



ابعاد کیفی جرایم مالی و مفساد اقتصادی در ایران

(تاریخ دریافت ۱۳۹۷/۰۱/۱۵، تاریخ تصویب ۱۳۹۷/۰۲/۱۵)

مهدی شهرکی

چکیده

امروزه اقتصاد نقش کلیدی در زندگی بشر بازی می‌کند. به همین دلیل مبارزه با مفساد اقتصادی دارای جایگاه منحصر به فردی است. برای جرایم اقتصادی عناوینی چون مفساد اقتصادی، جرایم یقه سفیدها (که مقام مرتکب وجه تسمیه قرار گرفته است) و اصطلاح جرایم سازمان یافته (جرایمی که هدف وغایت آن کسب قدرت مادی است که با نبوغ فرد به وقوع می‌پیوندد و نیاز به برنامه ریزی دارند.) و ... به کار می‌رود. شواهد زیادی در دهه های اخیر نشان می‌دهد که اثرات فساد در تمامی جنبه ها منفی بوده و فساد تاثیر منفی و نامطلوبی بر رشد سرمایه گذاری اقتصادی و هدر رفتن منابع مالی کشور می‌شود. این امر یکی از معضلات مهم اکثر جوامع محسوب می‌گردد که آثار اقتصادی سیاسی و اجتماعی بسیار منفی را به دنبال دارد. امروزه با توجه به گسترش و سهولت ارتباطات و پیشرفت فن آوری، این آثار مخرب، محدود و منحصر به یک یا چند کشور نشده بلکه نظم و امنیت جهانی را نیز مختل می‌نماید. با توجه به خطرات فوق العاده این دسته از جرایم، مبارزه مؤثر و هماهنگ با آن مستلزم تدوین یک سیاست کیفی مؤثر و کارآمد و علاوه بر آن پرداختن به تدابیر پیشگیری از فساد می‌باشد که با توجه به مظاهر فراملی این نوع از جرایم علاوه بر تدابیر ملی و داخلی، به صورت منطقه ای یا جهانی از اهمیت بسزایی برخوردار است.

واژگان کلیدی: جرایم اقتصادی، فساد، دادرسی کیفی، فساد مالی، ابعاد کیفی



بخش اول : تبیین و بررسی فساد

فساد از لحاظ لغوی به معنای تباهی و در هم شکستن یک مجموعه و از لحاظ اصطلاحی به معنای بد کار کردی صاحب منصبان از موقعیت دولتی برای مقاصد شخصی است.^۱ تاریخچه بحث راجع به مفهوم فساد و ضرورت مبارزه با آن به هزاران سال پیش است به ویژه در قانون نامه ها، از جمله قانون نامه حمورابی باز میگردد. فساد در معنای تباهی در نوشته های ارسطو و افلاطون پیرامون عدالت و اخلاق نیز به چشم میخورد.^۲ در هر حال، برای پرداختن به هر موضوع، ابتدا باید مفهوم و ماهیت آن را مشخص کرد. با کنار هم گذاشتن تعاریف و مصادیق مختلف از یک پدیده، در نهایت می توان به یک تعریف و حداقل برداشت دست پیدا کرد. خصوصاً آن که برخی نهادهای رسمی و غیررسمی بین المللی نیز بر این مبنا اقدام به ارائه تعریف می کنند که به حل مشکل کمک کند. روش ما نیز در بیان تعریف و مفهوم فساد به همین صورت بوده است.

بند اول : مفهوم و شناخت فساد

مفهوم لغوی و اصطلاحی (کاربرد اهل فن) اگرچه به یکدیگر نزدیک هستند و به عبارت دیگر دور از یکدیگر نیستند، آنچه در اسناد و پژوهش های مربوطه تحت مفهوم لاتین بحث شده است، جزء خاصی از مفهوم کلی فساد^۳ را تشکیل می دهد. این تفکیک در حقوق داخلی چندان شناخته شده نیست. ریشه لغت «Corruption» از فعل لاتین به معنی «شکستن چیزی» آمده است. در فرهنگ حقوقی^۴ ذیل لغت Corruption تعاریف زیر آمده است:

۱. گمراهی، تباهی یا معیوب کردن کمال، درستی و اصول اخلاقی، خصوصاً اخلال در امر

^۱ این تعریف و مفهوم اصطلاحی از فساد با تعریف ارائه شده از سوی بانک جهانی همخوانی دارد: فساد عبارت است از سوء استفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع شخصی. به نقل از حاجیان، حسن، قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد و تهدیدها و فرصتهای

آن برای اعضای شاغل در جامعه حسابداران ص ۷۹

^۲ آحیبی (نادر)، فساد اداری، ۱۳۷۵، نشر وثقی. ص ۶۷

^۳ Corruption

^۴ Black



انجام صحیح وظایف از سوی یک کارمند دولت به واسطه رشوه؛

۲. عمل انجام دادن برخی کارها به هدف دادن برخی امتیازات در تناقض با وظیفه کارمند و حقوق دیگران؛ سوءاستفاده کارمند یا امین از مقام و موقعیت برای ایجاد منافع خواه برای خود یا دیگری برخلاف حقوق سایرین.^۱

اما معادل کلمه Corruption در زبان فارسی کلمه «فساد» به فتح ف، به لحاظ لغوی یک کلمه عربی است که از ریشه فسد- بفسد و فسد- فسادا- فسودا، به معنی خرابی، خروج هر چیز از حالت طبیعی و صحیح آن و ضدصلاح (درستی، راستی) به کار رفته است. همچنین در فرهنگ لغت عربی، واژه فسد به معنی خلاف مصلحت برمی‌گردد و جمع مفاسد است. فاسد و مفسد اسم فاعل هر یک از آن‌ها را تشکیل می‌دهد.

در آیه ۱۱ سوره بقره هر دو واژه از ریشه فساد و صلاح به کار رفته است؛ آن‌جا که در بیان خصوصیات منافقان می‌فرماید: «و اذا قيل لهم لا تفسدوا في الارض قالوا انما نحن مصلحون»: و چون به آنان گفته شود در [این] سرزمین فساد نکنید، گویند ما که اهل صلاحیم. همچنین آیه ۱۲ سوره بقره در جواب ایشان می‌فرماید: «الا انهم هم المفسدون و لكن لا يشعرون»: بدانید که ایشان اهل فسادند ولی خود نمی‌دانند.^۲ در ۴۹ آیه از آیات قرآن کریم مشتقات واژه «فسد» استعمال شده است.^۳ راغب، فساد را به معنای خارج شده شی از حالت اعتدال دانسته و می‌نویسد: «الفساد خروج الشيء عن الاعتدال، قليلا كان الخروج عند او كثيرا و يضاره الصلاح و يستعمل ذلك في النفس و البدن الشيء الخارجه عن الاستقامه». به نظر می‌رسد تعریفی که راغب از فساد ارائه می‌دهد، تعریف جامعی است که مصادیق دیگر فساد را نیز در خود جای می‌دهد. تتبع در آیات قرآن کریم نیز مؤید کلام راغب است. زیرا با وجود آن‌که فساد در آیه «ظهر الفساد في البر و البحر بما كسبت ایدی الناس» (روم ۴۱): به خاطر کار و کردار آدمیان

^۱. Garner (Bygan A) Black's Law Dictionary & Edition, (2004 Thomas - West Publisher), p.371.

^۲ دهقانان (حامد)، مدیریت بر مبنای شایستگی (ضرورت و راهکارها)، نشریه مجلس و پژوهش سال ۱۳۸۷، ۱۳، شماره ۵۳

^۳. بای، حسینعلی، افساد فی الارض چیست، مفسد فی الارض کیست؟ مجله فقه و حقوق، شماره ۹، ۱۳۹۰، ص ۲۹.



تباهی در خشکی و دریا پدیدار شده است) به معنای قحطی و یا تباهی، و در آیه « للذین لایریدون علو فی الارض و لافساد» (قصص ۸۳: برای کسانی که نمی‌خواهند در زمین سرکشی و تبهکاری کنند) به معنای سرکشی به کار رفته است. اما قدر جامع همگی آن‌ها تحقق امری بر ضد صلاح و خارج شدن امر از حالت اعتدال است. با توجه به معنای لغوی فساد می‌توان قتل، ظلم، کفر، جنگ، تضییع حقوق دیگران و اخلال در احکام الهی، قوانین و مقررات اسلامی را- که همگی ضد اصلاح‌اند- از مصادیق فساد برشمرد. اما در برخی از آیات قرآن، کلمه «مفسد» در خصوص افرادی به کار رفته که در روابط اقتصادی خود با مردم مرتکب عدم صداقت می‌شوند و ان شامل مواردی است که امروزه مصادیق آن را در قانون تعزیرات حکومتی تحت عنوان تقلب در کسب و گران‌فروشی و کم‌فروشی می‌یابیم. به عنوان مثال در آیات ۱۸۱ تا ۱۸۳ سوره شعرا چنین آمده: « اوفوا الکیل و لاتکونوا من المخرسین؛ وزنوا بالقسطاس المستقیم؛ ولاتبخسوا الناس اشیاءهم و لاتعتوا فی الارض مفسدین». یعنی پیمانانه را تمام دهید و از کم‌فروشان مباشید؛ با ترازوی درست بسنجید و به مردم اجناس‌شان را کم مدهید و در این سرزمین فتنه و فساد برپا مکنید.

مشابه همین آیه شریفه در آیه ۸۵ سوره اعراف . با ذکر عبارت «لاتفسدوا» نیز تکرار شده است. آن‌جا که می‌فرماید: « و به سوی [قوم] مدین، برادرشان شعیب را [فرستادیم] که گفت ای قوم من! خداوند را که خدایی جز او نداریم بپرستید، به راستی که حکم روشنی از سوی پروردگارتان برای شما آمده است؛ پس پیمانانه و ترازو را، درست بدارید [و تمام بدهید] و به مردم اجناس‌شان را کم ندهید و در این سرزمین پس از اصلاحش، فتنه و فساد نکنید که اگر مؤمن باشید، این برای‌تان بهتر است». کما این که سوره «مطففین» (کم فروشان) به طور کامل، در مقام حرمت کم‌فروشی و تحذیر مردمان از این امر، با اشاره به حساب‌رسی ایشان در جهان آخرت بیان شده است. در زبان فارسی نیز در مقابل کلمه فساد به واژه‌های تباه شدن، تباهی، پوسیدگی، فتنه و آشوب، ظلم، لهو و لعب اشاره شده است. در فرهنگ‌های عربی عموماً فساد با



فتح ف مشاهده می‌شود اما مرحوم علی اکبر نفیسی در مقابل فساد علاوه بر^۱ را نیز ذکر کرده است اما از لحاظ معنایی تمایزی بین آن دو قایل نشده است.^۲ در زبان عربی همچون زبان فارسی واژه فساد به عنوان رایج‌ترین معادل برای Corruption استعمال می‌شود. برای مثال عنوان کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد به زبان عربی - به عنوان یکی از شش زبان رسمی سازمان ملل - عبارت است از: «الاتفاقه الامم المتحد لمکافه الفساد».^۳

بند دوم: فساد در اصطلاح حقوقی

اگر چه باید گفت معنی اصطلاحی فساد که متخصصان فن برای آن واژه فساد را وضع کرده‌اند، از معنی لغوی آن دور نیست، اختلاف و تشتت در آن بسیار است. تقریباً همه تأکید کرده‌اند که امکان ارائه یه تعریف جامع و مانع که در برگیرنده همه موارد باید، مشکل است؛ این مشکل بودن در تعریف به حدی است که حتی برخی با اطمینان اظهار داشته‌اند، متخصصان فن هرگز در مورد یک تعریف واحد به توافق نخواهند رسید.^۴ برخی نیز با بیان یک تعریف مبتنی بر دور، خود را از درگیری بیشتر در این بحث راحت کرده‌اند؛ با بیان اینکه فساد چیزی است که فساد نامیده می‌شود.^۵ گروهی دیگر بر این باورند که واژه فساد یک لغت است با معانی بسیار که هریک از این معانی براساس محیط و متن سیاسی و اجتماعی خاصی که این لفظ در آن استعمال می‌شود، به کار می‌رود. بر این اساس برخی معتقدند دو مکتب فکر مهم در مورد فساد وجود دارد:

۱- مکتب جهان‌گرایی، که عبارت است از مجموع رفتارهایی که در تمامی جوامع به عنوان فساد مطرح است؛

^۱ fasad، fesad

^۲ نفیسی، (علی اکبر)، فرهنگ لغت فارسی، ص ۲- ۲۵۶۱.

^۳ حبیبی (نادر)، فساد اداری، ۱۳۷۵، نشر وثقی، ص ۷۷.

^۴ ر. ک. بقای همامانه (اسماعیل)، پایان نامه کارشناسی ارشد، مبارزه با فساد در اسناد بین المللی، دانشکده حقوق شهید بهشتی، ۱۳۸۵

ص ۱۶

^۵ ابروآنیان (امیر)، سیاست جنایی، پیشینه تاریخی، ساختار و ویژگی ها، تازه های علوم جنایی مجموعه مقاله ها، ص ۴۴



۲- طرز تفکر یا نسبی‌گرایی، به این معنی که ممکن است رفتاری در یک جامعه فساد محسوب شود، در حالی که در جامعه دیگر فساد نباشد، به عبارت دیگر این مکتب بر نسبی بودن مفهوم فساد تأکید دارد.

اصطلاح فساد از سال‌ها و یا قرن‌ها پیش کاربرد وسیعی داشته است. رابرت بروکس در مقاله منتشر شده خود راجع به موضوع فساد در آمریکا، از فساد به عنوان سوءاجرا و یا سهل‌انگاری در انجام وظیفه معین و یا به کار بردن نابه‌جای قدرت یا انگیزه به دست آوردن منفعت شخصی نام برده است. حداقل از ۱۹۳۱ میلادی فساد اغلب به عنوان «سوء استفاده از قدرت عمومی برای منفعت خصوصی به کار رفته است». مایکل کلارک^۱ بعد از بیان این مطلب آن را یک توافق نسبتاً جمعی از معنای فساد عنوان می‌کند؛ هرچند قضاوت در مورد این که چه وقت قدرت عمومی برای منافع شخصی مورد استفاده قرار می‌گیرد، منوط به اخلاق و برداشت سیاسی هر زمان است.^۲ تعریف فساد «به سوءاستفاده از موقعیت و شغل عمومی برای منفعت شخصی»، تعریفی است که مورد پذیرش بانک جهانی نیز واقع شده است. در این میان در حالی که عده‌ای وجود انگیزه پولی و مالی را جزء ارکان ضروری فساد می‌دانند، و حتی در مقام تعریف به بیان رشوه می‌پردازند- کما اینکه هنوز هم هر زمان صحبت از فساد به میان می‌آید، به دنبال آن همیشه از رشوه نام برده می‌شود- از نظر عده‌ای دیگر مفهوم فساد تا حدی وسیع است که هرگونه سوءاستفاده از مقام (حتی «غیبت از محل کار») را نیز شامل می‌شود.

اختلاف نظرها در باب مفهوم فساد در سطح بین‌المللی نیز نمایان است؛ در حالی که کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد^۳ دقیقاً به لحاظ همین اختلاف در معانی، تعریفی از فساد ارائه نداده و فساد را شامل دو بخش دولتی و خصوصی کرده است، بانک جهانی با تعریف فساد به « سوءاستفاده از منصب عمومی برای منفعت شخصی»^۴ آن را محدود به بخش

^۱. Mhchael Clark

^۲عباس زادگان (سید محمد)، فساد اداری، چاپ اول، ۱۳۸۳، نشر دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ص ۴۴

^۳ (UNCAC)

^۴. The abuse of public office for private gain



دولتی و عمومی دانسته است. سازمان شفافیت جهانی نیز پس از چندی، از تعریف سابق خود بر محوریت شغل و منصب عمومی و دولتی عدول کرده و تعریف وسیع‌تر «سوءاستفاده از قدرت به امانت داده شده برای منافع شخصی» را به کار می‌برد.^۱ در این رابطه ماده یک قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد بیان داشته است: الف - فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداختهای غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیصهای غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی

ب - مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، مؤسسات غیردولتی می‌باشند که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند نظیر قانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی

ج - تحصیل مال نامشروع، موضوع ماده (۲) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

بند سوم: مبانی فساد در تعریف صاحب نظران

به طور کلی وقتی تمام تعاریف پیرامون فساد را در ادوار مختلف ملاحظه می‌کنیم درمی‌یابیم که برخی در تعریف خود از فساد، بیشترین تمرکز را بر مفهوم مقام و منصب عمومی قرار داده‌اند. در واقع «شغل» دولتی و به صورت جامع‌تر یک موقعیت ناشی از قدرت عمومی تفویض شده که مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد، رکن تشکیل دهنده فساد است. دسته دیگر، خصوصاً

^۱محمدرضا نژاد (حسین علی)، همان منبع، ص ۲۵



اقتصاددانان با ارائه تئوری اقتصادی «کارفرما- کارگزار» و ارتباط میان این دو و یا کارفرما- کارگزار- مشتری بر مفهوم بازار و تجارت و جرم تکیه کرده‌اند. به نظر ایشان فساد یک بازار غیرقانونی است که در آن، میان کارفرما و کارگزار، و یا کارگزار و مشتری، عرضه و تقاضای فسادآمیز حاکم است و اما دسته آخر کسانی هستند که بر مفهوم منافع عمومی بیش از هر چیز دیگری تأکید دارند. این دسته فساد را عملی می‌دانند که یک متصدی شغل دولتی و یا عمومی با ارتکاب آن بیشترین ضربه را به منافع عمومی وارد می‌کند. اما این که منظور از منفعت عمومی چیست، همواره مورد اختلاف نویسندگان بوده است.^۱

بند چهارم: فساد بر مبنای سوء استفاده از شغل و موقعیت عمومی و دولتی

هم‌چنان که قبلاً نیز اشاره کردیم، تعریف فساد بر مبنای محوریت شغل و منصب عمومی و دولتی دارای سابقه دیرینه است؛ شاید به اندازه سابقه پیدایش فساد. به عبارت دیگر، مفهوم فساد، از ابتدا با یک شغل و موقعیت عمومی همراه بوده است. در صورت تقسیم بندی به لحاظ تنوع و وسعت در مفهوم فساد (همان‌گونه که انجام گرفته است)، تعریف بر مبنای منصب و شغل دولتی و عمومی بزرگ‌ترین دسته را تشکیل می‌دهد.^۲

اولین قوانین و اولین فرهنگ لغت‌ها و اولین نوشته‌ها در باب فساد، آن را سوء استفاده از مقام و قدرت ناشی از موقعیت عمومی و دولتی در جهت منافع شخصی تعریف کرده‌اند. هم‌چنان که در قبل نیز اشاره کردیم، تعریف پذیرفته شده بانک جهانی نیز بر همین مبنا استوار است. ابتدا به ارائه بحث پیرامون مفهوم مقام عمومی و سوء استفاده از آن می‌پردازیم:

باید توجه داشت که منظور از مقام و منصب دولتی صرفاً در محدوده قوه مجریه نیست و «دارنده منصب» نیز تنها کسی نیست که شاغل و کارمند دولت در مفهوم اخص آن باشد. از نوشته‌های نویسندگان کتب خارجی که به نحو وسیع تری در خصوص موضوع «فساد» تحقیق و مطالعه کرده‌اند و نیز از ملاحظه اسناد بین‌المللی، به روشنی چنین امری مشهود است. در اکثر

^۱ باقرزاده (احد)، جرایم اقتصادی و پول شویی، نشر مجد، چاپ اول، ص ۶۴

^۲ باقرزاده (احد)، جرایم اقتصادی و پول شویی، چاپ اول، ۱۳۸۳، نشر مجد. ص ۵۴



تالیفات و مقالات، فساد دولتی تحت عنوان فساد سیاسی مورد بحث قرار گرفته است؛ چرا که موضوع آن تمامی بخش‌های یک حکومت، از پایین به بالا، در هر سطح و منصبی را در برمی‌گیرد. از این رو نه تنها قوه مجریه، بلکه قوه قضائیه، مقننه و هر نهاد و سازمانی که به نحوی به حکومت پیوند می‌خورد مشمول اصطلاح «منصب عمومی» بوده، در موضوع فساد این موضوع کاملاً منطقی است زیرا اگر منظور از فساد سوءاستفاده از یک مقام و موقعیت رسمی باشد، محدود کردن دولت به قوه مجریه، و نیز مقام عمومی و دولتی به سمت اداری، کاملاً بی‌معنی است؛ کما اینکه مفهوم دقیق^۱ نیز مقام عمومی است نه صرفاً دولتی در مفهوم قوه مجریه.^۲ این موضوع در قوانین داخلی کشورها نیز منعکس است؛ از جمله قانون مجازات عمومی فرانسه، که در فصل دوم تحت عنوان «تعرض‌های ارتكابی به اداره عمومی به وسیله اشخاص متصدی شغل عمومی» به جرم‌انگاری مصادیق فساد پرداخته و به صورت کلی از هر شخص متصدی یا امانت‌دار مقام عمومی به صورت عام سخن گفته است.^۳

بند پنجم: تعریف فساد بر پایه مصلحت و منفعت عمومی

تئوری نقض مصلحت و منفعت عمومی در فساد را به کارل فریدریچ^۴ نسبت می‌دهند. عبارت معروف وی این است که «الگوی فساد زمانی در جامعه وجود دارد که دارندگان قدرت، که مسئولیت انجام وظایف مقرر را به عنوان یک مستخدم و کارمند دارند، در مقابل پول و برخی پاداش‌هایی که قانوناً برای وی مقرر نشده اغوا شده و به عموم و منافع لطمه وارد می‌سازد». از نظر فریدریچ، فساد تعارض میان وظیفه رسمی یک کارمند (مصلحت عمومی) و منفعت شخصی او است. این منفعت نه صرفاً از دیدگاه اقتصادی، بلکه از حیث ضربه‌ای است که به مصلحت عمومی وارد می‌سازد. اما باید دید، که اولاً ملاک در مصلحت و منفعت

^۱ Public Office

^۲ همان منبع، ص ۵۴

^۳ ر.ک. ماده ۱-۴۳۲ به بعد فصل دوم از کتاب چهارم قانون جزایی فرانسه.

^۴ Carl Freed Rich



عمومی چیست؛ ثانیاً فساد چگونه باعث ضربه به آن می‌شود.^۱ برخی صاحب‌نظران کوشیده‌اند با در نظر گرفتن ملاک‌هایی، مصلحت عمومی را مشخص کنند. برای نمونه «داگلاس» معتقد است که «مصلحت عمومی زمانی معنا پیدا می‌کند که واقعا برای کل مردم اسباب خیر باشد». اما در واقع مفهوم مصلحت عمومی به مراتب پیچیده‌تر از آن است که بتوان آن را با این ملاک ساده تعیین کرد. تصور ایده «مصلحت عمومی» بدون وجود داشتن دل بستگی‌های اجتماعی ممکن نیست. یونانیان قدیم از آن زیر عنوان «فیلیا» یاد می‌کردند. در ارتباط با همین دل بستگی بود که ارسطو در کتاب «سیاست» چنین نوشت: «افراد حتی هنگامی که به یکدیگر نیازمند نباشند، باز میل دارند که با هم زندگی کنند». اگر چه اغلب در نظریات نوین مصلحت عمومی به اندازه کافی به این مفهوم یونانی توجه نشده است، ولی به نوبه خود بر دل بستگی‌های اجتماعی جدیدی تأکید می‌شود. دو عنصر عقلانیت و آزادی در تکوین این دل بستگی‌های اجتماعی تازه نقش بسزایی داشته‌اند. این عقلانیت و احساس آزادی به طور انتزاعی و در خلأ شکل نمی‌گیرد، بلکه به عضویت فرد در یک جامعه مربوط می‌شود. به هر حال، عضویت در یک جامعه فرد را «وام‌دار» دیگری می‌کند. به علاوه، در طول زندگی جمعی ما همواره با «رابطه‌ها» سروکار داریم. حفظ این «رابطه‌ها» خود بخود مسائلی مانند «حفظ انسجام اجتماعی» و «نظم و ثبات سیاسی» را پیش می‌کشد.^۲ در یک جامعه مبتنی بر مصلحت عمومی شهروندان برای حفظ انسجام و نظم اجتماعی وام‌دار یکدیگرند و نسبت به یکدیگر احساس «مسئولیت» می‌کنند. به همین دلیل، در جوامعی که احساس مسئولیت آگاهانه و آزادانه به حداقل می‌رسد و جای خود را به رقابت بر سر منافع می‌دهد، مجال زیادی برای تحقق این مصلحت عمومی باقی نمی‌ماند. برعکس، در جامعه مبتنی بر مصلحت عمومی، اعضای جامعه در مورد علایق و اهداف مشترک احساس تعهد می‌کنند و اصولاً جامعه بر مبنای چنین ذهنیتی بنا می‌شود. یکی از بحث‌های جدی در زمینه موضوع مصلحت عمومی حیطه شمول و تعارض آن با منفعت خصوصی افراد است. اگر چه نمی‌توان، همواره در این تعارض اولویت را به منفعت و

^۱ ربیعی (علی)، زنده باد فساد، نشر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ پنجم، ص ۴۳

^۲ رزا کرمان (سوزان)، نظام‌های سیاسی و فساد، ترجمه ناصر وثوقی، اقتصاد سیاسی فساد، نشریه پژوهشکده امور اقتصادی، ص ۵۴



مصلحت عمومی داد- هم‌چنان که گاه از آن به عنوان بهانه و وسیله‌ای جهت محدود کردن حقوق و آزادی‌های فردی، سوءاستفاده می‌شود. زمانی که منفعت شخص، حاصل نقض ساده-ترین اصول اخلاقی و حقوق بشر است در ترجیح منافع عمومی نباید تردید کرد. فساد از جمله این موارد است. برخی دیگر از استادان بر این باورند که ضابطه در منفعت عمومی عبارت از همان منافع کلی جامعه شامل قواعد و اخلاق عمومی است. در واقع، اخلاق اجتماعی قواعدی بیرونی هستند که متوسط جامعه پذیرای آن هستند و جامعه ناظر بر اعمال آن اخلاق است. هدف این اخلاق حفظ نظم اجتماعی است و از این جاست که اخلاق با حقوق پیوند می-خورد.^۱ بنابراین از این دیدگاه فساد خلاف اخلاق است؛ زیرا نه تنها متوسط، بلکه اکثریت قریب به اتفاق یک جامعه- حتی در سطح بین‌المللی- از آن روی گردان هستند. فساد با ضربه به اخلاق اجتماعی نظم جامعه را مخدوش می‌کند و اگر چه اصولاً کلیه قواعد اخلاقی الزاماً با قواعد حقوقی منطبق نیستند و برعکس، اما فساد- که ناقض خصیصه شرافت و امانت‌داری است- به لحاظ شدت قبحتی که دارد، دارای ضمانت اجرای حقوقی نیز است. برخلاف آنچه برخی گفته‌اند در تعیین منافع عمومی، نمی‌توان تنها به قانون مراجعه کرد. هر آن‌چه قانون، پیش‌بینی و برای آن ضمانت اجرا تعیین کرده الزاماً مصلحت عمومی را تشکیل نمی‌دهد. ما نمی‌توانیم فاصله میان قانون، اخلاق، آداب و رسوم پذیرفته شده اجتماعی را نادیده بگیریم. متروکه شدن برخی از قوانین در جامعه تأییدی بر این مدعاست.^۲

بند ششم: تاریخچه فساد مالی و اقتصادی در ایران

فساد مالی و اقتصادی در تمامی اشکال آن از جمله رشوه خواری، اختلاس، احتکار، قاچاق، پارتی بازی و در کشور ما از سابقه طولانی برخوردار است. در دوران قاجار به ویژه در دوره حکومت ناصرالدین شاه و پس از صدارت میرزا تقی خان امیر کبیر، میزان فساد مالی و اقتصادی در ایران به اوج خود رسید، به طوری که هیچ کاری بدون پرداخت

^۱عباس زادگان (سید محمد)، فساد اداری، چاپ اول، ۱۳۸۳، نشر دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ص ۴۰

^۲مهاجری (علی)، جرایم خاص کارکنان دولت، نشر سازمان انتشارات کیهان، چاپ اول، ص ۴۴



رشوه انجام نمی شد. در این دوران شاه ایران به پیشنهاد خارجیان و با توصیه رجال دربار و در قبال دریافت هزینه سفر به اروپا قسمتی از ذخایر، زمین‌های مساعد فعالیت‌های اقتصادی در کشور، اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی مردم و در واقع حاکمیت ملی را برای مدتی طولانی در قالب امتیازات خاص در اختیار شرکت‌های خارجی قرار داد.^۱ در دربار ایران رقابت شدیدی بین رجال برای کسب منافع شخصی بیشتر در قبال ایجاد زمینه‌های مناسب برای تاراج منابع و تضعیف حاکمیت کشور شکل گرفته بود که از آن جمله می‌توان دریافت ۵۰۰ هزار لیره توسط آقاخان نوری به دلیل امضای معاهده پاریس را ذکر کرد. به طوری که پس از تحریم تنباکو و تهدید به اعلام جهاد از جانب آیت‌الله میرزای شیرازی و لغو قرارداد از سوی حکومت ایران، صاحب‌کمپانی رژی، علاوه بر استرداد خسارات ناشی از سرمایه‌گذاری، به میزان قابل توجهی خسارات تحت عنوان وجوه پرداخت شده به افراد ذی‌نفوذ دربار مانند میرزا حسن خان کامران میرزا، ظل‌السلطان، امین‌السلطان و دیگران که جمعا مبلغ ۵۰۰ هزار لیره بود را نیز باز پس گرفت. در جریان انعقاد قرارداد نفتی بین ایران و انگلیس پورسانت‌های کلان بین رجال صاحب‌قدرت در ایران توزیع شده بود. از جمله پرداخت ۶۰ هزار لیره جهت سفر احمد شاه به اروپا که پس از اضمحلال قاجاریه و به حکومت رسیدن رضاخان، طی انجام حرکت‌های اصلاحی توسط وی پس گرفته شد و میدان بی‌رقیبی از دریافت پورسانت برای او و وابستگانش ایجاد گردید.^۲

در عصر رضاخان (پهلوی اول) ارتکاب اعمال فاسد افزایش یافت. با توجه به آنچه در تاریخ آمده رضاخان در زمانی که سلطنت رسیدندارایی قابل‌ذکری نداشت، اما با تصرف اموال و املاک مردم بزرگترین مالک ایران شد و تمام منافع راجهت منافع شخصی خود به حرکت می‌آورد. فساد مالی رضاخان و فساد بیشمار مقامات بلندپایه باعث شد تصدی مشاغل و پست‌های بالای دولتی و حکومتی تنها در دست عده‌ای محدود جایجا شود.^۳ پس از شکل‌گیری حکومت

^۱ نیاز پور (امیر حسین)، حقوق پیش‌گیری از بزه‌کاری در ایران، مجله حقوقی دادگستری، شماره‌های ۴۸ و ۴۹، سال ۱۳۸۳، ص ۵۷ و ۵۸

^۲ جرمی (پاپ)، پارلمان و قانون‌گذاری علیه فساد، ترجمه مسعود فریادی، نشریه مجلس و پژوهش، سال ۱۳۸۵، شماره ۶۲، ص ۵۴

^۳ حبیبی (نادر)، فساد اداری، ۱۳۷۵، نشر وثقی، ص ۵۷



رضاخان می‌توان از مهمترین موارد پورسانت به قراردادهای نفتی اشاره نمود که با تلاش‌های امینی، زاهدی و چند تن دیگر انجام شد. در سال‌های پس از جنگ دوم جهانی نیز به علت وجود فساد گسترده در دستگاه حکومتی ایران، چندین بار دولت‌های وقت، مبارزه با فساد دولتی را از اهداف خود اعلام نمودند که سه دوره آن عبارت بود از:

دوره حکومت رزم آراء که هدف آن پاکسازی دولت از افراد فاسد و ناصالح برای مشاغل عمومی بود و بسیاری از افراد پاکسازی شدند. ویژگی این دوران باز شدن درهای مملکت بر روی واردات پس از جنگ و خرج کردن سریع دلارهای بلوکه شده ایران بابت صادرات و مخارج ریالی متفقین در ایران در مدتی بسیار کوتاه و سپس اعلام ورشکستگی و کمبود ارزی دولت بود^۱. دوره حکومت امینی که باز هم هدف آن پاکسازی دولت و حکومت افراد فاسد و ایجاد انقلاب اداری و به کارگیری افراد تحصیل کرده و صالح برای راه اندازی کارهای مملکتی بود. ویژگی این دوره انعقاد قرارداد ۱۳۳۳ با کنسرسیوم نفتی و سرازیر شدن دوباره دلارهای نفتی و سرمایه گذاری‌ها و وام‌های خارجی به کشور بود. سال‌های آخر حکومت هویدا که باز هم هدف مبارزه با افراد و مقامات حکومتی فاسد و همدستان آنها در جامعه بود که حتی به بازداشت و حبس عده‌ای تا روزهای پیروزی انقلاب اسلامی گردید. در این دوره برای اولین بار سوء استفاده از بودجه دولت افشا شد و در پی آن ممنوع الخروج شدن دو تن از معاونین وزارت بازرگانی به جرم زد و بند با یک شرکت انگلیسی در جریان یک معامله شکر میزان ۴۵ میلیون دلار سوء استفاده در جریان واردات شکر و انتشار خبر آن در مطبوعات بود. در این دوران فساد سطح بالا همچنان ادامه یافت و با خریدهای هنگفت تسلیحاتی در اواخر دوران شاه به اوج خود رسید^۲. همانطور که ملاحظه شد در تمامی موارد، مسئله مبارزه با فساد، جنبه سیاسی داشته و به منظور فرو نشاندن موقتی ناآرامی‌ها و نا رضایتی‌های عمومی و همچنین تسویه حساب‌های شخصی صورت گرفته است. این

^۱ مهاجری (علی)، جرایم خاص کارکنان دولت، نشر سازمان انتشارات کیهان، چاپ اول، ص ۶۷

^۲ اشراقی شهری (وحید)، نقش و جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، نشریه مجلس و



اقدامات سطحی و مقطعی که حاصلی نداشت، به زودی به فراموشی سپرده می‌شد. پس از پیروزی انقلاب با وقفه ای کوتاه، متأسفانه پدیده شوم فساد مجدداً در شرایط خاص کشور ظاهر شد و به ویژه پس از پایان جنگ تحمیلی به شکل‌ها و در زمینه‌های گوناگون بروز کرد. به طوری که مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۱ قانون ممنوعیت اخذ هر گونه رشوه و پورسانت را تصویب کرد. اما روند فزاینده ۱۳۵۶ که بودجه - فساد مالی و اقتصادی در کشور همچنان ادامه یافت و در دوره ۷۲-۱۳۶۸ دولت علاوه بر درآمدهای نفتی با استقراض خارجی از بانک مرکزی رشد چشمگیری پیدا کرد، آمار جرایم فساد مالی نیز افزایش بی‌سابقه‌ای یافت تا جایی که در تاریخ ۸۰.۲.۱۰ رهبر معظم انقلاب طی فرمان ۸ ماده‌ای به سران سه قوه، بر مبارزه با این پدیده شوم در هر سطحی و به هر شکلی امر فرمودند از این رو سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری را در دستور کار خود قرار داد. سپس ادامه تدوین و اجرایی کردن آن به وزارت امور اقتصادی و دارایی سپرده شد. امروزه مفاصد مالی و اقتصادی در اعماق وجود اکثر سازمانها، نهادها، بنیادها، ادارات، وزارتخانه‌ها شرکت‌ها بانک‌ها، موسسات خیریه و امور عام‌المنفعه و تعاونی‌ها ریشه دوانده است. مباحثی چون اختلاس، حیف و میل اموال عمومی و بیت‌المال، غارت ثروت‌های ملی و جا به جا کردن آنها، رواج رشوه خواری و پارتی بازی، سلطه قاچاق سازمان یافته بر سرنوشت اقتصاد کشور، انبوه خریدهای خارجی توسط سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و عمومی به جای استفاده از امکانات داخلی با انگیزه گرفتن پورسانت‌های کلان، واگذاری‌های مشکوک، ایجاد شرکت‌های خصوصی توسط مدیران دولتی و سرازیر کردن امکانات و وجوه دولتی به این شرکت‌ها با حیل‌های مختلف، سفرهای خارجی بی‌مورد و بی‌ثمر و پر هزینه، دادن بی‌دریغ مجوزها به آشنایان و زندگی‌های تجملی و افسانه‌ای برخی از مدیران و مسئولین به بحث‌های عادی و روزمره مردم تبدیل شده است. عزل مدیرانی که به اتهام اختلاس و حیف و میل اموال عمومی یا کوتاهی در انجام وظایف برکنار شده‌اند و نصب آنها در پست‌های مدیریتی رده‌های بالاتر از پست قبلی و تداوم این روند مایوس‌کننده، بدون آنکه در برابر کسی پاسخگویی سیر قهقراپی



دستگاه‌های تحت نظر خود باشند، وجود وابستگی قشری از مدیران ظاهرالصلاح به کانون‌های قدرت‌های مالی و اقتصادی، سیاسی، حزبی و جناحی در اذهان عمومی تداعی می‌کند که با پشتوانه وابستگی به منابع قدرت، بر سرمایه‌ها و امکانات مادی جامعه چنگ اندخته و ارزش‌ها و معنویات مردم به بازی گرفته شده است.^۱

بخش دوم: عوامل مؤثر بر فساد مالی

فساد مالی ناشی از عوامل مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی و اقتصادی است. شناخت همه جانبه این عوامل، از پیش‌نیازهای مبارزه جدی با فساد مالی است. بررسی علل و عوامل فساد مالی در علم اقتصاد، به ۳۰ سال قبل باز می‌گردد، زمانی که اقتصاددانان موضوع رانت‌جویی را مطرح کردند و فعالیت‌های رانت‌جویی غیرقانونی، فساد مالی نامیده شد. از نظر تانزی، عوامل مؤثری بر فساد مالی در بخش دولتی به دو دسته مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شوند. عواملی که به طور مستقیم در بروز فساد مالی نقش دارند، عبارتند از: مقررات و اختیارات دولت، مقررات مالیاتی، تصمیم‌گیری‌های مربوط به مخارج دولت، عرضه کالا و خدمات در زیر قیمت‌های بازار، و تصمیم‌هایی که در جهت مصلحت و تأمین مالی احزاب باشد. عواملی که به طور غیرمستقیم بر فساد مالی مؤثرند شامل کیفیت بروکراسی، سطح دستمزدهای بخش عمومی، نظام مجازات، کنترل‌های نهادی، شفافیت قواعد، قوانین و فرآیندها، و الگوی رفتار رهبران می‌باشند.^۲ در مطالعه‌ای، علل اقتصادی فساد مالی در بخش دولتی را به این شرح برمی‌شمرد: پرداخت‌هایی که عرضه و تقاضا را برابر می‌کند^۳ یعنی شکاف عرضه و تقاضا عاملی است که در کارکنان و مسئولان دولتی انگیزه ایجاد می‌کند؛ پرداخت برای کسب امتیازهای بنگاه‌هایی که قرار است خصوصی شوند؛ پرداخت برای خرید اطلاعات یا نفوذ سیاسی؛ و پرداخت برای اثرگذاری بر تصمیم‌های قضایی.^۳ فساد مالی در کشور ما (ایران) در زمان‌های گذشته به شدت شیوع داشت. مقام‌های کشوری و لشکری و

^۱ معینی علمداری (جهانگیر)، رابطه مصلحت عمومی و آزادی فردی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ص ۳۳

^۲ ربیعی (علی)، زنده باد فساد، نشر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ پنجم، ص ۸۷

^۳ محمدی نژاد (حسین علی)، منبع پیش، ص ۹۸



حتی پادشاهان آلوده بودند و پست‌های دولتی با پرداخت رشوه‌های کلان خرید و فروش می‌شد. ارتشا، اختلاس و مفاسد مالی در زمان پهلوی اول و دوم نیز به شدت رواج داشت، به طوری که به صورت مسأله‌ای ملی موضوعیت یافته بود و در آن زمان، «دولت با فساد و در کنار فساد زندگی کرده است و با عوامل و اسباب فساد در حال سازش دائمی و همزیستی مسالمت‌آمیز به سر برده است». شاه مخلوع، برادران، خواهران و بستگان او، سهامداران عمده بسیاری از شرکت‌های داخلی یا واسطه معاملاتی بین‌المللی و شرکت‌های خارجی بوده و از این راه رشوه‌های کلانی کسب می‌کردند. با وجود این، خاندان سلطنتی و دولت‌های وابسته به آن برای سرپوش گذاشتن فساد مالی دستگاه حاکمه، هر چند سال یک بار مبارزه‌ی ملی ضد فساد را در کشور به صورت شعار اعلام، و برخی از مقام‌های دولتی و غیردولتی دونه‌پایه را به اتهام فساد مالی و سوء استفاده محاکمه می‌کرد؛ اما به گفته مورخ روسی ایوانف این موارد نمی‌توانست حجم گسترده‌ی فعالیت‌های فساد آلود را که رژیم پهلوی صورت می‌داد، از نظرها دور کنند و به حتم یکی از علل سقوط و انحطاط رژیم پهلوی، تبعیض و فساد مالی گسترده در داخل کشور بود.^۱ با پیروزی انقلاب اسلامی، فساد مالی خود به خود به حداقل رسید؛ چرا که عاملان آن مجال جولان نیافتند؛ ولی متأسفانه رفته رفته ارزش‌های اوایل انقلاب کمرنگ‌تر شد و ما امروزه نمونه‌هایی از مصادیق فساد مالی را در کشور می‌بینیم. آن چه امروزه تحت عناوین، محاکمه‌ی مفسدان مالی در بخش‌های دولتی و غیردولتی در کشور به گوش می‌رسد می‌تواند به عزم ملی خدشه وارد کند و از اعتماد عمومی بکاهد. آن چه مقام رهبری در فرمان هشت مادای خود به سران سه قوه گوشزد کرده، نمونه‌ای از نگرانی وی و مقام‌های کشوری درباره‌ی این معضل است. نکته این‌جا است که گاهی فعالیت‌های فاسد ممکن است به منظور ضربه زدن به نظام اسلامی صورت گرفته، از سوی عوامل خارجی هدایت شوند که این امر بسیار خطرناک‌تر است و ما نمونه‌ای از این مورد را در سال ۱۳۷۰ در کشور شاهد بودیم.^۲ به هر حال، وجود و گسترش فساد مالی، حتی در حجم کوچک، برای کشور اسلامی ایران قابل

^۱ همان منبع، ص ۱۱

^۲ محمدی نژاد (حسین علی)، منبع پیشین (همان منبع)، ص ۶۷



توجیه نیست و نمی‌توان حدی از آن را برای کشور تجویز کرد. مبارزه‌ای جدی و همگانی در تمام سطوح لازم است تا کشور از مفساد مالی عاری شود و در این راه خطیر، تسامح در مبارزه با مفساد، نوعی همدستی با مفسدان است. تبعیض نباید صورت گیرد و هیچ نهاد و دستگاهی نباید استثنا شود و از دادن شعار به جد باید پرهیزیم تا آثار عملی مبارزه آشکار شود.^۱

بند اول: اثر آزادی اقتصادی بر فساد مالی

آزادی در تولید، توزیع و مصرف کالاها و خدمات، فقدان مقررات اضافی بر نیروی کار، اعتبار و تجارت، شفافیت در عملکرد و قوانین دولت، وجود پول سالم، دستگاه قضایی مستقل و آزادی مبادله و تجارت با خارجیان سبب کاهش تمامی گونه‌های فساد مالی از جمله رشوه، اختلاس، اخاذی، تبعیض‌گرایی، قوم‌گرایی و تقلب می‌گردد.^۲ اگر افراد به راحتی بتوانند مجوزهای لازم برای انجام کارهای اقتصادی خود را بگیرند، در شرایط رقابتی قرار داشته باشند، و دولت مکانیسم بازار را مختل نکرده باشد فساد مالی تا حد زیادی کاهش می‌یابد. عدم نیاز به ارتباط با کارمندان دولتی برای انجام کارها و یا فقدان قوانین و مقررات سخت‌گیرانه سبب کاهش رشوه و تبعیض‌گرایی می‌گردد. تانزی معتقد است که در بسیاری موارد، وجود مقررات باعث ایجاد فساد مالی می‌گردد.^۳ فساد مالی در جایی که محدودیت و مداخله دولت سبب ایجاد یک سود نامعقول می‌گردد، افزایش می‌یابد و همچنین ایجاد قدرت انحصاری برای کارمندان دولتی به منظور دادن مجوزهای مختلف به بخش خصوصی سبب می‌شود این کارکنان به آسانی از صدور مجوز امتناع کرده یا مدت زیادی کارفرمایان را معطل نگهدارند و تقاضای رشوه کنند. رزآکرم معتقد است به هر مأموری منطقه نفوذ به طور مشخص شده‌ای را که در کنترل انحصاری او باشد، نباید داد بلکه باید حوزه اختیارات او را رقابتی کرد. چنانکه اگر کار ارباب رجوع توسط مأموری به خوبی انجام نشد، بتواند به مأمور دیگری رجوع کند.

^۱ ملک افضلی (محسن)، همان منبع، ص ۵۹

^۲ ملک افضلی (محسن)، نظارت و نهاد های نظارتی، نشر سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ص ۱۱

^۳ دادگر (حسن)، معصومی نیا (غلام علی)، فساد مالی، کانون اندیشه جوان، چاپ اول، ص ۶۶



زمانی که تباری مأمورین دولتی مشکل باشد، رقابت می‌تواند سطح رشوه را به صفر برساند.^۱ محدودیت آزادی در زمینه امور مالیاتی و گمرکی و نرخ‌های مالیاتی بیش از حد، قدرت بیش از حد دولت و انحصارات دولتی در فعالیت‌های مرتبط با صدور مجوزها و امتیازهای لازم برای فعالیت‌های مختلف، فقدان شفافیت عمومی در عملکرد دولت، اختیارات خودسرانه گسترده و قدرت انحصاری مقامات دولتی سبب افزایش فساد مالی می‌گردد.

نکته مهم در اینجا این است که صرف اندازه و مداخله دولت نمی‌تواند عامل اثرگذاری در فساد مالی باشد، برای مثال اگر چه در کشورهایی مانند سوئد و دانمارک و نروژ اندازه‌ی دولت بسیار بزرگ است، ولی میزان فساد مالی در این کشورها بسیار پایین است. نکته اساسی اینجاست که مداخله دولت هنگامی سبب افزایش فساد مالی می‌شود که دولت در سازوکار بازار اختلال ایجاد کند و صف و بازار سیاه رواج پیدا کند. محدودیت‌های تجاری، از دیگر عوامل مؤثر بر فساد مالی است که در شاخص آزادی اقتصادی به روشنی به آن اشاره شده است. اگر واردات کالاهای مهم مشروط به محدودیت زیادی باشد، مجوزهای لازم برای واردات، بسیار با ارزش می‌شود و برخی واردکنندگان و دست‌اندرکاران بازرگانی خارجی را به فساد مالی ترغیب می‌کنند. از سوی دیگر، این محدودیت‌های تجاری، ریشه انحصاری در صنایع داخلی شده و صنعتگران داخلی برای ایجاد و حفظ آن انحصار، تعرفه‌های بالایی بر واردات تحمیل خواهند کرد. عامل دیگر مؤثر بر فساد مالی، وجود حقوق گمرکی است که نتیجه آن قاچاق کالاهاست. از آنجا که معمولاً گمرک فرآیندی پرهزینه و پیچیده بر سر راه واردات قانونی کالا است، سبب کاهش آزادی اقتصادی و افزایش فساد مالی می‌گردد.^۲

گری بکر با توجه به تحلیل کلاسیک جلوگیری از جرم، معتقد است که مجازات‌ها نقش مهمی در کاهش احتمال وقوع جرم دارد و افزایش مجازات‌ها باعث کاهش فساد مالی می-

^۱ دادگر (حسن)، معصومی نیا (غلام علی)، فساد مالی، کانون اندیشه جوان، چاپ اول، ص ۹۸

^۲ آشوری (محمد)، مفاهیم عدالت و انصاف از دیدگاه کنوانسیون اروپایی حقوق بشر، مجموعه نوشته‌هایی زیر نظر دکتر محمد آشوری، حقوق بشر و مفاهیم مساوات، انصاف و عدالت، نشر دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران



شود. بنابراین قوانین جزایی و کیفری، ساختار قانونی قوی، و وجود دادگاه‌های مستقل، عوامل مهمی در تعیین دامنه فساد مالی هستند، نبود شفافیت در قواعد و فرآیندها، زمینه‌های مساعدی برای فساد مالی ایجاد می‌کند. توجه به نوع و شدت مقررات اعتبار، کار و تجارت در شاخص آزادی اقتصادی از دیگر متغیرهای اثرگذار آزادی اقتصادی بر فساد مالی است.^۱

بند دوم: اثر فساد مالی بر مبنای تجزیه و تحلیل اقتصادی

اگر چه برخی، خانم سوزان رزا کرمن را اولین کسی می‌دانند که در سال ۱۹۷۵ با ارائه مقاله - ای تحت عنوان «اقتصاد فساد» به طور جدی به تجزیه و تحلیل اقتصادی فساد پرداخت، واقعیت این است که تحلیل اقتصادی فساد از دهه ۶۰ توسط اقتصاددانان غربی در حالی شروع شد که تا پیش از آن، موضوع بحث در قلمرو علوم اجتماعی، علم اخلاق، حقوق و علوم سیاسی بود. با این حال باید، بکاریا و بنتام از نظریه پردازان مکتب کلاسیک در قرن ۱۸ را با ارائه نظریه معجر حساب‌گر و بعد از آن نیز گری بیکر با ارائه مفهوم منفعت - هزینه در ارتکاب جرم، مبدعان کلی این بحث در ارتباط با بازار جرم دانست. صرف نظر از برخی اختلافات قابل اغماض - که در نوشته نویسندگانی که به بیان مطلب پرداخته‌اند مشاهده می‌شود - به شرح موضوع در یک رابطه فسادآمیز می‌پردازیم؛ «فساد» یک بازار غیرقانونی است برای به دست آوردن سود بیشتر؛ بازاری که در آن کارمند یا مستخدم - هم‌چنان که در سال ۱۹۶۸ گری بیکر آن را مطرح کرد - مقام و پست اداری را هم چون یک وسیله سودآور دیده و با آن به تجارت می‌پردازد. البته او در تجارت خود برای تقاضای فسادآمیز ناگزیر باید هزینه‌های احتمالی را نیز محاسبه و لحاظ کند. همچنین ممکن است این تقاضا از ابتدا از ناحیه «مشتری» باشد. بنابراین در یک معادله ساده شرایط بدین گونه است:

بند سوم: تعاریف و شناخت انواع فساد اداری

^۱ دادگر (حسن)، معصومی نیا(غلام علی)، فساد مالی، کانون اندیشه جوان، چاپ اول، ص ۸۷



- ابتدا تعاریف مختلف از فساد اداری ذکر و سپس به طبقه بندی تعاریف موجود می پردازیم:^۱
- ۱- استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری / دولتی برای نفع شخصی.
 - ۲- سوء استفاده از قدرت عمومی برای کسب سود شخصی
 - ۳- اقدامات غیر قانونی یا سوء استفاده از مقام دولتی
 - ۴- زیر پا گذاشتن قوانین و ضوابط برای دستیابی به منافع شخصی
 - ۵- پول پرستی و اختلاس مقامات دولتی، سیاست مداران و کارمندان دولت در جهان کاپیتالیست
 - ۶- سوء استفاده از مقام و موقعیت دولتی (عمومی) برای کسب منافع شخصی
 - ۷- رشوه خواری یا هر رفتاری دیگر در برخورد با افراد مسئول در بخش دولتی یا بخش خصوصی که موجب نقض وظایف این افراد در مشاغل دولتی، مستخدم بخش خصوصی، عامل مستقیم و یا هرگونه رابطه دیگر از این نوع به قصد کسب امتیازات ناشایست از هر نوع برای خود و دیگران.
 - ۸- یک کارمند یا مسئول دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تاثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دوستیهای اجتماعی قرار گرفته باشد.
 - ۹- آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولین دولت که اولاً به منافع عمومی لطمه بزنند و ثانیاً هدف از انجام آن رساندن فایده به عامل یا به شخص ثالث که عامل را اجیر کرده است، باشد.
 - ۱۰- هنگامی که بر اساس عالیترین نظرات و اخلاق سیاسی وقت، نیت و شرایط یک اقدام را بررسی کرده و چنین قضاوت می کنیم که این عمل منافع عموم را بخاطر منافع شخصی قربان کرده است، چنین عملی فعل فاسد تلقی می گردد .

^۱باقر زاده (احد)، جرایم اقتصادی و پول شویی، نشر مجد، چاپ اول، ص ۴۴



وجه مشترک کلیه این تعاریف نقض یا تغییر در قوانین برای رسیدن به نفع فردی، گروهی یا خانوادگی است. فساد یک مفهوم اجتماعی، حقوقی، اقتصادی و سیاسی است که در هاله‌ای از ابهام قرار داشته و در نتیجه نظرات مختلفی در مورد آن، ظهور کرده است. این ابهام از این نکته ناشی می‌شود که شیوه‌های موازی برای فهم فساد وجود دارد. طبیعتاً تعاریف صورت پذیرفته از فساد هر کدام بر یکی از جنبه‌های این پدیده متمرکز شده‌اند. روش‌های مختلف برای تعریف فساد را می‌توان به پنج دسته تقسیم نمود که عبارتند از: محوریت منافع عمومی، محوریت بازار، محوریت اداری، محوریت افکار عمومی و محوریت حقوقی. طرفداران روش منافع عمومی (مانند فریدریک) بر این باورند که فساد به راه‌های مختلف برای منافع عمومی مضر و زیان‌بار است.^۱ حامیان روش بازار اظهار می‌دارند که هنجارهای مربوط به ساختارهای دولتی از بازار از حالت قیمت‌گذاری اجباری به بازار آزاد تبدیل شده که نتیجتاً تغییر ماهیت فساد را به دنبال داشته است. هواداران روش اداری (مانند باردان یا تعریف شورای اروپا) بر این نکته تأکید دارند که سو استفاده مقامات دولتی از پست و مقام خود، برای کسب منافع شخصی، کسانی که معتقد به تعاریف صورت پذیرفته با محوریت افکار عمومی هستند: بر دیدگاه‌های عمومی مردم در مورد رفتار سیاست‌مداران و کارکنان دولت تأکید می‌ورزند، دیگران (مانند تعاریف موجود در قوانین جزایی) به فساد از دیدگاه حقوقی محض نگریسته و به مشکلات ذاتی موجود در تعیین قوانین و هنجارهای مربوط به منافع رفتار و قدرت عمومی تأکید می‌ورزند. این پنج شیوه، توجه خود را به ماهیت فساد معطوف کرده‌اند، اگرچه این شیوه‌ها تا حدی مسئله را روشن می‌کنند ولی معنی فساد را به صورت رضایت بخشی تعریف نمی‌نمایند. در مورد تعریف فساد چهار دیدگاه مختلف وجود دارد.^۲ این تعاریف توسط متخصصین علم اخلاق و منتقدین اجتماعی و واقع‌گرایان ساختارگرا، صورت پذیرفته است.^۳ متخصصین علم اخلاق فساد را به عنوان یک پدیده غیر اخلاقی و ناپسند تعریف می‌کنند که

^۱ حبیبی (نادر)، فساد اداری، جلد اول، چاپ سوم، ۱۳۹۲، نشر وثقی، ص ۴۱

^۲ دادگر (حسن)، معصومی نیلا غلام علی، فساد مالی، کانون اندیشه جوان، چاپ اول، ص ۳۲

^۳ نیازپور (امیر حسین)، حقوق پیش‌گیری از بزه کاری در ایران، مجله حقوقی دادگستری



از دیدگاه معیارهای اخلاقی جامعه، شامل مجموعه از انحرافات بوده که موجب بی اعتباری نهاد های قدرت می شود. یکی از حامیان شناخته شده این دیدگاه، نی فساد را به صورت " رفتاری که از حوضه وظایف رسمی یک نقش و سمت دولتی و عمومی به دلایل شخصی یا کسب منافع مادی و ملاحظات شخصی، منحرف شود" تعریف می نماید. ولی این شکل از تعریف فساد اداری دارای چندین محدودیت است. در ابتدا این شکل از تعریف فساد گرایش دارد یک پدیده اجتماعی را فردی نموده و همچنین سعی می کند این پدیده را دو قطبی، به صورت آنچه خوب و آنچه بد است، نماید. در این فرایند، فرایندهای اجتماعی نادیده انگاشته شده و شکاف بین هنجارهای رسمی و هنجارهای عملکردی مورد تجزیه و تحلیل قرار نمی گیرد. کارکردگراها معمولاً فساد از دیدگاه عملکرد واقعی آن توسعه اجتماعی اقتصادی می نگرند. آنها ادعا می کنند که فساد به صورت عدم وجود نظام بازار به صورت نظامی جایگزین قابل قبولی را برای خشونت فراهم کرده و مشارکت عمومی در سیاست عمومی را افزایش می دهد.^۱ بعضی از کارکردگراها بر این اعتقاد هستند که رهبران سیاسی و اداری ممکن است تحمل میزان مشخصی از فساد اداری را در جهت منافع ملی و سازگار با آن تلقی نمایند. انتقادهای اساسی که در مورد این دیدگاه بیان شده ذکر می نماید که در این دیدگاه اهمیت انحراف نادیده گرفته شده و ملاحظات مربوط به قدرت، منافع و ساختار اجتماعی فراموش شده و در عین حال کل مساله مربوط به منشاها ی فساد مورد توجه قرار نمی گیرد. دو دیدگاه اخیر، محوریت اداری و واقعیت ساخت اجتماعی، دیدگاه کاملاً متفاوتی نسبت به فساد دارند. (کاملاً متفاوت با متخصصین علم اخلاق و کارکردگراها). در هر دو این دیدگاه ها به فساد از یک دیدگاه وسیع اجتماعی نگریسته می شود. پیروان نظریه انتقادی - اجتماعی بر این اعتقاد هستند که در فهم فساد باید ظرفیت دولت برای تولید شکل ویژه ای از روابط اجتماعی، تداخل عمل قانون، ایدئولوژی ها و اقتصاد سیاسی مورد توجه قرار دارد.^۲

^۱ باقرزاده (احد)، جرایم اقتصادی و پول شویی، نشر مجد، ص ۱۴۷

^۲ ربیعی (علی)، زنده باد فساد، نشر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ص ۶۵



تعریف خلاصه تر از فساد ابراز می‌دارد که " فساد یعنی سوء استفاده از قدرت، اخذ رشوه، پارتی بازی، اخذ هدیه، کلاه برداری، دزدی، اغوا، فعالیت های غیر قانونی و نقض قانون".
تعریف گسترده تر از فساد به " استفاده از مقام رسمی و دولتی برای بهره برداری شخصی و گروهی که شامل افعال غیر اخلاقی چون اخذ رشوه، پارتی بازی، تضاد منافع، وفاداری، استفاده از نفوذ برای بهره برداری شخصی، دو شغله بودن، سو استفاده از مقررات و قوانین، به عنوان سرمایه اداری" اشاره دارد.^۱

در هماهنگی با این دو تعریف از فساد تعاریف زیر از فساد سیاسی و اداری نیز ذکر می‌شود:
" فساد سیاسی رفتار یک مقام رسمی منتخب است از وظایف و اختیارات، حقوق و تعهدات وی منحرف شده باشد و همچنین سو استفاده از مقام رسمی برای بهره برداری های شخصی".
فساد اداری به صورت سو استفاده نهاده شده شخصی از منافع عمومی توسط کارکنان دولت تعریف شده است. در هردو مورد، مقامات رسمی (چه منتخب و چه منتصب) می‌توانند از مقام و امکانات دولتی برای بهره برداری های شخصی به روش های مختلف استفاده کنند.^۲
به معنای وسیع، آژانس توسعه بین المللی آمریکا بر فساد به عنوان استفاده ناصحیح از مقام دولتی (عمومی) برای منافع شخصی توجه دارد. این فساد شامل سوء استفاده^۳ مقامات دولتی همچون اختلاس و قوم و خویش بازی و نیز سو استفاده از ارتباطات بین کنشگران بخش دولتی و خصوصی همچون رشوه، زیاده ستانی و اجحاف و پارتی بازی و کلاه برداری می‌شود. فساد هم در مناصب سیاسی و هم در بخش اداری رخ میدهد و میتواند ریز یا درشت، سازمان یافته یا بدون سازمان باشد. گرچه فساد اغلب فعالیت های مجرمانه ای همچون قاچاق مواد مخدر، چاپ اسکناس تقلبی و فحشا را تسهیل می‌کند اما محدود به این فعالیت ها نیست.

^۱ پاتی (افوسو)، و دیگران، همان منبع، ص ۶۵

^۲عباس زادگان (سید محمد)، فساد اداری، نشر دفتر پژوهش های فرهنگی، چاپ اول، ص ۶۵

^۳ (abuse)



به منظور فهم مساله و تدبیر درمان بهتر است که جرم و فساد را دو مقوله جدا قرار دهیم.^۱ به صورتی محدود تر، فساد به ترک معیارها (استانداردهای) رفتاری توسط صاحبان قدرت، به خاطر سود فردی نامشروع اشاره دارد. در حوزه تجاری، اگر مدیر یک شرکت دارایی خود را با نرخی متورم به شرکت بفروشد و باعث سنگین تر شدن هزینه سهام داران آنها می شود، باید منافعتشان را حفظ کنند - شود، او فاسد تعریف می شود. وکیلان، معماران و دیگر حرفه ها نیز اگر بخواهند از مشتریانشان در جهت کسب ناروای شخصی سودی ببرند، فاسد هستند.

نتیجه گیری

در بحث پیشگیری کیفی، ابتدا کارکرد پیشگیری عمومی مطرح است که بر اساس آن کیفر و مجازات مرتکب باید عبرت همه کسانی باشد که ممکن است از اندیشه به عمل گذر کرده و مرتکب شوند. سپس کارکرد پیشگیری خاص، یعنی کیفر مرتکب، به گونه ای که موجب انصراف وی از تکرار رفتارهای مجرمانه اش گردد، مطرح میشود. در این حالت، فرض بر این است که هرچه مجازات شدیدتر باشد، اثر بازدارندگی آن بیشتر خواهد بود. سرانجام سومین کارکرد خنثی سازی است. این کارکرد به دنبال کاهش توان و امکان ارتکاب اعمال مجرمانه به صفر می باشد، خواه به صورت موقت، خواه دائم. به عنوان مثال کیفر مرگ و زندان ابد ابزاری است برای سلب توان ارتکاب و قرار دادن آنان در حالتی که امکان صدمه زدن نداشته باشند. به عبارت دیگر، عدالت اقتضا میکند که حقوق کیفری در اصول، رویکرد و پاسخ های خود بر پایه تحولات همه جانبه اجتماعی، علمی و حقوق بشری سده بیست و یکم، بازنگری و بسیاری از آنها را در پرتو متنوع شدن جرایم، مجازاتها و مجرم در قالب راهبردی افتراقی بازتعریف کند. افتراقی سازی به لحاظ تاریخی ابتدا به صورت دوقطبی (جرایم عادی - خطرناک) و با گذر زمان با وارد کردن «موقعیت جنایی»، که آماج بزه دیده جزء آن محسوب می شود، در محتوای برنامه های خود، علاوه بر جرم و مجرم، دارای هندسه سه ضلعی شد. بدین ترتیب، افتراقی سازی تقنینی سیاست جنایی عمدتاً در

^۱ دادگر (حسن)، معصومی نیا (غلام علی)، فساد مالی، قانون اندیشه جوان، ص ۶۶



چارچوب سه معیار: ۱- گونه شناسی جرایم ۲- گونه شناسی بزهکاران ۳- گونه شناسی بزه‌دیدگان و موقعیت‌های مشرف بر ارتکاب جرم صورت می‌گیرد. افتراقی سازی سیاست جنایی بر اساس گونه شناسی جرایم در قلمرو فساد اداری - مالی، به شکل پیش بینی قوانین کیفری ماهوی و شکلی خاص و فساد مالی، معمولاً خارج از قانون مجازات صورت می‌گیرد.





منابع و ماخذ

۱. باقر زاده (احد)، جرایم اقتصادی و پول شویی، نشر مجد، چاپ اول، ۱۳۸۹
۲. بکاریا (سزار)، رساله جرایم و مجازات‌ها، ترجمه اردبیلی (محمد علی)، نشر دانشگاه شهید بهشتی
۳. پاتنی (افوسو)، اماه (دیلو)، سوپر (امانین)، راج و اپرتی (کیشور)، چهار چوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، ترجمه احمد رنجبر، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی چاپ اول، ۱۳۸۹
۴. دادگر (حسن)، معصومی‌نیا (غلام علی)، فساد مالی، کانون اندیشه جوان، ۱۳۹۴
۵. رایجیان اصلی (مهرداد)، بزه دیده شناسی حمایتی، نشر دادگستر، ۱۳۹۲
۶. ربیعی (علی)، زنده باد فساد، نشر وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۹۲
۷. رهبر (فرهاد) و دیگران، باز شناسی عارضه فساد مالی، نشر جهاد دانشگاهی، ۱۳۹۰
۸. شهید اول (شیخ شمس الدین محمد بن مکی)، لمعه الدمشقیه، نشر ناصر، ۱۳۹۳
۹. عباس زادگان (سید محمد)، فساد اداری، نشر دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۹۰
۱۰. کاتوزیان (ناصر)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، نشر شرکت سهامی انتشار، چاپ سی و دوم، ۱۳۹۰
۱۱. کشاورز (بهمن)، مجموعه محشای قانون تعزیرات، نشر گنج دانش، ۱۳۸۹
۱۲. لازرژ (کریستین)، درآمدی به سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرند آبادی، نشر میزان، چاپ اول، ۱۳۹۲
۱۳. لانگست (پیتر) و دیگران، برنامه جهانی مبارزه با فساد، ترجمه جلالی فراهانی (امیر حسین)، بهره مند بگ نظر (حمید)، دفتر مطالعه فن آوری‌های نوین، چاپ اول، ۱۳۸۹
۱۴. محمدی نژاد (حسین علی)، اسلام و مبارزه با مفاسد اقتصادی، نشر نخیل، ۱۳۸۹