



پژوهش‌های
سلامت اداری
سال اول
شماره ۱
بهار ۱۴۰۴
صفحه ۶۳ الی ۸۷

بازتبیین مفهوم فساد اداری در شرکت‌های غیردولتی ارائه دهنده خدمات عمومی؛ مطالعه موردی شرکت شاپرک

چکیده

در ساختارهای حقوقی متأثر از نظام رومی- ژرمن، اراده عمومی و تمایز منفعت عمومی و شخصی زمینه‌ساز شکل‌گیری معنای خاصی از «اداره» است که فهم کنونی اداره در ساختار حقوقی ایران را شکل می‌دهد. فهم سنتی از مفهوم «اداره» و هویت بخشی کلیدی به عناصر سازمانی و کارکردی در تبیین اداره باعث شده است تا با گسترش حیطه کارکرد و سازمان اداره در دولت‌های جدید، شاهد کاستی‌هایی از مفهوم اداره در مواجهه با مقولاتی چون نهادهای غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی باشیم؛

ولی رستمی (استاد، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران)
vrostami@ut.ac.ir

محمدطاهر صفرزاده
عربی^۱ (دانشجوی دکتری، حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، شیراز، ایران)
tahersafarzadeh@hafez.shirazu.ac.ir

۱. نویسنده مسئول

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۲۲ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۲/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۱۲/۲۴

از جمله این نهادها، شرکت‌های غیردولتی هستند که با نظارت قدرت سیاسی اقدام به ارائه خدمات و تأمین منافع عمومی می‌نمایند. در این میان، عدم پویایی مفهوم اداره و کارایی تبیین سنتی آن باعث عدم نظارت‌پذیری خدمات ارائه شده از نهادهای مذکور و ظهور و گسترش گونه‌ای از فساد اداری خواهد شد؛ لذا با عنایت به ضرورت مفهوم اداره به نهادهای یادشده، نظیر شرکت سهامی خاص شبکه الکترونیکی پرداخت کارت (شاپرک)، ضرورت توجه به بازتبیین مفهوم اداره و بالتبع فساد اداری باعث شد تا این مقاله با به‌کارگیری روش توصیفی - تحلیلی به این پرسش اصلی پاسخ دهد که اساساً «فساد اداری در ارتباط با شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی چه نسبتی برقرار می‌نماید؟». در نتیجه برای پاسخ به این پرسش انتزاعی، بازتبیینی انضمامی از عناصر سازمانی و کارکردی اداره و ارکان سه‌گانه فساد اداری در ارتباط با شرکت شاپرک به عنوان مصداقی از نهادهای مذکور صورت پذیرفت و در نهایت یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که بسیاری از شرکت‌های خصوصی تنظیم‌گر، به واسطه ارتباط نزدیک با دولت و انحصاری بودن فعالیت‌شان، ویژگی‌های اداره را دارا هستند و از این رو، می‌توان آن‌ها را مشمول مقررات نظارتی مرتبط با فساد اداری دانست؛ همچنین نظام حقوقی ایران نیازمند بازنگری در مفهوم اداره و فساد اداری است؛ به‌گونه‌ای که نهادهای تنظیم‌گر خصوصی نیز تحت نظارت دقیق‌تری قرار گیرند.

واژگان کلیدی: اداره، فساد اداری، مبارزه با فساد، شاپرک، بانک مرکزی

Redefining Administrative Corruption in Non-Governmental Public Service Providers: A Case Study of Shaparak Corporation

Page 63 to 87

Vali Rostami /// (Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran)
(vrostami@ut.ac.ir)

Mohammad Taher Safarzadeh Arabi /// (PhD Student, Public Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran.)
(tahersafarzadeh@hafez.shirazu.ac.ir)

Abstract

In legal systems influenced by the Romano-Germanic tradition, public will and the distinction between public and private interests play a crucial role in shaping the concept of «**administration**» (**Edareh**). Understanding its current meaning within Iran's legal framework requires a historical perspective.

The traditional definition of administration-focused primarily on **organizational and functional elements**-has proven insufficient in addressing the growing complexity of administrative roles and the emergence of **non-governmental organizations providing public services**. This includes **private companies operating under political oversight** to deliver public services and benefits. However, the rigidity of conventional administrative concepts **complicates oversight mechanisms**, creating vulnerabilities that lead to **administrative corruption**.

Recognizing the **evolution of the concept of administration**, particularly with the inclusion of entities such as **Shaparak electronic payment network**, necessitates a **reassessment of administrative structures** and, consequently, a reevaluation of **administrative corruption**.

1. Responsible author

Research Approach and Central Question

Using a **descriptive-analytical approach**, this article explores the core question: **“What is the relationship between administrative corruption and non-governmental organizations providing public services?”**

To answer this, the **organizational and functional components of administration** are examined alongside **the three key aspects of administrative corruption**, with **Shaparak** serving as a case study.

Findings and Conclusion

The research presents two key findings:

- 1) **Administrative corruption** can be defined as a **violation of public will for private gain**, which ultimately exacerbates **civil inequality**.
- 2) **Non-governmental public service providers, such as Shaparak**, fall within the broader definition of **«administration»**, making them susceptible to **administrative corruption**.

These findings highlight the need for a **redefined framework of administration** that considers the **expanded role of non-governmental entities in public service delivery** and strengthens **oversight mechanisms** to mitigate corruption.

مقدمه

بنا بر تعریف قانونی کنونی، فساد اداری «هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و باهدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید؛ نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی» (بند الف ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام) و مطابق ماده ۲ همان قانون «افراد مذکور در مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶»، «واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید آستان‌های مقدس با موافقت ایشان» و «شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات

خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی» مشمولان این تعریف هستند؛ حاصل این نگاه آن است که یک ضلع دائمی ارتکاب فساد اداری همواره در گرو تحقق عنصر سازمانی اداره، به مثابه مهره‌ای دولتی (به معنای قوه اجرایی حاکمیت سیاسی)، خواهد بود (عباسی، ۱۳۹۵: ۴۷) و اساساً بدون ایفای رکنی قدرت سیاسی در ارتکاب رفتار، این امر محقق نخواهد شد؛ همچنین رفتار ایجادکننده فساد اداری صرفاً تابعی از نقض قانون و باهدف کسب منفعت خصوصی است.

حال آنکه اکتفا به این تعریف ما را در چهارچوبی از پیش تعیین شده قرار خواهد داد که در وهله اول مانع از فهم درست از خود اداره و بالتبع فساد اداری و در وهله ثانی مانع از درک توسعه گستره اداره در عرصه حکمرانی کنونی و انطباق نظام حقوقی با آن به منظور جلوگیری از ابعاد جدید فساد اداری خواهد شد؛ بنابراین ابتدا باید توجه داشت که در نظام حقوقی ایران، به تقلید از نظام حقوقی رومی - ژرمن، از آن حیث که نفع عمومی مفهوم والایی است که دارای ارزش بیشتری نسبت به نفع فردی است و با تحقق آن خیر عمومی نیز محقق شده فرض می‌شود (زولر، ۱۳۹۱: ۱۲-۱۱)، بنابراین فساد اداری به معنای خواست و ترجیح اراده شخصی و فردی بر اراده عمومی جامعه در تزامم‌های موجود در عرصه عمومی است؛ لذا در این نگاه هر رفتار مغایر با اراده عمومی از سوی کلیه اشخاص، آن را اولاً به عنوان فساد متجلی خواهد ساخت و ثانیاً از آن حیث که رفتار مزبور نسبتی با «تأمین منفعت و اراده عمومی» به عنوان یک وظیفه قانونی پیدا می‌کند، متجلی وصف «اداری» برای فساد خواهد شد. به تعبیری در این نگاه، اشخاص خصوصی که مکلف به ارائه خدمت و تأمین نفع عمومی باشند، هرچند ماهیتی در نسبت با قدرت سیاسی نداشته باشند، نیز مشمول امکان ارتکاب فساد اداری خواهند بود. رویکردی که به درستی قانون‌گذار در گام‌های اخیر خود و در ارتباط با مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی در پیش گرفت؛ اما پدیداری با عنوان «شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی» را از این شمول جا انداخت. این امر متفاوت با این موضوع است که دولت صرفاً امور تصدی خود را برای کوچک‌سازی به اشخاص غیردولتی منتقل نماید (واعظی، ۱۳۹۹: ۳۲۲)، بلکه در واقع تبیین این مسئله است که حوزه عمومی

و خصوصی در عصر کنونی آن چنان قابل تمایز نبوده و مرزی معین میان آن‌ها قابل ترسیم نیست (شوالیه، ۱۳۹۶: ۳۹) که براساس آن صرفاً دولت به معنای مدرن خود به مأموریت تضمین نفع عمومی از پس ارائه خدمت عمومی برآید.

بنابراین رسالت مقاله حاضر این مسئله است که نشان دهد اولاً اداره با فهم سنتی خود در قبال توسعه گستره اداره در عرصه حکمرانی کنونی کارایی کافی را ارائه نخواهد داد و این ضرورت ایجاب می‌نماید تا تبیینی مجدد از اداره و فساد اداری داشته باشیم تا از این طریق عناصر جدید حکمرانی را شناسایی کرده و اصل پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری را نسبت به کج‌روی‌ها و انحراف‌های احتمالی آن‌ها برقرار سازیم؛ بنابراین برای انضمامی ساختن بحث انتزاعی مذکور، به صورت موردی شرکت سهامی خاص شبکه الکترونیکی پرداخت کارت شاپرک (شاپرک) را به عنوان یک شرکت غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی در حوزه نظام پرداخت موردکاوی خواهیم کرد تا از بستر این واکاوی به بازتیینی از مفهوم فساد اداری مطابق با آنچه تبیین شد دست یابیم.

مقاله پیش رو با نگاهی انتقادی و با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و بهره از منابع کتابخانه‌ای (اسنادی) سعی در پاسخ به این پرسش اصلی دارد که «فساد اداری در ارتباط با شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی چه نسبتی برقرار می‌نماید؟». در ارتباط با موضوع مقاله پیش رو آثار پژوهشی مرتبط با فساد اداری نگاشته شده‌اند (عبدلی، ۱۴۰۰: ۲۰۰-۱؛ الیاسی، ۱۳۹۹: ۱۸۶-۱)؛ اما پرداختن به نسبت فساد اداری و نهادهای مزبور امری نوین است که در آثار پژوهشی پیشین به آن اشاره‌ای نشده است؛ از این رو وجه نوآوری اثر حاضر به رغم وجود نگاه انتقادی به تبیین مفهوم فساد اداری، در این نهفته است که نسبت آن با شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی چگونه خواهد بود.

۱- تبارشناسی فساد اداری

مفهوم سنتی اداره، عناصری را در خود گنجانده است که مقوم معنایی خاص از اداره هستند؛ عنصر سازمانی و کارکردی اداره، آن را در دولت به مثابه قوه اجرایی و هیئت

حاکمه محدود می‌نماید (آقایی طوق و لطفی، ۱۴۰۱: ۱۶)، ازاین‌رو عناصر نوین عرصه حکمرانی و ابزارهای جدیدی که دولت به فراخور زمان و اقتضائات جاری از آن‌ها استفاده می‌نماید، نظیر مؤسسات عمومی غیردولتی، مؤسسات عام‌المنفعه و یا شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی، در تعریف اداره مغفول باقی مانده‌اند؛ حال آنکه اداره فعال و پویا با استفاده از ابزارهای مذکور، چالاکی و بهره‌وری خود را افزایش داده تا به غایات خود دست یابد. ازاین‌رو با شناخت حقیقی از ریشه‌های اداره به ماهیت اصلی فساد اداری دست خواهیم یافت و با درک بستر ظهور آن تبارشناسی صحیحی از فساد اداری خواهیم داشت.

۱-۱. بستر ظهور فساد اداری

اساساً مفهوم «اداره» امری مدرن است (واعظی، ۱۴۰۲: ۵۱) و به تبع آن «فساد اداری» نیز در مواجهه انسان با جهان بینی معاصر پا به عرصه وجود نهاده است. از اقتضائات جوامع کنونی آن است که مردم مبتنی بر ایجاد یک هویت مستقل با عنوان اراده عمومی دست به اداره عرصه عمومی زده و آن را به پیش می‌رانند. اراده عمومی در واقع اراده واقعی هر فرد است و این اراده واقعی از طریق قانون‌گذار در قوانین متجلی می‌شود (جاویدی، ۱۴۰۰: ۳۶۴)؛ بر این اساس هرکس با پیروی از قانون، از عقل و اراده حقیقی خود پیروی کرده است. از سوی دیگر بدیهی فرض شده است که اراده عمومی در راستای مصلحت عمومی است (روسو، ۱۳۹۹: ۱۴۴)؛ بنابراین باید تلاش شود تا از سلطه منافع گروه‌های خاص و یا اشخاص خودداری شده و اساساً هرگونه برتری نفع شخصی و گروهی بر نفع عمومی و به تعبیری ترجیح امر شخصی بر امر عمومی، در تزاخم این دو، به نوعی مقابله با ذات جامعه و فساد خواهد بود (روسو، ۱۳۹۹: ۱۵۷-۱۵۶).

نکته حائز اهمیت آن است که بین اراده همگان و اراده عمومی در جامعه تمایز اساسی وجود دارد؛ اراده همگان اگرچه اراده مشترک میان آحاد اعضای جامعه است، اما چیزی جز حاصل جمع اراده‌های خصوصی افراد نیست و ازاین‌رو معطوف به خیر

عمومی^۱ نیست. حال آنکه اراده عمومی، یک اراده مشترک متعلق به عموم مردم به عنوان یک هویت مستقل و معطوف به خیر عمومی است (روسو، ۱۳۹۹: ۱۵۳). در نتیجه در یک نظام قانونی درست، اراده فردی یا اختصاصی نباید در تزاخم با اراده عمومی وجود داشته باشد، اراده صنفی مربوط به حکومت نیز می‌بایست محدود بوده و بنابراین اراده عمومی، باید حاکم و قاعده برای سایر اراده‌ها باشد.

نتیجه این تبیین از جامعه، همان‌طور که توضیح آن رفت، آن خواهد شد که «فساد» به مثابه «تمایز میان اراده عمومی و منافع گروهی و شخصی در تصمیم و اجرا خواهد بود» و این امر عامل اصلی ایجاد نابرابری در جامعه است (روسو، ۱۴۰۱: ۳۷). با وجود این، جامعه مدرن با تمامی ویژگی‌ها و اقتضائات همراه خود، هنجارها و ارزش‌های جدیدی را ارائه می‌نماید که با هنجارها و ارزش‌های جامعه غیرمدرن متفاوت است. نتیجه همین تفاوت هنجارها آن است که فرد در مواجهه با نهادهای جامعه مدرن یک منفعت جمعی و در راستای اراده عمومی را در نظر بگیرد و از قانون که تبلور اراده عمومی است پیروی نماید؛ اما در تزاخم میان منفعت عمومی و به تعبیری اراده عمومی با منفعت و اراده شخصی و گروهی، افراد موقعیت‌ها و منافع شخصی خود را پیگیری می‌نمایند و به این ترتیب شاهد نهادهای اداری مدرنی هستیم که از افرادی شکل خواهند گرفت که عاری از ارزش‌ها و هنجارهای لازم برای ایجاد یک جامعه مدنی مدرن هستند و همین خصیصه سبب گسترش و بسط فساد خواهد بود؛ هرچند اداری بودن فساد به صورت مشخص تر منوط است به دارا بودن ارکانی، به خصوص در عنصر «اداره»، همانند آنکه رکن ارتباط نهاد با قدرت سیاسی (عنصر سازمانی) متجلی در رابطه نهادی اداره باشد (امامی و استوارسنگری، ۱۴۰۰: ۲۴) و یا ارائه یک خدمت عمومی (عنصر کارکردی) را به عنوان یکی از ارکان اداره در نظر بگیریم (واعظی، ۱۳۹۹: ۳۰۵) و به این صورت، اداره با چنین اوصاف و ویژگی‌هایی را بر موصوف فساد متصف گردانیم.

۱. در تعریفی مختصر از نفع عمومی، این‌گونه بیان شده است که نفعی متعلق به همگان است و درعین حال، انحصاری هیچ‌کس نیست (واعظی، ۱۳۹۶: ۶۷).

۲-۱. ماهیت‌شناسی فساد اداری

همان‌طور که تبیین شد فساد حاصل طغیان افراد در مقابل اراده عمومی و قانون، که همان تبلور اراده عمومی است، می‌باشد. افراد به‌عنوان شهروندان جامعه مدنی متعهد و ملتزم به تبعیت از اراده عمومی هستند؛ چراکه این اراده عمومی چیزی جز اراده خودشان نیست (روسو، ۱۳۹۹: ۱۰۴). باوجود این، عوامل مختلفی باعث خواهد شد تا نفع شخصی و قبیل‌های افراد بر نفع عمومی ارجحیت پیدا کند و نابرابری فراگیر شود (روسو، ۱۴۰۱: ۱۱۸-۹۴)؛ بنابراین فساد محصول تمایز بین اراده عمومی و اراده شخصی و گسترش نابرابری است. تبعاً هنگامی که این ارجحیت بخشی نفع شخصی بر نفع عمومی در حیطه ارائه خدمت عمومی صورت پذیرد و افراد منافع گروهی خود را بر منفعت عمومی ارجحیت دهند یا قانون را به‌عنوان تبلور اراده عمومی زیر پا گذارند، مفاهیمی مانند مسئولیت، حقوق شهروندی، برابری، رفاه عمومی و غیره را مخدوش ساخته‌اند که در نتیجه آن شاهد فساد اداری خواهیم بود.

فساد اداری با تعبیر مزبور، نه خصیصه‌ای در قوای اجرایی کشور دارد و نه محدود به نقض قانون و یا رویه خاصی است؛ بلکه به‌صورت کلی هر تأمین‌کننده نفع عمومی که در مقام خدمت به اراده عمومی است و در این مقام، متعارض با اراده عمومی عمل می‌کند، مرتکب فساد اداری شده است. نتیجه این نگاه آن است که اداره در ارکانی نظیر «عنصر سازمانی»، «عنصر ارائه خدمت عمومی» و غیره محدود نمی‌ماند و اساساً رکن اصلی و اساسی در تشخیص اداره، همان خدمت به اراده عمومی و تأمین منفعت عمومی است (انصاری، ۱۳۷۴: ۳۷). حاصل این نگاه در نظام حقوقی کنونی این چنین خواهد بود که نهادهایی نظیر «مؤسسات عمومی غیردولتی»، «مؤسسات حرفه‌ای غیردولتی» و حتی «شرکت‌های غیردولتی» نیز می‌توانند به‌عنوان اداره شناسایی شده و بالتبع مرتکب فساد اداری شوند. امری که مطابق ماده (۲) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام و ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ با اصلاحات بعدی در ارتباط با برخی کنشگران و بازیگران غیردولتی نظیر «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی» و «مؤسسات

عمومی غیردولتی» پذیرفته شد؛ اما در ارتباط با «شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی» مسکوت ماند؛ موضوعی که ناشی از عدم درک صحیح ماهیت فساد اداری و در نتیجه محبوس دانستن آن در عنصر «استفاده از بودجه عمومی» و یا «ارتباط مستقیم با دولت به مثابه قوه اجرایی» و غیره دانسته شد.

۲. بازتبیین ارکان فساد اداری

تبیین مجدد زمینه ظهور و ماهیت فساد اداری ما را به این امر رهنمون ساخت که باید بازتعریفی در ارکان تشکیل‌دهنده فساد اداری اعم از «انجام‌دهنده»، «رفتار» و «نتیجه» به وجود آید تا این مسئله متبلور گردد که فساد اداری با ارائه تبیینی صحیح از ارکان پیش‌گفته، در ارتباط با شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی، به مثابه مصداقی از بازتبیین اداره نیز قابل تحقق است.

۲-۱. رکن فاعلی (انجام‌دهنده)

مطابق با تعریف بند (الف) ماده (۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و ماده (۱۵) همان قانون، فساد اداری هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط «افراد مذکور در مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، (اعم از وزارتخانه، مؤسسه دولتی، مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی و شرکت دولتی)، «واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید آستان‌های مقدس» و «شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی» به صورت فردی، جمعی یا سازمانی صورت پذیرد. تمامی موارد مذکور به نحوی دولتی بوده و در نتیجه برداشت رایج از فساد اداری در متن قانون نیز تسری یافته است؛ به تعبیری دیگر، «عنصر سازمانی» در تعریف اداره که همان وابستگی به حکومت یا قدرت سیاسی است (واعظی، ۱۳۹۹: ۳۰۴) متبلور در این تعریف است.

برخلاف رویکرد کلی حاکم بر قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، با تصویب «قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه

با فساد (کنوانسیون مریدا) مصوب ۱۳۸۷» نظام حقوق اداری ایران با تغییراتی مواجه شد و این فرض را پذیرفت که فساد اداری می‌تواند در بخش خصوصی نیز بروز نماید (ایروانیان و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۷۱). در این کنوانسیون از یک سو در ماده (۲)، «مقام عمومی»^۱ یعنی هر مقامی که «خدمات عمومی» مقرر در قوانین داخلی کشور عضو را ارائه می‌دهد و از سوی دیگر در ماده (۱۲)، موضوع فساد در بخش خصوصی مورد توجه قرار گرفته است. در راستای پذیرش همین تغییر در نظام حقوق اداری و در چند سال اخیر، قانون‌گذار در رویکرد خود تجدید نظرهایی داشته و برخی نهادهای غیردولتی را به صورت خاص مخاطب خود قرار داده که گاهاً ماهیت آن‌ها مجهول و مبهم مانده است. به عنوان مثال بند (ب) ماده (۱) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی» را مؤسسات غیردولتی دانسته است که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را بر عهده دارند؛ نظیر کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی^۲ و یا مستفاد از تعریف مندرج در تبصره (۱) جزء (۴) بند (ی) ماده (۸۴) قانون برنامه توسعه پنجم مصوب ۱۳۸۹، منظور از «مؤسسات عمومی یا عام‌المنفعه» مذکور در ماده (۲) قانون حداکثر استفاده از توان تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور مصوب ۱۳۹۱، هرگونه مؤسسه‌ای است که خدماتی عام‌المنفعه ارائه می‌دهد و دارای مالک یا مالکان خاص نمی‌باشد؛ مانند دانشگاه آزاد اسلامی. این عبارت به صورت مشابه در بند (ذ) ماده (۸۹) قانون برنامه هفتم پیشرفت مصوب ۱۴۰۳ با عنوان «نهادهای عمومی» و در ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه مصوب ۱۳۹۵ با عنوان «مؤسسات عمومی» تکرار شد و یا به نظر منظور از «اشخاص حقوقی ارائه‌دهنده خدمات عمومی»، اشخاص حقوقی هستند که بخشی از وظایف دولت را به عهده می‌گیرند؛ مانند شهرداری‌ها، اتاق بازرگانی، اتاق تعاون، اتاق اصناف که مؤسسات عمومی غیردولتی می‌باشند که مشمول بند (ب) ماده

1. Public official

۲. برای بررسی بیشتر در ارتباط با ماهیت این نوع نهاد و تمایزشان با شرکت‌های تجاری غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی ر.ک: عبداللهی، افشین (۱۳۹۹). مسئولیت کیفری مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، پژوهشنامه حقوق کیفری، شماره ۲ و موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱). حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر، صص. ۲۲۶.

(۲۳۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹ هستند، هرچند می‌بایست توجه داشت که نسبت این نهادها با مؤسسات عمومی غیردولتی مندرج در ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ عموم و خصوص مطلق خواهد بود.

در این میان اما شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی غیردولتی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند در ارتباط با امکان وقوع فساد اداری مورد غفلت قانون‌گذار قرار گرفته یا به تعبیر درست، امکان وقوع فساد اداری مطابق تعریف قانونی ارائه شده اساساً در این نوع نهادها از نگاه قانون‌گذار ممکن نخواهد بود؛ چراکه این نهادها از وصف دولتی بودن برخوردار نبوده یا به صورت خاص همانند موارد پیشین مورد اشاره قانون‌گذار قرار نگرفته‌اند. با وجود این در بند (ج) ماده (۲۶) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ با اصلاحات بعدی، نوع خاصی از نهادها با عنوان «مؤسسه مأمور به خدمت عمومی» مورد شناسایی قرار گرفته است که به نظر با توجه به خلأ موجود و البته نظریه مشورتی شماره ۷/۹۲/۲۵۴۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ اداره کل حقوقی قوه قضائیه، منظور از مؤسسه یا شرکت مأمور به خدمت عمومی، مؤسسه‌ای است که تحت نظارت دولت، عهده‌دار یک یا چند امر عمومی بوده و خدمات آن جنبه عام‌المنفعه دارد.^۱ مؤید دیگر این دیدگاه، رأی وحدت رویه شماره ۷۹۸ هیئت عمومی دیوان عالی کشور مورخ ۱۳۹۹/۰۷/۱۵ در خصوص شمول حکم مقرر در ماده ۵۹۸ ق.م.ا. بر کارکنان بانک صادرات، از جمله بانک‌های خصوصی، است؛ به موجب این رأی: «مأمورین به خدمات عمومی همانند کارمندان دولت مشمول حکم مقرر در خصوص تصرف غیرقانونی نسبت به وجوه یا سایر اموال سپرده شده به آن‌ها برحسب وظیفه هستند. کارکنان بانک‌های خصوصی که تحت نظارت بانک مرکزی، به ارائه خدمات گسترده پولی و بانکی به مردم می‌پردازند، از مصادیق مأمورین به خدمات عمومی محسوب می‌شوند و مشمول مجازات مقرر در ماده فوق‌الذکر (ماده ۵۹۸ ق.م.ا) هستند». همچنین اداره کل حقوقی قوه قضائیه در

۱. این ملاک را می‌توان در بندهای (۱) و (۲) قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی مصوب ۱۳۱۵ مجلس شورای ملی نیز مشاهده کرد.

نظریه مشورتی خود به شماره ۷/۹۹/۱۳۳۷ مورخ ۱۳۹۹/۰۹/۳۰ نیز با منطق کارکردی، قائل به شمول ماده (۳) قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری به کارکنان دهیاری‌ها (به‌عنوان مؤسسات عمومی غیردولتی)، از آن حیث که ایشان مأمور به خدمات عمومی هستند، می‌باشند. در نتیجه این تعریف با شرکت‌های غیردولتی که مأمور به انجام خدمات عمومی هستند همخوانی بالایی دارد؛ شرکت‌هایی نظیر شرکت سهامی خاص شبکه الکترونیک پرداخت کارت (شاپرک)، شرکت سهامی خاص مرکز مبادله ارز و طلای ایران، شرکت سهامی خاص داده‌ورزی فرادیس البرز، شرکت سهامی خاص خدمات انفورماتیک نوین کیش، شرکت سهامی خاص مدیریت امن الکترونیکی کاشف از این دست شرکت‌ها هستند که به‌رغم غیردولتی بودن از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران عهده‌دار ارائه خدمات عمومی در حوزه پولی - بانکی هستند^۱.

به‌عنوان نمونه پس از تصویب ایجاد سازوکاری جهت نظارت و تنظیم نظام پرداخت کشور توسط شورای پول و اعتبار در اسفندماه ۱۳۸۹، شرکت شاپرک در قالب شخصیت حقوقی مستقل، با راهبری شرکت ملی انفورماتیک و توسط شرکت خدمات انفورماتیک در دی‌ماه سال ۱۳۹۰ تأسیس و مقرر شد عمده سهام آن براساس شاخص‌های عملکردی معین به بانک‌های مجاز واگذار شود. همچنین شرکت شاپرک بنا بر اقرار مدیرکل حقوقی بانک مرکزی در لایحه دفاعی پرونده شماره ۰۰۰۳۵۸۵ مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۱۰ نزد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به‌عنوان یک شرکت غیردولتی بر شمرده می‌شود که توجه

۱. برای مطالعه بیشتر رک: طرح استفساریه مأمورین به خدمات عمومی موضوع مواد (۵۳۴) و (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی، اعلام وصول شده در جلسه علنی ۱۴۰۰/۰۶/۲۴ مجلس شورای اسلامی: «سؤال-آیا منظور از مأمورین به خدمات عمومی در ماده (۵۳۴) و (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی و ماده (۳) و (۵) قانون تشدید مجازات مرتکبین به اختلاس و ارتشاء و کلاهبرداری، کلیه کارکنان مؤسسات و نهادها و پنگاه‌های غیردولتی و یا خصوصی که نسبت به ارائه خدمات عمومی اقدام می‌نمایند، می‌باشد؟ پاسخ-بلی، منظور از مأمورین به خدمات عمومی، کلیه کارکنان مؤسسات، نهادها، بنگاه‌ها و شرکت‌های غیردولتی یا خصوصی و همچنین کلیه سازمان‌های حرفه‌ای و صنفی است که به‌موجب قانون ایجاد شده‌اند و نسبت به ارائه خدماتی که جنبه عمومی دارد اقدام می‌کنند؛ از قبیل بانک‌ها، مؤسسات اعتباری، شرکت‌های بیمه، نمایندگی‌ها و کارگزاری‌های بیمه، سازمان بورس و اوراق بهادار، کارگزاری‌های بورس، شرکت سهام عدالت، صندوق‌های بازنشستگی لشکری و کشوری، شرکت‌های آب و فاضلاب، توزیع برق، مدیریت تولید برق، مخبرات و کلیه شرکت‌های سرمایه‌گذاری موارد فوق‌الاشاره و شرکت‌های زیرمجموعه آن، سازمان نظام مهندسی، نظام پزشکی، کانون وکلا، مرکز وکلا و کارشناسان و مشاوران خانواده قوه قضائیه، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، دفاتر پیشخوان دولت، دفاتر خدمات قضائی، پلیس ۱۰+ و کلیه شرکت‌های که تمام یا بخشی از سهام آن متعلق به موارد فوق‌الاشاره است».

به سهام‌داران این شرکت که متشکل از اشخاص حقیقی و حقوقی خصوصی (از قبیل: شرکت بانک ملت، شرکت خدمات انفورماتیک، شرکت مدیریت امن الکترونیک و غیره) است (مندرج در روزنامه رسمی به شماره ۱۷۸۸۹۳۵۸ مورخه ۱۴۰۳/۰۵/۱۰) نیز ما را به این امر رهنمون می‌سازد. همچنین ماده ۲ اساسنامه این شرکت که به موجب مجوز شماره ۱۴۰۳/۲۰۸۵۴ مورخ ۱۴۰۳/۰۴/۲۰ بانک مرکزی و به استناد صورت جلسه مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام خود مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۰۷ این‌گونه اصلاح شد که «... فراهم کردن بسترهای اجرایی تنظیم‌گری در خصوص کسب و کارهای مبتنی بر فناوری‌های مالی، قبول نمایندگی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در کلیه اموری که طبق مقررات قابل واگذاری است...» نیز به عنوان موضوع فعالیت به حیطه وظایف این شرکت غیردولتی افزوده شد (روزنامه رسمی به شماره ۱۷۸۸۹۳۴۳ مورخه ۱۴۰۳/۰۵/۱۰).

همه این موارد در کنار یکدیگر، ما را به این مهم رهنمون می‌سازد که شرکت شاپرک یک شرکت غیردولتی، اما با وظیفه ارائه خدمت عمومی با تمرکز بر حوزه نظام پرداخت است. نکته حائز اهمیت آن است که در تحلیل ارائه شده عنصر سازمانی نهاد اداره تا حد زیادی در نسبت با این نهادها زیرسؤال می‌رود؛ چراکه این دسته نهادها حتی همه عناصر رابطه غیرمستقیم سازمانی، نظیر تأسیس با مجوز مقنن (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۳: ۱۴۵) را با سازمان مرکزی دولت ندارند؛ با وجود این، تعریف مأموریت اصلی آن‌ها در ارتباط با ارائه خدمات عمومی و همچنین نظارت جدی دولت بر آن‌ها، می‌تواند شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی را در زمره اداره بازتعریف کند (واعظی، ۱۳۹۹: ۳۰۵) و در نتیجه فساد مرتبط با آن‌ها را فساد اداری دانست.

۲-۲. رکن فعلی (رفتار)

همان‌طور که توضیح داده شد، فساد اداری در ارتباط با اداره و کارکرد اصلی آن یعنی ارائه خدمات عمومی در جهت تأمین منافع عمومی معنا پیدا می‌کند. همچنین تبیین شد که به رغم برداشت رایج که بیان می‌دارد سطوح غیرسیاسی قوه مجریه و اشخاص عمومی غیردولتی که به تصدی مستقیم منافع عمومی اشتغال دارند مصداق عنوان

اداره تلقی نمی‌گردند (واعظی، ۱۳۹۹: ۳۰۷)، شرکت‌های تجاری غیردولتی که ارائه‌دهنده خدمات عمومی از نوع خدمات حاکمیتی هستند و درعین حال تحت نظارت دولت مرکزی قرار دارند نیز «اداره» تلقی می‌شوند. ازاین‌رو لازم است تا توجه شود که مطابق جزء (۲) بند (الف) ماده (۴) قانون بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۴۰۲، ماده (۱۱) قانون پولی بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱ با اصلاحات بعدی، ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ با اصلاحات بعدی، بند (الف) ماده (۲۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، وظیفه «تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور» بر عهده «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» است و این تکلیف مطابق ضابطه صدر ماده (۸) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی در زمره «اعمال حاکمیتی» و غیرقابل واگذاری تلقی می‌شود. همچنین براساس بند (ه) ماده (۱) آئین‌نامه اجرایی قانون مبارزه با پولشویی و بند (۵) ماده (۱) آئین‌نامه ماده (۱۴) الحاقی قانون مبارزه با پولشویی، «هرگونه واسطه‌گری وجوه در قالب ارائه خدمات پرداخت»، عملیات بانکی محسوب می‌شود؛ ازاین‌رو مطابق ماده (۳۰) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۲ با اصلاحات بعدی، ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی مصوب ۱۳۸۳ با اصلاحات بعدی، بند (الف) ماده (۲۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵، اشتغال به عملیات بانکی مستلزم اخذ مجوز از بانک مرکزی است؛ همین امر ایجاب نموده است تا شرکت شاپرک مستند به مجوز شماره ۱۴۰۳/۲۰۸۵۴ مورخ ۱۴۰۳/۰۴/۲۰ بانک مرکزی و به استناد صورت جلسه مجمع عمومی فوق‌العاده صاحبان سهام خود مورخ ۱۴۰۳/۰۳/۰۷ عناوین «فراهم کردن بسترهای اجرایی تنظیم‌گری درخصوص کسب و کارهای مبتنی بر فناوری‌های مالی» و «قبول نمایندگی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در کلیه اموری که طبق مقررات قابل واگذاری است» را به عنوان موضوع فعالیت خود قرار دهد. در نتیجه شرکت شاپرک ارائه‌دهنده خدمت عمومی در حوزه تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور است.

باید توجه داشت که «تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور» از طریق اعمال متعددی صورت می‌پذیرد که از جمله مهم‌ترین این موارد «اعمال اقدامات انضباطی متناظر با

تخلف پرداخت‌یار» و «تعیین ضوابط قانونی جهت شناسایی پرداخت‌یار» است که در مصادیقی مانند «عدم پرداخت کارمزدها»، «تعلیق مجوز»، «کاهش رتبه اعتباری شرکت پرداخت‌یار»، «اخطار و تغییر مدیرعامل» و غیره نمود می‌یابد. همه این موارد در قالب «پیوست شماره ۳- آئین‌نامه انضباطی» از «دستورالعمل اجرایی فعالیت و نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت الکترونیک» بانک مرکزی ابلاغ شده است که مطابق بند دوم و چهارم ذیل جدول شماره ۲ پیوست مذکور، بانک مرکزی با «عاملیت» شرکت غیردولتی شاپرک و در مواردی به پیشنهاد این شرکت اقدام به اعمال اقدامات انضباطی متناظر با تخلف ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت می‌نماید.

بنابر توضیحات ارائه‌شده، شرکت شاپرک در راستای اجرای وظایف قانونی خود مستند به «دستورالعمل اجرایی فعالیت و نظارت بر ارائه‌دهندگان خدمات پرداخت الکترونیک» و به خصوص با عنایت به «پیوست شماره ۳- آئین‌نامه انضباطی» آن و موارد مورد اشاره در ماده (۲) اساسنامه خود، اقدام به انعقاد موافقت‌نامه‌ای با شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت می‌نماید یا مقرراتی را در قالب کتابچه یا ابلاغیه ابلاغ می‌نماید، از این جمله در «کتابچه الزامات پرداخت‌یاری» ذیل بند ۲-۲۳-۳ از فصل پنجم آن (فرآیند اجرایی پرداخت‌یاری) بیان می‌دارد: «انتقال موافقت‌نامه پرداخت‌یاری به شخصیت‌های حقوقی جدید به منزله دادوستد موافقت‌نامه بوده و مجاز نمی‌باشد» یا در بند ۴-۲۳-۳ بیان می‌دارد: «در صورتی که شرکت پرداخت‌یار تصمیم به تغییر نام، لوگو و یا هر مشخصه دیگر که سابقاً برای معرفی خود از آن استفاده نموده است، بگیرد، باید پس از اطلاع به شاپرک و شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت و اخذ تأییدیه از شاپرک، تغییر را اعمال نماید». از نمونه‌های دیگر شامل بندهای ۷-۲۳-۳ و ۸-۲۳-۳ هستند که به ترتیب به این موارد اشاره دارند که: «شرکت پرداخت‌یار صرفاً مجاز به ارائه خدمات پرداخت با استفاده از درگاه پرداخت اینترنتی شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت می‌باشد. همچنین شرکت پرداخت‌یار مجاز به ارائه سرویس‌های مانده‌گیری، شارژ، پرداخت قبض و خیریه نمی‌باشد» و «ارائه خدمات پرداخت اینترنتی برای هر پذیرنده پشتیبانی شده که قصد ارائه خدمات پولی و مالی مانند و نه محدود به صرافی‌ها را دارد،

ممنوع می‌باشد» که به صراحت اجلی مصداق تنظیم‌گری نظام پرداخت می‌باشند و به تعبیری همگی تبلور ویژگی «یک‌جانبه و ابتکاری بودن» عمل اداره (موسی‌زاده، ۱۳۹۱: ۵۵۷) هستند.

در نمونه‌های دیگر، مطابق «بندهای ۲-۲، ۳-۲ و ۴-۲ از پیوست ۲- چهارچوب احراز صلاحیت شرکت‌های متقاضی ارائه خدمات پرداخت‌یاری از کتابچه جامع الزامات پرداخت‌یاری»، شاپرک شرایط خاصی را برای «منابع انسانی»، «فروش و بازاریابی» و «سرمایه و سهامداران» شرکت‌های متقاضی پرداخت‌یاری وضع نموده است و از سوی دیگر، شاپرک ضمن بند ۴-۲ از فصل چهاردهم از کتابچه الزامات پرداخت‌یاری و در رابطه با «نحوه انجام ممیزی» علاوه بر شاخص‌های فنی مرتبط با حیطه وظایف خود، الزامات و شاخص‌هایی جهت ممیزی فعالیت پرداخت‌یارها بر شمرده است که از جمله این موارد شامل «ارائه طرح کسب‌وکار پرداخت‌یاری»، «ضوابط و مقررات قرارداد میان شرکت پرداخت‌یار و پذیرندگان پشتیبانی یا شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت»، «نحوه مدیریت ریسک قراردادها»، «نحوه اخذ تضامین از اشخاص ثالث طرف قرارداد پرداخت‌یارها» و غیره است که همگی نشان از ورود تخصصی شرکت شاپرک به تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور به نیابت از بانک مرکزی و فراتر از حدود نظارت بر عملکرد فنی، زیرساختی و انجام عملیات تسویه مورد اشاره در رأی شماره ۱۴۰۶ دیوان عدالت اداری مورخ ۱۴۰۱/۰۸/۱۰ دارد. این موارد مؤید ویژگی «حق اتخاذ تصمیم یک‌جانبه» (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۳۲) و «حق اجرای قهری تصمیمات» اداره (واعظی، ۱۳۹۹: ۳۰۹) برای شاپرک است. در نتیجه شرکت غیردولتی شاپرک اقدام به ارائه خدمات عمومی در حوزه تنظیم‌گری نظام پرداخت می‌نماید؛ حتی از دیگر سو، با توضیحات ارائه شده مبنی بر تعیین خط‌مشی نظام پرداخت از سوی شاپرک، می‌توان این شرکت غیردولتی را با تعریف کارکردی از اداره که آن را ناظر بر عمل سیاست‌گذاری ارائه می‌دهد (هداوند، ۱۳۸۹: ۸۳) نیز دارای همخوانی دانست.

مسئله مهم در ارتباط با شرکت شاپرک و شرکت‌های مشابه آن نظیر شرکت سهامی خاص مرکز مبادله ارز و طلای ایران و به صورت کلی شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده

خدمات عمومی آن است که اجزاء تشکیل دهنده خدمت عمومی و قدرت عمومی در همه فعالیت‌های آن‌ها یافت می‌شود، حتی آن‌هایی که به‌طور کامل شبیه فعالیت‌های خصوصی هستند؛ بنابراین به‌جای آن‌ها می‌توان گفت که مفهوم «اداره» از لحاظ کارکردی در ارتباط با شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی در نظام حقوقی ایران صدق می‌کند، چراکه «کارکرد اداره ارائه خدمات عمومی است و این واقعیت که ابزارهای حقوقی که اداره به وسیله آن‌ها وظایفش را انجام می‌دهد، در نتیجه برخورداری اداره از قدرت عمومی خاص است» (هداوند، ۱۳۸۹: ۱۳۳).

۲-۳. رکن نتیجه

مطابق تعریف ارائه‌شده از فساد اداری، هر رفتاری که باهدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به منافع عمومی وارد سازد (به همراه جمیع شرایط پیش‌گفته) را می‌توان فساد نامید. در نتیجه مطابق تحلیل اولیه ارائه‌شده، نتیجه فساد از آن حیث که خود فساد تزامم نفع شخصی و گروهی با نفع عمومی است و منجر به تضییع اراده عمومی خواهد شد، کسب هرگونه منفعت شخصی است و از این حیث نقض تجلی اراده عمومی (قانون) نیز باهدف کسب سود شخصی می‌تواند نمونه‌ای روشن از فساد باشد.

شرکت‌های (تجاری) غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی نظیر شاپرک نیز علاوه بر آنکه اساس تأسیس آن‌ها مبتنی بر منطق حاکم بر قانون تجارت، وابسته به کسب سود و منفعت است؛ در این حوزه سود کلانی را در ابعاد مختلفی کسب کرده‌اند؛ به‌عنوان مثال شرکت شاپرک با تأیید بانک مرکزی بخش‌های عمده‌ای از تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور را برعهده گرفته است، به این صورت که پس از آنکه در سال ۱۳۹۰ شرکت شبکه الکترونیکی پرداخت کارت شاپرک (شاپرک) با هدف نظارت فنی و زیرساختی بر شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت توسط بانک مرکزی تأسیس شد، در سال‌های ۱۳۹۲ و ۱۳۹۳ این شرکت به ۱۲ شرکت دیگر، مجوز PSP اعطا کرد و پس از آن دیگر هیچ مجوزی صادر نشد و این بازار در انحصار ۱۲ شرکت باقی ماند. به مرور زمان، این نظارت

منجر به محدودیت‌های بسیاری گردید و عملاً باعث شد تا شرکت‌های ارائه‌دهنده پرداخت همه یک‌شکل گردند و خدمات مشابهی را ارائه کنند و امکان نوآوری از این شرکت‌ها گرفته شد. این درحالی است که در طول این سال‌ها، بانک مرکزی عاملیت نظارت بر امور فنی و اجرایی مربوط به پرداخت‌یارها را نیز در اختیار هیچ شخص دولتی یا غیردولتی دیگری قرار نداده است و شرکت شاپرک با ایجاد یک وضعیت اقتصادی مسلط و انحصاری (طالبلو و همکاران، ۱۴۰۰: ۳۷) بر بازار نظارت بر پرداخت‌یارها، هرگونه الزام و دست‌ورالعملی را در هر قالبی که خود تشخیص دهد بر شرکت‌های پرداخت‌یار اعمال می‌نماید؛ چراکه اساساً این وضعیت اقتصادی مسلط به سود شرکت شاپرک و بانک مرکزی است (درودیان و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۴).^۱

نتیجه این وضعیت اقتصادی مسلط آن است که شرکت شاپرک می‌تواند به عنوان تنها ارائه‌دهنده خدمت عمومی در زمینه خدمات فنی، زیرساختی و تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور سایر شرکت‌های متقاضی پرداخت‌یاری را مطابق با منافع شخصی یا گروهی خود تنظیم نماید؛ حتی اگر اراده عمومی تجلی یافته در قوانین، رقابت و پویایی اقتصادی بازار نظام پرداخت را اراده کرده باشد^۲؛ حاصل این امر در عمل این مهم خواهد شد که شرکت شاپرک در بند (۱۱) ماده (۱) موافقت‌نامه خود با شرکت‌های پرداخت‌یاری، الزامات غیرفنی کسب و کاری شرکت متقاضی را تعیین می‌نماید یا در بند (۷) ماده (۶) و ماده (۹) همان موافقت‌نامه قیودی اجباری، عام و مبهم قید شده که در هر زمان و بدون هماهنگی قبلی اجازه بازرسی را به هر نحوی از انحاء برای شرکت شاپرک مجاز دانسته و پرداخت‌یار نیز به علت منحصر بودن عامل اعطاکننده این مجوز (شاپرک)، برای راه‌اندازی کسب و کار خویش چاره‌ای جز پذیرفتن این قیود ندارد. همچنین در فصل ۷ کتابچه الزامات پرداخت‌یار (ابلاغ‌شده توسط شاپرک به تمامی شرکت‌های پرداخت‌یار

۱. رک: گزارش روزنامه فرهیختگان از درآمد شرکت شاپرک؛ منتشر شده در روزنامه فرهیختگان مورخ ۱۳۹۳/۰۷/۳ به شماره

۱۴۸۴؛ قابل دسترسی در آدرس (آخرین بازدید ۱۴۰۳/۱۰/۰۱): <https://B2n.ir/p51020>

۲. رک: مصوبه جلسه پانصد و چهل و یک (۵۴۱) شورای رقابت مورخ ۱۴۰۱/۱۷/۰۸ با موضوع احصاء اخلال در رقابت، ایجاد انحصار و اعمال محدودیت شدید در اعطاء مجوز شرکت ارائه‌دهنده خدمات پرداخت الکترونیک (PSP) از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و رأی شماره ۱۷۴/۰۲/ ه ت مورخ ۱۴۰۲/۰۸/۰۸ هیئت تجدیدنظر شورای رقابت مبنی بر مردودی تصمیم شماره ۵۴۱ شورای رقابت.

طرف قرارداد) ضوابط و مقررات انعقاد قرارداد میان شرکت پرداخت یار با اشخاص ثالث (پذیرندگان پشتیبانی شده توسط شاپرک) از سوی شاپرک به شرکت‌های پرداخت یار ابلاغ شده است یا در فصل ۱۳ کتابچه الزامات پرداخت یار تعیین «الزامات روش اجرایی مدیریت پذیرندگان پشتیبانی شده پرخطر» و تعیین مراجع ذی صلاح صورت پذیرفته است که همگی نمونه‌هایی از نقض مفاد متعددی از قوانین رقابتی کشور است که با هدف تسلط شاپرک بر بازار پرداخت کشور صورت پذیرفته است.

در توجیه وضعیت مذکور، ممکن است این‌گونه توضیح داده شود که اولاً واگذاری این دسته خدمات به شرکت‌های غیردولتی در چهارچوب خصوصی سازی قابل توجیه باشد و بالطبع از پیامدهای خصوصی سازی خدمات عمومی تغییر در اصول حاکم بر خدمات عمومی و حاکمیت اصول بازار آزاد بر خدمات عمومی پیشین خواهد بود (عباسی و اکبری، ۱۳۹۳: ۲۳۱-۲۲۱)؛ حال آنکه باید توجه نمود که اولاً واگذاری خدمات حاکمیتی، همان‌طور که در ارتباط با شرکت شاپرک توضیح آن در پیش رفت، با مقوله خصوصی سازی قابل توجیه نیست و ثانیاً حتی اگر قائل به واگذاری چنین اختیارات دولتی به یک شرکت غیردولتی باشیم، می‌بایست این واگذاری براساس قوانین آمره موجود، نظیر ضوابط قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶، صورت پذیرد، حال آنکه چنین امری در ارتباط با شرکت شاپرک رخ نداده است و چنین مهمی در این خصوص قابل توجیه نیست. همه این موارد در کنار تعارض منافع شرکت شاپرک و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (عبدالله‌زاده و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۴۷-۱۳۹) جلوه‌ای متمایز به این منفعت جویی و برتری بخشی نفع گروهی و صنفی بر نفع عمومی می‌دهد.

نتیجه‌گیری

در این پژوهش، مفهوم سنتی اداره و فساد اداری مورد بازبینی قرار گرفت و نشان داده شد که چهارچوب‌های موجود در تعریف اداره و فساد اداری، به‌ویژه در نظام حقوقی

ایران، همچنان مبتنی بر ساختارهای کلاسیک رومی- ژرمنی است که حوزه عمل خود را محدود به نهادهای دولتی می‌دانند. در مقابل، یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که شرکت‌های غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی نیز می‌توانند در زمره نهادهای اداری قرار گرفته و به واسطه ماهیت خدمات خود، دچار فساد اداری شوند. این مسئله، ضرورت بازتعریف مفاهیم اداره و فساد اداری را از منظر حکمرانی مدرن بیش از پیش آشکار می‌سازد. نتایج تحقیق نشان داد که فساد اداری، صرفاً محدود به تخلفات و انحرافات مقامات دولتی نیست، بلکه هر نهاد یا شرکتی که در تعامل با قدرت سیاسی قرار داشته و نقش تأمین‌کننده منافع عمومی را ایفا کند، ممکن است زمینه‌ساز شکل‌گیری فساد شود. مطالعه موردی شرکت شاپرک نشان داد که این شرکت، به‌رغم ماهیت حقوقی غیردولتی خود، در فرایند تنظیم‌گری نظام پرداخت کشور نقشی اساسی داشته و می‌تواند به‌عنوان یکی از مصادیق اداره موردبررسی قرار گیرد. این یافته‌ها نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران نیازمند اصلاحاتی است که نظارت‌پذیری این‌گونه شرکت‌ها را افزایش دهد.

از منظر سیاست‌گذاری، پژوهش حاضر بر ضرورت اعمال نظارت و شفافیت بیشتر در نهادهای غیردولتی ارائه‌دهنده خدمات عمومی تأکید دارد. پیشنهاد می‌شود که نهادهای نظارتی مانند سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری، دامنه نظارتی خود را فراتر از نهادهای دولتی گسترش داده و برای شرکت‌های تنظیم‌گر غیردولتی، استانداردهای پاسخگویی و شفافیت را تدوین کنند. همچنین، پیشنهاد می‌شود که قانون‌گذار با اصلاح قوانین مرتبط، مرزهای اداره را از چهارچوب‌های سنتی فراتر برده و سازوکارهای نظارتی مناسبی برای شرکت‌های غیردولتی مأمور به ارائه خدمات عمومی وضع نماید. درنهایت، این پژوهش با ارائه یک چهارچوب تحلیلی جدید، سهم مهمی در تبیین فساد اداری در نهادهای غیردولتی ایفا می‌کند. مهم‌ترین دستاورد پژوهش، پیشنهاد یک نگاه کارکردی به مفهوم اداره و فساد اداری است که امکان بررسی نهادهای غیردولتی را در قالب الگوی نوین حکمرانی فراهم می‌آورد. این نتایج می‌توانند مبنای اصلاحات قانونی و طراحی سیاست‌های نظارتی جدید برای مقابله با فساد اداری در بخش عمومی - خصوصی قرار گیرند.

منابع

کتب

- آقای طوق، مسلم و لطفی، حسن (۱۴۰۱)، حقوق اداری (۱)، چاپ سوم، تهران: انتشارات شرکت سهامی انتشار
- الیاسی، محسن (۱۳۹۹). فساد اداری؛ مفهوم، ماهیت، عوامل و پارامترهای مؤثر، چاپ اول، تهران: انتشارات شرکت چاپ و نشر بازرگانی
- امامی، محمد و استوارسنگری، کورش (۱۴۰۰). حقوق اداری، جلد ۱، چاپ بیست و ششم، تهران: انتشارات میزان
- انصاری، ولی الله (۱۳۷۴). کلیات حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان
- روسو، ژان ژاک (۱۴۰۱). در زمینه نابرابری، ترجمه: کیومرث پارسای، چاپ اول، تهران: انتشارات مهارت نو
- روسو، ژان ژاک (۱۳۹۹). قرارداد اجتماعی (متن و در زمینه متن)، ترجمه:

- مرتضی کلانتریان، چاپ دوازدهم، تهران: انتشارات آگه
- زولر، الیزابت (۱۳۹۱). درآمدی بر حقوق عمومی، ترجمه: سیدمجتبی واعظی، چاپ دوم، تهران: انتشارات جاودانه جنگل
- شوالیه، ژاک (۱۳۹۶). دولت پسامدرن، ترجمه: سید مجتبی واعظی، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۳). حقوق اداری، چاپ نوزدهم، تهران: انتشارات سمت
- عباسی، بیژن (۱۳۹۵). حقوق اداری، چاپ چهارم، تهران: انتشارات دادگستر
- عبدلی، امیرعباس (۱۴۰۰). چهارچوب قانون‌گذاری مبارزه با فساد اداری در منظومه حقوقی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی
- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱). حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر
- واعظی، سید مجتبی (۱۴۰۲). حقوق اداری تطبیقی، چاپ اول، تهران: انتشارات داتیک
- واعظی، سید مجتبی (۱۳۹۶). گفتارهایی در حقوق اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات مجد
- هداوند، مهدی (۱۳۸۹). حقوق اداری تطبیقی، جلد اول، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت

مقالات

- ایروانیان، امیر؛ هوشیار، مهدی و اشرافی، ارسلان (۱۴۰۰). رشا و ارتشاء خصوصی در اسناد بین‌المللی و حقوق ایران، فصلنامه علمی پژوهشی حقوق کیفری، شماره ۳۶
- جاویدی، مجتبی (۱۴۰۰). تجلی سوبرکتیویته در نظریه اراده عمومی ژان ژاک روسو، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۱
- درودیان، حسین؛ مرتب، یحیی و جمور، محمد (۱۴۰۱). مصادیق تعارض

منافع؛ تعارض منافع در نظام بانکی کشور، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش: ۱۸۳۸۰

- طالبلو، رضا؛ محمدی، تیمور و آقائی، حسین (۱۴۰۰). تخمین قدرت انحصاری در بازار مبتنی بر بستر سیستمی (بازار دوطرفه): مطالعه موردی کارت‌های پرداخت در ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، شماره

۸۷

- عباسی، بیژن و اکبری، مینا (۱۳۹۳). «بررسی پیامدهای خصوصی‌سازی بر نظام ارائه خدمات عمومی در ایران»، اندیشه‌های حقوق اداری (مجموعه مقالات هدایی به دکتر منوچهر مؤتمنی طباطبایی)، تهران: انتشارات مجد، چاپ دوم

- عبدالله‌زاده، بهزاد؛ حسین‌زاده، جواد و قناد، فاطمه (۱۴۰۲). وضعیت تعارض منافع در صنعت پرداخت الکترونیک کارتی در نظام حقوقی ایران، دوفصلنامه حقوق فناوری‌های نوین، شماره ۸

- عبداللهی، افشین (۱۳۹۹). مسئولیت کیفری مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، پژوهشنامه حقوق کیفری، شماره ۲
- واعظی، سید مجتبی (۱۳۹۹). مفهوم تحلیلی اداره و مدل‌های آن، پژوهشنامه حقوق تطبیقی، شماره ۵

