خدمات اداری خواهد شد. به این ترتیب کارمندان فاسد، می‌توانند با سنگ‌اندازی و به لطایف الحیل، زمینه را برای اخاذی و وصول رشوه از مراجعان فراهم کنند.

از طرفی افزایش شهرنشینی، باعث رشد بخش خصوصی شده و از آنجا که بخش



با تعداد ارباب رجوع مشخص، تعداد کارمندان کاهش یافته و این باعث طولانی شدن رسیدگی به درخواست‌های مردم می‌گردد. بدین ترتیب افرادی که دارای روابط قوی‌تر بوده یا دارای تمکن مالی هستند می‌توانند با پارتی بازی یا پرداخت رشوه کارهای خود را سریع‌تر انجام بدهند. برای مثال چنانچه گذرنامه یا گواهی‌نامه، ۲۴ ساعته به متقاضیان پرداخت شود زمینه‌ای برای پرداخت رشوه بابت تسریع کار وجود ندارد. ولی هر چقدر رسیدگی به درخواست‌های مردم طولانی‌تر شود، مراجعان می‌توانند با پرداخت رشوه یا پارتی‌بازی، موعد انجام کار خود را کوتاه‌تر سازند.

۲- این ضریب می‌تواند به گونه دیگری نیز تفسیر شود. اگر دو استان با تعداد کارمندان یکسان و جمعیت متفاوت را در نظر بگیریم در استانی که دارای جمعیت کمتری است احتمال افزایش ارتشا (یا اختلاس) بیشتر و در استانی که دارای جمعیت بیشتری است احتمال افزایش ارتشا کمتر است. (برای مثال در یک شهرستان کوچک، احتمال بر ملا شدن ارتشا بسیار بیشتر از تهران است) به عبارت دیگر افزایش این شاخص به معنی افزایش احتمال افزایش جرم و در نتیجه کاهش تعداد پرونده‌های ارتشا خواهد بود.

به این ترتیب کارمند فاسد در هر بار ارتکاب به جرم می‌تواند منافع بیشتری را نصیب خود بنماید. این امر به معنای افزایش تعداد پرونده‌های اختلاس و ارتشا خواهد بود. ضریب شاخص شهرنشینی در هر دو مدل ارائه شده مثبت و با اطمینان ۹۷ درصد قابل قبول است.

۲-۲- شاخص کارمندان

$$COPOP = \frac{\text{تعداد کارمندان استان}}{\text{جمعیت استان}}$$

$$\frac{\text{تعداد کارمندان استان}}{\text{تعداد ارباب رجوع استان}}$$

$$LCOPOP = \text{Log} (COPOP)$$

این ضریب با علامت منفی و معنی‌داری در رگرسیون ظاهر گردیده است. علت منفی بودن این ضریب

را می‌توان به صورت زیر توضیح داد:

۱- جمعیت هر استان در واقع نشان دهنده تعداد افراد ارباب رجوع است، که به خدمت اداری نیازمند هستند. به عبارت دیگر این ضریب نشان دهنده تعداد کارمندان به تعداد ارباب رجوع می‌باشد. افزایش این ضریب بدین معنی است که به ازای رجوع ثابت با افزایش تعداد کارمندان، کارهای ارباب رجوع با سرعت بیشتری انجام می‌گیرد و در نتیجه انگیزه کمتری جهت پرداخت رشوه به کارمندان، بابت تسریع در انجام کار فراهم می‌گردد. کاهش این شاخص بدین معنی است که

که ممکن است افزایش دهند. یک راه برای انجام این کار تقلب در مناقصه‌های دولتی از طریق ارتشا و تبانی با مدیران مسئول مناقصه است. پس از برنده شدن در یک مناقصه نیز پیمانکار برای کاهش هزینه‌هایش ممکن است از مواد و وسایل نامرغوب استفاده کند که در این صورت ناچار است به مسئولان ناظر رشوه بدهد تا این اقدام را نادیده بگیرند. فساد در قراردادهای مقاطعه‌کاری دولتی حتی در کشورهای صنعتی مشاهده و گزارش شده است. چندی پیش در ایالت ماسوچست (امریکا) تعدادی از ساختمان‌های دولتی از نظر کیفیت بنا و رعایت استانداردهای مهندسی مورد ارزیابی قرار گرفتند و مشخص گردید که در ۷۶ درصد ساختمان‌های مورد بررسی حداقل یک نقص ساختاری وجود دارد که بدون تبانی پیمانکار با مسئولان ناظر و چشم پوشی از آن در هنگام تحویل پروژه، غیر ممکن به نظر می‌رسد. این تحقیق توسط یکی از محققان دانشکده حقوق دانشگاه هاروارد صورت گرفته است.

همان‌گونه که در رگرسون نیز مشاهده می‌گردد با افزایش بودجه سرانه، تعداد پرونده‌های اختلاس و ارتشا نیز افزایش می‌یابد. در واقع هر چقدر بودجه سرانه‌ای که در اختیار هر کارمند است افزایش یابد، انگیزه برای سوء استفاده مالی نیز افزایش خواهد یافت. برای مثال چنانچه بودجه

$$BP = \frac{\text{(بودجه جاری استان + بودجه عمرانی استان)}}{\text{تعداد کارمندان استان}}$$

$$LBP = \text{Log}(BP)$$

این فاکتور مجموع بودجه جاری و عمرانی استان نسبت به تعداد کارمندان یا در واقع بودجه سرانه دولتی را در هر استان نشان می‌دهد.

در بودجه جاری، جرایمی در خریدهای دولتی از بخش خصوصی صوت می‌گیرد. مأموران خرید دستگاه‌های دولتی موظف‌اند، کالاهای مورد نیاز را به ارزان‌ترین قیمت با توجه به کیفیت کالا خریداری کنند. لیکن این امکان وجود دارد که این مأموران (یا هر مسئول تصمیم‌گیرنده در مورد خرید) و فروشنده برای گران‌فروشی به دولت با یکدیگر تبانی کنند. فروشنده کالا را به قیمت گران‌تر به دولت می‌فروشد و درصدی را به مأمور خرید (یا مسئولان مربوطه) می‌پردازد. در خریدهای ارزی میزان رشوه‌ای که به این ترتیب پرداخت می‌شود غالباً مقدار قابل توجهی است و عموماً به مسئولان رده‌بالای دولت پرداخت می‌گردد.

در بودجه عمرانی، جرایمی در قراردادهای مقاطعه‌کاری دولت با پیمانکاران صورت می‌گیرد. پیمانکاران طرف قرارداد دولت از یک سو مایل‌اند مبلغ قرارداد را برای انجام پروژه موردنظر تا آنجا

کالاها و خدمات و هم کارمندان مسئول، از فرصت‌هایی که روش‌های توزیع دولتی برای کسب منافع از طریق رانت ایجاد می‌کند آگاه هستند. واضح است که هر قدر میزان مداخله دولت در امور تولیدی و توزیعی بیشتر باشد تقاضا برای ارتشا بیشتر شده و کارمندان نیز فرصت بیشتری جهت اخاذی از متقاضیان خواهند داشت.

حضور دولت در فعالیتهای اقتصادی و صنعتی و سیاست‌های قیمت‌گذاری عامل مهمی در جرایمی مانند ارتشا به حساب می‌آید. غالباً قیمت فروش یک محصول تولیدی از قیمت بازار آزاد آن به مراتب پایین‌تر است و این امر باعث افزایش تقاضا نسبت به عرضه خواهد شد. به این دلیل دولت ناچار است از بین متقاضیان طبق معیارهایی افراد واجد شرایط را انتخاب کند. ارزیابی شرایط متقاضیان و انتخاب افراد واجد شرایط به عهده دستگاه‌های اداری است و به کارمندان مسئول قدرت زیادی داده و زمینه جهت ارتشا فراهم می‌گردد. چنانچه دولت در فروش کالاهای خود از قیمت تعادلی (قیمتی که با ایجاد تعادل بین عرضه و تقاضا ایجاد می‌شود) استفاده کند، دیگر انگیزه‌ای برای شهروندان وجود ندارد که به این روش‌ها متوسل شوند. به این ترتیب مداخله دولت در اقتصاد هنگامی سبب افزایش فساد می‌گردد که دولت در مکانیزم بازار اختلال ایجاد کرده و باعث ایجاد صف و بازار سیاه بشود.

کمی در اختیار یک کارمند دولت قرار گیرد، ممکن است این کارمند با بررسی منافع و هزینه‌های ناشی از اختلاس، دست به این کار نزند ولی در صورتی که این بودجه افزایش یابد انگیزه لازم جهت ارتکاب به اختلاس فراهم می‌گردد. به همین دلیل سازمان‌هایی که از بودجه بیشتری بهره‌مند هستند تعداد پرونده‌های اختلاس و ارتشا نیز افزایش می‌یابد.

۲-۴- شاخص صنعتی

$$INDUT = \frac{\text{تعداد واحدهای صنعتی استان}}{\text{جمعیت استان}}$$

$$LINDUT = \text{Log} (INDUT)$$

احداث واحدهای صنعتی نیاز به کسب مجوز از دولت و وزارت صنایع دارد. در نتیجه متقاضیان واحدهای صنعتی جهت تسریع در دریافت مجوز شروع فعالیت‌های خود مجبور به پرداخت رشوه به مشتریان امور می‌گردند.

مداخله دولت در فعالیتهای صنعتی سبب می‌گردد که دولت در بسیاری از موارد نقش تولیدکننده یا توزیع‌کننده کالاهای صنعتی را داشته باشد. دولت به فعالیتهای صنعتی یارانه زیادی اختصاص داده و کسب رانت می‌تواند منافع سرشاری داشته باشد. پرداخت تسهیلات بانکی، زمین، مواد اولیه به نرخ دولتی از جمله تسهیلات ارائه شده از سوی دولت به متقاضیان واحدهای صنعتی می‌باشد. هم شهروندان متقاضی

۳- فساد کلان

اختلاس و ارتشا چه در محافل علمی و چه در محافل سیاسی، سال‌ها مورد بحث بوده است. تمایز بین فساد رؤسای دولت، وزیران و کارمندان عالی‌رتبه (یا «فساد کلان») و فساد در بین کارمندان جز، مأموران گمرک و افراد پلیس (یا «فساد خرد») بسیار سودمند است. فساد در دستگاه دولتی مشکلی است که اساساً باید توسط دولت حاکم بر کشور آسیب دیده حل شود. بنابراین بدون کنترل «فساد کلان» امیدی به حل مشکل «فساد خرد» نمی‌باشد.

یکی از نکات بسیار مهمی که پس از بررسی شدت فساد در کشورهای مختلف روشن گردیده، آن است که فساد اداری در رده‌های میانی و پایین نظام اداری تا حد زیادی به میزان فساد در بین سیاست‌گذاران و کارمندان عالی‌رتبه بستگی دارد. هنگامی که قسمتی از هیئت حاکمه فاسد باشد برای دستیابی به درآمدهای فاسد از یک سو به کمک مدیران میانی نیازمند است و از سوی دیگر ناچار است نهادهای حساسرسی و نظارتی نظیر مطبوعات، دستگاه‌های قضایی و سازمان‌های بازرسی را تضعیف کنند.

اختلاس و ارتشا در مفهوم وسیع کلمه می‌تواند «فراملی» یا «محللی» باشد. در مجموع به دست آوردن مبالغ هنگفت در مبادلات بین‌المللی آسان‌تر و مطمئن‌تر است. حتی وقتی که یک سوءاستفاده بزرگ در یک کشور انجام می‌گیرد انتقال سرمایه‌های

حاصله به خارج یک مسئله بین‌المللی به شمار می‌آید. گزارش نهمین کنگره سازمان ملل متحد در خصوص پیشگیری از جرم می‌گوید: «هرگاه پای پروژه عظیمی به میان بیاید، سوءاستفاده نیز به دنبال آن خواهد آمد، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به ندرت دیده می‌شود که فروش کلان تجهیزات یا اجرای یک پروژه بزرگ با فساد کلان اداری همراه نباشد».

سیاستمداران و حتی مقامات کشورهای در حال توسعه می‌دانند که مدت پست و اختیارات آنان ممکن است کوتاه باشد و همین امر طبیعتاً آنان را به اخذ رشوه وادار می‌کند. در نتیجه جالب‌ترین پروژه‌ها آنها می‌باشند که قیمت خرید کامل یا به صورت قسط کلان در مدت کوتاه پرداخت می‌شود. به طوری که قسمت اعظم حق‌الععمل توافق شده، قبل از آن که مقام مسئول پست خود را ترک کنند، عاید وی می‌شود. بر مبنای کنوانسیون‌هایی که غالباً نیز پذیرفته می‌شود قسمتی از حق‌الععمل مربوط به قسط عاید کسانی می‌شود که به هنگام عقد قرارداد آن پست را اشغال می‌کنند.

به طور کلی هر چقدر تکنولوژی تهیه قرارداد پیشرفته‌تر باشد (بیا به نظر چنین بیاید) جذبه بیشتری برای کارمندان فاسد خواهد داشت؛ چرا که احتمال افشای جرم کمتر خواهد بود. هرکس می‌تواند قیمت واقعی شکر یا سیمان خریداری شده در یک روز معین را تعیین کند، حال آن که پیشگویی



دهد، همیشه می‌توان این پیشنهاد را به دلایل فریبنده‌ای رد کرد.

۱-۳- ارائه یک مدل سری زمانی برای اختلاس، ارتشا و جعل در دادگاه‌های کیفری ۱

برای بررسی حجم پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل در دادگاه‌های کیفری ۱ (سوء استفاده‌های بزرگ) از یک مدل سری زمانی استفاده گردیده است [دادگاه‌های کیفری ۱ به جرایم اختلاس، ارتشا و جعلی رسیدگی می‌کنند که مجازاتی معادل حداقل ۱۰ سال زندان یا ۲۰۰ هزار تومان جزای نقدی دارد].

این پرونده‌ها در یک دوره زمانی ۱۰ ساله [۱۳۶۳-۱۳۷۲] مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

از آنجا که تعداد کارمندان در دوره زمانی مورد بررسی تغییر می‌کند، بدین منظور برای بررسی تغییرات اختلاس و ارتشا از جرایم سرانه (یا تعداد پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل، تقسیم بر تعداد کارمندان) استفاده شده است.

برای برآورد مدل از یک رگرسیون به روش OLS استفاده گردیده است. مدل پیشنهاد شده به شرح زیر است. [در مورد نحوه انتخاب متغیرها و نقش هر متغیر به تفصیل صحبت خواهد شد].

$$LKIFARLC = \alpha_0 + \alpha_1 LBUGTPC + \alpha_2 LPIndex + \alpha_3 D$$

$$LKIFARLC = \text{Log}$$

(تعداد کارمندان مشمول و غیرمشمول استخدام کشوری و تعداد پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل دادگاه‌های کیفری ۱)

قیمت یک هواپیمای بمب افکن به ۲۱ میلیون دلار یا ۲۲/۵ میلیون دلار کاری بس دشوار است. به طور کلی اختلاس و ارتشا در موارد زیر، بسیار مورد توجه کارمندان عالی رتبه قرار می‌گیرد:

الف- هواپیماها، کشتی‌ها و تجهیزات نظامی (از جمله وسایل ارتباط از راه دور) اهمیت بالقوه دارند. نه تنها مبلغ پول کلان است، بلکه تکنولوژی بالا و محرمانه بودن خریدها، سبب می‌شود که زیر سؤال بردن اعتبار و ارزش خرید، بسیار دشوار گردد.

ب- کالاهای سرمایه‌ای، پروژه‌های عظیم صنعتی، کشاورزی و... نیز مورد بسیار مهمی به شمار می‌رود. همچنین در اجرای پروژه‌ها مبالغ هنگفتی برای مقادیر عظیمی کالا (مثل سوخت، کود، سیمان و...) هزینه می‌گردد و طبیعی است بررسی این هزینه، کار مشکلی است و به این ترتیب رشوه دادن و گرفتن ساده خواهد بود.

ج- بهره‌گیری از شرکت‌ها یا سازمان‌هایی که نقش مشاور را ایفا می‌کنند، خود موجب دریافت رشوه می‌شوند. این سازمان‌ها با پرداخت مبلغی حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد حق مشاوره خود به وزارتخانه یا مؤسسه‌ای که با آنها قرارداد می‌بندند می‌توانند وضعیت خود را تثبیت کنند. اگر شرکی غیر از مشاور از پیش تعیین شده پیشنهاد بهتری ارائه

پیشروزی

افزایش خواهد یافت. به همین دلیل پرونده‌های اختلاس و ارتشا در سازمان‌هایی که از بودجه بیشتری برخوردار هستند بیشتر است.

مدیران عالی‌رتبه و رده میانی سازمان‌های دولتی که مسئولیت و اختیارات لازم را برای استفاده از منابع مالی سازمان برعهده دارند (علی‌رغم نظارت‌های گوناگونی که در مراحل مختلف بر فعل و انفعالات مالی سازمان‌های دولتی اعمال می‌گردد) ممکن است به اختلاس و سوءاستفاده از این منابع بپردازند. این کار از طریق ارائه اسناد صوری و جعلی و با دست بردن در حساب‌های مالی به قوع می‌پیوندد. از آنجا که نظارت بر شرکت‌های دولتی و بانک‌ها کمتر از سایر دستگاه‌های دولتی است، مدیران کنترل بیشتری بر بودجه و منابع مالی این نهادها دارند و موارد اختلاس در آنها بیشتر گزارش شده است.

متأسفانه مقدار قابل توجهی از مخارج بخش عمومی مشمول رسیدگی دیوان محاسبات نیست. برای مثال بسیاری از مؤسسات، بنیادها و نهادها از قانون دیوان محاسبات مستثنی هستند این مشکل متأسفانه هم قبل از انقلاب اسلامی و هم بعد از آن در ایران وجود داشته است. بررسی «یحیی آقالو» نشان داده که فقط ۲۷٪ درصد از بودجه کل دولت در سال ۱۳۵۲ توسط دیوان محاسبات مورد بررسی قرار گرفته و مابقی خارج از شمول تلقی

$$\text{LBUGTPC} = \text{Log} \left(\frac{\text{بودجه دولت به قیمت ثابت}}{\text{تعداد کارمندان}} \right)$$

$$\text{LINDEX} = \text{Log} | \text{شاخص قیمت‌ها} |$$

D = متغیر مجازی پایان جنگ

نتایج به دست آمده از برآورد مدل به

صورت زیر است:

$$\text{LKIFARLC} = \text{Int} + 0.8227 \text{LBUGTPC} + [5.59] \text{[t-ratio]} + 0.49485 \text{LINDEX} + 0.34772 \text{D} [2.5] \text{[t-ratio]} \quad [3.80] \text{[t-ratio]} \\ R = .9185 \quad R = .94278$$

$$F.\text{statistic} (3.6) = 50.4307 [0.000]$$

$$DW = 1.8149$$

۱- شاخص بودجه دولت

$$\text{BUGTPC} = \frac{\text{بودجه دولت به قیمت ثابت}}{\text{تعداد کارمندان}}$$

$$\text{LBUGTPC} = \text{Log} (\text{BUGTPC})$$

در مورد نقش افزایش بودجه جاری و عمرانی دولت در افزایش پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل در مدل داده‌های مقطع عرضی به تفصیل صحبت شد. هسمان‌گونه که دیدیم هر چقدر بودجه سرانه‌ای که در اختیار هر کارمند قرار می‌گیرد بیشتر باشد، انگیزه برای سوءاستفاده مالی نیز بیشتر خواهد بود. برای مثال چنانچه ۲۰ هزار تومان بودجه در اختیار کارمند قرار بگیرد، وی با بررسی منافع و هزینه‌های ناشی از ارتکاب به جرم، تمایلی به سوءاستفاده نخواهد داشت. ولی چنانچه این بودجه به ۱ میلیون تومان افزایش یابد، انگیزه کارمند برای سوءاستفاده‌های مختلف

شده است.

یکی از مهم‌ترین بخش‌های سوءاستفاده‌های بزرگ در خریدهای خارجی صورت می‌گیرد. از آنجا که خریدهای خارجی در سطح کلان و برای کل کشور انجام می‌گیرد، معمولاً حجم و رقم بالایی را شامل می‌شود. اندکی اهمال یا سوءاستفاده یا احیاناً خیانت در این معاملات، صدمات و ضررهای مالی هنگفتی نصیب آحاد مردم کشور می‌سازد.

دادستان عمومی تهران در تاریخ ۱۱ اردیبهشت ۱۳۵۶ در مصاحبه‌ای اعلام کرد: «تعداد قابل توجهی پرونده تحت عنوان اختلاس در معاملات و خریدهای خارجی در دادسرا تشکیل گردیده و میزان سوءاستفاده ارزی در برخی از پرونده‌ها بیش از ۱۰۰ میلیون دلار است» (به نقل از کیهان سال).

به طور کلی خروج غیرقانونی ارز از کشور به بهانه واردات کالا و دریافت پورسانت در معاملات خارجی اصولاً به چند طریق امکان‌پذیر است.

۱- نخست این که برخی از شرکت‌های خارج، به دست‌اندرکاران خریدهای خارجی (به خصوص در مورد دستگاه‌هایی که کنترل و نظارت کافی نسبت به خریدهای خارجی خود نداشته باشند) به فردی که نقش کلیدی را در انجام خرید و معاملات بر عهده دارند پیشنهاد می‌کنند که در صورت

خرید کالا از آنها مبلغ یادصدی از کل معامله را به او پرداخت یا این مبلغ را به حساب ارزی مشخص شده وی در خارج واریز خواهند کرد. در این میان بعضاً ممکن است پیشنهاد پورسانت از طرف خریدار نیز مطرح شود. آنچه که در این رابطه مسلم می‌باشد آن است که قطعاً مبلغ پورسانت، به مجموع قیمت کالا افزوده شده و این کار یکی از مصادیق بارز خروج غیرقانونی و غیرشرعی ارز از کشور به شمار می‌رود.

۲- روش دوم سوءاستفاده در معاملات خارجی که به (Over Invoice) مشهور است، بدین صورت است که به هنگام وجود تفاوت زیاد بین نرخ ارز در بانک مرکزی و بازار آزاد، مأمور خریدهای خارجی و واردکننده کالا، می‌تواند با فروشنده تئانی کرده و قیمت کالا را بیش از مقدار واقعی آن در پروفرما قید کند. در چنین حالتی اگر کنترل و نظارت دقیقی بر قیمت کالای خریداری شده وجود نداشته باشد، تفاوت بین مبلغ واقعی و کاذب کالا، به همراه پورسانت آن توسط فروشنده کالا به حساب ارزی شخص خریدار و واردکننده کالا واریز می‌شود. این روش به خصوص زمانی که کالا برای اولین بار به کشور وارد شده و سابقه‌ای از قیمت قبلی آن وجود ندارد استفاده می‌شود.

۳- روش سومی که برای سوءاستفاده در

پیشرو

کارمند برای تأمین حداقل مایحتاج زندگی کافی باشد، نیاز وی به درآمد ناشی از جرایم اداری کاهش می‌یابد. ثانیاً، هزینه ارتکاب جرایم اداری (در صورت افشا) ارتباط مستقیمی با حقوق و مزایای او دارد. با فرض این که در صورت کشف جرم کارمند از استخدام دولتی اخراج می‌شود یکی از هزینه‌های ناشی از اخراج، تفاوت بین درآمد مورد انتظار او در بخش خصوصی در صورت اخراج و حقوق و مزایای دولتی در صورت عدم ارتکاب جرایم اداری و ادامه استخدام دولتی خواهد بود. طبیعی است که هر قدر حقوق و مزایای استخدام دولتی بیشتر باشد، هزینه ناشی از اخراج برای کارمند بیشتر خواهد بود و انگیزه او برای ارتکاب به جرم افزایش خواهد یافت.

نکته دیگری که باید به آن اشاره کرد آن است که شرایط تورمی و عدم ثبات اقتصادی (و شاید اجتماعی یا سیاسی) باعث ایجاد یک جو نااطمینانی در کارمندان دولت می‌گردد. از نظر اقتصادی افزایش نااطمینانی باعث افزایش نرخ تنزیل می‌گردد. بدین ترتیب وزنی که هر کارمند به مطلوبیت خود در زمان‌های آینده می‌دهد کاهش می‌یابد. بدین ترتیب کارمندان دولت، تلاش خود را برای حداکثر کردن مطلوبیت در این دوره متمرکز خواهند کرد. در چنین شرایطی کارمندان (یا مدیران عالی رتبه) سعی می‌کنند نهایت استفاده (یا به عبارت دقیق‌تر سوء استفاده) را از امکانات

خریده‌های خارجی وجود دارد آن است که فروشنده خارجی با تبانی خریدار، کیفیت کالای خود را نسبت به آنچه که در پروفرما قید می‌شود به طور غیرمحسوسی پایین می‌آورد. در این حالت چون بر اساس کالای خریداری شده با کیفیت بالا ارز از کشور خارج می‌شود، از محل تفاوت کیفیت کالا، سود سرشاری نصیب خریدار می‌شود. این امر به خصوص در شرایطی تحقق می‌یابد که تفاوت کیفیت کالا با آنچه در پروفرما ذکر شده، توسط مأموران گمرک قابل کنترل نباشد یا این موضوع از دید مسئولان گمرک پوشیده بماند.

همان‌گونه که مشاهده می‌گردد ضریب شاخص بودجه دولت مثبت و در سطح اطمینان ۹۹ درصد قابل قبول است. آنچه که بر اساس نتایج مدل پیشنهاد می‌گردد آن است که ضریب کشش اختلاس و ارتشا نسبت به بودجه دولت ۰/۸۲ است. این امر بدین معنی است که ۱ درصد افزایش در بودجه دولت به قیمت ثابت باعث ۰/۸۲ درصد افزایش در پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل خواهد شد.

۲- تورم (شاخص قیمت‌ها)

شاخص قیمت‌ها = PINDEX

LPINDEX = Log (PINDEX)

حقوق و مزایای مناسب از چند جهت انگیزه کارمندان را برای ارتکاب جرایم اداری کاهش می‌دهد اولاً، هنگامی که درآمد



دولت صرف جنگ شده و بودجه جاری و عمرانی اختصاص داده شده، جهت هزینه‌های جاری دولتی و فعالیت‌های عمرانی کمتر بوده است. پس از پایان جنگ، از هزینه‌های دولت در امور دفاعی کاسته شده و این بودجه صرف هزینه‌های جاری و عمرانی دستگاه‌های مختلف دولتی گردیده است. از طرف دیگر افزایش استقراض دولت از بانک جهانی و سایر مؤسسات اعتباری بین‌المللی و همچنین بانک مرکزی، منجر به افزایش هرچه بیشتر بودجه جاری و عمرانی دولت شده است. این عوامل به همراه شروع تعداد زیادی از فعالیت‌های عمرانی، در شرایطی که یک نظارت قوی بر آنها صورت نمی‌گرفته است، به رشد سریع پرونده‌های اختلاس و ارتشا منجر گردیده است.

۴- فشرده و نتیجه‌گیری

مطابق نتایج حاصل از این مطالعه در اقتصاد ایران یک ارتباط قوی و مثبت بین بودجه دستگاه‌های دولتی و فساد اداری وجود دارد، به طوری که یک درصد افزایش در بودجه دولت به قیمت ثابت باعث $0/82$ درصد افزایش در پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل می‌گردد. لذا کاهش حجم دستگاه‌های دولتی یا به عبارت دیگر کوچک کردن بخش دولتی می‌تواند نقش مهمی در کاهش بودجه دولت و در نتیجه کاهش جرایم فساد اداری داشته باشد. اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی عامل

و پست دولتی ببرند. زیرا کارمندان نسبت به آینده خود با شک و تردید زیادی مواجه هستند و سعی می‌کنند با ایجاد پشتوانه مالی محکمی در دوران تصدی مسئولیت خود، نسبت به آینده خود اطمینان بیشتری کسب کنند.

باید توجه داشت که افزایش تورم و کاهش دستمزدها به قیمت ثابت، تنها عامل جرایمی مانند اختلاس و ارتشا نمی‌باشد. زیرا همان‌گونه که قبلاً نیز بحث شد سوءاستفاده‌های بزرگ اغلب به وسیله کارمندان و مدیران عالی‌رتبه دولتی صورت می‌گیرد که از نظر سطح زندگی، کمتر در مضیقه هستند. پایین بودن سطح زندگی، اگرچه در افزایش اختلاس و ارتشا مؤثر است، ولی تنها دلیل سوءاستفاده‌های بزرگ به شمار نمی‌رود. برای رشد اختلاس و ارتشا عوامل دیگری نیز وجود دارند که در قسمت‌های قبلی در مورد آنها بحث شده است.

۳- متغیر مجازی پایان جنگ (D)

بعد از پایان جنگ (سال ۱۳۶۷) رشد سریع پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل نیز آغاز می‌گردد. تعداد پرونده‌های سوءاستفاده‌های بزرگ از ۱۰۰۲ پرونده در سال ۱۳۶۷ به ۵۰۲۰ پرونده در سال ۱۳۷۲ رسیده است که در هر سال به طور متوسط ۲۸ درصد رشد را نشان می‌دهد.

علت این امر را چنین می‌توان بیان کرد که در زمان جنگ، بخش عظیمی از بودجه

بحث روز

افزایش انضباط مالی و اقتصادی نه تنها در کاهش کسری بودجه دولت و در نتیجه کنترل نرخ تورم مؤثر است، بلکه عامل مهمی در کنترل جرایم اداری به حساب می‌آید.

همان‌گونه که نتایج این مطالعه نشان می‌دهد، پرداخت یارانه و ارائه تسهیلات بانکی، زمین، مواد اولیه و همچنین وجود قیمت‌های دوگانه برای برخی از کالاها عامل مهمی در سوءاستفاده‌های دولتی و کسب رانت به شمار می‌رود. کاهش یارانه‌های پرداختی از سوی دولت و شفاف کردن قیمت‌ها در بازار می‌تواند نقش مهمی در کاهش جرایم ارتشا ایفا کند.

تسریع در انجام کارهای مراجعان دستگاه‌های دولتی، ضرورت پرداخت رشوه از سوی ارباب رجوع را برای این منظور از بین می‌برد. در این راستا مکانیزه کردن دستگاه‌های دولتی نقش مهمی در تسریع امور مراجعان و در نتیجه کنترل این گونه از جرایم دارد.

بررسی‌های آماری نشان می‌دهد که همبستگی مثبت و معنی‌داری بین فساد کلان (فساد در بین کارمندان عالی‌رتبه) و فساد خرد (فساد در بین کارمندان جزء) وجود دارد. بدین ترتیب حتی کنترل فساد خرد بدون کنترل فساد کلان میسر نیست. به عبارت دیگر هر اقدامی در جهت کاهش فساد اداری بدون کنترل فساد در بین کارمندان عالی‌رتبه دولتی امکان‌پذیر نمی‌باشد.

□ □ □

مهمی در کوچک کردن بخش دولتی به حساب می‌آید. اما در اجرای سیاست‌های خصوصی‌سازی دو نکته باید مورد توجه قرار بگیرد:

الف- در زمان اجرای خصوصی‌سازی کنترل فساد اداری نیز باید مدنظر قرار بگیرد. زیرا در غیر این صورت مسئولان اداری می‌توانند با اعمال نفوذ در واگذاری کارخانه‌ها و سایر خدمات دولتی (قیمت‌گذاری کمتر از حد) به افزایش بیشتر فساد اداری دامن بزنند. در چنین شرایطی حتی سیاست خصوصی‌سازی نیز که سیاست بسیار مؤثری است مورد شک و تردید قرار می‌گیرد.

ب- برخی از خدمات دستگاه‌های دولتی اساساً قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست (مثلاً وزارت دادگستری، وزارت امور خارجه، وزارت دارایی و...). افزایش کنترل و نظارت بر این دستگاه‌ها می‌تواند در کاهش فساد اداری مؤثر باشد. علاوه بر کوچک کردن بخش دولتی، افزایش انضباط مالی و اقتصادی در هزینه کردن بودجه دستگاه‌های دولتی امری ضروری است. در این راستا پوشش بیشتر و مؤثرتر دستگاه‌های حساسی و نظارتی گامی مهم به شمار می‌رود.

کنترل نرخ تورم می‌تواند عامل مهمی در بهبود وضعیت معیشتی کارمندان و در نتیجه کاهش انگیزه جرایم اداری به حساب بیاید.