

فساد و عوامل موثر بر کاهش فساد آن در دستگاه‌های اجرایی

مریم عسگری

کارشناسی ارشد مدیریت بازارگانی و حسابرس ارشد دیوان محاسبات زنجان، زنجان، ایران

parsabayat294@yahoo.com

چکیده

قدرتمندترین اقتصادهای جهانی ممکن است که با شکست روبرو شوند. یکی از عوامل اصلی شکست و عدم کارایی اقتصاد را می‌توان در وجود انواع فساد در اقتصاد کشور جستجو نمود. از این رهگذار فساد می‌تواند حیات اقتصادی، سیاسی و اداری کشور را نابود نموده و کشور را از پیشرفت بازدارد. مشارکت‌های بین‌المللی و جهانی میان کشورها، سبب افزایش اهمیت این مهم گردیده به گونه‌ای که کشورها را به سمت همکاری بین‌المللی و مبارزه با فساد در عرصه داخلی هدایت نموده است. امروزه پاسخگوئی و مسئولیت‌پذیری بر مبنای نظام شایسته‌سالاری همراه با نظام نظارتی و ارزیابی عملکرد دولتمردان سرلوحه توجه مردم نیز قرار گرفته و در ویژگی‌های شش گانه مولفه‌های اساسی حکمرانی خوب، مبارزه با فساد و ثبات سیاسی و دوری از خشونت مورد تأکید است. بنابراین فساد، پدیده‌ای است که کم و بیش در همه کشورهای جهان وجود دارد. اما، نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است. امروزه فساد مالی به یک معضل جهانی مبدل شده و باعث آسیب‌های بسیاری می‌شود این معضل، اقتصاد داخلی را فلجه و جریان توسعه را مختل می‌سازد و اصل حاکمیت قانون را مخدوش می‌کند. فساد مالی با هدر دادن منابع ملی همراه است؛ در حالی که این منابع باید به شیوه‌های درست و در جایگاه اصلی خود مورد بهره‌برداری قرار گیرند تا موجب رشد و شکوفایی و پویایی اقتصاد کشور گردد. هر چند فساد یک پدیده فرامالی است و بر تمامی جوامع و نظامهای اقتصادی تاثیر دارد و یک عزم بین‌المللی برای مقابله با آن نیاز استاما در کشور ما سازمان بازرگانی کل کشور و دیوان محاسبات کشور و سایر دستگاه‌های نظارتی، می‌توانند نقشی اساسی در ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از طریق اجرای دقیق وظایف محوله همراه با نظارت کارآمد و موثرداشته باشند. لذا رعایت نمودن نظم و انضباط اداری و مالی، قانونگرای بودن مسئولین دستگاه‌های اجرایی، احساس مسئولیت نسبت به بیت‌المال، رعایت موازین اخلاقی و تهدید به مسئولیت‌های اجتماعی به عنوان عوامل کاهش فساد اداری می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: فساد، فساد اداری، نظم و انضباط اداری و مالی، رعایت قوانین و مقررات، رعایت موازین اخلاقی، تعهد به مسئولیت‌های اجتماعی.

مقدمه

عامل فساد، باعث تضعیف انگیزه‌ها، موجب زیان‌های اجتماعی و سیاسی و با توزیع ناعادلانه موجب زیان‌های اقتصادی شده و همچنین باعث قطع امید مردم به آینده‌ای بهتر می‌شود. این پدیده شوم باعث آسیب‌های بسیاری می‌شود و هیچ حد و مرزی هم نمی‌شناسد، به هر صورت، موجب انحطاط است، و باعث هدر رفتن منابع ملی می‌شود (peter,2009). همچنین به کاهش اثربخشی دولت‌ها در هدایت امور می‌انجامد و از این طریق، اعتماد مردم را نسبت به دستگاه‌های دولتی و غیردولتی کاهش و بی‌تفاویتی، تبلیغ و بی‌کفایتی را افزایش می‌دهد. فساد اعتقاد و ارزش‌های اخلاقی را متزلزل می‌کند، هزینه انجام کارها را افزایش می‌دهد و موجب جرم زاید در سطح جامعه می‌گردد؛ به گونه‌ای که جامعه در برخورد با این جرایم، متحمل خسارت اجتماعی و اقتصادی شدیدی می‌گردد و مسیر رشد رقابت‌پذیری و توسعه اقتصادی- انسانی را با دشوار مواجه می‌سازد. فساد همچنین موجب از بین رفتن سرمایه اجتماعی، و ایجاد بی‌انگیزگی و بدینی در اجتماع گردیده، و زمینه لازم را برای تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می‌آورد (محمدی، ۱۳۹۱).

آنچه موجب نگرانی بیشتر را فراهم می‌کند این است که وقتی فساد به یک فرهنگ تبدیل شد، دیگر کسی به قبیح و نادرستی کارش نمی‌اندیشد؛ زیرا از یک سو می‌بیند که همه این طور رفتار می‌کنند و از سوی دیگر از او نیز انتظار دارند که چنین رفتار کند (رفیع پور، ۱۳۸۸). نگرانی‌های جهانی درباره شیوع گسترده فساد باعث گردید تا جامعه جهانی دست به کار شود و اقدامات موثری در جهت مقابله با این پدیده شوم به عمل آورد؛ با خاطر اینکه فساد موجب ایجاد نگرش منفی و اعتراض آمیز در جامعه شده، به نوعی باعث بی‌ثباتی می‌شود. بانک جهانی، فساد را بزرگ‌ترین مانع توسعه اجتماعی و اقتصادی قلمداد کرده است (ایجی، ۱۳۸۹). همچنین فساد از نوع مالی در سطح کلان بر برنامه‌های توسعه اقتصادی، آثار محربی از قبیل: کاهش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، کاهش بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌های عمومی، کاهش سطح خدمات اجتماعی به ویژه برای افراد فقیر و کم درآمد، افزایش هزینه زندگی، افزایش قیمت‌ها، کاهش رشد اقتصادی و افزایش رقابت ناسالم در فعالیت‌های اقتصادی، را بر جای خواهد گذاشت (ملک محمدی، ۱۳۸۹).

امروزه پیامدهای فساد در قالب معضلات و ناهنجاری‌هایی همچون «سوء استفاده از موقعیت‌های شغلی»، «ارتشا»، «اختلاس»، «کلاهبرداری»، «بی‌عدالتی»، «سرقت اموال و دارایی‌های سازمان»، «فروش اطلاعات محروم‌انه سازمان به دیگران»، «افشای اطلاعات سری و محروم‌انه سازمان» و نظایر آن به صورت فردی، گروهی و سازمان یافته پدیدار می‌گردد (carsten,2008). با توجه به اهمیت حفظ سلامت و اقدامات پیشگیرانه و مقابله با فساد، ضروری است که حسابران و بازرسان دستگاه‌های نظارتی و مسئولان و همه اقشار مردم در جهت ریشه کن کردن آن همواره در سعی و کوشش باشند (احمد آبادی، ۱۳۸۹). در کشور ما با توجه به اهمیت حفظ سلامت و روابط و مناسبات اداری و پیشگیری از فساد، از بد و پیروزی انقلاب

اسلامی تاکنون اقدامات متعددی در زمینه جرم نگاری مصاديق فساد صورت پذيرفته که از همه مهمتر، بیانات موکد مقام معظم رهبری در خصوص مبارزه با فساد است و همچنین می توان به اتخاذ تدابیر قانونی مقرر در قوانینی از جمله قانون تعزیرات (مصوب ۱۳۶۲/۵/۱۸)، قانون تشديد مجازات مرتكبين ارشاد، اختلاس و کلاهبرداری (مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۵) مجمع تشخيص مصلحت نظام، قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح (مصوب ۱۳۷۱/۵/۱۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری (مصوب ۱۳۷۲/۹/۱۷) و اصلاحات بعدی آن و ضمانت های اجرایی جزایی مقرر در قوانینی همچون قانون مجازات اسلامی (تعزیرات و مجازاتهای بازدارنده)، (مصطف ۱۳۷۵) اشاره نمود همچنین آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه های اجرایی (مصطف ۱۳۸۵/۹/۱ هیات محترم وزیران)، تصویب پذيرفته کانونیون سازمان ملل متحده برای مبارزه با فساد در مجمع تشخيص مصلحت نظام در سال ۱۳۸۷، الحاق جمهوری اسلامی ایران به آن کانونیون در سال ۱۳۸۸، قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (مصطف ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) و در نهایت قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخيص مصلحت نظام اشاره نمود (افضلي، ۱۳۹۱).

تعريف فساد

بانک جهانی و سازمان شفافیت بین الملل، فساد را سوء استفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) می دانند. این تعریف مورد توافق عمومی در جهان است.

همچنین مطابق ماده (۱) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، فساد هر گونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمدتاً و با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقص قوانین و مقررات کشوری انجام پذيرد یا ضرر و زیان به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید تعریف شده است. همان گونه که این ماده حاکی است ایجاد منفعت غیرقانونی و نقض قوانین، ایجاد ضرر و زیان از جمله مصاديق فساد محسوب می گردد. فساد در این قانون از قبيل رشاء، اختلاس، تباينی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیرقانونی، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی مدنظر است. همچنین مطابق ماده (۲۴) قانون مذکور، هر گونه اظهار خلاف واقع و نیز ارائه اسناد و مدارک غیر واقعی به دستگاه های مشمول این قانون که موجب تضییع حقوق قانونی دولت یا شخص ثالث و یا فرار از پرداخت عوارض یا کسب امتیاز ناروا گردد، جرم محسوب می شود.

تعریف سلامت اداری

وضعیتی که کلیه عوامل سازمان قابلیت تأمین اهداف آن را به طور مطلوب داشته باشند و بتوانند انحرافات، هنجارهای اداری، قانونی و موانع اهداف سازمانی را شناسایی و تدبیر لازم و به موقع را برای رفع آنها لحاظ کنند.

مبانی قانونی پیشگیری و مقابله با فساد و سلامت اداری در ایران

سند چشم انداز ۱۴۰۴

«برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت، تأمین غذایی، فرصت‌های اجتماعی، توزیع برابر درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره مند از محیط زیست مطلوب»
اصول (۴۹)، (۸۸)، (۹۰)، (۱۴۱)، (۱۷۴) قانون اساسی.

برنامه‌های راهبردی پنج ساله

در ماده (۱۴۰) قانون برنامه چهارم توسعه

در فصل چهارم قانون برنامه پنجم توسعه؛ نظام اداری و مدیریت و در ماده (۲۰۵) و استقرار دبیر خانه شورای دستگاه‌های نظارتی به استناد ماده (۲۲۴) قانون مذکور؛
در مواد (۱۴)، (۱۸)، (۱۹)، (۲۲) و ... قانون برنامه ششم توسعه در خصوص زمینه‌سازی شاخص‌های مربوط به صورت غیرمستقیم و در بخش (۶) این قانون تحت عنوان «نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد» سیاست‌های کلان اعلام شده از سوی رهبر معظم رهبری همچون اصول ۸۱ گانه رهبری برای پیشرفت کشور – فرمان ۸ ماده‌ای مبارزه با مفاسد مالی و اقتصادی (تاریخ ۳۸۰/۲/۱۰) تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی – سیاست‌های اجرایی اصل ۱۱ قانون اساسی – اصول کلی سیاست‌های برنامه‌های پنج ساله و ...

قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۷

در اجرای این قانون، تکالیفی عهده معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور – سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور – وزارت‌خانه‌های کشور، امور اقتصادی و دارایی، اطلاعات، قوه قضائیه و سازمان ثبت و اسناد کشور و نیز کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون و کارکنان و اشخاص حقیقی و حقوقی قرار گرفته است.

همچنین در این قانون به پیش‌بینی ابزارهایی جهت اجرایی شدن پیشگیری و مقابله با فساد اقدام شده که می‌تواند زمینه‌ساز اجرایی شدن قانون مذکور گردد؛ از جمله پیش‌بینی محرومیت‌های موضوع این قانون و افراد مشمول محرومیت (ماده (۵))، تأکید بر گزارش دهی کارکنان در موارد مغایر قانون (ماده (۱۳))، پیش‌بینی اقدامات حمایتی از سوی دولت جهت افراد گزارش‌دهنده موارد فساد (ماده (۱۷))، استاندارسازی نرم‌افزارهای مالی و محاسباتی موجود و ضرورت تأیید توسط شورای عالی اینفورماتیک (ماده (۲۱))،

پیش‌بینی شرایط جهت تشویق مادی و معنوی افراد در خصوص اعلام موارد فساد و تخلف و ارتقاء سلامت اداری (ماده (۲۶)) و ..

مضافاً این که در این راستا راه اندازی پایگاه‌های خاصی ظرف مدت‌های مقرر در این قانون درج شده است که از اهم آنها می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

– تکلیف به راه اندازی پایگاه اطلاعات قراردادهای اجرای طرح‌های سنجش سلامت نظام اداری.

– تکلیف دولت به تهیه منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام وفق ماده (۷) این قانون.

– تکلیف کلیه دستگاه‌های موضوع بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون به تهیه منشور اخلاق حرفه‌ای در چارچوب منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام وفق تبصره ذیل ماده (۷) این قانون.

– استقرار نظام‌های اطلاعاتی و استاندارسازی امور و لزوم اطلاع رسانی عمومی وفق ماده (۸) این قانون.

– تکلیف وزارت امور اقتصادی و دارایی در راه اندازی نظام جامع اطلاعات مالیاتی، پایگاه اطلاعات چک‌های بلا محل و سفت‌های و اخواستی و بدھی‌های عميق و پایگاه اطلاعاتی رتبه بندی اعتباری اشخاص حقوقی وفق بندهای (ال)، (ب) و (ج) ماده (۹) این قانون.

– تعیین برنامه راهبردی بازارچه‌های مرزی، مناطق آزاد و ویژه تجاری و اقتصادی و اسکله‌های خاص وفق بند (د) ماده (۹) این قانون.

– تکلیف قوه قضائیه به راه اندازی پایگاه اطلاعات مدیریت پرونده‌ها، پایگاه آراء صادره قضائی و تهیه لوایح معاضدت قضائی با اولویت کشورهای مهم طرف قرارداد تجاري با جمهوری اسلامی ایران و ارسال به دولت جهت اقدام قانونی وفق بند (ج) ماده (۱۱) این قانون.

– همچنین قوه قضائیه مطابق ماده (۱۱) این قانون، به بازنگری قوانین جزائی مربوط به جرائم موضوع این قانون، بررسی خلاء‌های قانونی موجود موظف گردیده که ماحصل آن جهت تهیه لایحه‌ای جامع با هدف پیشگیری مؤثر از وقوع جرم مورد تأکید قرار گرفته است.

– تکلیف سازمان ثبت اسناد و املاک در تکمیل طرح حدنگاری (کاداستر) و ثبت اطلاعات لازم و نیز ثبت اطلاعات اشخاص حقوقی و راه اندازی شبکه و پایگاه اطلاعاتی مشترک میان این سازمان با دفاتر اسناد رسمی وفق بندهای ذیل ماده (۱۲) این قانون.

– ایجاد مرکز ملی رسیدگی به شکایات وفق ماده (۲۵) این قانون در مورد سامانه پاسخگویی دستگاه‌ها به شکایت افراد.

– تأکید بر آموزش عمومی و فرهنگ سازی و اطلاع رسانی عمومی این قانون توسط نهادهای مرتبط وفق ماده (۳۱) این قانون.

– پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز جهت اجرای مفاد این قانون و طرح دعاوی مطابق ماده (۲۹) این قانون در قوانین بودجه سنواتی.

- قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۰ که در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۳ به تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام رسیده است که مهلت آزمایشی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را به مدت سه سال و نیم تمدید می‌نماید.
- قانون مجازات انتشار و افشاء اسناد محروم‌انه و سری دولت مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹.
- قانون تشديد مجازات مرتكبين ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۴.
- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶.
- قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷.
- قانون مجازات اخلالگران در نظام اقتصادي مصوب ۱۳۶۹.
- قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲. (تصريح خاص تخلفات اداری در ماده (۸) و تنبیهات اداری در ماده (۹)).
- قانون منوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳.

برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰

- قانون الحق دولت جمهوری اسلامی ایران به کتوانسیون سازمان ملل متحده برای مبارزه با فساد مصوب ۱۳۸۵.
- قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶. (مواد (۹۰)، (۹۱)، (۹۲)).
- قانون پولشویی مصوب ۱۳۸۶.
- آیین‌نامه چگونگی استفاده از خودروهای دولتی مصوب ۱۳۸۶.
- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷.
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷.
- قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲.
- آیین‌نامه پيش‌گيری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی.
- اعمال نظارت‌های قانونی و هدفمند در بعد از کلان نظری: سیاست‌های کلی اصل ۱۱ قانون اساسی برنامه‌های راهبردی پنج ساله - استاد بالا دستی برنامه‌های کشوری.
- همچنین دیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور وفق ماده (۲۸) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد شاخص‌های نه گانه سنجش سلامت اداری را به شرح زیر تعیین نموده است:

 - قانونگرایی
 - استقرار توسعه سامانه‌های الکترونیکی
 - شفافیت
 - نظارت و کنترل داخلی

- پاسخگویی

- انضباط اداری و مالی

- آموزش

- شایسته سالاری

- الگوی مصرف

تاریخچه نظارت و پیشگیری از فساد

الف) ایران

امر نظارت و ارزیابی و بازرگانی در ایران، اول بار در سال ۱۳۰۸ هجری شمسی پس از انقلاب مشروطه با تصویب نظامنامه هیأت تفتيشه مملکتی در هیأت وزیران شروع شد. این هیأت با عضویت نمایندگان صحیح العمل وزارت خانه های مختلف امر نظارت و ارزیابی را به صورت هماهنگ در کشور دنبال می کردند. در سال ۱۳۱۵ با تصویب قانون اصلاح قسمتی از قانون اصلاح تشکیلات عدله، دفتر بازرگانی کل کشور تحت ریاست وزیر دادگستری تأسیس و شروع بکار نمود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی، طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری، سازمانی به نام «سازمان بازرگانی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل گردید که بازرگانی مستمر و بازرگانی فوکالعاده کل دستگاه ها را بر عهده گرفت. علاوه بر قوه قضائیه در قوای مقننه و مجریه و شورای عالی انقلاب فرهنگی به عنوان نهاد حکومتی نیز به مرور برای امر نظارت و ارزیابی و بازرگانی دفاتر، هیأت ها و شوراهایی تشکیل و شروع به فعالیت نمودند. (آقابور، ۱۳۸۳: ۸) پیش از تصویب قانون ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد که پس از تصویب در تاریخ ۲۹ اردیبهشت ۱۳۸۷ و تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۹۰/۰۸/۷، به مورخه ۱۳۹۰/۹/۱۹ جهت اجرا به صورت آزمایشی به مدت سه سال ابلاغ گردید، قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۲ و برنامه ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ بر لزوم پیشگیری از فساد دلالت نمودند. به عنوان مثال در بند (۲) برنامه مذکور به تهیه لواح لازم جهت اجرایی شدن پیش گیری و مبارزه با فساد تأکید شده است.

ب) جهان:

در سطح بین المللی و اروپا چندین نهاد به امر نظارت و مبارزه با فساد پرداخته اند از جمله می توان به موارد زیر اشاره نمود:

– سازمان شفافیت بین‌المللی^۱: یک سازمان غیردولتی است که در سال ۱۹۹۳ تأسیس شد و دفتر اصلی آن در برلین آلمان قرار دارد. هدف این سازمان که تقریباً در ۱۰۰۰ کشور نمایندگی دارد تلاش برای مبارزه با فساد و افزایش آگاهی در مورد آن است. این سازمان به طور سالیانه اقدام به انتشار شاخص ادراک فساد می‌نماید. سنجش فساد به استفاده از شاخص‌های نظیر فساد، اختلاس، روش‌گیری، خرید و فروش پست‌های دولتی، روش‌پذیری دستگاه قضایی، فساد مالی در میان سیاستمداران و مقام‌های دولتی و عدم مقابله کافی یا ناکارایی در پیکار علیه مواد مخدر است.

– سازمان‌ها و کمیته‌های مبارزه با پولشویی: شامل کمیته بازل^۲(در سال ۱۹۷۴ میلادی با همکاری کشورهای جی ۱۰ (BIS)، گروه ناظران فنی بانکداری ساحلی (OGBS)^۳ در اکتبر سال ۱۹۸۰، سازمان بین‌المللی^۴ FATF، گروه پمپیدو شورای اروپا (برای مبارزه با سوء استفاده از مواد مخدر و قاچاق غیرقانونی مواد مخدر (در سال ۱۹۷۱)، گروه اگمونت^۵ لبرای ممانعت از پولشویی (در سال ۱۹۹۵)، گروه ولسبورگ^۶ انجمن بین‌المللی نظار بیمه^۷ (یک سازمان ناظرت کننده انجمن بین‌المللی نظار بیمه؛ مشکل از بیش از ۱۰۰ کشور و حوزه قضایی مختلف در سال ۱۹۹۴)، شورای عالی مبارزه با پولشویی، واحد اطلاعات مالی (FIU)^۸

– گروه دولت‌ها برای مبارزه با فساد (گرکو): یکی از فعالترین سازمان‌های بین‌المللی در گیر در مبارزه با فساد مالی – اداری، تشکیل شده توسط شورای اروپا است که در قالب یک فرایند ناظارت و ارزیابی پیوسته با استفاده از هیأت‌های کارشناسی صلاحیتدار و همکاری چندجانبه دولت‌ها به کشورهای عضو امکان می‌دهد تا به گونه مستند و کاملاً علمی از مزیت یک ارزیابی مستقل از سیاست جنایی خود برای مبارزه با فساد بهره مند شده، نقاط قوت و ضعف خود را شناخته و پیشنهادهای علمی دریافت نمایند.

– سازمان بین‌المللی کمیسیون اوراق بهادر (IOSCO)^۹: سازمان بین‌المللی واسطه گران اوراق بهادر را در کشورهای مربوطه بعهده دارد. در حال حاضر ۱۰۵ کشور در این سازمان عضویت دارند.

از سوی دیگر از جمله استناد مبارزه با فساد در سطح جهان می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: کنوانسیون مبارزه با فساد میان کشورهای آمریکایی مصوب ۲۹ مارس ۱۹۹۶ میلادی (۱۳۷۴/۱/۹ هجری شمسی) سازمان کشورهای آمریکایی، کنوانسیون مبارزه با فساد مقام‌های جوامع اروپایی یا مقام‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا مصوب ۲۶ مه ۱۹۹۷ میلادی (۱۳۷۶/۳/۵ هجری شمسی) شورای اتحادیه

1- Transparency International

2- Basel

3 Offshore Group of Banking Supervisors

4- Financial action task force

5- Egmont

6- Wolfsburg

7- International Association of Insurance Supervisors

8- Financial Intelligence unit

9- International Organization of Securities Commissions

اروپا، کنوانسیون مبارزه با روش خواری مقام‌های دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی مصوب ۲۷ نوامبر ۱۹۹۷ میلادی (۱۳۷۵/۹/۶) (هجری شمسی)، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، کنوانسیون حقوق کیفری درمورد فساد مصوب ۲۷ ژانویه ۱۹۹۹ میلادی (۱۳۷۷/۱۱/۷) (هجری شمسی)، کارگروه وزیران شورای اروپا، کنوانسیون حقوق مدنی درمورد فساد مصوب ۴ نوامبر ۱۹۹۹ میلادی (۱۳۷۸/۸/۱۳) (هجری شمسی)، کارگروه وزیران شورای اروپا و کنوانسیون اتحادیه آفریقا درمورد جلوگیری و مبارزه با فساد مصوب ۱۲ ژوئیه ۲۰۰۳ میلادی (۱۳۸۲/۴/۳۱) (هجری شمسی) اجلس سران دولت‌ها و کشورهای عضو اتحادیه آفریقا؛ کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرایم سازمان یافته فرامیلی مصوب سال ۲۰۰۰ (کنوانسیون پالرمو) (ویکی پدیا، دانشنامه آزاد) و مهمترین سند بین‌المللی که ایران نیز در آن عضویت یافته است (نظری نژاد، اسفندیاری فر، ۱۳۹۵)؛ کنوانسیون سازمان ملل متحد در مورد مبارزه با جرائم سازمان یافته فرامیلی در تاریخ ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۳ میلادی (۱۳۸۲/۷/۷) (هجری شمسی) (کنوانسیون مریدا).

عوامل ایجاد فساد

شکی نیست که مهم‌ترین دلیل برای ارتکاب تقلب و فساد، وجود حرص و طمع است. حرص و طمع، رقابت غیراخلاقی را به خصوص در بین افرادی که گوش به زنگ کسب سودهای بادآورده هستند، به وجود می‌آورد (polina, 2010). سازمان‌های پیشرو در امر بازرگانی و حسابرسی تقلب و فساد در دنیا، عوامل زیر را در ایجاد محیط مساعد برای وقوع کلاهبرداری و فساد مالی مؤثر می‌دانند:

- غیرمرتبط بودن یا نبود قوانین و مقررات تجاری مالیاتی و محاسباتی و اختلال در آنها
- ضعف مدیریت و نبود سیستم‌ها و فرآیندهای نظارتی کارآمد
- تورم فزاینده، حقوق و دستمزدهای کم، تغییر عادات مردم و مصرف گرانی جامعه
- منابع انسانی بی کفایت و فاقد صلاحیت حرفه‌ای، خویشاوندگرایی و تعیض
- ابقاء مدیران و کارمندان در یک پست برای مدت طولانی
- حسابرسی غیرموثر و بی موقع و عدم برخورد درست و مناسب با مفاسد گزارش شده
- نبود مشوق‌ها برای اجرای قانون (محمدی، ۱۳۹۱، ۵).

راهکارها و پیشنهادها برای پیشگیری از فساد

مهتمرين عامل‌های پیشگیری از فساد مالی وضع کنترل‌های داخلی مناسب، ترمیم و نوسازی نظام راهبری سازمانی، اشاعه اخلاق سازمانی والا، استقرار سامانه مدیریت ریسک و آموزش کارکنان است. این مهم است که سازمان‌هایی که در معرض ریسک هستند دائماً برای کارکنان خود دوره‌های آموزشی برگزار کنند تا با فنون پیشگیری و کشف تقلب آشنا بشوند. این دوره‌های آموزشی بیشتر از این که هزینه باشد به نوعی سرمایه‌گذاری است مقایسه هزینه این داده‌ها با تقلب‌های بالقوه و بالفعل قیاس مع الفارق است و

پذیرفتن آن را حتی با چشم اندازی بسته هم توجیح می کند. هم چنین برای پیشگیری از هر گونه فساد می توان از ابزارهای نظارتی بیرونی هم استفاده کرد (محمدی، ۱۳۹۱a).

عوامل موثر در ایجاد فساد اداری و روش‌های مقابله با آن

عوامل موثر در ایجاد فساد اداری و روش‌های موثر برای مقابله با ابعاد چهارگانه به گونه‌ای که سازوکار و روش‌های نوینی برای مقابله با آن ارائه دهد به شکل جدول ذیل ارائه می شود:

بعاد	عوامل موثر در ایجاد فساد اداری	روش‌های مقابله با فساد
اقتصادی	۱- وضعیت اقتصادی جامعه و کارکنان دولت ۲- چند نرخی بودن ارز	۱- افزایش حقوق کارکنان دولت ۲- اصلاح نظام مالیاتی
فرهنگی	۱- محبد و دیتھای تجاری و واردات کالا و یارانه‌های دولتی ۲- روابط خویشاوندی و آشنایی با کارکنان دولت ۳- ارتباط مستقیم و مکرر ارباب رجوع با کارکنان دولت	۱- اجرای مجازات‌های شدید علیه فساد در بخش دولتی ۲- ترویج مباحث اعتقادی فرهنگی از قبیل: احساس مسئولیت و وجودن کاری و درستکاری
مدیریتی	۱- عدم حساسیت جامعه نسبت به ترویج معیارهای اخلاقی ۲- پاسخگویی کم و ناکافی بخش دولتی ۳- وسعت دخالت‌های دولت در امور اقتصادی ۴- افراط در وضع قوانین و مقررات	۱- تسریع در فرایند خصوصی‌سازی و عدم تصدی گری بخش دولتی ۲- استقرار کنترل‌های داخلی مطلوب و اثربخش ۳- افزایش شفافیت بودجه ۴- مقررات‌زدایی و آزاد سازی اقتصاد بیشتر
سیاسی	۱- عدم اصلاح قوانین و مقررات مالی و محاسباتی و ۲- عدم اثر بخشی روش‌های نظارتی سازمان‌های بازرگانی و نظارتی	۱- اعمال لازم جهت کاهش تورم ۲- تصویب قوانین جهت اجرای مجازات‌های شدید با عاملین فساد

مأخذ: (قرنی، ۱۳۸۹)

سلامت نظام اداری

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 از دیدگاه اسلام سلامت سازمانی به معنای رعایت قوانین و مقررات و ارزش‌های اسلامی در ادای وظایف و فعالیت‌های اداری، همچنین رعایت موازین ارزشی و اخلاقی اسلام در روابط بین کارکنان و مدیران و ارباب رجوع است. ارتقای سلامت سازمانی به هر گونه تلاش برای بهبود توانایی سازمان که موجب شود سازمان به درستی وظایف خود را انجام دهد و به اهداف خود نایل آید و همچنین پیشگیری از عواملی که سازمان را از اجرای وظایف و دستیابی به اهداف باز می دارد، اطلاق می شود. یکی از دلائل عدمه ناکامی‌ها

در سلامت نظام اداری، نبود نگاه نظاممند به اداره امور و منشاء آن قطع ارتباط بشر با آموزه های و حیانی اسلامی و اجرای امور با شیوه آزمون و خطابوده است (محمدی، ۱۳۹۱b). از این رو، راهکارهای ارائه شده به دلیل جامع نبودن و لحاظ نکردن تمام جوانب امور، در دستیابی به سلامت نظام اداری به معنای حقیقی خود ناکام مانده است. در حالی که سلامت نظام اداری را می توان معمول عوامل متعددی همچون عوامل فرهنگی، ساختاری، اقتصادی، سیاسی، و اجتماعی دانست که برای تحقق آن باید راهکارهای چند بعدی ارائه شود. اسلام سلامت نظام اداری را مشروط به سلامت کارکنان به ویژه مدیران عالی و رهبران جامعه، توجه به نیازهای مادی و معنوی کارکنان دولت، رعایت اهليت ها در واگذاری امور، اعمال نظارت چندگانه بر فعالیت ها و عملکردها مدیران، اعمال رویه های عادلانه در روابط متقابل شخصی و جبران خدمات، تحول در ارزش ها و باورها، تحول در برنامه های آموزش و پرورش نیروی انسانی، مشارکت مردم در اداره امور، برخورد قاطع با متخلفان و امثال این هاتعریف می نماید. در این زمینه می توان به منشور مدیریتی امام علی (ع) به مالک اشتراکه کرد که مبتنی بر باورها و ارزش های اسلامی است و با نگاهی نظاممند، بایدها و نبایدهای مدیریت را برای دستیابی به سلامت و رشد و بقای نظام اداری و نیروی انسانی شاغل در آن بیان می کند. بنابراین می توان عنوان نمود که قانون گرایانه بودن و شفاف عمل کردن از مهمترین عوامل تاثیرگذار در سلامت نظام اداری است. قانون گرایی مهمترین اصل در اداره امور، پاییندی همگان به قانون است. رعایت قانون از جانب همگان در هر مرتبه ای که باشند و نبودن تعیض و عمل به مساوات در اجرای قانون، برترین چیزی است که سلامت دولت ها را حفظ می کند و پشتونه مردی آنها را تضمین می نماید و همچنین شفافیت یکی دیگر از عواملی است که از بی عدالتی ها و فسادهای بالقوه نظام و نیز اصول نسنجیده کارایی و صرفه جویی خالص در فرایندهای مدیریت و اداره جلوگیری می کند (شیخی، ۱۳۹۰).

نتیجه گیری

براساس یافته کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، در سال ۲۰۰۳؛ دیگر فساد یک موضوع داخلی نیست بلکه پدیده ای فرامی است که بر تمامی جوامع و اقتصادها تأثیر می گذارد و همکاری بین المللی را جهت جلوگیری و کنترل آن با اهمیت می نماید. همچنین مقام معظم رهبری در بیش از یک دهه قبل؛ یکی از شرایط اساسی تحقق اقتصاد مقاومتی را ضرورت ایجاد بستر و وجود فضای رقبای سالم در فضای اقتصادی کشور و مبارزه با فساد برشمرده اند. ایشان در این فرمان تبیین خشکانیدن ریشه فساد مالی و اقتصادی و عمل قاطع و گره گشای در این باره را مستلزم اقدام همه جانبه، بوسیله قوای سه گانه، مخصوصاً دو قوه مجریه و قضائیه دانستند. در بند (۱۹) از سیاست های کلی «اقتصاد مقاومت» ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری چنین آمده است: «شفافسازی اقتصاد و سالم سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت ها و زمینه های فسادزا در حوزه های پولی، تجاری، ارزی و...». ایشان در جلسه تبیین سیاست های

اقتصاد مقاومتی در این خصوص می‌فرمایند: «اگر امنیت را می‌خواهیم، بایستی دست مفسد و سوءاستفاده چی و دورزننده و شکننده قانون بسته شود؛ مبارزه با فساد این است. از طرفی دیگر امروزه فساد مالی به یک معضل جهانی مبدل شده و باعث آسیب‌های بسیاری می‌شود این معضل، اقتصاد داخلی را فلنج و جریان توسعه را مختل می‌سازد و اصل حاکمیت قانون را مخدوش می‌کند فساد با تحریف مقررات قانونی، توسعه را تخریب و بیان‌های اساسی آن را سست کرده، زیر ساخت‌های رشد را از بین می‌برد. رعایت نمودن نظم و انضباط اداری و مالی، قانونگرایی بودن مسئولین دستگاه‌های اجرایی، احساس مسؤولیت نسبت به بیت‌المال، رعایت موازین اخلاقی و تعهد به مسئولیت‌های اجتماعی از جمله عوامل موثر بر افزایش سلامت نظام اداری و مقابله با هر گونه فساد می‌باشد.

پیشنهادات

در راستای ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد پیشنهاداتی به شرح ذیل ارائه می‌گردد:

- اصلاح نظام اداری و ساختار آن، و تقویت حسابرسی داخلی
- برخورد قاطع و بدون تبعیض با مرتكبان مصادیق فساد مالی
- حذف کلیه انحصارات، امتیازات، مجوزها یا رانت‌های دولتی

فهرست منابع و مأخذ

- ۱- آقپور، سید مهدی، (۱۳۸۳)، "مطالعه تطبیقی اهداف و وظایف نهادهای ارزیابی کشور، هیئت نظارت و ارزیابی فرهنگی و علمی، چاپ اول.
- ۲- احمدآبادی، عیسی (۱۳۸۹)، "بررسی مقاصد مالی با نگاهی به جرم رشوه در پرتو کنوانسیون های پالرمو و مریدا"، فصلنامه علمی - تخصصی دانش ارزیابی (سازمان بازرگانی کل کشور)، سال دوم، شماره ۳، تهران.
- ۳- افضلی، عبدالرحمن (۱۳۹۱)، "فساد اداری و تاثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برآور رفت"، مجله حقوقی بین المللی، سال ۲۸ شماره ۴۵.
- ۴- ایجی، مهدی و آریان مهر، ندا (۱۳۸۹)، "فساد اقتصادی؛ علل و نتایج بروز آن در اقتصاد ایران"، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، انتشارات زمان نو، تهران.
- ۵- حبیبی، نادر (۱۳۷۵)، "فساد اداری (عوامل موثر و روش های مبارزه)"، انتشارات وثیقی، تهران.
- ۶- خلفخانی، مهدی (۱۳۸۹)، "رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص های اندازه گیری فساد اداری"، فصلنامه علمی - تخصصی دانش ارزیابی (سازمان بازرگانی کل کشور)، سال دوم، شماره ۳.
- ۷- ریعی، علی (۱۳۸۳)، "زنده باد فساد"، چاپ دوم، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران.
- ۸- رفیع پور، فرامرز (۱۳۸۸)، "سرطان اجتماعی فساد"، شرکت سهامی انتشار، تهران، چاپ دوم.
- ۹- سرداری، احمد (۱۳۸۰)، "رویکردی بر ساختارهای اداری کشورهای در حال توسعه"، مجموعه مقالات دوین همایش علمی - پژوهشی نظارت و بازرگانی در کشور، انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران
- ۱۰- شفیع زاده، حمید (۱۳۸۹)، "ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد"، فصلنامه علمی - تخصصی دانش ارزیابی (سازمان بازرگانی کل کشور)، سال دوم، شماره ۳، تهران.
- ۱۱- شیخی، محمد حسین (۱۳۹۰)، "عوامل موثر بر سلامت نظام اداری و رشد اخلاقی در آن" "نشریه اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، سال اول، شماره دوم.
- ۱۲- صدفی، ذبیح الله، سکینه بابائی (۱۳۸۲)، "تکنیک های خاص تحقیق"، انتشارات ورجاوند، چاپ اول.
- ۱۳- عباس زادگان، سید محمد (۱۳۸۳)، "فساد اداری"، دفتر پژوهش های فرهنگی، تهران.
- ۱۴- عطایی، امید، (۱۳۸۹)، "شاخص های ادراک فساد و راهکارهای اجرای آن"، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، انتشارات زمان نو، تهران.
- ۱۵- قرنی، محمد و دیگران (۱۳۸۹)، "بررسی و تحلیل رابطه فساد با اصول حکمرانی خوب و اثربخشی آن از فرهنگ سازمانی (مطالعه موردی: فساد اداری)", مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، انتشارات زمان نو، تهران.

- ۱۶- ملک محمدی، حمیدرضا و رفسنجانی نژاد، سیما (۱۳۸۹)، "نقش توسعه سرمایه اجتماعی در کاهش فساد"، فصلنامه علمی - تخصصی دانش ارزیابی (سازمان بازرگانی کل کشور)، سال دوم، شماره ۳.
- ۱۷- محمدی، جمال و بهاره حسینیان مقدم (۱۳۹۱a)، "تقلب و نقش حسابرسان نسبت به آن "مجموعه مقالات نخستین همایش ملی علوم مدیریت نوین - پنجم شهریور گرگان.
- ۱۸- محمدی، جمال، علی بیات و کامران محمدی، (۱۳۹۱b) "حسابرسی پیشرفته" انتشارات صانعی چاپ اول.
- ۱۹- محمدی، جمال، کامران محمدی و بهرام محمدی (۱۳۹۱c)، "ارتباط بین حسابرسی و فساد اداری و تاثیر آن بر رشد و توسعه اقتصاد کشور، " اولین همایش ملی حسابداری و حسابرسی نوین دانشگاه آزاد اسلامی واحد قائم شهر، ۱۵ اسفند ماه.
- 20- Carsten A. W. (2008) paasch, credit card fraud detection using artificial neural networks tuned by genetic algoritm.
- 21- Pulina, Manuela and Paba, Antonello (2010) ,A discrete choice - proach to model credit card fraud.
- 22- Peter, Stefan, (2009) "Case Study of Corruption in the Transactions of the Private Sector", Global forum III on fighting Corruption and Sareguarding Integrity, Seoul, Paper No. 44-45.