



فصلنامه دستاوردهای نوین در حقوق عمومی، سال دوم، شماره ششم، تابستان ۱۴۰۲

فرآیندهای سازمانی مؤثر بر ایجاد فساد مالی

سید شهاب الدین مصطفوی نژاد، خیرالله پروین، عمران نعیمی^۳

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۱۰/۲۱ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۱۶

چکیده

فساد مالی که باعث ایجاد شکاف طبقاتی و کاهش اعتماد عمومی می‌شود از جمله معضلاتی است که عوامل مختلفی در ایجاد آن تأثیر دارند. در این تحقیق برخی از مهم‌ترین فرآیندهای سازمانی از جمله فرآیند استخدامی کارکنان، عدم پیشگیری از وقوع فساد مالی، عدم توجه به فرهنگ سازمانی و ضعف مراجع نظارتی مورد توجه قرار گرفته و هدف تأکید بر این نکته است که باید زمینه‌های شکل‌گیری فساد مالی را شناسایی و در نتیجه از وقوع آن پیشگیری کرد. سوال قابل طرح این است که فرآیندهای سازمانی چگونه می‌توانند منجر به فساد مالی شوند؟ در پاسخ به سوال مذکور به روش توصیفی و تحلیلی گفته شد اگر در فرآیندهای سازمانی به الزامات آن‌ها توجه نشود قاعدتاً ایجاد فساد مالی در سازمان‌های اجرایی تسهیل می‌شود. برای رفع رویه‌های سازمانی فساد لازم است به برخی نکات توجه کرد از جمله: اصل برابری فرصت‌ها و تجمیع قوانین استخدامی در یک قانون خاص با حداقل استثنائات، استفاده از ظرفیت‌های قانونی نظیر قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد جهت پیشگیری از فساد مالی با رفع نقایص آن در زمینه حمایت از گزارشگران فساد، ارتقای فرهنگ سازمانی با عطف توجه به کدهای رفتاری و در نهایت برطرف ساختن ایرادات نهادهای نظارتی گزینش و تخلفات اداری در زمینه قائل شدن به نظارت گزینش نسبت به تمام کارکنان به صورت ادواری و بازطراحی نهاد تخلفات اداری و تعریف آن در ذیل معاونت حقوقی ریاست جمهوری جهت استقلال لازم.

واژگان کلیدی: فرآیند، سازمان، فساد مالی، برابری فرصت‌ها، نظارت.

^۱: دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران،

ایران

^۲: استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

khparvin@ut.ac.ir

^۳: استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

مقدمه

فساد یکی از مسائل مهم اجتماعی است که امروزه اکثر کشورهای جهان کم و بیش با آن دست به گریبان‌اند و تأثیر مخرب فساد تا جایی است که آن را به‌عنوان یکی از موانع توسعه اجتماعی قلمداد می‌کنند (چلبی، ۱۳۹۷: ۱۰۹). در طول تاریخ ایران، ارتشاء به‌شدت رایج بود؛ فساد مالی و پرداخت رشوه به‌حدی شایع بود که حتی به خود پادشاه هم رشوه می‌دادند. اغلب ماموران دولتی حاضر به گرفتن رشوه بودند و حاکمان محلی نیز به این امر مبادرت داشتند و به کسب ثروت مشغول بودند. (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۸) باید بر این نکته تأکید داشت که فساد مالی (اقتصادی)^۲ مشمول هر حرکت غیرعقلایی و غیرقانونی برای سوءاستفاده از قدرت عمومی و خصوصی برای کسب منافع شخصی و گروهی نامشروع بوده که بر اقتصاد خرد و کلان اثر گذاشته و باعث شکاف عمیق طبقاتی و اختلال در نظم اقتصادی می‌شود (براتی، ۱۳۹۸: ۴۰). اصولاً فساد مالی پدیدهای جدیدی نیست و قدمتش به اندازه‌ی قدمت دولت و خزانه است. با این دیدگاه نه فقط فساد به اندازه دولت و خزانه قدمت دارد بلکه همه کارکنان دولت‌ها در معرض فساد مالی‌اند (ترکی، ۱۴۰۰: ۳۵).

عوامل مختلفی ممکن است در پیدایش فساد موثر باشند از جمله اقتصاد دولتی ناکارآمد، درآمدهای رانتی، تعدد قوانین و مقررات، تنگناهای سازمانی و ... (مصطفوی‌نژاد، ۱۳۹۷: ۱۵۴). همچنین با توجه به این که سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی موظف به ارائه خدمات عمومی هستند و به‌همین جهت قانون‌گذار صلاحیت‌های قانونی جهت انجام تکالیف به آن‌ها اعطاء نموده، ممکن است در اجرای تکالیف قانونی قصور یا تقصیر نمایند و همین‌جا است که تخلف صورت می‌گیرد که گاهی تخلف صورت گرفته مشمول یکی از بندهای ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است و گاهی فراتر از آن به یکی از جرایم مالی و اقتصادی می‌انجامد که تخلفات اخیر می‌تواند نشان‌دهنده‌ی اوضاع نابسامان اجرایی و نظارتی در یک جامعه باشد، یعنی قانون خوب اجرا نمی‌شود و نظارت لازم و مطلوب هم بر روند اجرای آن صورت نمی‌گیرد، معضداً نمی‌توان نقش سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی را در این زمینه انکار کرد زیرا دستگاه‌های اجرایی به طرق مختلفی می‌توانند هم در پیدایش و هم در پیشگیری از فساد مالی نقش ایفا نمایند، به همین جهت در این پژوهش این سوال مطرح می‌شود که فرآیندهای سازمانی چگونه می‌توانند منجر به فساد مالی شوند؟ بدین جهت با پذیرش این فرض که دستگاه‌ها و سازمان‌های اجرایی در پیدایش فساد مالی نقش دارند با تبیین فساد و آثار آن، برخی از رویه‌های سازمانی مؤثر در بوجود آمدن فساد مالی در چند عنوان مجزا (فرآیند استخدامی کارکنان، عدم پیشگیری از وقوع فساد، عدم توجه به فرهنگ سازمانی و ضعف دستگاه‌های نظارتی) مورد بحث و تحلیل قرار خواهد گرفت. ضرورت تحقیق در این نکته نهفته است که در همه حال لازم نیست فساد مالی توسط یک دیده‌بان و ناظر بیرونی کنترل شود بلکه گاهی این خود فرآیندهاست که زمینه‌ساز فساد هستند و ناظر که معمولاً در نظام حقوقی کشور به‌صورت نظارت پسینی انجام وظیفه می‌کند هرچند نقش غیرقابل انکاری در مهار فساد می‌تواند داشته باشد اما در واقع این نقش آفرینی کامل نیست و فساد یا ریشه‌کن نمی‌شود یا به سطح نازلی نمی‌رسد بنابراین

1: Corruption

2: Economic Corruption

3: Organizational procedures

بهترین راه مبارزه با فساد مالی ابتدائاً نقش پیشگیری و اصلاح ساختارها و فرآیندهاست. هدف از پژوهش حاضر تأکید بر نقش رویه‌های سازمان‌های دولتی در شکل‌گیری فساد مالی است.

۱. فساد مالی

فساد یک رفتار ضد اجتماعی است که مزایایی را خارج از قاعده و بر خلاف اخلاق و قانون اعطاء می‌کند و شرایط زندگی مردم را تضعیف می‌کند (ریعی، ۱۳۸۳: ۲۹). فساد مالی نیز عارضه‌ای است که دامنه آن از یک عمل فردی پرداخت رشوه تا یک سوءعمل فراگیر که تمام ارکان یک نظام را در بر می‌گیرد، در تغییر است. فساد مالی به صورت مشکل‌های ساختاری سیاسی، اقتصادی، اخلاقی و گاهی به‌عنوان یک معضل ساختاری فرهنگی و اخلاق فردی جلوه‌گر می‌شود (احمدی و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۵).

در نظام حقوقی ایران، در بند الف ماده (۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد چنین تصریح شده است: «فساد در این قانون 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 نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت های غیر قانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیر قانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی.» هر چند این تعریف هم از جهت مفهومی و هم از جهت مصداقی بیان شده است ولی تعریف مفهومی با معیارهای کلی مانند کسب هر گونه منفعت و امتیاز مستقیم و غیر مستقیم و نیز تعریف مصداقی به جهت تمثیلی بودن عملاً باعث شده تا گرهی از ابهام مفهومی و مصداقی فساد باز نشود (توسلی زاده، ۱۳۹۲). اما به نظر می‌رسد همین که مقوله فساد در یک قانون خاص تعریف شده است از امتیازات این قانون بوده و به دلیل هم‌پوشانی‌هایی که انواع فساد (مالی، اداری و سیاسی) می‌تواند داشته باشد قانونگذار به صورت مطلق فساد را تعریف نموده که قابل انطباق با انواع فساد باشد.

۲: اثرات فساد مالی: فساد باعث کاهش فزآینده اعتماد به دولت و افزایش تردیدها نسبت به کارآمدی حکومت می‌شود و در درازمدت، افزایش تردید نسبت به کارآمدی یک حکومت باعث می‌شود که مشروعیت سیاسی آن زوال یافته و تقاضا برای تغییر حکومت فزونی یابد. فساد آفت استقرار نهاد های مردم‌سالار است که اصول بنیادین دموکراسی را بیشتر تضعیف می‌کند و با حمله به برخی از اصول اساسی که دموکراسی و مردم‌سالاری بر آن استوار است، خصوصاً برای شهروندان در برابر نهادها، به مشروعیت‌زدایی از سیستم سیاسی و نهادهایی که در آن ریشه می‌دواند کمک می‌کند. فساد با متزلزل ساختن مشروعیت فرآیندهای نظام‌های سیاسی، کیفیت حاکمیت و ثبات سیاسی را مورد حمله قرار می‌دهد زیرا فساد در نفس خود، شکلی از اخاذی است که شهروندان عادی را (به خاطر ناتوانی در پرداخت آن) به حاشیه می‌راند و نفرت و تحقیر را نسبت به خدمات عمومی می‌پروراند و در نتیجه به بدبینی راجع به سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها منتهی می‌شود (رحمت‌الهی، ۱۳۸۳: ۱۴۰-).

¹ : Political legitimacy

۱۳۹). ذکر این نکته ضروری است که فساد مالی تهدیدی علیه امنیت ملی به ویژه امنیت اقتصادی است زیرا فساد پدیده‌ای است که برخلاف اکثر پدیده‌های موجد ناامنی هم از درون و هم از برون به ستیز با امنیت ملی و حاکمیت سیاسی بر می‌خیزد؛ از درون اگر شایع گردد و سر از عملکرد مقامات عالی دولت در آورد باعث ایجاد یک دولت بیمار خواهد شد و از برون چون با جرایم مصداق فساد که در سطح فراملی توسط گروه جنایی سازمان یافته ارتکاب می‌یابد و یا از طریق محیط سایبر که بستر مطمئنی برای جرایمی نظیر پولشویی است در نتیجه اقتصاد کشور و روابط مالی و اداری با خطر بیشتری مواجه می‌شود (ترکی، ۱۴۰۰: ۳۶).

۳. فرآیندهای سازمانی فسادزا

فرآیند به مجموعه‌ی فعالیت‌های به هم پیوسته‌ای اطلاق می‌شود که برای ایجاد یک یا چند تغییر تعریف شده، طراحی و پیاده شده است و هر فرآیند با یک فعالیت مشخص آغاز و با یک فعالیت مشخص نیز پایان می‌یابد. همه‌ی سازمان‌ها از ترکیب فرآیندها به وجود آمده‌اند (<https://www.chargoon.com>) وقتی از فرآیندهای سازمانی سخن می‌گوییم یعنی به طرز عمل سازمان و اداره اشاره داریم که این شیوه‌های عمل چگونه می‌توانند منتج به فساد مالی شوند. همانطور که گفته شد در فساد مالی افراد به دنبال کسب منفعت شخصی از راه‌های غیرقانونی‌اند، بنابراین وقتی سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی قانون را رعایت نمی‌کنند به طریق اولی این امر را افراد درون سازمان نیز مرتکب شده و همین نقطه است که فساد مالی و دیگر اعمال غیرقانونی و نامشروع نضج می‌گیرند.

سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی دارای یک سری فرآیندهایی در زمینه استخدام و بکارگیری کارکنان، نحوه تعامل آن‌ها با محیط کار و انجام تکالیف قانونی و نظارت بر آن‌ها هستند که این فرآیندها در به وجود آوردن فساد مالی دخالت دارند. به همین جهت به تشریح و تحلیل برخی از مهم‌ترین رویه‌هایی که ممکن است باعث ایجاد فساد مالی شوند می‌پردازیم.

۳-۱. بکارگیری کارکنان

استخدام یعنی بکار گماردن یک نفر به کاری مشخص در ازای پرداخت پاداش. در این جا باید استخدام نیروهای دولتی مطابق موازین قانونی و بدون هرگونه تبعیض صورت گیرد و یک فرد با داشتن ویژگی‌هایی نظیر داشتن تخصص و تعهد بتواند صاحب یک ردیف شغلی گردد و چنین فردی که با رعایت شرایط جذب دستگاه اجرایی شده بتواند در یک سیر منظم و منطقی با افزایش تجربه و توانمندسازی پله‌های ترقی را بپیماید نه این که با پارتی‌بازی ره صدساله را یک‌شبه طی کند که در حال حاضر یکی از مشکلات نظام اداری ایران همین ارتقای بدون حساب و کتاب و اعمال نفوذ افراد سیاسی و قدرتمند است؛ چنین امری علاوه بر این که سایر افراد و کارکنانی را که هیچ رانت یا قدرتی ندارند، بی‌انگیزه می‌کند اما از طرف دیگر افرادی که از این راه نامشروع پیشرفت می‌کنند را مستعد دامن زدن به فسادهای مالی و اداری می‌سازد؛ چرا که

¹ : Process

وقتی با دور زدن قانون یا به عبارتی با قدرت فراقانونی به جایگاه‌های بالا می‌رسند به این فکر می‌افتند که توان ارتکاب اعمال غیرقانونی دیگری (نظیر فساد مالی) را بدون هرگونه مشکلی خواهند داشت.

۱-۱-۳. نادیده گرفتن برابری فرصت‌ها

در اسناد حقوق بشری برابری در کنار عدالت، آزادی و حیثیت از اصول بنیادین حقوق بشری به‌شمار می‌آید و فرض بر این است که انسان‌ها در حیثیت انسانی با هم برابرند و در شرایط برابر باید با آن‌ها رفتار برابر شود، به‌همین خاطر اصل عدم تبعیض^۱ به‌عنوان مکمل اصل برابری^۲ پدید آمده و این دو اصل در اسناد بین‌المللی^۳ و قوانین داخلی مورد توجه قرار گرفته است (عطریان، ۱۳۹۶: ۱۸۵-۱۸۴). بنای استخدام افراد باید بر مبنای برابری فرصت‌ها باشد که باید گفت این برابری ریشه در حقوق فردی و آزادی‌های فردی داشته و از اصول مسلم حقوق بشری است که برخی این نوع برابری را به‌معنای برخورداری تمام شهروندان از حق برعهده گرفتن مشاغل عمومی می‌دانند بدون هرگونه تبعیضی از جهت رنگ، نژاد، زبان و ... و یا هرگونه عامل دیگری که باعث محرومیت اشخاص از مشاغل عمومی می‌گردد، برابری در مشاغل عمومی را در سه شکل ترسیم می‌نمایند: (پروین و اصلانی، ۱۳۹۱: ۳۰۹).

- برابری میان داوطلبان ورود به مشاغل عمومی.
- برابری میان کارمندان عمومی در مزایا و تعهدات شغلی.
- برابری میان مرد و زن در برعهده گرفتن وظایف عمومی.

در استخدام آن‌چه ملاک صلاحیت و گزینش باید قرار گیرد، معیارها و ضوابطی است که از قبل متناسب با آن شغل در نظر گرفته شده است و ارتباطی با شخص یا اشخاص بخصوصی ندارد. هدف باید انتخاب بهترین فرد برای خدمت باشد نه دادن امتیاز به افراد معینی. همه افراد برای احراز مشاغل دولتی مساوی‌اند مشروط بر آن‌که از لحاظ علمی، فنی، اخلاقی و تجربی صلاحیت لازم را داشته باشند، چیزی که پیش‌تر مشاغل حکومتی در انحصار خانواده‌های خاصی بود و اکثریت مردم نمی‌توانستند و حق نداشتند به آن مشاغل دسترسی پیدا کنند. اصل ۲۸ قانون اساسی بر شرایط مساوی برای احراز مشاغل تأکید کرده و نمایانگر آن است که نسبت به مشاغل دولتی بر اصل تساوی توجه دارد (مدنی، ۱۳۸۹ [الف]: ۹۲).

با تفاسیر گفته شده شروع به فرآیند استخدامی باید با توجه به اصل برابری همگان در دستیابی به مشاغل عمومی یاد شده در اصل ۲۸ و بند (۲) اصل ۴۳ ق.ا. و رعایت اصل برابری فرصت‌ها مندرج در ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری صورت گیرد که در همین رابطه ماده ۴۴ ق.م.خ.ک مقرر داشته بکارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از پذیرفته شدن در امتحان عمومی که به‌طور عمومی نشر آگهی می‌گردد و نیز امتحان یا مسابقه تخصصی امکان‌پذیر است. (عباسی، ۱۳۹۰: ۲۰۵). یکی از حقوق‌دانان به‌درستی در باب اهمیت جذب استخدام نیروهای دولتی اذعان می‌کند که نیاز همه سازمان‌های عمومی با هر اسم و هر نوع تشکیلات و وظایف باید متناسب با مأموریتی که دارد بالاترین درجه‌ی اخلاق، تخصص و

^۱: The principle of non-discrimination

^۲: The principle of equality

^۳: از جمله مهم‌ترین اسناد بین‌المللی که به اصل برابری و منع تبعیض توجه دارد عبارتند از: مواد ۱ و ۲ اعلامیه جهانی حقوق بشر، بند اول ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی بند دوم ماده ۲ میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و ماده ۱ اعلامیه حقوق بشر اسلامی.

کارایی را جذب نماید و یکی از دلایل عدم کارایی، ناتوانی، کندکاری و مفساد اداری در همین نقطه است که شخص، حقوقی متناسب با اهدافش را جذب نکرده است، ممکن است دو برابر افراد مورد نیاز استخدام کرده باشد اما بهره‌وری در حد متوسط داشته باشد (مدنی، ۱۳۸۹[ب]: ۱۱۴). یکی از موارد تحدید اصل برابری فرصت‌ها انواع استخدام مانند قراردادهای شرکتی، کار معین، پیمانی، رسمی-آزمایشی و رسمی قطعی است که به واسطه‌ی این تنوع استخدام، افراد ذی-نفوذ تعداد کثیری از افراد را در قالب موقت بکارگیری می‌نمایند و این خلاف اصل برابری فرصت‌هاست.

از دیگر موارد نقض اصل برابری که می‌تواند باعث ترغیب افراد به فساد مالی باشد بها ندادن به کارکنان با سابقه و با تجربه بالاست که می‌بایست در مشاغل مدیریتی استفاده شوند در حالی که مع‌الاسف برای تصاحب مشاغل مدیریتی اصل شایستگی و کارآمدی لحاظ نمی‌شود و معمولاً افرادی که ارتباطات قوی سیاسی و قدرت لابی‌گری بیشتری دارند مشاغل مدیریتی را تصاحب می‌کنند و این امر می‌تواند سرآغازی بر تصاحب سایر موقعیت‌ها و نتیجتاً سوءاستفاده از مقام جهت اعمال نفوذ گردد.

با توجه به این توضیحات باید گفت مصادیق و تنوع زیاد استخدامی خود یکی از مهم‌ترین عوامل فساد مالی در سازمان-های اداری است چرا که از یک طرف اشکال زیاد استخدام باعث افزایش حجم دولت می‌شود که خود از مهم‌ترین عوامل بروز ظهور فساد مالی است (براتی، ۱۳۹۸: ۴۵) و از طرف دیگر تنوع استخدام باعث ایجاد رانت در بکارگیری افراد می‌شود و در نتیجه تنها کسانی می‌توانند به استخدام دولت در بیایند که به نحوی با مقامات ذی‌نفوذ و بلندپایه مرتبط هستند.

۲-۱-۳. تعدد قوانین و مقررات استخدامی

یکی از مشکلات در فرآیند استخدامی افراد تعدد و تورم قوانین استخدامی است؛ زیرا نویسندگان قانون استخدام کشوری مصوب ۱۳۴۵ تصور می‌کردند که آن قانون، عدالت استخدامی را تأمین و گسترش خواهد داد و مقررات آن همه مستخدمین کشور را در برخواهد گرفت اما در اجرا مشاهده شد که یکی بودن مقررات استخدامی تنها شرط عدالت استخدامی نیست بلکه یکسانی حقوق و تکالیف در قوانین گوناگون استخدامی لازمه‌ی این هدف می‌باشد (مدنی، ۱۳۸۹[ب]: ۱۱۹). قوانین و مقررات استخدامی همان‌طور که گفته شد پراکنده هستند و در حال حاضر قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون استخدام کشوری از مهم‌ترین قوانین استخدامی هستند.

برای تبیین موضوع فوق باید توضیحات بیشتری راجع به آخرین اراده قانون‌گذار در زمینه استخدامی و مشمولان ارائه نمود؛ با این شرح که قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ جدیدترین قانون در این زمینه است که انتظار می‌رفت به نقایص قوانین و مقررات استخدامی سابق من جمله قانون استخدام کشوری می‌پرداخت و آن‌ها را جبران می‌کرد که تا حدودی در این زمینه موفق بوده اما بازهم قانون مدیریت خدمات نتوانسته از تشتت و پراکندگی قوانین آن‌طور که لازم بود بکاهد چنان‌که در حال حاضر قانون استخدام کشوری در موارد زیادی اعتبار دارد.

قرار بود قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه‌ی دستگاه‌های اجرایی را بدون هیچ استثنائی در بر بگیرد لکن در جریان تصویب نهایی دستگاه‌های زیر از شمول قانون مذکور مستثنا گردیدند: (موسی‌زاده، ۱۳۹۳: ۳۸۳).

- نهادها، موسسات، تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند.

- وزارت اطلاعات
- نهادهای عمومی غیردولتی
- دیوان محاسبات
- شورای نگهبان
- مجمع تشخیص مصلحت نظام
- مجلس خبرگان رهبری
- اعضاء هیأت علمی
- قضات
- کارمندان مشمول قانون کار
- کارمندان سیاسی وزارت امور خارجه
- ایثارگران

• در خصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل خواهد شد.

برخی توجیحات مانند جهات سیاسی یا فنی برای مستثنا کردن برخی نهادها گفته شده است لیکن این سوال مطرح می-شود که با توجه به این که یکی از مهم ترین جهات و دلیل اصلی تصویب قانون اخیرالذکر، ایجاد عدالت در پرداخت ها و جلوگیری از اعمال و اجرای قوانین متعدد و پراکنده ی استخدامی در دستگاه های اجرایی بوده است، آیا لازم بود که این قانون این همه استثناء داشته باشد؟ زیرا برای مستثنا کردن دستگاه ها و مشاغل همیشه می توان به راحتی بهانه های سیاسی، فنی، قضایی و ... پیدا کرد. تعدد و تنوع قوانین استخدامی موضوع را پیچیده کرده و در عین حال به تبعیض و نابرابری وضع استخدامی مستخدمان می افزاید. وضع و تصویب قانون جامع استخدامی برای همه مستخدمان کشور، امر مشکل و دشواری نیست و در چهارچوب همان قانون جامع می توان ویژگی های فنی، سیاسی و کاری پاره ای از مستخدمان به ویژه حقوق و مزایا و استقلال کاری شان را در نظر گرفت (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۳۸۴ و ابوالحمد، ۱۳۸۸: ۵۵۰).

علاوه بر برخی از وزارت خانه ها، شرکت های دولتی و نیروهای مسلح که تابع قوانین و مقررات خاص خود هستند، سازمان ها و شرکت های تحت پوشش بخش عمومی غیردولتی، سازمان ها و شرکت های تحت مدیریت دولتی مانند صندوق های بازنشستگی، شرکت های تحت پوشش بانک ها و بیمه ها، برخی از شرکت های دارای سهام کمتر از ۵۰ درصد سهام دولتی و شرکت های تعاونی کارکنان دولت نیز تابع مقررات و دستورالعمل های خاص خود می باشند که این نوع پراکندگی جای توجیه ندارد و برای رفع این مشکل می توان سازمان های مذکور را دسته بندی کرد؛ مانند: (همدمی خطبه سرا، ۱۳۸۷: ۳۷۵).

- دسته ی نیروهای مسلح
- دسته ی شرکت های دولتی و شرکت های تابع بخش عمومی غیردولتی

• دسته‌ی وزارت‌خانه‌ها و موسسات دولتی

در این‌جا ضرورت دارد به یکی از طرح‌های مهم مجلس شورای اسلامی در زمینه رفع تشت و تنوع استخدام توجه داشته باشیم که به عنوان " طرح ساماندهی کارکنان دولت" در دستور کار مجلس قرار دارد و همین که طرح مذکور بدنبال بستن راه‌های استخدام و بکارگیری فاقد ضابطه در دولت است قابل تقدیر می‌باشد زیرا هم می‌تواند به کوچک شدن دولت کمک نماید و هم مشوقی است برای کارکنان فعلی دستگاه اجرایی در زمینه امنیت شغلی و متناسب سازی حقوق و پاداش آن‌ها که مقدمه‌ی است بر رفع و دفع طمع افراد جهت دریافت رشوه، حذف دلال‌ها و شرکت‌های پیمانکاری و دیگر مصادیق و اشکال فساد مالی و اداری.

۲-۳. عدم پیشگیری از وقوع فساد مالی

گرچه پیشگیری از جرایم در معنای عام از وظایف قوه قضائیه می‌باشد^۱ که این قضیه در مورد فساد مالی نیز صدق می‌کند زیرا فساد مالی در زمره‌ی جرایم اقتصادی^۲ است اما این موضوع نافی اقدامات لازم از سوی قوه مجریه و قوه مقننه برای پیشگیری از وقوع فساد مالی نیست زیرا فساد مالی یک پدیده‌ی همه‌گیر بوده و قطعاً مبارزه با آن هم باید توسط همه دستگاه‌ها صورت گیرد؛ بدین جهت لازم است سازوکارهای لازم جهت پیشگیری از فساد مالی در دستگاه‌های اجرایی معمول گردد.

مشخصاً یکی از رویه‌های سازمانی در ایجاد فساد مالی، عدم پیشگیری از وقوع چنین امری است بنابراین برای این کار لازم است گلوگاه‌های فساد مشخص و از بین روند. یکی از این گلوگاه‌ها وجود قوانین و مقررات دست‌وپاگیر است به گونه‌ای که مشاهده می‌شود غرض سوئی برای سوءاستفاده مالی وجود نداشته بلکه وجود مقررات دست‌وپاگیر و ضرورت هزینه کردن طبق نظر مدیران، موجبات وقوع اختلاس را فراهم ساخته است (ذاکر صالحی، ۱۳۹۱: ۱۳۷).

یکی از ظرفیت‌های خوب جهت پیشگیری از وقوع فساد مالی و به‌طور کلی فساد، قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ است که در فصل دوم با عنوان تکالیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاسد احکامی را ذکر نموده است؛ از جمله ماده (۳) که در بردارنده‌ی نشر عمومی کلیه قوانین و مقررات، تصمیمات مرتبط با شهروندان، مراحل مختلف اخذ مجوزها و ... در دیدارگاه‌های الکترونیک می‌باشد، همچنین پوشش اطلاعاتی وزارت اطلاعات در خصوص نقاط مهم و آسیب‌پذیر فعالیت‌های کلان اقتصادی (ماده ۴)، مکلف کردن سازمان ثبت اسناد و املاک کشور جهت تکمیل و اجرای طرح حدنگاری (کاداستر) و راه‌اندازی شبکه و پایگاه اطلاعاتی مشترک بین دفاتر اسناد رسمی و سازمان ثبت اسناد (ماده ۱۲) و در نهایت در فصل سوم قانون مذکور تحت عنوان « تکالیف عمومی»، مدیران و کارکنان دستگاه‌های اجرایی مکلف شدند در صورت اطلاع از وقوع تخلف یا جرایم مالی و اقتصادی مراتب را به مقامات قضائی و اداری یا مسئول بالاتر خود

^۱: بند ۵ اصل ۱۵۶ ق.ا: « اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین»

^۲: Economic crimes

اطلاع دهند در غیر این صورت مشمول مجازات مقرر در ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی^۱ می‌شوند. در این جا بحثی که به ذهن متبادر می‌شود سوت‌زنی و گزارشگران فساد است که به شکل ناقصی در قانون اخیرالذکر شناسایی شده و ضرورت دارد مصادیق سوت‌زنی فراتر از کارکنان سازمان‌های اجرایی باشد و آن‌را به مردم و ارباب‌رجوع نیز تسری داد که این امر دارای فواید بیشتری است زیرا کارکنان اداری معمولاً از خوف این که در اداره‌ی ذیربط مورد غضب و مشکل از ناحیه مقامات بالاتر قرار نگیرند شاید نتوانند گزارش خود را به مراجع نظارتی تسلیم کنند اما اگر سوت‌زنی را برای همه (مردم و کارکنان) در نظر بگیریم نتایج بهتری به دنبال خواهد داشت ضمن این که این امر موجب جامه‌ی عمل پوشاندن به اصل ۸ قانون اساسی^۲ که یک نظارت عام و همگانی است، خواهد شد.

۳-۳. عدم توجه کافی به فرهنگ سازمانی

فرهنگ سازمانی^۳ قسمتی از محیط داخلی سازمان را توصیف می‌کند که ترکیبی از تعهدات، اعتقادات و ارزش‌های مشترک میان اعضای آن سازمان است و برای راهنمایی کارکنان استفاده می‌شود. به هر نسبت که در یک سازمان، فرهنگ قوی‌تری وجود داشته باشد اعضای آن سازمان از اهداف و وظایفشان آگاهی بیشتری یافته و نسبت به آن احساس مسئولیت کرده و باعث هماهنگی سازمان و کارکنان می‌شود. همچنین بروز رفتارهای مطلوب شغلی از سوی کارکنان از نتایج مهم یک فرهنگ سازمانی قوی است چرا که فرهنگ سازمانی از یک‌طرف پیوند دهنده‌ی اجزای داخل سازمان و از طرف دیگر عامل تفکیک‌کننده‌ی هر سازمان از دیگر سازمان‌ها است. هرچه فرهنگ سازمانی قوی‌تر و بیشتر باشد باعث افزایش رضایت، کاهش نقل و انتقال و ترک خدمت‌ها، بالا بردن احساس تعلق و تعهد کارکنان و مسئولیت‌پذیری می‌شود (فرهی‌بو زنجانی و هوشنگی، ۱۳۸۹: ۲۵۵-۲۵۳). و همه ابزار و لوازم گفته شده در فرهنگ سازمانی برای داشتن یک دستگاه و اداره سالم و عاری از فساد است.

۳-۳-۱. ارتباط فرهنگ سازمانی و فساد

اخلاق اداری اکنون به صورت منشورهای اخلاقی^۴ سازمان و قوانین رفتار حرفه‌ای مشاغل پا به درون سازمان‌ها نهاده است. کدهای اخلاقی یک راهنمای عملی برای کلیه‌ی تصمیم‌گیرندگان در سطوح گوناگون سازمان است و به آنان کمک می‌کند تا بدانند در موقعیت‌هایی که در آن‌ها ارزش‌های متضاد بروز می‌کنند، چگونه عکس‌العمل از خود نشان دهند (فقیهی و رضایی منش، ۱۳۸۴: ۳۹).

^۱ : هر یک از رؤسا یا مدیران یا مسئولین سازمان‌ها و مؤسسات مذکور در ماده (۱۰۱) که از وقوع جرم ارتشاء یا اختلاس یا تصرف غیرقانونی یا کلاهبرداری موضوع مواد (۱۰۲) و (۱۰۶) در سازمان یا مؤسسات تحت اداره یا نظارت خود مطلع شده و مراتب را حسب مورد به مراجع صلاحیتدار قضایی یا اداری اعلام نمایند علاوه بر حبس از شش ماه تا دو سال به انفعال موقت از شش ماه تا دو سال محکوم خواهد شد.

^۲ : « در جمهوری اسلامی ایران دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت ... »

^۳: organizational culture

^۴: Ethical charters

محققانی که در بحث فرهنگ سازمانی فعال هستند، تأکید می‌کنند که فرهنگ سازمانی یا بافت فرهنگی سازمانی که فرد در آن کار می‌کند در سوق دادن افراد به سمت فساد دخیل هستند و نقص در فرهنگ سازمانی سبب فساد کارکنان می‌شود؛ از آنجا که همه اعضای سازمان‌ها فاسد نیستند، روابط علی این نظریه از فرهنگ سازمانی به رفتار مفسدانه جای بحث دارد. به نظر می‌رسد که در بهترین حالت می‌توان از عوامل مرتبط با فرهنگ سازمانی به‌عنوان تسهیل‌کننده‌هایی نام برد که تحت شرایط خاصی احتمال ارتکاب اعمال مفسدانه را افزایش می‌دهند. فرض اساسی نظریات مربوط به فرهنگ سازمانی این است که یک مسیر علی از یک فرهنگ معین منجر به یک حالت روانی مشخص می‌شود و این حالت روانی منجر به رفتار فاسد می‌شود. عدم موفقیت "تشکیلات درست" حاکمیت و نه ویژگی معیوب باعث می‌شود که کارمندان عمومی، عمل فاسد انجام دهند؛ بنابراین، آن زمینه‌ای را که اعمال فاسد در آن اتفاق می‌افتد به‌عنوان دلیل معرفی می‌کند (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۵: ۹۰-۸۹).

۲-۳-۳. کدهای رفتاری تسهیل‌گر جهت ارتقای فرهنگ سازمانی

کدهای رفتاری مجموعه‌ای از اصول و ضوابط اخلاقی است که سعی داشته کارکنان دستگاه اجرایی را با وظایف شغلی، ارتباط و نحوه تعامل با همکاران و ارباب‌رجوع، مسئولیت‌پذیری و تعهد نسبت به سازمان متبوعه آشنا سازد به‌همین دلیل از آن به‌عنوان یکی از عوامل پیشگیری غیرکیفری از جرایم اقتصادی (مانند فساد مالی) یاد شده است (توسلی‌زاده، ۱۳۹۲: ۱۴۵) و بیشتر جنبه‌ی غیررسمی دارند و در اِعمالشان کمتر از قوانین، سرسختی روا داشته می‌شود لیکن برخی‌شان جنبه‌ی قانونی به‌خود گرفته و دارای ضمانت‌اجرای قانونی هستند اما اغلب این مقررات دارای ماهیتی غیررسمی و در عین حال الزام-آور بوده و حاوی قواعدی هستند که تا حدودی بر اِعمال فشار صرف و تا حدودی نیز بر دیگر اشکال انضباط حرفه‌ای داخلی و سازوکارهای خودساماندهی تکیه دارند. اکثر قواعد و کدهای رفتاری برای حراست از منافع شرکت یا حرفه مورد نظر تدوین می‌گردد هرچند برخی از آن‌ها به‌منظور معرفی کارکردهای پاک و شفاف در تمام بخش‌ها تدوین می‌شود. اما باید هدف از کدهای رفتاری را هم بیان نمود؛ در حقیقت هدف از این منشورهای اخلاقی، آموزش آن‌ها به افراد حرف و مشاغلی است که بیم ارتکاب جرایم اقتصادی (به‌ویژه فساد) از سوی آنان می‌رود تا کنترل درونی در آن‌ها ایجاد شده یا تقویت گردد.

۳-۳-۳. کدهای رفتاری در نظام حقوقی ایران

با سیری در قوانین و مقررات نظام حقوقی ایران مشاهده می‌شود که منشور اخلاق حرفه‌ای در دیوان محاسبات مصوب ۱۳۸۳ با تعریف موازین رفتار حرفه‌ای به الزاماتی که رعایت آن به هنگام حسابرسی یا رسیدگی لازم و ضروری می‌باشد زیرمجموعه‌ی این موازین را ذکر نموده است مانند توکل به خداوند، حقیقت‌یابی، علت‌یابی، صداقت و ... همچنین ماده ۱۴ آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی کشور مصوب ۱۳۸۵ به آموزش مهارت‌های حرفه‌ای به کارگزاران دولت به‌منظور ایجاد فرهنگ فسادستیزی اشاره کرده است. طبق ماده ۹۰ قانون مدیریت خدمات کشوری کارمندان باید وظایف خود را با دقت، سرعت، امانت، تبعیت از قوانین و مقررات و ... انجام دهند. همچنین در ماده ۹۱ این قانون درصدد جلوگیری از رشوه و سوءاستفاده از مقام در قبال انجام وظایف اداری تکالیفی مقرر شده است. معنا و مفهوم

این مواد رعایت اخلاق و رفتار حرفه‌ای از جانب کارمندان می‌باشد. یکی از مهم‌ترین مقرردها در زمینه کدهای رفتاری ماده ۷ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد است که طبق آن دولت موظف گردیده با همکاری دیگر قوا به منظور فرهنگ‌سازی و ارتقای سلامت اداری بر اساس منابع اسلامی و متناسب با توسعه‌ی علوم و فنون و تجربیات روز دنیا، "منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام" را تدوین نماید.

۳-۴. ضعف مراجع نظارتی

مراجع نظارتی^۱ هم درون سازمانی است و هم برون سازمانی، که ناظران برونی ذیل قوه مقننه (مانند دیوان محاسبات و کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی) و قوه قضائیه (سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری) قرار می‌گیرند؛ در این پژوهش به ناظرانی درونی سازمان‌ها پرداخته می‌شود که مهم‌ترین آن‌ها نهاد گزینش و تخلفات اداری است.

۱-۳-۴. گزینش

احراز شرایط عمومی استخدام در متقاضیان ورود به خدمت، پس از پذیرش در امتحانات و مسابقه‌های ورودی و طی فرآیند گزینش انجام می‌گیرد. گزینش که بر اساس فرمان مورخ ۶۱/۱۰/۱۵ حضرت امام خمینی (ره) جهت انتخاب افراد صالح تشکیل شد بر اساس ماد ۳ قانون گزینش ارکان این نهاد عبارتند از:

- ✓ رئیس‌جمهور
- ✓ هیات عالی گزینش
- ✓ هیات‌های مرکزی گزینش
- ✓ هسته‌های گزینش

هسته گزینش بعد از این که افراد واجد شرایط جهت تعیین صلاحیت معرفی شوند براساس ضوابط عمومی^۲ یا ضوابط انتخاب اصلح^۳ اقدام به بررسی و معرفی نیروهای واجد شرایط به دستگاه ذی‌ربط می‌نماید. در حقیقت نظارت نهاد گزینش بر کارکنان دستگاه‌های اجرایی یک نظارت پیشینی است. ناگفته نماند که بر اساس بند ۲ ماده ۱۰ ق.گ.ک، هسته‌های گزینش وظیفه‌ی تعیین صلاحیت افراد را از بدو استخدام تا مرحله قطعیت (رسمی شدن) اشتغال به‌عهده دارند. یکی از نقاط قوت قانون مذکور این است که داوطلب در حالات غیر رسمی (شرکتی، قراردادی، پیمانی و رسمی آزمایشی) تحت نظارت و بررسی گزینش قرار دارد و ممکن است یک نفر تا سالیان سال در این حالت باقی بماند و گزینش شود لیکن از نقاط ضعف قانون مذکور این است که داوطلب به‌محض رسمی-قطعیت شدن از نظارت گزینش خارج می‌شود و این جای انتقاد دارد زیرا

^۱ : Regulatory authorities

^۲ : همان شرایط و ضوابط عمومی اشتغال است که در ۷ بند در ماده ۲ قانون گزینش احصاء گردیده و در مورد همه داوطلبان معرفی شده به گزینش باید احراز شود.

^۳ : در ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون گزینش مورد اشاره قرار گرفته که جزئیات آن توسط هیات عالی گزینش تعیین می‌شود؛ اجمالاً گفتمنی است که در ردیف‌های شغلی که کثرت تقاضا و محدودیت ظرفیت وجود دارد (تبصره ۲ ماده ۲ ق.گ.ک) و همچنین در مشاغل حساس و موارد خاص (موضوع تبصره ۱ ماده ۴ آیین‌نامه ق.گ.ک) داوطلب معرفی شده باید علاوه بر ضوابط عمومی، ملاک‌های تقدم را نیز احراز نماید.

^۴ : بررسی و تعیین صلاحیت اخلاقی، اعتقادی و سیاسی متقاضیان مشمول این قانون قبل از ورود تا مرحله قطعیت اشتغال (به تحصیل یا استخدام).

ممکن است یک کارمند در طی ۵ سال به حالت رسمی-قطعی در بیاید اما همکار همین کارمند تا سالیان متمادی و حتی تا آخر خدمت خود در حالت قراردادی یا پیمانی باقی بماند که در حالت نخست کارمند از نظارت گزینش خارج بوده ولی در حالت دوم کارمند هر سال گزینش می شود بنابراین به طریق اولی کارمند اولی بیشتر در معرض ارتکاب فساد مالی قرار دارد چون از نهادهای نظارتی بر وضعیت استخدامی وی کاسته شده است اما کارمند دومی چون مرتباً گزینش می شود احتیاط بیشتری در زمینه رعایت قوانین و مقررات و پایبندی به اداره خواهد داشت. مع الوصف باید گفت نظارت گزینش برای کارکنان غیررسمی دائمی و برای کارکنان رسمی بعد از اعلام نظر و موافقت با اشتغال به صورت رسمی، به پایان می رسد و گزینش دیگر هیچ نظارتی بر آنها ندارد.

باتوجه به توضیحات فوق الذکر می توان گفت که گزینش ادواری می تواند در جلوگیری از فساد کارکنان دستگاه های اجرایی مؤثر باشد بر همین اساس باید قوانین و مقررات گزینش اصلاح گردیده و همه کارکنان (رسمی و غیررسمی) به صورت دوره ای هر ۳ یا ۵ سال به گزینش معرفی و تعیین صلاحیت شوند.

۲-۴-۳. تخلفات اداری

ایجاد نهاد تخلفات اداری معلول عدم رعایت مسئولیت اداری است؛ در حقیقت هر کارمندی در کنار مسئولیت های کیفی و مدنی که ممکن داشته باشد چون در محیط اداره فعالیت می کند باید مقید به ضوابط اداره باشد. به همین دلیل گفته می شود مسئولیت اداری ریشه در مشروعیت اداری دارد و در صورتی که اقدامات و تصمیمات اداری مشروعیت نداشته باشند بدون تردید کارمندی که مرتکب چنین اعمال و رفتاری شده، مسئول شناخته می شود و می توان به لحاظ نوع عمل خلاف قانون که اداری است و آثار آن که بیشتر اداری خواهد بود این مسئولیت را چون از عمل اداری ناشی شده، اداری نامید (موسی زاده، ۱۳۹۳: ۶۱۹).

تاسیس تخلفات اداری جهت نظارت بر صلاحیت های تکلیفی و اختیاری کارکنان دولت بوده و مادام که مقامات دولتی در راستای صلاحیت های اعلامی و تجویزی و در دایره قوانین و مقررات عمل نمایند مورد حمایت قانون و نهادهای نظارتی هستند اما همین که از صلاحیت های خود عدول نموده و اقدام به اموری خارج از حیطه قانون نمایند مانند سوء-استفاده از مقام یا موقعیت شغلی جهت رسیدن به منافع شخصی که نمونه ای بارز از فساد اداری و مالی است ناچاراً نهادهای نظارتی باید با چنین اعمال خلاف قانونی که در صورت تکرار به فساد مالی و اداری می رسد برخورد شدید و بازدارنده ای داشته باشند. نکته آن جاست که مراجع رسیدگی کننده به تخلفات اداری تا چه حدی می توانند در زمینه مبارزه با فساد مالی دستگاه های اجرایی مؤثر عمل نمایند؟ برای پاسخ به این سوال باید به تبیین جایگاه و نقش مراجع رسیدگی کننده به تخلفات اداری پرداخت؛ با بررسی قوانین و مقررات مربوطه باید گفت که این مراجع از ماهیت واحدی برخوردار نیستند و پیش بینی این قبیل واحدها در دستگاه های اجرایی از الگوی واحدی تبعیت نکرده است، توضیح آن که گاهی واحدی قضایی که زیر مجموعه ی قوه قضائیه هست به ایفای این نقش می پردازد. به عنوان نمونه می توان به واحد رسیدگی به تخلفات قضات دادگستری اشاره کرد که در "قانون نظارت بر رفتار قضات" مصوب ۱۳۹۲ تحت عنوان دادگاه عالی انتظامی قضات شناخته

¹ : Administrative responsibility

می‌شوند اما در اغلب موارد این هیات‌ها دارای ماهیت شبه‌قضایی هستند و در این دسته از هیات‌ها یا شوراها، رسیدگی به تخلفات کارمندان توسط غیرقضات و خود کارکنان ادارات صورت می‌گیرد. نمونه‌ی این دسته از هیات‌ها و شوراها را می‌توان " هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان " دانست که به موجب ماده (۲) قانون رسیدگی به تخلفات، اعضای آن با حکم وزیر یا بالاترین مقام سازمان مستقل دولتی منصوب می‌شوند. فارغ از ماهیت ناهمگون واحدهای رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های اجرایی، این واحدها از قانون واحدی پیروی نمی‌کنند و بر مبنای ضرورت‌ها و اقتضائات شغلی و اداری، قوانین و مقررات مختلفی مانند قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲، قانون تشکیل هیات‌های انضباطی رسیدگی به شکایات و تخلفات کارکنان نیروهای مسلح مصوب ۱۳۹۵ و قانون نظارت بر رفتار قضات به تصویب رسیده است.

از جهت جایگاه مراجع رسیدگی به تخلفات اداری در ساختار دستگاه‌های اجرایی، در اغلب دستگاه‌ها این واحدها همچون واحدهای حقوقی یا به صورت مستقیم در ذیل رئیس اداره شناسایی شده‌اند یا این که به صورت اداره یا دفتری در ذیل یکی از معاونت‌ها در دستگاه‌های اجرایی تعریف شده‌اند. به عنوان نمونه در ساختار سازمانی سازمان تبلیغات اسلامی، هیات تخلفات اداری ذیل رئیس سازمان شناسایی شده، در ساختار وزارت علوم و وزارت جهاد کشاورزی، هیات‌های تخلفات مستقیماً در ذیل وزیر قرار دارند. از سوی دیگر، در ساختار سازمانی برخی دستگاه‌های اجرایی همچون وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، امور هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری زیر نظر " نماینده وزیر و مسئول هماهنگی هیات‌های رسیدگی به تخلفات اداری " انجام می‌شود که از نظر سازمانی در ذیل " معاونت توسعه مدیریت، هماهنگی و امور پشتیبانی " است (ابریشمی‌راد و آئینه‌نگینی، ۱۳۹۹: ۶۴-۶۳). با این توضیحات باید گفت رویه سازمان‌ها در این زمینه متفاوت است در حالی که قانون و مقررات حاکم بر تخلفات اداری یکسان است و برای این امر باید ساختار هیات‌های رسیدگی کننده به تخلفات اداری نیز واحد و دارای یک مرجع مشخص باشد اما در این جا نقص قانونی وجود دارد چرا که فصل اول قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ تحت عنوان « تشکیلات و حدود وظایف » برای جایگاه تخلفات اداری حکمی مقرر نکرده و صرفاً به صورت عام به تشکیل هیات‌ها در ماده ۱ قانون مذکور پرداخته است. هم‌چنین از دیگر ایرادات این هیات‌ها، اعضای آن می‌باشد که هر کدام دارای ۳ عضو اصلی و یک یا دو عضو علی‌البدل به انتخاب رئیس یا بالاترین مقام دستگاه می‌باشد (ماده ۲ قانون اخیرالذکر) زیرا اعضای این هیات‌ها استقلال لازم را ندارند و مقام ناصب به راحتی می‌تواند آن‌ها را مطیع خود نماید با این توضیح که مثلاً اگر فردی دچار تخلف شود آن‌گاه به هیات تخلفات اداری جهت برخورد معرفی شود اگر از نزدیکان یا دوستان بالاترین مقام دستگاه باشد آیا هیات تخلفات می‌تواند به راحتی به پرونده وی رسیدگی یا صدور رای نماید یا ممکن است اعضای هیات تخلفات تحت نظر رئیس یا بالاترین مقام صدور رای نمایند؟ به نظر می‌رسد در این جا هیات‌های تخلفات تحت تعلقات رئیس یا بالاترین مقام قرار می‌گیرد و فرد متخلف تبرئه می‌شود یا مجازات حداقل برای وی صادر می‌شود که به همین خاطر ضرورت دارد اعضای هیات‌های رسیدگی کننده به تخلفات اداری توسط یک نهاد مستقل تعیین و نصب شوند.

برای رفع مشکلات فوق‌الذکر این دیدگاه وجود دارد که هیات‌های رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری به همراه واحدهای حقوقی دستگاه‌ها در ذیل معاونت حقوقی ریاست جمهوری قرار بگیرند (ابریشمی‌راد و آئینه‌نگینی، ۱۳۹۹: ۷۳). چون فلسفه ایجاد معاونت حقوقی تمرکز امور حقوقی دولت در یک معاونت خاص و در ذیل رئیس‌جمهور است و پیش‌بینی واحدهای حقوقی و هیات‌های تخلفات اداری در ذیل معاونت مذکور، تمهیدی مناسب به منظور تمرکز تمام امور حقوقی در مرجعی واحد است که در عین برخورداری از تخصص لازم، از دستگاه‌های مختلف مستقل می‌باشد.

بحث و نتیجه‌گیری

فساد مالی می‌تواند موجب شکاف میان مردم و حکومت شود به همین دلیل لازم است عواملی که بر ایجاد فساد مالی تأثیرگذار هستند شناسایی و برطرف شوند. در این پژوهش به برخی از مهم‌ترین فرآیندهای سازمانی فسادزا اشاره شد و مشخص گردید که سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی چگونه ممکن است موجب خلق فساد شوند.

نیروی انسانی به‌عنوان مهم‌ترین سرمایه در یک فرآیند استخدامی باید جذب سازمان شود بنابراین اگر این فرآیند خارج از ضابطه و معطوف به شایسته‌سالاری نباشد نیروهایی که جذب دستگاه اجرایی می‌شوند چون عمدتاً ناشی از رانت و پارتی-بازی هستند کارایی لازم را نداشته و احتمال این که دست به فساد بزنند زیاد است. برای رفع مشکل مذکور توجه به دو نکته ضرورت دارد؛ ۱) فرآیند استخدامی مبتنی بر شایسته‌سالاری و برابری فرصت‌ها باشد. ۲) باید از تورم و تعدد قوانین استخدامی کاست و استخدام همه نیروهای دستگاه‌های اجرایی را در یک قانون خاص با حداقل استثناء و تخصیص پیش‌بینی نمود.

از دیگر رویه‌های فسادزا عدم پیشگیری از این تخلف در دستگاه‌های اجرایی است؛ هرچند دستگاه‌های نظارتی مانند قوه مقننه و قوه قضائیه باید نظارت قوی و بازدارنده‌ای برای برخورد با فساد مالی داشته باشند اما از آن‌جا که عمدتاً بسترهای فسادزا در قوه مجریه و سازمان‌های اجرایی است، این سازمان‌ها می‌توانند با اتخاذ تدابیر لازم بسترها و گلوگاه‌های فساد را ببندند. در این‌جا توجه به گزارشگران فساد با اصلاح قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و تعمیم آن به همه مردم در راستای نظارت همگانی پیشنهاد می‌شود.

در خصوص فرهنگ سازمانی باید گفت که این مهم از مؤلفه‌های ناظر به رفع تعارض منافع و کاهش فساد مالی است که نظام حقوقی ما هم در برخی موارد بدان توجه نموده است اما ضرورت دارد که هر سازمان و دستگاه اجرایی نیز به تدوین کدهای رفتاری متناسب با اهداف و سیاست‌های آن سازمان بپردازد.

نهاد‌گزینش و تخلفات اداری که از مهم‌ترین دستگاه‌های نظارتی درونی سازمان‌های اجرایی است در فسادزایی بی‌تأثیر و بی‌تقصیر نیستند چرا که قانون‌گزینش به‌عنوان یک نظارت پیشینی و معطوف به تعیین صلاحیت نیروها اقدام می‌کند که اگر این احراز صلاحیت‌ها به‌درستی انجام می‌گرفت قاعدتاً تخلفات مالی هم کمتر می‌شد ضمن این که تغییر قانون‌گزینش لازم است زیرا همه نیروها باید گزینش شوند که پیشنهاد می‌گردد تمام مستخدمی اعم از قراردادی و رسمی به‌صورت دوره-ای و طی یک بازه زمانی سه تا پنج‌ساله توسط هسته‌های گزینش تعیین صلاحیت شوند. در مورد هیات‌های رسیدگی‌کننده به تخلفات اداری نیز این موضوع مطرح شد که علیرغم پیش‌بینی قانون‌گذار در قانون مربوطه مبنی بر شناسایی ۳۸ مورد تخلف

کارمندان و مستخدمین دولت در ماده ۸ ولی چرا هیات‌های مذکور در برخورد قاطع و لازم با متخلفان آن‌طور که باید و شاید موفق نبودند که مشخص گردید این هیات‌ها از نظر ساختاری استقلال لازم را ندارند و قانونگذار باید در چینش و ساختار آن‌ها تجدیدنظر نماید، به همین دلیل قرار دادن این هیات‌ها در ذیل معاونت حقوقی دولت به جای تحت نظر بودن بالاترین مقام دستگاه جهت کمک به استقلال و تخصصی بودن آن‌ها پیشنهاد می‌شود.

منابع

فارسی

- ابریشمی‌راد، محمدامین و حسین آیینه‌نگینی (۱۳۹۹). «مطلوب‌سازی جایگاه واحدهای «حقوقی» و «رسیدگی به تخلفات اداری» در ساختار دستگاه‌های اجرایی». **پژوهش‌های نوین حقوق اداری**، سال دوم، شماره ۴، صص ۷۸-۵۶.
- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۸۸). **حقوق اداری ایران**، جلد دوم، چاپ هشتم. تهران: انتشارات توس.
- احمدی، سید علی اکبر و همکاران (۱۳۹۴). **فساد اداری و مالی در سازمان‌های امروزی**، تهران: فوژان.
- براتی، امیرانظام (۱۳۹۸). **حکمرانی خوب و مبارزه با مفاسد اقتصادی**، تهران: مجلد.
- پروین، خیراله و فیروز اصلانی (۱۳۹۱). **اصول و مبانی حقوق اساسی**، چاپ هفتم، تهران: دانشگاه تهران.
- توسلی‌زاده، توران (۱۳۹۲). **پیشگیری از جرایم اقتصادی**، تهران: جنگل.
- ترکی، غلامعباس (۱۴۰۰). **واکاوی فساد مالی در ایران**، چاپ دوم، تهران: میزان.
- چلبی، آزاده (۱۳۹۷). **فساد و مقبولیت قانون از منظر جامعه‌شناسی حقوق**، چاپ دوم، تهران: نی.
- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۱). **راهبردهای مبارزه با فساد اداری**، چاپ دوم، تهران: جنگل.
- رحمت‌الهی، حسین (۱۳۸۳). «فساد حکومت؛ علل و راهکارهای برون‌رفت»، **اندیشه‌های حقوقی**، سال دوم، شماره ۷، صص ۱۴۹-۱۱۷.
- ریعی، علی (۱۳۸۳). **زنده باد فساد: جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم**، چاپ چهارم، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- عابدی جعفری، حسن و همکاران (۱۳۹۵). **نظریه‌های فساد و سلامت اداری**، تهران: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
- عباسی، بیژن (۱۳۹۰). **حقوق اداری**، چاپ دوم، تهران: دادگستر.
- عطریان، فرامرز (۱۳۹۶). **حقوق اداری تطبیقی**، اداره خوب، تهران: میزان.
- فرهی بوزنجانی، برزو و مهدی هوشنگی (۱۳۸۹). «بررسی نقش ارتباط سه گانه فرهنگ سازمانی، اخلاق کار و الگوی رفتاری در ایجاد سلامت اداری»، **مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری**، تهران: نشر زمان نو.
- فقیهی، ابوالحسن و بهروز رضایی منش (۱۳۸۴). «اخلاق اداری»، **فصلنامه مطالعات مدیریت**، شماره ۴۷، صص ۲۵-۵۰.
- مدنی، سید جلال الدین (۱۳۸۹). **حقوق اداری**، جلد دوم، تهران: جنگل.
- مدنی، سید جلال الدین (۱۳۸۹). **حقوق اساسی و نهادهای سیاسی**، چاپ پانزدهم، تهران: پایدار.

موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۳). **حقوق اداری**، چاپ دوم، تهران: دادگستر.

مصطفوی نژاد، سید شهاب‌الدین (۱۳۹۷). **اقتصاد مقاومتی؛ سازوکارها و تضمین‌های حقوقی**، تهران: خرسندی

ندایی، مژگان (۱۳۷۸). «گونه‌شناسی فرهنگ سازمانی»، **مجله علوم انسانی** (دانشگاه امام حسین)، سال هشتم، شماره ۳۱، صص ۵۷-

۲۳.

همدمی خطبه سرا، ابوالفضل (۱۳۸۷). **فساد مالی**، چاپ دوم، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

Organizational processes effective in creating financial corruption

Seyyed Shahabeddin Mostafavinejad¹- Kheirollah Parvin²- Emran Naimi³

Abstract

Financial corruption, which creates a class divide and reduces public trust, is one of the problems that various factors have an impact on. In this research, some of the most important organizational processes, including the recruitment process of employees, lack of prevention of financial corruption, lack of attention to organizational culture, and the weakness of supervisory authorities, have been taken into consideration. And the aim is to identify the basis of financial corruption. And as a result, she prevented it from happening. The question that can be raised is how organizational processes can lead to financial corruption.? In response to the mentioned question, it was said in a descriptive and analytical way. If their requirements are not paid attention to in organizational processes, the creation of financial corruption in executive organizations will be facilitated. In order to eliminate corrupt organizational procedures, it is necessary to pay attention to some points, including: The principle of equal opportunities and consolidation of employment laws in a special law with minimal exceptions, Using legal capacities such as the law on promoting administrative health and combating corruption to prevent financial corruption by eliminating its shortcomings in the field of supporting corruption reporters, Promotion of organizational culture by paying attention to codes of conduct. And finally, solving the defects of the selection regulatory bodies and administrative violations. In the field of monitoring the selection of all employees on a periodic basis and redesigning the institution of administrative violations and its definition under the presidential legal vice for the necessary independence.

Key words: process, organization, financial corruption, equal opportunities, supervision.

¹: Phd Student in Public Law, Faculty of Law, Theology and Political Science, Science and Research Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran s.shahab1369@gmail.com

²: Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran (Corresponding Author) khparvin@ut.ac.com

³: Assistant Professor, Department of Law, Faculty of Law, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran emrannaimi53@gmail.com