



Situation Prevention and Monitoring the Transparency of Executive Agencies in Iranian Law with Emphasis on the Crime

میزان تاثیر اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی بر پیشگیری از فساد مالی

Meysam Nematollahi

Assistant Professor, Department of Criminal Law and
Criminology, Faculty of Law, Islamic Azad University,
Shahrekord Branch, Shahrekord, Iran

Najmeh Maleki borujeni

PhD Student in Criminal Law and Criminology, Department of
Law, Faculty of Law, Islamic Azad University, Shahrekord
Branch, Shahrekord, Iran (Corresponding Author)

میثم نعمت الهی

استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی واحد
شهرکرد، شهرکرد، ایران

نجمه مالکی بروجنی

دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، گروه حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه
آزاد اسلامی واحد شهرکرد، شهرکرد، ایران (نویسنده مسئول)

Nmaleki919@yahoo.com
https://orcid.org/0000-0003-1538-9306

Abstract

Corruption is one of the phenomena that has negative effects on government and public property today. The bank is considered a very sensitive economic institution, which is basically the most important economic cases related to crimes committed through banks. As a result, the prevention of economic crimes in this area is also necessary. But it seems that the prevention of this crime has not been effective due to the inappropriate structure of the executive organizations. Part of this inappropriate structure goes back to the country's criminal policy. Corruption as a problem of executive organizations and especially banks undermine the country's economic growth and ultimately has caused the destruction of social justice, loss of public trust at the macro level reduces public investment. All these factors lead to disruption in Public security and comfort ultimately leads to the non-implementation of economic policies in society, so the most important factor in preventing all these problems is preventive criminal policy. This descriptive and analytical study with the aim of providing a basic solution has concluded that in addition to using all available methods to prevent corruption, including situational prevention, what is more necessary is to reform the structure of the executive organizations through Transparency will be achieved through the use of new technologies and constant supervision of the public institutions and assets, education, alignment of criminal policies and increasing the capacity of the people.

Keywords: Corruption, Embezzlement, Prevention, Economic Crimes, Transparency.

چکیده

فساد مالی یکی از پدیده‌هایی است که امروزه آثار نامطلوبی بر اموال دولتی و عمومی می‌گذارد از سویی بانک بک نهاد اقتصادی بسیار حساس تلقی می‌شود که اصولاً مهم‌ترین پرونده‌های اقتصادی مربوط به جرایمی است که از طریق بانک‌ها روی داده است. در نتیجه پیشگیری از جرایم اقتصادی در این حوزه نیز امری ضروری است، اما به نظر می‌رسد پیشگیری از این جرم به دلیل ساختار نامناسب دستگاه‌های اجرایی پاسخگو نبوده است. بخشی از این ساختار نامناسب به سیاست جنایی کشور برمی‌گردد. فساد مالی به عنوان معضل دستگاه‌های اجرایی و به خصوص بانک‌ها باعث ایجاد اختلال در نظام اقتصادی کشور و در نهایت باعث از بین رفتن عدالت اجتماعی، سلب اعتماد عمومی شده در سطح کلان باعث کاهش سرمایه‌گذاری‌های عمومی می‌شود. مجموعه این عوامل منجر به اختلال در امنیت و آسایش عمومی شده، سرانجام به عدم اجرای سیاست‌های اقتصادی در جامعه می‌انجامد. بنابراین، مهم‌ترین عامل در جلوگیری از همه این معضلات سیاست جنایی پیشگیرانه است. این پژوهش به روش توصیفی و تحلیلی و با هدف ارائه یک راه‌حل اساسی به این نتیجه رسیده است که علاوه بر استفاده از تمامی روش‌های موجود برای پیشگیری از فساد مالی از جمله پیشگیری وضعی، آن چه ضروری‌تر است، اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی است که از طریق شفافیت با استفاده از فناوری‌های نوین و نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و دارایی مقامات عمومی، آموزش، همسو کردن سیاست‌های جنایی و افزایش ظرفیت‌های مردمی محقق خواهد شد.

واژگان کلیدی: فساد مالی، اختلاس، پیشگیری، جرایم اقتصادی، شفاف‌سازی.

Received: 2020/06/25 - Review: 2020/12/14 - Accepted: 2021/03/09

دریافت مقاله: ۱۳۹۷/۰۴/۰۵ - بازنگری مقاله: ۱۳۹۷/۰۹/۰۶ - پذیرش مقاله: ۱۳۹۹/۰۳/۰۹

مقدمه

فساد مالی مسئله‌ای است که در همه دوران‌ها گریبانگیر دستگاه‌ها و سازمان‌ها بوده است. به طور کلی، فساد به فرهنگ کشورها ارتباط ندارد و کشوری با شرایط فرهنگی بالا هم می‌تواند درگیر فساد شود (جلالی فراهانی، ۱۳۸۴، ۸۷). بانک جهانی فساد مالی را چنین تعریف می‌کند: سوءاستفاده از اختیارات واگذار شده به نیت حصول نتایج تعریف نشده در مسئولیت‌های سپرده شده. در دنیای کنونی به علت توسعه وسایل ارتباطی، افزایش سرعت حرکت به سمت جهانی شدن اقتصادهای ملی، وابستگی بیش از پیش کشورها به همدیگر و کاهش اقتدار حاکمیت ملی، روزه‌روز بر حساسیت مبارزه با فساد مالی می‌افزاید، به طوری که سازمان‌های بین‌المللی نظیر سازمان ملل متحد و بانک جهانی، مبارزه با آن را توصیه کرده‌اند. در مبحث فساد مالی به اختصار می‌توان از چند علت بسیار مهم نام برد: نبود سیستم تطبیق کنترل‌های داخلی قابل اتکا؛ نبود سیستم نظارتی کارا و توانمند به صورت یک نظام یکپارچه و ناظر مثلاً در مورد بانک‌های بانک مرکزی؛ نبود قوانین یکپارچه مانند کمیته بال و استفاده از مدل‌هایی مانند کوزو و کویت و به موازات قوانین داخلی؛ نبود مجازات‌های تأثیرگذار و مشخص و عدم تناسب بین جرم و مجازات؛ عدم ایجاد یک چهارچوب گزارشگری شفاف؛ عدم وجود یک سیستم منظم در گزارشگری مانند IFRS و تمرکز در اجرای صحیح و مطابق با استاندارد جهانی؛ عدم استفاده از نیروهای متخصص و حرفه‌ای و افراد توانمند با کارایی بالا. معمولاً اختلاس‌ها و فسادهای مالی در مقیاس بزرگ را بازرسان داخلی زنده با بررسی دوره‌ای اسناد مالی و پرونده‌های تسهیلاتی تشخیص می‌دهند.

امروزه بانک‌ها بر کل اقتصاد کشور تأثیر گذارند و هرگونه سهل‌انگاری در نظارت بانکی نتایج جبران‌ناپذیری دارد (برهان، ۱۳۹۲، ۵۶). با توجه به اهمیت مسئله و تأثیر بسیار مهمی که جرایم اقتصادی دارد، ضرورت پیشگیری از این گونه جرایم کاملاً مشخص و معلوم است و برای این پیشگیری باید از تمامی امکانات و راه‌حل‌ها استفاده کرد. یکی از مهم‌ترین روش‌های پیشگیری از جرایم اقتصادی، اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی و به خصوص بانک‌ها در ایران است که مدیریت بانک‌ها باید از طریق حاکمیت شرکتی^۱ صورت پذیرد (باقری، ۱۳۹۰، ۷۸). با توجه به این که امروزه بانک یک نهاد اقتصادی بسیار حساس تلقی می‌شود بنابراین، پیاده‌سازی مقرره‌های حاکمیت شرکتی در بانک‌ها از اولویت بسیار خاصی برخوردار است. اساساً حاکمیت شرکتی دربرگیرنده کلیه قوانین و سازکارهای مدیریتی و فرآیندهای حسابرسی است که راه را برای دستیابی به چهار هدف اصلی (پاسخگویی، شفافیت، عدالت و رعایت حقوق ذی‌نفعان) هموار می‌سازد و ضمن ایجاد یک ساختار شفاف در دستگاه اجرایی احتمال بروز انواع تخلفات را در آن به حداقل می‌رساند. در این راستا ضروری است اصلاحاتی که تأمین‌کننده اهداف والای حاکمیت شرکتی است در سایر قوانین در حوزه اقتصادی کشور از جمله قانون تجارت، قانون بانکداری بدون ربا، قانون اجرای سیاست اصل ۴۴

۱- حاکمیت شرکتی یک اصطلاح میان‌رشته‌ای است که در دهه نود میلادی شکل گرفت و هدف اولیه آن کاهش مخاطره نمایندگی از طریق افزایش نظارت بر اقدامات مدیران و ارتقای کمیت و کیفیت اطلاعات انتشار یافته شرکت‌ها بود.

قانون اساسی و مقررات نظارتی بانک مرکزی مورد توجه قانونگذار قرار گیرد (عاقلی نژاد، ۱۳۹۴، ۷۹). در چنین شرایطی پرسش اصلی این تحقیق این است که اصلاح ساختار دستگاهها و به طور نمونه بانکها از طریق حاکمیت شرکتی تا چه میزانی می تواند در پیشگیری از فساد مالی مؤثر باشد؟ بر این اساس، فرض بر این است که با توجه به ساختار نادرست دستگاههای اجرایی کشور، اقدامات پیشگیرانه صورت گرفته پاسخگو نبوده اند؛ بنابراین الزام به اصلاح ساختار دستگاه اجرایی و افزایش نظارت واقعی موجب پیشگیری از فساد مالی می شود. بنابراین، مفروض است که در صورت اصلاح، ساختار تاثیر به سزایی بر کاهش فساد مالی دارد چرا که سبب می شود با سیستم نظارتی شفاف از سوی نهادهای اجرایی بتوان تا حد قابل توجهی از فساد مالی در سیستم اقتصادی کشور پیشگیری نمود.

۱- مبانی و مفاهیم

۱-۱- پیشگیری از جرم

پیشگیری در معنای لغوی جلوی وقوع چیزی را گرفتن یا هشدار در مورد وقوع چیزی است. از نظر علمی و اصطلاحی پیشگیری ترکیبی از تئوری و تجربه است، ابتدا پیشگیری به صورت نظری مطرح می شود سپس این نظریات به اجرا گذاشته شده تجربه می گردند. پس پیشگیری از بزهکاری یعنی امکان تاثیر گذاری بر رفتار و کردار مردم با استفاده از تدابیر معین و مشخص به منظور اجتناب از وقوع رفتارهای مجرمانه (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۱، ۵۰۳). اما هر آن چه علیه جرم باشد و آن را کاهش دهد پیشگیری محسوب می شود. بنابراین، هم مجازات و هم تدابیری غیر از مجازات پیشگیری محسوب می شود که همان معنای موسع پیشگیری است. اما معنای مضیق پیشگیری و آن چه پیشگیری خاص مدنظر است تدابیر یا اقداماتی است که هدف انحصاری آن تضمین جلوگیری از وقوع جرم است یعنی این اقدامات بر عوامل یا فرآیندهایی که منجر به وقوع جرم می شوند تاثیر قاطع بگذارد. پس پیشگیری از جرم مجموعه اقدامات سیاست جنایی به جز اقدامات کیفری است که غایت و هدف انحصاری یا لاقول جزئی از آن اقدامات محدود کردن امکان وقوع مجموعه ای از جرائم باشد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۱، ۵۰۴).

۱-۲- انواع پیشگیری از جرم

پیشگیری از جرم به دو صورت پیشگیری کیفری و غیر کیفری تصور است. بر مبنای این نظریه مجرمان نمی توانند برای فرار از مسئولیت بر عواملی چون محرومیت های اجتماعی استناد کنند، بلکه باید مسئولیت کامل در قبال اعمال خود را بپذیرند که این امر به ناچار به محاکمه و مجازات آنها می انجامد. در این نوع پیشگیری سعی می شود با تکیه بر تأثیر کیفر و اعمال مجازات، با اجرای اصولی، سریع و حتمی کیفر بر افکار عمومی اثر گذار باشند تا از ارتکاب جرایم پیشگیری کنند. اما باید اذعان کرد هر چند در بسیاری از کشورها مجازات های سنگینی وضع شده، اما در مهار جرایم موفق نبوده اند.

پیشگیری کیفری به دو بخش تقسیم می شود؛ پیشگیری کیفری عام و خاص (ابراهیمی، ۱۳۹۰، ۸۹)، که در نوع اول، قانونگذار از طریق تهدید به کیفر، عامه مردم را از سرپیچی از قانون باز می دارد و به این ترتیب از وقوع جرم جلوگیری می کند. در پیشگیری کیفری خاص، سعی می شود با بازپروری محکومان از روی آوردن دوباره آنها به ارتکاب جرم جلوگیری شود. نوع دوم پیشگیری، پیشگیری غیر کیفری است. این نوع پیشگیری همچون وسیله ای

است که دولت از آن برای مهار بهتر بزهکاری از طریق حذف یا محدودسازی عوامل جرم‌زا و مدیریت مناسب محیط‌های فیزیکی و اجتماعی که فرصت‌های مساعد ارتکاب جرائم را فراهم می‌سازد، استفاده می‌کند. این نوع پیشگیری از جرم از طریق طراحی محیطی و برنامه‌های کاربردی درصدد کاهش میزان جرائم است و امنیت را در دل این برنامه‌ها لحاظ می‌کند، بنابراین، این پیشگیری در جایی پیاده می‌شود که میزان جرم بالاتر از حد طبیعی است (شرافتی پور و عبدی، ۱۳۸۷، ۹۹-۱۰۰). گسن^۲ معتقد است که پیشگیری به آن دست از تدابیر گفته می‌شود که اساساً از حوزه کیفری (پلیس و دادگستری) خارج باشد؛ لذا پیشگیری کیفری را در حوزه پیشگیری نمی‌داند (صفاری، ۱۳۸۰، ۲۸۵). جرم‌شناسی پیشگیرانه غیر کیفری نیز در دو شکل قابل تصور است؛ پیشگیری اجتماعی و پیشگیری وضعی. پیشگیری اجتماعی با ایجاد اصلاحات در فرد و جامعه به دنبال جلوگیری از جرم به صورت پایدار است. این نوع پیشگیری درصدد است جامعه را از طریق آموزش، تربیت، تشویق و تنبیه با قواعد اجتماعی هم‌نوا کند. این پیشگیری ناظر به اوضاع پیرامونی فعل مجرمانه است. از دیدگاه جرم‌شناسی برای تحقق یک جرم، اجتماع سه عنصر ضروری است که مهم‌ترین آن انگیزه مجرمانه است که وظیفه خنثی کردن آن به پیشگیری اجتماعی محول شده است؛ اما به دلایل بسیار، زمینه‌های شکل‌گیری انگیزه مجرمانه در مجرمان بالقوه از بین نمی‌رود که به این ترتیب، باید از تحقق دو ضلع دیگر مثلث جرم، یعنی فرصت و ابزار، جلوگیری کرد.

۲- اصلاح ساختار دستگاه های اجرایی

۲-۱- سیاست جنایی و انواع آن

سیاست جنایی یعنی سازمان بخشیدن سنجیده و مطالعه شده به مبارزه علیه بزهکاری که قانونگذار قبلاً آن را جرم دانسته و این مبارزه از طرق و وسایل مختلف و با اهدافی روشن انجام می‌گیرد. سیاست جنایی اعم است از توسل به نظام کیفری و یا توسل به ابزارها و ارگان‌هایی که رنگ کیفری ندارند و دارای جنبه اداری هستند. این سیاست با سیاست کیفری متمایز است چرا که سیاست کیفری یعنی مجموعه قواعد حقوق جزا که واکنش دولت نسبت به جرائم و مجرمین را سازمان می‌دهد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۱، ۱۰۴). انواع سیاست جنایی عبارت است از قانونی، قضائی، اجرائی و مشارکتی. سیاست جنائی قانونی عبارت است از فعالیت مقنن و مقررات و اصولی که در قوانین عادی با الهام از قانون اساسی توسط مقنن پیش‌بینی می‌گردد. سیاست جنائی قضائی و اجرائی سیاستی که رنگ و جنبه انسانی داشته و از طریق ابزارهای انسانی چون قضات دادگستری و ضابطین به اجرا در می‌آید (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۱، ۱۲۷). سیاست جنایی مشارکتی گرایش جدیدی از سیاست جنایی بر پایه مشارکت هر چه وسیع‌تر و فعال ارکان جامعه مدنی اعم از بزه‌کار، بزه‌دیده و جامعه مدنی در مراحل مختلف تدوین و اجرای سیاست جنایی خصوصاً در مراحل اجرای آن یعنی مرحله پیشگیری از وقوع جرم و مرحله واکنش به پدیده مجرمانه است (رستمی، ۱۳۸۶، ۱۳۹).

۲-۲- فساد از منظر سیاست جنایی

سیاست جنائی علاوه بر مطالعات علمی و کیفری و جرم شناسی به سیاست حاکم (اقتصادی، سیاسی و...) دولت نیز وابسته است به همین دلیل سیاست جنائی نیز متفاوت خواهد بود. چون وظیفه حفاظت از جان و مال مردم به عهده دولت است و هر دولتی ایدئولوژی خاص خود را دارد (نجفی ابرندآبادی ۱۳۹۱: ۱۱۲). امروزه برای اداره جامعه و سامان بخشیدن به روابط اجتماعی، بخش عظیمی از سرمایه یک کشور در اختیار دولت و نهادهای عمومی قرار می‌گیرد، اما همواره احتمال می‌رود این سرمایه‌ها، برخلاف هدف پیش‌بینی شده، از سوی شخصی تصاحب شود. برای مبارزه با این گونه ناهنجاری‌ها، اتخاذ سیاست‌های کیفری یکی از مهم‌ترین کارهای دولت‌ها بوده و است. اما امروزه تجربه نشان داده است که اعمال مجازات سرکوبگرانه برای مبارزه با جرم و به‌خصوص جرایم مالی کارساز نیست. از آن جایی که انواع تدابیر لازم برای برخورد با این پدیده مجرمانه از سوی مراجع پاسخ‌دهی مختلف اتخاذ می‌شود، با شاخه‌های سیاست جنایی - تقنینی، قضایی، اجرایی و مشارکتی روبه‌رو می‌شویم. بدیهی است بحث راجع به هر یک از این شاخه‌ها بسته به نوع تدابیر اتخاذ شده متفاوت است. به عبارت دیگر، نقشی که قانونگذار در سیاست جنایی - تقنینی بر عهده می‌گیرد، بیشتر جنبه سیاست‌گذارانه دارد، حال آن که قوای مجریه و قضائیه نقش اجرایی سیاست‌ها را بر عهده دارند. به منظور جلوگیری از سوءاستفاده کارکنان دولت نسبت به سرمایه دولت، اشخاص و تضمین این سرمایه‌ها، قانونگذار در صدد حمایت کیفری از این اموال برمی‌آید. جرم اختلاس در نظام حقوقی ایران با توجه به صراحت ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷، مختص کارکنان دولت بوده و کارکنان بخش خصوصی را حتی اگر در ارتباط با وظایف عمومی مشغول به فعالیت باشند، دربر نمی‌گیرد. سیاست جنایی تقنینی قانونگذار باید به گونه‌ای باشد که یک عمل واحد با تمامی شرایط یکسان از دو مرتکب مشمول دو مجازات جداگانه با تفاوت فاحش نباشد. سیاست تقنینی فقط سیاست قانونگذار در قوانین و مقررات کیفری نیست بلکه قانونگذار باید در وضع تمامی قوانین و مقررات سیاست خاصی را جهت کاهش مفاسد مالی در پیش بگیرد مثلاً برای عزل و انتصاب کارمندان دستگاه‌های اجرایی مبنا را بر شایسته‌سالاری قرار دهد یا وضع قوانین و مقررات جهت شفافیت در مسائل مالی یک دستگاه اجرایی یا کارمندان آن‌ها. آموزش و ترغیب به گزارش فساد مالی و در نظر گرفتن پاداش سلامت اداری می‌تواند به عنوان سیاست تقنینی قانونگذار مدنظر قرار گیرد.

همان گونه که می‌دانیم تفسیر، تبیین و تطبیق قوانین به موارد خاص بر عهده قضات است. یعنی سیاست جنایی قضایی به معنای مضیق آن یعنی سیاست جنایی تقنینی آن طور که مورد برداشت و عمل قضات قرار می‌گیرد (لازرژی، ۱۳۷۵، ۱۰۵). در بررسی سیاست جنایی - قضایی، اصولاً آرای دادگاه‌ها و دادسراها باید مورد توجه قرار گیرد. جرم فساد مالی در دهه‌های اخیر جرم مبتلا به دستگاه قضایی بوده، به طوری که توجه جامعه را به نحوه رسیدگی و مجازات مرتکبان جلب کرده است. سیاست جنایی - قضایی در کشور ما بیشتر متأثر از آرای دیوان عالی کشور، دیدگاه‌های مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه، آرای دادگاه عالی انتظامی قضات و بخشنامه‌های رئیس قوه قضائیه است؛ در واقع سیاست جنایی در رویه و عملکرد محاکم انعکاس پیدا می‌کند که مورد برداشت، تفسیر و عمل قضات قرار می‌گیرد. با توجه به استقلال قضات در عمل ممکن است سیاست جنایی - قضایی منطبق با سیاست جنایی - تقنینی نباشد، یعنی امکان دارد

قضات متون قانونی را به شکل متفاوتی تعبیر کنند. با توجه به اصل استقلال قضات، استنباط قضات در موضوع واحد، یکسان نیست؛ به این ترتیب، سیاست جنایی - قضایی از سیاست جنایی - تقنینی فاصله می گیرد. مهار پدیده فساد مالی را نباید تنها وظیفه نظام قضایی دانست بلکه این رسالت امری همگانی و عمومی است و مرتبط با تمام نهادهای دولتی، عمومی، مدنی و مردمی است (نجفی توانا، ۱۳۹۱، ۷۲). در خصوص فساد مالی سیاست جنایی مشارکتی حائز اهمیت است. مشارکت مردم در کشف جرائم اقتصادی و تعقیب و تحقیق آن که نوعی تعقیب اجتماعی نام دارد. مشارکت مردم در مرحله رسیدگی و صدور حکم باعث می شود انتظارات مردم از عدالت و قضاوت در زمینه فساد مالی توسط خود مردم بیان شود و اعتماد عمومی نسبت به تصمیمات قضایی بیشتر گردد.

۲-۳- سیاست جنایی پیشگیرانه جرایم و فساد مالی در حوزه بانکی

می توان ادعا کرد بزرگ ترین فسادهای مالی در نظام های بانکی رخ می دهد، چرا که بانک ها محل انباشت اعتبارات هستند و پیچیدگی حسابرسی آنها طمع سودجویان را بیشتر برمی انگیزد. مقوله مبارزه با جرایم مالی در اقتصاد بانکداری را می توان هم از آثار ارتقای حاکمیت شرکتی بانکی دانست و هم از ابزار آن. امروزه بانک ها در ایران با وجود نیروی انسانی فعال و راه اندازی مجاری گوناگون مجازی، سرمنشأ بسیاری از خدمات بوده و مجموعه ای از آسایش و توسعه اقتصادی را به ارمغان آورده اند. با وجود این، نظام بانکداری ما به دلایل مختلف مورد تهدید قرار می گیرد و بستر فساد مالی بی شماری شده است. عده ای بر این باورند که با توجه به نظام سیاسی و اقتصادی کشورهای در حال توسعه اصولاً راه حلی اساسی برای این مشکل وجود ندارد؛ عده ای نیز بر آن اند که مجازات عاملان فساد، راه حل مقابله با فساد اقتصادی است. واقعیت این است که مشکل فساد اقتصادی در بانک ها حل نخواهد شد مگر آن که ریشه های بروز این پدیده کشف و ابزارهای ریشه کنی آنها مهیا شود تا پیشگیری محقق گردد. هدف اصلی اصلاحات اقتصاد بانکی ایجاد بازارهای رقابتی و برطرف کردن عوامل اغتشاش در قیمت ها است تا از این طریق فضای تیره اقتصادی جای خود را به شفافیت دهد و کارایی اقتصادی جای رفتارهای نامعقول و فرصت طلبانه در نظام بانکداری را بگیرد. اختلاس بانکی اصولاً به کسب غیرقانونی وجوه از نظام بانکی و با دخالت کارمندان بانک گفته می شود که متأسفانه در نظام بانکی ایران مصادیق کمی ندارد (خوشوقتی و ذاقلی، ۱۳۹۴، ۴۸).

پیشگیری از اختلاس بانکی به شیوه برقراری نظام های حاکمیت شرکتی مناسب از این نظر از اهمیت برخوردار است که وقوع این جرم لزوماً متضمن خسایل مستواتری از تخلفات دیگری از جمله حساب سازی متقلبانه، نظارت بیرونی مغرضانه و تبانی مدیران و کارمندان است که زمینه را برای ارتکاب آن فراهم می کند. مدیران بانکی همواره ممکن است برای کسب منافع شخصی، دست به اقداماتی بزنند که مایل نیستند در ترازنامه مالی بانک منعکس شود، لذا طبیعی است در چنین مواردی حسابداران بانک ها بر اساس طبع مدیرعامل عمل کنند و به این وسیله منافع خود را تأمین نمایند. این مشکل زمانی حادتر خواهد شد که حسابرسان بیرونی نیز برای برخی پنهان کاری ها در امور نظارتی خود بر بانک و یا تعیین عوارض بانکی، در قبال پیشنهادهایی که از سوی مدیران دریافت می کنند به تساهل روی آورند. امروزه سوگیری وام های بانکی به اشخاص مدنظر مدیران بانکی هم یکی از مسائل مهم نظام بانکداری ایران است؛

به طوری که مدیران در فرآیند اختصاص وام‌های کلان، معمولاً داوطلبانی را مورد تأیید قرار می‌دهند که اختصاص این گونه وام‌ها به این اشخاص سود بیشتری را شامل حال آنان می‌نماید. برخی از کشورهای پیشگام در حوزه حاکمیت شرکتی در زمره مقررات اختصاص عادلانه وام، مدیران را به ارائه لیست کلیه متقاضیان وام‌های بانکی وادار کرده‌اند تا جایگاه شخصی که موفق به اخذ وام شده است به طور مقایسه‌ای در میان آنان مشخص گردد؛ چرا که مدیرانی که در اختصاص وام مرتکب رابطه‌گرایی می‌شوند، ممکن است مدعی شوند شخصی که با اختصاص وام به او موافقت شده، واقعاً بهترین گزینه در بین متقاضیان بوده است (مرشدی و قاسمی، ۱۳۹۵، ۶۶).

سال‌هاست پژوهش‌های متعدد در جهان ثابت کرده که دخالت‌های بیش از حد دولت در نظام بانکداری، مهم‌ترین عامل ایجاد زمینه‌های مناسب برای مفساد اقتصادی است. در ایران، دولت از قیل منافع بانکی، به بسیاری از فعالیت‌های صنعتی و کشاورزی یارانه اختصاص داده است. پرداخت تسهیلات بانکی، زمین و مواد اولیه به نرخ دولتی از جمله تسهیلات ارائه شده از سوی دولت به متقاضیان احداث واحدهای صنعتی یا کشاورزی است که هم شهروندان متقاضی کالاها و خدمات و هم کارمندان مسئول را در استفاده از فرصت‌هایی که روش توزیع دولتی برای کسب منافع از طریق رانت ایجاد می‌کند ترغیب می‌کند. مصداق دیگر، مداخله اقتصادی دولت در مبادله ارز با نرخ دولتی و فروش آن در بازار آزاد است که به تازگی بانک‌های کشور و حتی بانک مرکزی به آن گرایش نشان داده‌اند. از لحاظ جرم‌شناسی، از نامحسوس‌ترین و سهل‌الوقوع‌ترین جرایم بانکی که در ایران نیز رواج بسیار دارد، اختلاس است که بطور بدیهی نتیجه مستقیم نبود نظام‌های حاکمیت شرکتی بانکی کارآمد است. از آن‌جا که این پدیده آثار منفی فراوانی در زمینه‌های اقتصاد، امنیت و سیاست بر جای می‌گذارد، سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و بیشتر کشورهای جهان تدابیری برای مقابله با این پدیده اتخاذ کرده‌اند که از جمله آن‌ها جرم‌نگاری و تعیین مجازات برای این عمل است. اما همان‌طور که گفته شد در خصوص تمامی تخلفات بانکی، مهم‌ترین راهکار مبارزه است که به جای مجازات، بر پیشگیری تأکید دارد. در این راستا، همواره بر نقش بی‌بدیل حاکمیت شرکتی به عنوان مهم‌ترین ابزار پیشگیری از تخلفات بانکی اتفاق نظر کافی وجود داشته است و این امر بر جایگاه این مقوله حتی در مباحث جزایی پیرامون تخلفات بانکی از جمله اختلاس دلالت دارد.

۲-۴- نظارت در دستگاه‌های اجرایی

امروزه نظارت کارآمد در بیشتر کشورهای پیشرفته گرایش به سوی ایجاد محیطی آزاد و رقابت‌آمیز که با چهارچوب نظارتی دقیق ترکیب شده باشد را مورد تأکید قرار می‌دهد. نظارت بر دستگاه‌ها را می‌توان در قالب نظارت دستوری و احتیاطی طبقه‌بندی نمود که از حیث تضمین پیاده‌سازی مقررات حاکمیت شرکتی، نظارت احتیاطی از آن‌جا که چهارچوب‌ها را تعیین و ضمن حفظ رقابت، از تخطی دستگاه اجرایی پیشگیری می‌کند، نیاز به توجه بیشتری دارد.

نظارت احتیاطی بر دستگاه‌های اجرایی به دو روش نظارت مستقیم یا بازرسی در محل و نظارت غیرمستقیم یا بازرسی خارج از محل اعمال می‌شود. افزون بر این، دو روش دیگر نظارت نیز وجود دارد. روش نظارت مستقیم از سوی تیم‌های ویژه بازرسی انجام می‌شود که بانک‌ها را از نزدیک برای ارزیابی اطلاعات رسیده از دفاتر یا مصاحبه با

کارکنان آن‌ها مورد بررسی قرار می‌دهند. اهداف نظارت مستقیم در کشورهای مختلف با هم متفاوت است. در برخی کشورها، نظارت مستقیم صرفاً اجرای آن گروه از مقررات را در نظر می‌گیرد که در آن‌ها از امنیت و ثبات چشم‌پوشی شده و یا در مراحل فرعی تری قرار گرفته است. هر چند عملیات نظارت حضوری بانک تقریباً در همه کشورها وجود دارد، اما نمونه‌های بازار و عینی‌تر آن در اکثر کشورهای سوسیالیستی به چشم می‌خورد که بانک‌ها در وهله اول به صورت کاتالی برای تخصیص اعتبار به طرح‌های کلیدی و بخش‌های تولیدی مطرح می‌شوند (احمدپور، ۱۳۹۴، ۶۰). روش دیگری که گاه مورد استفاده قرار می‌گیرد، روش نظارت غیرمستقیم است. در این روش از نظارت، ناظران اطلاعات و آمار یادشده را تجزیه، تحلیل و ارزیابی نموده، گزارش‌های لازم را برای تصمیم‌گیری‌های مرجع بالاتر تهیه می‌کنند. اهداف اصلی روش نظارت غیرمستقیم، آشکارسازی اطلاعات مالی، محدود نمودن حوزه فعالیت‌های تجاری، کنترل بر تغییر در عملیات، کنترل ریسک نقدینگی مورد نیاز، نظارت بر کیفیت دارایی‌ها، نظارت بر کفایت سرمایه، هماهنگی و اشتراک است.

۲-۵- نظارت در دستگاه‌های اجرایی در حقوق ایران

به دلیل نقش و جایگاه تأثیرگذار دستگاه‌های اجرایی در اقتصاد کشور، نظارت و بازرسی بر شرکت‌های یادشده بحثی مهم و اساسی بوده و قانونگذار نیز در قوانین مختلف این موضوع را مدنظر داشته است. در قوانین موجود، دستگاه‌های مختلف وظایف نظارت را بر عهده دارند و به تبع قوانین موجود، از جمله قوانین مالی و مقررات تشکیل مراجع و دستگاه‌های نظارتی، دارای اختیارات متنوعی برای نظارت و بازرسی بر دستگاه‌های اجرایی از جمله شرکت‌های دولتی‌اند که با آشنایی کامل از قوانین مربوط و شناخت دستگاه‌های پیش‌گفته می‌توان در راستای بهبود نظارت و افزایش تأثیرگذاری چنین دستگاه‌هایی اقدام نمود.

طبق نظام حقوقی حاکم بر شرکت‌های دولتی در ایران دو نوع نظارت بر این شرکت‌ها وجود دارد که شامل نظارت داخلی و نظارت بیرونی است. بحث نظارت با هدف پیشگیری با فساد یک موضوع عقلی در همه کشورها است؛ به این معنی که فقدان نظارت امکان‌پذیر نیست و نبود نظارت یعنی نبود کنترل صحیح به سوی اهداف تعیین شده. البته استقلال دستگاه‌های نظارتی مفید بوده، لیکن نباید رویه به گونه‌ای باشد که به نحوی در عملکرد دستگاه‌ها وقفه ایجاد نماید. هرچند از یک منظر چنانچه تعریف درستی از حوزه عمل دستگاه‌های نظارتی ارائه شود، نمی‌توان گفت دستگاه‌های نظارتی زیاد هستند، لیکن امروزه تعداد دستگاه‌های نظارتی و این که گستره آن در سه قوه کشور وجود دارد بیشتر در موازی کاری‌ها و تداخل وظایف قابل مطالعه است. سیاست‌های تقنینی ایران در مورد اختصاص اصولی از قانون اساسی به دستگاه‌های نظارتی زمینه تقویت جایگاه آن‌ها را فراهم می‌سازد، ولی نبود هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی در دستیابی به اهداف کلان حکومتی، عدم پویایی دستگاه‌های نظارتی به دلیل فقدان نظام تبادل بین آن‌ها، وجود شکاف بین دستگاه‌های نظارتی و اجرایی، نبود معیارهای روشن در امر نظارت، فقدان تعامل بین دستگاه‌های نظارتی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و عدم استفاده از ظرفیت واحدهای نظارتی درون‌سازمانی برای ارتقای نظارت کارآمد از سوی دستگاه‌های نظارتی برون‌سازمانی، عدم اطلاع‌رسانی به افکار عمومی از دستگاه‌هایی که حسن عمل دارند و در

نهایت وابستگی ساختارهای سازمانی نظارتی به قوای سه گانه در زمره موضوعاتی است که نقش و جایگاه دستگاه‌های نظارتی را تضعیف می‌کند (حسین پور، ۱۳۹۶، ۷۸).

فساد اقتصادی در دنیای مدرن همانند گذشته از روالی عادی برخوردار نیست. فساد مدرن در دل خود پیچیدگی‌هایی دارد و لذا برخورد با آن نیز به همان اندازه، دارای پیچیدگی‌های خاص و نیازمند ابزارهای جدیدتر برای سنجش و برخورد با آن است. از این منظر، این برخوردهای پیچیده با فساد در قالب یک کلمه عینیت می‌یابد که تحت عنوان «شفافیت» از آن یاد می‌شود. دولت‌ها و سازمان‌ها، طبق اصول کنوانسیون سازمان ملل متحد موظف‌اند در ارائه اطلاعات خود شفافیت را مدنظر قرار دهند و با استناد به آن، جامعه را از روابط درونی خود آگاه کنند. پیمودن این راه مستلزم ابزارهایی است که نباید از سوی قدرت‌های حاکم تعریف و تبیین شود، زیرا این امر می‌تواند به دخالت حکومت منجر شده، به انحصارهای غیر معقول تبدیل گردد و به شفافیتی از نوع حکومتی بدل شود. به عبارت دیگر، نکته اصلی در شناسایی فساد و برقراری روند شفافیت، حضور نهادهایی مستقل از دستگاه‌های تحت نظارت است، زیرا در غیر این صورت هیچ تضمینی بر خروجی‌های این سیستم ارزیابی وجود نخواهد داشت. در سیاست کیفری ایران مبارزه با پدیده فساد به عنوان یک اصل بنیادین مورد تأکید قرار گرفته و در این راستا الگوهای برای پیشگیری اجتماعی^۳ و پیشگیری وضعی^۴ ارائه شده است. مکانیسم پیشگیری اجتماعی به گونه‌ای عمل می‌کند که با استفاده از تدابیر آموزشی در مورد فساد مالی، مجرمان بالقوه با ضمانت اجرای این گونه اعمال آشنا شوند. افزون بر این، به کارگیری برخی تمهیدات مانند افزایش حقوق کارمندان و در نظر گرفتن پاداش‌های سلامت اداری، از راهکارهای موفق و مؤثر پیشگیری اجتماعی محسوب می‌شوند. رهیافت‌های پیشگیرانه اجتماعی، تنها بر مجرمان بالقوه و اعضای سیستم اداری جامعه متمرکز نبوده، بلکه سایر کنشگران این عرصه، یعنی مردم را نیز به تعامل می‌خواند. به این ترتیب، آموزش و ترغیب به گزارش فساد اداری به مراجع صالح، الگوهای پیشگیرانه را در سطح جامعه تعمیم می‌دهد. پیشگیری وضعی از فساد مالی یعنی ممانعت از شکل‌گیری موقعیت‌ها و فرصت‌های مناسب برای ارتکاب جرم. به این ترتیب، در صورتی که اطلاعات مرتبط با موضوعاتی که زمینه‌ساز ارتکاب این گروه از جرایم‌اند در دسترس عموم قرار گیرند، فرصت‌های ارتکاب بزه عملاً منتفی خواهد شد. برای مثال، اطلاعات مربوط به دارایی‌های مسئولان، مناقصه‌های دولتی و مواردی از این دست، به از میان رفتن فرصت‌ها و عقیم ماندن اندیشه‌های مرتبط با ارتکاب این اعمال خواهد انجامید (جلالی فراهانی، ۱۳۸۴، ۶).

۲-۶- پیشگیری از فساد مالی دستگاه‌های اجرایی در گستره قانون

از آنجا که مطالعه قوانین مرتبط به این حوزه می‌تواند در اصلاح نواقص آن مؤثر باشد، جا دارد به طور اجمال اهم موارد مطرح گردد. به لحاظ اهمیت قانون اساسی به عنوان مبنای سایر قوانین، ابتدا اصولی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ذکر می‌شود و سپس نمونه‌هایی از سایر قوانین مورد مطالعه قرار می‌گیرد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع کسب مال از راه‌های نامشروع به‌ویژه از طریق سوءاستفاده از موقعیت شغلی توجه وافر دارد. اولین

³ - Social Prevention

⁴ - Situational Prevention

اصل ناظر بر سلامت مالی مقامات عمومی، اصل چهل و نهم^۵ است که با صراحت به موضوع فساد مالی و عایدات نامشروع حاصله از آن پرداخته است. مواد «۹۸۸»^۶ و «۹۸۹»^۷ قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷ نیز حاوی مقرراتی در مورد لزوم نظارت بر دارایی افرادی است که اقدام به ترک تابعیت ایران یا تحصیل تابعیت مضاعف می نمایند. اهمیت نظارت بر امور مالی دستگاه های دولتی و ضرورت فراهم آوردن بسترهای لازم برای آن در حدی است که ماده «۱۳۹»^۸ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ زمینه اجرای آن را پیش بینی نموده است.

برخی مقرراتی که در این قسمت به آن ها اشاره شد، نمونه هایی از مقررات ایران هستند که به منظور نظارت بر عملکرد و دارایی های مقامات عمومی و بستگان نزدیک آن ها تدوین شده اند. اما مسلماً بدون برخورداری از مزایای حاصل از این گونه پایش، و بدون گردآوری سوابق مربوطه در این زمینه در بانک های اطلاعاتی، پیگیری سوابق مورد نظر غیر ممکن خواهد بود. در میان مقررات تدوین شده و نهادهایی که در سال های اخیر متولی نظارت بر این مهم بوده اند نیز کاستی های بسیاری به چشم می خورد که همگی مانع از مبارزه مؤثر با فساد مالی می شوند. این در حالی است که در صورت رعایت تمامی نکات فنی و حقوقی و پرهیز از هر گونه افراط و تفریط، فناوری یاد شده در حال حاضر توان فراهم آوردن مناسب ترین بستر برای نظارت همه جانبه بر کارمندان و مقامات عمومی در راستای مبارزه با فساد مالی را دارا است؛ یعنی تحقق ایده زندان تمام دید بنام^۹ با امکان نظارت همه جانبه و فراگیر در تمام ابعاد و جنبه ها. گذشته از قوانینی که در مورد آن ها توضیح داده شد، مواردی وجود دارند که به لحاظ نبود متون قانونی ناظر بر آن ها و یا عدم امکان پیگیری سوابق الکترونیکی و به طور کلی استفاده از فناوری اطلاعات، به گذرگاه های تاریک این مسیر تبدیل شده اند که علی رغم امکان وجود تخلفات جدی در آن ها، تحت نظارت قرار ندارند. یکی از بارزترین مصادیق این موارد، نظارت بر تراکنش های مالی به ویژه در امور وام است که به نوعی تعامل مجرمانه بین کارمندان اداری و بخش

۵- دولت موظف است ثروت های ناشی از ربا، غضب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه کاری ها و معاملات دولتی، فروش زمین های موات و مباحات اصلی، دادر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او، به بیت المال بدهد.

۶- اتباع ایران نمی توانند تابعیت خود را ترک کنند مگر به شرایط ذیل: ... ۳- قبلاً تعهد نمایند که در ظرف یک سال از تاریخ ترک تابعیت حقوق خود را بر اموال غیر منقول که در ایران دارا می باشند و یا ممکن است بالوراثه دارا شوند ولو قوانین ایران اجازه تملک آن را به اتباع خارجه بدهد، به نحوی از انحاء به اتباع ایرانی منتقل کنند.

۷- هر تبعه ایرانی که بدون رعایت مقررات قانونی بعد از تاریخ ۱۲۸۰ شمسی تابعیت خارجی تحصیل کرده باشد، تبعیت خارجی او کان لم یکن بوده و تبعه ایران شناخته می شود ولی در عین حال، کلیه اموال غیر منقول او با نظارت مدعی العموم محل به فروش رسیده و پس از وضع مخارج فروش، قیمت آن به او داده خواهد شد و به علاوه از اشتغال به وزارت و معاونت وزارت و عضویت مجالس مقننه و انجمن های ایالتی و ولایتی و بلدی و هر گونه مشاغل دولتی، محروم خواهد بود.

۸- وزارت امور اقتصاد و دارایی مکلف است به منظور فراهم آوردن موجبات نظارت مالی فراگیر بر هزینه های دستگاه های دولتی و نیز تجهیز کادر مالیاتی و حسابرسی طبق اساسنامه ای که به پیشنهاد وزارت مذکور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید، نسبت به تأسیس آموزشگاه عالی اختصاصی برای این امر اقدام نماید و هزینه آن بر اساس تبصره ۶۵ قانون بودجه سال ۱۳۶۰ تأمین می شود.

9- Bentham

خصوصی به‌شمار می‌آید. از آن‌جا که مدیریت تمامی فعالیت‌های بانکداری الکترونیکی مستلزم بسترهای سخت‌افزاری جامع، لازم و کافی است، طراحی، تولید و فعال‌سازی نرم‌افزارها و سامانه‌های پیشرفته و همسوسازی آن با جدیدترین استانداردهای روز دنیا، از اصلی‌ترین ابزارهای نظارت بر تراکنش‌های مالی بانک‌ها به‌عنوان یکی از مهم‌ترین حوزه‌های فساد مالی از جمله اختلاس است.

نگاهی به قوانین مصوب در این زمینه نشان می‌دهد که سیاست جنایی - تقنینی درصدد استفاده از توان فناوری اطلاعات در این خصوص است. ماده «۵»^{۱۰} قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی مصوب ۱۳۸۶ و ماده «۴۹»^{۱۱} قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ از مهم‌ترین مقررات ناظر بر این مورد است که عدم موفقیت آن‌ها در حیطه اجرا، معضلات بسیاری در این زمینه به همراه آورده است. نبود سامانه‌های نظارتی یکپارچه در وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک‌ها برای مدیریت و نظارت شبکه‌ای فراگیر بر تراکنش‌های مالی بانک‌ها و بنگاه‌های اقتصادی کشور، مانع تحقق امنیت فضای اقتصادی از طریق دسترسی آزادانه به اطلاعات و شفاف‌سازی اطلاعات اقتصادی می‌گردد. مدیریت و نظارت یکپارچه از طریق فناوری اطلاعات و ابزارهای تحقق آن، یعنی شفافیت اطلاعات، به دلیل کارایی و ویژگی‌های راهبردی آن از آن‌چنان اهمیتی برخوردار است که در اکثر سیاست‌های کلان نظام مورد تأکید قرار گرفته است. اما این گردش اطلاعات، با وجود حساسیت، در عمل کمتر به چشم می‌خورد. برای مثال، با وجود «آئین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات مصوب ۱۳۸۵»^{۱۲}، و «آئین‌نامه نظام اطلاع‌رسانی عمومی قراردادها مصوب ۱۳۸۷»^{۱۳}، بسیاری از مناقصات و قراردادهای دولتی بدون انتشار کم‌ترین اطلاعات در مورد آن‌ها، منعقد شده، به‌اجرا درمی‌آیند. عدم ثبت سوابق الکترونیکی این امور و عدم امکان نظارت بر آن‌ها، می‌تواند منشأ معضلات بسیاری از جمله جرم اختلاس گردد.

طبعاً لازمه موفقیت در این امر همسو کردن شاخه‌های سیاست جنایی اعم از تقنینی، اجرایی، قضایی و مشارکی است. لازم است با بازنگری در قوانین موجود ضمن تأکید بر به‌کارگیری فناوری اطلاعات، از ظرفیت‌های مردمی استفاده بیشتری به‌عمل آید. به‌کارگیری جنبه‌های تشویقی برای اشخاصی که اطلاع‌رسانی نمایند و حق کشف برای کارمندان و مأمورانی که به‌موقع اقدام کنند و تعیین کیفر برای کارمندانی که با وجود اطلاع، اقدام به اعلام جرم نمایند تمهیداتی است که می‌تواند در تحقق سلامت اداری مؤثر واقع شود. امروزه الزام بانک‌ها به ارائه اطلاعات درباره عملکرد خود بیش از هر چیز مستلزم وجود قوانین جامع و لازم‌الاجرا است. از این‌رو، شفافیت مقررات نظام پولی و بانکی هر کشور نیز از جمله مسائلی است که باید به‌صراحت، حیطه فعالیت‌های اقتصادی یک دستگاه اجرایی را بیان کند. درعین‌حال، برخی دیگر معتقدند اثربخشی و نیز هزینه‌های اجرایی مقررات و محدود ساختن خلاقیت‌ها، مقررات‌گذاری در این زمینه را کمتر سودمند می‌سازد. با تحلیل این مفهوم، می‌توان به فرهنگ تجاری کشورها اشاره کرد. دستگاه اجرایی

۱۰- دولت مکلف است با ایجاد نهادهایی از قبیل بانک جامع اطلاعات، رتبه‌بندی و اعتبارسنجی مشتریان، اعطای درست و سالم تسهیلات بانکی را زمینه‌سازی کند.

۱۱- بانک‌ها ملزم به ایجاد سامانه‌های متمرکز بانکی هستند و بانک مرکزی باید بر آن‌ها نظارت کند.

که با شاخصه های اخلاقی بالا اداره می شوند، به قوانین مفصل برای اطمینان از رعایت حقوق سهام داران در بلندمدت نیاز دارند؛ اما در مقابل باید گفت متأسفانه در عمل همه آن گونه که باید اخلاقی عمل نمی کنند و لذا در هر صورت تسدیر یک مجموعه قواعد کامل برای حاکمیت شرکتی که مناسب نظام پولی و بانکی کشور باشد، ضروری است. این قواعد باید تمام ذی نفعان را شامل شود و به گونه ای طرح شود تا ترکیب مناسبی از پاداش ها و مجازات ها حاکم گردد. در میان موانع متعدد تولید و سرمایه گذاری، عاملی که رفع آن از دیگر موانع مهم تر است، تغییر و اصلاح مقررات بانکداری منطبق با اصول حاکمیت شرکتی است که با توجه به سرعت تغییرات و فرآیند جهانی سازی لازم است قوانین، متناسب با نیاز جامعه تغییر یابد. در مورد ایران اگر نگاهی گذرا بر سیر تحول مقررات بانکداری بیان داریم، قدمت نسبتاً زیاد ولی تحولات ناچیز از مهم ترین مشخصه های است که در نظام حقوقی بانکی به چشم می خورد (حسینی و رضانی، ۱۳۹۲، ۴۹).

۲-۷- پیشگیری از طریق شفافیت ساز کار مالی دستگاه های اجرایی

با مشخص شدن ضرورت استفاده از فناوری های نوین به عنوان یک وسیله برای پیشگیری از فساد مالی در راستای سیاست جنایی جامع در این زمینه، به قوانینی که ضرورت شفاف سازی را مدنظر دارند، اشاره می نمایم تا مشخص گردد که چگونه استفاده از فناوری های یاد شده می تواند تسهیلات لازم برای دستیابی به اهداف قانونگذار را فراهم سازد. مواد «۲»^{۱۲}، «۵»^{۱۳} و «۱۰»^{۱۴} قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷، ناظر بر این موضوع است. یکی از بحث برانگیزترین کانون های تلاقی حق مردم بر دانستن و به تبع آن، لزوم تحقق شفافیت که به واسطه به کارگیری فناوری اطلاعات در ابعاد حساس تر با دامنه آسیب های شدیدتر مطرح می شود، ایجاد تعادل میان لزوم نظارت بر مسئولان و صیانت از حریم خصوصی آنها است. به عبارت دیگر، اگر چه حق جامعه برای دانستن نسبت به حق حریم شخصی مسئولان سیاسی اولویت دارد، اما ترسیم مرزهای دقیق شفاف سازی با ورود غیر مجاز به لایه های خصوصی زندگی سیاستمداران، دشوارترین مبحث استفاده از این فناوری در زمینه شفاف سازی و مبارزه با فساد اداری است (ملک محمدی و حق شناس، ۱۳۹۲، ۷۸). به همین دلیل، قوانین ناظر بر این موضوع در راستای سلامت نظام سیاسی، مبارزه با فساد و حق مردم بر دانستن، در مقایسه با اشخاص عادی، قلمرو حریم خصوصی بسیار محدودتری برای مسئولان سیاسی و اجرایی تعریف نموده و آنان را بیش از شهروندان عادی در معرض نظارت قرار داده است. اساساً در تمامی نظام های حقوقی و کشورهای مختلف جهان، یکی از مهم ترین شاخص های صحت عملکرد مقامات عمومی،

۲۲- هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آن ها تابع قوانین و مقررات مربوطه خواهد بود.

۲۳- مؤسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض، در دسترس عموم قرار دهند.

۲۴- هر یک از مؤسسات عمومی باید جز در مواردی که اطلاعات دارای طبقه بندی می باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست کم به طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیلان) خود را با استفاده از امکانات رایانه ای و حتی الامکان در یک کتاب راهنما منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با أخذ هزینه تحویل دهد.

سنجش میزان دارایی صاحب‌منصبان اداری در طول دوران تصدی آن‌ها است. مکانیسم یاد شده از روش‌های مختلف، مانند اعلام میزان دارایی از سوی خود این افراد، تا انواع بازرسی، پایش تکنولوژیکی در قالب نظارت‌های شبکه‌ای، طرح‌های دولت الکترونیک و... صورت می‌پذیرد. روشن است که صرف مکلف نمودن اشخاص اداری و یا صاحب‌منصبان به ارائه اطلاعات مالی خود به مراجع ذی‌صلاح و یا امر به ضرورت نظارت بر اموال آنان کافی نیست، زیرا فروض مسئله تخلف افراد سودجو و متخلف از انجام تکالیف قانونی است. طبعاً چنین افرادی از ارائه اطلاعات لازم خودداری می‌کنند. بنابراین لازمه و یا تنها راه موفقیت در پیشگیری از جرایم این‌گونه افراد، استفاده از قابلیت‌های منحصربه‌فرد فناوری اطلاعات است تا از طریق تعمیم دولت الکترونیک، امکان تجمع اطلاعات اموال اشخاص فراهم گردد.

نتیجه

فساد مالی به‌عنوان معضل دستگاه‌های اجرایی باعث ایجاد اختلال در نظام اقتصادی کشور و در نهایت باعث از بین رفتن عدالت اجتماعی و سلب اعتماد عمومی می‌شود. کارکنان دستگاه‌های اجرایی به چندین شیوه این جرم را مرتکب می‌شوند؛ شناخت این روش‌ها به ما امکان ارائه راهکاری مناسب را می‌دهد. البته ارائه راهکار نیازمند شناخت علت این جرائم است که یکی از این عوامل در سطح جهانی نبود شفافیت است که شرط لازم برای سالم بودن یک نظام اقتصادی است و وجود شفافیت نیز ابتدا به اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی وابسته است.

در این پژوهش نگارندگان به این نتیجه رسیده‌اند که اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی تاثیر بسیار مهمی در پیشگیری از فساد مالی دارد به این دلیل که ساختار نامناسب دستگاه‌های اجرایی روش‌های پیشگیری از جرم را بی‌نتیجه می‌گذارد. ساختار مناسب دستگاه‌های اجرایی به همراه روش‌های پیشگیری مکمل هم در جلوگیری از فسادهای مالی هستند. برای جلوگیری از این‌گونه جرائم راهکارهایی وجود دارد: اجرای رویه استخدامی قوی و اجرای منشور رفتاری که زیربنای فرهنگی پیشگیری از تقلب است؛ اصلاح ساختار بانک‌ها به‌عنوان یکی از مهم‌ترین دستگاه‌های اجرایی کشور و استقرار نظام حاکمیت شرکتی در تمامی آن‌ها؛ اصلاح ساختار دستگاه‌های اجرایی از طریق بازنگری مجدد در قوانین و مقررات دستگاه‌های اداری؛ وجود قوانین لازم‌الاجرا و جامع برای وادار کردن دستگاه‌های اجرایی درباره عملکرد خود، عدم خلط خصوصی سازی با تمرکززدایی؛ تفکیک و مرزبندی بین مؤسسات و نهادهای عمومی دولتی و غیردولتی و خصوصی جهت جلوگیری از سوءاستفاده کارکنان آن سازمان‌ها؛ تعریف دقیق و مشخص از کارکنان و مستخدمین دولتی و تفکیک وظایف آن‌ها به‌طوری که هیچ کارمندی اختیار کافی برای فساد مالی را نداشته باشد؛ تغییر شیوه‌های نظارت بر دستگاه‌های اجرایی و استفاده از هر دو نظارت احتیاطی مستقیم و غیرمستقیم در آن‌ها و استفاده از هیئت‌های نظارتی و کارگروه‌های تخصصی و خبره از اداره دارایی و قوه قضائیه و تغییر دوره‌ای و مستمر ناظران و پاسخگویی ناظران در مقابل مقام مافوق همراه با ارائه مستندات معتبر و ارائه توضیحات از چگونگی نظارت و ارائه مستندات به هیئت‌های نظارت و کارگروه تخصصی جهت تحلیل و بررسی و در صورت تخلف ناظر تحمیل مجازات‌های اداری و انضباطی؛ جلوگیری از موازی کاری و تداخل وظایف دستگاه‌های نظارتی؛ نظارت بر تراکش‌های مالی به

ویژه امور وام و تأیید تراکنش های مالی و تصمیمات مالی مهم از سوی هیات نظارتی و کارگروه تخصصی داخل سازمان و خارج از سازمان؛ مدیریت و نظارت یکپارچه از طریق فناوری اطلاعات و ابزارهای تحقق آن و تعمیم دولت الکترونیک و ضرورت استفاده از فناوری های نوین در راستای شفاف سازی، سنجش میزان دارایی صاحب منصبان اداری و بستگان نزدیک آن ها در طول دوران تصدی یا حتی بعد از آن؛ همسو کردن شاخه های سیاست جنایی اعم از تقنینی، قضایی، اجرایی و مشارکتی؛ استفاده بیشتر از ظرفیت های مردمی و در دسترس عموم قراردادن اطلاعات مرتبط با موضوعاتی که زمینه ساز ارتکاب این گروه از جرایم اند.

منابع

- ابراهیمی، شهرام، ۱۳۹۰، **جرم شناسی پیشگیری**، جلد اول، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
- احمدپوررستمی، علیرضا، ۱۳۹۴، بررسی نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم و فساد اقتصادی اداری و دستگاه های اجرایی، **مجله دانش ارزیابی**، شماره ۲۶.
- باقری، محمود، ۱۳۹۰، **نقش حقوق شرکت ها و بازار بورس در موفقیت خصوصی سازی**، دفتر اول، تهران، انتشارات مرکزی پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- برهان، ارسلان، ۱۳۹۲، ارتباط سیاست های بانک مرکزی به نابسامانی های بازدارنده، **دوفصلنامه بررسی های حقوقی (مجله تخصصی حقوق اقتصادی)**، شماره ۴.
- جلالی فراهانی، امیرحسین، ۱۳۸۴، پیشگیری وضعی از جرایم سایبر در پرتو موازین حقوق بشر، **فصلنامه حقوق اسلامی**، شماره ۶.
- حسین پور، سعید، ۱۳۹۶، **بررسی نهادهای نظارت و کنترل در پیشگیری از جرایم اقتصادی در حقوق ایران**، همایش بین المللی حقوق، علوم سیاسی و معارف اسلامی.
- حسینی، سیدرضا و رمضانی، عبدالمجید، ۱۳۹۲، فساد اداری مالی و ضعف عملکرد مکانیسم های نظارتی و قضایی، **مجله دادرسی**، شماره ۱۰۲.
- خوشوقتی، کاظم و ذاقلی، عباس، ۱۳۹۴، **جرایم ناشی از سوءاستفاده از ضمانت نامه های بانکی**، چاپ اول، تهران، انتشارات نیلبرگ.
- رستمی، ولی، ۱۳۸۶، مشارکت مردم در فرآیند کیفری (بررسی سیاست جنایی کشورهای غربی)، **فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی**، شماره ۲.
- شرافتی پور، علی و عبدی، نورگس، ۱۳۸۷، پیشگیری از جرم از طریق طراحی محیطی، **فصلنامه مطالعات امنیت اجتماعی**، شماره ۱۵.
- صفاری، علی، ۱۳۸۰، مبانی نظری پیشگیری از وقوع جرم، **فصلنامه تحقیقات حقوقی**، شماره ۳۳ و ۳۴.
- عاقلی نژاد، محمدامین، ۱۳۹۴، **پیشگیری از جرائم بانکی از طریق حاکمیت شرکتی**، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.
- لازرژ، کریستین، ۱۳۷۵، **سیاست جنایی**، ترجمه دکتر علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ اول، تهران، انتشارات پلدا.
- مرشدی، مهدی و قاسمی، علی، ۱۳۹۵، بررسی راهکارهای اثربخش مدیریت پیشگیری از جرائم اقتصادی توسط ناجا، **مجله کار آگاه**، شماره ۳۶.

- ملک محمدی، حمیدرضا و حق شناس، محمدجواد، ۱۳۹۲، سیاست گذاری مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران و ارائه الگوی مطلوب: مطالعه تطبیقی ترکیه و پاکستان، **فصلنامه سیاست**، دوره ۴۳، شماره ۱.
- نجفی ایرندآبادی، علی حسین، ۱۳۹۱، **مباحثی در علوم جنایی (تقریرات)**، ویراست هفتم.
- نجفی توانا، علی، ۱۳۹۱، **جرم شناسی**، تهران، انتشارات آموزش و سنجش.

قوانین

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون مدنی مصوب ۱۳۰۷
- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶
- قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷
- قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی مصوب ۱۳۸۶
- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷
- قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹

آئین نامه ها

- آئین نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع رسانی مناقصات مصوب ۱۳۸۵
- آئین نامه نظام اطلاع رسانی عمومی قراردادها مصوب ۱۳۸۷

