

فساد اداری و پیشگیری از آن، با توجه به قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

ایرج آبسالان

کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشگاه آزاد شیراز، ایران

چکیده

فساد از جمله پدیده‌های سازمانی است که روند توسعه کشورها را به طور چشمگیر با مشکل روبه‌رو می‌سازد. فساد اداری در مفهوم کلی خود زیر پا نهادن ضوابط و استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی است. گسترش فساد و آثار مخربی که این پدیده در جوامع و حکمرانی دارد دولت‌ها را بر آن داشته تا مبارزه با آن را نه فقط در سطح ملی که در سطح بین‌المللی نیز دنبال کنند، اولین نتیجه این تلاش را در سطح بین‌المللی می‌توان تصویب کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان یافته فراملی دانست. تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ در حقیقت مسیوق به افزایش چشمگیر جرایم مالی-اقتصادی در نهادها و سازمان‌های دولتی و عمومی بوده است؛ به عبارت دیگر، تصویب این قانون و عنوان آن، خود حکایت از آن دارد که قانون‌گذار به تهدید جدی فساد اداری-مالی علیه بقاء قانونی نظام اجتماعی-سیاسی و آرامش عمومی پی برده است. آنچه در این قانون به عنوان یک نوآوری مهم قابل بررسی است، پیشگیری از بزه‌های اداری-مالی است. یکی از مهمترین اقدامات قانون جمهوری اسلامی ایران در مسیر مبارزه با فساد تصویب همین قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد بود که از حیث تقنینی نقطه عطفی جامع در مبارزه با فساد تلقی شده که ابعاد مختلف پیشگیری از فساد و مقابله با آن را مدنظر قرار داده و الگوهایی را برای رسیدن به اهداف مربوط به مبارزه هم‌جانبه با فساد ارائه کرده است. براین اساس فساد تابعی از حکمرانی است و به هر میزان شاخص‌های حکمرانی بهبود یابد. شاخص‌های فساد کاهش خواهد یافت. روش مورد استفاده در این مقاله توصیفی-تحلیلی می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: فساد اداری، قانون، سلامت اداری، پیشگیری از جرم، ارتقاء نظام اداری.

گفتار اول: مقدمه

پیشگیری وضعی از فساد از آنجایی که ارتکاب جرایم مرتبط با فساد اداری بیشتر به علت موقعیت های مشرف بر لحظه ارتکاب جرم، از جمله نبود بزه دیده حقیقی، رؤیت ناپذیری محیط های بسته و به طور خاص، عدم شفافیت است، تغییر و مدیریت این وضعیت ها از طریق پیش بینی برنامه هایی که در جهت ۱. کاهش موقعیت پیش جنایی ۲. افزایش خطر ارتکاب برای بزهکار، به اجرا درمی آید می تواند از احتمال ارتکاب پیشگیری نموده و یا از شدت آن بکاهد. اهمیت شفافیت و تأثیر آن در از بین بردن وضعیت های پیش جنایی تا بدان حد است که کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، آن را شرط لازم هر اقدام پیشگیرانه از مظاهر فساد تلقی نموده است. یکی از ساز و کارهای نهادی، بهبود حکمرانی و تحقق حکمرانی خوب است که سبب تقویت جامعه مدنی، بهبود سیاست های اقتصادی، افزایش نرخ رشد درآمد، افزایش سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی و غیره می شود بنابراین رابطه دو سویه بین بهبود حکمرانی و کاهش فساد برقرار می باشد. براین اساس فساد تابعی از حکمرانی است و به هر میزان شاخص های حکمرانی بهبود یابد، شاخص های فساد کاهش خواهد یافت.^۱ پدیده فساد در طول تاریخ گریبان گیر حکومت ها بوده و مانع دستیابی آنها به اهداف عالی شان گردیده اند چراکه عارضه فساد که نموده های عینی آن پیچیده، چند وجهی و دارای شیوه های متفاوت است بر قانون اثر گذاشته و آنرا بطور متفاوتی به اجرا درآورده و از این رهگذر توزیع عادلانه فرصت های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، حذف انحصار طلبی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری سالم را مخدوش می نماید و النهایه ضمن تأثیر جدی بر کیفیت سرمایه اجتماعی کشور، سبب می گردد شهروندان هزینه های سنگین اقتصادی، اجتماعی و سیاسی فساد را تحمل می کنند که از جمله آن می توان به افزایش فاصله طبقاتی، فقر، افزایش ارتکاب جرایم و ... اشاره داشت.^۲ در این پژوهش در پی یافتن به پاسخ سؤالی از جمله فساد اداری چیست؟ راههای پیشگیری از فساد اداری چیست؟ عوامل موثر بر ارتقاء سلامت اداری چیست؟ که در این مقاله به آنها خواهیم پرداخت.

گفتار دوم: پیشینه تحقیق

با توجه به پدیده جهانی شدن، گستره ملی و فراملی فساد مبارزه با این پدیده مذموم و اثرات منفی آن همواره در سطح جهان مورد توجه بوده بنحوی که سازمان های بین المللی متعددی نظیر سازمان ملل متحد از طریق انواع کنوانسیون ها و توصیه ها در جهت کنترل آن اهتمام دارند. نمونه بارز این تلاش ها ۱. بانک جهانی ۲. سازمان شفافیت بین الملل ۳. سازمان جهانی مجالس علیه فساد است که قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در این راستا در سال ۱۳۹۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است؛ و در رابطه با این موضوع تحقیقات زیادی صورت گرفته از جمله نادر هوشمندیار تقابل فساد اداری با توسعه سازمانهای دولتی، روزنامه ی اعتماد ملی، شماره ۶۹۱ سال ۱۳۸۷، حسین محمدنبی، فساد اداری و مبارزه با آن از منظر حقوق بین الملل، بهمن و اسفند ۱۳۸۰، یحیی کمالی مقاله بررسی نقش تمرکز زدایی در تحقق سلامت اداری، سال ۱۳۹۳، علی ربیعی، مقاله نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری با تأکید بر قانون ارتقاء سلامت اداری، سال ۱۳۹۰، غفور خوئینی، مقاله بررسی علمی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰، چاپ ۱۳۹۵، دکتر رحمت الله قلی پور، مقاله «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری» سال ۱۳۸۴.

^۱ - دکتر رحمت الله قلی پور، مقاله «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری» سال ۱۳۸۴.

^۲ - غفور خوئینی، بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰، بهار ۱۳۹۵.

گفتار سوم: مفهوم شناسی

فساد

فساد از لحاظ لغوی به معنای تباهی و در هم شکستن یک مجموعه و از لحاظ اصطلاحی به معنای بد کار کردن صاحب منصبان از موقعیت دولتی برای مقاصد شخصی است. فساد در ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به این ترتیب تعریف شده «هر گونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیر مستقیم برای خود یا دیگری با نقص قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زبانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید» (رحیمی، ۱۳۹۵: ۷).

فساد اداری

فساد اداری عبارت است از استفاده ی غیرقانونی از اختیارات اداری که می تواند دارای انگیزه ی فردی یا گروهی با منشأ مادی یا غیرمادی باشد^۱ در مجموع، فساد در کنار بقیه مسائل، از عوامل مهم فروپاشی تمدن ها بوده است. فساد اداری به معنی استفاده غیر قانونی از قدرت دولتی برای نفع شخصی است.^۲ به عبارت دیگر فساد اداری عبارت است از استفاده ی غیرقانونی از اختیارات اداری که می تواند دارای انگیزه ی فردی یا گروهی با منشأ مادی ای غیرمادی باشد. فساد پیامدهای منفی و قابل ملاحظه ای برای جامعه به همراه دارد که از جمله آنها: ۱. جلوگیری از توسعه اقتصادی ۲. بی اثر کردن سیاست های اصلاحی ۳. مختل کردن توسعه سیاسی ۴. جلوگیری از نوسازی اجتماعی و ایجاد ناامنی های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، می باشد. فساد نه فقط تصمیم گیری های اقتصادی را مخدوش می کند بلکه مانع سرمایه گذاری و همچنین باعث تضعیف رقابت و در نهایت تنزل رشد اقتصادی می شود.

سلامت سازمانی

سلامت سازمانی عبارت است از: توانایی سازمان در حفظ بقا و سازش با محیط و بهبود این توانایی ها. برخی سلامت سازمانی را با بهداشت روانی در محیط کار مترادف دانسته و سازمان سالم را سازمانی می دانند که میزان افسردگی، ناامیدی، نارضایتی، کم تحرکی و فشار روانی کارکنان را به حداقل ممکن برساند برخی نیز سلامت سازمانی را به معنای تبعیت از هنجارهای اخلاقی و قانونی در عملکرد سازمانی و شغلی دانسته اند، که در مقابل آن، فساد اداری است و به معنای هنجار شکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی و سوء استفاده از موقعیت و جایگاه شغلی و اداری برای مقاصد غیر از خاستگاه اصلی و قانونی برای منفعت شخصی یا گروهی است.^۳

ارتقای سلامت سازمانی

هر گونه تلاش برای بهبود توانایی سازمان که موجب شود سازمان به درستی وظایف خود را انجام دهد و به اهداف خود نایل آید و همچنین پیشگیری از عواملی که سازمان را از اجرای وظایف و دستیابی به اهداف باز می دارد.^۴

^۱ - محمدنی، حسین، فساد اداری و مبارزه با آن از منظر حقوق بین الملل، وکالت، شماره ۹، بهمن و اسفند ۱۳۸۰.

^۲ - سیدمهدی، الوانی، جفره، منوچهر، ارائه ی یک الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری، اقتصاد و مدیریت، شماره ۱۳۷۶، ۳۶.

^۳ - محمدحسین شیخی، عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری و رشد ارزش های اخلاقی در آن، ۱۳۹۰.

^۴ - همان.

شفافیت

منظور از شفافیت افزایش آگاهی مردم از تصمیم ها و سازوکارهای داخلی دولت است. بدین معنی که افراد از سیاست ها و اقدامات دولت آگاهی و در هنگام بروز مشکلات یا داشتن شکایات از اینکه به کجا مراجعه کنند، اطلاع کافی داشته باشند.

گفتار چهارم: انواع فساد

۱. فساد مالی

فساد مالی فساد است که مربوط به حوزه مالی و اقتصادی است و مرتکبان آن معمولاً برای به دست آوردن سود و منفعت مادی غیرقانونی تلاش می نمایند. در واقع فساد مالی رفتاری است که بر اثر نفع طلبی یا قدرت جویی خصوصی اعم از شخصی، خانوادگی یا محفلی رخ می دهد و در نتیجه کارکردهای متعارف یک نقش یا سمت انتخابی یا انتصابی دولتی را منحرف می نماید؛ بنابراین امکان ارتکاب فساد مالی هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی وجود دارد و نباید تصور شود که این نوع فساد تنها مختص بخش دولتی است؛ زیرا استفاده ی نادرست از موقعیت اداری یا سیاسی توسط کارکنان بخش های دولتی، بخش عمومی غیردولتی و گروههای سیاسی و همچنین عدم رعایت قوانین مالی و اقتصادی و اضرار عمدی به منافع ملی کشور از سوی بخش خصوصی مانند کلاهبرداری، قاچاق کالا، تحصیل مال نامشروع اخلال در نظام اقتصادی و عدم رعایت سیاست های پولی، مالی و بازرگانی، همگی فساد مالی به حساب می آیند.^۱ (خوئینی، ۱۳۹۵: ۸).

۲. فساد سیاسی

فساد سیاسی را عبارت از این دانست هاند که یک کارگزار رسمی قانون را به نفع شخصی خود و با قربانی کردن منافع حاصل از یک اصل حقوقی نقض نماید. البته این تعریف از دو بعد ایراد دارد. نخست اینکه قوانین لزوماً در کشورهای گوناگون تفسیر یا کارکرد یکسانی ندارند و ثانیاً اینکه با تمسک به هنجارهای حقوقی امکان فهم ویژگی پیچیدگی این نوع از فساد از میان می رود. در تعریف دیگری فساد سیاسی را منحصر در احزاب دانسته و گفت هاند فساد سیاسی یعنی پولهایی که به احزاب داده می شود تا پس از به قدرت رسیدن، تصمیمات و اقداماتی به نفع حامیان مالی خود اتخاذ نمایند.^۲ در تعبیر دیگری فساد سیاسی را استفاده از قدرت سیاسی یا موقعیت دولتی برای کسب منافع مشروع شخصی نیز تعریف کرد هاند. از این دریچه، این نوع فساد شامل فساد انتخاباتی، خرید رأی، وعده و وعید دادن برای پست و مقام، تهدید و ایجاد ارباب و اخلال در جریان آزاد انتخابات می شود.^۳

در نگاهی دیگر فساد سیاسی هر گونه رفتار فسادآمیز یا فعالیت فسادآمیزی دانسته شده که در مرحله ی تهیه ی بودجه، یعنی در مرحل های که تصمیم های سیاسی حاکم است، رخ می دهد. در واقع از این رویکرد، فساد سیاسی زمانی رخ می دهد که تصمیم گیران سیاسی به طور مستقل یا از راه تباری با مقام های فساد، به نحوی مسیر منابع دولتی را تغییر دهند که رفاه جامعه کاهش یابد.^۴ (خوئینی، ۱۳۹۵: ۹).

^۱ - همدی خطبه سرا، ابوالفضل، فساد مالی (علل، زمینه ها و راهبردهای مبارزه با آن)، تهران، موسسه ی مطالعات راهبردی، چاپ اول، ۱۳۸۳.

^۲ - افوسو آما، دابلو، پاتی و دیگران، چارچوب های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، ترجمه ی احمد رنجبر، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴.

^۳ - دفتر مطالعات حقوقی، مبارزه با فساد: کتاب راهنمای نمایندگان، (گزارش)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸.

^۴ - Rose-Ackerman, Susan, Corruption and Government, Cambridge University Press 1999, p. 130

۳. فساد اداری

فساد اداری دارای تعاریف گوناگون و متنوعی است. یکی از دلایل این امر، گستردگی و پیچیدگی مفهوم آن است. عدّه ای فساد اداری را در قالب مصادیق آن تعریف کرده و مقصود از آن را غالباً رشاً و ارتشاً، اختلاس، کارشکنی و تعلل در امور ارباب رجوع دانسته اند.^۱ اما فساد اداری در مفهوم کلی خود یعنی زیر پا نهادن ضوابط و استفاده ی غیرقانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی (الوانی، ۱۳۷۶: ۸۹)؛ به عبارت دیگر فساد اداری عبارت است از استفاده ی غیرقانونی از اختیارات اداری که می تواند دارای انگیزه ی فردی یا گروهی با منشأ مادی ای غیرمادی باشد (محمدنبی، ۱۳۸۰: ۳۸).

از دیدگاهی دیگر فساد اداری یک عمل خاص نیست، بلکه مجموعه ی طرح ها، تصمیمات، اقدامات و روابطی است که در محیط اداری برخلاف خط مشی عمومی کشور، قوانین حاکم و اهداف و منافع جامعه رخ داده و موجب تباهی منافع عمومی و عدم کارآیی و بهبودی اداره می شود (قدسی، ۱۳۷۹: ۱۶۶). در واقع می توان گفت فساد اداری به معنای اعمال مجرمانه و تخلفاتی است که در ارتباط با امور اداری ارتکاب یافته و در روند صحیح انجام وظیفه هی اداری اشکال ایجاد کنند. قابل توجه است که این اعمال غالباً به صورت تخلف از قوانین و مقررات اداری و انجام اعمالی از قبیل ارتشاً، اختلاس، تبانی و عدم انجام وظیفه ی کارمندی بروز می نمایند (اباذری، ۱۳۹۲: ۳۴۵). (رحیمی، ۱۳۹۵: ۱۰).

گفتار پنجم: عوامل فساد اداری

فقدان نظامهای شایسته
ضعف مهارتهای مدیریتی و فنی
نگرشهای ضعیف و تشریفات وسیع اداری
برخورداری از پرداخت و منافع (پاداش) نامناسب
مدیریت نامناسب منابع انسانی
مختل بودن فعالیتهای سازمانی
مدیریت و آموزش نظارتی ناکافی
امکانات، دارایی ها و فرهنگ هزینه نامناسب
پیچیدگی غیر ضروری تشریفات
سوءاستفاده از اختیارات شکلی
فقدان پاسخ گویی
مدیریت اجرایی و شاخصهای سنجش پذیرنامناسب
پروژه محوری به جای برنامه محوری
رویکرد تک بعدی به جای چند بعدی
فقدان حاکمیت اخلاق و کدهای رفتاری برای کارگزاران شهری

گفتار ششم: عوامل موثر در ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد در نظام اداری

- ۱ - شفاف سازی انجام امور و فعالیتهای و افزایش پاسخگویی
- ۲ - افزایش رضایتمندی خدمت گیرندگان و احقاق حقوق و احترام به ارباب رجوع
- ۳ - برقراری نظام شایسته سالاری در انتخاباتها و انتصابها
- ۴ - بهبود فرهنگ عمومی و تقویت نظارت مردمی

^۱ - جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، تهران، گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص ۱۰۴۱۴.

۵- بهبود فرهنگ سازمانی و تقویت ارزشهای دینی و اخلاقی در رفتار سازمانی و شغلی کارکنان.^۱

۶- برخورد با متخلفان و اخلال گران در نظام اداری و اجرایی کشور

۷- تقویت مشارکت و فعالیت بخش غیر دولتی در فعالیت های اقتصادی و اجرای برنامه های توسعه کشور^۲

گفتار هفتم: عوامل موثر بر تحقق سلامت اداری

تحقق سلامت اداری در هر سازمان یا نظام اداری مستلزم وجود عوامل و منابع مختلفی است تا زمینه های شکل گیری آن فراهم شود که به چند مورد از عوامل موثر بر تحقق سلامت اداری می پردازیم:

۱. کنترل و نظارت

سازمان های کنترلی و بازرسی، حلقه ارتباط بین مردم و دولت بوده و حالت داوری را دارند که میان مردم و دولت سازش برقرار می کنند و از ضعیف در برابر قدرتمند حمایت می کنند. در واقع این سازمان باید سعی کند که علت و ریشه های فقدان کارایی را همراه با مشکلات دیوان سالاری از قبیل سوء مدیریت، تقلب و فساد را برطرف سازد و آنرا به سطوح بالای اخلاقی و کارایی با توسل به تدابیر پیشگیرانه برسانند؛ بنابراین نقش سازمان های نظارتی و بازرسی از لحاظ کنترل و بازرسی، حفظ و برقراری سلامت اداری یک پایه اساسی جهت مسائل اداری در کشورها محسوب می شود (بابایی، ۱۳۸۵: ۱۴).

دستگاه های نظارتی از دو طریق رویکرد برخوردی و روانشناختی می تولند به حفظ و ارتقای سلامت اداری کمک کنند. رویکرد برخوردی شامل تحقیقات اداری، جزایی و پیگرد کارکنان متخلف در دستگاه دولتی است که این سازمان ها می توانند بطور فعال و متمرکز در پی یافتن کسانی باشند که امانت عمومی را نادیده گرفته اند. رویکرد روانشناختی بعنوان رویکردی پیشگیرانه، شامل ایجاد و توسعه محیط مساعد برای افزایش درستکاری در جامعه است و باعث افزایش و رشد اخلاقیات در بین مردم می شود. این راحل پایدار و پیشگیرانه بر روحیه و ویژگی های روانشناختی مردم مبتنی است و هدف از این رویکرد تقویت ارزش های دینی و اعتقادی برای ایجاد نظم بیشتر و درستکاری در بین مردم است (نجف پور، ۱۳۸۸: ۴۳).

۲. فرهنگ سازمانی

یکی از عوامل تحقق سلامت اداری، فرهنگ سازمانی است. «فرهنگ سازمانی شامل پیش فرض ها، ارزش ها، هنجارها و علائم ملموس اعضای سازمان و رفتارهای آنهاست. فرهنگ سازمانی بعنوان یک عامل کنترل به حساب می آید که موجب بوجود آمدن یا شکل دادن به نگرش ها در رفتار کارکنان می شود. بطوری که شایستگی و تناسب فرد در سازمان، تناسب نگرش ها و ذفتار فرد با فرهنگ سازمانی موجب می شود که فرد بتواند به عنوان عضوی از سازمان در آید». (رابیتز، ۱۳۸۵: ۸۱). فرهنگ سازمانی با ارائه الگوهای رفتاری به کارکنان، رفتار آنها را جهت می دهد و همچنین از طریق تثبیت شیوه های انگیزش و معرفی برانگیزنده های مثبت به کارکنان، موجب می شود که آنها در جهت اهداف سازمان گام بردارند. از این راه کارکنان علاقه و توجه کمتری به رفتارهای خلاف قاعده در سازمان از خود نشان می دهند (محمودی، ۱۳۸۰: ۳۸). برای اینکه فضای عمومی دستگاه های اداری به سمت سلامت اداری سوق یابد، باید ایجاد کننده سلامت اداری در مولفه های سازمان ها جهت گیری همنوایی را به سمت تعالی داشته باشند. فرهنگ به عنوان عاملی تاثیر گذار بر شکل گیری باورها و ادراکات کارکنان و متعاقب آن رفتار های شغلی آنان می تواند در روند حرکت سازمان به سمت سلامت اداری حائز اهمیت باشد (ابزاری و دلوی، ۱۳۸۵: ۱۰). فرهنگ قوی و سازنده در سطح سازمان زمینه ساز تحقق سلامت اداری خواهد بود.

۳. عوامل اداری و ساختاری

عوامل اداری و ساختاری عوامل مرتبط با ساختار اداری سازمانهاست. ساختار سازمانی راه یا شیوه ای است که با آن، فعالیت های سازمانی تقسیم، سازماندهی یا هماهنگ می شوند. سازمانها ساختارهایی را بوجود می آورند تا فعالیت های عوامل کار را هماهنگ کرده و اعمال اعضا را کنترل کنند. در طرح ریزی ساختار سازمانی این سه رکن مورد توجه قرار می گیرد: مقصود از

^۱ - جزوه دوره آموزشی ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد، تهیه و تدوین دفتر عملکرد و پاسخگویی به شکایات و اداره کل آموزش و توسعه نیروی انسانی.

^۲ - ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، کارگروه اجتماعی مرکز مطالعات و برنامه ریزی، شهریور ۱۳۸۷.

پیچیدگی، تعداد کارها یا سیستم های فرعی است که درون یک سازمان انجام می شود. یا وجود دارد (دفت، ۲۹:۱۳۸۷). ساختار سازمانی پیچیده و رسمی ساختاری است که در آن سازمانها دارای سطوح سلسله مراتب زیاد، حیطة نظارت گسترده و مکان های جغرافیایی چندگانه باشند. در ساختارهای پیچیده مشکلات کنترل و هماهنگی افزایش می یابد و سازمانها برای حفظ موقعیت خود در مقابل رقبا باید نوآوری را افزایش دهند؛ بنابراین تشکیلات سازمان در واحدهای اداری و اجرایی بر پایه اهداف نامتناسب و نیز وظایف مبهم قرار گرفته که همین امر یک عامل عمده در بروز نارضایتی مراجعه کنندگان است.^۱

گفتار هشتم: پیشگیری کیفری از فساد اداری در قانون ارتقاء سلامت

باگذشت زمان، عمل کیفردهی از طریق قانون مند کردن شکل و میزان آن به دست مأموران متصدی قرار گرفت. در اینجا ایده و تفکر غالب این بود که کیفر می تواند و باید ترس از ارتکاب ایجاد کند. بدین ترتیب سه کارکرد پیشگیرانه به ضمانت اجرای کیفری اختصاص یافت. در بحث پیشگیری کیفری، ابتدا کارکرد پیشگیری عمومی مطرح است که بر اساس آن کیفر و مجازات مرتکب باید عبرت همه کسانی باشد که ممکن است از اندیشه به عمل گذر کرده و مرتکب شوند. سپس کارکرد پیشگیری خاص، یعنی کیفر مرتکب، به گونه ای که موجب انصراف وی از تکرار رفتارهای مجرمانه اش گردد، مطرح می شود. در این حالت، فرض بر این است که هرچه مجازات شدیدتر باشد، اثر بازدارندگی آن بیشتر خواهد بود. سرانجام سومین کارکرد خنثی سازی است. این کارکرد به دنبال کاهش توان و امکان ارتکاب اعمال مجرمانه به صفر می باشد، خواه به صورت موقت، خواه دائم. به عنوان مثال کیفر مرگ و زندان ابد ایزاری است برای سلب توان ارتکاب و قرار دادن آنان در حالتی که امکان صدمه زدن نداشته باشند (جندلی، ۳۴:۱۳۹۳).

نظام عدالت کیفری همچنان به دنبال این است که از طریق دخالت های کیفری به پیشگیری نائل آید، اما این دخالت کیفری پیشگیرانه باید با توجه به اشکال جرایم متفاوت باشد؛ به عبارت دیگر، عدالت اقتضا می کند که حقوق کیفری در اصول، رویکرد و پاسخ های خود بر پایه تحولات همه جانبه اجتماعی، علمی و حقوق بشری سده بیست و یک، بازنگری و بسیاری از آن ها را در پرتو متنوع شدن جرایم، مجازات ها و مجرم در قالب راهبردی افتراقی بازتعریف کند. افتراقی سازی به لحاظ تاریخی ابتدا به صورت دوقطبی (جرایم عادی - خطرناک) و با که آماج بزه دیده جزء آن محسوب می شود، در، موقعیت جنایی گذر زمان با واردکردن محتوای برنامه های خود، علاوه بر جرم و مجرم، دارای هندسه سه ضلعی شد. بدین ترتیب، افتراقی سازی تقنینی سیاست جنایی عمدتاً در چارچوب سه معیار: ۱. گونه شناسی جرایم ۲. گونه شناسی بزهکاران ۳. گونه شناسی بزه دیدگان و موقعیت های مشرف بر ارتکاب جرم صورت می گیرد (نجفی ابرندآبادی، ۵۹:۱۳۹۲). افتراقی سازی سیاست جنایی بر اساس گونه شناسی جرایم در قلمرو فساد اداری - مالی، به شکل پیش بینی قوانین کیفری ماهوی و شکلی خاص و فساد مالی، معمولاً خارج از قانون مجازات صورت می گیرد (صفائی آتشگاه، ۲۲:۱۳۹۴).

گفتار نهم: پیشگیری وضعی از فساد در قانون ارتقاء سلامت

پیشگیری اجتماعی به طور کلی بر مبنای رویکرد علل بزهکاری و سازمان دهی برنامه هایی با هدف از بین بردن یا مهار آثار آن اتخاذ و اجرا می شود (ابراهیمی، ۶۱:۱۳۹۱)، اما پیشگیری وضعی بر این اندیشه استوار است که علل گذر از اندیشه به عمل جنایی نه تنها انگیزه مرتکب، بلکه خصوصیات وضعی - موقعیتی مشرف بر زمان و لحظه ارتکاب جرم یعنی شرایط پیش جنایی (ماقبل بزهکاری) است بدین ترتیب، می توان با مدیریت و نیز تغییر و دستکاری در وضعیت و اوضاع و احوال مادی و غیر مادی مشرف بر ارتکاب جرم، دست کم از ارتکاب برخی از جرایم پیشگیری کرد (نجفی ابرندآبادی، ۴۱:۱۳۸۶). این رویکرد می

^۱ - یحیی کمالی، بررسی نقش تمرکز زدایی در تحقق سلامت اداری، فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان، ۱۳۹۳.

تواند به دو دسته اقدامات منتهی شود. دسته اول اقداماتی که با هدف کاهش وضعیت های پیش جنایی اعمال می شود. دسته دوم برنامه هایی که با هدف افزایش خطر و هزینه ارتکاب جرم برای مرتکب طراحی و دنبال می شود؛ اما از آنجا که از یک سو، عمر دولت ها (قوه مجریه) به لحاظ مهلت های تعیین شده در قانون اساسی جوامع دموکراتیک کوتاه است و از سوی دیگر، اقدامات پیشگیری وضعی بیشتر عینی و قابل رؤیت است و اجرای آن بلافاصله آثار خود را نشان می دهد، در مقایسه با اقدامات پیشگیری اجتماعی، همانند آنچه نسبت به قانون ارتقاء سلامت نیز تا حدود زیادی صدق می کند. بیشتر مورد استقبال قرار گرفته است. بدین ترتیب برخی از تدابیر کنشی موقعیت مدار این قانون به دنبال کاهش وضعیت های پیش جنایی از طریق مدیریت آن و برخی ناظر به افزایش هزینه و خطر ارتکاب است که قانون گذار خواسته است از طریق شفافیت به آن جامه عمل بپوشاند.^۱

گفتار دهم: راهکارهای ارتقای سلامت اداری

۱- اطلاع رسانی به مردم در مورد قوانین، مقررات، دستورالعملها، بخشنامهها، رویهها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرآیندهای کاری و زمان بندی انجام کارها، استانداردها و... از طریق دیدارگاه های الکترونیک.

۲- ایجاد پایگاه اطلاعات قراردادهای که متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره منعقد می شود در آن وارد خواهد شد. دولت برای اجرای این ماده باید ظرف سه ماه آیین نامه اجرایی این قانون را تصویب (یعنی شهریور سال ۹۰) و ظرف یکسال پایگاه اطلاعات قراردادهای را ایجاد می کرد اما این پایگاه هنوز ایجاد نشده و تصویب آیین نامه هم تا روزهای آخر دولت سابق به تاخیر افتاده است.

۳- پوشش اطلاعاتی نقاط آسیب پذیر و مهم اقتصاد دولتی و عمومی مثل معاملات و قراردادهای بزرگ خارجی، سرمایه گذاری های خارجی، طرح های ملی، توسط وزارت اطلاعات؛ البته در صورت وجود گزارش موثق یا قراین معتبر بر تخلف یا سوءعملکرد. علاوه بر این اجازه پوشش اطلاعاتی مراکز مهم تصمیم گیری اقتصادی و پولی کشور در دستگاه های اجرایی هم در شرایط بالا داده شده است.

۴- ایجاد یک شعبه ویژه برای رسیدگی به اشخاص مشمول محرومیت موضوع ماده ۵ قانون مرکب از سه نفر قاضی به انتخاب رییس قوه قضاییه که به گزارش مستدل و مستند هیاتی مرکب از یک نفر قاضی به انتخاب رییس قوه قضاییه، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون ایران درباره مفاسد اقتصادی رسیدگی می کند. تهیه منشور اخلاق حرفه ای کارگزاران نظام را یکی دیگر از راهکارهای ارتقای سلامت اداری می داند که مطابق قانون باید توسط دولت ظرف شش ماه از تصویب قانون (یعنی تا آذر ۱۳۹۰) تهیه می شد اما تاکنون دولت دهم و یازدهم مصوبه ای با این عنوان نداشته اند.^۲

گفتار یازدهم: مزایای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

در رابطه با مزایای این قانون می توان به موارد ذیل اشاره کرد:

۱. افزایش سطح آگاهی مردم از طریق شفاف سازی فرایند نظام اداری کشور

^۱ - دکتر شهرام ابراهیمی، حامد صفائی آتشگاه، رویکرد قانون گذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ص ۱۲، پژوهشنامه حقوق کیفری، ۱۳۹۴.

^۲ - امید عبدالهیان کارشناس حقوق اقتصادی، سازو کارهای جدید نظارت شهروندان بر سلامت اداری.

۲. شناسایی گلوگاه های فساد با تعیین ساز و کارهای پیشگیری از طریق افزایش کنترل های داخلی در دستگاه های مشمول (ماده ۲ قانون)
۳. ارتقای سطح پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان
۴. توجه ویژه به نظارت و کنترل در نظام اداری از طریق مدیران، سرپرستان، مسئولان، بازرسان، حسابرسان، حسابداران، ممیزین، ذیحساب ها، ناظرین، سایر و مردم به منظور برخورد با مقوله فساد اداری
۵. بهره گیری از فناوری اطلاعات و نرم افزارهای رایانه ای و پایگاه های اطلاعاتی
۶. امکان اندازه گیری میزان سلامت اداری در دستگاه های مشمول با استفاده از شاخص های مصوب
۷. حمایت قانونی و تامین امنیت و جبران خسارت مخبرین و گزارش دهندگان اطلاعات^۱

نتیجه گیری

یکی از قوانینی که می تواند در تامین حقوق شهروندان در برابر دولت مفید و موثر باشد، «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» است که مجلس آن را در سال ۱۳۹۰ به تصویب رسانده است. مقررات این قانون حاوی راهکارهایی برای ارتقای سلامت اداری است که در برخی از آنها به نقش نظارتی شهروندان اشاره شده است. حضور پررنگ دولت در حوزه اقتصاد باعث شده است در هر پرونده فساد اقتصادی، رد پای از یکی از بخش های دولتی قابل مشاهده باشد؛ به همین دلیل مبارزه با فساد باید از دولت شروع شود. «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» همان طور که از عنوان آن برمی آید سلامت نظام اداری را، راه مقابله با فساد می داند. فساد در این قانون هرگونه عملی است که توسط هر شخص با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی یا جمعی از مردم وارد کند. ویژگی ممتاز «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» افزایش نقش شهروندان در نظارت بر عملکرد دولت است. پیشگیری از تخلفات سازمانی زیربنا و مقدمه سالم سازی محیط سازمانی است و عوامل مختلفی در سالم سازی محیط سازمانی تأثیر دارد که یکی از اساسی ترین آنها توجه به توسعه منابع انسانی است و علت آن این است که محور و قالب سالم سازی سازمان، انسانهای سازمانی هستند؛ بنابراین اگر انسانهای سازمان سالم و پرورش یافته گردند، کار سالم سازی محیط سازمانی سریعتر انجام می شود و بصورت یک فرآیند مداوم در می آید. مبارزه با فساد مستلزم یک برنامه ریزی دقیق جهت شناسایی همه جانبه است؛ بنابراین تقویت کار گروهی در سازمان ها و جلوگیری از فردگرایی، کارکردهای آموزشی و اطلاع رسانی رسانه ها و آموزش قبل از ورود و آموزش حین خدمت می توانند در کاهش فساد اداری و پیشگیری از آن مناسب باشند.

منابع

۱. الوانی، سیدمهدی، جفره، منوچهر، ارائه ی یک الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری، اقتصاد و مدیریت، شماره ۱۳۷۶، ۳۶.
۲. ابراهیمی، شهرام، صفائی آتشگاه، حامد، رویکرد قانون گذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ص ۱۲، پژوهشنامه حقوق کیفری، ۱۳۹۴.
۳. افوسو آماه، دابلیو. پاتی و دیگران، چارچوب های حقوقی مقابله با فساد مالی، ترجمه ی احمد رنجبر، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴.
۴. ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، کارگروه اجتماعی مرکز مطالعات و برنامه ریزی، شهریور ۱۳۸۷.
۵. ادیب، محمدحسین، جامعه شناسی ایران، تهران، انتشارات هشت بهشت، ۱۳۷۲.

^۱ - غفور خوئینی، امیرحسین رحیمی، مقاله بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۵، ۱۳۹۰.

۶. افشاری، اسماعیل، بررسی راههای جلوگیری از فساد مالی ناشی از پورسانت در معاملات توسط مدیران، دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده ی علوم انسانی، ۱۳۷۳ .
۷. ابراهیم آبادی، غلامرضا، تحلیلی بر وضعیت فساد ایران، نشریه مجلس و راهبرد، شماره ۴۶، ۱۳۸۴.
۸. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، تهران، گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص ۱۰۴۱۴.
۹. جاهد، حسینعلی، طرق پیشگیری از تخلفات کارمندان دولت، تهران، دانشگاه آزاد اسلامی واحد مرکز، پایان نامه، ۱۳۸۳.
۱۰. جزوه دوره آموزشی ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد، تهیه و تدوین دفتر عملکرد و پاسخگویی به شکایات و اداره کل آموزش و توسعه نیروی انسانی.
۱۱. حسین، محمدنبی، فساد اداری و مبارزه با آن از منظر حقوق بین الملل، وکالت، شماره ۹، بهمن و اسفند ۱۳۸۰.
۱۲. خوئینی، غفور، بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰، بهار ۱۳۹۵.
۱۳. دفتر مطالعات حقوقی، مبارزه با فساد: کتاب راهنمای نمایندگان، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، . ۱۳۸۸.
۱۴. سام آرا، عزت الله، سلامت اداری و هویت اداری در ایران، نشریه پژوهشنامه، شماره ۵۲، بهار ۱۳۹۰ .
۱۵. شیخی، محمدحسین، عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری و رشد ارزش های اخلاقی در آن، ۱۳۹۰.
۱۶. عبدالهیان، امید، کارشناس حقوق اقتصادی، سازو کارهای جدید نظارت شهروندان بر سلامت اداری.
۱۷. عباس پور، عباس، مدیریت منابع انسانی پیشرفته، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۴ .
۱۸. قلی پور، رحمت الله، مقاله «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری» سال ۱۳۸۴.
۱۹. قهرمانی، مسعود، بررسی سلامت نظام اداری و بهبود عملکرد نیروی انسانی، نشریه مطالعات کمی در مدیریت، سال چهارم، شماره دوم، تابستان ۱۳۹۲ .
۲۰. کمالی، یحیی، بررسی نقش تمرکز زدایی در تحقق سلامت اداری، فصلنامه سیاست های راهبردی و کلان، ۱۳۹۳.
۲۱. مقالات همایش توسعه نظام اداری، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، 1379 .
۲۲. همدی خطبه سرا، ابوالفضل، فساد مالی (علل، زمینه ها و راهبردهای مبارزه با آن)، تهران، موسسه ی مطالعات راهبردی، چاپ اول، ۱۳۸۳.

23. Rose-Ackerman, Susan, Corruption and Government, Cambridge University Press 1999, p. 130

Administrative Corruption and Prevention from it Based on the Administrative System Health Promotion and Anti-Corruption Law

Iraj Absalan

M.A in public law, Islamic Azad University, Branch of Shiraz, Iran

Abstract

Corruption is among the organizational phenomena that slows down the development of countries to a large extent. Administrative corruption, in a broad sense, refers to violation of the rules and illegal use of one's administrative authority for one's own interest. The phenomenon of corruption and its devastating effects on communities and governance has made governments fight against it not only at the national level but also at the international level, the first result of which at the international level is adoption of United Nations Convention to fight against the transnational organized crimes. The adoption of the Administrative System Health Promotion and Anti-Corruption Law in 2011 has actually occurred due to a considerable increase in financial-economic crimes in public institutions and organizations. In other words, the adoption of this law and its title indicates that the legislator has realized that financial administrative corruption is a serious threat to the survival of the socio-political system as well as public peace. What is noticeable in this law as an important innovation is prevention from administrative and financial crimes. One of the most important measures taken by the Islamic Republic of Iran in order to fight against corruption is its adoption of the Administrative System Health Promotion and Anti-Corruption Law, which is considered a turning point in combating and fighting against corruption and has predicted strategies to achieve the goals of anti-corruption fight. Therefore, corruption is a function of governance, and the more the governance indicators improve, the more the corruption indicators will decrease. A descriptive-analytic method has been used in this study.

Keywords: administrative corruption, law, administrative health, crime prevention, administrative system promotion.
