

به نام خدا

مروری بر سوابق و مستندات طرح نظارت بر امور نمایندگان

۱. گامی به سوی تبیین الگوی مبارزه با مفاسد اقتصادی در مجلس شورای اسلامی

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	۱. تعریف فساد و اشکال آن
۱۰.....	۲. طرح جامع مبارزه با مفاسد اقتصادی در مجلس
۱۴.....	۳. مبارزه با مفاسد اقتصادی در مجلس: ابزارها و راهکارها
۲۰.....	نتیجه‌گیری و پیشنهادها
۲۱.....	منابع و مأخذ

کد موضوعی: ۲۹۰

شماره مسلسل: ۱۰۳۷۱

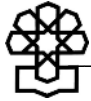
مردادماه ۱۳۸۹



مروری بر سوابق و مستندات طرح نظارت بر امور نمایندگان ۱. گامی به سوی تبیین الگوی مبارزه با مفاسد اقتصادی در مجلس شورای اسلامی

چکیده

در این گزارش در ابتدا سعی می‌شود با تعاریف مختلف مفاسد اقتصادی آشنا شویم. سپس مجموعه اقداماتی که مجلس می‌تواند در جهت مبارزه با مفاسد اقتصادی انجام دهد تحت عنوان طرح جامع مبارزه با مفاسد اقتصادی گردآوری شود. طرح جامع دارای پنج رکن اساسی است و هر رکن بیانگر بخشی از اقداماتی است که مجلس باید در جهت مبارزه با مفاسد اقتصادی انجام دهد، بیشتر شکافته شود در پایان نیز پیشنهادهایی برای اجرایی شدن پیشنهادهای ارائه شده در مجلس ارائه گردیده است. براساس این پیشنهادها، مجلس بهتر است کمیسیون خاصی در ارتباط با مبارزه با مفاسد اقتصادی تشکیل دهد. همچنین تغییراتی در آیین‌نامه داخلی داده شود تا امکان کنترل و نظارت بر نمایندگان مجلس نیز فراهم شود.



۱. تعریف فساد و اشکال آن^۱

فساد به‌عنوان پدیده‌ای برخاسته از تلاقی منافع بخش‌های عمومی و خصوصی با یکدیگر، حاصل رفتار منفعت‌جویانه کسانی است که نمایندگی بخش عمومی را برعهده دارند یا از قدرت و اختیارات دولتی برخوردارند و از آن برای مقاصد شخصی، خانوادگی یا گروهی اعم از انگیزه‌های کسب فرصت‌های سیاسی یا اقتصادی سوءاستفاده می‌کنند.

به‌عبارت دیگر «مفاسد اقتصادی به معنی سوءاستفاده از قدرت، امکانات، اختیار و مناصب دولتی (عمومی) برای تأمین منافع شخصی، گروهی، حزبی، قومی یا طبقه‌ای خاص است».

مفاسد اقتصادی یا فساد مالی دارای اشکال مختلفی است:

۱-۱. فساد اداری (دیوانسالاری)^۲

فساد اداری، سوءاستفاده از اختیارها و امکانات عمومی توسط کارکنان دولت است. به‌عبارت دیگر رفتار و فعالیت‌های فسادآمیزی که در سطح اجرایی توسط کارکنان دولت رخ می‌دهد، فساد اداری است.

۱. این تعاریف از پژوهش «طرح مطالعاتی فساد: فساد مالی و راهکارهای اجرایی مبارزه با آن» مربوط به مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به شماره مسلسل ۶۶۸۲ اقتباس شده است.



۱-۲. رشوه^۱

رشوه جوهره اصلی فساد مالی است و برای آن، اصطلاحات و معادل فراوانی نظیر حق و حساب، انعام، حق العمل، پول کار چاق‌کنی، پول شیرینی، ادای دین، حق سکوت، حق تسریع، پول چای و... وجود دارد. در این نوع رابطه آلوده و فاسد، وجهی نقدی یا جنسی داده یا گرفته می‌شود. معمولاً راشی برای اخذ مجوزها، صرفه‌جویی در زمان، بهره‌مندی از مزایا و قراردادهای دولتی و به‌عبارت ساده‌تر برای کاهش هزینه‌ها یا افزایش سوددهی خود رشوه پرداخت می‌کند.

۱-۳. اختلاس^۲

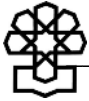
اختلاس، عبارت است از برداشت یا سوءاستفاده از منابع دولتی (عمومی) توسط اشخاصی که مدیریت این منابع به آنها سپرده شده است.

اختلاس، شکلی از فساد مالی و سوءاستفاده از قدرت است که در محافل بسته نهادی و عاری از اخلاق عمومی و در مراکزی که احتمال مجازات عمومی در آنها کم است رخ می‌دهد.

از دیدگاه دقیق قانونی اختلاس، فساد مالی محسوب نمی‌شود، زیرا در فساد بین دو شخص که یکی از آنها نماینده دولت است معامله نامشروعی صورت گرفته که وی از اختیارات دولتی خود به‌نفع شخصی استفاده می‌کند.

هنگامی که در اموال عمومی اختلاس رخ می‌دهد و حق جامعه پایمال می‌شود، هیچ‌یک از افراد جامعه به‌طور مشخص حق قانونی ادعای جبران خسارت ندارد. این

-
1. Bribery
 2. Embezzlement



حالت به یکی از آفت‌های مقابله با اختلاس اشاره دارد؛ زیرا برای مبارزه با آن، باید اراده سیاسی قوی، قوه قضائیه مستقل و توان قانونی کافی وجود داشته باشد.

۱-۴. رانت‌جویی^۱

رانت‌جویی گاهی دقیقاً مترادف با فساد مالی به‌کار می‌رود و بخش‌های زیادی از این دو مفهوم، همپوشانی دارد. رانت‌جویی از مفهوم اقتصادی رانت، یعنی عواید افزون بر تمام هزینه‌های مربوط، مشتق می‌شود و همان چیزی است که اکثر مردم، آن را سودهای انحصاری می‌دانند. رانت‌جویی، به‌طور عمومی ضدتولیدی، ضدبهره‌وری و بیشتر اوقات همزاد با ناکارایی اقتصادی است.

۱-۵. فساد در خریدها و قراردادهای

خریدهای بدون برنامه یا بیش از حد نیاز یا خارج از استاندارد و بدون کیفیت دستگاه‌های دولتی، حتی اگر در آن راشی یا مرتشی وجود نداشته باشد، مصادیقی از این نوع فساد است.

۱-۶. تقلب^۲

تقلب، یک جرم اقتصادی است که مستلزم نوعی کلاهبرداری، فریب یا دروغ است. تقلب، دستکاری یا ایجاد اختلال در اطلاعات، حقایق و امور کارشناسی ازسوی

-
1. Rent-seeking
 2. Fraud



افرادی است که از اختیارات دولتی برخوردارند و در پی کسب منافع خصوصی هستند. به عبارت ساده‌تر، تقلب هنگامی رخ می‌دهد که یک فرد مسئول، جریان اطلاعات را برای منافع شخصی، گروه یا طبقه خاصی تغییر می‌دهد.

تقلب اصطلاح قانونی و عمومی گسترده‌ای است که دامنه آن از رشوه و اختلاس بیشتر است. برای مثال، هنگامی که نهادهای دولتی و نمایندگان دولت در شبکه‌های تجاری غیرقانونی، کلاهبرداری و اخاذی وارد می‌شود یا جعل اسناد، قاچاق و دیگر جرائم اقتصادی سازمان‌یافته دست می‌زنند، تقلب روی داده است. گفته می‌شود که اگر مقام‌های دولتی در قبال دریافت وجه یا امتیازی از تخلفات و جرائم اقتصادی چشم‌پوشی کنند، دست به تقلب زده‌اند.

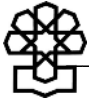
۷-۱. فساد سیاسی (مقامات بلندپایه)^۱

فساد سیاسی رفتار منحرف شده مقام‌های دولتی از ضوابط و وظایف رسمی خود به دلیل ملاحظات شخصی، حزبی، قومی یا منطقه‌ای است.^۲ به عبارت ساده‌تر رفتار فسادآمیزی است که در حین تخصیص امکانات، نظیر بودجه و... یا اتخاذ تصمیم‌های سیاسی توسط دولتمردان و رهبران احزاب و تشکل‌های سیاسی رخ می‌دهد.

رُز - آکرمن رفتار فسادآمیز یا فعالیت فسادآمیزی را که در مرحله تهیه بودجه صورت می‌گیرد - یعنی در مرحله‌ای که تصمیم‌های سیاسی حاکم است - فساد

1. Political Corruption

۲. پل هیوود، فساد سیاسی، ترجمه طاهری و بنی‌هاشمی، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۱.



سیاسی می‌نامند.^۱ به اعتقاد وی فساد سیاسی هنگامی رخ می‌دهد که تصمیم‌گیران سیاسی، به‌طور مستقل یا از راه تبانی با مقام‌های فاسد، به نحوی مسیر منابع دولتی (عمومی) را تغییر دهند که رفاه جامعه کاهش یابد.

فساد سیاسی پیامدهای مخربی بر تخصیص منابع دارد و مسیر منابع را از اموری که نهاد قانونگذاری عای از فساد - با توجه به شناختی که از نیازهای عمومی و اولویت آنها دارد - به آنها اختصاص می‌دهد، منحرف می‌کند.

فساد سیاسی دارای پیامدهای بسیار مهم است، بر قواعد رقابت سیاسی و اصول حاکم بر نظام سیاسی تأثیری مستقیم دارد، سبب دستکاری و سوءاستفاده از نهادهای سیاسی و دستگاه‌های اجرایی برای منافع خصوصی می‌شود و اولویت کاری نهادهای دولتی را مختلف و از مسیر اهداف خود خارج کرده و در نهایت به فساد نهادی منجر می‌شود. مشکل اصلی در مقایسه با فساد سیاسی، نبود اراده سیاسی برای مقابله با این مسئله است که قدرت‌مداران حاضر نیستند سیستمی را که از آن منتفع می‌شوند، تغییر دهند.

۸-۱. فساد ناشی از سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌ها

فساد ناشی از سیاستگذاری‌ها یا تصمیم‌گیری‌ها را می‌توان به وضوح درخصوص تصمیم‌گیری درباره طرح‌های عمرانی، ملی و منطقه‌ای، سرمایه‌گذاری‌های دولتی، صدور مجوزهای مختلف با اخذ خدمات حمایتی از دولت برای برخی افراد خاص مشاهده کرد.

1. Rose - Ackerman, Susan; Corruption. A Study in Political Economy; Academic Press, New York, 1978.



۹-۱. سوءاستفاده از موقعیت^۱

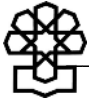
سوءاستفاده از موقعیت، فرآیندی است که در آن بعضی صاحب‌منصبان به‌طور سازمان‌یافته از سمت سیاسی خود برای تعمیم، تضمین و گسترش منافع شخصی استفاده می‌کنند. سوءاستفاده را باید شکل دیگری از اختلاس تلقی کرد. این نوع فساد باعث شده که در برخی از کشورها، صاحب‌منصبان سیاسی و اعضای خانواده آنها از منافع و امتیازهای بازرگانی و... سرشاری برخوردار شوند.

۱۰-۱. تبعیض‌گری^۲

تبعیض‌گری روی دیگر سکه فساد مالی است و آن مربوط به دولتمردانی است که به منابع عمومی (حکومتی) دسترسی داشته و قدرت لازم را نیز برای تصمیم‌گیری در توزیع در این منابع و دادن امتیازهای خاص به افراد مشخص دارند. تبعیض‌گری رفتار تقریباً روزمره اکثر مقام‌های مسئول فاسد، به‌نفع نزدیکان خود مانند خانواده، طایفه، قبیله، قوم، هم‌کیشان یا هم‌محل‌هاست.

برای مثال در اکثر نظام‌های غیرمردم‌سالار، رئیس‌جمهور طبق قانون اساسی یا بر مبنای عرف جامعه حق دارد که بیشتر مقام‌های عالیرتبه را عزل و نصب کند. این حق قانونی یا عرفی، زمینه تبعیض‌گری را از جانب او به‌طور نامحدودی افزایش می‌دهد.

1. Straddling
2. Favouritism



۱۱-۱. تبارگماری^۱

تبارگماری، شکل خاصی از تبعیض‌گری است که در آن صاحب‌منصب (حاکم) اعضای خانواده و خویشان (همسر، برادران، خواهران، فرزندان، پسرعموها، برادرزادگان، پسردهایی‌ها، دامادها و...) خود را بر دیگران ترجیح می‌هد. بسیاری از رؤسای جمهور سعی می‌کنند که در موقعیت و قدرت نامطمئن خود را با گماردن اعضای خانواده در سمت‌های کلیدی سیاسی، اقتصادی، نظامی و امنیتی تحکیم بخشند.

۱۲-۱. قوم‌گرایی^۲

قوم‌گرایی عبارت از دادن سمت‌های کلیدی به خویشاوندان، اقوام یا دوستان بدون در نظر گرفتن شایستگی و لیاقت آنهاست. قوم‌گرایی، یک سازوکار اصلی سیاسی در بسیاری از حکومت‌های خودکامه و نیمه‌مردم‌سالار است.

۱۳-۱. پارتی‌بازی^۳

پارتی‌بازی یک سازوکار استفاده از قدرت است و نتیجه آن خصوصی کردن و توزیع کاملاً تبعیض‌آمیز منابع دولتی به نفع دوستان، نزدیکان، معتمدان، همفکران و هم‌خط‌هاست. پارتی‌بازی با فساد مالی رابطه تنگاتنگ دارد، زیرا مستلزم توزیع خلاف و غیرقانونی منابع است.

1. Nepotism
2. Cronyism
3. Patronage



پارتی‌بازی، ویژگی مقام‌های دولتی و مسئولان فاسدی است که به منابع عمومی دسترسی دراند و قدرت لازم را نیز برای تصمیم‌گیری در توزیع این منابع و دادن این امتیازها دارا هستند.

۱-۱۴. اخاذی^۱

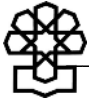
اخاذی استفاده از زور، توسل به خشونت یا تهدید برای اخذ پول و منابع دیگر است. حق سکوت و اخاذی، اعمال و روابط آلوده‌ای است که در آنها پول به صورت غیرقانونی و با توسل به خشونت، توسط کسانی که قدرت اعمال زور دارند اخذ می‌شود.

۱-۱۵. مخارج دفع شر یا تأمین امنیت^۲

مخارج دفع شر یا تأمین امنیت، جوهی است که می‌تواند به سبک مافیها گرفته شود و در آن مجرمان سازمان‌یافته، از ایجاد ناامنی و رعب و وحشت، برای گرفتن پول از شهروندان، مؤسسه‌های خصوصی و مقام‌های دولتی استفاده می‌کنند. این اعمال فاسد، علاوه بر اخاذی از پایین، همچنین می‌تواند از بالا باشد و این در زمانی است که حکومت، خود بزرگ‌ترین باند مافیایی را تشکیل دهد. برای مثال، این حالت هنگامی رخ می‌دهد که حکومت به‌ویژه بخش‌های امنیتی و گروه‌های شبه‌نظامی آن، از افراد گروه‌ها و مؤسسه‌ها اخاذی می‌کنند و با تهدیدهای کم‌وبیش پنهان، منابعی را اخذ می‌کنند.

1. Extortion

2. Protection or Security Money



۲. طرح جامع مبارزه با مفاسد اقتصادی در مجلس

تجربه مجالس دنیا نشان می‌دهد که یک طرح جامع مبارزه با مفاسد اقتصادی باید ۵ رکن اساسی داشته باشد و نمایندگان مجلس در انجام وظایف قانونگذاری، نظارت بر اجرای قوانین و یا دادن رأی اعتماد به دولت باید به تحکیم این ارکان بپردازند.

رکن اول - کارآمدی قوه قضائیه

بدون قوه قضائیه مستقل و کارآمد، امکان مبارزه با مفاسد اقتصادی وجود ندارد. مردم کوچه و بازار می‌گویند: «با دستمال کثیف نمی‌توان شیشه را پاک کرد». برای تحقق این امر نمایندگان مجلس باید در قانونگذاری به نکات فراوانی توجه داشته باشند. برای مثال حقوق قاضی باید به اندازه‌ای باشد که قاضی را از ارتکاب مفاسد اقتصادی بی‌نیاز کند. قوانین ضدفساد مناسب که هم قابلیت پیشگیری از ارتکاب مفاسد اقتصادی داشته باشد و هم کارآیی کافی در تعقیب مجرمین را داشته باشد باید به تصویب رسیده باشد. قوانین مناسب برای شفافیت منابع مالی احزاب و دیگر فعالین سیاسی وجود داشته باشد. تدابیری اتخاذ شود که بالاترین مقامات سیاسی در برابر سؤالات مربوط به مفاسد اقتصادی پاسخگو باشند. اطلاعات مربوط به پرونده‌های مفاسد اقتصادی در اختیار رسانه‌ها قرار گیرد و ...

به‌طور کلی همکاری مجلس در مبارزه با مفاسد اقتصادی می‌تواند نقش مهمی را به‌عهده گیرد، زیرا این کار به‌تنهایی از قوه قضائیه برنمی‌آید. در صورتی که پرونده‌های مبارزه با مفاسد اقتصادی را نمی‌توان در همه شعبات محاکم قضایی به جریان انداخت،



قوه قضائیه می‌تواند شعبه‌های ویژه‌ای با حضور قضات شجاع و مستقل ایجاد کند و سپس با قاطعیت با مفسد برخورد کند.

رکن دوم - دولت کارآمد

- با توجه به اینکه اکثر کارهای اجرایی کشور در اختیار قوه مجریه است، بنابراین وجود یک دولت کارآمد عملاً می‌تواند نقش مهمی در مبارزه با مفسد اقتصادی داشته باشد.

- وجود ضوابط قانونی روشن در انتصاب‌ها، ارتقا و ارزیابی عملکرد مدیران دولتی،

- تعریف رابطه روشن بین مهارت مدیران و مسئولیت آنان (شرایط احراز)،

- وجود ضوابط روشن در پرداخت دستمزد و مزایا،

- ساده‌سازی فرآیند مالیات،

- حذف بخشودگی مالیاتی دلبخواهی،

- مکانیزه کردن پرداخت‌های مالیاتی و از میان برداشتن تماس رودررو میان

مالیات‌دهندگان و مأموران مالیاتی،

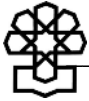
- نظارت‌های مستمر و سرزده به فرآیند مالیات‌گیری،

- کاهش تبدلات غیرپولی توسط دستگاه‌های دولتی و تعیین دقیق نرخ خدمات

دستگاه‌های دولتی و جلوگیری از امکان چانه‌زنی،

- حساب‌کشی دقیق بودجه: پرداخت به دستگاه‌ها صرفاً به اندازه‌ای که نیاز است

و نه بیشتر از آن و رسیدگی به اسناد هزینه به‌طور دقیق،



- پرداخت به دستگاه‌های دولتی صرفاً در ازای ارزش خدماتی که دستگاه‌ها ارائه می‌دهند.

رکن سوم - بخش خصوصی کارآمد

باید به خاطر داشت همواره یک پای مفسد اقتصادی بخش خصوصی است که منابع مالی لازم را در اختیار مأموران دولتی فاسد قرار می‌دهد. اگر فضای کسب‌وکار آلوده باشد عملاً شرایط مناسبی برای رشد مفسد اقتصادی ایجاد می‌شود. وجود انحصار در یک اقتصاد، یک موقعیت طلایی در اختیار انحصارگران قرار می‌دهد تا کالای تولیدی خود را با قیمت بالاتر از قیمت رقابتی در اختیار مصرف‌کنندگان قرار دهد. این امکان وجود دارد که بنگاه‌هایی که از منافع انحصار بهره می‌برند برای استمرار آن متوسل به مفسد اقتصادی شوند.

بنابراین لازمه داشتن یک بخش خصوصی کارآمد (حتی شرکت دولتی کارآمد) این است که با انحصار قبلاً برخورد شده باشد. همچنین رانته‌های بی‌حساب و کتاب حذف شده باشد تا اقتصاد به سمت رقابتی شدن پیش برود. اقداماتی از قبیل افشای مالکیت سهام شرکت‌های خصوصی نیز کمک می‌کند که اطلاعات لازم در اختیار مردم گذاشته شود و عملاً فعالیت شرکت‌های خصوصی تحت نظارت اجتماعی مردم قرار گیرد.

رکن چهارم - شفافیت منابع مالی احزاب و فعالین سیاسی

هیچ کشوری نمی‌تواند فضای مساعدی برای مبارزه با مفسد اقتصادی ایجاد کند مگر اینکه به این سؤال پاسخ گفته باشد:



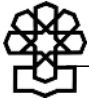
احزاب و فعالین سیاسی منابع مالی لازم برای فعالیت سیاسی خود را چگونه کسب می‌کنند؟

اگر منابع به‌دست آمده شفاف نباشد و از راه‌های مشکوک و آلوده به مفاسد اقتصادی به‌دست آمده باشد، عملاً دستگاه سیاسی خود آلوده به مفاسد اقتصادی می‌شود. در چنین شرایطی نمی‌توان انتظار داشت چنین دولتی قاطعیت لازم برای مبارزه با مفاسد اقتصادی را داشته باشد، زیرا دولت خود را وام‌دار اشخاصی می‌بیند که به او کمک مالی نموده‌اند و با توجه به اینکه معمولاً کمک‌ها بی‌هدف نیست، این پدیده مقدمه‌ای برای شکل‌گیری مفاسد اقتصادی سازماندهی شده می‌شود. در خیلی از کشورها به دلیل نگرانی‌هایی که از این بابت وجود دارد، دولت ترجیح می‌دهد براساس ضوابط قانونی خاصی به فعالین سیاسی کمک مالی نماید تا عملاً از رجوع آنان به استفاده از کمک‌های غیرشفاف و مشکوک جلوگیری شود.

رکن پنجم - نمایندگان پاک

در همه کشورهای جهان، مجالس نقش کلیدی در مبارزه با مفاسد اقتصادی ایفا می‌کنند. همچنین همه‌ساله جلسات خاصی بین مجالس جهان برای تبادل نظر و تجربه در مورد مبارزه با مفاسد اقتصادی برگزار می‌شود.^۱ یک مجلس کارآمد برای مبارزه با مفاسد اقتصادی باید شامل نمایندگان مصمم و پاک برای مبارزه با مفاسد باشد، بنابراین از همان ابتدای ورود نمایندگان به مجلس و در هنگام تصویب اعتبارنامه لازم است چگونگی تأمین منابع مالی تبلیغات انتخاباتی چه از طرف حزب حامی تأمین شده

۱. منظور شبکه‌های بین‌المجالس منطقه‌ای و جهانی مانند PNOWB و GOPAC است.



باشد و چه از طریق منابع داخلی نامزد مورد نظر باید مورد بررسی قرار گیرد. در طول فعالیت نمایندگی نیز همواره لازم است از طرف مجلس نظارت قوی بر رفتار نمایندگان انجام شود.

۳. مبارزه با مفاسد اقتصادی در مجلس: ابزارها و راهکارها

این قسمت به بررسی این نکته می‌پردازد که اصولاً نمایندگان مجلس درخصوص مبارزه با مفاسد اقتصادی چه می‌توانند بکنند و چه ابزاری در اختیار دارند؟ اراده سیاسی برای مقابله با فساد، شرط لازم برای کارآیی استراتژی مبارزه با مفاسد اقتصادی است.

حتی حضور مصمم‌ترین مصلحان در جایگاه‌های اصلی رهبری جامعه، در صورتی که آنها و اصلاحاتشان فاقد حمایت سیاسی یا فضای لازم برای عمل باشند، معنا و کارآیی چندانی نخواهد داشت.

علاوه بر این، تلاش به‌منظور ایجاد اراده سیاسی در مبارزه با مفاسد اقتصادی، باید به ایجاد شفافیت و مسئولیت‌پذیری منجر شود تا مبدا حرکت‌های اصلاحی و حامیان آنها به‌عنوان پوششی برای ادامه سوءاستفاده از قدرت استفاده شوند.

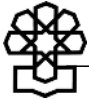
حتی وقتی که اراده سیاسی برای مهار مفاسد اقتصادی وجود دارد نیز طرفداران مبارزه با مفاسد در اجرای اصلاحات مؤثر با موانع مهمی روبرو می‌شوند، مثلاً ممکن است برای اجرای قوانین و تنبیه مفسدین اقتدار اخلاقی لازم وجود نداشته باشد یا عامه مردم نسبت به مجریان قانون، بدبین باشند. همچنین وعده و وعیدهای بلندپروازانه و انتظارات غیرواقع‌بینانه می‌تواند منجر به از بین رفتن اعتماد و حمایت عمومی شود.



سؤال این است که مجلس چگونه می‌تواند خود، دولت، قوه قضائیه و دیگر نهادهای ذریبط را نسبت به نیاز به مبارزه با مفساد اقتصادی متقاعد کند و برای تضمین موفقیت، اراده سیاسی لازم را ایجاد کند؟ شروع این فرآیند باید حتی قبل از ورود نمایندگان به مجلس، آغاز شده باشد. اعلام عمومی اموال و دارایی‌ها، کمک‌ها و هزینه‌های انتخاباتی همگی باید نهادینه و شفاف باشند. همچنین باید تدابیری به اجرا گذاشته شود که به موجب آنها تنها افراد مبرا از هرگونه فساد و سابقه کیفری، بتوانند در رقابت انتخاباتی نامزد شوند. از طرف دیگر قوانین انتخاباتی باید تضمین کنند که تمام مراحل انتخاباتی از شفافیت و سلامت لازم برخوردار بوده است.

نمایندگان مجلس پس از انتخاب شدن باید تعهد خود را مبنی بر مبارزه با فساد، نشان دهند. نمایندگان مجلس باید به‌منظور تحقق اجرای قانون مربوط به شفافیت منابع مالی انتخاباتی تلاش کنند، همچنین باید در تنظیم شیوه‌نامه‌های رفتاری تلاش کنند، میزان ثروت خود را اعلام کنند و نیز قیود قانونی تکمیلی را بپذیرند (مبنی بر اینکه ثروتشان در آینده نیز مورد تحقیق و تفحص قرار گیرد) تا اطمینان حاصل شود که از جایگاهشان به‌منظور انجام اعمال مفسدانه استفاده نخواهد شد؛ میزان پرداخت‌ها باید شفاف و واقعی باشد؛ همچنین از سازوکارهایی مانند احضار برای اطمینان از مسئولیت‌پذیری نمایندگان استفاده شود.

در این راستا یک بار دیگر موضوع مصونیت نمایندگان باید مورد بررسی قرار گیرد؛ نمایندگان را نمی‌توان به‌دلیل آنچه در مباحث مجلس و جلسات کمیسیون گفته‌اند یا انجام داده‌اند؛ مورد تعقیب قرار داد. درواقع، اصل مصونیت پارلمانی در کارآیی مجلس به‌منظور الزام دولت به پاسخگویی ضروری است، اما فراتر از این



مورد خاص، نمایندگان نیز مانند هر شهروند دیگر اگر در فعالیت‌های مفسدانه دخیل باشند، باید مورد تعقیب قضایی قرار گیرند. مشکل در اینجا است که در بسیاری از کشورها مصونیت پارلمانی، نمایندگان را از هرگونه تعقیب قضایی مصون می‌دارد و بنابراین انگیزه خوبی برای مجرمان به‌منظور تلاش برای ورود به مجلس ایجاد می‌شود.

ایفای وظایف نمایندگی

باید به‌خاطر داشت که در تلاش نمایندگان در راستای تأمین منافع حوزه‌های انتخاباتی‌شان هیچ مفسده‌ای وجود ندارد. درواقع بخش اعظم اقتدار فردی نمایندگان از توانایی آنها در عمل به وظیفه نمایندگی‌شان سرچشمه می‌گیرد. مشکل وقتی ایجاد می‌شود که نمایندگان برای انجام وظیفه خود، پول‌های غیرقانونی دریافت می‌کنند. اگر قرار است نمایندگان در مهار فساد کارآیی داشته باشند، باید نخست خود سرمشق خوبی در این زمینه باشند.

نمایندگان می‌توانند از اعتبار خود به‌عنوان چهره‌ای شناخته شده در جهت مبارزه با فساد اقتصادی، جلب حمایت عمومی از تلاش در راستای مبارزه با فساد و نیز مبارزه با اعمال مفسدانه در حوزه‌های خود استفاده کنند. به این ترتیب، نمایندگان می‌توانند نشان دهند که به موکلان خویش متعهدند.

نمایندگان باید تا حد ممکن با تشریک مساعی و حتی فراتر از خط و مرزهای حزبی در راستای فسادستیزی بکوشند. این امر البته با در نظر گرفتن فشار سیاسی پیرامون مسئله فساد، دشوار است. با وجود این، عدم استفاده از این رویکرد، این



خطر را به همراه دارد که مسئله مبارزه با فساد، تحت تأثیر امور سیاسی قرار گیرد و از سوی دولت و نیز اوپوزیسیون برای بدنام کردن طرف دیگر استفاده شود. در چنین شرایطی، تلاش برای ایجاد اراده سیاسی برای مبارزه با مفاسد اقتصادی متوقف می‌شود و بدبینی عمومی افزایش می‌یابد.

مجلس، بودجه و مبارزه با مفاسد اقتصادی

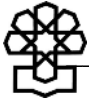
بودجه، آنگاه که مؤثر تعریف شود، ابزاری است که به واسطه آن قوه مجریه مشخص می‌کند که چه چیزهایی را برای شهروندان فراهم می‌کند و چگونه هزینه آنها را می‌پردازد. مجلس باید در نظارت بر هزینه‌ها تخصیص‌ها دخالت داشته باشد. دخالت مجلس در فرآیند بودجه می‌تواند برای تضمین موارد زیر مورد استفاده قرار گیرد.

- اینکه مجلس از تمام منابع بودجه‌ای و میزان پیش‌بینی شده آنها و دستاوردهای هر برنامه و میزان هزینه آن آگاه باشد.

- اینکه مجلس در مورد اینکه چه منابعی دریافت شده است؟ چه مقدار واقعاً هزینه شده است؟ و چه نتایجی به دست آمده است، اطلاعات بهنگام دریافت کند.

- ایجاد انضباط مالی در اجرای برنامه‌ها، ایجاد مراکز نظارت تخصصی، برای اطمینان از صحت اطلاعاتی که قوه مجریه به مجلس داده است.

- کمیسیون‌های نظارتی درون مجلس برای اطمینان از اینکه نتایج حاصل شده، واقعی است یا خیر به منظور مشخص شدن اینکه آیا بودجه به دلیل اطمینان ناکارآمدی یا فساد، به هدر رفته است یا خیر؟ اقدامات دقیقی را تدارک ببینند.



تضمین مسئولیت‌پذیری - پاسخگویی

دمکراسی پارلمانی، آنگاه که از کارآیی لازم برخوردار باشد، رهبران سیاسی را به پاسخگویی فرا می‌خواند. با توجه به این واقعیت که فساد در پنهان‌کاری رشد و نمو می‌کند، وجود دولت شفاف و پاسخگو امری ضروری است. مجلس و نمایندگان باید به نحوه ایجاد و اجرای قوانین توجه داشته باشد، زیرا پتانسیل فساد و اجرای غلط، همزاد پنهان‌کاری هستند. در این راستا لازم است اختیارات مجلس از جمله دسترسی نامحدود به اطلاعات دولتی و ... افزایش یابد تا از پاسخگویی (دولت) اطمینان حاصل شود.

آنچه در ادامه خواهد آمد تعدادی از ابزارها و مسیرهایی است که نمایندگان می‌توانند به منظور افزایش قدرت نظارتی خود مورد استفاده قرار دهند.

ابزارهای مجلس

مجلس برای مهار فساد ابزارهای متعددی در دست دارد که این ابزارها بخشی از سیستم پاسخگویی را تشکیل می‌دهند که دولت و اعمال آن را در بوته نقد می‌گذارد. حداکثر پاسخگویی رأی‌دهندگان زمانی به منصفه ظهور می‌رسد که در انتخابات از دولتی حمایت می‌کنند یا آن را به کناری می‌نهند.

اگر دولتی فاسد شود و نمایندگان پارلمان در ایفای وظیفه خود مبنی بر ملزم ساختن دولت به پاسخگویی، مؤثر عمل کنند، دولت با از دست دادن حمایت و درنهایت با از دست دادن قدرت خود، بهای آن را خواهد پرداخت. اصولاً مردم، احزاب و نمایندگانی را که به مبارزه با مفاسد اقتصادی اهتمام می‌ورزند، حمایت می‌کنند.



البته در صورتی که مردم متوجه شوند مبارزه با مفاسد اقتصادی صرفاً یک شعار برای جمع‌آوری رأی است، طبیعی است که عکس‌العمل منفی نشان دهند.

مجلس در تلاش برای مهار فساد باید چند نکته اساسی را همواره به خاطر داشته باشد:

- نسبت به اختیارات دولت دقیقاً شناخت داشته باشد و به هیچ‌وجه جایگاه نظارتی خود را با اختیارات اجرایی دولت اشتباه نگیرد.

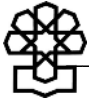
- مجلس باید در انجام وظایف نظارتی خود به اطلاعات بهنگام و مستقل و قابل اعتماد دسترسی داشته باشد. ایجاد رابطه منظم با مردم و رسانه‌ها و مراکز آماری و پژوهشی مستقل می‌تواند به این هدف مجلس کمک کند.

- پاسخگویی دولت با کنترل مستقیم آن توسط مجلس تفاوت دارد. نظام بازرسی خوب زمانی است که مجلس ناظر باشد و نه اینکه خود مستقیماً در اجرا وارد شود.

- مجلس باید نظامی را ایجاد کند که اقتدار قوه مجریه به رسمیت شناخته شود، ولی در پیگیری نتایج مورد نظر خود از دولت تلاش کند.

- نمایندگان باید امکان تحقیق و تفحص از عملکرد دولت به‌ویژه در حوزه بودجه و چگونگی هزینه‌کرد آن را داشته باشند.

- اقدامات مجلس در اولین فرصت باید در اختیار رسانه‌ها قرار گیرد.



نتیجه‌گیری و پیشنهادها

مجلس برای تقویت فضای مبارزه با مفاسد اقتصادی لازم است اقدامات ذیل را انجام دهد. بخشی از این اقدامات مربوط به درون مجلس است و بخشی مربوط به دستگاه‌های دیگر، ولی باید توسط مجلس دنبال شود.

الف) اقدامات مربوط به خود نمایندگان

در آیین‌نامه داخلی مجلس تدابیری اتخاذ می‌شود که:

۱. تأیید اعتبارنامه نمایندگان در ابتدای ورود به مجلس صرفاً پس از رسیدگی به چگونگی تأمین منابع مالی انتخاباتی نامزد و یا حزب حامی او و اطمینان از صحت آن عملی شود.

۲. ثروت نمایندگان، مشمول نظارت‌هایی نظیر اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی گردد و از بدو ورود تا ۳ سال بعد از خروج، گزارش‌هایی از میزان ثروت آنان تهیه شود.

۳. اگر در حین فعالیت نمایندگی یا بعد از آن مشخص گردد که اقدامات نماینده در فرآیند تهیه طرح‌ها یا تصویب لوایح، همچنین ایجاد رابطه با دستگاه‌های دولتی یا طرح سؤال از وزرا با اغراضی در جهت کسب منافع شخصی همراه بوده که مشمول یکی از تعاریف مفاسد اقتصادی است، نماینده می‌تواند مورد سؤال و احضار قرار گیرد.

۴. عضویت نمایندگان در هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی و خصوصی در دوره نمایندگی ممنوع شود.



۵. دریافت مستقیم منابع مالی از اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی یا خصوصی برای کمک به نیازهای حوزه انتخابیه توسط نماینده ممنوع شود.
۶. هدایای دریافتی نمایندگان تحت نظارت مجلس قرار گیرد.

ب) اقدامات مربوط به دستگاه‌های دیگر

۱. مجلس باید کمیسیون خاصی در مورد مبارزه با مفاسد اقتصادی تشکیل دهد. اعضای این کمیسیون از بین اعضای علاقمند و خوشنام دیگر کمیسیون‌های تخصصی بودجه و محاسبات، اقتصاد، قضایی، اصل نودم و ... انتخاب می‌شوند.
۲. وظیفه کمیسیون مبارزه با مفاسد اقتصادی مجلس این است که ارکان پنج‌گانه طرح جامع مبارزه با مفاسد اقتصادی را در طول دوره نمایندگی دنبال کند.

منابع و مأخذ

در پاورقی‌های گزارش درج شده است.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۰۳۷۱

عنوان گزارش: مروری بر سوابق و مستندات طرح نظارت بر امور نمایندگان ۱. گامی به سوی تبیین الگوی مبارزه با مفاسد اقتصادی در مجلس شورای اسلامی

نام دفتر: معاونت پژوهشی

تهیه و تدوین: داوود دانش جعفری

ناظر علمی: —

مقتضی: حسین فدایی (نماینده تهران، ری، شمیرانات و اسلامشهر در مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۵/۳۱