

مقالات علمی

مروری بر مره افتلاس به عنوان یکی از جرایم خاص کارکنان دولت
علی احمدي

شافص های نهاد آمبودزمان کارآمد
عبدالله طیبی، آیت باقری

پیش نیازهای طراحی نظام های سلامت در کمک های بین المللی
دکتر ممدجواد مق شناس

بررسی میزان ادراک فساد در بین کارکنان بانک تجارت استان زنجان و تحلیل
نتایج آن
ابوالفضل فمسه، مرتضی عربلو

بررسی تأثیر امرای طرح سیماک بر سلامت نظام اداری
دکتر ابراهیم رمیمی، سعید استوار

تأملی بر عوارض غیرقانونی تغییر کاربری در مصوبات شوراها با تکیه بر آراء
هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
امید ممدی، علی اکبر ممدی

آیا می توان به دانمارک تبدیل شد: طراحی تاریخی کنترل فساد
مسینعلی یازفی جوشقانی

Articles

A review of the crime of embezzlement as one of the specific crimes
of state employees

Fundamental Indicators of an Effective Ombudsman

Review of studies in designing Donors' Integrity Guideline

Evaluation of Corruption Perception among Employees of Tejarat Bank
of Zanjan Province and Analysis of its Results

Investigating the Effect of Implementation of the SIMAC Plan on the
Health of the Administrative System

Unauthorized fees for order changes in City Councils' approvals based
on the verdicts of the general board of Administrative Justice Court

Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control

فصلنامه دانش ارزیابی

سال نهم؛ شماره ۳۴؛ زمستان ۱۳۹۶

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: ناصر سراج

سر دبیر: ابراهیم شاهرخیان

هیأت تحریریه:

دکتر مقصود امیری، دکتر علیرضا دیهیم، دکتر مهدی سبحانی نژاد، دکتر سید محمد رضا سید نورانی،
دکتر حسین غلامی، دکتر حسین قلجی، دکتر حمیدرضا ملک محمدی، دکتر نوروز هاشم‌زهی

تلفن: ۶۱۳۶۲۱۳۵-۶۱۳۶۲۳۰۷

bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد

ویراستار و صفحه آرا: هدی غنیمی

ویراستار انگلیسی: محمود مهدوی فر

انتشارات: نشر علوم اجتماعی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

نشانی: تهران: خیابان آیت الله طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،

طبقه ششم، دفتر فصلنامه دانش ارزیابی

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۹۰/۲۵۳۹۵ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
منتشر می‌شود.

مطالب مطرح شده در مقالات موضع سازمان بازرسی نبوده و نظر نویسندگان آن‌ها می‌باشد و صحت
مطالب به عهده نویسندگان خواهد بود.

فهرست

مروری بر جرم اختلاس به عنوان یکی از جرایم خاص کارکنان دولت..... ۷
علی احمدی

شاخص‌های نهاد آمبودزمان کارآمد..... ۳۱
عبدالله طیبی - آیت باقری

پیش‌نیازهای طراحی نظام‌های سلامت در کمک‌های بین‌المللی..... ۶۱
دکتر محمدجواد حق‌شناس

بررسی میزان ادراک فساد در بین کارکنان بانک تجارت استان زنجان و تحلیل نتایج
آن..... ۸۹
ابوالفضل خمسه - مرتضی عربلو

بررسی تأثیر اجرای طرح سیماک بر سلامت نظام اداری..... ۱۰۱
دکتر ابراهیم رحیمی - سعید استوار

تأملی بر عوارض غیرقانونی تغییر کاربری در مصوبات شوراها با تکیه بر آراء هیئت
عمومی دیوان عدالت اداری..... ۱۱۵
امید محمدی - علی اکبر محمدی

آیا می‌توان به دانمارک تبدیل شد: طراحی تاریخی کنترل فساد..... ۱۳۵
حسینعلی یارخی جوشقانی

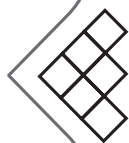
به نام آن که جان را فکرت آموخت

شماره جدید مجله تخصصی دانش ارزیابی با مطالبی درخصوص روش‌های پیشگیری از فساد، ادراک فساد و بررسی راه‌های مقابله با آن در اختیار خوانندگان گرامی قرار دارد. در این شماره نیز کوشیده‌ایم با بهره‌گیری از مطالب متنوع شامل مقالات برگرفته از پیمایش‌ها و تحقیقات بومی، نوشته‌های بین‌المللی و تجربه‌های خارجی، مجموعه‌ای را در اختیار فعالان حوزه مقابله با فساد، علاقه‌مندان این قییل مباحث و محققان دانشگاهی و غیردانشگاهی قرار دهیم تا با مروری بر فعالیت‌های صورت گرفته در این حوزه، ضمن انجام یک ارزیابی دوباره، اقدامات اثربخش‌تر در دو حوزه نظری و عملی، مورد توجه قرار گیرد.

مجله دانش ارزیابی همچون گذشته، پذیرای مقالات، نوشته‌های تحقیقی و نظرات محققان و اندیشمندان عرصه مقابله با فساد می‌باشد.

به مننه و کرمه
ناصر سراج

مقالات علميا



مروری بر جرم اختلاس به عنوان یکی از جرایم خاص کارکنان دولت علی احمدی^۱

چکیده

«جرایم خاص کارکنان دولت» جرایمی هستند که در تحقق آنها علاوه بر شرایط عمومی سایر جرایم، باید دو شرط دیگر نیز محقق شود به این ترتیب که مرتکب کارمند دولت باشد و ارتکاب جرم به اعتبار وظیفه اداری وی باشد. اختلاس در حقوق کیفری علاوه بر اینکه از جمله جرایم علیه اموال و مالکیت است، دارای جنبه‌هایی از جرایم علیه آسایش عمومی است. اختلاس عبارت است از «تصاحب همراه با سوءنیت اموال دولت یا اشخاص توسط مستخدم دولت که به حکم وظیفه در اختیار وی قرار داشته است، به نفع خود یا دیگری» با توجه به تعریف مذکور، وصف و خصوصیت مرتکب، سپرده شدن مال بر حسب وظیفه، تصاحب، سوءنیت خاص در ارتکاب جرم، تعلق مال به دولت و ایجاد ضرر برای دولت در اختلاس ضروری است. به رغم تشدید مجازات مرتکبین جرم اختلاس، ارتکاب آن در سطح وسیعی همچنان ادامه دارد. ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام، همچنان به عنوان عنصر قانونی جرم اختلاس، به قوت خود باقی است. هر گاه مختلس در زمان دادرسی و قبل از صدور حکم قطعی، وجه یا مال مورد اختلاس را مسترد نماید دادگاه او را از تمام یا قسمتی از جزای نقدی معاف و اجرای مجازات حبس را معلق خواهد کرد.

واژگان کلیدی: اختلاس، جرم، کارکنان دولت، تصاحب، سوءنیت، به نفع خود، ایجاد ضرر

مقدمه:

امروزه برای اداره‌ی جامعه و سامان بخشیدن به روابط اجتماعی و بهره‌مندی مردم از مواهب و نعمت‌های موجود در طبیعت، بخش عظیمی از سرمایه‌ها و اموال موجود در یک کشور در اختیار کارکنان دولت قرار می‌گیرد، این دسته از اموال و سرمایه‌ها را خطرات زیادی مورد تهدید قرار می‌دهد و همواره احتمال می‌رود که اموال دولت یا اموال اشخاص که برحسب وظیفه به کارمند دولت سپرده شده است، به‌نوعی مورد استفاده غیرقانونی واقع شود و برخلاف هدف مورد نظر، از آن بهره‌برداری شخصی شود و یا اینکه آن را به نفع خود یا دیگری تصاحب نماید. به‌منظور پیشگیری از سوءاستفاده‌های کارمندان دولت از سرمایه و اموال موجود در اختیار ایشان و تضمین هرچه بیشتر منافع دولت و ملت، قانون‌گذار درصد حمایت کیفری از این دسته از اموال و سرمایه‌ها برآمده است و افرادی را که متولی امور اجتماعی بوده و امکانات و دارایی‌های عمومی در اختیار آن‌هاست از دخل و تصرف برخلاف موازین قانونی و استفاده شخصی یا تصاحب آن‌ها به نفع خود یا دیگری ممنوع کرده است. این حمایت کیفری تحت عناوین مختلفی در قانون آمده است که از جمله مهم‌ترین آن‌ها «جرم اختلاس» می‌باشد.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، همانند قوانین اساسی سایر کشورها نمادی‌ترین و مهم‌ترین مطالب بیان گردیده، در اصل ۴۹ قانون اساسی دولت موظف شده تا ثروت‌های ناشی از اختلاس را گرفته و حسب مورد به بیت‌المال یا صاحب حق برگرداند و در مواد ۵ و ۶ قانون تشدید نیز برای مرتکبین مجازاتی مقرر شده است. با این مقدمه به تشریح جرم اختلاس به‌عنوان یکی از جرایم خاص کارکنان دولت پرداخته می‌شود.

کلیات:

در جرایم مالی، مصلحت خزانة دولت مورد تعدی و تجاوز قرار می‌گیرد و از طرفی ارزش مورد حمایت، اساساً سرمایه و دارایی اشخاص حقوقی خصوصی و عمومی است (میرسعیدی، ۱۳۹۲: ۱۶۷-۱۹۹). یکی از جرایم مالی خاص کارکنان دولت اختلاس می‌باشد. چون مرتکب این جرم صرفاً کارکنان دولت هستند ضرورت دارد قبل از تبیین جرم اختلاس، کارمند دولت تعریف گردد. کارکنان دولت اشخاصی هستند که در مراکز دولتی در زمینه‌های اقتصادی، فرهنگی، امنیتی، سیاسی و دیگر موارد در قبال دریافت حقوق انجام وظیفه می‌نمایند:

- خواه مشمول قوانین و مقررات کار باشند؛
- خواه مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری باشند؛
- خواه مأموریت آن‌ها رسمی باشد؛ یعنی ثابت، مستخدمینی که ثابت‌اند؛
- خواه مأموریت آن‌ها غیررسمی باشد؛ مانند افراد روزمزد، پیمانی، قراردادی، خرید خدمت و مانند اینها؛
- خواه در قوه قضائیه، مجریه و مقننه فعالیت داشته باشند.

مستند به ماده ۷ قانون مدیریت خدمات کشوری، کارمند دستگاه اجرایی^۱، فردی است که براساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم و یا قرارداد مقام صلاحیت دار در یک دستگاه اجرایی به خدمت پذیرفته میشود. همچنین به موجب نظریه مشورتی اداره حقوقی قوه قضائیه مندرج در روزنامه رسمی مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۷، تمامی کارمندان دولت که رابطه استخدامی تحت هر عنوان (رسمی، پیمانی، قراردادی، خرید خدمت، روزمزد) با یکی از دستگاه‌های دولتی دارند، در زمره کارکنان دولت تعریف می‌گردند، بنابراین واژه کارمندان دولت را نمیتوان مختص به کارمندان دولت یعنی رسمی و یا به طور مخصوص قوه مجریه دانست. بلکه هرگاه که یکی از کارکنان قوای مجریه، قضائیه یا مقننه، صرف نظر از هرگونه ماهیت استخدامی، مرتکب یکی از جرایم مالی از جمله اختلاس گردد مشمول قوانین و مقررات مربوط می‌باشد.

با عنایت به مراتب فوق یک بازرس یا مقام قضایی رسیدگی کننده به گزارش مرتبط با اختلاس کارمند یا کارکنان دولت، ضرورت دارد که در بدو رسیدگی ببیند که مرتکب؛

- در کدام یک از واحدهای سازمانی اشتغال دارد؟

- مشمول قانون کار است یا مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری؟

- مشمول ماده ۵ قانون تشدید می‌باشد یا خیر؟

- و نیروی دولت هست یا خیر؟

شایان ذکر است که برای کشف جرایم اقتصادی و حوزه فساد مالی از جمله اختلاس، ضرورت دارد بازرسان، کارشناسان و قضات به صورت تخصصی انتخاب شوند و آموزش‌های متنوع و گسترده‌ای را طی کنند زیرا جرایم حوزه کارکنان دولت و اقتصادی یا فساد مالی، جزء جرایم نوین محسوب می‌شوند و در مواردی اگر افراد مرتبط با این قبیل جرایم آشنایی نداشته باشند، امکان دارد بعضی از رسیدگی‌ها و احکام صادره از ثبات قابل قبولی برخوردار نباشند.

مروری بر جرم اختلاس

اختلاس در لغت‌نامه دهخدا به معنای «زود بودن و سلب کردن» آمده است، در فرهنگ لغت، اختلاس به معنای «استلاب» آمده است. خلسُ الشیء اذا استبلته، اختلاس کردم شیء را؛ هنگامی است که سلب کرده‌ام آن را. (این گونه تفسیرها اقتضا می‌کند، اختلاس همان معنای استلاب را بگیرد و تفاوتی با یکدیگر نداشته باشند. مختلس در عربی به فردی می‌گویند که با تردستی چیزی را بدزدد اما به اختلاسی که در فارسی به معنای خیانت در اموال عمومی و سوءاستفاده از آن می‌باشد، در عربی

۱- دستگاه اجرایی عنوان عامی است که در قانون مذکور برای کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، به کاررفته است (ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری).

«غلول» می‌گویند (نجف‌آبادی، ۱۳۵۳: ۱۱۳). اختلاس یکی از تعدیات کارمندان دولت و مأموران به خدمات عمومی است که به دلیل انجام وظیفه نسبت به اموال و وجوه عمومی و بیت‌المال یا متعلق به اشخاصی که به آن‌ها سپرده شده است، مرتکب می‌شوند. به عبارت دیگر، اختلاس نوع خاصی از خیانت‌درامانت است که مأموران دولتی از طریق تصاحب وجوه و اموالی که برحسب وظیفه به آن‌ها سپرده شده است، مرتکب می‌شوند. در تعریف دیگری اختلاس به برداشت غیرقانونی اموال دولتی یا غیردولتی که توسط کارمندان و کارکنان دولت یا وابسته به دولت انجام می‌گیرد، گفته می‌شود. اختلاس گونه‌ای از کلاهبرداری محسوب می‌شود که بیشتر به صورت برنامه‌ریزی شده، منظم و پنهان و بدون رضایت و آگاهی دیگران انجام می‌پذیرد. نتیجه اینکه اختلاس یعنی «تصاحب همراه با مسئولیت اموال دولت یا اشخاص، توسط مستخدم دولت که برحسب وظیفه در اختیار وی قرار داشته است به نفع خود یا دیگری» (گلدوزیان، ۱۳۸۳: ۱۹۴).

عناصر سه گانه جرم اختلاس:

۱- **عنصر قانونی:** عنصر قانونی این جرم، مواد ۵ و ۶ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری است که مورخ ۲۸/۶/۱۳۶۴ در مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۶۷/۹/۱۵ با اصلاحاتی به تأیید و تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام اسلامی رسیده است.

ماده ۵: هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات، سازمان‌ها، شوراهای و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به طور کلی قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی از رسمی یا غیررسمی وجوه یا مطالبات یا حواله‌ها یا سهام و اسناد و اوراق بهادار و یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر و یا اشخاص را که برحسب وظیفه به آن‌ها سپرده شده است به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب نماید، مختلس محسوب و به ترتیب زیر مجازات خواهند شد.

تبصره ۱: در صورتی که میزان اختلاس تا پنجاه هزار ریال باشد مرتکب به شش ماه تا سه سال حبس و شش ماه تا سه سال انفصال موقت و هر گاه بیش از این مبلغ باشد به دو تا ده سال حبس و انفصال دائم از خدمات دولتی و در هر مورد علاوه بر رد وجه یا مال مورد اختلاس به جزای نقدی معادل دو برابر آن محکوم می‌شود.

تبصره ۲: چنانچه عمل اختلاس توأم با جعل سند و نظایر آن باشد در صورتی که میزان اختلاس تا

۱ - منظور از اموال دولتی، مستند به نظریه مورخ ۱۳۷۳/۳/۱۵ اداره حقوقی قوه قضائیه، اموالی که از بودجه عمومی کل کشور تهیه می‌گردد و در اختیار قوای سه گانه مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شورای نگهبان قرار می‌گیرد، می‌باشد. برای مثال، اگر کارمند دولت، گنج، درب و مانند اینها را که متعلق به دولت است در خانه شخصی خود مصرف و نصب کند، این عمل اختلاس محسوب می‌شود نه تصرف غیرقانونی. ضمن اینکه منظور اموال منقول است و اموال غیرمنقول مشمول اختلاس نمی‌گردد.

پنجاه هزار ریال باشد مرتکب به ۲ تا ۵ سال حبس و یک تا ۵ سال انفصال موقت و هرگاه بیش از این مبلغ باشد به ۷ تا ده سال حبس و انفصال دائم از خدمات دولتی و در هر دو مورد علاوه بر رد وجه یا مال مورد اختلاس به جزای نقدی معادل دو برابر آن محکوم می‌شود.

تبصره ۳: هرگاه مرتکب اختلاس قبل از صدور کیفرخواست تمام وجه یا مال مورد اختلاس را مسترد نماید دادگاه او را از تمام یا قسمتی از جزای نقدی معاف می‌نماید و اجرای مجازات حبس را معلق ولی حکم انفصال درباره او اجرا خواهد شد.

تبصره ۴: حداقل نصاب مبالغ مذکور در جرایم اختلاس از حیث تعیین مجازات یا صلاحیت محاکم اعم از این است که جرم دفعاتاً واحده یا به دفعات واقع شده و جمع مبلغ مورد اختلاس بالغ بر نصاب مزبور باشد.

تبصره ۵: هرگاه میزان اختلاس زائد بر صد هزار ریال باشد، در صورت وجود دلایل کافی، صدور قرار بازداشت موقت به مدت یک ماه الزامی است و این قرار در هیچ یک از مراحل رسیدگی قابل تبدیل نخواهد بود. همچنین وزیر دستگاه می‌تواند پس از پایان مدت بازداشت موقت، کارمند را تا پایان رسیدگی و تعیین تکلیف نهایی وی از خدمت تعلیق کند. به ایام تعلیق مذکور در هیچ حالت هیچ گونه حقوق و مزایایی تعلق نخواهد گرفت.

تبصره ۶: در کلیه موارد مذکور در صورت وجود جهات تخفیف، دادگاه مکلف به رعایت مقررات تبصره یک ماده یک از لحاظ حداقل حبس و نیز بنا به مورد، حداقل انفصال موقت و یا انفصال دائم خواهد بود.

ماده ۶: مجازات شروع به اختلاس حسب مورد حداقل مجازات مقرر در همان مورد خواهد بود و در صورتی که نفس عمل انجام شده نیز جرم باشد، شروع کننده به مجازات آن جرم نیز محکوم می‌شود. مستخدمان دولتی علاوه بر مجازات مذکور، چنانچه در مرتبه مدیر کل یا بالاتر و یا هم طراز آنها باشند به انفصال دائم از خدمات دولتی و در صورتی که در مراتب پایین تر باشند به شش ماه تا سه سال انفصال موقت از خدمات دولتی محکوم می‌شوند. عنصر قانونی جرم اختلاس و شروع به آن در حقوق ایران در حال حاضر مواد ۵ و ۶ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری می‌باشد.

به رغم تصویب قانون جدید تعزیرات در سال ۱۳۷۵ با عنایت به جامعیت قانون تشدید درباره اختلاس، ماده ۵ این قانون همچنان به عنوان عنصر قانونی جرم اختلاس به قوت خود باقی است، بنابراین نظریه برخی از نویسندگان (محمودی، ۱۳۷۷: ۲۲۰۳) مبنی بر لغو ماده ۵ توسط ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) کاملاً بی‌اساس است. اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه شماره ۷/۶۱۶۶- سال ۱۳۷۶ اشعار می‌دارد:

«آنچه در ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری آمده و عنوان اختلاس دارد با موضوع ماده ۵۹۸ قانون تعزیرات که مربوط به تصرف غیرقانونی است، جرایم جداگانه

هستند و ماده ۵۹۸ اخیرالذکر به قوت خود باقی است.»

یکی از حقوق دانان در این باره می‌گوید: «با عنایت به اینکه این قانون (قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۴ و در تاریخ ۱۳۶۷/۹/۱۵ به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید.) از هر لحاظ جامع و مانع بود؛ به همین دلیل در سال ۱۳۷۵ که قانون تعزیرات اصلاح شد، بحثی با عنوان اختلاس در قانون جدید پیش‌بینی نگردید و در حال حاضر رکن قانونی جرم اختلاس اموال دولتی مقررات ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری می‌باشد» (میرمحمد صادقی، ۱۳۷۶: ۱۶۰).

تبیین مفهوم برخی از اصطلاحات ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری

• **شوراهای:** منظور، شوراهایی است که با نظارت دولت اداره می‌شوند، همانند شوراهای شهر و روستا که زیر نظر ورزات کشور انجام وظیفه می‌کنند و از سال ۱۳۷۵ به موجب قانون شوراهای شهر و روستا، جانشین انجمن شهرها شدند. پس شوراهای صنفی مشمول این تعریف نیستند. شوراهای حل اختلاف، بخشی از آنان قضات هستند که حکمشان مشخص است و بخش دیگر افرادی هستند که رابطه استخدامی با قوه قضائیه ندارند، این افراد اگر رشوه بگیرند، مشمول ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات^۱) هستند. شوراهای شهر و روستا، متشکل از اعضا و کارکنان هستند و کارکنان شوراها معمولاً کارمندان شهرداری هستند.

• **نهادهای انقلابی:** نهادهای انقلابی غالباً مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی هستند. براساس قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب سال ۱۳۷۳/۰۴/۲۹ و قانون الحاق بندهای (۱۱) و (۱۲) به قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۶/۰۳/۱۱ این نهادها عبارت‌اند از: شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنان مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد، بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی، صندوق کارآفرینی امید، سازمان جمعیت هلال‌احمر ایران، کمیته امداد امام خمینی، نهاد کتابخانه‌های عمومی کشور، بنیاد شهید انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، کمیته ملی المپیک ایران، بنیاد پانزده خرداد، سازمان تبلیغات اسلامی، سازمان تأمین اجتماعی، فدراسیون‌های ورزشی غیرحرفه‌ای جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه، کتابخانه حضرت آیت‌الله مرعشی نجفی (قم)، جهاد دانشگاهی، بنیاد امور بیماری‌های خاص، سازمان دانش‌آموزی جمهوری

۱ - ماده ۵۸۸ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) - 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 اظهارنظر یا اتخاذ تصمیم نماید 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.

اسلامی ایران، صندوق بیمه روستاییان و عشایر، صندوق تأمین خسارت‌های بدنی، فدراسیون‌های ورزشی آماتوری جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه‌های جهاد نصر، جهاد استقلال و جهاد توسعه زیر نظر جهاد سازندگی.

• **نهادهای نظارتی** مانند دیوان محاسبات یا سازمان بازرسی کل کشور که از مصادیق سازمان‌های دولتی هستند.

• **کارکنان مؤسساتی که با کمک مستمر دولت اداره می‌شوند؛** این مسئله نشان می‌دهد که این گونه مؤسسات، عمومی غیردولتی یا دولتی نیستند، مقصود این است که ممکن است مؤسسه‌ای، خصوصی باشد، اما وقتی دولت به آن‌ها کمک مستمر می‌کند، مانند آن است که به آن‌ها بودجه می‌دهد. لذا در بسیاری موارد مانند دانشگاه‌ها که دولت کمک مستمر به آن‌ها دارد، پس از صرف هزینه‌ها، اسناد آن‌ها به عنوان بودجه محاسبه می‌شوند. شرط شمول ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری نسبت به این مؤسسات آن است که کمک دولت، مستمر و در اداره مؤسسه مؤثر باشد. به همین دلیل وقتی جرمی واقع شد، ضرورت دارد بررسی شود که سال مالی آن، چه سالی بوده و سپس از مراجع مربوطه از جمله (سازمان برنامه‌بودجه) استعلام می‌شود که مثلاً در سال مالی ۱۳۹۳ چه میزان منابع مالی در اختیار مؤسسه فوق قرار گرفته است؟ شیوه برخورد دولت‌ها با این گونه مؤسسات مختلف است و لذا ممکن است دولتی کمک مستمر داشته باشد و دولت دیگر این کمک را قطع نماید لذا باید از میزان کمک دولت در سال مالی وقوع جرم استعلام شود.

• **دارندگان پایه‌های قضایی:** این افراد در مرتبه رئیس کل، رئیس حوزه قضایی، دادستان، رئیس امور مالی و قضات اجرای احکام قرار می‌گیرند.

• **مأمورین نیروهای مسلح:** این افراد مشمول قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح هستند. در زمان وضع قانون سال ۱۳۶۷ از حیث اختلاس، قانونی در خصوص مأمورین نیروهای مسلح نداشتیم، به همین دلیل در ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری به مأمورین نیروهای مسلح اشاره شده است؛ اما با توجه به وضع قانون، اگر مأموران نیروهای مسلح در راستای وظایفشان مرتکب اختلاس گردند، مشمول ماده ۱۱۹ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح^۱ هستند.

۱- ماده ۱۱۹ قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح مصوب ۱۳۸۲ هر نظامی وجوه یا مطالبات یا حواله‌ها یا اسناد و اشیاء و لوازم و یا سایر اموال را که بر حسب وظیفه به او سپرده شده به نفع خود یا دیگری برداشت یا تصاحب نماید مختلس محسوب و علاوه بر رد وجه یا مال مورد اختلاس حسب مورد به مجازات زیر محکوم می‌شود الف - هرگاه میزان اختلاس از حیث وجه یا بهای مال مورد اختلاس تا یک میلیون ریال باشد به حبس از یک تا پنج سال و جزای نقدی معادل دو برابر وجه یا بهای مال مورد اختلاس و تنزیل یک درجه یا رتبه. ب - هرگاه میزان اختلاس از حیث وجه یا بهای مال مورد اختلاس بیش از یک میلیون ریال تا ده میلیون ریال باشد به حبس از دو تا ده سال و جزای نقدی معادل دو برابر وجه یا بهای مال مورد اختلاس و تنزیل دو درجه یا رتبه، ج - هرگاه میزان اختلاس از حیث وجه یا بهای مال مورد اختلاس بیش از ده میلیون ریال باشد به حبس از سه تا پانزده سال و جزای نقدی معادل دو برابر وجه یا بهای مال مورد اختلاس و اخراج از نیروهای

• **مأمورین به خدمات عمومی:** در اینجا مقصود مأمورین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی است، به استناد قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی مصوب ۶ اردیبهشت ماه سال ۱۳۱۵، مأمورین به خدمات عمومی از حیث جرایم مذکور در فصل چهارم از باب دوم قانون مجازات عمومی و از حیث صلاحیت دیوان جزای عمال دولت در حکم مأمورین دولتی خواهند بود، مأمورین به خدمات عمومی کسانی هستند که در مؤسسات زیر خدمت می کنند:

- ۱- مؤسسات خیریه که برحسب ترتیب وقف یا وصیت تولیت آن‌ها با پادشاه است. ۲- مؤسسات خیریه و مؤسسات عام‌المنفعه که توسط دولت یا شهرداری اداره می شود. ۳- مؤسسات انتفاعی دولت یا مؤسسات انتفاعی دیگر که زیر نظر دولت اداره می شود!

گفتنی است که براساس نظریه شماره ۷/۹۲/۵۹۱ مورخ ۱۳۹۲/۳/۹ اداره کل حقوقی قوه قضائیه، با توجه به تعریف مأمورین به خدمات عمومی، کارمندان بانک‌های خصوصی نیز از جمله مأمورین به خدمات عمومی محسوب می شوند و چنانچه کارمند بانک خصوصی (شخص الف) وجوه دریافتی از مشتری را عمداً و با سوءنیت به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب نماید، عمل وی منطبق با جرم کلاهبرداری است زیرا مشتری این وجوه را برحسب انجام وظیفه کارمند بانک به وی می سپارد و درمورد شخص ب چنانچه عالمانه با تشکیل شرکت و افتتاح حساب بانکی مبادرت به همکاری با برادر خود نموده، معاون در این جرم محسوب می شود چون اقدامات شخص الف را تسهیل کرده است. ضمن اینکه ضرر و زیان‌های ناشی از جرم در دو مورد قابل مطالبه است: یکی ضرر مادی و دیگری منفعت ممکن‌الحصول که بر اثر وقوع جرم، مدعی خصوصی از آن محروم و متضرر می شود. بنابراین بانک (مدعی) باید نوع ضرر و دلایل اثبات آن را مشخص کند و در غیر این صورت دعوی او قابل پذیرش نیست.

نکته قابل توجه در اینجا، اینکه افرادی غیر از افراد احصا شده در این ماده، مشمول اختلاس نمی شوند. به طور مثال مأمورین ستاد اجرایی فرمان امام خمینی (ره) مشمول اختلاس نیستند، اما مشمول خیانت‌درامات می باشند.

• سپرده شدن مال: اختلاس از جمله جرایمی است که علاوه بر ویژگی مرتکب، اموال موضوع ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری باید به او سپرده شده باشد

مسئله. تبصره ۱- چنانچه عمل اختلاس توأم با جعل سند و نظایر آن باشد مرتکب به مجازات هر دو جرم محکوم می شود. تبصره ۲- هر کس با علم به اینکه اموال مورد اختلاس فوق‌الذکر به نیروهای مسلح تعلق دارد آن را خریداری یا در تزیین آن مساعدت نماید علاوه بر استرداد اموال یا حسب مورد مثل یا قیمت آن‌ها به حبس از یک تا پنج سال محکوم می شود.

۱- علی‌الظاهر قانون راجع به محاکمه و مجازات مأمورین به خدمات عمومی با تغییر و تصویب قانون مجازات اسلامی، از تاریخ ۱۳۹۳/۸/۳ منسوخ گردیده است. لیکن مستند به نظریه مشورتی ۷/۹۲/۲۵۴۴ مورخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ اداره کل حقوقی قوه قضائیه، منظور از مؤسسه یا کارمند مأمور به خدمات عمومی، مواردی است که تحت نظارت دولت عهده‌دار یک یا چند امر عمومی بوده و خدمات آن جنبه عام‌المنفعه دارد.

و این سپردن نیز حسب وظیفه باشد. سپرده شدن به معنی تسلیم و تحت تصرف قرار دادن مال است. وقتی مال به کسی سپرده می‌شود، رابطه حقوقی امانت‌آور بین امانت‌گذار و امین ایجاد می‌شود. به عبارت دیگر تا سپرده شدن واقع نشود، جرم از شمول خیانت‌درامانت و اختلاس خارج است. رکن مهم جرم اختلاس و خیانت‌درامانت، سپرده شدن مال است، در غیر این صورت به جای تصاحب مال توسط امین، بحث انتقال مال غیر یا کلاهبرداری مطرح می‌شود و در باب تلف، نام جرم تخریب عنوان می‌گردد؛ تسلیم مال در اختلاس ممکن است مادی یا واقعی باشد: در صورتی مادی است که به‌طور مادی و در قالب قبض و اقباض، مورد تصرف کارکنان قرار گیرد و یا اعتباری یا حکمی باشد، در مواردی که به برخی از تسلیم‌ها اعتبار بخشیده می‌شود. تسلیم اعتباری، عبارت است از اینکه مال بنا بر ملاحظات قانونی تحت تصرف کارکنان دولت قرار گیرد؛ مانند اینکه وقتی در چارچوب اداری، شخص به سمتی منصوب می‌شود، با پذیرش این سمت، مثل این است که مال به وی تسلیم شده است. اکثر پرونده‌ها نیز در چنین نقاطی تشکیل می‌شود.

دو نکته در خصوص مرتکب

۱- چنان که می‌دانیم کارکنان قوه قضاییه متشکل از اجزایی است که به‌عنوان قضات مشغول انجام وظیفه هستند و یا افرادی که مناصب اداری محاکم را دارا می‌باشند. کارکنان قوه مقننه نیز دارای دو ماهیت کاملاً متفاوت هستند، زیرا کارکنان این قوه نیز متشکل از نمایندگان ملت (اجزاء فنی) و اجزاء اداری نظیر کارکنان ثابت مجلس شورای اسلامی می‌باشند، بدیهی است اگر وجوه عمومی در اختیار هر یک از کارکنان فوق قرار گیرد و موظف به نگهداری آن باشند اما آن را به‌نفع خود یا دیگری تصاحب کنند، می‌توان آن‌ها را به‌عنوان «مختلس» تحت تعقیب و مجازات قرار داد.

۲- مقنن اعمال کارمند و مأموران نیروهای مسلح را در صورتی که وجوه یا مطالبات یا حواله‌ها یا سهام یا اسناد و مانند اینها را به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب نماید، مشمول ماده ۵ قانون تشدید مجازات جرایم ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری نموده، در حالی که همین مقررات در قانون مجازات جرایم نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۱/۵/۱۸ پیش‌بینی شده است.

بنابراین با توجه به اینکه دادگاه‌های نظامی به جرایم مربوط به وظایف خاص نظامی و انتظامی کلیه پرسنل ارتش، سپاه پاسداران، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان‌های وابسته به آن و اعضای بسیج سپاه و دیگر موارد رسیدگی می‌نمایند، لذا ذکر عبارت «همچنین نیروهای مسلح» مندرج در ماده ۵ قانون تشدید مجازات ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام، سالبه به انتفاع موضوع است و عملاً قابلیت اجرا ندارد.

ویژگی‌های تسلیم مال در اختلاس:

۱- تسلیم مال باید در قالب سپرده شدن به نحو قانونی در چارچوب مقررات اداری و بدون اجبار و اکراه صورت گیرد. سلسله‌مراتب در ادارات بدین گونه است که وقتی رئیس اداره به کارمندان

دستور می‌دهد تا درجایی مشغول به کار شوند دیگر به حکم کارگزینی نیاز ندارد و آن‌ها موظف به تبعیت از دستورند. زمانی که شخص در قسمتی گمارده شد و آن را پذیرفت، تبعات آن را نیز پذیرفته است.

۲- بین سپردن مال و وظیفه رابطه علیت برقرار باشد. در صورتی که کارکنان دولت بنا بر ملاحظات و اقتضای شغلی بر اموال دولت دسترسی داشته باشند، بی آنکه آن اموال به آنان سپرده شده باشد، تصاحب نسبت به آن اموال مشمول بزه سرقت می‌باشد نه اختلاس بنابراین بسیاری از اموالی که کارکنان دولت می‌برند اختلاس نیست، بلکه سرقت است زیرا کارمند به اموال دسترسی دارد و اموال به وی سپرده نشده است.

لازم به ذکر است هر جا رابطه حقوقی امانت آور زایل گردد، یعنی ید امانی تبدیل به ید مالکانه شود، اختلاس دیگر معنی ندارد. همانند واگذاری خودروهایی دولتی به کارکنان دولت با مجوز هیئت وزیران که موجب استبدال ید امانی به ید مالکانه می‌گردد.

متصرف مال مورد اختلاس: متصرف مال موضوع جرم اختلاس باید دولت باشد.

مالک مال مورد اختلاس ممکن است دولت یا اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی باشند. تعلق مال به دیگری ممکن است از لحاظ مالکیت باشد یا تصرف قانونی. مجرم ممکن است نسبت به مالکیت افراد متعرض شود یا نسبت به اموالی که تحت تصرف قانونی آن‌ها است. در اختلاس لازم نیست حتماً دولت مالک باشد، آنچه مهم است، این است که متصرف قانونی در اموال، دولت باشد. بسیاری از اموالی که نزد بانک‌ها است، متعلق به مردم است، اما تحت تصرف دولت می‌باشد. اموال چه از طریق بودجه، پرداخت‌های مردمی یا کمک‌های مردمی به دست دولت برسد، از آنجایی که با توجه به قانون محاسبات، باید در حساب خزانه منظور شوند، دولتی محسوب می‌گردند.

نقش وسیله، در تحقق جرم اختلاس: جرایمی مانند کلاهبرداری که در آن‌ها، وسیله، هم شرط تحقق جرم و هم شرط نتیجه جرم می‌باشد، زمانی محقق می‌شود که در آن، استفاده از وسیله متقلبانه وجود داشته و مال باخته نیز مال خود را در اثر همین به کار بردن وسیله متقلبانه، تحویل کلاهبردار داده باشد. اگر شخصی وسیله متقلبانه به کار برده باشد و مال باخته، علم به تقلب داشته اما به دلیلی دیگر (غیر از به کار بردن وسیله متقلبانه) مال را تحویل شخص داده باشد، جرم کلاهبرداری محقق نخواهد شد. لیکن برخی جرایم وجود دارند که در آن، وسیله نه شرط تحقق آن جرایم و نه شرط نتیجه آن‌ها است بلکه از موجبات تشدید یا اشتداد مجازات است: اختلاس توأم با جعل، یکی از این مصادیق است. طبق تبصره ۲ ماده ۵ قانون تشدید، اختلاس توأم با جعل موجب تشدید مجازات می‌گردد. اختلاس توأم با جعل، عنوان مجرمانه خاصی است که مشمول مقررات تعدد نیز نمی‌گردد. اختلاسی توأم با جعل محسوب می‌شود که برداشت و تصاحب منوط به جعل در اسناد باشد. در بسیاری از موارد ممکن است اختلاس واقع شود و مرتکب برای واقعی جلوه دادن موضوع، مؤخر بر اختلاس، اسنادی را جعل نماید

که نمی‌تواند اختلاس توأم با جعل تلقی گردد. در این گونه موارد باید اختلاس و جعل را به صورت مجزا مورد رسیدگی قرار داد و مقررات تعدد جاری خواهد شد.

۲- عنصر مادی: عنصر مادی جرم اختلاس، عبارت است از اینکه مأمور دولت، مالی را که برحسب وظیفه به او سپرده شده، تصاحب و با آن برخورد مالکانه داشته باشد. پس موضوع مادی جرم اختلاس، مال و اسناد مالی مانند سهام، حواله، اوراق مشارکت و نظایر آن را نیز دربرمی‌گیرد. به عبارت دیگر شرط تحقق اختلاس این است که موضوع اختلاس حسب وظیفه در اختیار شخص اداری قرار گرفته باشد، بنابراین چنانچه کارمند، مالی حسب وظیفه در اختیارش نباشد ولی آن را به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب نماید عمل او اختلاس نیست بلکه مشمول عناوین جزایی دیگر است (مهاجری، ۱۳۷۹:۳۰۸).

در این حال، لازم است تا اولاً: مال به کارمند سپرده شده باشد حال فرق نمی‌کند که بودن مال در اختیار وی به دلیل سپردن مال به وی باشد یا مقتضای وظیفه‌اش، بودن اموال در اختیارش می‌باشد یا اینکه خودش آن را اخذ کرده است. ثانیاً: همه این اعمال باید به حسب وظیفه باشد. یعنی حیازت و اختیار اموال اختلاس شده بر عهده کارمند مختلس بوده است و معیار در اختیار وی بودن، زمان اختلاس است. به عبارت دیگر، وقتی جرم اختلاس تحقق می‌یابد که مال دولت یا اشخاص دیگر به حسب وظیفه در اختیار وی باشد؛ بنابراین اگر کارمند دولت باشد اما قبل از حیازت بر مال یا بعد از سلب حیازت از مال، اموال را تصاحب کند، مختلس شمرده نمی‌شود. مرتکب می‌بایست نسبت به مال و یا اشیاء دیگری که به حسب وظیفه به او سپرده شده خیانت کند لذا صرف قصد موجب تعقیب کیفری نیست و عمل ارتكابی است که عنوان جرم دارد. با مقایسه ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری با ماده ۶۷۴ قانون مجازات اسلامی ملاحظه می‌شود که مقنن در جرم اختلاس دو خصوصیت «مأمور دولت» و «برحسب وظیفه» را به جرم خیانت در امانت به مفهوم اخص اضافه نموده است (شامبیاتی، ۱۳۷۵: ۱۳۳). به عبارت دیگر یکی از فروض جرم خیانت در امانت به معنای خاص، جرم اختلاس می‌باشد که اختلاف آن با خیانت در امانت آن است که مرتکب آن مأمور دولت بوده و نسبت به اموال متعلق به دولت یا اموالی که از طرف اشخاص نزد دولت به امانت گذاشته شده و به حسب شغل یا مأموریت نزد وی می‌باشد مرتکب خیانت می‌شود (میرمحمدصادقی، ۱۳۷۶: ۱۶۰). به اعتقاد برخی حقوق دانان عبارت «... و یا سایر اموال متعلق به هر یک از...» ماده ۵ قانون تشدید، بیانگر آن است که مال مادی می‌تواند منقول یا غیر منقول باشد و موضوعیتی برای منقول بودن مال وجود ندارد. همچنین اختلاس، خیانت در امانت کارکنان دولت می‌باشد، چون طبق ماده ۶۷۴ قانون مجازات اسلامی^۱

۱ - ماده ۶۷۴ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) - هرگاه اموال منقول یا غیر منقول یا نوشته‌هایی از قبیل سفته و چک و قبض و نظایر آن به عنوان اجاره یا امانت یا رهن یا برای وکالت یا هر کار با اجرت یا بی اجرت به کسی داده شده و بنابراین بوده است که اشیاء مذکور مسترد شود یا به مصرف معینی برسد و شخصی که آن اشیاء نزد او بوده آن‌ها را به ضرر مالکین یا

(تعزیرات) خیانت‌درامانت، ناظر بر اموال منقول و غیر منقول است پس اختلاس شامل اموال غیر منقول هم می‌شود.

همچنین از واژه «تصاحب» در ماده ۵ قانون تشدید و ماده ۶۷۴ استفاده کرده‌اند که اعم از منقول و غیر منقول است. این نظر اقلیت حقوق دانان بوده و برخلاف رویه قضایی و نظر اداره حقوقی است. نظر به مراتب فوق و در پاسخ به موارد مذکور می‌توان چنین استدلال کرد که:

۱- اختلاس در فقه عبارت است از: ربودن مال از غیر از حرز که خود بیانگر قابلیت نقل و انتقال مال است.

۲- تمام مصادیق مذکور در ماده ۵ قانون تشدید اشاره به اموال منقول دارد و اتفاقاً ذکر عبارت «... و یا سایر اموال متعلق به هر یک از...» به‌همین اموال اشاره دارد؛ زیرا نمی‌توان در قوانین، مصادیق اموال منقول را ذکر نمود، ولی سپس نتیجه‌گیری مغایر با آن دسته از اموال کرد و سایر اموال را به دسته دیگری از اموال تسری داد. (اگر قانون‌گذار می‌خواست اشاره به تمامی اموال اعم از منقول و غیر منقول داشته باشد، باید می‌گفت: هر کس اموال متعلق به دولت را برداشت و تصاحب نماید، درحالی که قانون‌گذار ابتدا ذکر مصادیق کرده است)

۳- رفتار پیش‌بینی شده از سوی مرتکب در ماده قانون تشدید نیز گویای منقول بودن مال است. قانون‌گذار گفته است «برداشت و تصاحب» زمانی که می‌گوید «برداشت» یعنی مال منقول را در نظر داشته است.

۴- اصل بر حمایت کیفری از اموال منقول است؛ زیرا این اموال است که در معرض تضییع و تلف قرار دارند و حمایت کیفری از اموال غیر منقول، نیاز به تصریح دارد.

۵- هر چند اختلاس، خیانت‌درامانت کارکنان دولت است، اما خیانت‌درامانت در ماده ۱۱۹ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات)^۱ مصوب ۱۳۶۲/۵/۱۸ اختلاس متعاقب آن در ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری، جرم‌انگاری گردید، ناظر بر اموال منقول بود و قانون‌گذار به همین دلیل، ماده ۵ قانون تشدید را به تصویب رساند. ماده ۵ قانون تشدید در سال ۱۳۶۷ تصویب شد و در آن زمان، قانون تعزیرات ۱۳۶۲ حاکم بود. در آن زمان در ماده ۱۱۹ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۶۲ خیانت‌درامانت تنها شامل اموال منقول می‌شد و قانون‌گذار در ماده ۶۷۴ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵ تصریح کرده که

متصرفین آن‌ها استعمال یا تصاحب یا تلف یا مفقود نماید به حبس از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد.

۱ - ماده ۱۱۹ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۶۲/۵/۱۸ هرگاه اموال و اسباب یا نقود یا اجناس و ابنیه یا نوشته‌هایی از قبیل سفته و چک و قبض و غیره به‌عنوان اجازه یا امانت یا رهن و یا آنکه برای وکالت یا هر کار با اجرت یا بی‌اجرت به کسی داده شده و بنا بر این بوده که اشیاء مذکور مسترد شود یا به مصرف معینی برسد و شخصی که آن اشیاء نزد او بوده آن‌ها را به ضرر مالکین یا متصرفین آن‌ها تصاحب یا تلف یا مفقود یا استعمال نماید به شلاق تا ۷۴ ضربه محکوم خواهد شد.

خیانت‌درامانت شامل اموال غیرمنقول نیز می‌گردد.

۶- رویه قضایی و نظریه اداره حقوقی تماماً دلالت بر منقول بودن مال موضوع جرم اختلاس دارد.
 ۷- اموال غیرمنقول می‌بایست طبق ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک^۱ در دفاتر اسناد رسمی به ثبت برسد، ولی در باب اموال غیرمنقول متعلق به دولت، طبق مواد ۱۱۷-۱۱۵ و ۱۲۰ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶^۲ هرگونه نقل و انتقالی نیاز به مجوز هیئت وزیران دارد.

نظر ارجح، منقول بودن است. لذا اگر هم‌نظر بر تعمیم باشد، طبعاً در مراجع بالاتر نقض خواهد شد. البته این به معنی آن نیست که در صورت تعدی کارمند دولت نسبت به اموال غیرمنقول دولتی، شاخص را مورد تعقیب و مجازات قرار نداد، بلکه باید به دنبال انطباق عناوین مجرمانه دیگری گشت، مثلاً می‌توان مرتکب را از باب انتقال مال غیر^۳ مجازات کرد که مجازاتش تقریباً همان مجازات اختلاس

۱- ماده بیست و دوم قانون ثبت اسناد و املاک، همین که ملکی مطابق قانون در دفتر املاک به ثبت رسید دولت فقط کسی را که ملک به اسم او ثبت شده و یا کسی را که ملک مزبور به او منتقل گردیده و این انتقال نیز در دفتر املاک به ثبت رسیده یا اینکه ملک مزبور از مالک رسمی ارث به او رسیده باشد مالک خواهد شناخت. در مورد ارث هم ملک وقتی در دفتر املاک به اسم وراثت ثبت می‌شود که وراثت و انحصار آن‌ها محرز و در سهم الارث بین آن‌ها توافق بوده و یا در صورت اختلاف حکم نهائی در آن باب صادر شده باشد. تبصره - حکم نهائی عبارت از حکمی است که به واسطه طی مراحل قانونی و یا به واسطه انقضای مدت اعتراض و استیناف و تمیز دعوائی که حکم در آن موضوع صادر شده از دعاوی مخومه محسوب شود.

۲- ماده ۱۱۵ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ فروش اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که مازاد بر نیاز تشخیص داده می‌شود به استثناء اموال غیرمنقول مشروحه زیر ۱- اموال غیرمنقولی که از نفایس می‌باشد ۲- تأسیسات و استحکامات نظامی و کارخانه‌های اسلحه و مهمات‌سازی ۳- آثار و بناهای تاریخی ۴- اموال غیرمنقول که در رابطه با مصالح و منافع ملی در تصرف دولت باشد که فروش آن‌ها ممنوع می‌باشد بنا به پیشنهاد وزیر مربوط با تصویب هیئت وزیران و با رعایت سایر مقررات مربوط مجاز می‌باشد وجوه حاصل از فروش این قبیل اموال باید به حساب درآمد عمومی کشور واریز شود. تبصره ۱ در مورد مؤسسات دولتی که زیر نظر هیچ‌یک از وزارتخانه‌ها نیستند و به طور مستقل اداره می‌شوند پیشنهاد فروش اموال غیرمنقول مربوط در اجرای این ماده از طرف بالاترین مقام اجرایی مؤسسات مذکور به عمل خواهد آمد. تبصره ۲ فروش اموال غیرمنقول شرکت‌های دولتی به جز اموال غیرمنقول مستثنی شده در این ماده با تصویب مجمع عمومی آن‌ها مجاز می‌باشد. ماده ۱۱۷ قانون محاسبات عمومی کشور - اموال غیرمنقول وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی به پیشنهاد وزیر یا رئیس مؤسسه مربوط و با تصویب هیئت وزیران قابل انتقال به شرکت‌هایی که صددرصد سهام آن‌ها متعلق به دولت است می‌باشد. اموال مزبور توسط کارشناس یا کارشناسان منتخب مجمع عمومی شرکت به قیمت روز ارزیابی و پس از تأیید مجمع عمومی سرمایه شرکت معادل قیمت مذکور افزایش می‌یابد. ماده ۱۲۰ قانون محاسبات عمومی کشور، وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌توانند پس از تصویب هیئت وزیران حق استفاده از اموال غیرمنقول دولتی مازاد بر احتیاج خود را به طور موقت به مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی واگذار نماید. در این صورت مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی انتقال گیرنده بدون اینکه حق تصرف مالکانه داشته باشند مسئول حفظ و حراست اموال مذکور بوده و باید پس از رفع نیاز عین مال را به وزارتخانه یا مؤسسه دولتی ذی‌ربط اعاده و مراتب را به وزارت امور اقتصادی و دارایی اطلاع دهند ۳- ماده ۱ قانون مجازات راجع به انتقال مال غیر مصوب ۱۳۰۸ کسی که مال غیر را با علم به اینکه مال غیراست به نحوی از انحاء عیناً یا منفعتاً بدون مجوز قانونی به دیگری منتقل کند کلاهبردار محسوب و مطابق ماده ۲۳۸ قانون مجازات عمومی محکوم می‌شود و همچنین است انتقال گیرنده که در حین معامله عالم به عدم مالکیت انتقال دهنده باشد. اگر مالک از وقوع معامله مطلع شده و تا یک ماه پس از حصول اطلاع اظهاریه برای ابلاغ به انتقال گیرنده و مطلع کردن او از مالکیت خود به اداره ثبت اسناد یا دفتر بیدایت یا صلحیه یا یکی از دوایر دیگر دولتی تسلیم ننماید معاون مجرم محسوب خواهد شد هر یک از دوایر و دفاتر فوق مکلفند در مقابل اظهاریه مالک رسید داده آن را بدون فوت وقت به طرف برسانند.

است. یا اینکه ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ که در آن، قانون گذار صراحتاً عدم

۱ - ماده ۶۹ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: کلیه اراضی، املاک و ابنیه‌ای که برای استفاده وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی از جمله مؤسساتی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع مقررات و قوانین خاص است به یکی از طرق قانونی تملک شده است و یا به نام آن وزارتخانه، مؤسسه خریداری شده یا می‌شود متعلق به دولت بوده و در اسناد مالکیت آن‌ها نام دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان مالک با حق استفاده وزارتخانه یا مؤسسه مربوط درج می‌گردد. تغییر دستگاه بهره‌بردار در هر مورد به عهده هیئت‌وزیران می‌باشد. کلیه اسناد، سوابق، مدارک موجود مرتبط با این اموال در اختیار وزارت امور اقتصادی و دارایی (اداره کل اموال دولتی) قرار می‌گیرد و درخصوص واگذاری حق استفاده از ساختمان‌های مازاد دستگاه‌های مذکور مطابق بند (ب) ماده ۸۹ این قانون اقدام خواهد شد. تبصره ۱- اراضی ملی و دولتی و منابع طبیعی که حسب اختیارات قانونی دستگاه‌ها برای واگذاری به‌منظور مصارف عمومی یا اختصاصی اشخاص غیردولتی در اختیار آن‌ها می‌باشد و تاکنون واگذار نشده ازجمله اراضی در اختیار وزارت جهاد کشاورزی موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی احیاء و واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۹/۱/۲۱ شورای انقلاب و اراضی موضوع قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲ تابع مقررات مربوط است و چنانچه دستگاه‌های اجرایی، نیروهای مسلح و سازمان‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام یا تابع قوانین و مقررات خاص است برای نیازهای عمومی و عمرانی و یا عوض آن نیاز به این اراضی داشته باشند در حدی که به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد با رعایت مفاد این ماده به‌صورت بلاعوض در اختیار آن‌ها قرار خواهد گرفت. درمورد اراضی واگذار شده توسط گروه‌های مواد ۳۱ و ۳۲ قانون مذکور و هیئت‌های واگذاری زمین مشروط بر آنکه مطابق طرح مصوب احیاء گردیده‌اند چنانچه در داخل حریم و محدوده قانونی شهرها قرار گرفته و مالکیت اراضی به وزارت مسکن و شهرسازی یا سازمان‌های تابعه منتقل گردیده وزارت مسکن و شهرسازی و سازمان‌های تابعه مکلفند اسناد این اراضی را باقیمت لحاظ کردن ارزش افزوده ناشی از سرمایه‌گذاری انجام‌شده توسط سرمایه‌گذاران به آنان منتقل نمایند. تبصره ۲- فروش و واگذاری املاک و اراضی که دولت حق استفاده از آن‌ها را در اختیار شرکت‌های دولتی قرار داده است نیز موکول به تصویب هیئت‌وزیران است مگر آنکه موردنیاز دستگاه‌های این ماده باشد که به ترتیب مقرر در آن در اختیار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی قرار می‌گیرد. تبصره ۳- نحوه تنظیم اسناد اراضی و سایر اموال غیرمنقول طرح‌های عمرانی موضوع ماده ۱۱۳ قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ که مجری آن وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌باشند تابع مقررات این ماده خواهد بود. تبصره ۴- تعیین بهره‌بردار، بهره‌برداری، چگونگی تنظیم سند عرصه و اعیان املاک و اراضی که برای استفاده دولت و یا مؤسسات دولتی وقف‌شده است با رعایت وقف نامه‌های مربوط تابع ترتیبات مقرر در این ماده خواهد بود. تبصره ۵- واگذاری حق استفاده از اراضی و املاک این قانون به نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسسات خیریه و عام‌المنفعه با تصویب هیئت‌وزیران در جهات تحقق اهداف و احکام برنامه‌های پنج‌ساله و قوانین مربوط امکان‌پذیر خواهد بود. پس از رفع نیاز آن‌ها به تشخیص وزارتخانه مربوط و تصویب هیئت‌وزیران، ملک یا زمین مورد واگذاری به دولت اعاده خواهد شد. تبصره ۶- چنانچه املاک و اراضی که به‌موجب وظایف قانونی سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی در اختیار این سازمان قرار گرفته است، موردنیاز دستگاه‌های دولتی باشد، حسب مورد با پیشنهاد وزیر یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه مستقل و تصویب هیئت‌وزیران و با رعایت شرایط این ماده در اختیار آن دستگاه قرار می‌گیرد. سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی مکلف است برای تسهیل در اجرای این ماده فهرست اموال غیرمنقول در اختیار خود را به هیئت دولت ارائه نماید. تبصره ۷- عدم اجرای این قانون توسط هر یک از مقامات و کارمندان در حکم تصرف غیرمجاز در اموال دولتی محسوب می‌شود. تبصره ۸- به‌منظور فراهم آوردن موجبات تسریع در رفع اختلافات مربوط به ساختمان‌ها، تأسیسات و اراضی وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، مؤسسات و نهاد‌های عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی که در گذشته براساس نیازها و ضرورت‌های مختص اوایل انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، بدون اخذ مجوز قانونی و موافقت متصرف پیشین یا با موافقت آن تصرف گردیده و در حال حاضر موردنیاز متصرفان پیشین می‌باشد کمیسیونی مرکب از نمایندگان تام‌الاختیار وزرای امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، جهاد کشاورزی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و نماینده تام‌الاختیار وزرا یا بالاترین مقام اجرایی دستگاه‌های مستقل طرف اختلاف با مسئولیت معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور تشکیل گردد. اجرای حکم این ماده درمورد ساختمان‌هایی که مورد تصرف نهادها و نیروهای مسلح زیر نظر مقام معظم رهبری است با

رعایت تشریفاتِ ناظر بر نقل و انتقال اموال منقول و غیر منقول را مستوجب مجازات تصرف غیر قانونی در اموال دولتی قرار داده است. یکی از شرایطی که در عنصر مادی جرم اختلاس ناظر بر کارکنان دولت موضوعیت دارد این است که: کارمند در معنی استخدامی؛ مشمول قانون کار یا مدیریت خدمات کشوری باشد و در معنی وجود مأموریت؛ از جمله مستخدمین رسمی یا غیر رسمی تحت عنوان پیمانی، قراردادی، روزمزد و مانند اینها باشد. اختلاس از جمله جرایمی است که مرتکب آن باید یکی از اشخاص مندرج در ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری باشد. پس شرط تحقق جرم، منوط به وجود شخصیت خاص برای مرتکب است.

- رفتار مجرمانه: رفتار در جرم اختلاس، به عنوان عنصر مادی، فعل مادی مثبت است. ترک فعل نمی تواند رفتار جرم اختلاس باشد. این فعل مادی مثبت در قالب برداشت و تصاحب ظاهر می شود به معنی وضع ید بر مال و خارج کردن مال از حیطه تصرف دولت است، ماده ۷۵ قانون تعزیرات مصوب سال ۱۳۶۲ گفته است برداشت یا تصاحب، اگر این چنین بود امکان داشت اختلاس را به اموال غیر منقول نیز تسری داد؛ اما ماده ۵ قانون تشدید می گوید برداشت و تصاحب. اینکه برداشت و تصاحب باهم اشتراک لفظی دارند یا اینکه برداشت نسبت به اموال منقول و تصاحب نسبت به اموال غیر منقول است و یا اینکه برداشت، استفاده غیر مجاز، تصرف غیر مجاز و یا مرادف با تصاحب است، بحث هایی است که بیشتر جنبه تئوری دارد و برای بازرس یا مقام رسیدگی کننده به پرونده مفید فایده نیست.

چند نکته در خصوص مفهوم برداشت و تصاحب در اختلاس؛

نکته اول؛ جوهره جرم اختلاس به تغییر نیت کارکنان برمی گردد. به این دلیل، کارکنان دولت نسبت به اموال سپرده شده، حیازت ناقصه ای دارند و در چارچوب آن، حق دخل و تصرف به طور محدود را دارا می باشند. هر زمان که با تغییر نیت، حیازت ناقصه به حیازت کامل تبدیل گردد، به عبارتی مرتکب با مال، بر خورد مالکانه نماید، اختلاس واقع شده است. معیار، «بر خورد مالکانه» است، چه به نفع خود یا به نفع دیگری، بر خورد مالکانه در فرم های مختلف قابل تصور است؛

- گاهی در قالب واریز و وجه به حساب همسر، فرزند و دوست است؛

- گاهی در قالب خرید سهام دولت است؛

رعایت نظر موافق آن مقام خواهد بود. آرای صادره کمیسیون فوق الذکر برای دستگاه های اجرایی ذی ربط لازم الاجرا است. در صورت عدم اجرای آراء مذکور در مهلت تعیین شده به هر دلیل توسط دستگاه های اجرایی ذی ربط، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مکلف است معادل ارزش قیمت روز مایملک مورد تصرف را بنا به پیشنهاد کمیسیون مذکور بر حسب مورد، بدون الزام به رعایت محدودیت های جابه جایی در بودجه جاری و عمرانی، از بودجه سنواتی دستگاه مذکور کسر و به بودجه دستگاه اجرایی ذی نفع اضافه نماید. تبصره ۹ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، اسناد اراضی و املاک دولتی را بر اساس این قانون و یا اعلام وزارت امور اقتصادی و دارائی و بدون نیاز به اخذ نظر سازمان متصرف و یا سازمانی که اسناد مالکیت را در اختیار دارد اصلاح و سند جدید صادر می نماید. با صدور سند جدید، اسناد قبلی از درجه اعتبار ساقط خواهد بود. تبصره ۱۰ وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است بانک اطلاعاتی جامع از اراضی و املاک دولت موضوع این قانون با استفاده از تجهیزات رایانه ای تهیه و در اختیار دستگاه های اجرایی قرار دهد.

- گاهی در قالب انتقال به خارج از کشور است؛

- گاهی در قالب خرید آپارتمان و ... است؛

- در وجوه نقد، سهام بی نام و اوراق مشارکت، برداشت به منزله تصاحب محسوب می شود.

نکته دوم؛ محروم کردن دولت از اموالش، ممکن است به طور دائم یا موقت باشد. هر چند در اختلاس، محرومیت موقت دولت و استرداد وجه به نفع دولت، در میزان مجازات مرتکب اثرگذار می باشد. تبصره ۳ ماده ۵ قانون تشدید «هرگاه مرتکب اختلاس قبل از صدور کیفرخواست تمام وجه یا مال مورد اختلاس را مسترد نماید دادگاه او را از تمام یا قسمتی از جزای نقدی معاف می نماید و اجرای مجازات حبس را معلق ولی حکم انفصال درباره او اجرا خواهد شد» اگر هم همه را برنگرداند، ممکن است از طریق مواد ۳۷ و ۳۸ قانون مجازات اسلامی^۱ مشمول تخفیف شود.

نکته سوم؛ در خصوص میزان مال اختلاس شده و نحوه برداشت آن، به کارشناس رسمی دادگستری در امر حسابداری ارجاع می گردد. اگر پرونده سنگین است که شامل موضوعات بانکی، مالی و اموری نظیر جعل سند است، می توان همان ابتدا به هیئت سه نفره (بانکی، مالی و اصالت سند) ارجاع داد.

نتیجه مباحث مرتبط با عنصر مادی اختلاس حکایت از این دارد که جرم اختلاس از جرایم مقید است. در این حال، ممکن است دو نتیجه از اختلاس حاصل شود: الف- نفع مرتکب یا دیگری؛ ب- ایراد ضرر به دولت؛ به عبارت دیگر، ایراد ضرر به دولت موضوعیت دارد، قطع نظر از اینکه مرتکب یا دیگری، نفع برده یا نبرده باشند. ایراد ضرر به دولت، نتیجه قهری خارج شدن مال از حیطه تصرفات دولت است. تا مال خارج می شود (رفتار ارتكابی در اختلاس)، نتیجه (ضرر به دولت)، حاصل می گردد. نتیجه غیر از رفتار مجرمانه است. در بسیاری از کتب نوشته اند: نتیجه کلاهبرداری، بردن مال دیگری است، در حالی که بردن مال دیگری، رفتار مجرمانه است و نتیجه، ایراد ضرر به مالک است. ولی چون نتیجه قهری بردن، ایراد ضرر است، می گویند نتیجه، بردن مال دیگری است. به این اعمال: جرایم فعل مدار گفته می شود، یعنی با تحقق فعل، ضرر هم واقع می شود. به خلاف قتل زیرا قتل، نتیجه مدار است

۱ - ماده ۳۷ قانون مجازات اسلامی- در صورت وجود یک یا چند جهت از جهات تخفیف، دادگاه می تواند مجازات تعزیری را به نحوی که به حال متهم مناسب تر باشد به شرح زیر تقلیل دهد یا تبدیل کند: الف- تقلیل حبس به میزان یک تا سه درجه ب- تبدیل مصادره اموال به جزای نقدی درجه یک تا چهار پ- تبدیل انفصال دائم به انفصال موقت به میزان پنج تا پانزده سال ت- تقلیل سایر مجازات های تعزیری به میزان یک یا دو درجه از همان نوع یا انواع دیگر ماده ۳۸ قانون مجازات اسلامی، جهات تخفیف عبارت اند از: الف- گذشت شاکی یا مدعی خصوصی ب- همکاری مؤثر متهم در شناسایی شرکا یا معاونان، تحصیل ادله یا کشف اموال و اشیاء حاصله از جرم یا به کاررفته برای ارتکاب آن پ- اوضاع و احوال خاص مؤثر در ارتکاب جرم، از قبیل رفتار یا گفتار تحریک آمیز بزه دیده یا وجود انگیزه شرافتمندانه در ارتکاب جرم ت- اعلام متهم قبل از تعقیب یا اقرار مؤثر وی در حین تحقیق و رسیدگی ث- ندامت، حسن سابقه و یا وضع خاص متهم از قبیل کهولت یا بیماری ج- کوشش متهم به منظور تخفیف آثار جرم یا اقدام وی برای جبران زیان ناشی از آن چ- خفیف بودن زیان وارده به بزه دیده یا نتایج زیان بار جرم ح- مداخله ضعیف شریک یا معاون در وقوع جرم تبصره ۱- دادگاه مکلف است جهات تخفیف مجازات را در حکم خود قید کند. تبصره ۲- هرگاه نظیر جهات مندرج در این ماده در مواد خاصی پیش بینی شده باشد، دادگاه نمی تواند به موجب همان جهات، مجازات را دوباره تخفیف دهد.

یعنی باید در اثر ایراد صدمه بدنی، نتیجه سلب حیات حادث شود. نتیجه (سلب حیات) ممکن است با رفتار ارتكابی (ایراد صدمه بدنی) حادث شود یا حادث نشود، اما در جرایم فعل مدار، با رفتار مرتکب در اکثر مواقع نتیجه قهری یعنی ایراد ضرر واقع می شود. به صرف خارج شدن مال از حیطه تصرفات، ضرر محقق می شود، ولو فرع بر خارج شدن مال از حیطه تصرفات، شخص منتفع گردد؛ مانند اینکه شخصی قناتی داشته که هزینه نگهداری بالایی دارد و شخصی قنات را از تصرف وی خارج می کند که در نتیجه آن، این هزینه‌ها از عهده وی برداشته می شود.

۲- عنصر معنوی:

اختلاس از جرایم عمدی است و برای تحقق عمد، لازم است که تصاحب یا از بین بردن مال متعلق به دولت یا اشخاص که در ید امانی مرتکب بوده است، معلول سوءنیت و قصد آگاهانه کارمند باشد و به علاوه باید متضمن انتفاع شخص مختلس یا شخص دیگری هم باشد، به عبارت دیگر تحقق عنصر روانی جرم مؤکول به وجود عمد عام مرتکب در تصاحب مال و وجود سوءنیت خاص در اضرار دولت یا افراد دیگر است؛ اما هرگاه بر اثر بی احتیاطی یا اشتباه در محاسبه از ناحیه صندوق داران مبلغی از وجوهی که بر حسب وظیفه به آن‌ها سپرده شده کسری حاصل گردد، این اندازه اقدام مرتکب، به علت فقدان قصد مجرمانه اختلاس محسوب نمی شود، هر چند ممکن است موجب مسئولیت مدنی صندوق دار گردد. به علاوه برای جبران این قبیل اشتباه‌ها معمولاً مبلغ جزئی به عنوان کسر صندوق به آنان پرداخت می شود. در مورد سایر کالاهای تبخیر شدنی نیز کسری متعارفی برای انبارداران در نظر گرفته می شود (ولیدی، ۱۳۷۳: ۳۱۵).

برای تحقق جرم اختلاس لازم است تا وقوع جرم و سوءنیت و یا اتلاف عمدی احراز شده باشد. این جرم نیز همانند سایر جرایم دارای دو سوءنیت عام و خاص است: سوءنیت عام در جرم اختلاس همان قصد برداشت و تصاحب اموال و اشیاء به نفع خود یا دیگری است و سوءنیت خاص تحصیل منفعت برای مرتکب و اضرار به دولت می باشد. در واقع باید بین عمل مرتکب و حصول نتیجه که همان تحصیل مال یا نفعی است رابطه علیت موجود باشد (شامبیاتی، ۱۳۷۵: ۱۳۸).

اداره حقوقی قوه قضائیه با تأکید بر لزوم احراز سوءنیت می گوید: «مأموران و مستخدمین دولتی که اموال، وجوه و یا سایر اشیاء دولتی متعلق به بیت‌المال که به حسب وظیفه به ایشان سپرده شده است را به نفع خود یا دیگری برداشت یا تصاحب نمایند مشمول مقررات تشدید مجازات ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری خواهند بود. در صورت عدم احراز سوءنیت و وقوع جرم یا اتلاف غیر عمدی با توجه به مسئولیت ناشی از امانت و مقررات قانون مسئولیت مدنی و سایر قوانین موضوعه با آنان رفتار خواهد شد (کشاورز، ۱۳۷۵: ۱۵۳).

یکی از شعب دیوان عالی کشور در یکی از آرای خود می گوید: «تنها وجود کسر در وجوه ابواب جمعی که ممکن است این کسر جهات دیگری غیر از اختلاس داشته باشد و همچنین عجز جمعدار از

اثبات دعوی فقدان هیچ یک ملازمه با اختلاس ندارد بلکه اصولاً دادگاه باید اقدام متهم را به اختلاس احراز نماید.» بنابراین اشخاصی که وجوه نقدی یا مطالبات یا حواله یا سهام و اسناد و اوراق بهادار نزد آنها است، صرف امتناع از رد آنها ولو بعد از مطالبه یا عجز از دادن حساب باشد، دلیل قاطع بر قصد اختلاس نیست چه بسا ممکن است مأمور دولتی به واسطه اشتباهات یا روشن کردن موارد خرج یا علل دیگری که هیچ یک ملازمه با تصاحب ندارد، تأخیر در دادن حساب بنماید و این امر را نمی توان دلیل بر اختلاس دانست. یکی از مواردی که ممکن است در انبار جمع‌داری کسری به وجود آید و آن کسری معلول اختلاس نباشد کسری معروف به «کسر تبخیر» است، نظیر این کسری در صندوق نقدی منظور می شود که از حدود مبلغ جزئی تجاوز نمی کند یا این کسری معلول اشتباه در شمارش پول، بی احتیاطی، بی مبالایی، محاسبه، توزین و نظایر آن باشد و چنان که گفته شد، به همین دلایل است که معمولاً به صندوق داران وجوهی از این بابت به عنوان فوق العاده مخصوص منظور و پرداخت می شود. در مقابل این کسری های جاری و جزئی قابل اغماض، افزایش هایی هم در انبار موجود است که معروف به «سَرک انبار» است مانند اینکه در گونی های شکر و گندم و غلات و غیره به طور کلی ممکن است اختلافی میان توزین اولیه و توزین بعدی به نفع انبار به وجود آید که البته انباردار حق برداشت و تصرف این سرک را ندارد و در عمل آنچه از انباردار می خواهند این است که جنس موجود در انبار با آنچه در دفاتر او وارد و تحویل گرفته است، مطابقت داشته باشد» (پاد، ۱۳۵۳: ۱۱۲ و ۱۱۳).

با توجه به مراتب فوق؛ اختلاس از جمله جرایم عمدی است و برای تحقق آن به نظر عدلای صرف سوء نیت عام، کافی است؛ یعنی اراده و خواست برداشت و تصاحب اموال متعلق به دولت اما برخی دیگر از حقوق دانان، سوء نیت خاص را که قصد ایراد ضرر به دولت می باشد را لازم و ضروری دانسته اند. به نظر می رسد نظر دسته اول، صحیح و ارجح می باشد. چون وقتی نتیجه قهری حادث شود، مبین ایراد ضرر به دولت است و قصد آن (ایراد ضرر به دولت)، مفروض است.

طرح چند مسئله فرضی:

۱- آقای (الف) فرماندار شهرستان ... یک فقره چک تضمینی به مبلغ دو میلیارد ریال به یکی از کارکنان فرمانداری تسلیم تا وی پس از وصول آن، تجهیزات اداری برای فرمانداری خریداری نماید. نامبرده چک را از دو میلیارد به سه میلیارد ریال تغییر داده و پس از وصول آن، نسبت به خرید تجهیزات به مبلغ دو میلیارد اقدام می نماید. در میان راه تصمیم می گیرد برخی از اقلام خریداری شده را به منزل خود منتقل نماید و بخشی از آن را اتلاف می کند تا وانمود سازد سارقین، اموال را به سرقت برده و بخشی از آن را تلف کرده اند. چه اتهام یا اتهاماتی در این مورد قابل انتساب می باشد؟ پاسخ؛ در این مسئله، اتهامات زیر، متوجه فرد است:

۱- جعل چک؛

۲- استفاده از سند مجعول؛

۳- کلاهبرداری نسبت به بانک محال علیه؛

۴- اختلاس نسبت به تجهیزات خریداری شده که به خانه منتقل کرده است؛

۵- یک مقدار از اموال را نیز اتلاف عمدی کرده که مجازات اختلاس را دارد.

ولی نسبت به چک دو میلیارد ریالی اختلاسی نکرده است؛ زیرا با آن کالا خریداری کرده است. استفاده از سند مجعول و کلاهبرداری تعدد معنوی دارند. هر جا سند فی نفسه قابلیت اضرار به ثالث داشته باشد (مانند چک تضمین شده) مشمول مقررات تعدد قرار می گیرد.

۲- آقای (الف) مسئول توزیع اقلامی همچون برنج، روغن و شکر است که از کارکنان وزارت بازرگانی بوده است. نامبرده در حین توزیع این اقلام با وصف اینکه طبق مصوبات، مقداری از این اقلام به عنوان افت مصوب، محسوب می شود، به همین میزان (به مقدار افت مصوب) از اقلام فوق برداشت و تصاحب می کند. دادگاه نیز او را به دلیل اینکه این میزان برابر افت مصوب بوده، تبرئه می نماید. آیا اقدام دادگاه در تبرئه از حیث قانونی صحیح است یا خیر؟ پاسخ؛ به طور مثال از هزار تن برنج، مقداری از آن به دلیل سوراخ بودن گونی، زمان حمل و نقل هدر می شود یا روغن به دلیل تبخیر از بین می رود. لذا همیشه مقداری از این کالاها را به عنوان افت کالا مصوب می کنند. وظیفه دادستان است که مشخص کند مبنای کسری، برداشت و تصاحب است و یا اینکه وجود افت کالا است. اگر دادستان اثبات کرد که مرتکب، بخشی از مال سپرده شده را در قالب افت مصوب در بازار به فروش رسانده نامش اختلاس خواهد بود؛ اما اگر مرتکب نتواند منشأ این میزان کسری را ثابت کند، این به معنای اختلاس نیست، بلکه یک امر حقوقی است که باید از طریق تقدیم دادخواست حقوقی مطالبه شود، زمانی چهره اختلاس می گیرد که برداشت و تصاحب ثابت شود.

۳- آقای (الف) رئیس بانک ... با همراهی آقای (ب) که فردی است برج ساز از طریق ساختن اسناد هویتی مجعول اقدام به تشکیل پرونده های تسهیلاتی می نمایند و در ساعات پایانی وقت اداری با جعل در اسناد و جابه جایی حساب ها و تخصیص تسهیلات بانکی به ظاهر مبلغ ۲۵۰ میلیارد ریال از وجوه بانک را به نفع آقای (ب) برداشت و تصاحب می کنند. سپس آقای (الف) به سمت ریاست شعبه ... بانک ... منصوب و از طریق جعل سند برداشت از حساب، مبلغ ۲۰ میلیارد به حساب خود واریز می کند. نامبردگان دستگیر می شوند و ادعا می کنند مال به آنان تسلیم مادی نشده است، قصد محرومیت دائم دولت را نداشته و عمل آنان تصرف غیرقانونی است و شخص (ب) اساساً منکر هرگونه جرمی می شود. چه تصمیمی برای آنان اتخاذ می گردد؟ پاسخ؛ اگر کارکنان دولت با غیر از کارکنان دولت در برداشت و تصاحب وجوه دولتی مداخله نمایند، سه نظر وجود دارد:

- نظریه شرکت در جرم: در برخی از کشورها عمل ارتكابی را از مصادیق مشارکت در اختلاس

۱ - چون این سند، سندی متقلبانه است که با آن، بانک را فریب داده و یک میلیارد ریال را از بانک برده است. این چک تضمین شده است و مانند پول نقد می باشد و به محض آنکه به بانک ارائه شود، از حساب فرمانداری کارسازی می گردد.

می‌دانند، اما در نظام جزایی ایران این نظریه قابل پذیرش نیست، چون مرتکب از جمله کارکنان دولت نمی‌باشد.

- نظریه معاونت در جرم: عقیده بر این است که چون برداشت و تصاحب نسبت به اموالی صورت می‌گیرد که به کارکنان دولت سپرده شده و غیر کارکنان دولت از طریق القای فکری در مصمم کردن کارکنان دولت در برداشت و تصاحب و یا یاری رساندن کارمند دولت که مصمم بر ارتکاب جرم است، از طریق فراهم کردن طریقه ارتکاب جرم یا تسهیل وقوع جرم، عمل غیر کارمند، نوعی معاونت در جرم است.

- نظریه تحقق جرایم خاص: اگر کارکنان دولت همدوش و همراه با غیر کارکنان دولت اقدام به برداشت و تصاحب اموال دولتی کنند و غیر کارمند از مصادیق معاونت، خارج شود و در عملیات اجرایی جرم شرکت کند، نمی‌توان دیگر او را معاون خواند، فلذا عملیات ارتكابی از او را باید منطبق با عناوین جزایی همچون جعل، استفاده از سند مجعول، تحصیل مال از طریق نامشروع و غیره تلقی نمود.

رویه قضایی اکثرأ حول محور معاونت است. مرجع قضایی اکثرأ مواجه است با غیر کارکنانی که کارکنان دولت را تشویق، تحریک و تطمیع کرده‌اند یا اینکه ارائه طریق کرده‌اند؛ اما در خیلی از موارد، شخص پا را از معاونت فراتر گذاشته و در عملیات اجرایی دخالت می‌کند. در فرض مسئله نیز همین گونه است زیرا شخص اقدام به ورود به حساب بانکی و برداشت وجه کرده و آن را به حساب خود واریز نموده است. در اینجا باید عمل وی با یکی از جرایم منطبق گردد. ممکن است جعل به استفاده از سند مجعول و تحصیل مال از طریق نامشروع نیاز داشته باشد. تسهیلات بانکی یک امتیاز است. آقای (ب) بدون داشتن شرایط قانونی، تسهیلات بانکی اخذ کرده. ماده ۲ قانون تشدید^۱ می‌گوید اخذ مال یا تحصیل مال از طریق نامشروع (ماده ۲ قانون تشدید را باید محدود تفسیر کرد، یعنی صدر و ذیل را باهم جمع کرد. صدرش می‌گوید امتیازات، موافقت اصولی، توزیع کالا. این ماده زمانی وضع شد که افراد در زمان جنگ از امتیازات، موافقت‌های اصولی و ... سوء استفاده می‌کردند) بنابراین اتهام کارمند دولت، اتهام اختلاس توأم با جعل و اتهام غیر کارمند، جعل و استفاده از سند مجعول و تحصیل مال از طریق نامشروع است. اضافه بر اینکه در این گونه موارد اگر جرم آقای (ب)، معاونت فرض گردد،

۱ - ماده ۲ قانون تشدید - هر کس به نحوی از انحاء امتیازاتی را که به اشخاص خاص به دلیل داشتن شرایط مخصوص تفویض می‌گردد نظیر جواز صادرات و واردات و آنچه عرفاً موافقت اصولی گفته می‌شود در معرض خرید و فروش قرار دهد و یا از آن سوء استفاده نماید و یا در توزیع کالاهایی که مقرر بوده طبق ضوابطی توزیع نماید مرتکب تقلب شود و یا به طور کلی مالی یا وجهی تحصیل کند که طریق تحصیل آن فاقد مشروعیت قانونی بوده است مجرم محسوب و علاوه بر رد اصل مال به مجازات سه ماه تا دو سال حبس و یا جریمه نقدی معادل دو برابر مال به دست آمده محکوم خواهد شد تبصره - در موارد مذکور در این ماده در صورت وجود جهات تخفیف و تعلیق دادگاه مکلف به رعایت مقررات تبصره ۱ ماده ۱ این قانون خواهد بود.

دیگر نمی‌توان او را به رد مال محکوم کرد و باید صرفاً کارمند دولت، رد مال کند، درحالی که مال در اختیار غیر کارمند است؛ اما اگر آقای (ب) به تحصیل مال از طریق نامشروع محکوم شود، رد مال نیز بر عهده وی قرار خواهد گرفت؛ اما اگر نشد این گونه تصمیم‌گیری کرد، باید رد مال را از طریق قانون مبارزه با پولشویی دنبال کرد؛ بنابراین، مواردی که غیر کارمند با همکاری کارمند در جرم مداخله می‌کند، دو حالت متصور است:

- گاهی در قالب معاونت در جرم است که در این صورت براساس ماده ۱۲۶ قانون مجازات اسلامی^۱ تعیین مجازات می‌گردد.
- گاهی با شخصی مواجه خواهیم شد که از مصادیق معاونت خارج شده و در عملیات اجرایی دخالت کرده که باید عملش را با یکی از عناوین جزایی منطبق کنیم (جنحه‌سازی)؛ برای جنحه‌سازی، جرایمی را که از حیث ارکان، نزدیک به هم هستند، اما از حیث میزان مجازات متفاوتند، انتخاب خواهند شد و با این کار هم به متهم کمک کرده و هم اجرا واقعی خواهد شد. البته در رویه قضایی رد مال به صورت تضامنی پذیرفته نشده و تنها کسی محکوم به رد مال می‌گردد که مال حاصل از بزه در اختیار وی باشد. هیچ‌یک از دفاعیات متهم نیز موجه نیست زیرا؛
- تسلیم مادی، شرط نیست، بلکه تسلیم حکمی یا اعتباری نیز کافی است؛
- در نظام جزایی ما قصد محرومیت دائم و موقت تفاوتی ندارد؛
- اختلاس، جرمی آنی است که به محض برداشت و تصاحب، واقع می‌شود؛
- استرداد مال می‌تواند از موجبات استفاده از شیوه‌های تعدیلی فردی کردن مجازات (تعلیق حبس، معافیت از جزای نقدی) باشد؛
- عمل با تصرف غیرقانونی نیز منطبق نیست چون شخص، مال را از حیثه تصرف دولت، خارج کرده و با آن برخورد مالکانه کرده است، درحالی که در تصرف غیرقانونی نباید شخص نسبت به مال، ادعای مالکانه داشته باشد.

نتیجه‌گیری

رفتار مجرمانه، در اختلاس به تصریح قانون‌گذار برداشت و تصاحب و جرمی مقید می‌باشد. تحقق اختلاس به پیدایش نتیجه وابسته و نتیجه آن، وارد آوردن ضرر به دولت است که هم‌زمان با تصاحب به وجود می‌آید به همین دلیل، اختلاس در بعد رکن معنوی نیاز به سوءنیت خاص دارد، استفاده از واژه «برداشت» در تعریف و ارکان جرم اختلاس، و جاهت ندارد، چه اینکه وقتی یکی از عناصر تحقق

۱- ماده ۱۲۶ اشخاص زیر معاون جرم محسوب می‌شوند: الف) هر کس، دیگری را ترغیب، تهدید، تطمیع، یا تحریک به ارتکاب جرم کند یا با دسیسه یا فریب یا سوءاستفاده از قدرت، موجب وقوع جرم گردد ب) هر کس وسایل ارتکاب جرم را بسازد یا تهیه کند یا طریق ارتکاب جرم را به مرتکب ارایه دهد ب) هر کس وقوع جرم را تسهیل کند. تبصره ا برای تحقق معاونت در جرم، وحدت قصد و تقدم یا اقتران زمانی بین رفتار معاون و مرتکب جرم شرط است. چنانچه فاعل اصلی جرم، جرمی شدیدتر از آنچه مقصود معاون بوده است مرتکب شود، معاون به مجازات معاونت در جرم خفیف‌تر محکوم می‌شود.

جرم اختلاس وجود مال در اختیار کارمند دولت است، دیگر برداشت مجدد معنایی ندارد، بلکه معیار تحقق جرم اختلاس، تغییر نیت و برخورد مالکانه با مال می‌باشد. از حیث موضوع و تعلق جرم اختلاس به خصوص واژه «سایر اموال» احصاء شده در ماده قانونی مربوط چنین متبادر به ذهن می‌گردد که این جرم علاوه، بر اموال منقول، در مورد اموال غیر منقول نیز قابلیت استفاده دارد؛ لذا شایسته است قانون‌گذار ترتیبی اتخاذ نماید تا روند واحدی در محاکم جاری گردد و از برداشت‌های متفاوت از واژه «سایر اموال» در ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری جلوگیری شود. عوامل و انگیزه‌هایی که باعث شده است تا تصاحب اموال اشخاص که به کارمند دولت سپرده شده است، تحت عنوان جرم اختلاس قرار گیرد، همان انگیزه‌ها می‌تواند درباره تعمیم جرم اختلاس به تصاحب اموال شرکت‌های سهامی غیردولتی، تعاونی‌های خصوصی و مانند اینها نیز وجود داشته باشد. به‌عنوان مثال اگر دولت اجازه تأسیس بانک‌های خصوصی به اشخاص حقیقی یا حقوقی را بدهد و این اشخاص در چارچوب قانون اقدام به راه‌اندازی چنین بانک‌هایی نمایند و مردم نیز براساس اعتماد عمومی نسبت به نظارت دولت بر فعالیت افراد فوق، اموال خود را در اختیار آن‌ها قرار دهند، به‌نظر می‌آید با توجه به تعزیری بودن جرم اختلاس قانون‌گذار بتواند برای حمایت کیفی از چنین اموالی و نیز تضمین فعالیت‌های اقتصادی و سیاسی و فرهنگی، تصاحب چنین اموالی را نیز تحت عنوان جرم اختلاس قرار دهد. در نهایت اینکه از جمله روش‌های جلوگیری از اختلاس مالی، نظارت و بازرسی دقیق و جدی مدیران و کارمندان دولتی توسط حراست و دفاتر بازرسی ادارات و سازمان بازرسی کل کشور است. مردم و افراد جامعه هم در جلوگیری از اختلاس اموال عمومی نقش اساسی دارند زیرا طبق فتوای علما در صورت مشاهده اختلاس توسط کارمندان باید به مسئولین اطلاع بدهند. دولت‌مردان وظیفه دارند، راهکارهای اطلاع‌رسانی سریع و دقیق را برای دریافت گزارش مردم آماده کنند.

برای مطالعه بیشتر

- ۱- منصورآبادی، عباس (۱۳۸۰). بررسی تطبیقی خیانت‌درامانت و اختلاس، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز پاییز، شماره ۳۳.
- ۲- دادپرور، حسین (۱۳۳۵). ارتشاء و اختلاس، مجله کانون و کلا، دوره اول، شماره ۵۰.
- ۳- حبیب‌زاده، محمدجعفر (۱۳۸۰). بررسی تطبیقی اختلاس و تصرف غیرقانونی در حقوق کیفری ایران، مجله دادرسی، شماره ۲۶.
- ۴- گلگون، بهرام (۱۳۸۳). فساد اداری و امنیت اجتماعی (اختلاس - ارتشاء)، مجله دانش انتظامی، شماره ۲۲.
- ۵- محمد نژاد، پرویز (۱۳۸۱). «اختلاس» دزدی از جیب دولت، مجله اصلاح و تربیت، شماره ۹.
- ۶- مجموعه مقالات نخستین همایش ملی پیشگیری از جرم، تهران: دفتر تحقیقات کاربردی پلیس پیشگیری ناجا

فهرست منابع

- ۱- امام خمینی (ره)، سید روح‌الله موسوی (۱۴۲۴)، توضیح المسائل، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، چاپ هشتم.
- ۲- پاد، ابراهیم. (۱۳۵۳) جزوه دوره کارشناسی ارشد دانشکده حقوق و علوم سیاسی تهران.
- ۳- جمشیدی، علیرضا. پیشگیری از جرایم اقتصادی، از اقدام‌های قضایی تا اقدام‌های اجرایی، در: مجموعه سخنرانی‌های ارائه‌شده در نخستین همایش ملی پیشگیری از وقوع جرم، به کوشش محمد فرجی‌ها و سید محمد حسین سرکشیکچیان، چاپخانه معاونت آموزش ناجا.
- ۴- جمعی از مؤلفان، مجله فقه اهل بیت علیهم السلام (فارسی)، مؤسسه دائره المعارف فقه اسلامی بر مذهب اهل بیت علیهم السلام، ج ۱۵.
- ۵- ساکی، محمدرضا (۱۳۹۰). حقوق کیفری اقتصادی. چاپ دوم، تهران: نشر جنگل.
- ۶- سماواتی پیروز، امیر (۱۳۹۰). تأملی بر جرایم اقتصادی از منظر بایسته‌های حقوق جزای اقتصادی. مجله تحقیقات حقوقی، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی، ضمیمه شماره ۵۶.
- ۷- شامبیانی، هوشنگ (۱۳۷۵). جرایم علیه اموال و مالکیت، انتشارات ویستار، چاپ دوم.
- ۸- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۹- قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مجمع تشخیص مصلحت نظام مصوب ۱۳۶۷
- ۱۰- قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲.
- ۱۱- قانون محاسبات عمومی
- ۱۲- گلدوزیان، ایرج (۱۳۸۳). محشای قانون مجازات اسلامی، تهران، انتشارات مجد.
- ۱۳- لشگری، ابراهیم (۱۳۹۳). اختلاس، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه.
- ۱۴- محمدزاده، شهرام - مستشار معاونت آموزش قوه قضائیه - منتشر در پیام آموزش شماره ۱۲
- ۱۵- محمودی، عباسعلی (۱۳۷۷). روزنامه سلام، شماره ۲۲۰۳.
- ۱۶- مسعودی‌مقام، اسدالله، تقریرات درسی و دیدگاه قضایی رییس شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران.
- ۱۷- مهاجری علی، جرایم خاص کارکنان دولت (۱۳۷۹). سازمان انتشارات کیهان، چاپ اول.
- ۱۸- مهرپور، حسین (۱۳۷۱)، مجموعه نظرات شورای نگهبان، تهران، انتشارات کیهان، جلد ۳.
- ۱۹- میرسعیدی، سید منصور (۱۳۹۲). استادیار گروه حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی - پژوهش حقوق کیفری، سال دوم، شماره چهارم.
- ۲۰- میرمحمد صادقی، حسین (۱۳۷۶). جرایم علیه اموال و مالکیت، نشر میزان، چاپ دوم.

- ۲۱- ولیدی، محمد صالح (۱۳۸۶). حقوق کیفری اقتصادی، تهران: نشر میزان.
- 22- Bonger, W. *Criminality and Economic Conditions* (1916), Boston, Massachusetts Little, Brown and Company. A Translation of “Criminalité et conditions économiques”
- 23- Bunic, Dragan, *Criminalistique économique*, tom 1, éd, je publie, 2010.
- 24- Bussmann, Kai-D & Markus M. Werel. Addressing Crime in Companies First Findings from a Global Survey of Economic Crime, “British Journal of Criminology”, Volume 46, Issue 6, 2006.
- 25- Chaudet, François, *Droit suisse des affaires*, 2ème édition, HELBING & LICHTENHAHN, Genève 2000.

شاخص های نهاد آمبودزمان کارآمد

عبدالله طیبی^۱

آیت باقری^۲

چکیده

با افزایش روزافزون دخالت دولت در شئون مختلف جامعه به منظور عرضه کالا و خدمات و توزیع ثروت و درآمد و به دنبال آن وابستگی شهروندان به نهادهای دولتی و عمومی، دیوانسالاری گسترده‌ای ایجاد گردید و اصطلاحاً دولت‌ها فربه‌تر شدند. گستره حقوق اجتماعی شهروندی و دخالت روزافزون دولت‌ها، در عمل محدودیت‌هایی حداقل در چهار حوزه جرم، منازعه‌ها و دعواهای مدنی، کنترل اقتصادی و تأمین اجتماعی برای آزادی افراد و گروه‌های اجتماعی ایجاد کرده است که بسته به فلسفه سیاسی دولت‌ها در نوسان است. این امر، بیم نقض حقوق شهروندان توسط ارگان‌های قدرتمند دولتی را افزایش داده است. از این رو در سال‌های اخیر سازوکارهای مختلفی برای دفاع از حقوق شهروندان در برابر نهادهای عریض و طویل دولتی ایجاد شده است که یکی از این سازوکارها ایجاد نهادهای آمبودزمان در کشورهای مختلف جهان است. آمبودزمان وظیفه دارد به‌عنوان نماینده عموم مردم، موارد نقض حقوق افراد توسط دولت یا نهادها و شرکت‌های مختلف را بررسی و بازرسی کند. این نهاد همگام با تکامل جامعه ما در حال تحول و دگرگونی است. در این نوشتار شاخص‌های نهاد آمبودزمان کارآمد و راهکارهای تقویت آن مورد بررسی قرار می‌گیرد.

واژگان کلیدی: آمبودزمان، استقلال، بی‌طرفی، انصاف، مصونیت، رازداری

۱- دانش آموخته کارشناسی ارشد روابط بین الملل دانشگاه تهران

۲- کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور

مقدمه

آمبودزمان به فرد یا اداره غیرجانبدار گفته می‌شود که وظیفه دارد به‌عنوان نماینده عموم مردم، موارد نقض حقوق افراد توسط دولت یا نهادها و شرکت‌های مختلف را بازرسی کند. این وظیفه معمولاً توسط دولت یا پارلمان به آمبودزمان محول می‌شود اما به وی استقلال عمل زیادی نیز اعطا می‌گردد. نهاد آمبودزمان همراه با صلاحیت مهم آن برای نظارت بر مدیریت دولتی به نمایندگی از شهروندان، یکی از ارکان جامعه دموکراتیک است.

هدف از تشکیل دفاتر آمبودزمان، حمایت از حقوق افراد در مقابل سوءجریان‌ات اداری است؛ به عبارتی آمبودزمان یک نوع ضمانت اجرایی غیرقضایی برای نظارت بر حسن جریان قانون در کشور و دستگاه دولت و حمایت از حقوق و آزادی‌ها است. ویژگی این نوع رسیدگی غیرقضایی، عدم تشریفات و افزایش سرعت عمل برای به نتیجه رساندن شکایات است. به همین خاطر است که تأسیس نهادهای آمبودزمان مورد استقبال کشورهای مختلف دنیا قرار گرفته است.

آمبودزمان می‌تواند به‌عنوان یک گزینه حقوقی برای مردمانی باشد که از سوءمدیریت یا تخلفات دولتی متضرر شده‌اند و قادر است به‌منظور تلطیف اوضاع به جبران تظلمات مردمی و حل و فصل اختلافات مردم به شیوه مسالمت‌آمیز بپردازد. آمبودزمان دارای فرایند حقیقت‌یابی سریع، غیرتشریفاتی و کم‌هزینه است که آن را از دادگاه‌ها متمایز می‌سازد (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۹۶: ۱۱۸). برای ارائه توضیح، مردم می‌توانند شکایت را بدون برگه رسمی و رایگان تسلیم نمایند. آمبودزمان به‌منظور حقیقت‌یابی و پیدا کردن راه‌حل برد-برد بین نهادهای عمومی و شاکیان به بررسی و تحقیق درباره شکایات می‌پردازد. این اداره به‌تنهایی نمی‌تواند مشکلات فردی را حل نماید بلکه راه‌حل‌هایی به عموم مردم ارائه می‌دهد؛ اما برخلاف دادگاه‌ها، آمبودزمان اختیار و اداسازی به انطباق با قوانین را ندارد بلکه پیشنهادهایی به سازمان‌های مسئول ارائه می‌دهد. براساس شرایط محیطی در حال تغییر، بسته به پیشینه متفاوت هر کشوری، حرکتی به‌سوی توسعه نقش آمبودزمان در جریان بوده است.

دلایل گسترش نهاد آمبودزمان

نخست، ظهور دولت-ملت‌های جدید پس از جنگ جهانی دوم و به‌تبع آن گسترش بی‌امان بوروکراسی دست‌به‌دست هم دادند تا زمینه نارضایتی هرچه بیشتر مردم از ادارات دولتی فراهم شود. در نتیجه، ضرورت نظارت مؤثر بر اختیارات روبه‌گسترش نظام اداری را بیش‌ازپیش آشکار ساخت. به‌ویژه، این احساس که ابزاری وجود ندارد تا شهروندان عادی بتوانند صدای اعتراض و شکایت خود از اعمال اداری ظالمانه و غیرمنصفانه به گوش کسی برسانند، تأثیر به‌سزایی در تعبیه سازوکارهای حمایتی بیشتر داشت. از این‌رو، این احساس فزاینده که راه‌های بیشتری باید برای شنیده شدن صدای شاکیان

علیه سازمان‌های اداری وجود داشته باشد، موج عظیم توجه به مفهوم آمبودزمان را توضیح می‌دهد. دخالت روزافزون حکومت در عرصه‌های مختلف زندگی اجتماعی، به نا کارآمدی نظارت‌های قضایی انجامید، زیرا دسترسی به دادگاه هم بنا به ملاحظات عملی نظیر طولانی بودن رسیدگی، پرداخت هزینه و سایر موانع قانونی با محدودیت مواجه بود. به علاوه، معیارهای به کاررفته توسط دادگاه برای بازنگری، راه‌حلی مناسب برای همه مشکلات نبود. بنابراین، با نا کارآمدی نظارت‌های قضایی و پارلمانی، ضرورت حمایت از منزلت قانونی اشخاص به وسیله سایر سازوکارهای نظارتی آشکار گردید.

دوم، پس از جنگ جهانی اول، دولت‌های رفاهی - که کمابیش به عنوان وضعیتی تعریف می‌شد که دولت به تنهایی یا با همکاری بازیگران دیگر، مسئولیت رفاه اجتماعی شهروندان شامل بهداشت، تأمین مسکن، مزایای تأمین اجتماعی را بر عهده می‌گرفت - قوی‌تر شدند و نهادهای اداری متعددی پدیدار گشتند. تقبل کارکردهای چندگانه در حوزه رفاه، آموزش، مراقبت‌های پزشکی تأمین اجتماعی و مسکن منجر به پدید آمدن ماشین اداری عریض و طویلی شد که نهادهای مختلف آن از اختیارات وسیعی برای اعمال آن برخوردار شدند. این امر ضرورت پاسداری از حقوق شهروندان در برابر اشتباهات اداری و مدیریتی و سوءاستفاده از قدرت را گوشزد می‌کرد (همان: ۷۳).

سوم، با وقوع موج سوم جنبش دموکراسی‌سازی در اروپای جنوبی از دهه ۷۰ میلادی مؤسسات ترکیبی آمبودزمان در کشورهای پرتغال و اسپانیا ایجاد شدند. تحولات سیاسی و اقتصادی به مثابه تسهیل‌گر موج سوم برای ایجاد مؤسسات ترکیبی عمل کردند. در همین راستا می‌توان به گذار برخی کشورهای آمریکای لاتین از حکومت نظامیان به حکمرانی دموکراتیک اشاره کرد که باعث ایجاد و توسعه نهاد آمبودزمان در این منطقه گردید. بسیاری از این ملت‌ها باید با میراث استبدادی پیشین یا حکومت‌های نظامی، نقض حقوق بشر و کم‌مایگی فرهنگ دموکراسی دست‌وپنجه نرم می‌کردند. به‌ویژه، دموکراسی‌های نوپاسعی می‌کردند تا نا کارآمدی، بی‌عدالتی، فساد حکومتی و نقض حقوق بشر توسط مقامات دولتی را از بین ببرند یا کاهش دهند. یکی از پاسخ‌ها و واکنش‌ها تأسیس نهاد آمبودزمان به منظور تحقیق درباره شکایات راجع به این گونه رفتارهای حکومت بوده است.

پایان جنگ سرد و فروپاشی کمونیسم در اواخر دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰، به مثابه بخشی از موج سوم دموکراسی‌خواهی، حرکت به سمت حکمرانی دموکراتیک را در کشورهای اروپای مرکزی و شرقی امکان‌پذیر ساخت و به تأثیرگذاری هرچه بیشتر جنبش‌های فعال دموکراسی‌خواهی و حقوق بشری بر کشورهای جدید برآمده از فروپاشی بلوک شرق کمک کرد.

چهارم، فشار سازمان‌های بین‌المللی و حکومت‌های کمک‌کننده بر کشورهای در حال توسعه برای اصلاح ساختارهای حکمرانی و تشکیلات دولتی به مثابه شروط دریافت کمک‌های مالی و فنی به ایجاد و توسعه نهادهای آمبودزمان کمک شایانی نمود (شفیعی سردشت، ۱۳۹۴: ۲۷-۲۶).

شبهات‌های نهادهای آمبودزمان

- بسیاری از آمبودزمان‌ها شعبه‌هایی از قوه مقننه‌اند؛
 - آن‌ها عموماً مستقل‌اند حتی زمانی که به پارلمان گزارش می‌کنند؛
 - دریافت شکایات از سوءاستفاده بخش‌ها، نهادها و مقامات دولتی؛ که توسط عموم مردم و یا از نهادهایی مانند پارلمان یا جامعه مدنی ارائه می‌شود؛
 - آن‌ها ملزم به انجام تحقیقات بی‌طرفانه هستند که در جریان آن می‌توانند از هر فردی درخواست ارائه اطلاعات نمایند؛ می‌توانند درخواست ارائه مدارک و دسترسی به اسناد دولتی را (مشروط به محدودیت‌های خاصی که در کشورهای مختلف وجود دارند) داشته باشند.
 - در بیشتر کشورها، آمبودزمان‌ها از اختیار صدور دستور و اعمال مجازات برخوردار نیستند مگر در کشورهای سوئد و فنلاند. آن‌ها نمی‌توانند تصمیم و یا دستور هریک از مقامات را باطل و یا تغییر دهند، می‌توانند گزارش، توصیه و یا پیشنهاد نمایند. باین حال دیدگاه آمبودزمان ابزار قدرتمندی است که اغلب آن را به کار می‌گیرند؛
 - در اثنای ایفای وظایفشان ملزم به استفاده از فرایندها و رویه‌های مصلحت‌آمیز، کم‌هزینه و غیررسمی هستند؛
 - آن‌ها ملزم‌اند و یا تلاش می‌کنند برای دریافت بدون تشریفات و بدون هزینه شکایات در دسترس باشند؛
 - گزارش‌های سالانه و گزارش‌های دیگری برای پارلمان منتشر می‌کنند؛
 - برای رد شکایات بی‌اساس و یا فراتر از صلاحیت خود، دلایلی ارائه می‌دهند؛
 - به‌طور کلی از اختیار بازرسی نهادها، سازمان‌ها و بخش‌های دولتی برخوردارند و یا اختیار ویژه‌ای در ارتباط با تحقیقات دارند؛
 - از صلاحیت انجام پژوهش و ارائه توصیه درباره بهبود رویه‌های اداری، سیاست‌ها یا قانون‌گذاری برخوردارند (شفیعی سردشت، ۱۳۹۴: ۷۸).
- در حالی که درباره وجود انواع مختلف آمبودزمان در فرهنگ‌های مختلف از جمله اروپا و آسیا روایت‌های مختلفی وجود دارد، نسخه‌ای که امروزه ما آن را می‌شناسیم در سال ۱۸۰۹ در سوئد تأسیس شد و در فنلاند اقتباس گردید و امروزه عملاً در همه مناطق جهان مدل‌های مختلف آن توسط کشورهای دیگر اقتباس شده که مسئولیت اصلی آن رسیدگی به سوءمدیریت از طریق بررسی شکایات و ارائه پیشنهاد به مقامات مربوطه است.

منابع آمبودزمان

در این مبحث به این موضوع می‌پردازیم که چه منابعی می‌تواند به‌مثابه سند تأسیس و فعالیت آمبودزمان محسوب شود. از آنجا که هدف اصلی از تأسیس نهاد آمبودزمان اعمال نظارت غیرقضایی بر اعمال

حکومت است، لذا تأسیس آمبودزمان در صلاحیت بخش خصوصی نیست و انجام نظارت توسط یک مقام یا نهاد مستقل، باید به موجب قانون اعم از اساسی یا عادی باشد. لذا، نهادهای نظارتی که توسط قوه مجریه به موجب آیین نامه تأسیس می شوند، واجد اوصاف آمبودزمان نیستند؛ زیرا فاقد استقلال کافی در انجام کارکردهای آمبودزمان هستند. سند تأسیس آمبودزمان، علاوه بر پرداختن به جزئیات نحوه اداره آن، شأن مقام یا مرجع تأسیس کننده را نیز نشان می دهد. از این رو، سند مزبور آمبودزمان نمی تواند در قالب اساسنامه اشخاص حقوقی حقوق خصوصی باشد؛ زیرا کارکرد و اعمال آمبودزمان، حاکمیتی است. همچنین، به دلیل فلسفه حاکم بر نظارت آمبودزمان بر دولت، سازمان هایی را که به ابتکار قوه مجریه تأسیس شده اند، نباید به عنوان آمبودزمان شناخت؛ چون به موجب مقررات مادون قانون شکل گرفته اند و تحت سلسله مراتب اداری قوه مجریه قرار می گیرند. در تأیید این نظر، ماده ۲ اساسنامه مؤسسه بین المللی آمبودزمان درباره اصول حاکم بر آمبودزمان در بند دوم خود چنین تصریح می کند که آمبودزمان باید در قانون اساسی یا مصوبه پارلمان یا یک معاهده بین المللی پیش بینی شده باشد. این مؤسسه باید تا آنجا که ممکن است دارای اختیاراتی باشد که در قانون اساسی یا قانون عادی تصریح گردیده و ترکیب و قلمرو صلاحیت آن مشخص شده باشد.^۱ سرانجام، بنابر رویکرد ما، بسیاری از نهادهای رسیدگی کننده به شکایات که خود را آمبودزمان می دانند، آمبودزمان واقعی نیستند؛ بلکه صرفاً شبه آمبودزمان هایی با عناوین آمبودزمان اجرایی، آمبودزمان دانشگاهی، آمبودزمان خصوصی یا نیمه خصوصی و مانند اینها تلقی می شوند.

۱- قوانین اساسی

بیشتر نهادهای آمبودزمان ریشه در قانون اساسی کشورها دارند. مقررات قانون اساسی بیش و پیش از هر چیز استقلال آمبودزمان از مدیریت عمومی و دستگاه های اداری و سپس ثبات و استمرار آن را تضمین می کند. بالا بردن سطح هنجاری مقررات مربوط به آمبودزمان باعث می شود تا اکثریت های پارلمانی نتوانند آن ها را تحت الشعاع قرار دهند. آمبودزمان مندرج در قانون اساسی به هیچ یک از قوا حتی قوه قانون گذاری - که آمبودزمان از نظر عملکردی و کارکردی در مقابل آن مسئول است - اختصاص ندارد. آمبودزمانی که به موجب قانون اساسی تأسیس می شود، به احتمال بسیار از ثبات و استمرار برخوردار است؛ زیرا فرآیند اصلاح قانون اساسی معمولاً سخت و انعطاف ناپذیر است.

۲- قوانین ارگانیک و عادی

به طور معمول، تأسیس نهاد آمبودزمان در قانون اساسی مورد تصریح قرار می گیرد، اما تفصیل جزئیات، ساختار و نحوه سازمان دهی این نهاد به قانون مصوب پارلمان محول می گردد. البته، پارلمان نیز در

۱- ماده ۲ اصول پاریس (Paris Principles): اصول پاریس به جایگاه مؤسسات ملی حقوق بشری (از جمله آمبودزمان) می پردازد که در سال ۱۹۹۲ به تصویب کمیسیون حقوق بشر ملل متحد رسید و سپس در قطعنامه شماره ۴۸/۱۳۴ مجمع عمومی سازمان ملل مورد تأیید و حمایت قرار گرفت.

تصویب این گونه قوانین (قوانین ارگانیک) تابع تشریفات خاص مانند قید وجود اکثریت خاص است. مزیت قوانین ارگانیک در این نکته نهفته است که علاوه بر ضرورت وجود اکثریت بالا برای تصویب، اصلاح آن‌ها نیز مستلزم حدنصاب بالاتر در مقایسه با مصوبات عادی است. (سیف‌زاده ۱۳۹۴: ۳۱) این نکته که قانون آمبودزمان از پشتیبانی اکثریت نمایندگان برخوردار باشد و به سادگی تغییر نکند، امری مطلوب و شایسته به نظر می‌رسد. در برخی موارد و با سکوت قانون اساسی در خصوص ایجاد و تأسیس نهاد آمبودزمان، پارلمان به‌مثابه نماینده اراده عمومی و در راستای تقویت دموکراسی و کسب رضایت شهروندان جامعه سیاسی مبادرت به وضع قانون عادی مؤسس آمبودزمان می‌کند. با این حال، قوانین ارگانیک در مقایسه با قوانین عادی، ثابت و استمرار آمبودزمان را بهتر تضمین می‌کنند.

در تأیید صلاحیت پارلمان در تأسیس نهادهای مستقل این گونه استدلال می‌شود که نظارت بر اعمال قوه مجریه در نظام‌های پارلمانی و نیمه پارلمانی - نیمه ریاستی، جزو صلاحیت‌های قوه مقننه است. از این رو، از آنجاکه پارلمان صلاحیت نظارت بر مقام‌های عالی رتبه قوه مجریه را از طریق سازوکارهای تذکر، سؤال و استیضاح دارد، به طریق اولی می‌تواند برای نظارت بر اداره و نهادهای زیر نظر مقام‌های قوه مجریه، سازمان‌های مستقل نظارتی از جمله آمبودزمان را تأسیس نماید.

۳- معاهدات بین‌المللی

گاهی اوقات، آمبودزمان به موجب معاهده میان چند کشور تأسیس می‌شود. تنها نمونه در این باره آمبودزمان اروپایی است که به موجب مقررات ماده ۱۹۵ معاهده اتحادیه اروپا تأسیس شده است. مصوبه پارلمان اروپا پیرامون «مقررات و شرایط کلی حاکم بر اجرای وظایف آمبودزمان» که از آن با عنوان قانون آمبودزمان یاد می‌شود و نیز آیین‌نامه اجرایی مصوب آمبودزمان اروپایی براساس ماده ۱۴ قانون آمبودزمان، درباره آیین کار و نحوه فعالیت آمبودزمان اروپایی مقرراتی را بیان می‌کند. تأسیس آمبودزمان در عرصه بین‌المللی ارتباط تنگاتنگی با اهمیت روزافزون حمایت بین‌المللی از حقوق بشر دارد. از همین رو، ما شاهد پیوند فزاینده آمبودزمان و سازوکارهای حقوق بشر بین‌المللی در نظام حقوق بشر هستیم.

نهادهای آمبودزمان برای ایفای وظایف ذاتی خود نظیر نظارت بر اعمال و تصمیم‌های دستگاه‌های دولتی و رسیدگی به شکایات مردم از آن‌ها می‌باشد، باید دارای شاخص‌هایی بنیادین باشند که بدون آن‌ها قادر به ادامه فعالیت و انجام وظایف ذاتی خود نخواهند، بود این شاخص‌ها به شرح زیر است:

الف - استقلال

براساس مواد ۵ و ۶ اصول پاریس و قطعنامه ۶۳/۱۶۹ مجمع عمومی سازمان ملل با عنوان «نقش نهاد بازرسی، میانجی و سایر مؤسسات ملی حقوق بشر در ارتقا و حمایت از حقوق بشر» یکی از ویژگی‌های اساسی مؤسسات ملی حقوق بشر و نهادهای بازرسی استقلال از حکومت است. بر این اساس، نهاد

بازرسی در اجرای کارکردها، وظایف و مسئولیت‌های خود نباید زیر نظر یا سلطه هیچ فرد و مرجعی باشد. استقلال و خودآیینی باید معنادار بوده و صوری نباشد و در نهایت، صلاح‌دید انجام یک عمل تنها و تنها بر عهده نهاد مزبور باشد. اگر نهاد بازرسی در کسوت رسیدگی به شکایات به مثابه یک نوع سازوکار نظارتی درونی قوه مجریه ظاهر شود از دید عموم به عنوان مدافع شهروندان نگریسته نخواهد شد زیرا استقلال و بی‌طرفی آن مورد تردید است. البته، این طور نیست که رسیدگی اولیه به شکایت همواره باید توسط یک نهاد کاملاً مستقل انجام شود و نباید از سازوکارهای شبه مستقل رسیدگی به شکایات بهره گرفت. استقلال نهاد بازرسی باعث می‌شود تا در رأس هرم رسیدگی به شکایات قرار گیرد (Alder, 2002).

بر خورداری از استقلال، مانع تأثیرپذیری نهاد بازرسی از اقدامات تلافی جویانه یا تسویه حساب‌ها می‌شود و از تسخیر نهاد مزبور توسط سازمان‌ها و مدیران اجرایی جلوگیری می‌کند. به علاوه، به اثربخشی، اعتمادپذیری و اقتدار این نهاد کمک می‌نماید. از یک سو، داشتن استقلال، اولین و مهم‌ترین شرط اثربخشی نهاد بازرسی است و از سوی دیگر، اثربخشی تأثیری شگرف بر تقویت استقلال دارد. وجود استقلال به همراه بی‌طرفی کامل پیش شرط اعتماد مردم به نهاد بازرسی است. هنگامی که اعتماد وجود نداشته باشد، مردم دلیلی برای مراجعه به نهاد بازرسی نمی‌بینند. اعتماد و اثربخشی قطب‌های دوگانه اقتدار نهاد بازرسی تلقی می‌شوند. این اقتدار در ترکیب با قدرت اقناع و درستکاری به تقویت نفوذ و تأثیر نهاد مزبور حتی در شرایطی کمک می‌کند که فاقد قدرت الزام حکومت به انجام با ترک یک عمل خاص است. استقلال نهاد بازرسی را می‌توان از سه جنبه مورد مطالعه قرار داد:

۱- استقلال نهادی

استقلال نهادی یعنی نهاد بازرسی جزء هیچ‌یک از قوای حکومتی و به‌ویژه ارگان‌های مشمول نظارت خود نباشد. از این رو، بهتر است مانند دادگاه مبتنی بر قانون و ترجیحاً قانون اساسی باشد و در منظومه قانون اساسی جایگاهی والا و مستحکم داشته باشد. نهاد بازرسی را می‌توان به موجب قانون عادی تأسیس نمود (Peter et al, 2004). با این حال، شرط تصویب یا اصلاح قانون مؤسس باید تأیید اکثریت دوسوم یا بیشتر نمایندگان حاضر در پارلمان باشد. البته، درج در قانون اساسی به احتمال بسیار به ثبات و استمرار بیشتر این نهاد می‌انجامد؛ زیرا تشریفات اصلاح قانون اساسی به‌طور معمول سخت و انعطاف‌ناپذیر است. هرچه تغییر مبنای قانونی سخت‌تر باشد، احتمال ثبات و استمرار نهاد بازرسی نیز بیشتر خواهد بود و ثبات و استمرار به تقویت اعتبار نهاد مزبور در نزد مردم کمک می‌کند.

۲- استقلال کارکردی

استقلال کارکردی یعنی رئیس و مقامات نهاد بازرسی در معرض فشار بیرونی قرار نداشته باشند و در نحوه انجام وظایف خود از مقام یا مرجع عالی‌تر دستور نگیرند. لذا، هرگونه مداخله در انجام وظایف قانونی نهاد بازرسی ممنوع است و این نهاد باید از اعمال کنترل، محدودیت یا مجازات توسط مقام‌های

سازمان منصوب کننده و سازمان مشتکی عنه یا بازرسی شونده برای مقاصد تلافی جویانه مصون باشد؛ به طور معمول، نهاد بازرسی گزارش فعالیت های خود را تقدیم پارلمان می کند. در این رابطه، رئیس و مقامات این نهاد می توانند در جلسات علنی پارلمان و جلسات کمیسیون ها شرکت کنند یا از آنها برای حضور دعوت به عمل آید. البته، این امر به معنای کنترل کارکردی توسط پارلمان نیست، بلکه نوعی رابطه کارکردی میان این دو برقرار می شود. کنترل پارلمان از طریق انتصاب، ابقا و یا برکناری رئیس نهاد مزبور اعمال می شود. فرآیند انتخاب سخت گیرانه و سایر محدودیت های قانونی این اطمینان را می دهد که ضرورتی برای کنترل بیشتر نهاد بازرسی وجود ندارد. رابطه خوب میان این نهاد و رسانه های گروهی و تمایل آنها به اطلاع رسانی فعالیت ها سهم به سزایی در تقویت آن در مقابل نهادهای حکومتی دارد؛ نهاد بازرسی می تواند برای پیشبرد فعالیت های خود قواعد، مقررات، خط مشی ها و یا تشریفات را وضع کند زیرا قانون همه چیز را پوشش نمی دهد و تدوین قواعد و مقررات برای عملیات این نهاد مهم است. نهاد بازرسی باید صلاحیت پذیرش یا عدم پذیرش شکایات را داشته باشد. همچنین، باید بتواند در چارچوب صلاحیت قانونی خود درباره موضوعاتی که لازم می داند دست به تحقیق بزند. در این راستا، باید در تفسیر صلاحیت، انجام تحقیق و اتخاذ تصمیم آزادی عمل داشته باشد؛ و نیز، مجاز است درباره افشا یا عدم افشای یک موضوع و زمان و چگونگی آن تصمیم گیری کند. نداشتن وابستگی سیاسی یا شغلی و عدم مشغولیت به سایر فعالیت های مغایر با تصدی ریاست نهاد بازرسی در طول دوره خدمت از عوامل مهم در این رابطه محسوب می شود. همچنین، محیط و شرایط کاری مناسب نظیر عدم اعمال نفوذ ناروا یا تهدید و ارباب توسط دیگران از اهمیت مکمل برخوردار است (موسی زاده ۱۳۹۱: ۵۶). در اختیار داشتن ابزارهای صحیح یکی از ضروریات تأمین استقلال کارکردی نهاد بازرسی است. پارلمان باید اختیارات لازم را اعطا کند؛ یکی دیگر از پیش شرط های تأمین استقلال کارکردی داشتن بودجه کافی است. نهاد بازرسی باید برای استخدام کارکنان متخصص و واجد شرایط و انجام وظایف خود به نحو احسن منابع کافی در اختیار داشته باشد. لذا، بودجه اختصاصی باید تکافوی هزینه تحقق اهداف قانونی را بدهد و صورت حساب هزینه ها مستقیماً به پارلمان یا دیوان محاسبات ارائه شود؛ نهاد بازرسی باید به موجب قانون خاص استخدامی در به کارگیری، مدیریت و اخراج کارکنان خود از آزادی عمل لازم برخوردار باشد. محدودیت در استخدام می تواند توانایی این نهاد را در انجام تحقیق دقیق و بی طرفانه تحت الشعاع قرار دهد. مقررات مربوط به استخدام کارکنان، انتخاب معاونان، تفویض اختیار و تعیین حقوق و مزایای کارکنان می تواند در حفظ استقلال، جذب کارکنان متخصص و واجد شرایط و نیز ارتقای شأن آنها از اهمیت اساسی برخوردار باشد. ماهیت ظریف و حساس فعالیت نهاد بازرسی مستلزم میزان بالایی از اعتماد و اطمینان به کارکنان است. از این رو، رئیس نهاد باید از محدودیت های قوانین عام استخدامی در استخدام و اخراج کارکنان رها باشد؛ نهاد بازرسی مجاز است از مشاورانی استفاده کند که خود استخدام می کند یا با عقد قرارداد از خدمات مشاوران

حقوقی مستقل بهره‌مند شود (صفار ۱۳۹۴: ۲۲۰). در صورت بروز یک دعوا یا اختلاف حقوقی نباید نهاد بازرسی را مجبور به استفاده از وکلا و مشاوران حقوقی سازمان‌های حکومتی نمود، زیرا به استقلال آن آسیب می‌رساند؛ بنابراین، هرگاه انجام یک تحقیق دقیق و کامل مفید یا ضروری باشد، نهاد مزبور باید بتواند از کارشناسان خارج از سازمان استفاده نماید؛ اعمال نهاد بازرسی قابل‌بازنگری در دادگاه نیست، مگر برای تعیین قلمرو صلاحیت آن. از آنجا که تصمیم، پیشنهاد و نتیجه‌گیری نهاد بازرسی الزام‌آور نیست، نباید بر اثر تجدیدنظرخواهی نزد یک نهاد با مرجع دیگر در معرض تغییر یا اصلاح قرار گیرد، در غیر این صورت جایگاه این نهاد به یک مرحله از مراحل تشریفات اداری تنزل می‌یابد. معمولاً بازنگری قضایی موجب ایداء نهاد مزبور و تأخیر در انجام وظایف می‌شود. نهاد بازرسی می‌تواند برای اجرای اختیارات قانونی خود به دادگاه متوسل شود. قانون مؤسس به این نهاد اختیارات خاصی مانند حق بر احضار، جلب شهود و آوردن مدارک می‌دهد. گاهی سازمان‌های تحت نظارت این قواعد را رعایت نمی‌کنند. در نتیجه، طرح دعوا یا شکایت نزد دادگاه یک گزینه ضروری برای اجرای اختیارات مزبور است این نهاد باید صلاحیت وضع مقررات درباره نحوه طرح شکایت، دریافت و رسیدگی به آن و نیز حوزه و شیوه بازرسی داشته باشد و نباید از طریق واسطه شکایت را دریافت نماید؛ باید صلاحیت تصمیم‌گیری درباره نتایج و پیشنهادها داشته باشد و در انتشار آنچه لازم می‌داند از آزادی عمل برخوردار باشد. از این رو، بازنگری یافته‌های پیشنهادها و گزارش‌های نهاد مزبور توسط مراجع یا مقامات دیگر به اعتبار و تمامیت آن منصب چه در عمل و چه در ظاهر لطمه می‌زند.

۳- استقلال شخصی

استقلال شخصی به این معنا است که رئیس نهاد بازرسی از جایگاه قانونی برخوردار باشد. برخورداری از اقتدار قانونی می‌تواند نقش مهمی در استقلال شخصی و در نتیجه نفوذ و اثربخشی وی داشته باشد. انتصاب که معمولاً توسط رئیس کشور با نمایندگان انجام می‌شود، شاخصی مهم در تعیین جایگاه نهاد بازرسی است. این نقش در بریتانیا توسط ملکه، در ایرلند توسط رئیس‌جمهور و در نیوزیلند توسط فرماندار کل انجام می‌شود. برخی معتقدند انتصاب رئیس نهاد بازرسی یا تأیید انتصاب وی با اکثریت دوسوم نمایندگان پارلمان یا بیشتر این اطمینان را ایجاد می‌کند که متصدی منصب ریاست این نهاد شخصی باشد که در میان احزاب سیاسی مختلف و حتی احزاب رقیب یا مخالف حکومت از شأن و جایگاهی والا برخوردار است (Ayeni, 2005). به علاوه، انتصاب رئیس نهاد بازرسی توسط پارلمان یا تأیید انتصاب وی توسط آن، استقلال این نهاد را از سازمان‌های مشمول نظارت تضمین می‌کند. با وجود این، برخی معتقدند انتصاب توسط پارلمان می‌تواند مشکل‌آفرین باشد. واگذاری مسئولیت انتصاب به پارلمان باعث می‌شود تا این فرآیند از چانه‌زنی‌ها و لابی‌های درونی متأثر شود؛ زیرا چنین فرآیندی متضمن تأیید فراکسیون‌های سیاسی به‌عنوان مقدمه‌ای برای تصمیم قاطع پارلمان است که علاوه بر غیرشفاف بودن، بیشتر مقبولیت سیاسی برای فرد منصوب به ارمغان می‌آورد تا شایستگی؛

رئیس نهاد بازرسی برخلاف قاضی، معمولاً برای یک مدت معین منصوب می‌شود نه به‌طور مادام‌العمر. برای حفظ استقلال شخصی لازم است فرآیند برکناری رئیس تا حد ممکن، سخت و از دلایل سیاسی پیراسته باشد. از این رو، برکناری رئیس به دلیل انجام یک بازرسی ناخوشایند با ارائه گزارش‌های بی‌پرده و حساس، تهدیدی واقعی یا غیرمستقیم برای استقلال شخصی محسوب می‌شود. برکناری باید موجه و با اکثریت دوسوم یا بیشتر نهاد منصوب‌کننده باشد. البته، برای حمایت از جایگاه قانونی رئیس نهاد بازرسی و به‌منظور غیرسیاسی ساختن تشریفات برکناری بهتر است حدنصاب بالاتری در مقایسه با حدنصاب انتصاب تعیین شود. در این صورت، این اطمینان به وجود می‌آید برکناری وی به دلایل سیاسی یا به خاطر نتایج تحقیقاتی نیست که باعث رنجش خاطر اشخاص بانفوذ در پارلمان شده است. الزام به وجود اکثریت دوسوم یا بیشتر برای برکناری این اطمینان را به وجود می‌آورد که دلایل برکناری به اندازه دلایل انتصاب از ارزش و اعتبار برخوردار است. لذا، برکناری باید معین، شفاف و براساس دلایل باشد. این شاخص آسیب‌پذیری نهاد مزبور را در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه و یا تنبیه‌های سیاسی کاهش می‌دهد. امنیت دوره تصدی باید به‌موجب قانون تضمین شود و نباید امکان برکناری یا تعلیق دائمی وجود داشته باشد، مگر در اوضاع و احوال استثنایی، آن‌هم به حکم قانون، بهترین راه‌حل، امنیت کامل دوره تصدی شبیه قضات دادگاه است. دوره تصدی ثابت، بلندمدت و طولانی‌تر از دوره پارلمان به رئیس اجازه می‌دهد تا هدایت واقعی امور را در دست بگیرد و هر جا که لازم باشد تغییرات مطلوب را اعمال کند. فعالیت برای یک دوره تصدی معین می‌تواند قابلیت نهاد بازرسی را برای انجام تحقیق و ارائه گزارش بدون فشار خارجی و ترس یا تهدید داخلی تضمین کند. به علاوه، امکان انتصاب مجدد به مرجع منصوب‌کننده اجازه می‌دهد تا برای یک دوره دیگر فعالیت یک رئیس لایق و کارآمد را تمدید کند یا به فعالیت یک رئیس نالایق و ناکارآمد خاتمه دهد. رئیس و مقامات نهاد بازرسی باید نسبت به رفتارها و اقداماتی که در راستای انجام وظیفه انجام می‌دهند، در برابر دعوی کیفری و مدنی مصونیت داشته باشند. البته، این مصونیت تا اندازه‌ای نسبی است و با مجوز پارلمان پیگرد کیفری امکان‌پذیر است. با این حال، به نظر می‌رسد مجوز پارلمان مبنی بر پیگرد کیفری منصرف از مبحث ابراز عقیده و نظر در راستای انجام وظیفه باشد. نمی‌توان از گزارش‌ها و دعاوی نهاد بازرسی به ادعای توهین یا افترا شکایت نمود. به علاوه، نباید رئیس، معاونان، کارکنان فعلی و پیشین این نهاد را مجبور به ادای شهادت با ارائه اسناد و مدارک نمود؛ حقوق و مزایای رئیس باید به‌موجب قانون و هم‌تراز با سایر مناصب عالی‌رتبه مانند قضات دیوان عالی باشد و حقوق و مزایای کارکنان باید به‌موجب قانون و متناسب با شأن آن‌ها باشد. در غیر این صورت، تنها افراد غیرمتخصص یا با تخصص اندک را می‌توان جذب کرد. در نتیجه، اثربخشی نهاد بازرسی در انجام وظایف محوله مورد تردید قرار خواهد گرفت؛ رئیس نهاد بازرسی باید فردی بی‌طرف، غیرحزبی و واقع‌گرا باشد (Bevir: 2007). بی‌طرفی و عدم جانب‌داری از جمله ویژگی‌های مکمل استقلال شخصی رئیس نهاد بازرسی است. از این رو، ریاست و

معاونان باید به طور تمام وقت مشغول به خدمت باشند، به سایر مشاغل دولتی نپردازند و از انجام فعالیت سیاسی و فعالیت دولتی خارج از وظایف شغلی خود و کسب درآمد جانبی اجتناب نمایند. این موضوع باعث تقویت استقلال و بی طرفی رئیس و مقامات نهاد بازرسی می شود و اعتبار آن ها را نزد افکار عمومی ارتقا می بخشد؛ رئیس باید پیش از آغاز به کار، برای انجام درست وظایف، رعایت وجدان کاری، بی طرفی و حفظ رازداری سوگند یاد کند؛ صداقت و درستکاری وی و به ویژه شجاعت در نقد علنی حکومت از اهمیت اساسی برخوردار است.

ب- بی طرفی

این معیار بیشتر در خصوص عملکرد رسیدگی به شکایات جلوه گر می شود. نهاد بازرسی باید مانند دادگاه، بی طرف بوده و تا آنجا که ممکن است از سازمان مشتکی عنه مستقل باشد؛ زیرا استقلال، لازمه بی طرفی است. عدالت طبیعی نیز اقتضا می کند رویکردی بی طرفانه نسبت به شاکی و سازمان مشتکی عنه اعمال شود. لذا شخص یا نهادی که می خواهد میان دو یا چند طرف قضاوت یا داوری کند، هیچ گاه مورد اعتماد قرار نمی گیرد، مگر طرفین به این باور رسیده باشند که با یک چشم به آن ها نگریسته می شود. اگر شاکی نهاد بازرسی را بی طرف بداند به راحتی نتیجه تحقیق را می پذیرد و سازمان مشتکی عنه نیز با اتخاذ رویکرد همکاری و غیر خصمانه از نتایج تحقیق استقبال می کند (Brannen, 2005).

بی طرفی نهاد بازرسی بر استقلال ساختاری آن استوار است. اگر خارج از سلسله مراتب اداری باشد، می تواند به شیوه بی طرفانه عمل کند. عمل بی طرفانه یعنی بازرسان و کارکنان از جانب داری ابتدایی و تضاد منافع در انجام تحقیق مبرا باشند و اگر در رسیدگی به شکایت احتمال تضاد منافع به وجود آید، از رسیدگی امتناع و پرونده را به بازرس دیگر احاله نمایند. نحوه مدیریت تضاد منافع و موارد رد بازرس یا کارکنان بر طبق قانون مؤسس یا خط و مشی های داخلی تشریح می شود. نهاد بازرسی نباید در کسوت و کیل شاکی و یا مدافع حکومت ظاهر شود. البته این امر نافی دفاع از اعمال حکومت بر اساس نتایج تحقیق یا توصیه به انجام تغییرات نیست. در این فرض، نهاد بازرسی می تواند مدافع تغییراتی باشد که در اثر نتیجه تحقیق، ضرورت آن به اثبات رسیده است. دیدگاه شخصی به موضوع یا طرفین شکایت نباید بر تصمیم پذیرش و نحوه تحقیق تأثیر بگذارد. البته این تصور که بازرسان و کارکنان هیچ گاه ارزش ها و عقاید شخصی مرتبط با شکایت نداشته باشند، تصویری غیر واقع بینانه است. با این حال لازم است بتوانند دیدگاه های شخصی خود را کنار بگذارند و با بی طرفی و به شیوه ای غیر جانبدارانه با شکایت برخورد کنند. در این رابطه آگاهی از دیدگاه های شخصی خود و نیز ممانعت از تأثیرگذاری آن ها بر نحوه برخورد با شکایت حائز اهمیت است. اگر در انتصاب رئیس نهاد بازرسی اکثریت دوسوم یا بیشتر نمایندگان ملاک باشد، باعث می شود تا فرد منتخب از منظر افکار عمومی منصف تر و بی طرف تر دیده شود. رؤسا و مقامات این نهاد باید از فعالیت های حزبی و سیاسی و نیز از آن نوع روابط و معاملات تجاری که به شائبه تضاد منافع دامن می زند، اجتناب کنند. آن ها مانند یک شهروند می توانند حق رأی

خود را در یک انتخابات حزبی اعمال نماید. البته نباید آشکارا چنین باشد که یک شخص یا گروه سیاسی را بر شخص یا گروه سیاسی دیگر ترجیح دهند. براین اساس نباید به نفع یا علیه نامزدهای انتخاباتی سخنرانی کنند یا به نامزد یا حزب خاصی کمک نمایند و باید از هر گونه تبلیغات انتخاباتی در محل نهاد بازرسی خودداری کنند. آن‌ها مشمول قاعده منع جمع مشاغل هستند و نباید تصدی مناصب عمومی را برعهده گیرند. همچنین نباید تصدی اداره‌ای را بپذیرند که با سازمان یا سازمان‌های تحت نظارت این نهاد رابطه قراردادی یا غیر قراردادی دارد.

ج- محرمانه بودن

آمبودزمان، نماینده یا کارمندان آن با توجه به وظیفه‌شان، نباید اطلاعات حاصل را خارج از روال قانونی ثبت و بایگانی نموده، مورد استفاده قرار داده یا افشا کنند مگر اینکه قانون آن‌ها را ملزم کند و یا آنکه چنین اجزاهای به ایشان داده شده باشد. رازداری به‌ویژه، در رابطه با برخی مشاغل مانند پزشکی، ثبت احوال، ثبت اسناد، دوایر امنیتی، دادگستری و به‌طور کلی هر شغلی که به‌واسطه آن اسناد و مدارک شهروندان در دسترس کارمند قرار می‌گیرد، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. مقاماتی که با اطلاعات شخصی شهروندان سروکار دارند باید محرمانه بودن و درستکاری را رعایت کنند؛ به‌ویژه، باید از پردازش اطلاعات شخصی برای مقاصد غیرقانونی و یا انتقال آن‌ها به اشخاص غیرمجاز خودداری نمایند.

محرمانه بودن جریان رسیدگی از ویژگی‌های مهم داوری و سایر روش‌های جایگزین حل اختلاف است. به بیان بهتر، جریان رسیدگی شامل جلسات، مذاکرات طرفین با خود و شخص ثالث بی‌طرف، اسناد و دلایل، نتیجه حاصل از رسیدگی و به‌طور کلی همه اطلاعات مربوط به رسیدگی باید محرمانه باقی بماند و نباید نزد اشخاص ثالثی افشا شود که در این روند دخالت نداشته‌اند. محرمانه بودن با اعلام این امر که افشای اطلاعات نزد شخص ثالث بی‌طرف هیچ عواقبی برای طرفین ندارد و اظهارات، اطلاعات و اسناد آن‌ها محرمانه باقی خواهد ماند به‌مثابه یک محرک محیطی برای افشا عمل می‌کند (Buck, 2011). شهروندان شاکی از اداره ممکن است به دلیل واهمه از لطمه به شهرت و آسیب به حریم خصوصی خود، به مخاطره افتادن روابط فعلی و آتی خود با اداره، اقدامات تلافی‌جویانه، نداشتن ادله و شواهد کافی و ناکارآمد و آهسته بودن راهکارهای رسمی رسیدگی به شکایات، اقدامی برای طرح شکایت نکنند.

از آنجا که نهاد بازرسی، رسیدگی به شکایات شهروندان را برعهده دارد و به‌مثابه یک مرجع مکمل رسیدگی به تظلمات فعالیت می‌کند، حفظ محرمانه بودن به‌منظور جلب اطمینان شاکی ضروری می‌نماید؛ زیرا رازداری باعث می‌شود تا اشخاص یا پیش‌بگذارند و اختلافات، مشکلات یا دغدغه‌های خود را ابراز کنند. نهاد بازرسی موظف است با توجه به صلاحیت تخییری خود در زمینه‌ی افشا یا عدم افشای اطلاعات، میان معیار شفافیت و محرمانه بودن توازن منطقی برقرار سازد.

در نظام بازرسی باید مقرراتی به منظور حمایت قانون از اشخاص یا کارمندانی وضع شود که به افشای اعمال غیرقانونی یا نامناسب می‌پردازند. به سخن دیگر، باید ضمانت‌ها و مصونیت‌های قانونی به منظور حمایت از کارمندان افشاگر یا سایر افشاگران پیش‌بینی شود تا چنین اشخاصی بتوانند بدون واهمه از انتقام‌جویی و از دست دادن شغل، اقدامات غیرقانونی و موارد سوءاداره را افشا نمایند. لذا باید از اشخاصی که شکایت خود را نزد نهاد بازرسی مطرح می‌کنند، مقامات و کارکنان حکومتی که در خلال تحقیق همکاری می‌کنند و نیز از کارمندان افشاگر در مقابل اقدامات تلافی‌جویانه حمایت کرد. از این رو معمولاً کلیه ارتباطات و تماس‌ها با نهاد بازرسی محرمانه تلقی می‌شود. همچنین مکاتبات و تمامی انواع ارتباطات میان نهاد بازرسی و زندانیان محرمانه باقی می‌ماند. البته در برخی مواقع محرمانه بودن الزامی نیست زیرا احتمال انتقام‌جویی بسیار اندکی وجود دارد، اختیار علنی ساختن تحقیقات برای این نهاد محفوظ است و می‌تواند سایر اطلاعاتی را افشا کند که برخلاف الزامات قانونی محرمانه بودن نیست. محرمانه بودن به پیشرفت بدون هیاهو و گمانه‌زنی تحقیقات کمک می‌کند.

اگر انجام تحقیق مستلزم افشا باشد و یا ناگزیر منتج به افشا گردد، می‌توان به دلیل عدم رضایت شاکی از انجام تحقیق صرف‌نظر کرد. از آثار اصل محرمانه بودن این است که رئیس، مقامات و کارکنان نهاد بازرسی را نمی‌توان ملزم به ادای شهادت یا ارائه اسناد نمود. با به رسمیت شناختن این امتیاز و مصونیت می‌توان مانع از این شد که شاکی یا سازمان مشتکی‌عنه از نهاد بازرسی به‌عنوان ابزار تأمین دلیل در جریان رسیدگی دادگاه استفاده کنند. اگر مقامات یا کارکنان نهاد بازرسی ملزم شوند برای کشف حقیقت در یک دعوا شهادت بدهند یا اطلاعات را افشا کنند، تعهد آن‌ها مبنی بر حفظ رازداری ارزش چندانی نخواهد داشت. ناتوانی نهاد بازرسی در کنترل اطلاعات گردآوری‌شده در جریان تحقیق می‌تواند به عدم همکاری و عدم صداقت و مخفی‌کاری شاکی، کارکنان و یا شهود بیانجامد. لذا، پیش‌بینی محرمانه بودن و مصونیت از احضار و جلب رئیس و مقامات نهاد بازرسی بسیار مهم است زیرا در غیر این صورت، مصونیت آن‌ها توسط دادگاه به رسمیت شناخته نمی‌شود.

هنگامی که به موجب قانون باید محرمانه بودن تضمین شود یا رعایت آن به ایراد زیان غیرضروری و بیش‌ازحد لزوم نمی‌انجامد، نهاد بازرسی نباید اطلاعات را منتشر کند. افشای اطلاعات در صورتی که به‌طور محرمانه در اختیار این نهاد قرار گرفته باشد ممنوع است، مگر به علت احتمال زیاد وقوع یک خسارت شدید. اگر بنا به دلایلی نهاد بازرسی معتقد باشد که انتشار اطلاعات باوجود قانونی بودن، موجب ایجاد آسیب غیرضروری و بیش‌ازحد لزوم به یک یا چند شخص می‌شود، باید اطلاعات مزبور و منبع آن را حفظ کند؛ سوابق مربوط به یک شکایت، تحقیق و یا بازرسی محرمانه‌اند و نباید خارج از نهاد بازرسی افشا شوند. این نهاد هویت شاکی را بدون رضایت صریح وی افشا نمی‌کند. محرمانه بودن از هنگام ارتباط با نهاد بازرسی آغاز می‌شود و تا تعیین زمان ملاقات یا انجام تحقیق ادامه دارد. محرمانه بودن می‌تواند نسبت به منابع اطلاعاتی و محتوای اطلاعات نیز اعمال شود؛ نهاد بازرسی ممکن

است در جریان تحقیق اطلاعاتی به دست آورد که به موجب قانون اعلان آن‌ها ممنوع است (Carver, 2007). لذا باید این اطلاعات را به اندازه‌ای محرمانه نگهداشت که سازمان بازرسی شونده به موجب قانون موظف به محرمانه نگه داشتن آن‌ها است. مرجع منصوب کننده باید به نهاد بازرسی اجازه دهد تا هویت اشخاصی را که با آن تماس می‌گیرند و نیز اطلاعاتی که به طور محرمانه در اختیار آن قرار می‌گیرد، محرمانه نگه دارد و نباید به دنبال اطلاعات مربوط به هویت شاکیان و نیز درصدد دسترسی به یادداشت‌ها و مدارک موجود در نهاد مزبور باشد. نهاد بازرسی در افشای اطلاعات، یافته‌ها و نتایج تحقیق عمدتاً از اصل «گمنامی» یعنی عدم ذکر نام شاکی یا منبع اطلاعات تبعیت می‌کند؛ بنابراین گرچه ارتباط با نهاد بازرسی محرمانه است اما می‌تواند اطلاعات محرمانه را به شرط عدم افشای منبع آن‌ها منتشر کند.

د- انصاف

در چارچوب حاکمیت قانون جایگاهی برای انصاف وجود دارد که اتخاذ تدابیر اصلاحی را در موارد استثنایی امکان‌پذیر می‌سازد. آمبودزمان معمولاً تنها مقامی در حکومت است که انصاف یک عمل را مورد ارزیابی قرار می‌دهد و پیشنهادهایی را برای اصلاح تصمیمات و یا اعمالی ارائه می‌کند- که در عین انطباق کامل با قانون- ممکن است کاملاً با استانداردهای کلی تر عدالت منطبق نباشند. با این وجود، برخی نظام‌های حقوقی به قضات اجازه می‌دهند تا در آرای خود به انصاف استناد کنند. البته، توسل به اصل انصاف نباید خودسرانه باشد، بلکه به طور استثنایی و با توجه به موقعیت‌هایی به کار گرفته شود که توسط قانون‌گذار پیش‌بینی نشده است و مقصود آن، برطرف ساختن یک بی‌عدالتی آشکار باشد. احکام قضایی و اعمال اداری که به طور صحیح بر مبنای انصاف اجرا شوند در قلمرو قانونی بودن قرار می‌گیرند و تجلی حاکمیت قانون هستند. نمی‌توان از مدیر انتظار تصمیم‌گیری بر مبنای انصاف را داشت به جز در مواردی که قانون این اختیار را به وی دهد یا در موارد سکوت، ابهام و یا نقص قانون (Ibid: 236).

اگرچه در اغلب موارد آمبودزمان مفاهیم اداره خوب و انصاف را مترادف یکدیگر می‌انگارد، اما به نظر می‌رسد مفهوم انصاف تا اندازه‌ای با تعریف اداره خوب متفاوت باشد. طبق ماده ۴۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، حق بر انجام امور یک فرد به طور منصفانه، یک جنبه از حق بر اداره خوب محسوب می‌شود. واژه انصاف از نظام اخلاقی ارسطویی منبث شده است که براساس آن در صورتی که در زمان تدوین یک قانون پیش‌بینی‌های لازم برای جنبه‌ای خاص از یک وضعیت معین انجام نشود و یا اجرای قانون در آن موقعیت، نتایج غیراخلاقی به بار آورد، آن قانون را می‌توان نادیده گرفت. بدون تردید، انصاف با مفهوم اداره خوب به نحو غیرقابل تمایزی همپوشانی دارد. مفاهیم انصاف و عدالت هنوز هم مفاهیمی غیرحقوقی تلقی می‌شوند. این مفاهیم به اصلاح قوانین در مواردی می‌انجامد که آن قوانین به نتایج غیرقابل دفاعی منجر شوند. در این رابطه انصاف بخشی از اخلاق فردی است و در موارد خاص، به مثابه اصلاح کننده قانون مدون عمل می‌کند. توسعه حاکمیت قانون و دولت مبتنی بر

قانون اساسی در قرن نوزدهم به این ایده در دکترین روش‌شناسی حقوقی انجامید که انصاف جایگاه مهمی در حقوق اداری ندارد. با این حال، مفهوم انصاف توسط نظام حقوقی فرانسه، بار دیگر به عنوان یک معیار نظارتی آمبودزمان شناخته شد. آمبودزمان فرانسه به‌طور استثنایی و با احتیاط اصل انصاف را تنها در موارد مغایرت آشکار مقررات قانونی اعمال می‌کند. آمبودزمان اسلوونی و پرتغال نیز می‌توانند به‌منظور انجام وظایف خود به اصل انصاف استناد نمایند. با وجود این، دلالت‌های مفهوم انصاف در عمل مشخص نیست. به نظر می‌رسد اهمیت انصاف در نظارت بر رفتار اداره در چارچوب قلمرو قانون است، یعنی در چارچوب قلمرو صلاح‌دید و تفسیر قیود قانونی.

ما در حوزه اداره عمومی از اداره خوب و این موضوع سخن می‌گوییم که اعمال دستگاه‌های اداری، قانونی یا مناسب باشد. مسئله این است که آیا مردم نیز به امور همین نگاه را دارند. مسئله اساسی از منظر قانون و قضاوت، قانونی بودن است. این یک رویکرد هنجاری است یعنی هنجارها یا استانداردهای خاصی که مورد توافق جامعه است. برعکس، رویکرد توصیفی مبتنی بر آن چیزی است که به عقیده شهروندان، عادلانه و منصفانه است. احساس مردم به اینکه عدالت اجرا شده است، با برداشت آن‌ها از برخورد منصفانه رابطه تنگاتنگی دارد. این موضوع ما را به یک حوزه نسبتاً گسترده از نظریه حقوقی یعنی حوزه عدالت رویه‌ای می‌برد. قانونی بودن، تنها مسئله نیست، پرسش مهم این است که وقتی اشخاص می‌گویند چیزی منصفانه نیست، منظورشان این است که با آن‌ها غیرمنصفانه برخورد شده است. از منظر هنجاری، تنها قانونی بودن اهمیت اساسی دارد؛ زیرا بر مبنای هنجارها یا معیارهای معین مورد توافق جامعه است (الوانی، ۱۳۸۰: ۱۴۳). در مقایسه، براساس رویکرد توصیفی، آنچه شهروندان به‌عنوان عادلانه و منصفانه تلقی می‌کنند نیز تعیین‌کننده است. احساس مردم به اجرای عدالت ارتباط تنگاتنگی با برداشت آن‌ها از رفتار منصفانه دارد. رفتار منصفانه، ما را به عرصه عدالت رویه‌ای سوق می‌دهد. مسئله مهم این است که منظور مردم از ناعادلانه بودن یک امر، چیست. نباید اعمال اداری را با این اظهار نظر ساده که قانون به‌درستی اجرا شده است، مناسب و صحیح تلقی کرد. می‌توان شهروندانی را دید که فراتر از قانون، با این ادعا که با آن‌ها منصفانه برخورد نشده است، به دنبال راه‌حلی علیه رفتار نامناسب مدیران هستند. رفتار مناسب، به معنای برخورد منصفانه با شهروندان، همواره باید در کنار قانونی بودن محض مدنظر قرار گیرد.

ه- فرآیند رسیدگی و تحقیق معتبر

بهترین قانون، قانونی است که یک نهاد بازرسی مستقل، بی‌طرف و منصف را تأسیس کند که به‌منظور رسیدگی به شکایات یا تحقیق راجع به سایر موضوعات از یک فرآیند بررسی معتبر بهره‌گیرد. نهاد بازرسی باید طبق آیین و تشریفات منصفانه عمل کند. به بیان بهتر، با تغییر ماهیت مشکل، اقدامات و تدابیر اتخاذی نیز تغییر کند و به‌منظور حفظ حقوق افراد متأثر از اقدامات مزبور احتیاط لازم صورت گیرد. فرآیند بررسی معتبر شامل اختیارات و وظایف نهاد بازرسی در قبال شاکی، مشتکی‌عنه، موضوع

شکایت، شخص یا نهاد منصوب کننده و مردم است. اگر فرآیند تحقیق پیرامون یک شکایت ناقص و معیوب باشد، پیشنهادهای ارائه شده به احتمال زیاد مورد بی توجهی و غفلت قرار می گیرند. صلاحیت نهاد بازرسی عام است و به یک سازمان یا نوع خاصی از شکایات محدود نیست. با گسترش صلاحیت، فرآیند بازنگری و بررسی از اعتبار بیشتری برخوردار خواهد شد، زیرا هر جا که شواهد و مدارکی وجود داشته باشد، انجام تحقیق نیز مجاز است. البته، معمولاً مرجع منصوب کننده، مقام های منتخب و یا قضات مستثنا می شوند. باین حال، در برخی از کشورها دادگاه ها نیز مشمول نظارت نهاد بازرسی هستند، عمدتاً به این دلیل تاریخی که نظام دادگاه به عنوان یک قوه مستقل حکومتی مانند سایر قوا محسوب نمی شده است؛ نهاد بازرسی می تواند درباره شکایت از هر تصمیم، پیشنهاد و فعل یا ترک فعل اداری تحقیق کند که توسط هر شخص یا سازمان مشمول صلاحیت اتخاذ شده است. سازمان های حکومتی و یا سازمان هایی که به طور کامل یا جزئی از بودجه عمومی استفاده می کنند، تحت صلاحیت نهاد بازرسی قرار می گیرند. گاهی اوقات، طی قرارداد منعقد شده میان سازمان تأمین کننده بودجه و پیمانکار خصوصی اختیار بررسی خدمات و وظایف خصوصی سازی شده داده می شود. کارکنان سازمان های مشمول باید با نهاد بازرسی همکاری نمایند و دسترسی به سوابق، اسناد و اماکن را فراهم سازند. نهاد بازرسی اختیار احضار و یا اجبار اشخاص به شهادت را دارد و در کشورهایی که اختیار احضار شهود را ندارد، می تواند شواهد و مدارک را تهیه نماید. دلایل بررسی نهاد بازرسی انصاف را نیز دربرمی گیرد. اصولاً این نهاد تنها مرجعی است که انصاف یک عمل را مورد ارزیابی قرار می دهد و پیشنهادهایی را برای اصلاح تصمیم ها و یا اعمالی ارائه می کند (همان، ۱۴۸).

اختیارات و وظایف زیر جزء لاینفک یک فرایند معتبر بررسی و بازنگری اند. در نتیجه، نهاد بازرسی باید صلاحیت تحلیل امور قانونی، مسائل اداری و خطومشی ها را داشته باشد؛ باید بتواند به صورت غیررسمی برای حل و فصل یک شکایت عمل کند. هر چند تحقیق اولین وظیفه این نهاد است، اما برای هر شکایتی انجام تحقیق رسمی مناسب نیست. براین اساس، می توان از طریق ارائه اطلاعات، ارجاع، مشاوره به مردم برای اقامه دعوا، میانجیگری و ارائه سایر کمک ها به مردم اقدام نمود. پرونده هایی که مورد تحقیق رسمی قرار می گیرند، معمولاً بخش کوچکی از تماس ها را شکل می دهند. حل و فصل همه شکایت ها مستلزم انجام تحقیق کامل نیست؛ زیرا منابع و امکانات کافی برای تحقیق پیرامون هر شکایت وجود ندارد. رئیس نهاد بازرسی باید مجاز باشد به معاون یا قائم مقام خود تفویض اختیار نماید. اختیار تفویض و وظیفه گزارش دهی تنها اختیاراتی هستند که نباید قابل تفویض باشند. اختیار تفویض و محدودیت های مترتب، تضمین می کند که همواره شخصی هست تا در کسوت رئیس ایفای نقش کند و مسئولیت نهایی نهاد بازرسی و گزارش های آن را برعهده داشته باشد. نهاد بازرسی موظف است بدون دریافت هزینه برای همه شاکیان شرایط دسترسی به خود را فراهم سازد و اطمینان حاصل نماید که شاکیان دسترسی مستقیم و به موقع به رئیس و مقامات داشته باشند و هیچ مانعی مانند پرداخت هزینه

وجود نداشته باشد تا شاکی را از طرح شکایت خود منصرف کند. همچنین، باید تدابیر ضروری برای دریافت شکایت از اқشار ناتوان مانند معلولان یا غیرمتکلمان به زبان رسمی به عمل آید؛ صلاحیت نهاد بازرسی باید به طور واضح در قانون مشخص شود و محدودیت های آن به اطلاع عموم برسد؛ دلایل نظارت باید به طور موسع تفسیر شود. اعمال مشمول نظارت این نهاد عبارت اند از اعمال خلاف قانون یا مقررات، مبتنی بر اشتباه موضوعی یا ملاحظات غیر مرتبط، بدون دلایل کافی، ناکارآمد، غیرمنطقی یا غیرعقلانی، غیرمنصفانه و یا اینکه اگر منطبق با قانون هستند از جهات دیگر اشتباه باشند؛ نهاد بازرسی باید بتواند درباره شکایات تحقیق نماید و نیز درباره موضوعی که مورد شکایت نیست، رأساً دست به تحقیق بزند؛ باید برای انجام تحقیق کامل از اختیار کافی برخوردار باشد؛ زیرا ممکن است سازمان های مشتکی عنه و کارکنان آن ها از همکاری در انجام تحقیق سرباز زنند. در نتیجه، توانایی الزام آن ها به همکاری امری حیاتی است. صدور قرار احضار و اخذ شهادت با قید سوگند، اجرای چنین الزامی را ممکن می سازد. رؤسای سازمان ها نباید مانع صحبت مستقیم بازرسان با کارکنان شوند. برای اینکه مقامات این نهاد بتوانند در کسوت یک بازرس ظاهر شوند، برخورداری از اختیار بازرسی از اماکن حکومتی، اسناد و پرونده ها از جمله اسناد و پرونده های الکترونیک بسیار مهم است. این نهاد باید به اسناد، سوابق و رسیدگی های انجام شده توسط سازمان های قضایی دسترسی نامحدود داشته باشد؛ نهاد مزبور مسئولیت انتشار یافته ها، پیشنهادها و گزارش ها را برعهده دارد. آگاه ساختن عموم از نتایج تحقیق که به ترویج پاسخ گویی کمک می کند از جمله وظایف این نهاد است. اگر نتوان نتایج تحقیق و پیشنهادهای نهاد بازرسی را به اطلاع عموم رساند، نقش این نهاد به مثابه یک شبگرد یا نگاهبان منافع عمومی، بیهوده خواهد بود. البته حفظ محرمانه بودن اقتضا می کند اطلاعات بر ملاکننده هویت شاکیان و شهود را تغییر داد؛ نهاد بازرسی موظف است درباره موضوعات گزارش خود مشورت و رایزنی کند و پیش از انتشار یک گزارش عمومی به سازمان موردانتقاد، به مقامات و کارکنان آن فرصت پاسخ به یافته ها و پیشنهادها داده شود. گاهی اوقات نهاد مزبور ملزم است همراه با گزارش خود پاسخ سازمان ذی ربط را منتشر کند از این رو باید فرایند طرح، دریافت و عمل براساس شکایت و نیز حدود و روش تحقیق برای مردم و سازمان تحقیق شونده مشخص و شفاف باشد. وجود آیین و تشریفات استاندارد حدود انتظارات طرفین از نهاد بازرسی را مشخص می کند و معیارهایی را در اختیار آن ها می گذارد که بدین وسیله قادر باشند عملکرد نهاد مزبور را ارزیابی کنند. نهاد بازرسی باید دلایل عدم پذیرش یک شکایت را بیان کند از جمله اینکه صلاحیت رسیدگی به شکایت را ندارد، هنوز راه های دیگری برای جبران خسارت وجود دارد، شکایت با سوءنیت طرح شده یا ایذایی است، شکایت کم اهمیت است، شاکی اطلاعات لازم برای انجام تحقیق را ارائه نکرده است، نهاد بازرسی فاقد منابع کافی است یا درباره مسئله قبلاً تحقیق انجام گرفته است. نهاد بازرسی باید تحقیق را به موقع انجام دهد و شاکی و سازمان مشتکی عنه را از پیشرفت و مراحل تحقیق آگاه سازد. انجام به موقع تحقیق بر اعتبار این نهاد

می‌افزاید زیرا ارائه دیر هنگام پیشنهاد از ارزش و تأثیر آن می‌کاهد. لذا از آنجا که هدف این نهاد ارتقای کارآمدی حکومت است خود نیز باید کارآمد باشد. نهاد بازرسی باید دست کم سالی یک بار به مقام مافوق، سایر مقامات و مردم گزارش دهد. بیشتر این نهادها در گزارش‌های سالیانه خود فعالیت‌های انجام شده در سال پیش را تشریح می‌کنند، نظیر تعداد بازرسی‌ها، تعداد شکایاتی که به‌طور غیررسمی حل و فصل شده‌اند، شکایاتی که مورد تحقیق قرار گرفته یا در جریان تحقیق است، پیشنهادها و ارائه شده و نیز میزان تبعیت از آنها.

و- مشارکت‌دهی شهروندان

علاوه بر اینکه مشارکت‌دهی شهروندان در تصمیم‌گیری‌های نهاد آمبودزمان نوعی نظارت عمومی تلقی می‌شود، می‌تواند به تقویت اعتماد عمومی و در نتیجه افزایش پشتیبانی همگان از نهاد یادشده بیانجامد. این موضوع از این رو حائز اهمیت اساسی است که تصمیم‌ها و پیشنهادها این نهاد فاقد ضمانت اجرای سخت است. ارائه فرصت اظهار نظر به شاکی و سازمان مشتکی عنه درباره شکایت و به سازمان مورد تحقیق درباره پیش‌نویس پیشنهاد یا گزارشی که قرار است منتشر شود، یکی از عناصر عدالت رویه‌ای^۱ است. حتی اگر شکایت شاکی رد شود باید دلایل آن با ذکر جزئیات به اطلاع وی رسانده شود. لذا مهم است شاکی حس کند به سخنان او گوش فراداده می‌شود، توضیح کاملی از موانع ارائه و با وی منصفانه و بی‌طرفانه رفتار می‌شود. لازم است فرایندهای نهاد بازرسی بسته به نیازهای شاکی، انعطاف‌پذیر باشد و متناسب با دغدغه‌های وی طراحی شود. سازمان مورد شکایت نیز مانند شاکی باید مورد استماع قرار گیرد و به دغدغه‌هایش توجه شود. در نتیجه اگر نهاد بازرسی بر اثر تحقیق به این نتیجه برسد که شکایتی وارد نیست باعث افزایش اعتماد به روش و آیین سازمان مورد شکایت می‌شود و اگر به درستی شکایت حکم دهد، سازمان یادشده می‌تواند از نتایج تحقیق درس گیرد و آن‌ها را در تشریفات و آموزش‌های خود بگنجانند تا از وقوع اشتباه‌های مشابه در آینده جلوگیری نماید.

مشارکت شهروند شاکی در جریان تحقیق از سازمان مشتکی عنه حائز اهمیت است. پرسش درباره نتیجه مطلوب یکی از راه‌های مشارکت‌دهی شاکی در فرآیند تحقیق است. بدین وسیله به نهاد بازرسی در تشخیص راه جبران مناسب کمک می‌شود و قادر خواهد بود در واکنش به باز خورد ارائه شده توسط شاکی و سایر ذی‌نفعان راهکار مناسب را برگزیند. نهاد بازرسی می‌تواند برای پاسخ‌گویی به شاکیان اقدام به برگزاری گردهمایی مشورتی با حضور آن‌ها و ادارات نماید تا از بازخوردهای حاصل شده برای بهبود عملکرد خود بهره گیرد. پیش‌بینی سازوکار نظرسنجی، تعیین ساعات ملاقات حضوری با رئیس یا مقامات نهاد بازرسی، نظرخواهی و اخذ مشورت از نهادهای حکومتی و سازمان‌های مردم‌نهاد، انجام سخنرانی، دریافت انتقادات و پیشنهادها، تعبیه آیین رسیدگی درونی به درخواست‌ها و رسیدگی مجدد به نارضایتی شاکی از فرایند یا نتیجه تحقیق از جمله راهکارهای مشارکت شهروندان و به‌ویژه

شاکیان در تصمیم‌گیری و سمت و سودهی به فعالیت‌های نهاد بازرسی است. با تهیه پرسشنامه می‌توان درباره میزان رضایت شاکی از فرایند، نحوه رسیدگی و نتیجه شکایت مطلع شد. همه این موارد می‌تواند ضمن جلب حمایت افکار عمومی به تقویت جایگاه و افزایش اعتبار نهاد بازرسی کمک کند.

لازم است تا نهاد آمبودزمان به منظور قضاوت درباره نحوه عملکرد خود از دیدگاه‌های افراد بهره‌مند از خدمات استفاده نماید. به این منظور می‌تواند در پایان هر تحقیق میزان رضایت شاکی را اندازه بگیرد. انتشار جزئیات اطلاعات در این باره، شواهد به‌روز و مفصلی درباره کیفیت تصمیم‌گیری این نهاد به دست می‌دهد و می‌تواند معیاری مهم در ارزیابی عملکرد آن محسوب شود. نهاد مزبور باید نتیجه تحقیق درباره شکایت را به اطلاع شاکی برساند و در صورتی که نارضایتی شاکی ضروری است پرونده وی توسط مرجع یا مقام ارشدی بررسی شود که قبلاً در رسیدگی حضور نداشته است. به این وسیله این اطمینان به وجود می‌آید که با شاکی به‌طور منصفانه و بی‌طرفانه برخورد شده است. ارائه اطلاعات درباره فرایند و نحوه اتخاذ تصمیم نیز حائز اهمیت است. به علاوه نباید از دادن فرصت مشارکت به سازمان مشتکی‌عنه غفلت شود. نهاد بازرسی پس از پایان تحقیق، گزارش خود را به همراه یافته‌های شکایت و پیشنهادها منتشر می‌کند. البته باید پیش از انتشار یک گزارش انتقادی با سازمان یا شخص موردانتقاد مشورت نمود و مدت‌زمان معقولی را برای پاسخ‌گویی تعیین کرد (Fenwick, 2003).

آیین رسیدگی تفتیشی از جمله موانعی است که به مشارکت شهروندان و شاکیان در فرایند تحقیق نهاد بازرسی لطمه می‌زند. طبق آیین فوق، جلسه رسیدگی تشکیل نمی‌شود، از طرفین دعوت به عمل نمی‌آید و پیشنهادها و یافته‌های اولیه و نیز پیش‌بینی گزارشی که به سازمان مشتکی‌عنه ارسال می‌شود، به اطلاع شاکی نمی‌رسد. این مسئله باعث می‌شود تا عدم اطلاع شاکی از جریان تحقیق از تأثیرگذاری وی بر این فرایند بکاهد و به گونه‌ای احساس به حاشیه رانده شدن به وی دست می‌دهد. لذا اگر روش‌هایی برای مشارکت مستقیم شاکی در این فرایند پیش‌بینی شود، وی احساس خواهد کرد هنوز مالک شکایت است و می‌تواند بر تصمیم‌گیری نهاد بازرسی تأثیرگذار باشد. علاوه بر این، در پیش گرفتن آیین ترافعی، نهاد بازرسی را به یک مرجع دادرسی رسمی مانند دادگاه با همه معایب آن مانند بروز رفتارهای مقاومتی، تخصصی و سلبی طرفین به‌ویژه از جانب سازمان مشتکی‌عنه تبدیل خواهد کرد. پس نباید از یاد برد که نهاد آمبودزمان درصدد جلب همکاری سازمان مشتکی‌عنه با ابزارهای غیررسمی است و اگر قرار باشد به روش ترافعی جاری در دادگاه تحقیق کند، دیگر لزومی به تعبیه چنین سازوکاری احساس نمی‌شود. به‌منظور حل این مشکل، نهاد آمبودزمان می‌تواند اطلاعات، اسناد و مطالبی را که از شاکی و سازمان مشتکی‌عنه در طول تحقیق به دست می‌آورد به‌منظور رعایت اصول انصاف رویه‌ای و تأمین حق اظهارنظر به اطلاع هریک از آن‌ها برساند، مگر اینکه دلیل خاصی برای عدم افشا وجود داشته باشد، مثلاً اطلاعات محرمانه در میان باشد یا افشای آن‌ها مغایر قانون تلقی گردد.

ز- تکلیف به ارائه اطلاعات به آمبودزمان

سازمان‌هایی که توسط آمبودزمان نظارت می‌شوند مکلف به افشای اطلاعات هستند. افشای اطلاعات متضمن ارسال اسناد و مدارک به آمبودزمان نیز می‌باشد. ارائه اطلاعات به آمبودزمان اجازه می‌دهد تا درباره یک معضل اظهار نظر نماید، دیدگاه‌های خود را تشریح کند و به این وسیله قادر گردد به‌طور بی‌طرفانه اقدام کند. ممکن است سازمان‌های حکومتی و کارکنان آن‌ها که موضوع شکایت هستند از همکاری در تحقیق سرباز زنند. لذا، برخورداری آمبودزمان از ابزارهای الزام‌آور امری ضروری است. برای نمونه، اختیار صدور قرار احضار شهود و نیز اخذ شهادت با قید سوگند، همکاری سازمان‌ها و کارکنان را تسهیل می‌کند. آمبودزمان باید دسترسی نامحدود به اسناد، سوابق و رسیدگی‌های انجام‌شده توسط سازمان‌های قضایی نظیر اسناد و سوابقی که محرمانه تلقی می‌شوند یا از جهات دیگر قابل اعلان عمومی نیستند، داشته باشد.

آمبودزمان معمولاً می‌تواند یک مهلت زمانی برای ارائه اطلاعات درخواستی تعیین کند، البته برخی ضرب‌الاجل‌ها به‌موجب قانون تعیین می‌شوند. در صورت عدم ارائه به‌موقع اطلاعات، احتمال اعمال مجازات وجود دارد. تکلیف ارائه اطلاعات همواره جامع نیست و ممکن است با استثناهایی نظیر روابط خارجی، امنیت و دفاع ملی محدود شود. همچنین، ممکن است دسترسی آمبودزمان به اسرار دولتی امکان‌پذیر نباشد. در مقایسه، در برخی از نظام‌های حقوقی هیچ تکلیف صریحی مبنی بر رعایت رازداری در مقابل آمبودزمان وجود ندارد. البته، در همه موارد آمبودزمان موظف است در اداره تحت ریاست خود در رابطه با اشخاص ثالث به اصل رازداری پایبند باشد. در بسیاری از کشورها بر اختیار آمبودزمان برای بازجویی از مستخدمان عمومی نهاد تحت نظارت تأکید شده است. به‌طور معمول الزام به افشای اطلاعات که به نحو موسعی تصریح شده است، متضمن این اختیار نیز می‌باشد (Ibid: 245).

در برخی کشورها، به‌منظور تسهیل در تحقیق و بازرسی آمبودزمان در محل، وی از حق دسترسی به اماکن رسمی برخوردار است. اختیار بازرسی ساختمان‌های حکومتی، اسناد و پرونده‌ها از جمله اسناد و پرونده‌های الکترونیک برای اینکه آمبودزمان بتواند در کسوت یک بازرس ظاهر شود، از اهمیت اساسی برخوردار است. گاهی اوقات هیچ‌اخطار پیشینی برای دسترسی به ساختمان‌ها لازم نیست. در بسیاری از موارد در خصوص دسترسی به زندان‌ها و سایر نهادهای محدودکننده آزادی‌های فردی اشخاص، (مانند زندان، بازداشتگاه، واحدهای نظامی، بیمارستان‌های روانی، پناهگاه‌ها، یتیم‌خانه‌ها و پرورشگاه‌ها و ...) مقررات صریحی وجود دارد. هدف از این بازدیدها و معاینه‌ها در محل، حصول اطمینان از رعایت حقوق بشر است و معمولاً لزومی به وجود شکایت قبلی نیست و به‌طور مستقل انجام می‌شود. به‌علاوه، آمبودزمان حتی بدون حضور رئیس زندان حق دارد با زندانیان ملاقات و صحبت کند. همچنین انجام هرگونه مکاتبه میان آمبودزمان و این افراد نباید ممنوع باشد و زیر نظر قرار گیرد. منع استفاده از دوربین عکاسی و فیلم‌برداری در طول بازدید آمبودزمان، می‌تواند به وظیفه «مراقبت

نامحسوس» وی لطمه بزند.

ح- اعمال مجازات

به منظور تضمین همکاری نهادهای اداری، وجود اختیار وضع تنبیه یا مجازات برای آلودزمان در صورت عدم همکاری، همکاری ناقص یا با تأخیر، از اهمیت به سزایی برخوردار است. بسیاری از نهادهای آلودزمان در عمل این موضوع را یکی از بزرگ‌ترین مشکلات خود می‌دانند. در کشورهای معدودی، مقامات و کارکنان دولتی را می‌توان با دستور مستقیم دادگاه ملزم به همکاری نمود، برای نمونه با صدور «قرار احضار کارمندان دولت برای ادای شهادت یا ارائه مدارک» و «بازجویی» از آنها. البته، در برخی از کشورها آلودزمان می‌تواند از کارکنان دولت بازجویی کند. تهدید به مجازات، به تنهایی، اثر بازدارنده زیادی دارد تا آنجا که در عمل، به ندرت رخ می‌دهد. همچنین، از طریق مقررات نیز می‌توان بر این نکته تأکید کرد که نقض تکلیف همکاری، مجازات اداری یا کیفری را به دنبال خواهد داشت. برای مثال، اعلام این نکته که نادیده گرفتن دستور آلودزمان معادل جرم «توهین به دادگاه»^۱ است. در برخی موارد، عدم همکاری با آلودزمان می‌تواند به وضع مجازات معمولاً جرمه توسط وی، گزارش به سازمان مافوق، «تخلف انضباطی»^۲ و یا طرح دعوای انضباطی بیانجامد. در بوسنی، فرانسه و یونان اگر سازمان تأدیبی به درخواست آلودزمان برای رسیدگی به تخلف ترتیب اثر ندهد، وی اختیار پیگرد انضباطی کارکنان را دارد. در برخی دیگر، سازمان تنبیهی موظف به ارائه گزارش به آلودزمان راجع به فرآیند رسیدگی انضباطی است. حتی در مواردی که این اختیار آلودزمان به صورت مقرر در نیامده است، وی می‌تواند از طریق طرح دعوای انضباطی یا پیشنهاد به سازمان مسئول پیگرد انضباطی درباره نقض وظیفه همکاری واکنش نشان دهد. به علاوه، آلودزمان می‌تواند در گزارش‌های سالیانه خود به عدم همکاری سازمان‌ها اشاره کند. با اعلان عمومی عدم همکاری، پارلمان می‌تواند از اختیارات خود برای کنترل اداره استفاده کند (<http://www.asianombudsman.com>).

در برخی کشورها، آلودزمان می‌تواند از اشخاص خصوصی برای ادای شهادت و نیز از کارشناسان دعوت کند و در ازای حضور، مبالغی به آنها پرداخت نماید. گاهی اوقات شهود از طریق دادگاه احضار می‌شوند. در هلند، احضار شهود توسط آلودزمان می‌تواند به جلب وی توسط پلیس منجر شود. در برخی کشورها، آلودزمان از اختیار صریح برای اخذ نظریه کارشناس برخوردار است.

مشخصه و صفت بارز آلودزمان عدم برخورداری از قدرت اتخاذ تصمیمات قانونی الزام‌آور برای اداره است، یعنی قوه مجریه و اداره آزاد است پیشنهادها را به طور کلی یا جزئی اجرا کند یا به آنها واقعی ننهد. با این حال، غیر الزام‌آور بودن به این معنا نیست که نهادهای عمومی را نباید در یک ترتیب نظام‌مند به منظور پاسخ به این پیشنهادها قرارداد. یکی از انتقادهای شایع از آلودزمان نداشتن

1 -Contempt of Court

2 -Disciplinary Offence

اختیار اتخاذ تصمیمات قانونی الزام آور است. اگر به آمبودزمان چنین اختیاری داده شود، این نهاد به نوعی دیگر از دادگاه یا دیوان تبدیل خواهد شد، نهادهایی که هم‌اکنون نیز وجود دارند. صرف نظر از اهمیت ابعاد قانونی و نهادی این مقام، این اقتدار آمبودزمان است که امری حیاتی برای قدرتمندی این نهاد محسوب می‌شود. کیفیت عملکرد آمبودزمان، حمایت سیاسی از نهاد آمبودزمان، دسترسی عموم به کار آمبودزمان از طریق رسانه‌ها، شخصیت و تخصص منصب آمبودزمان ارکان و بنیان‌های اصلی اقتدار این نهاد را شکل می‌دهند. همچنین، الزام آور ساختن پیشنهادهای آمبودزمان به نقض صلاحیت تخییری قانونی یک نهاد عمومی در انجام فعالیت‌های خود منجر می‌شود. امری که باعث خلط مقام ناظر و مجری شده و ناقض اصل مسئولیت است.

ط - تکلیف به واکنش

پس از انجام تحقیق و بازرسی، آمبودزمان گزارش خود را به سازمان مشتکی عنه ارائه می‌کند و زمانی را برای پاسخ به گزارش و پیشنهادهای موجود در آن تعیین می‌کند. در صورتی که آمبودزمان پس از تحقیق معتقد باشد که سازمان باید: ۱- موضوع را بیشتر بررسی کند؛ ۲- عمل یا تصمیم خود را اصلاح یا لغو کند؛ ۳- مقررات، رویه یا تصمیمی را اصلاح کند؛ ۴- عمل مورد بررسی را به طور کامل و دقیق توضیح دهد؛ ۵- ترک فعلی را رفع کند و یا ۶- هر اقدام دیگری انجام دهد. نتایج، پیشنهادها و دلایل خود را به سازمان ذی‌ربط گوشزد می‌کند. در صورت درخواست آمبودزمان، سازمان مزبور باید در زمان تعیین شده، آمبودزمان را درباره اقدامات انجام شده در راستای پیشنهادها و یا درباره دلایل عدم پذیرش آن‌ها، مطلع سازد. در صورتی که پس از بررسی پاسخ سازمان، آمبودزمان پیشنهادهای گزارش خود را اصلاح کند، به سازمان مزبور پیشنهادهای اصلاحی را ابلاغ می‌کند و مهلتی دوباره به سازمان می‌دهد تا اقدامات اتخاذی براساس پیشنهادهای اصلاحی و یا دلایل عدم پذیرش را اطلاع دهد (<http://www.bazresi.ir>).

تکالیف ناشی از پیشنهاد به سازمان‌های اداری متفاوت است. برخی سازمان‌ها مخاطب را مکلف به انجام واکنش نکرده‌اند؛ اما در اتریش سازمان‌های اجرایی فدرال و مقامات مسئول ملزم به رعایت پیشنهادهای هیئت آمبودزمان در یک دوره هشت هفته‌ای هستند و باید مراتب را به اطلاع آن هیئت برسانند و یا باید به طور کتبی دلایل عدم رعایت پیشنهاد را ذکر کنند. در دانمارک واحد یا مقام اداری مشمول نظارت باید قبل از ارائه پیشنهاد توسط آمبودزمان از فرصت اظهار نظر و صدور بیانیه برخوردار باشد. همچنین، در فنلاند واحد اداری ذی‌ربط باید به آمبودزمان اعلام کند چه تدابیری را در راستای پاسخ به پیشنهادها اتخاذ کرده است. معمولاً، آمبودزمان برای ارائه پاسخ و انجام واکنش ضرب‌الاجل تعیین می‌کند. در هلند، واکنش باید در چارچوب یک دوره زمانی معقول انجام شود. سازمان‌ها و مراجعی که مخاطب پیشنهادهای «مدافع حقوق بشر» لهستان هستند باید ظرف مدت ۳۰ روز، وی را از اتخاذ تدابیر یا دیدگاه خود مطلع سازند. گاهی اوقات، ارائه پیشنهاد توسط آمبودزمان مستلزم رعایت

پیشنهاد و ارائه گزارش به آمبودزمان و یا اتخاذ تدابیر لازم است. در برخی نظام های حقوقی، یک بیانیه توضیحی درباره عدم رعایت پیشنهاد آمبودزمان، می تواند جایگزین رعایت آن شود. اداره در اغلب اوقات می تواند به اعتبار قانونی و سندیت یک تصمیم و یا به یک نظریه حقوقی مخالف پیشنهاد، استناد کند. در آلبانی، یکی از پیامدهای ویژه پیشنهاد، نوعی اثر تعلیقی است. به بیان بهتر، اجرای یک اقدام رسمی که علیه آن شکایت شده است تا هنگام رعایت پیشنهاد (بازنگری و پاسخ به حامی مردم) معلق می ماند.

اعلام مراتب به سازمان مافوق، گزارش به پارلمان و انتشار پیشنهاد، معمول ترین مجازات پیش بینی شده در مورد عدم واکنش یا واکنش ناقص به پیشنهاد است. در کشورهایی که پیشنهادها به طور مستقیم تسلیم واحد مورد نظارت می شود، گزارشی نیز به سازمان مافوق یا عالی ترین سازمان مسئول ارسال می شود. البته، گاهی اوقات، سازمان های مزبور مکلف به پاسخ در مهلت زمانی معین هستند. در صورت عدم اتخاذ تدابیر لازم توسط سازمان های ذی ربط، آمبودزمان گزارش واکنش ناقص به پیشنهادها را خود را تقدیم پارلمان می کند. گاهی اوقات، در صورت عدم اتخاذ تدابیر لازم توسط سازمان ذی ربط و نیز سازمان مافوق پس از ارجاع مسئله، آمبودزمان می تواند چنین اقدامی نماید. «کمیسر حقوق بنیادین» مجارستان می تواند در گزارش خود به پارلمان درخواست انجام یک تحقیق پارلمانی درباره موضوع را ارائه کند. در این نقش، آمبودزمان را می توان به مثابه ارگان کمکی پارلمان و نیز مأمور تحقق مسئولیت عالی ترین ارگان های اداری در مقابل پارلمان تلقی نمود. در هر صورت، این امکان وجود دارد که عدم واکنش یا واکنش ناقص به پیشنهادها در گزارش سالیانه یا ویژه آمبودزمان منعکس شود.

همچنین، در اغلب موارد انتشار پیشنهادها خارج از گزارش های رسمی امکان پذیر است. این مهم معمولاً از طریق وبسایت آمبودزمان، رسانه های گروهی، بولتن، بروشور، روزنامه رسمی و... انجام می شود. در اسلونی، اگر سازمان مخاطب، مطابق پیشنهاد آمبودزمان اقدامات لازم را انجام ندهد و گزارش مربوط در این باره را تسلیم نکند و یا پیشنهادها را به طور ناقص رعایت کند، آمبودزمان می تواند به هزینه سازمان مستنکف، به انتشار آن پیشنهادها از طریق رسانه های گروهی مبادرت نماید. هر رفتار رسمی که به عنوان واکنش ناکافی به یک پیشنهاد تلقی شود، می تواند نقض حق آمبودزمان محسوب گردد و از این رو، دست کم یک تخلف انضباطی ارزیابی می شود و حتی می تواند در موارد حاد، یک تخلف قابل پیگرد قضایی باشد. در این باره، برخی آمبودزمان ها می توانند رأساً اقدام به طرح دعوی انضباطی یا کیفری مرتبط نمایند، اما برخی دیگر تنها می توانند پیگرد انضباطی یا کیفری را پیشنهاد کنند.

ی- مصونیت

آمبودزمان به عنوان یک نگهبان عمومی باید قادر باشد تا دیدگاه خودش را به طور آزاد و صادقانه بدون ترس از فشار یا تلافی بیان نماید. هدف از مصونیت‌های قضایی آمبودزمان حمایت در برابر اذیت و آزار در هنگامی است که آمبودزمان موضوع‌های اختلاف‌برانگیز را مورد بررسی قرار داده یا تصمیم غیرمعمولی می‌گیرد. اگرچه یافته‌های آمبودزمان تنها پس از بررسی لازم ارائه می‌گردد، چنین ادعایی وجود ندارد که آن‌ها مصون از اشتباه می‌باشند؛ یافته‌ها، نتیجه‌گیری‌ها و پیشنهادهای آمبودزمان همواره در معرض نقد مقام‌های رسمی و نیز افراد جامعه است. از آنجایی که آمبودزمان هیچ قدرت اجرایی نداشته و هرگونه یافته یا پیشنهادی از ماهیت مشورتی برخوردار است، دادگاه‌ها نباید هیچ قدرتی برای دستور دادن به آمبودزمان مبنی بر تغییر یک عبارت یا عقیده داشته باشند.

مصونیت، به حمایت از اعضای آمبودزمان مانند مصونیت اعضای پارلمان، در مقابل خودرأیی قوه مجریه کمک و آزادی آن‌ها را برای افشای عمومی سوءعملکرد قوه مجریه تضمین می‌کند. در اکثر کشورها، اعضای پارلمان به منظور اطمینان خاطر از نتایج عملکرد قانونی و صحیح خود دارای برخی مصونیت‌ها هستند. به دلیل اهمیت و حساسیت سِمَت نمایندگی، نماینده باید امنیت‌خاطری داشته باشد که بتواند مسائل و مشکلات مردم و موکلین خود را مطرح و در زمینه‌های مختلف اظهار نظر کند. از آنجاکه مجلس دارای وظایفی همچون قانون‌گذاری و نظارت می‌باشد ممکن است با منافع بسیاری از افراد و گروه‌ها برخورد و تعارض داشته باشد. در اینجا است که منافع مردم اقتضا می‌کند نمایندگان برای اجرای وظایف خود یعنی حفظ و پاسداری از حقوق مردم، ساز و کار حقوقی به نام «مصونیت پارلمانی» برای آن‌ها برقرار کنند تا با آزادی و بدون ملاحظه کاری بتوانند به وظایف خویش بپردازند (<http://www.theioi.org>).

در قوانین اساسی اغلب کشورها تمهیداتی برای این اطمینان خاطر اندیشیده شده است و حداقل، تصریح و تأکید بر این امر است که نماینده در اظهار نظر و بیان عقیده و ابراز رأی خود، در مقام نمایندگی آزاد است و از این حیث نمی‌توان او را مورد تعقیب قرار داد. این مصونیت به واسطه وظایف نمایندگان و تضمین انجام صحیح آن و اطمینان خاطر نماینده پیش‌بینی شده است. آمبودزمان‌ها نیز وظایف خطیری را در مقابل قوه مجریه و بعضاً قوای دیگر دارند و وظیفه کلاسیک و اولیه آن‌ها رسیدگی به شکایات و تظلم خواهی -های شهروندان علیه دولت است. مصونیت آمبودزمان به او اجازه می‌دهد که بازرسی کاملی را بدون بیم از محاکمه و تعقیب انجام دهد.

بنابراین می‌توان یک وحدت ملاک قائل شد و وجود مصونیت برای آمبودزمان‌ها را لازم و ضروری فرض کرد. ماده ۱۶ قانون آمبودزمان بلغارستان مصوب ۲۳ می ۲۰۰۳ مقرر می‌دارد: «آمبودزمان باید مانند اعضای پارلمان دارای مصونیت باشد» و در قسمت دوم ماده آمده است: «مصونیت آمبودزمان ممکن است طبق شرایط و رویه‌ای که برای اعضای پارلمان مقرر گردیده است از بین برود». در نظام حقوقی اکوادور نیز مصونیتی به اندازه اعضای کنگره (پارلمان) به آمبودزمان اعطا شده است. همچنین

در لهستان اعضای آمبودزمان از همان مصونیتی برخوردارند که اعضای پارلمان از آن بهره مند هستند. از همین رو اعضای آمبودزمانها در دوره عضویت و حتی بعد از آن از تعقیب کیفری مصون هستند. مثال هایی برای این مورد جمهوری چک، آلبانی، آذربایجان، بریتانیا، لهستان، روسیه، اسپانیا و اسلوانی می باشد. برخی اوقات اعضای آمبودزمان فقط در مقابل بازداشت و تجسس منزل مصون هستند مثلاً ماده ۲۸ قانون آمبودزمان مصوب ۲۰۰۳ رومانی مقرر می دارد: «در خلال اجرای وظایف، مدافع مردم (رئیس آمبودزمان) و نمایندگان آن به دلیل جنایت و جنبه کیفری نباید مورد تجسس و دستگیری قرار گیرند و احضار شوند مگر اینکه مجلس سنا تأیید کند». ماده ۲۷ این قانون نیز مقرر می دارد: «نمی توان آمبودزمان و کارکنان آن را به دلیل ابراز عقیده، عملکرد یا اعمالی که در راستای اجرای وظایفش انجام داده است، مورد مواخذه قرارداد».

ک- گزارش دهی

تقریباً همه آمبودزمانها باید گزارش های سالیانه راجع به فعالیت های خود به پارلمان ارائه دهند. این موضوع حتی درباره آمبودزمان-هایی که منصوب پارلمان نیستند مانند فرانسه و انگلیس صدق می کند. البته، این آمبودزمانها باید گزارش خود را به ارگان یا مقام منصوب کننده ارائه دهند مانند میانجی جمهوری در فرانسه که به رئیس جمهور گزارش می دهد. بیشتر آمبودزمانها در گزارش های سالیانه خود کارهای انجام شده در سال گذشته از قبیل تعداد بازرسی ها، تعداد شکایات فیصله یافته به طور غیررسمی، شکایاتی که تحقیق درباره آنها خاتمه یافته و یا در حال تحقیق است، پیشنهادهای ارائه شده و میزان رعایت آنها را تشریح می کنند.

همچنین آمبودزمان می تواند گزارشی رسمی یا غیررسمی از نتایج و پیشنهادهای تحقیق خود منتشر کند. آمبودزمان پیش از انتشار چنین گزارشی باید به طور کلی با شخص یا گروهی که آن گزارش برای آنها اهمیت دارد، مشورت نماید و نظرات آنها را در گزارش بگنجاند. به علاوه، آمبودزمان باید نتیجه گزارش و تحقیق را به شاکی و نیز سایر افراد و مراجع ذی ربط اطلاع دهد. به منظور تضمین پاسخ گویی، آمبودزمان باید گزارش های دوره ای منتشر کند و در آنها به طور خلاصه یافته ها و فعالیت هایش را تشریح نماید. این موضوع می تواند شامل اطلاعات آماری درباره تعداد تماس ها با آمبودزمان باشد. گزارش می تواند سالیانه، شش ماهه یا متناوب باشد؛ بنابراین، گزارش، از یک سو سازوکار پاسخ گو ساختن آمبودزمان به قانون گذار و در تصویر کلی به مردم است و از سوی دیگر ضمانت اجرایی قدرتمند برای وادارسازی سازمان های اجرایی به تمکین از قانون محسوب می شود. همچنین، عصاره فعالیت و کار آمبودزمان در گزارش های این نهاد منعکس می شود. معمولاً محتوای گزارش به صلاح دید آمبودزمان است. البته، لازم است اطلاعات شخصی به ویژه اطلاعات مربوط به شاکی از هر جهت تضمین شود. از این رو، به عنوان یک قاعده، پرونده ها و شکایات ذکر شده در گزارش بدون نام و عنوان خواهد بود.

آمبودزمان نباید ملزم باشد یافته‌ها و نتایج پیشنهادی و نیز گزارش‌ها و پیشنهادهای خود را به یک فرد یا نهاد ویراستاری یا بازنگری - از جمله مرجع منصوب کننده - تسلیم کند. این امر، تأثیرگذاری این یافته‌ها، نتایج، گزارش‌ها و پیشنهادهای را تضعیف می‌کند. البته، الزام آمبودزمان به آگاه ساختن سازمان یا مقام تحت نظارت از انتقادهای مطروحه در گزارش و یا این انتظار که به منظور رعایت نهایت دقت و صحت، آمبودزمان با مقام یا سازمان تحت نظارت پیش از انتشار گزارش عمومی مشورت نماید و فرصت پاسخ به یافته‌ها و پیشنهادهای آن‌ها بدهد، فرآیندی منصفانه و عادلانه است که در صورت انجام درست، به کارایی و عملکرد آمبودزمان لطمه نمی‌زند (الوانی ۱۳۸۰: ۱۴۸). همچنین، آمبودزمان در گزارش خود می‌تواند به منظور حفظ محرمانه بودن، اطلاعات برملاکننده هویت شاکیان و شهود را تغییر دهد و این موضوع که هیچ‌کس مجاز به انتشار یا اعلان عمومی پیشنهادهای اولیه و غیر نهایی آمبودزمان نیست باید مورد تأکید قرار گیرد. یافته‌ها و گزارش‌های آمبودزمان نهایی هستند و قابل بررسی و بازنگری نیستند؛ زیرا در آن‌ها دستورات و تصمیمات الزام‌آور وجود ندارد تا دادگاه براین اساس به آن‌ها رسیدگی کند و یا از آمبودزمان بخواهد در یافته‌ها و گزارش‌های خود بازنگری کند. دادگاه تنها می‌تواند درباره صلاحیت یا عدم صلاحیت آمبودزمان بر یک سازمان تصمیم بگیرد.

نتیجه‌گیری

نهاد آمبودزمان به‌عنوان عامل اساسی در برقراری سلامت و عدالت نظام اداری و محل رجوع شهروندان در برابر سوءعملکرد و اجحافات ارگان‌های دولتی و عمومی، نقش مهمی را در نظام حقوقی کشورهای مختلف ایفا می‌کند. این نهاد به شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های دولتی رسیدگی کرده و نتایج کار خود را به‌صورت گزارش به نهادهای ذی‌صلاح ارائه می‌کند و معمولاً آن‌ها را در برابر دید عموم قرار می‌دهد. این نهادها برای انجام بی‌عیب و نقص وظایف خود باید از ویژگی‌هایی برخوردار باشد تا بتوان ضمن جلب اعتماد عمومی در برابر خودسری‌ها و فشارهای نامشروع نهادهای قدرتمند و پرنفوذ مقاومت نماید. از جمله ویژگی‌های بنیادی نهاد آمبودزمان، استقلال کامل، بی‌طرفی، توجه به اصل انصاف، برخورداری از یک فرآیند رسیدگی و تحقیق معتبر، مصونیت و رازداری به‌ویژه در رابطه با برخی مشاغل مانند پزشکی، ثبت‌احوال، ثبت‌اسناد، دوایر امنیتی و دادگستری است. استقلال نهاد آمبودزمان و اعضای آن با سازوکارهای مختلفی تضمین می‌گردد. طریقه نصب و عزل رئیس و اعضای آمبودزمان باید به‌گونه‌ای انجام بگیرد که عدم دخالت مقام یا نهاد منصوب کننده و دیگر نهادها و مقامات در انجام وظایف اعلام و تضمین گردد. آمبودزمان و کارکنان برای انجام وظایف خطیر خود بدون ترس از عواقب آن باید احساس امنیت داشته باشند. این احساس امنیت با پیش‌بینی مصونیت برای آن‌ها ایجاد می‌شود، همان‌طور که نمایندگان پارلمان در کشورهای مختلف از چنین امتیازی برخوردار هستند. استقلال مالی نیز یکی از جنبه‌های مهم استقلال آمبودزمان می‌باشد زیرا با وجود چنین استقلال، از فشارها و محدودیت‌های مالی بر نهاد مزبور ممانعت به عمل می‌آید. به‌منظور حفظ استقلال

مالی این نهاد باید بودجه آمبودزمان در ردیفی مجزا پیش‌بینی شود کما اینکه برخی از کشورها چنین امتیازی را برای نهاد فوق‌الذکر قائل شده‌اند. این نهاد باید برای نصب و عزل کارکنان خود دارای اختیارات استخدام باشد تا بتواند لایق‌ترین و مورد اعتمادترین افراد را به کار بگیرد. حق‌الزحمه و مستمری رؤسای آمبودزمان باید مانند مقامات بلندپایه دولت در سطح بالایی باشد تا نیازهای مالی آن‌ها به‌طور کامل برطرف گردد و بیشترین کارایی را در اجرای وظایف محوله داشته باشند. این نهادها ممکن است با قوه مقننه، مجریه و استثنائاً قضائیه در تعامل باشند. با بررسی حدود چهل و پنج کشور، اکثریت آمبودزمان‌ها به قوه مقننه یا پارلمان مرتبط می‌باشند اما باید استقلال آن‌ها از پارلمان نیز تضمین شود زیرا ممکن است از طرف پارلمان هم به دلیل فضای سیاسی که بر آن حاکم است، فشارهای ناروایی به این نهادها وارد شود. این موضوع در نظام‌هایی که پارلمان تحت نظارت آمبودزمان است بسیار مهم‌تر می‌باشد. در قریب به اتفاق کشورها، قوه مجریه تحت صلاحیت و نظارت این نهادها قرار دارد و تصور اینکه نهاد آمبودزمان بتواند بدون هرگونه اعمال فشار از طرف قوه مجریه به وظایف خود بپردازد دشوار به نظر می‌رسد. نهاد آمبودزمان اصولاً کارکردی غیرقضایی یا به تعبیر برخی از متخصصان، فراقضایی^۱ دارد. یکی دیگر از ویژگی‌های این نهادها رسیدگی غیرقضایی به شکایات است و برای تحقق این امر آیین رسیدگی آمبودزمان به شکایات یا رسیدگی‌های خودجوش، بسیار انعطاف‌پذیر و درعین حال مؤثر است و فلسفه وجودی این نهاد با تعامل با قوه قضائیه چندان هماهنگ نیست.

فهرست منابع

- ۱- الوانی، سید مهدی (۱۳۸۰)، ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور و دانشگاه تهران.
- ۲- سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۹۶) چکیده سخنرانی‌های یازدهمین کنفرانس جهانی مؤسسه آموذمان بین‌المللی تایلند، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.
- ۳- سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۹۴)، ارزیابی ظرفیت نهادهای مبارزه با فساد: راهنمایی برای مسئولان، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.
- ۴- سیف‌زاده، علی (۱۳۹۴)، آموذمان چیست؟ گزارش پژوهشی شماره ۷۶، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.
- ۵- شفیعی سردشت، جعفر (۱۳۹۴)، الگوی مطلوب نظام بازرسی کشوری از منظر تطبیقی با تأکید بر مورد ایران، رساله دکترا، دانشگاه شهید بهشتی.
- ۶- شفیعی سردشت، جعفر (۱۳۹۴)، آموذمان و نظارت بر اعمال حکومت، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
- ۷- صفار، محمد (۱۳۹۴)، آموذمان در آسیا، تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، نشر علوم اجتماعی.
- ۸- موسی‌زاده، ابراهیم (۱۳۹۱)، بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آموذمان (نهاد بازرسی و نظارت)، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۵۷.
- 9- Alder, John. (2002), *General Principles of Constitutional and Administrative Law*, Palgrave Macmillan, Fourth Edition,
- 10- Aucoin, Peter et al. (2004), *Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Change*, Canadian Centre for Management Development
- 11- Ayeni, Victor. (2005), *The Role and Effectiveness of the Ombudsman Institution*, Washington, DC: National Democratic Institute for International Affairs
- 12- Bevir, Mark(ed).(2007), *Encyclopedia of Governance*, California: SAGE Publications
- 13- Brannen Jr. Daniel E. (2005), *Checks and Balances: The Three Branches of the American Government*, Farmington Hills: Thomson Gale, Vol.1

- 14- Buck, Trevor et al.(2011), The Ombudsman Enterprise and Administrative Justice, Farnham: Ashgate Publishing Limited
- 15- Carver, Richard (2005), Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions, Versoix: International Council on Human Rights Policy
- 16- Carver, Richard and Korotaev, Alexey(2007), Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions, Bratislava: UNDP
- 17- European Communities (2008), What can the European Ombudsman do for you? Belgium
- 18- Fenwick, Helen and Phillipson, Gavin (2003), Text, Cases and Materials on Public Law and Human Rights, Cavendish Publishing Limited, Second Edition
- 19- <http://www.asianombudsman.com/>
- 20- <http://www.bazresi.ir/>
- 21- <http://www.ombudsman.go.id/>
- 22- <http://www.theioi.org>

پیش نیازهای طراحی نظام سلامت در کمک‌های بین‌المللی

دکتر محمدجواد حق‌شناس^۱

چکیده

به‌رغم کمک‌هایی که هر ساله از طرف سازمان‌های توسعه‌ای به دولت‌ها در راستای ارتقای وضعیت این کشورها در شاخص‌های توسعه ارائه می‌شود فاصله قابل توجهی بین میزان این کمک‌ها و عملکرد دولت‌ها در این زمینه وجود دارد. از این‌رو این سؤال کلیدی مطرح می‌شود که آیا تدوین دستورالعمل یا راهنمایی برای سنجش نحوه اعطای کمک‌های توسعه‌ای می‌تواند به ارتقای سلامت در این حوزه کمک کند؟ و در صورت پاسخ مثبت به این سؤال، در این دستورالعمل چه مواردی باید مدنظر قرار گیرد و چه تغییراتی در چارچوب حقوقی سازمان‌های کمک‌کننده در این زمینه باید صورت گیرد؟ پژوهش حاضر که توسط سازمان همکاری اقتصادی و توسعه انجام شده در پی پاسخ به این سؤالات است. به این منظور با استفاده از نظرسنجی و مصاحبه با نمایندگان سازمان‌های مرتبط فرضیه نیاز به راهنما یا دستورالعمل جدید در حوزه کمک‌های توسعه‌ای مورد تأیید قرار گرفت. یافته‌ها و نتایج این تحقیق نشان می‌دهد به‌منظور تدوین راهنمای جدید لازم است تغییرات مهمی در مبانی اخلاق حرفه‌ای، کنترل و پایش و مدیریت ریسک در این سازمان‌ها انجام شود.

واژگان کلیدی: سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، کمک‌های بین‌المللی، سلامت، نظام‌نامه

اخلاقی، مدیریت ریسک

مقدمه

تحقق اهداف سازمان‌های توسعه‌ای در کمک‌هایی که به دولت‌ها انجام می‌دهند منوط به کنترل فساد در این کمک‌ها است. به این منظور به نظر می‌رسد لازم است دستورالعمل مناسبی در بررسی نحوه اعطا و هزینه کرد این کمک‌ها وجود داشته باشد. به‌رغم اینکه معمولاً نوعی راهنما یا دستورالعمل در این زمینه وجود دارد اما معیارها و شاخص‌های موجود در این دستورالعمل نقشی تعیین‌کننده در دستیابی به اهداف این سازمان‌ها ایفا می‌کند. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سازمان‌های توسعه‌ای در سطح جهان است که به‌طور مستمر کمک‌های مختلفی به دولت‌های عضو و غیرعضو ارائه می‌کند تا این دولت‌ها بتوانند وضعیت خود را با شاخص‌های توسعه منطبق نمایند. به‌منظور بهبود وضعیت این کمک‌ها، سازمان مذکور اصلاحات مختلفی را در رویه‌ها و فرایندهای خود اعمال نموده که حرکت به سمت ارائه دستورالعمل درخصوص سلامت کمک‌ها از آن جمله است. هدف از طراحی این دستورالعمل ارائه راهنمای جامع درباره اصول و روش‌های مفید برای کاهش ریسک و بروز فساد متناسب با چالش‌های خاص کار توسعه‌ای است.

هرچند درحال حاضر چارچوب‌ها و استانداردهای بین‌المللی در راستای مدیریت ریسک در کمک‌های توسعه‌ای وجود دارند ازجمله کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، توصیه‌های سال ۱۹۹۶ کمیته کمک به توسعه درخصوص طرح‌های مبارزه با فساد در تأمین کمک‌های دوجانبه، توصیه‌های OECD درخصوص رشوه و پشتیبانی رسمی از اعتبارات صادراتی و سیاست‌ها و اصول سال ۲۰۰۷ این کمیته در مبارزه با فساد اما نیاز به دستورالعمل به‌روزتری در این زمینه احساس می‌شود. در سال‌های آینده، سازمان‌ها با چالش‌های بیشتری در اعطای کمک‌ها مواجه خواهند شد. مهم‌ترین این چالش‌ها شاید این موضوع باشد که ریسک فساد به آسانی قابل مدیریت نبوده و کاهش این ریسک‌ها کاری کوتاه‌مدت یا فنی نیست. فساد در مقابل اقدامات توسعه‌ای سخت و پایدار است و حل آن مستلزم بازاندیشی جامع درباره نحوه درک، طراحی، اجرا و پایش فعالیت‌های توسعه‌ای است. درحال حاضر نظام‌نامه‌های اخلاقی، تحلیل ریسک محیطی، تلاش‌های دریافت‌کنندگان بالقوه کمک‌ها، خط تلفن مستقیم برای شکایات و ابتکارات متعدد دیگری که در نظام‌نامه اخلاقی سازمان‌ها می‌توان اضافه کرد از سلامتی تدارکات و اجتناب از ارتشاء و تلاش برای هماهنگی پاسخ‌های کمک‌کنندگان پشتیبانی می‌کنند.

هرچند استانداردهای بین‌المللی هنوز این تفکر جامع را ندارند اما برخی فرصت‌ها را فراهم می‌کنند: اول، اهمیت دادن به اقداماتی که سازمان‌ها برای پاسخ به این چالش‌ها انجام می‌دهند و ارزیابی اینکه آیا سیاست‌های موجود نیازهایی را که برای آن‌ها تشکیل شده‌اند برآورده می‌سازند یا خیر؛ دوم، یادگیری از این تجربه؛ سوم تبدیل این شناخت به مجموعه‌ای از خطوط راهنما که چارچوب موجود را توسعه دهد.

هرچند این گزارش مبانی راهنمای سلامت را فراهم می کند اما این کار تنها گام اول است. اطلاعات ارائه شده در این طرح مسائلی را که می تواند در یک استاندارد قرار گیرد نشان می دهد اما چارچوب کلی و اقدامات مناسب باید بیشتر بررسی شوند و مورد تأیید قرار گیرند. برخی سؤالات کلیدی در این زمینه وجود دارند از جمله آیا سازمانها قادر به انطباق سیاستهای موجود خود با این دستورالعمل هستند و آیا آنها می توانند چارچوب ارزیابی خود را تغییر دهند. علاوه بر این، برخی سیاستها همچون چرخش کارکنان، اعلام درآمد/دارایی و نظارت مالی و برنامه ای به عنوان ابزار مدیریت ریسک باید مورد بررسی قرار گیرند.

روش پژوهش

در این پژوهش از روش پیمایش شامل نظرسنجی و مصاحبه استفاده شده است. در نظرسنجی اقدامات سازمانهای توسعه ای و دیگر سازمانها در زمینه ارتقای سلامت براساس موضوعات زیر مورد بررسی قرار گرفت:

۱- موضوعات مرتبط با خود سازمان و کارکنان آن شامل سیاستهای اخلاقی درون سازمانی و سازوکارهای گزارش دهی؛

۲- موضوعات مرتبط با دریافت کنندگان کمک، پیمانکاران و دولت های همکار شامل شفافیت کمکها، سیاست ضدفساد، نظارت و اجرا، رویکردهای مدیریت و تحلیل ریسک و واکنش مشترک به فساد.

نظرسنجی توسط دبیرخانه OECD در میان نمایندگان کمیته کمک به توسعه و سازمانهای ناظر توزیع گردید. بر این اساس پیمایش در میان ۴۳ کشور یا سازمان عضو توزیع گردید و پاسخ آن از این کشورها و سازمانها دریافت گردید: استرالیا، بلژیک، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، ایسلند، ایرلند، ایتالیا، ژاپن، لوکزامبورگ، نیوزیلند، نروژ، لهستان، پرتغال، اسلونی، سوئد، سوئیس، انگلستان، آمریکا، اتحادیه اروپا، بانک توسعه کشورهای آمریکایی، بانک جهانی.

براساس پاسخهای پیمایش، بیش از ۴۰ نفر از ۹ کشور یا سازمان برای مصاحبه ها انتخاب شدند که شامل دو بخش مصاحبه حضوری و مصاحبه تلفنی بود. مصاحبه حضوری با مقامات ذی ربط در بلژیک، دانمارک، آلمان، سوئد و سوئیس و مصاحبه تلفنی با نمایندگان از استرالیا، ژاپن، انگلستان و بانک توسعه کشورهای آمریکایی انجام شد. انتخاب افراد براساس پاسخهای دریافتی در نظرسنجی و از طریق مشورت با دبیرخانه OECD صورت گرفت. هرچند مصاحبه ها ساختار بندی شده بود اما به شیوه بحث آزاد و براساس زمان موجود انجام شد.

تعریف مفاهیم کلیدی

سه اصطلاح در این تحقیق باید مورد تعریف قرار گیرند: سلامت داخلی، فساد و مدیریت ریسک.

در این تحقیق «سلامت داخلی» به عناصری از نظام مدیریت ریسک، کنترل و اخلاق سازمانی اشاره دارد که مربوط به مخاطرات فساد است. بنابراین مسائل پرسنلی مانند آزار به خاطر جنسیت، مذهب یا قومیت و تعهد به کاهش اثرات زیست محیطی که ممکن است بخشی از نظام سلامت سازمانی باشند در این تحلیل در نظر گرفته نمی‌شوند؛ اما عناصر پیشگیری و اجرای سیاست‌ها و اقدامات سازمانی که مربوط به مخاطرات فساد است را شامل می‌شود.

در خصوص فساد تعریف فراگیری که به رسمیت شناخته شده این است: «سوءاستفاده از قدرت اعطاء شده به فرد برای کسب منفعت شخصی». چالش‌های عملیاتی کردن این تعریف در میان تحلیلگران و متخصصان فساد شناخته شده هستند اما استفاده از یک تعریف واحد در سازمان‌های مختلف که تابع قوانین ملی خود هستند و فساد را به شیوه‌های مختلفی تعریف می‌کنند دشوار است. تعریف کلی ارائه شده از فساد در این پژوهش شامل هرگونه سوءاستفاده از قدرت است به نحوی که وجوه توسعه‌ای را به سمت اهدافی که به نتایج فردی یا سازمانی سود برساند و از اهداف ترسیم شده برای آن وجوه دور نماید. بر این مبنا رشوه (پیشنهاد و دریافت)، اختلاس، سوءتخصیص وجوه یا اموال و تعارض منافع و همچنین دیگر موارد سوءاستفاده از وظایف از قبیل جانب‌داری در گزینش کارکنان، مجریان یا تأمین‌کنندگان می‌تواند ذیل نظام سلامت تعریف گردد. با این حال این تعریف، فساد انجام شده توسط افراد شاغل در بخش خصوصی را در نظر نگرفته است. فساد ممکن است شامل حیف و میل مستقیم دارایی‌ها باشد یا بر اهدافی که دارایی‌ها برای آنها هزینه شده تأثیر گذارد (مانند جانب‌داری از رای‌دهندگان خاص به منظور دریافت خدمات بر پایه ملاحظات شخصی یا اهداف دیگری که ارتباطی با اهداف آن فعالیت ندارد).

در خصوص مفهوم مدیریت ریسک نیز می‌توان گفت به دلیل آنکه سازمان‌های درگیر در همکاری توسعه‌ای قادر نیستند رفتار همه افراد تأثیر گذار بر نحوه استفاده از بودجه‌های توسعه‌ای و اهداف آن را کنترل کنند، خطر فساد همیشه وجود دارد. سازمان‌ها باید در قبال ارزیابی و مدیریت مناسب ریسک فساد براساس چارچوب نهادی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی انجام فعالیت‌ها پاسخ‌گو باشند. پس مدیریت ریسک فساد، از یک سو در کنار سیاست و پرسنل داخلی و از سوی دیگر در کنار محیط خارجی و کنشگران قرار می‌گیرد.

دامنه کاربرد و ضمانت اجرای دستورالعمل

برخی از سؤالات موجود در دستورالعمل OECD در خصوص سلامت در توسعه همکاری‌ها عبارت‌اند از: کدام ادارات و سازمان‌ها باید تحت پوشش قرار گیرند؟ چه مسائلی باید در راهنما در نظر گرفته شود و جزئیات آن چگونه باید باشد؟ آیا تغییرات مربوط به مقررات شکننده و متعارض در آن باید در نظر گرفته شود؟

با توجه به میزان پوشش سازمان‌ها، در این گزارش فرض بر این است که هدف هر دستورالعمل

OECD به طور عمده سازمان های توسعه ای دولتی در کشورهای عضو OECD هستند، هر چند این دستورالعمل برای سایر سازمان های توسعه ای نیز مفید است. منظور از «سازمان های توسعه ای» در این گزارش، سازمان های دولتی - دوجانبه و چندجانبه - هستند که در خصوص مدیریت کمک ها تصمیم گیری می کنند.

با این حال، به دلیل تنوع زیاد سازمان ها بخش های مختلف استاندارد سلامت که قابل اجرا باشند، بسته به نقش این بخش ها در زنجیره تصمیم گیری و اجرا و اینکه چه قوانین و مقرراتی را اعمال می کنند متفاوت خواهد بود. به عنوان مثال، وزارت امور خارجه ممکن است انتخاب های استراتژیک زیادی در مورد تخصیص کمک ها اما نقش کمی در اجرای آن ها داشته باشد. سازمان های توسعه ای آزادتر (به عنوان مثال USAID) کم و بیش دارای حدی از استقلال بودجه ای هستند در حالی که بقیه، سازمان های اجرایی سخت گیرانه تری هستند که برخی از آن ها به عنوان شرکت های نیمه خصوصی در بازار خدمات بازرگانی رقابت می کنند. همه این سازمان ها تابع قوانین کشور خود هستند که برخی از آن ها به سختی قادر به انطباق خود با استاندارد OECD هستند.

این تنوع دارای دو پیامد مهم است: نخست اینکه اعمال یک استاندارد یا راهنمای بسیار دقیق در تمامی حوزه های ملی دشوار بوده و ممکن است بار زائدی را به سازمان های کوچک یا دارای وظایف اجرایی محدود تحمیل کند. پیامد دوم از پیامد اول ناشی می شود یعنی انعطاف پذیری در ضرورت استفاده از راهنما. این مسائل در بخش «سوالات: ارزش و امکان سنجی استاندارد» بیشتر مورد بحث قرار می گیرد.

در عین حال، دامنه کاربرد هر گونه راهنما یا استاندارد OECD مشروط به تعیین وضعیت سازمان مذکور در قبال OECD است. به عنوان مثال، بانک های توسعه چندجانبه (بانک جهانی و بانک های توسعه منطقه ای) این پیمایش را ناظر بر کمیته کمک به توسعه OECD و به عنوان منبع یادگیری و اطلاعات ارزشمند قلمداد می کنند اما سازمان های غیردولتی مانند سازمان های مردم نهاد هر چند استاندارد OECD را مفید می دانند، اما ممکن است تحت مقررات دیگری عمل کنند.

شکندگی، تعارض و کمک های انسان دوستانه چالش های دیگری در مقابل راهنمای سلامت هستند. فوریت مایحتاج، عدم دسترسی به سیستم های بانکی و نگرانی در مورد ظرفیت و مسئولیت پذیری محلی در زمره شرایطی هستند که از یک سو بر فرآیندهای تسریع کننده و کاهش کنترل فشار وارد می کنند و از سوی دیگر ریسک فساد را افزایش می دهند.

ارزش و امکان سنجی راهنمای حاضر

پیش از انجام هر کاری در مورد این راهنما ارزیابی این موضوعات حائز اهمیت است که آیا چنین کاری مورد استقبال قرار می گیرد و آیا می تواند به چارچوب های موجود چیزی اضافه کند. پاسخ دهندگان به سؤال اول پاسخ مثبت دادند و مزایای بالقوه این کار از نظر آن ها عبارت بودند از:

- دستورالعمل یا استاندارد مورد توافق اکثریت، ارزش هنجاری دارد و به سازمان‌های مربوط امکان کسب موافقت بیشتر به منظور پشتیبانی از سیاست‌های خود را می‌دهد؛
 - فرایند تهیه این راهنما زمینه یادگیری در تمامی سازمان‌ها را فراهم می‌کند؛
 - استاندارد مشترک، کار مسئول پیشگیری از فساد، کنترل و مدیریت ریسک را تسهیل می‌کند به خصوص هنگامی که ملاحظات مربوط به سلامت و مبارزه با فساد در تضاد با سایر مأموریت‌ها یا اولویت‌های سازمان باشد؛
 - در صورتی که راهنما یا استاندارد مشترک بتواند باعث هماهنگ‌سازی سیاست‌ها و اقدامات سازمان‌ها شود، می‌تواند بار مسئولیت دولت‌های شریک، مجریان و سایر ذی‌نفعان را به منظور پاسخ به الزامات سلامت از سوی تأمین‌کنندگان مالی مختلف کاهش دهد.
- برای پرداختن به سؤال دوم، از مصاحبه‌شوندگان پرسیده شد «آیا می‌تواند استاندارد دیگری را نقش مشابهی ایفا نماید ارائه کنند؟» در پاسخ به این سؤال که آیا OECD دوباره کاری می‌کند، مصاحبه‌شوندگان پیشنهادهای اندکی ارائه کردند که در میان آن‌ها چارچوب سازمان خودشان برای ارزیابی سازمان‌های چندجانبه ذکر شده است (درواقع در برخی موارد، این کار به‌عنوان اقدامی معرفی شد که می‌تواند باعث هماهنگی شود).
- در خصوص ارزش این راهنما برخی هشدارها و پرسش‌های مهم مطرح شد. برخی نگران بودند در صورتی که این راهنما صرفاً نشان‌دهنده نظرات دولت‌ها و سازمان‌های عضو سازمان همکاری و توسعه باشد، ارزش هنجاری آن به خطر بیفتد. امکان‌سنجی پیاده‌سازی استاندارد نیز نگرانی دیگری بود چرا که انتظار می‌رفت برخی از سازمان‌هایی که قبلاً با توصیه‌های OECD همسو بودند قادر به تغییر قابل توجه سیاست‌ها و شیوه‌های خود به منظور پایبندی به استاندارد نباشند. برخی دیگر، محدودیت منابع حتی در سازمان‌های بزرگ را یادآوری کردند. نظر رایج این بود که هرچند حداقلی از کنترل و مدیریت ریسک ضروری است اما هر نوع استاندارد باید به اندازه کافی انعطاف‌پذیر باشد تا امکان ارزیابی هزینه-فایده توسط کشورهای عضو فراهم شود. برخی مصاحبه‌شوندگان نیز معتقد بودند کشورهای مستقل، دستور کار سیاست خارجی خاص خود را دارند که می‌تواند ظرفیت و یا تمایل آن‌ها برای انجام فعالیت‌های مربوط به سلامت به‌ویژه مجازات متقابل یا دیگر تصمیمات مؤثر بر روابط با سایر دولت‌ها را محدود نماید.
- امکان‌سنجی اجرای استاندارد، متأثر از سطح پیچیدگی آن است. هرچند مصاحبه‌شوندگان ارزش چارچوب‌بندی اقدامات خوب را تأیید کردند اما بیشتر آن‌ها معتقد بودند تبدیل این اقدامات به دستورالعمل خاص، کاربرد استاندارد را به دلیل کاهش انعطاف‌پذیری، محدود می‌کند. پرسشنامه توزیع شده در میان سازمان‌ها موضوعات مختلفی را مورد پرسش قرار داده است. در پاسخ به این سؤال که «سه عنصر موجود در نظام سلامت که بیشترین تأثیر را بر توانایی سازمان به منظور ارزیابی، مدیریت و کاهش ریسک فساد

در کمک‌ها را داشته کدامند؟» پاسخ‌دهندگان اغلب به نظام‌نامه اخلاقی، آموزش و افزایش آگاهی رأی دادند (جدول ۱).

جدول ۱- مؤثرترین مؤلفه‌های نظام سلامت
به‌طور کلی کدامیک از مؤلفه‌های رویکرد سازمان شما نسبت به سلامت تأثیر بیشتری بر توان آن به‌منظور ارزیابی، مدیریت و کاهش ریسک فساد در کمک‌هایش را داشته است؟

تعداد	گزینه
۱۱	دستورالعمل‌های اخلاقی یا راهنمای سلامت برای کارکنان
۴	مشاوره اخلاقی / سلامت یا کمک‌های مدیریتی
۶	گزارش‌دهی / خبررسانی داخلی و خارجی
۱۱	آموزش و افزایش آگاهی
۳	افشا / شفافیت کمک‌ها
۲	سیاست‌ها و راهبردهای مشخص در مبارزه با فساد
۴	ارزیابی ریسک فساد
۸	سلامت در تدارکات
۹	حسابرسی
۸	بررسی و پاسخ به یافته‌های حسابرسی و خبررسانی
۳	مجازات
۲	راهبردهای مدیریت ریسک فساد
۰	پاسخ مشترک / همکاری در ارسال کمک
۲	سایر موارد
۶۷	مجموع

۱- ارزش‌های اخلاقی درون‌سازمانی

در نظام سلامت سازمان‌های عضو، نظام اخلاقی درون‌سازمانی به‌طور وسیعی مورد توجه قرار گرفته است. با توجه به اینکه رفتار خود کنترلی کارکنان سازمان‌ها، عامل نخست پیشگیری از فساد است اغلب سازمان‌ها دارای نظام‌نامه رفتاری، خدمات مشاوره اخلاقی، آموزش و ارتقای آگاهی و سازوکارهای گزارش‌دهی فساد هستند. در پاسخ به این سؤال که مهم‌ترین موضوعات تأثیرگذار بر توانایی سازمان برای ارزیابی، مدیریت و کاهش مخاطرات فساد کدام موارد هستند اکثر پاسخ‌دهندگان پیمایش، نظام-نامه اخلاقی به همراه افزایش آموزش و آگاهی را انتخاب کرده‌اند.

۱-۱- منشور اخلاقی/ رفتاری

رفتار خود کنترلی کارکنان سازمان خط اول پیشگیری از فساد است به این دلیل اکثر قریب به اتفاق

مؤسسات پاسخ‌دهنده یک منشور اخلاقی برای کارکنان خود دارند. نظرات پاسخ‌دهندگان در خصوص منشور اخلاقی در جدول ۲ بیان شده است.

جدول ۲- پاسخ‌های نظرسنجی در خصوص منشور رفتاری / اخلاقی
الف) آیا سازمان شما نظام‌نامه اخلاقی یا سلامت برای کارکنان خود دارد؟ (۲۵ پاسخ)

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۲۳	۲۹
خیر	۲	۸
مجموع	۲۵	۱۰۰

ب) آیا این منشور مخصوص سازمان شماست یا در سازمان‌های دیگر نیز کاربرد دارد؟ (۲۳ پاسخ)

پاسخ	تعداد	درصد
مخصوص سازمان ما است	۱۳	۵۶/۵
در سازمان‌های مختلفی استفاده می‌شود	۱۰	۴۳/۵
مجموع	۲۳	۱۰۰

ج) منشور اخلاقی/سلامت سازمانی چگونه به اطلاع کارکنان می‌رسد؟

پاسخ	تعداد
به صورت مکتوب به اطلاع همه کارکنان می‌رسد	۱۳
به صورت مکتوب همراه با آموزش‌های بعدی به اطلاع کارکنان می‌رسد	۶
روی سایت اینترنتی قرار می‌گیرد	۲۰
سایر روش‌ها	۸
مجموع	۴۷

د) آیا پیشگیری از فساد به طور شفاف در نظام‌نامه اعلام شده است؟

پاسخ	تعداد	درصد
مخصوص سازمان ما است	۱۳	۵۶/۵
در سازمان‌های مختلفی استفاده می‌شود	۱۰	۴۳/۵
مجموع	۲۳	۱۰۰

۲-۱ - خدمات مشاوره‌ای

درحالی‌که اکثر سازمان‌های پاسخ‌دهنده به نظرسنجی نوعی کمک در موضوعات مرتبط با اخلاق حرفه‌ای یا مبارزه با فساد ارائه می‌کنند، اما شکل آن‌ها بسیار متفاوت است. برخی سازمان‌ها دفاتر

اخلاق حرفه‌ای یا آمودزمانی دارند که وظیفه اصلی آن ارتقای آگاهی درباره نظام‌نامه اخلاقی و ارائه راهنمایی در مورد نگرانی‌ها یا موارد خاص است. بقیه سازمان‌ها این نوع خدمات را از طریق دفتر منابع انسانی یا بخش‌های حقوقی ارائه می‌کنند.

جدول ۳- پاسخ‌های پیمایش در خصوص خدمات مشاوره اخلاقی
آیا سازمان شما دارای ساختار مشاوره اخلاقی یا برای کارکنان هست؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۲۰	۸۰
خیر	۵	۲۰
مجموع	۲۵	۱۰۰

در مصاحبه‌ها مشخص شد بیشتر سازمان‌ها دفاتر ارائه‌کننده دستورالعمل سلامت و مبارزه با فساد بسته به نوع موضوع دارند. علاوه بر این، سازوکارهای مشاوره و گزارش‌دهی یکسان و مشابه بود.

۳-۱- آموزش

همان‌طور که در جدول ۱ نشان داده شد، پاسخ‌دهندگان، آموزش و افزایش آگاهی درباره اخلاق و مسائل مربوط به فساد را از نظر تأثیر آن بر توانایی سازمان برای ارزیابی و مدیریت ریسک فساد به اندازه‌ی نظام‌نامه اخلاقی دارای اهمیت می‌دانند. نظرات پاسخ‌دهندگان در خصوص آموزش در سازمان‌های خود را در جدول ۴ مشاهده می‌کنید.

جدول ۴- پاسخ‌های پیمایش در خصوص آموزش و افزایش آگاهی
الف) آیا سازمان شما برای کارکنان خود در خصوص نظام سلامت داخلی‌اش، دوره آموزشی برگزار می‌کند؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۲۳	۹۲
خیر	۲	۸
مجموع	۲۵	۱۰۰

ب) آموزش برای چه افرادی و چند بار برگزار می‌شود؟

تعداد	پاسخ
۱۵	برای کارکنان جدید زمانی که استخدام می‌شوند
۱۵	برای تمامی کارکنان به صورت نوبتی (هرچند سال یک‌بار یا زمانی که مشکلی به وجود می‌آید)
۶	برای تمامی کارکنان به صورت مرتب (حداقل یک‌بار در سال)

تعداد	پاسخ
۱۴	آموزش تخصصی برای کارکنانی که دارای مناصب عالی رتبه هستند (مدیران برنامه/پروژه در کشورهای دارای فساد بالا و کارکنان شاغل در بخش تدارکات)
۵۰	مجموع

ج) آموزش اصولاً تعاملی (شامل بحث و تبادل نظر، تحلیل سناریوها و غیره) است یا غیرتعاملی (مثلاً برگزاری دوره برخط)؟

درصد	تعداد	پاسخ
۶۹/۶	۱۶	تعاملی
۳۰/۴	۷	غیرتعاملی
۱۰۰	۲۳	مجموع

به طور کلی، مصاحبه‌شوندگان پیشنهاد کردند آموزش بیشتری درباره اخلاق و نظام سلامت- با تأکید بر رفتار کارکنان خود سازمان- در راستای شناسایی و پاسخ به ریسک فساد در مدیریت برنامه/ پروژه ارائه شود.

۴-۱- گزارش دهی فساد

کانال‌های گزارش دهی یا افشای فساد نیز یکی از سازوکارهای پاسخ‌گویی بیرونی و اقدامات کنترلی می‌باشند. جدول ۵ حاکی از تأیید گسترده سازوکارهای گزارش دهی است. اقدامات خوب در گزارش دهی مشابه خدمات مشاوره‌ای، نیازمند شفافیت در مورد مکان و نحوه گزارش دهی و همچنین ایجاد اعتماد بین کارکنان سازمان و دفاتر دریافت گزارش است. موضوع مهم در اینجا وجود تعهد آشکار به حمایت از مخبرین در مقابل آزار و اذیت و یا دیگر عواقب ناخواسته اقدامات آن‌ها است. در واقع مجازات باید در مورد کسانی اعمال شود که موارد فساد را اعلام نمی‌کنند نه کسانی که گزارش می‌کنند.

جدول ۵- پاسخ‌های پیمایش در مورد گزارش دهی فساد

الف) آیا سازمان شما سازوکاری برای کارکنان به منظور گزارش نگرانی‌ها یا موارد مظنون به تقلب یا فساد دارد؟

درصد	تعداد	پاسخ
۹۶	۲۴	بله
۴	۱	خیر
۱۰۰	۲۵	مجموع

ب) این سازوکار چگونه مدیریت می شود؟

درصد	تعداد	پاسخ
۸۳/۳	۲۰	به صورت داخلی
۸/۳	۲	به صورت بیرونی توسط نهاد ثالث مستقل
۸/۳	۲	به صورت بیرونی توسط سازمان دولتی دیگری
۱۰۰	۲۴	مجموع

ج) چه کسانی می توانند از سازوکارهای مذکور استفاده کنند؟

تعداد	پاسخ
۲۴	کارکنان سازمان
۱۹	شرکا (دریافت کنندگان، پیمانکاران، مقامات دولتی میزبان)
۱۸	عموم مردم در کشور اصلی
۱۷	عموم مردم در کشور میزبان
۷۸	مجموع

د) آیا گزارش ها با نام مستعار ارائه می شود؟

درصد	تعداد	پاسخ
۶۶/۷	۱۶	بله
۱۲/۵	۳	خیر
۲۰/۸	۵	انتخابی
۱۰۰	۲۴	مجموع

ه) آیا همه گزارش ها مورد بررسی قرار می گیرند؟

درصد	تعداد	پاسخ
۸۳/۳	۲۰	بله
۱۶/۷	۴	خیر
۱۰۰	۲۵	مجموع

به رغم این واقعیت که بسیاری از مصاحبه شوندگان موافق دشوار بودن پیگیری گزارش های ناشناس بودند و معتقد بودند برای رسیدن به نتیجه احتیاج به کار بیشتری است، اما همچنان بر این باورند که گزینه گزارش به صورت ناشناس باید وجود داشته باشد. بر اساس گزارش یکی از سازمان ها، نسبت گزارش های ناشناس در سال های اخیر، ثابت و اندک (۸ تا ۱۰ درصد) بوده است، اما این نوع گزارش ها

همچنان مهم بوده و به پرونده‌های مهمی منجر می‌شوند. باین‌حال، نظام‌های حقوقی در برخی از کشورها، اجازه گزارش‌دهی به‌صورت ناشناس را نمی‌دهند. علاوه بر این، در مصاحبه‌ها بر حساسیت سیاسی گزارش‌های ناشناس به‌ویژه در کشورهای دارای حکومت استبدادی که از «محکومان» برای اهداف سیاسی سوءاستفاده می‌کنند تأکید شده است.

دسترسی گسترده به سازوکارهای گزارش‌دهی اقدامی است که در پاسخ‌های پیمایش ارائه شده و مصاحبه‌ها نیز آن را به‌عنوان اقدامی مثبت تأیید می‌کنند. علاوه بر این ذی‌نفعان مختلف باید به سازوکارهای گزارش‌دهی دسترسی داشته باشند.

یک نکته درمورد گزارش‌دهی از طریق زنجیره مدیریت و ساختار گزارش‌دهی مستقل برای کارکنان لازم به ذکر است. بسیاری از سازمان‌ها به صراحت راهکارهایی برای گزارش موارد فساد از طریق ساختار مدیریتی فراهم می‌کنند. منطق این انتخاب به‌اندازه کافی روشن است، مدیران صف تمایل به سرکوب گزارش‌دهی درمورد فعالیت تحت نظارت خود دارند. از سوی دیگر، مدیران ارشد ممکن است به‌منظور اطمینان از این موضوع که مشکلات جدید بدتر نشود علاقه‌مند به دریافت این گزارش‌ها باشند، زیرا درنهایت آن‌ها هستند که مسئول این مشکلات تلقی می‌شوند. به همین دلیل، گزارش مستقیم بازرس مستقل به بالاترین مدیر سازمان ممکن است بی‌طرفانه‌تر از گزارش کارمند ناظر به‌نظر برسد، هرچند هر کدام از این‌ها می‌توانند با یکدیگر مصالحه کنند.

اثربخشی یا تأثیر سازوکارهای گزارش‌دهی را می‌توان به‌آسانی از طریق سازمان‌ها و معیاری دریافت‌کننده گزارش‌ها و افرادی که باعث شفافیت یافته‌ها می‌شوند ارزیابی نمود. بررسی یکی از سازمان‌های بزرگ توسعه‌ای نشان داد که سازوکار گزارش‌دهی باعث ورود انبوهی از پرونده‌های قابل اقدام می‌شود، اما سازمان دیگری نشان داد که بیشتر گزارش‌ها از طریق فرآیندهای مدیریتی وارد شده‌اند. صرف‌نظر از کانال گزارش‌دهی، درس کلیدی این است که سازوکارهای گزارش‌دهی تنها به اندازه‌ی منابع در دسترس برای پاسخ به گزارش‌ها مؤثر هستند. درحالی‌که چارچوب زمانی خاص برای راهنمای OECD ممکن است بیش از حد تجویزی باشد اما پیگیری به‌موقع گزارش‌ها باید به‌عنوان اقدامی مثبت دیده شود.

در پایان می‌توان بر اهمیت ارتباطات و ایجاد اعتماد درباره سازوکارهای گزارش‌دهی تأکید کرد. به این منظور سازمان‌های مختلف نه تنها خط تلفن و پست الکترونیک در اختیار مردم قرار دادند، بلکه روندها و نتایج غیرشفاف را شناسایی نموده و تا حد امکان تهدید آن‌ها را کم‌رنگ نمودند.

۲- وظایف کنترل و پایش

این بخش به بررسی کنترل‌هایی می‌پردازد که یک سازمان به‌منظور کاهش احتمال انحراف منابع اجرا می‌کند. درحالی‌که همه سوءرفتارها لزوماً ناشی از فساد نیست، اما عناصر بررسی شده در این بخش به‌عنوان بخش‌های تشکیل‌دهنده نظام سلامت و مبارزه با فساد پذیرفته شده‌اند.

۲-۱- شفافیت کمک‌ها

شفافیت در تخصیص منابع مربوط به کمک‌ها با ارائه اطلاعات به ذی‌نفعان و ناظران در مورد مفروضات بودجه، کاربرد این مفروضات و نحوه اتخاذ تصمیمات، به تسهیل کنترل فساد کمک می‌کند. بیشتر سازمان‌های پاسخ‌دهنده برخی از روش‌های شفافیت کمک‌ها را انجام می‌دهند.

جدول ۶- پاسخ‌های پیمایش در مورد شفافیت کمک‌ها
الف) آیا سازمان شما به استانداردهای شفافیت کمک‌ها وفادار است

درصد	تعداد	پاسخ
۶۸	۱۷	بله
۲۸	۷	خیر، سازمان ما به این استانداردها وفادار نیست اما اطلاعات قراردادهای، پیمانکاران و امور مالی را به روش‌های دیگر در دسترس قرار می‌دهد
۴	۱	خیر، سازمان ما اطلاعات مربوط به قراردادهای، پیمانکاران و مسائل مالی را در دسترس افراد قرار نمی‌دهد.
۱۰۰	۲۵	مجموع

با توجه به هدف این پروژه، سؤال اصلی این است که آیا شفافیت کمک‌ها باید بخشی از دستورالعمل سلامت باشد یا نه و چگونه؟ پاسخ‌دهندگان برخی از اقدامات خود برای شفافیت را بیان کردند که شامل این موارد است: افزایش کیفیت مستندسازی به نحوی که کارکنان از مخاطبان بیشتری برخوردار شوند، رتبه‌بندی بهتر شاخص‌های شفافیت کمک‌ها و افزایش تعداد بازدید از سایت سازمان که داده‌ها و گزارش‌های مفصلی درباره پرونده‌های فساد منتشر می‌کند. در حالی که شفافیت کمک‌ها ممکن است به برخی دلایل از جمله امکان کاهش فساد، اقدامی خوب باشد اما موردی برای جست‌وجوی شواهد بیشتر در مورد ارتباط بین اشکال شفافیت کمک‌ها و نتایج ملموس موجود در دستورالعمل OECD وجود دارد.

۲-۲- سلامت تدارکات

کمیته کمک به توسعه سازمان همکاری و توسعه، سلامت تدارکات را به عنوان عنصری کلیدی نظام مبارزه با فساد در کمک‌ها پذیرفته است. توصیه این کمیته در سال ۱۹۹۶ درباره طرح‌های مبارزه با فساد در تدارکات کمک‌های دوجانبه سازمان‌ها را به رعایت مقررات مبارزه با فساد حاکم بر تأمین کمک‌های بودجه‌ای فرامی‌خواند و پیشرفت‌های قابل توجهی در این زمینه توسط کشورهای عضو صورت گرفته است. نظرسنجی مربوط به این پروژه نشان می‌دهد که بسیاری از سازمان‌های پاسخ‌دهنده مبانی اولیه سیستم تدارکات قوی را دارند، اما برای تقویت آموزش‌های تخصصی و دسترسی به مناقصه‌گران و دریافت کنندگان کمک باید محلی وجود داشته باشد.

جدول ۷- پاسخ‌های نظرسنجی درباره سلامت تدارکات

سلامت تدارکات: آیا سازمان شما مقررات خاصی برای پیشگیری از فساد و الزامی نمودن استانداردهای سلامت تدارکات همچون مدیریت تعارض منافع، دسترسی عمومی به اطلاعات تدارکات و غیره دارد؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۲۳	۹۲
خیر	۲	۸
مجموع	۲۵	۱۰۰

آیا آموزش‌های تخصصی در مورد مخاطرات فساد و استانداردهای رفتار حرفه‌ای برای کارکنان سازمانی شاغل در تدارکات وجود دارد؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۱۸	۷۲
خیر	۷	۲۸
مجموع	۲۵	۱۰۰

آیا آموزش و دسترسی در خصوص استانداردها و الزامات مبارزه با فساد برای مناصه‌گزاران و متقاضیان کمک‌ها و پیمانکاران وجود دارد؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۷	۲۸
خیر	۱۸	۷۲
مجموع	۲۵	۱۰۰

آیا متقاضیان کمک و پیمانکاران لازم است که دارای رویه‌ها و مقررات ضدفساد باشند؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۱۳	۵۲
خیر	۱۲	۴۸
مجموع	۲۵	۱۰۰

نظرسنجی‌های اخیر و گزارش مربوط به توصیه‌های سال ۱۹۹۶ تحلیل دقیقی از اقدامات مثبت در تدارکات توسط اهداکنندگان، دولت‌های شریک و نهادهای ثالث فراهم می‌کند. مصاحبه‌شوندگان بر وجود این استاندارد OECD تأکید کرده و این نظر را تأیید کردند که دستورالعمل دقیق‌تری در حوزه تدارکات دولتی وابسته به کمک‌ها موردنیاز است. در این راستا شورای OECD در سال ۲۰۱۵، «توصیه شورا در خصوص تدارکات دولتی» را تصویب کرد.

۳-۲- حسابرسی و بازرسی

همان طور که در جدول ۸ نشان داده شده است، بسیاری از سازمان های پاسخ دهنده به پیمایش دارای وظایف حسابرسی و نیز سیاست هایی برای حمایت از استقلال حسابرسان هستند.

جدول ۸- پاسخ های نظرسنجی در خصوص حسابرسی و تحقیقات حسابرسی/کنترل: آیا سازمان شما واحد حسابرسی داخلی دارد؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۲۳	۹۲
خیر	۲	۸
مجموع	۲۵	۱۰۰

آیا سیاست هایی در سازمان شما وجود دارد که از استقلال و صلاحیت وظیفه حسابرسی داخلی حمایت کند؟ (۲۳ پاسخ دهنده)

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۲۳	۱۰۰
مجموع	۲۳	۱۰۰

آیا سازمان دیگری مسئولیت حسابرسی فعالیت ها و امور مالی سازمان شما را دارد؟ (۲ پاسخ دهنده)

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۱۸	۷۲
خیر	۷	۲۸
مجموع	۲۵	۱۰۰

بررسی حسابرسی و گزارش دهی یا پاسخ به آن: آیا سازمان شما کارمندانی دارد که نتایج حسابرسی را به منظور نشان دادن ریسک فساد بررسی کنند؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۱۳	۵۲
خیر	۱۲	۴۸
مجموع	۲۵	۱۰۰

نتایج مصاحبه ها نشانگر انحراف در ساختار نهادی و وظایف حسابرسان داخلی است. حسابرسی داخلی دارای معانی متفاوت در سازمان های مختلف است. در یک سازمان، «حسابرس» به بررسی عملکرد و یا مرور رویه ها می پردازد در حالی که در سازمان دیگری، کنترل گر همین وظایف را انجام می دهد. از جمله وظایف حسابرسان داخلی که از مصاحبه ها استخراج شده عبارت اند از:

- بررسی این که آیا مؤسسه رویه‌های خاص خود را دارد؟
- بررسی عملکرد پروژه‌ها؛
- تضمین کیفیت اسناد برنامه یا پروژه و تحلیل ریسک و راهبردهای کاهش ریسک.

تعدادی از دفاتر حسابرسی داخلی به استثنای برخی پرونده‌های مربوط به گزینش به‌عنوان بخشی از برنامه سالانه حسابرسی‌های دفاتر منتخب یا حوزه‌های برنامه‌ای، حسابرسی مالی نیز انجام می‌دهند. حسابرسی مالی سازمان معمولاً توسط نهاد حسابرسی ملی و حسابرسی مالی پروژه‌ها اغلب توسط نهادهای ثالث انجام می‌شود.

وقتی حسابرسان موارد مظنون به فساد را کشف می‌کنند یا زمانی که گزارش‌های فساد دریافت می‌شود اکثر سازمان‌های پاسخ‌دهنده به پیمایش بازرسان داخلی برای بررسی این موارد دارند هرچند این وظیفه در برخی موارد برون‌سپاری می‌شود. مصاحبه‌شوندگان برای تسهیل تحقیقات اقدامات خوبی را پیشنهاد کردند که شامل این موارد است:

- استقلال بازرسان؛
- قوانینی که کارکنان را متعهد به همکاری نماید؛
- حق بازرسان برای انجام حسابرسی؛
- محرمانه ماندن مطالبی که بخشی از بازرسی است.

مصاحبه‌شوندگان به این موضوع اشاره کردند که به‌دلیل انتظار طولانی بین آغاز یک پرونده و نتیجه نهایی آن، تأثیر برداشت «جعبه سیاه» از فساد باید کاهش یابد تا مانع از بی‌اعتمادی در آینده شود. درحالی که محرمانه بودن برای حفاظت از سلامت بازرسی و حقوق افراد تحت تحقیق ضروری است، بازرسان باید بتوانند بین فرآیندها و نتایج بازرسی‌ها ارتباط برقرار کنند.

۴-۲- به اشتراک‌گذاری اطلاعات و مجازات‌ها

به اشتراک‌گذاری اطلاعات در مورد یافته‌های فساد و مجازات‌ها می‌تواند به سازمان‌ها کمک کند از تجارب دیگران یاد بگیرند و از تکرار تجربیات دیگران اجتناب نمایند. به اشتراک‌گذاری اطلاعات و مجازات‌ها حوزه‌هایی هستند که سازگاری‌شان با نظام‌های حقوقی ملی و ملاحظات حریم خصوصی، حقوق مناسب و منصفانه دشوار است.

جدول ۹- پاسخ‌های پیمایش درخصوص به اشتراک‌گذاری اطلاعات و مجازات‌ها

آیا سازمان شما اطلاعات مربوط به ادعاهای فساد، تحقیقات در حال انجام، یافته‌ها، پیشگیری‌ها یا سایر مجازات‌ها را به اشتراک می‌گذارد؟

تعداد	گزینه
۳	همه این اطلاعات منتشر می‌شود

تعداد	گزینه
۲	همه این اطلاعات با سازمان های بین المللی به اشتراک گذاشته می شود
۱۵	تنها برخی اطلاعات منتشر می شود
۸	تنها برخی از اطلاعات با سازمان های بین المللی به اشتراک گذاشته می شود
۱	اعمال نمی شود
۲۹	مجموع

همان طور که در جدول ۹ نشان داده شده است، رویکرد به مجازات شامل دو دسته رویکرد سازمان های دارای موضع تند و رویکرد انعطاف پذیرتر و اصولی تر تقسیم می شود که اکثریت در رده دوم قرار می گیرند. باین حال، در این چارچوب، سازمان ها معمولاً اختیارات خود را براساس ملاحظات همچون تناسب جرم و مجازات، ملاحظات سیاست خارجی و سیاست داخلی اعمال می کنند. رویکردی که بیش از حد سخت و غیرقابل انعطاف تلقی می شود ممکن است خطرات خاص خود را داشته باشد. یکی از پاسخ دهندگان به این موضوع اشاره می کند که سازمان های غیردولتی اعتراض کرده اند که «واکنش فوری و بسیار سخت» به گزارش فساد توسط سازمان باعث می شود مردم / شرکا نسبت به گزارش تردید نمایند. حداقل انتظار در این زمینه این است که در مورد مجازات، فرآیندها و معیارهای روشن و انعطاف پذیری وجود داشته باشد. یکی از مؤلفه های مجازات این است که چه کسی درباره آن تصمیم می گیرد. یک اقدام مثبت در این زمینه تقسیم اختیارات بین بازرسان و کسانی است که در مورد مجازات تصمیم گیری می کنند. اقدام بهتر در این خصوص تضمین این موضوع است که تصمیم توسط شخصی گرفته نشود که در سرنوشت شخص یا سازمان مجازات شده یا روند فعالیتی که در آن فساد کشف می شود، دارای نفع شخصی باشد.

اقدامات سازمان ها همان طور که در جدول ۹ نشان داده شده، نشانگر حمایت کلی از ارزش به اشتراک گذاری اطلاعات است. سؤالات بیشتر پیمایش نشان می دهد غالباً سازمان ها یافته های فساد یا مجازات را به صورت عمومی به اشتراک می گذارند، اما تعداد کمتری از آن ها اطلاعات را با سازمان های بین المللی به اشتراک می گذارند. مصاحبه ها نشان داد که به اشتراک گذاشتن اطلاعات در میان سازمان ها معمولاً از طریق کانال های غیررسمی انجام می شود، هرچند برخی از سازمان های دو جانبه، موافقت نامه های رسمی برای به اشتراک گذاری اطلاعات با سازمان های بین المللی هستند.

۳- مدیریت ریسک

شاید چالش برانگیزترین عنصر سلامت که امروزه سازمان های کمک کننده با آن مواجه هستند مدیریت ریسک باشد. مدیریت ریسک فساد هم با رویه های داخلی و هم با زمینه های خارجی در ارتباط است.

مدیریت ریسک فساد بر این موضوع صحنه می‌گذارد که کار توسعه‌ای همیشه در نهادهایی انجام می‌شود که خطرات فساد در آن‌ها بسیار بالا است.

اگرچه بخش اعظم محیط بیرونی، خارج از کنترل مستقیم سازمان توسعه‌ای است اما این پروژه شامل مدیریت ریسک فساد به‌عنوان بخشی از یک سیستم سلامت است نه به خاطر اینکه از سازمان‌ها انتظار می‌رود تمام ابعاد محیطی را که در آن کار می‌کنند، کنترل کنند بلکه به این دلیل است که نظام سلامت در صورتی که مخاطرات خارجی را به حساب نیاورد ناقص می‌باشد. محیط بیرونی سازمان‌ها نسبت به رویه‌های داخلی به همان اندازه، اگر نگوئیم بیشتر، بر سطح ریسک فساد تأثیر می‌گذارد. بسیاری از چارچوب‌های سلامت به دلیل در نظر نگرفتن این موضوع در بدو ورود به سازمان با شکست مواجه می‌شوند. لذا در نظر گرفتن مدیریت ریسک فساد در استاندارد سلامت به پر کردن این شکاف کمک می‌کند.

ارزیابی مناسب ریسک فساد به ویژه با توجه به ریسک زمینه‌ای و برنامه‌ای و سپس ترجمه این ارزیابی به تدابیر تخفیف عملیاتی مرتبط نسبت به هر موضوع دیگری به‌عنوان پرچالش‌ترین موضوع در پاسخ‌های نظرسنجی و مصاحبه‌شوندگان شناخته شد. این بخش به بررسی سیاست‌ها و اقدامات در این دو حوزه می‌پردازد.

۱-۳- تحلیل ریسک فساد

به نظر پاسخ‌دهندگان به نظرسنجی، نیاز به ارزیابی ریسک فساد بیش از عدم نیاز به آن است. اقدامی که سازمان‌های دیگر آن را مثبت دانسته‌اند، استفاده از انواع مختلف تحلیل ریسک فساد در چندین نقطه در چرخه پروژه است.

جدول ۱۰- پاسخ‌های پیمایش درخصوص ارزیابی ریسک فساد

الف) ارزیابی و مدیریت ریسک فساد: آیا در سازمان شما قبل از شروع فعالیت‌های جدید، نیازسنجی ارزیابی ریسک فساد در سطح کشوری یا پروژه‌ای / برنامه‌ای الزامی است؟

تعداد	گزینه
۱۱	بله، ارزیابی ریسک فساد در سطح کشوری الزامی است
۱۶	بله، ارزیابی ریسک برنامه یا پروژه الزامی است
۶	خیر، ارزیابی ریسک فساد الزامی نیست
۳۳	مجموع

ب) ارزیابی و مدیریت ریسک فساد: آیا در سازمان شما قبل از شروع فعالیت‌های جدید، نیازسنجی ارزیابی ریسک فساد در سطح کشوری یا پروژه‌ای / برنامه‌ای الزامی است؟

تعداد	گزینه
۵	تصویر آماری یا مختصر از فساد در کشور

تعداد	گزینه
۱۱	تحلیل اقتصاد سیاسی گسترده و کشوری شامل برخی بحث‌های موضوعی فساد
۶	تحلیل اقتصاد سیاسی خاص فساد در سطح کشوری
۵	تحلیل اقتصاد سیاسی خاص فساد در یک بخش، منطقه زیر ملی یا سازمانی که کمک‌ها ممکن است به آن‌ها داده شود
۱۳	تلاش جدی درخصوص مدیریت مالی و ظرفیت پایش طرح سازمان مجری یا دولت متقاضی
۸	سایر موارد
۴۸	مجموع

ج) آیا دستورالعمل مفصلی در مورد آنچه باید در ارزیابی ریسک فساد در نظر گرفته شود وجود دارد؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۱۱	۵۷/۹
خیر	۸	۴۲/۱
مجموع	۱۹	۱۰۰

بیش از نیمی از سازمان‌هایی که نیاز به ارزیابی ریسک فساد دارند دستورالعمل دقیقی در این مورد ندارند. مصاحبه‌شوندگان در سازمان‌های فاقد این دستورالعمل، آن را به‌عنوان نقطه‌ضعف و تضعیف‌کننده ثبات در ارزیابی ریسک فساد و پاسخ به آن مورد اشاره قرار دادند. هم‌زمان، برخی مصاحبه‌شوندگان با در نظر گرفتن رویکرد خاص به محتوای ارزیابی ریسک در استاندارد سلامت OECD موافق نبودند با این استدلال که این موضوع انعطاف‌پذیری را کاهش می‌دهد. در نهایت، مصاحبه‌شوندگان به اختلاف در ارزیابی ریسک فساد اشاره کردند. از یک‌طرف، سازمان به‌دنبال ارزیابی ریسک فساد خود با هدف کاهش قرارگیری در معرض فساد است و از سوی دیگر، سیستم‌های مدیریتی اغلب نیاز دارند که ریسک برحسب تأثیر آن بر نتایج توسعه ارزیابی شود. بنابراین ریسک فساد هم با نگرانی سازمان به‌منظور محافظت از خود در برابر ضرروزیان و هم برحسب اهداف مهم‌تر توسعه‌ای ارزیابی می‌شود.

۲-۳ - مدیریت ریسک: نقطه تلاقی تحلیل و عملیات

به‌منظور مدیریت ریسک‌های ناشی از فساد، تحلیل‌های علمی باید به اقدام تبدیل شود. این موضوع می‌تواند در مراحل مختلف چرخه پروژه - از استراتژی و طراحی پروژه گرفته تا اجرا و نظارت بر آن - اتفاق بیفتد. همان‌طور که در جدول ۱۱ نشان داده شده، سازمان‌های نیازمند ارزیابی‌های ریسک فساد برای اطلاع از تصمیمات برنامه‌ای در مراحل مختلف از آن استفاده می‌کنند. بیش از نیمی از سازمان‌ها راهنمایی درخصوص نحوه تأثیر راهکارهای برنامه‌ریزی بر ارزیابی ریسک دارند اما سازمان‌های

کمتری رویه‌های تعریف کننده سطوح مختلف بررسی یا تصویب برنامه براساس تحلیل ریسک دارند.

جدول ۱۱- پاسخ‌های پیمایش درخصوص استفاده از ارزیابی ریسک در اقدامات ارزیابی ریسک فساد از کدام تصمیمات برای آگاه نمودن استفاده می‌کند؟

تعداد	گزینه
۷	آیا همکاری توسعه‌ای را در یک کشور جدید شروع می‌کند
۱۰	آیا همکاری توسعه‌ای را در یک کشور ادامه می‌دهد
۸	آیا در بخش جدید در کشور شریک فعلی شاغل می‌شود
۱۱	آیا یک پروژه/برنامه/فعالیت را با کشور شریک فعلی آغاز می‌کند
۱۱	انتخاب سازمان‌های مجری (پیمانکار، دریافت‌کننده و سازمان دولتی میزبان)
۴۷	مجموع

آیا راهنمایی برای تعیین اینکه یک پروژه/ برنامه/ فعالیت براساس ارزیابی ریسک فساد چگونه باید پیش رود یا اینکه چگونه باید تغییر یابد وجود دارد؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۱۲	۶۳/۲
خیر	۷	۳۶/۸
مجموع	۱۹	۱۰۰

آیا رویه‌های شفاف‌سازی برای تعریف اینکه چه سطحی از تصمیم‌گیری یا وضوح برای فعالیت‌ها براساس سطوح ارزیابی شده ریسک فساد آن‌ها الزامی است وجود دارد؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۹	۳۶
خیر	۱۶	۶۴
مجموع	۲۵	۱۰۰

درحالی‌که چند مصاحبه‌شونده به مشکلات تبدیل ارزیابی ریسک به تصمیمات عملیاتی در سطوح بالا اشاره کردند، مشخص شد که سطح بسیار دشوارتر، تعیین این موضوع است که ارزیابی ریسک چگونه باید بر طراحی واقعی پروژه‌ها و کنترل داخلی پروژه‌ها تأثیر بگذارد (چه این پروژه‌ها، پروژه‌های مبارزه با فساد باشد و چه نباشد). این نظرسنجی مستقیماً در مورد اقدامات در این سطح سؤالی نمی‌پرسد و این موضوع نیازمند جمع‌آوری اطلاعات بیشتری است.

به‌منظور کشف رابطه بین تحلیل ریسک و اقدامات در شرایط بسیار سخت، پیمایش دو پرسش در مورد رابطه بین نظام کنترل/ حسابرسی سازمان و ارزیابی ریسک فساد پرسید. جدول ۱۲ نشان داد که

اقدامات در این زمینه کاملاً امیدوار کننده است.

جدول ۱۲- پاسخ های پیمایش به ارتباط بین حسابرسی و تحلیل ریسک راهبردهای مدیریت ریسک فساد: آیا نوعی هماهنگی بین ارزیابی ریسک فساد و نقش حسابرسی /کنترل در سازمان شما وجود دارد؟ به عبارت دیگر، آیا سطح ریسک نشانگر تکرار یا نوعی حسابرسی انجام شده هست؟

گزینه	تعداد	درصد
حسابرسان ارزیابی ریسک را فعالانه انجام داده و راهبردهای حسابرسی را براساس آن تعیین می کنند	۱۲	۵۴/۵
حسابرسان ارزیابی ریسک و راهبردهای برنامه ریزی در شرایط با ریسک بالا را فعالانه انجام داده اما مایل به انجام حسابرسی بدون توجه به ارزیابی ریسک می باشند	۵	۲۲/۷
بین حسابرسان و فرایندهای ارزیابی ریسک هیچ نوع هماهنگی وجود ندارد یا هماهنگی محدودی وجود دارد	۵	۲۲/۷
مجموع	۲۲	۱۰۰

آیا تحقیقات و یافته های حسابرسی برای تعیین برنامه های حسابرسی و مدیریت ریسک فساد در آینده مورد استفاده قرار می گیرد؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۲۳	۹۲
خیر	۲	۸
مجموع	۲۵	۱۰۰

با این حال، مصاحبه ها تصویر پیچیده تری را نشان داد. از یک طرف، به نظر می رسد راهبردهای کنترل داخلی تا حدی در باز خورد ناشی از ارزیابی ریسک در نظر گرفته می شود - حسابرسان، استراتژی های حسابرسی را تعیین می کنند - و از سوی دیگر، هنگامی که از آن ها خواسته می شود توضیح دهند چگونه نقش کنترل سازمان با ارزیابی ریسک برنامه ریزی شده تعامل پیدا می کند، کارکنان اغلب این دو را موازی می دانند. در نتیجه این سؤال پیش می آید که چنانچه جلوی رویکردی سالم تر نه تنها به دلیل چالش های مفهومی ناشی از ارتباط عوامل زمینه ای در مقابل ریسک ها و پاسخ های عملیاتی، بلکه به دلیل انسداد سازمانی گرفته شود، در عرصه های مدیریت برنامه ریزی و کنترل داخلی ارتباط برقرار نمی شود.

هنوز شواهد اندکی درباره اثربخشی یا تأثیر سیستم های جدید مدیریت ریسک فساد وجود دارد. پاسخ دهندگان به این واقعیت اشاره کردند که تحلیل بیشتری درباره ریسک انجام می شود و ادغام تحلیل ریسک فساد در فرآیندهای مدیریت برنامه ریزی به ارتقای آگاهی از مسائل مربوط به فساد در

سازمان کمک می‌کند. گام مفید بعدی برای سازمان‌ها و/ یا OECD تسهیل تحقیقات در این مورد بود که آیا فرآیندهای جدید تفاوتی در نحوه طراحی، تهیه، اجرا و نظارت بر برنامه‌های کمک‌ها ایجاد می‌کنند یا خیر.

برای کشف اینکه ریسک چگونه در کمک‌ها مدیریت می‌شود، سؤال شد که آیا تفاوت مهمی در کنترل داخلی سازمان‌ها و اقدامات مربوط به مدیریت ریسک براساس کیفیت کمک‌ها وجود دارد. از بین دوازده پاسخ‌دهنده، تنها سه نفر استانداردهای مختلفی برای انواع متقاضیان کمک ارائه کردند. از این سه نفر، دو نفر این برداشت را داشتند که سازمان در صورتی که شواهدی از فساد پیدا شود به احتمال زیاد به کمک‌های مالی به سازمان‌های غیردولتی پایان خواهد داد. دو نفر معتقد بودند موافقت‌نامه‌ها با سازمان‌های بین‌المللی به‌طور خاص محدوده نظارت را تعریف می‌کند و در نتیجه باعث ایجاد تفاوت با سایر شروط می‌شود. سازمان دیگری اشاره کرد که عملکرد تحقیقاتی‌اش در برخی کشورها که اجرای قانون محلی در آن ضعیف است می‌تواند تفاوت داشته باشد. به‌طور کلی، فعالیت سازمان‌ها هر نوع دستورالعملی را تأیید نمی‌کند؛ این به‌منزله اعمال متفاوت اصول در روش‌های کمکی است، هر چند پاسخ‌دهندگان می‌خواهند انعطاف و اختیار در نحوه اجرا شدن اصول برای متقاضیان مختلف را حفظ کنند.

۴- پاسخ‌های مشترک کمک‌کنندگان

کمتر از نیمی از سازمان‌های پاسخ‌دهنده گفته‌اند که سیاست هماهنگ‌سازی پاسخ‌ها به فساد را با دیگر اهداکنندگان در میان گذاشته‌اند، اما بیش از نیمی از آن‌ها گفته‌اند که بر مبنای موردی موضوع را با سایر کمک‌کنندگان هماهنگ می‌کنند. به‌نظر می‌رسد این اولویت OECD مورد پذیرش قرار گرفته اما موانع پیش روی هماهنگی واکنش‌ها زیاد و شناخته‌شده است.

منطق پاسخ مشترک به فساد، کاهش اثرات منفی پیام‌های مختلف است زمانی که فساد در کمک‌ها دیده می‌شود. آمار و ارقام در جدول ۱۳ نشان می‌دهد که اگرچه این تعهد هنوز به‌طور گسترده در سیاست‌های سازمان منعکس نمی‌شود اما به‌طور کلی در عمل مورد استقبال قرار می‌گیرد.

جدول ۱۳- پاسخ‌های پیمایش در خصوص واکنش مشترک به فساد

اگر شواهدی از فساد در کشور یا پروژه‌ای که سازمان شما درگیر آن است پیدا شود، آیا سازمان شما سیاستی مدون برای هماهنگی واکنش‌ها به فساد با دیگر کمک‌کنندگان دارد؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۱۰	۴۰
خیر	۱۵	۶۰
مجموع	۲۵	۱۰۰

آیا سازمان شما به صورت مرتب واکنش به فساد را با سایر کمک‌کنندگان که در یک کشور یا سازمان معین کار می‌کنند، هماهنگ می‌کند؟

پاسخ	تعداد	درصد
بله	۱۴	۵۶
خیر	۱۱	۴۴
مجموع	۲۵	۱۰۰

لزوم پاسخ هماهنگ به فساد در بازخوردهای پیمایش و در مصاحبه‌ها به طور گسترده تأیید شد. به گفته یک پاسخ‌دهنده تجربه ما این است که اگر پاسخ‌ها هماهنگ باشد، کمک‌کنندگان می‌توانند تجربه و منابع یکدیگر را جذب کنند. همچنین، اگر کمک‌کنندگان قادر به توافق به منظور اتخاذ یک موضع مشترک در مورد نحوه حرکت به جلو باشند برای آن کشور/سازمان بهتر است. موضع مشترک نیز احتمال اینکه کشور/سازمان بتواند از تجارب آموخته شده برای حرکت روبه‌جلو و تقویت این سازمان با حمایت کمک‌کنندگان استفاده نماید را افزایش می‌دهد.

مثال‌هایی از اثربخشی رویکردهای مشترک در پاسخ‌های پیمایش ارائه شده است مانند مشورت با هم‌تایان در مورد نحوه پاسخ به تقلب در برنامه‌ها، شناسایی سیستم‌های هشدار اولیه، بحث با سایر کمک‌کنندگان و توافق با یکدیگر درباره نحوه پاسخ. این موضوعات قطعاً شواهدی از اثربخشی در خصوص کاهش فساد یا ریسک فساد ارائه نمی‌کند اما در صورت ایجاد چالش در برابر اجرا، لزوم هماهنگی بهتر به دلایل فوق (سهولت پاسخ توسط شرکا) به قوت خود باقی است.

توصیه‌ها

در هر یک از مراحل تدوین این راهنما مواردی با عنوان توصیه در راستای ارتقای کمی و کیفی راهنما توسط مؤلف بیان گردید که عبارت‌اند از:

- هر نوع راهنما یا استاندارد OECD در وهله اول باید در سازمان‌هایی که کشورشان عضوی از OECD است به کار گرفته شود. سازمان‌های دیگر می‌توانند به صورت داوطلبانه این استاندارد یا راهنما را اعمال نمایند.
- به دلیل تنوع نهادهای توسعه‌ای در OECD هر راهنما یا استاندارد در عین‌آنکه امکان انعطاف‌پذیری در عمل را فراهم می‌کند باید اصول و اقدامات مناسب را تعیین کند.
- هر چند سازمان‌ها نمی‌توانند به طور مستقیم اعمال افراد خارج از سازمان را کنترل کنند اما بسیاری از شهروندان عادی نقش مهمی در اطمینان‌بخشی به سلامت کمک‌ها دارند. برای پرداختن به این چالش، هر استاندارد یا راهنمای OECD باید شامل رویکردهای مدیریت ریسک باشد.
- سازمان همکاری و توسعه باید پیش‌تاز تلاش برای ارائه یک استاندارد یا راهنمای مشترک

درباره سلامت در کمک-های بین‌المللی باشد. برخی کشورها از این تلاش‌ها استقبال می‌کنند اما به نظر می‌رسد هیچ چارچوبی نیازها و منافع اعضا را به‌صورتی که در این گزارش بیان شده برآورده نمی‌سازد.

- هر نوع استاندارد یا راهنما ضمن چارچوب‌بندی حوزه‌ها و اصول اقدامات مناسب در تمامی کشورها و سازمان‌ها باید در اجرا انعطاف‌پذیر باشد.

- اعضای کمیته کمک به توسعه باید توجه داشته باشند در صورتی که استاندارد قادر به انطباق با چارچوب‌های موجود نیست، ارزش آن را داشته باشد مانند استانداردهایی که برای ارزیابی سازمان‌های چندجانبه استفاده می‌شود.

- اعضاء باید توجه داشته باشند که استاندارد تأثیر هنجاری فراتر از اعضای سازمان همکاری و توسعه را داشته باشد حتی اگر اطلاعات سایر بازیگران را ارائه نکند.

- نظام‌نامه اخلاقی یا رفتاری سازمان باید با شفافیت و همراه با نمونه‌های خاصی از اقدامات فاسد نوشته شود تا به‌طور شفاف به فهم تفاوت‌های ممکن در نظام‌های اجتماعی و فرهنگی کمک نماید.

- آموزش اخلاق و مبارزه با فساد باید در دسترس همگان حتی کارمندان محلی شاغل در کشور میزبان باشد.

- آموزش به‌ویژه در سازمان‌هایی که بخش‌های توسعه‌ای آن‌ها بزرگ است و اداره کمک‌ها در آن سازمان‌ها مسئولیت زیادی دارد، باید فراتر از اخلاق داخلی بوده و بر جنبه‌های دیگری از مبارزه با فساد مانند ارزیابی ریسک و نظارت بر آن و پاسخ مناسب به موارد مظنون به فساد تأکید نماید.

- ارتباطات و اعتمادسازی با هدف اثربخشی خدمات مشاوره اخلاقی و وظایف گزارش‌دهی / افشای اسرار، ضروری است.

- هنگامی که کانال‌های متعددی برای هر دو هدف وجود داشته باشد، سازمان‌ها باید سعی کنند راه‌حل‌ها را ساده‌سازی کرده و یا حداقل آن‌ها را به‌وضوح و به‌طور گسترده معرفی کنند.

- سازوکارهای گزارش‌دهی / افشای اسرار برای ارائه پاسخ به‌موقع باید به‌منظور تضمین اثربخشی و اعتمادسازی به سیستم با کمک منابع حمایت شوند.

- راهکارهایی برای روش‌های مدیریت عادی باید به‌منظور مشاوره و گزارش‌دهی / افشای اسرار ارائه شود.

- حمایت مؤثر از افشاکنندگان، مکمل ضروری برای هر نوع سازوکار گزارش‌دهی / افشای اسرار است.

- اعضای OECD باید به این موضوع بپردازند که آیا بین شفافیت کمک‌ها و کنترل فساد ارتباطی وجود دارد یا خیر تا بتوان از ورود شفافیت کمک‌ها به دستورالعمل سلامت حمایت نمود.

- تأمین کالا از طریق کمک‌ها باید در راستای دستورالعمل توصیه‌های سال ۲۰۱۵ شورای

OECD درباره تدارکات دولتی باشد.

- راهنمای سلامت OECD باید استانداردهای حساسی حرفه‌ای را با ذکر منبع در نظر بگیرد.
- سازمان همکاری و توسعه می‌تواند با کمک اعضای خود اشکال و اختیارات مختلف ترتیبات حساسی داخلی را بررسی کند و تعیین نماید که کدام یک از وظایف برای اهداف سلامت و مبارزه با فساد، حیاتی هستند.

- استاندارد OECD باید شامل ارتباطات و اعتمادسازی درباره بازرسی‌ها باشد.
- درحالی‌که صلاحیت بازرسی داخلی برای تمام سازمان‌ها ضرورتی ندارد اما دسترسی به بازرسانی که با زمینه‌ها و اهداف کار توسعه‌ای آشنا هستند و می‌توانند به موقع پاسخ دهند باید به عنوان بخشی از دستورالعمل در نظر گرفته شود.

- استاندارد OECD به منظور پاسخ به تمام موارد فساد، باید در اعمال مجازات، انعطاف‌پذیری و تناسب لازم در چارچوب تعهد سازمانی را داشته باشد.

- درحالی‌که استانداردها و اطلاعات به اشتراک گذاشته شده درباره نهادهای مجازات شده بسیار مفید است، اما قبل از ورود پیچیدگی‌های تغییر و اجرای پروتکل‌های عملیاتی به استاندارد OECD باید با دقت در نظر گرفته شود. تفاوت قوانین حریم خصوصی و سایر شرایط نظام حقوقی ملی می‌تواند مانع عمده سازوکار به اشتراک گذاری اطلاعات رسمی باشد.

- استاندارد حداقلی برای مجازات می‌تواند شامل فرآیندها و معیارهای روشن همراه با کنترل و تعادل در تصمیم‌گیری‌ها به منظور کاهش احتمال جانب‌داری باشد.

- راهنمای استاندارد OECD باید سازمان‌ها را به اعمال ارزیابی ریسک فساد در نقاط مختلف طراحی برنامه‌ها و چرخه‌های مدیریت تشویق نماید نه فقط در شروع (راهبرد کلی) و پایان آن (تلاش در مورد متقاضیان وجوه).

- راهنمای استاندارد OECD باید سازمان‌ها را تشویق به توسعه راهنمایی برای سطوح مختلف تحلیل نماید. این راهنما باید به طراحان یا مدیران فعالیت کمک کند بین اقتصاد سیاسی گسترده فساد و خطرات خاص مربوط به نتایج مورد انتظار یک فعالیت ارتباط برقرار نمایند.

- سازمان همکاری و توسعه باید وقت بیشتری برای به اشتراک گذاری دانش مربوط به محتوا و فرم ارزیابی ریسک فساد و روش‌های ورود ارزیابی ریسک به چرخه پروژه در تمامی سازمان‌های عضو انجام دهد.

- بررسی اقدامات لازم برای توسعه ارتباط بین وظایف برنامه‌ریزی و کنترل به منظور مدیریت ریسک فساد نیز می‌تواند کمک با ارزش‌تری باشد.

- استاندارد یا راهنمای سلامت باید اصول اقدامات خوبی را که قبلاً توسط OECD توسعه یافته، ترکیب کند. با این حال، انتظارات در مورد اجرا باید با واقع‌گرایی در مورد چالش‌های هماهنگ‌سازی

روش‌های کمک تعدیل شود.

فرجام سخن

استاندارد یا راهنمای OECD مورد استقبال اعضا و ناظران این سازمان قرار گرفت. بسیاری از پاسخ‌دهندگان ارزش این راهنما در تسهیل کار مقامات مسئول پیشگیری از فساد، کنترل و مدیریت ریسک در سازمان‌های خود را تأیید کردند به‌ویژه زمانی که ملاحظات مربوط به مبارزه با فساد و سلامت سازمانی با سایر اختیارات یا اولویت‌های سازمان در تضاد باشد. ارزش‌های استاندارد OECD می‌تواند به استفاده آن در میان سازمان‌های غیرعضو نیز منجر شود. در صورتی که این استاندارد باعث هماهنگ‌سازی اقدامات در میان سازمان‌های کمک‌کننده شود می‌تواند بار مسئولیت دولت‌های شریک و متقاضیان کمک‌های مالی را کاهش دهد. با این حال به دلیل تنوع اختیارات سازمان‌ها و سیستم‌های حقوقی کشورهای عضو OECD هر نوع راهنمایی در این زمینه باید دارای انعطاف‌پذیری لازم در اجرا باشد.

موضوعات مطرح شده در این گزارش به‌عنوان چارچوبی مناسب برای یک راهنما یا استاندارد جامع مورد تأیید قرار گرفت. بنابراین در نظر گرفتن این حوزه‌ها در راهنما یا استاندارد OECD توصیه می‌شوند. در برخی حوزه‌ها همچون شفافیت کمک‌ها و راهبردهای ضدفساد، ارتباط نتایج با این تحقیق دشوار بود اگرچه این اقدامات به دلایل دیگر ارزشمند تلقی می‌شود. هر چند چارچوب‌های دیگری نیز وجود دارد اما ارزش آن‌ها تا اندازه زیادی به این موضوع بستگی دارد که سازمان‌ها تا چه حد قادر به انتخاب سیاست‌ها (و چارچوب‌های ارزیابی) خود هستند. تعداد کمی از پاسخ‌دهندگان می‌توانند چارچوبی را تعیین کنند که به‌خودی‌خود الزامات انعطاف‌پذیری و جامعیت را برآورده سازد و به موضوع خاص کمک‌های توسعه‌ای بپردازد. با این حال چارچوب‌های مختلفی را نیز می‌توان به کار گرفت؛ اگر سازمان‌ها نتوانند سیاست‌ها و چارچوب‌های موجود را با رویکرد جدید OECD همسو نمایند ارزش این راهنما از بین خواهد رفت. با توجه به اینکه اقدام قاطع با هدف تحقق سلامت در شرایط انسان‌دوستانه اضطراری یا شرایط متعارض همیشه عملی نیست هرگونه راهنما یا استاندارد OECD باید این موضوع را مدنظر قرار دهد.

این گزارش بنیانی قوی برای دستورالعمل سلامت OECD ارائه می‌کند هر چند این تنها مرحله اول کار محسوب می‌شود. اطلاعات ارائه شده در اینجا مسائل قابل طرح در استاندارد را نشان می‌دهد و در برخی موارد راهنمایی برای اقدامات مناسب است. چارچوب کلی و به‌ویژه اقدامات توصیه شده باید بیشتر مورد بررسی قرار گیرند و از طریق مشورت با اعضای کمیته کمک به توسعه و ناظران تأیید شوند. یک سؤال کلیدی این است که آیا سازمان‌ها قادر به انطباق سیاست‌های موجود خود با استاندارد یا راهنمای OECD هستند. سؤال مهم دیگر این است که آیا سازمان‌ها قادر به تغییر چارچوبی که برای ارزیابی سیستم سلامت سازمان‌های دیگر استفاده می‌کنند هستند یا خیر. علاوه بر این، پاسخ‌دهندگان

چند موضوع را شایسته بررسی بیشتر دانستند از جمله سیاست‌های چرخش کارکنان، اعلام درآمد و دارایی و نظارت مالی و برنامه‌ای به‌عنوان ابزار مدیریت ریسک. درنهایت می‌توان گفت این تحقیق نقطه شروع تدوین یک استاندارد جامع در موضوع بررسی سلامت کمک‌های توسعه‌ای است تا از این طریق میزان فساد در این نوع کمک‌ها کاهش یابد.

فهرست منابع

- 1- Hart, E. and N. Taxell (2013), "Donor anti-corruption strategies: Learning from implementation", U4 Brief, December, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, Norway.
- 2- International Financial Institutions Anti-Corruption Task Force (2006), "Uniform Framework for Preventing and Combating Fraud and Corruption".
- 3- International Law and Policy Institute. (2013), "Update of the 1996 Recommendation of the Development Assistance Committee on Anti-Corruption Proposals for Bilateral Aid Procurement: Survey".
- 4- Johnsen, J. N. Taxell and D. Zaum (2012), "Mapping evidence gaps in anti-corruption: Assessing the state of operationally relevant evidence on donor's actions and approaches to reducing corruption", U4 Issue, No. 7, October, Chr. Michelson Institute, Bergen, Norway.
- 5- OECD (2015), Recommendation of the Council on Public Procurement, C(2015)2, OECD, Paris.
- 6- OECD (2014a), "Concept note: Developing a global integrity standard for development co-operation", OECD, Paris.
- 7- OECD (2014b), "Development assistance and approaches to risk in fragile and conflict affected states", OECD, Paris.
- 8- OECD (2014d), "DAC peer review reference guide 20152016-", DCD/DAC(2014)52, OECD, Paris, available at: [www.oecd.org/dac/peer-reviews/DCD-DAC\(2014\)52_Reference%20guide%20201516-.pdf](http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/DCD-DAC(2014)52_Reference%20guide%20201516-.pdf).
- 9- OECD. (2009), "Working towards more effective donor responses to corruption: Background study of how donors have responded to corruption in practice", OECD, Paris.
- 10- OECD (2006), Principles on Donor Action on Anti-Corruption, OECD, Paris.
- 11- OECD (1997), "Recommendation on Anti-Corruption Proposals for Aid-Funded Procurement: Follow-up report", OECD, Paris.
- 12- OECD DAC Network on Development Evaluation (2012), "Assessing the development effectiveness of multilateral organisations: Guidance on the methodological approach", OECD, Paris.
- 13- Transparency International (2014), Preventing Corruption in Humanitarian Operations, Transparency International.
- 14- U4 Anti-Corruption Resource Centre (2012), "Addressing the bug within: How bilateral aid agency address corruption and foster integrity", U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, Norway.

بررسی میزان ادراک فساد در بین کارکنان بانک تجارت استان زنجان و تحلیل نتایج آن

ابوالفضل خمسه^۱

مرتضی عربلو^۲

چکیده

مردم با توجه به درکی که از میزان فساد در جامعه دارند کنش و واکنش‌هایی از خود نشان می‌دهند. از این رو یکی از روش‌های اندازه‌گیری مبتنی بر سنجش میزان ادراک از فساد است. این نوشتار با استفاده از پرسشنامه طراحی شده اطلاعات مربوط به میزان ادراک فساد در بین کارکنان بانک تجارت استان زنجان را جمع‌آوری کرده و به توصیف و تحلیل پاسخ‌ها پرداخته و نتایج زیر در این باره حاصل گردیده است:

مفاسدی نظیر رشوه گرفتن هنوز در میان کارکنان بانک منفور بوده و بد تلقی می‌شود و به اعتقاد ۷۶ درصد از کارکنان شرکت‌کننده در نظرسنجی، تقریباً هیچ رشوه‌ای وجود ندارد. ۸۶ درصد از شرکت‌کنندگان در نظرسنجی فکر می‌کنند تبعیض در انجام تشریفات اداری وجود دارد ولی به اعتقاد نیمی از این افراد، میزان آن کم است. ۹۱ درصد معتقدند استفاده از اموال بانک و موقعیت شغلی در راستای منافع شخصی وجود ندارد یا در حد کم وجود دارد و ۶۹ درصد نیز فکر می‌کنند شایسته‌سالاری در جذب و ارتقا افراد تقریباً رعایت شده و یا در حد کم نادیده انگاشته می‌شود. از نظر ۷۳ درصد از شرکت‌کنندگان در نظرسنجی، بانک در شناسایی فساد موفقیت فراوانی داشته است و ۷۴ درصد از شرکت‌کنندگان ابراز کرده‌اند در حد قابل ملاحظه‌ای با تخلفات و جرایم برخورد شده است و در نهایت از میان افراد نظردهنده، ۶۲ درصد فکر می‌کنند که تناسب میان استحقاق و دریافتی در پرداخت حقوق و مزایا رعایت نمی‌شود که ادراک کارکنان زنگ هشدار برای مدیران این مجموعه در راستای ایجاد رضایت شغلی و آرامش خاطر و انگیزه فعالیت برای کارکنان است.

واژگان کلیدی: فساد، ادراک فساد، نظرسنجی، اندازه‌گیری، بانک تجارت استان زنجان

- ۱- دانش‌آموخته کارشناسی ارشد فقه و حقوق و معاون نظارت و بازرسی در بازرسی کل استان زنجان
- ۲- دانش‌آموخته کارشناسی ارشد معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام صادق علیه‌السلام و نیروی امریه شاغل در بازرسی کل استان زنجان

مقدمه

«ادراک» در لغت به معنای درک کردن، دریافتن، پی بردن و فهمیدن است (عمید، ۱۳۸۹) و «فساد» در معنای گزند و زیان، تباه شدن، به ستم مال کسی را گرفتن و در معنای مخالف صلاح به کار می رود (دهخدا، ۱۳۷۷) و منظور از «ادراک فساد» برداشت و فهم افراد از میزان فساد موجود در جامعه می باشد. برداشت و فهم افراد از میزان فساد موجود در جامعه از مواردی است که می تواند از خود فساد هم مهم تر باشد. مردم متناسب با فهمی که از فساد دارند و تحلیلی که از میزان فساد در جامعه می کنند، واکنش نشان می دهند درحالی که ممکن است میزان ادراک آنان از فساد دقیقاً منطبق بر «میزان واقعی فساد» نباشد.

تا زمانی که مشخص نباشد میزان فساد در جامعه چقدر است و نتوان آن را اندازه گیری نمود، نمی توان نسبت به کاهش فساد اقدام نمود. زمانی که در مجموعه ای از نظر افراد مرتبط با آن، فساد در سطح بالایی باشد این مسئله می تواند حامل این پیام برای مدیران و سازمان های نظارتی باشد که به احتمال زیاد مصادیقی از فساد در این مجموعه وجود دارد که موجب ایجاد این احساس در میان افراد مرتبط با آن مجموعه، شده است. البته در صورتی که میزان ادراک فساد در مجموعه ای بالا باشد ولی تخلفات و جرایمی در آن مجموعه کشف نگردد، این مسئله هشدار می دهد به مدیران آن مجموعه است که از مدیریت اذهان در رابطه با عملکرد آن مجموعه غافل بوده اند و ذهنیت های نادرستی در خصوص عملکرد مجموعه شکل گرفته و ضروری است حتماً نسبت به شفاف سازی و حل شبهات پیش آمده در اذهان، اقدام کنند.

سؤال اصلی این نوشتار این است که میزان درک کارکنان بانک تجارت استان زنجان از فساد موجود در آن دستگاه چقدر است. برای پاسخ به این سؤال با استفاده از معیارهایی که برای سنجش میزان ادراک فساد وجود دارد، پرسشنامه ای تنظیم گردیده و نظر کارکنان آن بانک راجع به موضوع جمع آوری شده و مورد تحلیل قرار گرفته است.

در ادامه پس از مرور روش تحقیق، در قسمت مبانی تحقیق به توضیح روش های رایج در اندازه گیری فساد و به معرفی شاخص ادراک فساد و نحوه محاسبه آن پرداخته و با استفاده از موارد به کاررفته در نحوه محاسبه ی میزان ادراک فساد، سؤال های پرسشنامه سنجش میزان ادراک فساد برای کارکنان بانک تجارت استان زنجان مشخص شده و نتایج نظر سنجی از آنان مورد تحلیل قرار می گیرد.

روش تحقیق

روش تحقیق پژوهش حاضر به لحاظ روش شناسی کمی توصیفی پیمایشی و از نظر هدف بنیادی است. با توجه به هدف این تحقیق که بررسی میزان ادراک فساد در بین کارکنان بانک تجارت استان زنجان می باشد، جامعه آماری شامل کلیه کارکنان شاغل در مدیریت امور شعب بانک تجارت استان زنجان در دی ماه سال ۱۳۹۶ است که حدوداً ۱۰۰ نفر هستند. دلیل این انتخاب این است که معمولاً افراد شاغل در

مدیریت امور شعب، سابقه فعالیت در شعبات مختلف را داشته و شناخت و آشنایی کافی از فعالیت بانک در سطح استان دارند. نمونه تحقیق به روش تصادفی ساده (قرعه کشی) از میان کلیه کارکنان انتخاب شده است. اطلاعات مورد نیاز تحقیق شامل اطلاعات اولیه و اطلاعات ثانویه می باشد که اطلاعات ثانویه در قسمت مبانی به روش کتابخانه‌ای و اطلاعات اولیه نیز از طریق پرسشنامه‌ای از نوع بسته گردآوری شده است. پرسشنامه حاوی ۷ سؤال مستخرج از معیارهای به کار رفته در مؤسسه بین‌المللی شفافیت برای محاسبه شاخص ادراک فساد کشورها می‌باشد و از طریق چهار گزینه، میزان موافقت یا مخالفت پاسخ‌دهنده نسبت به موضوع سؤال در چهار سطح «تقریباً هیچ»، «کم»، «قابل ملاحظه» و «زیاد» درجه‌بندی شده و در نهایت اطلاعات به دست آمده به روش آمار توصیفی مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

مبانی تحقیق

با توجه به اینکه تاکنون تحقیق مستقلی درباره میزان ادراک فساد در بین کارکنان بانک تجارت استان زنجان انجام نشده، این نوشتار فاقد پیشینه تحقیق است. برای آشنایی با ادبیات نظری مرتبط با این تحقیق، در ادامه ابتدا روش‌های اندازه‌گیری فساد به صورت کلی مرور گشته سپس شاخص ادراک فساد به عنوان یکی از روش‌های اندازه‌گیری فساد به صورت خاص مورد تبیین قرار می‌گیرد.

روش‌های اندازه‌گیری فساد

می‌توان روش‌های اندازه‌گیری فساد را به همان گونه که لسلی هولمز تقسیم‌بندی کرده، در چهار گروه قرار داد: رویکرد مبتنی بر ادراک فساد^۱، رویکرد مبتنی بر تجربه فساد^۲، دنبال کردن فرآیند فساد^۳، آمارهای رسمی^۴ (Holmes; 2015).

در رویکرد ادراک فساد، سنجش فساد مبتنی بر نظرسنجی از مردم و گروه‌های مختلف و بررسی نظرات ایشان درباره میزان فساد رایج در نهادها یا کل جامعه است. در این گونه پیمایش‌ها معمولاً نظرات نخبگان سیاسی، مقامات دولتی، اهل کسب و کار، متخصصان و عموم مردم درباره وجود و رواج فساد در جامعه پرسیده می‌شود. دیدگاه‌های نخبگان از آن رو اهمیت دارد که این افراد احتمالاً از مطلع‌ترین‌ها درباره‌ی فساد هستند. سنجش نظرات بقیه مردم درباره فساد نیز شاخصی از میزان وقوع آن در جامعه تلقی می‌شود. مدل اندازه‌گیری به‌طور عمده با استفاده از پرسشنامه و در نمونه‌های بزرگ انجام شده و از انواع روش‌های نمونه‌گیری برای تضمین و اعتبار داده‌ها استفاده می‌شود. انتقادات متعددی بر این شیوه‌ی سنجش فساد وارد شده است. از جمله اینکه این پیمایش‌ها نظر مردم درباره فساد و نه خود فساد را می‌سنجند. ممکن است افراد به‌اندازه کافی مطلع نباشند و تنها آنچه را که در جامعه رایج است بیان کنند. از آنجا که این شاخص‌ها ذهنی هستند تحت تأثیر جریان‌ات اجتماعی نیز قرار دارند. بنا به اینکه

1- Perception-based approach

2- Experience-based approach

3- Tracking approach

4- Legal statistics

در زمان انجام تحقیق چه نوع گزارش‌هایی درباره فساد در مطبوعات و سایر رسانه‌ها منتشر شده باشد، ذهنیت افراد نسبت به فساد تغییر می‌کند (همایونی، ۱۳۸۸: ۹-۸). البته این انتقادات نقاط ضعفی برای روش سنجش فساد مبتنی بر ادراک فساد نمی‌باشند؛ زیرا از برخی لحاظ، میزان فساد از نظر مردم، مهم‌تر از میزان واقعی فساد در جامعه است؛ زیرا آنچه در کنش‌های مردم تأثیرگذار است شناخت آنان از محیط اطراف و میزان اعتمادی است که احساس می‌کنند می‌توانند نسبت به بقیه اشخاص در جامعه داشته باشند درحالی که ممکن است شناخت آنان با میزان واقعی فساد متفاوت باشد. در هر صورت، میزان فساد از نظر مردم به‌خصوص برای حکمرانان بسیار اهمیت دارد. منتهی باید شناخت اشتباه از واقعیت را اصلاح کرده و با استفاده از انواع رسانه‌ها، زمینه را برای دریافت شناخت درست از واقعیت فراهم نمود.

در رویکرد مبتنی بر تجربه فساد، به‌جای آنکه ذهنیت مردم درباره فساد سنجیده شود، از آنان سؤال می‌شود در زندگی روزمره خود چقدر در معرض فساد قرار گرفته‌اند. برای مثال از آن‌ها پرسیده می‌شود که در یک تا سه سال گذشته چند بار رشوه پرداخته‌اند یا از ایشان خواسته شده است تا رشوه بپردازند. این پیمایش‌ها نیز در میان گروه‌های هدف متفاوت مانند مردم عادی، مدیران شرکت‌های اقتصادی و کارشناسان، اجرا شده است و بر بررسی فراوانی موارد فساد، کنشگران و انگیزه‌های آن‌ها متمرکز می‌شوند. در برخی از این پیمایش‌ها ویژگی‌های محیط سرمایه‌گذاری، کیفیت حکمرانی، مدیریت و مشخصات عملکردی شرکت‌های فعال در عرصه اقتصادی نیز ارزیابی می‌شود.

در روش دنبال کردن فرایند فساد، از بررسی فرایند انجام امور و شناسایی زمینه‌های فساد در جریان انجام آن‌ها استفاده می‌شود. نمونه کامل این روش‌ها با عنوان «پیگیری هزینه‌های عمومی» شناخته می‌شود. این پیمایش‌ها جریان منابع را از بالا (جایی که در دولت بودجه‌ها تخصیص داده می‌شود) به پایین (جایی که منابع به سازمان‌های مصرف‌کننده نهایی این بودجه‌ها نظیر مدارس و بیمارستان‌ها می‌رسند) دنبال می‌کنند (Piliponyte, 2005: 11؛ Reinikka & Svensson, 2006: 360). این بررسی‌ها به دنبال مشخص کردن محل و چگونگی نشت بودجه‌های دولتی و نرسیدن آن‌ها به دست سازمان‌هایی است که برای مصرف بودجه‌ها در نظر گرفته شده‌اند. به کمک این گونه بررسی‌ها می‌توان فهمید: چه مقدار از بودجه‌ها در جریان انتقال از سطح بالا به پایین هرز می‌روند و صرف منافع خصوصی می‌شوند.

در روش آمارهای رسمی نیز، به آمار شکایات واصله به پلیس، مراجع قضایی، نهادهای نظارتی و گزارش‌های منتشر شده در روزنامه‌ها اشاره می‌شود.

شاخص ادراک فساد (CPI)

شاخص ادراک فساد، شاخصی است که مؤسسه شفافیت بین‌الملل^۱ هر ساله آن را برای رتبه‌بندی

۱- مؤسسه شفافیت بین‌الملل در سال ۱۹۹۳ در برلین آلمان تأسیس شده است و شاخص‌های مختلفی را در زمینه سنجش

کشورها استفاده می‌نماید. در این شاخص میزان پرداخت و دریافت رشوه، میزان ارتکاب به اختلاس و جرایم مشابه از سوی مقامات سیاسی و اداری مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. شاخص مذکور در طول مقیاس صفر تا ده رتبه‌بندی شده است. بر پایه این رتبه‌بندی، نمره ۱۰ به کشوری مربوط می‌شود که در آن فساد مالی وجود ندارد و نمره صفر به کشوری مربوط می‌شود که دارای بیشترین میزان فساد مالی است.

این شاخص، حاصل نظرسنجی‌ها و پیمایش‌های گوناگون و یک شاخص ترکیبی است که بر مبنای داده‌هایی در ارتباط با فساد محاسبه می‌شود. تعداد ۱۴ منبع، منشعب از ۱۲ منبع اطلاع مستقل، برای تهیه شاخص ادراک فساد مورد استفاده قرار می‌گیرد. این ۱۲ منبع در جدول زیر آمده است:

ردیف	نام اختصاری منبع اطلاعاتی	منبع اطلاعاتی	نام شاخص	نوع پیمایش	موضوع مورد سؤال
۱	ADB	Asian Development Bank (بانک توسعه آسیایی)	ارزیابی رتبه عملکرد کشور	خبرنگاران محلی و کارشناسان داخل و خارج سازمان‌ها	فساد، تضاد منافع، انحراف سرمایه‌گذاری‌ها و همچنین موفقیت‌ها و تلاش‌های مبارزه با فساد
۲	AFDB	African Development Bank (بانک توسعه آفریقایی)	ارزیابی ویژگی‌های سیاسی و نهادی کشور	کارشناسان و کارمندان داخل و خارج بانک‌های کشور	فساد، تضاد منافع، انحراف سرمایه‌گذاری و همچنین تلاش‌ها و موفقیت‌های مبارزه با فساد
۳	BTI	Bertelsmann Foundation (مؤسسه برتلزمان)	شاخص تبدیل برتلزمان	ارزیابی کارشناسان و کارمندان	صلاحیت دولت‌ها در مجازات کردن و بازداشتن از فساد
۴	CPIA	World Bank (IDA and IBRD) بانک جهانی (بانک بین‌المللی نوسازی و توسعه و انجمن توسعه بین‌المللی)	ارزیابی ویژگی‌های سیاسی و نهادی کشور	ارزیابی کارشناسان مقیم در کشور مربوطه	فساد، تضاد منافع، انحراف سرمایه‌گذاری و همچنین تلاش‌ها و موفقیت‌های مبارزه با فساد
۵	EIU	Economist Intelligence (واحد بینش اقتصادی)	پیش‌بینی کشوری و ریسک خدمات کشوری	ارزیابی کارشناسان و کارمندان	سوءاستفاده از ادارات عمومی برای نفع شخصی یا حزبی

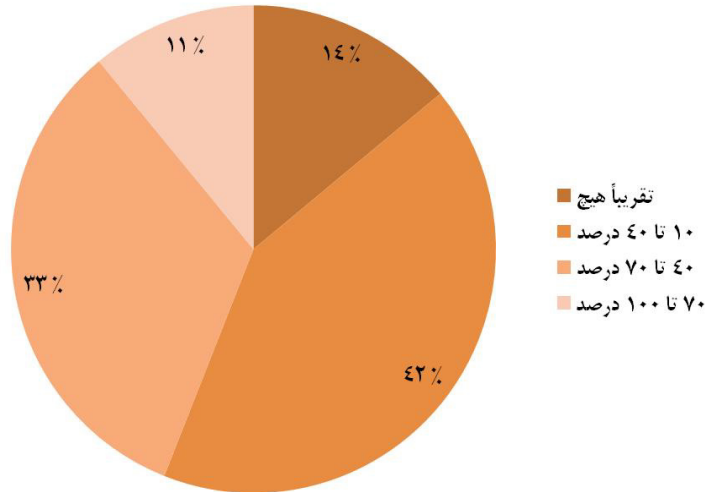
ردیف	نام اختصاری منبع اطلاعاتی	منبع اطلاعاتی	نام شاخص	نوع پیمایش	موضوع مورد سؤال
۶	FH	Freedom House (خانه آزادی)	تحول در کشورها	مدیران عالی و میانی اجرایی	اندازه فساد انجام شده یا مشاهده شده در حکومت‌ها از طریق مردم و گزارش‌های رسانه‌ها و همچنین پیش‌قدمی در مبارزه با فساد
۷	GI	Global Insight, Formerly World Markets Research Center (مرکز پژوهش بازاریابی جهانی)	رتبه‌بندی ریسک کشورها	ارزیابی کارشناسان و کارمندان	احتمال اینکه فساد در ادارات از فسادهای اداری کوچک به فسادهای بزرگ سیاسی برسند
۸	IMD	IMD International, Switzerland, World Competitiveness Center (مرکز رقابت جهانی)	سالنامه رقابت جهانی (۲۰۰۶ و ۲۰۰۷)	مدیران عالی و میانی اجرایی	وجود یا عدم وجود فساد و رشوه
۹					
۱۰	MIG	Merchant International Group گروه بازرگانان بین‌المللی	پویایی نواحی خاکستری	کارکنان ماهر و خبرنگاران شبکه‌های محلی	فساد، از رشوه وزرای دولتی گرفته تا منشی‌های مدیران
۱۱	PERC	Political and Economic Risk Consultancy مشاور ریسک سیاسی و اقتصادی	خبرنامه آگاهی آسیایی (۲۰۰۶ و ۲۰۰۷)	بازرگانان خارج از کشور	کیفیت رسیدگی به موضوع فساد در بخش‌های اجتماعی
۱۲					
۱۳	UNECA	United Nations Economic Commission for Africa کمیسیون اقتصادی ملل متحد برای آفریقا	گزارش حکمرانی آفریقا	پیمایش کارشناسان تبعه کشور (بین ۷۰ تا ۱۲۰ نفر در هر کشور)	کنترل فساد شامل گزارش از سطوح فساد در قوای مقننه، قضائیه و مجریه و همچنین در وصول مالیات و نیز میزان پیچیدگی دستیابی به دادگستری و خدمات دولتی
۱۴	WEF	World Economic Forum مجمع جهانی اقتصاد	گزارش رقابت‌پذیری جهانی	مدیران بنگاه‌های بزرگ	ممنوعیت نداشتن بسیاری از پرداخت‌ها و رشوه‌های مربوط به وظائف مختلف دولت

Source: Transparency International (2007)

طراحی پرسشنامه و تحلیل پاسخ‌ها

با استفاده از موارد مختلف به کاررفته در شاخص ادراک فساد، تعداد ۷ سؤال مرتبط با امور بانکی طراحی گردید و در میان کارکنان مدیریت امور شعب بانک تجارت استان زنجان که با تمامی شعبات استان در ارتباط و همکاری هستند توزیع شد. البته بررسی کامل میزان ادراک فساد در رابطه با عملکرد یک مجموعه، اقتضا دارد هم از افراد داخل مجموعه و هم از افراد خارج از مجموعه نظرسنجی شود. در این تحقیق به علت محدودیت‌هایی که وجود داشت، فقط از افراد داخل مجموعه نظرسنجی به صورت بی‌نام به عمل آمد. در ادامه ضمن اشاره به سؤال‌ها، فراوانی نسبی هر یک از گزینه‌های پاسخ داده شده به صورت نمودار دایره‌ای نمایش و تحلیل آن‌ها آورده شده است.

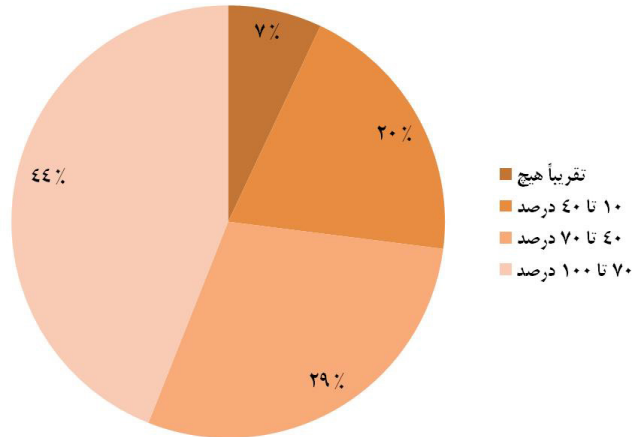
سؤال ۱- تا چه میزان فکر می‌کنید فرآیند و تشریفات اداری به منظور دریافت تسهیلات نسبت به افراد مختلف تبعیض آمیز است؟



تحلیل: از دیدگاه ۸۶ درصد از کارکنان شرکت کننده در نظرسنجی، تبعیض در انجام تشریفات اداری وجود دارد. ۴۲ درصد فکر می‌کنند تبعیض کم است، ۳۳ درصد فکر می‌کنند قابل توجه است و ۱۱ درصد فکر می‌کنند زیاد است؛ بنابراین بیش از نیمی از افراد شرکت کننده در نظرسنجی (۵۶ درصد) فکر می‌کنند تبعیض در انجام تشریفات اداری، وجود ندارد یا کمتر از ۴۰ درصد است.

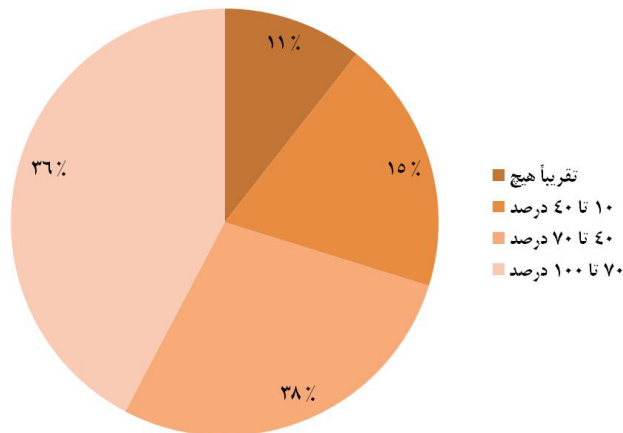
۱- در تحلیل اطلاعات، گزینه‌های کمی مرتبط با سؤالات به تناسب، به گزینه‌های کیفی «کم»، «قابل ملاحظه» و «زیاد» تبدیل شده‌اند.

سؤال ۲- میزان موفقیت بانک در شناسایی فساد چقدر بوده است؟



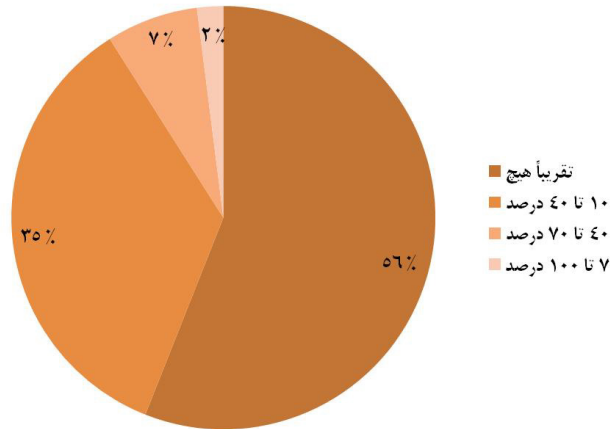
تحلیل: ۷۳ درصد از کارکنان شرکت کننده در نظرسنجی فکر می کنند بانک در شناسایی فساد در حوزه استان زنجان موفقیت زیاد و قابل ملاحظه ای داشته است.

سؤال ۳- تا چه میزان فکر می کنید با تخلفات و جرایم شناسایی شده در مجموعه بانک تجارت استان برخورد و مجازات لازم اعمال شده است؟



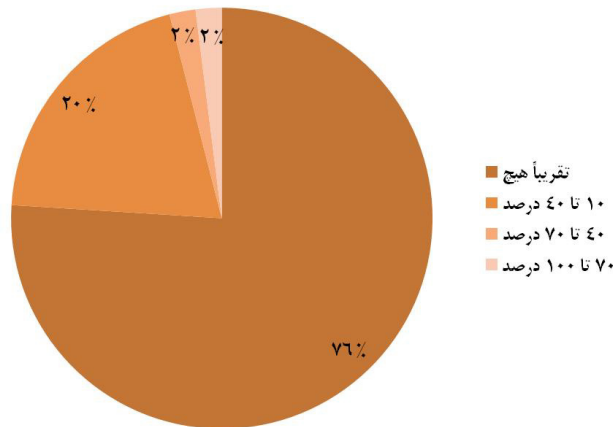
تحلیل: ۷۴ درصد از کارکنان شرکت کننده در نظرسنجی فکر می کنند در حد خوب و قابل قبول با تخلفات و جرایم شناسایی شده برخورد صورت گرفته است.

سؤال ۴- تا چه میزان فکر می کنید همکاران بانک تجارت در سطح استان از موقعیت شغلی و اموال بانک در راستای منافع شخصی استفاده می کنند؟



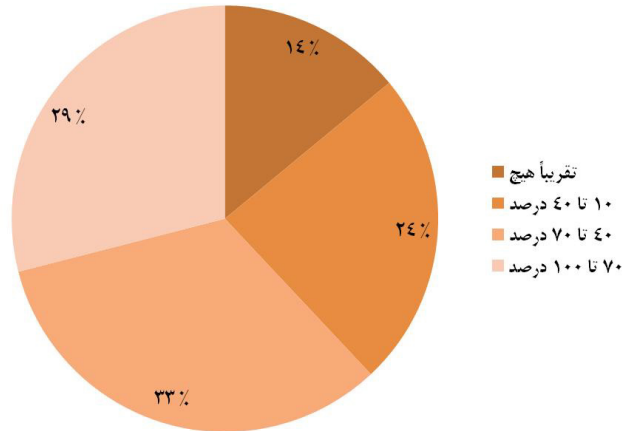
تحلیل: ۹۱ درصد از کارکنان شرکت کننده در نظرسنجی فکر می کنند استفاده از اموال بانک و موقعیت شغلی در راستای منافع شخصی در سطح استان وجود ندارد یا در حد کم وجود دارد.

سؤال ۵- تا چه میزان فکر می کنید رشوه گرفتن در بین همکاران بانک تجارت رواج دارد؟



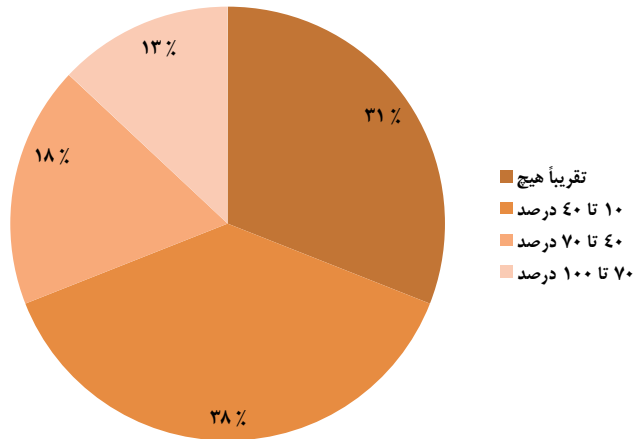
تحلیل: ۷۶ درصد از کارکنان شرکت کننده در نظرسنجی فکر می کنند تقریباً هیچ رشوه‌ای در بین کارکنان بانک در سطح استان وجود ندارد و ۲۰ درصد فکر می کنند که میزان رشوه در بانک تجارت استان در حد کم است.

سؤال ۶- تا چه میزان فکر می کنید در پرداخت پاداش، کارانه، رفاهی، اضافه کاری و سایر موارد تناسب میان استحقاق افراد و دریافتی آنان رعایت می شود؟



تحلیل: نارضایتی نسبت به حقوق و مزایا معمولاً در تمامی دستگاه‌ها وجود دارد در اینجا نیز این موضوع تأیید می شود. ۶۲ درصد از کارکنان شرکت کننده در نظرسنجی، فکر می کنند در پرداخت حقوق و مزایا تناسب میان استحقاق و دریافتی در حد زیاد و قابل ملاحظه‌ای رعایت نمی شود. این ادراک کارکنان زنگ هشدار برای مدیران این مجموعه در راستای ایجاد رضایت شغلی و آرامش خاطر و انگیزه فعالیت برای کارکنان است.

سؤال ۷- میزان تبعیض در جذب نیرو، ارتقای جایگاه و نادیده گرفتن شایسته‌سالاری را در بانک تجارت استان چقدر می دانید؟



تحلیل: ۶۹ درصد از کارکنان شرکت کننده در نظرسنجی فکر می کنند نادیده گرفتن شایسته سالاری در جذب و ارتقای افراد وجود ندارد یا در حد کم می باشد. این آمار نشان دهنده جو روانی نسبتاً خوبی از نظر جذب و ارتقای افراد در این بانک است.

جمع بندی و نتیجه گیری

فساد و ادراک از فساد دو مفهوم جدا و متفاوت هستند. منظور از «ادراک فساد» برداشت و فهم افراد از میزان فساد موجود در جامعه می باشد. ادراک فساد موضوع حائز اهمیتی در جامعه است زیرا مردم با توجه به درکی که از میزان فساد در جامعه دارند واکنش هایی از خود نشان می دهند که ممکن است کاملاً نیز با واقعیت فساد مطابقت نداشته باشد. این تحقیق میزان ادراک فساد را در مجموعه بانک تجارت استان زنجان مورد بررسی قرار داده است. مهم ترین یافته های این تحقیق به قرار زیر است:

- به اعتقاد ۷۶ درصد از کارکنان، تقریباً هیچ رشوه ای وجود ندارد.
- ۸۶ درصد کارکنان فکر می کنند تبعیض در انجام تشریفات اداری وجود دارد ولی به اعتقاد نیمی از آنان، میزان آن کم است.
- ۹۱ درصد معتقدند استفاده از اموال بانک و موقعیت شغلی در راستای منافع شخصی وجود نداشته یا در حد کم است.
- ۶۹ درصد نیز فکر می کنند شایسته سالاری در جذب و ارتقای افراد تقریباً رعایت شده و یا در حد کم نادیده انگاشته می شود.
- از نظر ۷۳ درصد کارکنان، بانک در شناسایی فساد موفقیت قابل ملاحظه ای داشته است.
- ۷۴ درصد ابراز کرده اند در حد زیادی با تخلفات و جرایم شناسایی شده برخورد شده است و در نهایت
- از میان افراد نظر دهنده، ۶۲ درصد فکر می کنند که تناسب میان استحقاق و دریافتی در پرداخت حقوق و مزایا رعایت نمی شود که ادراک کارکنان زنگ هشدار برای مدیران این مجموعه در راستای ایجاد رضایت شغلی و آرامش خاطر و انگیزه فعالیت برای کارکنان می باشد.
- بر اساس نتایج به دست آمده، مهم ترین پیشنهادی که می توان به مدیران بانک تجارت و یا کلیه مدیران بانکی کشور ارائه نمود این است که ضوابطی تدوین شود تا پرداخت حقوق و مزایا و همچنین پاداش ها کاملاً نظام مند و مطابق با عملکرد کارکنان باشد و مهم تر از آن اینکه ضوابط مذکور به صورت کامل اطلاع رسانی و شفاف سازی شود.

فهرست منابع

- ۱- دهخدا، علی اکبر؛ لغت‌نامه دهخدا؛ تهران؛ انتشارات دانشگاه تهران؛ ۱۳۷۷.
- ۲- عمید، حسن؛ قربان‌زاده، فرهاد؛ فرهنگ عمید؛ اشجع، چاپ نخست؛ ۱۳۸۹.
- ۳- همایونی، غلامحسین؛ روش‌های سنجش فساد؛ تهران؛ هفته‌نامه گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور؛ ۱۳۸۸.
- 4- Holmes, Leslie; Corruption (2015): A Very Short Introduction; Oxford University Press.
- 5- Reinikka, Ritva & Jakob Svensson (2006) ; “Using Micro-Surveys to Measure and Explain Corruption”. World Development, Vol. 34, No. 2.
- 6- Transparency International (2007) ; The Methodology of the Corruption Perception Index.

بررسی تأثیر اجرای طرح سیماک^۱ بر سلامت نظام اداری

مورد مطالعه: فرمانداری شهرستان ساوجبلاغ

دکتر ابراهیم رحیمی^۲

سعید استوار^۳

چکیده

نظام اداری ابزاری برای پاسخ‌گویی به تحولات در سطح ملی و بین‌المللی است و سلامت اداری موجب بهره‌وری سازمان و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی می‌شود. هدف از تحقیق حاضر بررسی تأثیر اجرای طرح سیماک بر نظام سلامت اداری می‌باشد. روش: روش به کار رفته در این تحقیق توصیفی - پیمایشی و با استفاده از پرسشنامه محقق‌ساخته و توزیع آن در بین ۳۰ نفر از کارکنان فرمانداری شهرستان ساوجبلاغ و بخش‌داری‌های تابعه این شهرستان می‌باشد. نتایج حاکی از آن است که اجرای طرح سیماک بر سلامت نظام اداری تأثیر مثبتی داشته است. با اجرای طرح سیماک علاوه بر ایجاد پرونده واحد الکترونیکی و قابل دسترس برای همه دستگاه‌ها، با صدور مجوزهای لازم ضمن جلوگیری از زمین‌خواری، کوه‌خواری، تعرض به منابع طبیعی و محیط‌زیست ارتقای سلامت اداری را در پی خواهد داشت.

واژگان کلیدی: نظام اداری، سلامت نظام اداری، فساد اداری، طرح سیماک.

۱- سامانه یکپارچه مدیریت املاک کشور

۲- دکترای مدیریت منابع انسانی، عضو هیئت‌علمی دانشگاه فنی و حرفه‌ای، مدرس دانشگاه پیام نور استان مرکزی
erahimi57@gmail.com

۳- دانشجوی کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی، گرایش مدیریت پیشرفت و توسعه شهری و روستایی، دانشگاه پیام نور مرکز دلیجان

مقدمه

در دنیای امروز، بزرگ شدن بنگاه‌ها، پراکندگی جغرافیایی و رشد فناوری، زمینه وسوسه ارتکاب تقلب در مدیران، کارکنان و افراد بیرونی مرتبط با سازمان‌ها و بنگاه‌ها را فراهم کرده است. تقلب و فساد واقعیتی است که به راحتی نمی‌توان از آن چشم پوشید. معضلی که موجب می‌شود سلامت نظام اداری به خطر افتد و در نتیجه هزینه کسب و کار بالا رود و فضای بی‌اعتمادی جامعه را فراگیرد. نگاه سنتی که برخورد با تقلب را تنها وظیفه دولت و مراجع قضایی می‌داند، در اقتصاد پیچیده امروز جایگاه چندانی ندارد. از این رو، ضروری است به جز مراجع قضایی و دولت، همه عوامل از جمله مدیران، کارکنان، حسابرسان و حسابداران نیز در مبارزه با فساد و تقلب نقش آفرین باشند (S.amacher:2013).

بی‌توجهی به خواسته‌های عمومی و فساد در نظام اداری، مشروعیت و کارآمدی دولت‌ها را در بلندمدت تهدید می‌کند؛ عامل شکست سازمان‌ها در محیط است و ادامه حیات و بقای آنان را با مشکل مواجه می‌سازد. اصلاح نظام اداری یکی از اقدامات اساسی برای تحول و توسعه کشورها به حساب می‌آید و بدون این مهم سایر برنامه‌ها و تلاش‌ها نیز به سرانجام نخواهد رسید. به همین دلیل دولت‌ها اقدامات فراوانی در راستای اصلاح و بهبود ساختار و تشکیلات اداری خود به منظور کارآمدی و پاسخ‌گویی بیشتر و همچنین کاهش فساد اداری انجام داده‌اند (صالحی امیری و شادالویی، ۱۳۹۲).

در مقابل سلامت اداری؛ فساد اداری را می‌توان مطرح نمود؛ یعنی نظام اداری با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و با توجه به نظم اداری از قبل طراحی شده، وظایف خود را به خوبی و برای نیل به بهره‌وری سازمانی اجرا می‌نماید. سلامت اداری یکی از خواسته‌ها و آرزوهایی دیرینه جوامع مختلف بوده به طوری که نظام اداری ابزاری برای توزیع عادلانه خدمت به عموم شهروندان باشد. سلامت اداری به وضعی فراتر از اثربخشی کوتاه‌مدت سازمان اشاره دارد. سلامت نظام اداری مجموعه‌ای است از خصایص نسبتاً پایدار که انطباق با شرایط محیط، روحیه بالای نیروی کار، کفایت برای حل مشکلات، سرعت عمل و مانند اینها را به همراه دارد. به طور کلی سلامت نظام اداری بر برآیند انجام کار اثربخش تأکید می‌کند. سلامت اداری خواه‌وناخواه ریشه در دو عامل مدیریت و رهبری قوی و صادقانه و انسجام درونی نظام اداری دارد. رویداد سلامت سازمانی از لحاظ مفهوم پویایی‌های سازمان‌ها، پژوهش و کوشش در راستای به‌سازی آن‌ها، از مزایای علمی قابل ملاحظه‌ای برخوردار است (صادقیان، ۱۳۹۵).

به عقیده پارسونز تمامی نظام‌های اجتماعی برای بقا، رشد و توسعه خود به حل چهار مشکل اساسی انطباق، دستیابی به هدف، یکپارچگی و نهفتگی نیازمندند. سلامت سازمانی عبارت است از توانایی سازمان در حفظ بقا و سازش با محیط و بهبود این توانایی‌ها. برخی سلامت سازمانی را با بهداشت روانی در محیط کار مترادف دانسته و سازمان سالم را سازمانی می‌دانند که میزان افسردگی، ناامیدی، نارضایتی، کم‌تحریکی و فشار روانی کارکنان را به حداقل ممکن برساند. نیوال (۲۰۰۷) سلامت سازمانی را یک موضوع کلی می‌داند که با سه مجموعه فشار روانی، بهداشت روانی و اخلاق در سازمان‌ها در

ارتباط است (شیخی، ۱۳۹۲).

پدیده فساد در طول تاریخ گریبان‌گیر حکومت‌ها بوده و مانع دستیابی آن‌ها به اهداف عالی‌شان گردیده‌اند زیرا عارضه فساد که نمودهای عینی آن پیچیده، چندوجهی و دارای شیوه‌های متفاوت است بر قانون اثر گذاشته و آن را به‌طور متفاوتی به اجرا در آورده و از این رهگذر توزیع عادلانه فرصت‌های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، حذف انحصارطلبی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری سالم را مخدوش می‌نماید و در نهایت ضمن تأثیر جدی بر کیفیت سرمایه اجتماعی کشور، سبب می‌گردد شهروندان هزینه‌های سنگین اقتصادی، اجتماعی و سیاسی فساد را تحمل کنند که از جمله آن می‌توان به افزایش فاصله طبقاتی، فقر، افزایش ارتکاب جرایم و مانند اینها اشاره داشت (خوئینی و رحیمی، ۱۳۹۵). فساد اداری امروزه به‌عنوان پدیده و معضلی است که در تمامی کشورهای جهان در نقاط مختلف دیده می‌شود و به‌نوعی رواج پیدا کرده است. چراکه فساد اداری همواره می‌تواند سود و منفعتی را برای گروهی از افراد پشت پرده به همراه داشته باشد. لیکن این امر به یک معضل و مشکل در اکثر کشورها تبدیل و باعث شده که سلامت اداری به خطر بیفتد. لذا اکثر کشورهای دنیا در پی آن هستند که فساد اداری را به‌نوعی کاهش دهند یا به‌کل از میان بردارند که این کار نیازمند وقت و سرمایه‌گذاری کلان خواهد بود. این معضل هیچ‌گاه حدومرزی را نمی‌شناسد و می‌تواند عامل مخربی در راستای نابود کردن اقتصاد داخلی باشد چراکه باید راه‌حل درست و مؤثری اندیشیده شود تا بحث توسعه و سلامت اداری کشورها آسیب نیند (رسولی، ۱۳۹۳). فساد در قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به‌صورت فردی، جمعی یا سازمانی، باهدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم و غیرمستقیم برای خود یا دیگری با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد و یا ضرر و زیانی را به اموال منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید، مانند رشاء، اختلاس و دیگر موارد. نظام اداری کشور باوجود همه تلاش‌های صورت گرفته در راستای اصلاح آن همچنان فاقد کارایی و پاسخ‌گویی لازم است. یکی از علل اصلی آن، بی‌توجهی به ارزش‌های اسلامی و نقش بنیادین آن در تحول و سلامت نظام اداری است (شیخی، ۱۳۹۲).

آسیب‌شناسی نظام اداری و شناسایی راه‌راه‌های مبارزه با فساد اداری باهدف نیل به سلامت اداری ازجمله موضوعات مهم و ضروری برای همه کشورهاست. جوامع مختلف با توجه به نوع نظام موردپذیرش خود شیوه‌هایی را برای سلامت اداری خود تدوین و مورد اجرا قرار می‌دهند و یا به عبارت بهتر راه‌حل‌هایی که برای اصلاح جوامع ارائه می‌گردد باید براساس ارزش‌های پذیرفته شده در آن جامعه باشد. در جامعه اسلامی نیز راه‌حل‌های اصلاحی باید متناسب با الگوها و آموزه‌های اسلامی ارائه گردد که جامعه اسلامی برای سلامت نظام اداری، عوامل تأثیرگذار چون عوامل رفتاری و عوامل سازمانی موردتوجه قرار داده است (Kaufmann, D & Vicente, P.C, 2011).

سلامت اداری یعنی نظام اداری با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و با توجه به نظم اداری از قبل طراحی شده، وظایف خود را به خوبی و برای نیل به بهره‌وری سازمانی اجرا می‌کند. سلامت اداری یکی از خواسته‌ها و آرزوهای دیرینه جوامع مختلف بوده؛ به طوری که نظام اداری یک ابزار توزیع عادلانه خدمت به عموم شهروندان می‌باشد. از ابتدای تشکیل دولت‌ها همواره دولت خوب و حکومت خوب که حافظ منافع عموم باشد، مورد بحث بوده و نظریه‌های زیادی در این رابطه ارائه شده که حاکی از اهمیت آن است. ایده سلامت اداری با مفهوم دولت خوب و حکمرانی خوب آمیخته است (آرام و آقایی، ۱۳۹۲).

بستر سلامت اداری، نظام اداری کشور و اداره امور عمومی است و از طریق آموزش مهارت و توسعه فرهنگ دینی و اخلاقی، قانون‌گرایی، شفافیت، پاسخ‌گویی، ایجاد و توسعه سامانه‌های الکترونیک و فناوری‌های نوین، انضباط اداری و مالی و شایسته‌سالاری تحقق می‌یابد. از آنجا که مسائل عمومی (مثل فساد) تأثیر منفی بر افکار عمومی، اعتماد و مشروعیت و اقتدار حاکمان دارد، باعث به-مخاطره انداختن مصلحت عامه می‌شود (خوئینی و رحیمی، ۱۳۹۵).

تکامل شکل‌های مدرن حکمرانی در مقایسه با حکمرانی سنتی کاهش فساد را نتیجه تکامل درازمدت عوامل زیرساختی یا رشد و توسعه اجتماعی و اقتصادی می‌داند که با خود تغییری هم در ساختار فرصت برای فساد و مجموعه کلی از هنجارهای زندگی خصوصی و دولتی ایجاد می‌کند؛ بنابراین عواملی مانند شهرنشینی، تجاری‌سازی کشاورزی، صنعتی شدن، ظهور طبقه متوسط، تقاضا را برای یک حکمرانی مدنی‌تر افزایش می‌دهند (قهرمانی و حیدری، ۱۳۹۵). تغییر در راستای یک نظام حکمرانی عقلانی - قانونی مطابق نظر نظریه پردازان نوگرا پرورش می‌یابد؛ اما هیچ‌گونه اجماعی در مورد جهت‌علیت بین رشد و توسعه اقتصادی و کاهش در فساد وجود ندارد (Schell, 2014).

سلامت اداری، صفتی کیفی در سازمان است که میزان هم‌راستایی در تعریف و تحقق منافع فردی، سازمانی و ملی را نشان می‌دهد. روشن است که میزان دارای آستانه است که کمتر از آن، مراتب فساد و بیشتر از آن، مراتب سلامت را نشان می‌دهد؛ بنابراین سلامت اداری مفهومی شاخص‌گونه و پیوستار است و میزان تخلف آن در دو سوی نقطه صفر، سلامت اداری قلمداد می‌شود (رسولی، ۱۳۹۳). سلامت نظام اداری معلول عوامل متعددی است که برخی ریشه در ارزش‌ها و باورهای اعضای سازمانی دارد که اگر اصلاح و تقویت شود بسیاری از معضلات و ناهنجاری‌های اخلاقی سازمان‌ها رفع خواهد شد. برخی از مسائل نیز به داخل سازمان مرتبط است که یا ناشی از ساختارهای نامناسب موجود است یا ناشی از رفتارهای نادرست در ارتباط بین مدیران و کارکنان می‌باشد. برخی عوامل هم جنبه برون‌سازمانی دارد که شامل عوامل سیاسی و قضایی می‌شود (صالحی امیری و شادالویی، ۱۳۹۲). فرآیند تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری در ایران به این صورت بوده است که اقتصاد دولتی و تصدی‌گری دولت در دهه ۶۰، نبود نظارت کامل، وجود ضعف‌های کنترلی و حسابرسی

داخلی و مستقل، از جمله موارد زمینه‌ساز مفاسد اقتصادی و اختلاس بوده‌اند. در دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰، فساد مالی و اقتصادی و اختلاس از محیط اقتصادی کشور، موجب نگرانی مسئولان نظام شد که در نهایت نگرانی‌های مقام معظم رهبری از فساد مالی و اقتصادی و اعلام سال ۱۳۷۴ به‌عنوان سال انضباط مالی و صدور فرمان هشت‌ماده‌ای به سران سه قوه درباره مبارزه با فساد در سال ۱۳۸۰ موجب ابلاغ برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد طی مصوبه شماره ۳۷۹۹۵/ت/۲۸۶۱۷ ه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۵ آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی طی مصوبه شماره ۷۳۳۷۷/ت/۳۰۳۷۴ ه مورخ ۱۳۸۳/۱۲/۲۲ و بخشنامه مجموعه آموزشی ارتقای سلامت اداری دولت به شماره ۵۸۲۳۸ مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۲ از سوی دولت گردید. در نهایت متعاقب الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مریدا در سال ۲۰۰۳ تمامی این تلاش‌ها و حرکت‌ها منجر به تدوین قانونی در خصوص ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد شد که مورد توجه قانون‌گذاران ایران قرار گرفت. لایحه اولیه این قانون در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۲/۱۷، کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و متعاقباً در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹، مجلس شورای اسلامی با اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال موافقت نمود و آن را برای تأیید نهایی به شورای نگهبان قانون اساسی فرستاد. شورای نگهبان با وارد آوردن ایراداتی بر این قانون، آن را مغایر دانسته و دوباره لایحه را به مجلس شورای اسلامی عودت داد. مجلس شورای اسلامی نظر شورای نگهبان را تأمین نکرده و مطابق اصل ۱۱۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران لایحه را برای اعلام نظر نهایی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال نمود. مجمع نیز ضمن اصلاح این قانون، آن را در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ تأیید و برای اجرا طی نامه شماره ۱۱/۵۷۶۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۱۹/۹ به رئیس‌جمهور وقت ابلاغ کرد. از جمله مزایای قانون ارتقای سلامت نظام اداری می‌توان به این موارد اشاره نمود:

- افزایش سطح آگاهی مردم از طریق شفاف‌سازی فرایند نظام اداری کشور؛
- شناسایی گلوگاه‌های فساد با تعیین سازوکارهای پیشگیری از طریق افزایش کنترل‌های داخلی در دستگاه‌های مشمول (ماده ۲ قانون)؛
- ارتقای سطح پاسخ‌گویی و تکریم ارباب‌رجوع و شهروندان؛
- توجه ویژه به نظارت و کنترل در نظام اداری از طریق مدیران، سرپرستان، مسئولان، بازرسان، حساب‌رسان، حسابداران، ممیزین، ذی‌حساب‌ها، ناظرین و مردم به‌منظور برخورد با مقوله فساد اداری؛
- بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و نرم‌افزارهای رایانه‌ای و پایگاه‌های اطلاعاتی؛
- امکان اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های مشمول با استفاده از شاخص‌های مصوب؛
- حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت مخبرین و گزارش‌دهندگان اطلاعات (خوئینی و رحیمی، ۱۳۹۵).

سیماک یکی از پروژه‌های اسنادمحور است که با توجه به تغییر ماهیت و رویکرد پست جمهوری اسلامی ایران و مبتنی بر نیاز شهروندان طرح‌ریزی شده و در حال اجرا می‌باشد. اهمیت طرح سامانه مدیریت یکپارچه املاک (سیماک) به این علت است که در این طرح ۲۸ سازمان و شرکت که با حوزه ملک سروکار دارند به یکدیگر متصل می‌شوند و این کار از طریق نرم‌افزاری دانش‌بنیان که با عنوان سامانه سیماک شناخته می‌شود، صورت می‌گیرد و به این ترتیب افراد فقط با مراجعه به دفاتر پیشخوان دولت یا پست همه امور مربوط به ملک از جمله استعلام، دریافت مجوز تخریب، ساخت و بازسازی را می‌توانند به انجام برسانند. سیماک از طرح‌های مصوب ستاد اقتصاد مقاومتی کشور است که براساس آن با اختصاص شناسه الکترونیکی برای هر ملک، تمامی استعلامات میان‌دستگاهی در حوزه املاک یکپارچه و واحد خواهد شد. اجرای پروژه سیماک به‌عنوان سامانه یکپارچه‌سازی ملی املاک کشور در سال ۱۳۹۳ آغاز و در سال ۱۳۹۵ به‌عنوان پروژه‌ای دانش‌بنیان در اقتصاد مقاومتی کشور انتخاب گردید. این پروژه در سال ۱۳۹۴ وارد پست و در سال ۱۳۹۵ به پروژه اقتصاد مقاومتی تبدیل شد و در سال ۱۳۹۶ به‌عنوان یکی از دو پروژه اولویت‌دار وزارت ارتباطات شناخته شده است (سامانه یکپارچه مدیریت املاک کشور).

طرح بهره‌برداری دستگاه‌ها از «سامانه یکپارچه مدیریت املاک» به اختصار سیماک» که فرآورده‌ای دانش‌بنیان شناخته شده است، در قالب دو پروژه زیربنایی و فراگیر، به تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی رسیده است. این سامانه از لحاظ ماهیت، یک «زیرساخت نرم‌افزاری برای مدیریت یکپارچه املاک و اماکن» است که علاوه بر ایجاد پایگاه متمرکز املاک و اماکن، قادر است تراکنش‌ها و فرآیندهای کاری / اداری مربوط به امور املاک و اماکن را، در میان دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط الکترونیکی کند. منظور از ملک یا مالکان، زمین و بنا یا تأسیسات موجود در آن است؛ صرف نظر از اینکه کاربری و ابعاد آن چقدر باشد، سند مالکیت عادی یا رسمی داشته باشد یا نداشته باشد، محدوده و مالک آن معلوم یا نامعلوم باشد. منابع طبیعی، اراضی کشاورزی، املاک شهری و روستایی، کارگاه‌ها و کارخانه‌ها و اصناف، عرصه و تأسیسات دارایی‌های سرزمینی، چاه‌های آب و نفت و گاز، ابنیه و آثار و محدوده‌های تاریخی و حریم آن‌ها از نمونه‌های قابل ذکر به‌عنوان ملک و مکان است. زیرساخت جغرافیایی (SGI) نیز که قابلیت به اشتراک‌گذاری داده‌های توصیفی و جغرافیایی را توأمان داراست، از لوازم حیاتی استقرار «دولت الکترونیکی در حوزه املاک» به‌شمار می‌رود و می‌تواند با انواع نقشه‌ها از دقت کم تا دقت بالا و انواع عکس‌های ماهواره‌ای و هوایی و نیز نقشه‌هایی که در محیط وب در دسترس هستند، خدمات‌رسانی کند. «ملک» و امور مربوط به آن از پیچیدگی، ارزش و گردش مالی بالایی برخوردار است، از این رو بخش قابل ملاحظه‌ای از ناهنجاری‌های نظام اداری کشور به حوزه ملک بازمی‌گردد. نبود اطلاعات جامع و دقیق، فقدان یکپارچگی اطلاعات بین دستگاه‌های ذی‌ربط، کاغذی بودن مدارک، دستی بودن مکاتبات، مواجهه حضوری ارباب‌رجوع با کارکنان ذی‌ربط، ابهام

و نقص و تعارض برخی قوانین و مقررات و احتمال برداشت‌های متفاوت آن‌ها، امکان اعمال سلیقه در تصمیم‌گیری‌های اداری و ضعف نظارت، از اهم زمینه‌های بروز چالش در حوزه املاک و زمین‌خواری در کشور است. با الکترونیکی شدن پرونده‌ها و یکپارچه شدن اطلاعات و مدارک مربوط به ملک و نیز ماشینی شدن (مکانیزاسیون) و خودکار سازی (اتوماسیون) فرآیندهای کاری (اداری) املاک و دسترسی برخط (ON-LINE) به پرونده املاک، امکانات خوبی برای نظارت مستقیم مدیران بر فعالیت کارکنان و نیز نظارت دستگاه‌های نظارتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی، در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد. صرف نظر از اینکه با بهره‌برداری از این زیرساخت، قوانین و مقررات بهتر اجرا می‌شود، نفس وجود شفافیت، حالت خودکنترلی و دغدغه رعایت قوانین و مقررات را نیز در کارکنان و مدیران دستگاه‌های ذی‌ربط تقویت می‌کند. با توجه به سیاست‌های کلان کشور و رهنمودهای اقتصادی - مقاومتی، مکانیزه نمودن فرآیندهای ارائه خدمات در حوزه املاک دهیاری‌ها از ضرورت‌های جدی توسعه روستاهای کشور و مدیریت بهینه سرزمین است. با توجه به اینکه دستگاه‌های زیر در فرآیند صدور مجوزهای ساختمانی در روستاها دخالت مستقیم دارند با استقرار یک سامانه پیشرفته و دانش‌بنیان برای مدیریت فرآیند املاک، مسئولیت حاکمیتی آن‌ها به گونه‌ای متقن انتظام پیدا می‌کند. دهیاری‌ها: با استقرار این سامانه، مدیریت اطلاعات و فرآیندهای مربوط به املاک از جمله فرآیند صدور مجوزهای ساختمانی در روستاها بهینه، استاندارد و الکترونیکی می‌شود. اکنون فرآیندهای مربوط به املاک در دهیاری‌ها به دلیل مداخله بخشداری و بنیاد مسکن شهرستان با انواع معضلات، پیچیدگی، عدم انتظام کافی، عدم شفافیت و نظایر آن‌ها روبه‌رو است. با سامانه، انجام فرآیندهای مربوط به ملک میان این ۳ دستگاه الکترونیکی، تسریع و شفاف می‌شود و تسهیلات فراوانی برای روستاییان به وجود می‌آید. بخشداری‌ها: بخشداری، یکی از دستگاه‌های ذی‌ربط در فرآیند صدور مجوزهای ساخت و ساز روستایی است که علاوه بر نظارت بر کار دهیاری‌های تابعه، مجوزهای ساختمانی مربوط به دهیاری‌هایی که فاقد دهیار یا تشکیلات دهیاری هستند را نیز صادر می‌کند و در واقع بار امور املاک این دهیاری‌ها را بردوش دارد. با این توضیح، علاوه بر دهیاری‌ها، تعداد زیادی از بخشداری‌ها که انجام امور دهیاری‌های فاقد تشکیلات را برعهده دارند نیز به این زیرساخت نیاز دارند. بنیاد مسکن انقلاب اسلامی: یک دستگاه محوری در فرآیند صدور مجوزهای ساختمانی در روستاها، «بنیاد مسکن انقلاب اسلامی» است. مسئولیت کلیدی تطبیق وضعیت ملک و درخواست ملک با طرح هادی روستایی، بر عهده بنیاد مسکن شهرستان است. طرح هادی روستایی مشابه طرح تفصیلی شهرها است. با استقرار سامانه، علاوه بر صرفه‌جویی فراوان در زمان ارسال و دریافت استعلام و پرونده کاغذی ملک بین دهیاری و بنیاد مسکن شهرستان، زحمت روستاییان نیز در پیگیری پرونده و آمدورفت (مکرر) از روستا به مرکز شهرستان نیز منتفی خواهد شد. به‌علاوه قابلیت استعلامات میان دستگاه‌های سیماک نیز به بنیاد مسکن کمک می‌کند تا با سرعت و سهولت و دقت بالا، استعلام‌ها مربوط به املاک را انجام دهد و درمورد پرونده ملک در اسرع وقت

تصمیم‌گیری کند. با ایجاد سامانه یکپارچه‌سازی مدیریت املاک کشور (سیماک) تا دو سال آینده، شهروندان نیازی به مراجعه حضوری برای امور ملکی خود نخواهند داشت بلکه پس از یک‌بار مراجعه به مراکز آی سی تی روستایی یا دفاتر پیشخوان و پست، امکان مبادله اطلاعات آنان با ۲۸ دستگاه اجرایی استان فراهم می‌شود.^۱

عرفانی فر (۱۳۹۴) در تحقیقی به بررسی نقش مسئولیت‌پذیری اجتماعی در ارتقای سلامت نظام اداری در دانشگاه‌های سراسری استان آذربایجان شرقی پرداخت. اعتبار شاخص کلی مسئولیت‌پذیری اجتماعی و سلامت نظام اداری ۰/۹۴ و ۰/۷۵ اطلاعات به دست آمد. در تحقیق تابان و همکاران (۱۳۹۳) برای برقراری سلامت نظام اداری در دانشگاه ایلام باید کارکنانی با مسئولیت‌پذیری بالا و برخورداری از هوش اخلاقی و ابعاد آن تربیت کرد. همچنین، باید مدیران دانشگاه، تلاش جدی و مضاعف در راستای ایجاد زمینه‌های مسئولیت‌پذیری برای مدیران و کارکنان فراهم آورند.

نتیجه تحقیق رجایی و همکاران (۱۳۹۶) نشان می‌دهد که در زیرساخت‌های شفافیت و ارتقای نظام‌های اطلاعاتی در راستای رویه‌های دولت الکترونیک و سایر بوروکراسی بیشترین تأثیر را بر سلامت اداری دارد. شل^۲ (۲۰۱۴) این‌گونه استدلال می‌آورد که پیشرفت‌های سریع در برابر فساد در سوئد که اوایل قرن نوزدهم اتفاق افتاد و از طریق یک حرکت یا اقدام وسیع از یک فئودال‌گرا، به یک بخش عمومی حاصل شد. ظهور لیبرالیسم به‌عنوان یک ایدئولوژی و تغییر وسیع‌تر در راستای سازمان‌های اجتماعی آزادتر به ارزش‌هایی ربط داشت که آن زمان رخ می‌دادند. این نشان می‌دهد که رشد اقتصادی و ساختار علاوه بر اینکه به ارزش‌های فرهنگی متصل هستند و بر چگونگی عملکرد یک نظام سیاسی اثر می‌گذارند، تقاضا برای خط‌مشی‌های ضدفساد را هم ایجاد می‌کنند.

با توجه به اهمیت وجود نظام اداری سالم و اثرات آن در توسعه کشور، نظام اداری یکی از ارکان اصلی استقرار توسعه پایدار محسوب می‌شود که لازمه آن در وهله نخست توجه به دانش، فرهنگ و تجربه لازم و کافی نزد مدیران و کارکنان سازمان‌ها بوده است و باید اذعان داشت که سازمان‌های دارنده نظام اداری سالم قادر به تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های درست، بجا و مناسب باشند (قهرمانی و حیدری، ۱۳۹۲).

اهمیت سلامت نظام اداری در این است که نظام اداری به‌ویژه سرمایه‌انسانی آن، نقش بسیار مهمی در توسعه کشور دارد و می‌تواند فرایند آن را از نظر عدالت تسریع کند و یک نظام سالم، پاک و چالاک را ارائه دهد. به‌هر حال، سلامت اداری، آرمانی در نظام اداری است که نقطه مطلوب آن، یک نظام ارزشی را می‌طلبد. باید به نقطه‌ای برسیم که مردم کاملاً نسبت به نظام اداری اعتماد داشته

۱- کتاب زیرساخت نرم‌افزاری دانش‌بنیان دولت الکترونیکی حوزه املاک، تدوین: شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران، دفتر مجری طرح سیماک تهران، ۱۳۹۵.

باشند و نظام اداری هم در خدمت مردم باشد. سلامت اداری، صفتی کیفی در سازمان است که میزان هم‌راستایی در تعریف و تحقق منافع فردی، سازمانی و ملی را نشان می‌دهد. یک نظام اداری سالم، نظامی کارآفرین و شاد است که به رفاه و آسایش فکری، جسمی، خشنودی و انگیزش مثبت نیروی انسانی در کنار تولید کالا و ارائه خدمت براساس نیاز واقعی مشتری و با توجه به کیفیت و کمیت آن و سودآوری منطقی توجه دارد. دستیابی به این وضعیت در صورتی امکان‌پذیر است که کلیه عوامل سازمان در راستای اهداف سازمان حرکت کنند (آرام و آقایی، ۱۳۹۲). فساد در نظام اداری، کم‌وبیش گریبان‌گیر تمامی کشورها می‌باشد و آسیب‌های ناشی از فساد با توجه به شکل‌های مختلف آن بی‌شمار است. برای کشوری که در راستای توسعه و پیشرفت گام برمی‌دارد، ضرورت دارد تا عاری از مقوله فساد به این مهم بپردازد و ضروری است برای جلوگیری از تشدید آسیب‌ها در آینده، امروز با تمام توان و در تمام زمینه‌ها با علل و عوامل بروز آن مبارزه‌ای جدی و مستمر صورت گیرد تا در جامعه‌ای سالم و عاری از فساد، توسعه پایدار و همه‌جانبه در کشور محقق گردد؛ و با توجه به اینکه مسئله عدم سلامت نظام اداری و در نتیجه فساد اداری، پیامدهای سوء بسیاری مانند کاهش کارایی سازمان‌ها، بزرگ شدن بوروکراسی، کند شدن روند خصوصی‌سازی، توزیع ناهمگون درآمدها و بدبینی مردم نسبت به دولت و سازمان‌های دولتی را در پی دارد لذا سازمان‌ها و افراد جامعه باید به این امر اهمیت داده و ارتقای آن را در اولویت برنامه‌های خود قرار دهند. با اجرای طرح سیماک در حوزه املاک می‌توان از این‌گونه فسادهای اداری جلوگیری کرد. کاهش رفت‌وآمدهای اداری، افزایش نظارت مسئولان و در نتیجه کاهش زمین‌خواری و فساد اداری را می‌توان از مزایای ایجاد این سامانه عنوان کرد. امکان ارزیابی و مقایسه عملکرد دستگاه‌ها و استان‌ها، قانون‌مند شدن و بهینه‌سازی فرایند و یکپارچه‌سازی اطلاعات، از اهداف اجرای این طرح است.

فرضیه تحقیق

اجرای طرح سیماک بر سلامت نظام اداری تأثیر دارد.

روش تحقیق

روش پژوهش حاضر توصیفی و از نوع همبستگی می‌باشد. در این پژوهش از روش کتابخانه‌ای برای جمع‌آوری اطلاعات در زمینه پیشینه مطالعات داخلی و خارجی استفاده شده است. با مطالعه تحقیقات و مطالعات سایر پژوهشگران، مجالات تخصصی و مرتبط، اطلاعات مورد نیاز گردآوری شده‌اند. پس از اتمام مطالعات کتابخانه‌ای، مطالعه حاضر وارد مرحله میدانی می‌شود که در حقیقت اقدام به جمع‌آوری اطلاعات به صورت میدانی شده و براساس متغیرهای تحقیق فرآیند تأثیر هر کدام از پارامترها سنجیده می‌شود.

در بخش پیمایشی با استفاده از پرسشنامه محقق ساخته که دارای ۱۸ سؤال بوده است و پایایی آن با

استفاده از روش کرونباخ ۰/۹۱ به دست آمده است. پرسشنامه بین جامعه آماری که ۳۰ نفر از کارشناسان معاونت امور فنی و عمرانی فرمانداری شهرستان ساوجبلاغ و بخش‌داری‌های تابعه (چندار - چهارباغ و مرکزی) و تعداد ۱۹ نفر از دهیاران تابعه بخش چهارباغ بوده‌اند توزیع گردید.

یافته‌های تحقیق

برای بررسی روایی و پایایی پرسشنامه از شاخص آلفای کرونباخ استفاده کرده‌ایم که نتایج آن در جدول زیر آمده است:

جدول ۱- ضریب آلفای کرونباخ

مؤلفه	تعداد سؤالات	اندازه شاخص آلفای کرونباخ
اجرای طرح سیماک در سلامت نظام اداری	۱۸	۰/۹۱۲

با توجه به اینکه اندازه شاخص آلفای کرونباخ در این بررسی بیشتر از ۷/۰ برآورد شده است می‌توان گفت در این بررسی پرسشنامه روا و پایا ارزیابی شده است و سؤالات پرسشنامه از همبستگی درونی بالایی برخوردار هستند.

در جدول ۲ تعداد و درصد افراد پاسخ‌گو برحسب ویژگی‌های جنسیت، سن، سابقه کار و تحصیلات خلاصه شده است. با استفاده از آزمون کلموگروف اسمیرنوف مشخص شد توزیع متغیر اجرای طرح سیماک در سلامت نظام اداری نرمال است. در این آزمون سطح معناداری ۰/۲ محاسبه شد که این مقدار بیشتر از ۰/۰۵ است که همان‌طور که گفته شد توزیع داده‌ها را نرمال ارزیابی می‌کند. در جدول ۳ نتایج آزمون مقایسه تی تک گروهی با عدد ۳ قابل ملاحظه است. براساس این جدول می‌توان به این نتیجه رسید که میانگین نظرات پاسخ‌گویان با عدد ۳ اختلاف معناداری دارد از آنجا که میزان متوسط نظرات پاسخ‌گویان به میزان ۳/۷۹ و بزرگ‌تر از ۳ است می‌توان نتیجه گرفت از دید پاسخ‌دهندگان تأثیر اجرای طرح سیماک بر سلامت نظام اداری مثبت ارزیابی شد، یعنی در مطالعه حاضر نقش اجرای طرح سیماک بر سلامت نظام اداری خوب تعریف شده است.

جدول ۲- ویژگی‌های جمعیت‌شناختی

متغیر	تعداد	درصد
جنسیت	زن	۱۳/۳
	مرد	۸۶/۷
سن	۲۵ تا ۳۵ سال	۵۳/۳
	۳۶ تا ۴۵ سال	۳۶/۷
	۴۶ تا ۵۵ سال	۱۰
	بیشتر از ۵۵ سال	۰

درصد	تعداد	متغیر	
		سابقه کار	تحصیلات
۴۳/۳	۱۳	۱ تا ۵ سال	سابقه کار
۲۶/۷	۸	۶ تا ۱۰ سال	
۱۰	۳	۱۱ تا ۱۵ سال	
۲۰	۶	بیشتر از ۱۶ سال	
۲۰	۶	دیپلم	تحصیلات
۱۶/۷	۵	فوق دیپلم	
۵۳/۳	۱۶	لیسانس	
۱۰	۳	فوق لیسانس	
۰	۰	دکتری	

جدول ۳-آزمون میانگین یک جامعه آماری
 $H_0: \mu = 3$

نام متغیر	میانگین	انحراف معیار	حد پایین برای اختلاف میانگین با ۳	حد بالا برای اختلاف میانگین با ۳	p-value
اجرای طرح سیماک در سلامت نظام اداری	۳/۷۹	۰/۶۵۱	۰/۵۴۸	۱/۰۳۴	۰/۰۰۰

در این بررسی همان‌طور که در جدول ۴ قابل مشاهده است، نقش متغیرهای جنسیت، سن، سابقه کار و تحصیلات بر مجموع آرای پاسخ‌دهندگان بر اجرای طرح سیماک در سلامت نظام اداری معنادار نشد.

جدول ۴- نقش متغیرهای جنسیت، سن، سابقه کار و تحصیلات بر مجموع آرای پاسخ‌دهندگان

متغیر	بتا	T	سطح معناداری
مقدار ثابت	۴/۳۳۵	۴/۶۲۹	۰/۰۰۰
جنسیت	۰/۱۱۹	۰/۳۱۴	۰/۷۵۶
سن	-۰/۰۵۸	-۰/۱۸۵	۰/۸۵۵
سابقه کار	-۰/۱۰۹	-۰/۶۱۲	۰/۵۴۶
تحصیلات	-۰/۱۸۶	-۱/۲۶۱	۰/۲۱۹

نتیجه‌گیری

سلامت اداری خواه ناخواه ریشه در دو عامل مدیریت و رهبری قوی و صادقانه و انسجام درونی نظام اداری دارد. بی‌توجهی به خواسته‌های عمومی و فساد در نظام اداری، مشروعیت و کارآمدی دولت‌ها را در بلندمدت تهدید می‌کند، عامل شکست سازمان‌ها در محیط است و ادامه حیات و بقای آنان را با مشکل مواجه می‌سازد. اصلاح نظام اداری یکی از اقدامات اساسی برای تحول و توسعه کشورها

به حساب می‌آید و بدون این مهم، سایر برنامه‌ها و تلاش‌ها نیز به سرانجام نخواهد رسید. امروزه سلامت اداری به عنوان تنها رویکرد برخورد با فساد اداری مورد توجه قرار گرفته است. به هر حال، سلامت اداری، آرمانی در نظام اداری است که نقطه مطلوب آن، یک نظام ارزشی را می‌طلبد.

نظام اداری و اجرایی کشور نیازمند سازوکار نظارتی مطمئن و توسعه یافته است. این سازوکار از طریق ایجاد دستگاه‌های نظارتی متعدد در قوای سه گانه جمهوری اسلامی ایران سال‌هاست که دنبال می‌شود و با وجود شرایطی مانند تعدد ناظرین، موازی بودن برنامه‌ها و فعالیت‌های نظارتی، ناهمخوانی احتمالی نتایج نظارت‌های مختلف، تداخل و همپوشانی وظایف دستگاه‌های نظارتی و پایین بودن شاخص‌های بهره‌وری در سیستم نظارت، باعث شده تا ایده هماهنگ کردن دستگاه‌های نظارتی کشور مطرح و پیگیری شود. در این راستا سامانه یکپارچه مدیریت املاک در راستای مبارزه با فساد اداری و کیفیت بهره‌وری به وجود آمده است تا با اجرایی کردن آن با دستگاه‌های اجرایی کشور مبادله اطلاعات انجام شود. امکان ارزیابی و مقایسه عملکرد دستگاه‌ها و استان‌ها، قانونمند شدن و بهینه‌سازی فرایند و یکپارچه‌سازی اطلاعات، از اهداف اجرای این طرح است.

در این بررسی شاخص آلفای کروناخ ۰/۹۱۲ برآورد شد که بیانگر روا و پایا بودن پرسشنامه می‌باشد. میزان متوسط نظرات پاسخ‌گویان در رابطه با اجرای طرح سیماک بر سلامت نظام اداری بزرگ‌تر از ۳ است (۷۹/۳ از ۵) و نتایج آزمون تی تک گروهی تأثیر اجرای طرح سیماک بر سلامت نظام اداری را مثبت ارزیابی کرد. در مطالعه حاضر تأثیر متغیرهای جنسیت، سن، سابقه کار و تحصیلات بر مجموع آرای پاسخ‌دهندگان (سطح معناداری بیشتر از ۰/۰۵) در اجرای طرح سیماک در سلامت نظام اداری معنادار نشد.

فهرست منابع

- ۱- آرام، نازنین. آقایی. حجت (۱۳۹۲). رویکردهای مختلف در مبارزه با فساد اداری. مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور. تهران: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- ۲- تابان، محمد، شرفی، وحید، ویسه، مهدی، شیر، اردشیر (۱۳۹۳). بررسی تأثیر مسئولیت‌پذیری و هوش اخلاقی کارکنان بر سلامت نظام اداری. نشریه مدیریت دانشگاه اسلامی. سال سوم. شماره ۲.
- ۳- خوئینی، غفور، رحیمی، امین حسین (۱۳۹۵). بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰، نشریه دانش حسابرسی، سال شانزدهم، شماره ۶۲.
- ۴- رسولی، بیستون (۱۳۹۳). بررسی رابطه فرهنگ سازمانی با سلامت نظام اداری در ادارات دولتی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد مهاباد.
- ۵- زهرا، دانش فرد، کرم اله فقیهی، ابوالحسن (۱۳۹۶). زیرساخت‌های ضروری جهت خط‌مشی‌گذاری (سیاست‌گذاری) موفق در حیطه سلامت نظام اداری. نشریه مدیریت شهری. شماره ۴۶.
- ۶- سایت سامانه یکپارچه مدیریت املاک کشور
- ۷- شیخی، محمدحسین (۱۳۹۲). عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری رشد ارزش‌های اخلاقی در آن، نشریه اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، سال اول، شماره ۲.
- ۸- صادقیان، سیدرضا (۱۳۹۵). ارتقا سلامت نظام اداری و مقابله با فساد. سومین همایش بسترهای فساد مالی و اداری در نظام حقوقی ایران با رویکرد اصلاح و توسعه نظام حقوقی. میبد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد میبد.
- ۹- صالحی امیری، سید رضا، شادالویی، نوریه (۱۳۹۲). عوامل تأثیرگذار بر سلامت نظام اداری در تحقق طرح تحول نظام اداری، مجله مدیریت فرهنگی، سال هفتم، شماره نوزدهم.
- ۱۰- عرفانی فر، علی (۱۳۹۴). نقش مسئولیت‌پذیری اجتماعی در ارتقای سلامت نظام اداری. دومین کنفرانس بین‌المللی اقتصاد، مدیریت. حسابداری با رویکرد ارزش‌آفرینی، شیراز. موسسه آموزشی مدیران خبره نارون.
- ۱۱- قهرمانی، مسعود، حیدری، رحیم (۱۳۹۲). بررسی رابطه سلامت نظام اداری و بهبود عملکرد نیروی انسانی سازمان‌های مالی - دولتی استان آذربایجان، نشریه مطالعات کمی در مدیریت، سال چهارم، شماره ۲.
- ۱۲- کتاب زیرساخت نرم‌افزاری دانش‌بنیان دولت الکترونیکی حوزه املاک / تدوین: شرکت ملی پست جمهوری اسلامی ایران، دفتر مجری طرح سیماک تهران ۱۳۹۵.
- 13- Kaufmann, D. & Vicente, P. C. (2011). Legal corruption. *Economics & Politics*, 23(2), 195219-
- 14- S.amacher, Gregory.2013. Corruption And forest Concessions. *Jornal of environmental economics and manager*, pp 131152-.
- 15- Schell, Sabnia(2014) *International Policy Diffusion and Domestic Policy*

Making: the Case of Two Transparency and Anticorruption Policies in Romania. ashington University Dissertation for the degree of Doctor of Philosophy International Affairs and Public Policy and Public Administration, May 18, aws. Administrative Law Review, 58(1), 85130-.

تأملی بر عوارض غیرقانونی تغییر کاربری در مصوبات شوراها با تکیه بر آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

امید محمدی^۱

علی اکبر محمدی^۲

چکیده

یکی از حوزه‌هایی که در آن شوراها به تصویب عوارض غیرقانونی و شهرداری‌ها در اخذ این وجوه غیرقانونی اقدام می‌نمایند عوارض تغییر کاربری است. عمده دلایل غیرقانونی بودن این مصوبه‌ها، مغایرت با قوانین و مقررات ماده ۵ شورای عالی شهرسازی و معماری، ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، قانون نحوه خرید و تملک اراضی اشخاص در طرح‌های عمومی و عمرانی، ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی و خروج از حدود اختیارات می‌باشد. مرجع تأیید غیرقانونی بودن اخذ عوارض تغییر کاربری، آراء متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. مقاله حاضر درصدد تبیین این مسئله است که عوارض تعیینی، خلاف قوانین و مقررات، خلاف سیاست‌های عمومی دولت و خلاف آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و خلاف اصول موجود برای تعیین عوارض و خلاف موازین شرعی است. راهکار برون‌رفت از اخذ وجوه غیرقانونی از شهروندان بر خورد قانونی دادستان‌ها، اعمال ماده ۱۲۱ قانون دیوان عدالت اداری از سوی رئیس دیوان عدالت اداری و پیش‌بینی ایجاد وحدت رویه در موارد صدور آراء متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در اصلاحات بعدی این قانون است.

واژگان کلیدی: شورا و شهرداری، عوارض، تغییر کاربری، ارزش افزوده، ماده ۵ شورای عالی

شهرسازی و معماری.

۱- وکیل دادگستری - دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
O_mohammadi_lawyer@yahoo.com

۲- کارشناس ارشد توسعه روستایی - Mohammadi472000@yahoo.com

مقدمه

مهم ترین منابع درآمد شهرداری‌ها به عنوان نهادی خودکفا به تجویز قانون خصوصاً ماده ۲۹ آیین نامه مالی شهرداری‌ها وصول عوارض و بهای خدمات می‌باشد^۱. شوراهای اسلامی شهرها به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز هر شهر مبادرت به وضع عوارض می‌نمایند. به تعبیر دیگر یکی از رسالت‌های شوراهای شهرها وضع عوارض است که به صرفه و صلاح شهروندان بوده و مهم ترین منابع درآمد شهرداری‌ها وصول عوارض و بهای خدمات می‌باشد. درست است که عوارض یکی از نیازهای درآمدی شهرداری به منظور ارائه خدمات عمومی است و اساساً عوارض جزء درآمدهای پایدار شهرداری محسوب می‌گردد و در اجرای وظایف ذاتی و انحصاری خود باید از این گونه عوارض پایدار تأمین گردد، (در غیر این صورت دیگر قادر به ارائه خدمات مورد لزوم شهروندان نخواهد بود). اما اخذ وجوه با توجه به آراء متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این رابطه و مستندات و دلایل ابرازی باید در چارچوب ضوابط و مقررات معین باشد. باید توجه داشت ارائه خدمات به مردم و رعایت منفعت عموم به هر قیمتی از جمله اخذ وجوه غیرقانونی موجبات هرج و مرج را فراهم می‌نماید. عمده ترین این اصول و قواعد در آیین‌های آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری عبارت‌اند از:

- اخذ عوارض متناسب با تولیدات و درآمد اهالی؛
 - اخذ عوارض در قبال ارائه خدمات، تناسب بین عوارض دریافتی و خدمات ارائه شده؛
 - عطف به ماسبق نشدن عوارض؛
 - عدم امکان اخذ عوارض مضاعف به واسطه‌ی ارائه‌ی یک خدمت معین؛
 - عدم امکان دریافت عوارض از درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات؛
 - تعیین عوارض به فعالیت‌های محلی و غیرملی.
- عمده ترین مستندات قانونی که به شوراهای اسلامی شهر به منظور تصویب کلیه عوارض عمومی و اختصاصی تفویض اختیار کرده به شرح زیر می‌باشد:

- بند ۲۶ ماده ۵۵ و ماده ۷۴ قانون شهرداری مصوب ۱۱ تیر ۱۳۳۴؛
- بند ۱۶ ماده ۷۱^۲ و ماده ۷۷ قانون شوراها مصوب ۱۳۷۵ (ماده ۸۰ اصلاحی سال ۱۳۹۶)؛
- بند ۸ ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها سال ۱۳۳۴ با اصلاحات و الحاقات بعدی؛
- بند ۱ ماده ۳۵ قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱؛
- بند الف ماده ۴۳ قانون برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۶۹؛

۱- رأی شماره ۴۵۹ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال مصوبه چهل (پ) کمیسیون مورخ ۱۳۸۷/۱۱/۱۷ شورای اسلامی شهر قم

۲- منظور از تصویب نرخ خدمات مصرح در بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، خدمات مستقیمی است که از سوی شهرداری ارائه می‌شود مانند تعیین بهای بلیت اتوبوس، مترو و نرخ تاکسی. (دادنامه ۳۴۰ و ۳۴۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۵/۵/۱۹)

- ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض^۱؛
- بند ۱ ماده ۲۹ و ماده ۳۰ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ (این ماده نیز یکی از درآمدهای شهرداری را ناشی از عوارض عمومی به‌عنوان درآمدهای مستمر دانسته است)؛
- تبصره ۱ ماده ۵ قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی (قانون موسوم به جمع عوارض) مصوب ۲۲ دی ماه ۱۳۸۱ و ماده ۱۶ آیین‌نامه اجرایی آن؛
- تبصره ۱ ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش‌افزوده مصوب ۱۳۸۷.

دلایل غیرقانونی بودن عوارض تغییر کاربری در این قسمت تشریح می‌گردد:

۱. خروج از حدود اختیارات

نظر به اینکه تغییر کاربری از جمله وظایف قانونی شورای اسلامی نیست، به‌طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص وضع قاعده نماید^۲. مصوبات اخذ عوارض تغییر کاربری از سوی شورای شهر با مقررات مختلف از جمله ماده ۱۰۰ قانون شهرداری، قانون نحوه خرید و تملک اراضی اشخاص در طرح‌های عمومی و عمرانی، ماده ۷۱ قانون تشکیلات و وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی مغایرت دارد. عوارض تغییر کاربری غیرمسکونی به مسکونی، تغییر هر نوع کاربری به صنعتی و مسکونی به تجاری از جمله مصادیق عوارض صریح غیرقانونی اعلام شده در آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری است. نمونه کلی این آراء در ادامه قابل ملاحظه است. عدم امکان اخذ عوارض نسبت به اموری که از اختیارات و وظایف تعریف‌شده‌ی واضح عوارض نیست یکی از اصول حاکم بر تعیین عوارض است که مثال بارز آن «عوارض تغییر کاربری» می‌باشد.

۱- ماده ۱ شوراهای اسلامی شهر، بخش و شهرک می‌توانند برای تأمین بخشی از هزینه‌های شهر، بخش و یا شهرک مربوط اعم از هزینه‌های خدماتی، اداری و عمرانی با رعایت ضوابط، ترتیبات و سیاست‌های موضوع این آیین‌نامه عوارض وضع نمایند.

۲- آرای زیر از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این رابطه قابل ذکر است:

۱. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به دادنامه شماره ۳۵۰ مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۵

۲. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، به دادنامه شماره ۷۸۳ مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۴ با موضوع ابطال بندهای ۱، ۲ و ۵ از ردیف ۱۴ مصوبه شماره ۱۳۸۶/۱۱/۱۱-۸۶/۲۵۴۴۲/۳ شورای اسلامی شهر گرگان درخصوص برقراری عوارض تغییر کاربری اراضی غیرمسکونی به کاربری مسکونی

رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به دادنامه شماره ۱۰۳۹ مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال تبصره ۲ از بند ۱۲ تعرفه عوارض و بهای خدمات شهر بندرعباس مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۴ شورای اسلامی شهر بندرعباس و ابطال صورت‌جلسات مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۰ و ۱۳۸۹/۸/۲۲ کمیسیون توافقات شهرداری بندرعباس: «... امر تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورای اسلامی شهر پیش‌بینی نشده است. با توجه به مراتب، شورای اسلامی شهر که صلاحیتی برای تغییر کاربری اراضی ندارد، به‌طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص مبادرت به وضع قاعده کند و از بابت تغییر کاربری‌ها قسمتی از اراضی مردم یا مبلغ آن را دریافت کند...»

۲. مغایرت با قانون مالیات بر ارزش افزوده

تعمق و بررسی در کلیه‌ی موارد قانون مالیات بر ارزش افزوده به‌ویژه ماده‌ی ۳ آن، صرفاً مربوط به کالا و خدمات (نظیر خدمات حمل و نقل و امثالهم) است به‌علاوه موارد مصرّحه در مواد ۳۹، ۳۸، ۱۶ قانون مالیات بر ارزش افزوده مبین آن است که قانون موصوف، صرفاً امور معاملاتی و مبادلاتی بر ارزش کالاها و خدمات مربوط به آن و مشخص شده در قانون را شامل می‌شود. همچنین عوارض منظور شده، جهت شهرداری در قانون مالیات بر ارزش افزوده نیز صرفاً ناظر بر موارد مبادرت به تولید و حمل و نقل، صادرات و واردات کالای خاص و مشخص در مواد ۴۳ و ۳۸ قانون مالیات بر ارزش افزوده می‌باشد که دقیقاً مشخص شده و در قانون مالیات بر ارزش افزوده در خصوص اموال غیرمنقول نام و ذکر به میان نیامده است. قانون مالیات بر ارزش افزوده از ابتدا تا انتها صرفاً مربوط به کالا، خدمات حمل و نقل و حقوق گمرکی است و اموال غیرمنقول از شمول آن خروج موضوعی دارد و صراحت مواد ۴۳، ۳۹، ۳۸ و ۱۶ قانون فوق دلیل بر این مدعاست. ملاحظه‌ی مشروح مذاکرات جلسه ۲۶۵ مجلس شورای اسلامی مندرج در روزنامه رسمی شماره ۱۶۸۳۸ به هر گونه شائبه و تفسیر غلط در خصوص عوارض موضوعه (تبصره یک ذیل ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده) پاسخ گوییده و تصریح کرده است که عوارض مورد نظر صرفاً راجع به حقوق گمرکی و سود بازرگانی و متوجه واردات است و اساساً ارتباطی به بحث زمین، تفکیک و صدور پروانه‌ی ساختمانی و یا تغییر کاربری ندارد و واضح است که شوراها، خارج از حدود اختیارات و برخلاف اصول قانون مینا، اقدام به تصویب مصوبه عوارض تغییر کاربری با بهانه‌های مختلف از جمله عوارض ارزش افزوده و یا تغییر و تبدیل کاربری می‌نمایند. مصوبه شورای اسلامی شهرها در این خصوص، بیانگر تصور و تلقی اشتباه شوراها از باب اختیار بی‌حد و حصر برای خود در وضع عوارض آن‌هم تحت هر عنوان و با استنادهای کاملاً بلا وجه است.

۳. لزوم اخذ عوارض در قبال ارائه مستقیم خدمات از سوی شهرداری

اخذ عوارض در قبال ارائه‌ی خدمات قابل دریافت بوده و بدون ارائه خدمات خاص و مشخص جایز نیست. «عوارض» در برابر «خدمات» موضوعیت می‌یابد و به‌عبارتی دیگر مابه‌ازای خدمات ارائه‌شده هستند و اصولاً پرداخت‌کننده عوارض می‌باید از نوعی خدمات و انتفاع مستقیم برخوردار شود. هر چند طبق بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراها، جمهوری اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب نرخ خدمات ارائه‌شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملاتی شهرداری‌ها با رعایت مقررات مربوط از جمله وظایف شورای اسلامی شهر تعیین شده است، لیکن منظور از تصویب نرخ خدمات مصرح در این بند از ماده قانونی، خدمات مستقیمی است که از سوی شهرداری ارائه می‌شود و در آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز این امر تصریح شده است. به‌عنوان مثال رأی شماره ۴۲۸ مورخ ۱۳۹۵/۷/۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با موضوع ابطال تبصره ۳ تعرفه عوارض ارزش افزوده تجاری، کارگاهی مصوب شورای اسلامی

شهر گز برخوار از استان اصفهان که در آن عوارض وضع شده بر ارزش افزوده ناشی از صدور پروانه ساختمان با کاربری تجاری بر روی املاک است.

۴. خلاف شرع بودن اخذ عوارض تغییر کاربری

در خصوص خلاف شرع بودن اخذ عوارض غیرقانونی می‌توان ۴ نظر شورای نگهبان را بیان داشت که استدلال آن بیشتر حول محور این امر است که وقتی اخذ عوارض مستند به قانون نباشد خلاف شرع نیز می‌باشد:

الف- نظریه‌های شورای نگهبان در سال ۱۳۷۴ و ۱۳۷۸: وصول هرگونه وجهی از اشخاص باید مستند به قانون باشد؛ در مانحن فیه وفق آراء متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری که در فوق تبیین گردید، قانونی برای اخذ عوارض تغییر کاربری وجود ندارد. از سوی دیگر نظریه فقهای شورای نگهبان به تاریخ ۱۳۷۴/۱۰/۱۳ خطاب به رئیس هیئت عمومی دیوان عدالت اداری این گونه بود: «عطف به نامه شماره هـ/۱۷۰/۷۳ مورخ ۱۳۷۴/۹/۵، موضوع ادعای خلاف شرع بودن بخشنامه شماره ۱۳۰۸/م مورخ ۱۳۷۲/۶/۲۱ شهردار تهران در جلسه مورخ ۱۳۷۴/۱۰/۱۳ فقهای شورای نگهبان مطرح و مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر آقایان فقها به این شرح اعلام می‌گردد: در صورتی که دریافت وجه در مورد سؤال فقط به موجب دستورالعمل و آیین‌نامه انجام گیرد نه به موجب قانون، با موازین شرعی مغایر است.» همچنین نظریه شماره ۱۳۷۸/۲۱/۷۸-۵۶۲۱/۱۳-۱۳/۸/۱۳ شورای نگهبان مجدد بیان داشته است که اخذ هرگونه وجهی چنانچه استناد قانونی نداشته باشد خلاف شرع تلقی می‌گردد.

ب- نظریه‌های سال ۱۳۹۰ شورای نگهبان: قائم‌مقام دبیر شورای نگهبان به موجب نامه شماره ۱۳۹۰/۳/۲۹ - ۹۰/۳۰/۴۲۶۲۰ اعلام کرده است که: «موضوع در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۰۳/۲۵ فقهای شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و خلاف موازین شرع شناخته نشد و چنانچه مجوز قانونی وجود نداشته باشد خلاف موازین شرع است.» هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در رأی شماره ۶۲۱-۱۳۹۱/۱۰/۲۶ بر همین اساس مصوبه را برخلاف موازین شرع اعلام نمود و آن را ابطال کرد. در این استدلال یکی از بدیع‌ترین و جالب‌ترین استدلال‌های شورای نگهبان مبنی بر اینکه «مصوبه‌ای که برخلاف قانون مصوب باشد خلاف شرع است» مطرح شده که می‌تواند در بسیاری از مسائل حقوقی راهگشا باشد. همچنین به موجب نظر فقهای شورای نگهبان، مندرج در رأی شماره ۳۳۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری صادره در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۳ اعلام گردیده که دریافت وجه با تجویز آیین‌نامه و دستورالعمل مغایر شرع است.

ج- نظریه شورای نگهبان در سال ۱۳۹۵: شورای اسلامی شهر شانندیز در تاریخ ۱۳۹۱/۱۱/۲۴ اقدام به تصویب مصوبه‌ای به شماره ۲۵۵۴ می‌نماید که براساس این مصوبه، شهرداری بابت تغییر کاربری املاک و همچنین ورود به محدوده شهری درصدی از عرصه ملک و یا ارزش ریالی ملک را از شهروندان به صورت رایگان دریافت می‌دارد. در خصوص ادعای مغایرت موضوع مصوبه مورد

اعتراض با شرح مقدس اسلام، قائم مقام دبیر شورای نگهبان به موجب لایحه شماره ۹۵/۱۰۲/۱۶۷۶-۱۳۹۵/۵/۳ نظر فقها مطروحه در جلسه مورخ ۱۳۹۵/۳/۲۴ را اعلام کرده است که: «با استظهار به اینکه عنوان عوارض بر اخذ اراضی اشخاص به صورت مجانی صادق نمی باشد بنابراین مصوبه مذکور خلاف موازین شرع شناخته شد.»^۱

د- نظر شورای نگهبان در سال ۱۳۹۶: فقهای شورای نگهبان به موجب نظریه شماره ۲۳۷۷/۱۰۲/۹۶-۱۳۹۶/۶/۷ ماحصل بررسی جلسه ۱۳۹۶/۵/۲۶ را چنین اعلام داشته اند: «با استظهار به اینکه بند یک مصوبه صورت جلسه ۳۸۵ الزامی به اخذ اموال اشخاص به طور رایگان ندارد خلاف شرع دانسته نشد و مصوبه ۲-۵ ضوابط مقررات نحوه توافق از آنجا که حداکثر آنچه برای مالک در صورت تقاضای تغییر کاربری باقی می ماند ۲۰ درصد اراضی است، اطلاق آن نسبت به مواردی که اجحاف به مالک است خلاف شرع است و نیز اگر مقصود آن باشد که حتی در صورتی که مالک حاضر باشد قیمت باقی مانده را بدهد فقط زمین از او گرفته می شود به خاطر محروم کردن بلا دلیل مالک شرعی از انتفاع از ملک خود خلاف موازین شرع است.»

۵. مغایرت مصوبه با آراء متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

غیرقانونی بودن دریافت عوارض به منظور تغییر کاربری املاک از سوی شهرداری ها را در نمونه های زیر از آراء معتبر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری می توان مشاهده نمود که مؤید استدلال های تبیین شده ی فوق می باشد:

۱. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به دادنامه شماره ۳۵۴ لغایت ۳۵۸ مورخ ۱۳۸۰/۱۱/۱۴: «وضع قاعده آمره در خصوص وصول عوارض زیربنا، پذیره، اضافه تراکم و تغییر کاربری علاوه بر جرایم تخلفات ساختمانی خلاف قانون است.»

نکته قابل ذکر این است که در رأی فوق صرف عوارض تعیینی برای تغییر کاربری به نحو مطلق خلاف قانون تلقی گردیده است. با توجه به رأی مذکور و آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری باید عوارض تعیینی برای تغییر کاربری را در دو زمینه دسته بندی و بررسی نمود:

الف- عوارض تغییر کاربری اراضی و املاک (موضوع آراء ۳۵۰ و ۴۳۷ و ۴۳۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری): ابطال این نوع عوارض و غیرقانونی بودن آن به علت خروج از حدود اختیارات شوراها در وضع این نوع از عوارض، بوده است.

ب- عوارض تغییر کاربری مستحقات دارای جواز ساختمانی (موضوع رأی ۳۵۴ لغایت ۳۵۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری): ابطال این نوع از عوارض به علت مغایرت با مقررات مربوط به تخلفات ساختمانی و ماده ۱۰۰ قانون شهرداری بیان شده است. تصریح دیوان عدالت اداری بدین نحو است: «نظر به اینکه ضمانت اجرای عدم اعمال ضابطه موضوع بند ۲۴ ماده ۵۵ قانون شهرداری مصوب

۱- دادنامه شماره ۱۴۴۴ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۲۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری

سال ۱۳۳۴ رسیدگی به تخلف در کمیسیون مقرر در تبصره ۱ ماده ۱۰۰ این قانون تعیین شده است، بنابراین بند ۱۱ قسمت الف ماده ۷ از تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر بابل که در آن برخلاف حکم فوق‌الذکر ترتیب دیگری اتخاذ شده است، مغایر قانون تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

۲. دادنامه شماره ۴۳۷ و ۴۳۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۸۶/۶/۲۵ با موضوع (ابطال مصوبه بیست و چهارمین جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱۰/۲۹ شورای اسلامی شهر تهران به شماره ۱۶۰/۶۰۸/۲۰۹۴۹ مورخ ۱۳۸۳/۱۱/۶ مربوط به تعیین عوارض به جهت تغییر کاربری املاک واقع در طرح‌های دولتی): «نظر به اینکه حکم مقنن در واقع و نفس الامر مفید بی‌اعتباری طرح مصوب و نتیجتاً انتفاع کاربری آن، پس از دوره‌ی مقرر ۵ ساله در قانون، در مقام اعمال حقوق مالکانه است و مالکین اراضی مذکور شخصاً الزامی به انجام تکالیف واحدهای دولتی و شهرداری‌ها در استفاده از اراضی و املاک خود به صورت طرح‌های عمومی یا عمرانی مصوب ندارند و مقتضای اعمال انحاء حقوق مالکانه با توجه به اصل تسلیط مبین حق و اختیار و اراده‌ی مالک در نحوه‌ی استفاده از زمین و ملک خود همانند املاک مشابه و مجاور فاقد طرح با رعایت ضوابط قانونی مربوط است، بنابراین به‌عنوان مثال مطالبه‌ی عوارض بابت تغییر کاربری ملک از آموزشی، بهداشتی، فضای سبز و نظایر آن به مسکونی با توجه به انتفاع طرح مصوب و کاربری آن، جهت صدور پروانه احداث بنای مسکونی در اراضی با عنوان «تعیین عوارض جهت تغییر کاربری املاک واقع در طرح‌های دولتی» مغایر هدف و حکم مقنن می‌باشد.»

۳. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۳۵۰ مورخ ۱۳۹۴/۳/۲۵ با موضوع (ابطال بند ۱۱ و تبصره ۷ ماده ۲۰ مصوبه شورای اسلامی شهر رامیان در خصوص برقراری عوارض تغییر کاربری اراضی غیرمسکونی به کاربری مسکونی در سال ۱۳۹۳): «مطابق بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳، طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که براساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه‌ی استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها تعیین می‌شود و براساس ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱، بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به کمیسینی خاص محول شده است و از طرفی وظایف شورای اسلامی شهر در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب سال ۱۳۷۵ با اصلاحات بعدی تعیین شده است. نظر به اینکه تغییر کاربری از جمله وظایف قانونی شورای اسلامی نمی‌باشد به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص وضع قاعده نماید، بنابراین بندهای ۱۱ و ۱۲ و تبصره ۷ ماده ۲۰ مصوبه شورای اسلامی شهر رامیان که

برای تغییر کاربری مبادرت به وضع عوارض کرده است، خلاف قانون و خارج از حدود اختیار مرجع وضع تشخیص داده می‌شود و به استناد بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

۴. رأی هیئت عمومی به شماره دادنامه ۷۸۳ مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۴ با موضوع رأی ابطال بندهای ۱، ۲ و ۵ از ردیف ۱۴ مصوبه شماره ۱۳۸۶/۱۱/۱۱-۸۶/۲۵۴۴۲/۳ شورای اسلامی شهر گرگان نیز عین رأی فوق را صادر نموده است.

بنابر مطالب فوق همان‌طور که ملاحظه گردید تعیین و تغییر کاربری اراضی در طرح‌های جامع و تفصیلی شهری مطابق قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران جزء وظایف و اختیارات کمیسیون ماده ۵ این قانون است و در مقررات خاص قانون مرقوم الزامی برای افراد به واگذاری اراضی خویش در زمان تغییر کاربری و یا پرداخت مبلغی تحت عنوان عوارض تغییر کاربری دیده نمی‌شود.

در جدول شماره یک (پیوست) نمونه آرای از هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز مبنی بر غیرقانونی بودن عوارض ارزش افزوده تجاری آورده شده است همچنین در جدول شماره ۲ (پیوست) آراء متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به ترتیب تاریخ و با دسته‌بندی موضوعی به صورت خلاصه شده آمده است که مشروح آن‌ها قابل دسترسی در سایت دیوان عدالت اداری می‌باشد.

برخی آراء بدین شرح است:

رأی هیئت عمومی به شماره ۶۰۷ و ۶۰۸ و ۶۰۹ مورخ ۱۳۹۶/۶/۲۸: «مطابق ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مقرر شده است که «چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. هرگاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت، بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ قانون مذکور و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب کننده در هیئت عمومی مطرح می‌نماید.» نظر به اینکه در آراء شماره ۴۵۹-۱۳۸۹/۱۰/۲۰، ۶۳۴-۱۳۹۱/۹/۲۰، ۱۳۹۲/۶/۱۷-۱۰۱۸، ۳۵۰-۱۳۹۴/۳/۲۵، ۷۸۳-۱۳۹۴/۶/۲۴، ۱۰۸۶-۱۳۹۴/۹/۱۰ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبات شوراهای اسلامی شهرهای مختلف در خصوص عوارض ارزش افزوده، عوارض تفکیک عرصه و اعیان خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع وضع تشخیص و ابطال شده است و شورای اسلامی شهر خرم‌آباد در تصویب جداول ۲-۱۸، ۲-۱۳ و ۲-۱۴ از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۵ به ترتیب با عناوین عوارض ارزش افزوده ناشی از تغییر و تعیین کاربری، عوارض تفکیک عرصه موضوع ماده ۱۰۱ قانون شهرداری مشمول املاک واقع در محدوده قانونی و حریم مصوب شهر و عوارض تفکیک اعیان املاک واقع در محدوده قانونی و حریم مصوب شهر آراء فوق‌الذکر هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را رعایت نکرده‌اند، بنابراین قسمت‌های یاد شده از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۵ شورای اسلامی شهر خرم‌آباد با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و مواد ۱۳ و ۸۸ قانون تشکیلات و

آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۷۳۰ به تاریخ ۱۳۹۶/۸/۲: «مطابق ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، مقرر شده است که: «چنانچه مصوبه‌ای در هیئت عمومی ابطال شود، رعایت مفاد رأی هیئت عمومی در مصوبات بعدی الزامی است. هر گاه مراجع مربوط، مصوبه جدیدی مغایر رأی هیئت عمومی تصویب کنند، رئیس دیوان موضوع را خارج از نوبت، بدون رعایت مفاد ماده ۸۳ قانون مذکور و فقط با دعوت نماینده مرجع تصویب کننده در هیئت عمومی مطرح می‌نماید.» نظر به اینکه در آراء شماره ۴۵۹-۱۳۸۹/۱۰/۲۰، ۴۹۲-۱۳۸۹/۱۱/۴، ۱۰۱۸-۱۳۹۳/۶/۱۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبات تعدادی از شوراهای اسلامی شهرهای کشور در خصوص اخذ هزینه خدمات تفکیک و افراز، عوارض تفکیک عرصه و عوارض ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری حسب مورد به لحاظ خلاف شرع بودن یا مغایرت با قانون و خروج از حدود اختیارات ابطال شده است و شورای اسلامی شهر بجنورد در تصویب تبصره ۵ بند ۱۳ تفکیک اراضی و املاک زیر ۵۰۰ متر) و تبصره‌های ۳ و ۴ بند ۲۲ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۵ «تغییر کاربری به مسکونی و سایر موارد عوارض تعیین کرده است، بنابراین تبصره‌های یادشده به لحاظ مغایرت با آراء هیئت عمومی با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می‌شود.»

متن رأی هیئت عمومی شماره ۶۴۷-۱۳۹۶/۴/۷: «مطابق بند ۳ ماده ۱ قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به وزارت مسکن و شهرسازی مصوب سال ۱۳۵۳ طرح تفصیلی عبارت از طرحی است که براساس معیارها و ضوابط کلی طرح جامع شهر، نحوه استفاده از زمین‌های شهری در سطح محلات مختلف شهر و موقعیت و مساحت دقیق زمین برای هر یک از آن‌ها تعیین می‌شود و براساس ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مصوب سال ۱۳۵۱ بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی شهری و تغییرات آن‌ها در هر استان به کمیسیونی خاص محول شده است و از سویی وظایف شورای اسلامی شهرها در ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ با اصلاحات بعدی تعیین شده است و در این ماده قانونی امر تغییر کاربری اراضی در صلاحیت شورای اسلامی شهر پیش‌بینی نشده است. با توجه به مراتب، شورای اسلامی شهر که صلاحیتی برای تغییر کاربری اراضی ندارد، به طریق اولی نمی‌تواند در این خصوص مبادرت به وضع قاعده و اخذ عوارض و بهای تغییر کاربری کند و قسمتی از اراضی مردم را در قبال پیشنهاد تغییر کاربری به مراجع ذیصلاح دریافت نماید. علی‌هذا مواد ۵۸ و ۶۰ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۱ مصوب شورای اسلامی شهر سرعین به جهات یاد شده مغایر قانون و خارج از حدود اختیارات مرجع تصویب تشخیص می‌شود و مستند به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲، حکم به ابطال آن صادر می‌شود.»

رأی شماره ۱۰۸۹ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۶ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری: «نظر به اینکه در آراء متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مصوبات شوراهای اسلامی که ناظر به دریافت قسمتی از ملک یا وجه آن در مقابل موافقت با تغییر کاربری می باشد خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شوراهای اسلامی شهر تشخیص و ابطال شده است، بنابراین آن قسمت از بند سوم ماده ۵۴ مورد شکایت که مقرر می دارد «املاکی که همزمان درخواست تفکیک و تغییر کاربری را دارند می بایست بابت هزینه های تفکیک و تغییر کاربری حداقل ۳۰ درصد و حداکثر ۴۰ درصد ارزش روز زمین را براساس جدول فوق پرداخت نمایند.»، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهر سمنان تشخیص شد و با استناد به بند ۱ ماده ۱۲ و ماده ۸۸ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ ابطال می شود.»

در پایان ذکر این نکته لازم است که در برخی مقررات اخذ اراضی اشخاص به عنوان عوارض یا عناوین دیگری مانند قدرالسهم، به صورت مجانی پیش بینی شده است که باید به قدر متیقن اکتفا نمود و از تفسیر موسع آن ها اجتناب کرد؛ از جمله این موارد احصاء شده قانونی می توان به موارد زیر اشاره داشت:

- ماده ۱۰۱ اصلاحی قانون شهرداری ها در سال ۱۳۹۰ که با عنوان سرانه عمومی و خدماتی و تأمین شوارع (دریافت عوارض هنگام تفکیک و افراز) آمده است.
- ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها در خارج از محدوده قانونی شهرها اصلاحی سال ۱۳۸۵ اشعار می -دارد: در مواردی که به اراضی و باغ ها طبق مقررات مجوز تغییر کاربری داده می شود هشتاد درصد قیمت روز زمین بابت عوارض، از مالکین وصول و به خزانه داری کل کشور واریز می گردد. (دریافت عوارض هنگام تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ ها)
- نکته ای دیگر که جای تأمل دارد این است که چگونه هیئت عمومی دیوان عدالت اداری تغییر کاربری و عوارض تعیینی برای آن را در صلاحیت شوراهای اسلامی شهرها نمی داند اما هیئت های تخصصی اخذ چنین عوارضی را تجویز می کنند. بر طبق مصوبه شماره ۲۶۵ ش الف د - ۱۳۸۶/۱/۲۱ شورای اسلامی شهر شیراز اراضی که در حوزه استحفاظی باغات قرار دارند در صورتی که قابلیت تغییر کاربری به مسکونی داشته باشند باید طبق فرمول پیش بینی شده در مصوبه معادل پنجاه درصد بهاء روز زمین را که توسط هیئت ارزیاب شهرداری تعیین می شود به شهرداری به عنوان سهم خدمات پردازند که به موجب دادنامه شماره ۸۴ هیئت تخصصی دیوان عدالت اداری ۱۳۹۵/۵/۳۰ مبادرت به صدور رأی به نفع شهرداری ها و تجویز چنین عوارضی داده است.^۱ همچنین به موجب دادنامه ۱۵۸ مورخ ۱۳۹۴/۵/۶ هیئت

۱- «نظر به اینکه دبیر شورای نگهبان طی نامه شماره ۹۳/۱۰۲/۱۸۳۴ - ۱۳۹۳/۶/۲ اعلام کرده است «مصوبه شماره ۲۶۵ - ش الف د - ۱۳۸۶/۱/۲۱ شورای اسلامی شهر شیراز در جلسه ۱۳۹۳/۵/۲۹ فقهای معظم شورای نگهبان مورد بحث و بررسی قرار گرفت و نظر فقهای معظم به شرح زیر اعلام می گردد.» مصوبه مورد شکایت خلاف موازین شرع تشخیص داده نشد

تخصصی، حکم به قانونی بودن اخذ عوارض تغییر کاربری و عوارض پذیره از سوی شهرداری‌ها داد و این هیئت به موجب دادنامه شماره ۱۷۲ مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۰۴ با موضوع عوارض ارزش اضافه شده ناشی از تغییر یا تثبیت کاربری این نوع عوارض را قانونی دانسته^۱ و این درحالی است که کاربری پلاک ثبتی شاکی فضای سبز بوده و با تصویب طرح تفصیلی شهری به مسکونی تغییر یافته و وی نقشی در این تغییر کاربری نداشته است. هیئت مذکور در دادنامه ۱۴۵ مورخ ۱۳۹۵/۰۸/۱۲ نیز عوارض ارزش افزوده تفکیک را به دلیل تجویز بند الف ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنجم توسعه مبنی بر دریافت عوارض ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری قانونی دانسته است.

همچنین دادنامه شماره ۷۰۷ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری مورخ ۱۳۹۵/۷/۲۷ با موضوع عدم ابطال مصوبه‌های شماره ۹۳/۶۶۴۳/ص-۱۳۹۳/۱۲/۲۰ و ۹۴/۱۰۲/ص-۱۳۹۴/۱/۱۹ شورای اسلامی شهر شیراز در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری در خصوص اخذ عوارض تغییر کاربری به صورت تملک رایگان اراضی اشخاص از ۵۰ درصد تا ۷۰ درصد می‌باشد که موردی قابل بررسی است و مشخص نیست که اولاً پشتوانه مصوبه شورای شهر در این رأی هیئت عمومی، کدام مصوبه و با چه مشخصاتی است در ثانی مانعیت مصوبه مذکور برای عدم ابطال مصوبه‌ی شورای شهر که خلاف قانون و شرع است، چگونه احراز گردید؟ در این رأی آمده «نظر به اینکه مصوبات مورد اعتراض در راستای مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران تصویب شده است و شرایط اعمال مقررات ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری فراهم نیست، بنابراین موجبی برای رسیدگی به تقاضای ابطال مصوبات مورد اعتراض در اجرای ماده ۹۲ قانون فوق‌الذکر وجود ندارد.»

پرسش این است، با وجود اینکه از سال ۱۳۸۰ به بعد که شوراهای اسلامی شهرها صلاحیت تصویب عوارض تغییر کاربری را نداشته و نمی‌توانند برای تغییر کاربری یا ارزش افزوده آن، عوارض تصویب کنند، باطل شده پس چرا باید این شوراهای مجدداً اقدام به تصویب عوارضی با همان مضمون کرده و برخلاف مواد ۱۱ و ۹۲ قانون دیوان عدالت اداری اقدام نمایند؟

از حیث مغایرت با قانون تشخیص امر به عهده آن دیوان محترم است.» و با توجه به اینکه مصوبه معترض به اجرای مصوبه مورخ ۱۳۷۹/۹/۷ شورای عالی شهرسازی و معماری ایران در زمینه طرح ساماندهی باغات منطقه قصر دشت شیراز و چگونگی اجرای آن و نحوه اقدام مالکین اراضی مذکور با توجه به بند ۲۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخاب شوراهای اسلامی و انتخاب شهرداران تهیه و تنظیم شده و با موافقت مالکین صورت می‌گیرد بنابراین مصوبه معترض به مغایر قانون یا خارج از حدود اختیارات نبوده و به استناد مواد ۱۲ و ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رأی به رد شکایت صادر می‌شود. این رأی ظرف ۲۰ روز از تاریخ صدور از سوی رئیس و یا ۱۰ نفر از قضات محترم دیوان عدالت اداری قابل اعتراض است.»

۱- «نظر به بند الف ماده ۱۷۴ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۰ و ماده ۲۶ عوارض محلی سال ۱۳۹۰ و اصلاحی ۱۳۹۲ مصوبات شورای اسلامی شهر تبریز مبنی بر اخذ عوارض ارزش افزوده ناشی از طرح‌های توسعه شهری مغایر قانون و خارج از اختیارات نبوده و به استناد مواد ۱۲ و ۸۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری رأی به رد شکایت صادر می‌شود.»

لازم به ذکر است در برخی از آراء هیئت عمومی، مانند دادنامه شماره ۷۰۷ - ۹۵/۷/۲۷ اخذ عوارض توسط شهرداری‌ها از تغییر کاربری، مجاز تشخیص داده شده است. در نهایت به موجب نامه شماره ۹۰۰۰/۲۳۴/۱۷۵۷۷۵/۲۰۰ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۶ معاون حقوقی، پیشگیری و پژوهش دیوان عدالت اداری همچنین نامه قائم‌مقام وزیر در امور مجلس و هماهنگی استان‌ها به استانداران به شماره ۱۶۷۹۴۵ مورخ ۱۳۹۶/۱۰/۱۲ صراحتاً به لازم‌الاتباع بودن آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره شده تا نسبت به لغو و اصلاح مصوبات مشابه اقدام گردد. یکی از این مصادیق و عناوین اعلامی در ردیف دوم به «تغییر کاربری» اختصاص دارد. لازم به ذکر است کمیته‌های انطباق نیز مکلفند در بررسی مصوبات شوراها آراء صادره از سوی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری را مطمح نظر قرار دهند. نکته اینکه آنچه از این مراتب استنباط می‌گردد لازم‌الاتباع بودن آرای هیئت عمومی برای سایر شهرها است.

نتیجه‌گیری

مطابق بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور مصوب سال ۱۳۷۵، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن از جمله وظایف شورای اسلامی شهرها است. به تعبیر دیگر یکی از رسالت‌های شوراها وضع عوارض است که شهرداری‌ها وضع عوارض را به‌صرفه و صلاح خود شهروندان^۱ می‌دانند. لازم به ذکر است مهم‌ترین منابع درآمد شهرداری‌ها به‌عنوان نهادی خودکفا که بودجه‌ای مستقل از دولت دارند که به تجویز قانون، به‌خصوص ماده ۲۹ آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها وصول عوارض و بهای خدمات است. اینکه عوارض شهرداری یکی از نیازهای درآمدی شهرداری برای ارائه خدمات عمومی می‌باشد صحیح است و اساساً عوارض، جزء درآمدهای پایدار شهرداری محسوب می‌گردد و مصارف آن، خدمات عمومی و مربوط به آحاد شهروندان است و بخش عمده‌ای از درآمدهای شهرداری در اجرای وظایف ذاتی و انحصاری آن، می‌بایست از این‌گونه عوارض‌های پایدار، تأمین گردد و چنانچه مراجع مختلف با ادعاهای مختلف از پرداخت عوارض شهری طفره روند شهرداری دیگر قادر به ارائه خدمات مورد لزوم شهروندان نخواهد بود؛ اما این اخذ وجوه با توجه به آراء متعدد شعب و هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در این رابطه و مستندات و دلایل ابرازی نباید از طریق غیرقانونی وصول شود چنان‌که ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ ماده ۶۰ قانون الحاقی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) سال ۱۳۹۳ و ماده ۷۱ قانون محاسبات عمومی کشور همچنین تبصره ۳ ماده ۶۲ قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه نیز مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی را از اخذ وجوه خلاف مقررات منع می‌کند و ارائه خدمات به مردم به هر قیمتی از جمله اخذ وجوه غیرقانونی ایجاد هرج و مرج می‌نماید؛ بنابراین اخذ

۱- رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری به شماره ۳۶۲ - ۱۳۹۲/۵/۲۱. روزنامه رسمی شماره ۱۹۹۵۶ مورخ ۱۳۹۲/۶/۷

عوارض از شهروندان به صورت یله و رها نبوده و دارای ضوابطی می‌باشد. یکی از حوزه‌هایی که در آن شوراهای به تصویب عوارض غیرقانونی و شهرداری‌ها در اخذ این وجوه غیرقانونی اقدام می‌نمایند تغییر کاربری اراضی یا ارزش افزوده ناشی از آن است. عمده‌ترین اصول و قواعد حاکم بر عوارض تعیینی برای این نوع از فعالیت‌ها که در آیین‌های آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری انعکاس یافته عبارت‌اند از: اخذ عوارض در قبال ارائه خدمات، عدم امکان دریافت عوارض از درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، تعیین عوارض به فعالیت‌های محلی و غیرملی، رعایت سیاست‌های کلی دولت و عدم خروج از حدود صلاحیت و چهارچوب تعیینی قوانین مربوطه که عدم رعایت این موارد منجر به صدور آرای ابطالی در بسیاری از موارد است. چنان‌که در این نوشتار آمده است عوارض تعیینی علیه مؤدیان به این عنوان، خلاف قوانین و مقررات، خلاف سیاست‌های عمومی دولت و خلاف آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری و خلاف اصول موجود برای تعیین عوارض و خلاف شرع است. پیشنهاد برون‌رفت از اخذ وجوه غیرقانونی از شهروندان، برخورد قانونی دادستان‌ها، اعمال ماده ۱۲۱ قانون دیوان عدالت اداری از سوی رئیس دیوان عدالت اداری و پیش‌بینی ایجاد وحدت رویه در موارد صدور آراء متعدد هیئت عمومی دیوان عدالت اداری در اصلاحات بعدی این قانون است.

پیوست‌ها

جدول ۱- آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال‌کننده ارزش‌افزوده عوارض تغییر کاربری

ردیف	تاریخ	دادنامه	موضوع	مرجع تصویب‌کننده
۱	۱۳۸۷/۶/۲۴	۴۳۲ - ۴۳۳ - ۴۳۴	تجویز «عوارض ارزش‌افزوده بر تراکم ساختمانی» عوارض علاوه بر کمیسیون ماده ۱۰۰	اصفهان
۲	۱۳۹۰/۹/۷	۳۸۱	ابطال مصوبه شماره ۷۵۸۵/ش الف س مورخ ۸۷/۱۰/۳ شورای اسلامی شهر شیراز در برقراری عوارض مالیات بر ارزش‌افزوده تفکیک و افراز اراضی	شورای اسلامی شهر شیراز
۳	۹۵/۷/۶	۴۲۸	ابطال تبصره ۳ تعرفه عوارض ارزش‌افزوده تجاری، کارگاهی مصوب شورای اسلامی شهر گز برخوار (اصفهان)	شهر گزبرخوار (استان اصفهان)
۴	۹۵/۱۰/۷	۷۷۳	ابطال بند ۱۱ و بند ۱۶ دفترچه عوارض شورای اسلامی شهر محمد شهر در سال ۱۳۹۵ درخصوص وضع عوارض ناشی از اجرای طرح‌های توسعه شهری از تاریخ تصویب {عوارض ارزش‌افزوده ناشی از تفکیک و افراز}	محملمشهر
۵	۹۶/۳/۲	۱۷۵	ابطال بند ۳ مصوبه یکصد و چهلین جلسه شورای اسلامی شهر گرگان به شماره ۸۷/۳/۱۹۲۸/۳ - ۱۳۸۷/۱۱/۱۲ از تاریخ درخصوص اخذ عوارض حق ارزش‌افزوده	گرگان
۶	۹۶/۴/۲۷	۳۸۲	موضوع رأی: ابطال تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر رشت در قسمت‌های مربوط به: تعیین عوارض فضای آموزشی، عوارض پارکینگ، حق النظاره مهندسیین ناظر، نحوه محاسبه عوارض پذیره، عوارض ارزش‌افزوده حاصل از مازاد بر تراکم (اعیانات)، عوارض ارزش‌افزوده حاصل از استفاده اعیانات در کاربری غیر مرتبط و عوارض پیش‌آمدگی مشرف بر معابر عمومی	رشت
۷	۹۶/۵/۱۰	۴۳۹	موضوع رأی: ابطال مواد ۲۰ و ۲۴ تعرفه عوارض شورای اسلامی شهر گرگان در سال ۱۳۹۵ درخصوص: عوارض ارزش‌افزوده (سهام شهرداری) تغییر کاربری و سرانه عمومی	گرگان
۸	۹۶/۶/۲۸	۶۰۷ - ۶۰۸ - ۶۰۹	موضوع رأی: ابطال جداول ۲-۱۸، ۲-۱۳، ۲-۱۴ از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۵ شورای اسلامی شهر خرم‌آباد در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری {عوارض تفکیک اعیان، عوارض تفکیک عرصه و عوارض ارزش‌افزوده تغییر کاربری}	خرم‌آباد
۹	۹۶/۸/۲	۷۳۰	-عوارض ارزش‌افزوده ناشی از تغییر کاربری	بجنورد

جدول ۲- آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ابطال کننده عوارض تغییر کاربری فهرست منابع

ردیف	تاریخ	دادنامه	موضوع	مرجع تصویب کننده
۱	۸۰/۱۱/۱۴	۳۵۴ الی ۳۵۸	وضع قاعده آمره درخصوص وصول عوارض تغییر کاربری علاوه بر جرایم تخلفات ساختمانی خلاف قانون است.	شهرداری تهران
۲	۸۴/۱۰/۱۱	۵۶۱	ابطال مواد ۳ و ۴ و ۵ مصوبه شماره ۲۳۴۲/۸۲/۵ مورخ ۱۳۸۲/۴/۲۳ شورای اسلامی شهر کرج مبنی ماده ۴ آیین نامه اجرایی حفظ سرانه خدماتی شهر کرج درخصوص تغییر کاربری اراضی واقع در طرح های خدماتی از طریق کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی شهرداری و معماری ایران به شرط واگذاری ۵۰ درصد اراضی مذکور به شهرداری به طور رایگان جهت تأمین سرانه خدماتی	شورای اسلامی شهر کرج (۵۰ درصد زمین ملکی)
۳	۸۶/۶/۲۵	۴۳۷ و ۴۳۸	ابطال مصوبه مربوط به تعیین عوارض به دلیل تغییر کاربری املاک واقع در طرح های دولتی مصوب ۸۳/۱۰/۲۹ شورای اسلامی شهر تهران به شماره ۱۶۰/۶۰۸/۲۰۹۴۹ مورخ ۱۳۸۲/۱۱/۶	شورای اسلامی شهر تهران
۴	۱۳۹۰/۹/۷	۳۸۱	ابطال مصوبه شماره ۷۵۸۵/ش الف س مورخ ۸۷/۱۰/۳ شورای اسلامی شهر شیراز در برقراری عوارض مالیات بر ارزش افزوده تفکیک و افزایش اراضی	شورای اسلامی شهر شیراز
۵	۹۱/۱/۱۴	۴	ابطال ماده ۹ مصوبه شورای اسلامی شهر شاهرود و بندهای چهارگانه آن مبنی بر اخذ عوارض تغییر کاربری املاک مردم در قبال وجه و یا قسمتی از زمین به نحو رایگان	شورای اسلامی شهر شاهرود
۶	۹۱/۵/۲	۲۴۷	ابطال مصوبه سال ۱۳۸۲ شورای اسلامی شهر بندرعباس در قسمت اخذ ۲۵ درصد از اراضی درخواست کننده تغییر کاربری به عنوان عوارض تغییر کاربری از انبارها به تجاری به «اخذ عوارض و بهای خدمات تغییر کاربری»	شورای اسلامی شهر بندرعباس
۷	۹۱/۱۰/۱۱	۷۱۷	اخذ قسمتی از اراضی اشخاص در قبال تغییر کاربری توسط شورای اسلامی شهر کرج-مصوب ۱۳۸۲-خلاف قانون است.	شورای اسلامی شهر کرج
۸	۹۳/۱۱/۶	۱۸۱۸	ابطال بند ۳ ماده ۱۴ تعرفه عوارض محلی مصوب سال ۸۹ شورای شهر اردبیل (ابطال اخذ عوارض علاوه بر جریمه های مندرج در ماده ۱۰۰ قانون شهرداری)	شورای اسلامی شهر اردبیل
۹	۹۳/۱۲/۱۱	۱۹۴۵ الی ۱۹۷۵	ابطال تبصره های ۲، ۳ و ۵ از ماده ۵ و ماده ۶ و ۷ آیین نامه هماهنگی تصمیم گیری درخصوص حفظ سرانه های خدماتی شهر کرج مصوب ۱۳۸۵/۱۱/۸	شورای اسلامی شهر کرج
۱۰	۹۴/۳/۲۵	۳۵۰	ابطال بند ۱۱ و ۱۲ و تبصره ۷ ماده ۲۰ مصوبه شورای اسلامی شهر رامیان درخصوص برقراری عوارض تغییر کاربری اراضی غیرمسکونی به کاربری مسکونی در سال ۱۳۹۳	شورای اسلامی شهر رامیان
۱۱	۱۳۹۴/۶/۲۴	۷۸۳	ابطال بندهای ۱، ۲ و ۵ از ردیف ۱۴ مصوبه شماره ۸۶/۲۵۴۴۲/۳- شورای اسلامی شهر گرگان درخصوص برقراری عوارض تغییر کاربری اراضی غیرمسکونی (درمانی) به کاربری مسکونی	شورای اسلامی شهر گرگان

ردیف	تاریخ	دادنامه	موضوع	مرجع تصویب کننده
۱۲	۹۴/۸/۲۶	۱۰۳۹	ابطال تبصره ۲ از بند ۱۲ تعرفه عوارض و بهای خدمات شهر بندرعباس مصوب ۱۳۸۸/۱۲/۱۴ شورای اسلامی شهر بندرعباس و ابطال صورت جلسات مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۱۰ و ۱۳۸۹/۸/۲۲ کمیسیون توافقات شهرداری بندرعباس	شورای اسلامی شهر بندرعباس
۱۳	۹۴/۱۰/۱۳	۱۱۲۱	ابطال بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۰ و بخش ۵ فصل ۱۴ ماده ۵۱ تعرفه مصوب عوارض سال ۱۳۹۲ شهرداری همدان مبنی بر تعیین عوارض تغییر کاربری اراضی از تاریخ تصویب	شورای اسلامی شهر همدان
۱۴	۹۵/۲/۱۲	۷۶	ابطال بند ۲ صفحه ۴۹ تعرفه عوارض شورای اسلامی شهر شاهرود درخصوص اخذ عوارض تبدیل کاربری از غیرمسکونی به مسکونی	شورای اسلامی شهر شاهرود
۱۵	۹۵/۲/۱۲	۷۷	بند ۴ ماده ۲۴ تعرفه عوارض محلی شهر تبریز سال ۱۳۸۹ خلاف قانون است و از تاریخ تصویب ابطال می شود.	شورای اسلامی شهر تبریز
۱۶	۹۵/۴/۸	۲۲۹	موضوع ابطال بخش ۱۱ فصل ۲ تعرفه عوارض و بهای خدمات شورای اسلامی شهر کرج در سال ۱۳۹۴ از تاریخ تصویب	شورای اسلامی شهر کرج
۱۷	۹۵/۶/۹	۳۹۴ الی ۳۹۹	ابطال تعرفه ۲۱۱۷ از مصوبه شماره ۳۱۳۹/ش-۱۱/۱۳/۱۳۹۰ شورای اسلامی شهر شاهین شهر با موضوع تعرفه عوارض تغییر کاربری عرصه املاک با هر نوع کاربری به صنعتی از تاریخ تصویب	شاهین شهر
۱۸	۹۵/۶/۹	۴۰۰-۴۰۱	ابطال مصوبه شماره ۱۴۱۳/ش-ب-۱۳۸۶/۹/۸ شورای اسلامی شهر بهارستان از تاریخ تصویب (ابطال عوارض تغییر کاربری از مسکونی به تجاری)	بهارستان
۱۹	۹۵/۹/۱۶	۶۸۶ الی ۶۹۵	ابطال تعرفه عوارض شورای اسلامی شهرهای مختلف	شهریار- گرگان- خوی- شهر جدید هشتگرد- محمدرشهر- شهر قدس- گناباد- صفادشت- کلپشاد و سوردجان
۲۰	۹۵/۹/۱۶	۶۹۹ الی ۷۰۴	ابطال تعرفه شورای اسلامی شهرهای همدان، شهر قدس، صفادشت، ملارد، شهریار و شهر جدید هشتگرد درخصوص وضع عوارض تغییر کاربری	
۲۱	۹۵/۹/۱۶	۷۰۵	ابطال بند ۱۱ بخش الف ماده ۷ تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر بابل درخصوص عوارض تغییر کاربری	بابل
۲۲	۹۵/۹/۱۶	۷۰۶	ابطال تبصره ۱۴ از ضوابط و مقررات طرح تفصیلی شهر نوشهر (عوارض تغییر کاربری)	نوشهر
۲۳	۹۵/۹/۳۰	۷۵۷	ابطال بند یک بخش اول تعرفه عوارض و بهای خدمات شورای اسلامی شهر باغستان در سال ۱۳۹۵ درخصوص وضع عوارض تغییر کاربری املاک	باغستان

ردیف	تاریخ	دادنامه	موضوع	مرجع تصویب‌کننده
۲۴	۹۵/۹/۳۰	۷۷۰ و ۷۷۱	ابطال ماده ۲۲ و کلیه بندهای ذیل آن از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۱ مصوب شورای اسلامی شهر میانه مبنی بر واگذاری قسمتی از ملک و عوارض به شهرداری برای تغییر کاربری و تفکیک	میانه
۲۵	۹۵/۱۲/۱۷	۱۳۵۶ الی ۱۳۵۹	شورای اسلامی شهر ملایر در تصویب ماده ۶ تعرفه عوارض محلی سال‌های ۱۳۹۴ - ۱۳۹۵ درمورد زیربنای ساختمان‌های مسکونی مازاد بر پروانه یا بدون پروانه که در کمیسیون ماده ۱۰۰ منجر به صدور رأی بر ابقاء بنا می‌گردد و شورای اسلامی شهر تبریز در تصویب قسمت اخیر شق ۶ بند الف-۱، ماده ۱۰، ماده ۱۷، شق ۴-۱- بند ۱ و بند ۳ ماده ۱۸ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۴ و مواد ۱۸، ۲۰، بند ۳ ماده ۲۳ و ماده ۲۶ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۵ درمورد زیربنای پروانه ساختمانی (عوارض مازاد بر تراکم)، ابقای اعیانی‌ها، تفکیک عرصه و افزاز ناشی از تغییر یا تثبیت کاربری و مشرفیت و ارزش اضافه شده وضع عوارض کرده است	ملایر - تبریز
۲۶	۹۵/۱۲/۲۴	۱۴۴۵	ابطال تبصره ۴ ماده ۱ دفترچه تعرفه عوارض سال ۱۳۸۸ درخصوص عوارض تغییر کاربری	ملایر
۲۷	۹۵/۱۲/۲۴	۱۴۴۶	ابطال تعرفه شماره ۴ از فصل دوم تعرفه عوارض شهرداری اراک در سال ۱۳۹۳ با عنوان عوارض کاربری با قابلیت تجاری از تاریخ تصویب (عوارض تغییر کاربری)	اراک
۲۸	۹۵/۱۲/۲۴	۱۴۴۷	اعمال بند اول پیوست شماره پنج سند اصلی طرح جامع شهر تهران در سال ۱۳۸۶ و ماده ۲ مصوبه تعیین ضوابط مالی و اصلاح نحوه دریافت عوارض سال ۱۳۸۸ (عوارض تغییر کاربری)	تهران
۲۹	۹۶/۱/۱۵	۳۷ - ۳۸	«ابطال مصوبه شماره ۳/۳۱۶۸ ش ۳ - ۱۳۸۶/۶/۲۹ شورای اسلامی شهر مشهد درخصوص تعیین بهای خدمات تغییر کاربری‌ها و افزایش تراکم»	مشهد
۳۰	۹۶/۲/۱۹	۱۲۵	ابطال تعرفه ۱۱۶ شورای اسلامی شهر شاهین‌شهر برای اجرا در سال ۱۳۹۳ درخصوص عوارض تغییر کاربری املاک مسکونی در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ از تاریخ تصویب	شاهین‌شهر
۳۱	۹۶/۲/۱۹	۱۲۶	ابطال بند ۲ جدول ۲۷ تعرفه عوارض و بهای خدمات شورای اسلامی شهر سنندج در سال ۱۳۹۵ درخصوص عوارض از اماکن درمانی - پزشکی در کاربری غیر مرتبط از تاریخ تصویب در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲	سنندج
۳۲	۹۶/۳/۱۶	۲۲۰ الی ۲۱۵	موضوع رأی: ابطال تبصره ۲ ماده ۱، تبصره ۴ و ۵ ماده ۱۴، مواد ۱۵، ۱۶، ۲۰، ۲۴، ۲۵، ۳۰، ۳۱، ۳۵ و تبصره‌های آن و تبصره اصلاحی ماده ۳۵، ۳۵ و تبصره آن، ۴۴، ۴۱، ۴۰ از دفترچه یکپارچه‌سازی ضوابط محاسبات درآمدی مصوب شورای اسلامی شهر مشهد؛ با موضوع عوارض تغییر کاربری	مشهد

ردیف	تاریخ	دادنامه	موضوع	مرجع تصویب کننده
۳۳	۹۶/۴/۱۳	۳۱۵	ابطال ماده ۱۶ تعرفه عوارض سال ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر گرگان درخصوص عوارض تغییر کاربری	گرگان
۳۴	۹۶/۴/۲۷	۳۸۲	موضوع رأی: ابطال تعرفه عوارض و بهای خدمات سال ۱۳۹۲ مصوب شورای اسلامی شهر رشت در قسمت‌های مربوط به: تعیین عوارض فضای آموزشی، عوارض پارکینگ، حق‌النظاره مهندسين ناظر، نحوه محاسبه عوارض پذیره، عوارض ارزش افزوده حاصل از مازاد بر تراکم (اعیانات)، عوارض ارزش افزوده حاصل از استفاده اعیانات در کاربری غیر مرتبط و عوارض پیش آمدگی مشرف بر معابر عمومی	رشت
۳۵	۹۶/۶/۱۴	۵۶۴	۱ - ابطال بندهای (ج) و (د) جدول تعرفه شماره ۶ مصوبه شورای اسلامی شهر محلات در تعیین عوارض ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری اراضی و املاکی که در کمیسیون ماده ۵ کاربری آن‌ها به مسکونی و تجاری تغییر می‌کند. ۲ - ابطال تعرفه شماره ۱۵ - ۱۳۸۴/۱۱/۲ درخصوص تعیین عوارض تفکیک ارزش افزوده ناشی از تفکیک عرصه و بهای خدمات آماده‌سازی و بند الف تعرفه اصلاحی شماره ۱ - ۱۳۸۸/۳/۵ در تعیین وصول بهای خدمات آماده‌سازی معابری که در اثر تفکیک اراضی و املاک اشخاص ایجاد شده	محلات
۳۶	۹۶/۶/۱۴	۵۶۳	«ابطال مصوبات شماره ۹۵-۲/۶/ش - ۱۳۸۴/۱۲/۱۸ و ۳/۳/۳۱۶۸ ش - ۱۳۸۶/۵/۲۹ شورای اسلامی شهر مشهد درخصوص اخذ عوارض کسب و پیشه و عوارض تغییر کاربری»	مشهد
۳۷	۹۶/۶/۱۴	۵۷۲	با موضوع: ۱- ابطال مواد ۱ و ۲ و تبصره ۱ ماده ۲ عوارض تغییر کاربری از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۳ مصوب شورای اسلامی شهر گلستان ۲- ابطال قسمتی از عوارض ورود به محدوده از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۳ شورای شهر گلستان	شهرستان بهارستان از توابع استان تهران
۳۸	۹۶/۶/۲۸	۶۰۷ - ۶۰۸ - ۶۰۹	موضوع رأی: ابطال جداول ۲-۱۸، ۲-۱۳، ۲-۱۴ از تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۵ شورای اسلامی شهر خرم‌آباد در اجرای مقررات ماده ۹۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (عوارض تفکیک اعیان؛ عوارض تفکیک عرصه؛ و عوارض ارزش افزوده تغییر کاربری)	خرم‌آباد
۳۹	۹۶/۷/۴	۶۴۷	موضوع رأی: ابطال مواد ۵۸ و ۶۰ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۱ مصوب شورای اسلامی شهر سرعین به لحاظ مغایرت با قانون و خروج از اختیارات مرجع تصویب	سرعین
۴۰	۹۶/۷/۱۸	۶۶۴	موضوع رأی: ابطال مواد ۱۶ و ۴۶ تعرفه عوارض محلی سال ۱۳۹۴ شورای اسلامی شهر عسلویه درخصوص عوارض تغییر کاربری اراضی	عسلویه
۴۱	۹۶/۸/۲	۷۳۰	عوارض ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری	بجنورد

ردیف	تاریخ	دادنامه	موضوع	مرجع تصویب کننده
۴۲	۹۶/۹/۲۸	۹۵۶	ابطال ماده ۲۰ تعرفه مصوب عوارض محلی و بهای خدمات شهرداری اردبیل درخصوص عوارض بهای خدمات انطباق کاربری در سال ۱۳۹۵ مصوب شورای اسلامی شهر اردبیل	اردبیل
۴۳	۹۶/۱۰/۵	۱۰۰۸	موضوع شکایت و خواسته: ابطال مصوبه شماره ۴۴/۱/۴۴۴۲۷ - ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ استاندار و جانشین شورای اسلامی شهر اهواز مبنی بر تغییر ضریب عوارض تغییر کاربری و ردیف ۲ جدول ضریب عوارض تغییر کاربری طبقات از مصوبه شماره ۱۳۹۱/۹/۱ - ۱/۱۰۰/۳۹۹۹ شهر اهواز	اهواز
۴۴	۹۶/۱۰/۱۲	۱۰۲۹	ابطال مصوبه شماره ۲۳ - ۱۳۹۳/۱/۳۱ شورای اسلامی شهر مسجد سلیمان مسجد سلیمان درخصوص: - عوارض چاه‌های نفت و گاز - عوارض تغییر کاربری	مسجد سلیمان
۴۵	۹۶/۱۰/۱۲	۱۰۳۰	- ابطال مواد ۲ و ۴ از تعرفه عوارض تغییر کاربری «عوارض ارزش افزوده ناشی از تغییر کاربری به تجاری» و عوارض نقل و انتقال - ابطال بند ب ماده ۱۳ عوارض ابقای ساختمان در کاربری غیر مرتبط معادل یک و نیم برابر عوارض احداث بنا	مشکین دشت کرج
۴۶	۹۶/۱۰/۲۶	۱۰۸۹	ابطال ماده ۵۴ تعرفه سال ۳۹۴ شهرداری سمنان - عوارض تغییر کاربری - عوارض تفکیک	شورای شهر سمنان

فهرست منابع**الف) کتاب‌ها**

- ۱- محمدی، امید (۱۳۹۶). «حقوق شهروندی در شهرداری‌ها»، تهران، انتشارات اندیشه سبز نوین.
- ۲- محمدی، امید (۱۳۹۷). «مقالی از عوارض شهرداری‌ها»، تهران، نشر جاودانه (جنگل).
- ۳- محمدی، امید (۱۳۹۶). «عوارض غیرقانونی شهرداری‌ها»، تهران، نشر جاودانه (جنگل).

ب) قوانین و مقررات

- ۴- آیین‌نامه اجرایی نحوه وضع و وصول عوارض سال ۱۳۷۸
- ۵- آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶
- ۶- قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولیدکنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی (قانون موسوم به تجمیع عوارض) مصوب ۲۲ دی ماده ۱۳۸۱ و آیین‌نامه اجرایی آن
- ۷- قانون تشکیل شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱
- ۸- قانون شهرداری مصوب ۱۱ تیر ۱۳۳۴
- ۹- قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷
- ۱۰- قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین مصوب ۱۳۸۰

ج) نظریه‌های شورای نگهبان

- ۱۱- نظریه تاریخ ۱۳/۱۰/۱۳۷۴.
- ۱۲- نظریه شماره ۱۳۷۸/۱۳-۷۸/۲۱/۵۶۲۱
- ۱۳- نظریه شماره ۱۳۹۰/۳/۲۹-۹۰/۳۰/۴۲۶۲۰
- ۱۴- نظریه شماره ۱۳۹۵/۴/۲۳-۹۵/۵/۳-۹۵/۱۰۲/۱۶۷۶ جلسه مورخ ۱۳۹۵/۴/۲۳
- ۱۵- نظریه شماره ۲۳۷۷/۱۰۲/۹۶-۲۳۷۷/۱۰۲/۹۶- تاریخ: ۱۳۹۶/۶/۷

آیا می توان به دانمارک تبدیل شد: طراحی تاریخی کنترل فساد^۱

نویسنده: آلینا مونگیو پپیدی^۲

مترجم: حسینعلی یارخی جوشقانی^۳

چکیده

سؤال اصلی تحقیق که در این مقاله بیان شده این است که چگونه سیستم کنترل فساد به صورت تاریخی بنا گشته و چه درس هایی از این سیاست های ضد فساد می توانیم بگیریم؟ فساد در اینجا در سطح فردی - منفعت و سود ناروا ناشی از سوءاستفاده از مقام دولتی - تعریف نمی شود، بلکه در سطح اجتماعی به عنوان یک رژیم حکمرانی تعریف می شود. یک رژیم حکمرانی (قوانین بازی) مجموعه ای از نهادهای ثابت و برجسته است که تعیین می کند چه کسی از چه چیزی در یک جامعه مشخص برخوردار می شود.

واژگان کلیدی: فساد، رژیم حکمرانی، عام گرایی اخلاقی، حامی پروری، جمهوری خواهی

1-Mungiu-Pippidi A, Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control Social Research: An International Quarterly, Volume 80, Number 4, Winter 2013, pp1259-1286
2-Alina Mungiu-Pippidi.

۳- کارشناس اداره امور بین الملل سازمان بازرسی کل کشور

مقدمه

قاعده عام‌گرایی اخلاقی در حکومت

چرا برخی از جوامع موفق به کنترل فساد می‌شوند به طوری که این موفقیت تنها بعضی از مواقع به‌عنوان یک استثنا اتفاق می‌افتد، درحالی که دیگر جوامع موفق نمی‌شوند و به‌طور سامان‌مند فاسد باقی می‌مانند؟ و آیا عملکرد عالی کشورهای گروه نخست نتیجه چیزی است که آنان انجام می‌دهند یا نتیجه چیزی است که آن‌ها هستند؟ اکثر استراتژی‌های ضدفساد کنونی گزینه اول را فرض می‌گیرند که دلیلی است بر این امر که چرا نهادهای کشورهای توسعه‌یافته و دارای حکومت مطلوب اخیراً در سراسر دنیا نسخه‌برداری می‌شوند. حداقل بر روی کاغذ، کشورهای کمی وجود دارند که فاقد دادگاه، قانون اساسی، برخی از اشکال نظارت و موازنه یا یک آموذمان هستند (تعداد کشورهای دارای یک آموذمان از ۴۷ کشور در سال ۱۹۹۰ به ۱۰۰ کشور در سال ۲۰۰۳ و ۱۳۵ کشور در سال ۲۰۰۸ رسید). از طرف دیگر، شکاکان نگاه دوم را تأیید می‌کنند و معتقد به جبر‌گرایی فرهنگی فساد و حکمرانی خوب هستند.

اخیراً، متعاقب شکست نخستین نسل برنامه‌های ضدفساد، یک موقعیت میانه شروع به ظهور کرد. مهم‌ترین درس‌ها به کارهایی که کشورهای توسعه‌یافته در حال حاضر برای کنترل فساد انجام می‌دهند بر نمی‌گردد، بلکه به کارهایی برمی‌گردد که در گذشته انجام داده‌اند، زمانی که جوامع آن‌ها به شدت شبیه شرایط کشورهای درحال توسعه امروزی بود. به‌هرحال، از آنجایی که این حوزه موضوعی تا حد زیادی برای شاغلین و محققین حکومتی به‌طور یکسان غریب است، کار مشکلی است که ارزش بالقوه چنین درس‌های تاریخی را تخمین بزنیم. در این مقاله، این از قلم‌افتادگی توضیح داده شده است، اما نه با طرح این پرسش که فساد به چه صورت ریشه کن شده است، بلکه با طرح این پرسش که چگونه جوامع در طول زمان نظام‌هایی را برای حفاظت منابع مشترکشان از غارت افراد و گروه‌ها ایجاد کرده‌اند.

در دنیای مدرن، ما زمانی یک رژیم حکمرانی را به‌عنوان رژیم فاسد در نظر می‌گیریم که به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای از قاعده عام‌گرایی اخلاقی (جایی که قوانین مشابه برای همه کاربرد دارد)، عدول می‌کند و به اختصاص جانب‌دارانه و ناعادلانه منابع عمومی به‌دلیل وجود روابط شخصی و ویژه بین مسئولین و افراد و گروه‌های خاص منجر می‌شود. از این‌رو، این تعریف از فساد شامل دیگر اشکال حامی‌پروری می‌شود که ورای آن موارد فساد است که به انگیزه گرفتن رشوه اتفاق می‌افتد، که هم درک جهانی کنونی از فساد را بازتاب می‌دهد، (همان‌طور که بررسی‌ها نشان داده است جایی که اکثریت زیادی از مردم کشورها ادعا می‌کنند که آن‌ها تحت حکومت‌های فاسد زندگی می‌کنند اگرچه تنها اقلیتی از مردم رشوه را در برخی از اشکال آن تجربه کرده‌اند)، و هم بازتابی از رویکرد گسترده کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (UNCAC) است، دولت‌هایی که این کنوانسیون را می‌پذیرند خود را متعهد به طرد هرگونه حامی‌پروری و فساد می‌دانند.

این کنوانسیون پایان ایده نسبی گرای فرهنگی در حکومت را نشان می دهد. این کنوانسیون پشتیبانی جهانی از یک ایده اروپایی مشخص و تحول روابط دولت-جامعه است. این گزینه یعنی خاص گرای که در آن با افراد در مقام عضویت گروهی به جای شهروندی جهانی و یا فردی شان رفتار می شود، دیگر مشروعیت ندارد. این قوانین، امتیازات، حمایت، رفتار شخصی، هدایا برای مقامات دولتی و اساساً هر نوع آزادی عمل مرتبط به فرایند حکمرانی، بدون در نظر گرفتن پیامدهای حاکمیتی را رد می کند. دولت آپارتاید آفریقای جنوبی و برخی از دولت های مستعمره آفریقایی جنوب صحرای غربی سابق ممکن است امتیاز بهتری در کنترل فساد از رژیم های جانشینشان کسب کرده باشند، با این وجود درون یک نظام نهادینه شده نابرابری دیگر برای هیچ کس قابل پذیرش نیست.

در حالی که عام گرای و خاص گرای در دو سر متقابل یک زنجیره ای قرار دارند که روابط مبتنی بر مبادله را هم در میان افراد از یک طرف و هم میان افراد و دولت از طرف دیگر تعریف می کند، مفهوم مرتبط با آن پاتریمونالیسم است که ابتدا توسط وبر به عنوان شکلی از سلطه سیاسی تعریف شده بود. در این رژیم حکمرانی، دولت به حاکمی تعلق دارد که با نادیده گرفتن محدودیت های سنتی در مورد اقتدار در کاربرد قدرت تقریباً اختیار تام دارد. در واقع قدرت تعیین کننده اصلی چگونگی پیکربندی و سازمان دهی مبادلات اجتماعی است.

اکثر دولت ها در جهان، هم قدیم و هم جدید، به ظاهر یک هنجار را که مبتنی بر میراث فرهنگی اروپایی کلاسیک است پذیرفته اند: آموزه عام گرای اخلاقی در زندگی عمومی. این تحول نباید مسلم پنداشته شود، در واقع همان طور که جیمز کیو ویلسون استدلال می کند عام گرای و فردگرایی که در غرب بعد از عصر روشنگری گسترش یافته و به تدریج تبدیل به هنجار می شود، نه طبیعی است و نه لازم و نه همیشه جزء اصول خوب بوده است. ایدئولوژی حاصل از رفتار برابر دولت با تمام شهروندانش تنها به عنوان چند استناد ضروری، به رواقیون (آموزه حقوق طبیعی)، سیسرو (۱۰۶-۴۳ ق م)، سنت ایزیدور سویل (۶۳۶-۵۶۰ م)، جان سالیسبری (۱۱۸۰-۱۱۲۰ م)، آکوئیناس (۱۲۷۴-۱۲۲۵)، برونو لاتینی (۱۲۹۴-۱۲۲۰) و مارسیلیو پادوآ (۱۳۴۲-۱۲۷۵) برمی گردد. سپس با رنسانس این آموزه در چندین جهت گسترش می یابد، بخشی از ساختار آموزه، ساخت دولت مدرن در کتاب مونتسکیو و فدرالیست های امریکایی می شود. فلسفه حقوق سیسرو مؤثرترین منبع اولیه بوده است. این آموزه مستقیماً می تواند از آکوئیناس و فلورنتین رینسنس تا میز کار توماس جفرسون دنبال شود جایی که هنوز تندیس سیسرو قرار دارد.

تاکنون، اروپایی ها همراه با گروهی از مستعمرات سابق که اکثر جمعیت آن ها اروپایی بوده اند (همانند امریکا و کشورهای مشترک المنافع) و مجموعه دیگری از کشورها (ژاپن، شیلی، سنگاپور و تعدادی از پادشاهی های کوچک آسیایی) که طراحی هایشان ملهم از اروپایی ها بوده، بیشترین موفقیت را در جلوگیری از فساد داشته اند. کنترل فساد براساس تجربه اروپایی می تواند از نظر تاریخی به عنوان

تنها فرایند موفقیت‌آمیز دولت‌سازی در نظر گرفته شود که طی آن گذار مدام به عام‌گرایی اخلاقی منجر به موازنه‌ای شده که از فرصت‌های فساد به‌طور گسترده با کنترل اعضای جامعه بر حاکمان و کنترل متقابل معقول دولت جلوگیری می‌کند. این تحول نمی‌تواند به آسانی از پیشرفت عمومی اروپا تا پاسخ‌گو بودن دولت و حکومت قانون جدا باشد. برای جامعه فعلی محققان و متخصصان کنونی ضدفساد جذاب‌تر است که بدانند چرا، چطور و چه زمان عام‌گرایی اخلاقی در نتیجه کاربرد عملی‌اش به‌عنوان یک هنجار حکومتی و حکمرانی مطلوب موفق شده است در تاریخ اروپا ریشه بدواند.

قبولاندن مناسب بودن این استاندارد حکمرانی اروپایی به هر کسی - به‌عنوان مثال این سنت فکری اروپایی چه کاری باید برای هند انجام دهد - دیگر مورد سؤال نیست. همان‌طور که فساد سیستمی منبع اصلی تبعیض است، انقلاب ضدفساد و عام‌گرایی اخلاقی به‌عنوان جانشینان مبارزات حقوق بشر پس از جنگ وارد مرحله‌ای جهانی شده‌اند. از این رو، اختلاف در اجرای کنوانسیون سازمان ملل در مبارزه با فساد به‌نوعی کسب و کار تبدیل شده بود. پنج سال پس از پذیرش این کنوانسیون، کشورهایی که آن را تصویب کرده بودند پیشرفت زیادی در کنترل فساد نسبت به کشورهایی که آن را تصویب نکرده بودند، نداشته‌اند. این امر مسئله‌گذارهای موفقیت‌آمیز به عام‌گرایی اخلاقی را به‌عنوان یک موضوع سیاستی مرکزی سبب شده است.

ترتیبات پیشامدرن

معضل محافظت از منابع عمومی در برابر دست‌اندازی ذی‌نفعان بخش خصوصی و بهره‌گیری از آن‌ها در راستای بزرگ‌ترین منافع اجتماعی عمری به درازای عمر دولت دارد. از این حیث میان کشورهای که تحت حاکمیت یک شخص و خانواده‌اش بوده‌اند و کشورهایی که دارای اشکال فراگیرتری از حکومت بوده‌اند تفاوت‌های قابل توجهی وجود داشته است. در رژیم‌های پاتریمونیال که اقتدارگرا هستند، حاکم به مردم و قانون پاسخ‌گو نیست. در واقع، این وضعیت وارونه شده است: حاکم، رئیس است که باید بر نهادهای متمرکز نظارت کند تا مطمئن شود که او را فریب نخواهند داد. از آنجایی که نظم و وفاداری شخصی همیشه بر پاک‌دستی ارجحیت داشته، اقدامات ضدفساد کمی در این نوع حکومت‌ها صورت گرفته است. زمانی که کارگزاران اعتماد رهبر را در رابطه با دیگر مسائل از خود سلب کنند، اغلب برای فساد که سال‌ها در آن غوطه‌ور بوده‌اند به طرز چشمگیری طرد و محکوم می‌شوند (به‌عنوان مثال برای سوءاستفاده از دسترسی منحصر به فردشان به شخص حاکم برای کسب منافع بیشتر از آن چیزی که نظام حامی‌پرور به آن‌ها بخشیده است).

این نمونه‌ای از تهمت فساد است که توسط یک تاریخ‌دان قرن دوازدهمی به نگارش درآمده است: «او همیشه دچار وسوسه بود به‌طوری که تمام دادخواست‌ها و عریضه‌ها برای امپراتور ابتدا به سمع او می‌رسید، به‌علاوه او میانجی تمام شاهزادگان و کسانی بود که حامی فدریک بودند. او ناظر بر تمام امور بود، او یک فرصت بزرگ را از دست داد و امپراتوری بهترین جایگاه برای او بود اگر او می‌توانست

دلیلی برای آن داشته باشد. در واقع در زمان ناامنی چنین رفتار متقلبانه‌ای می‌تواند پیامدهای ناگوار داشته باشد و برابر با خیانت تلقی شود».

اقدامات ضدفساد دیکتاتورها همیشه سرکوبگرانه و تبعیض‌آمیز است. این اقدامات گهگاه اتفاق می‌افتد و غیرقابل پیش‌بینی است و همیشه با خشونت شدید همراه است. فساد در میان اعضای خانواده حاکم، مجاز است. فساد اعضای دربار تحمل می‌شود و می‌تواند علیه هر یک از اعضا به کار رود زمانی که اتفاق خاصی می‌افتد یا امنیت توسط ارتکاب فساد مورد تهدید واقع می‌شود، همان‌طور که در مورد «پیر دله ویگن» وزیر فدریک دوم در بالا بدان اشاره شد. فساد و حیف و میل همیشه زمانی مورد ملاحظه قرار می‌گیرد که یک نورچشمی اقبالش را از دست می‌دهد. این فهرست طولانی است و شامل وزرایی از اوایل قرون وسطی تا اواخر پادشاهی‌های مطلقه می‌شود. بنابراین، مبارزه با فساد یک قربانگاه است جایی که گاهی قربانیان برای حاکم مطلق و آزادی عمل قدرت او ذبح می‌شوند تا نارضایتی مردم با نسبت دادن آن به فرد یا گروه قربانی از حاکم دفع شود. جدا از فساد خانواده سلطنتی، هیچ فساد مردمی نمی‌تواند وجود داشته باشد به دلیل اینکه هیچ فرد دیگری در قدرت سهیم نیست.

پادشاهی‌های پاتریمونیاال اغلب ترتیبات ضدفساد جامعی را تصویب می‌کنند که اساساً در مورد مردم عادی اعمال می‌شود. اما از آنجایی که حاکمیت پادشاهی‌های پاتریمونیاال مبتنی بر حامی‌پروری است مرز میان فساد و پاک‌دستی واضح نیست. حامی‌پروری جزء ذاتی روابط فئودالی و جامعه فئودالی است که می‌تواند نقش مثبتی در حکومت داشته باشد. از طرف دیگر، حامی‌پروری از آنجایی که کاملاً مبتنی بر صلاح‌دید شخصی و نه شایستگی است به شدت مخرب است. مساعدت و مرحمت به جنگجویان موفق براساس مصلحت عمومی پذیرفتنی است اما مساعدت و مرحمت به نورچشمی‌های بی‌ارزش براساس علائق شخصی منفور بود.

دموکراسی‌های باستان برای مفاهیم عدالت، منافع عمومی و حکومت عادل به‌عنوان یک مسئله اقدام جمعی مبارزه کرده‌اند. افراد وظایف مهم و منابع مشترک را به اشتراک می‌گذارند تا به‌صورت مشترک اداره شود. این موضوع را در فئودالیسم نمی‌توان یافت، به خاطر اینکه دولت چیزی بیش از یک اتصال فراقلمرویی و سلسله‌مراتبی میان افراد بود، به‌طوری‌که این کارویژه از بسیاری از جهات برای دولت رم کارویژه‌ای فرعی بود. نتیجه چنین شبکه‌ای یک دولت مردمی به طریقی که ما امروز آن را درک می‌کنیم نبود. نهادهای حکومتی به‌طور کامل زیر نظر حاکم بودند. به همین شیوه که خراج‌گزاران زمان فراخوانی، نیروهای خود را مسلح می‌کردند و به جنگ برای اربابانشان می‌رفتند، قضات و جمع‌کنندگان مالیات‌ها نیز مورد اعتماد بودند تا چنین وظایفی را به‌عنوان وظیفه فئودالی انجام دهند و منابع مادی و انسانی خودشان را به کار گیرند. اینان مجاز بودند که به‌واسطه تصاحب غنایم دشمن حقوق دریافت کنند، یا از مطالبه‌کنندگان خود اجرت دریافت کنند و یا دیگر ابزارهای کسب دستمزد؛ این رویه فی‌نفسه نادرست (dishonesty) نبود، بلکه چگونگی کار سیستم را نشان می‌داد. بنابراین،

فسادی که کلیسای کاتولیک و دربار استوارت، و زیرمجموعه رژیم‌های فئودالی و پاتریمونالی در قرون وسطی با آن مواجه بودند شباهتی با فساد در شکل مدرنش ندارد. فساد در قرون وسطی لزوماً شامل اشکال متفاوتی از نادرستی و خیانت که عمدتاً حیف و میل کردن بود، می‌شد. اما از آنجایی که در آن دوره هیچ کس حتی تصور قاعده عام‌گرایی اخلاقی را نمی‌کرد، کسی هم نمی‌توانست صحبت از فساد در مفهوم مدرن آن را داشته باشد.

یک وضعیت کاملاً متفاوت را می‌توان در نظام مشترک دولت اروپایی یافت، که در تقابل با فئودالیسم قرار گرفت و آن را برجید و سنت حکمرانی شهرهای اروپایی را ایجاد کرد. مشهورترین این مورد، موضوع جمهوری‌های ایتالیا است، جایی که حکومت پاتریمونال نبود و مالکیت و منافع عمومی براساس استانداردهای اصلاح‌شده رومی به‌طور واضح تعریف می‌شد. ایتالیا یکی از شهری‌ترین بخش‌های اروپا در آغاز قرون وسطی بود. دولت-شهرهایی که با استفاده از رقابت میان پاپ و امپراتور به دنبال تسلط بر قلمروهای اطرافشان بودند و در تبدیل شدن به دولت‌های استعماری، استعمار کردن دیگر شهرها در ایتالیا یا دیگر کشورها تقریباً تبدیل به موفقیت‌ترین شدند. این شهرها بین قرن‌های یازدهم و سیزدهم تبدیل به کمون‌های خودمختار گردیدند و موفق به ایجاد قوانین اساسی جامع، حکومت‌های قوی و بوروکراسی کارآمد در میان انبوهی از مشقت‌ها شدند. تجار و بازرگانان برای محافظت مؤثر از تجارت و رفاه شهرهایشان در برابر دو دشمن نیاز به حکومت داشتند. اشراف مسلحی که به دنبال تبدیل حکومت به ملک شخصی خود بودند و دیگری خطر خاص نگری ذاتی پلورالیسم-به‌عبارت‌دیگر، تهدید افقی فساد برآمده از خودشان و همتایانشان.

ونیزی‌ها از پادشاهی بیزانس که عمدتاً رها از نظام پاتریمونالیسم بود سر بر آوردند: هرگونه تلاشی از سوی اشراف‌زاده‌ها برای تسخیر دولت به طرز چشمگیری پایان یافت و مرسوم بود که هر مقام جدید با حسابرسی از مقام پیشین آغاز به کار می‌کرد. در مقابل در توسکانی، فلورانسی‌ها و سینیسی‌ها مجبور بودند بیشتر با اشراف محلی مبارزه کنند. آن‌ها در تأسیس یک رژیم قدرتمند نوآورانه عمل کردند به‌طوری‌که افراد و خانواده‌هایی را که سالیان سال قدرت بی‌حدی بر امور عامه داشتند از مشارکت در حکومت منع کردند. این رویکرد هم از الیگارش‌ی و هم از پاتریمونالیسم دولت جلوگیری کرد. جنوا سومین شهر تجاری بزرگ مجبور به مبارزه طولانی‌مدت و سخت با اشراف و پادشاهان بود تا خود را محافظت کند. به‌طور کلی، آن‌ها در دوره‌های مهم زمان موفق عمل کردند هم رفاه و هم حکومت مطلوب را به ارمغان آوردند. بولوگنسی حکومتی تحت سیطره و کلا و سردفتران داشت که بازتاب-دهنده اهمیت اختصاص داده شده به کنترل قدرت نامحدود مقامات بود.

متعاقب این موفقیت‌های اولیه، برخی هشدارها وجود داشت که مطرح می‌کرد تنها قدرت بی‌تناسب حاکم، حکومت مطلوب را تهدید نمی‌کند، بلکه بیشتر ذات و طبیعت بشر است که حکومت مطلوب را تهدید می‌کند. حکومت‌های اشتراکی جدید مجبورند اسبابی را فراهم آورند تا از سوءاستفاده

همتا پانسان از منابع مشترک جلوگیری کنند. این تجربه از اهمیت خاصی برخوردار است، چرا که آنها نظام کنترل جامع فساد را، نه بر اساس مدل تصمیم‌گیری فردی برای دیگران بلکه بر اساس عمل جمعی ایجاد کرده‌اند. الگوی تصمیم‌گیری فردی برای دیگران خارج از نظام پاتریمونیالی کاربرد ندارد، زیرا هیچ رئیسی وجود ندارد که از منافع عمومی دفاع کند (در دموکراسی نمی‌توان گفت که منافع عمومی در یک شخص تجسم پیدا کند، چرا که خود آن شخص می‌تواند فاسد باشد).

مفهوم کلیدی طراحی نهادی آنها برای مبارزه با فساد این ایده بود که به جای مجازات و تنبیه کردن مجرمین باید از وقوع آن جلوگیری کرد. رئالیسم اخلاقی خاصی، حکمرانی اشتراکی را هدایت می‌کند. به خودی خود بدیهی فرض شده است که حکومت اساساً ابزاری است که برای خودپرمایگی و خودبزرگ‌بینی مورد استفاده قرار گرفته است، و همچنین متشکل از نهادهای مطلوبی است که در مقابل چنین فسادی به کار می‌روند. بی‌طرفی و صداقت خصایص ذاتی نیستند و بنابراین، نباید رفتار خوب مفروض گرفته شوند. اگر قرار است شهروندان از هواداری به نفع خود باز داشته شوند، نیاز است نهادهایی که در برابر خاص‌گرایی حکومت عمل می‌کنند از نو تأسیس شوند. در دولت-شهرهای ایتالیا ترس زیادی از نظام حامی‌پروری از سوی خانواده‌ها و احزاب مختلف وجود داشت. برای مقام اجرایی عالی‌رتبه در سطح شهر بسیاری از دولت-شهرهای ایتالیایی چیزی را که ما امروزه شهردار می‌نامیم انتخاب کردند، یک کارمند زبردست که از میان مجموعه‌ای از بوروکرات‌های عالی‌رتبه استخدام می‌شد. این اجبار وجود داشت که مدیر از شهر دیگری باشد تا منتخبین محلی نتوانند او را حمایت کنند. او کارمندان خودش را به کار می‌گمارد که شامل مجریان قانون، کارمندان و قضات می‌شود. در آغاز شروع دوره‌اش یک سپرده مالی مطمئن به عنوان وثیقه می‌گذاشت، بعد از اینکه گزارش نهایی مدیریت او پذیرفته شد، پول وثیقه و حقوق او با کم کردن ضرر و زیان‌هایی که وارد آورده به او پرداخت می‌شد. او معمولاً برای یک دوره یک‌ساله منصوب و به عنوان مقام اجرایی در کنار یک مجموعه قانون‌گذار محلی به خدمت مشغول می‌گردید (به عنوان مثال شورای منتخب یا صنفی). شهرداران همراه با فرمانداران در مستعمرات مدیترانه‌ای توسط منازعات شدید ناشی از ترتیبات منفعت‌طلبانه محدود می‌شدند. به‌طور مثال آن‌ها و کارمندان‌شان اجازه نداشتند غیر از خدمت، کار دیگری انجام دهند. دوره خدمت کوتاه‌مدت برای منتخبین یا خدمت اجباری در منصب دولتی (دو ماه برای شورای فلورانس)، دست‌به‌دست شدن مشاغل توسط خانواده، سربازگیری توسط یک نظام بخت‌آزمایی یا نظام انتخاباتی به شدت پیچیده و مانند آن، از این رو انتصاب افراد غیر محلی به درک ایتالیایی‌ها از این موضوع اشاره دارد که منازعات منفعت‌طلبانه در همه جا وجود دارد و به دولت و تجارت به‌طور یکسان ضرر می‌رساند. هدف این اقدامات تأسیس یک دولت بی‌طرف و جلوگیری از تسخیر دولت توسط ذی‌نفعان خاص بود. حسابرسی و کنترل مداوم جزء ویژگی‌های منظم دولت بود. به منظور انجام حرفه‌ای آن، زمانی که به آن نیاز بود، خانواده‌های عالی‌رتبه بولونیا به وسیله کمک‌های مالی صندوقی تأسیس کردند و حسابرسی

را به یک حسابرس خارجی سپردند. در حالی که خانواده‌ای مجبور بود تا کسی را برای جمع‌آوری مالیات استخدام کند خانواده‌ای دیگر به دنبال حسابرس بود. در فلورانس، شهروندان به صورت دوره‌ای موظف به خدمت در کمیته‌هایی بودند که مسئول ارزیابی و نظارت بر کیفیت و ارزش خدمات دولتی بودند.

تأمین مالی بسیاری از خدماتی که توسط دولت برای شهروندان فراهم شده بود از پرداخت‌هایی می‌شد که مستقیماً مصرف‌کنندگان به ارائه‌دهندگان می‌دادند بدون اینکه در خزانه جریان پیدا کند. این امر فرصت‌های فساد را کاهش می‌داد. کسانی که مالیات جمع‌آوری می‌کردند اختیارات کمی داشتند و توسط هم‌تایانشان به شدت کنترل می‌شدند. جرایم برای کمک به اجرا و تأمین درآمد دولت به کار گرفته می‌شد. اختیارات کوتاه‌مدت در ادارات دولتی طوری طراحی شده بودند تا از تبدیل انجام وظیفه قانونی به استثمار مال اجاره‌ای جلوگیری کنند. همه مسئولیت‌ها مبتنی بر اختیارات کوتاه‌مدت بود و سریعاً بازگشت‌پذیر نبود. از فرمانداران مستعمرات جنوا انتظار می‌رفت با همان قایقی که جانشینان منصوبشان را آورده بود رهسپار شوند. افراد شناخته‌شده به عنوان ضمانت‌کننده‌های مالی برای اشخاص کمتر شناخته‌شده عمل می‌کردند.

طراحی حکمرانی مطلوب کمون‌های ایتالیا مبتنی بر رژیم سیاسی بود که به جای دموکراتیک، می‌تواند جمهوری‌خواه نامیده شود. این شهرها دارای یک شخصیت جمعی و سازمان اجتماعی قوی بودند که مبتنی بر اصناف، محله‌ها و خانواده‌ها بودند. اکثر مشاغل بوروکراتیک مطابق با یک نظام سهمیه‌بندی توسط صنف و خانواده سازمان‌دهی و توزیع می‌شد (به استثنای منصب اجرایی عالی‌رتبه و نظام‌های مرتبط با آن). این امر به این معنی است که بسیاری از مردم در حکومت دولت-شهر مشارکت می‌کردند. اما تنها کارمندان حقوق دریافت می‌کردند. هنگامی که این سیستم در ترکیب با تعهدات نظامی هر صنف، خانواده و بخش در نظر گرفته می‌شود، بسیار مشارکتی و فراگیر بود به خصوص که این دولت-شهرها جوامع نسبتاً کوچکی بودند با جمعیت کمتر از ۱۰۰ هزار نفر و گاهی اوقات تنها با جمعیت کم. از این رو، هر خانواده با مبادرت به امور عمومی و وظایف حکومتی فرایند جامعه‌پذیری را طی می‌کرد.

بنابراین اولین مشخصه اصلی این نظام حکومتی مشارکت در امور دولتی است. در مقایسه با هر رژیم حکومتی دیگر در آن زمان، یک نسبت متغیر اما نسبتاً بالا از مردم در دولت-شهرهای ایتالیا در فرایند تصمیم‌سازی و حکومت به طور مستقیم و غیرمستقیم مشارکت می‌کردند. در قرن سیزدهم، به خاطر رشد جمعیت، مجموعه قانون‌گذاری بسیاری از شهرها-شورای عالی- به طور چشم‌گیری رشد پیدا کرد. در یک زمان در پادوا هزار نفر بزرگسال از جمعیت ۱۱ هزار نفری عضو شورا بودند و در بولونیا جمعیت ۵۰ هزار نفری توسط شورایی که از ۲ هزار به ۴ هزار نفر عضو رسیده بود اداره می‌شد. تکرار انتخاب مشارکت را بیشتر می‌کرد. در هر حال این طی زمان و مکان متفاوت است: برخی دولت-

شهرها ماهیت آریستوکراتی عمیق تری نسبت به بقیه داشتند. برخی تنها شامل اصناف تجاری می شدند. برخی دیگر شامل تولیدکنندگان و ... بودند. شهروندی شامل هر کسی نمی شد، اما اکثر مردم فردی را به عنوان نماینده مستقیم یا غیرمستقیم داشتند و گروه‌های مختلف مردم در طول زمان برای کسب و ارتقای نمایندگی شورش کردند.

دومین مشخصه این جمهوری خواهی، مفهوم منصب دولتی بود که نه یک امتیاز، بلکه یک وظیفه مدنی بود. مردم برای خدمت به یک هدف عادلانه به واسطه همکاری و نه گزینش برای مدت محدودی فراخوانده می شدند (گزینش تنها برای مشاغل عالی رتبه خاص وجود داشت). به نظر می رسد اصل کوتاه مدت بودن دوره خدمت در منصب غیرحرفه‌ای به خوبی و منطقی کار کرده است. قبول این مناصب براساس انگیزه‌های مادی نبود- به اکثر کارمندان حقوقی پرداخت نمی شد- بلکه، براساس اصل ضرورت مشترک برای حفاظت از منابع مشترکی بود که برای مدیریت منافع مشترک و دستیابی به اهداف عمومی نظیر امنیت یکی شده بودند. برونتو لاتینی فرمانداران ایتالیایی را با فرانسوی‌ها مقایسه می کند و استدلال می کند که انتخاب قضات و فرمانداران براساس اصل شایستگی توسط مجموعه شهروندان به مراتب بهتر از پیشنهاد دادن مقامات توسط عالی ترین مقام - همان طور که رویه پادشاه فرانسه بود- است.

سومین ویژگی این رژیم‌های جمهوری خواه احترام به قانون بود. آن‌ها به شدت به قانون پایبند بودند بدون اینکه به طور کامل دموکراتیک باشند و رویه حکومت و فعالیت اقتصادی آن‌ها براساس قراردادهای مدون بود. همواره این دغدغه وجود داشت که قانون منصفانه اجرا شود و افراد نسبت به آن وفادار باشند. طراحی‌های خلاقانه و موفقیت آمیزی برای کمک به اجرای قراردادهای اقتصادی صورت گرفته و تلاش‌هایی انجام شده بود تا قاضی همانند شهردار به وسیله منازعات منفعتی محدود نشود.

اگرچه گسترش مستعمرات تا حدودی دلیل موفقیت دولت-شهرهای ایتالیایی بود، حکومت و نهادهایی که در طول این دوره توسعه پیدا کرده بودند (همانند دادگاه‌های داوری، بورس اوراق بهادار، حسابرسی عمومی) در تضمین محیطی مناسب برای شکوفایی تجارت مهم و ضروری بودند. تلاقی ایدئولوژی و منافع برای این توسعه نهادی ضروری بود: ایدئولوژی جمهوری خواهی رم و منافع تجاری در یک دولت قادر است تا آزادی تجارت و صلح را تضمین کند. بین سال‌های ۱۲۵۰ تا ۱۳۵۰ سرمایه بیشتری در ایتالیا نسبت به بقیه اروپا وجود داشت و پول‌های ایتالیا جنگ‌های صلیبی، فتوحات نظامی شاهزادگان و گسترش مستعمرات را تأمین مالی می کرد. همچنین بودجه عمومی به طور مداوم از قرن یازدهم به بعد افزایش یافت و منجر به توسعه حکومت‌های شهری شد. در سال ۱۱۶۲، تعداد ۹۱ کارمند برای پیزا کافی بود اما تا آخر قرن ۱۳ بولونیا نیاز به ۱۳۰۰ کارمند داشت. در مجموع، طراحی حکومت که مبتنی بر وظیفه مدنی، مشارکت، همکاری و انتخاب مستقیم و غیرمستقیم بود- همه در چارچوب قانون عمومی- قاعده عام‌گرایی اخلاقی را ارتقا بخشید اما عرف داستانی متفاوت داشت. بسیاری از

ترتیبات مورد نیاز بود چرا که منازعات دائمی برای کسب سود و حمایت وجود داشت. کتاب دوزخ اثر دانته دارای شخصیت‌های فاسد برجسته‌ای است که به شهرت ابدی رسیده‌اند. با این حال، این طراحی‌ها برای تأسیس یک حکومت از نظر منطقی مؤثر، موفق و بی‌طرف صورت گرفته است. البته، آن یک حکومت پایدار نیست چرا که مابین محیط خارجی خشونت‌آمیز و منازعات داخلی برای برتری طبقاتی قرار داشت، تنش اجتماعی به صورت مکرر وجود داشت، شاید در ونیز، بسیاری حکومت ناین در سی‌ینا را تحسین کرده‌اند، که به بیان امروز می‌توانیم آن را حکومت طبقه متوسط بنامیم و زمانی که اشراف و طبقات پایین علیه آن متحد شدند، پایان یافت.

تنها نمونه شکست ساخت دولت در میان دولت-شهرها، جنوا بود. این دولت-شهر به وام‌دهندگان اختصاص داشت که بر اساس منافع عمومی عمل نمی‌کردند، بلکه از درآمدهای عمومی برای منافع خودشان بهره‌برداری می‌کردند. جمهوری خواهی قرون وسطی در جستجوی مداوم یک دولت منصف و بی‌طرف است که بیش از موضوع حاکمیت آن دولت-شهرها است، اما این آرمان ناکارآمد و ناعادلانه نیست و نمی‌توان به دلیل پایان نهایی این دولت-شهرها از آن انتقاد کرد. به عنوان مثال، مرگ این دولت-شهرها به دلیل فتوحات نظامی بود که منجر به تحمیل حکومت دیگری می‌شد. مدیچی، که حاکمیتش به تجربه حکومت خارق‌العاده فلورانس پایان داد به وسیله یک دیکتاتوری بین‌المللی بر جامعه محلی تحمیل شد. او زمانی که بر مسند قدرت نشست از نظر جسمی سالم بود، به سمت کاخ سیگنوریا جایی که مقامات دولت-شهر برای دو ماه در آن مقیم می‌شدند، حرکت و آن را تبدیل به سکونتگاهی دائمی کرد که از آن به بعد جایگاهی شخصی و دولتی شد. بدین گونه است که کاخ سیگنوریا پس از مدت نسبتاً کوتاهی از حکومت جمهوری خواهی که با هزینه گزاف توسط واساری و همکارانش تزئین شده بود، دچار آسیب می‌شود.

ونیز به رغم جمعیت کم برای قرن‌ها در برابر پیشروی عثمانی‌ها مقاومت کرد. تنها ناپلئون بود که توانست به عمر این حکومت مطلوب پایان دهد و در یک کنفرانس صلح آن را با قلمرو دیگری که علاقمند به آن بود مبادله کرد. وسعت کم آن‌ها به این جوامع کمک می‌کرد تا حکومت مطلوب تأسیس کنند که در نهایت منجر به شکست آن‌ها از نیروهای قوی و بازگشت دوباره پاتریمونیا لیزم شد. فضیلت محلی به تنهایی نمی‌توانست در یک نظام جهانی که مبتنی بر فضیلت نبود بقاء یابد، مگر اینکه متعلق به بزرگ‌ترین ارتش‌ها باشد و ترسیم پیوند میان موفقیت‌های کنونی و چرخه‌های سودمند پیشینی - به عنوان مثال اوغلو و رایبسون در کتاب «چرا ملت‌ها شکست می‌خورند»- فقدان تمام چرخه‌های سودمند پیشینی را که تا به امروز دوام نیاورده‌اند و در عوض به دلیل اینکه مرتبط به فضیلت یا رفاه آن‌ها نبوده و ناپدید شده‌اند را به مخاطره می‌اندازد.

گذار از پاتریمونیا لیزم به مدرنیته

اجتماعات در ایتالیا، هلند، بلژیک و فرانسه تنها جزایری در دریای اروپای فئودال جایی که تحت سیطره

پاتریمونیالیزم قرارداد داشت، بودند. یک قرارداد اجتماعی واقعی مبتنی بر توافقنامه اعتماد وجود نداشت، تنها پیوند میان دسته‌جات خصوصی براساس وفاداری شخصی مبتنی بر مبادله حمایت بود. رسوایی‌های فساد اساساً شامل فریب و خیانت میان گروه‌های خصوصی می‌شد، زیرا حوزه خصوصی هنوز توسعه نیافته بود. کلمه کلیدی برای نقض هر نوع قرارداد عمومی، «فریب» بود که در مانیفست نقاشی شده آمبرجیو لورنرتی در قصر «پالازو پابلیکو سینا» در میان رویه‌های حکومتی بد قرار گرفته است. اصطلاح فساد در این دوره هم در زبان لاتین و هم در زبان ایتالیایی اشاره به زوال و تباهی داشت.

فرایند تاریخی جدایی حوزه عمومی از خصوصی طولانی بود، چراکه بخش عمومی نیاز بود که از ابتدا ایجاد شود. ابتدا در قوانین عمومی تصویب شد - حتی در پادشاهی‌های فئودال - و بعداً به دیگر حوزه‌ها نظیر حوزه‌های مالی و دفاعی تسری پیدا کرد. پادشاهان قرون وسطای فرانسوی جنگ‌هایشان را یا از طریق خزانه خودشان یا به واسطه قرض از سرمایه‌داران ایتالیایی تأمین مالی می‌کردند. بریتانیایی‌ها بانکداران شمال ایتالیا را با پیش‌فرض‌هایشان نبود نمودند. تنها زمانی که قدرت مرکزی کنترل خود بر مالیات کشاورزی را از دست داد و مبادرت به فروش مناصب دولتی کرد، فرایندی ظهور یافت که به چیزی که ما امروزه آن را فساد می‌نامیم بسیار شبیه بود. از زمانی که تقاضا برای مناصب از عرضه آنها پیشی گرفت، شرایطی برای پیشنهادکنندگان در تکمیل معیارهای شایستگی وضع شد و پول‌هایی بعداً از آنها برای سامان دادن جمع‌آوری شد. زمانی که تقاضا کاهش پیدا کرد و در معیارها تخفیف داده شد، نامزدهای نالایق یا با شایستگی کمتر این مناصب را اشغال کردند. آنها حکومت ضعیفی داشتند و خودسرانه حکومت می‌کردند و به اخاذی متوسل می‌شدند تا سرمایه‌گذاری‌های اولیه‌شان را برای خرید مناصب تأمین کنند. برای مدت زمان کوتاهی حاکمان اروپایی از فروش مناصب برای تأمین مالی جنگ‌ها بهره می‌بردند و این امر همچنین شکست در جنگ‌ها را سبب شد. در قرن هجدهم، مقامات و مأموران بی‌کفایت فرانسوی و بریتانیایی قبل از اصلاح رویه فروش مناصب که راه ورود به ارتش را خریداری می‌کردند در نبردهای بسیاری در مستعمرات شکست خوردند. ورشکستگی بخش خصوصی به دلیل تأمین مالی جاه‌طلبی‌های شخصی پادشاه اتفاق افتاد که شکست نظامی سنگین یا تهدید به شکست اصلاحات نظامی همانند ترفیع براساس شایسته‌سالاری را در ارتش‌های دانمارک، سوئد، بریتانیا و آلمان به دنبال داشت.

با این حال، در ابتدا فروش مناصب، اقدامی مترقیانه بود که از سوی شارل منتسکیو، ادموند برک و جرّمی بنتام تحسین شده و راهی بود که مناصبی را که قبلاً براساس حق ویژه در اختیار برخی افراد می‌گذاشت، در دسترس طبقات جدید قرار می‌داد. این امر راه خروج از یک جامعه فئودالی سنتی به یک جامعه جدید را ایجاد کرد؛ جایی که سرمایه به آنجا می‌رود از خانواده اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. در واقع، این راهی برای دموکراتیزاسیون دسترسی به قدرت بود. فروش مناصب و تأمین مالی حکومت از طریق پرداخت‌های مستقیم به جای مالیات، مرحله‌ای در توسعه دولت پیشامدرن بود، این موضوع

قابل بحث است و اینکه آیا می‌توان تماماً از آن صرف نظر کرد. جامعه مدرن اولیه به دلیل نقش در حال رشد دولت و ایدئولوژی جدید حکومت بسیار متفاوت از جامعه فئودالی بود. ملکه ماری تریز و پسرش جوزف دوم ایده‌های روشنفکرانه داشتند، ادموند برک از نظام‌های مبتنی بر شایسته‌سالاری خارج از کشور برای بریتانیا حمایت می‌کرد، فدرالیست‌ها آثار سیسرو و منتسکیو را خوانده بودند. نخستین تلاش برای شفاف‌سازی بودجه از سوی نکر وزیر دارایی لویی شانزدهم صورت گرفت که خشم عموم را در پی داشت، چراکه هزینه‌های دربار به‌عنوان بخشی از هزینه‌های حکومتی، در نظر مردم غیرمعقول و گزاف بود. این زمان مفهوم منابع عمومی که باید برحسب منافع مشترک اداره می‌شد از قبل تثبیت شده بود، چیزی که در دوره قرون وسطی باورکردنی نبود. انقلاب فرانسه جدایی میان حوزه دولتی و خصوصی را شفاف‌تر ساخت. این امر هم ایدئولوژی جدید مبتنی بر فضیلت عموم را به همراه داشت که پاتریمونالیسم را منسوخ شده فرض می‌گرفت و از تثبیت عام‌گرایی اخلاقی به‌عنوان یک هنجار و قاعده حمایت می‌کرد و همچنین سبب ضرورت انکارناپذیر تطبیق حکومت با چالش‌های جدید شد که منجر به تغییر پادشاهی پاتریمونال اروپایی شد. اگر به‌طور مؤثر مشخص نشود که نظام قدیمی منجر به بحران‌های امنیتی متعدد در شرایط جدید پرخطر می‌شده، به نظر می‌رسد فضیلت عموم در یک مسیر قهقراپی یا در حاشیه باقی خواهد ماند یا مورد مخالفت قرار خواهد گرفت.

زمانی که یک کشور اروپایی همانند دانمارک - که امروزه به‌عنوان نمونه درخشان کنترل فساد نشان داده می‌شود - قاطعانه تصمیم به اجرای نوسازی سیاسی در نیمه دوم قرن ۱۹ گرفت، مؤلفه‌های اساسی کنترل فساد از قبل وجود داشت. اولین مؤلفه، کنترل مدرن فساد نامیده می‌شود: یک دیوانسالاری باکفایت و حرفه‌ای که براساس شایسته‌سالاری انتخاب شده بود و به‌منظور حفظ منافع عمومی از منفعت‌طلبی شخصی نابه‌جا به دقت تحت نظارت و بازرسی قرار گرفته بود. این امر به شیوه‌ای بالا به پایین در تلاش برای تقویت دولت انجام شده بود. توسعه بعدی، حقوق سیاسی و حذف امتیازات قدیمی (عناوین، حیره‌خواری‌ها، مصونیت‌ها) فرایندی تدریجی بود که بی‌طرفی دولت را تقویت کرد و مشروعیت آن را افزایش داد. به‌طور کلی فرایند دولت‌سازی موفق به حفظ موازنه میان طبقات و گروه‌های جدید و قدیم شد به‌طوری‌که هیچ گروهی از قدرت کافی برای تبدیل شدن به برگزیدگان چپاولگر برخوردار نبود. بدین ترتیب کنترل فساد از طریق مجموعه‌ای از توازن‌ها ایجاد شد که حداقل یک قرن طول کشید؛ چون نوسازی دولت توسط یک حاکم روشنفکر، با انتقال تدریجی به یک جامعه سیاسی فراگیرتر همراه شد.

در بریتانیا، اصلاح حیره‌خواری‌ها و مفت‌خوری‌ها و فساد دیرینه از سال ۱۷۸۰ آغاز شد و فرایند ایجاد خدمات دولتی بی‌طرفانه‌تر تقریباً تا سال ۱۸۴۰ به طول انجامید تا کامل شود. این امر به‌صورت دوره‌ای با امواج تحولات جدید همراه بود. اصلاحات مربوط قوانین و مقررات انتخابات در اوایل دهه ۱۸۰۰ شروع شد و میان سال‌های ۱۸۶۸ تا ۱۸۸۳ به اوج خود رسید. هدف این اصلاحات جلوگیری از

تبدیل رأی به کالا و معامله بود به طوری که در سال‌های اولیه دموکراسی بریتانیا چنین بود. در نهایت، سلامت فرایند انتخابات به واسطه ترکیبی از رأی مخفی که ورای حلقه امتیازات انحصاری گسترش یافت و هزینه‌های انتخاباتی به دقت حسابرسی شده و بسیار شفاف از جمله سقف هزینه‌ها فراهم شد. برعکس دانمارک که در آنجا پادشاه محور اصلی اصلاحات بود، در بریتانیا پارلمان و جامعه مدنی محلی بود که در آن منازعات و گفتگوها جریان داشت، بررسی‌ها صورت می‌گرفت و به تدریج اصلاحات برای تقویت پاک‌دستی عمومی تصویب شد. بررسی سوابق فساد انتخاباتی در بریتانیا در ارتباط با اصلاحات پیشنهادی در پارلمان بین سال‌های ۱۸۶۸ تا ۱۹۱۱ نشان می‌دهد که چگونه این سیستم خودش را از فساد عمومی به پاک‌دستی انتقال داد و قرن نوزدهم محملی برای این‌گونه منازعات و بحث‌ها بود. قضات با تأخیر و بی‌میلی زیاد پذیرفتند که به ادعاهای مربوط به تقلب در انتخابات رسیدگی کنند، چراکه از نظر آن‌ها این موضوع بیش از حد سیاسی شده و بار اضافی بر دوش دادگاه‌ها بود که دارای دیگر وظایف مرجح بودند. از این رو، کمیته‌های پارلمانی دوجانبه در مورد ادعای تقلب انتخاباتی تحقیق کردند و اصلاحات در موافقت با طرف مدعی به تصویب رسید. از این رو، در طول فرایند نوسازی سیاسی استقلال دولت به جای به چالش کشیده شدن، نسبت به منافع خصوصی تقویت شد، اگرچه گسترش حق رأی و توسعه دولت‌های شهری فرصت‌های جدیدی برای فساد فراهم کرد. همچنین یک راه انقلابی غربی وجود داشت که در آن عدالت دولت موضوع اصلی بود. انقلاب فرانسه، تا حد زیادی، یک انقلاب ضدحامی‌پروری و بیشتر علیه امتیازات انحصاری بود تا مالکیت، به طوری که بعدها انقلاب‌های مارکسیستی چنین بودند. قانون اساسی سال ۱۹۷۱ فرانسه به‌طور صریح بیان می‌کرد که «حاکمیت متعلق به مردم است. هیچ بخشی از مردم یا هیچ فردی نمی‌تواند آن را تنها به خود اختصاص دهد». انقلابیون اصل بی‌طرفی دولت را تأیید کردند تا از تصاحب دولت از سوی یک پادشاه مطلقه جلوگیری کنند، با این وجود رژیم‌های جانشین انقلاب فرانسه بی‌طرفی را با خود به همراه نیاوردند. در قرن نوزدهم پاکسازی اداری که از سوی انقلابیون آغاز گردید، در مناسبات میان قدرت سیاسی و اداری تبدیل به قاعده بازی شد. تغییرات رژیم در سال‌های ۱۸۱۵، ۱۸۳۰، ۱۸۳۸، ۱۸۵۲ با پاکسازی اداری پیشینیان همراه بود که اوج آن سال‌های ۱۸۷۷-۷۹ و ۱۸۸۳ بود. تنها تعداد کمی از تکنوکرات‌ها از این پاکسازی‌ها جان به‌در بردند. اینان طرفدارانشان را به دلیل تضمین وفاداری به سیاست‌های رهبران به مناصب اداری منصوب می‌کردند. کارمندان دولت تعهدی به منافع مردم نداشتند، بلکه متعهد به منافع حزب حاکم بودند- رویه‌ای که تا قرن ۲۰ نیز ادامه پیدا کرد. در حالی که قرن ۱۹ تغییر اساسی در افکار عمومی علیه حامی‌پروری و خاص‌گرایی به‌طور کلی را به‌خود دید اما مسیر انقلابی مبتنی بر قدرت و اصلاحات اداری موجب توسعه عام‌گرایی اخلاقی نشد در نتیجه حامی‌پروری سیاسی انعطاف‌پذیرتر می‌شود. پیر روسوالون (۱۹۹۰) با احتیاط ربع آخر قرن ۲۰ را زمان تأسیس اولین نهادهای بی‌طرف می‌داند. سیاست‌گذاری همچنین محرک گسترش بخش عمومی که به دلیل ضرورت‌های سیاسی نبود،

گردید. تعداد کارمندان دولتی از ۱۵۰ هزار نفر در سال ۱۸۱۵ به حدود ۳ میلیون نفر تا به امروز می‌رسد. ظهور احزاب سیاسی مردمی تأثیر منفی بر روی جدایی حوزه عمومی - خصوصی در امور عمومی داشت. در دوره حکومت کوچک در ایالات متحده آمریکا، احزاب برای فقرا، بیکاران و مهاجرین جدید خدمات ارائه می‌دادند. در این روش، حمایت حزبی به شکل‌گیری احزاب توده‌گرا کمک می‌کرد. هنگامی که مسئولیت خدمات اجتماعی از احزاب به حکومت‌های محلی واگذار شد، مشارکت سیاسی مدام کاهش یافت. قانون پندلتون (Pendleton) در سال ۱۸۸۳ که معرف نظام مبتنی بر شایستگی بود، به دنبال ترور رئیس‌جمهور جیمز گارفیلد به دست یکی از کارکنان مبارزات انتخاباتی‌اش که خشمگین از عدم انتصابش به‌عنوان سفیر در ازای خدماتش بود، تصویب شد. این قانون برای اولین بار تصریح می‌کرد شخصی که در استخدام دولت است هیچ تعهدی برای مشارکت در تأمین مالی احزاب سیاسی ندارد و کارمند دولت حق ندارد از نفوذ و اختیار رسمی‌اش برای واداشتن افراد به کنش سیاسی بهره‌گیرد. این قانون همچنین به رئیس‌جمهور اختیار می‌داد تا تعداد مشاغل زیرمجموعه سیستم شایسته‌سالاری را افزایش دهد. طی دو دهه بعدی، رؤسای جمهور این مشاغل را به‌طور معمول گسترش دادند، اگرچه به‌دنبال قانون لینکلن تقریباً تمام مناصب با گماشتگان سیاسی پر شدند. این قانون که از ابتدا همه مأمورین دولتی را ملزم می‌کرد متصدی بوده باشند، انگیزه‌ای برای تخلف از سوی حزب حاکم آتی بود. این امر امروزه در بسیاری از کشورها سبب شده تا فرایند سیاسی‌زدایی فوری را در پیش بگیرند. مدت‌ها طول کشید تا آمریکایی‌ها به یک نظام خدمات دولتی غیرسیاسی مبتنی بر شایستگی دست یابند، اگرچه در تحقق این امر زودتر از فرانسوی‌ها موفق شدند. مسیر فرانسوی‌ها و آمریکایی‌ها برای عام‌گرایی در حکومت‌داری، از همان ابتدا دموکراتیک بود، به‌طوری‌که آن‌ها درگیر مراحل از سیاسی‌سازی فزاینده، غارت منابع عمومی و حامی‌پروری شدند، این چالش‌ها بسیار شبیه به چالش‌هایی است که کشورهای در حال توسعه با درآمد متوسط با آن‌ها مواجه هستند. چرا تعداد کمی از کشورها موفق به عزیمت از حامی‌پروری شدند درحالی‌که بسیاری دیگر موفق نشدند و برایشان هنوز یک سؤال مورد بحث است که اگر نوسازی راه‌حلی برای رفع حامی‌پروری در حکومت است چرا فساد هنوز هم این چنین گسترده است؟ و چگونه ما تناقض نوسازی و افزایش فساد را همان‌طور که هانتینگتون به آن توجه کرده است توضیح می‌دهیم زمانی که ما معتقدیم نوسازی با ایجاد یک بوروکراسی وبری غیرشخصی و یک دولت مستقل از منافع خصوصی همراه است؟ به نظر می‌رسد دو دلیل اصلی وجود دارد. دلیل اول به توسعه سیاسی مربوط می‌شود. در سرتاسر تاریخ سخت است وضعیتی مشابه وضعیت اروپا ایجاد کنیم که در آن حاکمیت قانون، بوروکراسی مستقل و جامعه‌پذیری سیاسی پیش از عام‌گرایی به دست آمده باشد. بسیاری از کشورها امروزه انتخابات آزاد را پیش از رسیدن به حاکمیت قانون و پاسخ‌گویی سیاسی به دست آورده‌اند. اگرچه ممکن است تعدادی پادشاه روشنگر وجود داشته باشد که این کار را انجام داده باشند اما پیدا کردن آن‌ها آسان نیست. دلیل

دوم به اقتصاد منابع عمومی بازمی گردد. در مقایسه با جوامع سنتی، دولت مدرن مسئولیت‌های مدیریتی و منابع عمومی بیشتری برای رسیدن به اهداف مشترک ملی دارد. دولت مدرن ممکن است عاری از امتیازات و انحصارات سنتی، شایسته‌سالارتر و بی‌طرف‌تر باشد، اما وظایف بیشتری نسبت به مردم یا جوامع سنتی برای اجرا برعهده دارد که قبلاً با منابع بیشتر و توسط خودشان برعهده گرفته می‌شد. این امر فرصت‌های فراوانی برای صاحبان قدرت فراهم می‌کرد تا به وسیله قدرت قانون‌گذاری یا اجرایی از منابع در راستای برآورده کردن منافع شخصی‌شان بهره‌گیرند (به‌عنوان مثال تخصیص ترجیحی انتقال‌ها، امتیازات، قراردادهای حکومتی) دولت‌های مدرن می‌توانند بدون نقض قوانین رسمی از تمامی ابزارهای سیاسی در دسترس به شیوه‌ای فاسد بهره‌گیرند. حکومتی که ابزارهای بیشتری در اختیار دارد و شهروندان زیادی به حکومت برای پیشبرد رفاه عمومی‌شان اعتماد می‌کنند، در این صورت اگر حکومت در تسخیر ذی‌نفعان بخش خصوصی باشد آسیب بیشتری ایجاد می‌شود. همان‌طور که جرم‌شناسان می‌گویند فرصت، دلیل اولیه برای وقوع جرم است.

از یک سو، مسیر حرکت دولت امروزی نباید به‌عنوان پیشرفت خطی به سمت پاتریمونالیسم کمتر، دیده شود و از سوی دیگر نباید پیشرفت در مسیر دموکراسی یا پاسخ‌گویی بیشتر در نظر گرفته شود. در عوض ما می‌توانیم آن را به‌عنوان یک منحنی در مسیر مخالف درک کنیم، به‌طوری‌که وظایف مربوط به توسعه و رفاه از جامعه به حکومت محول شد که همراه با افزایش فرصت‌های فساد و نبود نظام‌های خودکنترلی بر منافع عمومی بود. این فساد کنترل جامعه بر متولیان خود را کاهش داد و منجر به ساخت دولت معیوب شد. به‌عنوان مثال، اگر حاکمان جدید ارزش اعتماد را از بین ببرند و منابعی را که به آن‌ها برای تأمین کالاهای عمومی محول شده است، منحرف کنند؛ پیامد آن شکل‌گیری یک رژیم فاسد رقابتی است و ممکن است مردم با باز پس‌گیری منابع محول شده واکنش نشان دهند. قرارداد اعتماد پایدار نیست و جامعه می‌تواند به‌طور غیر رسمی از آن عدول کند و از پرداخت مالیات به نخبگان چپاولگری که آن را از اکثریت می‌گیرند و بین اقلیت بازتوزیع می‌کنند سر باز زنند.

به‌جای نتیجه‌گیری: سه دستور ضدفساد

در این مقاله هر یک از شیوه‌های مختلف کنترل فساد از یک جامعه خاص و برحسب توزیع قدرت توصیف شده است. در رژیم‌های اقتدارگرا مبارزه با فساد به‌طور اساسی مبتنی بر سرکوب‌گزینی است. سلب اعتماد از افراد، اصلی اساسی است و فردی که از او سلب اعتماد می‌شود خودسرانه و خشونت‌آمیز سرکوب می‌شود. مبارزه با فساد، عاملی بازدارنده برای دیگر افراد منحرف و ابزاری برای سرکوب سیاسی و تضمین وفاداری است. این شیوه به ندرت در مبارزه با فساد مؤثر عمل می‌کند، چراکه در چنین رژیم‌هایی توجه و حمایت به‌طور رسمی معجز است، اما به‌طور دلخواه به افراد تعلق می‌گیرد که در نتیجه انگیزه‌ای می‌شود برای افراد تا جانب افراد صاحب قدرت و نه قانون را بگیرند. البته این امر منجر به حکومت قانون فی‌نفسه نمی‌شود. زمانی که مارشال کینی که مورد حمایت ملکه ماری

بود، ترور شد، برگه‌های اعتباری در جیش پیدا شد که ارزش آن از منابع درآمد رسمی او بیشتر بود. این مازاد به قاتلان او از سوی لوئی سیزدهم انتقال یافت که به دلیل حذف سوگلی مادر و تثبیت قدرت او پاداشی برای آن‌ها بود. هیچ تلاشی برای تحقیق در مورد زیاده‌ستانی‌های کینی و بازگشت این پول‌ها به منابع قانونی‌شان صورت نگرفت. با این وجود، همان‌طور که پادشاهی‌های مطلقه اروپایی نیاز به توسعه بوروکراسی‌های مرکزی، کارآمد و محدود به قانون داشتند- اروپای اوایل دهه ۱۱۰۰- با این امر کمک به پیشبرد مدرنیته کردند. برای پادشاهی‌هایی (غیر از پادشاهی‌های ایتالیا، یونان و روسیه) که از تبدیل شدن به سلطنت مشروطه جان به در بردند، گذار موفقیت‌آمیز از پاتریمونالیزم بعدها اتفاق افتاد. این پیش‌بینی قابل کاربرد نیست چنانچه رژیم اقتدارگرا یک پادشاهی سنتی نیست و این مستبد یک حاکم خودانتسابی است. چنین حاکمانی نیاز به ایجاد وفاداری و یافتن حامیانی برای حمایت از آن‌ها در قدرت (و ثروتمند شدن) در طول یک نسل دارند. براساس نمودارهای حکمرانی خوب بانک جهانی، دیکتاتورهای روشن‌فکر هنوز با تناوب‌های بسیار بیشتری از پادشاهی‌های سنتی (برونئی، بوتان، امارات متحده عربی و قطر در میان این کشورها بهترین عملکرد) ظهور می‌کنند تا از رؤسای جمهوری که مستقیم انتخاب می‌شوند (کشورهای آسیای مرکزی، ونزوئلا، روسیه و کلمبیا همگی دارای رتبه‌بندی بسیار ضعیف هستند). یک سوم بهترین کشورهای دارای حاکمیت جهان- اکثراً مشروطه اما نه فقط- و دو سوم پادشاهی‌های کنونی در صدر گروه‌بندی کشورهای دارای حکمرانی خوب رتبه‌بندی می‌شوند. در هر حال، رسیدن به دانمارک به همان شیوه‌ای که دانمارک به آن رسیده- دیکتاتورهای روشن‌فکر با پادشاهی مشروطه جایگزین شده است- امروزه یک گزینه محدودی است و شاید تنها برای تعداد کمی از پادشاهی‌های آسیا، شمال آفریقا و خاورمیانه در دسترس باشد. بقیه جهان نیاز دارند تا با یک مسئله جمعی بسیار بزرگ‌تر از آن چیزی که دانمارک مجبور بود در زمان تدوین برنامه ضد فسادش با آن روبه‌رو شود، مواجه شوند.

در تریبالات ضدفساد بعدی در جمهوری خواهی، نخبگان مهم هستند. در رژیم‌های جمهوری خواه، سلب اعتماد در ارتباط با منافع عمومی معنا می‌یابد. از این رو تأکید بر جلوگیری از تصاحب دولت از سوی افراد است. تمام امتیازات حزبی و مرتبط به قدرت سرکوب می‌شوند و نیاز است تا برنامه‌های هوشمندانه‌ای مبتنی بر منافع جمعی اجرا شود تا از بهره‌مند شدن افراد بیش از حقوقشان جلوگیری کند. موضوع کش جمعی به‌طور موفقیت‌آمیزی به دلیل جمعیت کم و شخصیت حقوقی این جوامع مدیریت شده است، در این جوامع به‌طور مشخص همه افراد براساس وابستگی به گروه‌های مدنی تعریف می‌شوند که تضمین‌کننده نظارت دائمی بر صاحب‌منصبان موقت است. نخبگان امانت‌دار منافع عمومی هستند، اما منافع‌شان در حقیقت بازنمایی جامعه گسترده‌ای است که از جنبه‌های مختلف در حمایت از آنان سازمان‌دهی شده است. ارزش‌هایی که این نخبگان بر آن متکی هستند به‌رغم بسیاری از آموزه‌های انسان‌گرایانه و مسیحی، دارای ماهیت سرمایه‌دارانه هستند. نیاز به تنظیم تعاملات انسانی

از طریق قراردادها و قوانین جهان‌شمول، و داشتن دولتی که قادر به اجرای این قوانین باشد تا توسعه مشترک را روا دارد.

تحت نظم سوم، دموکراسی نمایندگی، جایی که در آن اندازه دولت و شهروندی به‌طور تصاعدی افزایش می‌یابد، راه‌حل برگزیده، دولت مدرن است و در اینجا مفروض، وجود جامعه مدرن نیز می‌باشد که اغلب مورد ملاحظه قرار نمی‌گیرد. دولت برای مدیریت منافع عمومی به بوروکرات‌ها و مبارزه با انحرافات به دادگاه‌ها واگذار شده است، اما ایجاد بوروکراسی غیرشخصی و قوه قضائیه مستقل زمانی که احزاب سیاسی صاحب قدرت هستند و بر فرایندهای سیاسی تسلط دارند کار آسانی نیست. یک جامعه به‌شدت سیاسی مبتنی بر نظام حامی‌پروری است. همان‌طور که نویسندگان ضد جناح‌بندی رنسانس اعلام داشته‌اند سیاستمداران حداقل متولیان مناسب برای بنای ساختار مبارزه با فساد هستند. احزاب فرقه‌هایی هستند که هر یک منافع سازمان‌یافته را مورد ملاحظه قرار می‌دهند و دولت نیز وسیله است. از این رو، زمانی که این احزاب با محدودیت‌های کافی از جانب جامعه مدنی مواجه نمی‌شوند تبدیل به تباه‌کننده‌های مزمن دولت می‌شوند. نسبت میان کشورهای دموکراتیک در جایی که فساد متداول است و کشورهای استبدادی با حکومت‌های مشابه اکنون سه به یک است و بیشتر می‌شود. با توجه به این امر واضح است که دموکراسی در جوامع توسعه‌نیافته خیلی خوب عمل نکرده است. اساساً در کشورهای دموکرات قدیمی‌تر دموکراسی و کنترل فساد یقیناً با یکدیگر مرتبط هستند، اما این ارتباط آماری خطی نیست. همبستگی میان معیار ۲ خانه آزادی (کثرت‌گرایی، مقیاس از ۱ تا ۱۰) و شاخص کنترل فساد بانک جهانی بسیار مهم است: کثرت‌گرایی ملایم کنترل فساد را کاهش می‌دهد، اگرچه نه با یک حاشیه بزرگ و تنها کشورهای دارای دموکراسی پیشرفته (نمره بیش از ۶) دارای همبستگی بیشتری با کنترل فساد بیشتر هستند. پادشاهی‌هایی همانند قطر، بوتان و امارات متحده عربی به‌عنوان کشورهای غیردموکراتیک در این زمینه برجسته می‌باشند.

اکثر استراتژی‌های ضدفساد جاری مبتنی بر این پیش‌فرض است که مدرنیزاسیون در هر جامعه‌ای موفق بوده و یک رئیس خوب بالای هرم وجود دارد که منافع عمومی را بی‌طرفانه دنبال می‌کند و کارگزاران فاسد را مجازات می‌نماید. این پیش‌فرض یقیناً غلط است. دولت‌ها مراحل مختلف دولت‌سازی را پشت سر می‌گذارند و عملکرد نخبگان قدرتمند خیراندیش که در راستای منافع عمومی عمل می‌کنند همیشه موفقیت‌آمیز نبوده است. کارگزاران ضدفسادی مستقل، که به‌شدت توسط کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل توصیه می‌شود، به این رئیس بی‌طرف، به‌عبارت دیگر، قضات مستقل و مسئول، نیاز دارند یا آن‌ها سرکوب‌گزینشی را رواج خواهند داد. این تذکر قبلاً از سوی تعداد کمی از نویسندگان که سعی در تشریح ناکارآمدی چنین کارگزارانی و خطر سیاسی که آن‌ها ایجاد می‌کنند، داده شده است. همین امر در مورد نهادهای نظارتی دولتی نیز صادق است، به شرطی که خود حکومت چپاول‌گر منابع عمومی نباشد و کنترل فساد از قبل وجود داشته باشد. در نگاه افراطی

دیگر، ما ابزارها و اسبابی را می‌یابیم که به کار برده شده‌اند تا اثرات فرقه‌گرایی و جناح‌بندی رسمی را که ذاتی دموکراسی است، بی‌اثر کنند و احزاب سیاسی را از دادن پاداش به اعضا و حمایت به وسیله منابع عمومی بیشتر از حقوقشان بازدارند. اما حتی در پیشرفته‌ترین دموکراسی‌ها جایی که عموماً کنترل فساد جواب داده است، به‌عنوان مثال در آلمان یا فرانسه، رسوایی‌های مربوط به تأمین مالی‌های سیاسی هنوز اتفاق می‌افتد. شواهد نشان می‌دهد که رأی‌دهندگان به‌عنوان صاحب‌اختیاران خیلی مؤثر نیستند. آن‌ها به ندرت موفق به رأی به حذف سیاستمداران فاسد می‌شوند مگر در جایی که جوامع و رسانه‌های قوی وجود دارند.

از این منظر، ترتیبات حکمرانی پیشامدرن، درس‌های فراوانی برای ما دارند و امروزه که ما قصد مدرنیزاسیون دولت‌ها را داریم حداقل مورد استفاده قرار می‌گیرند. اما آیا یک استراتژی ضدفساد در افغانستان که متکی بر ساختارهای سنتی باشد تا اینکه به موازات آن‌ها باشد در کوتاه‌مدت و میان‌مدت پایدارتر نخواهد بود؟ نمونه‌های موفق اخیر اروگوئه و استونی در مبارزه با فساد به راحتی نمی‌تواند کپی‌برداری شود، چراکه هر دوی آن‌ها جوامع خیلی کوچک و منسجم هستند که موفق به انتخاب سیاستمداران بسیار پاک‌دست شده‌اند که به دنبال گذار سریع از اقتدارگرایی بوده‌اند. در کنار این نمونه‌های موفق کوچک ما متوجه شدیم که تقریباً نیمی از کشورهای تحت حاکمیت خردمندان، جزایر هستند و میان تمام این کشورهای جزیره‌ای دو سوم آن‌ها در صدر کشورهای موفق در زمینه کنترل فساد قرار دارند. این ارقام بسیار قابل توجه هستند. به‌نظر می‌رسد برنامه‌ریزی برای کنترل فساد خیلی آسان‌تر است اگر جامعه سیاسی محدود باشد، به‌طور واضح حد و مرز آن مشخص باشد، و از درون به خوبی به وسیله گروه‌های منسجم سازمان‌دهی شده باشد، همه این موارد از شرایط الگویی جمهوری خواهی است.

اما شاید بتوان این مسئله را دور زد یا بهتر بگوییم می‌توان دست کاری کرد. اجتماع ضدفساد جهانی موفق نشده است تا راه‌حل‌های معجزه‌آسایی برای کنترل فساد در سطح کشوری بیابد، همان‌گونه که با این واقعیت مورد چالش قرار گرفته که ما نمی‌توانیم به یک داستان موفق یگانه بعد از ۱۵ سال مبارزه جهانی ضدفساد اشاره کنیم. با این وجود آیا ما می‌توانیم استراتژی‌هایی را تصور کنیم که به سطوح پایین‌تر متمرکز می‌شوند؟ ترتیبات نظارت بر فساد می‌تواند براساس مشارکت ذی‌نفعان برای جوامع، خدمات عمومی، بودجه‌های خاص، یا بودجه‌های عمومی به همان شیوه‌ای که ما مراقبت از محله را زمانی که پلیس خیلی فاسد است سازمان‌دهی می‌کنیم، سازمان‌دهی شوند. آیا ما همچنین می‌توانیم به منظور ایجاد جزایری که در آن کنترل فساد شکل بگیرد مرزها را کاهش دهیم؟ بخش اجتماعی این معادله نمی‌تواند حذف شود. طراحی‌های حکمرانی خوب باید دولت را درگیر جامعه سازد و جامعه نیز دولت را به حفاظت منافع مشترک از دستبرد وادارد. هم دولت و هم جامعه باید در راستای دستیابی به این هدف توسعه یابند، زیرا کنترل فساد در نهایت یک جزء ضروری از قرارداد اجتماعی بزرگ‌تر

براساس پاسخ گویی متقابل است.

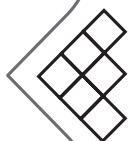
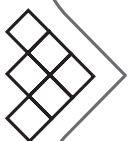
فهرست منابع

- 1- Acemoglu, D., and J. Robinson. (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- 2- Andrews, M. 2008. *The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory*. *Oxford Development Studies* 36 (4): 379407-.
- 3- Arnold, P. E. (2003), "Democracy and Corruption in the 19th Century United States: Parties, 'Spoils' and Political Participation." In *The History of Corruption in Central Government*, edited by S. Tiihonen, 197212-. Brussels: IOS Press.
- 4- Besley, T. (2006), *Principled Agents: Motivation and Incentives in Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- 5- Botein, S. (1978), "Cicero as Role Model for Early American Lawyers: A Case Study in Classical 'Influence.'" *The Classical Journal* 73 (4): 315.
- 6- Carlyle, R. W. and A. J. Carlyle. (1903), *A History of Medieval Political Theory in the West*. Vol. 1. Edinburgh: Blackwood.
- 7- Chang, E. C., M. A. Golden, and S. J. Hill. (2010), "Legislative Malfeasance and Political Accountability." *World Politics* 62 (2): 177220-.
- 8- Cohen, E. W. (1965), *The Growth of the British Civil Service 1780-1939*-. London: Frank Cass.
- 9- Eisenstadt, S. N. and L. Roniger. (1984), *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 10- Felson, M. and Boba, R. L. (2009), *Crime and Everyday Life*. Los Angeles: Sage.
- 11- Frisk Jensen, Mette (2008): "Korruption og embedsetik—danske embedsmaends korruption i perioden 1800—1866" PhD diss. Aalborg.
- 12- Golden, M. A. and C. C. Chang. (2001), "Competitive Corruption: Factional Conflict and Political Malfeasance in Postwar Italian Christian Democracy." *World Politics* 53 (July): 588622-.
- 13- González de Lara, Yadira. (2011), "The Protection of Investor Rights in Late Medieval Venice." In *The Origins of Shareholder Advocacy*, edited by J. Koppell, 101122-. New York: PalgraveMacMillan.
- 14- Greif, Avner. (1998): "Self-Enforcing Political Systems and Economic Growth: Late Medieval Genoa." In *Analytic Narratives*, edited by Robert

- H. Bates, Avner Greif, Margaret Levi, Jean-Laurent Rosenthal, and Bariy R. Weingast, 2564-. Princeton: Princeton University Press.
- 15- Huntington, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- 16- Johnston, Michael. (2006), "From Thucydides to Mayor Daley: Bad Politics, and a Culture of Corruption." *P.S. Political Science and Politics* 39: 809812-.
- 17- Jones, P. J. (1997), *The Italian City-State: From Commune to Signoria*. Oxford: Clarendon Press.
- 18- Kantorowicz, Ernest. (1939), *Federico II di Svevia*. Milano: Garzanti.
- 19- Kaufmann, D. and P. C. Vicente. 2011. "Legal Corruption." *Economics and Politics* 23 :195219-.
- 20- Khan, I. and D. Petrasek. (2009), *The Unheard Truth: Poverty and Human Rights*. New York: Norton.
- 21- Macfarlane, A. (1978), *The Origins of English Individualism: The Family, Property and Social Transition*. Oxford: Blackwell.
- 22- Meagher, P. (2005), "Anti-Corruption Agencies: Rhetoric versus Reality." *Journal of Policy Reform* 8 (1): 69103-.
- 23- Montinola, Gabriella R. and Robert W. Jackman. (2002): "Sources of Corruption: A Cross-County Study." *British Journal of Political Science* 32:147170-.
- 24- Moore, James, and John Smith. (2007), *Corruption in Urban Politics and Society, Britain 17801950-*. Aldershot: Ashgate.
- 25- Mungiu-Pippidi, A. (2006), "Corruption: Diagnosis and Treatment." *Journal of Democracy* 17 (3): 8699-.
- 26- Mungiu-Pippidi, A. et al. (2011), *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned*, NORAD, Report 42011/. <http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=383808>.
- 27- Neumann, F. (1986), *The Rule of Law: Political Theory and the Legal System in Modem Society*. Heidelberg: Berg.
- 28- North, D. J. J. Wallis and B. R. Weingast. (2009), *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. New York: Cambridge University Press.
- 29- Parsons, T. (1997), *Introduction to Max Weber. The Theory of Social and Economic Organization*. New York: The Free Press.
- 30- Parker, Geoffrey. (1978), *Philip II*. Boston and London: Open Court.

- 31- Peck, Linda Levy. (1990), *Court Patronage and Corruption in Early Stuart England*. London: Unwin Hyman.
- 32- Persson, T. and G. Tabellini. (2000), *Political Economics: Explaining Economic Policy*. Cambridge and London: MIT Press.
- 33- Piattoni, Simona. (2001), *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 34- Renouard, Yves. 1968 (2009), *Les Hommes d'affaires italiens du Moyen Age*. Paris: Editions Tallandier.
- 35- Rosanvallon, P. (1990), *L'État en France de 1789 à nos jours*. Paris: Le Seuil.
- 36- Rothstein, B. and E. Uslaner. 2005. "All for All: Equality, Corruption, and Social Trust." *World Politics*, pp 4158-.
- 37- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 38- Scott, J. C. (1972), *Political Corruption*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall.
- 39- Skinner, Q, (1989), "Ambrogio Lorenzetti: The Artist as Political Philosopher." In *Malerei und Stadtkultur in der Dantezeit: die Argumentation der Bilder*, edited by H. Belting and D. Blume, 85103-. Munich: Hirmer.
- 40- Sung, H-E. (2004), "Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison." *Crime, Law and Social Change* 41:179194-.
- 41- Swart, K. W. (1949) *Sale of Offices in the Seventeenth Century*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- 42- Weber, M. 1922 (1968), *Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology*. Vols. 13-, edited by G. Roth and C. Wittich. New York: Bedminster Press.

چیدہ معیہ مستحقہ انگیسہ



Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control

Alina Mungiu Pippidi
Hosseinali Yarokhi Joshghani

Abstract

The main research question addressed in this paper is how control of corruption has been built historically and what lessons we can derive from this for current anti-corruption policies. Corruption is defined here not at the individual level—undue profit from abuse of public authority—but at the societal level, as a governance regime. A governance regime is a salient and stable set of institutions (rules of the game) determining who gets what in a given society.

Keywords: corruption, governance regime, ethical universalism, favoritism, republicanism.

Unauthorized fees for order changes in City Councils' approvals based on the verdicts of the general board of Administrative Justice Court

Omid Mohammadi
Ali Akbar Mohammadi

Abstract

One of the areas upon which City Councils approve illegal fees and Municipals, accordingly, obtain such funds is for order changes. The main arguments for the illegitimacy of these approvals are: Contradiction with rules and regulations (article 5 of Supreme Council for Urbanization and Architecture, article 100 of municipal rules, laws on how to purchase and possess individuals' lands in public development projects, article 71 of the laws on organization, duties, and authorities of Islamic Councils; *detournement de pouvoir* (Ultra Vires) all confirm illegitimacy of imposing fees for order changes in different verdicts issued by the general board of Administrative Justice Court.

The present paper intends to demonstrate that assigning such fees are against the rules and regulations, contrary to the principles available to determine the municipal taxes, inconsistent with verdicts of the general board of Administrative Justice Court, contrary to the government's public policies, and the religious laws as well. An alternative solution for not receiving illegal fees from citizens is adopting legal actions by prosecuting attorneys, exercising article 121 of the Administrative justice Court's code through its chairman. Anticipation of enacting a Unified Judicial Precedent in cases of differing votes issued by its general board in forthcoming amendments of the Administrative justice court's code.

Keywords: Councils and Municipalities, municipal (real estate) fees, order changes, value-added, article 5 of Supreme Council for Urbanization and Architecture.

Investigating the Effect of Implementation of the SIMAC Plan on the Health of the Administrative System (Case Study: Savojbolagh Province Governorate)

dr.Ebrahim Rahimi

Saeed ostovar

Abstract

An administrative system is a tool for responding to developments at the national and international levels, and administrative health benefits the organization and economic, social and cultural development. The purpose of this study is to investigate the effect of the implementation of the SIMAC plan on the administrative health system. The method used in this research is descriptive-survey and using a researcher-made questionnaire and distributed among 30 employees of the governorate of Savojbolagh and its subsidiary districts. The results indicate that the implementation of the Simaq plan has had a positive impact on the administrative health system. By implementing the Simaq plan, in addition to creating a single electronic case and accessible to all devices, the issuance of the necessary permits while preventing land degradation, mountain bogging, invasions of natural resources and the environment will lead to the improvement of administrative health.

Keywords: administrative system, administrative system health, administrative corruption, Simaq plan.

Evaluation of Corruption Perception among Employees of Tejarat Bank of Zanjan Province and Analysis of its Results

Abolfazl khamseh
Morteza Arablou

Abstract

The members of society act and react according to their perception of corruption in society. Therefore, a way for measuring corruption is a method based on measuring the perception of corruption. This article uses a questionnaire to collect information about the perception of corruption among employees of Zanjan Tejarat Bank and describes and analyzes the responses and the following results have been obtained:

Corruptions such as bribery are still hated and badly seen among bank employees, and 76 percent of the employees who participated in the survey believe approximately there is no bribe.

86 percent of respondents think that there is a discrimination in perform of official procedures, but half of those people say it is low. 91 percent believe that there is no personal interest in using bank assets and career opportunities or it's at a low level, and 69 percent think that meritocracy in employing and upgrading people is almost considered or ignorance is at a low level. In the opinion of 73 percent of the respondents, the bank had a high and significant success in identifying corruption and 74 percent of the participants stated that punishment of identified transgressions and crimes was fine and significant and finally, 62 percent of respondents think that the coordination between merit and receipts in salaries and benefits is not respected that this perception is an alarm for the managers of the bank to create job satisfaction and relaxation and motivation for employees to work.

Keywords: Corruption, Perception of Corruption, Survey, Measuring, Tejarat Bank of Zanjan.

Review of studies in designing Donors' Integrity Guideline

Dr Mohammad Javad Haghshenas

Abstract

In spite of the contributions that donors provide for developing countries to improve their status in development indicators, there is a significant difference between the amount of these contributions and the performance of governments in this field. Therefore, this key question arises: Can guidelines contribute to integrity promotion in this area? If there is a positive answer to the question, what should be considered in this guideline and what changes should be made to the legal framework of the Donors Organizations? Prepared by the Organization for Economic Co-operation and Development, This study seeks to answer these questions. Its Method is based on surveys and interview with representatives of related organizations. Findings show that a new guideline is necessary for development Donors Moreover, in order to design a new guideline, significant changes should apply to the professional ethics, monitoring and risk management in these organizations.

Keywords: Organization for Economic Co-operation and Development, International Donors, Integrity, Code of Conduct, Risk Management

Fundamental Indicators of an Effective Ombudsman

Ayat bagheri
Abdolah tabibi

Abstract

With increasing involvement of the state in various sectors of the society in order to supply goods and services, and to distribute wealth and income, followed by the dependence of citizens on public and public institutions, a broad bureaucracy was created, and the so-called governments became larger. The scope of civil rights and the growing interference of governments have in practice created limits on at least four areas of crime, civil disputes, economic control and social security for the liberation of individuals and groups, which varies according to the political philosophy of states. This has increased the fear of violations of the rights of citizens by powerful government agencies. Thus, in recent years, various mechanisms have been created to defend the rights of citizens against widespread and long-standing public institutions, one of which is the creation of Ombudsman institutions in different countries of the world. The Ombudsman has a duty to review and inspect violations of the rights of individuals by the government or institutions and companies as a public representative. It is evolving and transforming in line with the evolution of our society. In this paper, the indicators of the effective Ombudsman institution and its strengthening strategies are examined.

Keywords: Ombudsman, independence, impartiality, fairness, immunity, Confidentiality

A review of the crime of embezzlement as one of the specific crimes of state employees

Ali Ahmadi

Abstract

"Special crimes against state employees" are the crimes committing of which in addition to the general conditions needs two other conditions. To commit by a state employee, and commit a crime related to his administrative duties. Embezzlement in criminal law is among the crimes against property as well as aspects of crimes against public comfort. The definition of embezzlement is as follows: "Takeover, with the misconduct, of the property of the state or persons, by the state employee, which he has been the charge of duty, in order to take advantage for himself or others." According to this definition, the nature and characteristics of the perpetrator, the deposit of property in terms of duty, seizure, possession of special misconduct in committing a crime, the possession of the property to the state, and creating a loss to the state, are among the essential elements of the embezzlement. Despite the intensification of the punishment for perpetrators of the embezzlement crime, the perpetration of it continues to be widespread. Article 5 of the law on the intensification of the punishment for perpetrators of bribery and embezzlement and fraud, passed in 1988 in Expediency Council is still enforced as a legal element for the crime of embezzlement. Whenever the perpetrator would return the money or embezzlement property at the time of the trial and before issuing a final verdict, the court will exempt him from all or part of the fine, and suspend the execution of his imprisonment.

Keywords: embezzlement, crime, state employees, seizure, mistreatment, his interest, creating the loss

Articles

A review of the crime of embezzlement as one of the specific crimes of state employees	7
Fundamental Indicators of an Effective Ombudsman	31
Review of studies in designing Donors' Integrity Guideline	61
Evaluation of Corruption Perception among Employees of Tejarat Bank of Zanzan Province and Analysis of its Results	89
Investigating the Effect of Implementation of the SIMAC Plan on the Health of the Administrative System	101
Unauthorized fees for order changes in City Councils' approvals based on the verdicts of the general board of Administrative Justice Court	115
Becoming Denmark: Historical Designs of Corruption Control	135

Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 9; Number 34; Winter 2018

Propertier: General Inspection Organization (GIO)

Managing Director: Naser Seraj

Editor in Chief: Ibrahim Shahrokhian

Editorial Advisory Board

Dr.Maghsood Amiri, Dr.Alireza Deyhim, Dr.Hossein Gheleji, Dr.Hossein Gholami, Dr.Norooz Hashemzahi, Dr.Hamidreza Malek mohammadi, Dr.seyedmohammadreza seyednoorani, Dr.Mehdi Sobhaninejad

Publications: Publication of Social Sciences Tel: +982161362135-61362307

Editor: Mahmood Mahdavifar

bazrasi.research@136.ir

Excutive Manager: Ameneh Kashani movahhed

www.bazresi.ir

Address: 6th Floor, GIO Headquarter, Gharani Crossroad, Taleghani St., Tehran, Iran