

## بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰

غفور خوئینی\*

امین حسین رحیمی\*\*

### چکیده

فساد توزیع عادلانه فرصت های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، حذف انحصار طلبی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری سالم را تحت تاثیر قرار داده و سبب کاهش کیفی سرمایه اجتماعی کشور می گردد. از این رو همواره در سطح سیاست گذاری های کلان جمهوری اسلامی ایران مبارزه با فساد مورد توجه قرار گرفته است لذا متعاقب تصویب و الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (میرید ۲۰۰۳) یکی از مهمترین اقدامات قانونی جمهوری اسلامی ایران در مسیر مبارزه با فساد تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ بود که از حیث تقنینی نقطه عطفی جامع در مبارزه با فساد تلقی شده که ابعاد مختلف پیشگیری از فساد و مقابله با آن را مدنظر قرار داده و الگوهایی را برای رسیدن به اهداف مربوط به مبارزه همه جانبه با فساد ارائه کرده است. اما نکته ای که در رابطه با هر قانون کارآمد و جامع وجود دارد، میزان اجرایی شدن و چگونگی آن است. براساس بررسی های میدانی انجام شده در رابطه با اجرایی شدن این قانون، ملاحظه می گردد که با وجود گذشت نزدیک به ۴ سال از تصویب آن، هنوز بخش قابل توجهی از آیین نامه های لازم برای اجرایی شدن آن تصویب نشده است و در برخی موارد هم که آیین نامه ها و دستورالعمل های لازم تصویب شده اند، به دلیل مشکلات اجرایی از جمله عدم تصویب و تخصیص بودجه لازم برای این مقررات، اجرای قانون با مشکلات متعدد و موانع جدی روبه رو شده است بنابراین یکی از موانع کاهش و کنترل فساد در حوزه های موضوعی آن به عدم اجرای صحیح و موثر این قانون باز می گردد از اینرو لازمه بهبود شاخص فساد تمهید اجرایی شدن همه جانبه قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد است.

**کلیدواژه:** فساد، ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، کنوانسیون میریدا

\* دانشیار گروه حقوق جزا و جرم شناسی و رئیس دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه خوارزمی  
ghkhoeini@yahoo.com

\*\* دانشجوی دوره دکتری فقه و حقوق جزا، دانشگاه خوارزمی (نویسنده مسئول)  
Ahrahi10@gmail.com

## ۱- مقدمه

پدیده فساد در طول تاریخ گریبان‌گیر حکومت‌ها بوده و مانع دستیابی آنها به اهداف عالی شان گردیده‌اند چراکه عارضه فساد که نمودهای عینی آن پیچیده، چند وجهی و دارای شیوه‌های متفاوت است بر قانون اثر گذاشته و آنرا بطور متفاوتی به اجرا درآورده و از این رهگذر توزیع عادلانه فرصت‌های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، حذف انحصار طلبی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری سالم را مخدوش می‌نماید و النهایه ضمن تاثیر جدی بر کیفیت سرمایه اجتماعی کشور، سبب می‌گردد شهروندان هزینه‌های سنگین اقتصادی، اجتماعی و سیاسی فساد را تحمل می‌کنند که از جمله آن می‌توان به افزایش فاصله طبقاتی، فقر، افزایش ارتکاب جرایم و ... اشاره داشت.

با توجه به پدیده جهانی شدن، گستره ملی و فراملی فساد مبارزه با این پدیده مذموم و اثرات منفی آن همواره در سطح جهان مورد توجه بوده بنحویکه سازمانهای بین‌المللی متعددی نظیر سازمان ملل متحد<sup>۱</sup>، بانک جهانی<sup>۲</sup>، سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۳</sup>، سازمان جهانی مجالس علیه فساد<sup>۴</sup> و ... از طریق انواع کنوانسیون‌ها و توصیه‌ها در جهت کنترل آن اهتمام دارند. نمونه بارز این تلاش‌ها کنوانسیون جهانی سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مرید ۲۰۰۳)<sup>۵</sup> است که قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در این راستا در سال ۱۳۹۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است که از حیث تقنینی نقطه عطفی جامع در مبارزه با فساد تلقی شده که ابعاد مختلف پیشگیری از فساد و مقابله با آن را مدنظر قرار داده و الگوهایی را برای رسیدن به اهداف مربوط به مبارزه همه‌جانبه با فساد ارائه کرده است.

این مقاله در دو بخش تنظیم گردیده در بخش اول به کلیاتی در رابطه با فساد اشاره می‌شود و در بخش دوم به وضعیت عملی اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰ که بعنوان یکی از مظاهر اهتمام جمهوری اسلامی ایران پس از الحاق به کنوانسیون مبارزه با فساد (مرید ۲۰۰۳) تلقی و در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۳۰ از سوی مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۴/۸/۲۳ به مدت سه و نیم سال تمدید گردیده و در تاریخ ۱۳۹۴/۸/۲۳ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد مورد بررسی است.

## بخش اول: کلیات

### ۱- معنای لغوی فساد

کلمه فساد از ریشه (Corruption)<sup>۶</sup> و ریشه لاتینی (Rumpere)<sup>۷</sup> به معنای «شکستن» یا «نقض کردن» گرفته شده است. در زبان فارسی فساد از نظر لغوی به معنای مختلف به کار رفته است

1- United Nations

2- World Bank

3- Transparency International (TI)

4- Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC)

5- United Nations Convention against Corruption (UNCAC)

6- <http://www.oxford dictionaries.com>

7- <http://latin dictionary.wikidot.com>

که عبارتند از: تباه شدن، نابود شدن، از بین رفتن، تباهی، نابودی، فتنه، آشوب، زیان، گزند، بیماری، علت، شرارت، بدکاری، متلاشی شدن، خرابی، به ستم کشیدن مال کسی، ظلم، ستم، ضد صلاح، اضمحلال و پوسیدگی<sup>۱</sup> فرهنگ حقوقی بلک<sup>۲</sup> نیز لغت فساد<sup>۳</sup> را به این صورت تعریف می‌کند: ۱. گمراهی، تباهی یا معیوب کردن کمال، درستی و اصول اخلاقی، خصوصا اخلال در امر انجام صحیح وظایف از سوی یک کارمند دولت به واسطه‌ی رشوه؛ ۲. انجام دادن برخی کارها با هدف دادن برخی امتیازات در تناقض با وظیفه‌ی کارمند و حقوق دیگران و ۳. سوءاستفاده‌ی کارمند یا امین از مقام و موقعیت برای ایجاد منافع خواه برای خود یا دیگری برخلاف حقوق دیگران<sup>۴</sup> فرهنگ حقوقی ویستر<sup>۵</sup> نیز فساد را مترادف با پاداش نامشروع برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه یا نادرستی و تقلب و فقد درستی و راستی تعریف می‌کند.<sup>۶</sup>

## ۲ - مفهوم فساد

از نظر اصطلاحی تعاریف گوناگونی از فساد، البته از منظرهای مختلف، توسط سازمان‌ها و نهادها یا صاحب‌نظران، ارائه شده است. از جمله بانک جهانی در سند مکتوبی که منتشر کرده است فساد را سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی تعریف کرده است.<sup>۷</sup>

در کنوانسیون حقوق مدنی در رابطه با فساد که شورای اروپا در سال ۱۹۹۹ به تصویب رسانده است، فساد عبارت است از: «درخواست، پیشنهاد، اعطاء یا پذیرش رشوه یا هر امتیاز غیرقانونی دیگر به طور مستقیم یا غیرمستقیم که موجب مخدوش یا منحرف شدن انجام صحیح وظایف یا مسئولیت‌های دریافت‌کننده‌ی رشوه شود یا امتیازات یا عواید غیرقانونی برای او داشته باشد»<sup>۸</sup>.

نگرش دیگری نیز به فساد وجود دارد که آن را در معنای گسترده‌تری مورد مذاقه قرار داده و تمام اشکال گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده‌ی نامشروع از مقام شغلی را قابل اطلاق بر مفهوم فساد می‌داند<sup>۹</sup> برخی نیز بر این نظر هستند که فساد در مواردی رخ می‌دهد که عمل یا رفتاری منافع عموم را قربانی نفع شخصی کند<sup>۱۰</sup>. عده‌ای از اندیشمندان نیز فساد را فرآیندی دوطرفه

۱- معین، محمد، فرهنگ معین، جلد دوم، تهران، امیرکبیر، چاپ هفتم، ۱۳۷۱، ص. ۲۵۴۵؛ دهخدا، علی‌اکبر، فرهنگ متوسط دهخدا، جلد دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص. ۲۱۲۱ و عمید، حسن، فرهنگ عمید، تهران، امیرکبیر، چاپ اول، ۱۳۵۷، ص. ۱۵۳۹.

2- Garner, Bryan A, Black's Law Dictionary, USA, Thomson West, third pocket edition, 2011

3- Corruption

4- Garner, Bryan A, op. cit. , p. 154

5- Merriam-Webster's Collegiate Dictionary, USA, Merriam-Webster Incorporated Springfield, eleventh edition, 2008

6- Ibid, p. 183

7- World Bank, Helping Countries Combat Corruption; The Role of the World Bank, Washington D.C. 1997, p. 8.

8- Civil Law Convention on Corruption, Council of Europe, Strasburg, 1999,

9- Myrdal, Gunnar, Asian Drama; An Inquiry into the Poverty of Nations, New York, Penguin Press, 1977, pp. 166-174.

۱۰- فاضلی، محمد، مقدمه‌ای بر سنجش فساد، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص. ۱۶.

می‌دانند که در آن افرادی از بخش خصوصی و بخش عمومی در فعالیتهای غیرقانونی، غیرمشروع و غیراخلاقی درگیر می‌شوند. از این نظر فساد زمانی اتفاق می‌افتد که مقامات رسمی مبلغی را بپذیرند، درخواست نمایند، با تهدید اخذ کنند و یا اینکه فردی مبلغی را برای دور زدن قانون و کسب منفعت شخصی یا کسب برتری در رقابت به مسئولی پیشنهاد نماید<sup>۱</sup> غالباً در بسیاری از متون فساد را چنین تعریف می‌کنند: "استفاده از موقعیت و قدرت دولتی برای رسیدن به منافع شخصی" <sup>۲</sup> در تعریفی دیگر فساد "اقدامات غیر قانونی بر فائق آمدن بر قانون یا قواعد بروکراسی و لواز طریق رشوه" عنوان شده<sup>۳</sup> به دلیل تعدد تعاریف که هر یک بر مبنای خاصی استوار است در کنوانسیون مبارزه با فساد (مریدا) صرفاً به مصادیق آن اشاره شده و تعریفی از فساد ارائه نشده است.<sup>۴</sup> فساد در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ به این صورت تعریف شده است: «فساد هر گونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیر مستقیم برای خود یا دیگری با نقص قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید.»

### ۳. انواع فساد

فساد در مفهومی که گفته شد به سه نوع مالی، سیاسی و اداری تقسیم می‌شود. که در ادامه بدان خواهیم پرداخت:

#### ۱-۳ فساد مالی

فساد مالی فسادی است که مربوط به حوزه‌ی مالی و اقتصادی است و مرتکبان آن معمولاً برای به دست آوردن سود و منفعت مادی غیرقانونی تلاش می‌نمایند. در واقع فساد مالی رفتاری است که بر اثر نفع‌طلبی یا قدرت‌جویی خصوصی اعم از شخصی، خانوادگی یا محفلی رخ می‌دهد و در نتیجه کارکردهای متعارف یک نقش یا سمت انتخابی یا انتصابی دولتی را منحرف می‌نماید.<sup>۵</sup> نکته‌ای که در رابطه با فساد مالی باید مورد توجه قرار گیرد این است که امکان ارتکاب آن هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی وجود دارد و نباید تصور شود که این نوع فساد تنها مختص بخش دولتی است. زیرا استفاده‌ی نادرست از موقعیت اداری یا سیاسی توسط کارکنان بخش‌های دولتی، بخش عمومی غیردولتی و گروه‌های سیاسی و همچنین عدم رعایت قوانین مالی و اقتصادی و اضرار عمدی به منافع ملی کشور از سوی بخش خصوصی مانند کلاهبرداری، قاچاق کالا، تحصیل مال نامشروع اخلال در نظام اقتصادی و عدم رعایت سیاست‌های پولی، مالی و بازرگانی، همگی فساد مالی به حساب می‌آیند.<sup>۶</sup>

۱- دفتر مطالعات حقوقی، مبارزه با فساد: کتاب راهنمای نمایندگان، گزارش، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۹۶۸، ۱۳۸۸، ص. ۱۰.

۲- هلبدی، فرد دیکتاتوری و توسعه سرمایه داری در ایران، ترجمه فضل الله نیک آیین، انتشارات امیر کبیر ۱۳۵۸ ص ۶۵

3- Gallup Institute (1999) "Basic Methodological aspects of Corruption Measurement : Lessons learned from the Literature and the pilot Study".

4- United Nations Convention against Corruption (UNCAC)

۵- رهبر، فرهاد و دیگران، بازشناسی عارضه فساد مالی، تهران، جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص. ۹.

۶- همدی خطیبه‌سرا، ابوالفضل، فساد مالی (علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن)، تهران، موسسه ی مطالعات راهبردی، چاپ اول، ۱۳۸۳، صص. ۳۷-۳۸.

## ۲-۳- فساد سیاسی

تعاریف مختلفی از فساد سیاسی ارائه شده است که ذیلاً به بررسی آنها می‌پردازیم. در نخستین رویکرد، فساد سیاسی را عبارت از این دانسته‌اند که یک کارگزار رسمی قانون را به نفع شخصی خود و با قربانی کردن منافع حاصل از یک اصل حقوقی نقض نماید. البته این تعریف از دو بعد ایراد دارد. نخست اینکه قوانین لزوماً در کشورهای گوناگون تفسیر یا کارکرد یکسانی ندارند و ثانیاً اینکه با تمسک به هنجارهای حقوقی امکان فهم ویژگی پیچیده‌ی این نوع از فساد از میان می‌رود.

در تعریف دیگری فساد سیاسی را منحصر در احزاب دانسته و گفته‌اند فساد سیاسی یعنی پول‌هایی که به احزاب داده می‌شود تا پس از به قدرت رسیدن، تصمیمات و اقداماتی به نفع حامیان مالی خود اتخاذ نمایند.<sup>۱</sup> در تعبیر دیگری فساد سیاسی را استفاده از قدرت سیاسی یا موقعیت دولتی برای کسب منافع مشروع شخصی نیز تعریف کرده‌اند. از این دریچه، این نوع فساد شامل فساد انتخاباتی، خرید رأی، وعده و وعید دادن برای پست و مقام، تهدید و ایجاد ارباب و اخلال در جریان آزاد انتخابات می‌شود.<sup>۲</sup>

عده‌ی دیگری در تعریف فساد سیاسی به مرتکبین آن توجه کرده و اعمال فسادآلودی را که توسط رهبران سیاسی یا مقامات منتخب مردم که مسئولیتی به آنها واگذار شده است و در واقع مسئول حفظ منافع عموم هستند انجام می‌شود را فساد سیاسی دانسته‌اند. این اعمال ممکن است شامل اعمال نفوذ و اعطای امتیازات باشد و یا فراتر از آن رفته و حتی برعهده گرفتن هزینه‌های سنگین انتخاباتی و دستکاری در آن را نیز در بر بگیرد.<sup>۳</sup>

صاحب‌نظران دیگری نیز برای تعریف سیاسی علاوه بر سطح بروز فساد به موضوع آن نیز توجه کرده‌اند و اظهار می‌دارند: «فساد سیاسی یا کلان در بالاترین سطح دستگاه سیاسی رخ می‌دهد. منظور از این نوع فساد، معامله با افراد بلندپایه‌ای است که از سمت و مقام خود برای به دست آوردن سودهای کلان از شرکت‌های ملی و بین‌المللی یا داوطلبان پروژه‌ها و قراردادهای استفاده می‌کنند، و یا اینکه مبالغ هنگفتی را از خزانه‌ی عمومی به نفع خود اختلاس و به حساب بانکی خود واریز می‌کنند». این نوع فساد معمولاً توسط سیاست‌گذاران محدودی که قدرت سیاسی یک کشور را در دست داشته و تصمیمات مهم را اتخاذ می‌نمایند ارتکاب می‌یابد.<sup>۴</sup>

در نگاه اقتصادی دیگری به فساد سیاسی، این فساد هر گونه رفتار فسادآمیز یا فعالیت فسادآمیزی دانسته شده که در مرحله‌ی تهیه‌ی بودجه، یعنی در مرحله‌ای که تصمیم‌های سیاسی حاکم است، رخ می‌دهد. در واقع از این رویکرد، فساد سیاسی زمانی رخ می‌دهد که تصمیم‌گیران سیاسی به طور مستقل یا از راه تباری با مقام‌های فساد، به نحوی مسیر منابع دولتی را تغییر دهند که رفاه جامعه کاهش یابد.<sup>۵</sup>

۱- افسوس آماه، دابلو، پاتی و دیگران، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، ترجمه‌ی احمد رنجبر، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص. ۲۰۱۶- هلیدی، فرد دیکنتوری و توسعه سرمایه داری در ایران، ترجمه فضل الله نیک آیین، انتشارات امیر کبیر ۱۳۵۸ ص ۶۵

2- Encyclopedia Americana, Grolier, Vol. 8, 2001, p. 22.

۳- دفتر مطالعات حقوقی، منبع پیشین، ص. ۱۱.

۴- منصورنژاد، محمد، بررسی تأثیر فساد اداری بر امنیت اجتماعی، توسعه مدیریت، شماره‌ی ۶۴، اردیبهشت و خرداد ۱۳۸۴، ص. ۸.

5- Rose-Ackerman, Susan, Corruption and Government, Cambridge University Press, 1999, p. 130.

### فساد اداری ۳-۳

فساد اداری دارای تعاریف گوناگون و متنوعی است. یکی از دلایل این امر، گستردگی و پیچیدگی مفهوم آن است. برخی از این تعاریف در این قسمت مورد توجه قرار می‌گیرند. عده‌ای فساد اداری را در قالب مصادیق آن تعریف کرده و مقصود از آن را غالباً رشوا و ارتشا، اختلاس، کارشکنی و تعلل در امور ارباب رجوع دانسته‌اند.<sup>۱</sup>

اما فساد اداری در مفهوم کلی خود یعنی زیر پا نهادن ضوابط و استفاده‌ی غیرقانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی<sup>۲</sup>. به عبارت دیگر فساد اداری عبارت است از استفاده‌ی غیرقانونی از اختیارات اداری که می‌تواند دارای انگیزه‌ی فردی یا گروهی یا منشأ مادی ای غیرمادی باشد<sup>۳</sup>. اندیشمند برجسته، ساموئل هانتینگتون نیز همین اعتقاد را داشته و فساد اداری را رفتار آن دسته از کارکنان بخش دولتی می‌داند که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته‌شده را نادیده می‌گیرند<sup>۴</sup>. از دیدگاهی دیگر فساد اداری یک عمل خاص نیست، بلکه مجموعه‌ی طرح‌ها، تصمیمات، اقدامات و روابطی است که در محیط اداری برخلاف خط مشی عمومی کشور، قوانین حاکم و اهداف و منافع جامعه رخ داده و موجب تباهی منافع عمومی و عدم کارایی و بهبودگی اداره می‌شود<sup>۵</sup>. در واقع می‌توان گفت فساد اداری به معنای اعمال مجرمانه و تخلفاتی است که در ارتباط با امور اداری ارتکاب یافته و در روند صحیح انجام وظیفه‌ی اداری اشکال ایجاد کنند. قابل توجه است که این اعمال غالباً به صورت تخلف از قوانین و مقررات اداری و انجام اعمالی از قبیل ارتشا، اختلاس، تبانی و عدم انجام وظیفه‌ی کارمندی بروز می‌نمایند<sup>۶</sup>.

برخی نویسندگان نیز فساد اداری را اقدامات مأموران دولتی می‌دانند که با هدف انتفاع و بهره‌برداری برای خود و یا اشخاص دیگر و یا در قبال دریافت مال برای خود و یا اشخاص دیگر به یکی از طرق زیر صورت می‌گیرد:

- نقض، تغییر و تفسیر قوانین، مقررات یا ضوابط اداری؛
- خودداری، کندکاری و یا کوتاهی در انجام وظایف قانونی در قبال ارباب رجوع؛
- تسهیل و یا تسریع غیرعادی در انجام کار برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران و
- دادن اطلاعات و ارائه‌ی اسناد طبقه‌بندی‌شده به اشخاص حقیقی یا حقوقی که قانوناً حق دریافت آنها را ندارند<sup>۷</sup>.

در بررسی متون قانونی تنها تعریفی که از فساد اداری ارائه شده است مربوط می‌شود به قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۳۹۰ که بند الف ماده‌ی ۱ آن مقرر می‌دارد: «فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی،

۱- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، تهران، گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص. ۱۰۴۱۴.  
 ۲- الوانی، سیدمهدی، جفره، منوچهر، ارائه‌ی یک الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری، اقتصاد و مدیریت، شماره ۳۶، خرداد ۱۳۷۶، ص. ۸۹.  
 ۳- محمدنبی، حسین، فساد اداری و مبارزه با آن از منظر حقوق بین‌الملل، وکالت، شماره ۹، بهمن و اسفند ۱۳۸۰، ص. ۳۸.  
 ۴- متحدیان، رحیم، دوره‌ی آموزشی ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، تهران، فرازما پردازش، چاپ اول، ۱۳۹۰، ص. ۲۳.  
 ۵- قدسی، محمد، نظام اداری سالم شرط توسعه لازم، در: ارتقای سلامت نظام اداری، مجموعه‌ی مقالات همایش توسعه‌ی نظام اداری خرداد ۱۳۷۸، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹، ص. ۱۶۶.  
 ۶- ابادری فومنی، منصور، ترمینولوژی حقوق نوین، جلد سوم، قائم‌شهر، نشر شهید داریوش نوراللهی، چاپ اول، ۱۳۹۲، ص. ۳۴۵.  
 ۷- حبیبی، نادر، فساد اداری؛ عوامل موثر و روش‌های مبارزه، تهران انتشارات وثقی، چاپ دوم، ۱۳۷۵، ص. ۱۹.



جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زبانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر ارتشا، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی و نیاز منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفا اسناد و سوابق اداری و مالی».

#### ۴. اهمیت و مولفه‌های اجرایی کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد

کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ امضا و در ۱۴ دسامبر ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا گردیده است. این کنوانسیون اولین و مهم‌ترین ابزار فراملی برای مبارزه با فساد است که جامعه بین‌المللی را از جوانب مختلف آن نظیر توسعه پایدار، حاکمیت قانون، ثبات سیاسی و امنیتی به لحاظ ارتباط فی مابین فساد و سایر اشکال جرایم به ویژه جرایم سازمان یافته فراملی در معرض خطر قرار داده است.

این کنوانسیون توسعه اقدامات کار آمد برای مبارزه با فساد را به رسمیت شناخته است. اقداماتی که برای برقراری و حفظ اساسی‌ترین ساختارهای حکمرانی خوب ضروری اند. به طور کلی رویکرد این کنوانسیون شفاف سازی مقررات و معاملات است که مهم‌ترین اقدام پیشگیرانه برای فساد و سایر جنایات سازمان یافته تلقی می‌گردد. کنوانسیون مریداً<sup>۱</sup> هم چون کنوانسیون پالرمو<sup>۲</sup> مقررات از پیش تعیین شده‌ای به دولت‌ها تحمیل نمی‌کند بلکه دول متعاقد را ملزم به انجام اقدامات تقنینی و اجرایی در نظام داخلی با توجه به اصول حقوق کیفری خود می‌کند. جمهوری اسلامی ایران در پاییز ۱۳۸۷ به کنوانسیون مریداً ملحق شده و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰ مجلس شورای اسلامی در این راستا تدوین و تصویب شده است.<sup>۳</sup>

به طور کلی در این کنوانسیون چهار موضوع جرم‌انگاری، ابزارهای حقوقی لازم‌الاجرا، جبران خسارات و همکاری‌های جهانی در مبارزه با فساد مورد توجه قرار گرفته‌اند.<sup>۴</sup> همچنین کنوانسیون شامل اصولی در مورد همکاری‌های فنی و تکنیکی و تبادل اطلاعات بوده و پیشگیری از فساد رویکرد فراگیر این سند است که فقط با شفافیت، همکاری و مشارکت، مسئولیت‌پذیری و ظرفیت‌سازی، انجام آن ممکن می‌باشد. در این راستا دولت‌ها، جامعه مدنی، رسانه‌های جهانی و افکار عمومی باید برای مبارزه با فساد همکاری کنند.<sup>۵</sup>

بر اساس مدل ارائه شده توسط سازمان ملل متحد در برنامه جهانی مبارزه با فساد، استراتژی مبارزه با فساد به مجموعه‌ای از قوانین، قواعد، خط‌مشی‌های سازمانی در سطوح ملی و محلی

۱- کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد

۲- کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی پالرمو ۲۰۰۰

۳- مولائی جم، ابراهیم، نقش ایتنوسای در مقابله با پول شویی، تهران، مرکز آموزش و برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور، چاپ اول، ۱۳۹۳، ص. ۸.

۴- مقصود از «ابزارهای حقوقی لازم‌الاجرا» همان اتخاذ اقدام پیشگیرانه مبتنی بر آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و هرآنچه که مفید معنای مقررات به معنای عام بوده و عبارت «جبران خسارات» نیز موید استرداد اموال ناشی از جرم می‌باشد چراکه اولین نتیجه جرم ایجاد خسارت مادی و معنوی برای جامعه است.

۵- بونوات، لیک همایش ملی «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد»، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، تهران، آذر ماه ۱۳۹۳.

اطلاق می‌گردد که با هدف شناسایی، پیشگیری و تنبیه مدیران فاسد به کار می‌رود. استراتژی‌های مبارزه با فساد باید جامع، یکپارچه، شفاف، بدون تعصب، هدفمند، قابل اندازه‌گیری و مبتنی بر منابع و ظرفیت جامعه باشد<sup>۱</sup>.

## بخش دوم: وضعیت عملی اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰

### ۱- فرآیند تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

اقتصاد دولتی و تصدی‌گری دولت در دهه ۶۰، نبود نظارت کامل، وجود ضعف‌های کنترلی و حسابرسی داخلی و مستقل، از جمله موارد زمینه‌ساز مفساد اقتصادی و اختلاس بوده‌اند. در دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰، فساد مالی و اقتصادی و اختلاس از محیط اقتصادی کشور، موجب نگرانی مسؤولان نظام را فراهم نمود که در نهایت نگرانی‌های مقام معظم رهبری از فساد مالی و اقتصادی و اعلام سال ۱۳۷۴ به‌عنوان سال انضباط مالی و صدور فرمان ۸ ماده‌ای به سران سه قوه درباره مبارزه با فساد در سال ۱۳۸۰ موجب ابلاغ برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد طی مصوبه شماره ۳۷۹۹۵/ت۲۸۶۱۷-هـ مورخ ۸۲/۱۲/۲۵ و آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی طی مصوبه شماره ۷۳۳۷۷/ت۳۰۳۷۴-هـ مورخ ۸۳/۱۲/۲۲ و بخشنامه مجموعه آموزشی ارتقاء سلامت اداری دولت به شماره ۵۸۲۳۸ مورخ ۸۳/۱۰/۲۲ از سوی دولت گردید. در نهایت متعاقب الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مریدا ۲۰۰۳ تمامی این تلاش‌ها و حرکت‌ها منجر به این شد که تدوین قانونی در خصوص ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مورد توجه قانون‌گذاران ایران قرار گیرد. 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 نموده و برای اجرا طی نامه شماره ۱۱/۵۷۶۲۰ مورخ ۱۳۹۰/۹/۱۹ به رئیس‌جمهور وقت ابلاغ کرد. در ادامه به بررسی اجمالی مزایای این قانون می‌پردازیم تا مشخص گردد که در صورت اجرای این قانون چه عوایدی برای نظام حقوقی و سیاسی ایران خواهد داشت.

۱- رهنمود تقنینی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، سازمان ملل متحد، ۲۰۰۳. ص. ۲۴۵.



## ۲- مزایای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

در رابطه با مزایای این قانون می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- ۲-۱- افزایش سطح آگاهی مردم از طریق شفاف سازی فرایند نظام اداری کشور
- ۲-۲- شناسایی گلوگاه‌های فساد با تعیین ساز و کارهای پیشگیری از طریق افزایش کنترل‌های داخلی در دستگاه‌های مشمول (ماده ۲ قانون)
- ۲-۳- ارتقای سطح پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان
- ۲-۴- توجه ویژه به نظارت و کنترل در نظام اداری از طریق مدیران، سرپرستان، مسئولان، بازرسان، حساب‌داران، ممیزین، ذی‌حساب‌ها، ناظرین، سایر و مردم به منظور برخورد با مقوله فساد اداری
- ۲-۵- بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و نرم افزارهای رایانه ای و پایگاه‌های اطلاعاتی
- ۲-۶- امکان اندازه گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های مشمول با استفاده از شاخص‌های مصوب
- ۲-۷- حمایت قانونی و تامین امنیت و جبران خسارت مخبرین و گزارش دهندگان اطلاعات

## ۳- فرآیند اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و چالش‌های اجرایی

۳-۱- دستگاه‌های موضوع ماده ۲ این قانون، شامل دستگاه‌های اجرایی مواد (۱) الی (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، واحد‌های زیر نظر مقام معظم رهبری، شوراهای اسلامی، موسسات خصوصی حرفه‌ای که عهده دار مأموریت عمومی می‌باشند و کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی می‌باشد که جامعیت آن و ساز و کارهای اجرایی و نظارتی کشور در برابر هر یک موجب گردیده اجرای آن به راحتی محقق نگردد. بطور مثال کتمان درآمد در اظهارنامه‌های مالیاتی از موضوعاتی است که مکرراً در امور مالیاتی واقع می‌شود و جرایم مربوطه طبق قوانین موضوعه اخذ می‌گردد. ولی اثبات متقبلانه بودن آن بحثی حقوقی و عمدتاً ناممکن است. در شرایطی که اخذ فاکتور غیر واقعی برای موارد مختلف مثل دریافت وام و ... موضوع رایجی شده و فاکتورهای غیر واقعی خرید و فروش می‌شود. لذا ثبت هزینه‌های واهی نیز دور از ذهن نیست. لیکن اثبات چنین ادعایی حداقل در شرایط کنونی عملاً ناممکن است.

۳-۲- با عنایت به عدم تصویب «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» از سوی دولت، اقدامی در اجرای حکم این تبصره صورت نگرفته، لیکن دستگاه‌های اجرایی حسب قوانین و مقررات موازی همچون ماده ۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری<sup>۲</sup> و تبصره‌های آن و مصوبه مورخ ۸۸/۱۱/۱۸ هیئت

۱- ماده ۲: «اشخاص مشمول این قانون عبارتند از:

الف - افراد مذکور در مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸

ب - واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولیت آستانهای مقدس با موافقت ایشان

ج - شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده دار مأموریت عمومی

د - کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع این قانون

۲- فصل سوم- حقوق مردم:

ماده ۲۵: «مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی، خدمتگزاران مردم هستند و باید با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری و طبق سوگندی که در بدو ورود اداء نمود و منشور اخلاقی و اداری که امضاء می‌نمایند وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آنها انجام دهند.

تبصره ۱- اصول و مفاد منشور فوق‌الذکر، متن سوگندنامه و تعهدات کارمندان دستگاه‌های اجرایی با پیشنهاد سازمان به تصویب هیات وزیران برسد

تبصره ۲- دستگاه‌های اجرایی می‌توانند متناسب با وظایف و شرایط خاص دستگاه مربوط علاوه بر موارد فوق، مواردی را با رعایت منشور اخلاقی مصوب هیات وزیران به آن اضافه نمایند.

دولت در خصوص اداء سوگند و امضاء منشور اخلاقی و اداری در استخدام کارکنان دولت، نسبت به تهیه و ابلاغ منشور اخلاق حرفه ای مربوط به خود اقدام نموده اند؛ لکن در راستای این قانون اقدامی صورت نپذیرفته است.

۳-۳- علی رغم تصویب دیر هنگام و با تاخیر آیین نامه اجرایی تبصره ۴ ماده ۶ قانون<sup>۱</sup> (بشماره ۹۰۰۰/۲۱۷۲۹/۱۰۰ مورخ ۱۳۹۲/۴/۲۵) (تاریخ ۹۲/۴/۲۵)، هیات رسیدگی و شعبه ای مرکب از سه قاضی جهت تشخیص و رسیدگی به موارد مطروحه درباره افراد مشمول ماده ۵ این قانون تشکیل نگردیده و عملاً اعلام موارد تخلف موضوعیت ندارد. در توضیح این آیین نامه گفتنی است که آئین نامه اجرایی تبصره (۴) ماده (۶) قانون در (۲۲) ماده و (۶۵) تبصره از سوی رئیس محترم قوه قضائیه ابلاغ گردیده و علی رغم گذشت دو سال و اندی از زمان ابلاغ آن، هیات موضوع صدر ماده (۶) و شعبه مرکب از سه نفر قاضی کار خود را آغاز ننموده لذا آئین نامه اجرایی مصوب که در آن کلیه دستگاه های نظارتی موظف گردیده اند که در صورت مشاهده موارد مذکور در بند (ب) ماده (۵) قانون، مراتب را به هیات تشخیص اعلام نمایند و یا اینکه دستگاه های مشمول موظف به پاسخگویی به استعلامات هیات تشخیص و دادگاه و ارائه هرگونه اسناد و مدارک گردیده اند عملاً اجرایی نشده و نهایتاً اینکه اهداف مقنن تحقق نیافته است.

۳-۴- حسب بررسی های بعمل آمده مشخص گردید تدابیر و ساز و کارهای مناسبی جهت استفاده از ظرفیت بخشهای نظارتی و سایر بخشهای مربوط اتخاذ نشده است که در کنکاش دلایل آن موارد ذیل حاصل گردید:

۳،۴،۱- عدم تخصیص اعتبار مورد نیاز برای اجرای مقررات این قانون و هزینه های قانونی طرح دعوی جرایم موضوع این قانون طی سنوات گذشته برای دستگاه های اجرایی  
 ۳،۴،۲- عدم اجرای دقیق ماده ۳۱ قانون مبنی بر اطلاع رسانی این قانون از طریق سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، وزارتخانه های فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر نهادهای آموزشی و فرهنگی و تبلیغی.

۳-۵- به موجب ماده (۲۰) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به دستگاه های اجرایی حداکثر دو سال از تاریخ تصویب قانون مهلت داده شده که فرآیند امور مالی و مکاتبات اداری خود را مکانیزه نمایند. با عنایت به انقضای مهلت داده شده کماکان وصول و ایصال درآمدها و همچنین پرونده ها در واحد درآمدها در برخی از ادارات به صورت سنتی و دستی نگهداری می شود و به همین دلیل واحد درآمد در خصوص تهیه گزارشات، تعداد بدهکاران و میزان واریزی آنها، نواقص پرونده ها

۱- ماده ۶- هیأتی مرکب از یک نفر قاضی به انتخاب رئیس قوه قضائیه، نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی، وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون ایران تشکیل می شود تا پس از رسیدگی و تشخیص موارد مطروحه درباره افراد مشمول ماده (۵) این قانون، گزارش مستدل و مستند خود را از طریق دبیرخانه برای رسیدگی به قوه قضائیه پیشنهاد و در غیر این صورت پرونده را مختومه نماید. قوه قضائیه موظف است در شعبه ای مرکب از سه نفر قاضی که توسط رئیس قوه قضائیه انتخاب می شوند با رعایت اصول آیین دادرسی به گزارش های هیأت مذکور رسیدگی کند. حکم صادره از این دادگاه قطعی است. ...

تبصره ۴- هیأت می تواند شعب متعدد با ترکیب مشابه صدر این ماده داشته باشد، تعداد، محل تشکیل هیأت، طرز تشکیل، اجرای تصمیمات مربوط به درج نام اشخاص در فهرست محرومیت و یا خروج نام آنان و نیز نحوه دسترسی و سایر امور اجرایی، به موجب آیین نامه ای است که ظرف سه ماه توسط سازمان بازرسی کل کشور با همکاری سایر دستگاه های مذکور در این ماده تهیه می شود و به تصویب رئیس قوه قضائیه می رسد.

فاقد کنترل کافی و اطلاعات آنلاین (برخط) می باشد که این موضوع از مصادیق ضعفهای سیستم کنترل های داخلی است. از این رو پیشنهاد می گردد دستگاه های اجرایی نسبت به تهیه برنامه نرم افزاری مناسب با رعایت قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اقدام نمایند.

۳-۶- عدم ایجاد پایگاه های اطلاعات و سامانه های پیش بینی شده در قانون و یا عدم بهره برداری مناسب از پایگاه ها که موجبات عدم شفافیت و نهایتاً عدم تحقق اهداف مقنن را سبب گردیده است.

۳-۷- علیرغم تاکیدات لازم در بند «الف» ماده «۳» قانون ارتقای سلامت اداری<sup>۱</sup> مبنی بر شفافیت اطلاع رسانی امور و انتشار آن در پایگاه ها و دیدارگاه های الکترونیک، در بررسی های انجام شده مشاهده می گردد که برخی از دستگاه های اجرایی با محرمانه تلقی کردن فعالیت ها و اطلاعات مربوط به وظایف سازمانی خود از ارائه اطلاعات لازم به این دیدارگاه ها خودداری نموده و این امر بصورت شفاف صورت نمی پذیرد. یا طبق بررسی های صورت گرفته مشخص گردید، بند (الف) ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مبنی بر ثبت اطلاعات مربوط به کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب نامه ها، دستورالعمل ها، بخشنامه ها، رویه ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی، مفاصاحساب ها، تسهیلات اعطایی، مراحل مربوط به واردات و صادرات و ... در دیدارگاه های الکترونیک، در دستگاه های اجرایی به طور کامل و دقیق به مورد اجرا گذاشته نشده است و دستگاه های اجرایی گزیده ای از بخشنامه ها و دستورالعمل ها و ... را به اطلاع عموم می رسانند.

۳-۸- آیین نامه اجرایی تشکیل پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور موضوع بند (ب) ماده ۳ قانون ۸ به شماره ۸۲۴۲۳/ت ۴۹۱۵۱ هـ در مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۹ به تصویب هیات وزیران رسیده و در مورخ ۱۳۹۲/۴/۹ به معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور ابلاغ شده است. اما بررسی ها حاکی از آن است که پایگاه مزبور تاکنون راه اندازی نشده است. درج اطلاعات مربوط به معاملات دستگاه های اجرایی بویژه معاملات متوسط و بالاتر، و به خصوص آنچه که از اهمیت ویژه و خاصی

۱- ماده ۳- دستگاه های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون و مدیران و مسؤولان آنها مکلفند:

الف - کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب نامه ها، دستورالعملها، بخشنامه ها، رویه ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرآیندهای کاری و زمان بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخصهای مورد عمل، مأموریتها، شرح وظایف دستگاهها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقتهای اصولی، مفاصاحسابها، تسهیلات اعطایی، نقشه های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیاتها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدارگاه های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند.

ایجاد دیدارگاه های الکترونیک مانع از بهره برداری روشهای مناسب دیگر برای اطلاع رسانی به هنگام و ضروری مراجعین نیست.

۲- ب - متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون منعقد می گردد و همچنین اسناد و ضامنه آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداختها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادها وارد گردد.

معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور موظف است حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون آیین نامه اجرایی آن شامل ضوابط و موارد استثناء، نحوه و میزان دسترسی عموم مردم به اطلاعات قراردادها را تهیه کند و به تصویب هیات وزیران برساند و ظرف یک سال پایگاه اطلاعات قراردادها را ایجاد نماید.

تبصره ۱- قراردادهایی که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد و نیز مواردی که به موجب قوانین، افشاء اطلاعات آنها ممنوع می باشد و یا قراردادهای محرمانه از شمول این حکم مستثنی است. تشخیص محرمانه بودن قراردادهای مذکور بر عهده کارگروهی مرکب از معاونین وزراء اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی و معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و معاون دستگاه مربوط حسب مورد است. تبصره ۲- تأخیر در ورود اطلاعات مذکور در بندهای فوق یا ورود ناقص اطلاعات یا ورود اطلاعات بر خلاف واقع در پایگاههای مذکور تخلف محسوب می شود و متخلف به شش ماه تا سه سال انفسال موقت از خدمت در دستگاه های موضوع بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون محکوم می گردد.

برخوردار است یعنی عقد قراردادهای بعد از مناقصه و انتشار اطلاعات آن است که در این زمینه بعضاً نقرات دوم و سوم بعد از قیمت پیشنهادی پایین تر برنده معامله میشوند که عدم ورود اطلاعات این بخش به پایگاه های اطلاع رسانی زمینه ایجاد ابهام در برگزاری مناقصات را فراهم می آورد. همچنین وجود مجوزهای ترک تشریفات که به نظر می رسد زمینه بروز تخلفات مالی و عدم سلامت اداری را سبب می شود از سایر موارد مشکل زاست که اطلاعات آنها حتما باید وارد سامانه های مربوطه شود. این آیین نامه به شرح زیر است:

هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۹ به پیشنهاد معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و به استناد بند (ب) ماده (۳) "قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد" تصویب نمود که کلیه مشمولین قانون مذکور مکلفند قراردادهای زیر را در پایگاه وارد نمایند:

الف) قراردادهای مربوط به معاملات متوسط موضوع جزء (۲) ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات .

ب) قراردادهای مربوط به معاملات بزرگ موضوع جزء (۳) ماده (۳) قانون برگزاری مناقصات .

ج) قراردادهای مربوط به معاملاتی که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات مناقصه یا مزایده، عدم الزام به برگزاری مناقصه، مستثنی از برگزاری مناقصه یا مزایده، استعلام بهاء و مذاکره با رعایت اجزاء (۱) و (۲) همین بند منعقد می گردد.

در آئین نامه پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور تکالیفی بر عهده دستگاه های مشمول گذاشته شده که بشرح ذیل می باشد :

الف) مطابق ضوابط و دستورالعمل هایی که توسط معاونت تهیه و ابلاغ می گردد قراردادها را ثبت و اطلاع رسانی کنند .

ب) بالاترین مقام دستگاه مکلف به حصول اطمینان از ثبت قراردادهای موضوع آئین نامه و الحاق اسناد و ضامنه مربوط و همچنین ثبت ، اصلاح ، فسخ ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییرات آنها و نیز کلیه پرداخت ها در پایگاه و اطلاع رسانی آن شده اند .

ج) هرگونه دریافت و پرداخت بابت قراردادهای مشمول قانون منوط به اطمینان مسئولان مربوط از ثبت قرارداد و ضامنه آن در پایگاه می باشد .

د) اطلاعات قراردادها می بایست ظرف مدت دو هفته از تاریخ عقد قرارداد در پایگاه ثبت گردد و مسئولیت ثبت به موقع ، کامل و صحیح اطلاعات با بالاترین مقام مالی دستگاه می باشد .

هـ) شرایط و امکانات لازم برای آموزش کارکنان ذیربط را دستگاه های زیرمجموعه خود جهت بهره برداری از پایگاه فراهم گردد .

آنچه که حائز اهمیت است اینکه در ماده (۴) آئین نامه، معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، می بایست نسبت به ایجاد و راه اندازی پایگاه ظرف مدت یکسال اقدام می نمود که با توجه به سپری شدن زمان مقرر، این امر تا کنون محقق نگردیده است.

هیات وزیران در اجرای تبصره (۱) بند (ب) ماده (۳) قانون؛ علی رغم تصریح قانونگذار مبنی بر اینکه "تشخیص محرمانه بودن قراردادهایی که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد و نیز مواردی که به

موجب قوانین، افشاء اطلاعات آنها ممنوع می باشد با کارگروهی مرکب از معاونین وزرای اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی و معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور و معاون دستگاه مربوط حسب مورد می باشد" ساز و کار دیگری را تبیین نموده که در آن حدود اختیارات کارگروه مذکور صرفاً به قراردادهای محرمانه محدود شده و برای قراردادهای نظامی و امنیتی کارگروه جدیدی را ایجاد نموده است. همچنین تشخیص مستثنی بودن مواردی از جمله قراردادهای بیمه ای طرف شرکتهای بیمه گر دولتی و یا قراردادهای جذب سپرده و اعطای تسهیلات غیر معاملاتی از سوی بانکها و موسسات مالی و اعتباری خارج از وظایف دولت بوده و می بایست توسط کارگروه موضوع تبصره ۱ قانون تشخیص داده شود.

مطابق تبصره ماده (۳) آیین نامه مزبور موارد استثناء بشرح ذیل مشخص گردیده است:  
الف) قراردادهایی که ماهیت نظامی و امنیتی دارد به تشخیص کارگروهی مرکب از وزیر کشور به عنوان دبیر، وزاری دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی و معاون دستگاه حسب مورد.

ب) قراردادهایی که به موجب قوانین افشاء اطلاعات آنها ممنوع می باشد.  
ج) قراردادهای محرمانه با تشخیص کارگروهی مرکب از یکی از معاونان برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور به عنوان دبیر، معاونین وزاری اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی و معاون دستگاه مربوط حسب مورد.

د) قراردادهای بیمه ای طرف شرکتهای بیمه گر دولتی.  
ه) قراردادهای جذب سپرده و اعطای تسهیلات غیر معاملاتی از سوی بانکها و موسسات مالی و اعتباری.

شایان ذکر است با توجه به تسری قانون بر کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع بند (د) ماده (۲) قانون، اجزای (د) و (ه) ماده (۲) آیین نامه<sup>۱</sup> می بایست بر شرکتهای بیمه گر و بانکهای خصوصی نیز تسری یابد.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

پرتال جامع علوم انسانی

۱- ماده ۲ آیین نامه - اشخاص زیر مشمول این آیین نامه می باشند:

الف - کلیه وزارتخانه ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت های دولتی و دستگاه هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، بانک ها و بیمه های دولتی موضوع مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری.  
ب - واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولیت آستان های مقدس با موافقت ایشان.  
ج - شوراهای اسلامی شهر و روستا.  
د - مؤسسات خصوصی حرفه ای عهده دار مأموریت عمومی که مطابق قوانین و مقررات، بخشی از وظایف حاکمیتی را برعهده دارند، مانند کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی و سازمان نظام مهندسی.

۳-۹ براساس بررسی‌های به عمل آمده، مفاد ماده (۹) قانون<sup>۱</sup> سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در خصوص تهیه نظام جامع مالیاتی و پایگاه اطلاعات چکهای بلامحل و سفته‌های واخواستی و بدهی‌های معوق نیز رعایت نشده است.

۳-۱۰ منابع مورد نیاز جهت اجرای احکام این قانون که با توجه به شرایط اقتصادی کشور و وضعیت بودجه دستگاههای اجرایی، عملیاتی نشده است که در این میان می‌توان از عدم ثبت مکانیزه دریافت شکایات موضوع ماده (۲۵) قانون<sup>۲</sup> مزبور نیز نام برد.

۳-۱۱ در بند (ج) ماده (۲۸) مسئولیت بررسی اقدامات دستگاه‌های مشمول و ارائه گزارش عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد، اعلام قوت‌ها و ضعف‌ها و ارائه پیشنهاد به دستگاه‌های مسؤول بر عهده شورای دستگاه‌های نظارتی قرار داده شده است. حال آنکه سازوکار روابط بین شورای مذکور با دستگاهها و حدود اختیارات آنها پیش بینی نگردیده است.

۱- ماده ۹- وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است:

الف - در اجرای وظایف قانونی خود به اعمال نظارت بر فعالیتهای اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام و هرگونه سوء جریان را به همراه پیشنهادهای اصلاحی به مراجع ذی ربط منعکس نماید.

ب - ظرف حداکثر دو سال پس از تصویب این قانون نظام جامع اطلاعات مالیاتی و پایگاه اطلاعات چکهای بلامحل و سفته‌های واخواستی و بدهیهای معوق به اشخاص مذکور در بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون را راه اندازی نماید.

ج - پایگاه اطلاعاتی رتبه بندی اعتباری اشخاص حقوقی و نیز تجار مذکور در قانون تجارت را راه اندازی نماید و آن را در دسترس مؤسسات اعتباری و اشخاص قرار دهد.

تبصره - آیین نامه مربوط به نحوه رتبه بندی حدود دسترسی اشخاص و مؤسسات اعتباری و نحوه همکاری دستگاهها برای تحلیل اطلاعات پایگاه مذکور در بندهای (ب) و (ج) توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و اتاق بازرگانی و صنایع و معادن ایران و اتاق تعاون ایران تهیه می‌شود و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

د - ظرف یک سال پس از تصویب این قانون برنامه راهبردی مشخص در مورد بازارچه‌های مرزی، مناطق آزاد و ویژه تجاری و اقتصادی و اسکله‌های خاص تدوین نماید و به تصویب هیأت وزیران برساند.

ه - ظرف سه سال از تصویب این قانون قراردادهای تبادل اطلاعات مالیاتی، گمرکی و بورس را از طریق سازمان مالیاتی، گمرک جمهوری اسلامی ایران و سازمان بورس اوراق بهادار با سازمانهای متناظر در کشورهای دیگر منعقد نماید و اقدامات قانونی لازم را برای تصویب در مجلس شورای اسلامی به عمل آورد.

۲- ماده ۲۵- دستگاه‌های مذکور در بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون موظفند به بازنگری و مهندسی مجدد سامانه پاسخگویی به شکایات و مکانیزه نمودن آن به نحوی اقدام نمایند که دریافت شکایات به طور غیرحضوری توسط واحدهایی که مسؤلیت پاسخگویی و رسیدگی به شکایات مردم را دارند به واحد مربوطه در دستگاه منعکس گردد.

واحد مزبور موظف است براساس زمان بندی تعیین شده به ارائه پاسخ به متقاضی یا شاکی اقدام نماید و در صورت عدم پاسخگویی در مهلت معین، موضوع در سلسله مراتب اداری تا بالاترین مقام دستگاه منعکس شود. واحدهای مزبور موظفند در صورت وارد نبودن شکایت، موضوع را به صورت مکتوب و با ذکر علت به شاکی اعلام نمایند.

کلیه مراحل فوق باید حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ وصول شکایت خاتمه یابد. عدم رسیدگی به شکایت یا عدم انعکاس موضوع به مراجع ذی صلاح یا عدم پاسخ مکتوب به شاکی در مهلت مذکور، تخلف محسوب و با مرتکبین طبق قوانین مربوطه برخورد می‌شود. تبصره ۱- سازمان بازرسی کل کشور مسؤول نظارت بر حسن اجرای این ماده است.

تبصره ۲- دستگاه‌های تحت نظر مقام رهبری و نیز دستگاه‌هایی که در قانون اساسی برای آنان حکم خاص وجود دارد از شمول این ماده مستثنی می‌باشند.



۱۲-۳ وظایف شورای دستگاه‌های نظارتی طبق ماده (۲۸) قانون<sup>۱</sup> نیز به طور دقیق به مورد اجرا گذاشته نشده است. طبق بندهای (الف و ب) ماده (۲۸) قانون، شورای دستگاه‌های نظارتی موظف است شاخصهای اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی را تهیه و اعلام عمومی نمایند و همچنین نسبت به اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی اقدام و نتایج را به همراه پیشنهادات اصلاحی و پیشگیرانه به مسئولان و مردم اعلام نمایند. شاخصهای ارزیابی میزان سلامت اداری در ماههای پایانی سال ۱۳۹۱ توسط شورای نظارتی (موضوع ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه) تهیه لکن اعلام عمومی نگردیده و متعاقباً ارزیابی سلامت نظام اداری نیز انجام نپذیرفته است.

۱۳-۳ بسیاری از آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مورد نیاز برای اجرای این قانون (تا تاریخ ۹۴/۸/۱۰) نیز به تصویب نرسیده‌اند که از جمله آن می‌توان به آیین‌نامه نحوه رتبه‌بندی و دسترسی به اطلاعات و نحوه همکاری دستگاه‌ها، آیین‌نامه دسترسی به اطلاعات، آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی و... اشاره داشت بنابراین عملاً امکان اجرای بخش گسترده‌ای از این قانون وجود نخواهد داشت.

۱۴-۳ یکی از موارد مثبت در فرآیند اجرای این قانون تصویب آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۶) قانون به شماره ۴۵۱۴۶ ت ۵۵۰۰۸ مورخ ۱۳۹۳/۴/۲۴ بوده است. اما در فرآیند اجرای خود این آیین‌نامه نیز مشکلاتی وجود دارد به آن صورت که در مفاد آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۶) هیات وزیران اقدام به ارائه ساز و کار تشویق مدیران، سرپرستان، کارکنان و یا اشخاصی که موفق به شناسایی، کشف و معرفی افراد متخلف مشروط به اثبات جرم در مراجع صالحه، شوند، مدیران و کارکنان و اشخاص مشمول قانون که در راه اندازی کامل پایگاه اطلاعاتی تلاش فوق‌العاده داشته‌اند و هر یک از اشخاص مشمول که موفق شوند در طول یکسال میزان سلامت اداری را بر اساس شاخص‌های موضوع بند (الف) ماده (۲۸) این قانون<sup>۲</sup>، در واحد تحت سرپرستی خود ارتقاء دهند، نموده است. اعتبارات اجرای آیین‌نامه مطابق مفاد ماده (۶) آن در وزارتخانه‌ها و موسسات دولتی در لوائح بودجه سالانه پیش‌بینی و در شرکتهای دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و سایر اشخاص حقوقی از محل منابع داخلی آنها با رعایت قوانین مربوط تامین می‌گردد. اما در این راستا دولت منابع اجرای آیین‌نامه را در لوائح

- ۱- ماده ۲۸- شورای دستگاه‌های نظارتی موضوع ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، موظف به اقدامات زیر است:  
الف - تهیه شاخصهای اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های موضوع بندهای (الف)، (ج) و (د) ماده (۲) این قانون و اعلام عمومی آنها
- ب - اندازه‌گیری میزان سلامت اداری به صورت کلی و موردی و اعلام نتیجه بررسی به مسئولان و مردم حداکثر تا پایان شهریور ماه سال بعد.
- ج - بررسی اقدامات دستگاه‌های مشمول قانون از راه تهیه گزارش درباره عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد، اعلام قوت‌ها و ضعف‌ها و ارائه پیشنهاد به دستگاه‌های مسئول  
تبصره - آیین‌نامه اجرائی این ماده ظرف سه ماه از ابلاغ این قانون توسط شورا تهیه و به تصویب سران قوا می‌رسد.
- ۲- ماده ۲۸- شورای دستگاه‌های نظارتی موضوع ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه، موظف به اقدامات زیر است:  
الف - تهیه شاخصهای اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های موضوع بندهای (الف)، (ج) و (د) ماده (۲) این قانون و اعلام عمومی آنها
- ب - اندازه‌گیری میزان سلامت اداری به صورت کلی و موردی و اعلام نتیجه بررسی به مسئولان و مردم حداکثر تا پایان شهریور ماه سال بعد.
- ج - بررسی اقدامات دستگاه‌های مشمول قانون از راه تهیه گزارش درباره عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد، اعلام قوت‌ها و ضعف‌ها و ارائه پیشنهاد به دستگاه‌های مسئول  
تبصره - آیین‌نامه اجرائی این ماده ظرف سه ماه از ابلاغ این قانون توسط شورا تهیه و به تصویب سران قوا می‌رسد.

بودجه سنواتی پیش بینی ننموده است.

۱۵-۳- آئین نامه پیشگیری و مقابله نظام مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه بشماره ۱۹۲۰۸۷/ت/۳۲۸هـ در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۸ به تصویب دولت رسیده است.

ماده (۳۳) قانون اشعار می دارد که " آئین نامه اجرایی این قانون در غیر از مواردی که تعیین و تکلیف شده است ظرف مدت شش ماه توسط معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور با همکاری معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و وزارتخانه های اطلاعات، دادگستری و امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیات وزیران می رسد" هیات وزیران در اجرای ماده مذکور پس از گذشت دو سال اقدام به تصویب و ابلاغ آئین نامه مذکور نموده است. نکات حائز اهمیت در مفاد این آئین نامه بشرح ذیل می باشد:

الف) تشکیل کمیته پیشگیری به منظور سیاست گذاری و ساماندهی هدایت و نظارت و تقویت فرآیند پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه .

دبیرخانه کمیته مذکور، دبیرخانه ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی نیز می باشد. همچنین دبیرخانه موظف به تشکیل کمیته های تخصصی شامل کمیته های پیگیری، گزارش گیری، مدیریت و نظارت بر سامانه موضوع ماده (۴) آئین نامه (سامانه رصد و نظارت بر اقدامات دستگاه های اجرایی) گردیده است.

به استناد ماده (۸) آئین نامه، کمیته پیگیری موظف است نسبت به بررسی و مطالعه مفاسد موجود در نهادهای عمومی غیردولتی، سازمانها و شرکتهای وابسته و تابعه آنها اقدام نموده و تدابیر پیشگیرانه و مقابله ای را اتخاذ و در حیطه وظایف دولت اجرا نماید؛ که این امر نیز تاکنون محقق نگردیده و فعالیت های انجام شده در سطح وزارتخانه ها و سازمانهای تحت نظر معاونان رئیس جمهور بوده است .

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

۱- ماده ۴ آئین نامه - کمیته پیگیری موظف است ظرف یک ماه پس از ابلاغ این آئین نامه، الگوی گزارش دهی و سامانه رصد و نظارت بر اقدامات دستگاه های اجرایی موضوع این آئین نامه را تهیه نماید. مدیر سامانه موظف است گزارش عملکرد دستگاه های اجرایی را علاوه بر ارایه به بالاترین مقام آن دستگاه، در اولین جلسه دولت در هر دو ماه گزارش نماید.

## نتیجه‌گیری

براساس مواردی که گفته شد روشن می‌گردد که در موارد متعددی به دلیل وجود مشکلات اجرایی، اجرای قانون ارزشمند ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با موانع جدی مواجه شده است که در عمل باعث بی‌تأثیر بودن آن در مقوله بسیار مهم مبارزه همه‌جانبه با فساد گردیده است. باید در نظر داشت عدم اجرای قانون و تاخیر در ایجاد زیر ساخت‌های لازم برای اجرای آن در شمای کلی موجب عدم تحقق اهداف تبیین شده در سیاست‌های کلی نظام اداری کشور<sup>۱</sup>، از دست رفتن فرصت‌ها و افزایش فساد در جامعه خواهد شد.

قانونگرایی، تعیین معیارهای حسن انجام وظیفه، استقرار سامانه‌های الکترونیکی و فن‌آوری‌های نوین، شفاف‌سازی معاملات و امور مالی سازمانها، استقرار سیستم پاسخگویی، افزایش سطح رفاه کارکنان، انضباط اداری و مالی، بهره‌گیری از آمیزه‌های فرهنگی، دینی و اخلاقی، شایسته‌سالاری و رعایت الگوی مصرف و صرفه‌جویی، ایجاد نظام سیستماتیک جهت بهینه‌سازی و نهادینه‌سازی در امور در دست انجام دستگاه‌های اجرایی، تقویت امور حاکمیتی از جمله عواملی هستند که در قانون مذکور مورد توجه قرار گرفته و سهم بسزائی در بهبود و افزایش بهره‌وری (کارآئی و اثر بخشی) و ارتقای نظام سلامت اداری و مقابله با فساد و کاهش بروز تخلفات می‌توانند داشته باشند. بنابراین هرچه زودتر باید امکانات مادی و حقوقی لازم برای اجرایی کردن بخش‌های مختلف این قانون فراهم شود تا از هدر رفت سرمایه‌ها و افزایش فساد جلوگیری به عمل آید. با عدم اجرای قانون نظام اداری کشور از بهره‌مندی از این ابزارهای توسعه‌ای محروم خواهد شد. امید است که با توجه به تمدید این قانون در مجمع تشخیص مصلحت نظام و قطعی شدن جایگاه آن در نظام حقوقی کشور، گام‌های لازم و اساسی برای اجرای همه‌جانبه آن برداشته شود.

### پیشنهادات:

جهت خروج از وضعیت فعلی در اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد پیشنهادات ذیل قابل توجه هستند:

- ۱- افزایش دامنه تسری قانون در ماده (۲) به شرکت‌هایی که درصدی از سهام یا سرمایه آنان بطور مستقیم و با واسطه متعلق به دستگاه‌های موضوع بندهای الف، ب و ج قانون باشد.
- ۲- شفاف‌سازی قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی کشور، به ویژه در مورد خریدهای خارجی، قراردادهای داخلی، ارائه تسهیلات بانکی و واگذاری سهام.

۱- این سیاست‌ها عبارتند از:

- ۱- عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری
- ۲- قانون‌گرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری، اجتماعی، پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان و اجتناب از سلیقه‌های فردی در کلیه فعالیتها
- ۳- حفظ حقوق مردم و جبران خسارت‌های وارده بر اشخاص حقیقی، حقوقی در اثر قصور یا تغییر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات
- ۴- ارتقاء سلامت اداری و رشد ارزشهای اخلاقی، اسلامی در آن از طریق اصلاح فرآیندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری نظام موثر پیشگیری و برخورد با تخلفات
- ۵- کارآمد سازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری

- ۳- شفاف سازی قوانین، مقررات، آیین نامه ها و دستورالعمل های خدمت دهی از طریق کاهش حجم، ساده سازی و استاندارد سازی آنها.
- ۴- تقویت ساز و کارهای نظارت و کنترل درون سازمانی (حسابرسی داخلی) و برون سازمانی (همکاری بیشتر با دستگاه های نظارتی و نظارت مستمر مردم) دستگاه ها در جهت کشف موارد، پیشگیری و مقابله با فساد.
- ۵- شناسایی زمینه ها و فرایندهای فسادخیز، و اصلاح آنها در جهت تقویت کنترل های داخلی و پیشگیری از فساد.
- ۶- پژوهش در موضوع فساد و استفاده از تجارب موفق کشورها در پیشگیری و مقابله با آن و تدوین راه کارهای بومی برای این منظور.
- ۷- استفاده از نظارت همگانی از طریق آموزش مستمر مردم و کارکنان دولت و استفاده از حداکثر ظرفیت ملی برای مبارزه با فساد.
- ۸- اولویت دادن در برنامه ریزی و اقدامات پیشگیری و مبارزه با فساد به موضوعات مربوط به مالیات، صادرات و واردات، خصوصی سازی شرکت ها، کنترل مواد غذایی و دارویی و معاملات دولتی.
- ۹- جلوگیری از تغییرات مکرر و بی مورد بخشنامه ها، مقررات و قوانین.
- ۱۰- مبارزه با رانت های سیاسی تا از این طریق بسیاری از رانت های اقتصادی و اداری و قضایی از بین برود.
- ۱۱- ارائه طرح های آموزش های مناسب برای صرفه جویی دستگاه های دولتی در اموال عمومی و فرهنگ سازی در این راستا.
- ۱۲- با توجه به تعدد قوانین و موازی بودن آنها پیشنهاد می گردد قوانینی که به صورت پراکنده و تک مفهومی هستند در هم ادغام و به صورت واحد درآمده و جهت اجرا ابلاغ گردند.
- ۱۳- مهمترین مصادیق آسیب در بخش مناقصات تاکنون بشرح ذیل بوده که پیشنهاد می شود در قانون لحاظ گردد:
- تبدیل معاملات متوسط به معاملات کوچک
  - انعقاد قراردادهای صوری
  - انعقاد قرارداد با افراد حقیقی و حقوقی فاقد صلاحیت (رتبه)
  - عدم رعایت دقیق مقررات در فرآیند برگزاری مناقصه و انتخاب پیمانکاران
  - شفاف نبودن اسناد و شرایط مناقصه برای دسترسی و ارزیابی دقیق
  - عدم اخذ تضمین های قانونی و کافی و خسارت از پیمانکاران
  - عدم رعایت منع مداخله کارکنان در معاملات دولتی
  - انعقاد قرارداد با افراد حقیقی و حقوقی بدون وجود و تخصیص اعتبار
  - عدم ارزیابی درست و کارشناسی از میزان اعتبار مورد نیاز طرح ها و پروژه ها

۱۴- دستگاه‌های اجرایی ناظر و یا شورای دستگاه‌های نظارتی می‌بایست مکلف به ارائه گزارشات عملکرد دستگاه‌های مشمول به مراجع ذیصلاح از جمله مقام معظم رهبری، مجلس شورای اسلامی و ... گردند.

۱۵- کلیه پرونده‌های تخلفات مربوط به این قانون به منظور رسیدگی قضایی به هیات و شعبه پیش بینی شده در ماده (۶) قانون ارجاع گردد.

## منابع و مآخذ

### فارسی

- ۱- ابادری فومنی، منصور، ترمینولوژی حقوق نوین، جلد سوم، قائم‌شهر، نشر شهید داریوش نوراللهی، چاپ اول، ۱۳۹۲، ص. ۳۴۵.
- ۲- افضل‌لی، عبدالرحمن، «فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت»، مجله حقوقی بین‌المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری، سال بیست و هشتم، شماره ۴۵، ۱۳۹۰، صص. ۲۳۵-۲۶۴.
- ۳- افسو آماه، دابلیو. پاتی و دیگران، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد (مالی)، ترجمه‌ی احمد رنجبر، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۴، ص. ۱۶.
- ۴- بونوات، لیک همایش ملی «کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد»، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد، تهران، آذر ماه ۱۳۹۳.
- ۵- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، تهران، گنج دانش، چاپ دوم، ۱۳۸۱، ص. ۱۰۴۱۴.
- ۶- حبیبی، نادر، فساد اداری؛ عوامل موثر و روش‌های مبارزه، تهران انتشارات وثقی، چاپ دوم، ۱۳۷۵، ص. ۱۹.
- ۷- حسنی، محمد (حجت الاسلام) کنکاشی پیرامون فساد از منظر فقه، فصلنامه کتاب زنان، سال پنجم، شماره ۱۸ زمستان ۱۳۸۱ صص ۱۶۴-۱۶۵
- ۸- دفتر مطالعات حقوقی، مبارزه با فساد: کتاب راهنمای نمایندگان، (گزارش)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۹۶۸، ۱۳۸۸، ص. ۱۰.
- ۹- رز-آکرمن سوزان فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاحات. ترجمه حسین راغفر ۱۳۸۲ انتشارات نقش و نگار
- ۱۰- رهبر، فرهاد و دیگران، بازشناسی عارضه فساد مالی، تهران، جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۱، ص. ۹.
- ۱۱- رهنمود تقنینی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، سازمان ملل متحد، ۲۰۰۳، ص. ۲۴۵.
- ۱۲- فاضلی، محمد، مقدمه‌ای بر سنجش فساد، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۸۸، ص. ۱۶.
- ۱۳- فرهنگ لغت دهخدا، معین
- ۱۴- قدسی، محمد، نظام اداری سالم شرط توسعه لازم، در: ارتقای سلامت نظام اداری، مجموعه‌ی مقالات همایش توسعه‌ی نظام اداری خرداد ۱۳۷۸، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹، ص. ۱۶۶.
- ۱۵- کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد

- ۱۶- کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی پالمو ۲۰۰۰
- ۱۷- متحدیان، رحیم، دوره‌ی آموزشی ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، تهران، فرآزما پردازش، چاپ اول، ۱۳۹۰، ص. ۲۳.
- ۱۸- محمدنوبی، حسین، فساد اداری و مبارزه با آن از منظر حقوق بین‌الملل، وکالت، شماره ۹، بهمن و اسفند ۱۳۸۰، ص. ۳۸.
- ۱۹- معین، محمد، فرهنگ معین، جلد دوم، تهران، امیرکبیر، چاپ هفتم، ۱۳۷۱، ص. ۲۵۴۵؛ دهخدا، علی‌اکبر، فرهنگ متوسط دهخدا، جلد دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ اول، ۱۳۸۵، ص. ۲۱۲۱ و عمید، حسن، فرهنگ عمید، تهران، امیرکبیر، چاپ اول، ۱۳۵۷، ص. ۱۵۳۹.
- ۲۰- منصورنژاد، محمد، بررسی تأثیر فساد اداری بر امنیت اجتماعی، توسعه مدیریت، شماره ۶۴، اردیبهشت و خرداد ۱۳۸۴، ص. ۸.
- ۲۱- مولائی جم، ابراهیم، نقش اینتوسای در مقابله با پول شویی، تهران، مرکز آموزش و برنامه ریزی دیوان محاسبات کشور، چاپ اول، ۱۳۹۳، ص. ۸.
- ۲۲- الوانی، سیدمهدی، جفره، منوچهر، ارائه‌ی یک الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری، اقتصاد و مدیریت، شماره ۳۶، خرداد ۱۳۷۶، ص. ۸۹.
- ۲۳- هلیدی، فرد دیکتاتوری و توسعه سرمایه داری در ایران، ترجمه فضل الله نیک آیین، انتشارات امیر کبیر ۱۳۵۸ ص ۶۵
- ۲۴- همدی خطبه‌سرا، ابوالفضل، فساد مالی (علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن)، تهران، موسسه‌ی مطالعات راهبردی، چاپ اول، ۱۳۸۳، صص. ۳۷-۳۸.

## English

- 1- Civil Law Convention on Corruption, Council of Europe, Strasburg, 1999, Article 2.
- 2- Encyclopedia Americana, Grolier, Vol. 8, 2001, p. 22.
- 3- Gallup Institute (1999) "Basic Methodological aspects of Corruption Measurement: Lessons learned from the Literature and the pilot Study".
- 4- Garner, Bryan A, Black's Law Dictionary, USA, Thomson West, third pocket edition, 2011.
- 5- Global Organization of Parliamentarians Against Corruption (GOPAC)
- 6- <http://latin.dictionnaire.wikidot.com>
- 7- <http://www.oxford.dictionaries.com>
- 8- Merriam-Webster's Collegiate Dictionary, USA, Merriam-Webster Incorporated Springfield, eleventh edition, 2008.
- 9- Myrdal, Gunnar, Asian Drama; An Inquiry into the Poverty of Nations, New York, Penguin Press, 1977, pp. 166-174.
- 10- Rose-Ackerman, Susan, Corruption and Government, Cambridge University Press, 1999, p. 130.
- 11- Transparency International (TI)
- 12- United Nations Convention against Corruption (UNCAC)
- 13- World Bank, Helping Countries Combat Corruption; The Role of the World Bank, Washington D.C. 1997, p. 8.