

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۱/۲۰

شماره مسلسل: ۱۹۷۰۱
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:
تحلیل وضعیت رشوه در نظام اداری و راهکارهای پیشگیری از آن

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

نام دفتر:
مطالعات مدیریت (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

تهیه و تدوین کنندگان:
حسین جمور، محمد عبدالحسین زاده

ناظر علمی:
مهدی عبد الحمید

اظهار نظر کننده:
مسعود بنافی (هیئت علمی دانشکده حکمرانی دانشگاه تهران)، سکینه خانعلی پور و اجارگاه (دفتر مطالعات حقوقی)،
تورج حسن زاده

ویراستار ادبی:
زهره عطاردی

گرافیک و صفحه آرایی:
معصومه گریوانی

واژگان کلیدی:
۱. نظام اداری
۲. رشوه
۳. سلامت اداری
۴. شفافیت
۵. مقابله با فساد



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۶	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۹	۲. پیشینه تقنینی و پژوهشی رشوه.....
۱۱	۳. انواع رشوه و روش‌های اخذ آن.....
۱۱	۴. عوامل گرایش به اخذ رشوه در نظام اداری.....
۱۳	۵. ابزارهای مقابله با رشوه.....
۱۵	۶. تحلیل وضع موجود در زمینه مبارزه با رشوه در نظام اداری.....
۱۷	۷. شیوه جدید مبتنی بر شفافیت به منظور پیشگیری از رشوه در نظام اداری.....
۱۹	۸. توجه به اصل «پیشگیری از وقوع رشوه» در کنار اقدامات کیفی.....
۲۰	۹. ارائه الگوی پیشنهادی پیشگیری و مقابله با رشوه در نظام اداری.....
۲۲	۱۰. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها، سیاستی و تقنینی.....
۲۳	منابع و مأخذ.....

فهرست اشکال

۱۵	شکل ۱. فرایند تصمیم در یک تحلیل عقلانی، در رویکرد سنتی مبتنی بر نظارت.....
۱۹	شکل ۲. فرایند تصمیم عقلایی در رویکرد جدید مبتنی بر شفافیت.....
۲۰	شکل ۳. ساختار «الگوی مبتنی بر نظارت، شفافیت و پیشگیری» برای مبارزه با رشوه در نظام اداری.....



تحلیل وضعیت رشوه در نظام اداری وراهکارهای پیشگیری از آن

چکیده



مبارزه با رشوه در نظام اداری و بررسی ابزارهای مقابله با رشوه در قوانین و مقررات بین‌المللی، الگویی مبتنی بر سه اصل «بهبود نظارت»، «افزایش شفافیت» و «پیشگیری از ارتشا» برای مبارزه با رشوه در نظام اداری کشور و دستگاه‌های اجرایی پیشنهاد شود. ابعاد و محورهای اصلی این الگو شامل اصلاح نظام پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان، اصلاح ساختار نظام اداری، اصلاح قوانین و مقررات، آموزش و فرهنگ‌سازی و هوشمندسازی نظارت است. در پایان نیز پیشنهادهای سیاستی و تقنینی برای اصلاح مواد (۹۱ و ۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری و «آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی» ارائه شده است.

پدیده ارتشا در نظام اداری، از جمله جرائم عمدی است که باعث سلب اعتماد و اطمینان مردم نسبت به نظام و از بین رفتن زمینه رقابت سالم و فاسد شدن کارکنان دستگاه‌های اجرایی می‌شود. به‌رغم توجه ویژه به جرم ارتشا در اسناد نظام حقوقی کشور و همچنین با وجود نهادهای نظارتی و بازرسی متعدد در درون دستگاه‌های اجرایی و خارج از آنها، متأسفانه در زمینه مبارزه با جرم ارتشا در دستگاه‌های اجرایی، با نقطه مطلوب فاصله زیادی وجود دارد. علت این موضوع آن است که در وضعیت موجود برای مبارزه با رشوه در نظام اداری، عمدتاً تمرکز بر کشف رشوه است نه پیشگیری از آن. با در نظر داشتن این نکته سیاستی مهم، در این مطالعه تلاش شده است تا پس از تحلیل وضع موجود در زمینه

خلاصه مدیریتی



بیان / شرح مسئله

رشوه به‌عنوان یکی از مصادیق اصلی و بارز فساد در نظام اداری، معضل تمام کشورهای دنیا بوده و همه کشورها در تلاشند تا بهترین و کارآمدترین سیاست‌ها و راهبردها را برای مبارزه با این پدیده شوم اتخاذ کنند، چراکه رشوه یکی از مذموم‌ترین و مخرب‌ترین آسیب‌هایی است که می‌تواند تعاملات سالم انسانی (چه درون دولت و چه فراتر از آن) را تخریب کند. براساس بررسی‌های انجام شده، دلایل اصلی بروز ارتشا در نظام اداری کشور شامل برهم‌خوردن نظام ارزش‌ها، برهم‌خوردن تقسیم‌کار اجتماعی، کاهش همبستگی، اتحاد و هم‌دردی، کاهش وجدان اجتماعی، نبودن نظام کنترل و پیشگیری اجتماعی، ضعف ایمان، سودجویی و منفعت‌طلبی،

پایین بودن حقوق کارکنان دولت و ... است.

در کشور ما در حال حاضر عمدتاً از شیوه **نظارت متمرکز** برای مبارزه با رشوه و به طور کلی مبارزه با فساد در دستگاه‌های اجرایی استفاده می‌شود. وجود **نهادهای نظارتی و بازرسی متعدد در درون دستگاه‌های اجرایی** (کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری، واحد حراست، دی حسابی، دفتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات و هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان) و همچنین **نهادهای نظارتی مستقل** از دستگاه‌های اجرایی در سطح قوای سه‌گانه (دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه، وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی) به وضوح بیانگر این مطلب است. به رغم وجود نهادهای نظارتی متعدد، متأسفانه در زمینه مبارزه با مفاسد (به ویژه رشوه) در دستگاه‌های اجرایی، با نقطه مطلوب فاصله زیادی وجود دارد. **علت این موضوع آن است که در شیوه نظارت، بیشترین تمرکز بر کشف رشوه است تا پیشگیری از آن.** از این رو شیوه نظارت به تنهایی، کارایی چندانی نداشته و بسیار پرهزینه است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در حال حاضر مهم‌ترین معایب رویکرد نظارت متمرکز در مبارزه با رشوه را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

● **بزرگی دستگاه‌های نظارتی** و تعدد آنها در سطح کلان و در درون دستگاه‌های اجرایی،

● **سخت بودن اثبات جرم رشوه** (دشواری در تعیین مرز دقیق بین هدیه و رشوه)،

● **زمان‌بر بودن و پرهزینه بودن فرایند دادرسی** اثبات جرم رشوه.

در ادبیات علمی نیز برای پیشگیری از فساد (به ویژه ارتشا) و مبارزه با آن، ابزارهای متعددی طراحی و ارائه شده است که مهم‌ترین آنها شامل **تقویت دولت‌های محلی**، مهار رشوه در فرایند تدارکات، کاهش پیچیدگی رویه‌های اداری، **ایجاد آژانس‌های تخصصی مبارزه با فساد**، بسیج جامعه از طریق آموزش‌های عمومی و افزایش آگاهی عمومی، وضع مقررات قانونی برای سهولت اثبات جرم ارتشا، **حمایت از افشاگران رشوه** و ... است.

با توجه به بروز و ظهور شیوه‌های جدیدی از جرائم رشا و ارتشا در جامعه مدرن، پیچیدگی سازوکارهای ارتکاب جرم و عملکرد جزیره‌ای نهادهای نظارتی و بازرسی، در این مطالعه، الگوی پیشنهادی برای مبارزه با رشوه در نظام اداری کشور «**الگوی مبتنی بر نظارت، شفافیت و پیشگیری**» است که محورهای اصلی آن شامل **اصلاح نظام پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت، اصلاح ساختار نظام اداری، اصلاح قوانین و مقررات، آموزش و فرهنگ‌سازی و هوشمندسازی نظارت درون و برون‌سازمانی** است.

راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی

بر اساس توضیحات بیان شده، برای مقابله با پدیده ارتشا در نظام اداری باید یک تغییر رویکرد اتفاق بیفتد و قوانین این حوزه براساس سه راهبرد **نظارت غیرمتمرکز، شفافیت فرایندهای اداری و استفاده از ظرفیت‌های مردمی بازنگری** اساسی شود. در این راستا برخی از مهم‌ترین پیشنهادهای سیاستی و تقنینی به شرح زیر عبارتند از:

● **اصلاح مواد (۹۱ و ۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری** با رویکرد مردمی‌سازی و شفافیت و همچنین **ایجاد ساختار تخصصی غیرمتمرکز همچون آژانس‌های تخصصی مبارزه با فساد** در دستور کار قرار بگیرد.

● **چابک‌سازی بوروکراسی و اصلاح آن از طریق استفاده از سامانه‌های نوین الکترونیکی** در ارائه خدمات به منظور کاهش ارتباط مستقیم و چهره‌به‌چهره کارکنان دستگاه‌های اجرایی با مراجعین، شفاف‌سازی و ساده‌سازی مقررات، استانداردها و رویه‌های ملاک عمل دستگاه‌های اجرایی و ارائه فرمول‌های دقیق و غیرقابل تفسیر به خصوص در موضوعات صدور مجوزها، امور مالیاتی، گمرکی و صادرات و واردات در دستور کار قرار بگیرد.

● **اصلاح و بازنویسی «آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی»** با تمرکز بر رویکرد پیشگیری از وقوع ارتشا و تعبیه و جای‌شناسی ابزارهای متنوع و هم‌افزا شامل ابزارهای نرم و هوشمند، ابزارهای سخت‌افزاری و ابزارهای اطلاعاتی درون آیین‌نامه صورت پذیرد.



۱. مقدمه

رشوه در اصطلاح چیزی است که به حاکم و غیرحاکم می‌دهند تا به نفع رشوه‌دهنده به منظور ابطال حق یا احیای باطل حکم کند [۱]. مطالعات نشان داده است مهم‌ترین آسیب‌های اجتماعی رشوه‌خواری در نظام اداری شامل عدم اجرای عدالت، عدم اجرای قانون، عدم توسعه اقتصادی، نارضایتی مردم، زیر سؤال رفتن حاکمیت و گسترش فعالیت‌های غیرقانونی است [۲]. ماحصل رفتار کسانی که رشوه می‌دهند (رشا) و کارمند یا مأمور دولتی را در دستگاه اداری کشور به طمع می‌اندازند و نیز رفتار کسانی که با تکیه بر عذر بدتر از گناه، به خود اجازه رشوه گرفتن (ارتشا) می‌دهند، چیزی غیر از بیمار کردن نظام اداری در سطوح خرد و کلان نخواهد بود.

برخی پژوهشگران و سازمان‌های بین‌المللی مانند برنامه عمران سازمان ملل متحد^۱ (۱۹۹۸) و گروه چندمنظوره فساد شورای اروپا^۲، هنگام پرداختن به «فساد اداری» بر موضوع «رشوه‌خواری» تأکید ویژه‌ای دارند [۳]. در کنوانسیون مقابله با جرائم سازمان‌یافته فراملی (۲۰۰۰)، کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد شورای اروپا (۱۹۹۹)، کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا (۱۹۹۷) و کنوانسیون مبارزه با پرداخت رشوه به مقامات عمومی خارجی در تجارت و معاملات بین‌المللی (۱۹۹۷) همگی به‌رغم کاربرد عنوان فساد، بیشتر به جرم ارتشا پرداخته‌اند [۴].

طبق برآورد بانک جهانی، سالیانه ۸۰ میلیارد دلار در جهان، رشوه رد و بدل می‌شود و طبق برآورد شفافیت بین‌الملل، هیچ کشوری در دنیا نیست که در تجارت خارجی رشوه پرداخت نکرده باشد [۵]. پس از تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرائم سازمان‌یافته فراملی در سال ۲۰۰۰ (پالرمو)^۳، بحث‌های زیادی در خصوص ارتشا و پیشگیری از آن مطرح شد. تا اینکه در نهایت در سال ۲۰۰۳ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا)^۴ تصویب شد. به‌موجب قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، کشور ایران نیز در سال ۱۳۸۷ با تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام به این کنوانسیون ملحق شده است.

کنوانسیون مریدا به‌عنوان نخستین و جامع‌ترین معاهده مبارزه با فساد، یک زبان مشترک در خصوص مبارزه با فساد ترسیم می‌کند. این معاهده در سال ۲۰۰۳ تصویب و در سال ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شد. تعداد زیاد امضاکنندگان و تصویب کنندگان معاهده، بیانگر گستره اجماع جهانی در خصوص کنوانسیون است. این اجماع نه‌تنها در بین دولت‌ها، بلکه در میان بخش خصوصی و جامعه مدنی نیز وجود دارد [۶].

مصادیق فساد ذکر شده در این کنوانسیون عبارتند از: ارتشای مقام‌های دولتی داخلی، خارجی و سازمان‌های بین‌المللی، اختلاس، استفاده غیرمجاز از اموال دولتی، اعمال نفوذ در معاملات، رشا، ارتشا و اختلاس در بخش خصوصی و ممانعت از اجرای عدالت. در این کنوانسیون، ارتشا به سه بخش تقسیم شده است:

ماده (۱۵): ارتشای مقامات دولتی داخلی،

ماده (۱۶): ارتشای مقامات دولتی خارجی و مقامات سازمان‌های عمومی بین‌المللی،

ماده (۲۱): ارتشا در بخش خصوصی.

کنترل فساد که یکی از شاخص‌های اصلی حکمرانی مطلوب است، مستقیماً باعث حفاظت از حقوق مالکیت و

1. UNDP

2. GMC

3. United Nation Convention Against Transnational Organized Crimes 2000

4. United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) 2003

آزادی‌های مدنی و استقلال قضایی شده، کیفیت زندگی مردم کشور را ارتقا داده و در جهت تحقق حقوق بشر، پایداری سیاست‌های سالم اقتصادی، توسعه سرمایه انسانی و ریشه‌کنی فقر پیش می‌رود [۱۷]. رشوه به‌عنوان یکی از مصادیق اصلی و بارز فساد در نظام اداری، معضل تمام کشورهای دنیا بوده و همه کشورها در تلاشند تا بهترین و کارآمدترین سیاست‌ها و راهبردها را برای مبارزه با این پدیده شوم اتخاذ کنند. چراکه رشوه یکی از مذموم‌ترین و مخرب‌ترین آسیب‌هایی است که می‌تواند تعاملات سالم انسانی (چه درون دولت و چه فراتر از آن) را تخریب کند.

یکی از مفاصد که در قرآن به‌شدت مورد نکوهش قرار گرفته است، رشوه و رشوه‌خواری است. از دیدگاه علامه طباطبایی، مقصود از «و تَدُلُّوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ» در آیه ۱۸۸ سوره بقره، دادن رشوه به حکام است، که مصداقی از خوردن مال مردم به‌ناحق و باطل محسوب می‌شود [۱۴]. در آیه ۲۲ سوره مائده در سرزنش منافقان و کفار آمده است «أَكُلُونَ لَلْسَخْتِ» که در بعضی احادیث «سخت» به رشوه تعبیر شده و بعضی دیگر مصداقی از «سخت» را رشوه ذکر کرده‌اند [۱۵]. همچنین در حدیثی از رسول خدا (ص) رشوه به‌عنوان کفر به خداوند قلمداد شده است [۱۶].

با توجه به اهمیت موضوع رشوه و ارتشا در نظام اداری و آثار ویرانگر آن بر جامعه، در این مطالعه تلاش می‌شود با بررسی و تحلیل وضع موجود کشور در زمینه مبارزه با رشوه‌خواری در نظام اداری و بررسی تجربیات کارآمد سایر کشورهای دنیا، راهکارهای ساختارمند و نوینی در زمینه پیشگیری از رشوه و مبارزه با رشوه در نظام اداری کشور ارائه شود.

۲. پیشینه تقنینی و پژوهشی رشوه

رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به‌وسیله دولت اجرا شود [۱۷].

۲-۲. قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و

کلاهبرداری

براساس ماده (۳) «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری»، هریک از مستخدمین و مأمورین دولتی اعم از قضایی و اداری، شوراها، شهرداری‌ها، نهادهای انقلابی و به‌طور کلی قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح یا شرکت‌های دولتی یا سازمان‌های دولتی وابسته به دولت و یا مأمورین به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیررسمی برای انجام دادن یا انجام ندادن امری که مربوط به سازمان‌های مزبور است، وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را مستقیماً یا غیرمستقیم قبول کند در حکم مرتشی است؛ اعم از اینکه امر مذکور مربوط به وظایف آنها بوده یا آنکه مربوط به مأمور دیگری در آن سازمان باشد، خواه آن کار را انجام داده یا نداده و انجام آن برطبق حقانیت و وظیفه بوده یا نبوده باشد و یا آنکه در انجام یا عدم انجام آن مؤثر بوده یا نبوده باشد مجازات می‌شود [۱۸].

موضوع رشوه یکی از موضوعات مهمی است که در ادبیات علمی و سیاستی مورد توجه بوده است. در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌طور تخصصی گزارش پژوهشی پیرامون رشوه تهیه نشده است و همچنین در میان اسناد علمی به‌صورت تخصصی بحث رشوه در نظام اداری با تمرکز بر رویکرد تقنینی و اصلاح ماده (۹۱) و (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری انجام نشده است. در حوزه تقنینی نیز قوانین و مقررات کشور جمهوری اسلامی ایران که در آنها به موضوع رشوه پرداخته شده است، به‌شرح زیر می‌باشد:

۲-۱. اصل (۴۹) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

براساس اصل چهل‌ونهم قانون اساسی، دولت موظف است 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 غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. این حکم باید با



۲-۳. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

در ماده (۱) «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، رشا و ارتشا در کنار اختلاس، تبانی و سوءاستفاده از مقام یا موقعیت، به‌عنوان مصادیق اصلی فساد تعریف شده است. براساس ماده (۱۳) قانون فوق، کلیه مسئولان دستگاه‌های مشمول این قانون موظفند بدون فوت وقت از شروع یا وقوع جرائم مربوط به ارتشا، اخذ درصد (پورسانت) در معاملات داخلی یا خارجی و سایر مصادیق فساد در حوزه مأموریت خود بلافاصله باید مراتب را به مقامات قضایی و اداری رسیدگی‌کننده به جرائم و تخلفات گزارش دهند، در غیر این صورت مشمول مجازات مقرر در ماده (۶۰۶) قانون مجازات اسلامی می‌شوند [۱۹].

۲-۴. کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)

براساس ماده (۵۸۸) قانون مجازات اسلامی، هریک از داوران و ممیزان و کارشناسان اعم از اینکه توسط دادگاه معین شده باشد یا توسط طرفین، چنانچه در مقابل اخذ وجه یا مال به نفع یکی از طرفین اظهار نظر یا اتخاذ تصمیم کند، به حبس از شش ماه تا دو سال یا مجازات نقدی از سه تا دوازده میلیون ریال محکوم و آنچه گرفته است به‌عنوان مجازات مؤدی به نفع دولت ضبط خواهد شد. مطابق با ماده (۵۹۰) قانون مجازات اسلامی، اگر رشوه به‌صورت وجه نقد نباشد بلکه مالی بلاعوض یا به مقدار فاحش ارزان‌تر از قیمت معمولی یا ظاهراً به قیمت معمولی و واقعاً به مقدار فاحشی کمتر از قیمت به مستخدمین دولتی اعم از قضایی و اداری به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم منتقل شود یا برای همان مقاصد، مالی به مقدار فاحشی گران‌تر از قیمت از مستخدمین یا مأمورین مستقیم یا غیرمستقیم خریداری شود، مستخدمین و مأمورین مزبور مرتشی و طرف معامله راشی محسوب می‌شود.

همچنین براساس ماده (۵۹۲) قانون فوق، هرکس عالماً و عامداً برای اقدام به امری یا امتناع از انجام امری که از وظایف اشخاص مذکور در ماده (۳) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ 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 به‌عنوان مجازات علاوه بر ضبط مال، ناشی از ارتشا به حبس از شش ماه تا سه سال و یا تا (۷۴) ضربه شلاق محکوم می‌شود [۲۰].

مطابق ماده (۵۹۳)، هرکس عالماً و عامداً موجبات تحقق جرم ارتشا از قبیل مذاکره، جلب موافقت یا وصول و ایصال وجه یا مال

یا سند پرداخت وجه را فراهم کند به مجازات راشی بر حسب مورد محکوم می‌شود.

۲-۵. قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح جمهوری

اسلامی ایران

براساس ماده (۱۱۸) «قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح»، هر نظامی برای انجام یا خودداری از انجام امری که از وظایف او یا یکی دیگر از کارکنان نیروهای مسلح است وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را بلاعوض یا کمتر از قیمت معمولی به هر عنوان قبول کند، اگرچه انجام یا خودداری از انجام امر برخلاف قانون نباشد، در حکم مرتشی است [۲۱].

۲-۶. قانون مدیریت خدمات کشوری

براساس ماده (۹۱) «قانون مدیریت خدمات کشوری»، اخذ رشوه و سوءاستفاده از مقام اداری ممنوع است. استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به‌جز دستگاه ذی‌ربط خود تخلف محسوب می‌شود [۲۲].

همچنین مطابق با ماده (۹۲) قانون فوق، مدیران و سرپرستان بلافصل، مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله می‌باشند و در مورد عملکرد آنان باید پاسخ‌گو باشند. در صورتی که کارمندان مزبور با اقدامات خود موجب ضرر و زیان دولت شوند و یا تخلفاتی نظیر رشوه و یا سوءاستفاده در حیطه مدیریت مسئولین مزبور مشاهده و اثبات شود، علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی با مدیران و سرپرستان کارمندان (حسب مورد) نیز که در کشف تخلف یا جرائم اهمال کرده باشند مطابق قوانین مربوط، با آنان رفتار خواهد شد.

۲-۷. آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های

اجرایی

براساس ماده (۱) «آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی»، کارکنان و مسئولان دستگاه‌های اجرایی که مبادرت به اخذ وجه و یا مال نمایند یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را دریافت کنند یا موجبات جلب موافقت و مذاکره و یا وصول و ایصال مال یا سند پرداخت وجه را فراهم نمایند، با توجه به بند «۱۷» ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری- مصوب ۱۳۷۲- پرونده آنان به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری برای اعمال مجازات مناسب ارجاع خواهد شد [۲۳].

۳. انواع رشوه و روش‌های اخذ آن



در یک تقسیم‌بندی رشوه بر دو قسم است:

۱. رشوه برای حکم و قضاوت

این نوع رشوه عبارت است از دادن مال به قاضی یا ارائه خدماتی در حق وی، تا قاضی به نفع‌دهنده مال یا خدمات حکم نماید، یا راه پیروزی و غلبه بر طرف مقابل را به او بیاموزد. هرچند حق با رشوه‌دهنده باشد و قاضی نیز به حق حکم کند. به‌رحال آنچه برای حکم است و به‌خاطر حکم داده می‌شود، گرفتن آن بر قاضی مطلقاً حرام است، چه به‌حق حکم کند و چه به باطل؛ چه خودش مطالبه رشوه کند و چه رشوه‌دهنده آن را بپردازد [۸].

۲. رشوه در غیر حکم و قضاوت

تسری رشوه به غیر حکم، موضوع تازه‌ای نیست. در بعضی از متون فقهی بیان شده که بعضی از علما به عمومیت و شمول رشوه بر غیر مورد قضاوت قائل بوده‌اند. بنابراین رشوه منحصر به امر قضاوت نیست و شامل همه ادارات، سازمان‌ها و مؤسسات می‌شود. براساس مرور پژوهش‌ها و قوانین شیوه‌ها و روش‌های اخذ رشوه را می‌توان به شرح زیر برشمرد [۹]:

- دریافت وجوه نقد یا چک،
- تنظیم قولنامه یا مبیعه‌نامه صوری مبنی بر خرید و فروش

- خودرو، املاک و ...
- دریافت ارز به جهت عدم ردیابی موضوع،
- دریافت سهام کارخانجات یا شرکت‌ها،
- دریافت اوراق مشارکت،
- قبول املاک و اراضی،
- خرید اموال، املاک، خودرو و ... به قیمتی بسیار پایین‌تر از قیمت اصلی،
- فروش اموال، املاک، خودرو و ... به قیمتی بسیار بالاتر از قیمت اصلی،
- دریافت وجوه با مبالغ بالا به عناوین مختلفی مانند هزینه کارشناس، کارمزد مشارکت، استخدام و مشاوره،
- دریافت سکه‌های طلا،
- دریافت حواله‌های خرید کالا،
- استفاده رایگان از امکانات و وسایل متهمین،
- عزیمت به سفرهای زیارتی - سیاحتی به هزینه ارباب رجوع،
- دریافت مدارک تحصیلی، شغلی، حرفه‌ای و ...
- کسب امتیاز ویژه مانند قرارداد اجرای مناقصه یا اجرای پروژه.

۴. عوامل گرایش به اخذ رشوه در نظام اداری



سلدادیو و هان^۱ (۲۰۰۶) عوامل مدیریتی و سازمانی نظیر سطح دستمزدها، نابرابری درآمدها، اختلاف در قدرت، ساختار سازمانی، عوامل کنترلی و نظارتی، بوروکراسی بیش از حد، مقررات پیچیده و دست‌وپاگیر و میزان مسئولیت کارکنان را در بروز رشوه مؤثر می‌دانند [۱۰].

امیل دورکهایم^۲ جامعه‌شناس فرانسوی پدیده‌های اجتماعی را حاصل کنش‌های بی‌روح و مکانیکی فردی و میان افراد می‌دانست و معتقد بود که جامعه قبل از فرد وجود دارد و اثر خود را در فرد انباشته و او را تربیت کرده و بر او مسلط می‌شود. روحیه هر فرد مستقیماً مربوط به تشکیلات و وظایف و دستورات و الگوهای اجتماعی بوده و در روابط خصوصی نیز عوامل مذکور تأثیر کلی

دارند. به‌عبارتی بهتر، وی برای پدیده‌های اجتماعی در پی علل اجتماعی است، نه روانی و زیستی. در اندیشه او پدیده جرم را نمی‌توان با توجه به نظریات عوامل روانی و جسمانی افراد توجیه کرد، زیرا این عوامل نقش چندانی در بزهکاری افراد ندارند، بلکه عوامل اجتماعی هستند که نقش تعیین‌کننده‌ای در بزهکاری و اعمال مجرمانه افراد دارد [۱۱].

براساس مطالعه انجام شده توسط تبشیری و آهنگری (۱۴۰۱) دلایل بروز ارتشا در نظام اداری ایران براساس اندیشه دورکهایم، به شرح زیر است [۱۲]:

• برهم خوردن نظام ارزش‌ها

مهم‌ترین عامل بروز فساد در دیدگاه دورکهایم را باید تغییر در

1. Seldadyo, H. Haan, J. (2006)

2. Emile Durkheim



همچون ارتشا ناروا و قبیح باشد از وجدان جمعی همچون یک نیروی محرک می‌توان در مقابل آن استفاده کرد. امروز در بخشی از جامعه ما به دلیل عدم ثبات اجتماعی و پذیرش بی‌چون و چرای فرهنگ غرب، جامعه به سمت نوعی فردگرایی افراطی حرکت کرده و سبب به وجود آمدن عدم پذیرش مسئولیت‌ها و همبستگی اجتماعی شده است. این وضعیت فضایی را به وجود آورده تا در جهت میل شخصی، افراد برای کسب منفعت بیشتر اقدام کنند و برای آن رقابت نمایند. از این رو نهادهای اداری و دیوان‌سالاری نیز بر این وضع تأثیر داشته، نوعی بی‌هنجاری در ساختار را تقویت می‌کنند.

● نبودن نظام کنترل و پیشگیری اجتماعی

فقدان مقررات و قوانین بازدارنده و نظام‌های کنترلی مؤثر از زمره دلایل اصلی بروز ارتشا در ایران بوده است. از این رو می‌توان عوامل را در دو دسته تقسیم‌بندی کرد:

عوامل سیاسی: عدم استقلال کامل قوه قضائیه، نفوذ قوه مجریه بر آن و بر دستگاه‌های نظارتی و بازرسی، فشار گروه‌های ذی‌نفوذ در داخل و خارج سازمان،

عوامل اداری: تشکیلات و ساختار اداری غیرکارآمد، حجیم و نامتناسب با اهداف و وظایف، پیچیدگی قوانین، مقررات و تعدد بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری، مدیران غیرمؤثر، فقدان نظام شایسته‌سالاری.

در سایر مطالعات انجام شده، مهم‌ترین علل و عوامل بروز رشوه در نظام اداری ایران به شرح زیر بیان شده است:

۱. سودجویی و منفعت‌طلبی

انسان، دارای غریزه منفعت‌طلبی است و همواره در راستای منافع خود حرکت می‌کند. اموری مانند انجام سریع و خارج از نوبت کار، علاقه به جمع کردن مال و دستیابی به پول بیشتر در معاملات، فرار از مجازات یا فرار از پرداخت مالیات و ... ریشه در غریزه منفعت‌طلبی افراد دارد و رشوه یکی از اصلی‌ترین ابزارهای دستیابی به این‌گونه اهداف است.

۲. پایین بودن حقوق کارکنان دولت

اندیشمندانی همچون ابن‌خلدون معتقدند آنچه که افراد را به سمت فساد اداری (به‌ویژه رشوه) می‌کشاند، فراهم کردن شرایط مطلوب برای زندگی است [۱۳]. حقوق پرداختی به کارکنان ادارات در ازای انجام خدمات دولتی در حال حاضر جواب‌گوی مخارج زندگی آنها نیست. از این رو، موجب می‌شود برخی کارکنان سازمان‌های عمومی و دولتی برای تأمین هزینه‌های معمول زندگی خود،

ریشه‌های فرهنگی و عقیدتی جستجو کرد، به‌گونه‌ای که اگر ارزش‌ها، هنجارها، عقاید و باورهای حاکم بر افراد اجتماع متکی بر ارزش‌های مادی‌گرایانه، فردگرایانه و مصرف‌گرایانه باشد و ساختارهای اجتماعی از انسجام و کارکردهای لازم برخوردار نباشند، ناکارآمدی و ضعف نظام فرهنگی و اجتماعی را به دنبال داشته و پیامد آن، شکل‌گیری فساد در همه سطوح و لایه‌های اجتماع خواهد بود. درباره تغییر ارزش‌ها و باورها در ایران بعد از انقلاب (به‌خصوص بعد از جنگ تحمیلی) می‌توان دلایل گوناگونی را معرفی کرد، همچون تغییر در سبک زندگی، که سبب به وجود آمدن بسیاری از بزه‌های اجتماعی برای رسیدن به یک الگوی زندگی تجمل‌گرایی و مصرف‌گرایی شده است. به‌طور مثال اگر کارمندی در جامعه امروز به دنبال یک چنین زندگی باشد باید از راه‌های غیرقانونی مانند رشوه برای آن اقدام کند.

● برهم خوردن تقسیم‌کار اجتماعی

عواملی همچون؛ رکود اقتصادی، کاهش درآمدها، بی‌عدالتی، مادی‌گرایی، بی‌ثباتی اقتصادی، تورم افسارگسیخته، عدم تناسب دخل و خرج ناشی از عدم عدالت اقتصادی، کاهش قدرت خرید مردم و توزیع نامناسب درآمدها در جامعه، از عوامل مهم اقتصادی است که زمینه‌های بروز سوءاستفاده‌های مالی و تخلفات اداری را فراهم می‌سازد. اگر به مشکلات و تنگناهای اقتصادی در ایران در ۱۵ سال گذشته نگاهی بیندازیم، این دوران را باید بسیار متفاوت‌تر از گذشته دانست که تغییرات اساسی را در مناسبات فرهنگی، اجتماعی و ... به وجود آورده است. این فقر اقتصادی و نابسامانی‌های درآمدی کارکنان سازمان‌ها، در نهایت منجر به وضعیتی خواهد شد که کارمندان دولت اقداماتی را انجام دهند تا بتوانند معاش خود را تأمین کنند.

● کاهش همبستگی، اتحاد و هم‌دردی

افزایش اعتماد متقابل بین افراد جامعه، تعامل گروهی مثبت، همبستگی اجتماعی بالا و سطح خوب مشارکت اجتماعی، میزان جرم به‌خصوص جرم ارتشا در جامعه را کاهش می‌دهد. امروز در اجتماع ما یافته‌ها نشان می‌دهد که میزان همبستگی اجتماعی کاهش فراوانی داشته است که این کاهش سبب ظهور اشکال گوناگونی از ناهنجاری‌ها و بیماری‌های رفتاری و حتی در سطحی بالاتر، شکل‌گیری جرائم شهری و اختلال در نظام روابط جمعی و کارکردهای اداری در ایران شده است.

● کاهش وجدان اجتماعی

اگر توافق و اشتراک نظر مجموعه‌ای از مردم به یک پدیده اجتماعی

موجود در رویه‌های اداری و سازمانی و استانداردهای جاری، امکان تصمیم‌گیری خودسرانه را به مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی می‌دهد. از طرفی فرایندهای پیچیده و چندلایه امور اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع در انجام کار هستند.

مرتکب رشوه‌خواری شوند. درحقیقت حقوق ناکافی کارکنان ادارات و مشکلات اقتصادی باعث کاهش تدریجی مقاومت آنها مبنی بر پذیرفتن رشوه می‌شود.

۳. موانع [بوروکراتیک] نظام اداری

وجود قوانین و مقررات متعدد و گاهی غیرضروری و همچنین ابهامات

۵. ابزارهای مقابله با رشوه

با مقاومت داخلی مواجه می‌شود.

• آژانس‌های تخصصی مبارزه با فساد

این ابزار برای ارزیابی این موضوع است که آیا یک کشور نیاز به ایجاد یک آژانس تخصصی مبارزه با فساد دارد، یا باید نهادهای مجری قانون را برای مبارزه با فساد تطبیق دهد، یا ترکیبی از هر دو مورد را استفاده کند. این ابزار همچنین به موضوعاتی همچون ارتباط آژانس تخصصی ضدفساد با سایر نهادها، پاسخ‌گویی سیاسی و حقوقی آن و میزان اعتبار و کارآمدی چنین نهادی می‌پردازد.

• حسابرسی و مؤسسات حسابرسی

این ابزار به فرایند حسابرسی، اهداف حسابرسی و آنچه را که انتظار می‌رود به آن دست یابند، اشاره می‌کند. حسابرسی می‌تواند موضوعات حقوقی و مالی، حصول اطمینان از انطباق با استانداردهای تعیین شده و بررسی عملکرد مؤسسات و افراد را پوشش دهد. بر این نکته تأکید می‌شود که شفافیت اساس کار حسابرسی است و قدرت واقعی حسابرسی در این واقعیت است که اکثر گزارش‌های حسابرسی به‌صورت عمومی منتشر شود.

• برنامه عملیاتی مبارزه با فساد

برنامه‌های عملیاتی مبارزه با فساد، جدول زمانی و توالی مشخصی را برای دستیابی به اهداف مشخص تعیین می‌کند. این ابزار تعدادی از اهداف برنامه‌ریزی عملیاتی را برای حوزه‌های اجرایی و بخش عمومی تعیین می‌کند. همچنین اهدافی را برای گروه‌های خاص مانند مجریان قانون، دادستان‌ها، قانونگذاران و نهادهای قانونگذاری، جامعه مدنی و بخش خصوصی تعیین می‌کند.

• استفاده از شیوه تشویق برای بهبود فرهنگ کارکنان

استفاده از مشوق‌های مثبت می‌تواند به روش‌های مختلف از انواع فساد جلوگیری یا با آن مبارزه کند. این ابزار خلاصه‌ای از انواع مشوق‌های قابل ارائه و همچنین پیوندهایی که باید بین مشوق‌ها و

در گزارش سازمان ملل متحد با عنوان «برنامه جهانی علیه فساد- مجموعه ابزارهای ضدفساد»، ابزارهایی در سرفصل‌های مختلف برای پیشگیری از فساد (به‌ویژه ارتشا) و مبارزه با آن تعریف شده است. مهم‌ترین ابزارهای مبارزه با ارتشا در این برنامه به‌شرح زیر است [۲۴]:

• تقویت دولت‌های محلی

درحالی‌که بسیاری از عناصر راهبردهای مبارزه با فساد در سطح ملی برنامه‌ریزی شده‌اند، اثربخشی آنها به نحوه اجرا در سطح محلی بستگی دارد. این ابزار پیشنهادهایی در مورد چگونگی تطبیق ابزارها و نهادهای ملی برای استفاده محلی، چگونگی تسهیل ادغام عمودی و افقی تلاش‌های محلی و تشویق مشارکت عمومی ارائه می‌دهد.

• افشای دارایی‌ها و بدهی‌های مقامات دولتی

این ابزار روش‌های افزایش شفافیت در رابطه با دارایی‌ها و بدهی‌های مقامات دولتی را توصیف می‌کند. تعهد به افشای دارایی می‌تواند از طریق قانونگذاری یا به‌عنوان شرط استخدام تعیین شود. بدیهی است که این موضوع برای تمام کارکنان اداری امکان‌پذیر نیست؛ بلکه برای سطح مشخصی از موقعیت شغلی است که پتانسیل کافی برای جمع‌آوری ثروت غیرقانونی وجود داشته باشد.

• مهار رشوه در فرایندهای تدارکات

این ابزار تعدادی از اصول کلیدی را برای مبارزه با فساد در تدارکات ارائه می‌کند، که قدرتمندترین آنها در حال حاضر افشای عمومی است.

• کاهش پیچیدگی رویه‌های اداری

هدف این ابزار ترسیم راه‌هایی است که از طریق آنها می‌توان پیچیدگی اداری بیش از حد را که زمینه اصلی رشد فساد است، کاهش داد. این ابزار هشدار می‌دهد که در بسیاری از موارد، عناصر پیچیدگی با ابتکار کارکنان ایجاد می‌شود و اصلاحات ساده اغلب



سایر اصلاحات ایجاد شود، ارائه می‌دهد. این پیوندها مهم هستند؛ زیرا اعطای پاداش اضافی ممکن است فراتر از توان بسیاری از کشورهای در حال توسعه بدون کاهش تعداد کارکنان باشد و در نتیجه نیاز به تعداد کمتری از کارکنان برای انجام کار با موفقیت بیشتر باشد.

• دسترسی عموم به اطلاعات

افزایش دسترسی عمومی به اطلاعات، سازوکار قدرتمندی برای پاسخ‌گویی است که جامعه مدنی را قادر می‌سازد بر دولت نظارت کند. این ابزار، قوانین دسترسی به اطلاعات و روش‌هایی را که برای اعمال شفافیت در دولت استفاده می‌شود، مورد بحث قرار می‌دهد.

• بسیج جامعه مدنی از طریق آموزش‌های عمومی و افزایش آگاهی

این ابزار ملزومات یک برنامه افزایش آگاهی و تأثیر مطلوب آن را مشخص می‌کند. قدرت بخشیدن به مردم برای نظارت بر دولت جنبه مهمی از برنامه‌های مبارزه با فساد است. همچنین اعتمادسازی نسبت به بخش‌های اصلی حکمرانی شامل قوای مجریه، مقننه و قضائیه از دیگر کارکردهای این ابزار است.

• اسناد حقوقی بین‌المللی و منطقه‌ای

این ابزار نمای کلی از اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای موجود علیه فساد یا حاوی مقررات ضدفساد را ارائه می‌دهد. از جمله؛ اسناد سازمان ملل متحد، اسناد و مدارک سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، اسناد اتحادیه اروپا، اسناد و مدارک سازمان کشورهای آمریکایی.

• اسناد حقوقی ملی

این ابزار به روش‌های برخورد قوانین ملی با فساد و اعمال مرتبط با آن می‌پردازد. همچنین دشواری فهم دقیق برخی از رفتارها مانند طرفداری، خویشاوندی، تضاد منافع و کمک به احزاب سیاسی به‌عنوان فساد را بیان می‌کند.

• وضع مقررات قانونی برای سهولت اثبات جرم ارتشا

برخلاف اکثر جرائم، جرائم فساد اداری مانند رشوه، معمولاً قربانی آشکار یا شکایتی ندارند. معمولاً افراد درگیر در این موضوع، ذی‌نفعانی هستند که علاقه‌مند به حفظ رازداری می‌باشند. این ابزار استدلالی در جهت سهولت اثبات جرم برای محکوم کردن افراد فاسد ارائه و راه‌هایی برای دستیابی به این هدف تعیین می‌کند؛ مانند؛ افزایش اهمیت شواهد غیرمستقیم، جرم‌انگاری تملک دارایی غیرقابل توضیح، مصادره ثروت غیرقابل توضیح و اجازه مصادره مدنی یا اداری یا اقدامات انضباطی به‌عنوان

جایگزینی برای دادرسی کیفری.

• حمایت از افشاگران رشوه

هدف اصلی قوانین حمایت از افشاگران، حمایت از کسانی است که با حسن نیت، موارد سوءمدیریت، فساد و سایر رفتارهای غیرقانونی را در سازمان خود گزارش می‌دهند.

• استرداد مجرمین

این ابزار یک نمای کلی از استرداد مجرمین، جرائم قابل استرداد، موانع استرداد و مسائل رویه‌ای مربوطه را ارائه می‌دهد.

• بازگرداندن وجوه غیرقانونی

وجوه غیرقانونی می‌تواند از رشوه تا اخاذی گرفته تا غارت خزانه ملی متفاوت باشد. این ابزار به برخی از دلایل مانع از بازگشت وجوه غیرقانونی به کشور، از جمله فقدان اراده سیاسی در کشور قربانی می‌پردازد. این ابزار نشان می‌دهد که چگونه کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد جرائم سازمان‌یافته فراملی، راه‌حلی را برای چنین مشکلاتی ارائه می‌دهد.

• کمک حقوقی متقابل

کمک حقوقی متقابل یک فرایند همکاری بین‌المللی است که از طریق آن دولت‌ها در جهت جمع‌آوری شواهد برای استفاده در تحقیقات و تعقیب قضایی پرونده‌های جنایی و در ردیابی، توقیف، ضبط و در نهایت مصادره دارایی‌های به‌دست آمده از طریق مجرمانه کمک می‌کنند.

• تقویت نهادهای قضایی

این ابزار در مورد تلاش برای ایجاد یکپارچگی، آموزش در مورد ماهیت و میزان فساد و ایجاد ساختارهای پاسخ‌گویی در قوه قضائیه بحث می‌کند. در اینجا تأکید می‌شود که هرگونه پیشنهاد برای آموزش و پاسخ‌گویی قضایی باید توسط خود قضات یا با مشورت آنها (به‌منظور حفاظت از استقلال قضایی) تهیه شود. اگرچه توصیه می‌شود که از سایر گروه‌های کلیدی از جمله «دادستان‌ها»، «وزارت دادگستری» و «کانون‌های وکلا» مشاوره اخذ شود.

• آزمایش درستکاری

این ابزار روشی را برای تعیین اینکه آیا یک کارمند دولتی یا بخشی از دولت درگیر فساد اداری شده است یا خیر ارائه می‌کند؛ در نتیجه احتمال شناسایی مقامات فاسد را افزایش می‌دهد. در این روش، فرصت‌هایی را برای مظنون ایجاد می‌کنند تا مرتکب جرم شود. این آزمایش می‌تواند به‌صورت تصادفی یا هدفمند انجام شود. آزمایش درستکاری در نیروهای پلیس شهرهای لندن و کوئینزلند استرالیا و همچنین اداره پلیس نیویورک انجام شده است.

۶. تحلیل وضع موجود در زمینه مبارزه با رشوه در نظام اداری

سه‌گانه (شامل دیوان محاسبات کشور، کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، شورای عالی نظارت و بازرسی قوه قضائیه، وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی) به‌وضوح بیانگر این مطلب است.

به‌رغم وجود نهادهای نظارتی متعدد در درون دستگاه‌های اجرایی و خارج از آنها، متأسفانه در زمینه مبارزه با مفاسد (به‌ویژه رشوه) در دستگاه‌های اجرایی، با نقطه مطلوب فاصله زیادی وجود دارد. علت این موضوع آن است که در شیوه نظارت، بیشترین تمرکز بر کشف رشوه است تا پیشگیری از آن. از این‌رو شیوه نظارت به‌تنهایی، کارایی چندانی نداشته و بسیار پرهزینه است. مهم‌ترین معایب رویکرد نظارتی در مبارزه با رشوه را می‌توان به‌شرح زیر برشمرد:

الف) بزرگی دستگاه‌های نظارتی و تعدد آنها در سطح کلان و در درون دستگاه‌های اجرایی،

ب) بروز فساد در خود دستگاه‌های نظارتی و بازرسی،

ج) سخت بودن اثبات جرم رشوه (دشواری در تعیین مرز دقیق بین هدیه و رشوه)،

د) زمان‌بر بودن و پرهزینه بودن فرایند دادرسی اثبات جرم رشوه. در ادامه در شکل ۱ فرایند تصمیم‌گیری یک عامل عقلانی (فردی) که با نگاه منفعت‌گرایانه تحلیل و رفتار می‌کند، در رویکرد سنتی مبارزه با رشوه (شیوه نظارتی) تصویر شده است. همان‌گونه که در شکل مشخص است، در رویکرد سنتی، انگیزه و احتمال دریافت هدیه/ رشوه بیشتر از احتمال امتناع از دریافت آن است (مسیر خطوط پرننگ به نسبت مسیر خطوط نازک).

در این بخش از مطالعه، شیوه نظارتی وضع موجود در زمینه مبارزه با رشوه در نظام اداری مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. همچنین با تطبیق قوانین داخلی در مبارزه با رشوه با کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا)، نقاط ضعف وضع موجود استخراج می‌شود.

۱-۶. شیوه نظارتی وضع موجود

رایج‌ترین شیوه مبارزه با رشوه در نظام اداری کشور، نظارت متمرکز و ساختاری است. در شیوه نظارت سعی بر آن است که با افزایش ریسک کشف جرم، تمایل فرد از دریافت رشوه کاهش یابد. ایجاد واحدهای نظارتی در درون دستگاه و یا ایجاد یک سازمان نظارتی مستقل، دو رویکرد اصلی درون و برون‌سازمانی در مبارزه با رشوه و کشف آن در دستگاه‌های اجرایی هستند.

اصول کلی روش نظارتی به‌شرح زیر است:

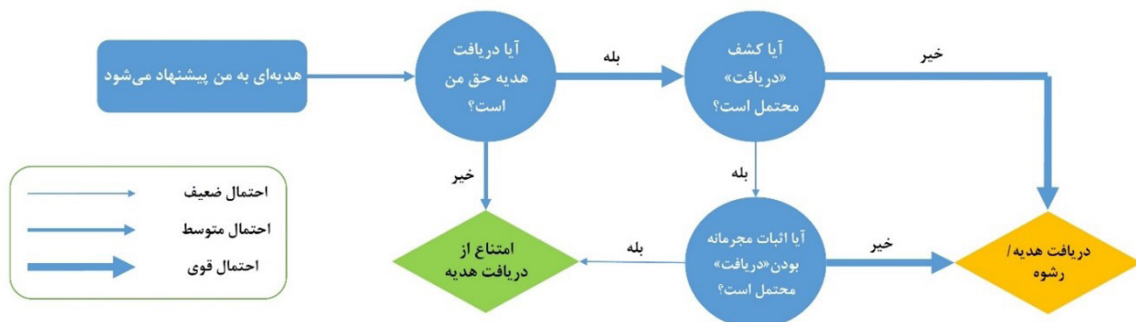
۱. ایجاد محدودیت یا ممنوعیت در اخذ هدایا،

۲. کشف رشوه از طریق واحدها و دستگاه‌های نظارتی و بازرسی،

۳. ارجاع موارد کشف شده به مراجع قضایی جهت طی فرایند دادرسی برای اثبات جرم.

در کشور ما در حال حاضر عمدتاً از شیوه نظارت برای مبارزه با رشوه و به‌طورکلی مبارزه با فساد در دستگاه‌های اجرایی استفاده می‌شود. وجود نهادهای نظارتی و بازرسی متعدد در درون دستگاه‌های اجرایی (شامل کارگروه ارتقای سلامت نظام اداری، واحد حراست، ذی‌حسابی، دفتر بازرسی و پاسخ‌گویی به شکایات و هیئت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان) و همچنین نهادهای نظارتی مستقل از دستگاه‌های اجرایی در سطح قوای

شکل ۱. فرایند تصمیم در یک تحلیل عقلانی، در رویکرد سنتی مبنی بر نظارت [۲۵]





۲-۶. ابعاد گوناگون رشوه

توسل به معاملات با قیمت‌های غیرواقعی، راهی برای فرار از مقررات کیفری راجع به ارتشا است. از این رو قانونگذار با تصویب ماده (۵۹۰) قانون مجازات اسلامی، انعقاد این معاملات را نیز به‌منزله دادن و دریافت رشوه تلقی کرد. به این صورت اگر فردی مالی را به مقدار فاحشی ارزان‌تر از قیمت واقعی آن، به یک مقام دولتی بفروشد یا مالی را به مقدار فاحشی گران‌تر از قیمت واقعی آن، از او خریداری کند، رفتار لازم برای تحقق جرم رشوا انجام داده است. همچنین مقام دولتی نیز با انجام این معامله مرتشی محسوب می‌شود [۲۶].

موضوع جرائم رشوا و ارتشا باید جنبه مالی داشته باشد. این شرط را می‌توان از به‌کارگیری کلمات و عباراتی همچون «وجه»، «مال»، «سند»، «ارزان‌تر از قیمت» و «گران‌تر از قیمت» در متن ماده (۳) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری، ماده (۵۹۰) قانون مجازات اسلامی و ماده (۱۱۸) قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح استنباط کرد. بنابراین موضوع جرم ارتشا اختصاص به وجه و اموال دارد [۲۷].

اما آنچه به‌عنوان موضوع جرم رشوه به مقامات عمومی در ماده (۱۵) کنوانسیون مریدا مقرر شده، آن است که آنچه که وعده، پیشنهاد یا داده می‌شود باید «امتیاز ناروا» باشد. امتیاز ناروا می‌تواند شامل مواردی همچون پول و هر شیء با ارزش، سهام شرکت، اطلاعات درون‌سازمانی، تمتعات جنسی یا عنایت‌های دیگر، سرگرمی و استخدام باشد [۲۸].

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود مطابق مقررات کنوانسیون مریدا، رشوه می‌تواند چیزی ملموس یا غیرملموس و مالی یا غیرمالی باشد [۲۹]، برخلاف مقررات کیفری قانون ایران که برای تحقق جرم رشوا و ارتشا، لازم است رشوه جنبه مالی داشته باشد.

۲-۶. رشوا و ارتشا در بخش خصوصی

در کنوانسیون مریدا در ماده (۱۲) موضوع فساد در بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفته و تأکید شده است که هر کشور عضو، طبق اصول اساسی قوانین داخلی خود، اقداماتی را اتخاذ خواهد نمود تا از فساد در بخش خصوصی جلوگیری کند. همچنین در ماده (۲۱) به صراحت دولت‌ها مکلف شده‌اند که رشوا و ارتشا در بخش خصوصی را جرم‌انگاری کرده و با توجه به تأثیر سوء این موضوع بر انجام فعالیت‌های اقتصادی، مالی یا بازرگانی، مانع رخ دادن آن شده و علاوه بر این، هم برای پیشگیری از آن و هم مقابله با آن برنامه‌ریزی کنند. این رویکرد تحولی مهم در زمینه مبارزه با

رشوه‌خواری به‌شمار می‌آید. یکی از موارد ناشی از الحاق دولت ایران به کنوانسیون مزبور این است که کشور ما یا باید صریحاً به جرم‌انگاری «ارتشا در بخش خصوصی» اقدام کند و یا رویه قضایی، موضع حقوق ایران را در این زمینه معلوم سازد تا از این طریق بتوان پای‌بندی خود به این بخش از سند یاد شده را مورد تأیید قرار داد [۳۰].

در حقوق ایران تنها مقرره‌ای که ممنوعیت‌گونه ویژه‌ای از رشوا و ارتشا خصوصی را پیش‌بینی کرده، ماده (۵۸۸) قانون مجازات اسلامی است. به‌موجب این ماده هریک از داوران و ممیزان و کارشناسان، چنانچه در مقابل اخذ وجه یا مال به نفع یکی از طرفین اظهارنظر یا اتخاذ تصمیم کند، به حبس و جزای نقدی محکوم می‌شود. به‌جز این، در هیچ‌یک از مقررات دیگر مربوط به رشوا و ارتشا، صریحاً از کارکنان و کارمندان بخش خصوصی به‌عنوان کسانی که ممکن است در معرض دریافت و پرداخت رشوه قرار بگیرند، نام برده نشده است [۳۱]. این درحالی است که هم در کنوانسیون مریدا و هم در نظام کیفری بسیاری از کشورها (چین، روسیه و کشورهای اروپایی) ارتشا از ناحیه کارکنان بخش خصوصی پیش‌بینی شده است.

۴-۶. مرتکبین جرم ارتشا

براساس ماده (۱۵) کنوانسیون مریدا، دادن رشوه زمانی مشمول عنوان «رشوا به مقام عمومی داخلی» می‌شود که مرتشی یکی از مقام‌های عمومی محسوب شود. در قوانین داخلی نیز دادن رشوه زمانی جرم‌انگاری می‌شود که دریافت‌کننده یکی از مقامات ذکر شده در ماده (۳) «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری» باشد، یا مطابق ماده (۱) «قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح»، نظامی محسوب شود. البته علاوه بر اشخاص فوق، مطابق ماده (۵۸۸) قانون مجازات اسلامی دادن رشوه به داوران و ممیزان و کارشناسان نیز دارای مجازات است.

در کنوانسیون مریدا از اصطلاح «مقام عمومی» استفاده شده است، که دامنه شمول آن نسبت به اشخاصی که در ماده (۳) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری و ماده (۱۱۸) قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح آمده، گسترده‌تر است. در ماده (۳) «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری»، هریک از «مستخدمین و مأمورین دولتی اعم از قضایی و اداری یا شوراها یا شهرداری‌ها یا نهادهای انقلابی و به‌طور کلی قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح یا شرکت‌های دولتی یا سازمان‌های دولتی وابسته به دولت و یا مأمورین به

می‌شوند را پوشش نمی‌دهد. برای مثال می‌توان به مقاماتی مانند اعضای شورای عالی امنیت ملی و شورای عالی انقلاب فرهنگی و کارکنان مؤسسات همچون دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و آموزش عالی غیردولتی و نهادهای زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اشاره کرد که خدمات عمومی ارائه می‌کنند، اما مشمول ماده (۳) قانون تشدید نمی‌شوند [۲۶].

با توجه به مطالب فوق و از آنجاکه مقصود کنوانسیون مریدا شمول تمام کسانی است که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، لازم است دامنه شمول جرم‌انگاری رشوه در قوانین داخلی گسترش یابد.

خدمات عمومی خواه رسمی یا غیررسمی «مشمول جرم‌انگاری ارتشا قرار گرفته‌اند [۲۶].

بنابراین کسانی مشمول این ماده قرار می‌گیرند که یا «مأمور دولتی» محسوب شوند یا «مأمور به خدمات عمومی». در ارتباط با اصطلاح مأمور عمومی در قوانین تعریف مشخص و دقیقی ارائه نشده است. با بررسی این دو اصطلاح در قوانین موجود، به نظر می‌رسد دو اصطلاح مزبور در ماده (۳) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری، وافی به مقصود نبوده و تمامی کسانی که از نظر کنوانسیون مقام عمومی محسوب

۷. شیوه جدید مبتنی بر شفافیت به منظور پیشگیری از رشوه در نظام اداری

هدیه‌ای باشند، می‌دانند که حسب قانون موظف به اعلام آن هستند. چنین اعلامی حساسیت رسانه‌ها (با تأکید رسانه‌های مخالف) را برمی‌انگیزاند و به این ترتیب پاسخ‌گویی سنگینی در پیشگاه مردم و رسانه‌ها در انتظار او خواهد بود. در نتیجه از آنجاکه پس از دریافت هر هدیه فرد باید به دادگاهی رسانه‌ای برود و حساب پس بدهد، تمایل او نسبت به دریافت هدایا حداقلی خواهد شد.

۲. نظارت بسیار آسان

در این رویکرد نظارت بسیار آسان است، چراکه به‌سادگی می‌توان بازرسانی را در لباس عامه مردم فرستاد و هدیه‌هایی ناچیز را به مأموران دولتی پیشنهاد کرد. در صورت دریافت هدیه، در انتظار اعلام آن نشست و در صورت عدم اعلام در محدوده زمانی مقرر، جرم ثابت شده است. همچنین به راحتی می‌توان این کار را به عامه مردم سپرد، مادامی که بتوانند مستند خوبی هم برای آن ارائه کنند.

در جدول ۱ دو رویکرد مبارزه با ارتشای مسئولان دولتی، یعنی رویکرد سنتی (شیوه نظارت) و رویکرد جدید (شیوه مبتنی بر شفافیت) در محورهای مختلف با هم مقایسه شده است.

در این شیوه، مبارزه با رشوه از مسیری متفاوت دنبال می‌شود. اصول کلی شیوه مبتنی بر شفافیت به شرح زیر است [۲۵]:

• امکان دریافت هرگونه هدیه توسط مسئولین دولتی

در این شیوه نیازی به وضع محدودیت یا ممنوعیت دریافت هدایا نیست، هر چند می‌توان چنین قانونی نیز وضع کرد.

• لزوم ارائه مشخصات هدیه دریافتی

گزارش و انتشار عمومی مشخصات هدیه‌دهنده و وابستگی احتمالی حقوقی یا تجاری وی، چپستی هدیه، تاریخ و محل اخذ هدیه، مبلغ تخمینی هدیه، انگیزه اعطای هدیه، تصویری از هدیه.

• اعمال مجازات سنگین در صورت کشف عدم اعلام دریافت

هرچند جرم (عدم اعلام هدیه دریافتی) به نظر ناچیز می‌رسد، اما مجازات سنگینی نسبت به آن وضع می‌شود. حداقل این مجازات ممنوعیت دائم حضور در خدمات دولتی به دلیل سوءاستفاده از اعتماد عمومی خواهد بود.

مهم‌ترین فواید این رویکرد عبارتند از:

۱. عدم تمایل به دریافت هدیه

در این رویکرد، در صورتی که مأموران دولتی مایل به دریافت



جدول ۱. مقایسه رویکرد مبتنی بر نظارت و رویکرد مبتنی بر شفافیت در مبارزه با ارتش مسئولان دولتی [۲۵]

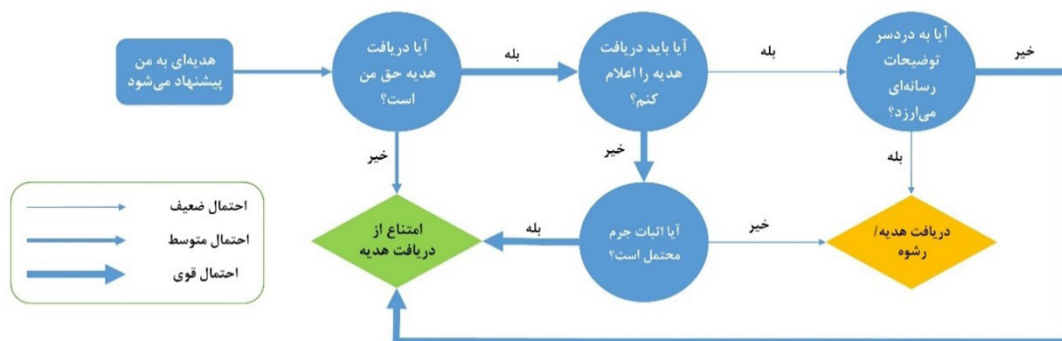
ردیف	محور مقایسه	رویکرد مبتنی بر نظارت	رویکرد مبتنی بر شفافیت
۱	تعریف جرم	هدیه نامتعارف: دریافت هدیه خارج از ضوابط	هدیه اعلام نشده: عدم اعلام دریافت هدیه
۲	نیاز به ایجاد ممنوعیت یا محدودیت در دریافت هدایا	نیازمند قانونگذاری دقیق	عدم نیاز (هرچند ممکن است)
۳	مراحل اثبات جرم	دو مرحله: کشف مصداق، اثبات مجرمانه بودن مصداق کشف شده	یک مرحله: کشف مصداق = جرم
۴	احتمال (امکان، عدم دشواری) کشف جرم	پایین	بالا
۵	اثر بازدارنده رویکرد، بر تمایل درونی مسئولین به دریافت هدایا	حداقلی	حداکثری
۶	زمان و هزینه فرایند کشف جرم	بسیار زیاد	بسیار اندک
۷	اعتماد مردم به سلامت نظام اداری	بسیار اندک (به دلیل پیچیده بودن قوانین)	بسیار زیاد

هدیه را گزارش و اعلام کند مصداق هدیه است، ولی اگر هدیه را دریافت و اعلام نکند مصداق رشوه است؛ بنابراین در جعبه زرد رنگ، هدیه یا رشوه عنوان شده است. اگر دریافت هدیه حق مقام دولتی است، اما اعلام آن و توضیح دادن به اصحاب رسانه به صرفه نیست، به جعبه سبز رنگ منتهی می‌شود. اگر هم دریافت هدیه حق مقام دولتی نباشد، باز هم به جعبه سبز رنگ منتهی می‌شود. بنابراین در جعبه سبز رنگ فقط از عنوان هدیه استفاده شده است.

در شکل ۲ فرایند تصمیم‌گیری یک عامل عقلانی (فردی که با نگاه منفعت‌گرایانه تحلیل و رفتار می‌کند)، در رویکرد جدید مبارزه با رشوه (شیوه مبتنی بر شفافیت) ارائه شده است. همان‌گونه که در شکل مشخص است، در رویکرد مبتنی بر شفافیت، انگیزه و احتمال امتناع از دریافت هدیه/ رشوه^۱ بیشتر از احتمال دریافت آن است (مسیر خطوط پررنگ به نسبت مسیر خطوط نازک). اگر در فرایند دقت شود، مشاهده می‌شود که اگر هدیه حق مقام دولتی باشد و هدیه را دریافت کند دو حالت پیش می‌آید؛ اگر

۱. در اینجا باید دقت شود که هدیه و رشوه مترادف هم قرار نگرفته‌اند، بلکه منظور هدیه یا رشوه است. اگر هدیه حق مقام دولتی باشد و هدیه را دریافت کند، دو حالت پیش می‌آید؛ اگر هدیه را گزارش و اعلام کند مصداق هدیه است ولی اگر هدیه را دریافت و اعلام نکند، مصداق رشوه است.

شکل ۲. فرایند تصمیم عقلایی در رویکرد جدید مبتنی بر شفافیت [۲۵]



همچنین اطلاعاتی همچون نام نماینده هدیه‌گیرنده و سمت وی، نام هدیه‌دهنده و سمت وی، محل و تاریخ دریافت هدیه، محدوده قیمت هدیه (کمتر یا بیشتر از ۱۵۰ یورو)، عنوان هدیه، مبلغ تخمینی آن و نیز تصویری از آن هدیه ارائه شده است [۳۲].

مطابق انتظار، میزان هدایای دریافتی نمایندگان پارلمان به شدت اندک است. گزارش منتشر شده توسط پارلمان نشان می‌دهد که در سال‌های ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴، از میان ۷۵۱ نماینده پارلمان، در هر سال تنها ۱۴ نفر هدیه دریافت کرده‌اند. این مسئله به خوبی بازدارنده بودن رویکرد شفافیت‌محور را نمایش می‌دهد [۲۵].

۸. توجه به اصل «پیشگیری از وقوع رشوه» در کنار اقدامات کیفی

احتمالی، می‌توانند اقدامات مؤثری در خصوص پیشگیری و برهم‌زدن موقعیت‌های جرم‌زا در نظام اداری از خود بروز دهند. بند «۲» ماده (۱۳) کنوانسیون مبارزه با فساد به دولت‌های عضو توصیه و تأکید می‌کند تا اقدامات لازم را جهت شناسایی نهادهای ضدفساد برای مردم انجام دهند. طبیعی است با این تدابیر، افراد جامعه دیگر به دلیل عدم اطلاع از مقررات و تشریفات، مجبور نخواهند شد جهت رسیدن به حقوق خود و یا اجرای امور شخصی و شغلی، اقدام به پرداخت رشوه به کارگزاران مربوطه که درصد سوءاستفاده از این وضعیت هستند، کنند. به عبارت دیگر از آماج بالقوه جرم در برابر مرتکب، حفاظت به عمل آمده است [۳۳].

به‌طور طبیعی در جرم ارتشا، تعارض منافع شخصی فرد با منافع شغلی و اداری او وجود دارد. با توجه به پذیرش این اصل که یکی از راهکارهای مورد توجه در پیشگیری، تغییر وضعیت‌های ماقبل بزهکاری و پیش‌جنایی است [۳۴]، بنابراین جلوگیری از موقعیت‌های تعارض منافع به پیشگیری از ارتشا منتهی می‌شود. در بند «۴» ماده (۷) کنوانسیون مریدا، به دولت‌های عضو

یکی از ساده‌ترین و کم‌هزینه‌ترین راهکارهای کاهش فساد در نظام اداری به‌ویژه ارتشا، استفاده از رویکرد پیشگیرانه است. پیشگیری به‌عنوان یکی از راهکارهای مبتنی بر حذف یا کاهش موقعیت‌های وقوع رشوه و دور نگه داشتن گروه‌های در معرض خطر از موقعیت‌های ارتشا، دارای اهمیت بسزایی است.

در ماده (۱) کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (کنوانسیون مریدا)، به پیشگیری غیرکیفری در کنار اقدامات کیفری برای مبارزه با فساد توجه ویژه‌ای شده است [۲۸]. در این ماده با استفاده از عبارات «ارتقا و تحکیم اقدامات جهت پیشگیری و مبارزه مؤثرتر و کارا تر با فساد» و «حمایت از همکاری‌های بین‌المللی و کمک‌های فنی در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد»، بر محور پیشگیری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین راهکارهای کنترل فساد (از جمله رشوه) تأکید شده است.

یکی از مصادیق پیشگیری از وقوع رشوه در نظام اداری؛ آگاه‌سازی و دادن اطلاعات و آموزش‌های لازم به شهروندان است. از این طریق اشخاص جامعه با اطلاع از حقوق خود و همچنین خطرات



رفتار کارکنان و کارگزاران دولتی و عمومی، شفاف‌سازی محیط‌های مالی و اداری، طراحی سیستم‌های الکترونیکی خاص و به‌روز جهت کاهش مراجعه اشخاص به ادارات و سازمان‌های مختلف و ارائه فرمول‌های دقیق و غیرقابل تفسیر به‌خصوص در موضوعات مالیاتی، گمرکی و صادرات و واردات، می‌تواند به‌عنوان تکنیک‌های مؤثر در پیشگیری وضعی از ارتشا مدنظر قرار گیرند [۳۳].

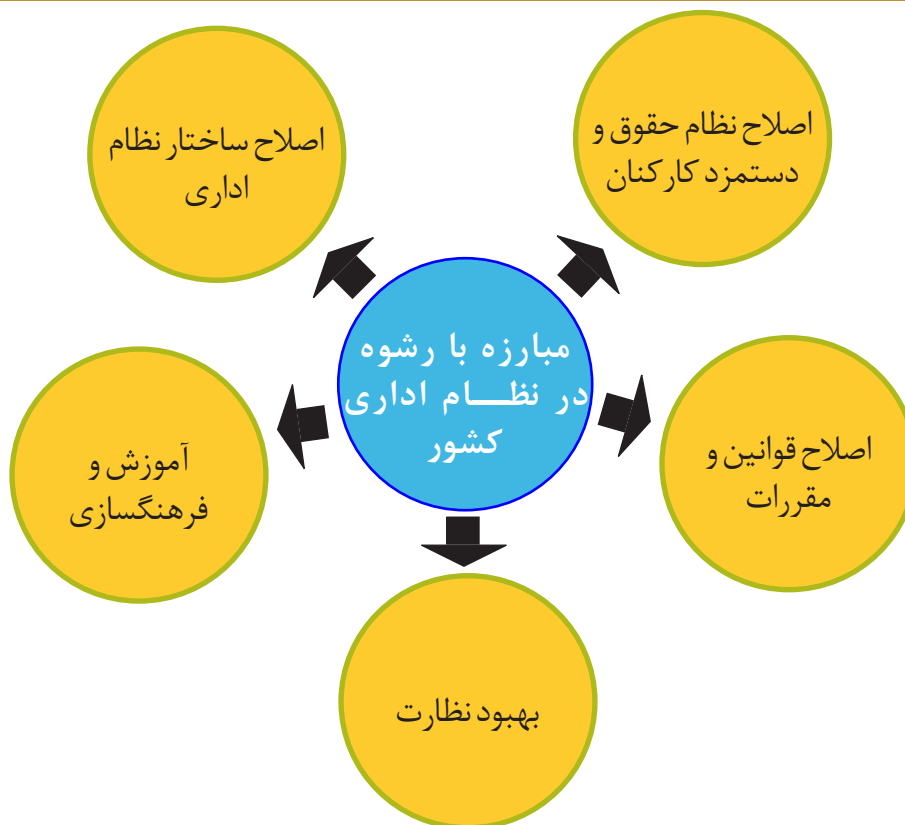
توصیه شده است تا طبق اصول و قوانین داخلی خود، تلاش کنند تا نظام‌هایی که شفافیت را ارتقا می‌دهند و از تعارض منافع جلوگیری می‌کنند، را مستقر نمایند. همچنین در بند «۵» ماده (۸) کنوانسیون، مصداق‌هایی از شفافیت و رفع تعارض منافع به‌عنوان یک عامل پیشگیرانه ارائه شده است. به‌طور خلاصه، افزایش محتوای قانونی و اقدامات عملی در زمینه آگاه‌سازی افراد از سازوکارهای اداری، ایجاد نظارت و کنترل دقیق

۹. ارائه الگوی پیشنهادی پیشگیری و مقابله با رشوه در نظام اداری

با توجه به بروز و ظهور شیوه‌های جدیدی از جرائم رشا و ارتشا در جامعه مدرن، پیچیدگی سازوکارهای ارتکاب جرم و عملکرد جزیره‌ای نهادهای نظارتی و بازرسی، در این مطالعه، الگوی پیشنهادی برای مبارزه با رشوه در نظام اداری کشور «الگوی مبتنی بر نظارت، شفافیت و پیشگیری» است. این الگو بر سه اصل: بهبود نظارت، افزایش شفافیت و پیشگیری از ارتشا استوار است. در شکل ۳ سیاست‌های اصلی این الگو ارائه شده است.

با توجه به اهمیت بالای موضوع رشوه به‌عنوان یکی از مصادیق اصلی فساد در نظام اداری، قوانین و مقررات ملی و بین‌المللی توجه ویژه‌ای به مبارزه با این پدیده شوم معطوف داشته‌اند. در این مطالعه پس از بررسی اسناد نظام حقوقی کشور در زمینه مبارزه با ارتشا در نظام اداری و تحلیل وضع موجود، به بررسی اصل پیشگیری و شیوه جدید مبتنی بر شفافیت در مبارزه با رشوه پرداخته شده است.

شکل ۳. ساختار «الگوی مبتنی بر نظارت، شفافیت و پیشگیری» برای مبارزه با رشوه در نظام اداری



● شفاف‌سازی دریافت هدایا توسط مسئولان دولتی، مشابه تجربه پارلمان اروپا در زمینه شفاف‌سازی دریافت هدایا توسط اعضای پارلمان،

● حمایت قاطع و قانونی از افشاکنندگان و گزارشگران ارتشا در دستگاه‌های اجرایی کشور،

● تسری ارتشا به کارکنان بخش خصوصی با توجه به گسترش روزافزون فعالیت‌های این بخش.

۴. آموزش و فرهنگ‌سازی

آموزش و فرهنگ‌سازی در زمینه پیشگیری از رشا و ارتشا شامل؛ تقویت بنیه اعتقادی کارکنان، ارائه آموزش‌های لازم به کارکنان دستگاه‌ها (قبل از شروع خدمت و حین خدمت) در خصوص احکام شرعی و قانونی رشوه و آثار و تبعات رشوه در جامعه از نظر اقتصادی و اجتماعی با بهره‌گیری از مشاوران مذهبی و اساتید دانشگاه، آگاه‌سازی و دادن اطلاعات و آموزش‌های لازم به شهروندان در جهت اطلاع از حقوق خود و معرفی نهادهای ضدفساد به مردم می‌باشد.

۵. بهبود نظارت درون و برون‌سازمانی

بهبود نظارت در ابعاد درون و برون‌سازمانی از طریق موارد زیر امکان‌پذیر است:

● ادغام مراجع نظارتی موجود در سطح قوه مجریه (تا حد امکان) در قالب یک نهاد مرجع و مستقل با ویژگی‌های بهینه به‌طوری‌که در یک نهاد مبارزه با فساد اداری، با اقتدار و استقلال کافی و همچنین صلاحیت تخصصی لازم شکل گیرد. مبارزه با فساد و جلوگیری از زمینه‌های شکل‌گیری فساد باید وظیفه و مأموریت اصلی این نهاد بوده نه یک وظیفه فرعی در کنار دیگر وظایف [۳۵].

● هماهنگی بین نهادهای نظارتی در زمینه برنامه‌ریزی و اولویت‌های کاری مبارزه با فساد اداری (به‌ویژه ارتشا)،

● برقراری ارتباط مناسب بین نهادهای نظارتی مستقل از دستگاه‌های اجرایی در سطح قوای سه‌گانه با بخش‌های نظارتی در دستگاه‌های اجرایی در زمینه مبارزه با جرم ارتشا،

● استفاده از مشارکت جامعه مدنی، رسانه‌ها و نهادهای غیردولتی،

● قاطعیت در امر نظارت و برخورد با رشوه،

● جلوگیری از ایجاد موقعیت‌های تعارض منافع در نظام اداری،

● استفاده از ابزارهای دقیق نظارتی در جذب کارکنان.

همان‌گونه که در شکل ملاحظه می‌شود، الگوی «مبتنی بر نظارت، شفافیت و پیشگیری» در مبارزه با رشوه در نظام اداری کشور، مبتنی بر سیاست‌های زیر است:

۱. اصلاح نظام پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان دولت

اصلاح سیستم پرداخت حقوق و دستمزد از طریق رفع هرگونه تبعیض در پرداخت حقوق و دستمزد، ترمیم حقوق و مزایای کارکنان سطوح پایین و اجرای صحیح، دقیق و کارشناسی شده «نظام هماهنگ پرداخت» و همچنین جبران خدمات شایسته کارکنان دولتی در قالب پرداخت اضافه‌کار، هزینه سفرهای تفریحی و سایر موارد امکان‌پذیر است.

۲. اصلاح ساختار نظام اداری

اصلاح ساختار نظام اداری شامل؛ استفاده از سامانه‌های نوین الکترونیکی در ارائه خدمات به‌منظور کاهش ارتباط مستقیم و چهره‌به‌چهره کارکنان دستگاه‌های اجرایی با مراجعین، شفاف‌سازی و ساده‌سازی مقررات، استانداردها و رویه‌های ملاک عمل دستگاه‌های اجرایی، شایسته‌سالاری در انتصاب افراد در پست‌های مدیریتی و حساس در دستگاه‌های اجرایی کشور، رفع نگرانی‌های آینده و دوره بازنشستگی کارکنان و ارائه فرمول‌های دقیق و غیرقابل تفسیر به‌خصوص در موضوعات مالیاتی، گمرکی و صادرات و واردات است.

۳. اصلاح قوانین و مقررات

پیشنهاد می‌شود، ضمن اصلاح «قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری» و «آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی»، موارد زیر نیز به‌نحو مناسبی در قوانین و مقررات مربوط به مبارزه با ارتشا گنجانده شود:

● از آنجاکه گاهی منافع غیرمالی از منافع مالی دارای مطلوبیت بیشتر و وسوسه‌انگیزتر است، لازم است تحقق جرائم رشا و ارتشا در نظام اداری صرفاً به جنبه مالی محدود نشده و هرگونه امتیاز ناروا (اعم از مالی یا غیرمالی) مشمول این مقررات شود،

● تسری حکم ارتشا به سایر مسئولان و مقام‌های دولتی که در ماده (۳) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری، به آنها اشاره‌ای نشده است،

● به‌روزرسانی مجازات‌های مقرر برای رشوه در نظام اداری با توجه به گذشت زمان و کاسته شدن ارزش پول،



۱۰. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی و تقنینی

سیاستی ذیل را برای پیشگیری و مقابله با رشوه در نظام اداری ارائه داد.

● **اصلاح مواد (۹۱ و ۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری با رویکرد مردمی‌سازی و شفافیت:** جهت‌گیری کلان در قانون مدیریت خدمات کشوری برای مقابله با رشوه در نظام اداری، استفاده از ابزارهای تنبیهی و همچنین ساختارهای متمرکز است. در این راستا لازم است که این دو ماده قانونی اصلاح شود و استفاده از ظرفیت‌های مردمی و همچنین ایجاد ساختار تخصصی غیرمتمرکز همچون آژانس‌های تخصصی مبارزه با فساد در دستور کار قرار بگیرد.

● **پویاسازی و چابک‌سازی ساختارها و تشکیلات اداری:** همان‌گونه که بیان شد، بوروکراسی و مقررات دست‌وپاگیر یکی از علل اصلی بروز رشوه در نظام اداری است. در این راستا لازم است که چابک‌سازی بوروکراسی و اصلاح آن از طریق استفاده از سامانه‌های نوین الکترونیکی در ارائه خدمات به‌منظور کاهش ارتباط مستقیم و چهره‌به‌چهره کارکنان دستگاه‌های اجرایی با مراجعین، شفاف‌سازی و ساده‌سازی مقررات، استانداردها و رویه‌های ملاک عمل دستگاه‌های اجرایی و ارائه فرمول‌های دقیق و غیرقابل تفسیر به‌خصوص در موضوعات مالیاتی، گمرکی و صادرات و واردات در دستور کار قرار بگیرد.

● **طراحی بسته ابزار تخصصی مقابله با رشوه در «آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی»:** آیین‌نامه مذکور که مهم‌ترین آیین‌نامه برای مقابله با رشوه است با رویکرد تک‌ابزاری و استفاده از ابزارهای قانونی و محدودیت‌آفرین و وضع مجازات تهیه شده است. درحالی‌که لازم است برای مقابله با رشوه انواع و اقسام ابزارها از جمله ابزارهای تشویقی و انگیزشی، ابزارهای نرم و هوشمند، ابزارهای ساختاری، ابزارهای اطلاعاتی مورد استفاده قرار بگیرد. در این راستا لازم است با همکاری دولت، مجلس و قوه قضائیه این آیین‌نامه به‌صورت تخصصی بازنویسی شود و یک بسته ابزار جامع و کامل مبتنی بر تجربیات جهانی و اقتضات بومی تهیه شود و امر مقابله با رشوه با ابزارهای متنوع و هم‌افزا در دستور کار قرار بگیرد.

در نظام اداری کشور، موضوع پیشگیری و مقابله با رشوه در اسناد سیاستی و قانونی مورد توجه بوده است. مهم‌ترین مواد قانونی مرتبط با رشوه در نظام اداری ناظر به ماده (۹۱) و ماده (۹۲) **قانون مدیریت خدمات کشوری** است. براساس ماده (۹۱) «قانون مدیریت خدمات کشوری»، اخذ رشوه و سوءاستفاده از مقام اداری ممنوع است. استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به‌جز دستگاه ذی‌ربط خود تخلف محسوب می‌شود. همچنین مطابق با ماده (۹۲) قانون فوق، مدیران و سرپرستان بلافصل، مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله هستند و در مورد عملکرد آنان باید پاسخ‌گو باشند. در صورتی‌که کارمندان مزبور با اقدامات خود موجب ضرر و زیان دولت شوند و یا تخلفاتی نظیر رشوه و یا سوءاستفاده در حیطه مدیریت مسئولین مزبور مشاهده و اثبات شود، علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی با مدیران و سرپرستان کارمندان (حسب مورد) نیز که در کشف تخلف یا جرائم اهمال کرده باشند مطابق قوانین مربوط، با آنان رفتار خواهد شد. همچنین در «آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی» با رویکرد تنبیهی، مجازات‌هایی را برای رشوه‌دهندگان و دریافت‌کنندگان رشوه در نظر گرفته است.

براساس تحلیل قوانین و مقررات موجود، این تحلیل به‌دست می‌آید که رایج‌ترین ابزارها و سازوکارهای مقابله با رشوه ابزارهای قانونی و تنبیهی و ابزارهای سازمانی متمرکز (بالا به پایین) است که شامل ایجاد محدودیت یا ممنوعیت در اخذ هدایا، کشف رشوه از طریق واحدها و دستگاه‌های نظارتی و بازرسی و ارجاع موارد کشف شده به مراجع قضایی جهت طی فرایند دادرسی برای اثبات جرم است.

مقابله با رشوه در نظام اداری باید از طریق تهیه بسته ابزار سیاستی جامع صورت بگیرد. روح حاکم و جهت‌گیری کلان این بسته ابزار سیاستی باید استفاده از ظرفیت‌های مردمی، نظارت غیرمتمرکز و شفافیت فرایندهای اداری باشد. در این راستا می‌توان پیشنهادهای



- [۱]. طریحی، فخرالدین (۱۳۶۷). مجمع‌البحرین، تحقیق سیداحمد حسینی، جلد اول، انتشارات مکتبه مرتضویه.
- [۲]. میرزاجانی، معصومه، رقیه صادقی و علیرضا عبدالرحیمی (۱۳۹۸). «گفتمان‌سازی قرآن در جهت مبارزه با رشوه و آسیب‌های اجتماعی ناشی از آن»، مجله سلامت اجتماعی، دوره ششم، شماره ۳.
- [۳]. عباس‌زاده واقفی، شیرین‌السادات، جلیل دلخواه و لطف‌الله فروزنده (۱۳۹۶). «شناسایی علل بومی بروز فساد اداری: مورد مطالعه شهرداری تهران»، مجله دانش حسابرسی، سال ۱۷، شماره ۶۸.
- [۴]. الواری، عباس، بهروز جوانمرد، مهدی فضلی و حمیدرضا آدابی (۱۴۰۲). «جرم‌انگاری فساد در بخش خصوصی؛ تحولات تاریخی و مستندات داخلی و بین‌المللی»، فصلنامه تعالی حقوق، سال ۱۴، شماره ۱.
- [۵]. رسولی، رضا (۱۳۸۷). «نقش بانک جهانی در مبارزه با فساد»، مجله تحول اداری، سال ۸، شماره ۵.
- [6]. Türedi, S. and Altner, A. (2016). Economic and political factors affecting corruption in developing countries. *Int. J. Eco. Res*, 7(1).
- [۷]. دقیق اصلی، علیرضا، غلامرضا گرایبی‌نژاد و سلین آقابگیان (۱۳۹۱). «اثر حکمرانی خوب بر سطح فساد اقتصادی در کشورهای با سطح توسعه‌یافتگی متوسط»، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه، شماره ۲۶.
- [۸]. عسکری اسلام‌پور، کریم (۱۳۸۷). «رشوه پدیده شوم اجتماعی»، مجله مبلغان، شماره ۱۱۰.
- [۹]. بهرامی، سهراب (۱۳۹۷). «بسترهای وقوع جرم رشوه و راهکارهای مقابله با آن»، نشریه کارآگاه، شماره ۴۲.
- [10]. Seldadyo, H. Haan, J. (2006). "The Determinants of Corruption: A Literature Survey and New Evidence", Paper Prepared For the 2006 EPCS Conference, Turku, Finland.
- [۱۱]. توسلی، غلام‌عباس (۱۳۹۲). «نظریه‌های جامعه‌شناسی»، تهران، نشر سمت.
- [۱۲]. تبشیری، حمیدرضا و بهزاد آهنگری (۱۴۰۱). «واکاوی بزه ارتشا در ساختار اداری دولت مدرن در ایران» با تأکید بر آرا امیل دورکهایم»، فصلنامه حقوق اداری، سال ۹، شماره ۳۱.
- [13]. Taboli, H.R, Samie'e Darooneh M and Ehsani A. (2013). Administrative corruption: why and how?. *International Journal of Advanced Studies in Humanities and Social Science*. 12(1): 2567-2575.
- [۱۴]. طباطبایی، محمدحسین (۱۳۶۳). تفسیر المیزان، جلد (۲).
- [۱۵]. حرعاملی، محمدبن‌الحسن (۱۳۹۱). تفصیل وسائل الشیعه إلى تحصیل مسائل الشریعه، بیروت، دارالاحیاء التراث العربی.
- [۱۶]. بحرانی، یحیی‌بن‌الحسین (۱۳۸۴). شهاب‌الحکمه در آداب و اخلاق و حکمت عملی، تهران، انتشارات برگ رضوان.
- [۱۷]. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- [۱۸]. قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری، مصوب ۱۳۶۴ مجلس شورای اسلامی.
- [۱۹]. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۲۰]. کتاب پنجم قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده)، مصوب ۱۳۷۵ مجلس شورای اسلامی.
- [۲۱]. قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۲ مجلس شورای اسلامی.
- [۲۲]. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶ مجلس شورای اسلامی.
- [۲۳]. آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی، مصوب ۱۳۸۳ هیئت‌وزیران
- [24]. UNITED NATIONS, The Global Programme Against corruption: anti-corruption: toolkit, https://www.unodc.org/documents/treaties/corruption/toolkit/toolkitv5_foreword.pdf
- [۲۵]. عبدالحسین‌زاده، محمد (۱۳۹۹). «تبیین مفهوم شفافیت و کاربرد آن در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی»، فصلنامه



- سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۸، شماره ۲.
- [۲۶]. حسینی، سیدمحمد و حمید بهره‌مند (۱۳۹۱). «ارتشا مقام‌های عمومی و دادن رشوه به آنها در آیینہ قوانین داخلی و کنوانسیون مریدا»، فصلنامه حقوق، دوره ۴۲، شماره ۲.
- [۲۷]. شام بیاتی، هوشنگ (۱۳۸۵). «حقوق کیفری اختصاصی»، چاپ پنجم، تهران، ژوبین.
- [۲۸]. لانگست، پی‌تر و همکاران (۱۳۸۷). «برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد»، ترجمه امیرحسین جلالی و حمید بهره‌مند، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۲۹]. دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد (۱۳۸۷). «رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد»، ترجمه حمید بهره‌مند، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۳۰]. فرهمندفر، حیدر (۱۳۸۸). «الزامات قانونگذار ایران پس از الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد»، فصلنامه آگاه، دوره ۲، شماره ۷.
- [۳۱]. اشرافی، ارسلان، امیر ایروانیان و مهدی هوشیار (۱۴۰۰). «رشا و ارتشا خصوصی در اسناد بین‌المللی و حقوق ایران»، فصلنامه حقوق کیفری، دوره ۱۰، شماره ۳۶.
- [۳۲]. ثنایی، مهدی (۱۳۹۴). «مبارزه با فساد در اتحادیه اروپا: هدایای شفاف پارلمان اتحادیه اروپا (دوره هشتم)»، اندیشکده شفافیت برای ایران، <https://tpf.ir/?p=۳۸۳>
- [۳۳]. حسینی، سیدحسین و محمدمسعود ملازمیان (۱۳۹۴). «بررسی تطبیقی پیشگیری وضعی از جرم ارتشا در حقوق ایران و کنوانسیون مریدا»، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، سال ششم، شماره اول.
- [۳۴]. نجفی ابرندآبادی، علی حسین (۱۳۸۳). «پیشگیری عادلانه از جرم، علوم جنایی»، چاپ اول، تهران، انتشارات سمت.
- [۳۵]. جمور، حسین و یحیی مرتب (۱۴۰۲). «بررسی دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران: نگاهی نهادی»، دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

گزیده سیاستی

شیوه نظارتی وضع موجود که در آن بیشترین تمرکز بر کشف رشوه است، به تنهایی کارایی چندانی در مبارزه با رشوه در نظام اداری کشور ندارد. از این رو الگوی پیشنهادی در این مطالعه برای مبارزه با رشوه در نظام اداری، بر سه اصل بهبود نظارت، افزایش شفافیت و پیشگیری از ارتشا استوار است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رو بروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir