

نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد و جرائم مالی

ولی‌الله خیره*

حکمرانی خوب الگوی جدیدی برای توسعه پایدار است. در این الگو بر همکاری و تعامل سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی تأکید شده تا به موجب آن کشورها بتوانند از همه توانمندی‌های خود برای توسعه همه‌جانبه استفاده کنند. این مقاله ضمن بیان تعاریف و مفاهیم ارائه شده از حکمرانی خوب توسط سازمان‌ها و نهادهای معتبر بین‌المللی، به تبیین رابطه بین حکمرانی و فساد در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی پرداخته و در ادامه به ظرفیت‌ها و اقدام‌های صورت گرفته توسط نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای ایجاد حکمرانی خوب و مبارزه با پول‌شویی و سایر جرائم مالی اشاره شده است.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی خوب؛ فساد؛ پاسخ‌گویی؛ حاکمیت قانون؛
مقررات‌زدایی؛ پول‌شویی

۱ تاریخچه و تبیین مفهوم حکمرانی خوب

یکی از مباحث بسیار مهم و درعین حال جدید که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، نظریه «حکمرانی خوب» است. این نظریه در حوزه مباحث اقتصاد خرد مطرح و یکی از زیرشاخه‌های اصلی نظریه نهادگرایی است. نهادگرایان، مشکل توسعه‌نیافتگی را نهادهای نامناسب می‌دانند که حکمرانی خوب با اصلاح نهادها، سازوکارهای تخصیص منابع را از طریق بازار تقویت می‌کند. از نشانه‌های حکمرانی خوب شفافیت، پاسخ‌گویی، انعطاف‌پذیری، تشخیص موقعیت آتی و حاکمیت قانون است که می‌تواند باعث انسجام اجتماعی، افزایش مشروعیت دولت و رشد اقتصادی شود و زمینه‌دستیابی به توسعه پایدار را فراهم کند. البته لازمه رسیدن به این اهداف اصلاح نهادها و تغییرات اساسی در روش و رویه‌هاست. چنین تغییراتی بسیار زمان‌بر بوده و برای به ثمر رسیدن، به تعهدات بلندمدت مقامات بلندپایه کشورها، شناخت عمیق و حمایت گسترده آنان نیازمند است.

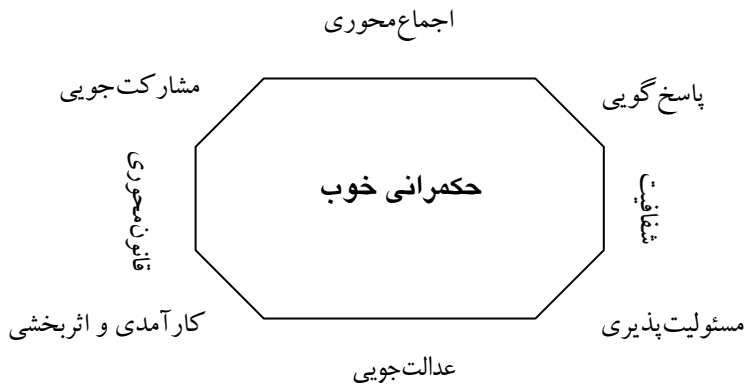
بنابراین با توجه به ویژگی‌های حکمرانی خوب، می‌توان گفت فساد (خویشاوندگرایی و رشوه) از ویژگی‌های حکمرانی بد است که به اصل عدم تبعیض در بهره‌مندی آحاد جامعه از امکانات و فرصت‌ها خدشه وارد کرده و مشارکت تمامی ذی‌نفعان در اداره جامعه را از بین برده و باعث فقدان پاسخ‌گویی می‌شود. همچنین فساد باعث کم شدن توانایی حکمرانی خوب شده و زمینه انحراف در تصمیمات و اجرای سیاست‌ها را فراهم می‌کند. اصولاً فساد و حکمرانی خوب در تضاد و تقابل مؤثر با یکدیگرند به عبارت دیگر، حکمرانی خوب، فساد را از طریق افزایش آگاهی مردم و تقویت قوانین ضدفساد کاهش می‌دهد.

۱-۱ تعاریف حکمرانی خوب

بانک جهانی حکمرانی خوب را براساس شش ویژگی زیر تعریف می‌کند:

- حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی،

- ثبات سیاسی و عدم خشونت،^۱
 - کارایی و اثربخشی دولت،
 - کیفیت قوانین و مقررات،^۲
 - حاکمیت قانون،
 - مبارزه با فساد (<http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/tables.asp>).
- مقامات صندوق بین‌المللی پول^۳ برای ارائه کمک‌های مالی، مشاوره‌ای و تکنیکی به کشورهای عضو، تأکید زیادی بر رعایت موارد مذکور در کشورها دارند. از این رو صندوق بین‌المللی پول «شفافیت مالی و پولی» را شرط لازم برای افزایش پاسخ‌گویی دولت می‌داند (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>).
- شکل زیر، شاخص‌های حکمرانی خوب را از دیدگاه کمیسیون اقتصادی - اجتماعی سازمان ملل برای آسیا و پاسیفیک^۴ بیان می‌کند:



Source: UNESCAP, 2002

شکل ۱ شاخص‌های حکمرانی خوب

1. Political Instability and Violence
 2. Regulatory Burden
 3. International Monetary Fund (IMF)
 4. United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific (UNESCAP)

شاخص‌های ارائه شده در شکل ۱ را می‌توان به صورت زیر تبیین کرد:

- پاسخ‌گویی: براساس این رویکرد نه تنها تصمیم‌گیران بخش دولتی، بلکه تصمیم‌گیران در بخش‌های خصوصی و مدنی نیز باید در مقابل ذی‌نفعان خود پاسخ‌گو باشند.

- شفافیت: به معنای آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و قابل دسترس بودن آن برای همه کسانی است که با تصمیمات در ارتباط هستند.

- قانون‌محوری: یک حکومت خوب نیازمند چارچوب‌های قانونی قوی است تا بتواند منصفانه و درست عمل کند. همچنین باید از دستگاه قضایی و امنیتی قوی برخوردار باشد، تا بتواند قوانین را به نحو احسن اجرا و از حقوق افراد کاملاً حفاظت کند.

- مشارکت‌جویی: نظریات عموم باید در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود. به عبارت دیگر همه افراد ذی‌ربط به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم باید در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت کنند. البته برای تحقق چنین هدفی، ابتدا شهروندان باید مشارکت را تمرین کرده تا به تدریج یک جامعه مدنی سازمان‌دهی شده، شکل گرفته و در کنار آن آزادی‌هایی نظیر آزادی بیان و اجتماعات تضمین شود.

- مسئولیت‌پذیری: حکومت خوب نیازمند آن است که نهادها و فرایندهای سیاسی و اداری به همه ذی‌نفعان در یک فرصت مقتضی خدمات ارائه دهد. این امر زمانی امکان‌پذیر است که این نهادها نسبت به خواسته‌ها، انتظارات و نیازهای افراد و گروه‌ها حساس و مسئول باشند.

- اجماع‌محوری: حکمرانی خوب مستلزم اجماع گسترده بین دیدگاه‌ها و منافع مختلف موجود در سطح جامعه است. چنین حکومتی باید فرصت‌ها را در اختیار همه افراد و گروه‌های جامعه قرار دهد.

- کارآمدی و اثربخشی: حکمرانی خوب مستلزم وجود فرایندها و نهادهایی است که حاصل آن تأمین نیازهای جامعه، توأم با استفاده بهینه از منابع موجود باشد؛ همچنین

مفهوم کارآمدی و اثربخشی در چارچوب حکمرانی خوب دربرگیرنده استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفظ محیط زیست است.

- عدالت جویی: در حکمرانی خوب همان‌طور که همه افراد باید از فرصت‌ها بهره‌مند شوند، توجه ویژه‌ای به قشر آسیب‌پذیر برای استفاده از فرصت‌های رشد و توسعه صورت می‌گیرد.

اعلامیه مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۰، کشورهای جهان را دعوت به احترام به حقوق بشر، ارتقای دموکراسی و حکمرانی خوب مشتمل بر مدیریت ملی کارا و اثربخش کرده است.

در این اعلامیه اهدافی با عنوان اهداف توسعه هزاره^۱ تعیین شده است که کشورهای جهان می‌بایست تا سال ۲۰۱۵ به آنها نائل شوند. حکمرانی خوب به‌عنوان شرط لازم برای دستیابی به هریک از اهداف توسعه هزاره مانند ریشه‌کنی فقر و گرسنگی شدید، دستیابی به آموزش ابتدایی همگانی، توانمندسازی زنان، کاهش میزان مرگ‌ومیر کودکان، بهبود وضعیت بهداشت و درمان، مبارزه با ایدز، مالاریا و سایر بیماری‌های خطرناک، تضمین پایداری محیط زیست و گسترش مشارکت جهانی مطرح شده است.

براساس تعریف فوق، مواجهه با چالش‌ها و فرصت‌های به‌وجود آمده ناشی از جهانی شدن و پیشرفت‌های حاصل شده در فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات نیازمند تعامل مناسب میان دولت با بخش خصوصی و جامعه مدنی است. حکمرانی خوب چگونگی برقراری همکاری مناسب میان دولت، بازار و نهادهای جامعه مدنی را بیان می‌کند. در این خصوص مشارکت مردم در حکومت و شفاف بودن اقدامات حکومت از جمله عوامل اساسی تحقق حکمرانی خوب است.^۲

طبق مطالب گفته شده هریک از مراجع معتبر بین‌المللی ازمنظر خود حکمرانی خوب را تعریف و یا شاخص‌هایی را برای آن تعیین کرده‌اند. با بررسی تعاریف و شاخص‌های

1. Millenium Development Goals (MDGs)

2. 6th Global Forum on Reinventing Government, May 2005, Seoul, Korea.

مذکور و کارکرد آنها می‌توان به‌صراحت گفت که شاخص حکمرانی خوب حاصل مجموع شاخص‌های تعیین شده است. مهم‌ترین این شاخص‌ها عبارت‌اند از:

- احترام به حقوق بشر،
- ارتقای دموکراسی،
- ثبات سیاسی و عدم خشونت،
- حاکمیت قانون،
- کیفیت قوانین و مقررات،
- حق اظهارنظر،
- انعطاف‌پذیری،
- تشخیص موقعیت آتی،
- کارایی و اثربخشی،
- برقراری تعاملات مناسب میان دولت، مردم و نهادهای جامعه مدنی،
- مشارکت در امور بین‌المللی،
- ریشه‌کنی فقر و گرسنگی،
- دستیابی همگان به آموزش ابتدایی،
- توانمندسازی زنان،
- بهبود وضعیت بهداشت و درمان،
- تضمین پایدار محیط زیست،
- بهبود ارائه خدمات عمومی و بهره‌وری،
- ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.

هرچند هریک از شاخص‌های مذکور، دارای وزن متفاوت هستند ولی بی‌گمان سهمی را در تحقق حکمرانی خوب ایفا می‌کنند. موضوع یا شاخصی که مورد توجه مراجع بین‌المللی قرار نگرفته نقش رعایت ارزش‌های اخلاقی و فرهنگی مورد قبول جامعه جهانی

در تحقق حکمرانی خوب است. تحقیقات مختلفی راجع به موضوع اخیر در کشورهای مختلف انجام و ثابت شده است که ارزش‌های اخلاقی نقش مؤثری در امر مبارزه با فساد و در نتیجه تحقق حکمرانی خوب دارند. مانند تحقیقات سازمان مبارزه با فساد هنگ‌کنگ که با همکاری یکی از دانشگاه‌های انگلستان صورت گرفته است.

۱-۲ تأثیرات حکمرانی بر رشد و توسعه اقتصادی

گزارش بخش توسعه شمال آفریقا و خاورمیانه بانک جهانی، تأثیر حکمرانی خوب بر اقتصاد را از سه طریق زیر بیان داشته است (MENA Development Report, 2003):

۱-۲-۱ کاهش آزادی عمل سیاست‌های غیرسازنده یا انحرافی

حکمرانی خوب با فراهم کردن سازوکارهای مناسب، آثار سیاست‌های مخد را به حداقل رسانده و در نهایت با ملزم کردن سیاست‌مداران و دیوان‌سالاران به پاسخ‌گویی، زمینه اجرای سیاست‌های اقتصادی مساعد را برای رشد اقتصادی فراهم می‌کند.

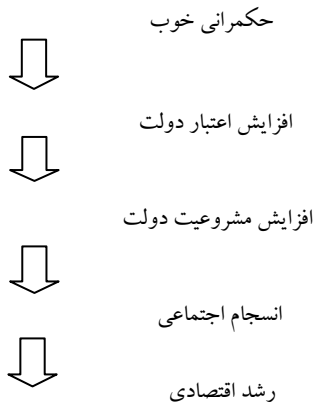
۱-۲-۲ بهبود عملکرد نظام اداری و کاهش هزینه‌های بنگاه‌های تجاری و صنعتی

نظام اداری مسئول و لایق، موجبات سهولت و کاهش هزینه‌های بنگاه‌ها در شروع، انجام و خروج از امور تجاری و صنعتی را به وسیله ارائه اطلاعات صحیح و به‌موقع، ثبات در قوانین و مقررات و در نهایت افزایش دقت پیش‌بینی‌ها فراهم می‌آورد. علاوه بر این حکمرانی خوب باعث افزایش قابلیت انعطاف کشور در مقابل شوک‌های خارجی و بازیابی سریع نهادها و بنگاه‌ها در برابر بحران‌های منطقه‌ای می‌شود.

۱-۲-۳ ارتقای ارائه خدمات عمومی و بهبود بهره‌وری

کارکرد بنگاه‌ها در یک محیط تجاری به رضایت‌بخشی، بهنگام بودن و تأمین عادلانه کالاهای عمومی و همچنین به کارایی و اجرای آیین‌نامه‌های لازم (قانون رقابت و تنظیم انحصارات طبیعی، مالیات‌ها و سیاست‌های مشابه) بستگی دارد.

حکمرانی خوب تجارت جهانی^۱، سرمایه‌گذاری و اعتبار دولت را افزایش می‌دهد. افزایش اعتبار دولت نیز به ارتقای مشروعیت دولت، انسجام اجتماعی و رشد اقتصادی می‌انجامد (Matheson, 2002).



شکل ۲ رابطه حکمرانی خوب و رشد اقتصادی

با توجه به عنوان مقاله از بیان سایر مطالب مرتبط با حکمرانی صرف نظر کرده و در ادامه فقط به موضوع بحث می‌پردازیم.

۲ حکمرانی، فساد، رشد و توسعه

۲-۱ رابطه حکمرانی و فساد

فساد را عموماً سوءاستفاده از مناصب دولتی برای تأمین منافع شخصی تعریف می‌کنند. صرف نظر از بحث‌های مربوط به طبقه‌بندی فعالیت‌های فسادآمیز یا غیرفاسد و ریز شدن در جزئیات و موارد فساد، گزارش‌های زنده و روزمره در مطبوعات و گفت‌وگوهای مردم، حدود مرز بحث مربوط به فساد را تعیین می‌کند.

حکمرانی را می‌توان اعمال اقتدار از طریق سنت‌ها و نهادهای رسمی و غیررسمی به‌منظور تأمین منافع عامه تعریف کرد. حکمرانی دربردارنده فرایند انتخاب، بازنگری و جایگزینی دولت‌ها و همچنین توانایی تدوین و اجرای سیاست‌های صحیح و حرمت‌گذاری به شهروندان و نهادهایی است که تعاملات اقتصادی و اجتماعی را میسر می‌سازند. از این دیدگاه می‌توانیم حکمرانی را حول سه مقوله کلی ذیل بررسی کنیم که هر یک شامل چند مؤلفه است:

- حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی:^۱ شامل آزادی‌های مدنی، آزادی مطبوعات و ثبات سیاسی^۲ است.

- کارایی دولت:^۳ شامل کیفیت سیاست‌گذاری، ارائه خدمات عمومی و فقدان موانع قانونی (قوانین و مقررات حجیم و دست‌وپاگیر)^۴ است.

- حاکمیت قانون:^۵ شامل حفاظت از حقوق مالکیت، استقلال قضایی و کنترل فساد^۶ است.

بنابراین با تجزیه و تحلیل موضوع (حکمرانی) این نتیجه حاصل می‌شود که فساد یکی از مؤلفه‌هایی است که با حکمرانی ارتباطی تنگاتنگ دارد. حکمرانی همچنین از طریق مجاری پیچیده مستقیم و غیرمستقیم بر رفاه و کیفیت زندگی تأثیر می‌گذارد. بهبود یکی از مؤلفه‌های حکمرانی از قبیل آزادی‌های سیاسی و مدنی حتی در شرایطی که سایر عوامل اجتماعی - اقتصادی ثابت بمانند، مستقیماً کیفیت زندگی مردم یک کشور را ارتقا می‌دهد. از این رو، حکمرانی را می‌توان یکی از نهادهای مستقیم برای بهزیستی مردم به‌شمار آورد. بنابراین، دولت کارآمد با سازوکارهای پیچیده مستقیم و غیرمستقیم، عامل مهمی برای اجرا

-
1. Voice and Accountability
 2. Political Stability
 3. Government Effectiveness
 4. Lack of Regulatory Burden
 5. Rule of Law
 6. Control of Corruption

و پایداری سیاست‌های سالم اقتصادی و نهادی، توسعه سرمایه انسانی و ریشه‌کنی فقر است.

۲-۲ تأثیر فساد بر شاخص‌های اقتصادی، رشد و توسعه

۲-۲-۱ رقابت‌پذیری بازار و رشد اقتصادی

در حال حاضر همگان پذیرفته‌اند که فساد هزینه‌های سنگینی برای توسعه اقتصادی دارد. شواهد محکمی مبنی بر ارتباط سطوح بالاتر فساد با رشد کمتر و درآمد سرانه پایین موجود است.

● فساد از جمله موانع ورود اشخاص به فعالیت‌های بازرگانی، تولیدی و کشاورزی است. البته موانع دیگری مانند وجود قوانین و مقررات پیچیده و دست‌وپاگیر و سایر انحصارات نیز می‌تواند در تصمیم‌گیری کارآفرینان برای ورود به عرصه‌های کسب‌وکار خلل و تردید ایجاد می‌کنند.

● فساد مشروعیت دولت را تضعیف و مانع از ایجاد نهادهای تنظیم و پشتیبانی‌کننده بازار رقابتی می‌شود.

گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۷، سه علت ریشه‌ای برای فساد را بیان می‌کند:

– محیط سیاسی متغیر، که فرصت‌های فراوان را در اختیار مقامات دولتی می‌گذارد تا قوانین را به نفع خویش دستکاری کنند.

– عدم اقتدار و اعتبار قوه قضائیه در مجازات مقام‌های مسئول دولتی در صورت کشف سوءرفتار آنان.

– مدیریت ضعیف نظام اداری به همراه حقوق پرداختی پایین به کارکنان دولتی.

گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۷ بانک جهانی بیان می‌کند که در کشورهای دارای تجارت بین‌المللی بازتر، فساد کمتر است. افزایش درجه باز بودن اقتصاد همچنین جریان اطلاعات را تسهیل کرده، رفتار نادرست مقامات رسمی را در معرض دید می‌گذارد و نیز حامیانی برای مبارزه با فساد در بین شرکای تجاری خارجی به وجود می‌آورد.

بررسی‌ها همچنین نشان می‌دهد کشورهای با رویه‌های پیچیده برای ثبت کسب‌وکار جدید، فساد بیشتری دارند، چون مقررات پیچیده فرصت فساد را افزایش می‌دهد.

از طرف دیگر، بوروکراسی (دیوانسالاری) فاسد، حامی قوانین و مقرراتی است که فرصت‌های بیشتری برای فساد ایجاد می‌کنند. آثار تورم بر فساد نیز در این چارچوب معنا پیدا می‌کند. تورم بالا و متغیر، به دست آوردن اطلاعات مربوط به قیمت‌ها را دشوار کرده و فرصت زیادی برای فساد در بخش معاملات دولتی فراهم می‌سازد. علاوه بر این تحقیقات صورت گرفته در ابعاد بین‌کشوری مشخص کرده که در حالت ثابت بودن سایر عوامل مؤثر بر فساد، کشورهای با تورم بالا و متغیر از سطح بالاتر فساد برخوردارند.

۲-۲-۲ کاهش سرمایه‌گذاری

شواهد به دست آمده از بررسی وضعیت تعداد زیادی از کشورها گویای آن است که فساد، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی را به میزان زیادی کاهش می‌دهد (Maura and Wei, 1997: 144-145).

۲-۲-۳ عدم تخصیص بهینه هزینه‌های عمومی

فساد با افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی فرصت‌هایی را برای دست‌اندازی مسئولان فاسد دولتی فراهم می‌آورد. همچنین هزینه‌های عمومی را از فعالیت‌های مورد نیاز برای بهره‌برداری و نگهداری از تأسیسات، منحرف و به سمت خرید تجهیزات جدید هدایت می‌کند، به این ترتیب بهره‌وری سرمایه‌گذاری عمومی را به خصوص در بخش‌های زیربنایی کاهش می‌دهد. در یک نظام فاسد، مقامات دولتی از اجرای طرح‌های بهداشتی اجتناب می‌ورزند، چون امکان کمتری برای رانت‌خواری در آنها وجود دارد. همچنین فساد در آمد مالیاتی را کاهش می‌دهد، چون به توانایی دولت در جمع‌آوری مالیات‌ها و تعرفه‌ها لطمه می‌زند.

۲-۲-۴ تأثیر بر فقر

هر کجا فساد رواج یابد، رشد آسیب می‌بیند و این موضوع تأثیر شدیدی بر فقر می‌گذارد. علاوه بر این فقرا خدمات اجتماعی (مانند آموزش و بهداشت) کمتری دریافت می‌دارند. فساد سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی را از پروژه‌های کمک به تهیدستان دور کرده و امکان استفاده از

وسایل کارآفرینی در بنگاه‌های با مقیاس کوچک را برای رهایی از فقر سلب می‌کند، همچنین فساد، مرگ‌ومیر نوزادان را افزایش و طول عمر و داشتن سواد را کاهش می‌دهد.

۲-۲-۵ تأثیر فساد بر تجارت و نفوذ شرکت‌ها بر حکمرانی ملی

یکی از توجهات متداول در ادبیات اقتصادی رشوه‌دهی به منظور دور زدن کنترل‌های نادرست دولتی است که به مقررات‌زدایی غیررسمی شباهت دارد و می‌تواند آثار مثبتی از قبیل رونق و تشویق فعالیت‌های اقتصادی داشته باشد (Huntington, 1968: 253). این تلقی از ارتشا به‌مثابه روغن چرخ‌های تجارت می‌تواند در تعبیری بسیار محدود به لحاظ مفهومی درست باشد، آن‌هم در شرایطی که مقررات بد، مستقل از رفتار مقامات دولتی جا افتاده باشد. ولی در هر حال فساد مقامات دولتی و عمومی، هزینه اجتماعی زیان‌باری بر توسعه کسب و کار تحمیل می‌کند.

عوامل اصلی و مؤثر در بروز فساد مالی را می‌توان به ترتیب زیر خلاصه کرد:

۱. محیط سیاسی و متغیر،
۲. عدم اقتدار و اعتبار قوه قضائیه،
۳. مدیریت ضعیف نظام اداری،
۴. محدودیت تعاملات اقتصادی و عدم گسترش تجارت بین‌المللی،
۵. محدودیت در دسترسی به اطلاعات،
۶. مقررات پیچیده،
۷. بوروکراسی (دیوان‌سالاری) فاسد،
۸. حجیم بودن قوانین و مقررات،
۹. تورم بالا و متغیر.

برخی از مجرای‌های مهم، که فساد از طریق آنها رشد اقتصادی را تضعیف می‌کند بدین شرح است:

۱. کاهش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی؛
۲. توسعه و رشد کسب و کار در اقتصاد غیررسمی مانند انجام معاملات زیرزمینی، قاچاق کالا و ارز و معاملات مواد مخدر؛

۳. عدم توازن هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های عمومی و تخریب امور زیربنایی؛

۴. کاهش درآمدها و عدم حاکمیت قانون؛

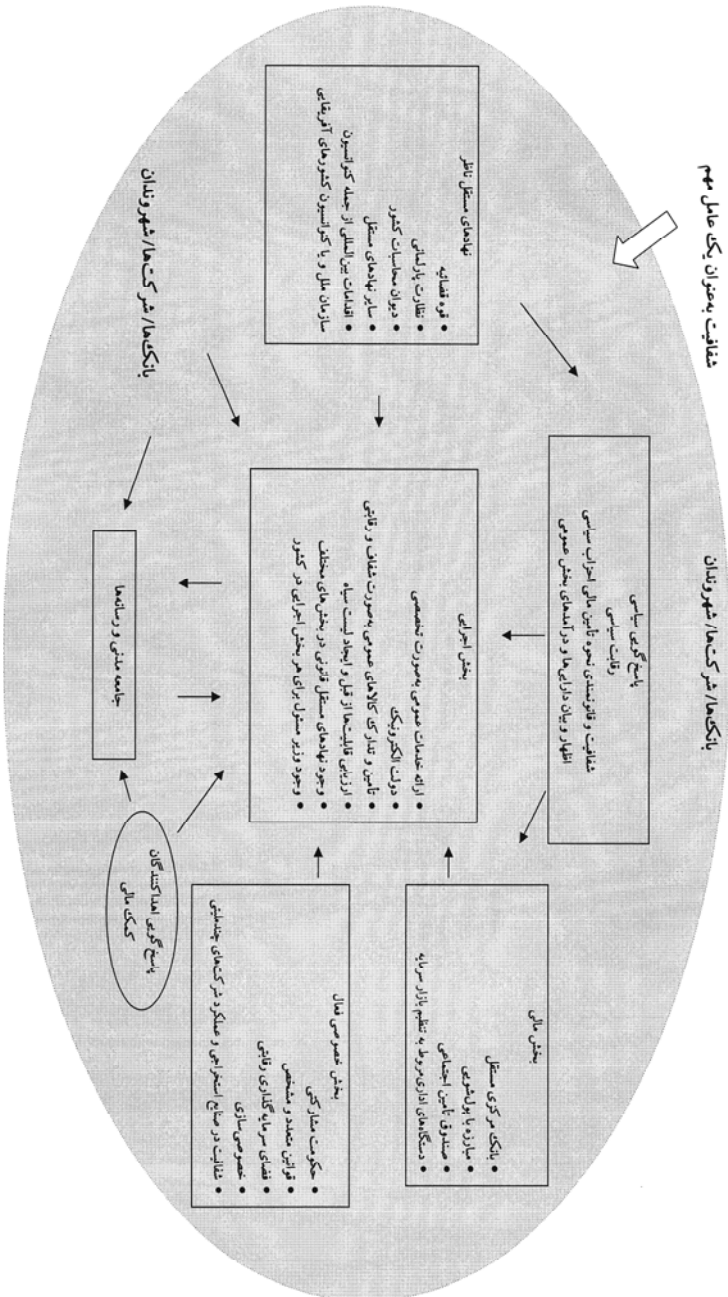
۵. دولت بیش از حد متمرکز؛

۶. نفوذ نخبگان و صاحبان شرکت‌های بازرگانی در دولت به‌وسیله تغییر قوانین و

پرداخت رشوه به مقامات دولتی که این باعث کاهش رشد تولید و میزان سرمایه‌گذاری در

بخش مولد جامعه می‌شود.

چارچوب‌های حکمرانی برای مبارزه با فساد



Source: Kaufman, 2008

شکل ۳ چارچوب‌های حکمرانی برای مبارزه با فساد

چارچوب‌های حکمرانی برای مبارزه با فساد و ارتباط آن با بخش‌های سیاسی، اجرایی و مالی - پولی و همچنین نهادهای مستقل ناظر و بخش خصوصی، در کنار جامعه مدنی و رسانه‌ها به خوبی در شکل ۳ آمده است (Kaufman, 2008). همان‌طور که در شکل ملاحظه می‌شود، عامل شفافیت به عنوان یک زمینه مهم و اساسی در همه اقدامات حکمرانی خوب و مبارزه با فساد ایفای نقش می‌کند.

۳ اقدامات نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای مبارزه با فساد، جرائم مالی و حکمرانی خوب

قانون اساسی و قوانین عادی نظام جمهوری اسلامی ایران از ظرفیت بالایی در راستای تحقق حکمرانی خوب برخوردار است. استفاده از این قابلیت‌ها، جمهوری اسلامی ایران را در مسیر ایجاد یک حکومت مستقل، مردم‌سالار و عدالت‌خواه در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی قرار داده که می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- اصول (۳، ۶، ۷، ۱۲، ۱۳، ۲۳، ۲۴، ۲۶، ۲۷، ۲۸، ۵۸، ۶۲ و ۸۶) قانون اساسی بر آزادی‌های سیاسی و اجتماعی، آزادی عقیده، آزادی در اظهارنظر، آزادی در تصمیم‌گیری و برگزاری انتخابات آزاد، آزادی اقلیت‌ها، مطبوعات و آزادی‌های صنفی تأکید کرده و بدین وسیله انواع آزادی‌های سیاسی و مدنی را در اداره امور عمومی کشور نهادینه کرده است.

- در بخش اقتصادی نیز اصل (۴۶) قانون اساسی، مردم را مالک کسب‌وکار مشروع خود دانسته و علاوه بر این اصل (۴۴) قانون اساسی با تقسیم‌بندی اقتصاد ایران به سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی، مالکیت در هر بخش را مشروع و قانونی می‌داند. همچنین اصل (۵۹) قانون اساسی با ارائه روش‌های همه‌پرسی در مسائل بسیار مهم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر مشارکت مردم در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در این حوزه‌ها صحنه می‌گذارد.

- اصل (۱۰۱) قانون اساسی با تشکیل شوراهای زمینه‌ساز مشارکت آحاد جامعه در تصمیم‌گیری‌های مربوط به فعالیت‌ها و مسائل اقتصادی شده است.

همان گونه که ملاحظه می شود وجود ظرفیت های قانونی مذکور و دیگر اقدامات اصلاحی در بخش های مختلف نظام اقتصادی (پولی - مالی) و همچنین توجه به ایجاد بخش خصوصی کارآمد می تواند باعث کاهش شکاف قدرت بین زیردستان و فرادستان، ایجاد محیط کاری دمکراتیک، فضای عاری از فساد برای فعالان اقتصادی در جامعه و ایجاد زمینه مناسبی برای تصمیم گیری خوب و عقلایی در ایران شود. در ادامه به برخی از مهم ترین اقدامات صورت گرفته در عرصه قانونگذاری، نهادسازی و اجرای اصلاحات در نظام پولی - مالی اشاره می شود:

۳-۱ قانونگذاری

۱. قانون مبارزه با پول شویی در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در ماده (۲) این قانون، پول شویی تعریف و در ماده (۹) آن مجازات هایی برای این جرم پیش بینی شده است.

۲. لایحه قانونی ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده که مراحل نهایی آن را می گذرانند. از جمله نکات مندرج در آن می توان به موارد زیر اشاره کرد:

● تأکید بر شفافیت در کارها و اطلاع رسانی عمومی به این معنا که می بایستی کلیه قوانین و مقررات، دستورالعمل ها و بخش نامه ها، رویه ها، تصمیمات، فرایندهای کاری و زمان بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص ها، در سایت های اینترنتی به اطلاع عموم برسد.

● تدوین منشور اخلاق حرفه ای کارگزاران توسط دولت.

● بهره مندی از نهادهای غیردولتی و توانمندسازی آنها در امر مبارزه با فساد به وسیله ایجاد راهکارهای مناسب برای ترغیب مردم و ارائه تسهیلات برای تشکیل یا تقویت سازمان های غیردولتی.

● ایجاد پایگاه اطلاعاتی مربوط به اشخاص متخلف (اعم از دولتی و خصوصی).

- ایجاد ساختار جدید و متناسب برای شناسایی، تعقیب و مجازات بهنگام بزهکاران اقتصادی و مالی، تهیه آیین دادرسی مناسب، ایجاد پایگاه‌های اطلاعات مدیریت پرونده‌ها و آرای صادره محکومین به مجازات‌های معین.
۳. در ارتباط با حمایت از شهود، لایحه‌ای با عنوان حمایت از شهود و مخبرین تهیه شده است. علاوه بر این در ماده (۱۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اقدامات حمایتی لازم به منظور حمایت مادی و معنوی از مخبران، شهود و گزارش دهندگان فساد، طی چهار بند، به طور کامل، پیش‌بینی و اجرای آن بر عهده دولت گذاشته شده است. لازم به ذکر است لایحه مذکور در راستای ماده (۳۲) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد تهیه و تنظیم شده است.
۴. در حال حاضر لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد، مراحل نهایی خود را در قوه مقننه طی می‌کند.
۵. تصویب قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های مربوطه از جمله آیین‌نامه‌های مستندسازی که امکان دسترسی عموم به پایگاه اطلاعاتی مربوط را فراهم می‌کند.
۶. قانون انتشار اسامی افرادی که مرتکب جرائم اقتصادی و مالی شده‌اند.
۷. موظف کردن مدیران دولتی و سرپرستان مستقیم هر واحد و صدور بخش‌نامه‌های مربوطه برای نظارت مؤثر بر واحدهای تحت سرپرستی خود، اعلام تخلفات و جرائم به مراجع اداری، انضباطی و قضایی و برقراری نظام تشویق و تنبیه در واحدهای مربوطه.
۸. تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله قوانین پیشرفته‌ای است که در آن به توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در بخش دولتی، تأمین حقوق و مزایای کارکنان بخش عمومی و توسعه فناوری اطلاعات و خدمات اداری تأکید شده است. در این قانون دولت موظف به ارائه راهبردهایی برای خدمات‌رسانی مناسب به مردم، تأمین و حفظ حقوق عمومی در نظام اداری و نظارت کامل بر نحوه انتصاب‌ها در دستگاه‌ها و سازمان‌های اداری و ارتقای شغلی و رعایت کامل اصل شایسته‌سالاری شده است.

۹. نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای ایجاد نهادسازی اقتصادی و ایجاد بسترهای مناسب برای رشد و توسعه، ایجاد اشتغال، سالم سازی فضای اقتصاد کلان و جلوگیری از رانت خواری و فساد در عرصه های پولی - مالی اقدام به تصویب و اجرای قوانین متعدد کرده که در ادامه به برخی از آنها به صورت اجمال اشاره می شود:

- اصلاح قانون سرمایه گذاری خارجی و جذب آن؛
- اصلاح قانون محاسبات عمومی کشور در بخش شرکت های دولتی؛
- اصلاح قانون مالیات های مستقیم برای الزام تمامی اشخاص به ارائه صورت درآمد و هزینه و ایجاد ضمانت اجرایی قوی برای اظهار صحیح مؤدیان و افزایش ریسک اظهار نادرست مؤدیان؛
- تصویب قوانین مربوط به بازار سرمایه مانند قانون تأسیس سازمان بورس اوراق بهادار در جهت ممنوعیت استفاده از اطلاعات قبل از انتشار عمومی آن و ممنوعیت معاملات کارگزاران و کارمندان بورس؛
- اصلاح قانون منع مداخله وزرا، نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری؛
- لایحه ضدانحصار و رانت خواری؛
- لایحه معاضدت قضایی در زمینه تبادل اطلاعات مالیاتی و گمرکی؛
- اصلاح قوانین ناظر بر بازرگانی خارجی و تبدیل موانع غیرتعرفه ای و حذف نظام صدور مجوزها به عنوان یکی از مهم ترین گلوگاه های فسادخیز؛
- قانون تشدید مجازات ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری برای افزایش ریسک و ظرفیت های قانونی مقابله با مرتکبان فساد؛
- قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز؛
- لایحه اصلاح موادی از قانون تجارت؛
- طرح رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران.

۱۰. لایحه آزادی اطلاعات و قوانین مربوط به بازار سرمایه.
۱۱. قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی قوای سه گانه، سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، نیروهای مسلح، نهادهای انقلابی، شهرداری‌ها و کلیه تشکیلات وابسته.
۱۲. قانون الزام دستگاه قضایی به برگزاری علنی دادگاه‌های جرائم اقتصادی و افشای اسامی مفسدان اقتصادی.
۱۳. آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی.

۲-۳ نظارت و مراقبت

۱. سازمان بازرسی کل کشور براساس اصل (۱۷۴) قانون اساسی به منظور اجرای صحیح قوانین و نظارت بر حسن جریان امور تشکیل و از جمله سازمان‌های تابعه قوه قضائیه است. این سازمان در انجام مأموریت قانونی خود، سلسله فعالیت‌های منظم و هدف‌داری را تحت عنوان نظارت و بازرسی از دستگاه‌های اداری انجام می‌دهد. در این اقدامات نحوه ایفای وظیفه و یا عملکرد دستگاه‌های اداری بررسی شده و با تعیین جهت اختلاف و انحراف بین وضعیت موجود و وضعیت مطلوب و ارزیابی میزان اهمیت آنها، پیشنهاد لازم برای اصلاح امور، رفع نواقص و بهینه کردن رفتار کارکنان و عملکرد دستگاه‌ها و در صورت لزوم تعقیب متخلفان را ارائه می‌کند تا موجب اصلاح و ارتقای سلامت نظام اداری شود.

در این راستا، سازمان بازرسی کل کشور ارتقای رضایتمندی مردم از نحوه ارائه خدمات دستگاه‌های عمومی، پیشگیری و مبارزه با سوءجریان‌ات و مفاسد اداری، حفظ محیط زیست و منابع طبیعی، آمایش سرزمین و مبارزه با زمین‌خواری، کاهش فقر و استقرار عدالت اجتماعی و صیانت از هویت ایرانی و ارتقای ارزش‌های اسلامی و فرهنگ عمومی جامعه را به عنوان محورهای راهبردهای برنامه‌های نظارت و بازرسی خود اتخاذ کرده است.

علاوه بر این، سازمان مذکور برنامه‌های گسترده‌ای را در خصوص اعمال نظارت بر نحوه اجرای قانون برگزاری مناقصات و ایجاد شفافیت در امور به وسیله الزام دستگاه‌ها به

ورود اطلاعات مربوط به برگزاری مناقصات و مزایده‌های خود به پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصه و مزایده در شبکه اطلاع‌رسانی جهانی (ایترنت) اعمال کرده است.

همچنین سازمان بازرسی کل کشور نسبت به بررسی شکایات واصله از عموم افراد جامعه به تعداد ۳۲۸۴۵ فقره پرونده در سال ۱۳۸۶ اقدام و علاوه بر این اقدامات قابل توجهی را در حفظ و صیانت از حقوق شهروندی و حفاظت از محیط زیست و جلوگیری از تصرف اراضی ملی و تغییر کاربری اراضی کشاورزی به مسکونی و تجاری را اعمال کرده است.

۲. دیوان محاسبات کشور و کمیسیون اصل نود، نسبت به کنترل مالی از طریق تهیه گزارش‌های توزیع بودجه و رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام و نتایج نهایی را در قالب گزارش‌های تنظیمی به مجلس شورای اسلامی و حسب مورد به مراجع قضایی تقدیم می‌کند.

۳. در حال حاضر رسیدگی به مفاسد اقتصادی در چارچوب فرایندهای خاص قضایی و از سوی دادگاه‌ها و مجتمع‌های ویژه رسیدگی به مفاسد اقتصادی پیگیری می‌شود. بخشی از مفاسد اداری هم در چارچوب قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن قابل پیگیری است.

۴. کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی در طول سال عملکرد دستگاه اجرایی را با توجه به اطلاعات دریافتی از آن مورد بررسی قرار می‌دهند. همچنین کمیته‌های تحقیق و تفحص که براساس اصل (۷۶) قانون اساسی تشکیل می‌شوند، می‌توانند اطلاعات لازم را دریافت و در اختیار نمایندگان و مردم قرار دهند.

۳-۳ سایر اقدامات

۱. در راستای مبارزه با فساد، و آشنایی بیشتر نمایندگان مجلس با مفهوم فساد و راه‌های مبارزه با آن دو کتاب با عناوین: ۱. برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد و ۲. رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تدوین شده است.

۲. در زمینه گزارش‌دهی عمومی (به عامه مردم)، می‌توان به گزارش سالیانه دیوان محاسبات عمومی به مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که در جلسه علنی نیز قرائت می‌شود.

۳-۴ اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (خصوصی‌سازی و تمرکززدایی) در دوره ده‌ساله اول انقلاب (۱۳۶۸-۱۳۵۸) به دلیل شرایط خاص اجتماعی و اقتصادی ایران، مانند آثار فرهنگی حکومت استبدادی شاه و جنگ تحمیلی عراق، روند دخالت دولت در امور و گسترش حیطه تصدی آن تسریع گردید. این شرایط، ضمن تثبیت وضعیت موجود تشکیلات و نظام اداری کشور و افزایش انحصارات دولتی، میزان تمرکز در اداره امور را نیز افزایش داد.

در همین راستا در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱، رهبر معظم انقلاب اسلامی ایران، نسبت به ابلاغ سیاست‌هایی در قالب اصل (۴۴) قانون اساسی اقدام کردند که اجرای سیاست‌های مذکور متضمن شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد رسمی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارهاست که تمامی مؤلفه‌های مذکور تضمین‌کننده حضور پررنگ بخش خصوصی و تعاونی در عرصه‌های مختلف (تولید، بانک‌داری، بیمه و ...) خواهد بود.

۳-۵ اجرای طرح تحول در نظام پولی و مالی کشور

حکومت در نظام جمهوری اسلامی ایران با اشراف کامل به مشکلات و نواقص موجود در نظام پولی و مالی کشور در بخش‌های مالیاتی، گمرکی، بانک‌داری، توزیع خدمات و کالاها و بیمه اقدام به اجرای طرح‌های مختلف تحول در بخش‌های مذکور کرده است.

امید است با اجرای صحیح و کامل این طرح‌ها در آینده شاهد رشد و پیشرفت کشور و گسترش بازارهای رقابتی و فضای کسب و کار مناسب و قابل پیش‌بینی برای فعالان اقتصادی و تأمین عدالت در ابعاد اقتصادی و اجتماعی برای آحاد جامعه بوده و مبارزه با فساد اقتصادی و مالی نتایج بهتری را در برداشته باشد.

در قسمت ذیل به برخی از مهم‌ترین طرح‌ها و برنامه‌های تحول در هر کدام از زیربخش‌های نظام مالیاتی، گمرکی، بانک‌داری، توزیع کالاها و خدمات و بیمه به صورت اجمالی اشاره می‌شود:

۱-۵-۳ برنامه‌های عملیاتی نظام مالیاتی

۱. پایگاه اطلاعات پایه و عملیات مالی مؤدیان؛
۲. اصلاح فرایندها و سامانه‌های عملیاتی؛
۳. زیرساخت‌های سخت‌افزاری و ارتباطاتی؛
۴. ساختار سازمانی و مدیریت منابع انسانی؛
۵. قوانین و مقررات (اصلاح پایه‌ها، نرخ‌ها و معافیت‌های مالیاتی)؛
۶. مالیات بر ارزش افزوده؛
۷. پیش‌بینی تعدیل‌های لازم با توجه به تحولات اقتصادی.

۲-۵-۳ برنامه‌های عملیاتی تحول نظام گمرکی

۱. برنامه توسعه گمرک الکترونیکی (پروژه تکمیل نظام آسیکودای جهانی)؛
۲. برنامه بهبود ارزش‌گذاری کالاها (پروژه راه‌اندازی نظام ارزش وب‌بنیاد)؛
۳. برنامه اصلاح ساختار سازمانی گمرک (پروژه آمایش واحدهای گمرکی)؛
۴. برنامه ارتقای سلامت اداری (پروژه اعتلای فرهنگ و وجدان کاری)؛
۵. برنامه بهبود در تشریفات گمرکی کالاها (پروژه ایجاد هماهنگی بین‌سازمانی به‌منظور تسهیل تشریفات گمرکی).

۳-۵-۳ برنامه‌های عملیاتی تحول نظام بانکی

۱. هدایت صحیح منابع مالی به سمت سرمایه‌گذاری و تولید؛
۲. اعتلای نظارت در نظام بانکی؛
۳. ارتقای کارایی نظام بانکی از طریق توسعه بانک‌داری الکترونیکی، تسهیل امور و افزایش نظارت‌ها؛
۴. ایجاد مؤسسات تخصصی مالی (مؤسسات اعتبارسنجی، بیمه سپرده و ...)
۵. حرکت نظام بانکی در راستای تحقق عدالت در دسترسی به منابع؛
۶. توسعه رقابت؛
۷. سازمان‌دهی و آماده‌سازی بانک‌های دولتی برای خصوصی‌سازی؛
۸. استقرار پایگاه اطلاعات نظام بانکی؛
۹. اعتلای زمینه اجرای مؤثر عقود بانک‌داری اسلامی؛
۱۰. توسعه سنت پسندیده قرض‌الحسنه در بانک‌داری و تأمین نیازهای ضروری مردم.

۳-۵-۴ برنامه‌های عملیاتی اصلاح نظام توزیع

۱. پروژه ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی اصناف و بازرگانان؛
۲. پروژه سامان‌دهی نظام پخش کالا؛
۳. پروژه ایجاد شبکه‌های زنجیره‌ای خرده‌فروشی کالا؛
۴. پروژه ایجاد اتحادیه‌های کشوری؛
۵. پروژه ثبت مکانیزه نقل و انتقالات املاک و مستغلات؛
۶. پروژه نظام طبقه‌بندی و کدینگ ملی کالا (لایه زیرساختی نظام توزیع)؛
۷. تقویت نظارت‌های مردم‌نهاد (انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کننده)؛
۸. فراهم ساختن پیش‌نیازهای اجرای مقررات تنظیمی؛

۹. پیش‌بینی و اجرای برنامه ویژه تنظیم بازار با توجه به اصلاحات قیمتی مربوط به هدف‌مندی سازی یارانه‌ها.

۵-۳- برنامه‌های عملیاتی اصلاح در صنعت بیمه

۱. بازنگری در قوانین بیمه و شناسایی خلأهای قانونی و تدوین و تصویب قوانین جدید؛
۲. ایجاد رقابت در صنعت بیمه بر پایه مشتری‌مداری و ارائه خدمات مناسب و سریع به مردم؛
۳. اصلاح نظام‌های اخلاقی صنعت بیمه و ارتقای سطح عدالت و سلامت اداری در صنعت بیمه؛
۴. گسترش فرهنگ بیمه‌ای و بهبود ضریب نفوذ بیمه‌ای به صورت فراگیر؛
۵. توسعه بیمه‌های عمر به منظور بالا بردن رفاه اجتماعی؛
۶. افزایش مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات بیمه‌ای؛
۷. حمایت از تولیدکنندگان، سرمایه‌گذاران و بازرگانان از طریق ارائه پوشش‌های مناسب بیمه‌ای.

۴ اقدامات نظام جمهوری اسلامی ایران در مقابله با پول‌شویی

موضوع قاچاق مواد مخدر از جمله مهم‌ترین معضلات موجود در ایران محسوب می‌شود. در حال حاضر ارزش کل تولیدات مواد مخدر در همسایگی مرزهای شرقی ایران، به قیمت عمده‌فروشی رقمی در حدود ۱۰۵۰۴/۵ میلیون دلار است که این رقم قابل توجه بایستی مورد پول‌شویی قرار گرفته و به صورت قانونی به چرخه اقتصاد کشورهای تولیدکننده مواد مخدر وارد شود. متأسفانه کشور ایران به لحاظ موقعیت جغرافیایی استثنایی‌اش، مسیر ترانزیت بخش اعظم مواد مخدر تولیدی در کشورهای حوزه شرقی شده که به بازارهای هدف و عمدتاً اروپا و روسیه حمل می‌شوند. این امر هزینه‌های مالی و جانی بسیاری را بر ملت جمهوری اسلامی ایران تحمیل کرده است. به طوری که در دو دهه گذشته فقط نیروی انتظامی مستقر در مرزهای شرقی ایران که مسئولیت مبارزه با قاچاق مواد مخدر را به عهده

دارد، بیش از ۱۵۰۰ قربانی داده است و بسیاری از تجهیزات آن هدف حملات اسلحه‌های سنگین کاروان‌های قاچاق مواد مخدر قرار گرفته و منهدم و یا آسیب دیده است. گرچه با سقوط طالبان، کشت خشخاش و تولید تریاک و هروئین در افغانستان و پاکستان، به‌طور موقت از یک افت یک‌هزار تنی برخوردار گردید ولی دوباره افزایش یافته و ایران همچنان در مسیر تهاجم عملیات قاچاق کالا و تطهیر پول کثیف مواد مخدر قرار دارد و این امر موجبات تهدید جدی برای امنیت اقتصادی در ایران شده است. با توجه به قانون پول‌شویی، دولت جمهوری اسلامی ایران با درکی جامع از تهدیدات ناشی از اجرای عملیات پول‌شویی و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی موجود مانند اصل (۴۹)^۱ قانون اساسی و همچنین ماده (۶۶۲)^۲ قانون مجازات اسلامی اقدامات ذیل را در راستای مقابله با این جرم مالی که به جرئت می‌توان آن را منشاء تأمین مالی سایر جرائم دیگر دانست، به‌عمل آورده است که عناوین این اقدامات به قرار زیر است:

۱. تصویب قانون مبارزه با پول‌شویی؛

۲. تشدید نظارت بر فعالیت‌های شبکه بانکی و سایر مؤسسه‌های مالی و اعتباری غیربانکی، با هدف پیشگیری از سپرده‌گذاری پول‌های کثیف در بانک‌ها و مؤسسه‌های ملی ایران و یا تبدیل آنها به سایر ابزارها یا دارایی‌های مالی؛

۳. توسعه بانک‌داری الکترونیکی^۳ و ملزم کردن بانک‌ها به الکترونیکی کردن تمامی خدمات بانکی تا پایان برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در راستای گسترش بستر ثبت و مبادله هر نوع پول در بازار خدمات و بازرگانی کشور؛

۱. به‌موجب اصل (۴۹)، قانون اساسی ایران، دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات، مباحات اصلی، دائر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند.

۲. به‌موجب ماده (۶۶۲) قانون مجازات اسلامی، تحصیل، مخفی یا قبول کردن و مورد معامله قرار دادن مال مسروقه، جرم و شایسته مجازات می‌باشد.

۴. تهیه آیین‌نامه مبارزه با پول‌شویی توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نظارت بر اجرای کامل آن در کلیه بانک‌های دولتی - خصوصی و مؤسسات اعتباری و ارائه آموزش‌های لازم به کارکنان نظام پولی و بانکی کشور؛

۵. حساس کردن نظام مالی کشور نسبت به انجام هرگونه فعالیتی که به انجام عملیات تطهیر پول‌های کثیف منجر می‌شود به طرق ذیل صورت می‌گیرد:

الف) کارآمد کردن نظام مالیاتی کشور برای شناسایی حوزه‌های اساسی فرار مالیاتی؛

ب) کارآمد کردن نظام گمرکی در کشور به وسیله توسعه گمرک الکترونیکی؛

ج) کارآمد کردن نظام توزیع کالا و خدمات و یارانه‌ها در کشور؛

د) کارآمد کردن نظام بیمه و اجرای عملیات اصلاحی در این صنعت.

نتیجه‌گیری

۱. مبارزه با فساد از جمله الزامات تحقق حکمرانی خوب است که این امر خود زمینه‌ساز رشد و توسعه پایدار، کاهش فقر، ثبات اقتصادی و انسجام اجتماعی می‌شود.

۲. موفقیت در مبارزه با فساد نیازمند اتخاذ یک استراتژی چندوجهی^۱ و ایجاد یک نظام بازبینی و موازنه^۲ است و باید دولت‌ها علاوه بر ایجاد اصلاحات در نظام سیاسی مانند پاسخ‌گویی سیاسی، انتخابات آزاد و ایجاد شفافیت و قانونمندی در نحوه تأمین مالی احزاب سیاسی، نسبت به ایجاد اصلاحات نیز در بخش‌های اقدام کنند:

- بخش مالی - پولی: مشتمل بر نظارت بر شبکه بانکی، کنترل تورم، اصلاحات

مالیاتی و گمرکی، خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و ایجاد فضای رقابتی برای سهولت ورود و خروج شرکت‌ها به کسب و کار؛

- ایجاد نهادهای ناظر: ایجاد قوه قضائیه کارآمد و مقتدر، تقویت نظارت‌های

پارلمانی خصوصاً از بعد محاسباتی (دیوان محاسبات کشور) و ایجاد شفافیت در مدیریت

1. Multifaced Anticorruption Strategy

2. Cheks and Balances

هزینه‌های عمومی، ایجاد آمبود زمان‌های ملی و منطقه‌ای و تقویت آن با کارکردهای مختلف در زمینه حمایت و صیانت از حقوق بشر، حقوق شهروندی و محافظت از محیط زیست؛

- تأمین کالا در بخش عمومی: نظارت بر نحوه تأمین و تدارک کالا در بخش عمومی (مناقصات و مزایده‌ها) به‌عنوان یکی از گلوگاه‌های فساد در بخش اجرایی و همچنین تقویت شایسته‌سالاری و ایجاد دولت خدمت‌محور به‌وسیله توسعه دولت الکترونیک^۱؛

- جامعه مدنی: تقویت نهادهای مدنی و سازمان‌های غیردولتی، تقویت نقش زنان در اداره امور اجتماعی و عمومی و همچنین ارتقای نقش رسانه‌ها و وسایل ارتباط جمعی و مطبوعات و ارتقای آگاهی‌های جامعه^۲ و کاهش تحمل آحاد جامعه در خصوص فساد^۳. همان‌طور که ذکر شد، جمهوری اسلامی ایران، با توجه به وجود ظرفیت‌های قانونی فراوان در زمینه توسعه آزادی‌های مدنی و اجتماعی و مشارکت مردم در سیاستگذاری‌های جامعه و فعالیت‌ها و امور اقتصادی و با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری، حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، به رؤسای قوای سه‌گانه در کشور مبنی بر عدم تسامح در مبارزه با فساد و مفسدان اقتصادی، نسبت به قانونگذاری در راستای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و ایجاد اصلاحات و تحول در نظام مالیاتی، گمرکی، بانک‌داری، نظام توزیع کالاها، خدمات و یارانه‌ها و صنعت بیمه به‌صورت گسترده اقدام کرده و در این مسیر قدم برداشته است.

۳. کشورهای در حال توسعه می‌بایست ضمن بهره‌مندی از تجربیات بین‌المللی و تعهد و پایبندی به کنوانسیون‌های بین‌المللی از جمله کنوانسیون ملل متحد در مبارزه با فساد به استفاده از مدل‌های منطبق با پیشینه بومی، تاریخی و هویت فرهنگی خود در امر مبارزه با فساد و تحقق حکمرانی خوب تأکید کنند.

1. E-government

2. Awareness Raising

3. Corruption Zero Tolerance

۴. سازمان‌های بین‌المللی از جمله بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سایر سازمان‌های غیردولتی مثل سازمان شفافیت بین‌الملل^۱ که همه‌ساله نسبت به رتبه‌بندی کشورها در زمینه میزان شیوع و فساد مالی و تحقق حکمرانی در کشورها اقدام می‌کنند، بایستی به مسئولیت دولت‌ها در کشورهای توسعه‌یافته و شرکت‌های چندملیتی در گسترش فساد در کشورهای در حال توسعه توجه بیشتری داشته باشند و شرکت‌های سرمایه‌گذار در مناطق توسعه‌نیافته را خصوصاً در زمینه صنایع استخراجی^۲ در خصوص افشای نحوه انعقاد قراردادها و پروژه‌های مربوط و انتشار دقیق اطلاعات و نحوه گردش مالی خود تحت فشار قرار داده و دولت‌های در حال توسعه را به اجرای کنوانسیون ضداستشای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۳ ملزم کنند. لازم به ذکر است براساس کنوانسیون مذکور کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه ملزم به تعقیب جرم ارتشا در کشورهای خارجی از سوی شرکت‌های داخلی خود هستند.

۵. با توجه به نقش بخش خصوصی به‌عنوان شریکی در امر پیشگیری و مبارزه با فساد باید دولت‌ها تدابیر لازم را برای ارتقای مسئولیت‌پذیری شرکت‌ها در امر مبارزه با فساد و ایجاد قواعد اخلاقی و قانونگذاری برای خود^۴ در راستای مقابله با اخاذی و رشوه اتخاذ نمایند و در این مسیر از سازوکارهای تهیه شده از سوی کمیسیون ضدفساد اتاق بازرگانی بین‌المللی و برنامه اتحاد جهانی^۵ سازمان ملل متحد استفاده کنند.

۶. در زمینه مبارزه با پول‌شویی به‌عنوان یکی از منابع اصلی تأمین وجوه برای ارتکاب جرائم مختلف، گرچه بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای تخصصی بین‌المللی معتبر از جمله سازمان ملل متحد، بانک جهانی^۶، صندوق بین‌المللی پول، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه،

1. Transparency International

2. Extractive Industries

3. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

4. Self-regulation

5. Global Compact

6. World Bank (WB)

بانک توسعه آسیا^۱ و گروه هشت^۲ تهیه قوانین ضد پول‌شویی و اعمال آن را توسط همه کشورها توصیه کرده‌اند ولی تمامی نهادهای مذکور تأیید می‌کنند که شستشوی پول بیش از گذشته در جهان صورت می‌گیرد. این اعتقاد وجود دارد که اقدامات بین‌المللی براساس بهره‌گیری از تمام ظرفیت‌های موجود صورت نگرفته و سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای توسعه‌یافته باید حجم کمک‌های مالی و تکنیکی خود را به کشورهای بی‌خط اول مقابله با قاچاق مواد مخدر، مبارزه با پول‌شویی، تهدیدات تروریستی و سایر جرائم سازمان‌یافته قرار دهند، افزایش دهند.

۷. این امر که ظواهر سوء حکمرانی در بخش دولتی و خصوصی به‌درستی شناسایی شود از اهمیت بسزایی برخوردار است تا بتوان نسبت به ارائه یک برنامه ملی مؤثر و جامع برای مقابله با فساد مالی اقدام نمود. همچنین لازم است که در پول‌شویی منابع اصلی وجوه تطهیر یافته شناسایی شود. این منابع از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. از جمله این مظاهر می‌توان به قاچاق مواد مخدر، تأمین مالی احزاب سیاسی، خریدهای کلان، فساد بودجه‌ای و یا فرار از مالیات اشاره کرد.

۸. کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار نیز باید ضمن التزام نظام بانکی و مالی خود به پیشگیری و کشف جرائم مالی و پول‌شویی و انجام تبادلات اطلاعاتی در این خصوص با سایر نهادهای بین‌المللی و تخصصی، به این امر نیز توجه داشته باشند که امنیت سرمایه‌گذاری سالم را در کشورهای خود به خطر نیاندازند، زیرا رشد و توسعه این کشورها به استمرار جریان سرمایه‌گذاری خارجی و ایجاد فضای مناسب جهت سرمایه‌گذاری بستگی دارد.

1. Asia Development Bank (ADB)

2. Group of Eight (G8)

منابع و مأخذ

الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۱). «آینده مدیریت دولتی در عرصه جهانی شدن»، فصلنامه مطالعات مدیریت، تهران، شماره ۳۵ و ۳۶.

بشریه، حسین (۱۳۸۱). *دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، تهران، نگاه معاصر.

چارچوب کلی تحولات اقتصادی (۱۳۸۷). دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی.

قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۲). «حکمرانی خوب و نقش دولت»، مجله فرهنگ مدیریت، مجتمع آموزش عالی قم.

_____ (۱۳۸۳). «تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت»، فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۶۷.

«مجموعه سخنرانی‌ها و مقالات همایش بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی» (۱۳۸۲). ایران، شیراز.

منوریان، عباس (۱۳۷۹). «از دولت خوب تا حکومت‌داری خوب»، فصلنامه مدیریت دولتی، تهران، شماره ۴۸ و ۴۹.

میرمحمد صادقی، حسین (۱۳۸۱). *جرائم علیه اموال و مالکیت*، تهران، میزان، چاپ نهم.

American Bar Association Central and East European Law Initiative (CEELI), Money laundering Concept Paper, (1993).

Bahamas (2000) Financial Intelligence Unit Act.

Basle Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices, (1988). "Prevention Of Criminal use of The Banking System for the Purpose of Money Laundering".

Canada, Financial Transaction and Reports Analysis Center of Canada, <http://lows.justice.gc.ca/>

Commission of the European Communities: Proposal for a Council Directive on Prevention of Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and Explanatory Memorandum, (1990).

Commission on Narcotic Drugs: Second Informal Open-ended Inter- Sessionnal Meeting, "Countering Money-Laundering", Vienna, (1997).

Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds from Crime; Adopted in Strasbourg on Aug, 11, (1990).

Estonia (1998). Money-Laundering Prevention Act.

Euplanatory Report on the Convention on Laundering, Search, Seizure, and Confiscation of the Proceeds. from Crime: Ch. II.

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), (1996). The Forty Recommendation.

Fisman, Raymond and Roberta Gatti (2000). "Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries", Policy Research Working Paper no. 2290. World Bank, Development Research Group Washington, D. C, Available at www.wbln0018.worldbank.org/research/

GBP. (1992). "Political Participation", The Blackwell Encyclopedia of Political Science, Edited by Vernon Bogdanov, Blackwell.

Germany (1993). Act on the Detection of Proceeds from Serious Crimes Money Laundering Act.

Hall, Robert E. and Charles I. Jones (1999). "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1).

Hellman, Joel, Geraint Jones and Daniel Kaufmann (2000a). "Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies", Paper Presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, April 18–20, Washington, D. C. Available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.

Hindriks, Jean, Michael Keen and Abhinay Muthoo (1999). "Corruption, Extortion, and Evasion", *Journal of Public Economics* 74(3): 395–430. Collier, Paul (1999). "On the Economic Consequences of Civil War." *Oxford Economic Papers* 51.

House of Lords Select Committee on the European Communities, Money Laundering, HL Paper 6, 1990-91.

Huntington, Samuel P. (1968). "Modernization and Corruption", In Arnold J. Heidenheimer, ed., *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York, Holt Reinhart. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.

Indonesia, Money Laundering Criminal Act (2002).

International Monetary Fund, "Intensified Fund Involvement in Anti- Money

- Laundering Workand Combating the Financing of Terrorism”, (2001).
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann and Andrei Shleifer(1997). “The Unofficial Economy in Transition”, *Brookings Papers on Economic Activity* (2). Washington, D. C.
- Joint Money Laundering Steering Group, “Money Laundering: Guidance Notes for the Financial Sector”, London, (1998).
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999a). “Aggregating Governance indicators”, *Policy Research Working Paper* no. 2195. World Bank, Policy Research Department, Washington, D. C. Available at: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.(1999b). “Governance Matters”, Policy Research Working Paper no. 2196. World Bank, Policy Research Department, Washington, D. C. (2000). “Governance Matters: From Measurement to Action”, *Finance and Development*. Available at <http://www.imf.org/faudd/2000/06/kauf.htm>. International Monetary Fund, Washington, D. C.
- _____ (1999a). “Aggregating Governance Indicators”, *Policy Research Working Paper*, no. 2195. World Bank, Policy Research Department, Washington, D. C. Available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.
- _____ (2002). Governance in the Financial Sector: The Broader Context of Money Laundering and Terrorist Financing, *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Regional Videoconference: South Asia Region-Maldives, Pakistan, and Sri Lanka.
- Klitgaard, Robert (1988). Controlling Corruption. Berkeley,California, and London: University of California Press.
- Knack, Stephen and Philip Keefer (1995). “Institutionsand Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures” *Economics and Politics*.
- Knack, Stephen (2002). “Aid Dependence and Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis”, World Bank. Org.
- Korea, Financial Transaction Report Act.
- _____, Proceeds of Crime Act.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopes-de-Silanes, AndreiShleifer and Robert Vishny. (1999). “The Quality of Government”, *Journal of Law, Economics,and Organization*.
- Matheson, Alex (2002). Better Public sector Governance: the Rationale For

- Budgeting and Accounting Reform in Western Nations, OECD journal on Budgeting, Vol. 2.
- Mauro, Paolo (1995). "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681–712, (1997). "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis", In Kimberly Ann Elliot, ed., *Corruption and the Global Economy*, Washington D. C.: Institute for International Economics.
- Michel, Camdessus (1998). *Audering: The Importance of International Countermeasures*, Address at the Plenary Meeting of the FATF on Money Laundering, Paris.
- _____ (1998). *Money Laundering: The Importance of International Countermeasures*, Address at the Plenary Meeting of the FATF on Money Laundering, Paris.
- Money Laundering, (1999). FATF Policy Brief.
- Morren, Tatiana, "Conceptualizing Civil Society within Good Governance and Social Capital Policies" (2001). DA Ho-USIE, University Canada.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer and Robert W. Vishny (1989). "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy* 97(5): 1003–1026.
- Tanzi, Vito and Hamid Davoodi (1997). "Corruption, Public Investment, and Growth", Working Paper no. WP/97/139. International Monetary Fund, Washington, D. C.
- OHCHR Home, (2002). "Human Rights in Development", Office of United Nations High Commissioner for Human Rights Geneva.
- Philippine, (2001). *Anti_Money Laundering Low*.
- Pinto, Ricardo and Ophelie Chevalier, "Money Laundering As an Autonomous Offence", *Inter_American Drug Abuse Control Commission*.
- Quirk, Peter J. (1996). *Macroeconomic Implications of Money Laundering*, WP/96/66-EA, IMF.
- Ronald W. Johnson and Henry P. Minis (1990). "Toward Democratic Decentralization", USAID, Washington. Present at: www.rti.org/pubs/toward-demo-decen.pdf.
- Rose-Ackerman, Susan (1989). "Corruption and the Private Sector" In Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. Levine, eds., *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, New Jersey; and Oxford, U. K.:

Transaction Books.

Slovenia, (2001). Low on the prevention of Money Laundering.

Thailand, (1999). Ministrat Regulation: Anti-Money Laundering Act.

The Basle Statement: The Statement of Principles Concerning Prevention of Criminal use of the Banking System for the Purposes of Money Laundering, Adopted by the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices in (1988).

The Council of Europe Convention, (1990). The Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds from crime, 141, Nov. 8.

The EC Directive: The E. C. Directive on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering, O. J. Eur. Comm. (No. L 166) 77, (1991).

The Forty Recommendation, (1996). FATF/OECD.

The Monetary Authority of Singapore, (2000). "Guidelines on Prevention of Money Laundering".

The National Money Laundering Strategy for 1999, The US Department of the Treasury / The us Department of Justice.

The OAS Model Regulations: The Model Regulations Concerning Laundering Offenses Connected to Illicit Drug Trafficking and Related Offenses of the Organization of American States, OEA/Ser. P, AG/doc. 2916/92 rev. I, (1992).

The Vienna Convention: The (1988) UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Un Docs. E/Conf. 82/1S and E/Conf. 82/14, Dec. 19, 1988.

UNDP (2002). "What is it Governance", at PAPP List of Projects Contact US, online at <http://www.Papp, UNDP. Org/ governance/ about. Htm>.

_____ (2000). "Characteristics of Good Governance". Present at <http://www. Imf. org/euternationalipubs/FT/exvpgoven/govindex. htm>.

UNESCAP, "What is Good Governance", (2002).

_____ (2002). "Human Settlement", online at <http://www. unescap. org/huset/gg/governance. htm>.

_____, (2002). What is Good Governance in Small Continental European

- States”, *International Journal of Public Administration*. Vol. 25, No. 12.
- United Nation International Drug Control Program (UNDCP), “Model Money Laundering and Proceeds of Crime bill”, (2000).
- United Nation Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP): Global program against Money Laundering, “Model Legislation on laundering, Confiscation and International Cooperation in Relation to the Proceeds of Crime”, (1999).
- United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, Adopted in Vienna on Dec. 19, 1988.
- Vito, Tanzi (1996). *Money Laundering and the International Financial System*, WP/96/55 - EA, IMF, (1996).
- World Bank, (2000). “Reforming Public Institutions and strengthening Governance”, Washington D. C: Public Sector Group.
- _____, (2001). “World Development Report (2002): Building Institutions for Markets”, Oxford University Press. Vinod, Thomas, et. al. (2000). *Quality of Growth*, World Bank, Oxford University Press. www.worldbank.org/wbi/
- www.unescap.org/huset/gg/Governance.htm.
- Yugoslavia, Money Landering Act.