



مقالات علمی

تعدد دستگاههای نظارتی؛ فرصت یا تهدید

دکتر فضل الله موسوی و سید مهدی موسوی

بررسی نقش و جایگاه دستگاه قانونگذاری در فرآیند مبارزه با فساد

دکتر ولی رستمی و مرتضی اصغرینیا

بررسی درجه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با سایر کشورها

حمید عسکری آزاد

بررسی موانع قانونی شفافیت در ایران

مرتضی بهادر

رانت اقتصادی و شاخص‌های اندازه‌گیری آن

زهرا کاویانی

گزارش تخصصی

گلوگاه‌های فساد در دستگاه‌های اجرایی استان همدان و اقدامات انجام شده برای مقابله با آن

اداره کل بازرسی استان همدان



فصلنامه دانش ارزیابی

سال سوم، شماره ۷، بهار ۱۳۹۰

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: حجت الاسلام و المسلمین مصطفی پورمحمدی

سردبیر: دکتر غلامحسین بلندیان

هیات تحریریه

دکتر حجت الله ایوبی، دکتر حمیدرضا ملک‌محمدی، دکتر نوروز هاشم‌زهی، دکتر کیومرث اشتریان،
دکتر بهزاد پورسید، دکتر علیرضا دیهیم، دکتر حسن عابدی جعفری، مهندس محمدرضا اتفاق کهنمویی

نشانی: تهران: خیابان آیه الله طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل
کشور، طبقه هفتم، دفتر فصلنامه دانش ارزیابی

تلفن: ۶۱۳۶۲۰۲۲

رایانامه: researchcenter.gio@gmail.com

تارنما: www.bazresi.ir

دانش ارزیابی در تارنمای پایگاه نشریات کشور، magiran ثبت شده است.

مدیر اجرایی: حسین قلجی

ویراستار ادبی: آزاده میرشکاک

لیتوگرافی و چاپ: جواهری

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۳۰۰۰ ریال

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۱۲۴/۱۶۱۳ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتشر می‌شود.

مطالب مطرح شده در مقالات موضع سازمان بازرسی نبوده و نظر نویسندگان آن‌ها می‌باشد و صحت مطالب به عهده نویسندگان خواهد بود.

سخن مدیرمسئول ۱

مقالات علمی

تعدد دستگاه‌های نظارتی؛ فرصت یا تهدید ۵

دکتر سید فضل اله موسوی و سید مهدی موسوی

بررسی نقش و جایگاه دستگاه قانون‌گذاری در فرایند مبارزه با فساد ۳۷

دکتر ولی رستمی مرتضی اصغرینیا

بررسی درجه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با سایر کشورها

۷۱

حمید عسکری‌آزاد

بررسی موانع قانونی شفافیت در ایران ۱۲۱

مرتضی بهادر

رانت اقتصادی و شاخص‌های اندازه‌گیری آن ۱۴۳

زهرا کاویانی

گزارش تخصصی

گلوگاه‌های فساد در دستگاه‌های اجرایی استان همدان و اقدامات انجام شده برای

مقابله با آن ۱۷۱

اداره کل بازرسی استان همدان



سخن مدیر مسئول

سال ۱۳۹۰ هجری شمسی که نام جهاد اقتصادی را به خود گرفته است، آغاز دهه‌ای است که امید می‌رود دو مقوله پیشرفت و عدالت در آن، شتابی بیشتر گرفته و زمینه‌های کامیابی ملت ایران، بیش از گذشته فراهم آید. اگر چه دست‌یابی به مقولاتی همچون پیشرفت در تمامی جوامع بشری، نیازمند اندیشه‌ای عمیق و جهدی بلیغ است که به حرکتی جهادی بیشتر می‌ماند تا سیری آرام و کم دغدغه اما وجه تسمیه این سال، علاوه بر آنچه گفته شد، نیم نگاهی به وضعیت کنونی جهان به طور عام و شرایط جمهوری اسلامی ایران به شکلی خاص دارد. بحران‌ها و لرزش‌های اقتصادی غرب که بی شک، دامنه امواج آن، دیگر کشورها را نیز دستخوش بالا و پایین شدن‌ها قرار می‌دهد از یک سو و پایداری ایرانیان به شعارها و اصول خویش در مقابله با استعمارگری و استعمارشدگی از سوی دیگر، شرایطی ویژه را برای کشور به وجود می‌آورد که جز با تن دادن به کاری سخت و عاشقانه در همه حوزه‌ها به ویژه عرصه اقتصادی، عبور از تنگناها و گلوگاه‌ها را میسر نمی‌سازد. جهاد اقتصادی، کار یک سال نیست، آغازی برای یک نگرش نوین به زندگی، تلاش و جلو رفت در عرصه‌هایی است که شاید تا چند دهه پیش، ایرانیان را اندیشیدن به آن‌ها هم، ناممکن و وهم‌آلود می‌نمود. اما امروز به برکت تلاش مجذانه فرزندان این کشور، بسیاری از درهای به ظاهر بسته، مفتوح عمل جهاد گونه سخت کوشان سرزمین اسلامی شده است. از این رهگذر، امید می‌رود تلاش‌های دستگاه‌های مختلف کشور در سال جدید، چهره‌ای جهادی به خود بگیرد و این حرکت به جریانی مستمر در زندگی اقتصادی جامعه اسلامی تبدیل شود.

فصلنامه دانش ارزیابی در سومین سال از حیات خویش، خواهد کوشید تا همچون گذشته، نگاه توصیفی-تحلیلی خود در مقوله مبارزه با فساد و نظارت بر حسن جریان امور را در قالب مقالات، نوشته‌ها و گزارش‌های گوناگون در معرض دید علاقه‌مندان قرار دهد. در این میان، شکی نیست که نقدپذیری به مثابه اصلی در کارهای علمی، همواره مورد توجه گرداندگان این فصلنامه می‌باشد. از این رو، نقدهای سازنده خوانندگان گرامی، ما را در پیمودن راهی که آغاز کرده‌ایم، راهنمایی نیکو خواهد بود.

مصطفی پورمحمدی

مدیر مسئول



مقالات علمي

تعدد دستگاه‌های نظارتی؛ فرصت یا تهدید*

دکتر سید فضل اله موسوی** و سید مهدی موسوی***

چکیده

نهادهای نظارتی در تمام نظام‌های سیاسی یا اداری در راستای کنترل و ارزیابی چگونگی فعالیت نهادهای اجرایی ایجاد شده‌اند. علی‌رغم وجود این هدف مشترک، به علت تنوع ساختارهای سیاسی در کشور‌های متفاوت، سازمان‌های نظارتی متنوعی ایجاد شده‌اند که از جمله می‌توان به نهادهای نظارتی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی اشاره نمود.

اگرچه در بادی امر چنین به نظر می‌رسد که تکثر سازمان‌های نظارتی می‌تواند هدف مورد نظر را به شکل بهتری تامین نماید اما در چنین ساختاری عدم تفکیک دقیق حوزه صلاحیتی هر نهاد موجب ایجاد نوعی آشفتگی می‌گردد که نتیجه آن دوباره کاری و یا صرف هزینه و زمان بسیار برای نظارت بر سازمانی واحد است. مبنای اصلی این مشکل را می‌توان در تعدد مراجع نظارتی دانست که اگرچه در راستای افزایش نظارت ایجاد شده‌اند اما در عمل کارآمدی لازم را ندارند. بیشترین مشکل در این میان در مورد حوزه صلاحیتی نهادهای نظارتی عام و خاص است که نوعی تعارض یا هم‌پوشانی را در اعمال نظارت موجب می‌شود. در این مقاله تلاش شده است با بررسی اصلی‌ترین مراجع نظارتی در ایران مشکلات و آسیب‌های نظام نظارتی ایران تبیین شده و راه‌حل‌های پیشنهادی مطرح گردد. برای تحقق این منظور ابتدا به شکل اجمالی حوزه صلاحیت مهمترین نهادهای نظارتی ایران بررسی شده و در ادامه موارد چالش برانگیز تداخل وظایف آن‌ها و سایر علل ناکارآمدی نظام نظارتی ایران تبیین گردیده است.

واژگان کلیدی: نظارت سیاسی، نظارت مالی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، نظارت برون سازمانی، نظارت درون سازمانی

* این مقاله مستخرج از طرحی پژوهشی با همین موضوع است که در مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور به اجرا درآمده است.

** استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران
*** دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه تهران

مقدمه

مفهوم نظارت از مفاهیم وابسته به وجود قدرت اجرایی است. مفهومی که بر اساس آن مراجعی مافوق اقدام به کنترل فعالیت‌های زیر مجموعه‌های خود می‌نمایند. بنابراین هرچه تمرکز قدرت در یک نهاد یا موسسه بیشتر باشد لزوم نظارت فراگیر و جامع نسبت به آن نیز افزایش می‌یابد.

به دیگر سخن نظارت ابزاری در راستای جلوگیری از فساد حاصل از قدرت است. همین ویژگی موجب شده است با وجود برخی اختلاف نظرات، در تمام مکاتب فکری و سیاسی اهمیت نظارت مورد تاکید قرار گیرد. تا جایی که می‌توان گفت نظریات مهمی چون «نظریه تفکیک قوا» که از جانب منتسکیو ارائه شد تلاشی برای زمینه سازی در افزایش نظارت و تسهیل آن بود. اگرچه مفهوم نظارت و کاربرد آن در برگرفته کلیه سطوح فعالیت‌های اداری و اقتصادی بوده و تضمین کننده حسن اجرای آن‌ها تلقی می‌شود، اما باید گفت با توجه به اهمیت موضوع، مهم‌ترین مصادیق نظارت را باید در نظام‌های سیاسی جستجو کرد. نظارت بر نهادهای سیاسی تأمین کننده خواست عمومی جامعه مبنی بر کارآمد کردن نظام و تحقق اهداف از پیش تعیین شده برای آن است.

لازم به ذکر است مفهوم نظارت و اثر آن تنها برای جلوگیری از سوء استفاده‌های محتمل در نظام اداری و سیاسی نیست بلکه با استفاده از آن نوعی مدیریت و هماهنگی در کل فعالیت مجموعه‌ها و سازمان‌های کنترل شونده به وجود می‌آید که در کاهش هزینه‌ها و دوباره کاری‌ها و در نتیجه افزایش ثمر بخشی آن‌ها موثر خواهد بود. بنابراین صرف وجود تقوای جمعی و ارزش‌های کنترل کننده درونی توجیه گر عدم استفاده از نظارت نیست. به عبارت دیگر در هر ساختار اداری، اقتصادی و سیاسی وجود نهادهای نظارت کننده امری لازم و ضروری به نظر می‌رسد.

۱. نهادهای نظارتی در ایران

اصلی‌ترین نهادهای نظارتی در ایران در مهم‌ترین متن قانونی، یعنی قانون اساسی ذکر شده است که در ادامه به آن‌ها اشاره می‌شود:

۱.۱. رهبری و ولایت امر

نظام سیاسی ایران مبتنی بر نظریه ولایت فقیه است که توسط بنیان گذار جمهوری اسلامی ایران ابداع گردید. در این نوع حکومت که بر مبنای موازین و آموزه‌های شرعی تاسیس شده است بالاترین نهاد سیاسی از آن رهبری جامعه است که ولایت امور را در دست دارد و سایر مسئولین بر اساس تنفیذ و تایید او مشروعیت به دست می‌آوردند. در حقیقت وجود نهاد رهبری در جمهوری اسلامی ضامن مشروعیت آن است.

بر این اساس عالی‌ترین نظارت در فعالیت‌های سیاسی توسط رهبری صورت می‌گیرد. قانون اساسی در اصل پنجاه و هفتم این‌گونه مقرر می‌دارد: «قوای حاکم در جمهوری اسلامی ایران عبارتند از: قوه مقننه، قوه مجریه و قوه قضائیه که زیر نظر ولایت مطلقه امر و امامت امت... اعمال می‌گردند...». همچنین در اصل یکصد و دهم قانون اساسی و در بیان مصادیقی از اختیارات رهبری^۱ نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام به عنوان یکی از اختیارات رهبری ذکر شده است.

علاوه بر موارد فوق رهبری بر نهادها و سازمان‌های خارج از قوای سه‌گانه نیز اعمال نظارت می‌کند. به عنوان مثال می‌توان به بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی (مانند بنیاد مستضعفان، بنیاد پانزده خرداد، کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان تبلیغات اسلامی)، شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، صدا و سیما، جمهوری اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد. در هر یک از این نهادها اعضا یا عالی‌ترین مقام مسئول از سوی رهبری تعیین می‌شود و عملکرد بر اساس دیدگاه‌ها و نظرات ایشان صورت می‌گیرد. بر همین اساس و به عنوان نمونه در

۱ علی‌رغم وجود اختلاف نظر به نظر می‌رسد با در نظر گرفتن مبانی دینی نظام جمهوری اسلامی و سابقه تاریخی تدوین اصول قانون اساسی در نظام سیاسی ایران ولی فقیه دارای اختیارات مطلق است. یعنی اختیارات ولی فقیه صرفاً محدود به مواردی در اصل یکصد و دهم قانون ذکر شده نیست و آنچه در این اصل آمده تنها بیانی تمثیلی از مجموعه اختیارات ولی فقیه است. (مدنی، ۱۳۶۶: ۸۵ به بعد؛ صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، ج ۳، جلسات سی و دوم، سی و سوم، سی و چهارم و پنجم)

اصل یک صد و هفتاد و ششم ذکر شده است که مصوبات شورای عالی امنیت ملی تنها بعد از تصویب از جانب رهبری قابل اجرا است.

۱.۲. مجلس خبرگان رهبری

به موجب اصول یک‌صد و هفتم و یک صد و یازدهم مسئولیت و تعیین و تداوم نظارت بر رهبری با مجلس خبرگان است. این مجلس در صورتی که تشخیص دهد رهبری در انجام برخی از وظایف خود قصور ورزیده و یا به هر علت فاقد یکی از شرایط لازم برای رهبری است، در مورد جایگزینی او اقدام می‌کند. طبیعتاً با توجه به جایگاه رهبری و ویژگی‌های لازم برای او اعضای مجلس خبرگان نیز باید از مجموع افرادی باشند که توانایی نظارت و فهم و تحلیل تخصصی از ابعاد مختلف فرد در مظان رهبری و یا رهبر منتخب را داشته باشند.

۱.۳. شورای نگهبان

از دیگر نهادهایی که به موجب قانون اساسی بخشی از وظایف آن نظارتی است، شورای نگهبان است. اصلی‌ترین مصداق این وظیفه در مورد نظارت این شورا بر قوانین و مقررات و نظارت بر داوطلبی و انتخابات خبرگان، ریاست جمهوری، مجلس و هر نوع همه پرسی صورت گرفته در کشور است. به موجب اصل چهارم قانون اساسی: «کلیه قوانین و مقررات مدنی، جزائی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر این‌ها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. این اصل بر اطلاق و عموم همه اصول قانون اساسی و قوانینی و مقررات دیگر حاکم است و تشخیص این امر بر عهده فقهای شورای نگهبان است». همان‌گونه که در این اصل به صراحت آمده است مسئولیت اصلی نظارت بر تمام قوانین برای تطبیق آن‌ها با شرع و قانون اساسی با شورای نگهبان است. به عنوان مثال در مورد مصوبات مجلس اگر اکثریت اعضای شورای نگهبان آن را مطابق قانون اساسی تشخیص دهند اما اکثریت فقهای شورا آن را با اصول و ضوابط شرعی هماهنگ نبینند مصوبه مورد نظر اجرا نشده و برای اصلاح به مجلس شورای اسلامی عودت داده می‌شود. (هاشمی، ۱۳۸۱: ۲۳۷)

۱.۴. ابعاد نظارتی قوه مقننه

در نظام سیاسی ایران قوه مقننه وظیفه تدوین قوانین عادی را بر عهده دارد. در عین حال وظایف نظارتی متعددی نیز برای این نهاد سیاسی پیش بینی شده است که در یک تقسیم‌بندی به شرح زیر تقسیم می‌گردد:

۱.۴.۱. نظارت تاسیسی

بیان کردیم که نظام سیاسی ایران دارای ساختاری خاص و مبتنی بر حکومت دینی و ولایت ولی فقیه شکل گرفته است. با این حال در روابط سایر نهادهای سیاسی تقریباً می‌توان شباهت‌هایی بین نظام جمهوری اسلامی و دیگر ساختارهای سیاسی متداول یافت. از جمله این شباهت‌ها نظارت قوه قانون گذاری و پارلمان بر تشکیل دولت است که از ویژگی‌های نظام‌های پارلمانی است.

۱.۴.۲. نظارت اطلاعی

این نوع نظارت بر اساس اصل ۹۰ قانون اساسی شکل می‌گیرد. به موجب این اصل: «هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد می‌تواند شکایت خود را به صورت کتبی به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی بدهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند». با توجه به این اصل می‌توان گفت اصل نودم قانون اساسی این اختیار را به مجلس شورای اسلامی داده است که علاوه بر توانایی نظارت بر نهادهای زیر مجموعه خود بر شکایات مردم نسبت به دو قوه دیگر نیز رسیدگی نماید.

۱.۴.۳. نظارت استصوابی

همان‌گونه که از نام آن بر می‌آید نظارتی است که به موجب آن اعتبار عمل مورد نظر در صورتی است که ناظر آن را تأیید و تصویب نماید. این نوع نظارت در جایی شکل می‌گیرد که موضوع مورد نظارت از اهمیت زیادی برخوردار باشد. در این میان چنانکه اشاره شد، به واسطه

اهمیت برخی موضوعات اجازه و تصویب قبلی نمایندگان مجلس برای اعتبار تصمیمات ضروری است. نمونه موضوعات نظارت استصوابی، نظارت بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی (اصل هفتاد و هفتم)، و نظارت بر تعیین خطوط مرزی (اصل هفتاد و هشتم) است.

۱.۴.۴. نظارت مالی:

از دیگر وجوه مهم نظارت مجلس شورای اسلامی اعمال نظارت‌های مالی است. بر این اساس می‌توان جنبه‌های این نظارت را شامل نظارت بر تدوین بودجه (اصل پنجاه و دوم) و نظارت بر اجرای صحیح آن (اصل پنجاه و پنجم) دانست که از طریق دیوان محاسبات صورت می‌گیرد.

۱.۴.۵. نظارت سیاسی:

آخرین نوع نظارت مجلس شورای اسلامی، نظارت سیاسی است. این نوع نظارت بر اساس اختیار وسیع قوه مقننه در بررسی و ارزیابی فعالیت مسئولین سیاسی (رئیس جمهور و وزرا) اعمال می‌گردد. اصل یکصد و سی و هفتم در مورد نظارت سیاسی بر وزیران و اصل یکصد و سی و چهار به تبیین این نوع نظارت در مورد رئیس جمهور می‌پردازد. مسئولیت فردی و جمعی هر یک از وزرا و رئیس جمهور در قبال مجلس، حق سوال یا استیضاح را به پارلمان می‌دهد.

۱.۵. ابعاد نظارتی قوه مجریه:

۱.۵.۱. نظارت رئیس جمهور:

قوه مجریه نیز علاوه بر انجام فعالیت‌های اجرایی کشور دارای برخی وظایف نظارتی است. شاید بتوان گفت مهم‌ترین بعد نظارتی رئیس قوه مجریه در نظارت بر حسن اجرای قانون اساسی است. بر این اساس فصل دوم قانون تعیین حدود اختیارات و مسئولیت‌های ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۵ به این موضوع پرداخته است. (ماده ۱۳). (قاضی، ۱۳۸۰: ۱۷۵)

در عین حال همان‌گونه که اشاره شد به موجب اصل یکصد و سی و چهارم، رئیس جمهور ریاست هیأت وزیران را بر عهده دارد. این امر به معنی امکان نظارت بر فعالیت‌های آنان از سوی رئیس جمهور است. این امر با توجه به اصل یکصد و بیست و ششم قانون اساسی که بر اساس

آن «رئیس جمهور مسئولیت امور برنامه و بودجه و امور اداری و استخدامی کشور را مستقیماً بر عهده دارد...» نشان می‌دهد که ابزارهای نظارتی رئیس جمهور بسیار گسترده و وسیع است. ضمانت اجرای این نظارت نیز امکان عزل وزیران از سوی رئیس جمهور است.

۱.۵.۲. نظارت وزارت اطلاعات:

از دیگر نهادهای نظارتی قوه مجریه می‌توان به وزارت اطلاعات اشاره کرد. وزارت اطلاعات بر اساس قانون تشکیل وزارت اطلاعات مصوب ۶۲/۵/۲۷ تشکیل گردید. طبق ماده یک این قانون مأموریت وزارت مذکور کسب اطلاعات امنیتی و اطلاعات خارجی و حفاظت اطلاعات و ضد جاسوسی و به دست آوردن آگاهی‌های لازم از وضعیت دشمنان داخلی و خارجی جهت پیشگیری و مقابله با توطئه‌های آنان علیه انقلاب اسلامی و نظام جمهوری اسلامی ایران است. در ماده «۱۰» قانون مذکور کسب و جمع‌آوری اخبار، تولید، تجزیه و تحلیل و طبقه‌بندی اطلاعات، کشف توطئه‌ها و فعالیت‌های براندازی، جاسوسی و خرابکاری و... از وظایف وزارت اطلاعات شناخته شده است.

۱.۵.۳. نظارت‌های مالی:

نظارت‌های مالی و پولی در قوه مجریه نیز دارای سازوکار خاصی است. اصلی‌ترین وظایف مربوط به نظارت مالی با وزارت امور اقتصادی و دارایی است. این وزارت خانه نظارت بر امور مالی را از طریق دو نهاد ذی‌حساب‌ها (ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی) و سازمان حسابرسی انجام می‌دهد.

۱.۶. ابعاد نظارتی قوه قضائیه:

در تقسیم وظایف هر یک از قوای سه‌گانه، رسیدگی به تظلمات و احقاق حقوق مردم وظیفه ذاتی قوه قضائیه است. قوه قضائیه بر اساس همین ویژگی در پی تحقق عدالت و جلوگیری از نقض قانون است. (اصل یک‌صد و پنجاه و ششم) از این روی طبیعی است که ابعاد نظارتی در این قوه از گستره وسیع‌تری برخوردار باشد. در یک تقسیم بندی کلی می‌توان ابعاد نظارتی قوه قضائیه را به دو نوع نظارت بر سازمان‌های اداری و نظارت بر حسن اجرای قوانین تقسیم نمود. نوع اول نظارت را

قوه قضائیه از طریق سازمان بازرسی کل کشور (به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی) و دیوان عدالت اداری (اصل یکصد و هفتاد قانون اساسی) انجام می‌دهد و نظارت بر حسن اجرای قوانین را از طریق محاکم عمومی و دیوان عالی کشور شکل می‌دهد.

در اصل ۱۷۰ قانون اساسی، در خصوص خودداری قضات از اجرای تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است، به همه آحاد ملت اجازه داده شده است که ابطال این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کنند.

از ظاهر اصل ۱۷۰ چنین استنباط می‌شود که اعمال نظارت دیوان عدالت اداری در خصوص موضوع اصل ۱۷۰ منوط به درخواست و شکایت شهروندان است. نظارت قضایی دیوان عدالت اداری در خصوص ابطال مقررات موضوع اصل ۱۷۰ همراه با نوعی تشخیص انطباق و عدم انطباق مقررات مزبور با احکام شرع و قوانین دیگر است و به این لحاظ نوعی نظارت حقوقی محسوب می‌شود و ناگزیر، با اختیارات انحصاری شورای نگهبان موضوع اصل ۴ و ۹۱ قانون اساسی منافات دارد. از آنجا که این تعارض از نظر قانون‌گذار (قانون اساسی) قابل قبول نیست، می‌توان چنین نتیجه گرفت که نحوه نظارت و انجام مسئولیت قضایی دیوان عدالت اداری باید به گونه‌ای باشد که تعارض با اصل ۴ و ۹۱ نداشته باشد و به عبارت روشن‌تر، باید اصل ۱۷۰ را تنها اجرایی و قضایی تفسیر و نظارت حقوقی را در موضوع اصل ۱۷۰ به شورای نگهبان موکول کرد. از این رو است که ماده (۴۱) قانون دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۸۵ به صراحت بر این نکته تأکید می‌کند که چنانچه شکایتی مبنی بر مخالفت بعضی از تصویب‌نامه‌ها یا آیین‌نامه‌های دولتی با مقررات اسلامی مطرح شود، موضوع به فقهای شورای نگهبان ارجاع و چنانچه فقهای شورای نگهبان بنا بر اصل چهارم خلاف شرع بودن آن را تشخیص داد، دیوان ابطال آن را صادر می‌کند.

نکته دیگری که در خصوص مسئولیت نظارتی و قضایی دیوان عدالت اداری اهمیت دارد، تعارض و تداخل آن با مسئولیت شورای نگهبان در خصوص تشخیص انطباق و عدم انطباق با

اصول قانون اساسی^۱ از یک طرف و با مسئولیت رییس مجلس در خصوص انطباق و عدم انطباق مقررات و تصویب‌نامه‌های دولت با قوانین مصوب مجلس از سوی دیگر است. (موضوع اصل ۱۳۸ قانون اساسی). به فرض شکایتی مبنی بر مخالفت آیین‌نامه یا تصویب دولتی با اصول قانون اساسی و یا یکی از مصوبات مجلس مطرح شود، ناگزیر دیوان باید مورد اول را به شورای نگهبان و مورد دوم را به رییس مجلس ارجاع دهد. بر اساس اصلاحیه‌ای که در سال ۱۳۸۸ در قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی به عمل آمد در مواردی که رئیس مجلس شورای اسلامی مصوبه‌ای را مغایر قانون تشخیص داده و اعلام می‌کند؛ نظر او برای دیوان عدالت اداری لازم الاتباع بوده و دیوان عدالت اداری در آن مورد وارد رسیدگی نخواهد شد. اما ماده (۱۹) قانون مذکور تصریح بر ارجاع موارد مذکور به هیأت عمومی دیوان عدالت اداری دارد که با اکثریت آرای حکم ابطال آن را صادر می‌کنند. به نظر می‌رسد تفاوت دو مورد ناشی از ماهیت شرعی شکایات مربوط به مخالفت با شرع و ماهیت قضایی شکایات مربوط به مخالفت با قوانین و یا خروج از حدود اختیارات قوه مجریه است. در حقیقت تفسیر شرعی دادرسان دیوان پذیرفته نشده، اما تفسیر حقوقی آنان از قوانین عادی در مقام دادرسی تأیید شده است.

۱.۷. ابعاد نظارتی مجمع تشخیص مصلحت نظام:

مجمع تشخیص مصلحت نظام از دیگر نهادهایی است که در قانون اساسی ایران مورد اشاره قرار گرفته است. به موجب بند اول اصل یک‌صد و دهم قانون اساسی، از وظایف و اختیارات رهبر این است که پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام اقدام به تعیین سیاست‌های کلی نظام نماید. ایشان نیز با استفاده از اختیارات مذکور در اصل یک‌صد و ده قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های ابلاغی را بر عهده مجمع نهاده و این نهاد را به ارائه گزارش لازم به

^۱ از آنجا که مسئولیت پاسداری و صیانت از قانون اساسی و همچنین تفسیر آن به عهده شورای نگهبان است و با تنقیح مناط از نظریه تفسیری شماره ۲۱۰۱ مورخ ۱۳۷۱/۶/۱۵ شورای نگهبان که کلمه «قوانین» مذکور در ذیل اصل ۱۳۸ قانون اساسی شامل قانون اساسی نمی‌شود» لذا کلمه «قوانین» مذکور در اصل ۱۷۰ هم شامل قانون اساسی نمی‌گردد و به لحاظ جلوگیری از تشتت در نظام حقوقی و قضایی به دلیل موسع و تفسیر بردار بودن قانون اساسی، دیوان عدالت اداری نمی‌تواند به ادعاهای مخالفت مصوبات با قانون اساسی رسیدگی نماید.

رهبری موظف نمودند. (شیری، ۱۳۸۱: ۸۸) بنابراین یکی از وظایف مجمع تشخیص مصلحت نظام نظارت بر چگونگی اجرای سیاست‌های کلی است.

بر این اساس «مقررات نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام» طی ده (۱۰) ماده و ۶ تبصره در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۲۱ به تصویب مجمع رسید. ضوابط مربوط به اجرای سیاست‌های کلی نظام در این قانون مورد اشاره قرار گرفته است. (خلیلی، ۱۳۸۳: ۹۰)

۲. آسیب شناسی نهادهای نظارتی در ایران:

بعد از بیان اجمالی ساختار مراجع و نهادهای نظارتی، در بخش پایانی به تبیین مشکلات و آسیب‌های این ساختار می‌پردازیم. ابتدا باید دانست تلاش در هر نظام سیاسی این است که ساختار نظارتی کارآمد و پویا به وجود آید. نظارت کارآمد عبارت است از فرآیند بررسی نقاط ضعف و قوت در یک سازمان که در حدود وظایف و اهداف قانونی آن تعریف می‌شود. (شفیع‌زاده، ۱۳۸۳: ۴۲). در بررسی هر نظام نظارتی ابتدا باید ویژگی‌های نظارت کارآمد را دانست تا بتوان بر اساس آن معلوم کرد نظام مورد نظر ویژگی‌های کارآمدی را دارا است یا خیر؟ می‌توان مهم‌ترین ویژگی‌های نظام نظارت کارآمد را در موارد زیر دانست:

- تعیین صحیح معیارها و ضوابط: نظارت بر اساس مقایسه بین وضع موجود با وضع مطلوب صورت می‌گیرد. بنابراین نوع اهداف تعیین شده و ضوابط مورد نظر دارای اهمیت زیادی است.
- تشخیص انحرافات و تبیین علت آن‌ها: با تعیین دقیق اهداف و بررسی فعالیت‌های انجام شده می‌توان انحرافات را معلوم کرد و علت آن‌ها را نیز تبیین نمود. در نظارت کارآمد صرفاً به بیان تخلف و انحراف اکتفا نمی‌شود بلکه علت ایجاد انحراف نیز ذکر می‌شود زیرا هدف غایی نظارت اصلاح و بهبود وضعیت است و این امر بدون ارزیابی علت انحراف امکان‌پذیر نیست.
- ارائه راهکار و اقدامات اصلاحی: نهایتاً بر اساس مراحل پیش گفته راهکار و اقدامات لازم جهت ارتقای وضع موجود پیشنهاد می‌شود.

آنچه بیان شد را می‌توان به عنوان اصول نظارت دانست. بنابراین در هر نظام سیاسی و در هر فرآیند نظارتی وجود ویژگی‌های فوق کم و بیش شروط و مؤلفه‌های اصلی کارآمدی نظارت تلقی می‌شوند. بر همین اساس می‌توان گفت یکی از ویژگی‌های ضعف نظارت در ساختارهای اداری کشورهای جهان سوم نبود معیارها و ضوابط اداری مشخص است. در این کشورهای معمولاً نظام اداری بر اساس اهداف و چشم اندازهای بلند مدت فعالیت نمی‌کنند. به همین علت تلاش‌ها و اقدامات نظارتی نیز صرفاً محدود به اهداف کوتاه مدت و خواهد شد. نتیجه این شیوه در فرض ایده آل پیشگیری از نقض قوانین و سوء استفاده‌های مالی است اما به ندرت می‌توان بر اساس این روش تخلف از حرکت کلی سازمان به سمت اهداف و منافع بلند مدت را بررسی نمود. همین عامل نوعی ناکارآمدی مزم و مستمر را در نهادهای اداری کشورهای توسعه نیافته موجب می‌گردد. بر این اساس می‌توان گفت که ویژگی‌های نظام نظارتی ناکارآمد عبارتند از:

- گستردگی و پراکندگی واحدهای نظارتی از بعد ساختاری، تنوع وظایف و اهداف
- عدم وجود نظارت در تبادل اطلاعات میان سازمان‌های نظارتی به صورت پویا
- عدم وجود همکاری و هماهنگی میان سازمان‌های نظارتی در دسترسی به اهداف
- عدم وجود هماهنگی در سیاست گذاری مشترک میان سازمان‌های نظارتی
- تصور وجود دوباره کاری و فعالیت‌های موازی در دستگاه‌های اجرایی و نظارت شونده‌گان به دلیل تعدد مراکز نظارتی و قوانین حاکم
- تصور وجود شکاف عمیق میان سازمان‌های نظارتی و دستگاه‌های اجرایی (نظارت شونده‌گان)

عدم وجود استانداردهای روشن در امر نظارت و کنترل در نظارت شونده‌گان و مردم. (شریفی،

۱۳۸۳: ۳۳؛ الوانی، ۱۳۸۰: ۶۰)

در ساختار اداری ایران مراجع و نهادهای نظارتی متعددی فعالیت می‌کنند؛ در قانون اساسی جمهوری اسلامی از انواع و اقسام نظارت‌ها نام برده شده است که پیش‌تر مورد اشاره قرار گرفت. اما به نظر می‌رسد که نهادهای نظارتی کارایی لازم را در امر نظارت و کنترل نداشته و نتوانسته‌اند

به موفقیت چندانی نائل شوند. برخی در بررسی نظام نظارتی ایران اصلی‌ترین مشکلات و معضلات را در موارد زیر دانسته‌اند:

- نظام نظارتی در ایران فاقد یک تعریف جامع از نظارت بوده و به همین سبب فاقد مهارت‌ها و تخصص‌های لازم برای درگیر شدن با کل وظایف مدیریتی است.
- مدیریت در سازمان‌های ایران قائل به جایگاه اساسی و تعریف صحیح از نظام نظارتی نیست به همین سبب نتیجه آن عدم ایجاد سازگاری و هماهنگی در نظام نظارتی است.
- عدم توجه به نگرش سیستمی در نظام نظارتی جمهوری اسلامی ایران و در عوض نگرش بخشی، وجود مراکز متعدد نظارتی با نگرش بخشی مختلف موجب غیر تخصصی شدن نظام نظارتی گردیده است.
- نظام‌های نظارتی در جمهوری اسلامی ایران به جای برنامه از معیارهای مختلف و غیر هماهنگ استفاده کرده و موجب گردیده تا به یک نظام نظارتی غیر سازگار و ناهماهنگ تبدیل گردد.
- نظام نظارتی در جمهوری اسلامی ایران فاقد نگرش سیستمی و در نتیجه فاقد شاخص‌ها و مبانی هماهنگ مشترک سیستمی برای نظارت است و از طرفی دیگر عدم درک صحیح مدیریت از این جایگاه و مفهوم جامع نظارت باعث شده تا نظام نظارتی غیر سازگار و غیر هماهنگ گردد. (وطن پرست، ۱۳۸۵: ۱۳۸)
- عدم درک مشترک مدیریت و دستگاه ناظر از مفهوم و جایگاه رفیع نظارت و اصالت دادن هر بخش به خود، و عدم توجه به تعامل این دو جایگاه نظام نظارتی را به نظام ناسازگار و ناهماهنگ تبدیل کرده است.
- نظام نظارتی برای انجام وظیفه خویش از یک فرایند علمی تحقیق بهره نمی‌گیرد. به همین سبب قطعیت، اعتبار و روایی نتایج آن مورد سوال است.
- عدم به کارگیری کنترل‌های قبل و ضمن وقوع، و صرفاً تکیه بر کنترل‌های بعد از وقوع، و از طرفی عدم استفاده از کنترل‌های داخلی و صرفاً تکیه بر کنترل‌های برون سیستمی، و عدم استفاده از ابزارهای علمی و منطقی کنترل باعث گردیده تا نگرش، ادراک و در نتیجه عکس‌العمل رفتاری نظارت شونده نسبت به نظام‌های نظارتی منفی گردیده، و سازگاری و هماهنگی بین نظام اجرایی و نظام نظارتی را مخدوش سازد.

- شرایط محیطی به طور مداوم در حال تغییر بوده و این امر از محدوده ارزیابی‌های ناظرین خارج نگه داشته می‌شود.
- هدف‌گذاری غیر مشترک.
- طرز نگرش ناهماهنگ.
- ادراک ناهماهنگ از وظایف محیط و شرایط.
- سابقه تاریخی منفی نسبت به امر بازرسی و نظارت
- نظارت‌های متعدد با عناصر متعدد
- مهارت‌ها و دانش‌های متفاوت و عدم توانایی ناظران در نظارت منطبق با آن‌ها (شریفی، ۱۳۸۳: ۵۰)

بررسی ساختار نظارتی در ایران نشان می‌دهد که مهم‌ترین علل ناکارآمدی عبارتند از:

۲.۱. نبود فرهنگ نظارت و کنترل در ایران و فقدان نظارت همگانی

اجتماع مجموعه‌ای تشکیل یافته از افراد است که از نظر باورها و ارزش‌های اجتماعی تابع ارزش‌ها و باورهای فردی است. به دیگر سخن در صورتی که در میان افراد یک جامعه ارزشی نهادینه نشده باشد، در مجموعه آن افراد در اجتماع نیز ارزش مزبور مقبول نخواهد بود. فرهنگ نظارت و کنترل، مجموعه‌ای از باورها، رفتارها، اندیشه‌ها، تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها و نیز مؤلفه‌های مربوط به فرآیند اجرای اصول نظارتی و کنترلی است که در سطوح مختلف اعم از عموم مردم، نخبگان، فعالان اقتصادی و مدیران مورد پذیرش است. در هر یک از این سطوح چهارگانه، فرهنگ نظارت و کنترل قابل مطالعه و بررسی است. یکی از موانع توسعه ساختار نظارتی، نبود سازوکار مناسب برای نظارت همگانی است. (شفیع زاده، ۱۳۸۳: ۵۲) ابتدا باید دانست شکل‌گیری نهادهای نظارتی در سطح وسیع و در تمام ادارات و سازمان‌های اجرایی دارای مشکلات و معضلات متعدد است؛ همان گونه که در ادامه ذکر خواهد شد تعدد مراجع نظارتی در کشورهایی چون ایران از اسباب‌کنندگی فرآیند نظارت است. بوروکراسی، تداخل وظایف قانونی سازمان‌های نظارتی در کنار ناهماهنگی‌های درون سازمانی از مهم‌ترین مصادیق ضعف ساختارهایی است که منابع نظارتی

متعدد دارند. بر همین اساس امروزه در کشورهای توسعه یافته تاکید اصلی بر افزایش حس نظارت عمومی و همگانی در جامعه است. زیرا نمی‌توان انکار نمود که علاوه بر مشکلات فوق‌الذکر، تشکیل نهادهای نظارتی متعدد هزینه‌های زیادی را بر دولت تحمیل می‌کند. نظارت در یک تقسیم‌بندی کلی به دو نوع نظارت سازمانی و نظارت همگانی (غیر سازمانی) تقسیم می‌گردد. منظور از نظارت سازمانی این است که کنترل و بررسی امور توسط سازمان‌ها و نهادهایی صورت گیرد که اصولاً برای این امر تاسیس شده‌اند و یا به موجب قانون نظارت نیز یکی از وظایف آن‌ها است. در مقابل منظور از نظارت همگانی آن است که عموم مردم و شهروندان فارغ از مقام و جایگاهی که در اجتماع دارند و بر اساس نوعی ارزش نهادینه شده اقدام به نظارت نمایند. در این صورت نظارت فرآیندی مستمر و دائمی خواهد بود که بی تردید هزینه‌های کمتری به جامعه تحمیل خواهد کرد. (ترابی، ۱۳۸۶: ۲۵۰؛ فرهنگ، ۱۳۸۰: ۳۴)

۲.۲. موازی کاری‌ها و نبود تعامل مناسب بین دستگاه‌های نظارتی

همان‌گونه که عنوان شد در ایران مراجع نظارتی متعددی وجود دارند. نظارت در بخشی از این دستگاه‌ها جزء وظایف ذاتی آن‌ها است مانند دیوان محاسبات زیر نظر قوه مقننه، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه و سازمان حسابرسی زیر نظر قوه مجریه. در مقابل در سازمان‌ها و نهادهایی چون وزارت اقتصاد، وزارت اطلاعات، سازمان مدیریت و برنامه ریزی نظارت به عنوان بخشی از وظایف سازمانی آن‌ها قلمداد می‌گردد. یکی از آسیب‌های مهم در نظام اداری ایران هماهنگ نبودن دستگاه‌های نظارتی با یکدیگر است و اینکه سیاست واحد بر اعمال نظارت وجود ندارد. همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد یکی از اصول تحقق ساختار نظارتی کارآمد وجود اصول و ضوابطی قطعی و صریح است. در حالی که در ایران با وجود تعدد نهادهای نظارتی در برخی موارد گستره فعالیت این سازمان‌ها مشخص نیست. (عبداللهی، ۱۳۸۳: ۳۶) به عنوان مثال در بسیاری از موارد معلوم نیست در فرض تعارض احکام بین دو نهاد نظارتی کدام یک بر دیگران مقدم است. به علاوه همین نبود ساختار مشخص موجب بروز موازی کاری‌ها و انجام رفتارهایی مکرر می‌گردد که در صرف هزینه و زمان از دستگاه‌های نظارتی بسیاری موثر است.

نبود چشم انداز در فعالیت هر یک از سازمان‌ها نیز موجب می‌شود نهادهای نظارتی صرفاً بر اهداف کوتاه مدت و فعالیت‌های روزمره اعمال نظارت و کنترل کنند. نبود این ساختار موجب شده است در برخی موارد دستگاه‌ها و مدیران کشور با مراجع نظارتی متعدد مواجه باشند.

همچنین گستردگی وظایف و پیچیده بودن ساختار اداری و نهادهای سازمان‌های مختلف در ایران از دیگر عوامل تشدید کننده این معضل است. نبود نگاه ساختاری و کلان محور موجب می‌شود اهداف و وظایف سازمان‌ها با یکدیگر مشابه گردند. مهم‌ترین علت این امر نیز عدم تبیین اهداف و وظایف اختصاصی هر نهاد است. در چنین ساختارهایی هر سازمان و مجموعه، جزیره‌ای مستقل را می‌ماند که بی توجه به فعالیت سایر نهادهای موجود صرفاً بر اساس آنچه وظیفه خود می‌داند عمل می‌کند. ارتباط‌های درون سازمانی و بین سازمانی چنان ضعیف است که به شکل معمول ناهماهنگی، دوباره کاری و هم پوشانی در وظایف پیش می‌آید. این امر علاوه بر تحمیل هزینه‌های زیاد موجب ایجاد نوعی رقابت و تقابل اداری نیز می‌گردد. توضیح اینکه وجود مراجع نظارتی متعدد سبب می‌گردد نوعی رقابت بین نهادهای نظارتی درون سازمانی و نهادهای خارج از سازمان ایجاد شود. کاملاً طبیعی است که در صورت اعلام بروز تخلف توسط ناظران برون سازمانی، سازمان نظارت شونده در مقام توجیه و مخالفت برآید و به آمارها نهاد نظارتی خود استناد کند.

۳. تراکم قوانین و تداخل قانونی وظایف نهادهای نظارتی

همان‌گونه که پیش‌تر اشاره شد از مهم‌ترین مشکلات نظام‌های نظارتی ناکارآمد وجود تعدد مراکز نظارتی است. در ایران نیز از مهم‌ترین علل بروز مشکلات مربوط به موازی‌کاری‌های سازمانی وجود قوانین متعدد است که در هر کدام به تفصیل (اما بدوم وجود نگاه کلان نگر) وظایف مراجع نظارتی مطرح شده است. تعدد قوانین علاوه بر آنکه می‌تواند نشان از وجود نقص در داشتن نگاه کلان نظارتی باشد موجب کاهش حس احترام به قانون می‌گردد (شریفی، ۱۳۸۳: ۷۳) در ادامه به ذکر مهم‌ترین مصادیق قوانین مربوط به دستگاه‌های نظارتی در ایران و تزاخم بین آن‌ها می‌پردازیم؛

۳.۱. قوانین مرتبط با سازمان بازرسی کل کشور:

به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌شود...». این موضوع نشان دهنده این است که خبرگان تدوین کننده قانون اساسی توجه ویژه‌ای به امر نظارت و بازرسی داشتند و برای همین قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در سال ۱۳۶۰ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و دو بار در سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۷ اصلاح شد. طبق بند الف ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان نظارت و بازرسی مستمر از تمام وزارت خانه‌ها، اداره‌ها و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه، نیروهای نظامی و انتظامی و موسسه‌ها و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و موسسه‌های وابسته به آن‌ها، دفاتر اسناد رسمی، موسسه‌های عام‌المنفعه، نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آن‌ها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی به آن‌ها نظارت یا کمک می‌کند و تمام سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌هاست را انجام می‌دهد. این موضوع گواه این است که سازمان بازرسی در استان بر تمام دستگاه‌های اجرایی و نظارتی، دولتی و عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها، استانداری، فرمانداری، بخشدار، دیوان محاسبات، اداره کل اطلاعات، بانک‌ها، اداره کل اوقاف، آموزش و پرورش و دانشگاه‌ها و... نظارت دارد و البته نظارت سازمان بر آن‌ها با توجه به فعالیتشان متفاوت است. به طور نمونه می‌توان گفت فدراسیون‌های ورزشی به دلیل دریافت‌های مستمر از دولت مشمول این نظارت هستند. سازمان بازرسی، فعالیت‌ها، برنامه‌ها و تصمیم‌های اتخاذ شده و نحوه انجام وظایف سازمان‌ها و اداره‌ها را مورد بازرسی و نظارت قرار می‌دهد و چنان چه تخلفی در سازمانی مشاهده شد یا در بررسی‌های هیئت‌های بازرسی به یک سوء جریان برخورد شد گزارش آن را به مراجع مربوط ارسال می‌کنند. طبق قانون تمامی مسئولان مربوط در وزارت خانه‌ها، اداره‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات موظفند اسناد و مدارک مورد نیاز در تحقیقات را در کم‌ترین زمان در اختیار بازرسی یا بازرسان اعزامی قرار دهند و به طور کامل با آن‌ها همکاری کنند. طبق ماده ۱۰ این

قانون «وزیر یا مسئول دستگاه مربوطه موظف است از تاریخ دریافت گزارش هیئت بازرسی حداکثر طی مدت ۱۰ روز عملیات اجرایی را برای انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش شروع و جریان کار را به طور مرتب به اطلاع سازمان برساند.» و طبق تبصره این ماده قانونی «اجرا نکردن پیشنهادهای سازمان بدون عذر موجه با رسیدگی و احراز در دادگاه صالح، مشمول مجازات ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی است.» به طور کلی، عموم پیشنهادهایی که در جریان بازرسی به سازمان‌ها و اداره‌ها ارائه می‌شود پیشنهادهای اصلاحی است، به طور مثال، هیئت بازرسی، اعطای تسهیلات بانکی و وصول مطالبات را در یک بانک بررسی می‌کند و در خاتمه گزارش برای برطرف کردن بعضی نواقص مشاهده شده پیشنهادهایی را ارائه می‌کند. دستگاه‌ها موظف به اجرای پیشنهادهای قانونی سازمان بازرسی کل کشور است. در مواردی در ضمن رسیدگی چنان چه وقوع تخلف و یا جرمی مشاهده شود به تعقیب اداری یا کیفری منجر خواهد شد.

همچنین بخشی از وظایف سازمان بازرسی کل کشور مربوط به انجام نظارت‌های فوق‌العاده است. این نظارت در موارد زیر محقق می‌گردد: انجام بازرسی‌های فوق‌العاده که در شرایط زیر صورت می‌پذیرد:

- حسب‌الامر مقام معظم رهبری، دستور رئیس قوه قضائیه، درخواست رئیس جمهور، درخواست کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی، بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و به تشخیص رئیس سازمان بازرسی کل کشور.

لازم به ذکر است که در تمامی موارد بازرسی، تصویب گزارش بازرسی بر اساس بند د ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، جهت استحضار و پیگیری، برای ریاست قوه قضائیه ارسال می‌شود. همچنین مبتنی بر بند مذکور، در صورتی که گزارش بازرسی حاکی از سوء جریان مالی یا اداری باشد، یک نسخه از گزارش با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب مستقیماً به مراجع قضایی صالح انعکاس می‌یابد. از طرفی در ارتباط با آئین‌نامه و تصویب‌نامه و بخش‌نامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد، جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری

ارسال می‌شود. بر اساس موارد فوق می‌توان گفت سازمان بازرسی کل کشور بازوی نظارتی قوه قضائیه در نظارت بر ادارات غیر قضائی است. در حالی که نظارت این قوه بر حسن اجرای قوانین در محاکم بر عهده دیوان عالی کشور است. (هاشمی، ۱۳۸۱: ۴۸۰) البته در مورد آئین نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور انتقاداتی نیز مطرح شده است. به عنوان مثال بیان شده است ماده ۳۰ این آئین نامه با فلسفه تشکیل این سازمان و نظارت در نظام اسلامی هماهنگ نیست. توضیح اینکه در این ماده مقرر شده است: «گزارش بازرسی‌ها، محرمانه بوده و هرگونه اطلاعاتی، در رابطه با موضوع مأموریت و نتیجه بازرسی به هر مقامی از ناحیه بازرسان ممنوع است». همچنین تبصره الحاقی به این ماده نیز مقرر داشته است: «اعلام زمان و موضوع مأموریت‌های بازرسی و نتایج گزارش‌ها و فعالیت‌های انجام شده به تشخیص رئیس سازمان انجام خواهد شد. گزارش‌های سازمان با پیشنهاد رئیس سازمان و پس از کسب موافقت رئیس قوه قضائیه به اطلاع عموم خواهد رسید» باید گفت تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اصولاً در راستای ایجاد نظارتی مستمر و عمومی و اطلاع آن به افراد جامعه صورت گرفته است. در حالی که مواد فوق‌الذکر این هدف را نادیده گرفته است. در ادامه بیان خواهد شد که یکی از معضلات فرآیند نظارت در ایران قاطع نبودن آن و وجود شائبه‌هایی مبنی بر امکان نفوذ صاحب منصبان است. وجود مقررات فوق یکی از مصادیق همین معضل است. محرمانه بودن بازرسی در صورتی که در فرآیند انجام آن توجیه پذیر باشد اما در پایان آن و معلوم شدن نتایج بررسی‌ها قابل پذیرش نیست. (بشیری، ۱۳۸۰: ۱۳۹) به دیگر سخن در سازمان دهی فرآیند نظارت و بازرسی نباید فراموش نمود که هدف آن اطلاع یافتن عموم مردم و آگاه کردن آن‌ها از تخلفات بروز یافته است. وجود سازوکارهایی چون انتشار نتایج با صلاحدید مقامات موجبات مصلحت‌سنجی‌های سیاسی را فراهم کرده و نوعی بی‌اعتمادی در میان مردم را ایجاد می‌کند.

۳.۲. قوانین مرتبط با دیوان محاسبات:

یکی دیگر از نهادهای نظارتی در ایران دیوان محاسبات است که وظیفه اصلی آن نظارت بر اجرای بودجه است. از آنجا که مجلس شورای اسلامی مسئولیت تصویب بودجه را بر عهده دارد

نظارت بر حسن اجرای آن نیز با همین نهاد است. پیش‌تر ضوابط حاکم بر این نهاد مورد بررسی قرار گرفت.

در عین حال دیوان محاسبات دارای وظایف و اختیاراتی است که عبارتند از:

- حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب‌ها درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم‌الاجرا. منظور از دستگاه‌ها در این قانون کلیه وزارت خانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر واحدها است که به نحوی از انحا از بودجه کل کشور استفاده می‌نمایند و به طور کلی هر واحد اجرایی که بر طبق اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی مالکیت عمومی بر آن‌ها مترتب شود واحدهایی که شمول مقررات عمومی در مورد آن‌ها مستلزم ذکر نام است نیز مشمول این تعریف می‌باشند؛
- بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاه‌ها به منظور اطمینان از حصول و ارسال صحیح و به موقع درآمد و یا انجام هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها؛
- رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی‌های دستگاه‌ها؛
- بررسی به منظور اطمینان از برقراری روش‌ها و دستورالعمل‌های مناسب مالی و کاربرد مؤثر آن‌ها در جهت نیل به اهداف دستگاه‌های مورد رسیدگی؛
- اعلام نظر در خصوص لزوم وجود مرجع کنترل‌کننده داخلی و یا عدم کفایت مرجع کنترل‌کننده موجود در دستگاه‌های مورد رسیدگی با توجه به گزارشات حسابرسی‌ها و رسیدگی‌های انجام شده جهت حفظ حقوق بیت‌المال؛
- رسیدگی به حساب کسری ابواب جمعی و تخلفات مالی و هر گونه اختلاف حساب مأمورین ذی‌ربط دولتی در اجرای قوانین و مقررات؛
- تجزیه و تحلیل لایحه تفریغ بودجه ارسالی از طرف قوه مجریه بر اساس نتایج حاصل از بررسی‌ها، رسیدگی‌ها و یا حسابرسی‌های انجام شده و تهیه و ارائه گزارش حاوی نظرات به مجلس شورای اسلامی.

بر اساس مطالب فوق می‌توان دریافت که اصلی‌ترین هدف دیوان محاسبات کشور نظارت در

چگونگی اجرای بودجه تصویب شده و جلوگیری از تخلفات احتمالی از آن است. باید دانست مرحله

اجرای بودجه و نظارت بر آن از مهم‌ترین مراحل است که در موفقیت برنامه‌های بودجه‌داری تأثیر بسزایی است. با این حال در ایران این نظارت همواره دارای موانع و مشکلات بسیار بوده است.

اولین معضل در نظارت بر اجرای بودجه، نداشتن سازوکار مناسب و ساختارمند بودجه‌نویسی در ایران است. حقیقت امر این است که در ایران اصول بودجه‌نویسی به شکل مدون و کارشناسی شده چندان وجود ندارد و مبنای اصلی در بودجه‌نویسی معیار قرار دادن بودجه‌های سنواری سال‌های گذشته است. همین عامل موجب شده است که تغییرات در بودجه‌نویسی ایران چندان چشمگیر و رو به رشد نباشد و عملاً آنچه اتفاق می‌افتد نوعی تغییر در ارقام درآمدها و یا هزینه‌ها باشد. این عامل سبب می‌گردد وجود نقاط ضعف به ساختار و سازمان اداری ایران رخنه کند و عملاً توان اصلاح آن‌ها به شدت کاهش یابد؛

وجود مشکلات ناشی از عدم برنامه‌ریزی بلندمدت در ایران موجب می‌شود در برنامه‌های سنواری بودجه، اختصاص منابع مالی به یک سازمان و یا نهاد دولتی افزایش یابد. این امر سبب می‌گردد منابع متعددی به یک سازمان واحد تخصیص داده شود در نتیجه امکان نظارت بر حسن به کارگیری منابع مالی مزبور با صعوبت و سختی همراه گردد.

علاوه بر این در قانون محاسبات عمومی نیز به چگونگی انتشار گزارش‌ها و اطلاع‌رسانی عمومی آن‌ها توجه کافی نشده است. (امامی و نادری، ۱۳۸۶: ۴۷) همان‌گونه که بیان شد بخشی از مشکلات نظام نظارتی در ایران تداخل وظایف مراجع کنترل‌کننده است. اینک در ادامه بحث به بررسی این امر در مورد دیوان محاسبات عمومی و سازمان بازرسی کل کشور می‌پردازیم؛ بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارت خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به

مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود». با توجه به نظریات تفسیری شماره ۷۵/۲۱/۱۱۱۶ مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ و شماره ۸۳/۳۰/۳۹۵۲ مورخ ۱۳۸۳/۵/۲۵ شورای نگهبان که مقرر می‌دارد: «اصل ۵۵ قانون اساسی ناظر به اعتباراتی است که در بودجه کل کشور منظور شده و صلاحیت دیوان محاسبات در رسیدگی و حسابرسی محدود به همان موارد است». این نکته بدست می‌آید که وظیفه دیوان محاسبات نظارت بر حسن اجرای قانون بودجه است. از طرف دیگر بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رییس قوه قضاییه بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری تشکیل می‌گردد. بنا بر نظریه تفسیری شماره ۴۲۰۹ مورخ ۱۳۶۰/۱۱/۵ شورای نگهبان: «بر حسب بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضاییه نظارت بر حسن اجراء قوانین دارد، بنابراین اصل می‌تواند در موارد تخلف از اجراء قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظفند به اخطارات قوه قضاییه که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی انجام می‌شود توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف نموده‌اند و ترتیب و حدود این وظایف در قانون عادی نیز بیان شده است». لذا می‌توان گفت که بر اساس اصل مزبور، نظارت بر حسن اجرای قوانین به طور عام بر عهده سازمان بازرسی کل کشور است در حالی که اصل ۵۵ قانون اساسی نظارت بر حسن اجرای قانون بودجه را بر عهده دیوان محاسبات گذاشته است؛ تعارضی که پیش می‌آید این است که آیا سازمان بازرسی کل کشور با توجه به اختیار عامی که از اصل ۴۴ استنباط می‌شود، می‌تواند بر حسن اجرای قانون بودجه نیز نظارت کند. اگرچه می‌توان بر این نظر قائل شد که آنچه به عنوان وظایف دیوان محاسبات بیان شده است قانونی خاص است که مفاد اصل ۱۷۴ را تخصیص می‌زند. با این حال اهمیت موضوع اقتضا می‌کرد صراحتاً راه حلی در قانون برای این موضوع پیش بینی می‌شد. در واقع مشکل اصلی در ایران این است که برخی از نهادهای نظارتی دارای صلاحیتی عام می‌باشند که با صلاحیت خاص برخی دیگر از نهادهای صلاحیتی ایجاد تراحم می‌کند.

خلاصه اینکه اصول ۵۵ و ۱۷۴ قانون اساسی در مورد فعالیت دیوان محاسبات و سازمان بازرسی کل کشور مشکل زا است. زیرا هر دو نهاد می‌توانند عملکرد سازمان مقابل را نیز مورد کنترل قرار دهند و این به معنی نوعی تسلسل بی پایان در فرآیند نظارتی است. همچنین اصل ۵۴ (درباره دیوان محاسبات) و بند ۳ اصل ۱۵۶ (درباره نظارت بر حسن اجرای قوانین به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه) نیز موجب بروز تراحم در صلاحیت دو قوه می‌گردد. زیرا در این مورد نیز مسئولیتی واحد به دو نهاد مختلف از دو قوه گوناگون واگذار شده است. (وطن پرست، ۱۳۸۵: ۱۵۳)

در عین حال در مورد برخی از مواد قانون دیوان محاسبات نیز مشکلاتی وجود دارد؛ به عنوان مثال به موجب تبصره ۲ ماده ۲۹ قانون دیوان محاسبات هیأت‌های مستشاری در صورت احراز وقوع جرم ضمن اعلام رأی نسبت به ضرر و زیان وارده، پرونده را از طریق دادسرای دیوان محاسبات کشور برای تعقیب به مراجع قضایی ارسال خواهند کرد. بنابراین صلاحیت دیوان صرفاً محدود به جبران ضرر و زیان وارده و مجازات‌های اداری می‌گردد. حال اگر مرجع قضایی دادگستری به صورت بدوی اقدام به رسیدگی نماید و در مورد ضرر و زیان وارده نیز اعلام حکم نماید عملاً دیوان محاسبات صلاحیتی برای رسیدگی به موضوع نخواهد داشت. به همین علت پیشنهاد شده است با توجه به جایگاه دیوان در مورد حفظ و صیانت از بیت‌المال صلاحیت‌های پراکنده مراجع قضایی در مورد صدور حکم به جبران خسارت به طور کامل به دیوان واگذار گردد. (امامی و نادری، ۱۳۸۶: ۵۷)

بر همین اساس عده‌ای تلاش کرده‌اند با استفاده از مفهوم «نظارت استراتژیک» راه حل مناسبی ارائه دهند؛ نظارت استراتژیک بیانگر اصلی‌ترین مفهوم و مؤلفه نظارت کارآمد است که در آن کل فرآیند نظارت به شکل هدفمند شکل می‌گیرد. در این نوع نظارت حتی بررسی جزئی‌ترین مسائل نیز در راستای دستیابی به اطلاعاتی صورت می‌گیرد که برای تحقق اهداف کلان و بلند مدت حائز اهمیت می‌باشند. بنابراین معلوم می‌شود که نظارت استراتژیک بدون وجود برنامه جامع نظارتی امکان پذیر نیست. مراحل شکل‌گیری این نظارت عبارتند از:

- جمع آوری تحلیل داده‌های آماری هدفمند: در نظارت استراتژیک هر نوع اطلاعات با هر میزان ارتباط به نهاد نظارت شونده جمع آوری نمی‌شود بلکه طبقه بندی و اولویت بندی آن‌ها بر اساس میزان ارتباط اطلاعات به اهداف تعیین شده است.
- ترسیم جزئیات وقوع وضعیت‌های محتمل و تعیین تأثیر آن بر مردم و نحوه اداره امور کشور: این ویژگی به خوبی وجود رویکرد کلان نگر در نظارت استراتژیک را معلوم می‌سازد. در این نظارت صرفاً به یک نهاد یا موسسه مورد نظارت توجه نمی‌شود بلکه با توجه به تأثیرگذاری متقابل نهادهای مختلف بر هم و موثر بودن آن بر کل جامعه این مسئله ارزیابی می‌گردد که تأثیر فعالیت‌های مورد نظارت چیست بی آنکه در این فرآیند به آثار کوتاه مدت اکتفا شود.
- مدل‌سازی رفتارهای کلان در عرصه‌های مختلف اداره امور کشور: از دیگر ویژگی‌های نظام نظارتی کارآمد که اصولاً در ایران مورد توجه نیست و حتی بنا به دیدگاه سنتی رایج عجیب می‌نماید، ارائه راهکار و طرح جامع فعالیت برای سازمان‌ها است. در این ساختار نهادهای نظارتی به واسطه داشتن نگاه آینده نگر و جامع این توانایی را دارد که آثار و تبعات هر رفتار اداری و یا سیاسی را تخمین بزند و بر اساس شرایط محتملی که در آینده واقع خواهند شد راهکار مناسب ارائه دهند.

۴. نتیجه گیری

بر اساس مطالعات صورت گرفته در این تحقیق می‌توان نتایج زیر را اعلام نمود:

تعدد دستگاه‌های نظارتی در صورتی می‌تواند به عنوان فرصت تلقی شود که وظایف و مسئولیت هر یک از نهادهای نظارتی کاملاً از یکدیگر تفکیک شده باشد. در این صورت آنچه اتفاق می‌افتد عدم تمرکز نظارت در یک سازمان خواهد بود که نتیجه آن کاهش امکان سوء استفاده و تحقق فساد اداری است. برعکس در صورتی که تعدد دستگاه‌های نظارتی صرفاً از نظر کمی باشد بی آنکه رویکردی جامع نگر در برابر آن‌ها وجود داشته باشد، احتمال ناکارآمدی و عدم امکان کنترل و نظارت صحیح و کامل امور مهم‌ترین تهدید پیش رو خواهد بود.

در جمهوری اسلامی ایران تعدد سازمان‌های نظارتی و عدم تصویب قانون به منظور ارتباط سیستمی و ضابطه‌مند میان سازمان‌های نظارتی موجب انجام فعالیت‌های موازی، تکراری و پرهزینه شده است، این ناهماهنگی و عدم ارتباط باعث شده است تا حاصل اقدامات و نتیجه فعالیت‌های دستگاه‌های نظارتی برای یکدیگر قابل بهره برداری نباشد. همان‌گونه که اشاره شد در قانون اساسی و قوانین عادی تعداد بسیار زیادی نهادهای نظارتی و کنترل کننده به وجود آمده است که هر یک دارای حوزه‌های صلاحیتی خاص یا عام می‌باشند. در صلاحیت‌های خاص نبود نگاه جامع و کلان‌نگر سبب شده است در تفکیک وظایف هر نهاد به این نکته توجه نشود که نوعی هم پوشانی و یا تداخل میان وظایف نظارتی دستگاه‌ها ایجاد می‌شود. به همین علت آنچه در عمل اتفاق می‌افتد بروز تعارضات و تقابل‌هایی است که در صلاحیت‌های نظارتی به وجود می‌آید. مشکل زمانی افزون می‌شود که این تقابل بین نهادهای نظارتی درون سازمانی و برون سازمانی پیش آید. در این صورت حل اختلاف و تبیین حقیقت خود نیازمند صرف زمان و هزینه و یا بازرسی مجدد از سوی نهادی و سازمانی دیگر است که از عوامل ناکارآمدی نظام نظارتی قلمداد می‌گردد. همچنین ممکن است صلاحیت مراجع نظارتی عام با مراجع خاص با یکدیگر تداخل پیدا کند. در این موارد نیز به راحتی نمی‌توان تعارض پیش آمده و در عین حال اختلاف‌های موجود در گزارش‌های نظارتی را حل کرد؛ ممکن است این‌گونه استدلال شود که صلاحیت مراجع نظارتی عام در مورد صلاحیت مراجع خاص نظارتی با تخصیص مواجه می‌شود. یعنی صلاحیت مرجع عام نظارتی (مانند سازمان بازرسی کل کشور) در مورد موضوعی خاص زمانی اعمال می‌گردد که موضوع مورد بحث مشمول صلاحیت نهاد نظارتی خاصی نشود. در این صورت تنها مرجع خاص می‌تواند مورد را مورد بررسی قرار دهد. این استدلال اگرچه مشکل تعارض بین صلاحیت‌ها را رفع می‌کند اما با این ایراد بنیادین مواجه است که با ظاهر قوانین اعطا کننده صلاحیت، مغایر است. در حالی که در بسیاری از موارد صلاحیت سازمان‌های نظارتی در اسناد و قوانین بالادستی (مانند اصل ۱۷۴ قانون اساسی در مورد سازمان بازرسی کل کشور) مورد اشاره قرار گرفته است که به راحتی قابل تغییر و تفسیر نیست.

راه حل دیگری که در تعارض بین مزبور قابل طرح است رجحان دادن گزارش‌های نظارتی مراجع اختصاصی است زیرا طبیعتاً تخصصی بودن حوزه فعالیتی آن‌ها و تمرکز بیشتر آن‌ها بر موضوعات به ویژه در قیاس با مراجع نظارتی عام این استدلال را تقویت می‌کند که در صورت بروز تعارض، گزارش نهادهای نظارتی اختصاصی مورد پذیرش قرار گیرد. این استدلال نیز اگرچه دارای جنبه‌هایی از حقیقت است اما بنا به توضیحات پیش گفته مورد قبول نیست به ویژه بر این اساس که عقیده بر این است که نهادهای نظارتی عام دارای اهمیت بیشتری بوده و از نظر قانونی در مرتبه‌ای بالاتر قرار دارند. بنابراین به راحتی نمی‌توان پذیرفت که در تعارض با سازمان‌های نظارتی خاص، گزارش‌های مراجع عام بی اعتبار گردد. در نتیجه باید گفت ساختار نهادهای نظارتی در ایران به گونه‌ای است که در بسیاری از موارد موجب ایجاد تنش‌های فرسایشی بین نهادهای مختلف می‌گردد.

نبود قانون یا دستورالعمل نظارتی جامع در کشور ما موجب شده است هماهنگی‌های لازم برای انجام فعالیت‌های نظارتی بین دستگاه‌های مختلف صورت نگیرد. این عامل موجب شده است که وظایف دستگاه‌های نظارتی مختلف تفکیک نشود و انجام رفتارهای نظارتی مشترک و تکراری افزایش یابد.

در کشور ما تعدد دستگاه‌های نظارتی اصلی‌ترین معضل نظام نظارتی است که باعث حجیم شدن قوانین و انبوه مواد قانونی، تضاد، تعارض، تناقض، ابهام و اجمال قوانین و دشوار بودن درک آن برای ناظران و مجریان شده است و این امر، نظارت صحیح و کارا را با مشکل مواجه ساخته است.

همین عامل موجب شده است برخی به این عقیده روی بیاورند که راه حل اصلی حل مشکل نظارت در ایران استفاده از نهادهای نظارتی درون سازمانی است. در این دیدگاه پیشنهاد شده است که حق تحقیق و تفحص مجلس در تمام امور از آن سلب شود و دیوان محاسبات نیز از حوزه نفوذ قدرت مقننه خارج شود. به نظر می‌رسد راه حل ارائه شده می‌تواند مشکل مربوط به تعدد نهادهای نظارتی در ایران را از بین ببرد. اما همچنان طرح آن به این نکته توجه نشده است که اعمال نظرات

و راهکارهای فوق‌نیازمند اصلاحات وسیع در قانون اساسی است که اگر نگوئیم غیر ممکن است باید آن را بسیار بعید و دور از ذهن دانست. در واقع به نظر می‌رسد مبنای استدلال یاد شده مبنی بر اشکالات قانون اساسی در ترسیم دوایر متداخل در تعیین گستره نهادهای نظارتی، کاملاً صحیح است اما راهکار آن مبنی بر اصلاح قانون اساسی چندان با دیدگاه نهادهای حکومتی در ایران مانند شورای نگهبان منطبق نیست. بی تردید این اشکال در مورد دستگاه‌هایی بروز می‌کند که دارای صلاحیت نظارتی عام می‌باشند و الا در مورد نهادهای نظارتی با صلاحیت خاص (مانند دیوان عالی کشور و یا شورای عالی استان‌ها) به واسطه تفکیک دقیق گستره صلاحیت تراحم و تعارضی ایجاد نمی‌شود.

از دیگر مشکلات نظارت در ایران وجود نواقص ساختاری است. در طول تحقیق ویژگی‌ها و مؤلفه‌های نظام نظارتی کارآمد مورد اشاره قرار گرفت. می‌توان گفت در ایران اغلب ویژگی‌های مزبور وجود ندارد. به عنوان مثال در ایران نظارت بر پایه کشف خطا و یا تخلفات یک نهاد و سازمان از وظایف قانونی است. در حالی که در نظارت کارآمد تشویق و توبیخ در کنار هم مورد استفاده قرار می‌گیرند. چرا که هدف اصلی رشد و کارآمدی نظام اداری است و در این امر تشویق و تنبیه هر دو به یک میزان اثر گذارند. در واقع نظام نظارتی ایران تنبیه محور است و اصولاً توجه چندان به تشویق پرسنل سازمان‌ها و یا مدیران آن‌ها نمی‌کند. این عامل سبب می‌شود نظارت برای سازمان‌ها همواره پدیده‌ای ناخوشایند به نظر برسد. امری که بی تردید موجب کاهش تعامل و همکاری با نهادهای نظارتی می‌گردد. از دیگر مشکلات ساختار نظام نظارتی ایران می‌توان به ضعف فرآیند نظارت در مرحله اجرا و انجام پروژه‌های مختلف و یا فعالیت‌های اداری اشاره کرد. در ایران نهادهای نظارتی در اغلب موارد بعد از پایان پذیرفتن مراحل اجرایی اقدام به نظارت می‌کنند. در نتیجه بر اساس آنچه پیش‌تر ذکر شد نگاه و رویکرد نظارت در ایران صرفاً بر اساس احراز و بررسی تخلفات صورت گرفته است و نه تشویق مدیران کارآمد برای ارتقا و تلاش بیشتر در فعالیت‌های اداری. حتی این معضل را می‌توان در نظارت مجلس بر فعالیت وزرا نیز ملاحظه کرد زیرا استیضاح از وزیر معمولاً زمانی صورت می‌گیرد که تأثیرات مخرب فعالیت‌های خلاف یا

ناصحیح وزیر به شکل وسیع حوزه فعالیت او را متأثر ساخته است. در واقع در ایران وصف «به موقع بودن نظارت» به عنوان یکی از ویژگی‌های نظارت کارآمد به چشم نمی‌خورد.

نبود قانون جامع موجب ایجاد دستگاه محوری و یا به عبارتی برخوردهای سلیقه‌ای بسیاری از دستگاه‌ها شده است که استراتژی مشخصی راجع به برخورد با مفاسد صورت نگیرد. به عنوان مثال در حالی که رئیس قوه مجریه، از تشدید مبارزه با فساد خبر می‌دهد، چه بسا بسیاری دیگر، چنین رویه‌ای را موجب فرار سرمایه‌ها بدانند.

عمومیت دادن نظارت به همه دستگاه‌های اداری و حذف استثنای نظارت سبب خواهد شد که نظارت‌ها بدون تبعیض و اغماض اعمال شود و مدیران خود را در موقعیت بازرسی ببینند و به رفتار غیر قانونی و خلاف انجام ندهند.

جامعه قانون محور از پیش‌نیازهای پیشگیری از فساد است؛ آموزش قانونمندی در بسیاری از کشورها مردم را جامعه پذیر نموده و سبب شده است که مقبولیت و مشروعیت حکومت در ذهن آنان بر رفتارشان تأثیر مستقیم بگذارد و از خطاهای احتمالی پیشگیری کند، در این زمینه رسانه‌ها و ارتباطات نقش ویژه‌ای دارند که می‌توان از نقش رسانه‌ها به نحو مطلوب برای بازدارندگی استفاده نمود. در حالی که در ایران گریز از قانون و تلاش برای رسیدن به منافع بیشتر ولو از طریق غیر قانونی رواج بسیار دارد در نتیجه در سطح مدیران نیز که جزئی از این جامعه محسوب می‌شوند چنین حالتی کمابیش وجود دارد.

چنین به نظر می‌رسد که دستگاه‌های نظارتی کشور کارایی لازم و اثر بخش مورد انتظار را در ارتباط با انجام وظیفه کنترل و نظارت ندارند؛ از این رو نتایج حاصل از آن رضایت بخش نبوده و نظارت کنندگان و نظارت شونده‌گان نیز به نواقص و مشکلات متفاوت در این زمینه اشاره دارند.

بنابراین می‌توان گفت اصلی‌ترین علل ناکارآمدی نظام نظارتی ایران عبارتند از:

- عدم هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی در هر دو زمینه، داخل قوا و بین قوا.
- موازی بودن و تعدد سازمان‌های نظارتی و در نتیجه نظارت‌های متعدد و مکرر.

- مراجع متعدد تصمیم‌گیری در عملیات نظارت و بازرسی و فقدان مرکز تصمیم‌گیری واحد در سیاست‌گذاری امور نظارتی که بتواند خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های واحد و جامعی را در امر نظارت و بازرسی تدوین کند.
- نبود ارتباطات مناسب بین سازمان‌های نظارتی (در داخل و بین‌قوا). در واقع فناوری اطلاعات در حال حاضر به طور دقیق در سازمان‌های نظارتی به کار نمی‌رود. بنابراین مرکز پایگاه داده‌ها یا مرکز اطلاع‌رسانی نظارتی در امور حسابرسی و بازرسی کشور وجود ندارد. در نتیجه اطلاعات دقیقی از فرآیند نظارت‌های در حال انجام یا نتایج آن‌ها وجود ندارد. عاملی که علاوه بر ناهماهنگی زمینه نوعی تکرار و دوباره‌کاری را به وجود می‌آورد.
- حرفه‌ای و تخصصی نبودن سازمان‌های نظارتی، به عبارت دیگر بخش‌های تخصصی و افراد آموزش‌دیده برای امور کنترل و نظارت تنها در برخی از سازمان‌های خاص وجود دارد. و در اکثر موارد نهادهای نظارتی به آموزش و ارتقای وضعیت تخصص پرسنل خود اقدام نمی‌کنند.
- عملیات نظارت و بازرسی به صورت متمرکز اجرا می‌شود. یعنی گروه‌های نظارت و بازرسی فقط عامل گردآوری داده‌ها و گزارش‌دهی هستند، تمامی ارزیابی‌ها و قضاوت‌ها در مرکز و بدون حضور بازرس انجام می‌گیرد.
- عدم استفاده از نظارت همگانی (نظریات و شکایات مردم، احزاب، مطبوعات و غیره) در امر نظارت و بازرسی. احزاب، مطبوعات، افکار عمومی و امر به معرف و نهی از منکر به طور ساختاری در جهت کاهش تخلفات و کارایی عملیات کنترل و نظارت هدایت نشده‌اند.
- نبود نگرش نظام‌گر (سیستمی) در مراحل و عملیات نظارت و بازرسی
- نظارت و کنترل فنی و تخصصی دستگاه‌های نظارتی در حد بسیار پایینی است.
- مرجع واحدی برای تدوین استانداردها و یکسان‌سازی عملیات نظارت و حسابرسی (برای موارد ممکن) وجود ندارد، به عبارت دیگر، ابزار دقیقی برای سنجش وجود ندارد.
- دستگاه‌های نظارتی از نظر تفکیک عمودی و افقی وضعیت مطلوبی ندارند و تقریباً نیمی از سازمان‌های مورد مطالعه دچار پیچیدگی‌اند.

- جایگاه ساختاری برای نظارت‌های مقامی وجود ندارد. مقام‌های رسمی کشور مسئولیت برخی از نظارت‌ها را با توجه به شأن و مقام خود بر عهده دارند. برای این‌گونه نظارت‌ها ساختار معینی در نظر گرفته نشده است و جایگاهی نیز در ساختار کلان نظارتی کشور برای این امر مشاهده نمی‌شود.

۵. پیشنهادها

بر اساس مطالعات صورت گرفته و مطالب مذکور در این تحقیق می‌توان راهکارهای پیشنهادی برای ارتقای نظام نظارتی ایران را به شرح زیر دانست:

- باید پذیرفت که اصلی‌ترین عامل ایجاد تعدد دستگاه‌های نظارتی در ایران نبود نگاه جامع نظارتی در زمان تصویب قانون اساسی است. حتی در صورتی که قوانین عادی را مورد بررسی قرار ندهیم و صرفاً بر مبنای اصول قانون اساسی اظهار نظر نماییم این نکته قابل انکار نیست که برخی از اصول مذکور در قانون اساسی پیرامون نهادهای نظارتی به وضوح با یکدیگر تزاخم دارند. در نتیجه بسیاری از صاحب نظران اولین و مؤثرترین پیشنهاد را اصلاح قانون اساسی و حذف اصول مذکور می‌دانند.
- در صورت پذیرش اصلاح قانون اساسی پیشنهاد می‌شود نهادهای نظارتی متعدد که در ذیل صلاحیت قوای سه‌گانه فعالیت می‌کنند تنها صلاحیت رسیدگی و نظارت به نهادهای فعال در همان قوه را داشته باشند. به دیگر سخن رفع آشفتگی و دوباره کاری‌های نظارتی تنها در صورتی امکان پذیر است که نظارت به عنوان یکی از وظایف عالی‌ترین مسئول قوه مورد نظر تلقی شود. البته با توجه به جایگاه مجلس شورای اسلامی و نمایندگی آن از مردم قاعده مذکور تنها در اموری محدود با استثنا مواجه خواهد شد. و آن در مورد نظارت مجلس بر فرآیند انتخاب وزرا و دادن حق رد یا تایید است.
- در ایران خلاً وجود قانون یا دستورالعملی جامع در زمینه نظارت به شدت به چشم می‌خورد. به ویژه با وضع فعلی و تعدد سازمان‌های نظارتی وجود چنین قانونی که می‌تواند در قالب سیاست‌های کلی نظام نیز تدوین شود به خوبی در ایجاد نگاه کلان و آینده نگر موثر خواهد بود.

- از نقش فرهنگ خود کنترلی و ارتقای آن میان افراد جامعه از جمله پرسنل و مدیران نهادهای نظارت شونده نباید غافل شد. این امر از یک سو با قاطعیت در مجازات با متخلفین و از سوی دیگر با تشویق افراد در صورت رعایت ضوابط شکل می‌گیرد افزون اینکه، رشد فضایل اخلاقی آحاد جامعه در ارتقای سلامت اداری و سیاسی کشور موثر است.
- گرایش به ساختارهای کوچک و غیر متمرکز نظارتی؛ تلاش متولیان امر کنترل و بازرسی در جامعه باید آن باشد که ساختارهای کنترلی را حتی‌المقدور کوچک نگه داشته و از بزرگ شدن آنها پیشگیری کنند. این ساختارها را می‌توان به نوعی سازماندهی کرد که نیروی انسانی در آنها به حداقل ممکن کاهش یافته و از نظر ساختاری بسیط باشد. ساختارهای مذکور باید از عدم تمرکز در اجرا بهره جسته و فرآیند انجام امور در آنها به گونه‌ای باشد که برای هر اقدام جزئی طی سلسله مراتب سازمانی ضرورت نداشته باشد. چنین ساختاری با اجرای برنامه‌های نظارتی دوره‌ای، اتفاقی و در صورت نیاز نامحسوس خواهد توانست با صرف هزینه‌های بسیار کم نتایج بسیار بالایی به دست دهد و از بازدهی و کارایی بالایی برخوردار باشد.

منابع و مأخذ

- امامی محمد و نادری باب اناری مسعود (۱۳۸۶)، «تأملاتی پیرامون نظارت مالی بر دستگاه‌های دولتی در ایران»، حقوق اسلامی، ش ۸
- الوانی مهدی (۱۳۸۰)، ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی، مجموعه مقالات دریافتی در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، تهران
- بشیری احمد (۱۳۸۰)، «سازمان بازرسی کل کشور در پشت دیوار آهنین»، گزارش، ش ۱۲۶
- ترابی یوسف (۱۳۸۶)، موانع فرهنگی و اجتماعی نظارت کارآمد، مجموعه مقالات نخستین همایش علمی تخصصی نظارت همگانی شهرداری تهران، معاونت اطلاع رسانی و بهره دهی مرکز نظارت همگانی شهرداری تهران
- خلیلی محسن (۱۳۸۳)، «نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام؛ بررسی انتقادی»، مجله حقوق اساسی، ش ۳
- شیرینی اصغر (۱۳۸۳)، آسیب‌شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارائه چهارچوبی برای نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد - تیرماه
- شفیع‌زاده رضا (۱۳۸۳)، نظام نظارت و ارزیابی مؤثر، ویژگی‌ها و الزامات، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران
- شیری عباس (۱۳۸۱)، گفتگو با هاشمی رفسنجانی: پیشینه و کارنامه مجمع تشخیص مصلحت نظام، تهران، صدف سما
- عبداللهی جواد (۱۳۸۳)، موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران
- فرهنگی علی اکبر (۱۳۸۰)، بررسی تطبیقی نظارت و بازرسی از منظر فرهنگ، مقالات دریافتی در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی تهران، سازمان بازرسی کل کشور
- قاضی ابوالفضل (۱۳۸۰)، بایسته‌های حقوق اساسی، نشر دادگستر، چاپ هفتم
- مدنی جلال‌الدین (۱۳۶۶)، حقوق اساسی در جمهوری اسلامی ایران، ج ۴، تهران، انتشارات سروش، چاپ اول

هاشمی محمد (۱۳۸۱) حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، ج ۲، نشر میزان، چاپ ششم
وطن پرست محمد (۱۳۸۵)، «آسیب شناسی نظارت در جمهوری اسلامی ایران - چالش‌ها و راه‌های
درمان»، مجله ناب

بررسی نقش و جایگاه دستگاه قانون‌گذاری در فرایند

مبارزه با فساد

دکتر ولی رستمی * مرتضی اصغرینیا**

چکیده

ماهیت مهم، پیچیده و ناشناخته پدیده فساد و همچنین فقدان اجماع درباره تعریف حقوقی و جرم‌شناختی آن، از موانع جدی در جریان مبارزه با فساد است. بی‌شک در فرایند مبارزه با فساد مانند هر پدیده دیگر، قانون‌گذاری دارای اهمیت خاصی است. بر این مبنای مواردی نظیر: قانون‌گذاری دیر هنگام یا عقب‌ماندگی تقنینی، زمان‌پریشی تقنینی یا وضع قوانین غیرمنطبق با زمان، تورم در قانون‌گذاری، وجود تناقض در قوانین مربوط به یک حوزه و افراط و تفریط تقنینی از جمله مهم‌ترین مواردی است که به عدم موفقیت دستگاه‌های قانون‌گذار به طور اعم و مجالس قانون‌گذاری و پارلمان‌ها به طور اخص در فرایند مبارزه با فساد می‌انجامد. به همین دلیل وضع قوانین و مقررات مؤثر، بازنگری در قوانین موجود، اصلاح و ارزیابی میزان اثربخشی قوانین در مرحله اجرا، تدوین و تصویب قوانین جدید، ایجاد نظام‌های شفاف قوانین و مقررات، تنقیح قوانین، بهره‌گیری از ابزارها و اختیارات نظارتی و ... از سوی نهادهای قانون‌گذار به عنوان مهم‌ترین فعالیت‌های نهادهای تقنینی و قانون‌گذار در فرایند مبارزه با فساد، قابل ملاحظه و بررسی است.

واژگان کلیدی: فساد؛ دستگاه قانون‌گذاری؛ پارلمان؛ قانون؛ مبارزه با فساد؛ قانون‌گذاری

* عضو هیات علمی و استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران؛ vrostami@ut.ac.ir
** دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران؛ asgharnia@ut.ac.ir

مقدمه

فساد، پدیده‌ای است که کم و بیش و در سطوح مختلف در تمامی کشورهای جهان، از قدیم‌الایام وجود داشته و دارد اما نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است. همان‌طور که نتایج، پیامدها و میزان تأثیر آن نیز بنا بر نوع سازمان سیاسی-اقتصادی و همچنین سطح توسعه‌یافتگی کشورها و... متفاوت و گوناگون است. بررسی‌های انجام شده در سطح بین‌المللی حاکی از آن است که در کشورهای صنعتی میزان فساد پایین است. با این حال هیچ کشوری خواه فقیر، خواه غنی نمی‌تواند مدعی مصونیت کامل از آن باشد. بنابراین از لحاظ سطوح فساد تفاوت میان کشورهای فقیر و ثروتمند تنها در درجه فساد است. (افوسوامه و دیگران، ۱۳۸۴: ۷) فساد، پیشرفت‌های ملی، اجتماعی و اقتصادی را به شدت تحت تأثیر قرار داده، باعث هدر رفتن منابع ملی شده و به کاهش اثربخشی دولت‌ها در هدایت امور می‌انجامد و از این طریق اعتماد مردم را نیز نسبت به عملکرد سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی کاهش داده و باعث افزایش ناهنجاری‌های اجتماعی می‌شود به‌گونه‌ای که این پدیده نامبارک خواه ناخواه، بی‌نظمی و مسئولیت‌گریزی متولیان امور را به دنبال می‌آورد. فساد، همچنین تلاش‌های دولت را در راستای فقرزدایی با ناکامی مواجه می‌کند و با افزایش بی‌انگیزگی و بی‌توجهی افراد جامعه نسبت به تأمین، تضمین و پیشبرد هر چه مطلوب‌تر منافع ملی و جمعی، زمینه تضعیف روحیه شهروندان جامعه سیاسی را برای ارائه خدمت به دیگر هموعان در سطح جامعه فراهم می‌آورد. امروزه، به مقوله فساد به عنوان مانعی بزرگ در مسیر سرمایه‌گذاری نیز نگریسته می‌شود، به طوری که از این رهگذر و از طریق هدایت ناصواب استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی و اداری به سمت فعالیت‌های نادرست جهت دستیابی به درآمدهای سهل‌الوصول، زمینه رکود در تمام ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی فراهم می‌آید. بنابراین، مقابله با فساد در تمامی سطوح، ضرورتی جدی و انکارناپذیر است. در این راستا قانون‌گذاری در تمامی مراحل وضع، تدوین و تصویب آن اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. به همین دلیل مجالس قانون‌گذار به عنوان رکنی از ارکان سه‌گانه حاکمیت، نقش و جایگاهی رفیع و اهمیتی بس شگرف در فرایند مبارزه با فساد دارند. در پژوهش حاضر غالباً قانون‌گذاری در سطح عام مورد توجه

قرار گرفته و مطالب طرح شده، ناظر بر کل فرایند، یا به عبارت دقیق‌تر ناظر به نظام قانون‌گذاری است. به علاوه اگر چه نهادهای قانون‌گذار، کارکردهای غیر تقنینی دیگری نظیر نظارت و کنترل نیز دارند، توجه اصلی این پژوهش به کارکرد قانون‌گذاری این نهادها معطوف است. در مقاله حاضر در گفتار اول به بیان مفاهیم کلیدی و همچنین کلیاتی در باب موضوع مورد پژوهش شامل مواردی نظیر: تعاریف ارائه شده از فساد، اقسام فساد، علل و زمینه‌های پیدایش آن، ماهیت و چیستی قانون و قانون‌گذاری و همچنین مبانی نظری قانون‌گذاری در تفکر اسلامی پرداخته شده و در گفتار دوم، با بیان عمده مباحث قابل طرح در باب ضرورت مبارزه با فساد، به اثرات مخرب و زیان بار فساد بر نظام‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و اداری اشاره شده و سپس با بیان تعاریف ارائه شده از فساد، به احصای انواع و اقسام فساد پرداخته شده است. در گفتار پایانی نیز ابتدا معانی و شئون قانون‌گذاری را از نظر گذرانده‌ایم و در پایان نیز با تأکید بر اهمیت و نقش بی‌بدیل مجالس قانون‌گذاری - با ارائه چارچوب حقوقی و قانونی مبارزه با فساد - قوانین موضوعه قابل اعمال در فرایند مبارزه با فساد را مورد بررسی قرار داده‌ایم.

قوه مقننه در معنای عام و مجالس و پارلمان‌های قانون‌گذاری در معنای خاص کلمه به عنوان یکی از قوای سه‌گانه در ساختارهای حکومتی جوامع سیاسی فارغ از نوع، شکل، تعداد و میزان تأثیرگذاری آن بر دیگر قوا و جامعه، اهمیت و جایگاهی والا دارند. مجالس قانون‌گذاری از طریق وضع و تصویب قوانین در قالب طرح‌های پیشنهادی از سوی نمایندگان مردم و همچنین تصویب لوایح ارسالی از سوی قوه مجریه در جهت تأمین منافع عمومی و قاعده‌مند کردن روابط در بخش‌های گوناگون جامعه عمل می‌کنند. فساد نیز همواره به عنوان یکی از بزرگ‌ترین معضلات اجتماعی - سیاسی مبتلا به و پیش روی حکومت‌ها در جوامع رخ نموده است. در عمل، وجود قوانین شفاف و کارآمد به طور قابل توجهی به کاهش میزان فساد در جوامع می‌انجامد. بنابراین مجالس قانون‌گذاری با در اختیار داشتن ابزارهای تقنینی و نظارتی مختلف، در فرایند مقابله و مبارزه با فساد، نقش بسیار مهمی دارند.

۱. بازشناسی چیستی فساد

۱.۱. تعریف فساد

بر اساس فرهنگ انگلیسی آکسفورد، «فساد» می‌تواند به اشکال مختلف روی دهد؛ پیامدهای مخرب و زیان بار فساد مرز نمی‌شناسد اما تأثیرات منفی آن در کشورهای در حال توسعه به مراتب بیشتر از کشورهای توسعه‌یافته است. در بسیاری از این جوامع، فساد هزینه‌های اقتصادی سنگینی به بار می‌آورد، عملکرد بازارهای آزاد را دچار اختلال می‌کند، باعث کندی روند توسعه اقتصادی می‌شود و توانایی نهادها و بوروکراسی در ارائه خدمات مورد نیاز شهروندان را کاهش می‌دهد. همچنین فساد بر تلاش‌های صورت گرفته برای مبارزه با فقر تأثیرات منفی می‌نهد. گفته شده است فساد، روندی است که باعث شکل‌گیری طبقه نوکیسه در بسیاری از جوامع، به ویژه در دنیای در حال توسعه شده است. (افوسوامه و دیگران، ۱۳۸۴: ص ۱۴) در جوامع گوناگون، بر حسب نگرش‌ها و برداشت‌های موجود تعاریف گوناگونی از فساد ارائه شده است. با این مقدمه در ادامه به تعریف لغوی واژه فساد می‌پردازیم.

فساد از ریشه «فسد» به معنی تباهی، اختلال و منع از رسیدن به یک هدف است. معادل آن، واژه *corruption* از ریشه لاتین *rumpere* به معنای شکستن یا نقض کردن است. «بنابراین در فساد آنچه می‌شکند یا نقض می‌شود ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا مقررات اداری باشد.» (دادگر و معصومی نیا، ۱۳۸۳: ص ۱۵) فساد، دارای مفهومی گسترده است که طیف وسیعی از رفتارها و فعالیت‌های غیر قانونی نامشروع، متقلبانه، غیراصولی و ناهنجار را شامل می‌شود. فساد، گاه پاداشی نامشروع است که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه، داده می‌شود و گاه به تمام اشکال گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی قابل اطلاق است. به عبارت دیگر فساد، ابزاری نامشروع برای برآوردن تقاضای نامشروع از نظام اداری است. فساد از جمله پدیده‌های سازمانی است که روند توسعه کشورها را به طور چشمگیر با مشکلات و موانع بی‌شماری مواجه می‌کند. «تعریف «فساد» و «اعمال فساد آلود» از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. بانک جهانی و نهادهای بین‌المللی دیگر، آن را به معنی سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی دانسته‌اند.» (افوسوامه و دیگران، ۱۳۸۴: ص ۱۶)

۱.۲. انواع فساد

تاکنون طبقه‌بندی و دسته‌بندی‌های متفاوت و گوناگونی از فساد ارائه شده است که در ادامه به

مهم‌ترین این تقسیم‌بندی‌ها اشاره می‌شود:

- فساد کلان و فساد خرد
- فساد سنتی و فساد مدرن
- فساد سوداگرانه و غاصبانه
- فساد مشخص و فساد نهادهی
- فساد ساختاری و فساد رفتاری
- فساد تصادفی و فساد نظام‌مند
- فساد اتفاقی و فساد سازمان‌یافته
- فساد خودزا و فساد حمایت‌گرایانه
- فساد سطح بالا و فساد سطح پایین
- فساد در سطح محلی و فساد در سطح ملی

۱.۳. ریشه‌ها و مؤلفه‌های اصلی پیدایش فساد

فساد اداری در شرایط خاصی ظهور می‌یابد. به طور کلی ریشه‌ها و عوامل ایجاد فساد عبارتند

از:

- عوامل فرهنگی - اجتماعی
- عوامل اداری - سازمانی
- عوامل سیاسی - اقتصادی

امروزه در طراحی مدل‌های حکمرانی و همچنین مدیریت امور در بخش‌های مختلف جامعه

نظیر سیاست، اقتصاد و مسائل مرتبط با سازمان‌ها و نهادهای دولتی، ویژگی‌هایی در نظر گرفته

می‌شود که در وضعیت اجتماع، این اصول و خصایص آن بخش مورد نظر در مسیر نیل به اهداف

متصور، با موفقیت همراه خواهد بود. اصول و ویژگی‌هایی چون:

- پاسخگو و شفاف بودن
- نظام گرا و همه‌سونگر بودن
- کارا، بهره‌ور و ارزش افزا بودن
- شایسته سالار و دانش گرا بودن
- مشارکت‌جو و مشارکت پذیر بودن
- آینده بین، دورنگر و هدفمند بودن
- سالم و عاری از فساد و تبعیض بودن
- قانون‌مدار، ضابطه‌مند و اخلاق‌گرا بودن
- اثربخش، نتیجه‌گرا و کیفیت‌مدار بودن
- شهروندمدار، خدمت‌گزار و مردم سالار بودن

با توجه به موارد فوق روشن است که قانون می‌تواند یکی از مهم‌ترین ابزارهای راهبردی و عملیاتی برای مدیریت صحیح جوامع امروزی باشد به‌طوری که در قالب ابزاری قدرتمند به تنظیم رفتار شهروندان از طریق مشارکت مؤثرتر، قانونمندتر، شفاف‌تر و پیشرفته‌تر بیانجامد. بنابراین حکومت‌ها اگر بخواهند در مسیر تحقق حکمرانی خوب و کارآمد گام بردارند، باید خود را به اصول و فنون قانون‌گذاری نوین جهت پاسخگویی به نیازهای متغیر و در معرض تحول جامعه مجهز کنند. «قانون‌گذاری یا ایجاد عاقدانه قانون را به درستی یکی از مهم‌ترین ابداعات انسانی توصیف کرده‌اند که نتایجی بسیار گسترده‌تر از اختراع آتش یا باروت، در بر داشته است.» (فون‌هایک، ۱۳۸۰:ص ۱۱۸) در ادامه به بیان ماهیت و چیستی قانون پرداخته می‌شود.

۲. ضرورت و نقش و جایگاه قانون

در محافل علمی جهان، همچنان این سؤال به طور جدی مطرح است که آیا در تدوین قوانین اجتماعی باید به حداقل و ضرورت اکتفا کرد یا اینکه قوانین اجتماعی باید عام و فراگیر بوده و تمامی امور زندگی شهروندان را قانونمند کنند؟ این مسئله در ذیل مباحث «فلسفه سیاست» و همچنین در «فلسفه حقوق» در محافل علمی و در عالی‌ترین سطوح مورد بحث قرار می‌گیرد.

درباره این بحث دو گرایش متضاد در مقابل یکدیگر قرار دارند. از یک سو، گروهی معتقدند مردم باید در فعالیت‌های خود آزاد بوده و دستگاه قانون گذاری باید در حداقل ممکن قانون وضع کند و بیش از حد ضرورت فعالیت‌های شهروندان را محدود نکند. این همان گرایش لیبرالیستی است و روح آن نیز این است که هر فردی در جامعه، باید به همان شکل که خود می‌خواهد، رفتار کند و تنها در حد ضرورت‌هایی که پیش می‌آیند باید مقرراتی وضع کرد تا فعالیت‌های افراد در حد ضرورت محدود شود نه بیش از آن و دستگاه قانون گذاری و دولت نباید پیوسته در کار و زندگی مردم دخالت کنند و مرتب قانون وضع کنند. در مقابل گرایش فوق، گرایش تمامیت‌گرایی وجود دارد که معتقد است همه چیز باید قانونمند شود و تمام رفتارهای انسان، در بعد اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و ... باید دارای مقررات دقیق و مشخص باشد و دولت هم باید در مقام اجرای آن‌ها برآید. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، سؤال فوق ساده و عامیانه نیست بلکه پرسشی است بسیار دقیق درباره حد و مرز قانون و اینکه دستگاه قانون گذاری باید چه نوع قوانینی وضع کند و از نظر کمیّت، تا چه حد و چه قلمروی از زندگی مردم را تحت تأثیر قانون قرار دهد. (مصباح یزدی، ۱۳۸۰: ص ۱۲۷) در کنار این دو گرایش که معتقد به قانون گذاری حداقلی و قانون گذاری ضروری از سوی هیأت‌های مقنن و دستگاه‌های قانون گذاری هستند، عده‌ای نیز تحت عناوینی چون طرفداران و معتقدان مکتب آنارشسیسم به مخالفت با اصل اصیل لزوم قانونمندی جوامع و حکومت قانون پرداخته‌اند.^۱ به موجب این مکتب انسان ذاتاً دارای گزینه اجتماعی است و اگر به حال خود واگذاشته شود زندگی اجتماعی را در پیش می‌گیرد. «آنارشسیسم به اصالت فرد و آزادی‌های فردی اهمیت می‌دهد و هر نوع حکومت و قدرت سازمان‌یافته را به عنوان اینکه وسیله استثمار و خفقان مردم است، رد می‌کند. شعار اصلی آنارشسیسم، حذف قدرت و زائد دانستن دولت است.» (آقابخش، ۱۳۸۳: ص ۲۶)

^۱ آنارشسیسم از واژه یونانی آرشیا گرفته شده و به معنی بی‌سروری و فقدان رهبری و حکومت است. مخالفین آن را هرج و مرج‌طلبی نامیده‌اند.

از آنجا که قانون، در جوامعی که صرفاً به وسیله افراد جامعه اعتبار و مشروعیت می‌یابد، با قانون در جوامعی که بر مبنای دین تدبیر می‌شود، تفاوت جوهری و اساسی دارد، در اینجا تأکید می‌شود که در جامعه اسلامی مفهوم قانون، خود معانی گوناگونی را پذیرفته که حوزه‌های هر یک با دیگری تفاوت داشته و مهم‌تر آنکه آیا اصلاً می‌توان در جوامع دینی قانون وضع کرد؟ که رسیدن به پاسخ این پرسش‌ها جای مباحث عمده و مبنایی دارد. به‌طور کلی، با مراجعه به کتب فقهی مشاهده می‌شود که احکام اولیه و ثانویه خود به منصوصات و غیرمنصوصات قابل تقسیم‌اند. در مبحث نخست، چون حکمش در شریعت روشن است، نیازی به قانون‌گذاری نیست. این‌گونه احکام در خور نسخ و تعبیر نیز نیستند بلکه تا قیامت از اعتبار و ارزش برخوردار خواهند بود اما در مورد غیرمنصوصات و آن مسائلی که حکمش در شریعت نیامده، حاکم اسلامی باید راه‌حل و قانون مناسبی در این مورد، وضع و پیشنهاد کند. این‌گونه موارد تابع مصالح و مقتضیات زمان و مکان بوده و بر این اساس درخور تغییر و دگرگونی است. لذا مراد از قانون در جامعه و نظام اسلامی اولاً قانون اعتباری است. ثانیاً این قوانین، قابل تقسیم به دو قسم منصوص و غیرمنصوص است. قانون منصوص، قابل جعل بالاصاله توسط انسان‌ها نیست و فقط توسط مجتهدان و کارشناسان اسلامی مورد اجتهاد و نهایتاً استنباط قرار می‌گیرد اما قانون در غیرمنصوصات^۱ دارای چنین خصوصیتی نیست. پس اگر قوانین مالانص‌فیه به لسان حقوق بیان شود، به ترتیب اهمیت در چهار شکل زیر قابل دسته‌بندی‌اند:

- قانون اساسی (اعمال قوه مؤسس)
- قوانین عادی (اعمال قوه مقننه)
- تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها (اعمال قوه مجریه)
- مصوبات انجمن‌ها و شوراها (منصورنژاد، ۱۳۷۷: ص ۹۵)

از زمان منتسکیو به بعد، در باب سیاست و کشورداری هیأت حاکمه مرکب از سه قوه معرفی می‌شود: قوه مقننه، قوه قضاییه و قوه مجریه. وظیفه قوه مقننه، وضع احکام و دستوراتی برای اداره

^۱ مالانص‌فیه

جامعه و تنظیم مقررات رفتاری برای مردم و متناسب با شرایط گوناگون است، به گونه‌ای که عدالت اجرا شود و نظم بر جامعه حاکم شود و حقوق دیگران ضایع نشود و در کل، جامعه به سوی صلاح پیش رود. «از نظر تاریخی اصطلاح هیأت مقننه با نظریه تفکیک قوا گره خورده است. در واقع این اصطلاح زمانی متداول شد که این نظریه برای نخستین بار مطرح شد.» (فون هایک، ۱۳۸۰: ص ۱۹۹) وظیفه قوه مجریه اجرای مقررات و قوانین وضع شده از سوی قوه مقننه است. وظیفه قوه قضاییه نیز تطبیق قوانین کلی و موضوعه بر موارد جزئی و خاص و داوری و صدور حکم در مراعات و اختلافات بین مردم و حوزه‌های این‌چنینی است.^۱

۲.۱. دامنه و ملاک اعتبار قانون

جای هیچ شک و ابهامی نیست که مقررات دولت اسلامی، چه مصوبات مجلس شورای اسلامی و چه مصوبات هیأت دولت و حتی بخشنامه‌هایی که از وزارتخانه‌ها به ادارات ابلاغ می‌شود، همگی لازم‌الاجرا است. مسئله قانون و اعتبار آن و لزوم اطاعت از آن از مباحث بنیادی همه نظام‌های سیاسی است و به نظام اسلامی اختصاص ندارد. مهم‌ترین نظرات و دیدگاه‌هایی که تا کنون از سوی دانشمندان در باب ملاک اعتبار قانون ارائه شده است، در قالب سه نظریه ذیل قابل بیانند:

۲.۲. نظریه عدالت

طبق این نظریه، ملاک اعتبار قانون، عدالت است. اگر قانونی بر اساس عدالت و رعایت حقوق مردم وضع شد، معتبر خواهد بود و لازم است که مردم از آن اطاعت کنند اما اگر بر اساس عدل نبود و ناعادلانه وضع شده بود، اعتبار ندارد.

^۱ بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ساختار قدرت در قدرت در این نظام عبارتند از: قوه مقننه؛ قوه مجریه؛ قوه قضاییه. این نهادها طبق قوانین مربوطه، اعمال قدرت می‌کنند. در حقیقت قوای سه‌گانه مذکور زیر نظر ولی امر و رهبری قرار دارند و هر کدام از آنها در اعمال قدرت خود دارای استقلال هستند که البته این استقلال نسبی است. رهبری نظام علاوه بر مسئولیت قسمتی از قوه مجریه، دارای اختیارات وسیع و گسترده‌ای است و ضمن اشراف بر قوای سه‌گانه، تنظیم روابط آنها را نیز بر عهده دارد. هر کدام از قوای سه‌گانه نیز به دلیل وظایف و اختیاراتی که قانون اساسی بر عهده آنها گذاشته، دارای جایگاه خاصی هستند.

۲.۳. تأمین نیازهای جامعه

نظریه دوم، این است که ملاک اعتبار قانون تأمین نیازهای جامعه است، چون افراد جامعه از آن رو که از زندگی اجتماعی برخوردارند، نیازهای خاصی دارند که جنبه فردی و شخصی ندارد. گرچه همه اشخاص به نوبه خود، ممکن است آن نیازها را داشته باشند ولی آن‌ها در اصل اجتماعی‌اند و در شرایط زندگی اجتماعی پدید می‌آیند.

۲.۴. خواست مردم

برخی نیز معیار و ملاک اعتبار قانون را خواست مردم می‌دانند. از دیدگاه آنان، قانون برای این است که خواسته‌های جامعه را تأمین کند بنابراین وقتی مردم چیزی را از دولت یا دستگاه قانون گذاری خواستند، هیأت دولت و نمایندگان مردم در مجلس، بر اساس خواست مردم، قانونی را تصویب می‌کنند و چون قانون ملهم از خواست مردم است، معتبر است و مردم نیز باید به اجرا و تن دادن به آن قوانین همت بگمارند. در حقیقت، راه تحقق عینی خواست مردم انتخاب نمایندگان مجلس است که بر اساس نیاز و خواست مردم، قانون وضع کنند (مصباح یزدی، ۱۳۸۰: ص ۱۴۳).

۲.۵. اقسام قوانین ضد فساد مصوب مجالس قانون‌گذار به لحاظ زمانی

ابزارهای حقوقی مقابله با فساد در کشورهای مختلف، متفاوت است. بر این مبنا، کشورها عموماً ابزارهایی را به کار می‌گیرند که با شرایط اقتصادی، فرهنگی و سیاسی - اجتماعی‌شان متناسب‌تر باشد. برخی کشورها به طور غیرمستقیم، از طریق مقررات و مفاهیم کلی مندرج در قانون اساسیشان یا حتی قواعد رفتاری غیررسمی فاقد قدرت اجرایی، با فساد مقابله می‌کنند. برخی دیگر فساد را به طرز مستقیم‌تری کنترل می‌کنند و با استفاده از قوانین موضوعه، حوزه‌های مستعد فساد را سامان می‌بخشند. از آنجا که اعمال فساد آلود در شرایط و موقعیت‌های مختلفی روی می‌دهد، عکس‌العمل‌های متنوعی را طلب می‌کند. از این رو بسیاری از کشورها، ترکیبی از این رویکردها را به کار گرفته‌اند. سرانجام اینکه انتخاب روش‌ها بسته به اراده سیاسی، ماهیت و گستره اعمال فساد

آلود و میزان تأثیرشان در جامعه متفاوت است. همواره باید به این نکته توجه داشت که حقوق، زاده عوامل و حوادثی است که پیوسته در حرکت است و هیچ قانونی که خاستگاهی وضعی داشته باشد، نمی‌تواند زمانی دراز بی دگرگونی و تحول پایدار بماند. حقوق صرفاً حاصل تفکر قانون‌گذار نیست بلکه نتیجه دقت در تجربه‌های مکرر رویدادها و واقعیات زندگی روزمره است و شناخت کامل احوال و آثار آن در صورتی میسر است که به علل و اسباب بروز این حادثه‌ها پی برده شود. با کلیت، عمومیت و اطلاقی که قانون دارد، امکان پیش‌بینی همه موارد در آن فراهم نیست. هرچند انتخاب ملاک‌هایی که با واقعیت نزدیک‌تر باشد، دشوار است اما این‌گونه معیارها را باید از تحولات گذشته تا اندازه‌ای به دست آورد. عواملی که در این تحولات ناشناخته مانده یا قابل پیش‌بینی نبوده‌اند، برای قانون‌گذار اشکال پدید می‌آورد زیرا ارزیابی تحولات آینده بر اساس دگرگونی‌های گذشته انجام می‌گیرد. از این رو اگر قانون ثابت بماند به حکم اجبار و ضرورت، معنی و مفهومش دست‌خوش مقتضیات و الزام‌های عصر قرار خواهد گرفت، هر چند با منظور اصلی قانون‌گذار هماهنگ نباشد. (نجومیان، ۱۳۶۶:ص ۲۵) به عنوان مثال، برای مقابله با فساد مالی تا کنون هیچ قانونی که همه جا قابل اجرا باشد وضع نشده اما تلاش‌های منطقی و بین‌المللی فراوانی به منظور کمک به کاهش یا ریشه‌کن کردن احتمالی آن صورت گرفته است. این تلاش‌ها از اوایل دهه ۱۹۷۰ و هنگامی آغاز شد که نقش فزاینده شرکت‌های چند ملیتی در اقتصاد جهانی، توجهات فراوانی را به خود جلب کرده بود. کوشش‌های مزبور طی سال‌ها ادامه یافت و در دهه ۱۹۹۰ به اوج خود رسید. (افوسوامه و دیگران، ۱۳۸۴:ص ۱۰۸) با این تفصیل، قوانین و مقررات مبارزه با فساد در مقاطع مختلف زمانی و در قالب موارد زیر قابل استفاده و به‌کارگیری‌اند:

- دسته اول شامل قوانین و مقرراتی است که ناظر به قبل از وقوع و بروز فساد هستند.
- دسته دوم قوانین و مقرراتی را در برمی‌گیرد که قانون‌گذار از طریق ابزارها و دستگاه‌های قانونی و کارکنان دستگاه‌های مذکور و از مجرای این‌گونه قوانین و مقررات سعی می‌کند با ایجاد یک نظارت همزمان با فعالیت قانونی دستگاه، از وقوع فساد جلوگیری کند.
- دسته سوم قوانین و مقرراتی‌اند که حاکم بر مرحله پس از بروز وقوع فسادند.

- دسته چهارم نیز شامل قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های نظارتی است که در کلیه مراحل وقوع یک عمل آلوده به فساد چه قبل، چه حین و چه بعد از وقوع آن با این‌گونه فعالیت‌های فاسد و نامشروع مبارزه می‌کنند.

۳. چارچوب حقوقی و قانونی مبارزه با فساد

۳.۱. اصول بنیادین و لازم‌الرعایه در اقدامات ضد فساد

به طور کلی در اقدامات و فعالیت‌های ضد فساد، توجه و رعایت موارد زیر به عنوان اصول و پیش‌نیازهای اساسی برای مبارزه و مقابله با هر قسم و نوع از فساد الزامی است. مواردی نظیر:

- برابری همه افراد در مقابل قانون و دادگاه.
- حصول اطمینان از حاکمیت قوانین و مقرراتی روشن بر فعالیت سازمان‌های دولتی و انجام امور مبتنی بر موازین قانونی و وجود ابزارهای نظارتی مؤثر و کارآمد به منظور اعمال کنترل عمومی بر رفتار شهروندان جامعه سیاسی.
- اولویت‌بخشی به حفاظت از حقوق و منافع قانونی اشخاص در برابر تعدیات محتمل‌الوقوع و همچنین توجه به حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی افراد و پاسداری از آن‌ها در قوانین موضوعه مصوب مجالس قانون‌گذاری.
- افزایش اختیارات و اقتدارات ارکان و اجزای ساختار حکومت، برای تصمیم‌گیری در مسائل مرتبط با حقوق و منافع قانونی اشخاص حقیقی و حقوقی.
- فراهم کردن امکان اعاده حقوق نقض شده و منافع قانونی شهروندان، و پیش‌بینی امکان اصلاح و پیشگیری از گسترش عواقب زیان بار جرائم و فعالیت‌های فسادآلود.
- حمایت از حقوق و منافع قانونی کارمندان دولت و کوشش برای بهبود و توسعه آن در قالب پاداش و کمک‌هزینه و همچنین افزایش حقوق و دستمزد آنان، به منظور تأمین سطحی مناسب و مطلوب از زندگی برای این افراد و خانواده‌های آنان و

۳.۲. اشکال مختلف نهادهای مبارزه با فساد

اعطای مجوز تاسیس نهادهای خاص تحقیق در ارتباط با اعمال و جرائم مربوط به فساد از سوی مجالس قانون‌گذار و مراجع ذی‌صلاح، در قالب اشکال و عناوین گوناگون و مختلفی قابل تحقق است که در ادامه به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌شود:

- انجمن ضد فساد^۱ (مانند آنچه در انگلستان وجود دارد)
- کمیسیون ملی ضد فساد^۲
- کمسیون مستقل مقابله با فساد (مانند آنچه در کشور هنگ کنگ وجود دارد)
- هیأت تحقیق اعمال فساد آلود^۳ (مانند آنچه در کشور سنگاپور وجود دارد)
- هیأت جلوگیری از فساد (مانند آنچه در کشور تانزانیا وجود دارد)
- مرجع ضد فساد^۴ (مانند آنچه در کشور کنیا وجود دارد)

۴. نمونه‌هایی از نقش و جایگاه مجلس و قوانین در مبارزه با فساد

یکی از عناصر ذاتی هر بحث درباره فساد، چارچوب حقوقی و قضایی است که فساد در آن رخ می‌دهد. بدین معنا که این چارچوب چگونه می‌تواند به کاهش و از بین بردن فساد کمک کند. همه نظام‌های حقوقی دنیا، حاوی قوانین و بعضاً نهادهایی هستند که هدفشان جلوگیری از اشاعه فعالیت‌های فساد آلود است. تردیدی نیست که قانون، عنصری حیاتی در مقابله با فساد است و دلیل آن هم این است که قواعد مندرج در قوانین، نحوه تعامل افراد با یکدیگر را مشخص می‌کنند. به علاوه، قانون حاوی چارچوبی برای حل و فصل اختلافات و پیگرد و برخورد با اعمالی است که جامعه، نامشروع و خلاف مصالح خود می‌داند. از این رو، هر کوششی برای تحلیل یا کاهش فساد در هر کشور متضمن درک روشنی از نظام حقوقی و قضایی آن کشور است. از نقطه نظر داخلی، مقابله با فساد دارای دو جنبه مجزا و در عین حال کاملاً مرتبط با یکدیگر است. اولین جنبه این

¹ Anti Corruption Forum

² National Counter Corruption Commission (NCCc)

³ Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)

⁴ Anti-corruption Authority

مقابله شامل مجموعه قواعد و هنجارهای ناظر به رفتار مطلوب است (مجموعه مقررات رفتاری، اعلامیه‌ها) که مهد ایجاد محیطی عاری از فساد است. جنبه دوم شامل قوانین ضد فساد (قوانین و مقررات عمومی یا خاص) است که هدفشان مقرر کردن ابزارهای اجرایی مناسب است؛ از جمله مجازات‌ها و جریمه‌های کیفری، قواعد دادرسی و سازوکارهای نهادی برای مقابله با اعمال فساد آلودی که قبلاً ارتکاب یافته است. جنبه اول، برخورد پیشینی با فساد است اما جنبه دوم مقابله، پسینی است. نکته قابل توجه این است که بسیاری از کشورها به ترکیبی از این دو رویکرد متوسل شده‌اند. به علاوه از دهه ۷۰، نگرانی جامعه بین‌المللی درباره تأثیرات ناگوار فساد بر برنامه‌های توسعه‌ای ملی و اقتصاد جهانی جلوه بیشتری یافته است. از آن پس، اسناد الزام‌آور و غیر الزام‌آور مختلفی به منظور هدایت عملکردهای ملی، توسعه همکاری‌های بین‌المللی و جلب حمایت در مقابله با فساد اتخاذ شده است. (افوسواما و دیگران، ۱۳۸۴: ص ۱۷)

رویکرد بازدارنده بیش از آنکه به دنبال مجازات اعمال فساد آلود باشد، در پی پیشگیری از آن‌ها است. هدف اصلی آن جلوگیری از ارتکاب اعمال فساد آلود و تضمین این امر است که فعالیت‌های خصوصی و رسمی در محیطی عاری از فساد انجام شوند. این رویکرد تا حدودی بر روش‌های غیرمستقیم که بر آداب و رسوم، سنن یا حقوق منعطف^۱ مبتنی هستند و تا حدودی نیز بر حقوق موضوعه تکیه دارد. (همان: ص ۲۰)

امروزه متون قانونی اساسی و حقوقی که حاوی تعهد ملی به مقابله با فساد باشد، فراوان نیست بلکه تعداد این متن‌ها محدود بوده و سابقه زیادی ندارند به طوری که این قوانین عمدتاً در قالب قوانین کشورهای در حال توسعه قابل مشاهده‌اند. با این حال قوانین اساسی بیشتر کشورهای توسعه‌یافته فاقد مقررات مشابه است. به همین دلیل در اغلب موارد، کنترل اعمال فساد آلود و ارائه راهکارهای لازم برای مقابله با این‌گونه فعالیت‌ها به تدوین، وضع، تصویب و انتشار قوانین در چارچوب قانون گذاری عادی توسط مجالس قانون‌گذار موکول می‌شود. در این موارد، تصریح به یک تعهد ملی در قالب قوانین اساسی با هدف مبارزه با فساد به ندرت می‌تواند واجد ارزش عینی و

¹ Soft Law

عملی خاصی باشد. با این حال کشورهای توسعه یافته حتی با وجود فقدان قوانین خاص، در مبارزه خود با فساد به نسبت موفق بوده‌اند. هر چند برخی کشورهای در حال توسعه به منظور بیان عزم خود برای مقابله با فساد، مقرراتی را در قوانین خود گنجانده‌اند اما این امر نتایج دلخواه را به دنبال نداشته است. واقعیت این است که در جاهایی که فساد همه گیر و دامن گستر شده و نهادهای مقابله با آن هنوز نوپا یا اساساً ناکارآمد هستند، تصریح هنجارهایی نظیر سلامت دولت، درستکاری دولت یا تعهد دولت در متن‌های حقوقی مهمی همچون قانون اساسی می‌تواند به ریشه کن شدن فساد کمک شایانی برساند یا دست کم بیان گر احساس هیأت حاکمه درباره این موضوع اخلاقی و مرتبط با توسعه باشد. (همان: ص ۲۲) با این تفصیل مجالس قانون گذار می‌توانند از طریق تصویب قوانین و مجموعه مقررات گوناگون به پیشگیری کنترل و مبارزه با فساد در سطوح مختلف اقدام کنند که در ادامه به مهم ترین آن‌ها اشاره می‌شود:

۴.۱. مجموعه قواعد رهبری

قواعد رهبری که ابتدا در کشورهای افریقایی عنوان شد، معمولاً به معنی مجموعه قواعدی (مندرج در قوانین و مقررات ارگانیک یا عمومی یا موازین غیررسمی فاقد قدرت اجرایی) است که برای مقابله با فساد در کشور، مفید تلقی می‌شود و باید از سوی مقامات و رهبران عالی رتبه رعایت شده یا به آنان عرضه شود. تمرکز این مجموعه قواعد بر رهبری و بوروکراسی کشور است.

به منظور به حداقل رساندن امکان سودجویی رهبران سیاسی (مقامات عالی رتبه) و جلوگیری از بروز تعارض منافع، برخی کشورهای افریقایی نظیر تانزانیا و اوگاندا، قانونی اتخاذ کرده‌اند که رهبران و مقامات مزبور را موظف به گزارش مواردی می‌کند که در آن احتمال بروز تعارض منافع به هنگام ایفای وظایفشان وجود دارد. نکته قابل تأمل در مورد قانون اساسی جمهوری چهارم غنا مصوب سال ۱۹۹۲ میلادی آنکه از این هم فراتر رفته و نمونه جالب و جامعی از تعهد دولت به دست می‌دهد؛ به طوری که موازین رفتاری مقامات عمومی را تعیین کرده و دغدغه شدید دولت را برای جلوگیری از اعمال فساد آلود اعلام می‌دارد. (همان: ص ۲۳) وجود مجموعه مقرراتی که رهبران جوامع سیاسی را تشویق به اعمال رهبری مطابق الگوی رفتاری مقرر می‌کند، گرچه هنوز

در زمره حقوق موضوعه همگانی نیست اما در همه کشورها قابل توجیه است به ویژه در کشورهای که به دلایل عدیده سیاسی - اجتماعی نتوانسته‌اند چارچوب حقوقی رضایت‌بخشی ایجاد کنند و فساد در همه سطوح حکومت و جامعه‌شان دامن‌گستر شده است. در چنین وضعیت‌هایی، یکی از راه‌های کنترل اشاعه فساد، کاهش انگیزه و فرصت مقامات و مراجع عمومی و دولتی برای ارتکاب اعمال فساد آلود است. در واقع در بسیاری از کشورها، رسوایی‌هایی که رهبران سیاسی و مقامات عالی‌رتبه به بار آورده‌اند، باعث سست شدن اعتماد مردم به عملکرد گذشته دولت شده است. از این رو مجموعه مقررات رفتاری با افزودن سطوح رهبری به حوزه کنترل فساد می‌تواند مانع از یأس عموم شده و به طور کلی باعث بازسازی اعتماد به دولت و به طور خاص موجب تثبیت آن شود. (همان:ص ۲۴)

۴.۲. قوانین ناظر بر اجبار مسئولان حکومتی به افشای عواید مالی

از دیگر شیوه‌های جلوگیری از بروز فساد، افشای عواید (عمدتاً مالی) حاصل از فساد صاحبان مناصب عمومی و مسئولان حکومتی از طریق زیر سؤال بردن مشروعیت درآمدهای مکتسبه و منابع مالی آن‌ها است. هدف این شیوه غیرمستقیم مقابله با فساد، ایجاب می‌کند که دولت‌ها، مقامات عمومی‌ای را که دارایی‌هاشان طی دوره تصدی به شکل نامعقولی^۱ افزایش یافته و با توجه به عواید و درآمدهای قانونیشان دلیلی برای چنین افزایشی وجود نداشته، تحت پیگرد و مجازات قرار دهند. به منظور تحقق این هدف، برای حکومت‌ها (و در برخی موارد نیز برای عموم مردم) مهم است که از امکان مقایسه دارایی‌های واقعی صاحب منصبان عالی‌رتبه، قبل و بعد از دوره تصدی مناصب برخوردار باشند. این ارزیابی مالی به هنگام رسیدگی به اتهامات فساد، شاخص مهمی به حساب می‌آید. اعلام دارایی، کشف فساد را تسهیل می‌کند.

¹ Unusual Wealth

۴.۳. مجموعه مقررات رفتاری

به طور کلی مجموعه مقررات رفتاری توصیف موازین رفتار مطلوب است که گاه در ارتباط با گروه‌هایی از افراد، سازمان‌ها و نهادهای حرفه‌ای مقرر می‌شود. محتوای این مجموعه مقررات بسته به کاربدها و اهداف این گروه‌ها، نهادها و سازمان‌ها متفاوت است. گرچه مجموعه مقررات رفتاری در کل بیشتر جنبه غیررسمی دارند و در اعمالشان کمتر از قوانین، سختگیری می‌شود، برخی از آن‌ها شکل قانونی داشته و از این منظر از ضمانت اجرایی قوانین، از جمله اعمال مجازات‌های مدنی و کیفری برخوردارند. با این حال اغلب این مجموعه مقررات دارای ماهیتی غیررسمی و در عین حال الزام‌آورند و حاوی قواعد رفتاری‌ای هستند که تا حدودی بر اعمال فشار صرف و تا حدودی نیز بر اشکال دیگر انضباط حرفه‌ای داخلی و سازوکارهای خودساماندهی تکیه دارند. گرچه این مجموعه مقررات رفتاری را نمی‌توان ابزار پراهمیتی برای مقابله با فساد مالی تلقی کرد اما این قسم از مقررات مطمئناً می‌تواند به افزایش شفافیت و مسئولیت‌پذیری و از این طریق - هر چند به شکل غیرمستقیم - به کنترل فساد در جامعه کمک کند. در بسیاری از کشورها، مقامات دولتی و انتخابی در ارتباط با وظایف رسمی و حرفه‌ای خود و در تعامل با مخاطبان، مکلف به رعایت مجموعه‌ای از موازین رفتاری‌اند. در برخی کشورها، تلاش شده با گنجاندن این قواعد در قوانین اساسی و چارچوب‌های حقوقی دیگر، به ویژه در مورد رهبران سیاسی و مقامات عالی‌رتبه به آن‌ها قابلیت اجرایی بیشتری داده می‌شود. قانون اساسی ۱۹۹۲ غنا حاوی مقررات رفتاری جامعی برای مقامات عمومی است. در ژاپن، توصیف رفتار اخلاقی کارکنان بخش عمومی در قانون خدمات دولتی ملی مصوب ۱۹۴۸ این کشور آمده است که بیشتر بر منافع عمومی و رازداری تأکید دارد. موازین رفتار اخلاقی در این قانون حاوی ضوابطی نظیر خدمت به مردم، سوگند خدمت، اطاعت از قوانین، ممنوعیت رفتاری که موجب سلب اعتماد از بخش عمومی می‌شود، رازداری، محدودیت فعالیت‌های سیاسی و عدم اشتغال به فعالیت‌های تجاری خصوصی است. نکته قابل توجه دیگر آنکه پذیرش هدیه توسط مقامات عمومی، به موجب قوانین ایالات متحده نیز به عنوان عملی غیراخلاقی قلمداد می‌شود. مجموعه مقررات اخلاقی کنگره ایالات متحده مصوب سال ۱۹۷۷

می‌لادی شامل مقررات مفصلی حاوی موازین رفتاری است و در آن کسب درآمدی بیش از حقوق ماهانه کنگره، دریافت حق‌الزحمه افتخاری و همچنین دریافت هدایا با محدودیت‌هایی همراه شده است. در کنار این‌گونه فعالیت‌ها مقررات رفتاری و راهنمای عملکرد وزیران پادشاهی انگلستان تحت عنوان الگوی بریتانیایی، کوششی دیگر در راستای این هدف است. مجموعه مقررات پادشاهی بریتانیا حاوی موازینی مبتنی بر اصول اصالت، شرافت و بی‌طرفی در انجام وظایف رسمی است. در این راستا مجموعه مقررات مزبور قواعدی در ارتباط با سفرهای خارجی وزیران، نحوه ارتباطشان با دولت‌های خارجی و مزایایی که خود و همسران یا مشاورانشان از آن برخوردارند، مقرر می‌کند. به موجب این مقررات از وزیران انتظار می‌رود در انجام وظایف خود، همواره عالی‌ترین موازین رفتار شخصی و رسمی را مدنظر قرار دهند. به دیگر سخن استفاده بهینه از سرمایه‌های ملی نکته کلیدی این‌گونه مقررات است. (همان: ص ۳۲)

۴.۴. تأمین کالا، ارائه خدمات عمومی و فساد

تأمین کالاها و خدمات عمومی، منبع عمده دیگر فساد است. قطعاً برخی کشورها در مقابل خطر سوء مدیریت در تأمین کالاها و خدمات عمومی آسیب‌پذیرترند. گرچه برخی کشورها با اتخاذ اسلوب شفاف و مؤثری برای تأمین کالاها و خدمات عمومی درصدد حل این معضل برآمده‌اند، کشورهای دیگری هم هستند که همچنان با رسوایی‌های پیاپی در ارتباط با تدارک کالاها و خدمات عمومی دست به گریبانند. در بسیاری از کشورها تدارک کالاها و خدمات عمومی از سوی دولت همچنان با فساد و تقلب همراه است و دائماً اعتراضات، ادعاهای تدلیس و حتی احکام محاکم را به دنبال می‌آورد. بنابراین وضع مقررات و قوانین لازم‌ناظر بر چگونگی تأمین کالاها و ارائه خدمات عمومی از جمله فعالیت‌های قانون‌گذاری است که می‌تواند به طور مطلوبی در فرایند مبارزه با فساد دارای اثرات مثبت و ثمربخش باشد. از زمانی که فعالیت‌های مربوط به تدارک کالاها و خدمات عمومی به عنوان یکی از حوزه‌های بالقوه فساد شناخته شد، بسیاری از کشورها با جدیت شروع به توسعه و تقویت چارچوب‌های حقوقی موجود حاکم بر تأمین کالا و خدمات عمومی کردند. افریقای جنوبی یک نمونه بارز است که در قانون اساسی آن، مشخصاً به نیاز به یک نظام رقابتی و سودآور برای تدارک کالاها و خدمات عمومی اشاره شده است. در فرانسه، کد معاملات دولتی، به

منظور بهبود نظام تأمین کالاها و خدمات عمومی، در اوایل دهه ۱۹۹۰ چندین بار مورد تجدید نظر قرار گرفت. کد معاملات دولتی، قانون جامعی ناظر بر قراردادهای دولتی است که حاوی جزئیات کامل تشریفات تأمین کالاها و خدمات عمومی، قیمت و شروط مالی دیگر و قیود حل و فصل اختلاف و مقررات قراردادی دیگر است. در سال ۱۹۹۲، جمهوری مالی با صدور یک فرمان ریاست جمهوری در خصوص قراردادهای دولتی، از مدل فرانسوی پیروی کرد. کمیسیون حقوق تجارت بین‌الملل ملل متحد (آنسیترال) نیز اخیراً قانون الگویی در خصوص تدارک کالا، خدمات و ساختمان تهیه کرد که پیش از این توسط کمیسیون اتخاذ شده بود و از سوی سازمان ملل اعلام شد. تصمیم به تهیه یک قانون الگو، منضم به آن، به این دلیل اتخاذ شد که در تعدادی از کشورها، «راهنمای تصویب» مطابق قانون ناظر به تأمین کالاها و خدمات عمومی ناکافی و قدیمی است. قانون مزبور الگویی برای کشورها جهت ارزیابی و نوسازی قوانین و روند تأمین کالاها و خدمات عمومیشان و نیز اتخاذ قوانین ناظر به تدارک کالاها و خدمات عمومی در نقاطی باشد که تاکنون فاقد چنین قوانینی بوده‌اند. جمهوری لتونی از اولین کشورهایی بود که بر اساس الگوی آنسیترال مبادرت به تهیه پیش‌نویس قانون تأمین کالاها و خدمات عمومی کرد. اکنون تمایل عمومی کشورها این است که چارچوب‌های حقوقی تدارک کالاها و خدمات عمومی را بر اساس قوانین مصوب پارلمان یا در مورد کشورهای فرانسه‌زبان، بر فرامین صادر شده از سوی رئیس دولت یا رئیس حکومت بنا کنند. ملاحظات زیادی از جمله رعایت اصول شفافیت، علنی بودن و انصاف، مشوق کشورها برای اتخاذ قوانین و نه مقررات اداری صرف در ارتباط با تدارک کالاها و خدمات عمومی بوده است. قانون برخلاف آیین‌نامه می‌تواند مانع از تغییر خودسرانه قواعد بازی شود و افراد و وضعیت‌های خاص را تحت پوشش قرار دهد. این رویکردی است که در مدل آنسیترال به روشنی مورد حمایت قرار گرفته است. (همان:ص ۵۸)

۵. قوانین پیشگیری و مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران

بررسی قوانین و مقررات فساد جمهوری اسلامی ایران مربوط به فساد مالی، بیانگر آن است که قوانین و مقررات مذکور از دو جنبه می‌توانند مورد تجزیه و تحلیل علمی قرار گیرند. دسته اول؛

قوانین و مقرراتی هستند که ناظر به قبل از وقوع و بروز فساد مالی بوده و قانون‌گذار، آن‌ها را به عنوان ابزارهایی برای پیشگیری از وقوع فساد وضع کرده است. دسته دوم؛ قوانین و مقرراتی هستند که حاکم بر مرحله پس از بروز وقوع فساد و مبارزه با آن هستند. در ادامه به اختصار به مجموعه قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران در قالب تقسیم‌بندی فوق اشاره می‌شود:

۵.۱. قوانین و مقررات ناظر بر پیشگیری از فساد در جمهوری اسلامی ایران

در اصل چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مقرر شده که تمام قوانین و مقررات اعم از مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی و... باید بر اساس موازین اسلامی باشد. بدیهی است در دین مبین اسلام نیز اعمال فساد آلود نامشروع شناخته شده است. بندهای ۱، ۲، ۳، ۴، ۵، ۶ و ۸ اصل چهل‌وسوم قانون اساسی نیز مشتمل بر مواردی چون تأمین نیازهای اساسی، ایجاد شرایط و امکانات کار برای همه و تنظیم برنامه اقتصادی کشور و منع انحصار و ربا و دیگر معاملات حرام و منع اسراف و تبذیر و... است که هر یک از این موارد می‌توانند زمینه تحقق فساد را در جامعه محدود کنند. به عنوان مثال در جامعه‌ای که نیازهای اساسی مردم نظیر مسکن، خوراک و پوشاک به نحو مطلوب تأمین شود، امکان بروز فسادهایی نظیر اختلاس و رشوه و... به طور چشمگیری کاهش یافته یا از بین می‌رود. در جامعه‌ای که دارای برنامه منظم اقتصادی باشد، اشخاص ضمن برآوردن نیازهای مادی خود، اقدام به خودسازی معنوی کرده و خود را از ورطه فساد دور نگه خواهند داشت. در اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی نیز مقرر شده که مالکیت در ۳ بخش دولتی، تعاونی و خصوصی به شرطی معتبر و مورد حمایت است که از محدوده قوانین اسلام تجاوز کند. همچنین در اصل چهل‌وهفتم قانون اساسی صرفاً مالکیت حاصل از طرق مشروع، محترم و مورد قبول شناخته شده است. در بند «۵» اصل صدوینجاه و ششم نیز پیشگیری از وقوع جرم (اعم از جرائم مالی و غیره) به عنوان یکی از وظایف قوه قضاییه ذکر شده است. بنابراین قوه قضاییه مکلف است در مواردی که تشخیص دهد امکان وقوع جرائم و مفاسدی در آینده وجود دارد، از طریق راه‌های قانونی از وقوع آن جلوگیری کند. طبق اصل صد و چهل و دو قانون اساسی به دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آن‌ها قبل از خدمت، توسط رئیس قوه قضاییه

رسیدگی می‌شود تا برخلاف حق، افزایش نیافته باشد. این اصل خود به روشنی بیانگر تاکید قانون اساسی بر پیشگیری از وقوع جرم و فساد در سطح مقامات عالی‌رتبه نظام است. البته دامنه قوانین عادی به اندازه‌ای وسیع و گسترده است که ذکر تمام قوانین و مقررات مربوط به آن‌ها که حاوی احکام و تکالیفی در زمینه پیشگیری از وقوع فساد مالی باشد، امری دشوار خواهد بود. از این رو در ادامه صرفاً به قوانین و مقررات مهم و با اهمیت اشاره می‌شود:

- قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد درباره امتیاز نفت با خارجی‌ها مصوب ۱۱ آذر ماه ۱۳۲۳ مقرر داشته که هیچ نخست وزیر، وزیر یا اشخاصی که کفالت از مقام آن‌ها یا معاونت می‌کنند، نمی‌توانند درباره امتیاز نفت با هیچ‌یک از نمایندگی‌های رسمی و غیررسمی دولت‌های مجاور و غیرمجاور یا نمایندگان شرکت‌های نفت و هرکس غیر از این‌ها مذاکراتی که صورت رسمی و اثر قانونی دارد بکنند و یا اینکه قراردادی امضاء نمایند. در ماده ۲ قانون مذکور مذاکرات مذکور منوط به استحضار و اطلاع مجلس شورای ملی شده و در ماده ۳، حبس از ۲ تا ۸ سال و انفصال دائم از خدمت دولتی به عنوان مجازات متخلفان از موارد مذکور مقرر شده است.

- قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲: در قانون مذکور که یکی از قوانین جزایی بسیار مهم کشورمان است، قانون‌گذار مسئولان رده اول نظام اعم از نخست وزیر، وزیر، نمایندگان مجلس، سفراء، استانداران و تمامی کارکنان کشوری و لشکری و برخی از اشخاص حقوقی وابسته به دولت و حتی برخی از اقارب نسبی و سببی کارکنان دولت را از مداخله در معاملات دولتی و کشوری که فهرست آن در تبصره ۳ ماده اول قانون مذکور آمده است، منع کرده و برای افراد متخلف مجازات حبس ۲ تا ۴ سال را پیش‌بینی نموده است. بدون شک قانون مذکور یکی از قوانین حیاتی و با اهمیت در مجموعه قوانین و مقررات نظام اسلامی ایران است که بر اساس آن هیچ مستخدم دولتی نمی‌تواند مستقیم یا غیرمستقیم در یک معامله با دولت شخصاً یا از طریق دیگری مداخله کند و از این حیث قانون‌گذار، راه سوءاستفاده از بیت‌المال را بسته و به عنوان یک تدبیر پیشگیرانه اجازه نداده است مستخدمین دولت از نفوذ و مقام و منزلت اداری خود سوءاستفاده کرده و بر بیت‌المال دست‌اندازی

کنند. بدیهی است قانون مذکور با توجه به تاریخ تصویبش، در حال حاضر شامل برخی از مقامات کشور نظیر رئیس جمهور، رهبری، اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام و... نمی‌شود و اصل لزوم تفسیر مضیق در حقوق جزا موجب می‌شود قانون مذکور را به افراد مذکور تسری ندهیم.

- قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها مصوب ۱۳۳۷/۲/۱۹: گرچه قانون مذکور مقرر داشته که از تاریخ تصویب این قانون اشخاص مذکور یعنی وزرا و کارکنان دولت و همسر و فرزندان آن‌ها که به هر طریقی پاداش از دولت می‌گیرند، مکلفند صورت دارایی و درآمد خود و فرزندان تحت و لایت خود را به مراجع قانونی مربوطه تسلیم و رسید دریافت کنند و از این حیث قانون مذکور خیلی واجد جنبه پیشگیری نیست، اما تبصره ماده اول قانون مذکور که مقرر داشته کلیه کارکنان جدیدالاستخدام باید موقع ورود به خدمت دولت، صورت دارایی و درآمد خود و همسر و فرزندان خود را به مراجع مذکور تسلیم کنند، کاملاً جنبه پیشگیری دارد و مقنن سعی داشته از سوءاستفاده مستخدمین دولت از مقام و موقعیت شغلی خود جلوگیری کند تا نام‌برندگان در حین خدمت، من غیر حق دارایی و ثروت خود را از مجاری غیر قانونی و به صورت بادآورده انباشته نکنند و دست به تکاثر ثروت نزنند.

- قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی مصوب ۷۳/۱۰/۱۱: یکی از اصول مترقی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل «۱۴۱» است که مقرر داشته «رئیس جمهوری، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند...». در راستای اجرای این اصل، قانون فوق‌الذکر تصویب شده و قانون‌گذار به منظور جلوگیری از فساد اداری و مالی و منع دریافت‌های متعدد از منابع متعدد دولتی، تصدی بیش از یک شغل دولتی را برای مستخدمین دولتی در تمام سطوح ممنوع کرده است. اجرای دقیق اصل فوق سبب می‌شود، مشاغل متعدد دولتی در انحصار عده‌ای معدود درنیامده و از این حیث بیت‌المال تضييع نشود. البته بر اساس این اصل، مشاغل تحقیقاتی و آموزشی از شمول ممنوعیت‌های فوق خارجند.

- قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۷۲/۴/۲۷: از آنجا که معاملات خارجی جزو آن دسته معاملاتی هستند که مربوط به قراردادهای کلان تجاری و اقتصادی و... می‌شوند، قانون‌گذار در قانون مصوب فوق‌الذکر مقرر کرده است که قبول هرگونه پورسانت از قبیل وجه، مال، سند پرداخت وجه یا تسلیم مال تحت هر عنوان به طور مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه و... ممنوع است. شأن نزول و وظیفه تصویب قانون مورد اشاره آن است که افرادی که از طرف دولت مأموریت انجام این‌گونه معاملات را دارند، از طریق دریافت وجوه یا امتیازاتی نظیر پورسانت به عنوان هدیه و پاداش و... مصالح و منافع مالی عمومی را نادیده نگرفته و با کسب منافع نامشروع مالی مذکور، منافع مشروع کلان را زیر پا نگذارند.

- در برخی قوانین نیز موارد متعددی در ارتباط با پیشگیری از تعارض منافع پیش‌بینی شده است. از جمله «قانون منع کارکنان دولت از مداخله در معاملات دولتی» مصوب ۱۳۳۷/۷/۲۷ که اقدام به جرم‌انگاری و پیش‌بینی مجازات‌های کیفری در این زمینه کرده است.

- در سال ۱۳۸۵ قانون جدید برگزاری مناقصات و معاملات دولتی تصویب و ابلاغ شده است که بر اساس آن تمامی فرایندهای معاملات دولتی کاملاً شفاف، بدون تبعیض و با معیارهای دقیق طراحی شده‌اند و کلیه اسناد مناقصات باید در سایت اینترنتی مخصوص معاملات دولتی قرار بگیرد تا همگان به سهولت و در زمان مناسب به آن دسترسی داشته باشند. ویژگی شرکت‌کنندگان در مناقصات و رتبه‌بندی‌های آن‌ها از قبل مشخص شده و نظام رسیدگی به شکایات کاملاً مؤثری برای آن در نظر گرفته شده است.

- همچنین در «برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» که در دستور کار دولت قرار دارد از جمله اقدامات به عمل آمده می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: «تهیه لایحه توانمندسازی و حمایت از سازمان‌های غیر دولتی و مطبوعات در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد»، «تدوین لایحه حمایت از مخبرین و شهود» و «آموزش عمومی کارکنان و افراد جامعه در ارتباط با فساد و نحوه مقابله با آن».

- قانون پول‌شویی نیز نهایتاً طی ۱۲ ماده به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و طی آن راهکارهای پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی تبیین شده و دولت را در چارچوب معاهدات دو یا چندجانبه مجاز به همکاری با سایر کشورها در این زمینه کرده است. «قانون مبارزه با پول‌شویی» در بهمن ماه سال ۱۳۸۶ به تصویب مجلس و تأیید شورای نگهبان رسید. قبل از تصویب این قانون از یک سو، تنها اختفا و معامله و تحصیل اموال حاصل از سرقت، موضوع ماده ۶۶۲ ق.م.ا. قرار می‌گرفت و در نتیجه اختفا و معامله عواید حاصل از جرایم دیگر قابل تعقیب و پیگیری نبود. از طرف دیگر، بر اساس مواد ۱، ۳ و ۵ «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری» مصوب سال ۱۳۶۷، مجرم علاوه بر مجازات حبس و جزای نقدی به رد اصل وجه یا مال ناشی از جرم محکوم می‌شد. بنابراین آنچه مورد حکم قرار می‌گرفت اموالی بود که به طور مستقیم حاصل از عمل مجرمانه بود و چنانچه مجرم در یک فرایند پول‌شویی وجوه به دست آمده را به اموال دیگری تبدیل می‌کرد، دادگاه قادر نبود حکم به استرداد آن اموال را صادر کند اما با تصویب قانون مبارزه با پول‌شویی این خلأهای قانونی برطرف شد.

۵.۲. قوانین و مقررات ناظر بر مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران

گرچه این شعار که پیشگیری بهتر از درمان است، یک شعار مناسب و ایده‌آل به نظر می‌رسد اما واقعیت این است که در برخی موارد پیشگیری کاری از پیش نمی‌برد و مراقبت و نظارت در حین عمل نیز کارساز واقع نمی‌شود. بی‌شک در این‌گونه موارد باید از طریق ضمانت‌اجراهای کیفری و اداری مؤثر عمل کرد. در این بخش از سیستم قانونی کشور نیز قوانین و مقررات متعددی وجود دارد که ناظر به مرحله پس از بروز فسادند و در ادامه به مهم‌ترین این قوانین و مقررات اشاره می‌شود:

قانون مجازات اسلامی: قانون مذکور قانون عام و کلی حاکم بر جرائم و مجازات‌ها است که طی مواد متعددی مجازات‌هایی را برای مجرمان مالی و غیرمالی پیش‌بینی کرده است. از جمله در فصل یازدهم قانون مذکور برای جرایمی نظیر ارتشاء، ربا و کلاهبرداری به عنوان جرایم مهم مالی، مجازات‌هایی سنگین پیش‌بینی شده است. به عنوان مثال در ماده ۵۹۲ قانون مذکور پیش‌بینی شده

که هرکس عالمانه و عامدانه برای اقدام به اجرای امری یا امتناع از انجام امری که از وظایف اشخاص مذکور در ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری مصوب سال ۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام است، وجه یا مالی یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را مستقیم یا غیرمستقیم بدهد، در حکم راشی است و به عنوان مجازات علاوه بر ضبط مال ناشی از ارتشا به حبس از ۶ ماه تا ۳ سال یا تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم می‌شود. بنابراین هر مستخدم دولتی در هر یک از قوای سه‌گانه یا سایر دستگاه‌ها و نهادها، وجوهی تحت این عنوان دریافت کند به مجازات یاد شده محکوم می‌شود. در ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی که یکی از با اهمیت‌ترین مواد قانون مذکور است، استفاده غیرمجاز از وجوه و اموال عمومی و دولتی و اهمال و تفریطی که موجب تضییع بیت‌المال شود مستلزم مجازات است. در ماده ۵۹۹، تدلیس و فریبکاری در انجام معاملات یا انجام وظایف محوله، در ماده ۶۰۰ وصول درآمدهای غیرقانونی توسط مسئولان دولتی، در ماده ۶۰۱ احتساب وجوه یا فعالیت‌های انجام نگرفته به حساب دولت و در ماده ۶۰۳ احتساب سود و نفع و منفعت در معاملات و مزایده‌ها و مناقصه‌ها و تشخیصات و امتیازات مربوط به دستگاه‌های دولتی توسط مسئولان و کارکنان این دستگاه‌ها، مستلزم مجازات ۶ ماه تا ۵ سال حبس شناخته شده است. در قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۵ آذر ۱۳۶۷ نیز قانون‌گذار، مجازات‌هایی را برای اشخاصی که مرتکب اعمال مجرمانه مذکور می‌شوند، پیش‌بینی کرده و حتی در ماده ۴ قانون اخیرالذکر مقرر شده در صورتی که عمل افراد مذکور به صورت شبکه‌ای باشد و مصداق افساد فی‌الارض باشد، مرتکب، به اعدام محکوم می‌شود. در قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۴۸/۳/۱۹ مقرر شده اشخاصی که در معاملات یا مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی یا... با یکدیگر تبانی کنند و در نتیجه این تبانی ضرری متوجه دولت یا شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و... بشود به حبس از یک تا سه سال جزای نقدی به میزان آنچه من‌غیرحقوق به دست آورده‌اند محکوم می‌شوند و در صورتی که نام‌برندگان مستخدم دولت باشند، به حداکثر مجازات حبس و انفصال ابد از خدمات دولتی محکوم می‌شوند. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، قانون‌گذار در قانون مورد اشاره، جرم تبانی را پیش‌بینی کرده تا از طریق آن کسانی را که

به صورت همکاری و همفکری علیه مصالح و منافع مالی کشور اقدام می‌کنند و در نتیجه تباری نامشروع آن‌ها بیت‌المال ضایع می‌شود، مورد مجازت و تنبیه قرار دهد. در قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۶۹/۹/۲۸ نیز مقنن اخلال در نظام پولی و ارزی کشور از طریق قاچاق عمده ارز، ضرب سکه قلب یا جعل اسکناس و... و اخلال در امر توزیع مایحتاج عمومی و اخلال در نظام تولیدی کشور یا اقدام به خارج کردن میراث فرهنگی و... را با مجازات‌های سنگین که از ۵ سال حبس شروع شده و تا اعدام را شامل می‌شود، ممنوع کرده است. بررسی جرائم مذکور حکایت از آن دارد که مقنن بر آن بوده تا کسانی را که به هر نحوی قصد دارند نظام و سیستم اقتصادی کشور را به قصد تکاثر ثروت شخصی یا با هدف کمک به بیگانگان و مخالفان نظام با چالش و فروپاشی مواجه کنند، از اعمال مجرمانه بازداشته و آن‌ها را به مجازات سنگین محکوم کند.

در اصل ۴۹ قانون اساسی نیز دولت موظف شده ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد نامشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. بر این اساس در سال ۶۳ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ تصویب شده و ماده ۲ آن مقرر داشته که شورای عالی قضایی قوه قضاییه در هر یک از استان‌های کشور و شهرستان‌هایی که لازم بداند شعبه یا شعبی از دادگاه انقلاب را به منظور رسیدگی و ثبوت شرعی دعاوی مطروحه معین کند. اگر دادگاه احراز کند که ثروت نامشروع از ارتکاب جرم حاصل شده، مجرم را به مجازات لازم محکوم می‌کند و مال نیز به صاحب آن یا بیت‌المال داده می‌شود. بی‌تردید فلسفه وضع قانون مذکور آن است که دولت با رسیدگی و ثبوت شرعی، دارایی‌ها و اموال به دست آمده از راه‌های نامشروع نظیر ربا و سرقت و اختلاس و غیره را به صاحب آن برگرداند و در صورتی که به بیت‌المال مربوط می‌شود، آن را به بیت‌المال برگرداند. اما پیش‌بینی اصل ۴۹ در قانون اساسی حاکی از آن است که نظام اسلامی هیچ‌گونه مماشات و

سازگاری با افرادی که از راه‌های نامشروع دست به مال‌اندوزی زده‌اند، نداشته و در مبارزه با این‌گونه افراد فاسد قاطعیت دارد.

عده‌ای دیوان محاسبات کشور را «دادگاه مالی» نظام و پاسدار بیت‌المال می‌دانند و بر این اساس شأن و جایگاه خاصی برای آن قائل‌اند. بررسی قانون دیوان محاسبات کشور به ویژه ماده یک این قانون که صراحتاً هدف دیوان محاسبات را اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال دانسته، مؤید دیدگاه مذکور است. دیوان محاسبات در حراست از بیت‌المال دارای وظایف و اختیارات خطیری است که به اختصار به آن‌ها اشاره می‌شود:

حسابرسی یا رسیدگی به کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و دریافت‌ها و پرداخت‌های دستگاه‌ها، بررسی وقوع عملیات مالی در دستگاه‌ها، رسیدگی به موجودی حساب اموال و دارایی دستگاه‌ها، رسیدگی به حساب کسری ایوباب جمعی و تخلفات مالی مأموران ذی‌ربط دولتی و... از طرفی طبق بند «ه» ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات، دیوان به هرگونه سوءاستفاده و تخلف و تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی یا هر خرج یا تصمیم نادرستی که باعث اتلاف یا تضییع بیت‌المال شود، رسیدگی می‌کند. بررسی قانون دیوان محاسبات نشان می‌دهد دیوان مذکور بدون آنکه قبل از خرج یا حین خرج حق مداخله داشته باشد، صرفاً پس از انجام مرحله خرج و هزینه شدن وجوه و اعتبارات، از طریق نظارت مستمر مالی پس از خرج خود، بررسی می‌کند که آیا وجوه و اعتبارات مصوب و تخصیص داده شده در محل قانونی مربوطه هزینه شده‌اند یا خیر؟ توجه به این نکته ضروری است که دیوان محاسبات طبق ماده ۴۲ آن، حق تحقیق و تفحص در تمام امور مالی کشور را دارد و از این طریق می‌تواند ریشه‌های فساد را کشف و خنثی کند.

سازمان بازرسی کل کشور نیز در راستای اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی و طبق قانون تشکیل این سازمان، وظیفه بازرسی مستمر تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و انجام بازرسی‌های فوق‌العاده و اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی را به عهده دارد. به عبارت دیگر مراقبت از اینکه دستگاه‌ها، قوانین را به نحو درست و قانونی اجرا کرده و جریان امور جنبه صحیح و درست داشته باشد، وظیفه سازمان بازرسی است و برای انجام این امر می‌تواند در تمام موارد

تذکرات پیشگیرانه را به دستگاه‌ها و مسئولان و کارکنان بدهد و در جریان فعالیت‌های دستگاه‌ها قرار گرفته و از طریق مراقبت‌های قانونی لازم اجازه ندهد، حسن جریان امور به مخاطره بیفتد. در صورت وقوع تخلف نیز می‌تواند گزارش امر را به دستگاه قضایی داده تا دستگاه قضایی، متخلفان و مفسدان را به مجازات‌های قانونی لازم برساند. بنابراین، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور یکی از قوانینی است که فعالیت مستمر مبارزه با فساد مالی و اداری را از طریق سازمان بازرسی و در تمام مراحل تحقق یک پدیده مفسده‌بار و مجرمانه چه قبل چه در حین و چه بعد از وقوع آن در نظر گرفته است.

۶. نقش و جایگاه اتحادیه بین‌المجالس^۱ در مبارزه با فساد

از اتحادیه بین‌المجالس می‌توان به عنوان یکی از مهم‌ترین و قدیمی‌ترین سازمان‌های مهم بین‌المللی فعال در قرن بیست و یک یاد کرد. این اتحادیه که به اختصار «ایپو» نامیده می‌شود در سال ۱۸۸۹ با هدف کمک به صلح، تقویت دموکراسی و همکاری و گفت‌وگو میان ملت‌ها از طریق پارلمان‌ها تاسیس شد. مقر این اتحادیه در ژنو سوئیس است و هم‌اکنون بیش از یک صد و بیست سال قدمت دارد. اتحادیه بین‌المجالس از سال ۱۹۲۰ فعالیت خود را به شکل فعلی آغاز کرد. در حال حاضر بیش از ۱۵۰ مجلس از کشورهای مختلف جهان عضو اتحادیه بین‌المجالس هستند. در این اتحادیه همچنین نمایندگانی از دیگر نهادهای مهم بین‌المللی به عنوان ناظر، عضویت دارند و در اجلاس‌های اتحادیه شرکت می‌کنند.^۲ مجمع، شورا، کمیته اجرایی و دبیرخانه، ارکان مهم اتحادیه بین‌المجالس را تشکیل می‌دهند. مجمع بین‌المجالس مرکب است از نمایندگان بین‌المجالس که در قالب هیأت‌های تعیین‌شده از سوی اعضای اتحادیه انتخاب می‌شوند. این مجمع در سال دو بار (بهار و پاییز) تشکیل جلسه می‌دهد. رئیس مجمع در هر اجلاس، رئیس پارلمان کشور میزبان و برای همان اجلاس است و رئیس شورا بر اساس سهمیه جغرافیایی و به

^۱ Inter-Parliamentary Union (IPU)

^۲ جمهوری اسلامی ایران نیز همواره به عنوان یکی از اعضای مهم و تأثیرگذار اتحادیه بین‌المجالس در موضوعات مختلف، در آن مشارکت فعال داشته است.

مدت سه سال انتخاب می‌شود. بالاترین رکن اتحادیه، مجمع عمومی است که دارای کمیته‌های دائم صلح و امنیت بین‌المللی، توسعه پایدار، مالیه و تجارت و دموکراسی و حقوق بشر است. همان‌طور که گفته شد، ایپو یک سازمان چندجانبه بسیار مهم، متشکل از پارلمان‌های ملی کشورهای جهان است. رسالت این اتحادیه پیشبرد صلح و امنیت از طریق گفت‌وگوهای سیاسی، ارتقای دموکراسی، احترام و رعایت حقوق بشر و همچنین مشارکت در گسترش نهادهای مؤثر نمایندگی و قانون‌گذاری و قبل از هر چیز تربیونی سیاسی برای نمایندگان مجالس کشورهای عضو است که با گردهم‌آوری قانون‌گذاران مجالس جهان به طور منظم و دو بار در سال، مجمعی بی‌نظیر برای تبادل نقطه نظرات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی به شمار می‌رود. این سازمان به عنوان بازوی پارلمانی سازمان ملل متحد نیز شناخته می‌شود. نهاد مذکور، از طریق قطع‌نامه‌ها و گزارش‌های تخصصی، نظرات و مواضع این مجمع پارلمانی جهانی را درباره مسائل و موضوعات حائز اهمیت بین‌المللی اعلام کرده و توصیه‌ها و پیشنهادهایی را برای اتخاذ اقدامات پارلمانی مناسب ارائه می‌دهد. در گردهمایی‌های مجمع عمومی اتحادیه بین‌المجالس، معمولاً قطع‌نامه‌هایی صادر می‌شود که ضمانت اجرایی عینی و مستقیم ندارند و تنها منعکس‌کننده دیدگاه‌های این اتحادیه نسبت به امور مطرح شده در آن قطع‌نامه است. در واقع اتحادیه بین‌المجالس، سازمان بین‌المللی غیردولتی و محلی برای طرح دغدغه‌های آنان در زمینه بحران‌ها و مسائلی است که همه یا حداقل بخش مهمی از جهان را تحت تأثیر قرار داده است. اگر چه، سخنان و مواضع نمایندگان پارلمان‌ها، در این جلسات به عنوان مواضع و نظرات دولت آن‌ها محسوب نمی‌شود اما باید به این نکته توجه کرد که دیپلماسی پارلمانی، معمولاً مکمل و زمینه‌ساز پیشبرد دیپلماسی دولتی است. به همین دلیل، اکثر مواضعی که در اتحادیه بین‌المجالس از جانب نمایندگان مجالس قانون‌گذاری کشورهای عضو مطرح می‌شود، تا حد بسیار زیادی با سیاست‌های دولت‌ها و حکومت‌های آنان مطابقت دارد. اتحادیه بین‌المجالس به عنوان سازمانی بین‌المللی و جهانی با وضع قوانین، قواعد، اصول، هنجارها و رویه‌های متحدالشکل درصدد است که مجالس کشورها را گرد هم آورده و در این مسیر به ایفای نقش خود بپردازد. توجه به این نکته ضروری است که این سازمان همواره به

عنوان یکی از مهم‌ترین مکانیسم‌های موجود برای همکاری هر چه مطلوب‌تر قوای مقننه کشورها در زمینه مبارزه با فساد نیز در سطح بین‌المللی عمل کرده و تا کنون دارای تأثیرات مثبت و بسزایی در ارائه راهکارهای لازم و عملی در جهت تصویب قوانین ضد فساد توسط مجالس و پارلمان‌های قانون‌گذاری در فرایند مبارزه با فساد بوده است.

بنا بر آنچه گفته شد می‌توان دریافت که اهتمام و پرداختن بیشتر اعضای اتحادیه بین‌المجالس که متشکل از نمایندگان پارلمان‌ها و مجالس قانون‌گذاری کشورهای مختلف جهان است، می‌تواند به طور چشمگیری در قالب سیاست‌گذاری‌ها و همچنین تهیه، تنظیم و تصویب قوانین مؤثر و راهگشا در فرایند مقابله با فساد در سطوح مختلف پیشگیری و مبارزه با آن اثرگذار باشد.

نتیجه آنکه مقابله با فساد همواره با چالش‌های سنگین حقوقی و غیرحقوقی مختلفی مواجه بوده است. همان‌گونه که بررسی تطبیقی گزیده اقدامات حقوقی ملی و بین‌المللی نیز نشان داده است، ابتکارات جالب توجه بسیاری آغاز شده یا در دست اقدام است. برخی از این اقدامات نتایج ملموسی به بار آورده‌اند و برخی دیگر چندان ثمربخش نبوده‌اند. باید به این نکته توجه داشت که اقدامات قانونی، صرفاً حکم ابزار را در مبارزه علیه فساد دارند. تاریخ نشان می‌دهد که موفق‌ترین اقدامات، آن‌هایی هستند که از پشتوانه اراده سیاسی برای مقابله با فساد و نیز منابع لازم برای شروع و ادامه مبارزه برخوردار بوده‌اند. تا زمانی که اراده قوی سیاسی و میل به اصلاح سازوکارهای نظارتی و اجرایی در کشورها وجود نداشته باشد، سخنران‌ها و اعلامیه‌ها و حتی قوانین، آن گونه که باید، تأثیر نخواهند داشت.

۷. نتیجه‌گیری

بی‌شک چارچوب حقوقی و قانونی مبارزه با فساد یکی از عناصر ذاتی هر مطالعه و پژوهش درباره فساد است. نظام‌های حقوقی موجود در دنیا، در اشکال مختلف حاوی قوانین و بعضاً نهادهایی هستند که هدفشان پیشگیری و مبارزه با فعالیت‌های فساد آلود است. امروزه تقریباً در تمام نظام‌های حقوقی جهان، منبع نخستین و اصلی قانون، مصوبات مرجع قانون‌گذاری آن

سرزمین یا قانون موضوعه است. قانون موضوعه در انتهای یک فرایند پیچیده قانون گذاری پا به عرصه وجود می‌گذارد. در قلب این فرایند هیأت مقنن قرار دارد که در حال حاضر در قالب پارلمان‌ها یا مجالس ملی قانون گذاری جلوه‌گر است. از این رو در فرایند مبارزه با فساد نیز قانون گذاری دارای حساسیت و اهمیت خاصی است به گونه ای که به قانون به عنوان ابزاری حیاتی، راهگشا و کارآمد در فرایند مبارزه با فساد نگریسته می‌شود. ابزارهای حقوقی مقابله با فساد در کشورهای مختلف، متفاوت است. در این راستا، عموماً دولت‌ها ابزارهایی را به کار می‌گیرند که با شرایط اقتصادی، فرهنگی و سیاسی و اجتماعیشان متناسب‌تر و هماهنگ‌تر باشد. برخی کشورها به طور غیرمستقیم، از طریق مقررات و مفاهیم کلی مندرج در قانون اساسیشان یا حتی قواعد رفتاری غیررسمی فاقد قدرت اجرایی، با فساد مقابله می‌کنند. برخی دیگر فساد را به طرز مستقیم‌تری کنترل کرده و با استفاده از قوانین موضوعه، حوزه‌های مستعد فساد را سامان بخشیده و محدود می‌کنند. از آنجا که اعمال فساد آلود در شرایط و موقعیت‌های مختلفی روی می‌دهد، عکس‌العمل‌های متنوعی را نیز می‌طلبد. بنابراین انتخاب روش‌ها بسته به اراده سیاسی، ماهیت و گستره اعمال فساد آلود و میزان تأثیرشان در جوامع گوناگون، متفاوت است. همواره باید به این نکته توجه کرد که حقوق، زاده عوامل و حوادثی است که پیوسته در حرکت است و هیچ قانونی که دارای خاستگاهی وضعی است، نمی‌تواند زمانی دراز، بدون دگرگونی و تحول پایدار بماند. مقابله و مبارزه با فساد دارای دو جنبه مجزا و در عین حال کاملاً مرتبط با یکدیگر است. اولین جنبه این مقابله که با عنوان رویکرد بازدارنده مورد شناسایی قرار گرفته است، شامل مجموعه قواعد و هنجارهای ناظر به رفتار مطلوب است. به‌طوری که مجموعه این مقررات رفتاری و اعلامیه‌ها در راستای ایجاد محیطی عاری از فساد عمل می‌کنند.

جنبه دوم نیز شامل قوانین ضد فساد اعم از قوانین و مقررات عمومی یا خاص است که هدفشان مقرر کردن ابزارهای جبرانی مناسب است؛ از جمله مهم‌ترین این موارد می‌توان به مجازات‌ها و جریمه‌های کیفری، قواعد دادرسی و سازوکارهای نهادی برای مقابله با اعمال فساد آلودی که قبلاً ارتکاب یافته است اشاره کرد. این نوع نگرش به موضوع، امروزه با عنوان رویکرد ترمیمی در دستگاه‌های

قانون‌گذاری شناخته شده است. توجه به این نکته نیز ضروری است که جنبه اول، ناظر بر برخورد پیشینی با فساد بوده و جنبه دوم مقابله، ناظر بر برخورد پسینی است. امروزه بسیاری از کشورها به ترکیبی از این دو رویکرد متوسل شده‌اند. دلیل عمده و مهم تاکید بر رویکرد بازدارنده، این است که این رویکرد بیش از آنکه به دنبال مجازات اعمال فساد آلود باشد، در پی پیشگیری از تحقق فساد در عالم خارج است. بدین معنا که هدف اصلی این رویکرد جلوگیری از ارتکاب اعمال فساد آلود و همچنین تضمین این امر است که تمامی فعالیت‌های متصور در جامعه در محیطی عاری از فساد انجام می‌یابند. مواردی نظیر قانون‌گذاری دیرهنگام یا عقب‌ماندگی تقنینی، زمان‌پریشی تقنینی یا وضع قوانین غیرمنطقی با زمان (پیش یا پس از زمان ضرورت)، تورم در قانون‌گذاری، وجود تناقض در قوانین مربوط به یک حوزه و افراط و تفریط تقنینی از جمله مهم‌ترین مواردی است که در فرایند مبارزه با فساد، به عدم موفقیت دستگاه‌های قانون‌گذار به طور اعم و مجالس قانون‌گذار و پارلمان‌ها به طور اخص می‌انجامد. بنابراین وضع قوانین و مقررات مؤثر، بازنگری در قوانین موجود، اصلاح و ارزیابی میزان اثربخشی قوانین در مرحله اجرا، تدوین و تصویب قوانین جدید، ایجاد نظام‌های شفاف قوانین، تنقیح قوانین، بهره‌گیری از ابزارها و اختیارات نظارتی و... از سوی نهادهای قانون‌گذار به عنوان ارکان تصمیم‌گیر و تصمیم‌ساز حاکمیت، مهم‌ترین فعالیت‌های نهادهای تقنینی و قانون‌گذار در فرایند مبارزه با فساد به شمار می‌روند. بررسی تجارب کشورهای پیشرو در مقابله و مبارزه با فساد، نشان می‌دهد که مقابله و مبارزه با این پدیده نامبارک اجتماعی، بدون تدوین قوانین کارآمد، راهگشا و مؤثر از سوی مجالس قانون‌گذار امری موهوم و بی‌معناست.

منابع و مأخذ

- آقابخشی، علی (۱۳۸۳). فرهنگ علوم سیاسی، تهران، انتشارات چاپار، ویرایش ششم.
- اسماعیل تبار، احمد (۱۳۸۲). مبنای قانونمندی انسان در فقه امامیه، فصلنامه رواق اندیشه، شماره ۱۷.
- افوسو اماه، دلیو پاتی و سوپرمانین، راج و آپرتی، کیشور (۱۳۸۴). چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد، ترجمه احمد رنجبر، تهران، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- امینی، علیرضا (۱۳۷۹). فقه و مسئله قانون، فصلنامه پژوهش و حوزه، سال یکم، شماره سوم.
- بیگزاده، صفر (۱۳۸۷). شیوه‌نامه نگارش قانون، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم.
- پاپ، جرمی (۱۳۸۵). پارلمان و قانون گذاری علیه فساد، ترجمه مسعود فریادی، تهران، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۲.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۸). وسیط در ترمینولوژی حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ دوم.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۳). مقدمه عمومی علم حقوق، تهران، انتشارات گنج دانش، چاپ هشتم.
- جلالی، رضا (۱۳۸۷). راهنمای تحلیل نیاز قانون گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- حاجی ده‌آبادی، احمد (۱۳۸۳). بایسته‌های تقنین با نگاهی انتقادی به قانون مجازات اسلامی، تهران، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- حیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه با فساد، تهران، مؤسسه فرهنگی انتشارات وقتی.
- دادگر، حسن و معصومی‌نیا، غلامعلی (۱۳۸۳). فساد مالی، تهران، کانون اندیشه جوان.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳). لغت‌نامه، زیر نظر محمد معین و سیدجعفر شهیدی، تهران، انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.

- ذاکرسالحي، غلامرضا (۱۳۸۸). راهبردهای مبارزه با فساد اداری، تهران، انتشارات جنگل.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴). بنیاد نظری اصلاح نظام قانون گذاری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی .
- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- فون‌هایک، فریدریش (۱۳۸۰). قانون، قانون گذاری و آزادی، ترجمه مهشید معیری و موسی غنی‌نژاد، تهران، انتشارات طرح نو.
- لاروس، پیر (۱۳۸۷). فرهنگ فرانسه- فارسی لاروس، ترجمه پاندورا لسانی، تهران، انتشارات شونار.
- مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۲). نظریه سیاسی اسلام، موسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)، جلد اول، چاپ ششم.
- منصورنژاد، محمد (۱۳۸۴). بررسی تأثیر فساد اداری بر امنیت اجتماعی، توسعه مدیریت، شماره ۶۴.
- منصورنژاد، محمد (۱۳۷۷). قانون گذاری در حکومت اسلامی، فصلنامه حکومت اسلامی، سال سوم، شماره ۷.
- مهرپور، حسین (۱۳۷۲). بحثی در ماهیت قانون گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران و نقش مجلس شورای اسلامی، تهران، فصلنامه مجلس شورای اسلامی، سال اول، شماره اول.
- نجومیان، حسین (۱۳۶۶). مبانی قانون گذاری و دادرسی، مشهد، انتشارات بنیاد پژوهش‌های اسلامی آستان قدس رضوی.
- نیکزاد، عباس (۱۳۸۳). قوه مقننه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه رواق اندیشه، شماره ۳۲.
- وارد، کالین (۱۳۸۸). آنارشيسم، ترجمه محمودرضا عبداللهی، تهران، نشر افکار.

بررسی درجه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

و مقایسه آن با سایر کشورها*

حمید عسکری آزاد**

چکیده

این مقاله یک شاخص ترکیبی متشکل از ۲۷ متغیر را در شش حوزه تأثیرگذار بر میزان استقلال بانک مرکزی توسعه داده است. در این مدل، هر حوزه به دقت تعریف شده است تا از هرگونه مشکل تداخل مفاهیم و همپوشانی متغیرها جلوگیری شود و بتوان به‌طور کلی و همچنین به تفکیک هر حوزه، میزان استقلال بانک مرکزی را ارزیابی کرد. مدل استخراج شده قادر است استقلال بانک مرکزی را در هر اقتصادی ارزیابی کند و به دلیل جامع‌نگری نسبت به مدل‌های قبلی ارائه شده، برتری دارد. متغیرهای شاخص ترکیبی این پژوهش در قالب پرسش‌نامه‌ای در اختیار خبرگان موضوع قرار گرفت و به منظور تحلیل نظرات گردآوری شده خبرگان، تعیین اوزان قطعی متغیرها و نهایی‌سازی شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی، فرایند تحلیل سلسله مراتبی «AHP» پیاده‌سازی شده است. به‌طور کلی نتایج پژوهش حاکی از آن است که بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در میان کشورهای مورد مطالعه از کمترین درجه استقلال برخوردار است و دو بعد سیاسی و قانونی مهم‌ترین جنبه‌های عدم استقلال بانک مرکزی کشورمان به شمار می‌روند.

واژگان کلیدی: بانک مرکزی؛ سیاست پولی؛ نرخ بهره؛ نرخ ارز؛ سیاست‌گذاری

* مقاله حاضر برگرفته از طرح تحقیقاتی جایگزین خدمت وظیفه عمومی نخبگان است که در قالب یکی از طرح‌های تحقیقاتی مصوب مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور توسط محقق انجام گرفته است.

** کارشناس ارشد اقتصاد دانشگاه امام صادق (ع) hamid.askariazad@gmail.com

مقدمه

تا قبل از ایجاد نهادی به نام بانک مرکزی، دولت‌ها نقش انتشار پول را به عهده داشته‌اند و با استفاده از این امتیاز، هر زمان که با کاهش درآمد یا کمبود نقدینگی در خزانه روبه‌رو می‌شدند با افزایش حجم پول در گردش، به تورم دامن می‌زدند. دولت‌ها که به دلیل تصدی قوه مجریه و تکفل هزینه‌های بودجه‌ای تمایل به هزینه کردن منابع به میزان بیش از درآمدها دارند، همواره بر بانک‌های مرکزی برای اخذ وام فشار آورده و توجه زیادی به اثرات تورمی ناشی از آن ندارند. در واقع علی‌رغم اینکه مطابق ملاحظات تجربی و نظری اقتصاد کلان، تنظیم سیاست‌های پولی از جمله حجم عرضه پول باید متناسب با اهدافی چون رشد اقتصادی و ثبات سطح عمومی قیمت‌ها انجام پذیرد، مشکلات مالی دولت‌ها بر این ملاحظات فائق آمده و در نتیجه کارکرد سیاست‌های پولی را با مخاطره جدی مواجه کرده است. به همین دلیل تجربه تاریخی روابط بین دولت و بانک مرکزی منجر به شکل‌گیری نظریه استقلال در زمینه روابط بین این دو منجر شده است. این نظریه در قانون‌های پولی و بانکی بسیاری از کشورهای پیشرفته یا در حال توسعه متجلی شده و از سوی نهادهای اقتصادی و پولی و مالی بین‌المللی به صورت یک توصیه عمومی مورد تأکید قرار می‌گیرد. (معدلت، ۱۳۷۵)

اگر چه این موضوع تقریباً در همه اقتصادهای دنیا پذیرفته شده ولی درجه استقلال بانک مرکزی در کشورهای مختلف، همچنان متفاوت است. در این مقاله در صددیم ضمن استخراج شاخصی برای ارزیابی صحیح درجه استقلال بانک‌های مرکزی، این مقوله را درباره بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران محاسبه کرده و با سایر کشورها مورد مقایسه قرار دهیم. بانک مرکزی زمانی مستقل به شمار می‌رود که بتواند وظایف خود را مستقل از هرگونه فشار سیاسی یا روابط ویژه دولت، بر اساس ضوابط و قوانین اقتصادی و نه سیاسی انجام دهد. اصولاً استقلال عمل در طبیعت عملکرد بانک مرکزی نهفته است، زیرا لزوم استقلال نظام و مدیریت پولی یک کشور از نفوذ سیاست‌ها و برنامه‌های (به ویژه کوتاه مدت) دولت و منافع گروه‌های مختلف سیاسی، از جمله مهم‌ترین علل پیدایش بانک مرکزی است. استقلال بانک مرکزی بدان معنی نیست که آزادی

مطلق دارد و نباید توجهی به سیاست‌های دولت کند، بلکه باید با توجه به شرایط اقتصادی و مراحل توسعه‌ای که کشور در آن قرار دارد، سیاست‌های پولی مؤثری بکار گیرد تا ضمن کنترل تورم، باعث رکود و بیکاری نشود و در عین حال، بتواند انگیزه و تحرک لازم در اقتصاد کشور را به وجود آورد. (رفیعی تفرشی، ۱۳۷۸)

دو سطح از استقلال برای بانک مرکزی متصور است. سطح اول استقلال در استفاده از ابزارهای اقتصادی منتخب برای مهار تورم است. در این صورت استقلال بانک مرکزی نمودی آشکار خواهد داشت؛ به شکلی که قانون پولی و بانکی کشور، کنترل تورم و ثبات سطح عمومی قیمت‌ها به عنوان هدف اصلی بانک مرکزی معرفی می‌شود و بسترهای قانونی و اجرایی لازم به منظور اعمال مستقلانه سیاست‌های پولی برای تحقق این اهداف تدارک دیده می‌شود. سطح دیگری از استقلال که برای بانک مرکزی متصور است از سطح اول محدودتر است؛ تعامل متداول بین دولت و بانک مرکزی عموماً بر این اساس است که اهداف کلان اقتصادی توسط دولت تعیین می‌شوند و تعیین سیاست‌های پولی لازم برای تحقق اهداف انتخابی، به بانک مرکزی محول می‌شود. بنابراین منظور از سطح دوم استقلال بانک مرکزی، استقلال در اتخاذ سیاست‌های پولی برای تحقق اهداف کلان اقتصادی است؛ به این معنی که بانک مرکزی به تنهایی و مستقل از دولت به تعیین سیاست‌های پولی ملازم با اهداف اقتصادی از پیش تعیین شده بپردازد. در این صورت شکل دوم استقلال بانک مرکزی در استفاده مستقلانه این بانک از ابزارهای سیاست پولی برای تحقق اهداف اقتصادی دولت خود را نشان می‌دهد. (چرانی شراهی، ۱۳۸۹)

بر این اساس در این تحقیق از طریق تولید شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی، در زمینه بررسی درجه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با سایر کشورها اقدام خواهد شد. لازم به ذکر است که انجام این تحقیق منجر به شناخت و تحلیل دقیق وضعیت فعلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران از منظر استقلال از دولت شده که ابزار این شناخت، تمرکز بر شاخص‌هایی است که به صورت غیرمتمرکز و با رویکردهای مختلف در این زمینه تولید و استفاده شده‌اند و تجمیع آن‌ها در شکل‌گیری شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی در این تحقیق مورد

استفاده قرار خواهد گرفت. از آنجا که شاخص‌های مورد توجه در این تحقیق برای تدوین شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی، شامل بسته کاملی از مجموعه شاخص‌های موجود و متداول در سنجش میزان استقلال بانک مرکزی است، نتایج این تحقیق شناخت جامعی از وضعیت فعلی بانک مرکزی از حیث استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ارائه خواهد داد. نبود مطالعات مشابه با رویکرد اتخاذ شده در این تحقیق، بر ضرورت انجام آن تأکید دارد. موضوع استقلال بانک مرکزی که تا حدود زیادی در حوزه‌های تصمیم‌گیری بخش‌های پولی تأثیرگذار است، نیاز به بازرسی و نظارت جدی نهادهای نظارتی دارد که در این میان با توجه به ماهیت نظارتی سازمان بازرسی کل کشور، بخشی از این وظایف نظارتی توسط این سازمان انجام می‌شود. اهمیت این موضوع در این سازمان مورد تدقیق و توجه قرار داشته و منجر بدان شده است که بررسی میزان استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با سایر کشورها به عنوان یک اولویت تحقیقاتی تعریف شود.

همان‌طور که ذکر شد هدف اصلی از انجام این تحقیق بررسی درجه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و مقایسه آن با سایر کشورها است که در این راستا و برای دستیابی به این هدف، اهداف میانی دیگری نیز پیگیری شده‌اند که عبارتند از:

- بررسی ادبیات و اهمیت موضوع استقلال بانک مرکزی و شناسایی کلی تأثیرگذاری آن بر عملکرد بانک مرکزی در قالب کارآمدی سیاست‌های پولی به عنوان وظیفه مهم بانک مرکزی.
- بررسی و شناخت شاخص‌های موجود سنجش میزان استقلال بانک مرکزی.
- تولید شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی به عنوان یک شاخص تکامل‌یافته چند بعدی.
- ارائه پیشنهاد در زمینه ضرورت افزایش یا کاهش درجه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در راستای بهبود عملکرد این بانک در قالب کارآمدی سیاست‌های پولی.

۱. بررسی ادبیات موضوع

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران درباره استقلال بانک مرکزی در کشورهای جهان و ارزیابی استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های پولی این بانک در قالب نظریه‌های استقلال بانک مرکزی، پژوهشی با عنوان «تأثیر استقلال بانک مرکزی بر کارایی سیاست پولی» انجام داده است. این پژوهش مشتمل بر ارائه روند شکل‌گیری اندیشه‌های استقلال بانک مرکزی، ضرورت به کارایی رساندن سیاست پولی بانک مرکزی و مبانی نظری در زمینه استقلال بانک مرکزی، شاخص‌های استقلال بانک مرکزی مبتنی بر روش الکس کوکرمین، چگونگی محاسبه شاخص‌های کارایی سیاست پولی مبتنی بر روش گای دیبلی و تحلیل اجزا پایه پولی بانک است که در نهایت شاخص‌ها را تحلیل و نتیجه‌گیری کرده است. (میرشاهی، ۱۳۸۶)

مجید رضا داوری نیز در مقاله‌ای با عنوان «بی‌ثباتی بازارهای مالی و جایگاه بانک مرکزی در مقابله با بحران‌های مالی» به بررسی سیاست‌های بانک‌های مرکزی با شرایط استقلال مختلف در برابر بی‌ثباتی‌های بازار پرداخته و وضعیت بانک مرکزی ایالات متحده آمریکا، اتحادیه اروپا و انگلستان را در مواجهه با بروز بحران‌های مالی از نظر گذرانده و در تحقیق خود استقلال را به طور مختصر بر اساس نحوه تصمیم‌گیری در مقابله با بحران بررسی کرده است. (داوری، ۱۳۸۵)

در پژوهشی با عنوان «اندازه‌گیری روندهای زمانی در بانک مرکزی» نیز به بررسی روند استقلال بانک مرکزی در کشور پرو پرداخته شده است. در این مطالعه منظور از استقلال، شرایطی است که طی آن حقوق بانک مرکزی مستقل، حقوق اقتصادی و مسائل مربوط به حمایت مالی صندوق بین‌المللی پول و بانک مرکزی کشور پرو به دست می‌آید. در این مطالعه موردی، بانک مرکزی پرو دارای ویژگی‌های مطلوب استقلال قوی است که یکی از این ویژگی‌ها این است که این بانک باید قادر به اجرای سیاست‌های پولی بدون دخالت خارجی (سیاسی) باشد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد عدم دخالت، شرط کافی برای کنترل تورم نیست. در واقع بدون دخالت دولت در مکانیسم‌های پولی، مناقشات پولی قابل حل نیست و واگذار کردن سیاست‌های پولی به

دیوان سالاران به جای سیاستمداران نیاز به درجه بالایی از مهارت‌های فنی دارد. (Arnone, Laurens & Sommer, 2009)

اواد ابراهیم هم در مطالعاتی موردی، اثر فشار سیاسی را بر بانک مرکزی مصر اندازه‌گیری و میزان استقلال قانونی بانک مرکزی جمهوری اسلامی مصر را بررسی کرده است. در این تحقیق نویسنده به دنبال پیاده‌سازی روش «فرای» بوده که در آن فرض بر این است که سطحی از استقلال بانک مرکزی توسط صفات مالی تعیین می‌شود. بدین ترتیب که اگر بانک مرکزی بتواند عرضه پول را بدون تحمیل فشار مضاعف به بخش خصوصی محقق کند، مستقل به شمار می‌رود. اواد ابراهیم در نهایت با اطلاعات سه ماهه (IFS, 2008) به این نتیجه می‌رسد که بانک مرکزی مصر در واقع مستقل نیست. (Awad, 2008)

لارنس در مطالعاتی دیگر با تمرکز بر کشورهای OECD و اقتصاد بازار، شاخص استقلال بانک مرکزی را با نوعی نگرش خاص به اقتصاد بازار برای کشورهای OECD مورد بررسی و مطالعه قرار داده است. به این منظور برای یک مجموعه کوچک از کشورها، بازسازی شاخص گرینویچ را بر اساس (Cukierman 1992) مورد توجه قرار داده است. ارزیابی تغییرات در استقلال بانک‌های مرکزی بین سال‌های ۱۹۹۲ و ۲۰۰۳ مورد نظر او بوده و در این زمینه، نتایج قابل‌تعمیمی را برای بهره‌برداری کشورهای در حال توسعه ارائه داده است. نهایتاً در این مطالعه یک فرایند سه مرحله‌ای برای مستقل‌سازی بانک مرکزی پیشنهاد شده است: مرحله اولیه که در آن برای استقلال بانک مرکزی بنیادهای سیاسی در نظر گرفته می‌شود؛ مرحله دوم که در آن توسعه عملیاتی استقلال بانک مرکزی مدنظر قرار می‌گیرد و مرحله نهایی که به کسب استقلال سیاسی بانک مرکزی منجر می‌شود. سامرز و آلبرتو السینا در مطالعه‌ای در یکی از مجلات پولی و بانکی وابسته به اوهایو با عنوان «استقلال بانک مرکزی و اقتصاد کلان» با شواهد مختلف و با تطبیق مطالعات مختلف چندین نویسنده از جمله بید و پارکین (۱۹۸۲)، السینا (۱۹۸۸)، ماسیاندارو و گرلی (۱۹۸۹) و نهایتاً تابلینی (۱۹۹۱) نشان داده‌اند که بانک‌های مرکزی مستقل‌تر با سطوح پایین‌تری از نرخ تورم در ارتباطند. سپس به بررسی معناداری ارتباط بین استقلال بانک مرکزی و سطح و تنوع متغیرهای

واقعی اقتصادی مانند رشد اقتصادی، بیکاری و نرخ بهره واقعی پرداخته‌اند. (Alesina & Summers, 1993)

همان‌گونه که مشاهده می‌شود کلیه عناوین تحقیقی انجام گرفته در کشور ایران به تبیین اثرات استقلال بانک مرکزی بر متغیرهای کلان اقتصادی تمرکز دارند و موضوع محاسبه درجه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک موضوع کمی قابل مقایسه هیچ‌گاه انجام نگرفته است. این موضوع یکی از وجوه تمایز پژوهش حاضر با تحقیقات انجام گرفته داخلی است. ضمن اینکه این پژوهش در واقع یک تحقیق میدانی است که نقطه تمایز آن مبتنی بر روش تجربی و از نوع پیمایشی به شمار می‌رود.

تاکنون در مطالعات خارجی که با موضوع شاخص‌سازی استقلال بانک مرکزی انجام شده‌اند، موضوع درجه استقلال بانک مرکزی کشور ایران مورد مطالعه قرار نگرفته است به این که معنا در این مطالعات هرگز این شاخص در مورد کشور ایران محاسبه نشده است و به همین دلیل مبنایی برای مقایسه درجه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران با سایر کشورها وجود ندارد. بنابراین این موضوع یکی دیگر از وجوه تمایز این تحقیق با سایر تحقیق‌ها به شمار می‌رود. از سوی دیگر تولید شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی به شکلی که در این تحقیق مورد توجه بوده و با متد AHP انجام شده است، تاکنون در مطالعات داخلی یا خارجی مورد توجه نبوده و همین امر مهم‌ترین وجه تمایز تحقیق حاضر به شمار می‌رود.

در این زمینه تنها برخی مطالعات خارجی وجود دارد که بر ضرورت انجام این امر تأکید دارند و از آن میان می‌توان به مطالعات اهنسن و دیگران اشاره کرد. (Ahsan & Wickramanayake, 2006)

در مقام مقایسه بانک مرکزی ایران با کشورهای دیگر، نتیجه مطالعات معدلت که به ارزیابی میزان استقلال بانک مرکزی در ایران و تعیین جایگاه آن در میان ۳۲ کشور در حال توسعه پرداخته است، نشان می‌دهد ایران در میان ۳۲ کشور مورد بررسی رتبه پایینی داشته است و در جایگاه ۲۳

قرار دارد. مهم‌ترین دلیلی که برای نتیجه فوق اقامه شده، عدم اختیار بانک در محدود کردن نیازهای مالی دولت است. (معدلت، ۱۳۷۹)

در پژوهش دیگری که با عنوان «استقلال بانک مرکزی و عملکرد اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران: یک تحلیل تجربی ۱۹۹۸-۱۹۹۰» انجام شده است، سعی بر این بوده تا با استفاده از اطلاعات آماری ۴۵ کشور در حال توسعه از جمله ایران، رابطه بین درجه استقلال بانک مرکزی (شاخص قانونی) و عملکرد اقتصاد کلان این کشورها در فاصله سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۹۸ مورد بررسی و آزمون قرار گیرد. در این تحقیق اشاره شده که یافته‌های آن براساس دوره زمانی و کشورهای مورد بررسی استوار است و در زمینه تعمیم آن‌ها به سایر کشورها یا دوره‌های زمانی دیگر باید با احتیاط برخورد کرد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که یک بانک مرکزی مستقل می‌تواند ضمن کاهش نرخ تورم و کسری بودجه در اقتصاد، از آثار نامطلوب ناشی از مالیات تورمی بکاهد و به افزایش تولید و رشد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه کمک کند. بنابراین مؤلفان به منظور بهبود عملکرد اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه، پیشنهاد کرده‌اند موضوع استقلال بانک مرکزی به طور جدی مورد توجه قرار گیرد. (جعفری صمیمی و احمدی، ۱۳۸۱)

در مقاله‌ای دیگر با عنوان «بررسی رابطه بین تورم و استقلال بانک مرکزی در ایران» با استفاده از آمار مقطعی ۵۶ کشور در حال توسعه از جمله ایران، رابطه بین استقلال بانک مرکزی و نرخ تورم طی دهه ۹۰ میلادی مورد بررسی قرار گرفته و الگوهای مختلفی در این زمینه برآورد شده است. نویسندگان این مقاله برای بررسی استقلال بانک مرکزی از شاخص قانونی کوکرمن استفاده کرده‌اند که عدد این شاخص برای بانک مرکزی ایران ۰/۲۵ به دست آمده است. بر اساس این شاخص طی دهه ۹۰، نرخ تعویض رئیس بانک مرکزی ۰/۲ و براساس شاخص واقعی مبتنی بر اطلاعات حاصل از عملکرد واقعی اقتصاد ۰/۵۴ بوده است. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد در تمام الگوهای برآورد شده هرچند شاخص استقلال بانک مرکزی دارای علامت مورد انتظار است اما ضریب مربوط به آن در هیچ کدام از الگوها معنادار نیست. بنابراین مؤلفان بیان می‌کنند سایر

شرایط نظیر عمق بازارهای مالی و نحوه تأمین مالی کسری بودجه دولت در کاهش تورم نیز مؤثرند. بدین ترتیب در کشورهایی که از بازارهای مالی توسعه یافته‌ای برخوردارند، در حالت کلی بین استقلال بانک مرکزی و نرخ تورم تقریباً رابطه معکوس دیده می‌شود. به علاوه کشورهایی با کسری بودجه بالا که کسری خود را از طریق استقراض از بانک مرکزی تأمین می‌کنند، به رغم برخورداری از بانک مرکزی با درجه استقلال بالا، احتمال اینکه به تورم پایین دست یابند، ضعیف است. (تقی پور و موسوی آزاد کسمایی، ۱۳۸۳)

سیامک رستمی نیز در مطالعه‌ای با عنوان «کسری بودجه و تورم: با تأکید بر نقش استقلال بانک مرکزی و گسترش بازار مالی» به بررسی ارتباط کسری بودجه با تورم در شرایطی که میزان استقلال بانک مرکزی و گسترش بازارهای مالی نیز بر این رابطه تأثیرگذار باشند، پرداخته است. او به منظور تجزیه و تحلیل تجربی این موضوع از یک نمونه مشتمل بر ۴۰ کشور در حال توسعه و توسعه یافته استفاده کرده و دوره زمانی مورد بررسی‌اش، بین سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۸۱ است. رستمی با توجه به ماهیت پویای مدل، از داده‌های ترکیبی نامتوازن استفاده کرده است. نتایج حاصل از تحقیق او به طور کلی نشان می‌دهند تأثیر مثبت و معنی‌دار کسری بودجه بر تورم در شرایطی که بانک مرکزی استقلال کمتری داشته و بازارهای مالی کمتر توسعه یافته باشند بیشتر از وضعیتی است که بانک مرکزی مستقل بوده و بازارهای مالی از توسعه یافتگی بیشتر برخوردارند. (رستمی، ۱۳۸۴)

در مطالعه دیگری با عنوان «تحلیل نظری و تجربی تأثیر استقلال بانک مرکزی بر عملکرد اقتصادی و کنترل تورم: درس‌هایی برای ایران»، داود منظور و مهدی یادی‌پور به تبیین مفهوم استقلال بانک مرکزی پرداخته‌اند که در ضمن آن، نحوه سنجش میزان استقلال بانک مرکزی با توجه به شاخص‌ها و نماگرهای مختلف بررسی شده است. در این مطالعه یک مدل نظری معرفی شده که در قالب آن، رفتار مقامات پولی و مالی به صورت حداکثرسازی توابع زیان هر یک تبیین می‌شود. به این ترتیب که رفتار استراتژیک سیاست‌گذاران پولی و مالی به گونه‌ای مدل‌سازی شده است که بتوان عملکرد اقتصادی را در حالت همکاری و عدم همکاری بین سیاست‌گذاران پولی و

مالی ارزیابی کرد. در این الگو فرض شده که دولت، سیاست‌های مالی و بانک مرکزی، سیاست‌های پولی را کنترل می‌کند و هر یک تابع زیان خاص خود را که بر حسب نرخ تورم و تولید ناخالص تعریف می‌شود، حداقل می‌کنند. هر یک از دو مقام پولی و مالی برای دستیابی به اهداف تعیین شده خود، از ابزارهای ویژه‌ای که در اختیار دارد، استفاده می‌کند؛ بانک مرکزی، نرخ رشد پایه پولی و دولت، کنترل مخارج مالی را در اختیار دارد.

در نهایت نتیجه به دست آمده نشان می‌دهد به لحاظ نظری در چارچوب نظریه بازی‌ها، همکاری بین مقامات پولی و مالی (بازی‌های تعاونی) نتایج مطلوب‌تری را به همراه دارد. (منظور و یادی‌پور، ۱۳۸۴)

در مقاله‌ای دیگر که به قلم زهرا افشاری و شبنم داودی و با عنوان «اثر استقلال بانک مرکزی بر تورم و تولید: یک مطالعه بین کشوری» در سال ۱۳۸۵ نوشته شده و منتشر شده است، با استفاده از اطلاعات آماری ۸۰ کشور در حال توسعه به رابطه بین استقلال بانک مرکزی و تورم و تولید اقتصادی این کشورها در فاصله سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۸۰ پرداخته‌اند. در این مقاله با استفاده از مبانی تئوریک استقلال بانک مرکزی به بررسی مفاهیم و عوامل تعیین‌کننده استقلال بانک مرکزی و دلایلی که در موافقت و مخالفت استقلال بانک مرکزی وجود دارد، پرداخته شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد استقلال بانک مرکزی بر تورم اثر منفی و معنی‌دار دارد، هرچند اثر استقلال بانک مرکزی بر تولید کمتر است. با این حال براساس نتایج تحقیق استقلال بانک مرکزی در بلند مدت بر ثبات تولید اثر دارد ولی در کوتاه مدت تغییر بیشتری در تولید ایجاد می‌کند.

در پژوهشی دیگر نیز که با عنوان «تأثیر استقلال بانک مرکزی بر کارایی سیاست پولی» در شانزدهمین همایش بانکداری اسلامی ارائه شد، به بررسی تأثیر استقلال بانک مرکزی بر کارایی سیاست پولی پرداخته شده است. در این مطالعه، مقایسه شاخص وزنی بانک‌های مرکزی منتخب ارائه شده توسط کوکرمن با شاخص مذکور برای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال‌های ۱۳۶۸-۱۳۷۴ صورت پذیرفته است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد بالاترین درجه استقلال به میزان $0/۶۸$ مربوط به بانک مرکزی سوئیس و کمترین درجه استقلال به میزان $0/۱۰$ متعلق به

بانک مرکزی لهستان است. در این میان شاخص مذکور برای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ۰/۳۲۵ بوده است. در بین هفت بانک مرکزی که دارای بالاترین درجه استقلال بودند چهار بانک مربوط به کشورهای پیشرفته و در بین هفت بانک مرکزی با کمترین استقلال، شش بانک مربوط به کشورهای کمتر توسعه یافته است. سطح میانه درجه استقلال برای کلیه بانک‌های مرکزی منتخب نیز عدد ۰/۳۳ بوده که به سطح میانه درجه استقلال کشورهای پیشرفته نزدیک‌تر است. (میرشاهی، ۱۳۸۶)

مقایسه درجه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۰/۳۳۵) در سال‌های ۱۳۷۴-۱۳۶۸ با سطح میانه درجه استقلال ۰/۳۳۰ بانک‌های مرکزی منتخب (۶۸ بانک) مورد مطالعه کوکرمن در دهه ۸۰ میلادی نشان می‌دهد درجه استقلال بانک مرکزی ما در سطح بالاتری قرار دارد. همچنین در این مطالعه بیان شده است که نتیجه کارکرد سیاست‌های پولی در ایران با توجه به نقش حاکمیتی دولت در سیاست‌گذاری پولی، طی سالیان متمادی، استمرار رشد تورم و ناپایداری رشد اقتصادی است. (میرشاهی، ۱۳۸۶)

در مقاله‌ای دیگر با عنوان «استقلال بانک مرکزی و بی‌ثباتی مالی» رابطه بین استقلال بانک مرکزی و ثبات مالی در ایران، در دوره زمانی ۱۳۸۴ - ۱۳۵۲ مورد بررسی قرار گرفته است. در این مطالعه بی‌ثباتی مالی با استفاده از شاخص ساختاری، رشد اقتصادی، نرخ ارز و تورم اندازه‌گیری شده است. همچنین از آزمون UECM و Bounds Test برای بررسی وجود رابطه بلندمدت بین متغیرهای مدل استفاده شده است. نتیجه این تحقیق نشان می‌دهد که شاخص استقلال بانک مرکزی بر بی‌ثباتی مالی اثر منفی می‌گذارد. (پیرایی و عابدی، ۱۳۸۸)

«دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی» نیز در پژوهشی که در سال ۱۳۸۹ با عنوان «پیشنهاد‌های قانونی در خصوص استقلال بانک مرکزی» انجام گرفته، به ابعاد مختلف استقلال بانک مرکزی پرداخته است. در این مطالعه به بررسی ضرورت استقلال بانک مرکزی در کاهش تورم، ملزومات قانونی و نهادی استقلال و همچنین اصلاح قانون پولی و بانکی کشور در جهت افزایش استقلال بانک مرکزی اشاره شده است. در این گزارش پس از بیان ادبیات

و تجربه استقلال بانک مرکزی در دیگر کشورها به تبیین شرایط بانک مرکزی در ایران و بررسی تطبیقی شاخص استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران طی ادوار مختلف پرداخته شده است. این بررسی‌ها از سال ۱۳۳۹ به ۴ دهه تقسیم شده که با دادن عدد مشخص به هر یک از شاخص‌های مورد بررسی، شاخص استقلال بانک مرکزی در هر دوره مشخص می‌شود. نتیجه کلی این گزارش این است که علی‌رغم نوسانی بودن شاخص استقلال بانک مرکزی طی ادوار مختلف، نمره استقلال این بانک در ایران ۰/۳۱۳ است که از عدد ایده‌آل فاصله زیادی دارد. در پایان نویسندگان این گزارش با ارائه پیشنهادهای اصلاحی در قانون پولی و بانکی مصوب سال ۱۳۵۱، درصد بهبود شاخص استقلال بانک مرکزی در ایران برآمده‌اند. از جمله این پیشنهادها می‌توان به تجدید نظر در نحوه انتخاب و عزل هیئت مدیره و رئیس کل بانک مرکزی، بالا بردن تخصص بدنه کارشناسی در شورای پول و اعتبار و ایجاد استقلال در به‌کارگیری ابزارها در قوانین اشاره کرد.

۲. شاخص‌های سنجش درجه استقلال بانک مرکزی

۲.۱. حوزه قانونی

استقلال بانک مرکزی از منظر قانونی به آزادی، انعطاف‌پذیری و اختیار عملی اطلاق می‌شود که قانون اساسی برای بانک مرکزی قائل شده است. «استقلال قانونی، یکی از عوامل تعیین‌کننده در استقلال بانک مرکزی است اما تنها عامل آن نیست. این امر همچنین میزان استقلالی را نشان می‌دهد که قانون‌گذار برای بانک مرکزی در نظر گرفته است.» (Webb, Cukierman,

Kalaizidakis & summers, 1993)

جز کوکرمن دیگران نیز تعاریفی را در این مورد ارائه داده‌اند و روش‌های متفاوتی برای اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی از دیدگاه قانونی مطرح کرده‌اند. جدول ۱ خلاصه‌ای از گزیده مطالب کلیدی را ارائه می‌دهد.

جدول ۱: مطالعات متمرکز بر جنبه های قانونی استقلال بانک مرکزی

| روش سنجش | نمونه و بازه زمانی | مقیاس سنجش | نتیجه | مرجع |
|------------|---|--|---|--|
| Ranking | ۱۱ کشور اروپایی ۱۹۶۳-۱۹۹۲ | ارتباط بین قوانین بانک مرکزی و روابط مالی و بودجه‌ای | هیچ‌گونه ارتباطی بین استقلال در سیاست‌گذاری و دو مشخصه سیاست پولی (سطح تورم و نوسانات نرخ ارز) دیده نشده است. | (Bade & Parkin, Central Bank Laws and Monetary Policy, 1984) |
| Regression | ۱۸ کشور OECD ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۹ | ظرفیت قانونی برای انتخاب اهداف نهایی سیاست‌گذاری | در صورتی که نقش بانک مرکزی در رابطه با حفظ ثبات پولی، به روشنی در قانون ذکر شده باشد، این امر باعث تقویت موقعیت این بانک خواهد شد. | (Grilli.V, 1991) |
| Regression | ۷۲ کشور در حال توسعه و توسعه یافته ۱۹۵۰-۱۹۸۹ | ویژگی‌های قانونی بانک مرکزی به چهار دسته تقسیم می‌شوند: نرخ تعویض رئیس کل، ساختار سیاست‌ها، هدف بانک مرکزی و محدودیت‌های آن در قرض دادن به بخش دولتی | استقلال قانونی، عامل قابل توجهی در حفظ ثبات قیمت‌ها بین کشورهای صنعتی است اما نه در کشورهای در حال توسعه. نرخ تعویض رئیس کل در کشورهای صنعتی، عامل مهمی در توضیح علت نوسانات تورم نیست. | (Cukierman & Webb, 1995) |
| Regression | کشورهای OECD ۱۹۸۰-۱۹۸۹ | میزان قانون‌گذاری و کنترل بانک مرکزی بر مؤسسات مالی و کنترل تورم از این طریق | ارتباط معناداری برای تأثیرگذاری میزان استقلال عمل بانک مرکزی در کنترل مؤسسات مالی در راستای کنترل نوسانات تورمی مشاهده نشده است | (Haan, J. de and G.J. van 't Hag, 1994) |

۲.۱. حوزه سیاسی

استقلال سیاسی عبارت است از سطح اختیار بانک مرکزی برای دنبال کردن هدف اصلی‌اش که احتمالاً ثبات قیمت‌هاست، بدون مداخله مقامات حکومتی. استقلال سیاسی بانک مرکزی توسط عواملی تعیین می‌شود که عبارتند از رویه‌های تعیین رئیس بانک مرکزی، استقلال هیأت مدیره و مدت زمان تصدی رؤسای بانک مرکزی. (Tabellini, Grilli & Mascianaro, 1991)

پژوهش‌های متعددی نیز در این مورد ارائه شده و روش‌های متفاوتی برای اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی از دیدگاه سیاسی مطرح کرده‌اند.

در این زمینه ارائه می‌دهد: Error! Not a valid bookmark self-reference. خلاصه‌ای از گزیده مطالب کلیدی را

در این زمینه ارائه می‌دهد:

جدول ۲: مطالعات متمرکز بر جنبه‌های سیاسی استقلال بانک مرکزی

| مرجع | نتیجه | مقیاس سنجش | نمونه و بازه زمانی | روش سنجش |
|--|--|--|---|------------|
| Grilli,) & Masciandaro (Tabellini, 1991 | چنانچه دولت، رئیس کل را عزل و نصب کند یا حضور نماینده‌اش در هیأت مدیره را الزامی کند و هیچ‌گونه ماده قانونی در این رابطه وجود نداشته باشد، شاخص استقلال سیاسی بسیار پایین خواهد بود. | سه عامل به طور کلی تعیین‌کننده استقلال سیاسی است: رویه تعیین اعضای هیأت رئیسه بانک مرکزی ارتباط بین این اعضا و دولت وظایف رسمی بانک مرکزی | ۱۸ کشور OECD. ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۹ | Regression |
| Haan, J. de and) G.J. van 't Hag, (1994 | بی‌ثباتی سیاسی بر استقلال بانک مرکزی تأثیر منفی دارد. | هرچه سطح ثبات سیاسی بالاتر باشد، استقلال بیشتری به بانک مرکزی داده می‌شود. | کشورهای OECD. ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۹ | Regression |
| Cukierman, A.,) S. B. Webb, (1995 | تأثیر مثبت بی‌ثباتی سیاسی بر خودمختاری بانک مرکزی. | اندازه‌گیری میزان تأثیر فشارهای سیاسی بر خودمختاری بانک مرکزی | ۶۷ کشور صنعتی و در حال توسعه، ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۹ | Regression |
| (Grier, 2004) | سیاسیون به‌دنبال آن هستند که قبل از هر انتخابات، کاهش پرهزینه و سیاسی نرخ ارز را تا بعد از انتخابات به تعویق بیندازند. | تأثیر انتخابات بر نوسانات نرخ ارز واقعی و استقلال بانک مرکزی | ۹ کشور آمریکای لاتین، ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰ | Regression |

از آنجا که دولت‌ها به دنبال حفظ جایگاه و اقتدار سیاسی خود در طول دوره‌های مختلف هستند، بانک مرکزی را برای تکمیل برنامه‌های خود مورد استفاده یا هدف‌گذاری قرار می‌دهند، به همین دلیل بی‌ثباتی سیاسی بر استقلال بانک مرکزی تأثیر منفی می‌گذارد و عملکرد آن را تضعیف می‌کند. شواهدی از این رابطه منفی، بین سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۹ در کشورهای OECD مشاهده شده است. (Webb & Cukierman, 1995)

پژوهش مشابه دیگری نیز ۶۷ کشور صنعتی و در حال توسعه را طی دوره زمانی طولانی‌تری بررسی کرده که نشان می‌دهد فشارهای سیاسی می‌توانند بر سیاست پولی، نرخ سود بانکی و حتی نرخ ارز یک کشور نیز تأثیرگذار باشند. (Haan, J. de and G.J. van 't Hag, 1994)

۲.۲. حوزه ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم

اعطای اختیارات مربوط به سیاست‌های پولی به بانک‌های مرکزی، تورم را کاهش می‌دهد و به نوعی استقلال یا اقتدار آن را بالا می‌برد که این امر به استقلال سیاستی یا سیاست‌گذاری بانک مرکزی معروف است. بید و پارکین اولین مطالعات علمی را در این زمینه انجام داده‌اند. از آن زمان به بعد تعدادی از مطالعات، وجود رابطه منفی بین استقلال بانک مرکزی و تورم را در کشورهای صنعتی نشان دادند. (Summers & Alesina, 1993)

پژوهش‌های دیگری نیز در این مورد ارائه شده و رویکردهای متفاوتی برای اندازه‌گیری استقلال بانک مرکزی از جنبه ثبات قیمت‌ها مطرح کرده است. جدول ۳ خلاصه‌ای از گزینه مطالب کلیدی را در این زمینه نشان می‌دهد.

جدول ۳: مطالعات متمرکز بر جنبه‌های ثبات قیمت‌ها و کنترل تورم استقلال بانک مرکزی

| روش سنجش | نمونه و بازه زمانی | مقیاس سنجش | نتیجه | مرجع |
|----------------|--|---|--|---|
| Regression | ۱۸ کشور OECD، ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۹ | تخمین تأثیر استقلال اقتصادی و سیاستی بانک مرکزی بر تورم | استقلال سیاستی بانک مرکزی همواره تأثیر منفی بر تورم دارد. | (Grilli, Masciandaro, & Tabellini, 1991) |
| Regression | ۷۲ کشور در حال توسعه و صنعتی، ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۹ | بررسی ارتباط بین تورم، نرخ تغییر رئیس بانک و میزان استقلال | استقلال کمتر منجر به تورم بیشتر می‌شود. تغییر رؤسای بانک، به میزان چشم‌گیری در افزایش تورم تأثیرگذار است. | (Alex Cukierman, Steven b. Webb and Bilin Neyapt, 1992) |
| Regression | کشورهای OECD، ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۹ | بررسی ارتباط بین استقلال بانک مرکزی و تورم، اشتغال، سیاست‌های پولی، و تورم در محیط فاقد قانون‌گذاری مستقیم توسط بانک مرکزی. | استقلال بانک مرکزی رابطه مثبتی با سابقه تورم یک کشور در طول زمان دارد. | (Haan, J. de and G.J. van 't Hag, 1994) |
| Regression | ۶۷ کشور صنعتی و در حال توسعه، ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۹ | اندازه‌گیری رابطه بین تورم و استقلال بانک مرکزی | کشورهای در حال توسعه که از استقلال بانک مرکزی کمتری برخوردارند، به‌طور متوسط تورم بالاتر و پرنوسانی‌تری از کشورهای صنعتی داشتند. | (Cukierman, A., S. B. Webb, 1995) |
| Regression | تحلیل مشکل مطالعات قبلی | ارتباط بین نرخ کاهش تولید برای کاهش تورم و استقلال بانک مرکزی | رابطه منفی قابل توجهی بین نرخ کاهش تولید برای کاهش تورم و استقلال بانک مرکزی وجود دارد | (Brumm & Krashevski, 2003) |
| مدل تصمیم‌گیری | مدل تئوریک دو بازه زمانی | بررسی رابطه بین استقلال بانک مرکزی و سرمایه‌گذاری دولت و تورم | تأثیرات رشد باعث می‌شود که استقلال بانک مرکزی در بلند مدت اثر کمتری بر کاهش تورم داشته باشد | (Ismihan & Ozkan, 2004) |

۲.۳. حوزه سیاست نرخ ارز

مسئولیت کنترل نرخ ارز و سیاست‌گذاری در رابطه با آن همواره از وظایف مهم وزارتخانه امور اقتصادی و دارایی یا خزانه‌داری در هر کشوری محسوب می‌شود. در موارد معدودی، این مسئولیت بین دولت‌ها و بانک‌های مرکزی به اشتراک گذاشته می‌شود. میزان استقلال و اختیار بانک مرکزی، در توانایی دولت برای دنبال کردن اهدافش در زمینه کنترل نرخ ارز، بسیار حیاتی است (Baines, 2001).

جدول ۴: مطالعات متمرکز بر جنبه‌های سیاست نرخ ارز استقلال بانک مرکزی

| روش سنجش | نمونه و بازه زمانی | مقیاس سنجش | نتیجه | مرجع |
|------------|---|--|---|-------------------------------|
| Regression | ۱۲ کشور صنعتی، ۱۹۷۳ تا ۱۹۹۸ | استقلال بانک مرکزی به عنوان واسطی برای دخالت در بازار مبادلات ارز خارجی مورد بررسی قرار گرفته است. | ارتباط منفی بین مداخله در مبادلات ارزی و استقلال بانک مرکزی وجود دارد. | (Baines, 2001) |
| Regression | ۴۱ کشور OECD، شامل کشورهای آمریکای لاتین، و آسیای شرقی، ۱۹۹۸ تا ۲۰۰۰ | تأثیر استقلال بانک مرکزی بر تورم و نرخ ارز | استقلال بانک مرکزی رابطه تنگاتی با افزایش ثبات نرخ ارز و کاهش تورم درد. | (Kuttner & Posen, 2001) |
| Regression | کشورهای قابل دسترسی اروپای شرقی و بالتیک، ۱۹۸۹ تا ۲۰۰۱ | آیا برخورداری از چارچوب‌های متفاوت سیاست پولی و نرخ ارز نتایج متفاوتی را در مقدار و واریانس مجموعه‌ای از متغیرهای اسمی و حقیقی به‌وجود می‌آورد. | یک نظام ارزی انعطاف‌پذیر با مرجع سیاست‌گذاری پولی مستقل با هدف کنترل تورم، در مقایسه با یک نظام سختگیرانه‌تر از کارایی پارتو برخوردار است. | (de Souza, 2002) |
| Regression | ۹ کشور آمریکای لاتین، ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۰ | تأثیر انتخابات بر تغییرات نرخ ارز واقعی و اثر استقلال بانک مرکزی بر این تغییرات | در شرایط استقلال بیشتر بانک مرکزی، میانگین نرخ ارز واقعی و همچنین عدم قطعیت آن پایین‌تر است. | (Grier, 2004) |

سطح استقلال بانک مرکزی با سیاست نرخ ارز و مداخلات در آن در یک کشور مرتبط است. (Baines, 2001). در مطالعه‌ای که بر مجموعه وسیعی از داده‌ها از حدود ۲۰۰ چارچوب پولی انجام گرفته، مشخص شده که خودمختاری بانک مرکزی رابطه تنگاتی با ثبات بیشتر نرخ ارز و تورم

کمتز دارد. (Posen & Kuttner, 2001). در پژوهشی دیگر با استفاده از روش‌شناسی مشابهی نتیجه‌گیری شده که یک نظام انعطاف‌پذیر نرخ ارز در کنار یک قدرت مستقل پولی با هدف کاهش تورم، در مقایسه با رژیم‌های سختگیرانه‌تر از رشد کارایی پارتو برخوردار است. (de Souza, 2002)

۲.۴. حوزه سیاست پولی و جبران کسری بودجه

سیاست پولی با ابزارهای در دسترس بانک مرکزی نظیر نرخ بهره یا توانایی انجام اقدامات مربوط به بازار آزاد مشخص می‌شود. در نتیجه، هر چه تأثیر دولت بر تأمین پولی کسری بودجه بیشتر باشد، میزان استقلال بانک مرکزی کمتر خواهد بود. (Grilli, 1991) اگر سیاست پولی به درستی مدیریت نشود، افزایش تورم سریع‌تر و غیر قابل کنترل خواهد بود، اما تغییر به موقع و آرام نرخ بهره در برابر تغییرات ناگهانی نرخ تورم، تأثیر قابل توجهی در ثبات مالی در بلند مدت خواهد داشت. (Sinclair, 2000)

جدول ۵ خلاصه‌ای از مهم‌ترین مقالات دارای هدف یافتن مجموعه‌ای از عوامل کلیدی مؤثر در سیاست پولی و تأمین کسری بودجه و تأثیرات متقابل آن‌ها بر استقلال بانک مرکزی را ارائه می‌دهد.

جدول ۵: مطالعات متمرکز بر جنبه‌های سیاست پولی و جبران کسری بودجه استقلال بانک مرکزی

| روش سنجش | نمونه و بازه زمانی | مقیاس سنجش | نتیجه | مرجع |
|----------------------------|---|--|---|--|
| رتبه‌بندی | ۱۰ کشور اروپایی و نیوزلند، ۱۹۶۲ تا ۱۹۹۲ | سنجش تأثیرات استقلال در سیاست‌گذاری و استقلال مالی بر تورم | هیچ‌گونه ارتباطی بین استقلال سیاسی و سطح تورم و نوسانات آن مشاهده نشد. | (Bade & Parkin, Central Bank Laws and Monetary Policy, 1984) |
| رتبه‌بندی | ۱۰ کشور اروپایی و نیوزلند، ۱۹۶۲ تا ۱۹۹۲ | افزودن یک متغیر بر شاخص استقلال سیاسی بید و پارکین «آیا بانک مرکزی ملزم است به اینکه اوراق بهادار خزانه را خریداری کند» | هیچ‌گونه ارتباطی بین متوسط تورم و درجه استقلال بانک مرکزی برای این کشورها مشاهده نشد. | (Alesina and Sachs, 1988) |
| Regression | ۱۸ کشور OECD، ۱۹۵۰ تا ۱۹۸۹ | استقلال اقتصادی به معنای میزان استقراری از بانک مرکزی و ماهیت ابزارهای پولی تحت کنترل بانک مرکزی. | در موردی که اعطای اعتبار به دولت تحت اختیار بانک و محدود است، استقلال اقتصادی بانک مرکزی بیشتر است. | (Grilli, Masciandaro, Tabellini, & (1991) |
| رتبه‌بندی | ۱۱ کشور، شامل ۱۰ کشور اروپایی و نیوزلند، ۱۹۶۲ تا ۱۹۹۲ | استقلال بانک مرکزی در زمینه سیاست پولی با عوامل زیر تعیین می‌شود: قدرت بانک در تعیین سیاست‌های پولی نمایندگان دولت در هیأت مدیره بانک اختیار بانک در تعیین اکثریت اعضای هیأت مدیره | عدم اقتدار و اختیار عمل بانک در سیاست‌گذاری و تقسیم قوای تصمیم‌گیری در بانک مرکزی، استقلال بانک را کاهش می‌دهد. | (Eijffinger & Schaling, 1992) |
| Regression | ۷۰ کشور توسعه‌یافته و صنعتی، ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۹ | بررسی ارتباط بین رشد و استقلال بانک مرکزی | در کشورهای توسعه‌یافته، استقلال بانک مرکزی تأثیر مثبتی بر رشد دارد اما در کشورهای صنعتی، فاقد اثر گذاری است. | (Webb, 1995) & Cukierman |
| جمع - آوری و بررسی اطلاعات | ۳۷ بانک مرکزی (۱۲ مورد از کشورهای صنعتی و ۱۶ کشور در حال توسعه و ۸ کشور در حال گذار) ۲۰۰۰ | تمرکز این مطلب بر قدرت‌ها و کارکردهای رسمی بانک‌های مرکزی برای تعیین ماهیت سیاست ثابت مالی است. | در کشورهایی که بازارهای مالی کمتر توسعه یافته‌اند، فعالیت‌های نظم‌دهنده و نظارتی بانک مرکزی رابطه منفی با میزان استقلال آن‌ها دارد. | (Sinclair, 2000) |
| جمع - آوری و بررسی اطلاعات | ۹۱ بانک مرکزی، جمع‌آوری اطلاعات در ۱۹۹۸ | ارزیابی اهداف سیاست پولی در مجموعه‌ای از اقتصادها | استفاده از سیاست‌های پولی روشن در دهه ۱۹۹۰ بسیار رایج‌تر از دوره برتن وووژ است. | (Sterne, 1999) |
| تست فرض | ۵۴ کشور توسعه‌یافته و کمتر توسعه‌یافته، سری‌های زمانی داده‌ها بین ۲۰ سال تا ۲۰۰۰ سال | میزان توسعه بازارهای مالی و استقلال بیشتر بانک مرکزی نه تنها بر میزان تأمین کسری بودجه در یک بازه زمانی مشخص تأثیر می‌گذارد بلکه بر انتظارات در مورد تمهیل‌های پولی آینده کسری بودجه نیز مؤثر است. | کسری بودجه منجر به تورم می‌شود، به‌ویژه زمانی که بازارهای مالی توسعه یافته باشد و بانک مرکزی مستقل نباشد. | (Neyapti, 2003) |

بید و پارکین در تحقیقی که سال ۱۹۸۴ انجام دادند، ارتباط بین سیاست پولی و بانک مرکزی در

یک کشور را بررسی کردند و هیچ ارتباطی بین آن‌ها ندیدند. سپس السینا و ساز در سال

۱۹۹۸ مطالعه آن‌ها را ادامه دادند؛ آن‌ها با افزودن معیار دیگری موضوع پژوهش را بسط داده و در نهایت نتایجی مشابهی به دست آوردند. استقلال سیاست‌گذاری بانک مرکزی نیز سال ۱۹۹۲ توسط اجفینگر و اسکالینگ از طریق شناسایی ظرفیت بانک مرکزی برای انتخاب اهداف نهایی سیاست پولی اندازه‌گیری شد. آن‌ها نتیجه‌گیری کردند که عدم وجود قدرت و اختیار کافی در بانک مرکزی برای سیاست‌گذاری و دوصدایی در این بانک، استقلال آن را کمتر می‌کند. (Bade & Alesima and Sachs, 1984), (Parkin, Central Bank Laws and Monetary Policy, 1984) و (Schaling, Central Bank independence: criteria and Eijffinger & 1988) (indices, 1992)

کسری بودجه می‌تواند منجر به تورم شود، به‌ویژه زمانی که بازار مالی به اندازه کافی توسعه نیافته و بانک مرکزی استقلال کافی نداشته باشد. (Neyapti, 2003) به‌طور مشابه، مداخله در بازار سرمایه توسط دولت کارایی تخصیص بازار سرمایه را کاهش می‌دهد و می‌تواند منجر به کاهش رشد اقتصادی شود. در کشورهایی با استقلال کمتر نیز سطح سرمایه‌گذاری بخش خصوصی پایین‌تر است. بنابراین، میزان توسعه بخش مالی و استقلال بانک مرکزی، مقدار رشد را در یک کشور تعیین می‌کنند. (Neyapti, 2003)

۲.۵. حوزه جوابگویی و شفافیت

شفافیت بانک مرکزی عبارت است از میزان درک واقعی از ساختار سیاست پولی و تصمیمات و سیاست‌گذاری‌های دولت و گاهی نیز شفافیت به میزان اطلاع‌رسانی بانک مرکزی اطلاق می‌شود. (Geraats, 2000)

بانک‌های مرکزی همواره به‌دنبال کمی پرده‌پوشی بوده‌اند. فریزر در تحقیقی که سال ۱۹۹۴ انجام داده در این باره می‌گوید هرچه بانک مرکزی مستقل‌تر باشد، پاسخگو بودن بیشتر آن در مورد اقداماتش ضروری‌تر می‌شود. تحقیقات وی در مورد شرکت‌های دولتی نشان می‌دهد که در یک شرکت دولتی با مدیریت واحد، عدم شفافیت در اثر ضعیف بودن مدیریت آن شرکت به‌وجود می‌آید. (Fraser, 1994)

اخيراً بسیاری از بانک‌های مرکزی، شفافیت را پذیرفته‌اند. بررسی گسترده ۹۴ بانک مرکزی توسط فرای، گودهارت و آلمدیا در پژوهشی به سال ۱۹۹۶، نشان می‌دهد که ۷۴ درصد پاسخ-دهندگان، شفافیت را به عنوان یک جزء کلیدی یا بسیار مهم از چارچوب سیاست پولی خود تلقی می‌کردند. (Fry, Goodhart, & Almeida, 1996)

جدول شماره (۶) بر اقدامات و یافته‌های مختلف در مورد رابطه پاسخگو بودن و شفافیت بانک مرکزی با میزان استقلال آن در چند مقاله برجسته تمرکز دارد.

جدول ۶: مطالعات متمرکز بر جنبه‌های پاسخگویی و شفافیت استقلال بانک مرکزی

| روش سنجش | نمونه و بازه زمانی | مقیاس سنجش | نتیجه | مرجع |
|-------------------|--|--|---|--|
| Regression | ۱۶ بانک مرکزی، شاخص در سال ۱۹۹۸ ایجاد شد | بررسی ارتباط بین استقلال بانک مرکزی و جوابگویی دموکراتیک | ارتباط منفی بین استقلال بانک مرکزی و جوابگویی | De Haan, Eijffinger) Amtenbrink, & (1999 |
| توسعه مدل | ۵ بانک مرکزی برجسته | یک مدل تئوریک شفافیت شامل پاسخگویی و قدرت بانک مرکزی در تصمیم‌گیری نهایی برای سیاست پولی | نویسنده ثابت می‌کند که شفافیت بیشتر منجر به کاهش نرخ تورم و ثبات کمتر شوک عرضه خواهد شد | M.Hoeberichts,) (2002 |
| تشکیل شاخص شفافیت | بانک‌های مرکزی اروپایی و ۵ کشور دیگر، سال ۲۰۰۳ | یک شاخص سنجش میزان شفافیت بانک مرکزی از طریق مشخص کردن اهداف، استراتژی و استراتژی ارتباطات | رتبه بانک‌های مرکزی اروپا در شاخص شفافیت محاسبه شده بالاست با این حال، شواهد نشان می‌دهد بازارهای مالی این بانک‌ها را شفاف نمی‌دانند. | & de Haan) (Amtenbrink, 2003 |

دی‌هان، ایچفینگر و آمتبرینگ در مطالعه‌ای که سال ۱۹۹۹ انجام داده‌اند، با بررسی سه جنبه مختلف از جوابگویی بانک مرکزی، آن را از این سه منظر توضیح می‌دهند. جنبه اول، رابطه مثبتی (و نه معنی‌داری) را نشان می‌دهد اما جنبه‌های دیگر شامل شفافیت و مسئولیت، رابطه منفی (و معنی‌داری) با استقلال بانک مرکزی دارند. نتیجه کلی این است که رابطه منفی بین استقلال بانک

مرکزی و شفافیت وجود دارد که با تصور عمومی ارتباط مثبت بین این دو، متفاوت است. (De (Amtenbrink, 1999 & Haan, Eijffinger

در یکی از مطالعات بعدی، مفهوم جوابگویی دموکراتیک بانک مرکزی مطرح شده است و جوابگویی بانک‌های مرکزی اروپا در برابر قانون، با بانک‌های مرکزی دیگری مقایسه شده است. این کار از طریق یک مدل تئوری شفافیت انجام شده که دو مسئله اصلی را در نظر دارد: شفافیت سیاست حقیقی پولی و این پرسش که چه کسی مسئولیت نهایی سیاست‌های پولی را می‌پذیرد. این مدل که بر اساس کارهای قبلی انجام شده در خصوص تئوری شفافیت بانک مرکزی ایجاد شده - است و عدم حتمیت در مورد ترجیحات بانک مرکزی را کاهش می‌دهد. (Amtenbrink & de Haan, 2003)

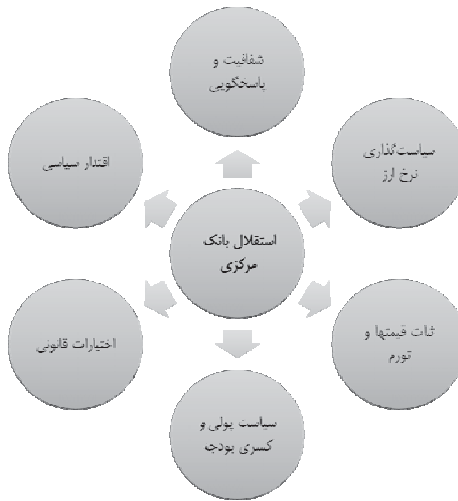
مدل جوابگویی دموکراتیک، در تحقیق ایچفینگر و دیگران در سال ۲۰۰۲ بر اساس کارهای قبلی انجام شده توسعه یافت. آن‌ها به این نتیجه رسیدند که جوابگویی از طریق داشتن شفافیت، باعث کاهش تورم می‌شود. (M.Hoeberichts, 2002)

۳. تدوین شاخص تجمیعی سنجش درجه استقلال بانک مرکزی

این مدل ترکیبی، با تمرکز بر شاخص‌های مؤثر به کار گرفته شده در سایر مطالعات طبقه‌بندی شده در شش حوزه استقلال بانک مرکزی (مذکور در بخش قبل)، با تفکیک‌بندی ساختاری برای رفع همپوشانی و اشتراکات تدوین شده است که تعیین اوزان متغیرهای اصلی و فرعی در هر حوزه و همچنین تأثیرگذاری حوزه‌ها در کل مدل از طریق پرسش‌نامه و تجمیع نظرات تکمیل‌کنندگان آن با رویکرد فنی AHP صورت گرفته است. با توجه به بررسی انجام شده درباره استقلال بانک مرکزی، شش حوزه اصلی در این زمینه به عنوان ابعاد استقلال بانک مرکزی قابل تمرکز است. انتخاب متغیرها برای هر یک از این ابعاد به گونه‌ای انجام شده است که مسائل مرتبط با یکدیگر و همپوشانی متغیرها به حداقل رسیده باشد و یک مدل اثربخش برای سنجش استقلال بانک مرکزی

به وجود آید و مفاهیم درست سیاست‌ها در هر یک از ابعاد، قابل تشخیص باشد که شمای کلی آن در شکل شماره (۱) نمایش داده شده است.

شکل ۱: ساختار شماتیک مدل تحقیق و ابعاد تشکیل‌دهنده آن



۳.۱. تعریف و روش‌شناسی مدل شاخص ترکیبی

این مدل شاخص، راه را برای ارائه یک تعریف کاربردی هموار می‌کند که بدین شرح است: «یک بانک مرکزی به هر میزان که قدرت قانونی کافی را برای محافظت از خود در برابر عوامل تأثیرگذار خارجی دارا باشد، آزادی لازم را در تدوین و اجرای سیاست‌های پولی بدون مداخله سیاسی داشته باشد، بتواند ابزارهای لازم را برای کنترل قیمت، تورم و ثبات نرخ ارز انتخاب کند و تا حدی در برابر پارلمان کشور، پاسخگو باشد تا فعالیت‌هایش شفاف باشند؛ به همان میزان از سطح استقلال بیشتری برخوردار است.»

روش‌شناسی وب، کوکرمین و نیاپتی (Cukierman, Webb, & Neyapti, 1992) با بهره‌گیری از روش دی‌هان و آمتمبریک (Amentenbrink & de Haan, 2003) و نیاپتی (Neyapti, 2003) برای انتخاب متغیرهایی برای بیشتر ابعاد مورد استفاده قرار گرفته است.

در مورد متغیرهای ابعاد سیاست ارزی، از بررسی فرای، گودهارت و آلمدیا (Fry, 1996) & Almeida, Goodhart) تبعیت شده و سایر مطالعات انجام شده توسط نویسندگان مختلف نیز به شناسایی متغیرهایی برای این ابعاد کمک کردند. جزئیات ساختار این مدل که از شش بعد اصلی مجموعاً همراه با ۲۷ متغیر اصلی و فرعی ساخته می‌شود، در پیوست شماره (۱) به همراه نتایج (اوزان) مختلف به دست آمده برای هر متغیر قید شده‌اند.

۳.۲. پرسش‌نامه تعیین اوزان متغیرها

بر اساس این مدل شاخص ترکیبی استقلال بانک مرکزی، متغیرهایی که در مدل ترکیبی تعیین‌کننده استقلال بانک مرکزی هستند استخراج شده است. متغیرهای این مدل ترکیبی، مهم‌ترین متغیرها در تعیین درجه استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران هستند که از بررسی متغیرهای به کار گرفته شده توسط سایر پژوهشگران به دست آمده و همپوشانی‌های میان آن‌ها نیز بر طرف شده است. تعیین وزن متغیرهای مختلف توسط پرسش از خبرگان انجام شده که برای رسیدن به این هدف از ابزار تحلیلی AHP، «تحلیل سلسله مراتبی» استفاده شده است.

در این روش تمام متغیرها به صورت دو به دو با متغیرهای دیگر، از بعد اولویت مورد مقایسه قرار می‌گیرند. شیوه تحلیلی به کار گرفته شده، در نهایت وزن هر یک از متغیرهای منفرد در محاسبه شاخص ترکیبی را ارائه می‌کند. در این راستا پرسش‌نامه‌ای تهیه شده که از طریق آن متغیرهای اصلی معرفی شده و همچنین متغیرهای فرعی (در صورت وجود) با متغیرهای هم‌مرتب خود، به صورت زوجی مورد مقایسه قرار می‌گیرند و پرسش‌شونده میزان اولویت هر متغیر را در مقایسه با متغیرهای دیگر تعیین می‌کند. مکانیزم اولویت‌دهی به صورت تخصیص عددی بین ۱ تا ۹ به یکی از دو طرف، مورد سؤال است که در تفسیر این اعداد آمده است که عدد ۱ اولویت یکسان، عدد ۳ اولویت نسبتاً برتر، عدد ۵ برتر، عدد ۷ خیلی برتر و عدد ۹ اولویت بی‌نهایت برتر را نشان می‌دهد. به عنوان نمونه برای تعیین میزان اولویت دو متغیر تورم و نرخ بهره نسبت به یکدیگر، سؤال مطرح شده به صورت زیر است:

شکل ۲: نمونه جداول اعطای اولویت و مقایسه زوجی در پرسش‌نامه تحقیق

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----------|
| تورم | ۹ | ۸ | ۷ | ۶ | ۵ | ۴ | ۳ | ۲ | ۱ | ۲ | ۳ | ۴ | ۵ | ۶ | ۷ | ۸ | ۹ | نرخ بهره |
|------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----------|

از میان پرسش‌نامه‌های ارسالی تعداد ۱۸ پرسش‌نامه پاسخ داده شد که نتایج پاسخ‌های آن‌ها در قالب پیوست شماره (۲) آمده است.

۳.۳. وزن‌دهی متغیرهای مدل با رویکرد AHP

با پذیرش این فرض که نظریات اعضای گروه از درجه اهمیت یکسانی برخوردارند (به عبارت دیگر بین اعضا به جهت صائب بودن نظر آن‌ها تفاوتی وجود نداشته باشد)، ماتریس‌های تفکیکی نظرات خبرگان، در قالب ماتریس تلفیقی نتایج مقایسات زوجی ترکیب و از طریق آن، ماتریس بهنجار که سبب می‌شود مقایسه معنادارتری بین عناصر انجام گیرد استخراج شد که از طریق آن اوزان هر یک از ابعاد مدل ترکیبی به دست می‌آید. این عمل سبب می‌شود درصد اولویت نسبی (ارجحیت نسبی) هر یک از ابعاد معین گردد.

روش AHP ناسازگاری کلی قضاوت‌ها را به وسیله نرخ سازگاری محاسبه می‌کند که این نرخ باید ۱۰ درصد یا کمتر از آن باشد. اگر این نرخ از ۱۰ درصد بیشتر باشد، قضاوت‌ها ممکن است به صورت متضاد باشند و باید در آن‌ها تجدید نظر کرد. نرخ سازگاری ابعاد، متغیرهای اصلی و متغیرهای فرعی تحقیق به صورت جدول شماره (۷) توسط نرم‌افزار Expert Choice محاسبه شده که حاکی از سازگاری قابل قبولی است.

در نهایت اوزان یا تأثیرگذاری هر یک از متغیرهای اصلی و فرعی با در نظر داشتن وزن محاسبه شده برای متغیر اصلی و همچنین اولویت ابعاد بالاسری و از حاصل ضرب وزن متغیر پایین‌دستی در وزن متغیر بالادستی و اولویت ابعاد استحصال می‌شود که در قالب پیوست شماره (۱) و همچنین نمای خروجی نرم‌افزار تحلیل بر اساس متد AHP در قالب پیوست شماره (۳) ارائه شده است.

جدول ۷: نرخ سازگاری ابعاد، متغیرهای اصلی و متغیرهای فرعی شاخص ترکیبی

| نرخ سازگاری | ابعاد، متغیرهای اصلی و فرعی تحقیق |
|-------------|---|
| ۰.۱۱ | سازگاری ابعاد استقلال بانک مرکزی (C) |
| ۰.۱۰ | سازگاری متغیرهای اصلی بعد قانونی (C1) |
| ۰.۰۲ | سازگاری متغیرهای اصلی بعد سیاسی (C2) |
| ۰.۰۸ | سازگاری متغیرهای اصلی بعد ثبات قیمت‌ها و تورم (C3) |
| ۰.۱۱ | سازگاری متغیرهای اصلی بعد سیاست نرخ ارز (C4) |
| ۰.۰۱ | سازگاری متغیرهای اصلی بعد جنبه‌های سیاست پولی و تأمین کسری بودجه (C5) |
| ۰.۰۷ | سازگاری متغیرهای فرعی قرض دادن به دولت (C5-1) |
| ۰.۰۴ | سازگاری متغیرهای اصلی بعد جوابگویی و شفافیت (C6) |
| ۰.۰۰ | سازگاری متغیرهای فرعی اهداف و اولویت‌های بانک مرکزی (C6-1) |
| ۰.۳۹ | سازگاری متغیرهای فرعی استراتژی ارتباطی (C6-2) |

۴. درجه استقلال بانک مرکزی در ایران و سایر کشورها

پس از استخراج ضرایب متغیرها از طریق روش تحلیل سلسله‌مراتبی، نسبت به محاسبه شاخص استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اقدام شد. هر یک از متغیرهای مدل ترکیبی، ارزشی میان صفر و یک و تأثیرگذاری متناسب با ضریب تخصیص‌یافته دارد که به تناسب میزان استقلال بانک مرکزی امتیازی به متغیر مذکور اختصاص می‌یابد. ارزش‌گذاری متغیرها نیز به صورت پله‌ای انجام شده است. در این روش هر متغیر در چند پله (بین دو تا چهار پله، به تناسب پاسخ‌های محتمل) تقسیم شده است. به پاسخی که نشان‌دهنده بیشترین درجه استقلال باشد، ارزش یک و به کمترین درجه استقلال، ارزش صفر تعلق می‌گیرد. به پاسخ‌های میانی دیگر با توجه به میزان استقلال بانک مرکزی ارزش ۰/۳۳ و ۰/۶۷ در شاخص‌های ۴ پله‌ای و ۰/۵۰ در شاخص‌های سه پله‌ای اختصاص می‌یابد که جزئیات آن در قالب پیوست شماره (۴) ارائه شده است.

انتخاب کشورهای دیگر به منظور مقایسه میزان استقلال بانک مرکزی در ایران با این کشورها، با محدودیت‌هایی مواجه بوده است. رویکرد کلی در این مورد، انتخاب کشورهایی در دو دسته، یعنی کشورهایی در سطوح بالای توسعه اقتصادی و همچنین کشورهای مشابه انجام شده

است. مهم‌ترین محدودیت پیش رو، امکان دستیابی به اطلاعات مورد نیاز برای استخراج شاخص‌های مورد نظر بوده است. برای فائق آمدن بر این محدودیت، به تحقیقات سایر محققان و سایت‌های رسمی بانک مرکزی کشورهای مختلف مراجعه شد. پس از بررسی اطلاعات مورد نیاز، اطلاعات متغیرهای مورد نیاز در خصوص بانک‌های مرکزی هفت کشور آمریکا، کانادا، انگلستان، ژاپن، ترکیه، هند و مصر به میزان لازم به دست آمد. از این رو با استفاده از رویکرد توضیح داده شده در این تحقیق، میزان استقلال بانک مرکزی در این کشورها مورد محاسبه قرار گرفت. نتایج شاخص‌های استخراج شده (درجه استقلال) از استقلال بانک مرکزی این کشورها را می‌توان با بانک مرکزی کشورمان نیز مورد مقایسه قرار داد که در پیوست شماره (۵) آمده است. در مورد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اطلاعات متغیرهای شاخص مذکور با استفاده از قانون پولی و بانکی کشور و عملکرد بانک مرکزی، استخراج شده است.

برای ایجاد قابلیت مقایسه و استخراج امتیاز هر کشور، امتیازات هر یک از متغیرهای استخراج شده در وزن‌های به دست آمده از طریق فرایند تحلیل سلسله مراتبی ضرب می‌شود و حاصل آن امتیاز مأخوذه برای هر یک از وجوه استقلال بانک مرکزی است. در جدول شماره (۸) امتیاز نهایی استقلال بانک مرکزی ایران و کشورهای منتخب که از جمع جبری امتیازات مأخوذه و تعدیل شده بر اساس شاخص ترکیبی معرفی شده در این تحقیق در مورد همه متغیرها (اصلی و فرعی) به دست آمده، نمایش داده شده است.

جدول ۸: شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی در خصوص کشورهای منتخب و ایران

| ژاپن | ترکیه | انگلستان | امریکا | کانادا | هند | مصر | ایران |
|------|-------|----------|--------|--------|-----|-----|-------|
| ۵۷٪ | ۳۷٪ | ۶۲٪ | ۵۶٪ | ۵۳٪ | ۴۵٪ | ۳۴٪ | ۲۶٪ |

شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی

۵. تحلیل داده‌ها

مقایسه شاخص استقلال بانک مرکزی در ایران با سایر کشورهای منتخب نشان می‌دهد که به طور کلی ایران در میان کشورهای منتخب در آخرین رتبه قرار می‌گیرد. باید اشاره کرد که موقعیت استخراج شده برای درجه استقلال بانک مرکزی در ایران در این مطالعه، با سایر مطالعات صورت پذیرفته هماهنگ بوده و در این میان اختلاف معنی‌داری مشاهده نمی‌شود. همچنین درجه استقلال بانک مرکزی در کشورهای منتخب نیز از لحاظ رتبه کسب شده در این مطالعه با مطالعات مشابه هماهنگی دارد.

بر اساس نتایج این مطالعه، فرضیه مطرح شده در زمینه پایین بودن سطح استقلال بانک مرکزی در ایران در اتخاذ سیاست‌های پولی و همچنین کارآمدی سیاست‌های پولی مورد تایید قرار گرفت. با استفاده از روش استفاده شده، امکان سنجش میزان استقلال بانک مرکزی در هر یک از متغیرهای اصلی یا فرعی نیز وجود دارد، بر این اساس در زمینه اتخاذ سیاست‌های پولی و تأمین کسری بودجه، بانک مرکزی ایران در میان کشورهای منتخب کمترین امتیاز را کسب کرده و از ۱۴/۹ امتیاز ممکن، تنها ۳/۵ امتیاز را به دست آورده است. از این رو می‌توان گفت «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در اتخاذ سیاست‌های پولی در تعامل نزدیک با دولت رفتار می‌کند و در مقایسه با سایر کشورها از استقلال کمتری برخوردار است». در ادامه تحلیل نتایج به دست آمده درباره هر یک از حوزه‌های شش‌گانه مورد بررسی در این پژوهش، ارائه شده است.

اولین حوزه، ابعاد قانونی استقلال بانک مرکزی است. بر اساس نتایج استخراج شده، این وجه دارای سهم ۲۷.۱ درصدی در شاخص تجمیعی است. در این زمینه، وجوه قانونی دوره تصدی ریاست بانک و نحوه تعیین و عزل این مقام و همچنین تفکیک مدیریت کل نظام بانکی از انجام وظایف بانک مرکزی مورد بررسی قرار گرفته است. در این بخش بنا بر نظر خبرگان، متغیر «قدرت قانون در انتخاب رئیس» از بیشترین اهمیت برخوردار بوده است. از مجموع ۰.۲۷۱ امتیاز اختصاص داده شده به این بخش، در ایران بانک مرکزی هیچ امتیازی کسب نمی‌کند که در مقایسه با سایر کشورهای مورد بررسی، نشان‌دهنده پایین‌تر بودن میزان استقلال بانک مرکزی ایران از بعد قانونی

است. در این حوزه، بیشترین امتیاز به بانک مرکزی کشور کانادا تعلق می‌گیرد که کل امتیازات قانونی استقلال بانک مرکزی را به دست آورده است.

حوزه دوم، ناظر بر ابعاد سیاسی استقلال بانک مرکزی است. در این زمینه، نحوه تغییر رئیس بانک (سیاسی یا غیرسیاسی بودن آن)، نسبت نمایندگان دولت در هیأت عامل بانک و این نکته که آیا رئیس بانک مرکزی دفتر دیگری در دولت دارد یا خیر، مورد بررسی قرار گرفته که متغیر «تغییر رئیس بانک» در این بخش، از بیشترین اهمیت برخوردار بوده است. از مجموع ۰.۱۴۲ امتیاز اختصاص یافته به این بخش، بانک مرکزی ایران ۰.۰۱۵ امتیاز به دست می‌آورد. مقایسه امتیاز ایران با سایر کشورها در این حوزه نیز نشان می‌دهد که بانک مرکزی در ایران از بعد سیاسی نیز دارای کمترین میزان استقلال است. در این بخش بیشترین امتیاز به بانک مرکزی کشورهای ژاپن و انگلستان با ۰.۱۰۹ امتیاز تعلق می‌گیرد.

در سومین حوزه، شاخص استقلال بانک مرکزی از بعد ثبات قیمت‌ها و تورم مورد بررسی قرار گرفته است. در این زمینه، نحوه برخورد قانون با موضوعات نرخ بهره، تورم و ثبات قیمت‌ها و وظیفه بانک مرکزی در این زمینه‌ها مورد بررسی قرار گرفته است. این بخش مهم‌ترین وظیفه بانک مرکزی در کشورهای مختلف را تشکیل می‌دهد. متغیرهای این حوزه تقریباً سهم‌های یکسانی را در ارزیابی میزان استقلال بانک مرکزی به خود اختصاص داده‌اند، با این حال بیشترین اهمیت در میان این متغیرها به موضوع «ثبات قیمت‌ها» اختصاص یافته و ۳۸.۹ درصد از وزن کلی ۲۱.۳ درصدی این حوزه را به خود اختصاص داده است. مقایسه وضعیت ایران در این شاخص با کشورهای دیگر نشان می‌دهد که در میان هفت کشور، بانک مرکزی ایران در رتبه چهارم قرار گرفته و استقلال نسبتاً مناسبی از این بعد در قانون برای بانک مرکزی تعریف شده است. در این زمینه مستقل‌ترین عملکرد به بانک‌های مرکزی کشورهای ژاپن، انگلستان و مصر تعلق می‌گیرد.

وجوه سیاست نرخ ارز، چهارمین حوزه اصلی مورد بررسی در ارزیابی میزان استقلال بانک مرکزی است که به‌طور کلی در این زمینه سه سؤال در مورد نهاد قانون‌گذار، مداخله‌گر و تصمیم‌گیر درباره استقراض ارز خارجی پرسیده می‌شود. در صورتی که پاسخ «بانک مرکزی» باشد، حداکثر

استقلال و برای ترکیب بانک مرکزی و دولت، پنجاه درصد امتیاز محاسبه شده است. همچنین در صورتی که دولت به تنهایی این اقدامات را انجام دهد، از این بعد نمی‌توان استقلالی برای بانک مرکزی، قائل شد. بانک مرکزی ایران در این زمینه، در میان کشورهای مورد بررسی، رتبه چهارم را به خود اختصاص داده است. بانک مرکزی کشور انگلستان بیشترین استقلال در زمینه وجوه سیاست نرخ ارز را دارا است. سهم این بخش در شاخص تجمیعی ۱۳.۹ درصد تعیین شده که مداخله در بازار ارز خارجی بیش از نیمی (۵۷.۸ درصد) از تأثیر این شاخص را به خود اختصاص داده است.

پنجمین وجه استقلال بانک مرکزی در زمینه سیاست پولی و تأمین کسری بودجه دولت مورد بررسی قرار گرفت. در این حوزه، «مسئولیت فرمول بندی سیاست پولی»، با سهم ۶۱ درصدی، با اهمیت‌ترین متغیر تشخیص داده شده است. این در حالی است که جمعاً ۱۴.۹ درصد از شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی مربوط به این بعد است. مقایسه وضعیت بانک مرکزی کشورمان از این وجه نشان می‌دهد که بر اساس قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی دارای استقلال کمی (۳.۵ امتیاز) در سیاست‌های پولی و تأمین کسری بودجه است. کشوری که بیشترین استقلال را برای بانک مرکزی خود در این بعد تعیین کرده، آمریکا است که ۹.۴ امتیاز را کسب کرده است.

ششمین بخش در بررسی استقلال بانک مرکزی که در تحقیقات اخیر محققان این حوزه به شدت مورد توجه قرار گرفته است، وجوه پاسخگویی و شفافیت اهداف بانک مرکزی است. تعیین اهداف و اولویت‌بندی صریح آن‌ها، استراتژی ارتباطی، گزارش‌دهی فعالیت‌های بانک مرکزی، مرجع پاسخگویی رئیس بانک و نهایتاً نحوه رسیدگی و ممیزی فعالیت‌های بانک، متغیرهای اصلی این حوزه از استقلال بانک مرکزی را تشکیل می‌دهند. از میان این متغیرها از نظر خبرگان، مهم‌ترین مسئله گزارش‌دهی فعالیت‌های بانکداری است که برای یک بانک مرکزی مستقل باید به صورت منظم صورت گرفته و با شیوه مناسبی به اطلاع فعالان اقتصادی و عموم مردم برسد. مقایسه‌ها نشان می‌دهد بانک مرکزی ایران در این زمینه نیز در میان کشورهای مورد بررسی در رتبه پایینی قرار می‌گیرد و تنها ۳.۴۸ درصد از مجموع ۸.۶ درصد امتیاز این حوزه، در شاخص

تجمیعی استقلال بانک مرکزی ایران مورد محاسبه قرار می‌گیرد. در حالی که در قانون سایر کشورهای مورد بررسی، شفافیت اهداف و سطح بالایی از پاسخگویی بانک مرکزی پیش‌بینی شده است. به عنوان نمونه بانک مرکزی ژاپن تمام امتیازات اختصاص داده شده به این بخش را کسب می‌کند.

بازبینی کلی ابعاد استخراج شده از جهت بررسی استقلال بانک مرکزی کشورها نشان می‌دهد دو بعد سیاسی و قانونی استقلال بانک مرکزی در ایران کمترین امتیازات تعریف شده را به دست می‌آورد و مهم‌ترین جنبه‌های عدم استقلال بانک مرکزی کشورمان هستند. مراجعه به ضرایب استخراج شده نشان می‌دهد دو کشور ایران و مصر به ترتیب ۱.۴۹ و ۲.۴۹ درصد از مجموع ۴۱.۳ درصدی شاخص‌های قانونی و سیاسی استقلال بانک مرکزی را کسب می‌کنند و همین نکته موجب شده در این دو کشور بانک مرکزی از کمترین میزان استقلال در مقایسه با سایر کشورهای مورد بررسی برخوردار باشد. در حالی که بانک مرکزی کانادا، ۳۶.۴ درصد و انگلستان ۲۷.۴ درصد از مجموع امتیاز این دو بخش را کسب کرده و جزء کشورهایی به شمار می‌آیند که در آن‌ها بانک مرکزی از استقلال بالایی برخوردار است.

۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

نظر به اهمیت موضوع استقلال بانک مرکزی پیشنهاد می‌شود با استفاده از روش به کار رفته در این مطالعه و همچنین سایر مطالعات در این زمینه، شاخصی استاندارد و پذیرفته شده برای این تفاهم تهیه شود و این شاخص به طور مداوم برای ایران و کشورهای منتخب، از سوی نهادی خاص (به عنوان مثال سازمان بازرسی کل کشور) مورد محاسبه و رصد قرار گیرد. این اقدام موجب می‌شود همواره دید مناسبی از سوی یک نهاد بی طرف نسبت به میزان استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران وجود داشته باشد و در صورت کاهش بیش از حد درجه استقلال بانک مرکزی، در زمان مناسب اقدامات ضروری صورت پذیرد.

بر اساس نتایج این تحقیق، کارآمدی سیاست‌های پولی به عنوان کلیدی‌ترین وظیفه بانک مرکزی در ایران تا حدود زیادی به استقلال این نهاد از دولت به معنای تأثیرناپذیری از فشارهای دولتی وابسته است. امتیازات به‌دست آمده در زمینه بعد پنجم مورد بررسی یعنی حوزه سیاست پولی و تأمین کسری بودجه دولتی، به وضوح گویای این مطلب است. در این بعد، متغیری تحت عنوان مسئولیت تدوین سیاست پولی وجود دارد که بانک مرکزی کشورمان امتیاز خوبی در این متغیر کسب کرده است. به عبارت دیگر همانند اکثر کشورهای مورد بررسی، این مسئولیت در ایران با مشارکت بانک مرکزی و دولت تدوین می‌شود اما متغیر دیگری که عبارت است از تعیین حرف آخر در صورت بروز اختلاف نظر و همچنین شرایط موجود در خصوص نحوه قرض دادن بانک مرکزی به دولت، موجب شده استقلال بانک مرکزی از این بعد در کمترین میزان نسبت به سایر کشورها قرار گیرد. در میان کشورهای مورد بررسی تنها هند با ۳/۷ امتیاز، وضعیتی مشابه ایران دارد که البته بانک مرکزی این کشور نیز در این زمینه از بانک مرکزی ایران مستقل‌تر عمل می‌کند.

بر اساس نظام قانونی شکل گرفته در ایران، در صورت بروز اختلاف نظری میان بانک مرکزی و دولت در خصوص ابعاد سیاست‌های پولی، بانک مرکزی در مقابل دولت توان مقاومت نداشته و نظر دولت به عنوان تصمیم نهایی به مرحله اجرا در می‌آید. این نکته موجب می‌شود کارآمدی سیاست‌های پولی به عنوان کلیدی‌ترین وظیفه بانک مرکزی در ایران، تا حدود زیادی به استقلال این نهاد از دولت وابسته بوده و از تأثیرپذیری بسیاری نسبت به فشارهای دولتی برخوردار باشد. به عنوان یکی دیگر از مصادیق عدم استقلال بانک مرکزی می‌توان به مکانیسم اعطای وام جهت تأمین کسری بودجه اشاره کرد. در این رابطه تعیین سقف وام‌ها، تعیین نرخ بهره وام، دوره بازپرداخت وام و از همه مهم‌تر، نحوه تصمیم‌گیری درباره اعطای وام از مهم‌ترین نکاتی هستند که ذکر صریح آن‌ها در قانون از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و این محدودیت‌ها باید به طور صریح در قانون پولی و بانکی کشور ذکر شده باشند. در حالی که چنین مواردی در قانون پولی و بانکی ایران مورد اشاره قرار نگرفته و همین امر موجب کمترین سطح استقلال برای بانک مرکزی

کشورمان شده است. این دو نکته موجب شده‌اند بانک مرکزی در مدیریت سیاست‌های پولی با مشکل مداخله دولت مواجه بوده و از استقلال ضعیفی برخوردار باشد.

در رابطه با استقلال بانک مرکزی در زمینه کارآمدسازی سیاست‌های پولی در کشور، بر اساس نتایج این تحقیق پیشنهاد می‌شود از طی فرایند قانون نظام پولی و بانکی کشور، موقعیت‌هایی در نظر گرفته شود که در آن، میان بانک مرکزی و دولت در خصوص نحوه تدوین این سیاست‌ها اختلاف نظر وجود داشته باشد و بسترهای قانونی مورد نیاز برای اعطای اختیار بیشتر به بانک مرکزی فراهم شود. همچنین درباره نحوه اعطای وام و تسهیلات از سوی بانک مرکزی به دولت قوانین مدونی تهیه و تنظیم شود تا دولت امکان تحمیل شرایط را خود به بانک مرکزی نداشته باشند.

پیشنهاد فوق این فرصت را برای سازمان بازرسی کل کشور فراهم می‌آورد که نسبت به جنبه‌های مختلف استقلال بانک مرکزی از جمله جنبه‌های سیاسی استقلال اعم از تغییرات زودهنگام و غیرقابل پیش‌بینی رئیس کل بانک مرکزی، تغییرات و انتصابات اعضای هیأت مدیره و عضویت و مشارکت رئیس کل بانک مرکزی در جلسات هیأت دولت، نظارت کافی داشته باشد. در حال حاضر به دلیل نبود این نوع از نظارت، استقلال بانک مرکزی از ابعاد فوق‌الذکر در موضع ضعف قرار دارد و این امر موجب پایین آمدن درجه استقلال بانک مرکزی و در پی آن ناکارآمدی سیاست‌های پولی این بانک شده است.

بر اساس تحقیق حاضر می‌توان دریافت که سطح استقلال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در مقایسه با سایر کشورهای منتخب، بسیار کم است و به نظر می‌رسد یکی از دلایل آن عدم اصلاح قانون نظام پولی و بانکی کشور طی چهار دهه اخیر باشد. این در حالی است که کشورهای مختلف، قوانین مرتبط با عملکرد بانک مرکزی خود را متناسب با تحولات صورت گرفته مورد اصلاح قرار داده‌اند.

یکی از شاخص‌هایی که از بعد قانونی در استقلال بانک مرکزی مؤثر خواهد بود، طول دوره تصدی ریاست بانک مرکزی است. مراجعه به قانون پولی و بانکی کشور نشان می‌دهد که برای

دوره تصدی ریاست بانک مرکزی، مدتی تعیین نشده است. اگر چه در ماده ۳۸ قانون پولی و بانکی قدیم کشور (مصوب سال ۱۳۳۹)، دوره خدمت رئیس کل، سه سال با امکان انتخاب مجدد تعیین شده بود اما در قانون سال ۱۳۵۱ که در حال حاضر نیز مورد استناد است، زمانی برای دوره ریاست رئیس کل در نظر گرفته نشده است. عدم تعیین دوره زمانی برای ریاست بانک مرکزی باعث شده است ایران از این حیث نمره صفر را در محاسبات شاخص استقلال کسب کند. آنچه بدان اشاره شد، بعد قانونی موضوع را نشان می‌دهد. بررسی موضوع از بعد عملی و آنچه تاکنون واقع شده نیز نشان می‌دهد که دوران ریاست رؤسای کل بانک مرکزی در ایران دوام چندانی نداشته است. بر این اساس به‌طور متوسط دوران ریاست رؤسای کل در این بانک، کمتر از سه سال و در حدود ۲۰۷ سال بوده که این امر نیز یکی از نکات منفی در ارزیابی درجه استقلال بانک مرکزی به حساب می‌آید.

در وجهه دیگری از شاخص استقلال بانک مرکزی، در صورتی که وظیفه ایجاد ثبات در قیمت‌ها و کنترل تورم، یکی از وظایف این بانک تعیین شده باشد، ضروری است دولت اختیارات لازم را در این خصوص در اختیار بانک مرکزی قرار داده و مسئولیت تدوین و اجرای سیاست‌های پولی را به‌طور مستقل در اختیار بانک مرکزی قرار دهد. درباره نرخ ارز نیز تعیین نهاد مداخله‌گر در بازار ارز خارجی، قانون‌گذار و نهاد تصمیم‌گیر در رابطه با استقراض ارز خارجی از مهم‌ترین شاخص‌های تعیین‌کننده استقلال بانک مرکزی است. این نظارت تنها با وجود شاخص‌های مناسب و وجود اطلاعات کافی در طول زمان برای نهاد نظارتی امکان‌پذیر خواهد بود.

همان‌گونه که پیش از این اشاره شد، از دیگر مصادیق استقلال بانک مرکزی پیش‌بینی فرایندی تعریف شده در قانون برای موقعیت‌هایی است که در آن اختلاف نظر میان بانک مرکزی و دولت به وقوع پیوندد. این فرایند باید به‌گونه‌ای طراحی شود که بانک مرکزی از ایفای تعهدات خود باز نماند. برای برطرف کردن این مشکلات، بدون شک یکی از مهم‌ترین ابزارها، ابزار قانونی است. به عبارت دیگر بانک مرکزی تنها در یک بستر قانونی توانمند قادر خواهد بود وظایف مهمی را که در نظام پولی کشور بر عهده گرفته، به نحو احسن به انجام برساند. از میان قوانین مرتبط، قانون نظام

پولی و بانکی کشور از اهمیت ویژه‌ای در تعیین استقلال بانک مرکزی برخوردار است. نخستین قانون پولی و بانکی کشور در سال ۱۳۳۹ و در هفتم خرداد ماه، یعنی حدود ۲ ماه پیش از تأسیس بانک مرکزی ایران، به تصویب رسید. پس از گذشت ۱۲ سال از اجرای این قانون، در هجدهم تیرماه سال ۱۳۵۱ قانون پولی و بانک کشور مورد تجدید نظر قرار گرفت و قانون جدیدی تصویب شد که در حال حاضر نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر با وجود گذشت نزدیک به ۴۰ سال از تدوین این قانون و وقوع تحولات اساسی در نظام پولی جهان و صنعت بانکداری، ظهور پدیده‌های جدید و تغییر کارکردها، این قانون همچنان در کشورمان پابرجا بوده و مورد استناد قرار می‌گیرد. همچنین در کنار این تغییرات، تحول مهم دیگری نیز در نظام بانکی ایران یعنی تصویب قانون بانکداری بدون ربا، رخ داده است. با وجود تصویب قانون بانکداری بدون ربا در سال ۱۳۶۲، حتی این تحول نیز موجب نشده که قانون نظام پولی و بانکی کشور مورد تجدید نظر قرار گیرد. از این رو به نظر می‌رسد تسریع در روند بازنگری بر این قانون که از سال ۱۳۸۴ آغاز شده امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است.

منابع و مأخذ

- آذر، ع (۱۳۸۷). تحقیق در عملیات (جلد چاپ سوم). تهران: نشر علوم نوین.
- آذر، ع. مؤمنی، م (۱۳۷۷). آمار و کاربرد آن در مدیریت، جلد ۳. تهران: انتشارات سمت.
- ابراهیمی، م (۱۳۸۴). هدف‌گذاری تورم در ایران؛ چالش‌ها و راهکارها، تهران، دانشگاه امام صادق(ع)، دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد.
- اسلامی، د. م (۱۳۸۹). پیشنهادهای قانونی در خصوص استقلال بانک مرکزی.
- استقلال بانک مرکزی و تأثیرات آن بر متغیرهای کلان اقتصادی. (۱۳۸۵). نشریه اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران، ۳.
- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۹). بازتابی از <http://www.cbi.ir/page/1398.aspx>
- پیرایی، خ، عابدی، ف. (۱۳۸۸). استقلال بانک مرکزی و بینباتی مالی. مجموعه مقالات شانزدهمین همایش بانکداری اسلامی.
- تقی پور، ا، موسوی آزاد کسمایی، ا. (۱۳۸۳). بررسی رابطه بین تورم و استقلال بانک مرکزی در ایران. برنامه و بودجه، شماره ۸۵.
- جعفری صمیمی، ا، احمدی، ن. (۱۳۸۱). استقلال بانک مرکزی و عملکرد اقتصاد کلان در کشورهای در حال توسعه (از جمله ایران): یک تحلیل تجربی (۱۹۹۰-۱۹۹۸). پژوهشنامه علوم انسانی و اجتماعی، شماره چهارم.
- جرانی شراهی، ا. (۱۳۸۹). استقلال بانک مرکزی و تأثیرات آن بر اقتصاد کلان. ماهنامه تدبیر.
- حسن زاده، ع.، ارض روم چیلر، ن. (۱۳۸۲). چهار مقاله پیرامون بانکداری مرکزی. تهران: پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- حسینی، س، واشقانی، م. (۱۳۸۳). مرور مبانی نظری و تجربه کشورهای منتخب در زمینه استقلال بانک مرکزی و راهکارهای تحقق آن در جمهوری اسلامی ایران. تهران: دفتر مطالعات اقتصادی.
- حیدری، ح. (۱۳۷۵). استقلال بانک مرکزی و جایگاه آن در نظام پولی و بانکی جمهوری اسلامی ایران. دانشگاه تربیت مدرس.

خاکی، غ. (۱۳۷۸). روش تحقیق با رویکردی به پایاننامه نویسی. مرکز تحقیقات علمی کشور با همکاری کانون فرهنگی انتشاراتی درایت.

داودی زنجانی، ش.، افشاری، ز. (۱۳۸۵). اثر استقلال بانک مرکزی بر تولید و تورم: یک مطالعه بین کشوری (۱۹۹۸-۱۹۸۰). دانشگاه الزهراء (س)، دانشکده علوم اجتماعی و اقتصادی.

داوری، م. (۱۳۸۵). بیثباتی بازارهای مالی و جایگاه بانک مرکزی در مقابله با بحرانهای مالی.

دفتر مطالعات اقتصادی، و. ب. (۱۳۸۲). پیرامون استقلال بانک مرکزی، ترکیب مجمع عمومی و شورای پول و اعتبار. دفتر مطالعات اقتصادی وزارت بازرگانی.

دفتر مطالعات اقتصادی، و. ب. (۱۳۸۳). مرور مبانی نظری و تجربه کشورهای مختلف در زمینه استقلال بانک مرکزی و راهکارهای تحقق آن در جمهوری اسلامی ایران. دفتر مطالعات اقتصادی وزارت بازرگانی.

رستمی، س. (۱۳۸۴). کسری بودجه و تورم: با تأکید بر نقش استقلال بانک مرکزی و گسترش بازار مالی. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.

رفیعی تفرشی، م. (۱۳۷۸). استقلال بانک مرکزی مبانی نظری، تجربی و جنبه‌های کاربردی آن در ایران. مؤسسه عالی تحقیق در برنامه‌ریزی و توسعه.

ساعتی، ت. ا. (۱۳۷۸). تصمیمگیری برای مدیران. (ع. توفیق، مترجم) تهران: سازمان مدیریت صنعتی.

صومعه سرایی، ن. (۱۳۷۸). بررسی ارتباط درجه استقلال بانک مرکزی و عملکرد اقتصادی در کشورهای در حال توسعه (با تأکید بر ایران). دانشگاه مازندران، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی.

عادلی، س. م. (۱۳۷۰). در باب استقلال بانک مرکزی. مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.

مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، د. (۱۳۸۹). پیشنهادهای قانونی در خصوص استقلال بانک مرکزی.

معدلت، ک. (۱۳۷۵). اهمیت اقتصادی استقلال بانک مرکزی. دانشگاه تهران.

معدلت، ک. (۱۳۷۹). بررسی جایگاه و ساختار مطلوب بانک مرکزی. تهران: مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.

- معدلت، ک. (۱۳۸۳). بانکداری نوین و استقلال بانک مرکزی. راهبرد پژوهش.
- مؤسسه عالی بانکداری ایران. (۱۳۸۴). مجموعه مقالات شانزدهمین همایش بانکداری اسلامی.
- منظور، د.، یادپیور، م. (۱۳۸۴). تحلیل نظری و تجربی تأثیر استقلال بانک مرکزی بر عملکرد اقتصادی و کنترل تورم: درس‌هایی برای ایران. مجموعه مقالات شانزدهمین همایش بانکداری اسلامی، مؤسسه عالی بانکداری ایران.
- میرشاهی، س. (۱۳۸۶). تأثیر استقلال بانک مرکزی بر کارایی سیاست پولی.
- نیلی، م. (۱۳۸۷). چالش‌های استقلال بانک مرکزی در ایران. مجله صنعت و توسعه.

- Ahsan, S & Wickramanayake (2006). Determinants of central bank independence and governance: Problems and policy implications. JOAAG.
- Alesina , A (1998). Macroeconomics And Policies In Stanley Fische. NBER Macroeconomics Annual .MTT Press.
- Alesina and Sachs (1998). Political parties and the business cycle in the USA 1948-1984 . Journal of Money, Credit and Bankin.
- Alesina, A & H. Summers, L (1993). Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. Journal of Money, Credit and Banking.
- Alex Cukierman, Steven b. Webb and Bilin Neyapt (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. The World Economic Review, vol. 6, no. 3.
- Arnone, M, J Laurens, B & Sommer, M (2009). Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends. IMF Staff Papers.
- Bade, R & Parkin, M (1984). Central Bank Laws and Monetary Policy. Canada: University of Western Ontario.

- Bade, R & Parkin, M(1985). Central Bank Laws and Monetary Policy. Canada: Department of Economics, University of Western Ontario.
- Baines, A (2001). Capital mobility, perspective and Central Bank independence. Exchange rate policy since 1945. Policy Sciences.
- Baka, J (1994). Please Respect the National Bank. Central Banking.
- Banaian, K, Laney , L & Willett, T (1993). Central Bank Independence: An International Comparison. Economic Review: Federal Reserve Bank of Dallas.
- Bandura, R., Mendoza, R., & Sidiko, B. (2006). Central Bank Independence and Accountability: A Literature Review. Office of Development Studies, United Nations Development Programme.
- Barro, R & Gordon, D(1983). A Positive Theory Of Monetary Policy in a Natural Rate Model. Journal of Political Economy.
- Brumm, H & Krashevski, S (2003). The sacrifice ratio and central bank independence. Open Economic Review.
- Campillo, M & Miron, J (1997). Why does inflation differ across countries? Chicago: University of Chicago.
- Coyle, G (2004). THE ANALYTIC HIERARCHY PROCESS (AHP). Pearson Education.
- Cuckierman, A (1992). Central Bank Strategy, Credibility and Independence. Theory and Practice. The MIT, Press, Cambridge, Massachusetts.
- Cukierman , A & Webb, S (1995). Political Influence on the Central Bank- International Evidenc. University of Chicago.

- Cukierman , A., Kalaitzidakis, P., Summers, L & Webb, S (1993). Central Bank Independence, Growth, Investment And Real Rate. Carnegie-Rochester Conference Series On Public Policy .
- Cukierman, A (1992). Central Bank Strategy, Credibility and Independence Theory and Evidence. Cambridge, Massachusetts: MSI Press.
- Cukierman, A., S. B. Webb (1995). Political Influence on the Central Bank: International Evidence. World Bank Economic Review, Oxford University Press, vol 9.
- Cukierman, A., Webb, S & Neyapti, B (1992). Measuring the independence of Central Bank and its effect on policy outcomes. World Bank Economic Review.
- de Haan, J & Amtenbrink, F (2003). Economic governance in the European Union: Fiscal policy discipline versus flexibility. Common Market Law Review.
- De Haan, J, Eijffinger, S & Amtenbrink, F (1999). Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification. Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review.
- de Souza, L (2002). Integrated monetary and exchange rate frameworks. Tinbergen Institute Discussion Paper.
- Debelle, G & Fischer, S (1994). How independent should a central bank be? Federal Reserve Bank of San Francisco in its series Working Papers in Applied Economic Theory.
- Eijffinger, S & de Haan, J (1996). The Political Economy of Central-Bank Independence. Special Papers in International Economics.
- Eijffinger, S & Schaling, E (1992). Central Bank independence: criteria and indices. Tilburg University, Research Memorandum, 548.

- Federal Reserve (2009). The First Bank of The United States: A Chapter in The History of Central Banking. Federal Reserve Bank of Philadelphia.
- Fischer, A. M (1996). Central Bank independence and sacrifice ratios. *Open Economies*.
- Fraser, B (1994). Central Bank independence: What does it mean? *Reserve Bank of Australia Bulletin*.
- Fry, M, Goodhart, C & Almeida, A (1996). Central Banking in developing countries: Objectives, activities and independence. London: Routledge.
- Geraats, P (2000). Why adopt transparency? The publication of Central Bank forecasts. *CEPR Discussion Paper*, 2582.
- Goodhart, C (1987). *The New PALGRAVE of Economics*. United Kingdom, London & Basingstoke: The Macmillan Press Limited.
- Grier, R (2004). Elections, exchange rates and Central Bank reform in Latin America. Department of Economics, University of Oklahoma, Working Paper.
- Grilli, V, D. Masciandaro, and G. Tabellini (1991). Institutions and Policies, *Economics Policy*, 6.
- Grilli, V, Masciandaro, D & Tabellini, G (1991). Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries. *Economic Policy*.
- Grilli, V, D. G (1991). Political and monetary institution and public financial policies in the industrial countries.
- Gutierrez, E (2003). Inflation Performance and Constitutional Central Bank Independence: Evidence From Latin America and the Caribbean. *IMF Working paper*.

- Gutierrez, Eva (2003). Inflation Performance and Constitutional Central Bank Independence: Evidence From Latin America and the Caribbean. International Monetary Fund.
- Guy Debelle & Stanley Fischer (1994). How independent should a central bank be? . Conference Series ; [Proceedings], Federal Reserve Bank of Boston.
- Haan, J. de and G.J. van 't Hag (1994). Variation in Central Bank Independence across Countries:Some Provisional Empirical Evidence. Working Paper, Department of Economics, University of Groningen, Forthcoming in: Public Choice, 1995.
- I.Jacome, L (2001). Legal Central Bank Independence and Inflation in Latin America During the 1990s. International Monetary Fund.
- IMES (2004). Functions and Operations of the Bank of Japan. Institute for Monetary and Economic Studies.
- Ismihan, M & Ozkan, G (2004). Does Central Bank independence lower inflation? Economic Letters.
- Issing, O (1993). Central Bank Independence and Monetary Stability. Institute of Economic Affairs.
- J. Laurens, B., Arnone, M., & Segalotto, J.-F (2006). Measures of Central Bank Autonomy: Empirical Evidence for OECD, Developing, and Emerging Market Economies. IMF Working Paper.
- Jakob , d., Masciandaro, D., & Quintyn, M (2008). Does central bank independence still matter. European Journal of Political Economy.
- Kuttner , k & Posen, A (2001). Beyond Bipolar: A Three Dimensional Assessment of Monetary Frameworks. International Journal of Finance and Economics.

- Kuttner, K. N (2002). Monetary Policy Framework: The Quest For Disciplined Flexibility. Federal Reserve Bank of New York, Domestic Research.
- Kuttner, N & Posen, A (2001). Beyond bipolar: A three-dimensional assessment of monetary frameworks. Oesterreichische National Bank Working Paper.
- Kydland, F., & Prescott, E (1977). Rules Rather than Discretion. The Inconsistency of Political Economy.
- L. Awad, b (2008). Towards Measurement Of Political Pressure On Central Banks: The Case Of The Central Bank Of Egypt.
- M.Hoeberichts, S. C (2002). Central Bank Accountability and Transparency: Theory and some Evidence. Economic Research Centre of the Duetsche Bundesbank.
- Masciandaro, D., & Tabellini, G (1988). Monetary regimes and fiscal deficits: A comparative analysis. Monetary policy in Pacific Basin Countries .
- Maxfield, S (1997). International Capital Flows and the Politics of Central Bank Independence .
- NBER (2005). Seventy Years of Central Banking: The Bank of Canada in International Context, 1935-2005. NBER Working Paper No. 11586.
- Newman , P, Milgate, M & Eatwell, J (1992). The New Palgrave Dictionary of Money & Finance. United Kingdom: The Macmillan Press Limited.
- Neyapti, B (2003). Budget deficits and inflation: The roles of Central Bank independence and financial market development. Contemporary Economic Policy.
- Parkin, M (1987). Domestic Monetary Institutions and Deficits. Basil Blackwelt.

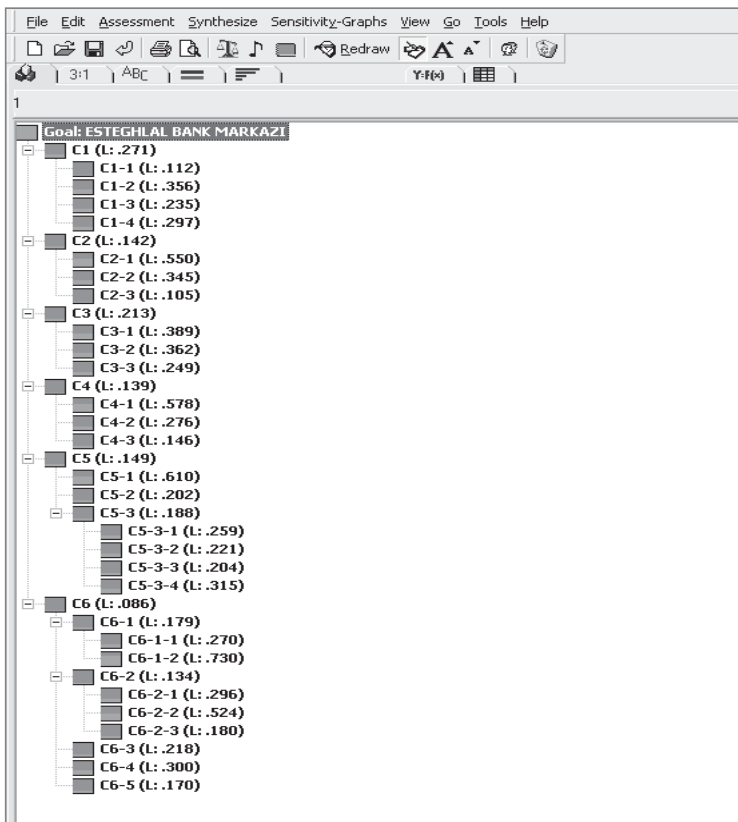
- Posen, A (1993). Why Central Bank Independence Does Not Cause Low Inflation: There is No Institutional Fix for Politics. Finance and the International Economy. Oxford: Oxford University Press 7.
- Sinclair, P (2000). Central Banks and financial stability. Bank of England Quarterly Bulletin.
- Sterne, G (1999). The use of explicit targets for monetary policy: Practical experience of 91 economies in the 1990s. Bank of England Quarterly Bulletin.
- Xiang, H (2009). The Structure of Central Banking and the Bank of Canada. Simon Fraser University.

پیوست‌ها

پیوست شماره ۱: ابعاد و متغیرهای اصلی و فرعی شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی

| ابعاد | وزن | متغیرهای اصلی | وزن | متغیرهای فرعی | وزن | ضریب متغیر در شاخص ترکیبی | |
|---|-------|--|-------|----------------------------------|-------|---------------------------|------|
| قانونی (C1) | ۰.۲۷۱ | دوره تصدی دفتر ریاست | ۰.۱۱۲ | | | ۳۰٪ | |
| | | قدرت قانون در انتخاب رئیس | ۰.۳۵۶ | | | ۹.۶٪ | |
| | | قدرت عزل رئیس | ۰.۲۳۵ | | | ۶.۳٪ | |
| | | مسئولیت تنظیمی (نظم‌دهنده) | ۰.۲۹۷ | | | ۸.۰٪ | |
| سیاسی (C2) | ۰.۱۴۲ | تغییر رئیس بانک | ۰.۵۵۰ | | | ۷.۸٪ | |
| | | نسبت نمایندگان دولت در هیأت مدیره بانک | ۰.۳۴۵ | | | ۴.۸٪ | |
| | | رئیس بانک، دفتر دیگری در دولت داشته باشد | ۰.۱۰۵ | | | ۱.۴٪ | |
| ثبات قیمت‌ها و تورم (C3) | ۰.۲۱۳ | ثبات قیمت | ۰.۳۸۹ | | | ۸.۲٪ | |
| | | تورم | ۰.۳۶۲ | | | ۷.۷٪ | |
| | | نرخ بهره | ۰.۲۴۹ | | | ۵.۳٪ | |
| سیاست نرخ ارز (C4) | ۰.۱۳۹ | مداخله در بازار ارز خارجی | ۰.۵۷۸ | | | ۸.۰٪ | |
| | | تصمیم‌گیری تنظیمات بازار ارز خارجی | ۰.۲۷۶ | | | ۳.۸٪ | |
| | | تصمیم‌گیری استقراض ارز خارجی | ۰.۱۴۶ | | | ۲.۰٪ | |
| جنبه‌های سیاست پولی و تأمین کسری بودجه (C5) | ۰.۱۴۹ | مسئولیت فرمول‌بندی سیاست پولی | ۰.۶۱۰ | | | ۹.۰٪ | |
| | | تعیین حرف آخر در صورت بروز اختلاف نظر | ۰.۲۰۲ | | | ۳.۰٪ | |
| قرض دادن به دولت | ۰.۱۸۸ | قرض دادن | ۰.۲۵۹ | ۰.۲۵۹ | | ۰.۷٪ | |
| | | دوره وام‌دهی | ۰.۲۳۱ | ۰.۲۳۱ | | ۰.۶٪ | |
| | | سر رسید وام‌ها | ۰.۲۰۴ | ۰.۲۰۴ | | ۰.۵٪ | |
| | | نرخ بهره در وام‌دهی | ۰.۳۱۵ | ۰.۳۱۵ | | ۰.۸٪ | |
| هدف‌گذاری بانک | ۰.۱۷۹ | شفافیت اولویت‌ها | ۰.۲۷۰ | ۰.۲۷۰ | | ۰.۴٪ | |
| | | شفافیت اهداف | ۰.۷۳۰ | ۰.۷۳۰ | | ۱.۱٪ | |
| جوابگویی و شفافیت (C6) | ۰.۰۸۶ | استراتژی ارتباطی | ۰.۱۳۴ | انتشار صورت جلسات هیأت مدیره | ۰.۲۹۶ | ۰.۲۹۶ | ۰.۳٪ |
| | | | | آگاه‌سازی عمومی از سیاست | ۰.۵۳۴ | ۰.۵۳۴ | ۰.۵٪ |
| | | | | اطلاع‌رسانی رسانه-ای یا کنفرانسی | ۰.۱۸۰ | ۰.۱۸۰ | ۰.۲٪ |
| | | گزارش‌دهی فعالیت‌های بانکداری | ۰.۲۱۸ | | | ۱.۸٪ | |
| جوابگویی رئیس بانک | ۰.۳۰ | | | ۲.۵٪ | | | |
| رسیدگی و بازبینی فعالیت‌های بانک مرکزی | ۰.۱۷۰ | | | ۱.۴٪ | | | |

پیوست شماره ۳: اوزان متغیرهای اصلی و فرعی مدل ترکیبی



پیوست شماره ۴: ساختار پلکانی امتیازدهی به بانک‌های مرکزی مشتمل بر گویه‌های مرتبط با متغیرها

| ابعاد | متغیرهای اصلی و فرعی | گویه‌ها | اوزان (%) | |
|---|--|---|---|-----|
| وجه قانونی استقلال بانک مرکزی | دوره تصدی ریاست بانک | شش سال یا بیشتر | ۱۰۰ | |
| | | ۵ سال | ۶۷ | |
| | | ۴ سال یا کمتر | ۳۳ | |
| | | ذکر نشده | ۰ | |
| | قدرت قانون در انتخاب رئیس | هیأت مدیره بانک مرکزی | ۱۰۰ | |
| | | پارلمان/ مجلس | ۵۰ | |
| | | قوه مجریه | ۰ | |
| | | هیأت مدیره بانک مرکزی | ۱۰۰ | |
| | قدرت عزل رئیس | پارلمان/ مجلس | ۵۰ | |
| | | قوه مجریه | ۰ | |
| بله | | ۱۰۰ | | |
| خیر | | ۰ | | |
| جدایی مسئولیت تنظیمی (نظم‌دهندگی) از بانک مرکزی | سیاسی (اگر رئیس بانک، در کمتر از شش ماه، پس از هر انتخابات سراسری تغییر کند، این امر یک تغییر سیاسی تلقی خواهد شد) | ۰ | | |
| | غیرسیاسی | ۱۰۰ | | |
| وجه سیاسی استقلال بانک مرکزی | نسبت نمایندگان دولت در هیأت مدیره بانک | هیأت مدیره صرفاً شامل اشخاص غیردولتی است | ۱۰۰ | |
| | | دولت ذکر نشده یا غیر دولتی | ۶۷ | |
| | | حضور کارمندان دولت در هیأت مدیره | ۳۳ | |
| | | حضور وزرای دولت در هیأت مدیره | ۰ | |
| | آیا رئیس بانک، دفتر دیگری در دولت دارد؟ | خیر | ۱۰۰ | |
| | | بله | ۰ | |
| وجه ثبات قیمت‌ها و تورم | ثبات قیمت | مهم‌ترین یا تنها هدف مطلوب بانک مرکزی است | ۱۰۰ | |
| | | یک هدف که با دیگر اهداف سازگار است | ۶۷ | |
| | | هیچ هدفی در منشور بانک معین نشده | ۳۳ | |
| | | اهداف معینی که شامل ثبات قیمت نیست | ۰ | |
| | تورم | تورم مورد هدف و پیش‌بینی بانک مرکزی است | ۱۰۰ | |
| | | هیچ اقدامی توسط بانک در خصوص تورم صورت نمی‌گیرد | ۰ | |
| | | نرخ بهره | نرخ بهره به وسیله بانک مرکزی تعیین و مدیریت می‌شود | ۱۰۰ |
| | | | هیچ اقدامی توسط بانک در خصوص نرخ بهره صورت نمی‌گیرد | ۰ |
| | وجه سیاست نرخ ارز | نهاد مداخله‌گر در بازار ارز خارجی | بانک مرکزی | ۱۰۰ |
| | | | بانک مرکزی و دولت | ۵۰ |
| دولت | | | ۰ | |
| قانون‌گذار بازار ارز خارجی | | بانک مرکزی | ۱۰۰ | |
| | | بانک مرکزی و دولت | ۵۰ | |
| | | دولت | ۰ | |
| نهاد تصمیم‌گیری استقراری ارز خارجی | | بانک مرکزی | ۱۰۰ | |
| | | بانک مرکزی و دولت | ۵۰ | |
| | | دولت | ۰ | |
| وجه سیاست پولی و تأمین کسری بودجه | | مسئولیت تدوین سیاست پولی | بانک به تنهایی | ۱۰۰ |
| | بانک مشارکت می‌کند اما تأثیر کمی دارد | | ۶۷ | |
| | بانک صرفاً به دولت مشاوره می‌دهد | | ۳۳ | |
| | نهاد تصمیم‌گیر نهایی در صورت بروز | بانک جایگاهی ندارد | ۰ | |
| | | بانک که به صراحت در قانون تصریح شده است | ۱۰۰ | |

| | | | |
|-----|---|---|-------------------------------------|
| ۵۰ | شورایی متشکل از بانک و قوای مجریه و مقننه | اختلاف نظر | |
| ۰ | دولت به تنهایی | | |
| ۱۰۰ | غیر مجاز | امکان استقراض | شرایط استقراض دولت از بانک مرکزی |
| ۶۷ | مجاز با محدودیت‌های سنگین (به عنوان مثال حداکثر ۱۵ درصد درآمد دولت) | | |
| ۳۳ | مجاز با محدودیت‌های کنترل شده (به عنوان مثال حداقل ۱۵ درصد درآمد دولت) | | |
| ۰ | هیچ محدودیت قانونی در استقراض دولت وجود ندارد | قوانین استقراض | |
| ۱۰۰ | به وسیله بانک تعیین می‌شود | | |
| ۶۷ | به وسیله منشور بانک تعیین شده | | |
| ۳۳ | با توافق بانک و دولت تعیین می‌شود | | |
| ۰ | به تنهایی به وسیله قوه مجریه تصمیم‌گیری می‌شود | سررسید وام‌ها | |
| ۱۰۰ | تا سقف ۶ ماه | | |
| ۶۷ | تا سقف ۱ سال | | |
| ۳۳ | بیش از ۱ سال | | |
| ۰ | در قانون ذکر نشده | | |
| ۱۰۰ | به نرخ بازار یا بالایی نرخ حداقل | شرایط نرخ بهره | |
| ۶۷ | زیر نرخ بازار | | |
| ۳۳ | نرخ بهره ذکر نشده است | | |
| ۰ | استقراض بدون بهره | شفافیت اهداف | اهداف و اولویت‌های بانک مرکزی |
| ۱۰۰ | اهداف معین بر اساس قانون و منطبق با عملکرد | | |
| ۶۷ | اهداف معین بر اساس قانون و نسبتاً منطبق با عملکرد | | |
| ۳۳ | اهداف معین بر اساس قانون و غیر منطبق با عملکرد | | |
| ۰ | اهداف نامعین | اولویت‌های مشخص | |
| ۱۰۰ | دارای اولویت‌های اجرایی شفاف و قابل اجرا | | |
| ۵۰ | دارای اولویت‌های اجرایی شفاف و غیراجرایی | | |
| ۰ | فاقد اولویت‌های اجرایی شفاف و اجرایی | آگاه‌سازی عمومی از سیاست | |
| ۱۰۰ | به صورت رسمی از کانال بانک | | |
| ۵۰ | به صورت رسمی از کانال دولت | | |
| ۰ | به صورت غیر رسمی یا محرمانه | | |
| ۱۰۰ | اطلاع‌رسانی مطبوعاتی و رسمی انجام می‌شود | اطلاع‌رسانی رسانه‌ای یا کنفرانسی | استراتژی ارتباطی و شفافیت |
| ۰ | اطلاع‌رسانی مطبوعاتی و رسمی انجام نمی‌شود | | |
| ۱۰۰ | مصوبات هیأت مدیره به صورت رسمی و دوره‌ای منتشر می‌شود | | |
| ۰ | صورت جلسات هیأت مدیره محرمانه است و به صورت منظم دوره‌ای منتشر نمی‌شود | انتشار صورت جلسات هیأت مدیره | |
| ۱۰۰ | انجام می‌شود | | |
| ۰ | انجام نمی‌شود | گزارش‌دهی فعالیت‌های بانکی (گزارشات دوره‌ای) | |
| ۱۰۰ | جوابگویی به هیأت مدیره بانک | | |
| ۵۰ | جوابگویی به مجلس | | |
| ۰ | جوابگویی به دولت | جوابگویی رئیس بانک | |
| ۱۰۰ | انجام می‌شود | | |
| ۰ | انجام نمی‌شود | رسیدگی و ممیزی فعالیت‌های بانک مرکزی | |
| ۰ | انجام نمی‌شود | | |

پیوست شماره ۵: امتیاز بانک مرکزی کشورهای منتخب به تفکیک متغیرهای اصلی و فرعی شاخص تجمیعی

| ایران | مصر | هند | کانادا | امریکا | انگلستان | ترکیه | ژاپن | ابعاد، متغیرهای اصلی و متغیرهای فرعی شاخص تجمیعی استقلال بانک مرکزی |
|-------|-----|-----|--------|--------|----------|-------|------|---|
| ۰ | ۳۳ | ۳۳ | ۱۰۰ | ۳۳ | ۶۷ | ۳۳ | ۶۷ | دوره تصدی دفتر ریاست بانک |
| ۰ | ۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۵۰ | ۰ | ۵۰ | ۰ | قدرت قانون در انتخاب رئیس |
| ۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | قدرت عزل رئیس |
| ۰ | ۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۰ | جدایی مسئولیت تنظیمی (نظم‌دهندگی) از بانک مرکزی |
| ۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | تغییر رئیس بانک |
| ۰ | ۰ | ۳۳ | ۰ | ۶۷ | ۳۳ | ۰ | ۳۳ | نسبت نمایندگان دولت در هیأت مدیره بانک |
| ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | رئیس بانک، دفتر دیگری در دولت داشته باشد |
| ۶۷ | ۳۳ | ۳۳ | ۳۳ | ۶۷ | ۳۳ | ۳۳ | ۳۳ | ثبات قیمت |
| ۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۱۰۰ | تورم |
| ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۱۰۰ | نرخ بهره |
| ۵۰ | ۱۰۰ | ۵۰ | ۰ | ۵۰ | ۱۰۰ | ۵۰ | ۲۰ | مداخله در بازار ارز خارجی |
| ۵۰ | ۰ | ۵۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۵۰ | ۰ | ۱۰۰ | تصمیم‌گیری تنظیمات بازار ارز خارجی |
| ۵۰ | ۰ | ۰ | ۵۰ | ۵۰ | ۵۰ | ۰ | ۵۰ | تصمیم‌گیری استقراض ارز خارجی |
| ۳۳ | ۳۳ | ۳۳ | ۳۳ | ۶۷ | ۰ | ۳۳ | ۶۷ | مسئولیت تدوین سیاست پولی |
| ۰ | ۰ | ۰ | ۵۰ | ۵۰ | ۰ | ۵۰ | ۰ | تعیین حرف آخر در صورت بروز اختلاف نظر |
| ۳۳ | ۶۷ | ۱۰۰ | ۳۳ | ۱۰۰ | ۶۷ | ۳۳ | ۰ | قرض دادن |
| ۰ | ۳۳ | ۰ | ۳۳ | ۳۳ | ۰ | ۳۳ | ۰ | دوره وام دهی |
| ۰ | ۶۷ | ۰ | ۶۷ | ۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۳۳ | سررسید وام‌ها |
| ۳۳ | ۳۳ | ۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۳۳ | ۶۷ | نرخ بهره در وام‌دهی |
| ۶۷ | ۳۳ | ۶۷ | ۳۳ | ۱۰۰ | ۶۷ | ۳۳ | ۱۰۰ | شفافیت اولویت‌ها |
| ۵۰ | ۵۰ | ۶۷ | ۵۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۵۰ | ۱۰۰ | شفافیت اهداف |
| ۵۰ | ۵۰ | ۵۰ | ۵۰ | ۱۰۰ | ۵۰ | ۲۰ | ۱۰۰ | انتشار صورت جلسات هیأت مدیره |
| ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | آگاه‌سازی عمومی از سیاست |
| ۰ | ۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۱۰۰ | اطلاع‌رسانی رسانه‌ای یا کنفرانسی |
| ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | گزارش‌دهی فعالیت‌های بانکداری |
| ۰ | ۰ | ۵۰ | ۵۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۰ | ۱۰۰ | جوایگویی رئیس بانک |
| ۰ | ۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۱۰۰ | ۰ | ۱۰۰ | رسیدگی و بازبینی فعالیت‌های بانک مرکزی |

بررسی موانع قانونی شفافیت در ایران

مرتضی بهادر*

چکیده

هدف پژوهش پیش رو بررسی حقوقی مجموعه‌ای از قوانین و مقررات مربوط به حوزه شفافیت در ایران است. تلاش بر این بوده که ضمن بیان معایب این قوانین، پیشنهادهایی برای اصلاح آن‌ها مطرح شود به این امید که این پیشنهادهای به بهبود وضعیت شفافیت و نظارت در ایران یاری برسانند. در این راستا قوانین مختلفی بررسی شدند و با توجه به محدودیت ظرفیت مقاله از آن میان، قوانینی که به نظر حساس، مرتبط به موضوع بحث و دچار اشکال بودند، انتخاب و تحلیل شدند. در پایان نیز راهکارهایی برای اصلاح اشکالات موجود در این قوانین ارائه شد. برای تبیین بهتر مفهوم شفافیت در تحلیل‌ها، بخش‌های آغازین مقاله به بحث درباره ماهیت و چپستی شفافیت اختصاص یافته است. در مقاله حاضر منظور از بررسی حقوقی، بررسی از دیدگاه یک حقوقدان به فراخور مستلزمات حقوقی حاکم بر قوانین ایران است. در این پژوهش، تحلیل‌ها و پیشنهادهای اصلاحی، نظر نویسنده‌اند که سعی شده به بهترین نحو ارائه شوند.

واژگان کلیدی: موانع؛ نظارت؛ اطلاع‌رسانی؛ شفافیت؛ دسترسی آزاد

مقدمه

در این مقاله، منظور از شفافیت، شفافیت در حیطة اقدامات قوه مجریه است؛ به این معنا که فضای حاکم بر بدنه اجرایی کشور باید به گونه‌ای باشد که بودجه‌ها، تصمیمات مرتبط با آن، دستورات مختلف و هزینه‌هایی که در سازمان‌های مختلف انجام می‌شود، به قدری شفاف باشد که آحاد جامعه بتوانند از طریق کسب اطلاع کافی، بر کاستی‌های موجود نظارت کنند.

البته در این مقاله تنها به جنبه خاصی از شفافیت در ایران می‌پردازیم و آن هم از منظر سیستم حقوقی و قانون گذاری موجود یا به عبارت بهتر خلأهای این سیستم خواهد بود. در اینجا جنبه‌های مختلف شفافیت در نظر گرفته نشده‌اند بلکه تنها به نواقص موجود در قانون توجه شده چرا که از نظر محقق، این نقص وجودی یا عدمی می‌تواند مانعی برای پیاده شدن یک سیستم اداری شفاف از اقدامات و تصمیمات بدنه اجرایی کشور باشد.

در بخش‌های مختلف به فراخور بحث برای اصلاح این نواقص پیشنهادهایی ارائه می‌شود. در ابتدای مقاله به منظور تبیین معنا و مفهوم شفافیت، درباره ابعاد مختلف شفافیت و رویکردهای مربوط به آن، مباحثی کلی را مطرح خواهیم کرد. این رویکردها در چهار زمینه مطرحند:

- اداری- مدیریتی
- اقتصادی
- سیاسی- مدنی
- فرهنگی- اجتماعی

در ادامه ۲ دسته از قوانین، مورد اشاره قرار گرفته است؛ یک دسته قوانینی صرفاً اداری‌اند؛ قوانینی که باید حاوی سازوکارهایی باشند که در اتخاذ تصمیمات مندرج در آن، فضای شفاف رعایت شده و امکان دسترسی و نظارت عمومی به فراخور این شفافیت، ایجاد شده باشد؛ مثل آیین‌نامه معاملات دولتی و قانون برگزاری مناقصات.

دسته دیگر مربوط به عناصر و ابزارهایی است که در کنار قوانین پیش گفته باید به شکلی اصلاح شوند تا بتوانند در کنار فعالیتهای پیش‌بینی شده در متن آن‌ها، با گزارش‌هایی که درباره نحوه تصمیم‌گیری در بدنه دولتی کشور و نحوه تخصیص بودجه و انجام هزینه‌ها و سایر اقدامات دولتی... به مردم ارائه می‌دهند، اقدامات قوه مجریه و اطلاع‌رسانی درباره آن را به حدی از شفافیت برسانند که در سطح بین‌المللی نیز مد نظر است؛ مثل اساس‌نامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و قانون مطبوعات.

۱. مفاهیم و تعاریف

۱.۱. شفافیت^۱

عبارت است از آشکار بودن مبنای تصمیمات حکومتی و ساز و کارهای حاکم بر توزیع قدرت و درآمد که به عنوان مؤثرترین ابزار مبارزه با فساد اداری برای استقرار دولتی کارا و ایجاد جامعه‌ای پایدار به کار می‌رود. به عبارت دیگر منظور از شفافیت، گشایش امور غیر امنیتی و نظامی بر افراد است به طوری که رسانه‌ها، سیاست‌ها، فرهنگ‌ها، تصمیمات و ... قابل عرضه به افکار عمومی باشد تا مردم بتوانند در مورد آن‌ها به قضاوت بنشینند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۱).

۱.۲. شفافیت بین‌الملل

یک جنبش بین‌المللی است که در بیش از ۷۷ کشور جهان فعال است و به عنوان جنبش جهانی مبارزه با فساد شناخته شده و در صدد ترسیم و طراحی استراتژی‌های ملی مبارزه با فساد است. فعالیتهای این جنبش از طریق مذاکره با دولت‌ها، مطلع کردن رسانه‌ها و استفاده از همه افرادی که نگران شیوع فسادند عملی می‌شود. رسالت این جنبش در سطح بین‌المللی، اطلاع‌رسانی درباره اثرات مخرب فساد و نیز حمایت از سیاست‌های اصلاح‌گرایانه است (همان).

¹ Transparency

۱.۳. سازمان شفافیت بین‌الملل^۱

یک سازمان اجتماعی غیر دولتی و غیر انتفاعی است که به طور داوطلبانه و توسط شهروندان با هدف مبارزه با فساد در همه سطوح جامعه شکل می‌گیرد و تنها سازمان غیر دولتی و بین‌المللی متصدی و علاقه‌مند به مبارزه با فساد اداری است که در صدد ایجاد یک ائتلاف جهانی بین مجامع مدنی، اقتصادی و دولت‌ها برای این مبارزه است.

از جمله فعالیت‌های این سازمان در سطح بین‌المللی می‌توان به این موارد اشاره کرد: افزایش اطلاع‌رسانی درباره اثرات مخرب فساد، دفاع از سیاست‌های اصلاح‌گرایانه، همکاری در امر برگزاری همایش‌های چند جانبه و نهایتاً جلب رضایت و متقاعد کردن دولت‌ها، شرکت‌ها و بانک‌ها نسبت به نیازمند بودن به نظارت. در سطح ملی نیز به ارتقای سطح پاسخگویی و شفافیت، نظارت بر عملکرد نهادهای کلیدی و تجویز ضرورت انجام اصلاحات اساسی با یک روش غیر سیاسی می‌پردازد. این سازمان هر سال با ارائه گزارشی به امتیاز دهی به کشورهای مختلف پرداخته و به آن‌ها از نظر فساد اداری بین صفر (حداکثر فساد) تا ده (حداقل فساد) امتیاز می‌دهد (همان).

۱.۴. پاسخگویی^۲

عمل مسئول ساختن فرد یا افرادی مشخص در قبال وظایف محوله یا به عبارتی دیگر دلیل آوردن و دلیل خواستن برای کارهای انجام شده و وظایف انجام نشده که اصول حاکم بر آن عبارتند از:

- وجود تعریف شفاف از وظایف محوله
- مشخص بودن مسئول
- غیر قابل تفویض بودن مسئولیت پاسخگویی امور محوله
- مستند و مستدل بودن پاسخ‌ها (الوانی، ۱۳۸۰).

¹ Transparency International

² Accountability

۱.۵. اعتماد عمومی

انتظار عموم از دریافت پاسخ مثبت به خواسته‌هایشان از طرف متولیان امور عمومی است یا به عبارت دیگر انتظار عموم از اینکه مقامات و کارکنان سازمان‌های دولتی با اقدامات در تعامل با عامه مردم - که در این تعامل نوعی عدم اطمینان و عدم شناخت از نحوه انجام امور در سازمان‌های دولتی وجود دارد- به انتظارات عامه پاسخ دهند که دارای سه بعد اعتماد اعتباری، اعتماد متقابل و اعتماد اجتماعی است (همان).

۱.۶. ابعاد مختلف شفافیت

شفافیت را به عنوان یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین عوامل مبارزه با فساد، می‌توان از منظرهای مختلفی در چارچوب ابعاد ذیل نگریست که به دنبال ایجاد حکومتی شفاف (بعد حکومتی شفافیت) برای تشکیل جامعه‌ای شفاف و آشنا به قانون و قانون‌گرا (بعد مردمی شفافیت) و رفع پیچیدگی‌های رفتاری مردم ایران است (معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۱).

۱.۷. بعد اداری - مدیریتی: شفافیت اداری - مدیریتی

عبارت است از ایجاد اصلاحات نهادی در سیستم‌ها، روش‌ها، فرایندها، قوانین و مقررات و تشکیلات برای توسعه کیفی مدیریت و نیروی انسانی دولت بر اساس معیارهای استاندارد جهانی و تسهیل در امر اطلاع‌رسانی و مبارزه با فساد اداری با استفاده از راهبردهای ذیل:

- اجرای سیاست «بهبودسازی اندازه دولت» و منطقی کردن آن برای کاستن از حجم دولت.
- برابری امکان بهره‌مندی تمام شهروندان از استخدام‌های دولتی (شفاف کردن استخدام‌ها).
- برابری امکان بهره‌مندی تمام شهروندان از اطلاعات اداری ضمن اطلاع‌رسانی به موقع و مناسب.
- امکان دسترسی عموم مردم به اطلاعات و تصمیمات نظام اداری.
- ایجاد شفافیت در قوانین و مقررات اداری و دسترسی عموم مردم به آن‌ها.

- طراحی نظام پاسخگویی به شکایات ارباب رجوع در نظام اداری برای تقویت ارتباط ملت با دولت و ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری و کشف نقاط قوت و ضعف دولت.
- ایجاد عنصر رقابت بین سازمان‌های دولتی برای ارتقای کیفیت کاری آنان.
- ایجاد شفافیت در نقش‌ها و مسئولیت‌ها برای تسهیل در امر پاسخگویی و تعیین مرجع پاسخگو.
- ساماندهی و یکپارچگی و تقویت نهادهای نظارتی و بازرسی.

۱.۸. بعد اقتصادی: شفافیت اقتصادی

عبارت است از اطلاع‌رسانی حقیقی و همه جانبه و روشن بودن ساز و کارهای حاکم بر روابط اقتصادی یعنی چگونگی تولید و توزیع ثروت با استفاده از راهبردهای ذیل:

- بودجه‌بندی و تهیه بودجه باز و شفاف^۱ و تعیین کسری یا مازاد بودجه.
- ایجاد اقتصادی غیر دولتی و رهاسازی اقتصاد از حیطه دولت و خصوصی‌سازی (مدیریت و نظارت به جای تصدی‌گری).
- ساماندهی شرکت‌های دولتی.
- اجرای سیاست‌های اصلاح اقتصادی در زمینه اشتغال، واردات و صادرات و ...
- اصلاح سیاست‌های پولی و ارزی.
- بهبود و توسعه اقتصادی کشور به همراه اصلاح قوانین مربوط به اقتصاد.
- توسعه امنیت و ثبات اقتصادی.
- مبارزه با فساد اقتصادی و نظام طبقاتی و رانت‌خواری از طریق شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی در راستای توسعه عدالت اجتماعی.
- شفاف‌سازی در معاملات دولتی (اعم از داخلی و خارجی).
- امکان دسترسی عموم مردم به اطلاعات و تصمیمات اقتصادی دولت.
- حذف یارانه‌ها و رانت‌ها در نظام اقتصادی.

¹ Open Budget

۱.۹. بعد سیاسی - مدنی: شفافیت سیاسی - مدنی

عبارت است از آشکار بودن مبنای تصمیمات سیاسی و قضایی و ساز و کارهای حاکم بر توزیع قدرت از طریق اجرای راهبردهای ذیل:

- ایجاد احزاب مستقل و ترویج رقابت سالم بین آنها برای تقویت بعد دموکراتیک نظام.
- ایجاد و تقویت اطلاع‌رسانی جمعی به وسیله رسانه‌ها و مطبوعات آزاد و مستقل برای نقد و اصلاح صاحب منصبان و آزاد سازی جریان اطلاعات.
- نهادینه کردن دموکراسی از طریق بهبود فرآیندهای دموکراتیک مثل انتخابات در راستای تقویت مردم‌سالاری دینی.
- نهادینه کردن مشارکت مردمی در امر نظارت بر دولت، دستگاه‌ها و سازمان‌های آن خصوصاً در زمینه مبارزه با فساد.
- ایجاد شفافیت در قوانین مربوط به قضا و تصمیم‌گیری‌ها و محاکمه‌ها و پرهیز از هرگونه سیاسی‌کاری و رودربایستی و حفظ اقتدار و استقلال در مبارزه با فساد.
- تقویت وفاداری و اعتماد عمومی به نظام با رفع ابهامات و مشکلات و احقاق حقوق شهروندان.

۱.۱۰. بعد فرهنگی - اجتماعی: شفافیت فرهنگی - اجتماعی

عبارت است از آشکار بودن مبنای تصمیمات متصدیان فرهنگی کشور و ساز و کارهای حاکم بر فرهنگ‌سازی در جامعه برای حفظ و تقویت فرهنگ ایرانی - اسلامی حاکم بر جامعه از طریق اجرای راهبردهای ذیل:

- سازماندهی و ایجاد انسجام ملی بین مراکز فرهنگی کشور.
- ترویج فرهنگ پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در جامعه از بالا به پایین و برعکس.
- ایجاد فرهنگ صحیح ابراز شکایت در مقابل ضعف‌ها و انتقال آن به مسئولان.
- ترویج فرهنگ بازرسی و نظارت.
- ترویج فرهنگ خودآزمایی و خودکنترلی (نظارت بر خویشمن).
- ایجاد فرهنگ عدم تحمل فساد و رشوه و مبارزه با آن (ایجاد نوعی حرکت و اراده ملی در مبارزه با فساد).
- ایجاد فرهنگ مسئولیت‌خواهی و نقادی و انتقادپذیری و احیای ارزش‌های اخلاقی.

- افزایش آگاهی‌های عمومی مردم و کارکنان دولت در مورد مبارزه با فساد با استفاده از روش‌های آموزشی و بهره‌گیری از رسانه‌ها و مطبوعات و امکانات بین‌المللی.

۲. بررسی قوانین مربوط به حوزه شفافیت در ایران

۲.۱. آیین‌نامه معاملات دولتی، قانون برگزاری مناقصات

درباره معاملاتی که از سوی بخش دولتی کشور انجام می‌شود، قوانین متنوعی در برهه‌های مختلف زمانی در ایران به تصویب رسیده است و کمابیش تعداد زیادی از آن‌ها در زمینه‌های متفاوت در زمان‌های مختلف اجرایی شده‌اند. از میان این قوانین ۲ قانون مربوط به آیین‌نامه معاملات دولتی که قانونی تخصصی در حیطه مذکور است و نیز قانون برگزاری مناقصات که در زمینه‌های بسیاری آیین‌نامه معاملات دولتی را تخصیص زده است، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. البته تحلیل آیین‌نامه معاملات دولتی در اینجا به علت عدم نسخ کلی و صریح این قانون است. در سال ۱۳۸۰ تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرحی را تحت عنوان «طرح برگزاری مناقصات» برای شفافیت در برگزاری مناقصات، ایجاد رقابت در خریدهای دولتی و کاهش تعدد قوانین، تنظیم کردند. یک فوریت این طرح در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۹/۲ مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۵ به تصویب مجلس رسید. به دلیل ایراد شورای نگهبان به بند (ب) ماده (۱) و بند (ب) ماده (۲۸) این طرح بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد.

قانون برگزاری مناقصات در راستای اصلاحات قانونی در بخش فعالیت‌های اقتصادی، شفاف سازی فرآیند خریدهای دولتی، مبارزه با فساد، ایجاد رقابت و دسترسی به کالاها و خدمات با کیفیت بهتر و قیمت پایین‌تر به تصویب رسید.

نکته‌ای که باید در اینجا یادآور شد این است که بررسی و تحلیل آیین‌نامه معاملات دولتی نشان می‌دهد علی‌رغم اینکه قوانین مختلفی پس از آن به تصویب رسیده و در بسیاری از زمینه‌ها آن را تخصیص زده است، نیاز به تدوین یک قانون جامع در رابطه با معاملات دولتی همچنان وجود

دارد؛ قانونی که دچار خلأهای موجود در این آیین‌نامه و سایر قوانین مربوط به آن نباشد. در این قسمت ابتدا در مورد خلأهای موجود در آیین‌نامه معاملات دولتی اظهار نظر می‌کنیم، سپس به ایرادات موجود در انشای مواد آن می‌پردازیم و پیشنهادهایی را در جهت دستیابی به آیین‌نامه جامع معاملات دولتی مطرح خواهیم کرد که در آینده باید به تصویب برسد. در پایان به قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و «موافقت‌نامه جهانی آیین‌نامه معاملات دولتی» خواهیم پرداخت که حاوی راهکارهایی برای انجام معاملات در بستری شفاف است.

درباره معاملات دولتی، آیین‌نامه‌ها و قوانین مختلفی وجود دارد که امروزه قابلیت اجرایی دارند و در مواد مختلفی به آیین‌نامه معاملات دولتی سال ۱۳۴۹ تخصیص زده شده‌اند. به عنوان نمونه می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- قانون برگزاری مناقصات.
- اصلاحیه نصاب معاملات به استناد تبصره (۱) ماده ۳ قانون برگزاری مناقصات (تصویب‌شده‌ی‌ها وزیران در سال ۱۳۸۹).
- آیین‌نامه اجرایی بند (ج) ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات.
- آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات «بند (د) ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات».
- آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده ۲۶ قانون برگزاری مناقصات.
- آیین‌نامه اجرایی بند (ه) ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات.
- بخشنامه در خصوص درخواست مجوز ترک تشریفات مناقصه.
- نحوه اخذ مجوز ترک تشریفات مناقصه و مزایده از شورای اقتصاد
- آیین‌نامه تضمین در معاملات دولتی.
- اصلاحیه آیین‌نامه تضمین در معاملات دولت.

لازم به ذکر است این پراکندگی قوانین موجب چند پاره شدن وضعیت حقوقی یک کشور می‌شود و باید درباره این قوانین به تجمیع رسید.

آیین‌نامه معاملات دولتی در هیچ یک از مواد خود، برای رعایت تشریفات پیش‌بینی شده در آن ضمانت اجرایی وضع نکرده است و در این خصوص قوانین نامنظم و عامی چون قانون ممنوعیت

اخذ پورسانت در معاملات دولتی، قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتقاء، اختلاس و کلاهبرداری، قانون مجازات اخلاصگران در نظام اقتصادی کشور، قانون اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی و فصول ۱۱ و ۱۳ قانون مجازات اسلامی، لازم‌الاجرا است. واضح است که در خود این قانون باید صریحاً برای جزء جزء آن و عدم رعایت آن از سوی مأموران دولتی ضمانت اجرا در نظر گرفته شود. یعنی باید مقرراتی در این زمینه وضع شود که به طور یکپارچه در خصوص تخلفات مأموران دولتی وضع تکلیف کند.

نکته دیگر اینکه برخی از سازمان‌ها و مؤسسات دولتی آیین‌نامه معاملاتی خاص خود را دارند و این پراکندگی قوانین و مقررات و بعضاً ناهمگون بودن قوانین موجب شده رویه واحدی بر معاملات مذکور حاکم نباشد. پیشنهاد می‌شود با تصویب قانونی یکپارچه در زمینه معاملات دولتی که نقاط ضعف قانون قبلی را پوشش داده و عاری از خلأهای مذکور در بخش بررسی و تحلیل باشد و با الغای قوانین مشابه، این مشکل مرتفع شود.

درباره اصطلاحی که این آیین‌نامه برای معاملات کمتر از دو میلیون و نهصد هزار تومان (با اصلاح سال ۸۹؛ ۴۰۰ و نه میلیون ریال) به کار برده است (معاملات جزئی)، قانون در همه موارد باید این اصطلاح را حذف کند و به جای آن می‌توان از سطح بندی معاملات با توجه به محدوده قیمتی استفاده کرد. (معاملات سطح ۱، سطح ۲، سطح ۳ و...).

این اشکال به ماده ۳ قانون برگزاری مناقصات سال ۱۳۸۳ که اصطلاح معاملات کوچک را برای این دسته از معاملات برگزیده است نیز وارد است.

ماده ۲ آیین‌نامه معاملات دولتی برای معاملات جزئی، اختیار کامل را به مأمور اداری داده است تا بدون هیچ‌گونه شفافیتی به انجام معامله مورد نظر بپردازد. این ماده باید اصلاح شود و در آن شورایی تخصصی مرکب از افراد مختلف آگاه در سازمان مربوط که توسط آیین‌نامه داخلی تعیین می‌شوند، پیش‌بینی شود تا مأمور اداری پس از شفاف‌سازی کامل موضوع معامله و ثمن آن در این شورا و صدور مجوز از سوی آن به انجام این معامله بپردازد. همچنین در صورت اطلاع سازمان از

انجام معاملهای بدون تایید شورای مذکور، معامله مورد نظر باید باطل اعلام شده و برای مأمور خاطی مجازات مشخصی تعیین شود.

در خصوص ماده ۳ و ۴ که تشریفات معاملات متوسط دولتی را بیان کرده است نیز می‌توان راه‌حل مذکور را به کار بست و با پیش‌بینی تمهیداتی به حد بالاتری از شفافیت درباره این معاملات دست یافت. طرح در شورا و تایید این نهاد مهم‌ترین پیشنهاد در این حوزه است چون آنچه در این خصوص در این مواد پیش بینی شده، بسیار ناکافی است.

ماده ۴ باید به این صورت اصلاح شود که «اگر شورای ممیزی، قیمت پیشنهاد شده را عادلانه تشخیص داد، دستور انجام آن را صادر خواهد کرد.»

تدوین‌کنندگان قانون برگزاری مناقصات هنگامی که در سال ۸۳ آن را به تصویب رساندند، اهداف زیادی را دنبال می‌کردند که از مهم‌ترین آن‌ها، یکپارچه کردن مقررات مرتبط با معاملات دولتی بود. این قانون تا حدی در این زمینه به موفقیت‌هایی دست یافت و توانست آیین‌نامه‌های ناکارآمد قبلی را در بعضی حوزه‌ها ملغی کند اما مواردی نیز در این قانون مسکوت ماند که به آن اشاره خواهد شد.

اگر بخواهیم بین آیین‌نامه معاملات دولتی سال ۴۹ و قانون برگزاری مناقصات ۸۳ مقایسه‌ای انجام دهیم، فارغ از حد نصاب انواع معاملات که در هر سال تغییراتی به خود می‌بیند و آخرین بار در سال ۸۹ اصلاحاتی در آن انجام شد، ماده ۴ قانون برگزاری مناقصات انواعی از مناقصه را تعریف می‌کند که این انواع در قانون سال ۴۹ جایی ندارند؛ انواعی که به شفافیت مورد بحث ما هم بی‌ارتباط نیستند چون روش‌هایی که برای مناقصات در انواع مختلف پیش‌بینی می‌شوند، بسته به مورد می‌توانند در حوزه معاملات و مناقصات، شفافیت را تا حدی بالا ببرند که میزان فساد در این حوزه به حداقل برسد یا بر عکس طوری باشند که راه را برای فساد در یک کشور باز کنند.

برای انجام هرچه بهتر مناقصات و رسیدن به حدی مناسب از شفافیت در معاملات دولتی، قانون برگزاری مناقصات ۱۳۸۳، کمیسیون مناقصه را پیش‌بینی کرده است.

ماده ۷ قانون برگزاری مناقصات، هیأت رسیدگی به شکایات مناقصه‌ای در مورد اختلافات بین مناقصه‌گذار و مناقصه‌گر را پیش‌بینی کرده است که اکنون اساس‌نامه آن توسط رئیس‌جمهور ابلاغ شده است و در فصل قبل به تفصیل از آن سخن رفت.

ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات در مورد ارزیابی کیفی مناقصه‌گران است که خوشبختانه آیین‌نامه اجرایی آن چهار فصل و ۲۹ ماده تهیه شد و هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۷/۵ بنا به پیشنهاد شماره ۷۵۲۲۳/۷۵/۱۰۱ مورخ ۱۳۸۴/۴/۲۹ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور این آیین‌نامه را به شرحی که در پی می‌آید تصویب کرد.

در راستای حاکمیت شفافیت در معاملات دولتی ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات برای اولین بار موضوع مستندسازی و اطلاع‌رسانی را به تفصیل بیان می‌کند:

«الف: دولت موظف است ظرف مدت یک سال بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات را ایجاد و اطلاعات و اسناد زیر را ثبت و نگهداری کند:

- فراخوان مناقصه.
- نام و مشخصات اعضای کمیسیون، مناقصه‌گران و حاضران در جلسات مناقصات.
- خلاصه اسناد مناقصه.
- روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران و نتایج ارزیابی آن‌ها.
- صورت‌جلسات و نتایج ارزیابی‌ها.
- نام، مشخصات و نحوه انتخاب برنده یا برندگان مناقصه.

ب: مناقصه‌گذار موظف است اطلاعات موضوع بند الف این ماده و نیز همه اسناد مناقصه را به نحوی مطمئن بایگانی و نگهداری و نسخه‌ای از آن را برای بانک اطلاعات مناقصات ارسال کند.

ج- اطلاعات کلیه معاملات اعم از مناقصه و ترک مناقصه- جز آن دسته معاملاتی که به تشخیص هیأت وزیران باید مستور بماند- باید از طریق شبکه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات در اختیار عموم قرار گیرد».

بندهای الف و ب ماده ۲۳ بیشتر برای اعمال نظارت دستگاه‌های نظارتی بر مناقصه‌گذاران و رسیدگی به شکایات اهمیت پیدا می‌کند درحالی‌که بند ج شرایطی را فراهم می‌سازد که عموم مردم بتوانند به سادگی به اطلاعات مربوط به مناقصات دسترسی پیدا کنند. در صورت عدم رعایت تکالیف مذکور در ماده ۲۳، متخلفان به وسیله دیوان محاسبات مورد تعقیب قرار خواهند گرفت (شیروی، ۱۳۸۵).

علاوه بر ایجاد بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات، قانون‌گذار برای شفاف‌سازی در اسناد و مدارک مورد نیاز در بند ب ماده ۱۴ تکلیف کرده است که اسناد مناقصه باید حاوی معیارها و روش‌های ارزیابی کیفی مناقصه‌گران نیز باشد.

۲.۲. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

نمایندگان مجلس هفتم لایحه آزادی اطلاعات را پس از چهار سال از طرح آن با نام «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» به تصویب رساندند. با تصویب نمایندگان مجلس به منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، سیاست‌گذاری‌های لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رییس جمهوری تشکیل می‌شود. بر اساس این قانون، هر ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد مگر آنکه قانون منع کرده باشد.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مشتمل بر ۲۳ ماده و هفت تبصره، در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ششم بهمن ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۳۱ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام با الحاق یک تبصره ذیل ماده (۱۰) موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

از آنجا که این قانون حق دسترسی مستقیم به اطلاعات رسمی را تضمین می‌کند، مردم اجازه می‌یابند که با اطلاعات بیشتری تصمیم بگیرند و در انتخاب‌های خود راحت‌تر عمل کنند و بدین

ترتیب، به بیان حقایق تشویق شوند. جریان آزاد اطلاعات در سطح ملی موجب جلوگیری از فساد و تصمیمات خودکامه می‌شود زیرا تصمیم‌گیرندگان جامعه را وادار به پاسخ‌گویی و تصمیم‌گیری‌های منطقی در امور اقتصاد و مدیریت خواهد کرد و مشارکت مردم را در سرنوشت خود تسریع می‌بخشد.

این قانون از طرفی چون حرکتی در جهت رسیدن به استانداردهای بین‌المللی در زمینه حاکمیت شفافیت در ایران است، بسیار قابل تحسین و نشانگر عزم راسخ مسئولان در اعمال سیستمی شفاف در حوزه مذکور است. اما نمی‌توان از انصاف دور ماند و از اشکالات اساسی که در تنظیم این قانون وجود دارد و فلسفه وجودی آن را زیر سؤال برده است، چشم پوشید.

به عنوان یک اصل، این قانون نیز مانند سایر قوانین آمره مرتبط با بخش عمومی جامعه، کمیسیونی را برای اجرای هر چه بهتر موضوع، پیش بینی کرده و وظایفی نیز به آن محول کرده است. اشکال اصلی در همین جا اتفاق افتاده و آن اینکه ریاست کمیسیونی که در آینده باید بیشترین نظارت را در زمینه انتشار اقدامات ناکارآمد قوه مجریه، داشته باشد، به ریاست قوه مجریه واگذار شده است درحالی‌که از لحاظ حقوقی این تحصیل حاصل بوده و نتیجه چندان در این خصوص به همراه نخواهد داشت. رئیس جمهور بر اساس قانون اساسی تکلیف نظارت بر قوه تحت نظر خود را دارد. این نظارت که در دنیا، با عنوان نظارت بر جریان آزاد اطلاعات دولتی شناخته می‌شود باید از سوی کمیسیونی مستقل از بخش دولتی انجام شود تا در این زمینه بتواند پیامدهای مثبتی را برای حاکمیت شفافیت در کشور به دنبال داشته باشد. (عرفان‌منش، ۱۳۸۷)

این قانون در قالب ماده ۱ به طور بسیار مبهمی به ارائه تعاریفی درباره بعضی از واژه‌هایی که در آن به کار رفته، پرداخته است. درحالی‌که باید تعاریف دقیق‌تری از اطلاعات عمومی، خصوصی و... ارائه می‌شد. ماده ۲ این قانون اصلی بنیادین را در این زمینه بیان می‌کند که در اکثر کشورهای دنیا به شکلی کم و بیش متفاوت وجود دارد و آن اینکه همه مردم حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارند. این نکته مبنایی‌ترین عامل برای حاکمیت شفافیت در یک جامعه به شمار می‌رود اما ماده

۲ این قانون پیوستی به همراه دارد که فلسفه موضوع را زیر سؤال برده است؛ پیوستی که بزرگ‌ترین ایراد این قانون است و کاربرد آن را به نازل‌ترین سطح ممکن تقلیل می‌دهد.

در کنار اصل کلی، ادامه ماده، مقرر می‌دارد چگونگی دستیابی به اطلاعات و اصل موضوع، بسته به قوانین و مقررات مربوطه خواهد بود.

سؤال این است که کدام قوانین و مقررات مد نظر بوده‌اند؟ آیا آن قوانین و مقررات که قطعاً قبل از این قانون، به تصویب رسیده‌اند، بحث شفافیت در آن‌ها لحاظ شده است؟ اگر جواب مثبت است، پس چرا این قانون فعلی تصویب شده و چه نیازی به آن بوده است؟ و اگر جواب منفی است، چرا این تعلیق قانونی در این خصوص در نظر گرفته شده است؟ آیا این معلق شدن، نمی‌تواند بزرگ‌ترین مانع برای سوءاستفاده افراد دولتی از قوانین ناکارآمد قبلی در این زمینه باشد؟ آیا دامنه استثنائات در این زمینه از دامنه اصل بیشتر نمی‌شود؟ جا دارد این ماده به شکلی اصلاح شود که اصل مورد نظر، از حالت تشریفاتی خارج شود و در اجرای آن اراده مأموران دولتی دخیل نشود. یعنی اثرگذاری آن، منوط به اراده افرادی نباشد که قانون برای محدود کردن آن‌ها وضع شده است (بهادر، ۱۳۸۹).

ماده ۱۷ نیز از اشکالات این قانون است به طوری که دامنه استثنائات به حدی زیاد است که نمی‌توان به اصل امیدوار بود و جالب اینکه تشخیص موضوع نیز به عهده سازمان‌های دولتی واگذار شده در حالی که این ماده باید به شکلی اصلاح شود که اگر این استثنائات منطقی تشخیص داده شود (اصل وجود آن در قانون) تشخیص مصداق آن بر عهده کمیسیونی مستقل قرار گیرد.

۳. کنوانسیون سازمان ملل و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد

کنوانسیون سازمان ملل متحد، اصول، استانداردها و معیارهایی را برای مبارزه با فساد پیش‌بینی کرده است که طبعاً اجرای صحیح آن‌ها می‌تواند در کاهش دامنه فساد مؤثر باشد.

شفافیت لازم در تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های عمومی، پاسخگو بودن آنان، تعیین معیارهای عینی برای تصمیم‌گیری، تدوین استانداردهای رفتار حرفه‌ای کارکنان بخش عمومی و آموزش آنان،

گردش آزاد اطلاعات در نظام اداری، نظارت و کنترل‌های مؤثر و به هنگام از جمله اصول، استانداردها و معیارها است. لیکن تا زمانی که بخش خصوصی به جای رقابت سالم درصدد باشد با اقدامات فسادآمیز و توجیهاتی کار خود را پیگیری کند، امر مبارزه با موفقیت چشمگیر مواجه نخواهد شد. نگاهی به مصادیق فساد در مواد ۱۵ تا ۲۰ کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد تحت عناوین «ارتشای مقامات دولتی داخلی»، «ارتشای مقام‌های دولتی خارجی و مقام‌های سازمان‌های عمومی بین‌المللی»، «حیف و میل، اختلاس و استفاده غیرمجاز از اموال توسط مقام‌های دولتی»، «دلالتی نفوذ»، «سوءاستفاده از وظایف» و «دارا شدن من غیر حق» جملگی دلالت صریح به فساد در بخش عمومی دارد و شامل فساد مرتبط با بخش خصوصی با عمومی و خصوصی با خصوصی نمی‌شود. به همین دلیل تدوین‌کنندگان کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد از تعریف فساد صرف نظر کرده تا کنوانسیون مذکور از جامعیت لازم برخوردار باشد و بتواند سایر اشکال فساد را در بخش غیر عمومی نیز در برگیرد.

از آنجا که هدف این مقاله بررسی قوانین در حوزه مربوط به حقوق داخلی ایران است، در این خصوص بر قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تاکید خواهد شد.

در اجرای رهنمودهای مقام معظم رهبری مبنی بر مبارزه با سه پدیده فساد، فقر و تبعیض و در پی آن تصمیم جلسه مورخ ۱۳۷۹/۵/۹ هیأت وزیران در مورد بررسی و ارائه راهکارهای مبارزه با این معضلات و انحرافات، از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، طرح مطالعاتی «تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری» در دستور کار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی قرار گرفت و اجرای آن به معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مذکور محول شد.

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ بنا به پیشنهاد شماره ۱۶۸۸۰ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۶ نهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی «برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را به شرح زیر تصویب کرد. این برنامه حاوی اصولی کلی برای مبارزه با فساد در دستگاه‌های دولتی است و یکی از راه‌هایی که در ماده ۱ آن پیش بینی شده، «حاکمیت شفافیت» است.

ماده ۱ آن در بند الف به عنوان یک مدل کلی برای مبارزه با فساد «شفاف‌سازی انجام امور و فعالیت‌ها و افزایش پاسخگویی» را معرفی می‌کند که البته بسیار کلی است و جا دارد در سازمان‌های مختلف با عنایت به این الگو، آیین‌نامه‌های جزئی‌تر تنظیم شود. آیین‌نامه‌هایی که هم در زمینه ردیف بودجه سازمان و هم در خصوص آیین‌نامه معاملات سازمان مربوطه، به نحوی شفافیت مدنظر این بند از ماده یک برنامه ارتقای سلامت نظام اداری را تأمین کنند. البته انتقادی که به این بند می‌توان وارد ساخت و منتظر اصلاح آن بود، ابهام بیش از حد و کلی بودن آن است. شاید تدوین‌کنندگان این قانون که دست به کاری ابتکاری زده و برای اولین بار برنامه‌ای کلی به منظور مبارزه با فساد تدوین کرده‌اند، باید دقت بیشتری به خرج می‌دادند و به تدوین پاره‌ای بندهای کلی برای مبارزه با فساد اکتفا نمی‌کردند. به عنوان مثال باید راه‌های مختلفی را که می‌توان برای تحقق شفافیت در عملکرد بخش اداری متصور شد، در ماده یک بیان کرده و آن را به عنوان یک دستورالعمل برای سازمان‌های مختلف اجباری می‌کردند در حالی که این جزئیات به تدبیر ارگان‌های مختلف واگذار شده است. واضح است که در همه سازمان‌ها، تخصص و دغدغه لازم برای تدوین آیین‌نامه‌های ضد فساد وجود ندارد. بهتر بود در این قانون خاص که به کلیات مهم صرفاً اشاره شده است، جزئیات نیز با نظر کمیته به دقت شرح داده می‌شد.

در ماده ۲ به سازمان‌های مختلف مأموریت‌های مختلف در خصوص تدوین لوایح مختلفی داده شده است که اگر در تدوین آن، دقت لازم صورت پذیرد و افراد متخصص در تدوین آن دخیل شوند، کمک مؤثری به ارتقای شفافیت در ایران خواهد کرد و در آن صورت می‌توان به سلامت نظام اداری در آینده امیدوار بود.

بند ک ماده ۲ این برنامه به خوبی پیش بینی کرده است که شفافیت، یکی از مهم‌ترین ابزارهای مقابله با فساد است به همین بیان می‌کند که از طریق تدوین لایحه، باید نظام اداری به سمتی پیش رود که برای شفافیت امر اطلاعات لازم در اختیار عامه مردم قرار گیرد و از طرفی دیگر در کنار این نظارت مردمی، باید به نظارت دستگاه‌های نظارتی موظف نیز اهمیت داد. بر این اساس

این ماده پیش‌بینی کرده است که اطلاعات لازم برای فعالیت مؤثر این نهادها باید در اختیار آنها قرار گیرد تا از این طریق بتوان به اهداف کلی این برنامه رسید.

بند ۲ ماده ۲ درباره یکی از معضلات نظام بازرسی کشور به بیان مطلب پرداخته است؛ افراد دست‌اندرکار با توجه به عدم اطلاع‌رسانی در خصوص فعالیت‌هایشان و عدم دسترسی ناظران به اصول اسناد و عدم پیش‌بینی مجازات در این خصوص از سوی قانون‌گذار، به ارائه اطلاعات ناکافی، مبهم و ناقص در این خصوص می‌پردازند تا ناظران در پرتو این عدم شفافیت نتوانند آن گونه که شایسته است به ایفای وظیفه خود بپردازند. در این موارد است که بازرسی فاقد هر نوع کارایی برای سلامت بخشیدن به نظام اداری می‌شود. از این رو این ماده پیش‌بینی کرده است که وزارتخانه‌های ذی‌ربط (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری وزارتخانه‌های اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی) لایحه مفصلی را در این زمینه تهیه کنند؛ لایحه‌ای که در آن باید برای جلوگیری از معضلاتی که بیان شد، راه حلی پیش‌بینی شود و از سوی دیگر برای خاطیان، تعیین مجازات شود. البته در تدوین این لوایح با توجه به ناکارآمد بودن بدنه اداری کشور باید دقت نظر لازم را به خرج داد تا بتوان به نتیجه کارآمد دست یافت. البته وزارت اطلاعات کشور به درستی در این موضوع دخیل شده تا بتواند به کمک سایر سازمان‌ها از فساد موجود جلوگیری کند.

بند ۲ ماده ۲ نشان دهنده موضوعی است که در ابتدای پیشنهادها اصلاحی به آن پرداختیم؛ از نظر تدوین‌کنندگان این برنامه هرگز در پی تدوین راه‌های جزئی برای مقابله با فساد نبوده است. هدف از این برنامه، بیان سرفصل‌های مقابله با فساد در ایران است و هر سرفصل خود موضوع قانونی در آینده خواهد بود، در همین راستا یک لایحه جامعه ضد فساد پیش‌بینی شده که باید از سوی ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دستگاه‌های عضو ستاد، تدوین شود و برای تصویب در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار بگیرد. لایحه‌ای که باید به طور تخصصی به جوانب مختلف فساد در ایران و قبل از آن به شفافیت بپردازد. البته تاکنون این لایحه به مرحله تدوین نرسیده و در دست بررسی است. امید است که با تصویب آن گام محکمی در جهت سلامت نظام اداری ایران برداشته شود.

ماده ۳ برنامه ارتقای سلامت نظام اداری، دستورالعمل‌هایی را در قالب بندهای مختلف پیش‌بینی کرده است که آن را برای دستگاه‌های مختلف پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی لازم‌الاجرا می‌داند. ۲ بند این ماده دقیقاً مرتبط با بحث شفافیت است که در اینجا مطرح شده و مورد ارزیابی بیشتر قرار می‌گیرد.

بند ج ماده ۳ پیش‌بینی می‌کند که چگونگی فعالیت و تصمیم‌گیری کارکنان سازمان‌های مختلف باید به نحوی شفاف صورت پذیرد، فرآیندهای آن مشخص شود و مردم از این فعالیت‌ها آگاه شوند. تدوین این بند به منظور دستیابی به شفافیت بوده اما بسیار کلی تدوین شده و این نوع بیان قانون‌گذار خود کمک به عدم اجرای آن محسوب می‌شود. البته همان‌گونه که در بخش‌های قبلی نیز شرح داده شد، هدف این برنامه ارائه سرفصل‌هایی برای تدوین لایحه‌های جزئی بوده و انتظاری بیش از این نمی‌توان داشت. این بند باید در قالب یک لایحه به صورت اجرایی در آید.

بند و ماده ۳ نقش تأثیرگذار آحاد مردم را برای جلوگیری از فساد اداری مطرح می‌کند و برای این شفافیت نیز به معرفی یک ابزار می‌پردازد؛ صدا و سیما در این زمینه برای حاکمیت شفافیت ابزار مناسبی است و نقش آن را در این زمینه نمی‌توان انکار کرد. یکی از سرفصل‌های طرح مربوط به صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران است. در اینجا نیز پیش‌بینی شده است که باید اطلاعاتی از فعالیت‌های بخش دولتی در اختیار افراد جامعه قرار گیرد تا سطح آگاهی عمومی از این فعالیت‌ها افزایش یابد و در این میان صدا و سیما در این اطلاع‌رسانی مهم‌ترین نقش را ایفا خواهد کرد.

ماده ۴ برنامه مقابله با فساد، به بحث حمایت از مطبوعات برای تأمین اطلاعات لازم و پیش‌گیری از فساد مربوط است. در جوامع پیش‌رفته، مطبوعات و تشکل‌های مدنی آزاد نقش انکارناپذیری برای برقراری شفافیت ایفا می‌کنند و از طریق فعالیت مداوم رسانه‌های آزاد و بی‌طرف است که جامعه به سطحی از آگاهی می‌رسد که این آگاهی عمومی، عامل بازدارنده‌ای قوی برای مقابله با فساد در جوامع مختلف می‌شود.

ماده ۶ دست به یک ابتکار در زمینه نظارت در وزارتخانه‌های دولتی زده و کمیته‌ای پیش‌بینی کرده است که این کمیته متشکل از وزیران و معاونان مربوطه خواهد بود و باید در جلسات ستاد

مبارزه با فساد یک نفر را معرفی کنند تا پاسخگوی اجرای طرح‌های محوله در آن وزارتخانه باشد. این ماده نیز تحولی در زمینه نظارت به شمار می‌رود و می‌توان امید داشت که از این طریق سطح شفافیت و سلامت کیفی تصمیم‌گیری‌های سازمان بهبود یابد. البته ایرادی که در این ماده وجود دارد، ابهام درباره چگونگی تشکیل جلسات ستاد ارتقای سلامت و چگونگی تعیین مجازات برای خاطیان از این دستور است. البته انتظار می‌رود این معضلات با پیش‌بینی چگونگی تشکیل جلسات ستاد ضد فساد در لایحه ضد فساد که متعاقباً تصویب خواهد شد، حل شود.

آخرین مطلبی که در چارچوب پیشنهادهای اصلاحی برای برنامه ارتقای سلامت اداری باید ذکر کرد، مربوط به آیین‌نامه‌ای است که برای معاملات دولتی از سوی ستاد ارتقای سلامت نظام اداری باید تدوین شود. یک بخش از طرح ما مربوط به آیین‌نامه معاملات دولتی است. این حوزه، بیشترین میزان فساد اداری در کشور را شامل می‌شود و متأسفانه به علت ضعف قانونی، هنوز هم آیین‌نامه کهنه و پوسیده معاملات دولتی مصوب سال ۱۳۴۹ اجرا می‌شود. در برنامه سلامت نظام اداری نیاز به تدوین آیین‌نامه‌ای جدید به خوبی احساس می‌شود. در ماده ۷ این قانون پیش‌بینی شده است که معاملات دولتی کلیه وزارتخانه‌ها (یکپارچه‌سازی مقررات سازمان‌های مختلف) تابع آیین‌نامه شفاف‌سازی معاملات دولتی خواهد بود که متعاقباً از سوی ستاد مقابله با فساد تدوین خواهد شد. انتظار می‌رود این آیین‌نامه به زودی برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.

«ماده ۷- دستگاه‌های مشمول برنامه موظفند در چارچوب قوانین و مقررات مربوط، کلیه معاملات خود را در چارچوب آیین‌نامه شفاف‌سازی اطلاعات که از سوی «ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» تصویب و ابلاغ می‌شود، انجام دهند».

۴. نتیجه‌گیری

با بررسی قوانینی که در حوزه‌های مختلف به نوعی به شفافیت حاکم بر کشور مرتبطند، این نتیجه حاصل شد که یک قانون از طرق مختلف با توجه به کاستی‌هایی که در آن وجود دارد، می‌تواند مانعی برای شفافیت تلقی شود و باید در این خصوص این قانون اصلاح شود؛ گاهی یک

قانون از طریق عدم پیش‌بینی بعضی از ضوابط مربوط به حاکمیت شفافیت در نظام اداری نمی‌تواند به یک نظام شفاف در کشور بینجامد و در مواردی دیگر، یک قانون در خصوص تشریفات که برای حاکمیت شفافیت در کشور حاکم است، دچار خلأ نیست. یعنی مواردی را پیش‌بینی کرده و دستورالعمل‌هایی در این زمینه تدوین شده است اما نقایص جدی در این تشریفات و دستورالعمل‌ها وجود دارد که باید در جهت اصلاح شوند که به حدی از شفافیت در حیطه تصمیمات و اقدامات منجر شوند. در مواردی نادر نیز یک قانون با بیانی که درباره محرمانه بودن بعضی از اطلاعات دارد، مجموعه حقوقی را برای بدنه اجرایی کشور ایجاد می‌کند که پیامد این اعطای حق، چیزی جز محدود کردن حق نظارت و اطلاع همگانی و کاهش شفافیت در آن حیطه نخواهد بود.

بنا بر آنچه گذشت بعضی از قوانین باید غنی‌تر شده و به منظور حاکمیت شفافیت بر تصمیمات و اقدامات، ساز و کارهایی در آن‌ها وارد شود. بعضی دیگر از قوانین که ساز و کار ناقصی دارند، باید اصلاح شده و بعضی از قوانین نیز که ممکن است مانعی برای حاکمیت شفافیت در فضای اجرایی کشور باشند، حذف یا اصلاح شوند.

منابع و مأخذ

- شبروی، عبدالحسین (۱۳۸۵). مقایسه قانون برگزاری مناقصات با موافقتنامه ناظر بر خریدهای دولتی در سازمان تجارت جهانی، *مجله علمی دانشگاه تهران*، پدیدس قم.
- عرفان منش، محمد امین (۱۳۸۷). آزادی اطلاعات، *مجله کتابداری دانشگاه شیراز*، شماره ۲۴.
- بهادر، مرتضی (۱۳۸۹). بررسی تطبیقی موانع حقوقی و قانونی شفافیت در ایران و سایر کشورها، طرح تحقیقاتی زیر نظر سازمان بازرسی.
- معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۰). *طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (حکومت)*، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- بایزید مردوخ (۱۳۸۸) *بودجه ریزی و نظام تدبیر در ایران*، کمیته اقتصادی مجمع تشخیص مصلحت نظام، گروه پژوهشی اقتصاد، فروردین ۱۳۸۸، کد گزارش - ۴۱۸۸۱۵.
- لانگست، پیتر و دیگران (۱۳۸۷). *برنامه های جهانی مبارزه با فساد*، ترجمه امیر حسین جلالی فراهانی و حمید بهره مند، دفتر مطالعات فناوری های نوین، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- اسماعیلی، محسن (۱۳۸۷). *تحلیل و نقد قانون مطبوعات و پیشنهادهای اصلاحی* (مشمول بر مباحث تطبیقی)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

رانت اقتصادی و شاخص‌های اندازه‌گیری آن

زهرا کاویانی*

چکیده

امروزه مفهوم رانت و رانت‌جویی در ادبیات اقتصادی جهان مفهومی شناخته‌شده است و مطالعات بسیاری درباره آن صورت گرفته است. البته در کشور ما مطالعات معدود و انگشت شماری در این زمینه انجام شده و به ندرت موضوع رانت را به‌طور علمی بررسی کرده‌ایم.

اهمیت بررسی مطالعه رانت از آنجا مشخص می‌شود که وجود رانت و موقعیت‌های رانت‌جویانه در یک اقتصاد، تأثیر زیادی در ترکیب شغلی و تخصیص استعدادها در جامعه دارد و با توجه به عدم تعریف درست از مفهوم رانت در اقتصاد ایران، بررسی معنا و مفهوم علمی این پدیده در درجه اول اهمیت قرار دارد.

این مطالعه سعی دارد در یک بررسی علمی، به تجزیه و تحلیل معنا و مفهوم رانت در ادبیات اقتصادی بپردازد. بدین منظور مهم‌ترین مطالعات صورت گرفته در علم اقتصاد درباره رانت مورد ارزیابی و تجزیه و تحلیل قرار گرفته و برخی از شاخص‌های اندازه‌گیری رانت که در مطالعات تجربی رانت‌جویی مورد استفاده قرار گرفته‌اند به تفکیک شاخص‌های خرد و کلان معرفی شده‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که اندازه‌گیری رانت اقتصادی تنها از روش تعریف کردن متغیرهای جانشین امکان پذیر است و این امر در ادبیات اقتصادی رانت‌جویی نیز به صورت مشهودی به چشم می‌خورد.

واژگان کلیدی: رانت اقتصادی؛ فساد؛ مبارزه با رانت؛ اقتصاد کلان

* کارشناس ارشد اقتصاد نظری از دانشگاه صنعتی شریف و پژوهشگر دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ zahra.kaviani@gmail.com

مقدمه

رانت^۱ و رانت‌جویی^۲ موضوعی است که امروزه در بحث‌های مختلف اقتصادی و سیاسی کشورمان بسیار از آن سخن به میان می‌آید اما شاید بتوان گفت هنوز تعریف دقیقی از رانت در ادبیات اقتصادی داخل کشور ارائه نشده و برآورد صحیحی از جایگاه آن در علم اقتصاد و ارتباطش با سیاست در دست نیست. دلیل این ادعا تعداد اندک و انگشت شمار مطالعات مربوط به رانت‌جویی در ایران است. با این حال مهم این است که همگان بر این موضوع اذعان دارند که رانت‌جویی هر چه هست، مسلماً فعالیتی غیر سودمند در جامعه است و دقیقاً به همین دلیل باید مورد توجه هرچه بیشتر قرار بگیرد. شناخت رانت، ارائه تعریفی دقیق و علمی از آن و بیان مصادیق و تعاریف فعالیت‌های رانت‌جویانه، موضوعی است که در قسمت‌های بعدی این مطالعه به آن پرداخته خواهد شد. اما آنچه در این قسمت به آن خواهیم پرداخت، بیان دلایلی است که اشاره به اهمیت بررسی موضوع رانت دارد.

در حال حاضر، نقش دولت در کشور ما در کلیه فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی بسیار پررنگ است. نقش دولت در اقتصاد از دو منظر قابل بررسی است؛ اول آنکه دولت مالکیت بسیاری از بنگاه‌های اقتصادی را داراست که درصد زیادی از فعالیت‌های اقتصادی را بر عهده دارند. نقش دوم دولت در اقتصاد نیز تأثیر بسزای دولت در قانون‌گذاری و تصدی‌گری بخش‌های اقتصادی است. دولت در تعیین قیمت انواع کالاها و خدمات، تعیین نرخ بهره، تعیین حداقل دستمزد و مواردی از این قبیل، علاوه بر تأثیرگذاری بر فعالیت‌های بخش دولتی نقش پررنگی را در فعالیت بخش خصوصی نیز ایفا می‌کند. دولت با ابلاغ بخش‌نامه یا قانون‌گذاری، می‌تواند موجب برهم خوردن تعادل‌های اقتصاد شده و برخی فعالیت‌هایی را که دارای توجیه اقتصادی نیستند توجیه‌پذیر کرده و در مقابل، بسیاری از فعالیت‌های دارای توجیه را از چرخه اقتصادی خارج کند.

¹ Rent

² Rent seeking

به عنوان مثال وضع تعرفه وارداتی بر روی بسیاری از کالاها، موجب شده است منابع اقتصادی، صرف تولید کالایی شود که تولید آن در داخل توجیه اقتصادی ندارد و در مقابل، غیرواقعی بودن نرخ ارز و پایین تر نگه داشتن آن از مقدار تعادلی، از سوی دولت، موجب شده است بسیاری از کالاهایی که تولید آن‌ها در داخل دارای توجیه است، از توجیه اقتصادی خارج شده و نیاز داخلی آن از طریق واردات تأمین شود. این موضوع، همان‌طور که عنوان شد، موجب برهم خوردن تعادل اقتصادی خواهد شد. برای مثال بر هم خوردن تعادل بازار کار، موضوعی است که می‌تواند در نتیجه فعالیت‌های دولت در اقتصاد رخ دهد. دخالت دولت در اقتصاد موجب می‌شود مشاغل مختلف، در بهره‌برداری از منابع اقتصادی فرصت‌های یکسانی نداشته باشند. قرار دادن نرخ ارز در مقداری کمتر از مقدار تعادلی آن موجب از بین رفتن انگیزه تولید شده و به دنبال آن نیروی کار بیشتر به سمت واردات جذب می‌شود. به همین ترتیب تعیین نرخ سود تسهیلات بانکی در مقداری پایین تر از تعادل بازار، موجب می‌شود واسطه‌گری در بازار مالی، جذابیت زیادی ایجاد کند و بنابراین افراد جذب این فعالیت‌ها شوند. در چنین اقتصادی افراد به مرور زمان درمی‌یابند اشتغال در بخش رسمی اقتصاد، سوددهی مناسبی ندارد و بنابراین انگیزه آنان برای استفاده از فرصت‌هایی که به واسطه قوانین دستوری دولت فراهم آمده بیشتر می‌شود. در چنین اقتصادی، نیروی انسانی ماهر و متخصص که دارای توانایی در استفاده از فرصت‌ها است، جذب فعالیت‌هایی از این قبیل می‌شود و در مقابل نیروی کار غیر ماهر در بخش تولید و بخش‌های غیرسودده اقتصاد باقی می‌ماند.

این امر از دو جهت به تولید و کسب درآمد در اقتصاد آسیب وارد می‌کند؛ اولاً نیروی کاری که می‌تواند فعالیت‌های بهره‌ور انجام دهد، جذب بخش غیررسمی و غیر بهره‌ور^۱ می‌شود و به‌طور کلی نیروی کار موجود در بخش تولید کاهش پیدا می‌کند. ثانیاً نیروی کار باقی‌مانده در بخش تولید نیز نیروی کار ماهر نبوده در نتیجه بهره‌وری بخش تولید را نیز کاهش می‌دهد که این موضوع منجر به کاهش درآمد و کاهش رشد اقتصادی خواهد شد.

^۱ با فرض آنکه تولید بخش بهره‌ور و سایر فعالیت‌ها از قبیل واردات و واسطه‌گری بخش غیربهره‌ور اقتصاد را تشکیل می‌دهند.

شرایطی که در حال حاضر در بازار کار ایران رخ داده است، مصداق وضعیتی است که در بالا توضیح داده شد. این شرایط منجر به جذب استعدادها به سمت بخش غیربهره‌ور و واسطه‌گری شده است. در ادبیات اقتصادی یکی از مصادیق رانت، همین شرایطی است که به واسطه قانون‌گذاری دولت فراهم آمده و افرادی که به دنبال استفاده از این موقعیت‌ها می‌روند نیز رانت‌جو نام دارند.

آنچه در بالا به آن اشاره کردیم تا حدودی می‌تواند اهمیت بررسی موضوع رانت و رانت‌جویی را مشخص کند. اینکه انواع رانت چیست و تحت چه شرایطی به‌وجود می‌آید، سهم دولت در ایجاد و تقویت رانت و فرصت‌های رانت‌جویی چیست و اصولاً کدام دسته از سیاست‌های دولت می‌توانند زمینه را برای چنین فعالیت‌هایی فراهم کنند، مواردی هستند که بررسی آن‌ها دارای اهمیت است. به‌خصوص آنکه این موضوع در کشور ما در کمتر به صورت علمی و دقیق مورد بررسی قرار گرفته است.

۱. رانت اقتصادی و انواع آن

تعاریف مختلفی از رانت و رانت‌جویی وجود دارد که همگی در طول یکدیگر قرار می‌گیرند. مفهوم رانت از زمانی که اولین بار توسط ریکاردو^۱ به عنوان «بهره مالکانه زمین‌های کشاورزی عنوان شد»، تا به امروز گسترش زیادی پیدا کرده است به طوری که تعریفی که امروزه از رانت در ادبیات اقتصادی وجود دارد، کاملاً متفاوت با تعاریف اولیه آن است.

در یک بیان ساده و خلاصه، رانت اقتصادی موقعیتی است که امروزه به واسطه کم‌کوش بودن عرضه برخی کالاها که به صورت ذاتی دارای محدودیت هستند و یا ایجاد شرایط انحصاری به واسطه دخالت دولت در بازار به‌وجود می‌آید. نوع دیگری از رانت اقتصادی نیز به موجب بهره‌مندی برخی کشورها از منابع طبیعی عاید آن کشورها می‌شود. برخورداری این کشورها از موهبت منابع طبیعی، امتیاز ویژه‌ای را برای آن‌ها در مقابل کشورهایی که از این منابع بی‌بهره‌اند فراهم می‌آورد. با این تعریف، رانت‌جو نیز فردی است که به دنبال استفاده از رانت ایجاد شده است.

¹ Ricardo

افراد برای دستیابی به رانت با یکدیگر رقابت می‌کنند و بنابراین این فعالیت آن‌ها نیز رانت‌جویی نام دارد.

اما اینکه افراد در یک جامعه چطور جذب فعالیت‌های مختلف می‌شوند، دارای اهمیت است. چه عاملی ممکن است باعث جذابیت بیشتر فعالیت‌های رانت‌جویانه نسبت به فعالیت‌های تولیدی شود؟ عاصم اغلو^۱ (۱۹۹۵، صص ۱۰-۱) این عامل را بازدهی نسبی این فعالیت‌ها می‌داند و عنوان می‌کند که تخصیص استعدادها به فعالیت‌های رانت‌جویانه و فعالیت‌های تولیدی به بازدهی نسبی آن‌ها بستگی دارد. بالاند و فرانسوا^۲ (۲۰۰۰، صص ۵۳۲-۵۲۷) نیز در مطالعه‌ای این موضوع را مورد بررسی قرار دادند، به علاوه اینکه آن‌ها رانت‌جویی را در کشورهای نفتی مورد مطالعه قرار داده و بر چگونگی نحوه تخصیص استعدادها در این کشورها بحث می‌کنند. وارد کردن بحث نفت و وجود منبع نفتی در مطالعه بالاند و فرانسوا و به دنبال آن مطالعه‌ای که توسط نیلی و تالمین^۳ (۲۰۰۱، صص ۱۰-۲) صورت گرفته است، نشان می‌دهد که وجود این منبع طبیعی می‌تواند تأثیر بسزایی در نحوه تخصیص استعدادها داشته باشد. دو مطالعه فوق که در خصوص کشورهای نفتی صورت گرفته است نشان می‌دهد که تأثیر نفت بر روی تخصیص استعدادها باعث تأثیرگذاری بر تعادل‌های جامعه می‌شود. به‌طور کلی در یک اقتصاد، وجود دو نوع تعادل در فعالیت‌های جامعه محتمل است؛ تعادل خوب^۴ که در آن تمام فعالیت‌های جامعه، فعالیت‌های بهره‌ور است و تعادل دیگر که در آن به‌طور هم‌زمان هم فعالیت‌های بهره‌ور و هم فعالیت‌های رانت‌جویانه وجود دارد که از آن تحت عنوان تعادل میانه نیز یاد می‌کنند.

بر اساس یافته‌های مطالعات یاد شده در صورت دستیابی به منبع نفت، تعادل سومی نیز محتمل خواهد بود که در آن هیچ فعالیت تولیدی وجود ندارد و کلیه فعالیت‌ها، فعالیت‌های

¹ Acemglu

² Baland and Francois

³ Nili and Talmain

⁴ Good equilibrium

رانت‌جویانه است. در این حالت در صورتی که یک شوک مثبت نفتی در کشور مورد نظر رخ دهد حتی پس از پایان شوک نفتی نیز ممکن است این تعادل باقی بماند.

ترویک^۱ (۲۰۰۹، صص ۲۴۲-۲۴۱) در مطالعه‌ای رابطه بین رشد اقتصادی و فراوانی منبع طبیعی را در کشورهای دارای منبع طبیعی بررسی می‌کند. به گفته وی در دهه‌های اخیر، کشورهای دارای منابع طبیعی نسبت به کشورهای که از این منابع بی‌بهره‌اند، عملکرد اقتصادی ضعیف‌تری داشته‌اند. ترویک برای بررسی این موضوع به تئوری‌هایی که برای توضیح نحسی منابع طبیعی وجود دارد، می‌پردازد که یکی از آن‌ها تئوری رانت‌جویی و نحسی منابع طبیعی است.

به عقیده ترویک (همان، ص ۲۵۱) مشهورترین مقاله در خصوص رانت‌جویی و منبع طبیعی، مقاله لین و تورنل^۲ (۱۹۹۹) است. آن‌ها نشان داده‌اند که با افزایش بهره‌وری نهایی، درآمد افزایش پیدا می‌کند، گروه‌ها برای آنکه از این افزایش درآمد از طریق انتقال‌های دولتی بیشتر بهره‌مند شوند، تلاش کرده و با یکدیگر در این جهت رقابت می‌کنند. به دنبال آن دولت برای پاسخگویی به درخواست گروه‌های فشار، مالیات را بیشتر می‌کند. با افزایش مالیات، تولید نهایی سرمایه کاهش پیدا کرده و در نهایت رشد اقتصادی کاهش می‌یابد. ترویک همچنین توضیح می‌دهد که یک کارآفرین می‌تواند بنگاه ایجاد کند و فعالیت اقتصادی بهره‌ور انجام دهد یا به رانت‌جویی بپردازد. زمانی که شوک مثبت منبع طبیعی رخ می‌دهد، تعداد فعالیت‌های رانت‌جویانه افزایش پیدا می‌کند و در مقابل فعالیت‌های بنگاه‌هایی که بهره‌ور هستند کاهش می‌یابد بنابراین درآمد، کاهش پیدا کرده و در پی آن انگیزه برای انجام فعالیت‌های بهره‌ور کاهش پیدا می‌کند و به دنبال آن افراد جذب فعالیت‌های رانت‌جویانه می‌شوند.

با توجه به توضیحات فوق در تقسیم‌بندی رانت و فعالیت‌های رانت‌جویانه، می‌توانیم سه طبقه‌بندی را برای مواردی که زمینه‌ساز فعالیت‌های رانت‌جویانه هستند، عنوان کنیم:

¹ Torvic

² Lane and Tornell

۱.۱. رانت‌جویی در فعالیتهای اجتماعی و اقتصادی

رانت‌جویی می‌تواند در تمامی فعالیتهای اجتماعی و اقتصادی وجود داشته باشد. افراد برای بهره‌مندی از رانت با یکدیگر رقابت می‌کنند. به طور کلی افراد با یکدیگر رقابت می‌کنند تا بتوانند مزایای بیشتر کسب کنند. مثلاً دانشجویان با یکدیگر رقابت می‌کنند تا بتوانند ممتاز محسوب شده و از مزایای دانشجوی ممتاز استفاده کنند. مثال‌های زیادی از این قبیل در کلیه فعالیتهای اجتماعی وجود دارد.

۱.۲. رانت ناشی از قانون‌گذاری

در این مورد قوانینی که به وسیله دولت وضع می‌شود زمینه‌ساز فراهم آمدن رانت اقتصادی می‌شود. قوانین مانند اعطای مجوزهای وارداتی، محدودیت‌های تجاری، کاهش نرخ سود بانکی، اختلاف نرخ ارز رسمی و نرخ ارز بازاری و

مولر^۱ (۲۰۰۳، صص ۳۳۰-۳۳۰) وضع قوانین توسط سیاستمداران را موجب فراهم آوردن رانت می‌داند. وی عنوان می‌کند که سیاستمداران با قوانینی که وضع می‌کنند می‌توانند منابع مالی را از گروهی به گروه دیگر انتقال دهند. به عنوان مثال سیاستمداران می‌توانند با ایجاد موانعی برای ورود به صنعت‌های خاص و پدید آوردن شرایط انحصاری، موجب انتقال درآمد از مصرف‌کنندگان به تولیدکنندگان شوند. این‌گونه فعالیت‌ها و اختیاراتی که سیاستمداران و دولت‌مردان دارند موجب می‌شود افراد برای به دست آوردن این امتیازات با یکدیگر رقابت کنند. در واقع منفعت زیادی که برخوردار از حق انحصار در پی دارد، موجب رقابت برای به دست آوردن این حق می‌شود زیرا رانت زیادی را برای دارندگان این حق به‌وجود می‌آورد. این تلاش برای دستیابی به رانت، رانت‌جویی نام دارد.

¹ Muller

کروگر^۱ (۱۹۷۴، ص ۲۹۱) نیز که در مطالعه خود برای اولین بار عبارت رانت‌جویی را وارد ادبیات اقتصادی کرد، عنوان می‌کند که دولت چگونه با مداخله در یک اقتصاد مبتنی بر بازار، زمینه‌ساز فعالیت‌های رانت‌جویانه می‌شود.

۱.۳. رانت ناشی از منابع طبیعی

وجود منابع طبیعی باعث می‌شود دولت از رانت عظیمی که منابع طبیعی برای وی به همراه می‌آورد بهره‌مند باشد. در این صورت نحوه توزیع درآمد حاصل از این منبع طبیعی توسط دولت موجب فراهم آوردن رانت زیادی خواهد شد. گروه‌های فشار سعی خواهند کرد با تأثیرگذاری بر دولت، هرچه بیشتر این رانت را به خود اختصاص دهند. بالاند و فرانسوا (۲۰۰۰، صص ۵۳۲-۵۲۷) و همچنین نیلی و تالمین (۲۰۰۱، صص ۳-۱) در مطالعات خود، به این موضوع اشاره کرده‌اند و چگونگی تأثیرگذاری گروه‌های فشار بر روی دولت را از طریق تابع تأثیرگذاری، مدل‌سازی کرده‌اند. در این مدل‌ها گروه‌های فشار سعی دارند هر چه بیشتر در قید بودجه دولت اثر گذاشته و منابع بیشتری را به خود جذب کنند.

مولر (۲۰۰۳، صص ۳۴۰-۳۳۰) در کتاب خود رانت و رانت‌جویی را به این صورت تعریف می‌کند که در ادبیات اقتصاد سیاسی، سیاست‌مداران برای به دست آوردن رأی بیشتر با یکدیگر رقابت دارند و پس از به دست آوردن رأی نیز قوانین و مقرراتی وضع می‌کنند. به دنبال آن گروه‌های فشار و مردم نیز برای آنکه قوانین بیشتری به نفع آنان باشد با یکدیگر به رقابت می‌پردازند و در عوض فراهم‌کنندگان رأی برای سیاست‌مداران نیز این گروه از افراد هستند. سیاست‌مداران با قوانینی که وضع می‌کنند، می‌توانند منابع مالی را از گروهی به گروه دیگر انتقال دهند. برای نمونه سیاست‌مداران می‌توانند با ایجاد شرایط انحصاری و حمایت از آن (به عنوان مثال، با اعطای حق انحصاری وارد شدن به برخی صنایع)، موجب انتقال درآمد از مصرف‌کنندگان به تولیدکنندگان شوند.

¹ Krueger

اختیاراتی که سیاستمداران و دولت‌مردان دارند موجب می‌شود افراد برای به دست آوردن این امتیازات و اختیارات با یکدیگر رقابت کنند. منافع زیادی که داشتن حق انحصاری در پی دارد باعث رقابت برای به دست آوردن این حق می‌شود زیرا رانت زیادی را برای دارندگان این حق به وجود می‌آورد. تلاش برای دستیابی به رانت همان‌طور که عنوان شد رانت‌جویی نام دارد.

مولر (۲۰۰۳، صص ۳۴۰-۳۳۰) در ادامه توضیح می‌دهد که رانت‌جویی اولین بار به صورت سیستماتیک توسط تالوک^۱ (۱۹۶۷) مورد بحث قرار گرفت و پس از آن اصطلاح رانت‌جویی توسط کروگر (۱۹۷۴، ص ۲۹۱) عنوان شد. در نخستین بحث‌هایی که درباره رانت‌جویی صورت گرفته است، رانتی که به واسطه انحصار به دست می‌آید، در شکل (۱) نشان داده می‌شود.

در شکل (۱) نشان داده شده است که چگونه انحصار موجب فراهم آوردن رانتی برای دارنده آن خواهد شد. شکل (۱) تقاضا برای کالایی را نشان می‌دهد که تولید آن انحصاری است. اگر انحصارگر قیمت p_m را به جای p_c که قیمت رقابتی است، اخذ کند، در این صورت مستطیل R به عنوان رانت انحصاری و مثلث L به عنوان زیان ناشی از انحصار به وجود خواهد آمد. در صورتی که اگر شرایط انحصاری به واسطه دولت حمایت نمی‌شد و بازار این محصول انحصاری رقابتی بود، این میزان رانت و زیان مرده به وجود نمی‌آمد. در مطالعات اولیه رانت‌جویی، زیان ناشی از رانت‌جویی همین مثلث L در شکل (۱) عنوان شده است، در صورتی که هزینه‌های اجتماعی ناشی از رانت انحصار، تنها به مثلث زیان محدود نمی‌شود.

همان‌طور که در بالا اشاره کردیم، افراد برای دستیابی به امتیازاتی که به موجب آن رانتی عاید آنان خواهد شد، با یکدیگر رقابت می‌کنند. این رقابت برای گروه‌های مختلف هزینه‌هایی در بر دارد. به عنوان مثال فرض کنید دولت قصد دارد حق امتیازی انحصاری را واگذار کند. مولر (۲۰۰۳، صص ۳۳۵-۳۳۳) این موضوع را به وسیله مثالی در خصوص اعطای حق انحصار خطوط هوایی بین دو شهر عنوان می‌کند. فرض کنید دولت قصد دارد حق انحصار خطوط هوایی را واگذار کند. در صورتی که بیش از دو متقاضی برای این امر وجود داشته باشد، هر دو برای دستیابی به این حق با

¹ Tullock

یکدیگر رقابت خواهند کرد و هزینه‌هایی برای این رقابت صرف می‌کنند. این هزینه‌ها شامل هزینه‌های لابی، تبلیغات و غیره می‌شود.

هزینه‌های رانت‌جویی منحصر به همین موارد نیست بلکه در مواردی ممکن است دولت مخارجی را برای جلوگیری از رانت‌جویی انجام دهد یا وقت زیادی که از سوی رانت‌جویان برای به دست آوردن رانت صرف می‌شود، می‌تواند صرف فعالیت‌های مولد دیگر شود. به بیانی دیگر تالوک (۱۹۶۷، صص ۲۲۷-۲۲۴)، رانت را به سرقت تشبیه می‌کند. سرقت به خودی خود هزینه اجتماعی ندارد، چون انتقال ثروت از فردی به فرد دیگر است. بنابراین در کل جامعه یک بازی با جمع صفر خواهد بود اما در صورت وجود سرقت در جامعه، هزینه‌هایی برای مقابله با سرقت انجام می‌گیرد. افراد برای خرید قفل و سیستم‌های امنیتی برای جلوگیری از سرقت اقدام خواهند کرد. از طرف دیگر، استعدادهایی که می‌توانست جذب فعالیت‌های مولد اقتصادی شود، صرف سرقت کردن خواهد شد.

بر اساس کار تالوک با عنوان «هزینه رفاهی انحصار، تعرفه و سرقت»، این هزینه علاوه بر زیان مرده، هزینه‌ای را که جست‌وجوگران رانت برای به دست آوردن رانت صرف می‌کنند نیز شامل می‌شود. این مخارج و مصارف هیچ‌گونه جنبه تولیدی ندارند و تنها بر توزیع درآمد اثر می‌گذارند. از این روست که هزینه انحصار، تنها مثلث L نخواهد بود.

بوکانان^۱ (۱۹۸۰، صص ۱۲-۱۴) سه هزینه مختلف را برای رانت‌جویی عنوان می‌کند:

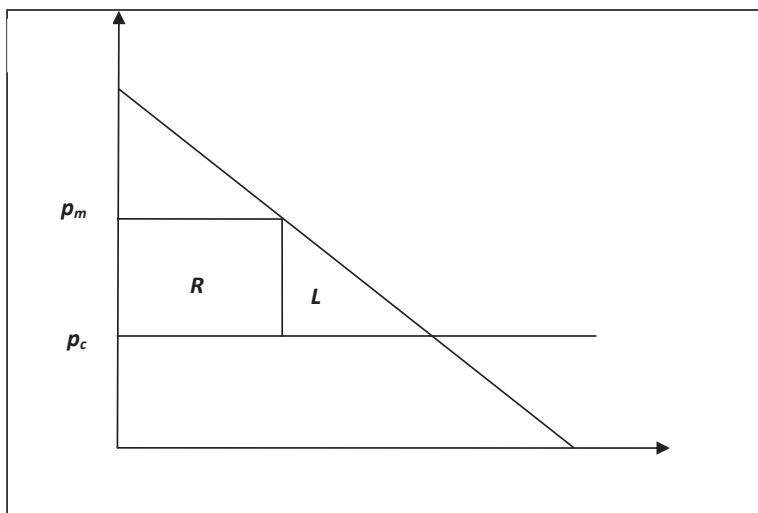
۱. مخارجی که گروه‌ها برای به دست آوردن رانت انحصار انجام می‌دهند.
۲. مخارجی که کارمندان دولت برای رسیدن به جایگاهی که حق انحصار را اعطا می‌کند انجام می‌دهند.
۳. مخارجی که گروه‌های فشار در مرحله سوم برای دستیابی به منافع حاصل از فعالیت‌های رانت‌جویانه انجام می‌دهند.

^۱ Buchanan

مولر در ادامه مثال خود در خصوص خطوط هوایی، این سه هزینه را توضیح می‌دهد. در واقع هزینه‌ای که شرکت‌های مختلف ارائه‌کننده خدمات خطوط هوایی برای به دست آوردن حق انحصار صرف می‌کنند، جزء هزینه‌های گروه یک است که شامل رشوه، هزینه لابی و غیره است.

هزینه دوم توسط دولتمردان رخ می‌دهد. در واقع افراد دولتی سعی دارند از نظر شغلی به موقعیتی برسند که بتوانند از طریق آن دارای حق اعطای مجوزهای انحصاری باشند. در این صورت آن‌ها می‌توانند در موقعیت دریافت‌کننده رشوه قرار بگیرند. آن‌ها برای رسیدن به چنین موقعیتی با یکدیگر رقابت می‌کنند و مخارجی را برای این رقابت صرف می‌کنند. در مرحله سوم گروه‌هایی قرار دارند که از منافع حاصل از رانت‌جویی بهره‌مند می‌شوند. در مثال مولر (۲۰۰۳، صص ۳۳۰-۳۳۰) این گروه‌ها سعی دارند مالیاتی را که دولت از انحصارگر می‌گیرد، به سمت خود جذب کنند. تلاش آن‌ها بر این است که درآمد حاصل از مالیاتی را که از شرکت خطوط هوایی اخذ می‌شود، به صورت سوبسید به خود اختصاص دهند.

شکل ۱: هزینه اجتماعی انحصار به همراه رانت‌جویی



۲. شاخص‌های اندازه‌گیری رانت

رانت‌جویی پدیده‌ای نیست که بتوان آن را به‌طور مستقیم اندازه‌گیری و برآورد کرد. از این‌رو برای اندازه‌گیری رانت و رانت‌جویی، متغیرهای جانشین^۱ تعریف می‌شود. در مطالعات تجربی که در خصوص اندازه‌گیری رانت‌جویی انجام گرفته است نیز رویه به همین صورت بوده است. در این مطالعات ابتدا رانت‌جویی تعریف شده و سپس با توجه به تعریف ارائه شده از آن، شاخصی برای اندازه‌گیری رانت عنوان شده است.

شاخص‌های استفاده شده در مطالعات تجربی را می‌توان در دو سطح شاخص‌های خرد و کلان دسته‌بندی کرد؛ شاخص‌های خرد شاخص‌هایی هستند که میزان رانت‌جویی را در صنعتی خاص مورد ارزیابی و برآورد قرار داده‌اند و شاخص‌های کلان نیز به اندازه‌گیری رانت در سطح کلان اقتصادی پرداخته‌اند.

شاخص‌های خرد رانت‌جویی معمولاً در قالب اندازه‌گیری مواردی از قبیل وجود قیمت‌های چندگانه در یک بازار، وجود حمایت‌های دولتی و مواردی از این قبیل صورت گرفته است که در ادامه به آن‌ها خواهیم پرداخت. اما در زمینه شاخص‌های کلان رانت‌جویی می‌توان گفت که جز شاخص رانت‌جویی بودجه‌ای کتز و روزنبرگ^۲ که در سال (۱۹۸۹) توسط این دو اقتصاددان برآورد شده است، مطالعه دیگری رانت‌جویی را از دیدگاه کلان مورد بررسی قرار نداده است. با این حال می‌توان برخی از مطالعاتی را که به بررسی این موضوع از دیدگاه خرد پرداخته‌اند و با جمع میزان رانت‌جویی در بازارهای مختلف، مقادیری را برای رانت‌جویی کل عنوان کرده‌اند نیز در این طبقه‌بندی قرار داد. در ادامه این مطالعه به بررسی مطالعات تجربی و شاخص‌های اندازه‌گیری رانت‌جویی خواهیم پرداخت.

^۱ Proxy

^۲ Ktaz and Rosenberg

۲.۱. شاخص‌های رانت‌جویی در سطح خرد

همان‌طور که اشاره کردیم، یکی از مصادیق ایجاد رانت‌جویی در بازارهای غیر رقابتی رخ می‌دهد. اشاره کردیم که در مطالعات اولیه‌ای که درباره رانت‌جویی صورت گرفته، مستطیل R در شکل (۱) رانت نامیده می‌شد. در ادامه با گسترش ادبیات مربوط به رانت‌جویی و مطالعاتی که در این زمینه صورت گرفت، به انحصاراتی که در پی دخالت دولت در بازار به وجود می‌آید بیشتر توجه شد و از این رو همان‌طور که پیش از این نیز اشاره کردیم، دخالت دولت در بازار و ایجاد انحصارات به عنوان یکی از منشأهای رانت‌جویی شناخته شد. به دنبال این امر مطالعات زیادی نیز به قصد اندازه‌گیری رانت ایجاد شده به واسطه انحصارات و هزینه‌های ناشی از آن صورت گرفت.

مطالعه پوسنر^۱ (۱۹۷۵، ص ۸۰۷) یکی از مهم‌ترین مطالعاتی است که به منظور اندازه‌گیری رانت ناشی از انحصارات و زیان ناشی از آن صورت گرفته است. این مطالعه در ادبیات اقتصادی بسیار تأثیرگذار بوده و بعد از آن مطالعات زیادی به روش پوسنر انجام شد. وی مطالعه خود را از منظر هزینه‌های رانت‌جویی انجام داده و به موضوع رانت‌جویی از جنبه قیمت‌گذاری دولتی پرداخته است. پوسنر (۱۹۷۹، صص ۸۱۰-۸۰۷) معتقد است تعیین قیمت بالاتر از قیمت رقابتی، موجب زیان مصرف‌کنندگان می‌شود، میزانی از این زیان به صورت زیان اجتماعی به کل جامعه تحمیل می‌شود اما در حقیقت زیان اجتماعی به همین مثلث زیان منحصر نمی‌شود و در این ارتباط دو نوع زیان قابل شناسایی است؛ اول آنکه بنگاه‌ها به دنبال انحصاری شدن می‌روند و بنابراین هزینه‌هایی را در این راه صرف می‌کنند و دیگر اینکه دولت و سایر بنگاه‌ها نیز هزینه‌هایی را صرف مقابله با روش‌های انحصاری می‌کنند. سپس پوسنر به محاسبه هزینه‌های رانت‌جویی پرداخت. روش به کار گرفته شده توسط وی به این شکل است که صنایع مختلف را در کشور آمریکا مورد مطالعه قرار داده و میزان R+L (که در شکل (۱) نشان داده شد) را در این صنایع اندازه‌گیری کرده است تا بدین طریق هزینه رانت ناشی از انحصار را محاسبه کند؛ انحصاری که در برخی از صنایع به واسطه حمایت‌های دولتی پدید آمده است. پوسنر (همان، ص ۸۲۵) این میزان را برای صنایع مختلف در

¹ Posner

کشور ایالات متحده مورد ارزیابی و اندازه‌گیری قرار داد و در نهایت به این نتیجه رسید که زیان ناشی از اعمال مقررات دولتی بیش از مثلث زیان در حالاتی بوده که مقررات دولتی صورت نگرفته است. این موضوع به آن معناست که در صنایعی که انحصارات به واسطه حمایت‌های دولتی به‌وجود می‌آید، زیان ناشی از انحصارات یا همان هزینه‌های رانت‌جویی بیش از حالتی است که انحصار ایجاد شده به واسطه دخالت‌های دولت نبوده است. دلیل این امر نیز روشن است؛ در حالتی که انحصار به دلایل دیگری جز دخالت دولت به‌وجود آمده باشد، دلیل مورد نظر مانع از ورود سایر بنگاه‌ها به بازار مورد نظر می‌شود اما زمانی که محدودیت‌های دولتی موجب انحصار شده باشد، گروه‌های فشار سعی می‌کنند از طریق لابی کردن و اعمال فشار بر دولت، به بازار مورد نظر راه یابند، این موضوع باعث صرف هزینه‌هایی از سوی گروه‌های مورد نظر می‌شود و در نتیجه هزینه انحصار را افزایش می‌دهد.

همان‌طور که اشاره شد، دخالت دولت در بازار و ایجاد انحصار، زمینه‌های رانت‌جویی را فراهم می‌سازد. در این میان گروه‌های فشار نیز تلاش می‌کنند در جهت منافع خود بر دولت‌ها تأثیر داشته باشند. در این خصوص، تولیدکنندگان تلاش می‌کنند از طریق تأثیر بر دولت قیمت خود را افزایش دهند و در نتیجه دولت را به حمایت بیش از پیش از انحصارات مجبور کنند. در این زمینه استیگلر^۱ (۱۹۷۱، صص ۱۳۹-۱۳۷) مطالعاتی را صورت داده و عنوان داشته است که سیاست‌مداران به علت تأثیرپذیری از گروه‌های فشار در جهت افزایش مستطیل R در شکل (۱) که همان رانت انحصارگران است قدم بر می‌دارند و در نتیجه موجب افزایش قیمت‌ها می‌شوند. در ادامه مطالعات استیگلر، پلتزمن^۲ (۱۹۷۶، صص ۲۱۵-۲۱۱) مطالعاتی را صورت داد و بیان کرد که سیاست‌مداران نیز مانند تمامی آحاد اقتصادی، حداکثر کننده رأی هستند و بنابراین تنها به ترجیحات تولیدکنندگان توجه نداشته و بلکه ترجیحات مصرف‌کنندگان را نیز به تابع هدف خود وارد می‌کنند. این موضوع

¹ Stigler

² Peltzman

باعث می‌شود آن‌ها قیمت را تا میزان حداکثر کردن مستطیل R افزایش ندهند بلکه ترجیحات مصرف‌کنندگان که همان کاهش قیمت‌هاست را نیز مدنظر داشته باشند.

به‌دنبال مطالعات صورت گرفته توسط استیگلر و پلترمَن، پژوهش‌های تجربی زیادی صورت گرفت تا به اثبات این ادعا بپردازد. درباره این بحث می‌توان به یکی از مهم‌ترین مطالعات صورت گرفته در این زمینه اشاره کرد. پول و شونینگ^۱ (۱۹۹۱، صص ۱۸۸-۱۸۵) شواهدی را برای گروه ثالث رانت‌جویی که همان مصرف‌کنندگان باشند به دست آوردند. در واقع پول و شونینگ مطالعه تجربی خود را به بررسی تأثیر گروه مصرف‌کننده بر تصمیمات سیاست‌مدار اختصاص دادند. آن‌ها دو گروه از کشورها را به عنوان کشورهای هدف برای مطالعه خود قرار دادند، گروه اول کشورهای که در آن‌ها سیاست‌مدار با رأی‌گیری انتخاب می‌شود و گروه دیگر کشورهایی که در آن سیاست‌مدار بدون رأی‌گیری انتخاب می‌شود. سپس آن‌ها به مقایسه قیمت برق در این دو گروه از کشورها پرداختند. پول و شونینگ (۱۹۹۱، ص ۹۲) در مشاهدات تجربی خود نتیجه گرفتند که قیمت برق در دولت‌هایی که سیاست‌مدار بدون رأی‌گیری انتخاب می‌شود بسیار بیشتر از مناطقی است که سیاست‌مدار با رأی‌گیری انتخاب می‌شود و بنابراین این موضوع نشان‌دهنده آن است که ترجیحات مصرف‌کننده در قوانین وضع شده توسط سیاست‌مداری که به رأی مصرف‌کنندگان نیاز دارد اثرگذار است. بنابراین می‌توان گفت شاخص مورد استفاده در این مطالعه، اندازه‌گیری قیمت برق و تأثیر آن با مقدار رانت‌جویی بوده است. درجه تغییر قیمت برق در میان گروه کشورهای انتخاب شده می‌تواند میزان رانت‌جویی از سوی مصرف‌کنندگان را در کشورهای مورد نظر نشان دهد.

در یک جمع‌بندی کلی و به‌طور خلاصه می‌توان گفت شاخص‌هایی که در سطح خرد به اندازه‌گیری موضوع رانت‌جویی پرداخته‌اند عمدتاً به صورت برآورد مستطیل رانت که در مطالعه پوستر (۱۹۷۵) نیز صورت گرفته است بوده یا به صورت اندازه‌گیری قیمت‌های دوگانه. درباره اندازه‌گیری قیمت‌ها دوگانه نیز مطالعات زیادی صورت گرفته است. در این زمینه یکی از مهم‌ترین

¹ Paul and Schoening

مطالعات صورت گرفته، مطالعه کروگر (۱۹۷۴، ص ۲۹۴) است که از وجود قیمت‌های دوگانه در اقتصاد هند به عنوان یکی از شاخص‌های اندازه‌گیری رانت‌جویی استفاده می‌کند. از آنجا که مطالعه کروگر با جمع رانت در بازارهای مختلف میزان کل رانت در کشور هند را در سالی مشخص مورد ارزیابی قرار می‌دهد، بنابراین در قسمت شاخص‌های کلان مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲.۲. شاخص‌های رانت‌جویی در سطح کلان

شاخص‌های کلان رانت‌جویی، شاخص‌هایی هستند که میزان رانت‌جویی را در کل یک اقتصاد مورد ارزیابی و اندازه‌گیری قرار می‌دهند. همان‌طور که اشاره شد، یکی از مهم‌ترین مطالعات صورت گرفته در این زمینه، مطالعه کتز و روزنبرگ است.

پژوهش کتز و روزنبرگ (۱۹۸۹، ص ۱۳۳-۱۳۴) مطالعه‌ای است که به بررسی گروه‌های فشار و تأثیر آن‌ها در تخصیص بودجه دولت می‌پردازد. کتز و روزنبرگ قصد داشته‌اند در مطالعه خود باب جدیدی را در راستای مطالعات تجربی رانت‌جویی باز کنند زیرا تا زمان پژوهش این دو، تمامی مطالعات تجربی انجام شده به اندازه‌گیری و بررسی اثرات رانت‌جویی در سطح خرد پرداخته بودند که اندازه‌گیری هزینه‌های رانت‌جویی ناشی از انحصار یا هزینه‌های رانت‌جویی ناشی از حمایت‌های دولتی از بخش خاصی از صنعت را شامل می‌شود.

روش کتز و روزنبرگ در این مطالعه بررسی رانت‌جویی و اثرات و هزینه‌های آن از دیدگاه اقتصاد کلان است. از این رو آن‌ها به تخصیص بودجه دولت اشاره می‌کنند و با مثالی ساده از اقتصادی که از سه بخش کشاورزی، صنعت و خدمات تشکیل شده است، نشان می‌دهند که چگونه مالیات گرفتن از بخش خدمات و انتقال آن به بخش کشاورزی موجب فراهم آمدن رانتی برای بخش کشاورزی خواهد شد. سپس در ادامه برای انجام محاسبات خود توضیح می‌دهند برای آنکه شاخص اندازه‌گیری شده توسط آنان با تئوری و داده‌های موجود سازگار باشد، آن‌ها به جای پرداخت‌های انتقالی دولت، مخارج دولت را بررسی خواهند کرد.

دو فرض اساسی مطالعه کتز و روزنبرگ آن است که اولاً هرگونه تغییر و جابه‌جایی مخارج دولت بین بخش‌های مختلف اقتصاد که در مطالعه آنان به ۹ بخش تقسیم شده است، ناشی از یک

فعالیت رانت‌جویانه است که به واسطه گروه‌های فشار انجام شده است. ثانیاً کل مخارجی که توسط گروه‌های فشار برای دستیابی به این رانت انجام می‌شود برابر است با کل تغییراتی که در بودجه دولت صورت می‌گیرد. بنابراین آن‌ها (همان، صص ۱۳۹-۱۳۳) هرگونه جابه‌جایی در بودجه دولت را ناشی از تلاش گروه‌های فشار و یک عمل رانت‌جویانه می‌دانند.

این دو پژوهشگر با استفاده از دیتاهای موجود، تغییر بین بخشی در بودجه دولت را برای بیست کشور در یک بازه زمانی پانزده ساله انجام می‌دهند که با استفاده از فرمول زیر انجام می‌شود:

$$Rt = 1/2 \sum_{i=1}^n [S(t)_i - S(t-l)_i]$$

S درصد بودجه تخصیص‌یافته به بخش‌های مختلف اقتصاد از کل بودجه دولت است که i اندیس هر بخش است. بنابراین عبارت داخل براکت، تغییر بودجه‌ای هر بخش بین یک سال را نشان می‌دهد.

کتر و روزنبرگ این میزان R را برای هر سال و هر کشور محاسبه کردند و سپس میانگین R طی سال‌های مختلف را برای هر کشور به دست آوردند که برابر با میانگین رانت‌جویی آن کشور است. نتایج محاسبات آن‌ها (همان، صص ۱۳۲) در جدول (۱) نشان داده شده است.

جدول ۱: رابطه رانت‌جویی و بودجه در مطالعه کتر و روزنبرگ

| رتبه | کشور | میانگین رانت‌جویی به صورت درصدی از بودجه $R_c * 100$ | ماکزیم رانت‌جویی به صورت درصدی از بودجه ماکزیم $R_c * 100$ |
|------|--------------|---|---|
| ۱ | فرانسه | ۱/۲۸ | ۲/۶۸ |
| ۲ | آلمان | ۱/۳۸ | ۳/۵۵ |
| ۳ | سوئیس | ۲/۱۰ | ۷/۶۱ |
| ۴ | بلژیک | ۲/۱۳ | ۴/۸۸ |
| ۵ | بریتانیا | ۲/۵۵ | ۳/۹۹ |
| ۶ | سوئد | ۲/۵۹ | ۴/۷۴ |
| ۷ | کانادا | ۲/۶۱ | ۳/۷۳ |
| ۸ | ایالات متحده | ۲/۸۰ | ۴/۷۷ |
| ۹ | استرالیا | ۲/۸۷ | ۶/۶۳ |
| ۱۰ | اسپانیا | ۲/۹۲ | ۴/۱۳ |

| رتبه | کشور | میانگین رانت‌جویی به صورت درصدی از بودجه $R_c * 100$ | ماکزیم رانت‌جویی به صورت درصدی از بودجه ماکزیم $R_c * 100$ |
|------|----------------|---|---|
| ۱۱ | کنیا | ۳/۹۷ | ۶/۷۷ |
| ۱۲ | یونان | ۵/۲۸ | ۸/۰۴ |
| ۱۳ | شیلی | ۵/۳۲ | ۱۴/۳۴ |
| ۱۴ | کره | ۶/۰۸ | ۱۶/۲۴ |
| ۱۵ | ایتالیا | ۷/۳۱ | ۲۵/۱۷ |
| ۱۶ | رژیم صهیونیستی | ۷/۵۸ | ۱۴/۶۳ |
| ۱۷ | ترکیه | ۷/۷۰ | ۱۸/۵۵ |
| ۱۸ | اندونزی | ۷/۸۵ | ۱۶/۰۹ |
| ۱۹ | مکزیک | ۱۰/۱۶ | ۳۰/۹۶ |
| ۲۰ | مصر | ۱۰/۱۹ | ۲۴/۰۸ |

منبع: یافته‌های تحقیق کتز و روزنبرگ (۱۹۸۹)

همان‌طور که اشاره شد، کروگر (۱۹۷۴، صص ۲۹۵-۲۹۲) به برآورد میزان رانت در کشور هند در سال ۱۹۶۴ پرداخته است. وی برای اندازه‌گیری رانت در این کشور پنج منشأ رانت‌جویی را شناسایی کرده و در محاسبات خود به این نتیجه رسید که در این سال حمایت‌های تجاری در کشور هند موجب زیانی به اندازه ۷/۳ درصد GDP شده است.

منشأهای شناسایی شده برای رانت در کشور هند که شاخص‌های اندازه‌گیری رانت‌جویی در این کشور را ایجاد می‌کنند بر اساس دیدگاه کروگر عبارتند از: سرمایه‌گذاری دولتی، واردات، کالاهای کنترل شده و نرخ‌گذاری برای اعتبارات و خطوط آهن. نحوه محاسبه هر کدام از شاخص‌های فوق به شرح زیر است:

۱. سرمایه‌گذاری دولتی: میزان تلف شدن منابع در سرمایه‌گذاری‌های دولتی، ۵ درصد میزان سرمایه‌گذاری بوده است.

۲. واردات: قیمت مجوزهای وارداتی در سال ۱۹۶۴ از ۱۰۰ تا ۵۰۰ درصد مجوزها شده بود. در این محاسبه برای آنکه تخمینی محافظه‌کارانه زده شده باشد، ۷۵ درصد این مقدار به عنوان رانت ناشی از مجوزهای وارداتی در نظر گرفته شد.

۳. کالاهای کنترل شده: این کالاها شامل فولاد، سیمان، زغال سنگ، غذای ماشین‌های مسافری و سایر قیمت‌ها یا کالاهایی که توزیع آن‌ها کنترل می‌شود مانند ارز خارجی، به عنوان واردات غیر قانونی و معاملاتی که ثبت نمی‌شود در نظر گرفته می‌شود.

۴. نرخ‌گذاری اعتبارات: نرخ بهره در سال ۱۹۶۴ برابر ۶ درصد بوده است. در آن زمان بیست میلیارد روپیه از وام‌ها وصول نشده بودند و این‌طور تخمین زده شده است که با نرخ بهره ۸ درصد، بازار تسویه خواهد شد و ۳ درصد وام وصول نشده برابر با ارزش حال وام‌های جدید با نرخ ۵ درصد بوده است.

۵. خطوط آهن: برای محاسبه رانت ناشی از خطوط آهن، میزان حق کمیسیون دریافت شده بابت خرید خطوط آهن جدید و واگن‌های جدید محاسبه شده است.

نتایج محاسبات کروگر در جدول (۲) نشان داده شده است.

جدول ۲: تخمین اندازه رانت در کشور هند در سال ۱۹۶۴

| منبع رانت | میزان رانت (میلیون روپیه) |
|--------------------|---------------------------|
| سرمایه‌گذاری دولتی | ۳۶۵ |
| واردات | ۱۰,۲۷۱ |
| کالاهای کنترل شده | ۳,۰۰۰ |
| نرخ‌گذاری اعتبارات | ۴۰۷ |
| راه آهن | ۶۰۲ |
| جمع کل | ۱۴,۶۴۵ |

مأخذ: یافته‌های تحقیق کروگر (۱۹۷۴)

طبق این محاسبات، میزان رانت در سال ۱۹۶۴ برابر ۷/۳ درصد درآمد ملی کشور هند بوده است. مطالعات تجربی کروگر (۱۹۷۴، صص ۱۹۷-۱۹۴) نشان می‌دهد رانتی که به واسطه مجوزهای واردات ایجاد می‌شود نسبتاً زیاد است و زیان مرده ناشی از محدودیت‌های سهمیه‌ای برابر با همان رفاه از دست رفته در حالت تعرفه است، به علاوه رانت ایجاد شده در اثر این محدودیت.

آنچه در این قسمت به آن اشاره شد، شاخص‌های اندازه‌گیری رانت‌جویی در سطح کلان بود که در دو پژوهش از مهم‌ترین و تأثیرگذارترین تحقیقات انجام شده درباره رانت‌جویی از آن‌ها استفاده شده است. به‌دنبال مطالعات گروکر و کتز و روزنبرگ مطالعات زیادی صورت گرفته که از شاخص‌های معرفی شده در تحقیق آن‌ها برای برآورد اندازه رانت استفاده کرده‌اند. آنچه از بررسی شاخص‌های اندازه‌گیری رانت حاصل می‌شود آن است که جز شاخص کتز و روزنبرگ سایر شاخص‌های اندازه‌گیری، همگی بر مبنای مفهوم رانت و سپس بر اساس ویژگی‌های کشورهای مورد نظر تعریف شده‌اند. به عنوان مثال مفهوم رانت، وجود قیمت‌های دوگانه در اقتصاد را عاملی برای ایجاد رانت‌جویی می‌داند، بر این اساس مطالعات صورت گرفته در کشورهای مختلف، منشأ قیمت‌های دوگانه را در اقتصادهای مورد نظر خود شناسایی کرده و سپس به اندازه‌گیری رانت پرداخته‌اند.

۳. مطالعات تجربی رانت در ایران

همان‌طور که اشاره شد، مطالعاتی که تا کنون در زمینه میزان رانت و رانت‌جویی در کشورمان صورت گرفته، بسیار محدود است و در این میان می‌توان به مطالعاتی که توسط کریمی (۱۳۸۱)، ابریشمی و هادیان (۱۳۸۳) و کاویانی (۱۳۸۹) انجام شده است اشاره کرد.

کریمی به برآورد میزان رانت‌جویی در اقتصاد ایران بر اساس شاخص کتز و روزنبرگ پرداخته است. وی این شاخص را طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۵۰ برای اقتصاد ایران مورد برآورد قرار داده و برای این منظور از داده‌های بودجه عمومی مصوب هر سال کشور استفاده کرده است. در این مطالعه میانگین تغییر در درصد تغییر بودجه تخصیص داده شده به فصل‌های مختلف بودجه نسبت به سال قبل، به عنوان میانگین رانت‌جویی بودجه‌ای هر سال در نظر گرفته شده است. نتایج مطالعه کریمی در جدول (۳) نمایش داده شده است.

جدول ۳: سری زمانی سنجه رانتجویی بودجه‌ای با استفاده از آمار امور و فصول

| سال | سری زمانی رانتجویی با استفاده از آمار فصول | سری زمانی رانتجویی با استفاده از آمار امور |
|---------|--|--|
| ۱۳۵۳ | ۱۰/۴۹ | ۶/۹۱ |
| ۱۳۵۴ | ۸/۲۰ | ۴/۱۵ |
| ۱۳۵۵ | ۱۰/۲۱ | ۲/۷۴ |
| ۱۳۵۶ | ۱۱/۹۷ | ۵/۷۴ |
| ۱۳۵۷ | ۱۵/۵۷ | ۴/۹۰ |
| ۱۳۵۸ | ۲۰/۴۴ | ۱۴/۷۰ |
| ۱۳۵۹ | ۱۶/۰۶ | ۹/۰۸ |
| ۱۳۶۰ | ۱۵/۵۳ | ۱۱/۸۰ |
| ۱۳۶۱ | ۶/۱۹ | ۳/۳۰ |
| ۱۳۶۲ | ۸/۵۰ | ۳/۹۹ |
| ۱۳۶۳ | ۱۲/۴۵ | ۸/۶۰ |
| ۱۳۶۴ | ۹/۷۱ | ۵/۳۲ |
| ۱۳۶۵ | ۵/۹۸ | ۲/۶۸ |
| ۱۳۶۶ | ۷/۵۷ | ۳/۶۸ |
| ۱۳۶۷ | ۳/۸۰ | ۱/۳۱ |
| ۱۳۶۸ | ۱۲/۱۹ | ۸/۸۹ |
| ۱۳۶۹ | ۷/۷۰ | ۳/۸۱ |
| ۱۳۷۰ | ۵/۲۰ | ۱/۴۲ |
| ۱۳۷۱ | ۷/۷۷ | ۴/۹۷ |
| ۱۳۷۲ | ۱۸/۸۷ | ۷/۶۸ |
| ۱۳۷۳ | ۱۳/۱۹ | ۶/۲۷ |
| ۱۳۷۴ | ۱۲/۱۰ | ۵/۴۷ |
| ۱۳۷۵ | ۱۸/۰۶ | ۷/۸۳ |
| ۱۳۷۶ | ۹/۲۲ | ۷/۰۲ |
| ۱۳۷۷ | ۶/۲۹ | ۲/۹۱ |
| ۱۳۷۸ | ۷/۵۳ | ۵/۳۲ |
| ۱۳۷۹ | ۱۴/۲۹ | ۶/۹۹ |
| میانگین | ۱۰/۹۰ | ۷/۷۷ |

منبع: (کریمی، ۱۳۸۱)

مطالعه دیگری که در خصوص اندازه‌گیری میزان رانت در اقتصاد ایران صورت گرفته، مطالعه ابریشمی و هادیان (۱۳۸۳) است. در این مطالعه با استفاده از سه شاخص، رانت اقتصادی در ایران اندازه‌گیری شده و سپس ارتباط شاخص‌های فوق با رشد اقتصادی بررسی شده است. شاخص‌های مورد استفاده برای اندازه‌گیری رانت در تحقیق ابریشمی و هادیان نرخ متوسط تعرفه؛ اختلاف بین نرخ ارز در بازار رسمی و غیررسمی و اندازه دولت است. نرخ متوسط تعرفه از آن جهت که موجب بر هم خوردن تعادل اقتصادی و ایجاد رانت برای تولیدکنندگان داخل می‌شود مورد استفاده قرار گرفته است. اختلاف بین نرخ ارز رسمی و غیررسمی نیز به علت دوگانه بودن قیمت و رانت ایجاد شده برای گروه‌هایی که به ارز رسمی دسترسی دارند، انتخاب شده و در نهایت اندازه دولت نیز به عنوان نمادی از میزان دخالت‌های دولت در بازار است که زمینه‌ساز ایجاد رانت اقتصادی می‌شود. نتایج مطالعات ابریشمی و هادیان نشان می‌دهد رانت‌جویی تأثیر منفی بر رشد اقتصادی دارد و موجب کاهش رشد اقتصادی می‌شود.

مطالعه کاویانی نیز به برآورد اندازه رانت در اقتصاد ایران و بررسی متغیرهای تأثیرگذار بر آن اختصاص دارد. این مطالعه به بررسی موضوع رانت در اقتصاد ایران به عنوان یک کشور نفتی می‌پردازد. در این پژوهش ابتدا با بررسی مهم‌ترین مطالعات صورت گرفته در زمینه موضوع رانت، چهار زمینه رانت در اقتصاد ایران که عبارتند از رانت بودجه‌ای، رانت بهره‌ای، رانت وارداتی و رانت انرژی شناسایی شده‌اند و با توجه به آن‌ها، اندازه رانت در اقتصاد ایران در دوره ۴:۱۳۸۶-۱۳۶۹ محاسبه شده است. نتایج محاسبات مطالعه کاویانی (۱۳۸۹، صص ۲-۱) نشان می‌دهد میزان رانت در اقتصاد ایران در دو بازه زمانی ۴:۱۳۷۱-۱۳۶۹ و ۴:۱۳۸۶-۱۳۸۴ به مقدار قابل توجهی بیش از سایر سال‌های مورد بررسی است. همچنین این مطالعه به بررسی رابطه میان رانت با برخی متغیرهای کلان اقتصادی به تفکیک روابط کوتاه مدت و بلندمدت پرداخته است. نتایج محاسبات در رابطه بلندمدت نشان از هم‌جهتی حرکت رانت با متغیرهای تورم، درآمد ملی و ارزش صادرات نفت خام و رشد اقتصادی دارد. روابط کوتاه مدت نیز در خصوص سه متغیر اول نشان از هم‌سویی حرکتی در کوتاه مدت و نیز مکانیزم خودتقویتی رانت اقتصادی در ایران دارد اما درباره رانت

اقتصادی، روابط کوتاه مدت در این مطالعه رابطه منفی میان این دو متغیر را نشان می‌دهند. بر اساس ادعای پژوهش مورد بحث، حرکت هم‌زمان رانت اقتصادی و ارزش صادرات نفت خام می‌تواند دلیلی بر این مدعا باشد که وقوع شوک مثبت نفتی در ایران موجب افزایش رانت اقتصادی می‌شود.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مرور مطالعات صورت گرفته در زمی‌نه رانت‌جویی ما را به این جمع‌بندی می‌رساند که به‌طور کلی حضور دولت در ایجاد موقعیت‌های رانت‌جویانه دارای اهمیت زیادی است. زمانی که دولت در سازوکارهای حاکم بر بازار دخالت می‌کند موجب برهم خوردن تعادل‌های اقتصادی می‌شود و در نتیجه ممکن است باعث ایجاد رانت اقتصادی و به‌دنبال آن فعالیت‌های رانت‌جویانه شود. دولت‌ها با اتخاذ سیاست‌هایی که منجر به وجود قیمت‌های دوگانه در اقتصاد می‌شود، می‌توانند باعث پدید آمدن رانت اقتصادی سرشاری شوند. از این‌رو گروه‌های فشار برای دستیابی به این رانت با یکدیگر رقابت کرده و هزینه‌هایی را صرف این رقابت‌ها می‌کنند که به عنوان زیان اجتماعی تلقی می‌شود.

همچنین مطالعه ادبیات رانت‌جویی ما را به این نتیجه می‌رساند که در خصوص اندازه‌گیری این متغیر اقتصادی، شاخص تعریف شده‌ای (آن‌طور که برای سایر متغیرهای اقتصادی تعریف می‌شود) وجود ندارد و از به همین دلیل برای اندازه‌گیری رانت‌جویی باید از متغیرهای جانشین استفاده کرد. به این منظور در مطالعات صورت گرفته ابتدا با استفاده از تعریف رانت‌جویی، مصادیق رانت‌جویی در کشور مورد نظر شناسایی شده و سپس با شاخص سازی بر مبنای تعاریف، رانت اقتصادی برآورد می‌شود.

منابع و مأخذ

- ابریشمی، حمید. هادیان، محمد (۱۳۸۳). رانت‌جویی و رشد اقتصاد (شواهد تجربی از ایران)، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۶۷.
- کرویانی، زهرا (۱۳۸۹). برآورد اندازه رانت در اقتصاد ایران به عنوان یک کشور نفتی؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه صنعتی شریف، به راهنمایی دکتر مسعود نیلی.
- کریمی، محمد (۱۳۸۱). بررسی رانت‌جویی بودجه‌ای در ایران: مطالعات مقطع عرضی و سری زمانی؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، به راهنمایی دکتر محمد طبیبیان
- Acemoglu, D (1995). Reward Structure and the allocation of talent, *European Economic Review* 39, 17-33.
- Baland, J.-M, Francois, P (2000). Rent-seeking and resource booms. *Journal of Development Economics*, 61(2), 527-542.
- Buchanan, J (1980). Rent Seeking and Profit Seeking, in J.M. Buchanan, R. D. Tollison, and G. Tullock, 3-15.
- Katz, E, and Rosenberg, J (1989). Rent Seeking for Budgetary Allocation: Preliminary Results for 20 Countries, *Public Choice* 60, 133-44.
- Krueger, A. O (1974). The Political Economy of the Rent-Seeking society, *American Economic Review*, June, 291-303.
- Mueller, D (2003). *Public Choice III*, Cambridge University Press.
- Nili, F, and Talmain, G (2001). Rent seeking, occupational choice and oil boom, *IDEAS Working Paper*, 2001/11.
- Peltzman, S (1976). Towards a More General Theory of Regulation? *Journal of Law and Economics* 19, August 1976, 211-40.

- Paul, Ch. Schoening, N (1991). Regulation and Rent Seeking: Prices, Pro.ts, and Third-party Transfers, *Public Choice* 68, January, 185–94.
- Posner, R, A (1975). The Social Costs of Monopoly and Regulation, *Journal of Political Economy* 83, August, 807–27.
- Stigler, G (1971). The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science* 2, spring 1971, 137–46.
- Tullock, G (1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft, *Western Economic Journal* 5, 224–32.
- Tornell, A, and Lane, P (1999). The Voracity Effect, the *American Economic Review*, Vol. 89, No. 1, pp. 22–46.
- Torvic, R (2009). *Why* do some resource-abundant countries succeed while others do not, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 25, Number 2, 2009, pp.241–256

گزارش تخصصی



گلوگاه‌های فساد در دستگاه‌های اجرایی استان همدان و

اقدامات انجام شده برای مقابله با آن

اداره کل بازرسی استان همدان*

چکیده

در اجرای حکم شماره ۷۲۱۴ مورخ ۸۹/۱/۲۳ با موضوع بازرسی نظارتی عوامل و گلوگاه‌های فساد در دستگاه‌های اجرایی استان همدان، برخی از عوامل و زمینه‌های ناکارآمدی و فساد شناسایی شد که گزارش آن به مراجع صالحه ارسال گردید. مقاله حاضر تلخیصی از گزارش بازرسی مذکور می‌باشد که در پی شناسایی و معرفی مهم‌ترین گرده‌های فسادخیز و نیز اقدامات انجام شده در زمینه مبارزه با آن در دستگاه‌های اجرایی استان همدان می‌باشد.

هدف از ارائه این مقاله، در درجه اول، با توجه به اعلام و اتخاذ راهبرد "هدیه به دولت" از سوی سازمان در سال جاری، بازنمایی و شناساندن نقاط ضعف و کاستی‌های برخی دستگاه‌های اجرایی به خودشان و در درجه بعد، اشاعه یک نگاه کلان و راهبردی در خصوص نظارت و بازرسی و گذار از بازرسی موردی و خرد به نظارت کلان، جامع و راهبردی است.

واژگان کلیدی: استان همدان؛ دستگاه‌های اجرایی؛ فساد؛ مبارزه با فساد

* در اجرای حکم شماره ۷۲۱۴ مورخ ۸۹/۱/۲۳ با موضوع بازرسی نظارتی عوامل و گلوگاه‌های فساد در دستگاه‌های اجرایی استان همدان ضمن انجام مکاتبات لازم و استقرار در تعدادی از ادارات استان، عوامل و گلوگاه‌های مذکور شناسایی شده که نتایج آن ارائه می‌گردد.

مقدمه

در زمینه علل و ریشه‌های فساد تاکنون مباحث زیادی صورت گرفته و این علل از سوی محققین تحت عناوین مختلف مورد بسته بندی قرار گرفته است یکی از مهم‌ترین این علل وضعیت ساختاری و نهادی در داخل دستگاه‌های مربوطه می‌باشد به نحوی که امکان انحراف در آن سیستم وجود دارد اصل حاکمیت عدالت، رعایت موازین الهی، توسعه و... راهکارهای برون رفت از معضلات تلقی می‌شوند شاخصه‌های توسعه در جریان پیشرفته رابطه مستقیمی با مبارزه فساد مالی دارند لذا دولت‌های توسعه مدار در جهان پیشرفته باید برای رهایی از وابستگی بحران اشتغال و تولید امر سرمایه گذاری را تشویق و امنیت را تضمین نمایند که این امر جز با فراهم کردن بستر و مناسبات لازم و اصول حاکمیت عدالت و رعایت موازین شرعی امکان پذیر نمی‌باشد در طی دو دهه اخیر موضوع فساد مالی و اشکال آن دغدغه‌های اصلی پیدایش (حکومت و دولت) وجود داشته و نوشته‌های تاریخی نیز موید این موضوع می‌باشد که اینک امام علی (ع) در فرازی از نامه خطاب به مالک اشتر توصیه‌های متعددی پیرامون نظارت بر عملکرد کارگزاران حکومتی دارد که با کمی تأمل و تدقیق می‌توان ریشه‌های مبارزه با فساد را در آن فرازها یافت.

از آنجایی که وظایف و رسالت‌های هر دستگاه متناسب با فلسفه و ماهیت کار هر سازمان منطبق بر قوانین موجود متفاوت می‌باشد لذا با در نظر گرفتن این موضوع برای شناسایی آسیب‌ها و تهدیدات و گلوگاه‌های فساد در هر دستگاه می‌بایست تلاش گردد تا راهکار موافق با آن آسیب در دستگاه در نظر گرفته شود.

۱. اداره کل حمل و نقل و پایانه‌های استان همدان

مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد عبارتند از: ۱- انجام معاملات متوسط و بزرگ و رعایت تشریفات قانونی آن‌ها و تنظیم اسناد مالی ۲- تاسیس صدور و تمدید پروانه فعالیت شرکت‌های حمل و نقل داخلی کالا و مسافر و نظارت بر عملکرد آن‌ها ۳- صدور موافقت اصولی احداث و پروانه بهره‌برداری مجتمع‌های خدماتی بین راهی ۴- صدور و تمدید موافقت اصولی و پروانه فعالیت مراکز

معاینه فنی خودروهای سنگین و نظارت بر عملکرد آن‌ها ۵- صدور برگ ترخیص وسایل نقلیه حاوی بار اضافه بر ظرفیت ۶- انعقاد قراردادهای اجاره تابلوهای بهره برداری از پارکینگ پایانه کالا همدان و جایگاه‌های عرضه CNG. ۷- صدور تمدید کارت هوشمند رانندگان بخش حمل و نقل عمومی جاده‌های کالا و مسافر که در صورتی که بر موارد فوق نظارت صحیح اعمال نگردد، به دلیل مستعد بودن آن‌ها احتمال بروز فساد وجود خواهد داشت. از جمله دلایل مهم و زمینه ساز فساد در این دستگاه‌ها عدم اجرای کامل نظام شایسته سالاری در دستگاه‌های اداری کشور، عدم شفافیت اداری در دستگاه‌های اجرایی خصوصاً در زمینه اطلاع رسانی به ارباب رجوع در خصوص مراحل انجام کارها و قوانین و مقررات و وجود حجم قابل توجهی از مقررات ناسخ و منسوخ ارتباط مستقیم ارباب رجوع و کارمندان و پایین بودن سطح تحصیلات و اطلاعات مراجعین می‌باشد.

در این دستگاه به سه طریق اقدام به جلوگیری از فساد شده که عبارتند از:

- تشویق و ترغیب مدیران به استفاده از کارمندان مؤمن و متعهد در پست‌های کلیدی و حساس
- ترغیب ادارات به اطلاع رسانی صحیح به ارباب رجوع در زمینه مقررات و ضوابط و...
- پیگیری شکایات و گزارش‌های ارائه شده مربوط به ارباب رجوع

۲. اداره کل پست استان همدان

در این اداره کل در طی سال‌های گذشته در هر چهار عمل اصلی یعنی قبول تجزیه، رهسپاری و توزیع برخی تخلفات صورت گرفته است که عمده آن‌ها عبارتند از سرقت، اختلاس، ریزش، درآمد، جابه‌جایی کالای قاچاق، سی‌دی‌های غیر اخلاقی، مواد منفجره، شب نامه که این تخلفات از طریق بررسی عملیات پستی، گزارش‌های نیروی انسانی شاغل در بخش‌های مختلف، گزارش‌های مردمی و شکایات رسیده، شناسایی شده‌اند

در طی سال‌های گذشته از افرادی که دچار تخلف شده‌اند در ابتدا تعهد کتبی گرفته شده و در صورت تکرار تخلف به هیأت تخلفات و مراجع قضائی معرفی شده‌اند و در حال حاضر انجام بازدیدهای دوره‌ای از ادارات و واحدها و الزام بازدید توسط روسای ادارات از واحدهای تابعه خود و

ارسال گزارش به بازرسی الزامی می‌باشد از آنجا که گزارش عملیات پستی به خوبی تعریف شده با عدم رعایت یکی از مقررات و بروز مشکل، آسیب به وجود آمده سریعاً آشکار می‌شود.

۳. شرکت مخابرات استان همدان

از مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد در این دستگاه می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود.

- به طور کلی طراحان و تعیین کنندگان مشخصات فنی قراردادهای خرید و اجرا می‌توانند خرید و یا اجرای پروژه را طوری تعیین نمایند که شامل شرکت و یا پیمانکاران محدودی شود، بدون اینکه نیاز به چنین امری باشد.
- ناظرین پروژه‌ها در زمان اجرا از لحاظ نوع لوازم مصرفی و زمان اجرا و کیفیت اجرا و صدور صورت وضعیت امکان سوء استفاده از موقعیت خود را دارند .
- عدم آگاهی مدیران ارشد از مباحث فنی فرصت لازم را جهت سوء استفاده فراهم می‌آورد.
- سوء استفاده در نحوه پرداخت صورت وضعیت پیمانکاران به نحوی که صورت وضعیت تعدادی از پیمانکاران به سرعت بررسی و پرداخت می‌شود و در مواردی این امر با تأخیر صورت می‌گیرد.
- نا دیده گرفته شدن قوانین از سوی کارکنان با هدف تامین خواسته‌های شخصی.

در طی سال‌های اخیر دغدغه اصلی هیأت مدیره شرکت مخابرات استان همدان قراردادن موانعی بوده است که بتواند عوامل آسیب در شرکت را کنترل نمایند، اما این امر به صورت کامل محقق نشده است. مهم‌ترین تخلفاتی که این شرکت در سال‌های گذشته با آن روبرو بوده است عبارتند از: پرونده شکایت یکی از پیمانکاران در مراجع قضایی از این شرکت که سهل انگاری کارکنان شرکت موجب گردید در نهایت شرکت محکوم به پرداخت جریمه شود. ۲- پرونده سرقت کابل‌های فرسوده ۳- قرارداد خرید تجهیزات ADSL به مبلغ دو میلیارد و چهارصد هزار تومان که جهت جلوگیری از تخلف احتمالی دو تن از کارشناسان شرکت با تشخیص مدیر عامل شرکت به

عنوان ارزیاب شرکت کننده در مناقصه انتخاب شده‌اند که این موضوع از بروز تخلف احتمالی جلوگیری نموده است. (صفحه‌های شماره ۱۳ الی ۱۷ پرونده)

۴. شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی استان همدان

مهم‌ترین گلوگاه فساد شرکت مذکور، عرضه خارج از شبکه سوخت می‌باشد که از زمان تصویب دستورالعمل مبارزه با قاچاق کالا و ارز، جابه‌جایی و عرضه خارج از شبکه فرآورده‌های نفتی با توجه به آمار شکایات به میزان قابل توجهی کاهش یافته است.

در این شرکت در طی سال‌های گذشته جایگاه جوکار به جهت استفاده غیر مجاز از کارت سوخت تحویلی بنزین جایگاه و همچنین توزیع خارج از شبکه نفت گاز و انتقال آن به استان‌های همجوار مورد پیگرد قانونی قرار گرفته است و همچنین شبکه‌ای از توزیع کنندگان غیر مجاز نفت کوره توسط اداره اطلاعات شناسایی و به مقامات قضایی معرفی گردیدند.

در مجموع شرکت مذکور در جهت مبارزه با آسیب‌ها و گلوگاه‌های فساد در طی سال‌های گذشته اقدام به انجام موارد زیر نموده است: ۱- راه اندازی سامانه درخواست فرآورده‌های نفتی از طریق سایت تجارت آسان و ثبت درخواست‌های سوخت از این طریق که قابلیت کنترل بیشتری بر عرضه سوخت از طریق مدیریت‌ها زیر ربط دارد. ۲- راه اندازی سامانه هوشمند سوخت در جایگاه‌ها که کنترل عرضه بنزین و نفت گاز بخش حمل و نقل را فراهم می‌آورد ۳- افزایش بازدیدها و کنترل‌ها بر مراکز مصرف کننده سوخت توسط واحدهای مختلف نظارتی این شرکت.

۵. شرکت گاز استان همدان

از جمله گلوگاه‌های فساد در این دستگاه امور قراردادهای، اجرای طرح‌ها، واحد خرید، مشترکین و حسابداری فروش می‌باشد که در طی چند سال گذشته هیچ‌گونه تخلفی در این بخش‌ها صورت نگرفته است و در چندین مورد نیز که تخلفاتی صورت گرفته برخورد‌های مناسبی شده است. مهم‌ترین دلیل برای عامل ایجاد گلوگاه‌های فساد، عدم انتخاب صحیح نفرات جهت تصدی

مسئولیت‌های کلیدی، عدم آشنایی مسئولین ارشد سازمان‌ها با فرآیند کار، عدم نظارت و بازدیدهای مستمر می‌باشد.

این شرکت با همکاری و هماهنگی مسئولین ذی‌ربط نقاط آسیب‌پذیر و گلوگاه‌های فساد را شناسایی و مهار نموده‌اند مهم‌ترین تخلفاتی که در این شرکت وجود داشته در زمینه اعتماد و موارد اخلاقی تعدادی از نفرات و همچنین ارتباط مشکوک بعضی از ناظرین رسمی و مشاوره‌ای و اخذ وجه توسط بعضی از امدادگران از مشترکین بوده که در ابتدا سعی بر اصلاح بوده که تا حدودی این روش نتیجه داده و در بعضی از موارد نیز نهایتاً به اخراج و یا بازنشستگی پیش از موعد تعدادی از پرسنل انجامیده است.

۶. شرکت توزیع نیروی برق استان همدان

مهم‌ترین گلوگاه‌های بالقوه فساد شناسایی شده در این دستگاه عبارتند از: ۱- در یافت رشوه توسط کارکنان جهت تسریع در انجام کار، درخواست انشعاب و احداث شبکه بدون مجوز شرکت ۲- سرقت اموال و خروج بدون مجوز کالا، اسناد و مدارک دارای طبقه بندی و فاقد طبقه بندی. ۳- بهره‌گیری از موقعیت کاری، استفاده شخصی کارکنان از اموال و استفاده از خانه‌های سازمانی. ۴- نظارت ضعیف ناظرین بر پروژه‌ها. ۵- سوء استفاده قسمت حسابداری در انجام با تأخیر و یا سریع صورت حساب پیمانکاران ۶- دست‌کاری کنتورها توسط مشترکین و.....

در این شرکت سرقت از تجهیزات برق داخل محیط‌های عمومی توسط افراد ناشناس و در چندین مورد تخلف کارکنان در این خصوص از عمده تخلفات انجام گرفته در این شرکت می‌باشد و تشکیل کمیته پیشگیری و مبارزه با رشوه و فساد اداری، برخورد قانونی با پرسنل خاطی و اطلاع رسانی در خصوص مصادیق رشوه و قوانین مربوطه به آن، جهت همکاران از طریق نشریه داخلی از مهم‌ترین اقدامات انجام شده مبارزه با عوامل و گلوگاه‌های فساد در شرکت بوده است.

۷. اداره کل امور مالیاتی استان همدان

مهم‌ترین عوامل و گلوگاه‌های بالقوه فساد شناسایی شده در این دستگاه عبارتند از: ۱- ارتباط مستقیم عوامل اجرایی بخش مالی با ارباب رجوع و پیمانکاران ۲- انجام امور مالی مختلف توسط یک فرد به دلیل کمبود نیروی انسانی ۳- فرارهای مالیاتی به دلیل ضعف همکاری و هماهنگی سایر دستگاه‌های اجرایی با این اداره کل، عدم اجرای درست قوانین و مقررات، ضعف اعتقادی در پرداخت مالیات و ... که در مواردی با جعل یا دست‌کاری اسناد همراه است. ۴- عدم تطابق و هم‌خوانی میزان در یافتی کارکنان با حجم وسیع امور محوله که در نهایت به احساس سرخوردگی ناشی از فراموش‌شدگی سازمانی منتهی می‌گردد. ۵- به رغم مکانیزه شدن بسیاری از فرآیندهای اداری در این اداره کل در سنوات اخیر که در راستای سیاست‌های کلی سازمان متبوع صورت پذیرفته بعضاً ادامه شیوه‌های سنتی در برخی قسمت‌ها و حتی در مواردی عدم هماهنگی برنامه‌های مکانیزه موجود با یکدیگر، منافذی را برای بروز برخی مشکلات باقی گذاشته است.

از آنجا که در این دستگاه مهم‌ترین و شایع‌ترین تخلف صورت پذیرفته در این اداره کل فرارهای مالیاتی می‌باشد پیگیری اصلاح سیستم‌ها و فرآیندها در راستای سیاست‌های اجراء شده سازمان متبوع عمده فعالیت این اداره کل در این خصوص بوده است.

۸. اداره کل گمرک استان همدان

مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد شناسایی شده در اداره کل عبارتند از: ۱- ارزیابی کالاهای صادراتی و وارداتی ۲- تعیین تعرفه کالاهای وارداتی و صادراتی ۳- ارزش‌گذاری کالاهای وارداتی ۴- انجام تشریفات گمرکی در رویه‌های واردات و صادرات ۵- ارزیابی کالای قاچاق ۶- مطابقت اسناد ارائه شده جهت رفع ظن قاچاق ۷- قوانین مربوط به تجارت که در طول سال چندین بار تغییر می‌یابد، کمبود فاحش امکانات معیشتی ... و حقوقی پرسنل.

در این دستگاه در طی سال‌های گذشته تخلفاتی در این اداره کل صورت نگرفته است. تشکیل کار گروه‌های آموزشی به صورت تخصصی در گمرک همدان، نصب دوربین مدار بسته در محیط باز

اداری و فضاهای انبار صادراتی و وارداتی و قاچاق کالا، جابه‌جایی مداوم کارکنان در واحدها و دواير حساس از اقدامات انجام شده در اداره کل گمرک استان همدان در این خصوص بوده است .

۹. اداره امور شعب بانک ملی استان همدان

مهم‌ترین آسیب‌ها و گلوگاه‌های فساد عمدتاً ناشی از برداشت‌های غیر قانونی از حساب‌های داخلی بانک و بعضاً از حساب‌های مشتریان بوده که با حساب‌سازی‌های واهی مبادرت به سوء استفاده از موقعیت شغلی و کاری را منجر شده است .

از دیگر تخلفات بالقوه سوء استفاده از موقعیت شغلی روسای شعب، معاونت اداره امور، کارشناسان فنی، مالی، اقتصادی و حقوقی، روسای دواير وصول مطالبات و در اهدای تسهیلات می‌باشد. بالا نشان دادن منابع توسط روسای شعبات مدیریت امور شعب در استان نیز از گلوگاه‌های فساد در این بانک می‌باشد. و دلیل عمده به وجود آمدن این آسیب عدم کنترل و نظارت کافی و ضعف نرم افزاری در سیستم‌های بانک می‌باشد .

در این بانک در سنوات اخیر و با هماهنگی دواير حراست، بازرسی و کارگزینی و همچنین نظارت‌های مستقیم و غیر مستقیم مدیریت بانک باعث گردیده که اولاً در انتخاب و استخدام افراد خصوصاً در مشاغل حساس و مهم دقت نظر بیشتری به عمل آید و ثانیاً نصب سیستم‌های کنترلی و امنیتی و کنترل‌های نامحسوس پیرامون رفتارهای شغلی تأثیر به‌سزایی را به دنبال داشته است.

۱۰. اداره شعب بانک کشاورزی استان همدان

اهم تخلفاتی که زمینه بروز در این بانک می‌یابند عبارتند از اختلاس، سوء استفاده از موقعیت شغلی، سهل‌انگاری و عدم نظارت کافی بر مجموعه تحت امر، پرداخت تسهیلات صوری، برداشت از حساب‌های مشتریان، عدم واريز وجوه دریافت شده از مشتریان جهت تسویه بدهی آنان و برداشت قسمتی از وجوه مذکور به نفع خود، جابه‌جایی، تمديد و تقسيط تسهیلات برخلاف دستورالعمل‌های ابلاغی، دلیل عمده بروز این تخلفات عبارتند از: اعتماد بیش از حد مسئولین به کارکنان تحت امر، عدم کنترل دقیق موارد، شلوغی بیش از حد برخی شعب که گاهی از حیطةی

کنترل خارج بوده و باعث ایجاد فرصت مناسب برای ارتکاب تخلف می‌باشد، کم بودن تعداد بازرسین نسبت به تعداد شعب، سوء استفاده کارکنان از کد و رمز یکدیگر به علت اعتماد بیش از حد به یکدیگر، سهل انگاری و عدم نظارت کافی از سوی برخی از مسئولین شعب به کارکنان و...
 جلوگیری از انتصاب کارکنان مسأله دار به پست‌های حساس و کلیدی در حوزه مالی و اعتباری، شناسایی افراد کارآمد و متعهد، ایجاد پست کاربران ارشد کنترل شعب که در حکم یک بازرس بوده و کلیه اسناد روزانه را می‌بایست کنترل نموده و صحت آن‌ها را تأیید نمایند، برگزاری کلاس‌های آموزشی با استفاده از مدرسین خبره و آگاه جهت کارکنان شعب و مدیریت، نصب صندوق شکایات و پیشنهادات در کلیه شعب استان و همچنین درج آدرس ایمیل و شماره تلفن جهت پیگیری شکایات و گزارشات مردمی و همکاران، تشکیل کار گروه تعیین صلاحیت کارگزاران بیمه کشاورزان، تشکیل شبکه نظارتی بیمه کشاورزی شامل ۹ نفر از کارشناسان کشاورزی شعب و مسئول امور حراست جهت نظارت بر حسن انجام عملیات بیمه‌ای در استان، استفاده از کارشناسان بخش خصوصی جهت نظارت به عملکرد شرکت‌های خدمات بیمه‌ای در استان، تغییر و تحول سیستم‌های سنتی و مجهز شدن به سیستم‌های الکترونیکی جدید از جمله مهر گستر و ... از جمله اقدامات موثر در این خصوص بوده است.

۱۱. اداره امور شعب بانک رفاه کارگران استان همدان

مهم‌ترین آسیب‌ها و گلوگاه‌های ایجاد فساد در این بانک عدم اطلاع کارکنان از قوانین و مقررات بانکی می‌باشد. از دیگر آسیب‌های موجود ارتباط غیر اصولی ناصحیح مشتری یا کارمند می‌باشد که امکان سوءاستفاده از موقعیت شغلی را ایجاد می‌نماید.

ضعف مالی و عدم توجه لازم به وضعیت معیشتی کارکنان و ضعف خود-کنترلی در پرسنل مهم‌ترین عامل در ایجاد گلوگاه‌های فساد در این بانک می‌باشند.

در این بانک مهم‌ترین تخلف صورت گرفته سوء استفاده یک همکار از رمز رئیس شعبه و انتقال مبلغ قابل توجهی پول به حساب بانکی دیگر بود که ظرف مدت ۲۴ ساعت پول به حساب

بانک بازگشت و منجر به اخراج همکار مربوطه شده است که نامبرده با واریز وجه به حساب بستگان خود و برداشت آن با چک رمز دار جهت انتقال به حسابی در بانک دیگر صورت گرفته است. نامبرده محکوم به برگشت وجوه مذکور و انفصال دائم از خدمات دولتی شده است.

اقدامات اصلی صورت گرفته در بحث مبارزه با آسیب‌ها و گلوگاه‌های فساد نصب دوربین مدار بسته جهت کنترل کار کارمندان، ساخت و نصب نرم افزارهای کشف مغایرت در واحدها، ایجاد خط ارتباطی مستقیم جهت مشتریان با واحد بازرسی جهت ارائه شکایات، نصب نرم افزار بازرسی از راه دور به صورت آن لاین در این بانک بوده است .

۱۲. مدیریت امور شعب بانک سپه استان همدان

آسیب‌ها و مفاسد این بانک در دو جنبه عمومی و تخصصی قابل بررسی است. مفاسد عمومی جنبه کلی برای تمام سازمان‌ها دارد که برخورد با آن‌ها اقداماتی همه جانبه، هماهنگ و موثر را می‌طلبد و مفاسد اخلاقی که انسان‌های مومن و مجهز به اخلاق اسلامی می‌توانند در برابر آن اقدام کنند. بانک‌ها با توجه به نوع فعالیت و به عنوان یک سازمان مالی بیشترین مفاسدش در محدوده مفاسد و آسیب‌های مالی تعریف می‌شود. این آسیب‌های مالی در محدوده گسترده‌ای از جمله سوء استفاده از موقعیت شغلی، مراودات ناسالم با مشتریان و جرایم مالی صورت می‌گیرد.

در این بانک کاستن از حجم قوانین دست و پا گیر، شایسته سالاری در عزل و نصب‌ها، اصل تکریم ارباب رجوع، توجه بیشتر به واحدهای نظارتی، تمام مکانیزه کردن عملیات بانکی، تقویت واحدهای کنترل از راه دور، نظارت دقیق بر عملکرد روزانه شعب، ارائه آموزش‌های لازم و تمرکز حساب‌ها و اعتبارات از اقدامات لازم در این خصوص بوده است .

۱۳. مدیریت شعبه بانک تجارت استان همدان

مهم‌ترین آسیب شناسایی شده در این بانک سوء استفاده از موقعیت شغلی توسط مسئولین شعبه بوده است که با ایجاد تسهیلات واهی اقدام به برداشت نموده‌اند .

در این بانک در این خصوص در سال‌های اخیر بازرسی‌ها به طور برنامه ریزی شده که در هر سال حداقل یک‌بار انجام و کنترل از راه دور از طریق سیستم نیز در برنامه کاری قرار گرفته است و اختیارات بعضی از شعب بسته و با مصوبه منطقه صورت می‌گیرد.

۱۴. بانک صادرات استان همدان

برداشت غیر قانونی از حساب مشتریان، سوء استفاده از وجوهی که مشتریان بابت اقساط و یا قبوض متفرقه به تحویلداران می‌پردازند، پرداخت تسهیلات بدون در نظر گرفتن دستورالعمل‌ها و مقررات مربوطه از مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد شناسایی شده در این بانک می‌باشد که کم بودن تقوی الهی، بلند پروازی و آرزوهای فراتر از واقعیت پرسنل، طولانی شدن حد فاصل دو مقطع بازرسی و نظارت و استفاده شخصی و منفی از دانش و اطلاعات بانکی که در برخی کارکنان خلاق و مستعد وجود دارد مهم‌ترین دلیل ایجاد گلوگاه‌های فساد در این بانک شده است.

تهیه و نصب نرم افزارهای بازرسی نامحسوس، ارسال مداوم و مستمر در خصوص رعایت دستور العمل صادره، برگزاری کلاس‌های آموزشی از جمله اقدامات انجام شده در خصوص مقابله با این وضعیت می‌باشد.

۱۵. سازمان آموزش و پرورش استان همدان

مهم‌ترین آسیب‌ها و گلوگاه‌های فساد که تا کنون مورد شناسایی قرار گرفته عبارتند از: ۱- اختصاص اعتبارات و بودجه کلان و به صورت حجمی برای برخی موارد جهت جذب اعتبار مورد نظر احتمال اقدام به تهیه فاکتور و اسناد صوری و غیر واقعی می‌نمایند که ممکن است پس از جذب اعتبار در مسائل دیگر هزینه گردد ۲- عدم شفافیت دستور العمل‌های پرداختی صادره از وزارت متبوع که معمولاً فقط نحوه هزینه کرد اعتبارات را تسریع می‌نمایند. به عنوان مثال در پرداخت پاداش و اضافه کاری به پرسنل به صورت حجمی، اعتباری با شرایط رعایت میزان سقف در اختیار مدیر قرار می‌دهد اما نحوه توزیع آن در اختیار مدیر و سلیقه‌ای می‌باشد و همین موضوع موجب بروز سوء مدیریت، نارضایتی و فساد اداری می‌شود ۳- صدور ابلاغ صوری که توسط امور

اداری دستگاه (کارگزینی) انجام می‌شود: هر نوع وجه پرداختی آموزشی و پرورش به افراد بایستی به استناد ابلاغ صادره از طرف دستگاه انجام شود و پس از صدور ابلاغ و انجام فعالیت حق الزحمه پرداخت خواهد شد. متأسفانه در تجربیات مشاهده شده برخی از افراد معاونت و یا مدیریت واحد آموزشی دریافت کرده متناسب با آن از مزایای مالی در طول سال برخوردار شده اما درسمت و جایگاه دیگری فعالیت داشته است ۴- به دلیل پراکندگی سهامداران و اعضای تعاونی‌های مسکن و مصرف فرهنگیان نظارت ضعیف اعضاء بر عملکرد هیأت مدیره معمولاً در برخی موارد منجر به سوء استفاده و یا اعلام ورشکستگی شرکت شده است. که مهم‌ترین دلایل و زمینه ساز ایجاد گلوگاه‌های فساد می‌توان به مدیریت ضعیف دستگاه و رابطه‌ای عمل کردن به جای ضابطه و وجود قوانین دست و پا گیر اشاره کرد.

در این سازمان در سال‌های اخیر واحد حراست دستگاه بیشترین فعالیت خود را در بحث پیشگیری متمرکز کرده است که از آن جمله می‌توان به: ۱- حضور در کلیه جلسات مناقصات ۲- جلوگیری از فعالیت هر گونه موسسه غیر دولتی و خصوصی در مدارس و واحدهای وابسته آموزش و پرورش مگر در شرایط خاص و با نظارت حراست ۳- برگزاری جلسات و دوره‌های آموزشی برای پرسنل به منظور فرهنگ سازی و

۱۶. اداره کل کار و امور اجتماعی استان همدان

در طی سال‌های اخیر تخلفات خاصی در این اداره وجود نداشته است لذا گلوگاه‌های بالقوه فساد در این دستگاه شناسایی نشده است.

اعزام تیم‌های خود ارزیابی نظارتی به شهرستان‌ها، نظارت مستمر از ادارات ستادی، برگزاری جلسات، نصب صندوق ارتباط با مدیر کل و حراست از مهم‌ترین اقدامات در این خصوص بوده است.

۱۷. اداره کل آموزش فنی و حرفه‌ای استان همدان

در خصوص این نهاد می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود. ۱- حوزه‌های کاربردی و خرید تجهیزات و لوازم مصرفی و اموال آموزشی ۲- برگزاری مناقصات و مزایده‌ها ۳- عقد قرار دادهای آموزشی و تمدید قراردادهای یا افزایش آن‌ها ۴- پرداخت میزان اضافه کاری‌ها و پاداش و امتیازات خاص به بعضی از افراد، مربیان (حق التدریس‌ها) و..... ۵- برگزاری آزمون‌ها بدون مجوز و برنامه‌های بدون ۶- صدور کارت مهارت و احتمال جعل و سوء استفاده مدارک مهارتی و ۷- بانک سوالات آزمون و امکان لو رفتن سوالات آزمون‌ها..... ۸- عدم نظارت بر نحوه استفاده از تجهیزات و مواد مصرفی کارگاهی ۹- افزایش بی رویه و بدون برنامه پروژه‌های عمرانی ۱۰- عدم نظارت صحیح بر اجرای پروژه‌های عمرانی، ناظرین و.....

در این خصوص اقدامات ذیل توسط واحدهای نظارتی دستگاه به عمل آمده است: ۱- بسط و گسترش ارتباطات درون سازمانی و تعامل با مسئولین به منظور بهره‌مندی از اخبار و اطلاعات محیطی ۲- انتقال تجربیات و اطلاعات مورد نیاز با توجه به دستورالعملهای نظارتی به منظور افزایش آگاهی مسئولین و نظارت محسوس و نامحسوس ۳- آموزش پرسنل و کارشناسان واحد به ویژه حوزه حفاظت فیزیکی اداره کل و مراکز با هماهنگی لازم انجام شده ۴- سعی در حضور موثر در تصمیم سازی‌ها و تصمیم گیری‌های خرد و کلان در حد بضاعت و توان اجرای ۵- تجهیز و توسعه امکانات نرم افزاری و سخت افزاری واحد و استفاده و بهره‌مندی از شیوه‌های نوین ۶- پیگیری مداوم، و نهایتاً اخذ هزینه اعتباری بالغ بر سیصد میلیون تومان به منظور خرید تجهیزات مدار بسته و نصب آن‌ها در اماکن و فضاهای آموزشی و اداری به منظور حفظ و حراست از بیت‌المال و حقوق همکاران و ارباب رجوع ۷- جذب یک نفر همکار خانم به منظور کنترل و نظارت بر آموزشگاه‌های آزاد ویژه بانوان.

۱۸. اداره کل نوسازی مدارس استان همدان

طولانی شدن مدت پروژه‌ها به علت عدم اختصاص اعتبار و تخصیص کافی از جدی‌ترین آسیب‌ها در این اداره کل می‌باشد که در ابتدا مناقصه برگزار می‌شود و پیمانکاری به عنوان مناقصه‌گر مشخص می‌شود و بر اساس اعتبار پیش بینی شده کارفرما قرارداد منعقد می‌نماید و در روند اجرای کار، اعتبارات پیش بینی شده تخصیص نمی‌یابد و اجرای پروژه طبق برنامه زمان‌بندی پیش نمی‌رود و مدت قرارداد پروژه به اتمام می‌رسد. اینک، دو حالت رخ می‌دهد یا پیمانکاران بعد از اتمام مدت قرار داد با شرایط قبلی حاضر به انجام کار می‌باشند که قاعدتاً مدت قرارداد می‌بایست تمدید گردد یا اینکه متمایل به ادامه کار نمی‌باشند که می‌بایست به پیمان خاتمه داده شود که این از نقاط آسیب پذیری پروژه‌ها می‌باشد چرا که در صورت وجود اعتبار پروژه به موقع به اتمام می‌رسید و شاهد تمدید یا خاتمه پیمان و اضافه نمودن بار مالی در جهت عدم صرفه و صلاح دولت نمی‌گردید. واحد متره و برآورد، واحد نقشه برداری، واحد آزمایشگاه، واحد پیمان و رسیدگی، واحد ناظرین از دیگر محل‌های حساس در این اداره کل می‌باشد. به عنوان نمونه مسئول آزمایشگاه با ارائه شیفتهای غیرواقعی می‌تواند یک نمونه بتن با مقاومت کم را که مشمول جریمه حتی تخریب می‌باشد را مثبت ارزیابی نماید و با ارائه شیت غیرواقعی یک سازه غیر مقاوم را مقاوم ارزیابی کند و از این طریق با همکاری پیمانکار طرفین سوء استفاده لازم را انجام بدهند مسئول واحد پیمان و رسیدگی با اشرافی که به مندرجات فهرست بها دارد و این واحد در واقع آخرین گلوگاه رسیدگی به صورت وضعیت‌ها می‌باشد می‌تواند با پرداخت موارد به ظاهر مشابه ولیکن با قیمت بها بالا در جهت اهداف خود و پیمانکار و عدم صرفه و صلاح دولت عمل کند.

در این اداره کل مهم‌ترین تخلفاتی که در سال‌های اخیر دستگاه با آن مواجه بوده است استفاده از پیمانکاران غیر بومی می‌باشد که معمولاً با توجه به عدم شناخت محیط و غیر بومی بودن برای پیشبرد اهداف خود به همکاران پیشنهادات مالی داشته‌اند معمولاً باعث کاهش کیفیت پروژه‌ها شده‌اند و بعضاً به فسخ پیمان ماده ۴۶ منجر گشته‌اند در این اداره کل کارکنان متخلف معمولاً با

تذکر تغییر رویه داده و اصلاح شده‌اند و مواردی که حادثر بوده‌اند از پست مربوطه جابه‌جا و در پست‌های با حساسیت کمتر به کار گرفته شده‌اند.

۱۹. اداره کل تربیت بدنی استان همدان

مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد در اداره کل تربیت بدنی که احتمال فساد در آن خواهد بود حوزه فنی است که عمدتاً قسمتی است که با توجه به نوع و ماهیت کار و اینکه حجم عمده مبادلات و معاملات پولی وجود داشته و ساختار آن کراراً در حال تغییر و تحول است اغلب ناظران فنی قراردادی و از محل طرح‌های عمرانی مشغول به کارند و با توجه به عدم رابطه رسمی و اداری ثبات و امنیت شغلی نداشته و به راحتی تغییر می‌یابند لذا امکان ظهور فساد کاملاً هویداست، این افراد شغل خود را فرصتی گذرا دانسته و گاه احساس وجدان کاریشان کم رنگ‌تر از پرسنلی است که رابطه قطعی و رسمی داشته و با علم به اینکه مدت مدیدی در اداره کل زندگی خواهند نمود در قیاس پرسنل طرحی و قراردادی مسئولیت‌پذیرتر می‌باشند.

در این اداره کل در سال‌های اخیر با آموزش کارکنان در زمینه قوانین و مقررات و کنترل‌های داخلی و بازرسی متناوب، تشکیل کار گروه فساد اداری، بررسی و ثبت مجدد اموال منقول و غیر منقول از رشد و نحوه فساد اداره کل تربیت بدنی استان جلوگیری گردد.

۲۰. سازمان بهزیستی استان همدان

بهره‌مندی معلولین غیر واجد شرایط از کمک هزینه‌های مستمر، توزیع کارت سوخت معلولین، واگذاری وسایل کمک توان‌بخشی، تعیین شدت معلولیت و صدور کارت معلولیت در کمیسیون پزشکی، پرداخت یارانه به مرکز روزانه و شبانه روزی و گذار شده به بخش خصوصی، توزیع شیر خشک، توزیع بن‌های نقدی و غیر نقدی مددجویی، نحوه فرزندخواندگی، مسکن مددجویی و انعقاد قرارداد آموزشی و... با بخش خصوصی و دولتی از گلوگاه‌های فساد در این دستگاه می‌باشد. که می‌توان روند برگزاری مناقصات و مزایده‌ها و کارپردازی را نیز به این مجموعه اضافه نمود.

مهم‌ترین دلایل و زمینه‌های ایجاد گلوگاه‌های فساد در این دستگاه به دلیل تعدد بیش از ۵۴ نوع خدمت و فعالیت سازمان بهزیستی و حقوق و دستمزد کم کارکنان در این دستگاه می‌باشد. در این سازمان لیست غیر واقعی توانخواهان مراکز شبانه روزی ارائه شده توسط آن مراکز به منظور دریافت یارانه و دریافت یارانه خارج از دستورالعمل مرکز ضایعه نخاعی توانزا در سال ۸۶ الی ۸۸ از مهم‌ترین تخلفات انجام شده در سازمان بهزیستی استان می‌باشد.

از مهم‌ترین اقدامات انجام شده توسط دفتر بازرسی سازمان بهزیستی، تشکیل تیم بازرسی استانی، طرح نظارت فراگیر، تعیین رابطین بازرسی، حضور در کمیسیون‌های معافیت و تعیین معلولیت به طور جداگانه و حضور در کمیسیون‌های صدور پروانه فعالیت مراکز غیر واقعی و بازگشایی پاکات مناقصات بوده است.

۲۱. دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی استان همدان

بالا بودن هزینه درمان و تعرفه‌های درمانی، عدم سکونت مدیران و متخصصین در شهرستان‌ها، عدم حضور و همکاری متخصصین در کلینیک‌ها، در دسترس نبودن و عدم پاسخگویی پزشکان، استفاده از شرکت‌های خصوصی نا کارآمد، ضعف در اجرای قوانین، کمبود تجهیزات پزشکی، عدم پیگیری سقط‌های غیرقانونی، جعل عنوان بازرس بهداشت، نبود ناظر ساختمانی مقیم شهرستان در پروژه‌های در دست احداث، نداشتن دیوار و حصار در بیشتر خانه‌های بهداشت روستایی، نا امن بودن محیط اورژانس بیمارستان‌ها کمبود وسایل نقلیه کاهش انگیزه نیروهای نظارتی و رانندگان برای خروج از شهر و انجام وظایف قانونی خود به علت حذف حق مأموریت بدون بیتوته در استان، قاچاق داروهای مورد نیاز، سوء استفاده در مراکز متادون‌تراپی جهت توزیع داروهای مخدر، عدم حضور و مراجعه متخصصان و جراحان بر بالین بیماران اورژانسی، تفاوت شدید مزایا و دریافتی پرسنل غیر پزشک با پزشک، و... از جمله گلوگاه‌های فساد در این دستگاه می‌باشد از مهم‌ترین دلایل و زمینه‌های ایجاد گلوگاه‌های فساد در این دستگاه می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱- گستردگی محیط‌های تابعه وزارت بهداشت و درمان و عدم دسترسی و نظارت بر همه این محیط‌ها در همه ابعاد ۲- فساد اداری برخی مدیران به عنوان تزریق کننده و مولد جریان فساد در مجموعه تحت امر خود ۳- عدم وجود نظام پرداخت حقوق و مزایای عادلانه به طوری که در بیشتر موارد توزیع به صورت سلیقه‌ای توسط مدیران صورت می‌گیرد ۴- عدم اجرای صحیح قانون و در مواردی بی‌توجهی مسئولین به انجام مقررات اداری ۵- عدم سرکشی مناسب از سوی مسئولین به مراکز تابعه ۶- استفاده از افراد در پست‌های نامناسب ۷- کمبود اعتبارات که باعث کاهش در پرداخت مزایای کارکنان و افزایش ساعت کاری ایشان می‌گردد.

در این دستگاه مهم‌ترین اقدامات انجام شده در این خصوص عبارتند از: ۱- بررسی و کنترل انبار برای ساماندهی وسایل خریداری شده ۲- شناسایی نیروهای مسئله دار و معرفی ایشان به واحدهای زیر ربط ۳- جلوگیری از حضور شرکت‌های فاقد صلاحیت جهت شرکت در مناقصات ۴- حساسیت بر روی نیروهای شاغل در برخی زمینه‌های خاص به عنوان مثال کارکنان امور مالی ۵- سرکشی و بازدید گروهی و انفرادی از واحدهای تابع ۶- بررسی اسناد مالی به تناسب موضوعات پیش آمده ۷- استفاده از سیستم مداربسته ۸- تهیه اخبار و آمار به موقع و انعکاس آن به مسئولین ذی‌ربط از مهم‌ترین تخلفات سال‌های اخیر می‌توان به تخلفات مالی برخی مدیران، دریافت وجوه غیر قانونی توسط برخی متخصصان، جعل مهر واحد ترخیص بیمارستان، تخلف در نحوه بستری و انجام نحوه بستری و انجام امور مربوطه به سقط‌های غیرقانونی، تخلفات واحدهای مختلف از جمله واحد انتظامات، تخلفات اخلاقی برخی پرسنل، تخلف در خرید اقلام توسط کارپردازان و بعضاً مدیران، تخلف در نحوه هزینه نمودن بودجه‌های عمرانی، تخلف در واحد پذیرش و صندوق بیمارستان، کم کاری و برخورد نامناسب کارکنان با مراجعین، تخلف در انجام مناقصات با ارائه استعلام صوری و اشاره نمود.

۲۲. اداره کل دامپزشکی استان همدان

مهم‌ترین آسیب‌ها و گلوگاه‌های فساد در این دستگاه عبارتند از: رانت جویی و تفسیر منفعت‌طلبانه از ضوابط و قوانین، گزارش غیر واقعی عملکرد دستگاه، استفاده شخصی از موقعیت،

منابع و امکانات دولتی، نادیده گرفتن حقوق کارمندی و اهمال در احقاق حقوق آن‌ها، تأمین اعتبار خارج از ضوابط و چهار چوب، رانت خواری در پرداخت‌ها و غرامت دامداران، سند سازی غیر واقعی، هزینه‌کرد اعتبارات خارج از برنامه، عدم التزام به ضوابط و احتمال خروج اموال دولتی از سیستم، رانت خواری در مناقصات مزایده‌ها، صدور پروانه بهداشتی، عدم توجه به تخلفات مراکز فروش و عرضه دارو، توزیع نا عادلانه داروهای رایگان بین داروخانه‌ها، دست بردن در نتایج آزمایشگاهی، اخذ وجه در واکسیناسیون رایگان، اخذ وجه در خوراندن داروهای انگلی رایگان، عدم انجام واکسیناسیون مقرر و تعهد شده، گزارش غیر واقعی عملیات واکسیناسیون، تست سل، تست بروسلوز، مسمشه و گواهی غیر واقعی جهت دامدار برای برخورداری از غرامت و تسهیلات، تخصیص تسهیلات به فرد یا متقاضی غیر ذی‌صلاح و بیش از حد مشخص و....

عمده فعالیت‌ها در این خصوص عبارت است از: اجرای نظام ارزیابی و بازرسی، اجرای گزارش گیری از طریق اتوماسیون، اجرای نرم افزار اخذ شکایات از طریق سامانه تلفن گویا، تشکیل کمیته رسیدگی به شکایات، تعیین نیم درصد از نیروی اداره کل به عنوان بازرس سلامت اداری، آموزش و توجیه پرسنل، برقراری سیستم سامد و....

در طی دو سال گذشته غیر واقعی عملکرد، عدم پوشش صددرصد واحدهای اپیدمیك عدم رعایت بعضی از بندهای دستور العمل فنی قراردادهای، تأخیر در ارائه گزارش عملکرد، پایین بودن کیفیت بعضی از قراردادهای از جمله تخلفات مطرح در دستگاه بوده است .

۲۳. اداره کل تبلیغات اسلامی استان همدان

مهم‌ترین آسیب‌ها و گلوگاه‌های فساد عبارتند از: بی‌توجهی به قوانین و مقررات اداری که می‌توان منشأ آن را ناآگاهی از قانون تلقی نمود، عدم اطلاع‌رسانی قوانین و مقررات سازمانی بر ارباب‌رجوع، عدم وجود نظام انگیزشی و تشویقی و روند توزیع اضافه‌کار بدون ضابطه، تصدی‌گری و عدم واگذاری امور به بخش خصوصی، عدم نظارت کافی بر پروژه‌های عمرانی و اعتماد نمودن

رابط عمرانی به مجریان که باعث مدت‌دار شدن پروژه و یا بعضاً به ارسال گزارش خلاف واقع برای عدم بازگشت اعتبار می‌انجامد و...

در این اداره کل اکثر واگذاری‌های پروژه‌های عمرانی با همکاری حراست و واحد حقوقی از طریق مناقصه انجام می‌شود. همچنین کمیته‌ای تحت عنوان قراردادهای و خرید با عضویت معاونت اداری و مالی، ذی‌حساب، کارشناس حقوقی و کارشناس حراست فعال شده است که کلیه قراردادهای بعد از طرح در این کمیته و تنظیم قرارداد واگذار می‌شود.

۲۴. اداره کل اوقاف و امور خیریه استان همدان

مهم‌ترین آسیب‌ها و گلوگاه‌های فساد در این اداره کل، کارشناسی موقوفات، واگذاری زمین به مستأجرین، بودجه جاری مساجد، واگذاری زمین به پرسنل اداره و... می‌باشد. ضعف تخصص، کمبود امکانات و نیروی کم دستگاه‌های نظارتی (حراست و بازرسی مستقر در ادارات) تسلط کاری نیروهای رسمی قدیمی بر امور، عدم امنیت شغلی نیروهای قراردادی که مورد سوءاستفاده نیروهای رسمی واقع می‌شوند از مهم‌ترین دلایل و زمینه‌های ایجاد فساد در دستگاه می‌باشد. یکی از آسیب‌های جدی دیگر اختلاف پرداخت حقوق و مزایا، امتیازات و امکانات رفاهی بین پرسنل قراردادی، پیمانی و رسمی است. از جمله اقدامات مؤثر در مبارزه با عوامل و گلوگاه‌های فساد در این دستگاه جایگزینی نیروهای متخصص بوده است.

۲۵. اداره کل فرهنگ و ارشاد اسلامی استان همدان

مزایده‌ها، مناقصات، قراردادهای مجوزهای صادره و برگزاری جشنواره‌های بین‌المللی و همایش‌ها از مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد در این دستگاه می‌باشد.

در این دستگاه در طی سال‌های اخیر عمده تخلفات مربوط به نامشخص بودن ساختار مالی برگزاری جشنواره بین‌المللی کودک و نوجوان بوده است. انجام کار به صورت گروهی، کنترل داخلی، تشکیل کمیته و کار گروه‌های مختلف، ایجاد کارها به صورت الکترونیکی، استفاده از دفاتر

پیشخوان دولت و تشکیل جلسه جهت مبارزه با فساد اداری به صورت مستمر از مهم‌ترین اقدامات دستگاه در جهت مبارزه با گلوگاه‌های فساد بوده است.

۲۶. شهرداری همدان

از جمله آسیب‌های موجود در شهرداری می‌توان به برگزاری مناقصات و مزایده‌ها، عدم اجرای آرای صادره از کمیسیون ماده صد، مفقود شدن مدارکی از پرونده‌های املاک، استفاده از نیروهای قراردادی در قسمت‌های ذی‌حسابی شهرداری، استفاده از حساب‌رسان غیرم تخصص، برآورد غیرواقعی پروژه‌ها، سهل و آسان بودن تأسیس شرکت‌های خدماتی، جعل پاسخ استعلام‌های مربوط به شرکت‌های خدماتی (آب، گاز و...) و استعلام‌های بانکی، استفاده از رانت مهندسی در ساخت و سازهای شهری و استفاده از ظرفیت کامل نظام مهندسی، کمک غیرقانونی اراضی منابع طبیعی و تفکیک آن به قطعات کوچک‌تر، وجود دلالی و واسطه‌گری در بین کارکنان شهرداری و تأخیر در انجام وظایف محوله همچون صدور پروانه و... از عمده تخلفات مطرح در شهرداری می‌باشد. در این شهرداری در طی سال‌های اخیر سعی شده است که بیشتر قسمت‌ها به صورت کاملاً الکترونیکی درآمده و از حالت سنتی خارج شود.

۲۷. اداره کل ثبت احوال استان همدان

با عنایت به نظارت و کنترلی که در سیستم اداری این دستگاه وجود دارد و شروع و خاتمه هر نوع خدمت از چندین مرحله کاری باید گذشته و توسط افراد مختلف مورد بازبینی قرار گیرد لذا چنانچه تخلفی در حال صورت گرفتن باشد در یکی از مراحل کاری مورد شناسایی قرار خواهد گرفت. مهم‌ترین گلوگاه فساد در این دستگاه، دریافت هزینه‌های خدمات ارائه شده از طریق رسید اخذ وجه قبوض نمونه ۵۱۸ به صورت متمرکز توسط اداره می‌باشد که از سال ۱۳۸۸ از سوی سازمان امور اقتصادی و دارایی مقرر گردید ادارات بابت مبالغ کمتر از ۲۰۰ هزار ریال که در ادارات بزرگ یک نفر با سختی و تحمل فشار و حجم بالای کار از عهده این کار بر می‌آید و این در حالی است که هیچ‌گونه پست یا محل سازمانی برای ارائه این خدمت در نظر گرفته نشده است.

در این اداره کل از جمله اقدامات در این خصوص عبارتند از: شناسایی، کشف و حذف قوانین و مقررات غیرضروری و دست و پا گیر، اطلاع‌رسانی مناسب به مردم و ارباب‌رجوع، انجام آموزش‌های مکرر تخصصی، افزایش ضریب حفاظت فیزیکی اسناد هویتی و تابعیتی، توجه لازم به امور رفاهی و پرداخت‌های پرسنلی و... در طی ده سال گذشته تنها در دو مورد تخلف در خصوص ایجاد شناسنامه صوری صورت گرفته است که با متخلفین برخورد قانونی شده است.

۲۸. اداره کل ثبت اسناد و املاک همدان

مهم‌ترین آسیب‌ها و گلوگاه‌های فساد که در تمامی واحدهای ثبتی شناسایی شده عملکرد تعداد معدودی از نمایندگان و نقشه‌برداران واحدهای ثبتی می‌باشد که برای انجام مأموریت و امور محوله با مالک به محل ملک عزیمت می‌نمایند. یکی دیگر از مفاصد موجود مفقود شدن یا کم و کسر شدن اوراق پرونده‌های ثبتی و یا مخدوش شدن آن‌ها می‌باشد. سرقت اوراق بهادار از دفاتر اسناد رسمی و جعل اسناد و مکاتبات از دیگر گلوگاه‌های فساد در این دستگاه می‌باشد. از مهم‌ترین دلایل و زمینه‌های ایجاد گلوگاه‌های فساد حجم زیاد کارها و مراجعین سنتی بودن فعالیت‌ها، کمبود حقوق و مزایای پرسنل اداره ثبت اسناد و املاک انجام می‌دهند می‌باشد.

در سال‌های اخیر تعیین زمان حضور نماینده و نقشه‌بردار در محل ملک جهت تهیه نقشه و سایر امور ثبتی در اختیار نماینده و نقشه‌بردار بوده که مفاصد زیادی در تأخیر و یا تعجیل انجام امور مراجعین وجود داشت که این اختیار از آن‌ها سلب و به یکی از معاونین ارجاع گردیده است. نصب تابلو شرح وظایف نمایندگان نقشه‌برداران به منظور شفاف‌سازی و جلوگیری از سوءاستفاده احتمالی از این که تهیه نقشه خارج از وظایف آن‌ها می‌باشد و در مقابل تهیه نقشه می‌بایست مبلغی را دریافت نمایند از دیگر اقدامات در این خصوص بوده است. الکترونیکی نمودن کلیه پرونده‌های ثبتی فامنین، کبودآهنگ، بیش از ۴۰۰۰۰ پرونده در همدان، نصب دوربین مدار بسته در ثبت شهرستان همدان و ... نیز از دیگر اقدامات بوده است.

۲۹. اداره کل پزشکی قانونی همدان

خروج رو به تزاید نیروهای مجرب و کاردان از سازمان و به تبع آن پزشکی قانونی استان، به دلیل عدم رضایتمندی از وضعیت شغلی و استخدامی، نداشتن فضای لازم جهت استقرار پزشکی قانونی در بیشتر شهرستان‌های استان، عدم تناسب حقوق و مزایای دریافتی و امکانات رفاهی پرسنل، علیرغم شرایط ویژه کاری، نداشتن احساس امنیت شغلی از جمله گلوگاه‌های فساد در این دستگاه می‌باشد.

در این اداره کل در سال‌های اخیر تنها یک مورد سوءاستفاده شغلی توسط یکی از اطباء مراکز شهرستانی صورت گرفته که نام‌برده با توجه به مستندات موجود، به تخلفات اداری معرفی و به توبیخ کتبی و درج در پرونده استخدامی محکوم گردیده است.

با توجه به اینکه مشکل چارت سازمانی مربوط به کل سازمان می‌باشد، اخیراً توسط مسئولین عالی سازمان اقداماتی در خصوص تصویب چارت جدید از طریق مجلس شورای اسلامی و دولت محترم صورت گرفته که در صورت تصویب، مشکل جذب نیروهای لازم مرتفع خواهد شد. در سفر سوم ریاست محترم جمهوری به استان مصوبه‌ای به مبلغ ۲۱/۵ میلیارد ریال جهت احداث یا خرید ملک برای ۵ شهرستان مصوب شده که در صورت تخصیص بودجه کمک شایانی به رفع مشکلات خواهد نمود.

۳۰. اداره کل زندان‌های استان همدان

حمل قاچاق مواد مخدر به درون زندان‌ها برای زندانیان، اخذ رشوه، تبانی در فرار زندانی از جمله گلوگاه‌های فساد در این دستگاه می‌باشد. از دیگر آسیب‌ها و گلوگاه‌های فساد می‌توان به خطرات و تهدیدات ناشی از حبس زندانیان که عموماً سرپرست خانوار می‌باشند اشاره نمود. از موارد دیگر آسیب‌ها و تهدیدات زندان‌ها تأثیرات نامطلوب حضور و خدمت طولانی مدت در زندان‌ها بر روحیه پرسنل این مجموعه می‌باشد که در تمامی این مدت در معرض انواع آسیب‌ها و تهدیدات ناشی از هم‌جواری با زندانیان قرار می‌گیرند.

در این اداره کل برای مقابله با آسیب‌های مذکور، برنامه‌های جامعی در قالب گام‌های کاهش آسیب رفتارهای پرخطر در چشم‌انداز و برنامه‌های پنج ساله سازمان جهت زندانیان و خانواده‌های آنان و همچنین پرسنل تدوین و در حال اجرا می‌باشد. این برنامه‌ها به گونه‌ای است که ضمن طبقه‌بندی طیف‌های مختلف زندانیان، برای هر قشر از زندانیان با توجه به وضعیت جسمی و سلامتی، روحی، سنی و... برنامه‌های خاص و جداگانه‌ای در نظر گرفته شده است. برنامه‌های مبارزه با آسیب قاچاق و سوءمصرف مواد مخدر در زندان‌ها در دو بخش کلی راهکارهای مبارزه با عرضه و مبارزه با تقاضا، متمرکز، که اجرای هر بخش متناسب با شرح وظایف سازمانی هر یک از واحدها در حال پیگیری می‌باشد که در این راستا آموزش و آگاه‌سازی پرسنل سازمان از طریق واحدهای ستادی اداره کل به صورت مستمر انجام شد است.

۳۱. سازمان صنایع و معادن استان همدان

مواردی که منجر به ایجاد آسیب به این سازمان می‌باشد منافی است که متوجه مراجعین می‌باشد که توقعاتی فراتر از اقدامات قانونی از مجموعه سازمان دارند و همین امر حتی در برخی موارد موجب بروز سوءتفاهم بین متقاضیان و کارمندان می‌گردد. از دیگر موارد آسیب‌ها بالا بودن حجم کار و پایین بودن تعداد کارشناسان در دستگاه می‌باشد که در برخی موارد به علت ازدیاد حجم کار به صورت سهوی امکان انجام کاری برخلاف مقررات وجود دارد.

طی سال‌های اخیر در این سازمان به جز یک مورد که در مراحل بررسی قضایی می‌باشد و هنوز حکم قطعی دال بر تشخیص تخلف صادر نگردیده است مورد خاصی اتفاق نیفتاده است. این سازمان سعی کرده است با انتصاب افراد متعهد و آشنا به امور هماهنگی با سازمان‌های مرتبط امنیتی تمام توان خود را جهت بهبود در وضعیت به کار گرفته است.

۳۲. اداره کل حفاظت محیط زیست استان همدان

برگزاری مناقصات و مزایده‌ها، خرید لوازم اداری و اجرایی، اجرای پروژه‌های عمرانی به صورت امانی یا پیمانگی، موافقت با صدور پروانه تأسیس و بهره‌برداری صنایع، صدور موافقت با پروانه

بهره‌برداری معادن، صدور پروانه شکار و صید، نحوه وصول جرایم زیست محیطی و نحوه وصول جرایم شکار و صید از مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد در این دستگاه می‌باشد. از مهم‌ترین دلایل فساد اداری در این اداره کل می‌توان به پایین بودن حقوق و مزایای پرسنل و کمبود پرسنل در حوزه‌های تخصصی اشاره نمود.

از مهم‌ترین اقدامات این اداره کل در زمینه مبارزه با فساد و رشوه در سال‌های اخیر می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود: ۱- ممنوع نمودن دریافت هر نوع کادو و هدیه و... در قبال ارائه خدمات ۲- ملزم نمودن پرسنل به انجام امور به صورت فرایندگرایی از طریق سلسله مراتب اداری ۳- ممنوع نمودن پرسنل به انجام امور به صورت فرایندگرایی از طریق سلسله مراتب اداری ۴- ممنوع نمودن ترک تشریفات در مناقصات و انجام تمامی مناقصات از طریق فراخوان عمومی ۵- انجام استعلام بها برای تمامی خریدهای بالای ده میلیون ریال ۶- تعیین کارشناس دوم جهت بررسی و اعلام نظر در خصوص صدور پروانه‌های بهره‌برداری و استقرار صنایع و معادن.

۳۳. شرکت شهرک‌های صنعتی همدان

با توجه به نوع فعالیت این شرکت می‌توان گلوگاه‌های فساد این شرکت را در قسمت‌های مناقصه، پیمانکاران و اجرای پروژه‌های عمرانی دانست. در این شرکت به نظر می‌آید در طی سال‌های اخیر حضور واحدهای نظارتی این دستگاه بسیار کم‌رنگ بوده است و دستگاه‌های نظارتی خارج از دستگاه نیز کمتر در موارد این شرکت وارد شده‌اند.

۳۴. اداره کل منابع طبیعی استان همدان

از مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد شناسایی شده و در این اداره کل می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود: ۱- واگذاری اجرای پروژه‌ها به بخش خصوصی و امور قراردادها. ۲- واگذاری اراضی ملی به بخش‌های حقیقی و حقوقی بیش از نیاز اجرای پروژه. ۳- تخریب و تصرف اراضی ملی به خصوص در حاشیه شهرها. ۴- عدم برخورد قاطع و بازدارنده دستگاه قضایی و نیروی انتظامی با متخلفین و زمین‌خواران. ۵- به کارگیری گسترده کارشناسان شاغل و بازنشسته به عنوان کارشناس رسمی و

وکیل در دادگستری در این اداره کل. ۶- ضعف دستگاه‌های نظارتی در شناسایی گلوگاه‌های فساد و عدم برخورد قاطع با مفاسد. ۷- تعدد دستگاه‌های نظارتی و عدم هماهنگی بین آن‌ها. ۸- ضعف قوانین و عدم اجرایی صحیح هماهنگی بین آن‌ها. ۹- استفاده از نیروهای شرکتی در مشاغل حساس. ۱۰- استفاده از نیروی انسانی ضعیف و ناکارآمد و غیر فنی در دستگاه‌های نظارتی. ۱۱- ارائه آمار توسط دستگاه‌های نظارتی که به جای اینکه توان خود را جهت نظارت هر چه دقیق‌تر و اجرای کیفی امور داشته باشند به کمیت کار توجه می‌کنند. ۱۲- سوءاستفاده افراد فرصت‌طلب و زمین‌خوار از طریق کمیسیون ماده واحده مستقر در ادارات منابع طبیعی به جهت سهل‌انگاری و تبانی برخی کارشناسان. ۱۳- تخریب گسترده اراضی منابع طبیعی توسط معدن‌داران که اکثراً از حمایت بخش سیاسی و سازمان صنایع و معادن و افراد با نفوذ برخوردارند. ۱۴- تأسیس شرکت‌های خصوصی در راستای پروژه‌های کشاورزی و منابع طبیعی توسط پرسنل بازنشسته این اداره کل اعم از مدیرکل، معاون، روسای ادارات و کارشناسان و فرزندان آنان و اعمال نفوذ به طرق مختلف در مناقصات. ۱۵- عدم اختصاص شعبه‌ای ویژه جهت رسیدگی به پرونده‌های تصرف اراضی ملی و طولانی بودن مراحل دادرسی پرونده‌های تخریب و تصرف اراضی ملی. ۱۶- عدم همکاری نیروی انتظامی در اجرای احکام صادره.

مهم‌ترین اقدامات این اداره کل در زمینه مبارزه با فساد: ۱- ارائه گزارش مستمر تخلفات و اکیپ‌های شناسایی شده به دستگاه نظارتی. ۲- معرفی افراد متخلف به دستگاه قضایی و هیأت تخلفات. ۳- لغو قرارداد تعدادی از کارشناسان و پرسنل متخلف. ۴- برخورد با افراد معتاد و اخراج آنها از دستگاه در صورت لزوم. ۵- جلوگیری از رشد و ارتقای برخی افراد متخلف. ۶- پیگیری برخی پرونده‌های کلان زمین‌خواری در دستگاه قضایی از طریق اداره کل اطلاعات. ۷- جلوگیری از واگذاری اراضی ملی به افراد با نفوذ. ۸- برخورد با برخی پرسنل فرصت‌طلب و سودجو به جهت سوءاستفاده از موقعیت شغلی.

۳۵. اداره کل تعاون استان همدان

مهم‌ترین مأموریت این اداره کل تأسیس شرکت‌های تعاونی و نظارت بر امور جاری آن‌ها و بررسی طرح‌های توجیهی ارائه شده از نظر فنی، مالی و اقتصادی و معرفی طرح‌های پذیرفته شده به بانک‌های عامل به منظور بهره‌مندی از تسهیلات و... می‌باشد. بالطبع موارد یاد شده می‌تواند مهم‌ترین گلوگاه‌های فساد در بخش تعاون تلقی گردد. مهم‌ترین دلیل ایجاد گلوگاه‌های فساد در بخش تعاون را می‌توان به ضعف قوانین و مقررات جاری و عدم وجود ضمانت اجرایی در خصوص مأموریت‌های محوله دانست.

در این اداره کل در سال‌های اخیر به منظور مبارزه با آسیب‌های یاد شده اقدام به تشکیل کمیته سلامت اداری در اداره کل، تشکیل هیأت داوری در اتاق تعاون و تشدید نظارت بر تعاونی‌ها توسط کارشناسان به عمل آمده است. ضمناً طبق توافق مقام عالی وزارت تعاون با ریاست محترم قوه قضائیه (ریاست اسبق) قرار بوده در دادرها و دادگاه‌ها شعب ویژه‌ای جهت رسیدگی به پرونده‌های مطروحه در بخش تعاون در نظر گرفته شود ولی علیرغم پیگیری‌ها این مهم هنوز عملی نشده است.

۳۶. سازمان بازرگانی استان همدان

مهم‌ترین عوامل و گلوگاه‌های فساد شناسایی شده در این دستگاه عبارتند از: ۱- عدم امنیت کافی در سیستم‌ها و شبکه و سرور. ۲- عدم وجود برنامه برای مدیریت استفاده از اینترنت کاربران. ۳- ارائه فاکتورهای خرید غیرواقعی به جای فاکتورهای واقعی در خرید کالاها و خدمات. ۴- تهیه صورت‌حساب‌های دستی و دست‌کاری آن‌ها به منظور خاص. ۵- ثبت ناقص اموال. ۶- تبانی در قراردادهای خرید میوه و مرکبات شب عید. ۷- تخلف در عملکرد مالی اتحادیه‌ها و مجامع امور صنفی. ۸- استفاده از بیمه قالیبافی در قالیبافان غیرفعال. ۹- سفرهای خارجی. ۱۰- چشم‌پوشی بازرسان کشف کالای قاچاق در مواجهه با تخلفات. ۱۱- تبانی دلالتان با نمونه برداران تحویل گندم و همچنین مسئولان آزمایشگاه. ۱۲- فقدان دستورالعمل و بخشنامه واحد در خصوص نحوه

خرید و خریداری گندم‌های مرجوعی. ۱۳- دریافت چند برابری نرخ‌های مصوب توسط اتحادیه‌ها در خصوص حق عضویت و ورودی بابت صدور پروانه کسب. ۱۴- خلاهای قانون نظام صنفی کشور در خصوص حذف سن و سواد برای داوطلبان عضویت در هیأت مدیره و...

نظارت بر نحوه توزیع کالا بزرگ‌ها، نظارت بر عملکرد اتحادیه‌ها و مجمع امور صنفی، بررسی اسناد حسابداری، نظارت بر نحوه توزیع پاداش ناظرین افتخاری و نظارت بر عملکرد بازرسان واحدهای صنفی از مهم‌ترین اقدامات حراست دستگاه می‌باشد.

۳۷. پیشنهادها

- شرایط انتصاب مدیران علاوه بر داشتن تعهد و تقوی برخوردار از دانش فنی و اداری، تسلط به بخش‌های اداری و آشنایی به کلیه وظایف اداری تحت مسئولیت و داشتن قدرت عمل و استقلال کافی و... لازم و ضروری است.
- تشکیل کمیته فنی و اداری (حقیقت یاب) به منظور بررسی و ارزیابی عملکرد فعالیت‌های ادارات و سازمان‌های دولتی در جهت کنترل و میزان عمل آنان.
- احیاء فریضه مهم امر به معروف و نهی از منکر جهت تقویت زیربنای اعتقادی، اخلاقی و ارزش‌های اسلامی با مسئولیت افراد متعهد و متخصص در امر دین و امور محوله در ادارات و سازمان‌های دولتی.
- استفاده از امکانات جدید و پیشرفته نرم‌افزاری در جهت تشخیص و شناسایی تخلفات و کاهش ارتباط کارمندان با ارباب رجوع در قالب دولت الکترونیک (انجام وظایف - دورکاری)
- استقرار بانک اطلاعاتی پرسنل جهت شناسایی اشخاص متخصص، مؤمن، متعهد و امین و... جهت بهره‌مندی از آن‌ها در پست‌های مدیریتی و سایر پست‌های حساس و کلیدی.
- به منظور جلوگیری از فساد اداری و ارتباط مستمر واحدهای حراست اداره کل و سازمان‌های دولتی با دستگاه‌های نظارتی ضرورت ایجاد می‌نماید مسئولین آن‌ها از نظر مالی و حقوقی و عزل و نصب مستقل و خارج از دستگاه محل خدمت منصوب شوند.

- به منظور ارائه خدمات برتر و نظارت مستمر و مستقیم در جهت حسن اجرای قانون و جلوگیری از سرگردانی ارباب رجوع، احقاق حق آنان و حقوق دولت پیشنهاد می‌گردد یک نفر از سازمان بازرسی در ادارات دولتی مستقر شود.
- به منظور ایجاد انگیزه کاری و پیشبرد اهداف سازمانی و ارتقاء سطح سلامت اداری و بالا بردن کارایی و علاقه‌مندی پرسنل هر سازمان نسبت به وظایف سازمانی خود و در نهایت تضمین قوام و دوام نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران سطح حقوق و دستمزدها متناسب با شرایط محیط کاری، تخصص، تجربه و تحصیلات و... تهیه و تنظیم و یک نظام هماهنگ واقعی به دور از هرگونه تبعیض ناروا و نفوذی اجرا گردد.
- ایجاد زمینه‌های دلگرمی در عموم پرسنل به ویژه پرسنل خدوم، متعهد و مؤمن به انقلاب، متخصص و تحصیل کرده ارتقاء و تضمین امنیت شغلی، روحی و روانی آن‌ها با فراهم نمودن محیطی امن و آرام و به دور از هرگونه تبعیض، تنش و باندبازی.
- نهادینه کردن نظام تشویق و تنبیه کارکنان، بر این مبنا که انجام وظیفه فرد قابل تسری به سایر واحدها و سطح سازمان بوده و عمل وی موجب تشویق سایر کارکنان و ارتقاء سطح کارایی و سلامت اداری گردد.
- ادغام اصلاح و یا حذف وظایف و مأموریت‌های موازی دستگاه‌های نظارتی برای جلوگیری از تصمیمات متعدد و اعمال سلیق مختلف با توجه به محدوده اطلاعات هر یک از آن‌ها.
- لازم است دستگاه‌های نظارتی، قبل از انجام بازرسی، آموزش‌های لازم و اطلاعات کافی در خصوص شرح وظایف هر یک از دستگاه‌های دولتی را داشته باشند.

گستردہ اور مستند



CORRUPTION BATTLENECKS IN HAMEDAN'S PUBLIC ORGANIZATIONS AND THE ANTICORRUPTION ACTIONS WHICH CARRIED OUT

General Inspectorate Organization, Hamedan Office

Abstract

This article is a summarized report of the Hamedan Provincial Office concerning the most important corruptions of the province along with anticorruption efforts.

Keywords: Hamedan province; Corruption; Public Institutions; Anticorruption programs;



ECONOMIC RENTS AND THE MEASURING PARAMETERS



Zahra Kaviani

Abstract

Rents and rent-seeking is a concept that has found its place in today's global economic literature and in order to promote the concept and examining its instances, some valuable studies have been conducted. However, the studies of the field within our country were very negligible. It might be able to say that a few studies on the subject of rents have scrutinized it on a scientific basis in Iran.

Rent study is important because the existence of rent and rent-seeking opportunities in an economy has an important impact on occupational composition and talent's allocation in a society. Due to lack of proper definition of the concept of rents in Iran economy, investigating about the meaning and significance of this phenomenon is primarily.

This study tries to investigate in a scientific analysis of meaning of rent in economic literature. Thus, most important studies in the economics of rent will be assessed and analyzed and we will introduce some of the micro and macro measuring indicators of rent which have been used in experimental studies. The results of this study indicate that measuring of economic rent is only possible through defining alternative variables. The method which is obviously being used in rent economy literature.

Keywords: Rent; Rent seeking index; Economic Organizations.

BARRIERS OF TRANSPARENCY IN IRAN; A LEGAL POINT OF VIEW

Morteza Bahador



Abstract

The aim of this article is to study a series of institutes which are related to the field of transparency in Iran, shows the disadvantages, and also making some suggestions for law amendment to be resulted in the improvements of transparency state and monitor in Iran. In this regard, we have analysed the regulations and rules related to transparency in Iran and have find out that some of them are notable barriers to establishing transparency in Iran.

Thus, many organizational regulations, amendments, public organization's rules, and so on have been subjectively analyzed and presented in this paper.

Keywords: Obstacles; Monitor; Inform; Transparency; Free Access.

EVALUATION OF THE DEGREE OF INDEPENDENCE OF THE CENTRAL BANK OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN AND COMPARING IT WITH OTHER COUNTRIES

Hamid Asgari-Äzäd

Abstract

This research has developed a combined index consisting of 27 variables in six areas affecting the autonomy of the Central Bank. In this model, each field has carefully been defined to avoid any problem of interference concepts and overlap variables. Also, in this way, it will be possible to assess the autonomy of Central Bank, both in general and in specific sectors as well. The extracted model is able to assess the economic independence of central banks in any economy and because of its holistic approach, has superiority over earlier models.

Keywords: central bank; monetary policy; interest rate; exchange rate; policy making

ASSESSING ROLE OF LEGISLATION SYSTEM IN PROCESS OF CONFRONTATION WITH CORRUPTION

Dr. Vali Rostami & Morteza Asgharnia



Abstract

Corruption is harmful to all aspects of society and endangers vital benefits of the State. Corruption may occur because of variety of reasons. Cultural, social, economical, political and administrative factors are the root causes of these phenomena in human communities. Today, corruption is a serious obstacle for economic- political stabilization, social solidarity and development. In addition to its vague, complicated and hard to understand nature, lack of consensus between scholars regarding its legal and criminological definition is an obstacle to confront it. Notwithstanding above, international conventions has explicitly emphasized severe affects of corruption on growth and development of human community in all aspects. Therefore policy making and legislation in national and international levels is necessary.

Law is considered as a main resource in respect to codified legal systems. Law itself requires legislation to let objective come through. Legislation has a unique role in the process of battle against corruption. Overdue legislation, untimely legislation (too early or too late), inflation in laws, contradicting laws, exorbitance and truncation are examples of conditions that make legislation bodies and specifically parlements unsuccessful in confronting administrative corruption. Thus, putting effective laws and regulations, revisiting current legislation, assessing effectiveness of regulations in implementation phase, initiating new rules, making transparent systems and using overseeing tools and attribution may help decision making and decision taking parties to oppose the corruption.

Keywords: Legislation; Legal System; Corruption; Anticorruption Laws.

MULTIPLICITY OF INSPECTORATE AGENCIES IN IRAN: OPPORTUNITY OR THREAT?

Dr. Fazlollah Mousavi & Mehdi Mousavi

Abstract

Supervision is one of the most efficient means of political power control and improving it. Methods of supervision and its essential are very different but in all the political and thinking schools, its importance has been accepted. This article seeks to describe the most important problems and defects of the monitoring system in Iran. Three decades after the Islamic Revolution and the Political and economic maintenance in the country, it is the time to evaluate the monitoring system. The efforts have been made to describe the structure of the monitoring system in Iran and the functions of the monitoring organizations and studying some similar samples in other countries, this matter will show that what is most important obstruction for development of Iran's monitoring system and its solutions. Because of the creation of monitoring structure in Iran by the constitution, reform of the present system and abolishing the defects needs more attention and has a lot of complications. However, it can be said that some of the used solutions in other societies in establishing the harmonized mentoring systems might be useful in Iran.

Keywords: Corruption; Inspection; Inspector General Organization.



English Abstracts

| | |
|--|---|
| | Letter from Director |
| | Articles |
| | MULTIPLICITY OF INSPECTORATE AGENCIES IN IRAN: OPPORTUNITY OR THREAT? Dr. Fazlollah Mousavi & Mehdi Mousavi |
| | ASSESSING ROLE OF LEGISLATION SYSTEM IN PROCESS OF CONFRONTATION WITH CORRUPTION Dr. Vali Rostami & Morteza Asgharnia |
| | EVALUATION OF THE DEGREE OF INDEPENDENCE OF THE CENTRAL BANK OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF IRAN AND COMPARING IT WITH OTHER COUNTRIES Hamid Asgari-Äzäd |
| | BARRIERS OF TRANSPARENCY IN IRAN; A LEGAL POINT OF VIEW Morteza Bahador |
| | ECONOMIC RENTS AND THE MEASURING PARAMETERS Zahra Kaviani |
| | Case Report |
| | CORRUPTION BATTLENECKS IN HAMEDAN'S PUBLIC ORGANIZATIONS AND THE ANTICORRUPTION ACTIONS WHICH CARRIED General Inspectorate Organization, Hamedan Office |



Evaluation Knowledge Quarterly

Propertier: General Inspection Organization (GIO)

Managing Director: Mostafa Pourmohamadi

Editor in Chief: Dr. Gholamhossein Bolandian

Editorial Advisory Board

Dr. Kiomars Ashtarian, Dr. Norooz Hashemzahi, Dr. Hamidreza Malekmohamadi, Dr. Hojatollah Ayoobi, Dr. Behzad Poorseyed, Dr. Alireza Deyhim, Dr. Hasan Abedi-Jafari, Mohamadreza Etefagh-Kahnamooyi

Excutive Manager: Hossein Gheleji

Text Editor: Azadeh Mirshakak

Published By: Javaheri Publication Co.

Address: No. 702, 7th Floor, GIO Headquarter, Gharani Crossroad, Taleghani St., Tehran, Iran

Tel: +982161362032

Email: researchcenter.gio@gmail.com

Website: www.bazresi.ir

The Journal of General
Inspection Organization

Volume 3, Number 7, Spring 2011

Evaluation Knowledge Quarterly

7

Articles

Multiplicity of Inspectorate Agencies in Iran: Opportunity or Threat
Dr. Fazlollah Mousavi & Mehdi Mousavi

Assessing Role of Legislation System In Process of Confrontation with Corruption
Dr. Vali Rostami & Morteza Asgharnia

Evaluation of the Degree of Independence of the Central Bank of Islamic Republic
of Iran and Comparing It with Other Countries
Hamid Askari-Azad

Barriers of Transparency in Iran; A Legal Point of View
Morteza Bahador

Economic Rents and the Measuring Parameters
Zahra Kaviani

Inspection Case Report

Corruption Battlenecks in Hamedan Public Organizations and the Anticorruption
Actions which Carried Out
General Inspectorate Organization, Hamedan Office