



ضرورت آسیب‌شناسی پدیده‌ی فساد مالی

نظام‌الدین ملک‌آرایی

اگر درمان بیمار از طیب است
مرا خود درد و آزار از طیب است

فساد مالی به عبارت ساده، سوءاستفاده از قدرت و اختیارات دولتی در راستای منافع شخصی است. در مواردی از فعالیت‌های بخش خصوصی که دولت آن‌ها را تنظیم و کنترل می‌کند نیز ممکن است فساد مالی مورد پیدا کند. حال اگر بخواهیم عوامل مؤثر بر پدیده‌ی فساد مالی را تحلیل کنیم، پارامترهای متعددی را باید به بررسی بگذاریم. نتایج به‌دست آمده در این زمینه نشان می‌دهد که شاخص‌های توسعه‌ی اقتصادی (مانند رشد تولید ناخالص داخلی، تولید سرانه و آزادسازی اقتصاد)، شاخص کیفیت قوانین و مقررات، اندازه‌ی اقتصاد زیرزمینی و اقتصاد سایه (شامل درآمدهای گزارش نشده ناشی از تولید کالا و عرضه‌ی خدمات اعم از قانونی و غیرقانونی) و شاخص توسعه‌ی اجتماعی و فرهنگی، همچنین مشکلات ناشی از ضعف سازمانی و مدیریتی و نظارتی از جمله متغیرهای مهم و تاثیرگذار بر فساد مالی است. در این چرخه، هر علتی ممکن است خود معلول هم واقع شود. اگر چه آسیب‌شناسی و تحلیل تمامی عوامل نشر و گسترش پدیده‌ی فساد مالی ضرورت دارد اما این مقاله سعی دارد عامل کلیدی اثرگذار بر فساد مالی یعنی نقش آزادسازی اقتصاد در فساد مالی را شناسایی و معرفی نماید.

علمای حقوق و وظایف دولت را به دو دسته کلی زیر تقسیم کرده‌اند:

۱- وظایف حاکمیتی و نظارتی، و

۲- وظایف تصدی‌گری و بنگاهداری.

وظایف حاکمیتی و نظارتی دولت که معمولاً به‌وسیله‌ی وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی به اجرا در می‌آید مهم‌ترین وظیفه‌ی دولت و به مفهوم تدوین استراتژی ملی، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان و همچنین نظارت و کنترل و هماهنگ نمودن و همسوی کردن منافع ملی با منافع خصوصی است.

وظایف تصدی‌گری و بنگاهداری دولت که معمولاً به‌وسیله‌ی شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولتی به اجرا در می‌آید، به اموری نظیر تجارت و تولید گفته می‌شود که دولت در نقش تاجر و صنعتگر به کارهایی می‌پردازد که بخش خصوصی و مردم نیز در روابط خصوصی انجام می‌دهند. حجم این گونه فعالیت‌ها در دولت‌های پیشرفته محدود به امور زیربنایی و در حدی است که مکمل فعالیت‌های بخش خصوصی است یا برای اجرای وظایف حاکمیتی ضرورت دارد.

اما در ایران، مشکلات عدیده‌ای در زمینه‌ی مطالب ذکر شده وجود دارد که اهم آن‌ها به اختصار چنین است:

مشکل اول این است که، دولت به یک متصدی بزرگ در همه‌ی امور به ویژه در تجارت و تولید تبدیل شده است و گسترش حجم بنگاهداری و تصدی‌گری مانع از پرداختن به وظایف اصلی یعنی وظایف حاکمیتی و بهبود فضای کسب و کار شده است. حتی در میان مدیران دولتی، هنوز هستند کسانی که اعتقادی به تقویت و تحکیم وظایف حاکمیتی ندارند و قدرت دولت را در بنگاهداری و تصدی‌گری می‌دانند. در نتیجه‌ی این دیدگاه، تصدی‌گری دولت تحت‌شعاع وظایف حاکمیتی قرار گرفته است. به عبارت دیگر، بسیاری از شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی به جای آن‌که دستگاه‌های سیاستگذار باشند به یک شرکت مادر (هلدینگ) تبدیل شده‌اند.

مشکل دوم کم توجهی به موضوع آزادسازی اقتصاد و توانمندسازی بخش خصوصی است. خصوصی‌سازی به معنای واگذاری مالکیت و مدیریت بخش غیرحاکمیتی دولت از بخش عمومی به بخش خصوصی است. تفکیک روشن و منطقی میان وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری و تقویت دستگاه‌های حاکمیتی و احترام به مالکیت خصوصی از پیش‌نیازها و الزامات اولیه‌ی خصوصی‌سازی است. نتیجه‌ی پژوهش‌های کاربردی درباره‌ی ساختار شرکت‌های خصوصی در کشورهای مختلف بر این نکته صحه می‌گذارد که شرکت‌های بخش عمومی در برابر شرکت‌های بخش خصوصی از نظر کارایی، اثربخشی، بهره‌وری و قابلیت سودآوری در سطح به‌مراتب پایین‌تری قرار دارند. طبق قانون برنامه‌ی چهارم توسعه، دولت مکلف است علاوه بر تشویق بخش خصوصی به سرمایه‌گذاری‌های جدید، زمینه‌های لازم برای ایجاد رقابت و واگذاری شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولتی موجود را به بخش خصوصی فراهم کند.

مشکل سوم مسئله‌ی شرکت‌های شبه‌دولتی است که هویت مبهمی دارند. شبه‌دولتی اصطلاحی نامأنوس در خصوصی‌سازی است و در طبقه‌بندی اقتصاد ایران جایگاهی ندارد. جابه‌جایی مالکیت در درون بخش عمومی اگرچه ممکن است به‌ظاهر با سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی منطبق باشد اما اغلب خصوصی‌سازی اسمی و ظاهری به شمار می‌آید و الزاماً به تقویت بخش خصوصی و بهبود نظام اقتصادی کشور نمی‌انجامد.

مشکل چهارم این است که بخش عمومی و بخش خصوصی در بسیاری از موارد در محیط رقابتی برابر قرار ندارند. در مواردی که دولت در نقش رقیب بخش خصوصی ظاهر می‌شود به دلیل آن‌که قدرتمند است و منابع مالی کافی در اختیار دارد این رقابت ناعادلانه به جای رشد کارایی به تضعیف یا حذف تدریجی بخش خصوصی می‌انجامد زیرا فضا علیه بخش خصوصی رقم خورده است. رقابت تنها زمانی مؤثر است که از حقوق مالکیت خصوصی حمایت شود. اغلب انحصارها به دلیل مداخله و حمایت دولت شکل گرفته‌اند. ماده‌ی ۵۲ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ اشعار دارد که هرگونه کمک و اعطای امتیاز دولتی به صورت تبعیض‌آمیز به یک یا چند بنگاه یا شرکت که موجب تسلط در بازار یا اختلال در رقابت شود ممنوع است. با جدا شدن بودجه‌ی شرکت‌های دولتی از بودجه عمومی دولت، بسیاری از آن‌ها آزادی عمل و امتیازات بیش‌تری پیدا کرده‌اند و برخی از سازمان‌های دولتی که قاعدتاً باید کم‌ترین تصدی‌گری را داشته باشند با تشکیل شرکت‌های جدید تلاش در جهت تولید درآمد و ایجاد سود دارند، همچنین بسیاری از قراردادهای مشاوره‌ای و خدماتی مورد نیاز خویش را برای گریز از مشکلات و محدودیت‌های دولتی به شکل صوری به‌وسیله‌ی شرکت‌های تحت پوشش و شرکت‌های وابسته حل و فصل می‌کنند. حتی بسیاری از مدیران به صورت موظف یا غیرموظف بخشی از درآمد خود را از طریق شرکت‌های یادشده به‌دست می‌آورند و در مواردی از نظر ساختمان محل اقامت نیز میهمان شرکت‌های تحت پوشش هستند. در مورد برخی از بنگاه‌های دولتی که در بازار رقابت با بخش خصوصی کار می‌کنند در مقایسه با بخش خصوصی از قدرت و امتیازات خاصی مانند گرفتن کار پیمانکاری خارج از تشریفات برخوردارند.

مشکل پنجم همسو نبودن منافع خصوصی و ملی است. قبلاً توضیح داده شد که یکی از وظایف بسیار مهم دولت‌ها هماهنگ کردن منافع خصوصی و ملی است. از آنجا که احتمال در تعارض قرارگرفتن منافع بخش خصوصی و منافع ملی وجود دارد، وظیفه‌ی هر دستگاه حاکمیتی آن است که با به‌کارگیری راه‌های مستمر مطالعه‌شده و مبتکرانه، با ترکیب بهینه‌ی ابزارهای کنترلی و نظارتی که در اختیار دارد این منافع گاه متضاد را هم‌سو و هم‌جهت کند.

مشکل ششم عدم توجه به استقرار نظام راهبری در بنگاه‌های بزرگ اقتصادی (کمیته‌ی حسابرسی، سیستم بهای تمام‌شده، سیستم کنترل داخلی و حسابرسی داخلی) همچنین، محدود کردن حق انتخاب حسابرس یا تشکیل مؤسسات حسابرسی خاص در اجرای وظایف تصدی‌گری دولت است که متأسفانه در ارزیابی تأثیر نقض تدابیر ایمن‌سازی در بروز فساد مالی کم‌تر مورد توجه قرار گرفته است.

مشکل هفتم ناشی از ضعف سازمانی و مدیریتی است. مهم‌ترین عامل در موفقیت هر سازمان وجود مدیران و کارکنان لایق و سازمان‌دهی آنان در تشکیلات مناسب است. یک سازمان در صورتی کارآمد خواهد بود که مدیران و مجریان آن تخصص، تجربه و مهارت لازم را برای انجام‌دادن کارهایی را که به آنان محول می‌شود داشته باشند. ایفای وظایف تصدی‌گری دولت نیازمند آن است هیئت مدیره‌ی شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی دولتی علاوه بر دارابودن شرایط عمومی با انواع گزارش‌های مالی که از سیستم حسابداری به‌دست می‌آید و گزارش حسابرسی در حد متعارف آشنا باشند. عدم احراز این شرایط به ویژه در شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی که به امور تجاری و تولیدی می‌پردازند از جمله مواردی است که احتمال بروز پدیده فساد مالی را افزایش می‌دهد.

مشکل هشتم شفاف و کارآمد نبودن قوانین و مقررات موجود است. اگرچه لوایح و طرح‌هایی که به‌وسیله‌ی دولت یا نمایندگان مردم برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌شود در کمیسیون‌های مختلف مجلس مورد بررسی قرار می‌گیرد اما، پذیرش بسیاری از لوایح و طرح‌های مصوب در عمل با دشواری‌هایی مواجه می‌شود یا اجرای آن‌ها با نتایج مورد انتظار مطابقت ندارد. از این رو، لازم است اولاً، تدوین هر طرح یا لایحه به گروه‌ها یا هیئت‌هایی مرکب از صاحب‌نظران محول شود، ثانیاً پیشنهاد هر طرح یا لایحه ضمن مطابقت با اوضاع و احوال اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور با استانداردهای جهانی هماهنگی داشته باشد و در نهایت، نتایج مطالعات و تحقیقات انجام شده برای هر طرح یا لایحه، همراه با گزارش توجیهی که در آن نکاتی از قبیل هدف، داده‌ها و ستانده‌ها، امکانات فنی و مالی لازم و محدودیت‌های اجرای طرح یا لایحه به‌طور مستدل و روشن بیان شده باشد. برخی قوانین و مقررات نظیر تجدید ارزیابی دارایی‌های شرکت‌های دولتی به دلیل عدم توجه به موارد یادشده مشکلاتی را در عمل به‌وجود آورده و هدف از تجدید ارزیابی را تأمین نکرده است.

اینک با توجه به نکاتی که ذکر شد، این پرسش جدی پیش می‌آید که اگر این خلاء وظایف حاکمیتی در دولت پر نشود افزایش وظایف تصدی‌گری و بزرگ‌ترشدن دولت چه عواقبی در پی خواهد داشت؟ معمولاً نسبت کل مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی به عنوان شاخص اندازه‌ی دولت شناخته می‌شود. آمارهای بانک مرکزی نشان می‌دهد که این شاخص در سال‌های اخیر در حال افزایش بوده است. آسیب‌شناسی اجمالی دلایل فساد مالی نشان می‌دهد که تغییر در حجم تصدی‌گری دولت با فساد مالی رابطه‌ی مستقیم دارد. زیرا، فساد مالی عموماً در وظایف تصدی‌گری دولت ریشه دارد. در نتیجه، هر قدر حیطه‌ی وظایف تصدی‌گری دولت گسترش پیدا کند مقاومت در برابر آزادسازی، خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت بیش‌تر می‌شود.

سرانجام آن‌که، تنها در صورت استقرار یک دولت حاکمیتی مقتدر و نهادهای مرتبط به آن، تحقق خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت مقدور و مطلوب خواهد بود. امید است مجلس و دولت قبل از هرگونه برخورد موضعی با مسائل اقتصادی، به منظور ارتقای سلامت مالی کشور به بررسی و تحلیل مطالب زیرساختی یادشده بپردازند.