

## پیش‌گیری وضعی از فساد اداری در قوانین جمهوری اسلامی ایران

محمد نوذری فردوسی<sup>۱</sup>، علی زارع کار<sup>۲</sup>، حامد خیرخواه<sup>۳</sup>، سید امید عبداللهی<sup>۴</sup>

<sup>۱</sup> استادیار و عضو هیات علمی گروه فقه و مبانی حقوق اسلامی دانشگاه قم

<sup>۲</sup> دانش‌آموخته‌ی کارشناسی ارشد فقه قضایی دانشگاه قم- نویسنده مسئول

<sup>۳</sup> دانشجوی کارشناسی ارشد فقه قضایی دانشگاه قم

<sup>۴</sup> دانشجوی کارشناسی ارشد فقه و حقوق دانشگاه شهید اشرفی اصفهانی

### چکیده

فساد اداری معضلی است که از دیرباز همواره دغدغه حاکمیت‌ها بوده است. از آنجاکه این معضل باعث بی‌اعتمادی افراد جامعه به حاکمیت و متحمل شدن هزینه‌های بسیار برای نظام حکومتی می‌گردد، پرداختن به این موضوع و بررسی راهکارهای مبارزه با این‌گونه جرایم دارای اهمیت است. در نوشته‌ی حاضر نگارنده سعی نموده تا به بررسی راهکارهای پیش‌گیری از جرایم فساد اداری در معنای موسع آن که شامل اقدامات کیفری و غیر کیفری می‌باشد، با تکیه بر مبانی فقه اسلامی و حقوق موضوعه بپردازد. بایروری انقلاب اسلامی ایران و تطبیق قوانین براساس موازین شرعی با پشتوانه فقه اسلامی، مبارزه با فساد اداری به طرق مختلف در قوانین گنجانده شد؛ از آنجا که همواره پیش‌گیری از جرم از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد، در گام اول تدابیر پیش‌گیرانه اجتماعی و وضعی از فساد اداری تدوین گردید و سپس به جرم‌انگاری این معضل و پیش‌بینی ضمانت‌اجراهای متنوع برای آن پرداخته شد. از جمله تدابیری که قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران در قوانین متنوع جهت اقدامات پیش‌گیرانه وضعی از فساد اداری پیش‌بینی نمود، عبارتند از: ایجاد نهادهای نظارت و کنترل رسمی، مشارکت مردمی و کاهش ارتباط ارباب‌رجوع و کارمندان.

واژه‌های کلیدی: پیش‌گیری، پیش‌گیری وضعی، فساد اداری، نظارت.

## ۱. مقدمه

فساد اداری، ذاتاً پدیده‌ای نوین نیست اگرچه امروزه به اشکال مختلفی درآمده است و جهت‌گیری سازمان‌یافته به خود گرفته است؛ مطالعه تاریخ تمدن‌های باستان، بیانگر این است که فساد در جوامع بشری قدمتی به‌اندازه تمدن داشته و اکنون نیز یکی از مسائل مهم و اساسی در میان کشورهای جهان می‌باشد. حکومت‌ها و دولت‌ها، از قرن‌ها پیش با مشکل سوءاستفاده کارکنان و کارگزاران دولتی روبه‌رو بوده‌اند و در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می‌دهد، حکومت‌ها همیشه نگران سوءاستفاده شخصی صاحب‌منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند.

در تاریخ مکتوب فساد، در سندی متعلق به ۲۳۰۰ سال پیش متعلق به نخست‌وزیر یکی از مناطق هند به نام «چاندرا گوپتا» در خصوص چهل روش مختلف برای اختلاس و سوءاستفاده از منابع دولت هشدار می‌دهد. «گاتیلیا» یکی از نخست‌وزیران یکی از ایالات شمالی هندوستان در حدود ۲۰۰۰ سال پیش در نوشته‌ای اعلام می‌دارد؛ همان‌گونه که اگر ذره‌ای عسل یا سم بر نوک زبان فردی ریخته شود، چشیدن آن اجتناب‌ناپذیر است، امکان ندارد کسی با بیت‌المال سروکار داشته باشد و حداقل مقدار کمی از ثروت شاه را نچشد. در چین باستان به‌منظور افزایش مقاومت مسئولان در برابر وسوسه‌های فساد، مبلغی زیر عنوان، ندای ضد فساد به آن‌ها پرداخت می‌کردند.<sup>۱</sup>

این پدیده، نابسامانی‌های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع، همیشه ناشی از فساد بوده است. در مجموع، فساد در کنار سایر عوامل، از عوامل مهم فروپاشی تمدن‌ها بوده است، به‌گونه‌ای که «ابن‌خلدون» در رابطه با عوامل ظهور و سقوط تمدن‌ها معتقد است: عامل اصلی فروپاشی و زوال حکومت‌ها اسراف، تبذیر و فساد در دستگاه حکومتی از جانب دولت‌مردان و حاکمان می‌باشد.<sup>۲</sup> در طی قرون و اعصار، همواره رابطه معکوسی بین استفاده درست و بجا از قدرت و قلمرو گسترش فساد وجود داشته است. زمانی که از قدرت به‌طور مطلوب استفاده می‌شد، میزان فساد کاهش می‌یافته است. موضوع فساد در تمام زمان‌ها، گریبان‌گیر دولت‌ها و دغدغه فکری بسیاری از اندیشمندان و متفکران سیاسی بوده است؛ دانه در قرن چهاردهم، در کتاب کمدی الهی خود به مسئله فساد توجه کرده و آن را از نظر درجه‌بندی در اعماق جهنم قرار می‌دهد. به عقیده «ماکیاولی»، فساد جریانی است که طی آن، موازین اخلاقی افراد سست و فضیلت و تقوای آنان از بین می‌رود و از آن‌رو که افراد ضعیف و عاری از تقوا و پرهیزگاری، بیشتر در معرض فساد قرار می‌گیرند، باید با کنترل این افراد، هدایت رهبران فکری و با کمک دستگاه‌های ناظر از بروز این مشکل جلوگیری کرد.<sup>۳</sup>

پیش‌گیری از جرم همواره یکی از موضوعات اساسی و مهم در زندگی بشری بوده که در طول تاریخ به شیوه‌های مختلف اعمال گردیده است. در جوامع گذشته غالباً مجازات به‌عنوان تنها راهکار مبارزه علیه جرم و به تعبیر صحیح‌تر مجرم تلقی می‌شد و شدت و قاطعیت در اجرای آن را موجب کاهش بزهکاری می‌دانستند. از جمله هدف‌های مهم یک سیاست جنایی کارآمد، از بین بردن فرصت‌های ارتکاب جرم است. گرچه گسترش و توسعه اختیارات حاکمیت در مقابله با فرصت‌های بزهکارانه اگر فاقد ضابطه و حدود معینی باشد ممکن است مفاسد بزرگی همچون به مخاطره افتادن حقوق و آزادی‌های فردی را در پی داشته باشد، اما امکان در پیش گرفتن راه‌حل‌های قانونی و مناسب در رفع موقعیت‌هایی که مقدمه ارتکاب جرم می‌باشد، وجود دارد و ضابطه‌مند و قانونی شدن مانع از سوءاستفاده است.

## ۲. مفهوم شناسی

### ۲-۱. پیش‌گیری

پیش‌گیری در لغت به معنای جلوگیری، دفع، منع، تقدم بحفظ صیانت، حفظ صحت و جلوگیری از وقوع است.<sup>۴</sup> در اصطلاح تعاریف متعددی از پیش‌گیری شده است؛ از نظر ریموند گسن مراد از پیش‌گیری هر فعالیت سیاست جنایی است که غایت انحصاری یا غیر کلی آن، تحدید حدود امکان رخداد مجموع اعمال جنایی از طریق غیرممکن الوقوع ساختن یا دشوار نمودن یا احتمال وقوع آن را پایین آوردن است، بدون این‌که به تهدید کیفر یا اجرای آن متوسل شوند.<sup>۵</sup> برخی دیگر

پیش‌گیری را به مجموعه اقدام‌های سیاست‌جنایی به استثنای اقدام‌های کیفری، که غایت و هدف انحصاری یا لاقط جزئی از آن اقدامات، محدود کردن امکان وقوع مجموعه‌ای از جرایم باشد، تعریف نموده‌اند.<sup>۶</sup> در ماده ۱ قانون پیش‌گیری از وقوع جرم، این واژه به صورت «پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدام‌های لازم برای از میان بردن یا کاهش آن‌ها» تعریف شده است؛ این تعریف به دلیل در نظر گرفتن پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی خطر وقوع جرم و نیز شامل شدن تدابیر کیفری و غیر کیفری جهت مبارزه و کاهش بزهکاری‌ها نسبت به دیگر تعاریف مناسب می‌باشد. آنچه که در تمام تعارف فوق مشترک می‌باشد این امر است که هدف از پیش‌گیری، حفظ و پاسداری از امنیت فردی و اجتماعی است.

امروزه در حقوق، وقتی پیش‌گیری از جرم به کار می‌رود، دو معنای موسع و مضیق از آن اراده می‌شود. این مفهوم در معنای موسع خود، طیف وسیعی از اقدامات کیفری و غیر کیفری در جهت خنثی کردن عوامل ارتکاب جرم را در بر می‌گیرد. در این معنا، هر چه علیه جرم باشد و بزهکاری را کاهش دهد، پیش‌گیری است. و در معنای مضیق آن، فقط تدابیر غیر کیفری مورد توجه است که شامل تدابیر پیش‌گیرانه اجتماعی و اقدامات پیش‌گیرانه وضعی می‌شود. پیش‌گیری اجتماعی ناظر بر این باور است که علت‌های مختلفی در وجود آمدن جرم موثر هستند، لذا جامعه باید این عوامل جرم‌زا را از طریق اقداماتی از بین ببرد تا جرمی به وقوع نپیوندد؛ لکن در پیش‌گیری وضعی، همان‌گونه که از نامش مشخص است، به وضعیت قبل از وقوع جرم پرداخته می‌شود، به طوری که در فرآیند گذر از اندیشه به عمل اخلاقی ایجاد می‌گردد تا این اندیشه مجرمانه به عمل مجرمانه نینجامد. ریموند گسن در خصوص پیش‌گیری وضعی بیان می‌دارد: پیش‌گیری وضعی شرایط و اوضاع و احوال ماقبل جرم و جنایت را مطمح نظر قرار می‌دهد، خواه با اعمالی برای تقلیل موقعیت‌های ارتکاب جرم، خواه با اعمالی به منظور افزایش بیم خطر برای بزهکاران.<sup>۷</sup>

## ۲-۲. فساد اداری

واژه فساد در لغت به معنای تباهی است.<sup>۸</sup> فساد از لحاظ ریشه‌شناسی، لغت عربی است. این کلمه از ریشه فسد به معنای نقیض صلاح و ضد آن بیان گردیده است.<sup>۹</sup> در زبان انگلیسی، کلمه «Corruption» معادل فساد است که ریشه آن در زبان لاتین «Rumpere» به معنای «شکستن» می‌باشد؛ زیرا در فساد، چیزی نقض می‌شود. این چیز ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی و یا مقررات اداری باشد.<sup>۱۰</sup>

در خصوص فساد اداری اگرچه تعاریفی ارائه گردیده است، لیکن تعریف واحدی که مورد قبول همگان قرار گیرد هنوز بیان نگردیده است. برای اولین بار ژستوریا در سال ۱۹۳۲ فساد اداری را اینچنین تعریف کرد: «فساد اداری به معنای استفاده غیر قانونی از قدرت دولت برای نفع شخصی است.»<sup>۱۱</sup> بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد اداری تعریفی عام و کلی بیان نموده است که عبارت است از: سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع خصوصی، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی.<sup>۱۲</sup> با توجه به تعاریف ارائه گردیده توسط پژوهشگران و صاحب‌نظران، می‌توان فساد اداری را تعریف نمود به تکرار و استمرار عملی که توسط افراد شاغل در بخش‌های تحت مدیریت دولت، عمومی، غیردولتی و خصوصی، یا حتی اشخاص غیر شاغل اما مرتبط با افراد شاغل در جهت سوءاستفاده از موقعیت شغلی با هدف مادی (مانند دریافت پول، کالا و یا هر چیز دیگر) یا غیرمادی (مانند روابط خویشاوندی) که منجر به نقض یا تغییر قوانین و ضوابط اداری گردد. از تعریف ارائه‌شده می‌توان نتیجه گرفت فساد اداری دارای ارکانی می‌باشد که عبارت‌اند از: ۱- استمرار و تکرار عمل ۲- وجود موقعیت شغلی ۳- داشتن هدف یا انگیزه ۴- عمل انجام‌شده منجر به نقض یا تغییر قوانین و ضوابط اداری گردد. تعریف حاضر به جهت ذکر استمرار و تکرار عمل که از ارکان شکل گرفتن و شیوع فساد می‌باشد، شامل گردیدن افراد شاغل و غیر شاغل اما دارای ارتباط با افراد شاغل، داشتن اهدافی حتی غیرمادی و نیز شامل شدن فساد اداری در تمامی بخش‌های تحت مدیریت دولت، عمومی، غیردولتی و خصوصی نسبت به تعاریف گذشته جامع‌و مانع می‌باشد.

### ۳. تدابیر پیش گیرانه وضعی

از جمله اقداماتی که پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران با توجه به تصویب قوانین در جهت پیش‌گیری وضعی از فساد اداری انجام شده است عبارت‌اند از:

#### ۳-۱. ایجاد نهادهای نظارت و کنترل رسمی

نظر به گسترش فساد و پیامدهای آن، پس از پیروزی انقلاب اسلامی به این مهم توجه گردید و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تدابیری اندیشه شد تا با ایجاد نهادهای نظارت و کنترل از گسترش چنین معضلی جلوگیری به عمل آید. طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، 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 می‌گردد. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۷/۱۹ و اصلاحیه آن در تاریخ ۱۳۷۵/۵/۷ حدود وظایف این سازمان را مشخص نموده است. ماده ۲ این قانون در راستای وظایف سازمان بازرسی کل کشور بیان می‌دارد: «وظایف سازمان به شرح زیر می‌باشد:

الف - بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است بر اساس برنامه منظم.

ب - انجام بازرسی‌های فوق‌العاده برحسب دستور شورای عالی قضایی و یا به درخواست کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر مورد دیگری که به نظر رئیس سازمان و شورای عالی قضایی ضروری تشخیص داده شود.

ج - اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلابی (که فهرست آن‌ها به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد) به نخست‌وزیر و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر وزارتخانه ذی‌ربط و در خصوص شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها به وزیر کشور و در خصوص ادارات و سازمان‌های تابعه و واحدهای مربوط دادگستری به شورای عالی قضایی و در خصوص مؤسسات غیردولتی کمک بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی.»

بر کسی پوشیده نمی‌باشد که کار نظارت و کنترل نیازمند صرف هزینه، زمان و استفاده از منابع انسانی بسیاری است، لکن همچنان‌که قوه قضائیه متولی امر پیش‌گیری از وقوع جرم می‌باشد، وجود چنین سازمانی در حکومت می‌تواند از بسیاری اقدامات فساد آمیز در ادارات و سازمان‌ها جلوگیری نماید تا جامعه از پیامدهای آن مصون باشد.

پیش‌بینی نهادی دیگر به نام «دیوان محاسبات کشور» بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که بیان می‌دارد: «دیوان محاسبات به کلیه حسابهای وزارتخانه‌ها، 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.» به جهت حسابرسی نسبت به دستگاه‌هایی که از بودجه کشور استفاده می‌نمایند، اهمی مناسب برای جلوگیری از فساد اداری و مالی می‌باشد؛ زیرا این دیوان از طریق کنترل بودجه شرکت‌های دولتی و مقایسه آن با عملکرد و رسیدگی به اسناد و مدارک، بر عملکرد این‌گونه شرکت‌ها نظارت می‌نماید و از این رهگذر نقش مؤثری در کشف فساد ایفاء می‌نماید. صدر ماده ۱ قانون دیوان محاسبات مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ با اصلاحات ۱۳۷۰/۵/۲۰ بیان می‌دارد: «هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال از طریق: الف - کنترل عملیات و فعالیت‌های مالی کلیه

وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند. ب - بررسی و حسابرسی وجوه مصرف‌شده و درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در ارتباط با سیاست‌های مالی تعیین‌شده در بودجه مصوب با توجه به گزارش عملیاتی و محاسباتی مأخوذه از دستگاه‌های مربوطه. ج - تهیه و تدوین گزارش تفریق بودجه به انضمام نظرات خود و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی.» طبق اصل ۵۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دیوان محاسبات کشور بازرس کنترل مالی قوه مقننه می‌باشد و از این جهت مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی است.

البته باید توجه داشت که دیوان محاسبات کشور تنها بازوی نظارتی قوه مقننه در جهت مبارزه با فساد نمی‌باشد؛ چراکه بر اساس اصل ۷۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «مجلس شوری اسلامی حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور را دارد.» بر این اساس مجلس شورای اسلامی در جایگاه قوه مقننه حق تحقیق و تفحص نسبت به هر موضوعی با هر جنبه‌ای در هر دستگاهی را دارد؛ اعمال این حق از سوی مجلس شورای اسلامی مختص به زمان خاصی نمی‌باشد، لکن وقتی قبل از به وجود آمدن مسئله‌ای این حق اعمال می‌گردد، می‌تواند یکی از ابزارهای پیش‌گیری وضعی باشد تا از به وجود آمدن فساد جلوگیری به عمل آید. نکته قابل توجه این است که حق تحقیق و تفحصی که در اصل ۷۶ قانون اساسی به آن اشاره شده است، از حقوق مجلس می‌باشد نه حق نمایندگان؛ در همین موضوع شورای نگهبان بیان می‌کند: «حق مذکور در اصل ۷۶ از حقوق مجلس شورای اسلامی است و نمایندگان این حق را ندارند.» بنابراین، اگرچه هر یک از نمایندگان می‌توانند طرح تحقیق و تفحص را مطرح نمایند، لکن اجرای آن نیاز به تصویب مجلس دارد.<sup>۱۳</sup> همچنان به جهت نقش به سزای دولت در مبارزه و جلوگیری از فساد و وجود دولت پاک و کارگزاران درستکار، وفق اصول ۸۸ و ۸۹ قانون اساسی نمایندگان مجلس شورای اسلامی می‌توانند از رئیس‌جمهور و هر یک از وزرای دولت سؤال و استیضاح نمایند که این اختیار خود به نحوی نظارت و کنترل نسبت به دولت می‌باشد.

پیرو صدور فرمان هشت ماده‌ای از سوی رهبر معظم انقلاب اسلامی حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای (دامت برکاته) در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۰ مبنی بر ضرورت مبارزه با فساد در تمامی زمینه‌ها، «ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی» به‌عنوان عزم جدی مسئولان در کم کردن فاصله حکومت با نظام علوی تشکیل گردید و موظف به خشکانیدن ریشه فساد مالی و اقتصادی و عمل قاطع و گره‌گشا در این باره از طریق اقدام همه‌جانبه قوای سه‌گانه مخصوصاً دو قوه مجریه و قضاییه شد. اهداف ستاد عبارت‌اند از:

- ۱- اجرای فرمان هشت ماده‌های رهبر معظم انقلاب (مدظله‌العالی) در ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.
- ۲- برقراری هماهنگی میان سه قوه در جهت بهره‌گیری از حداکثر ظرفیت نهادهای اجرایی، نظارتی، تقنینی و قضایی و فرهنگی، در امر ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.
- ۳- تشکیل جلسات ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی با حضور معاونین اول سه قوه، وزراء، نمایندگان مجلس و رؤسای دستگاه‌های نظارتی سه قوه، اطلاع‌رسانی مصوبات و پیگیری اجرای آن‌ها.
- ۴- شناسایی و سالم‌سازی گلوگاه‌های فساد خیز نظام اداری و اقتصادی کشور و ایجاد شفافیت و ارتقای نظارت در آن‌ها توأم با تسهیل فضای کسب‌وکار و برقراری زمینه‌های امنیت اقتصادی و رشد و توسعه اقتصادی.
- ۵- فرهنگ‌سازی سلامت اداری، انعکاس اقدامات مبارزه با فساد نظام در سطح جامعه و بین‌الملل.

اگرچه این ستاد خیز تازه‌ای در جهت مبارزه با فساد به خود گرفت، لکن فعالیت این نهاد، از بدو تأسیس تاکنون چندان پرنرنگ نبوده است و انتقاداتی را به همراه داشته است تا حدی که عده‌ای از متخصصین و صاحب‌نظران به‌واسطه عدم توانایی این نهاد در برخورد با معضل فساد و در یک‌کلام ناکارآمدی آن، خواهان انحلال آن گردیده‌اند.<sup>۱۴</sup> عده‌ای دیگر نیز ضمن صحه‌گذاری بر وجود پاره‌ای از مشکلات در این ستاد، خواهان حل ریشه‌ای مشکلات این ستاد و ادامه روند فعالیت آن شده‌اند.<sup>۱۵</sup>

با تصویب «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» فصل جدیدی در مبارزه با فساد اداری آغاز گردید که نهادها و دستگاه‌های دیگری را موظف به نظارت و کنترل می‌نمود؛ بند الف ماده ۸ قانون مذکور «معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور» را مکلف می‌نماید به‌منظور پیش‌گیری از شکل‌گیری فساد، به تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و استقرار و تقویت نظام‌های اطلاعاتی و استانداردسازی امور و مستند نمودن

فعالیت‌های دستگاه‌های اجرائی برای ثبت و ضبط شفاف و جامع کلیه عملیات، اطلاع‌رسانی لازم به عموم مردم و همچنین تأمین نیازهای اطلاعاتی دستگاه‌های نظارتی و اطلاعاتی کشور اقدام نماید. «وزارت امور اقتصادی و دارایی» نیز مکلف به اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی می‌باشد؛ ماده ۹ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نسب به این مهم تصریح می‌نماید: «وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است:

الف - در اجرای وظایف قانونی خود به اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام و هرگونه سوء جریان را به همراه پیشنهادهای اصلاحی به مراجع ذی‌ربط منعکس نماید.

ب - ظرف حداکثر دو سال پس از تصویب این قانون نظام جامع اطلاعات مالیاتی و پایگاه اطلاعات چک‌های بلامحل و سفته‌های واخواستی و بدهی‌های معوق به اشخاص مذکور در بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون را راه‌اندازی نماید.

ج - پایگاه اطلاعاتی رتبه‌بندی اعتباری اشخاص حقوقی و نیز تجار مذکور در قانون تجارت را راه‌اندازی نماید و آن را در دسترس مؤسسات اعتباری و اشخاص قرار دهد.»

همچنین ماده ۳۲ همان قانون بیان می‌کند: «مسئولیت اجرای این قانون و مصوبات ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی در دستگاه‌های مشمول با وزیر و بالاترین مقام دستگاه ذی ربط است و افراد یادشده مکلفند با اتخاذ تدابیر و ساز و کارهای مناسب، از حداکثر ظرفیت واحدها و بخشهای نظارتی و سایر بخشهای مربوط به کنترل اجرای این قانون استفاده نمایند.»

نقش دستگاه‌های نظارتی در پیش‌گیری از فساد اگرچه بسیار مهم و به‌جا می‌باشد، لکن بررسی نظام کنترل کشور نشان می‌دهد که به‌رغم وجود قوانین لازم و دارا بودن دستگاه‌های عریض و طویل در نظام کنترل، هنوز انسجام لازم در نظام کنترل کشور مشاهده نمی‌شود.<sup>۱۶</sup> و شاید به همین دلیل است که در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، فارغ از وجود نهادهای نظارتی جهت مبارزه با فساد اداری، کلیه مقامات، مدیران و سرپرستان مستقیم هر واحد در سازمان‌های دولتی، موظف به نظارت می‌باشند؛ در ماده ۱۵ قانون مذکور آورده شده است: «مقامات، مدیران و سرپرستان مستقیم هر واحد در سازمانهای دولتی بند (الف) ماده (۲) این قانون به تناسب مسؤلیت و سرپرستی خود موظف به نظارت بر واحدهای تحت سرپرستی، پیشگیری و مقابله با فساد اداری، شناسایی موارد آن و اعلام مراتب حسب مورد به مراجع ذی صلاح می‌باشند. واحدهای حقوقی، بازرسی و حراست و حفاظت پرسنل دستگاههای مربوط موظف به پیگیری موضوع تا حصول نتیجه می‌باشند.»

بر کسی پوشیده نیست که نظارت و کنترل رسمی به‌عنوان یکی از ابزارهای پیش‌گیری وضعی، اهرم مناسبی جهت کنترل فساد اداری در سازمان‌ها، ادارات و دستگاه‌های کشور می‌باشد؛ چراکه با وجود چنین نهادهای رسمی با پشتوانه قانونی، خطر ارتکاب جرم کارمندان بالا رفته تا جایی که منافع ارتکاب جرم از منافع آن که در نتیجه ارتکاب آن به دست می‌آورد کمتر شده و لذا شخص از اندیشه مجرمانه خود منصرف شده و مرتکب جرم نمی‌گردد.

### ۲-۳. مشارکت مردمی

انقلاب اسلامی ایران از جهات مختلفی با دیگر انقلاب‌های بزرگ و مشهور جهان متمایز است که یکی از مهم‌ترین آن‌ها جلوه‌های مشارکت مردمی است که اصل ۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به آن اشاره گردیده است و بیان می‌دارد: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکا آرا عمومی اداره شود، از راه انتخابات، انتخاب رییس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر اینها، یا از راه همه پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»، همچنین طبق بند هشتم اصل ۳ قانون اساسی دولت جمهوری اسلامی ایران همه امکانات خود را در جهت فراهم آوردن مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش فراهم آورد. توجه هر چه بیشتر به مطالبات مردمی و همچنین سرلوحه قرار دادن نیازهای آنان در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های کلان کشور یکی از مسائل مهم و حیاتی است که چه از سوی امام راحل (رضوان‌الله تعالی علیه) و چه از جانب مقام معظم رهبری (دامت توفیقاته) بارها به مسئولین کشور گوشزد شده است؛ امام خمینی (رضوان‌الله تعالی علیه) در این رابطه می‌فرماید: «امروز مردم از وضع دولت

مطلع‌اند و شما، مردم را برای پشتیبانی از خود لازم دارید، دولت بدون پشتیبانی مردم نمی‌تواند کار بکند و هر یک از ادارات و وزارتخانه‌ها باید این مسئله را مدنظر داشته باشند که برای خدا مردم را راضی نگه‌دارند...»<sup>۱۷</sup>

توجه به نهادهای نظارتی به‌تنهایی و بدون توجه به مشارکت مردمی، موفقیت چشم‌گیری در زمینه مبارزه با فساد نخواهد داشت؛ لذا توجه به عموم مردم و ایجاد زمینه جهت مشارکت آن‌ها در تمام زمینه‌های جامعه در مبارزه با جرایم مؤثر خواهد بود. ماده ۱۰ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد توجه به این مهم نموده است و مقرر می‌دارد: «وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنجش شاخص‌های فساد با رعایت مصالح نظام و در چهارچوب قوانین و مقررات مربوط فراهم آورد و گزارش سالانه آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.»

توجه به بخش خصوصی و تعاونی در راستای اقتصاد مقاومتی، جلوه دیگری از مشارکت مردمی و حمایت آن از سوی دولت می‌باشد که در موادی از لایحه برنامه ششم توسعه به این مهم پرداخته شده است؛ از جمله آن بند ۱ ماده ۱۱ این لایحه می‌باشد که مقرر می‌دارد: «در جهت اجرای مردمی شده اقتصاد و گسترش سهم بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد و به‌منظور افزایش بهره‌وری و ارتقای سطح کیفی خدمات و مدیریت بهینه هزینه به‌تمامی دستگاه‌های اجرایی که عهده دارد وظایف اجتماعی، فرهنگی و خدماتی هستند (از قبیل واحدهای بهداشتی و درمانی، مراکز بهزیستی و توان‌بخشی، مراکز آموزشی، فرهنگی، هنری و ورزشی و مراکز ارائه‌دهنده خدمات و نهادهای کشاورزی و دام‌پروری) اجازه داده می‌شود در چارچوب استانداردهای کیفی خدمات که توسط دستگاه ذی‌ربط تعیین می‌گردد، نسبت به خرید خدمات از بخش خصوصی و تعاونی (بجای تولید خدمات) اقدام نمایند.»

### ۳-۳. کاهش ارتباط ارباب‌رجوع و کارمندان

امکان برقراری مستقیم بین ارباب‌رجوع و کارمندان و حتی مدیران دستگاه‌ها، باعث به وجود آمدن و گسترش فساد اداری می‌گردد. در شرایطی که ارباب‌رجوع برای انجام کارهای خویش به اداره مراجعه می‌نماید و با کارمند مسئول ارتباط برقرار می‌نماید، موقعیتی فراهم می‌شود تا کارمندی که قصد سوءاستفاده از موقعیت شغلی خویش را دارد درصدد گرفتن وجه از ارباب‌رجوع برآید و شخص نیز به‌ناچار برای رهایی از بروکراسی اداری و حل مشکلش، این پیشنهاد را بپذیرد؛ ناگفته نماند که همیشه این کارمند نیست که از این شرایط به نفع خویش سود می‌برد، بلکه بعضی اوقات ارباب‌رجوع نیز به کارمندان پیشنهاد پرداخت وجوهی با عناوین هدیه، شیرینی و ... می‌نماید.

دولت الکترونیک شامل استفاده از فن آوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی برای تحویل خدمات دولتی به شهروندان و بنگاه‌ها می‌باشد. این کار مستلزم تحویل خدمات دولتی به شهروندان از طریق فرآیندهای سازمانی جدید و فن آوری‌های جدید می‌باشد<sup>۱۸</sup>؛ از این رو ایجاد و راه‌اندازی «دولت الکترونیک» در جمهوری اسلامی ایران، اقدامی پیش‌گیرانه وضعی جهت رفع این مشکل می‌باشد که نتیجه آن کاهش ارتباط ارباب‌رجوع با کارمندان ادارات و جلوگیری از فساد اداری می‌شود. در همین راستا، دولت محترم به پیشنهاد سازمان برنامه‌ریزی و بودجه و در اجرای سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری (دامت توفیقاته) و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «برنامه جامع اصلاح نظام اداری» را در تاریخ ۱۳۹۳/۱۰/۴ تصویب نمود. برنامه دوم این مصوبه، توسعه دولت الکترونیک و هوشمند سازی اداری می‌باشد.

بند «ج» برنامه دوم در جهت راهبردها روش‌های توسعه دولت الکترونیک و هوشمند سازی اداری، مقرر می‌دارد:

۱- اقدام کلیه دستگاه‌های اجرایی، مبتنی بر نقشه راه توسعه دولت الکترونیک مصوب شورای عالی اداری در تاریخ ۱۳۹۳/۶/۱۰ و شورای عالی فناوری اطلاعات در تاریخ ۱۳۹۳/۶/۱۱.

۲- الکترونیکی کردن خدمات با اولویت خدمات قابل‌ارائه به مردم و بهره‌گیری از مشارکت آنان.

۳- حرکت به سمت دولت همراه.

۴- انجام اصلاحات ساختاری و رویه‌های اداری متناسب با الزامات توسعه دولت الکترونیک.

۵- رعایت اولویت برای توسعه دولت الکترونیک به ترتیب: الف: اطلاع‌رسانی الکترونیکی. ب: ارائه فرم‌ها. ج: دریافت اطلاعات.

۶- یکپارچه‌سازی سازوکارهای تبادل اطلاعات، استعلامات و اشتراک‌گذاری بانک‌های اطلاعاتی بین دستگاه‌های اجرایی.

در صورتی که نظام اداری سنتی متحول شود، کاغذبازی از میان برود و سیستم مکانیزه جایگزین شود می‌توان انتظار داشت که با کاهش ارتباط ارباب‌رجوع با مدیران و کارمندان دولت، فساد و سوءاستفاده از قوانین و مقررات به شدت کاهش یابد.<sup>۱۹</sup> در واقع مکانیزه نمودن برقراری ارتباطات بین سلسله‌مراتب اداری و کارکنان دولت و ارباب‌رجوع و نیز به حداقل رساندن مراجعه مستقیم ارباب‌رجوع به کارکنان، علاوه بر افزایش سرعت انجام فعالیت‌های اداری و کاهش هزینه‌های انجام امور اداری برای مردم و دولت، نقش یکی از عوامل مهم فساد در انجام فعالیت‌های اداری که وجود ارتباط حضوری بین کارمند و ارباب‌رجوع است را به حداقل می‌رساند.<sup>۲۰</sup> از طرفی نیز توسعه دولت الکترونیک، موجبات دسترسی بیش‌ازپیش مردم به جریان آزاد اطلاعات را فراهم می‌آورد تا افراد جامعه در سیر رشد و آگاهی از اوضاع اجتماعی خود قرار گیرند؛ این امر باعث مستند شدن غالب فعالیت‌های دولتی و شفافیت در امور اجرایی می‌گردد تا امکان سوءاستفاده از سوی کارگزاران به حداقل ممکن برسد.

#### ۴. نتیجه‌گیری

از آنچه بیان گردید می‌توان نتیجه گرفت، در نظام جمهوری اسلامی ایران قوانین و مقررات متنوعی در خصوص مبارزه با فساد در ابعاد مختلف اقتصادی و اداری به تصویب رسیده است که ناظر به دو مرحله می‌باشد؛ در مرحله اول، که مرحله‌ی قبل از وقوع جرم است، قانون‌گذار ابزارهایی را جهت پیش‌گیری از وقوع فساد پیش‌بینی نموده است (پیش‌گیری اجتماعی) و همچنین از طریق دستگاه‌های دولتی مربوط سعی می‌کند با یک نظارت جامع و قانونی از وقوع این دسته از جرایم جلوگیری نماید (پیش‌گیری وضعی).

از جمله تدابیری که قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران در قوانین متنوع جهت اقدامات پیش‌گیرانه وضعی از فساد اداری پیش‌بینی نمود، عبارتند از: ایجاد نهادهای نظارت و کنترل رسمی، مشارکت مردمی و کاهش ارتباط ارباب‌رجوع و کارمندان. ایجاد سازمان بازرسی کل کشور، پیش‌بینی نهاد دیوان محاسبات کشور و تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی اقداماتی در استای ایجاد نهادهای نظارت و کنترل رسمی می‌بود که قانون‌گذار پیش‌بینی نموده بود، لکن پس از تصویب «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» دو نهاد معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه‌انسانی رئیس‌جمهور و نیز وزارت اقتصاد و دارایی نقض بازوان قوه مجریه جهت نظارت را ایفا نمودند. توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیش‌گیری و مبارزه با فساد خود یک اراده جمعی و مشارکت مردمی است که قانون‌گذاری از آن حمایت نموده است. ایجاد و راه‌اندازی «دولت الکترونیک» در جمهوری اسلامی ایران، خود اقدامی قابل‌تحسین می‌باشد که موجب شده است ارتباط ارباب‌رجوع با کارمندان کم‌گشته و به موجب آن زمینه رخ دادن فساد اداری نیز کاهش یابد.

#### مراجع

##### قرآن کریم

۱. حبیبی، ن، (۱۳۷۵)، "فساد اداری (عوامل موثر و روشهای مبارزه)"، تهران، انتشارات وثقی، چاپ اول، ص ۷۵.
۲. وثوقی، م، و نیک‌خلق، ع، (۱۳۸۶)، "مبانی جامعه‌شناسی"، تهران، انتشارات بهینه، ص ۲۶.
۳. کیانی‌منش، کامران، "تأملی بر موضوع فساد اداری"، [www.ict.gov.ir](http://www.ict.gov.ir).
۴. معین، م، (۱۳۸۷)، "فرهنگ معین"، تهران، انتشارات ساحل، ص ۹۳۳.
۵. گسن، ر، (۱۳۷۰)، "جرم‌شناسی کاربردی"، ترجمه مهدی کی‌نیا، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ص ۱۳۳.
۶. نجفی ایرند آبادی، ع، (۱۳۷۹)، "جزوه درس جرم‌شناسی"، مقطع دکتری، دانشگاه تربیت مدرس، ص ۷۵۳.
۷. گسن، ر، (۱۳۷۰)، "جرم‌شناسی کاربردی"، ترجمه مهدی کی‌نیا، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ص ۱۳۰.



۸. قرشی، ع، (۱۴۱۲ق)، "قاموس قرآن"، تهران، دارالکتب الإسلامیة، چاپ ششم، ج ۵، ص ۱۷۴.
۹. ابن منظور، ا، (۱۴۱۴ق)، "لسان العرب"، بیروت، دارالفکر للطباعة و النشر و التوزیع - دار صادر، ج ۳، ص ۳۳۵.
۱۰. صفری، س، و نائبی، ح، (۱۳۸۰)، رویکردهای مختلف در مبارزه با فساد، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، ص ۱۴۵.
۱۱. سلیمی، ص، (۱۳۸۲)، "جنایت سازمان یافته فراملی"، تهران، نشر صدرا، ص ۸۴.
12. World Bank (1997), "World Development Report", Washington: Oxford University Press.
۱۳. ملک افضلی، م، (۱۳۸۲)، "نظارت و نهادهای نظارتی"، تهران، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، ص ۱۸۸.
۱۴. باقری، ر، (۱۳۸۴)، "انحلال ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی به دلیل ناکارآمدی"، سیاست روز.
۱۵. "ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی در زدن ریشه شبکه‌های مافیایی موفقیتی نداشته است"، گفت و گو با دکتر کوچک زاده، یا لثارات الحسین، شماره ۳۴۶.
۱۶. برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (حکومت)، ص ۲۳۸.
۱۷. موسوی خمینی، ر، (۱۳۸۹)، "صحیفه امام"، قم، انتشارات موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، ج ۱۶، ص ۵۶.
۱۸. سایت وزارت ورزش و جوانان، مرکز فناوری اطلاعات، ارتباطات و تحول اداری به نشانی: [www.ictec.msy.gov.ir](http://www.ictec.msy.gov.ir)
۱۹. همدی خطبه سرا، ا، (۱۳۸۳)، "فساد مالی (علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن)"، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ص ۲۲۶.
۲۰. روشنی، س، [ابی تا]، "روش‌های مبارزه با فساد مالی و اداری"، هفته نامه بانک و اقتصاد، ش ۶۴، ص ۳۴.