

جمهوری اسلامی ایران
قوه قضائیه
سازمان بازرسی کل کشور

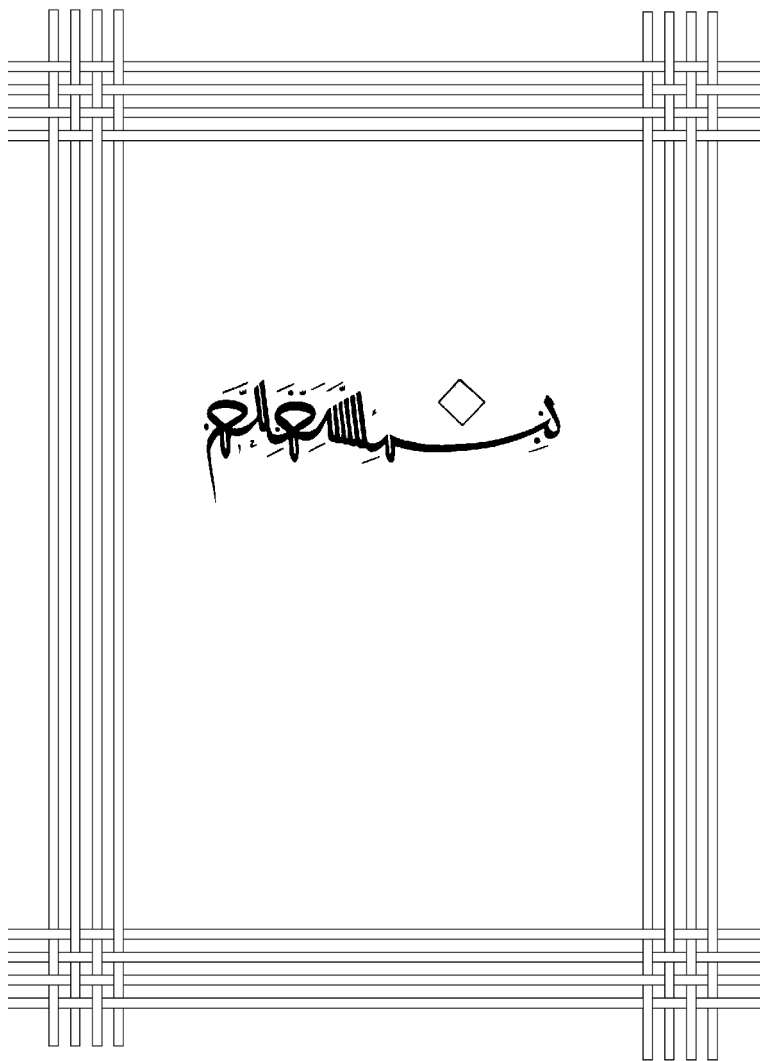
گزارش

پژوهشی

سال نهم
شماره ۴۹
فروردین ۱۳۹۲

تأثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های
سلامت اداری و مبارزه با فساد



گزارش پژوهشی

سال ششم، شماره ۴۹، فروردین ۱۳۹۲

تاثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی

نویسنده: یحیی کمالی
طرح جلد: مجید مقصودی

مرکز مطالعات و پژوهشهای سلامت اداری و مبارزه با فساد

-
- مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی‌باشد.
 - کلیه حقوق مربوط به گزارش حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می‌باشد.
 - گزارش پژوهشی حاضر با همکاری اداره کل بازرسی استان البرز تهیه شده است.

اشاره

فساد اقتصادی تبعاتی منفی بر سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی دارد و درآمدهای مالیاتی و کیفیت زیرساخت‌های اقتصادی و خدمات عمومی را کاهش می‌دهد. پیشگیری و مبارزه با فساد در گام اول مستلزم شفافیت در حوزه‌های مختلف است، شفافیت باعث تسهیل نظارت بر فعالیت‌ها و مقامات دولتی می‌شود. سازمان شفافیت بین‌الملل و کنوانسیون مبارزه با فساد، شفافیت را به عنوان یکی از ابزارهای مهم پیشگیری و مبارزه با فساد مورد تاکید قرار داده اند و از کشورها می‌خواهند که شفافیت عمومی را تضمین کنند. در قوانین داخلی ایران نیز مباحثی در زمینه تضمین شفافیت مطرح شده است. مقاله حاضر ابتدا به تبیین اثرات و پیامدهای فساد اقتصادی پرداخته، سپس با طرح موضوع شفافیت به منزله سازوکار کلیدی در مبارزه با فساد به بررسی جایگاه شفافیت در اسناد بین‌المللی و قوانین داخلی می‌پردازد.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

تأثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی

یحیی کمالی^۱

مقدمه

مبارزه با فساد اقتصادی از جمله مسائل مهمی است که سیاستگذاران کشورهای مختلف، به ویژه کشورهای در حال توسعه را به خود مشغول داشته است. زیرا فساد اقتصادی، تبعات منفی بر سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی دارد و در نهایت باعث عدم تحقق اهداف توسعه اقتصادی در این کشورها می‌گردد. فساد باعث از بین رفتن نیروهای رقابتی می‌شود که برای عملکرد مطلوب بازارها ضروری هستند. وجود محیط کاملاً رقابتی به ورود پیوسته بنگاه‌های جدید بستگی دارد. اما هنگامی که بنگاه‌های جدید مجبورند برای ثبت و شروع عملیات خود رشوه پرداخت کنند اغلب تصمیم می‌گیرند که وارد بازار نشوند در نتیجه رقابت کاهش می‌یابد.

فساد اقتصادی، درآمدهای مالیاتی و کیفیت زیر ساخت‌های اقتصادی و خدمات عمومی را کاهش می‌دهد. اساسی‌ترین سیاست‌های مبارزه با فساد اقتصادی و اصلاحات اقتصادی از جمله تاسیس نهادهای ضد فساد، افزایش دستمزدهای بخش عمومی، کاهش نقش دولت در اقتصاد، حساسی مالی دقیق، استقلال رسانه‌های ارتباط جمعی، استقلال دستگاه قضایی، مشارکت شهروندان، تمرکز زدایی و اصلاح فرهنگ جامعه، می‌تواند باعث رشد و شکوفایی اقتصادی شود. در این مقاله سعی می‌شود با بررسی اثرات و پیامدهای فساد اقتصادی و راهکارهایی که جهت مبارزه با آن پیشنهاد شده است، نقش و تأثیر شفافیت

^۱. دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران و کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

اقتصادی را در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی مورد واکاوی قرار دهیم. لذا سئوالی که در این مقاله درصدد پاسخگویی به آن هستیم این است که شفافیت اقتصادی چه تاثیری در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی دارد؟ جهت پاسخ به این سؤال سعی می‌شود با نگاهی به اسناد بین‌المللی و قوانین داخلی به بررسی اثرات شفافیت در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی پرداخته شود.

۱- فساد اقتصادی و پیامدهای آن

فساد اقتصادی علاوه بر آنکه به عنوان یک مسئله اقتصادی نمود پیدا می‌کند، جنبه مجرمانه دارد و بیانگر شرایط ناهنجار نظام اقتصادی و انحراف از استانداردهای اجتماعی، حقوقی و اخلاقی نیز محسوب می‌شود.

مفاسد اقتصادی باعث ایجاد اختلال در نظام اقتصادی کشور در سطح کلان گردیده و موجب خارج شدن این امور از مجرای صحیح خود می‌شود. مفاسد اقتصادی زمینه از بین رفتن عدالت اجتماعی، افزایش فاصله طبقاتی، سلب اعتماد عمومی و افزایش محرومیت و فقر توده کثیری از مردم در اثر تکاثر ثروت عده قلیلی می‌شود که به جهت برخوردار بودن از امکانات نامشروع اقتصادی و بعضاً قدرت سیاسی و امکان برقراری ارتباط خاص با مسوولین مراکز تصمیم‌گیرنده اقتصادی و بهره‌مندی و دسترسی سریع به این قبیل اطلاعات و به دست آوردن فرصت‌های غیرقانونی و غیر اخلاقی در سوء استفاده از رانت‌های اطلاعاتی و بهره‌مندی از خلاءهای قانونی مرتکب می‌شوند (فراهانی، ۱۳۸۴: ۳۴).

فساد اقتصادی را می‌توان جزو اشکال نوین بزهکاری محسوب کرد. جامعه بین‌المللی بیشترین تلاش خود را از اوایل دهه ۱۹۹۰ با تصویب کنوانسیون‌های مختلف معطوف نموده و اهمیت مبارزه با آن را به دولت‌ها یادآوری کرده است. در این میان موثرترین روش مقابله با این پدیده نسبتاً جدید، پیشگیری اولیه می‌باشد. فساد اقتصادی در قلمرو حقوق اقتصادی کیفری قرار می‌گیرد. حقوق

کیفری اقتصادی شامل تقلبات مالیاتی، تقلبات اقتصادی یا قضایی، جرایم ارتكایی در مورد تأسیس شرکت‌های تجاری، اداره یا تصفیه شرکت‌ها و ... می‌گردد، و بدین صورت تعریف می‌گردد: شاخه‌ای از حقوق جزای اختصاصی است که درباره ماهیت و طبع قضایی و عناصر اقتصادی متقلبانه و غیر مجاز اشخاص حقیقی و حقوقی مصرح در قانون که به قصد ثروت اندوزی و صدمه زدن به منافع عمومی و اخلال در نظام اقتصادی کشور صورت می‌گیرد (ولیدی، ۱۳۸۶: ۳۸).

مفاسد اقتصادی در کنار بسیاری از انواع دیگر مفاسد از جمله شایع‌ترین مصادیق فساد است که در بسیاری از جوامع، گروه‌ها و واحدهای اجتماعی رایج است و مرتکبین آن دارای علل و انگیزه‌های متعددی می‌باشند.

فساد می‌تواند به گونه‌ای باشد که دو گروه یا دو نفر با مشارکت یکدیگر در انجام آن دخالت داشته باشند (مانند رشوه‌خواری و اخاذی) و یا اینکه توسط یک مقام دولتی به تنهایی صورت بگیرد (مانند اختلاس). از این تعریف نباید چنین برداشت کرد که فساد منحصر به بخش دولتی است، بلکه در فعالیت‌های بخش خصوصی نیز فساد وجود دارد. بنابراین فساد در هر بخشی اعم از خصوصی یا دولتی می‌تواند وجود داشته باشد (رهبر، ۱۳۸۱: ۱۲۳). اشکال متفاوت فساد را می‌توان به این ترتیب عنوان کرد:

رشوه؛ یکی از رایج‌ترین و گسترده‌ترین انواع فساد اقتصاد است. سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی، رشوه را از مهم‌ترین مخاطرات و موانع جدی اعتماد و اطمینان بین‌المللی در مبادلات دانسته در پی مبارزه با آن هستند. معمولاً رشوه‌دهندگان برای اخذ مجوزها، صرفه‌جویی در زمان، بهره‌مندی از مزایا و

قراردادهای دولتی و به عبارت ساده‌تر برای کاهش هزینه‌ها یا افزایش سوددهی خود، رشوه پرداخت می‌کنند.

اختلاس؛ به معنای ربودن، دستبرد زدن و دست‌اندازی به مال دیگران می‌باشد و از نظر حقوقی به شکل خاصی از تصرف و دست‌اندازی بر مال دیگران اطلاق می‌شود و عبارت است از اینکه با استفاده از غفلت و عدم توجه کسی در فرصت مناسب چیزی را بردارند (سمیعی، ۱۳۸۴). ضعف سیستم مدیریت، سوءاستفاده از مقام و موقعیت، بی‌برنامگی در نحوه تخصیص و هزینه کردن بودجه‌های اداری، ورود مدیریت‌ها در عرصه تجارت موازی، وجود ارتباطات فامیلی، پیچیدگی‌های زائد اداری و کاغذبازی‌ها را می‌توان از اصلی‌ترین دلایل به وجود آمدن اختلاس در دستگاه‌های دولتی، ارگان‌ها و نهادهای تحت پوشش دولت محسوب کرد.

رانت؛ در لغت به معنای بهره مالکانه، کرایه و اجاره است. رانت‌جویی فرایندی است که طی آن یک فرد یا نهاد یا گروه، صاحب اطلاعات، فرصت‌ها و امتیازهایی شود که دیگران از آن بی‌بهره‌اند و با تصاحب این فرصت‌ها، به سرمایه‌های مالی و موقعیت‌های ممتاز سیاسی، فرهنگی و اجتماعی دست یابد. در این مفهوم از رانت، نوعی ارتکاب به فساد نهفته است و این استفاده آگاهانه از امتیازات ویژه که دیگران در شرایط مساوی از آن بهره‌ای ندارند، اغلب زائیده انحصار است (تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۲).

تقلب؛ یک جرم اقتصادی است که مستلزم نوعی کلاهبرداری، فریب یا دروغ است. تقلب، دستکاری یا ایجاد اختلال در اطلاعات، حقایق و امور کارشناسی از سوی افرادی است که از اختیارهای دولتی برخوردارند و در پی کسب منافع خصوصی هستند. به عبارت ساده‌تر، تقلب هنگامی رخ می‌دهد که یک فرد مسئول، جریان اطلاعات را برای منافع شخصی، گروه یا طبقه خاصی تغییر می‌دهد.

با توجه به تعاریف پیش گفته می‌توان برخی ویژگی‌های مهم جرم اقتصادی به عنوان تجلی حقوقی فساد اقتصادی را به شرح ذیل عنوان نمود؛

- جرم اقتصادی یک جرم کلان و گسترده بوده و در اغلب موارد به صورت سازمان یافته صورت می‌گیرد.

- باعث اختلال در نظام اقتصادی و به دنبال آن اختلال در امنیت جامعه و ثبات آن می‌گردد.

- هدف و انگیزه اصلی آن کسب منفعت مادی است.

- اموال ناشی از جرم از حیث ارزش مالی در حد نسبتاً بالایی قرار دارد.^۱

به رغم اینکه بیشتر نویسندگان خود را درگیر در تعریف فساد اقتصادی ننموده‌اند اما به ذکر اقسام و مصادیق این گونه جرایم پرداخته شده است. از جمله شورای اروپا در ۱۹۸۱ به ضمیمه توصیه نامه ۱۲(۸۱) خود با بیان دشوار بودن تعریف دقیق جرم اقتصادی، فهرستی از جرایم اقتصادی را بیان نموده است. جرایم مورد اشاره در این توصیه نامه به شرح ذیل می‌باشد: «فعالیت‌های متقلبانه و سوء استفاده از وضعیت اقتصادی به وسیله شرکت‌های چند ملیتی، دستیابی یا سوء استفاده از امتیاز اعطایی دولت یا سازمان‌های بین‌المللی جرم رایانه‌ای، تاسیس شرکت‌های جعلی، تقلب مربوط به موقعیت تجاری، نقض استانداردهای امنیتی و سلامتی مربوط به کارمندان به وسیله شرکت، تقلب علیه مصرف‌کنندگان (به ویژه تحریف و اظهارات گمراه کننده در خصوص کالاها)، جرایم علیه سلامت عمومی، سوء استفاده از ضعف مصرف‌کننده یا بی‌تجربگی وی، رقابت

^۱ مطابق دستور العمل رئیس قوه قضائیه در مورخ ۸۰/۵/۱۰ مبنی بر تشکیل مجتمع قضایی ویژه جهت رسیدگی به جرایم اقتصادی، حداقل ارزش مالی جرایم مورد رسیدگی در این مجتمع ده میلیارد ریال می‌باشد.

ناعادلانانه، جرایم گمرکی، جرایم مربوط به مقررات مالی و پولی، جرایم علیه محیط زیست»^۱.

از علل و انگیزه‌های مفاسد اقتصادی می‌توان به فقدان قانون منسجم مبارزه با مفاسد، ناکارآمدی قوانین در بخش اقتصادی، مالی، بانکی و ثبت اسناد، شفاف نبودن قوانین، فرصت طلبی، سودجویی، اختیارات نامحدود مدیران دولتی، عدم حسابرسی منظم و دقیق در بخش های اداری و... اشاره کرد. اما در ابتدایی‌ترین تحلیل و با رویکرد کارکردگرایانه «مرتون و پارسونزی» می‌توان گفت؛ مهمترین علت وجود مفاسد در سطح یک جامعه یا سیستم، ناشی از ناهماهنگی هدفی و روشی در سطح کل سیستم جامعه و خرده سیستم های آن می‌باشد و مهمترین انگیزه مفاسد اقتصادی انگیزه سودجویی و منفعت طلبی افراد یا گروه های اجتماعی و گاه حزبی است. به طوری که گاه سوء استفاده از اهرمهای قدرت رسمی و حمایت کورکورانه از دوستان حزبی پشتوانه تحقق انگیزه‌های شخصی می‌گردد(عبدالملکی، ۱۳۸۹).

اقتصادهای از بالا هدایت شده یکی دیگر از پایه‌های پرورش رشوه‌خواری و فساد مالی است، تجربه کشورهای جنوب آسیا مؤید آن است که اگر مدیران قدرت فراوان داشته باشند و درعین حال فقیر باشند تمایل به فساد مالی تشدید می‌شود. در تحقیق و بررسی که پارلمان ایتالیا در سال ۱۹۹۳ درباره فساد مالی مافیا انجام داده است مشخص شد، اعتقاد به این که دیگران هم همین کار را می‌کنند یکی از دلایل مکرر فساد مالی بوده است رفتار مبتنی بر فساد در بین مقامات بالا تأثیری

¹ Council of Europe Committee of Ministers: Recommendation R (81) 12 of Committee of Ministers of member states on economic crime. www.coe.int.

فراتر از پیامدهای مستقیم ناشی از آن رفتار دارد، لذا سرنخ فساد را باید بین مقامات بالا جستجو کرد (محنت فر، ۱۳۸۷).

فساد باعث کاهش سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی خواهد شد. سطح بالای فساد اقتصادی می‌تواند ناکارآمدی سیاست‌های دولت را به دنبال داشته باشد. فساد مالی می‌تواند فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و اقتصادی را از شکل مولد آن به سوی رانت و فعالیت‌های زیرزمینی سوق دهد و سازمان‌های مافیایی را پرورش دهد. علاوه بر این فساد گسترده و فراگیر یکی از نشانه‌های ضعف دولت است و عملکرد ضعیف دولتها در مبارزه با فساد می‌تواند روند رشد و توسعه اقتصادی را رو به تحلیل برده و بحران مشروعیت و ناکارآمدی را تشدید نماید.

به‌طور کلی فساد با هدر دادن منابع ملی همراه است، آن هم درست در زمانی که این منابع باید به شیوه‌های درست بهره‌برداری شوند. از آنجایی که فساد، منابع مالی را از هدف خود منحرف می‌سازد، این منابع نمی‌توانند کمک‌چندانی به رشد اقتصادی کشورها کنند. بانک جهانی، فساد را بزرگ‌ترین مانع توسعه اجتماعی و اقتصادی تعریف کرده است. فساد با تحریف مقررات قانونی، توسعه را تخریب و بنیان‌های نهادینه‌ای را که رشد اقتصادی به آن وابسته می‌شود تضعیف می‌کند (ریعی، ۱۳۸۳).

فساد هزینه‌های توسعه را افزایش می‌دهد. شاخص‌های توسعه انسانی، اجتماعی و اقتصادی هر کدام همبستگی کاملاً معناداری را با میزان فساد نشان می‌دهند. در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته قوانینی که در فرایند توسعه شکل گرفته‌اند مانعی برای رفتارهای فسادآمیز می‌شوند. باز بودن اقتصاد و عدم تمرکز موارد اقتصادی در کشورهای توسعه‌یافته و متقابلاً اقتصاد متمرکز و گسترش بخش‌های عمومی

در دست دولت و محدود بودن فضای اقتصاد خصوصی، از عوامل بروز فساد در کشورهای توسعه‌نیافته است. در کشورهای جهان سوم فساد مالی و سیاسی به‌عنوان یکی از مشخصه‌ها و ویژگی‌های دولت‌ها قلمداد می‌شود. در کشورهای صنعتی و ثروتمند، فساد بیش‌تر در رده‌های بالای قدرت متمرکز است اما در کشورهای در حال توسعه فساد تمامی سطوح زندگی اقتصادی و اجتماعی را دربر گرفته است (محنت فر، ۱۳۸۷).

اختلال در سرمایه‌گذاری دراز مدت داخلی و خارجی و فرار سرمایه‌های مشروع که در نتیجه جرایم اقتصادی نظیر پول شویی صورت می‌گیرد، خسارت جبران‌ناپذیری که به بخش‌های اقتصادی جامعه و کل اقتصاد وارد می‌آورد، زیرا پول شویان با در اختیار داشتن منابع عظیم مالی به عنوان یک قدرت انحصاری عمل کرده و جریان بازار را به نفع خود، هدایت می‌کنند و وجوه غیرقانونی زیاد در ید ایشان به آنها کمک می‌کند تا محصولات و خدمات خود را با قیمتی کمتر از سطح قیمت بازار، ارائه کنند و حتی با قیمتی کمتر از هزینه تولید عرضه دارند (همدمی خطبه سرا، ۱۳۸۳: ۳۴۳).

۲- شفافیت اقتصادی به منزله اولین گام پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی

مقابله با مفاسد اقتصادی اگرچه سابقه ای طولانی دارد و حتی بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی، از جمله صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی، سازمان تجارت جهانی، سازمان شفافیت بین‌الملل، بانک توسعه آسیا، سازمان همکاری‌های اقتصادی آسیا و برخی دیگر سازمان‌های محلی و ملی مدعی رصد کردن، نظارت و کنترل جهانی رعایت استانداردهای اقتصادی و تجارت و ارائه راهکارهای مقابله با مفاسد اقتصادی هستند، اما بدون شک مفاسد اقتصادی و مصادیق، عوامل و فرایندهای بروز آنها از جامعه‌ای تا جامعه دیگر متفاوت و گاه پیچیده است لذا هر

گونه مقابله با آن مستلزم درک این تفاوت ها و بکارگیری شیوه های مناسب و خاص است. بنابراین راهکارهای عملی را باید در مدلی بومی و محیطی جستجو کرد. البته توجه به شرایط بومی نافی بهره مندی از تجارب بین المللی و جهانی نیست. به ویژه آنکه سازمان های مانند سازمان تجارت جهانی و صندوق بین المللی به نوعی خود را دیده بان جهانی این حوزه می دانند و سلامت نظام های اقتصادی و مراودات جهانی را با شاخص های خود می سنجند و عکس آن نیز صادق است که توصیه های بین المللی نافی تبیین راهکارهای مقابله ای با رویکرد بومی و دیدگاه رهبران، اندیشمندان و سیاستمداران و عوامل داخلی نیست.

از جمله راهکارهای مبارزه با فساد اقتصادی می توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- اصلاح ساختار نظام اداری و اقتصادی ۲- مقررات زدایی و خصوصی سازی
- ۳- احیای اخلاق ۴- نظارت بر ثروت، مصرف و سطح زندگی کارمندان دولت
- در بخش های اداری و اقتصادی ۵- جلوگیری از فساد استخدامی ۶- پاکسازی گروهی و جمعی نظام اداری ۷- ایجاد نهادهای مستقل و دایمی برای مبارزه با فساد اداری و اقتصادی ۸- سیاست زدایی از نظام اداری و اقتصادی ۹- تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاگری ۱۰- آزادی و مصونیت مطبوعات در ارائه گزارش و افشاگری فساد اداری و اقتصادی ۱۱- آموزش مدیران دولتی در مورد فساد اداری و مالی ۱۲- حساب کشی و پاسخگویی در بخش عمومی بخصوص شرکت های وابسته به دولت ۱۳- افزایش حقوق و مزایای کارمندان دولت.

همه اقدامات و روش های فوق در مبارزه با فساد مستلزم وجود شفافیت اطلاعات هستند. یکی از مهمترین اثرات شفافیت، پیشگیری از فساد است و آزادی

اطلاعات نیز یکی از ابزارهای کلیدی در این زمینه محسوب می‌شود. مطبوعات و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند از این حق برای افشای فساد و ریشه کن کردن آن استفاده کنند. ضرورت حق دسترسی به اطلاعات موجود در نزد نهادهای عمومی به عنوان ابزاری برای مسئله جدی و خطرناک مبارزه با فساد، به طور گسترده مورد توجه واقع شده است.

۱-۲- شفافیت و پیامدهای آن

شفافیت در دنیای امروزی که گرایش به سمت جهانی‌شدن در آن شدت گرفته است، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا جهانی شدن اقتضاء می‌کند اطلاعات و ارتباطات مرزهای جغرافیایی را در نوردد و دولت‌هایی که بتوانند اطلاعات خود را به صورت شفاف در اختیار دیگران قرار دهند از دیدگاه بین‌المللی از مشروعیت ویژه‌ای برخوردارند. در کشورهایی که نظام سیاسی و اقتصادی آنها از شفافیت لازم برخوردار نیست، اغلب شهروندان برای انجام کارهای اداری باید وقت بیشتری را صرف نمایند و در بسیاری از موارد برای تسریع در انجام کارهایشان باید به بوروکرات‌ها رشوه پرداخت نمایند. به عنوان نمونه برای گرفتن یک مجوز فرد نه تنها باید ثبت نام نماید و مراحل قانونی را طی کند بلکه باید به بوروکرات‌هایی که به نحوی دست اندرکار هستند مبلغی پرداخت نماید تا کارش زودتر انجام شود.

شفافیت از موضوعاتی است که امروزه در علوم اجتماعی تحقیقات و مطالعات فراوانی روی آن انجام شده و توجه اندیشمندان بسیاری را به خود جلب کرده است از این رو تعاریف متعددی از این مفهوم ارائه شده است.

لیندستد و نورین (۲۰۰۷) در توضیح مفهوم شفافیت چنین می‌گویند: «مفهوم شفافیت بر قابلیت دسترسی به اطلاعات دلالت دارد، از لحاظ لغوی، شفافیت به

معنای امکان نگاه کردن به درون یک چیز است به منظور فهمیدن آنچه در آن می‌گذرد. یک مؤسسه شفاف مؤسسه ای است که افراد درون و بیرون آن بتوانند به منظور شکل دادند به نظراتشان، در مورد اقدامات و فرآیندهای درون آن مؤسسه، اطلاعات مورد نیازشان را به دست آورند» (Lindstedt, 2007: 6).

کوفمن و بلور (۲۰۰۵) شفافیت را چنین تعریف می‌کنند: «جریان اطلاعات قابل اتکا و به هنگام اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که برای همه ذی‌نفعان مرتبط قابل دسترسی باشد.» در ادامه اشاره می‌کنند «همچنین اطلاعات ارائه شده باید قابل دسترسی، مرتبط و دارای کیفیت خوب و قابل اتکا باشند» (kaufmann, 2005: 4).

گرچه معمولاً دو مفهوم شفافیت و «دسترسی به اطلاعات رسمی» خلط می‌شوند، ولی باید دانست که شفافیت مفهومی وسیعتر است که شامل مسائل متعدد می‌شود. شفافیت، علاوه بر «باز بودن حکومت»، شامل مفاهیمی چون سادگی و جامعیت هم می‌شود. در حوزه عمومی، شفافیت زائیده تمایل به پیشبرد دموکراسی است. از دیدگاه اقتصادی، شفافیت به معنی اطلاع‌رسانی حقیقی و همه‌جانبه در عرصه فعالیت‌های اقتصادی و روشن بودن سازوکارهای حاکم بر روابط اقتصادی یعنی چگونگی تولید و توزیع ثروت در جامعه است (موسسه تحقیقات تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۲: ۱۶). شفافیت و فساد اقتصادی در مقابل هم قرار دارند از همین روست که برنامه توسعه ملل متحد (UNDP)^۱ فساد را مساوی با «افزایش در انحصار قدرت و صلاحدید شخصی و کاهش در پاسخگویی، اعتماد و درستی و شفافیت» می‌داند (برنامه توسعه ملل متحد، ۲۰۰۴).

^۱ - United Nations Development Program

آزادی اطلاعات صرفاً برای مردم لازم نیست بلکه برای یک دولت خوب نیز اجتناب ناپذیر است. دولت فاسد، برای بقا محتاج پنهانکاری است. پنهانکاری به ناکارآمدی و اسرافکاری و فساد، امکان ادامه حیات می‌دهد. همان گونه که آمریتاسن، اقتصاددان برنده جایزه نوبل گفته است، در کشورهایی که از شیوه حکومتی دموکراتیک و آزادی بیان نسبی برخوردار هستند، قحطی شدید به وقوع نپیوسته است. اطلاعات به مردم این امکان را می‌دهد که اقدامات حکومت را بر مبنای اطلاعاتی مناسب و آگاهانه نسبت به اقدامات مذکور، مورد مذاقه قرار دهند (رضایی زاده، ۱۳۸۸: ۲۳۲-۲۱۳).

مهمترین دلایلی که برای لزوم باز بودن حکومت مطرح می‌شود، از این قرارند: اول اینکه شفافیت باعث تسهیل نظارت بر فعالیت‌ها و کم کاری‌های مقامات عمومی می‌شود. این عقیده مبتنی بر این فرض است که قدرت منجر به فساد می‌شود. این سنتی ترین تلقی از علت نیاز به شفافیت است. با توجه به رویکردهای مختلف، در اینجا می‌توان دو جنبه را از هم تفکیک کرد. از دیدگاه فردی، نظارت مستلزم دسترسی به اطلاعات مربوط به موقعیت فرد در رابطه با دولت است تا فرد بتواند در برابر سوء استفاده سیاسی، از خود دفاع کند. اما از سوی دیگر از نقطه نظر شهروندی یا اجتماعی، نظارت برای جلوگیری از سوء استفاده منتخبین برای حکومت، ضروری است.

دومین توجیه شفافیت که بیشتر رویکردی معرفت شناسانه دارد، عبارت است از تمایل به ارتقای معقولیت، کارشناسی و کارآیی در فرآیند تصمیم گیری عمومی و به تبع افزایش اعتماد عمومی به این فرآیند. علنی بودن و به ویژه پاسخگویی در برابر انتقادات، شرکت کنندگان در بحث را تشویق می‌کند تا در باورها و استدلال‌های خود بیشتر دقت کنند. در حقیقت اجبار به بحث در ملاء عام، معمولاً بیان دقیق موضع خود، دفاع از آن در برابر استدلال‌های نامنتظره مخالف، در نظر

گرفتن دیدگاه‌های مخالف، آشکار کردن مراحل استدلالی که فرد به کار گرفته و اظهار صریح اصولی که فرد به آنها متوسل می‌شود را ضروری می‌سازد (رضایی زاده، ۱۳۸۸: ۲۳۲-۲۱۳).

امام علی (ع) در نامه خود به مالک اشتر به او تذکر می‌دهد که «پنهان بودن از شهروندان، طولانی نگردد؛ چرا که پنهان بودن زمامداران از شهروندان، شاخه‌ای از کم‌اطلاعی و تنگ‌خویی است و پنهان شدن شهروندان، زمامداران را از دانستن آنچه از آنان پوشیده است بازدارد. پس کار بزرگ نزد آنان، خرد به شمار آید و کار خرد، بزرگ نماید؛ زیبا زشت شود و زشت زیبا گردد» (محمدری شهری، ۱۳۷۹: ۴۷۳). در این نامه به برخی از تبعات فقدان شفافیت از جمله تثبیت نگاه‌های غلط و تصمیم‌گیری‌های دور از واقع‌بینی، مدنظر قرار گرفته است.

پاسخگویی و شفافیت، پایه‌های لازم اجرای نظارت مردمی هستند که بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی را به تمرکز بر نتایج، پیگیری اهداف روشن، توسعه استراتژی‌های مؤثر، نظارت بر عملکرد و گزارش آن وادار می‌کند. پاسخگویی، به افراد و سازمان‌های مسئول در برابر عملکرد اشاره دارد و شامل پاسخگویی مالی، پاسخگویی اداری، پاسخگویی سیاسی و پاسخگویی اجتماعی می‌باشد. شفافیت نیز تسهیل دستیابی شهروندان به اطلاعات و درک آنها از سازوکارهای تصمیم‌گیری است. شفافیت بخش دولتی با استفاده از استانداردهای واضح و دستیابی به اطلاعات شروع می‌شود. درستی و راستی بعنوان منزه بودن از ارتشاء و شرایط سالم و مترادف با صداقت می‌باشد (UNDP, 2002).

فقدان شفافیت اصولاً پاسخگویی دموکراتیک را غیرممکن می‌سازد. چگونه دولت می‌تواند نسبت به نتیجه اقداماتی که محصول ارتباطات غیرقانونی بین شهروندان و بوروکرات‌ها است پاسخگو باشد؟ زمانی که روش‌های انجام کار

دولتی براساس قانون نباشد و تباری و زدبندهای سیاسی روش انجام کارها را مشخص کند، یافتن اشخاص مسؤل در ارتباط با کارها و پیگیری منشأ فسادها کاری بسیار مشکل می‌باشد. پایین بودن شفافیت نظام سیاسی باعث بدبینی و ناامیدی مردم نسبت به دولت می‌شود و در نهایت نارضایتی عمومی را به دنبال دارد، از طرف دیگر فقدان شفافیت سیاسی ظرفیت‌های سرمایه‌گذاری را تا حد زیادی تحت تأثیر قرار می‌دهد و بر روابط خارجی دولت با سایر کشورها نیز تأثیر منفی دارد. فقدان شفافیت سیاسی می‌تواند پیامدهای منفی ناشی از پایین بودن شفافیت اقتصادی را تقویت نماید و در نهایت باعث پایین آمدن کارآیی در سطح ملی شود. در دنیای بهم‌پیوسته امروز پایین آمدن کارایی ملی در یک کشور باعث کاهش رقابت‌پذیری و نهایتاً کاهش کیفیت زندگی مردم آن کشور می‌شود.

شاید مهمترین دلیل اشاعه فساد نبود ساختارهای روشن و شفاف انجام امور در سازمان‌هاست. در محیط‌های غیر شفاف و مبهم، امکان کجروی‌های اداری افزایش می‌یابد و انجام رفتارهای فسادآلود تسهیل می‌شود. بنابراین شاید به جرأت بتوان ادعا کرد که کارآمدترین و مؤثرترین شیوه‌های مبارزه با فساد اداری خروج از فضای تاریک و مبهم، شفاف سازی و روشن ساختن محیط و ساختار اداری است (ابن‌الرسول و خانی جاغرق، ۱۳۸۳). در مجموع می‌توان گفت عدم انتشار اطلاعات باعث فساد می‌شود و انتشار آزادانه اطلاعات و حق مردم برای دسترسی مساوی و عادلانه به اطلاعات منجر به جلوگیری از رانت‌های اطلاعاتی دولت می‌شود. همچنین قانونمند کردن جریان اطلاعات دولتی به شفافیت فعالیت اقتصادی و سیاسی منجر خواهد شد. انتشار اطلاعات مربوط به برگزاری مناقصه‌ها و مزایده‌ها بر روی وب‌سایت اینترنتی سازمان‌ها باعث می‌شود تا علاوه بر دسترسی عموم به این اطلاعات امکان نظارت عمومی بر عملکرد دولت نیز پدید آید که این مسئله مهمترین عامل کاهش فساد خواهد بود.

آرمسترانگ (۲۰۰۵) در مقاله‌ای با عنوان "صداقت، شفافیت و پاسخگویی در مدیریت دولتی: تمایلات اخیر، توسعه‌های ملی و منطقه‌ای و پدیدار شدن مسائل" ترکیبی از صداقت، شفافیت و پاسخگویی را در اصلاح مدیریت اداری مؤثر می‌داند. با این هدف مبارزه با فساد پایانی ندارد و اثرات مخرب ناشی از عدم شفافیت، پاسخگویی و صداقت که منجر به فساد و سوء رفتار می‌شود را نباید کم اهمیت دانست. شیوه‌های غیر اخلاقی، رشوه و تقلب، هزینه‌هایی واقعی برای بشر به همراه دارد نیز هزینه‌های امنیت عمومی و مالی فساد، حیرت‌انگیز است. عدم اعتماد عمومی، موجب تضعیف ثبات سیاسی می‌شود. نتایج تحقیق وی نشان داد که این سه عامل علاوه بر کاهش فساد اداری سبب اصلاحات اداری می‌شوند (Armstrong, 2005).

به رسمیت شناختن حق دسترسی به اطلاعات از جانب نظام دولتی که می‌بایست به صورت کارآمد در اسناد قانونی منعکس گردد از آن جهت اهمیت دارد که جامعه همواره دسترسی به اطلاعات را به عنوان حق مشروع و قانونی برای خود مفروض می‌داند و در مواردی که از آن منع شده باشد امکان اعتراض و بازخواست ممانعت‌کنندگان از دست‌یابی به حق خود را محفوظ می‌داند. در صورت عدم پذیرش این حق از سوی حکومت، جامعه در امر نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی و اجرایی با چالش‌های عدیده‌ای مواجه می‌شود چرا که نظام دولتی خود را موظف به پاسخگویی نمی‌داند و جامعه نیز مستمسک قانونی برای اطلاع از نحوه فعالیت نظام دولتی نمی‌یابد که در نتیجه پتانسیل ارتکاب فساد افزایش می‌یابد و زمینه پیشگیری از آن نیز به شدت تضعیف می‌شود.

۲-۲- پیامدهای فقدان شفافیت و مستندسازی

اساسی‌ترین علت و زمینه وقوع فساد در هر کشوری، می‌تواند وجود نقاط ضعف متعدد در مستندسازی فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی و وضعیت مالی اشخاص حقیقی و حقوقی باشد. طبیعی است که در این شرایط، میزان و چگونگی فعالیت‌های اشخاص در جهت مثبت یا منفی به‌طور مستند قابل ارائه و دفاع نخواهد بود. نتیجه مستقیم این نقیصه (عدم مستندسازی)، نبود شفافیت در فعالیت‌های انجام شده و وضعیت مالی اشخاص است. شفافیت بدون مستندسازی امکان‌پذیر نیست و به‌طور کلی این دو، اصولاً لازم و ملزوم یکدیگرند؛ یعنی هر جا شفافیت باشد، مستندسازی هم وجود دارد و بالعکس. ولی ممکن است شخصی اعم از دولتی و غیردولتی با وجود مستند و شفاف بودن فعالیت‌های مربوطه در نزد خود، بنا به دلایلی نخواهد که مبادرت به افشاء یا ارائه مستندات کند. در این صورت نیز از زاویه نگاه مردم، نمی‌توان گفت فعالیت این شخص در نزد مردم و به‌طور کلی اشخاص ذینفع از شفافیت کافی برخوردار است. بنابراین، «افشا و ارائه اطلاعات مستند و شفاف» مکمل مراحل شفاف‌سازی است.

نبود مستندسازی و شفافیت یک سری آثار منفی به دنبال دارد که موارد ذیل برخی از آنهاست:

۱- نبود یا وجود شرایط و زمینه‌های بسیار ضعیف برای تحقق اقتصاد رقابتی: یکی از شرایط اساسی اقتصاد رقابتی، وجود شفافیت در میزان عرضه و تقاضای کالا، خدمات، کار، سرمایه و پول و همچنین تعداد دارندگان آنها و وجود امکانات دسترسی به آنهاست. رقابتی نبودن فعالیت‌های اقتصادی و وجود حالت‌های انحصاری موجب افزایش فساد می‌شود.

۲- عدم امکان کنترل و ردیابی مالی تخلفات انجام شده: بهترین روش برای کشف جرایم مالی، افزایش امکان ردیابی مالی یا سیر فعالیت های اقتصادی اشخاص است. اما در صورتی که گردش پول، کالا و خدمات مستند و شفاف نباشد، امکان کشف فساد از طریق کنترل های مالی به حداقل می رسد.

۳- بی اطلاعی مردم از شرایط و زمان تسهیلات اعطایی ارزی و ریالی دولت و همچنین مجوزهای مختلف وارداتی و صادراتی و سهمیه های متعدد: یکی از تبعات جبران ناپذیر نبود شفافیت، ناآگاهی اکثریت مردم از تسهیلاتی است که بانک ها، وزارتخانه ها یا سازمان های تحت پوشش بخش عمومی غیردولتی، از منابع حاصل از بودجه سالانه یا منابع دیگر، با نرخ پایین تر از بازار در اختیار افرادی خاص قرار می دهند. همین امر باعث می شود تنها افرادی این تسهیلات را دریافت کنند که بیشترین ارتباط را با دارندگان این اطلاعات و افراد تصمیم گیرنده در این زمینه ها داشته باشند. این فرآیند دریافت تسهیلات، موجب می شود رانت یا موقعیت ویژه و ممتاز برای عده معدودی ایجاد شود که سریع تر و زودتر از دیگران به اطلاعات دسترسی دارند یا دسترسی پیدا می کنند.

۴- عدم امکان اجرای سیاست های پولی، مالی و بازرگانی: یکی از پیش شرط های مهم اعمال سیاست های مذکور، امکان نظارت دولت بر گردش پول، کالا و خدمات در کشور است. طبیعی است که اگر بهترین سیاست ها هم اتخاذ شوند ولی امکان اجرای آن وجود نداشته باشد، هزینه آن کمتر از اتخاذ نکردن آن سیاست ها نخواهد بود.

۵- عدم امکان سیاستگذاری و برنامه‌ریزی واقع بینانه: یکی از پیش شرط‌های اساسی برای برنامه‌ریزی صحیح، وجود اطلاعات و آمار صحیح از واقعیات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور است. در صورت نبود مستندسازی و شفافیت، تهیه آمار قابل اعتماد و منطبق با واقعیت از فعالیت‌های مختلف امکان پذیر نخواهد بود. در چنین شرایطی، مردم هر کشوری به نرخ‌های اعلام شده درخصوص تورم، بیکاری، اشتغال، تولید ناخالص داخلی و تشکیل سرمایه با دیده تردید می‌نگرند و در آنها اطمینان ایجاد نمی‌شود و به باور نمی‌رسند.

۶- عدم امکان شناسایی افراد شایسته: با فرض این که برنامه دقیقی برای شایسته‌سالاری در نظام اداری کشور تنظیم شود در صورتی می‌توان این برنامه را به اجرا درآورد که بتوان افراد لایق و واجد شرایط را شناسایی کرد. لازمه چنین امری، وجود بانک اطلاعاتی از اشخاص متخصص، مجرب، توانمند و متعهد در رشته‌های مختلف است. در غیر این صورت، افرادی متصدی پست‌های مهم می‌شوند که یا شایستگی تصدی چنین پستی را ندارند یا شایستگی آن‌ها کمتر از افراد لایق شناخته نشده است.

۷- عدم امکان اعمال نظارت نهادهای مدنی: یکی از شرایط اصلی برای افزایش کارکرد نهادهای مدنی نظیر مطبوعات و سازمان‌های غیردولتی برای مقابله با مفاسد مالی، بالا بودن امکان دسترسی آنها به اطلاعات مستند و شفاف است. در غیر این صورت، این نهادها بیشتر به گمانه‌زنی خواهند پرداخت و این امر نه تنها فایده‌ای در بر نخواهد داشت، بلکه باعث تشویش اذهان عمومی، بدبینی مردم به حکومت و هتک حرمت انسان‌ها و ریختن آبروی افراد می‌شود (حق شناس و نجف پور، ۱۳۸۸: ۴۷-۵۲).

۳- شفافیت و مبارزه با فساد اقتصادی در اسناد بین المللی و قوانین

ایران

کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد سرشار از ارجاعات متعدد به شفافیت و «باز بودن» است. این کنوانسیون بارها از کشورهای عضو می‌خواهد که شفافیت عمومی را به طور کلی (بند ۱ ماده ۵ و بند ۲ ماده ۱۰) و همچنین بازبودن مسائل مربوط به کارگزاران عمومی و نحوه تأمین مالی نامزدهای انتخاباتی (قسمت ۲ بند ۱ و بند ۳ ماده ۷) و شفافیت تأمینات و بودجه‌های عمومی را تضمین کنند. یکی از نکات مهم این است که قواعد مربوط به مشارکت عمومی در این معاهده، تقریباً به طور کامل به مسئله شفافیت و اطلاعات اختصاص یافته است.

ماده ۸ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد مالی نیز بر اعلان دارایی‌های مقامات دولتی تأکید نموده است. در اصل صد و چهل و دوم قانون اساسی به این مهم پرداخته است و مقرر می‌دارد: «دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران، همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق افزایش نیافته باشد». همچنین طبق ماده ۱ «قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها مصوب ۱۳۳۷/۱۲/۱۹»: «کلیه وزرا و معاونین و سایر کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری یا شهرداری‌ها یا دستگاه‌های وابسته به آنها و اعضای انجمن‌های شهر و کارمندان مؤسسات مأمور به خدمات عمومی و هم چنین کلیه کارمندان هر سازمان یا بنگاه یا شرکت یا بانک یا هر مؤسسه دیگر که اکثریت سرمایه یا منافع آن متعلق به دولت یا سایر مؤسسات مذکور است و یا نظارت یا اداره یا مدیریت آن مؤسسات با دولت است و نیز کلیه کسانی که از خزانه دولت یا از مؤسسات مذکور پاداشی دریافت می‌کنند؛ به استثنا بازنشستگان یا کسانی که وظیفه یا مستمری قانونی دارند؛ مکلف

هستند صورت دارایی درآمد خود، همسر و فرزندان را که قانوناً تحت ولایت آنها هستند؛ به مراجع صالح تسلیم و رسید دریافت دارند.»

با توجه به پیچیده و مشکل بودن تشخیص معاملات مشکوک به عنوان مهمترین رکن در اعلام گزارش و لزوم رعایت دقیق قانون، اخذ اطلاعات و نحوه آن؛ مراجع صالح مربوطه می بایست آموزش های لازم به این گونه مؤسسات مالی و اعتباری و سایر اشخاص درگیر و موظف به اعلام گزارش در جهت هر چه بهتر اجرا شدن قانون داده شود. این موضوع مورد تأکید کنوانسیون های بین المللی مربوطه از جمله به طور کلی در ماده ۲۹ کنوانسیون پالمو و ماده ۶۰ کنوانسیون، قرار گرفته است.

ماده ۹ کنوانسیون مریدا دولت ها را اتخاذ اقدامات لازم به منظور ایجاد روش های مناسب در انجام خریدهای دولتی بر مبنای شفافیت، رقبت و ضوابط عینی در تصمیم گیری جهت جلوگیری موثر از فساد مالی فراخوانده و بر انتشار عمومی اطلاعات مربوط به تشریفات و قراردادهای خرید از جمله اطلاعات مربوط به مناقصه های دولتی و اطلاعات ذی ربط و یا مربوط به اعطای قراردادها تأکید می-ورزد.

طبق ماده ۱۰ این کنوانسیون «هر یک از کشورهای عضو باید... اقدامات لازم برای گسترش شفافیت در اداره امور عمومی را انجام دهند... بعضی از این اقدامات عبارتند از: اتخاذ رویه ها و قوانینی که در موارد مقتضی، در عین حمایت از حریم خصوصی و اطلاعات شخصی، اجازه دستیابی به اطلاعات مربوط به سازمان ها، عملکرد و فرایند تصمیم گیری ادارات عمومی را در تصمیمات و اقدامات قانونی مربوط به افراد، به اعضای اجتماع بدهد(رضایی زاده، ۱۳۸۸: ۲۳۲-۲۱۳).

ماده ۱۰ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مالی از کشورهای عضو خواسته است تا تدابیر لازم در جهت بالا بردن شفافیت در مدیریت تشکیلات دولتی و نحوه اجرای وظایف و تصمیم‌گیری‌ها مشتمل بر تصویب آئین‌نامه یا مقرراتی به منظور ممکن ساختن مراجعه مستقیم آحاد مردم، در صورت اقتضا، به اطلاعات مربوط به روند سازماندهی اجرای وظایف و تصمیم‌گیری‌های تشکیلات دولتی و نیز تصمیمات و اقدامات قانونی مربوط به مردم را با رعایت کامل حفظ اسرار و اطلاعات شخصی و نیز حذف تشریفات اداری در صورت اقتضا، به منظور تسهیل دسترسی مردم به مقامات صلاحیت‌دار تصمیم‌گیرنده و همچنین اطلاع‌رسانی به مردم از جمله انتشار گزارش‌های دوره‌ای درباره لغزشگاه‌های مالی در مدیریت تشکیلات دولتی را معمول دارند. ضمیمه توصیه کمیته وزراء شورای اروپا برای دول عضو، تحت عنوان مدل که رفتاری برای کارگزاران عمومی نیز در ماده ۱۱ خود و نیز ماده ۹ کنوانسین اتحادیه آفریقا؛ به این موضوع تاکید نموده‌اند. ماده ۱۳ این کنوانسیون، قواعدی در رابطه با شفافیت عملکرد شرکت‌ها در بردارد.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بخش‌های مختلف به بحث‌هایی پرداخته که مستقیم و غیرمستقیم به مفاسد اقتصادی مربوط می‌شود. نگاه گسترده قانون اساسی به بحث فساد اقتصادی و پرداختن به آن در اصول مختلف نشان از حساسیت و تأثیرگذاری فراوان این مفاسد در جامعه و لزوم مبارزه همه‌جانبه با آنها دارد. در ادامه به برخی از این نکات اشاره می‌شود:

نفی هر گونه انحصار اقتصادی؛ در مقدمه قانون اساسی آمده است: با توجه به ماهیت این نهضت بزرگ، قانون اساسی تضمین‌گر نفی هر گونه استبداد فکری و

اجتماعی و انحصار اقتصادی می‌باشد و در خط گسستن از سیستم استبدادی و سپردن سر نوشت مردم به دست خودشان تلاش می‌کند.

فصل چهارم قانون اساسی مربوط به بحث اقتصادی و امور مالی است که در اصول و بندهای مختلف به بحث جلوگیری از ایجاد انحصار اقتصادی و فساد مالی پرداخته است. بند دوم اصل چهل و سوم قانون اساسی یکی از ضوابط اقتصاد جمهوری اسلامی را تأمین شرایط و امکانات کار برای همه می‌داند و بر اعطای وام‌های بدون بهره یا هر راه مشروع دیگری برای نیل به این هدف تأکید دارد. قانون اساسی در این اصل، به دفاع از قشر آسیب پذیر جامعه و به مقابله با ثروت اندوزی دولت و با افراد خاصی که ثروت به صورت متمرکز و متداول در دستان آنها می‌چرخد می‌پردازد و تأکید می‌کند که اعطای وام‌ها نباید به گونه‌ای صورت گیرد که "به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود" و یا "دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق در آورد".

بندهای اول و نهم اصل سوم قانون اساسی دولت را موظف می‌کند که تمام امکانات خود را در راه مبارزه با مفاسد اقتصادی به کار بسته و اهداف زیر را محقق سازد:

- ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوی و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی.
- در قسمت اول این بند رشد فضایل اخلاقی، تقویت ایمان و تقوی یکی از راه کارهای اصلی مبارزه با فساد معرفی شده است.
- رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه های مادی و معنوی.

این بند نیز به لزوم بهره مندی شهروندان از حقوق و برابری های یکسان توصیه می کند، که اقتضای فراهم شدن آن، از بین رفتن تمامی نابرابری های اقتصادی و رانت های انحصار طلبانه دولتی است.

▪ محو هر گونه استبداد و خود کامگی و انحصار طلبی، که عمده مظهر آن رانت اقتصادی است، می باشد که دولت موظف به مبارزه با آن است.

بندهای پنجم و ششم اصل چهل و سوم قانون اساسی به بیان مصادیق فساد اقتصادی پرداخته است بیان این مصادیق و جرم انگاری آن ها در قانون اساسی نشان از اهمیت بالای مبارزه با فساد در نزد تدوین کنندگان قانون اساسی دارد.

بند ۵: منع اصرار به غیر و انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل و حرام.

بند ۶: منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد اعم از مصرف سرمایه گذاری، تولید توزیع و خدمات.

اصل چهل و نهم نیز دولت را موظف به مبارزه با ثروت اندوزی ناشی از ربا، غصب، رشوه اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه کاری ها و معاملات دولتی، فروش زمین های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیر مشروع می کند. در این اصل نیز چنانچه دیدیم برخی از مصادیق دیگر فساد اقتصادی بر شمرده شده است.

بند ط ماده ۳۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیز دولت را مکلف نموده است که با تجهیز دستگاهها و واحدهای مربوطه و با رعایت استانداردها و چارچوب نظام بازرگانی و تجارت الکترونیکی، اقدامات لازم را توسط دستگاه های مربوطه برای انجام مناقصه ها، مزایده ها و مسابقه های خرید و

فروش کالا و خدمات و عملیات مالی و اعتباری در محیط رایانه ای در شبکه‌های اطلاع رسانی انجام دهد.

در ماده ۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، دولت موظف گردیده جهت استقرار جامعه اطلاعاتی و تضمین گسترده امن و ارزان شهروندان به اطلاعات، اقدام هایی را انجام دهد.

همچنین طبق بند الف ۲۳ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، دولت موظف به ایجاد بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع رسانی مناقصات و ثبت و نگهداری اطلاعات و اسناد راجع به فراخوان مناقصه، اسناد مناقصه، روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه گران، صورتحساب و نتایج ارزیابی‌ها و مشخصات و نحوه انتخاب برنده مناقصه را گردیده است.

در همین راستا پایگاه الکترونیکی اطلاع رسانی مناقصه‌ها در کشور با قابلیت‌های تمرکز اطلاعات مناقصه‌ها و مزایده‌های کشور که در روزنامه‌های کثیرالانتشار سراسری درج می‌شوند و امکان انواع جستجوها، امکان عرضه اسناد الکترونیکی مناقصه‌ها توسط هر یک از ادارات و سازمانهای مستقل مناقصه گزار، آرشیو الکترونیکی اطلاعات مناقصه‌ها و مزایده‌ها، آرشیو الکترونیکی اسناد مناقصه‌ها، امکان درج اطلاعات برنده مناقصه‌ها، امکان دسترسی سازمان‌ها و مناسب‌ترین قیمت‌های معاملاتی به تفکیک موضوع کالا و خدماتی که قبلاً مناقصه آنها برگزار و قیمت برنده در سایت درج شده است، راه اندازی شده است (www.iranets.ir). می‌توان گفت این اقدامات که در راستای پیشگیری فنی از جرایم اقتصادی می‌باشند؛ با اطلاع رسانی گسترده و شفافیت در روند برگزاری مناقصات و تهیه کالا و خدمات نقش موثری در کاهش این گونه جرایم ایفا می‌کنند.

از طرفی با اجرای دقیق اصل ۴۹ قانون اساسی در خصوص ثروتهای نامشروع و سوءاستفاده از معاملات دولتی و غیره و نیز اصل ۱۴۲ قانون اساسی در خصوص دارایی مسئولان رده بالای کشور و همسر و فرزندان آنها و تعمیم آن با تصویب قوانین لازم به نمایندگان، می تواند مانع بروز فساد اقتصادی شود.

در لایحه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نیز یکی از راههای تحقق سلامت اداری شفاف سازی انجام امور و فعالیتها و افزایش پاسخگویی عنوان شده است. همچنین لوایح و برنامه‌های ذیل مورد توجه قرار گرفته است:

- لایحه تشدید مجازات سوء استفاده کنندگان از اطلاعات منتشر نشده و

نیز افشای غیرقانونی اطلاعات اشخاص نزد دستگاه‌های مختلف.

- لایحه حمایت از مخبران و شهود.

- لایحه نحوه پاسخگویی به مردم و تأمین و تولید اطلاعات مورد نیاز

دستگاه‌ها و واحدهای نظارتی و بازرسی.

- قوانین مربوط به بازار سرمایه از جمله قانون تأسیس سازمان بورس

اوراق بهادار در جهت ممنوعیت استفاده از اطلاعات قبل از انتشار عمومی آن و ممنوعیت معاملات کارگزاران و کارمندان بورس.

علاوه بر این در سال ۱۳۸۳ کمیسیون آزادی اطلاعات بر اساس ماده ۵۹

لایحه انتشار آزادانه اطلاعات شکل گرفت، لایحه ای که در خرداد این سال در

هیات دولت به تصویب رسید. این لایحه پس از تغییراتی در اردیبهشت ماه ۱۳۸۷

مورد تصویب مجلس شورای اسلامی قرار گرفت اما در مجلس شورای نگهبان

مورد نقد قرار گرفت و به تصویب نرسید. در مقدمه این لایحه، هدف از آن

ایجاد شفافیت و پاسخگویی در مؤسسات عمومی و کمک به این مؤسسات برای

رسیدن به یک مردم‌سالاری مشارکتی ذکر شده است. این لایحه در واقع

تأمین کننده حق دسترسی به اطلاعات نزد مؤسسات عمومی برای همه اشخاص حقیقی و حقوقی و همچنین گذاشتن این تکلیف بر عهده مؤسسات عمومی است که اطلاعات نزد خود را مطابق قانون فاش سازند. دسترسی به اطلاعات مؤسسات خصوصی نیز چنانچه این اطلاعات برای احقاق حقوق فردی یا حفاظت از این حقوق لازم باشد، در قانون پیش‌بینی شده است به موجب ماده (۲) این لایحه «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آنکه قانون منع کرده باشد. استفاده از اطلاعات عمومی یا انتشار آنها تابع قوانین و مقررات مربوط خواهد بود». طبق لایحه آزادی اطلاعات ایران، همه افراد از حق جست‌وجو، کسب و اشاعه اطلاعات در چارچوب قانون برخوردارند. اجبار تهیه‌کنندگان اطلاعات عمومی و روزنامه‌نگاران به انتشار یا پخش اطلاعات و همچنین اجبار آنها به افشای منابع اطلاعاتی خود، ممنوع است. هرگونه استثنایی در حق دسترسی به اطلاعات باید محدود، مشخص، مستند به قانون و قابل تجدیدنظر در یک مرجع مستقل باشد (کمالی و نجف پور، ۱۳۸۸: ۲۲۵).

بنابراین با توجه به ضرورت دسترسی مردم به اطلاعات به عنوان یکی از عوامل پیشگیری از فساد تدوین مقرراتی جامع در این خصوص ضروری می‌نماید. در سال‌های اخیر تلاش‌هایی از سوی سازمان‌ها نظارتی و وزارتخانه‌ها جهت شفافیت بیشتر امور و آگاهی مربوط مردم از سازوکارهای اجرایی صورت گرفته و در همین راستا، سایت‌هایی حاوی اطلاعات مربوطه به نحوه عملکرد و اداره امور اجرایی، راه اندازی گردیده است.

در بند د ماده ۷ قانون مبارزه با پولشویی و بند ۴ ماده ۷ و ماده ۲۰ مصوبه شورای پول و اعتبار بر این موضوع تأکید نموده‌اند. بند ۴ ماده ۷ مصوبه فوق‌الذکر، آموزش مطلوب کارکنان را به صراحت جهت پیشگیری از عملیات مشکوک مؤثر دانسته است.

به نظر می‌رسد جهت آموزش اشخاص غیر دولتی مسئول و ملزم به ارائه گزارش می‌بایست این گونه آموزش‌ها به طور جامع و هماهنگ و مطابق دستورالعمل‌های صادره از طرف مراجع نظارتی مربوطه یا کانون‌های مربوطه باشد و با ابلاغ این گونه دستورالعمل‌ها به ایشان، عذر غیر موجه این گونه مؤسسات در عدم اطلاع مسدود گردد. ضمن این که در خصوص مؤسسات دولتی به لحاظ ماهیت و شیوه عملکرد، می‌توان نظارت قوی‌تر برقرار و حتی از طریق کلاس‌های آموزشی به سهولت به هدف مورد نظر دست یافت.

سخن آخر

شرط لازم برای سالم بودن یک نظام اقتصادی، وجود شفافیت در ابعاد مختلف به ویژه شفافیت در عملیات دولتی است که در وهله اول مستلزم ارائه اطلاعات قابل اعتماد درباره اهداف کلان سیاست‌های مالی دولت و انتشار اطلاعات تفصیلی درباره عملیات دولت می‌باشد.

بین شفافیت و سلامت اقتصادی رابطه‌ای مثبت وجود دارد، به این ترتیب که شفافیت بیشتر باعث سلامت اقتصادی و کاهش فساد می‌شود و عدم شفافیت سازوکارها، قوانین و رویه‌ها موجب افزایش فساد خواهد شد و مبارزه با فساد را دشوار می‌سازد. از طرف دیگر عدم شفافیت نظام مالی و اقتصادی باعث عدم ثبات، اختلال در تخصیص بهینه منابع و تشدید بی‌عدالتی و نابرابری می‌گردد و راه را برای انواع فساد مالی و اقتصادی و رانت خواری فراهم می‌آورد. در نبود شفافیت، می‌توان با پرداخت رشوه، فهرست شرکت کنندگان صلاحیت دار و فاقد صلاحیت را در مناقصه‌ها تعیین و یا تغییر داد. ممکن است کارکنان ذی ربط با دریافت رشوه، نام فردی را به فهرست مناقصه وارد کرده یا فرایند مناقصه را به

نفع شرکت کنندگانی که رشوه می‌پردازند، تغییر دهند. از طرف دیگر دارندگان اطلاعات مورد نیاز جهت پیروزی در مناقصه می‌توانند در ازای دریافت پول یا کسب برخی امتیازها، جزئیات امر را در اختیار شرکت کنندگان در مناقصه قرار دهند. از سوی دیگر عدم شفافیت قوانین و مقررات، موجب می‌گردد که زد و بندها و معاملات درون سازمانی به سادگی صورت پذیرد؛ زیرا گاهی قوانین و مقررات به نحوی تنظیم می‌شود که فقط حقوقدانان کارآزموده قادر به فهم آن هستند و معمولاً این قوانین درباره مسائل اساسی مبهم بوده و تفسیرهای متعددی از آنها می‌شود و از این طریق نیز راه برای فساد مالی باز می‌گردد.

در صورت شفاف نبودن مقررات اقتصادی، فضای اقتصادی مبهم می‌شود و زمینه برای بروز فساد فراهم خواهد شد چرا که در این شرایط امکان نظارت و پیگیری فعالیت‌های اقتصادی اشخاص و بنگاهها به سادگی میسر نخواهد شد. از طرف دیگر فضای مبهم اقتصادی و فقدان شفافیت، قلمرو رقابت اقتصادی را محدود می‌نماید.

انتشار اطلاعات در سطح جامعه به ویژه در مورد فعالیت‌های اقتصادی دولت و بخش خصوصی، فضای تفاهم، اعتماد و همکاری را میان شهروندان و دولت به وجود می‌آورد. از طرفی پرهیز اشخاص و بنگاههای اقتصادی از ورود به فعالیت در اقتصادی یک کشور به میزان قابل توجهی ناشی از فقدان اطلاعات در باره قوانین، مقررات و فعالیت‌های دولت در زمینه اقتصاد است.

با توجه به ارتباط میان شفافیت و فساد اقتصادی لازم است اقدامات جدی در جهت سالم سازی فضای اقتصادی، افزایش شفافیت صورت گیرد. در این راستا تقویت نظارت اجتماعی و رسانه‌های آزاد و همچنین بالا بردن ظرفیت پاسخگویی دستگاه‌های دولتی عامل مهمی در جهت پیشگیری و مبارزه باز فساد به شمار می‌رود.

هر چه میزان شفافیت اقتصادی افزایش یابد، هزینه ورود به فعالیت اقتصادی کاهش می‌یابد و در نتیجه با افزایش رقابت پذیری اقتصادی، زمینه برای توسعه و رشد اقتصادی فراهم خواهد شد. شفافیت و جریان آزاد اطلاعات در زمینه عملکرد دولت و مقامات دولتی باعث افزایش هزینه اقدام به فساد و انجام فعالیت به نفع شخصی خواهد شد و بدین ترتیب بعنوان یک بازدارنده و مانع برای قدرت فساد آلود عمل می‌کند. در این راستا ساده سازی قوانین و شفاف نمودن رویه‌ها ضرورتی اجتناب ناپذیر است؛ قوانین باید به نحوی تدوین شوند که از هر نوع پنهان کاری جلوگیری نموده، و زمینه انجام فعالیت‌ها به شکل شفافیت را فراهم نمایند، با شفافیتی که در عملیات اقتصادی پدید می‌آورد، مسئولیت پذیری و حساب‌دهی را تقویت می‌کند.

یکی دیگر از مسائلی که باعث افزایش تقاضا و در نتیجه کاهش فساد اقتصادی می‌شود آزادی در اطلاع رسانی است که شهروندان را از رویه‌های گوناگون مربوط به خدمات دولتی آگاه می‌سازد و از دامنه تلاش‌ها برای دور زدن سیستم یا مطرح کردن تمینات گوناگون در ازای ارائه اطلاعات که به طور قانونی باید عمومی باشد، می‌کاهد. طراحی سیستمی که همگان در یک زمان و به موقع از تصمیمات اقتصادی دولت آگاه شده و بطور برابر امکان رقابت در مزایده‌ها و مناقصات و پیمان‌ها را بیابند، اقدام موثری است که می‌تواند در پیشگیری از فساد اقتصادی موثر باشد.

منابع و مأخذ

- ابن الرسول، اصغر و خانی جاغرق، نصرالله (۱۳۸۳) ارزیابی عملکرد در پروژه های فناوری اطلاعات. ماهنامه تدبیر، شماره ۱۴۹.
- ایجی، مهدی، وندا آریامهر (۱۳۸۸) فساد اقتصادی علل و نتایج بروز آن در اقتصاد ایران، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری ایران.
- خامنه‌ای، سیدعلی، بیانات در جمع مدیران و مسئولان وزارت آموزش و پرورش، ۲۶ تیر ۱۳۸۱
- دشتی، محمد (۱۳۷۹) ترجمه نهج البلاغه، قم، مؤسسه فرهنگی تحقیقات امیرالمومنین خطبه‌ها و نامه‌های حضرت امیر(ع).
- ربیعی، علی (۱۳۸۳) زنده‌باد فساد، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- رضایی زاده، محمدجواد و یحیی احمدی، مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی، فصلنامه حقوق، دوره ۳۹، شماره ۴، زمستان ۱۳۸۸، صفحات ۲۱۳-۲۳۲
- رفیع پور، فرامرز (۱۳۷۶) توسعه و تضاد، تهران: انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
- رهبر، فرهاد و دیگران (۱۳۸۱) «بازشناسی عارضه فساد مالی»، جهاد دانشگاهی، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
- رئیس دانا، فریبرز (۱۳۷۵) تورم، خصوصی سازی و گسترش فساد اداری، صنعت حمل و نقل، شماره ۱۵۳.
- سمیعی، حسن (۱۳۴۸) «حقوق جزا»، تهران، انتشارات مطبوعات.
- عبدالملکی، هادی (۱۳۸۹) تبیین راهکارهای عملی مقابله با مسئله فساد اقتصادی در نظام اداری، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، در دست انتشار.

- فراهانی، محمد(۱۳۸۴) جامعه شناسی فساد و امنیت: مطالعه موردی به مقوله فساد سیاسی، اقتصادی و تاثیر آن بر امنیت ملی ایران، انتشارات پرسمان
- کمالی، یحیی و نجف پور، شعبان(۱۳۸۸)نقش رسانه ها در پیشگیری و مبارزه با فساد، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- محمدی ری شهری، محمد(۱۳۷۹) سیاست نامه امام علی (ع) ترجمه مهدی مهریزی، قم، دارالحدیث.
- محنت فر، یوسف(۱۳۸۷) فساد اقتصادی و چگونگی مبارزه با آن در فرایند توسعه اقتصادی، مجموعه مقالات همایش اقتصاد اسلامی و توسعه.
- نجف پور، شعبان و حق شناس، محمدجواد(۱۳۸۸) جریان آزاد اطلاعات و مبارزه با فساد، دو هفته نامه گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، سال دوم شماره نهم، تیر ۱۳۸۸.
- ولیدی، محمد صالح(۱۳۸۶)حقوق کیفی اقتصادی، نشر میزان، چاپ اول.
- همدمی خطبه سرا، ابوالفضل(۱۳۸۳) فساد مالی، علل زمینه ها و راهبردهای مبارزه با آن، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- Armstrong, E.(2005). United Nations. Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues. Economic & Social Affairs.
- Breen, J. (2000). At the Dawn of E-government: The Citizen as Customer, Government Finance Review 16(5): 15.
- Kaufmann, Daniel. and Bellver, Ana (2005), "Transparencing Transparency: Initial Empirics and Policy

Applications", Munich Personal RePEc Archive, Online at <http://mpra.ub.unimuenchen.de/8188/>

- Lindstedt, Catharina. And Naurin, Daniel (2007), "Transparency against Corruption. A Cross-Country Analysis" manuscript, Goteborg University. Available at www.qog.pol.gu.se/research/reports/Lindstedt_Naurin.pdf
- Sturges, Paul (2007), "What is this Absence Called Transparency?", International Review of Information Ethics, Vol. 7, No. 26, pp. 1-8.
- UNDP (2002) .Country Assessment in Accountability and Transparency (CONTACT) guidelines. Available at: (http://www.undp.org/governance/contact_2001.htm)
- Zhu, Kevin (2004), "Information Transparency of Business-to-Business Electronic Markets: A Game-Theoretic Analysis", Management Science, Vol. 50, No. 5, pp. 670-685.

آدرس: تهران

خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی

سازمان بازرسی کل کشور- طبقه ششم

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و

مبارزه با فساد

تلفن: ۶۱۳۶۲۰۳۲

E-mail: Researchcenter.gio@gmail.com

www.Bazresi.ir