



انجمن علمی فقه‌پژای تطبیقی ایران



فصلنامه حقوق‌پژای بین‌الملل

Volume 2, Issue 2, 2024

## Combating Corruption in the Business Activities of Iranian State-Owned Companies with a View to International Regulations

Farid Farahmand\*<sup>1</sup>

1. Assistant Professor, Department of Law and Social Sciences, Payame Noor University, Tehran, Iran.  
(Corresponding Author)

### ARTICLE INFORMATION

Type of Article:

Original Research

Pages: 33-45

Corresponding Author's Info

ORCID: 0000-0002-1794-1937

TELL: +989121489652

Email: dr.faridfarahmand@pnu.ac.ir

Article history:

Received: 18 Jan 2024

Revised: 13 Mar 2024

Accepted: 18 Apr 2024

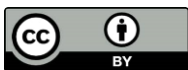
Published online: 21 Jun 2024

Keywords:

Corruption, Transparency, Commercial Activities, State-Owned Companies.

### ABSTRACT

Corruption has often existed in the individual and social spheres of human life, along with other aspects of its life. Perhaps the lowest level of meaning that keeps corruption in our minds as a common signifier despite all the changes is the perception of corruption as a type of action that is a betrayal of taboos, laws, customs and collective values of humans in favor of the interests of a particular person or group that they achieve outside of common customs. However, with the continuous developments in history and the increasing complexity of human societies, the forms of corruption in the institutions of each period have also changed. Corruption moves in the opposite direction of accountability and the rule of law and fundamentally reduces people's trust in the ability of the government and threatens morality in society and governance. The more structured and systematic corruption is, the more difficult it will be to detect and combat it. Accordingly, there is a possibility that the commercial activities of state-owned companies may be tainted with corruption, which in itself will lead to deviation from the path of commercial development, while also creating problems for the companies themselves and for the country's governance structure. Therefore, effective tools must be used to combat this situation, so that the situation of state-owned companies in this area is minimized as much as possible.



This is an open access article under the CC BY license.

© 2024 The Authors.

**How to Cite This Article:** Farahmand, F (2024). "Combating Corruption in the Business Activities of Iranian State-Owned Companies with a View to International Regulations". *Journal of International Criminal Law*, 2(2): 33-45.



انجمن علمی فقه‌پژای تطبیقی ایران

# فصلنامه حقوق جزای بین الملل

www.iclj.ir



فصلنامه حقوق جزای بین الملل

دوره دوم، شماره دوم، تابستان ۱۴۰۳

## مقابله با فساد در فعالیتهای تجارتهای شرکت‌های دولتی ایران با نگاهی به مقررات بین‌المللی

فرید فرهمند\*۱

۱. استادیار، گروه حقوق و علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران. (نویسنده مسؤول)

### چکیده

فساد در ساحت فردی و اجتماعی زندگی بشر، در کنار سایر وجوه زندگانی آن اغلب وجود داشته است. شاید کمترین سطح معنایی که فساد را در ذهن ما به‌عنوان دال مشترک باوجود تمام تغییرات ثابت نگاه می‌دارد، تلقی از فساد به‌عنوان نوعی از کنش باشد که خیانت به تابوها، قوانین، آداب و رسوم و ارزش‌های جمعی از انسان‌ها به نفع منافع شخص یا گروه خاصی است که خارج از عرف معمول به آن دست می‌یابند، اما با تحولات پی‌درپی تاریخ و پیچیده‌تر شدن جوامع انسانی، صورتهای فساد در قالب نهادهای هر دوره نیز متفاوت شد. فساد درجهت مخالف پاسخگویی و حاکمیت قانون حرکت می‌کند و اعتماد مردم را اساساً به توانایی دولت کاهش می‌دهد و اخلاقیات در جامعه و حاکمیت را تهدید می‌کند. هر چقدر فساد ساختاریافته و منظم باشد، تشخیص و مقابله با آن مشکل‌تر خواهد بود. بر این اساس، امکان آغستگی فعالیتهای تجارتهای شرکت‌های دولتی با فساد وجود دارد که این وضعیت خود موجبات انحراف از مسیر توسعه تجاری را ضمن رقم‌زدن برای خود شرکت‌ها، برای ساختار حاکمیت کشور فراهم می‌سازد. بنابراین برای مقابله باید از ابزارهای مؤثر در مقابله با این وضعیت بهره لازم و کافی را برد تا وضعیت شرکت‌های دولتی به این عرصه تا حد امکان به حداقل رسد.

### اطلاعات مقاله

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات: ۳۳-۴۵

اطلاعات نویسنده مسؤول

کد ارکید: ۱۹۳۷-۱۷۹۴-۰۰۰۲-۰۰۰۰۰۰۰۰

تلفن: ۹۸۹۱۲۱۴۸۹۶۵۲+

ایمیل: dr.faridfarahmand@pnu.ac.ir

سابقه مقاله:

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۰/۲۸

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۲/۱۲/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۱/۳۰

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۴/۰۱

واژگان کلیدی:

فساد، شفافیت، فعالیتهای تجارتهای شرکت‌های دولتی.

خوانندگان این مجله، اجازه توزیع، ترکیب مجدد، تغییر جزئی و کار روی حاضر به صورت غیرتجاری را دارند.



© تمامی حقوق انتشار این مقاله، متعلق به نویسنده می‌باشد.

## مقدمه

امروزه بی‌توجهی به خواسته‌های عمومی و فساد انسانی در گستره نظام اداری، زمینه کاهش بهره‌وری، سرمایه‌های اجتماعی، شکست سازمان‌ها و نهادهای اجتماعی، از جمله نهاد قدرت را فراهم کرد و در نهایت مشروعیت و کارآمدی دولت‌ها را تهدید نمود. باتوجه به پیامد منفی، گستردگی و پیچیدگی چنین پدیده‌ای در جهان امروز با سویه‌های ناهمسان سیاسی، اقتصادی و فرهنگی رهیافت‌های متفاوتی در پیدایی آن ارائه گشت که به برخی از آن‌ها اشاره شد.

این در حالی است که رخدادن فساد اداری در هر شکل و زمینه که باشد، مستلزم وجود دو وضعیت اساسی است که عبارت‌اند از تمایل و فرصت، «تمایل» به ارتکاب تخلف و «فرصت» یا مهیا بودن شرایط محیطی مربوط. چنان‌چه تمایل و فرصت یک جا فراهم شود، فساد متولد خواهد شد و در صورت مهیا بودن سایر شرایط رشد خواهد کرد (ابراهیم‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۹۶). بنابراین فساد پدیده‌ای ریشه‌دار است که به اشکال بی‌شماری وجود دارد و هیچ مرز فرهنگی‌ای نمی‌شناسد، در بخش خصوصی و دولتی عمل می‌کند، در کشورهای ثروتمند و فقیر رخ می‌دهد و تعریف جامع آن بسیار دشوار است.

فساد به‌عنوان یکی از عوامل اصلی عدم حاکمیت قانون و نبود مقبولیت آن در حوزه سیاست است. درحقیقت، «انحصار قدرت» زمینه‌ساز فساد و ترکیب قدرت با منافع فردی و یا گروهی همراه با فقدان نظارت، باعث ریشه‌دار شدن فساد در اجتماع می‌شود. به این دلیل نیز توجه و حساسیت مجامع ملی و بین‌المللی نسبت به آن افزایش یافته است. از این رو، فساد یکی از مسائل مهم اجتماعی است و امروزه به‌عنوان یک پدیده فراگیر در اکثر کشورهای جهان به چشم می‌خورد، به‌گونه‌ای که نه تنها در کشورهای فقیر یا در حال توسعه، بلکه در کشورهای توسعه‌یافته نیز به‌طور دامن‌دار مشاهده می‌شود. با این وجود، فساد در کشورهای در حال گذار ابعاد گسترده‌تر و نگران‌کننده‌تری دارد، نه به این دلیل که مردمان آن در مقایسه با مردمان کشورهای ثروتمند، فسادپذیرتر هستند، بلکه به این دلیل است که در این‌گونه کشورها زمینه و بستر لازم برای

فساد و منتفع‌شدن بیشتر وجود دارد و همین امر کارکرد جوامع را مختل می‌سازد (میرعباسی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۱۰).

بدون شک فساد در جوامع بشری از دوران‌های بسیار دور در گذشته وجود داشته و تاکنون نیز ادامه دارد، بنابراین هر کجا فساد باشد، عدالت در جامعه حکم‌فرما نخواهد بود، بدین ترتیب بیت‌المال و حقوق عامه توسط اهل فساد به یغما برده خواهد شد و به دنبال آن هرج و مرج در جامعه حاکم خواهد شد و چه بسا در برخی موارد نیز حکومت و حاکمیت را دچار ضعف و نابودی خواهد کرد. از طرفی راهکارهایی برای مقابله با چنین فسادهایی نیز وجود داشته که این راهکارها باتوجه به زمان‌ها و مکان‌های مختلف، متفاوت بوده است.

نظارت و کنترل از اساسی‌ترین فرایندهای مدیریت در شرکت‌های تجاری محسوب شده که بدون وجود آن، فرایند مدیریت در اتخاذ تصمیم، دچار سردرگمی و لغزش می‌گردد. از این رو، به‌منظور برقراری شفافیت عملکرد کارکنان و دستگاه‌های اجرایی، باید برخی نهاد نظارتی، از قوای سه‌گانه و یا خارج از آن، در محدوده قانونی تعیین‌شده فعالیت نمایند. بنابراین مقوله نظارت یکی از نشانه‌های اقتدار ملت‌ها در جهت مقابله با فساد محسوب شده و بدین‌منظور راهکارهای مختلفی ارائه شده که با به‌کارگیری آن‌ها می‌توان از گسترش فساد به میزان قابل توجهی پیشگیری نمود. بازنگری در قوانین موضوعه، تقویت سلامت نظام اداری کارکنان دولت، ارتقای عملکرد دستگاه‌های نظارتی و تقویت جایگاه مردم در فرآیند نظام نظارتی و کنترلی نمونه‌هایی از این راهکارها هستند، در ضمن، باتوجه به شرایط کنونی اقتصاد کشور و نیاز جدی به برنامه‌ریزی عملیاتی برای مقابله با فساد، لازم است تا با شناسایی مبنایی عوامل شکل‌گیری فساد اقتصادی و سطح‌بندی این عوامل، گام‌های عملی مؤثری برای مبارزه با فساد اقتصادی برداشته شود (بختیاری و همکاران، ۱۴۰۱: ۳۰۵).

در ارتباط با نظارت بر اجرای قوانین و مقررات ابزاری پارلمانی و قضایی در امر مبارزه با فساد باید گفت که فهم دقیق از قوانین و اجرای صحیح آن می‌تواند در پیشگیری از فساد سهم بالایی

پدیده فساد و به‌ویژه در چهارچوب عملکرد شرکت‌های دولتی مورد اجرا گذاشت، البته قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰) به‌منظور تعیین رفتار حرفه‌ای و اخلاقی مقامات به کلیه دستگاه‌های حاکمیتی شرایط ناظر بر نحوه مقابله با فساد را مورد نظر قرار داد و امکان مقابله با فساد را در فرایندهایی که در شرکت‌های دولتی امکان اجرای فعالیت‌های تجاری فراهم می‌شود، مد نظر قرار داد.

در ضمن، امکان دسترسی آزاد کلیه افراد جامعه به اطلاعات موجود در نهادهای دولتی می‌تواند ابزاری کارآمد در جهت مقابله با فساد باشد. بر این اساس قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب ۱۳۸۸) برای تضمین دسترسی عمومی به اطلاعات نهادهای دولتی در چهارچوب ماده نخست مقرر می‌دارد: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد، مگر آن که قانون منع کرده باشد.» با دسترسی آزاد عموم مردم به اطلاعات مربوط به تصمیمات دولت بی‌تردید امکان مقابله با فساد در شرکت‌های دولتی به‌ویژه در فعالیت‌های تجاری فراهم می‌گردد. این در حالی است که در ایران باتوجه به این که موضوع جریان آزاد اطلاعات سابقه طولانی ندارد و قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن به‌تازگی به تصویب رسیده است، پژوهش‌های اندکی در این زمینه صورت گرفته که بیشتر به ارزیابی و بررسی این قانون از دیدگاه حقوقی و ضرورت و مزایای اجرای آن پرداخته است. براساس این پژوهش‌ها آزادی اطلاعات یکی از بنیان‌های دموکراسی و از معیارهای حاکمیت مطلوب است و در صورت تحقق با آگاهی و توانمندساختن شهروندان زمینه‌ساز افزایش مشارکت و نظارت آن‌ها در امور عمومی جامعه می‌شود. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران فاقد هماهنگی و تطابق کامل با استانداردهای جهانی است و ضمانت اجرایی قوی ندارد و در دو حوزه امنیت ملی و حریم شخصی با چالش‌های زیادی مواجه است و جرم‌نگاری‌های متعدد در این حوزه‌ها، قانون را محدود کرده است، ضمن این که مقدمات اجرایی‌شدن این قانون در کشور هنوز به‌طور کامل فراهم نیست (یعقوبی و همکاران، ۱۴۰۳: ۴۹۹).

داشته باشد. همان‌طور که در تدوین قوانین، نظارت لازم هست، به همان میزان در اجرا نیز باید نظارت حاکم باشد.

## ۱- مبانی حقوقی و قواعد قانونی حاکم بر آن

### ۱-۱- مقررات داخلی

در حال حاضر فعالیت‌های تجاری شرکت‌های دولتی در ایران، قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ و آیین‌نامه معاملات دولتی ۱۳۴۹ که در راستای ماده ۲۷ این قانون به تصویب مجلس شورای ملی رسید، قانون عام در زمینه معاملات دولتی است. در سال ۱۳۸۲ با تصویب قانون مناقصات، مناقصات دولتی از شمول قانون محاسبات عمومی خارج است و بر مبنای این قانون انجام می‌گیرد. در خصوص فعالیت‌های تجاری شهرداری‌ها آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها در سال ۱۳۴۶ در اجرای ماده ۱۰۴ قانون شهرداری‌ها به تصویب مجلس شورای ملی رسید، اما در خصوص شهرداری پایتخت در سال ۱۳۵۵ «آیین‌نامه معاملات شهرداری پایتخت» در راستای تبصره ۳۹ قانون بودجه سال ۱۳۴۴ کل کشور تصویب مجلس شورای ملی رسید که به‌موجب ماده ۸ قانون اصلاح و تسری آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران مصوب ۱۳۵۵/۰۱/۲۵ با اصلاحات بعدی به شهرداری‌های مراکز استان‌ها، کلان‌شهرها و شهرهای بالای یک میلیون نفر جمعیت تسری یافت.

فعالیت‌های تجاری شرکت‌های دولتی به‌جهت رعایت مصلحت دولت، تابع تشریفات ویژه‌ای است که در قوانین و مقررات مربوطه مقرر گردیده است. عدم رعایت این تشریفات موجب بطلان این نوع از فعالیت‌ها می‌گردد. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶ در این خصوص مقرر می‌دارد: «معاملات وزارتخانه‌ها مؤسسات دولتی، اعم از خرید، فروش، اجاره، استجاره، پیمانکاری، اجرت کار و ... (به استثنای مواردی که مشمول مقررات استخدامی می‌شود) باید حسب مورد از طریق مناقصه و مزایده انجام شود.» مناقصه و مزایده دو شیوه اصل انجام فعالیت‌های تجاری شرکت‌های دولتی است که حاکی از تشریفات بودن این نوع از فعالیت‌ها است.

افزون بر این، می‌توان به قانون پیشگیری از وقوع جرم منطبق بر بند پنجم از اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اشاره داشت که مبنای مقابله را به‌عنوان واکنشی در مقابله با

تجارتی شرکت‌های دولتی مشهود است، در کل این ابهامات حداقل در حوزه بارز است؛ یکی ابهام در حوزه قوانین و مقررات متعدد کیفری و دیگری تعدد مراجع قانون گذاری است. این در حالی است که یکی از معیارهای بسیار مهم در تنقیح قوانین و به‌ویژه قوانین کیفری برخورداری از اصل شفافیت است.<sup>۱</sup>

در نظام حقوقی ایران، در ارتباط با امکان مجازات فساد در فعالیت‌های تجارتی شرکت‌های دولتی، قوانین از کیفیت مورد انتظار برخوردار نیستند و وضعیت یا همراه با ابهام بوده یا به صورت تبعیض‌آمیزی تنها یک از بخش که اغلب دولتی می‌باشند را دربر گرفته است. این در حالی است که بر مبنای اصل کیفیت، روشن کردن مجازات‌ها و رفع ابهام در خصوص اعمال مجازات در فعالیت‌های تجارتی شرکت‌های دولتی می‌تواند در دلسرد کردن مرتکبین در این بخش از ارتکاب فساد بسیار مؤثر باشد.

باتوجه به این‌که امروزه فساد مختص به کشور یا منطقه‌ای خاص نبوده، بلکه پدیده‌ای است فراملی که پیامدهای آن کلیه جوامع و اقتصادها را تحت‌الشعاع خود قرار داده، مبارزه و پیشگیری از آن، همکاری وسیع بین‌المللی را نیز می‌طلبد، البته مسأله همکاری بین‌المللی در مبارزه با فساد مطلب تازه‌ای نیست و وجود معاهدات متعددی بر پایه استرداد مجرمین یا معاضدت قضایی در سطح دوجانبه و گاه منطقه‌ای نشان‌دهنده عزم دولت‌ها برای مبارزه با فساد است. از بین این اسناد دو سند که به مریدا و پالرمو معروفند، در مبارزه با فساد و جرایم سازمان‌یافته نقش مؤثرتری داشته و بسیاری از دولت‌ها ضمن الحاق به این اسناد، توصیه‌های این دو سند را در مبارزه با فساد در فعالیت‌های تجارتی شرکت‌های دولتی، از جمله جرم‌انگاری برخی از مصادیق فساد در فعالیت‌های تجارتی شرکت‌های

در هر حال، باتوجه به رویکرد و نگرش قانون‌گذار در ایران پیرامون نحوه مقابله با فساد در شرکت‌های دولتی، امکان مقابله و شرایط حاکم بر آن به‌طوری است که سطحی از آماج مرتکبان فساد را تحت نظر قرار می‌دهد و همین امر خود امکان مقابله حداکثری را برای ایجاد بستری مناسب جهت فعالیت‌های تجارتی شرکت‌های دولتی از حیث کنترلی و نظارت فراهم نمی‌آورند.

در هر حال، قانون‌گذار مبادرت به تدوین و تصویب مقرراتی در زمینه مقابله با فساد طی ادوار قانون‌گذاری کشور نموده است که نشان‌دهنده نگرانی شدید در قبال رشد و توسعه رفتارهای فسادزا در سطوح گوناگون اجتماعی کشور است. این در حالی است که ایران با الحاق به برخی اسناد بین‌المللی، ضمن خروج از موضع انفعالی، موضع خود را در قبال فساد و مصادیق آن در قلمرو داخلی و بین‌المللی آشکار ساخته است. به هر روی، در رویارویی با فساد باید از کلیه ابزارها نظیر نظام حاکمیتی کشورها، نهادهای خصوصی و جامعه مدنی بهره لازم را گرفت.

#### ۱-۲- مقررات بین‌المللی

توسعه جرم‌انگاری فساد و جرایم اقتصادی به این بخش از الزامات اساسی بوده و علاوه بر دلایلی همچون گسترش روزافزون بخش‌های گوناگون نهادها و سازمان‌ها و تبدیل بسیاری از شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی به‌ویژه فعالیت‌های تجارتی آن‌ها، در اسناد بین‌المللی نیز بر آن‌ها تأکید شده و کشورها به جرم‌انگاری رفتارهای غیرقانونی و ارتکاب فساد توصیه شده‌اند.

بنابراین با عنایت به آنچه پیرامون قوانین مرتبط با حوزه فساد و به‌ویژه فساد در حوزه فعالیت‌های تجارتی شرکت‌های دولتی بیان گردید، ابهام در قوانین کیفری و شمول آن‌ها فعالیت‌های

این خصوص پرداخته شده است، قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۳/۰۶/۲۰، آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه مصوب ۱۳۹۲/۱۲/۲۱ هیأت‌وزیران، قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب آذرماه ۱۳۱۵، قانون نحوه نظارت مجلس شورای اسلامی بر انعقاد قراردادهای دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۱/۰۷/۲۹، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸/۰۳/۱۹ به تصویب رسیده‌اند (نیازپور، ۱۳۹۴: ۶۸-۶۳).

<sup>۱</sup> - التزام به اصل شفافیت در تقنین قوانین کیفری مرتبط با فساد در همه بخش‌های خود، از جمله راهکارهای کاربردی و اثربخش می‌باشد. این اصل در چند سال اخیر، مورد توجه سیاست‌های اقتصاد مقاومتی در بندهای ۱۹ و ۲۳ قرار گرفته است. بند نوزدهم، بر شفاف‌سازی اقتصاد و جلوگیری از اقدامات فسادزا در زمینه‌های پولی، تجاری و ارزی، تأکید و در بند ۲۳ نیز، شفاف‌سازی نظام توزیع را مطالبه می‌کند، البته در زمینه مبارزه با مفاسد و جرایم اقتصادی، قوانینی، از جمله قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۰۲/۲۹ که در فصل دوم آن به‌طور مشخص به مسأله پیشگیری از مفاسد و وظیفه دستگاه‌ها در

دولتی در قوانین خود وارد کرده‌اند. بدین ترتیب، در عرصه بین‌المللی، سازمان ملل متحد با بهره‌گیری از نهادهای تخصصی خود دو سند بین‌المللی مهم مبارزه با جرایم سازمان یافته فرامالی موسوم به کنوانسیون پالرمو (۲۰۰۰) و مبارزه با فساد مالی معروف به کنوانسیون مریدا (۲۰۰۳) تصویب نموده که این اسناد به‌خصوص مریدا حاوی نوآوری‌هایی چه در سطح ملی (دست کم برای پاره‌ای از نظام‌های حقوقی، مانند ایران در زمینه مسائلی مانند ۱- تسری شمولیت مسؤولیت کیفری به اشخاص حقوقی؛ ۲- توصیه به جرم‌انگاری ارتشا و اختلاس در فعالیتهای تجارتهای شرکت‌های دولتی؛ ۳- حمایت از شهود، کارشناسان و گزارش‌دهندگان فساد و ...) و چه در سطح بین‌المللی برای همکاری گسترده دولت‌ها در ابعاد مختلف علمی، فنی و قضایی می‌باشد. در اسناد بین‌المللی، اغلب تفکیکی بین بخش خصوصی و دولتی در جرم‌انگاری رفتارهای غیرقانونی، از جمله ارتشا، اختلاس، سوءاستفاده از مقام و ... نشده است، اما در حقوق کیفری داخلی، از جمله شرایط تحقق چنین جرایمی وصف کارمند دولت بودن مرتکب آن‌هاست.

بنابراین یکی از مبانی اصلی توسعه جرم‌انگاری در فعالیتهای تجارتهای شرکت‌های دولتی، عمل به تعهدات بین‌المللی و به ویژه با الحاق جمهوری اسلامی ایران به این اسناد است، بدین ترتیب یکی از اقدامات مؤثر بین‌المللی برای مقابله با فساد، تصویب کنوانسیون مریدا (کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب ۲۰۰۳) است. این سند زمینه یک همکاری بین‌المللی برای مبارزه و پیشگیری از فساد را فراهم نموده است. تصویب این کنوانسیون توسط مقنن ایران در تاریخ ۱۳۸۷/۰۸/۲۰ الزاماتی را ایجاد نموده است، زیرا در این کنوانسیون جرم‌انگاری‌های جدیدی صورت پذیرفته و به دولت‌های عضو تکلیف شده است. تطبیق جرایم جدید بررسی شده در کنوانسیون با حقوق کیفری ایران نشان می‌دهد که یا اصلاً جرایمی با عناوین یادشده در کنوانسیون، در قانون کیفری ایران وجود ندارد یا تحت عنوان دیگری، جرم‌انگاری شده است و یا قانون کیفری ایران قسمتی از آن جرم را و نه به‌طور کامل مورد توجه قرار داده و به فعالیتهای تجارتهای شرکت‌های دولتی تسری نیافته است.

## ۲- شناسایی اندیشه‌های ناظر به مفهوم فساد

فساد در فرهنگ زبان فارسی و در معنای لغوی آن به‌معنای تباهی، خرابی و نابودی، فتنه و آشوب آمده است (مشیری، ۱۳۶۴: ۲۱۲)، در ضمن، واژه فساد از «فسد» به‌معنی خروج از اعتدال (طریحی، ۱۳۶۲: ۵۴/۷)، تباه‌شدن، نابودشدن، از بین رفتن، فتنه، آشوب، بدکاری، شرارت، ضدصلاح، نادرستی،

تقلب، ناراستی و هر کنش ناشایست و ناپسند است (دهخدا، ۱۳۸۹: ۲/۲۱۲۱).

شایان ذکر است که باتوجه به تحقیقات صورت‌پذیرفته هیچ تعریف جامع، منسجم و مورد قبول جهانی در مورد فساد وجود ندارد و تلاش‌های صورت‌پذیرفته برای چنین تعاریفی همواره با مشکلات قانونی، جرم‌شناختی و در بسیاری از کشورها با مشکلات سیاسی روبه‌رو می‌شود.

از منظر جامعه‌شناختی فساد تبدیل روابط اجتماعی به مبادله‌های سودمندانه تبعیض‌آمیز است که در طی آن اهداف عامه جای خود را به اهداف خاص می‌دهند و خیری نامحدود (نظیر قانون‌گرایی، امانت‌داری، حلال‌خوری، شرافت کاری، رعایت موازین حرفه‌ای و تخصصی، وفاداری، تعهد، صداقت، فضیلت، حریت، علم، حق‌طلبی) به‌خاطر خیری محدود (پول، مقام و منصب، مدرک، پرستیژ، نفوذ، اعتبار اجتماعی) قربانی شود (دوگراف و همکاران، ۱۳۹۷: ۴۱). نهادینه‌شدن آن در جامعه پیامدهای مخرب جبران‌ناپذیری چون بی‌اعتمادی، تزویر، اِهمال کاری و ضعف اصول اخلاقی را در سطح جامعه به‌همراه دارد. درحقیقت، فساد سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع شخصی است که می‌تواند علل و پیامدهای متفاوتی در حوزه‌های گوناگون جامعه به‌خصوص در حوزه اجتماعی داشته باشد که در ذیل به آن پرداخته می‌شود.

در برداشتی تعبیر فساد به همه فعالیت‌ها و تصمیماتی اطلاق می‌شود که منسوبان به اداره با اتخاذ آن منافع شخصی، گروهی، حزبی و نهادی مرتبط به خود را تأمین نموده و در مقابل به منافع عمومی آسیب می‌زنند که از نگاه جامعه‌چین کُنشی غیراخلاقی و مضر تلقی می‌شود (عباس‌زادگان، ۱۳۸۸: ۱۸)، البته فساد، سوءاستفاده از اختیارات، امکانات و منابع دولتی با تخلف و قانون‌شکنی برای کسب منافع شخصی و اضرار به منافع و حقوق عمومی است (نجومی و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۰-۷). منظور از حوزه‌های فسادخیز در شرکت‌های دولتی، آن محمل‌ها و موضوعات و بسترهایی هستند که فساد از آن منشأ می‌شوند. حوزه‌ها و موضوعات فساد فی‌نفسه مصداق جرم نیستند، اما خلأها یا سوءاستفاده و یا قصور در آن بسترساز مناسبی برای وقوع جرم می‌شوند.

باتوجه به مطالعات و پژوهش‌های صورت‌گرفته به‌طور کلی حوزه و موضوعاتی که زمینه‌ها و مصادیق فساد را در شرکت‌های دولتی قابل احراز هستند، مشتمل بر مواردی نظیر مناقصات، قراردادهای و اجرای پروژه‌ها، تحصیل اراضی و مستندسازی، فروش کالا و خدمات (مزایده)، واگذاری‌ها به بخش خصوصی و قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، صدور مجوزها، انتصابات و استخدام، قاچاق و فروش فرآورده‌های نفتی ایران، تحریم‌ها و دعاوی است.

بر این اساس وفق ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به‌عنوان اصل قانونی‌بودن، تعریف فساد تعریف عام و کلی بدین‌شرح مقرر شده است: «فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط شخص حقیقی یا حقوقی به‌صورت فردی، 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 زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید، نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به‌سمت تخصیص های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی.»

باتوجه به تحقیقات و مطالعات انجام‌شده در فرایندهای اداری و مالی، می‌توان عواملی نظیر عدم رعایت تشریفات و مقررات قانونی به‌دلیل سوءاستفاده و تخطی از قانون، عدم رعایت تشریفات و مقررات قانونی به‌دلیل ضعف دانش کارکنان و مدیران، انتصابات و مدیریت‌های ناصحیح و غیراصولی، عدم ماندگاری و یا خروج نیروی انسانی متخصص، عدم شفافیت، ابهام و یا پیچیدگی برخی قوانین و مقررات، مذاکرات غیرشفاف و تبانی و اعمال نفوذ، عدم هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط، ضعف حوزه‌های ساختاری و عدم تجدید نظر در ساختار قدیمی باتوجه به نیازهای جدید، ضعف برخی سامانه‌های کنترلی و یا فقدان سامانه‌های کنترلی لازم، عدم پیش‌بینی نظام پاداش و تنبیه و عدم ارزیابی و نظارت کنترلی دقیق و اصولی، شتابزدگی و فوریت در انجام کار و کمبود فرصت مناسب برای اجرای قانون، کمبود نیروهای متخصص و کارآمد/عدم مهارت و عدم

تغییرات در تصمیمات به‌شکل فاسد را در جریان برگزاری معاملات دولتی پنهان کند. کنوانسیون سازمان ملل متحد به عنوان سند جامع پیشگیری از فساد در ماده ۱۰ به حق آزادی اطلاعات به‌عنوان راهکاری برای پیشگیری از فساد توجه داشته است. افزون بر این، قانون نمونه آنسیترال در زمینه فعالیتهای تجارتهای شرکت‌های دولتی، نیز اصل افشای اطلاعات مربوط به این نوع از فعالیتهای مقرر داشته است. در ماده ۵ کنوانسیون سازمان ملل متحد بر علیه فساد، مقرر گردیده که: «کشورها در سیاست‌های خود برای مقابله با فساد، باید مشارکت جامعه مدنی را ارتقا دهند.» ماده ۱۳ این سند به‌طور خاص به بحث مشارکت جامعه مدنی پرداخته است. مطابق بند ۱ این ماده کشورهای عضو باید اقدامات مقتضی جهت شرکت فعالانه افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه‌مدار جهت جلوگیری و مبارزه با فساد به‌عمل آورند. در مقدمه کنوانسیون آمریکایی مبارزه با فساد به اهمیت مشارکت جامعه مدنی در مبارزه با فساد اذعان شده است. در این سند مقرر شده: «لازم است مشارکت جامعه مدنی در پیشگیری و مبارزه با فساد تقویت گردد.» همچنین در ماده ۳، بند ۱۱ این سند در بیان اقدامات پیشگیرانه به سازوکارهایی برای ترغیب مشارکت جامعه مدنی و سازمان‌های غیردولتی در تلاش جهت پیشگیری از فساد اشاره کرده است.

در مورد شرکت‌های دولتی در قانون اساسی، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون محاسبات عمومی، قانون برنامه و بودجه، قانون تجارت، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی ۱ و ۲، قوانین بودجه سالانه، قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی سیاست‌گذاری شده است.<sup>۱</sup> در قانون

تخصص و صلاحیت حرفه‌ای، را متابه علل اصلی بروز زمینه‌های فساد قلمداد کرد (الماسی، ۱۳۹۷: ۱۹).

فساد دارای عوامل بسیار متنوع، از عوامل روان‌شناختی گرفته تا جامعه‌شناختی، فرهنگی، حقوقی و ... است که بخش قابل توجهی از مطالعات آن را دانش انباشته‌شده میان و چند رشته ای تشکیل می‌دهد (عشایری و جهان‌پرور، ۱۴۰۲: ۳۷۷). بنابراین برخی اذعان می‌دارند مهم‌ترین رویکردها در مقابله از فساد مشتمل بر، تقویت رویکرد ارتباطی - تعاملی و اطلاعاتی بین نظام قضایی و جامعه، نهادهای مدنی، نخبگان و شهروندان، تقویت سازوکارهای نظارتی غیررسمی و مدنی، استفاده جدی از سازوکارهای کنترلی اجتماعی و فرهنگی و ظرفیت‌سازی نهادی جدید در نظام قضایی به‌همراه اراده و عزم جدی برای مقابله از جرم و برقراری حاکمیت قانون است (سردارنیا و سالاری‌شهریابی، ۱۳۹۸: ۴۳).

### ۳- نحوه مقابله و شرایط حاکم بر آن

احترام به حقوق بشر نقش مهمی در کاهش فساد در معاملات دولتی دارد. توسعه حقوق می‌تواند شفافیت و مشارکت را افزایش دهد و باعث تقویت مسؤلیت‌پذیری گردد. حقوق بشر از طریق ارتقای شفافیت و مشارکت مردم امکان موشکافی و نظارت بر فرآیند تصمیمات دولتی را فراهم می‌سازد، در نتیجه امکان کشف فساد را افزایش می‌دهد. بنابراین ترویج، ارتقا و حمایت از حقوق بشر یکی از راهکارهای ارتقای شفافیت و مشارکت مردم و در نتیجه کاهش فساد است. توسعه حقوق بشر منجر به شفافیت و دسترسی عمومی به اطلاعات مربوط به تصمیمات دولتی می‌گردد. آزادی بیان مشارکت ذی‌نفعان، مانند جامعه مدنی، در فرآیندهای تصمیم‌گیری دولتی افزایش می‌دهد (طجرلو و همکاران، ۱۴۰۱: ۲۴۰).

فقدان اطلاعات در مورد فعالیت و تصمیم‌گیری دولت می‌تواند به‌راحتی این امکان را برای مقامات دولتی فراهم نماید تا

شامل قوانین بر شرکت‌های دولتی اشاره نمود. براساس ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه اجرایی شامل کلیه وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شامل قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، از قبیل شرکت ملی نفت ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی می‌شود. براساس این ماده قانونی، تفاوتی در نحوه برخورد بین مؤسسه و شرکت دولتی وجود ندارد، چراکه هر دو

<sup>۱</sup> - وجود حجم زیادی از مقررات مرتبط با شرکت‌های دولتی این پیامد را به‌دنبال دارد که فرد یا نهاد ذی‌نفع باتوجه به منافع، به قوانین مد نظر خود رجوع کند. در مواردی نیز وجود تفاوت‌ها در قوانین نهادهایی همچون شرکت دولتی، مؤسسه دولتی یا مؤسسه عمومی غیرانتفاعی باعث شده تا نهاد مورد نظر در زمان تنظیم، باتوجه به سلايق و حساسیت تنظیم‌کنندگان، اساسنامه را به‌نحوی طراحی کند که هر سه شکل فوق در اساسنامه حضور داشته باشند. به‌عنوان مثال می‌توان به

گسترده در زمینه محدودیت و فیلترینگ اینترنت برخوردار است.

البته در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸ مقرر گردیده است. در خصوص حق دسترسی آزادی به اطلاعات در نظام حقوقی ایران نتایج ذیل به دست می‌آید:

۱- با وجود قوانین الزام‌آور در این خصوص، اما سیاست‌گذاری عمومی و قضایی نیز علاوه بر قانون‌گذاری باید در خدمت تضمین این حق باشد که در نظام حقوقی ایران اراده جدید برای تحقق این حق وجود ندارد.

۲- وجود قوانین قدیمی در رابطه با دسته‌بندی اطلاعات محرمانه عملاً باعث شده است که به‌طور غیرمعمولی دایره استثنائات اصل دسترسی اطلاعات توسعه یابد.

۳- فقدان شکل‌گیری فرهنگ مطالبه‌گری در این زمینه از سوی شهروندان که لازمه آن آموزش شهروندان از طریق رسانه عمومی است.

۴- فقدان نهادی برای شکایت از اقدامات مقامات دولتی در زمینه رد درخواست متقاضیان دسترسی به اطلاعات.

۵- مفاهیم چون امنیت و آسایش عمومی که تعریف مشخصی از آن در قوانین وجود ندارد نیز باعث اعطای اختیارات گسترده مصلحت‌سنجی به نهادها دولتی برای تصمیم‌گیری در خصوص ارائه اطلاعات گردیده است، به‌ویژه این که تصمیمات این نهادها قابلیت شکایت ندارد.

ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مشارکت جامعه مدنی و یا نظارت مردمی در امر مبارز با فساد را مقرر داشته است. مطابق این ماده وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد فراهم آورد. در این قانون علاوه بر الزام مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در امر مبارزه با فساد، همچنین در ماده ۴ دولت مکلف گردیده که سازمان‌های مردم‌نهاد را در راستای وظایف نظارتی خود تقویت

اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل آزادی بیان به صراحت مقرر نشده است و تنها در اصل ۲۴ به دو مصداق آن، یعنی نشریات و مطبوعات اشاره شده است. مطابق این اصل نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند، مگر آن که مخل مبانی اسلام یا حقوق عمومی باشد. همچنین از اصل ۱۷۵ قانون اساسی نیز می‌توان اصل آزادی بیان را استنباط نمود. با این حال آزادی بیان مطلق نیست، از این رو در قانون اساسی محدودیت‌های بر این اصل وارد گردیده است. در اصل ۲۴ قانون اساسی آزادی بیان به دو قید «مخل به مبانی اسلام» و «حقوق عمومی» نباشد، محدود شده است.

افزون بر این، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به‌منظور مشخص کردن شرکت‌هایی که باید واگذار شود و شرکت‌هایی که باید در مدیریت و مالکیت دولتی باشند، وضع شده است. با این وجود در طول سالیانی که از اجرای آن می‌گذرد، تغییرات زیادی در اجرای آن خصوصاً گروه‌بندی‌های آن ایجاد شد و تعدادی از شرکت‌هایی که در گروه‌های ۱ و ۲ بودند، تغییر گروه داده و به گروه ۳ قانون که نباید واگذار شوند، اضافه گردیدند. در برخی از موارد هم هنوز به‌طور روشن تعیین تکلیف نشده است. به‌عنوان مثال، در قانون اجرای اصل ۴۴ یکی از روش‌های خصوصی‌سازی، روش واگذاری مدیریت است، اما تاکنون به‌دلیل این که حدود شمول قوانین بر این شرکت‌ها روشن نیست و وضعی که در قانون در خصوص چنین مدل شرکت‌هایی وجود دارد، هیچ شرکتی با روش واگذاری مدیریت، خصوصی نشده است.

آزادی مطبوعات به‌عنوان یکی از مصادیق آزادی بیان ایرادات اساسی که بر قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ وارد است، مربوط به ترتیبات صدور مجوز فعالیت مطبوعات و به‌ویژه لغو پروانه فعالیت است که در ماده ۱۰ و ۱۱ این قانون مقرر شده است. در بحث آزادی بیان در فضای مجازی نیز به‌موجب ماده ۲۲ قانون جرایم رایانه‌ای مصوب ۱۳۸۸، در ارتباط با محتوای که قابل انتشار در فضای مجازی است کارگروهی تحت عنوان کارگروه مصادیق مجرمانه پیش‌بینی شده است که از اختیارات

پیشگیری از فساد مقرر داشته است. ماده ۸ این کنوانسیون به «ضوابط مربوط به مقامات دولتی» اختصاص داده شده و در بند دوم از ماده مذکور مقرر داشته که «هر کشور عضو، به‌ویژه تلاش خواهد نمود تا در چهارچوب نظام حقوقی و سازمانی خود مقررات یا استانداردهای رفتاری را جهت اجرای صحیح، آبرومندانه و مناسب عملکردهای دولتی به‌کار برد.» قسمت «ب» از بند اول ماده ۱۲ کنوانسیون یادشده نیز «اقدام برای ارتقای سلامت مالی در بخش خصوصی را با توسل به تدوین منشور اخلاقی پیشنهاد می‌دهد.»

مواد ۵۴۴ و ۵۴۵ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ و مواد ۲ و ۳ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ و ماده ۷ قانون مبارزه با پولشویی همگی در ارتباط با حفظ و نگهداری اسناد و سوابق محرمانه شاهد این مدعا هستند.

با این همه، اصلاح وضعیت اقتصادی و بهبود وضعیت معیشتی کارکنان، بستر مقابله را در فعالیتهای تجارتهای شرکت‌های دولتی را ایجاد خواهد کرد.

مهم‌ترین مسائل معیشتی که در ارتباط با کارکنان دولت مطرح است که به‌طور معمول باعث آسیب‌پذیری در برابر فساد می‌گردند، مشتمل بر مشکلات و مسائل معیشتی کارکنان و عدم تناسب هزینه‌های با درآمد آنان، وجود فاصله طبقاتی زیاد بین اقشار مختلف جامعه، تورم و به‌تبع آن افزایش فقر، عدم تناسب دریافتی‌های کارکنان در دو بخش دولتی و غیردولتی و مناسب نبودن سطح زندگی کارکنان با موقعیت اجتماعی آنان که انگیزه ارتکاب فساد را فراهم می‌کند، است. بنابراین فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در ارتباط با تعیین حقوق و مزایای کارکنان دولتی است.

در این زمینه، فصل دهم قانون مدیریت خدمات کشوری در ارتباط با تعیین حقوق و مزایای کارکنان دولتی است. بر مبنای ماده ۱۲۵ قانون مدیریت خدمات کشوری حقوق کارمندان دولتی باید هر سال متناسب با نرخ تورم که از سوی بانک مرکزی اعلام می‌گردد، افزایش یابد. این راهکار هیچ‌گاه نتوانسته در ایران کارآمد باشد، زیرا در عمل افزایش حقوق کارکنان دولت هیچ‌گاه بر مبنای نرخ واقعی تورم نبوده است و

کند. در ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ همراه با اصلاحات بعدی، نیز امکان مشارکت جامعه مدنی در اعلام جرم و در نتیجه تعقیب برخی از جرایم مرتبط با فساد را پیش‌بینی کرده است.

در آسیب‌شناسی نظارت جامعه مدنی بر امر فساد در ایران می‌توان به برخی کاستی‌های در این زمینه اشاره کرد:

۱- مهم‌ترین نقیصه نظارت مردمی در پیشگیری از فساد شرایط قانونی سختگیرانه تشکیل سازمان‌های مردم‌نهاد است. در حال حاضر تشکیل و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد به‌موجب «آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی» مصوب ۱۳۸۴ انجام می‌گیرد. باتوجه به ضرورت کسب مجوز برای فعالیت از سوی سازمان‌های مردم‌نهاد دولت می‌تواند از طریق خودداری از صدور پروانه فعالیت و یا انحلال یک سازمان مردم‌نهاد استقلال آن را خدشه‌دار سازد.

۲- در تبصره ۳ ماده ۶۶ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ دامنه مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد را در امر مبارزه با فساد تنها محدود به آن دسته از سازمان‌های مردم‌نهاد نموده که در فهرستی که به‌وسیله وزیر دادگستری با همکاری وزارت کشور تهیه و به تصویب رییس قوه قضاییه می‌رسد، قرار گیرند.

با این همه، می‌توان اذعان داشت ایجاد تعهدات اخلاقی در کارگزاران با آموزش‌های صحیح و به‌جا تا حد بسیار زیادی دارای آثار ناشی از امکان ارتکاب فساد را می‌تواند محو کند. برای سالم‌سازی محیط سازمانی، دو سازوکار وجود دارد: یکی سازوکار قانون؛ دیگری سازوکار اخلاق که فراتر از قانون است و به‌صورت پایدار و نهادی می‌تواند سالم‌سازی را به‌صورت فرایندی بر سازمان حاکم کند.

استفاده از منشورهای رفتاری یا اخلاقی به‌طور گسترده در موافقت‌نامه‌های بین‌المللی ضدفساد به رسمیت شناخته شده است. در بین نخستین اسنادی که ارزش منشورهای اخلاقی را به رسمیت شناخته، می‌توان به کنوانسیون مبارزه با فساد بین کشورهای آمریکایی (مصوب ۱۹۹۶) اشاره کرد. کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، منشور اخلاقی در بخش خدمات عمومی را به‌عنوان یکی از عناصر ضروری در

در فرآیند ارزیابی مداخله می‌شود و فرآیند کارشناسی را از مسیر عادی خارج می‌سازد. این مداخلات می‌تواند از طریق ایجاد صوری دیون، عدم ارزیابی اموال نامشهود آنها، ایجاد فرآیند توقف صوری فعالیت، اخراج کارگران در سال‌های منتهی به خصوصی‌سازی و ... صورت پذیرد. این امر نیز حکایت از فقدان وجاهت خصوصی‌سازی در سیاست‌های اقتصادی کشور دارد.

مادامی که شفافیت لازم در مراودات مالی و اقتصادی بخش خصوصی و دولتی وجود نداشته باشد، دولت امکان مدیریت هزینه‌های جاری و عمومی خود به‌وسیله درآمدهای مالیاتی را نخواهد داشت. از طرف دیگر رویکرد امنیتی به اقتصاد در کشورهای دارای اقتصاد بسته همچون ایران موجب شده تا تمرکزگرایی به یک اصل در نظام اقتصادی مبدل شود و بر این اساس دلیل مقاومت در برابر کاهش مداخله دولت در اقتصاد روشن است. بنابراین انتقال اقتصاد در چنین شرایطی یا اتفاق نمی‌افتد و یا اگر بنگاه اقتصادی تحت این شرایط واگذار شود، به‌لحاظ هدف‌گذاری غیراقتصادی منجر به بهینه‌سازی و افزایش بهره‌وری نمی‌گردد. عدم تحقق این اهداف و همچنین نفوذ فساد به فرآیندی که بنا بود خود زمینه‌ساز ریشه‌کنی فساد باشد، هر دو ناشی از ناسازگاری این تدبیر با ویژگی‌های نظام اقتصادی کشور است.

اصلاح ساختار اقتصادی مندرج در قانون اساسی به‌همراه ایجاد یک نهاد مستقل نظارتی، افزایش ظرفیت‌های مشارکت جامعه در اعمال نظارت بر نحوه مدیریت کشور و به‌تبع آن افزایش شفافیت می‌تواند منجر به ایجاد شرایطی شود که در آن انتقال اقتصاد به بخش خصوصی با کمترین آسیب و بیشترین منفعت صورت پذیرد.

#### نتیجه‌گیری

بزرگ‌ترین ریشه فساد مالی، کمیابی نسبی فرصت‌های سیاسی یا اقتصادی است. این کمیابی‌ها سبب می‌شود که بسیاری از کسان از قدرت مالی خود برای خرید قدرت سیاسی یا از قدرت سیاسی خود برای دستیابی به فرصت‌های اقتصادی (به‌دست آوردن ثروت) سود ببرند و فساد مالی و سیاسی پدید آید. اگر فساد مالی به‌گونه‌ای گسترده‌تر رخ نماید و شهروندان به این

از سوی دیگر افزایش حقوق کارکنان دولتی نیز باتوجه این‌که دولت در تثبیت قیمت‌ها ناموفق بوده، عملاً خود به یکی از عوامل افزایش تورم منجر شده است.

#### ۴- چالش‌های نظارت برای مقابله با فساد

یکی از مؤلفه‌های سنجش صحت فعالیت‌های تجارتي به صورت کلی، توجه به نسبت ارزش معاملاتی اموال با ارزش ذاتی آنها می‌باشد. ارزش‌گذاری یک واحد اقتصادی بر مبنای دارایی‌های مشهود و نامشهود و براساس صورت‌های مالی و گزارشات کارشناسان رسمی دادگستری صورت می‌گیرد. در برخی موارد واگذاری شرکت‌های دولتی در مزایده به قیمتی پایین‌تر از ارزش کارشناسی صورت گرفته است. دیوان محاسبات در بند «ب» از بخش سوم گزارش تفریح بودجه سال ۱۳۹۶ موضوع واگذاری شرکت‌های دولتی اعلام نموده که ارزش کارشناسی شرکت پالایش نفت حدود ششصدوهفده میلیارد تومان بوده که با تصویب هیأت واگذاری با هفتاد درصد پایین‌تر از این قیمت واگذار شده است. در همین گزارش به تخلف در ارزیابی و تعیین قیمت کارشناسی شرکت‌های آلومینیوم المهدی و طرح هرمزال، مجتمع کشت، صنعت و دامپروری مغان، ماشین‌سازی تبریز و شرکت توسعه گردشگری اشاره شده است (نصیری‌اقدم و همکاران، ۱۴۰۳: ۱۱-۹). سازوکار قیمت‌گذاری چه از منظر دولت و چه از منظر شرکت کنندگان در مزایده از دو بعد قابل بررسی است: نخست این‌که قیمت‌گذاری باید به‌نحوی باشد که برای بخش خصوصی دارای صرفه اقتصادی باشد. بنابراین طبیعی است که بهای تمام‌شده برای متقاضی می‌بایست مقداری پایین‌تر از ارزش ذاتی تعیین شود؛ دوم این‌که اموال دولتی در واقع اموال عمومی و متعلق به مردم می‌باشد، بنابراین واگذاری آن با قیمت نامتناسب به مفهوم تضییع حقوق مردم است.

برای حل این مسأله راه حل قابل قبولی در نظام کارشناسی کشور وجود دارد و آن توسل به قیمت عادلانه است. قیمت عادلانه قیمتی است که ضمن حفظ ارزش اموال، جذابیت لازم برای متقاضیان را نیز فراهم می‌کند. این قیمت هرچند پایین‌تر از ارزش ذاتی اموال است، اما این فاصله به میزانی نیست که به حقوق طرفین خللی وارد کند. مشکل از جایی آغاز می‌شود که

لحاظ مأموریت متفاوت شرکت‌ها، از انعطاف و جامعیت کافی برخوردار بوده و خدشه‌ناپذیر باشد.

**ملاحظات اخلاقی:** موارد مربوط به اخلاق در پژوهش و نیز امانت‌داری در استناد به متون و ارجاعات مقاله تماماً رعایت گردید.

**تعارض منافع:** تدوین این مقاله، فاقد هرگونه تعارض منافی بوده است.

**سهم نویسندگان:** نگارش مقاله منفرداً توسط نویسنده انجام گرفته است.

**تشکر و قدردانی:** از تمام کسانی که ما را در تهیه این مقاله یاری رسانده‌اند، سپاسگزاریم.

**تأمین اعتبار پژوهش:** این پژوهش بدون تأمین اعتبار مالی سامان یافته است.

#### منابع و مأخذ

- ابراهیم‌زاده، رضا؛ پورغفاری، سیدرضا و افشارنیا، فرهاد (۱۳۹۵). «بررسی عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در دستگاه‌های دولتی». *پژوهش‌های سلامت اداری*، ۸(۲۷): ۹۱-۱۱۱.

- الماسی، مجید (۱۳۹۷). «پیشگیری و مبارزه با فساد: راهبردهای قوه مقننه در پیشگیری از وقوع فساد». *گزارش راهبردی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه مدیریت و تشکیلات)*، ۱۵۹۳۷(۳۳۰): ۱-۲۶.

- بختیاری، حسن؛ صالح‌نیا، علی و سیفی، وحید (۱۴۰۱). «طراحی مدل عوامل مؤثر بر شکل‌گیری فساد اقتصادی در ایران با رویکرد مدل‌سازی ساختاری-تفسیری». *مجلس و راهبرد*، ۲۹(۱۰۹): ۳۰۵-۳۳۶.

- دوگراف، خیالت و دیگران (۱۳۹۷). *چشم‌اندازهای نظری فساد*. ترجمه هانیبه هژیرالساداتی و همکاران، تهران: آگاه.

- دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۹). *لغتنامه دهخدا*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

نتیجه برسند که فساد به همه ارکان کشور راه یافته است، اثرهای منفی آن بسیار خطرناک خواهد بود.

مقابله با فساد در عرصه اداری ضرورتی جدی و انکارناپذیر است. مبارزه با فساد اداری و مالی به دلیل تعدد عوامل شکل دهنده آن و گستردگی اثرات چندگانه آن مستلزم عزم ملی، خواست همگانی و جدیت دولت است. این مبارزه باید نظام‌مند، هماهنگ و برنامه‌ریزی شده باشد و تمام ابعادی را که بر فساد اداری اثر می‌گذارد، دربر گیرد، چراکه در غیر این صورت فساد به صورت ریشه‌ای حل نمی‌شود.

سیاست اصلاحات داخلی برای مبارزه با فساد امری اساسی است و استفاده از تجربیات نهادهای داخلی متعدد و حتی سازمان‌های بین‌المللی دارای نتایج ارزشمندی خواهد داشت، حتی اگر شرایط آن‌ها یکسان و مشابه نباشد، اما محتویات اصلاحات و راهبرد ضدفساد در نهایت باید منطبق با شرایط خاص و وضعیت بومی متناسب با مجموعه شرکت‌های دولتی در نظر گرفته شوند، البته مبارزه با فساد باید یکی از محوریت و اولویت‌ها برای مجموعه شرکت‌های دولتی قرار گیرد و ساختار مجموعه دستگاه‌های اجرایی، شرایط خاص و وضعیت بومی متناسب با این شرکت‌ها در این مورد باید بازنگری و تجدید قرار گیرد.

هدف از اصلاحات از بین بردن فساد نیست، بلکه بهبود توانمند دولت، انصاف و اجرای قانون ملاک و دارای اولویت است. تجدید نظر در ساختارهای اساسی دستگاه‌های اجرایی و دولتی می‌تواند فساد را کاهش دهد.

لازم به ذکر است که آنچه در قوانین و مقررات به عنوان چالش مشهود است، عدم لحاظ ماهیت و مأموریت متفاوت شرکت‌های دولتی است که ایجاب می‌کند در قوانین، رابطه مالی، مدیریتی و نیروی انسانی این شرکت‌ها با دولت و شیوه برخورد با آن‌ها متفاوت باشد، درحالی‌که همین امر موجب شده شرکت‌های مختلف، تلاش کنند خود را از شمول قوانین مستثنی کنند. برای حل مشکلات مطرح‌شده، لازم است یک قانون منسجم در حوزه شرکت‌های دولتی وضع شود که ضمن

- نیازپور، امیرحسین (۱۳۹۴). «پیشگیری از فساد اداری - مالی در پرتو آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه ۱۳۹۲». راهبرد، ۲۴(۷۶): ۶۱-۷۸.

- یعقوبی، محدثه؛ جعفری، علی و سلمان‌زاده، جعفر (۱۴۰۳). «بررسی نقاط قوت و ضعف قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات از دیدگاه حقوق‌دانان». مجلس و راهبرد، ۳۱(۱۱۷): ۴۹۷-۵۲۸.

- سردارنیا، خلیل‌اله و سالاری‌شهربابکی، میرزامهدی (۱۳۹۸). «واکاوی پیشگیری از جرایم در ایران با تمرکز بر نظریه سیستمی در علوم سیاسی». پژوهش حقوق کیفری، ۷(۲۷): ۴۳-۷۴.

- طبرلو، رضا؛ فراهانی، محمدصادق و قلیخانی، روح‌الله (۱۴۰۱). «مطالعه تطبیقی سازوکارهای تضمین شفافیت در شرکت‌های دولتی». پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۴(۱۰): ۲۳۵-۲۹۸.

- طریحی، فخرالدین بن محمد (۱۳۶۲). مجمع البحرین. تهران: مرتضوی.

- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

- عشایری، طاها و جهان‌پور، طاهره (۱۴۰۲). «مطالعه عوامل مؤثر بر وقوع فساد: فراترکیب پژوهش‌ها». مجلس و راهبرد، ۳۰(۱۱۶): ۳۷۵-۴۱۲.

- مشیری، مهشید (۱۳۶۴). فرهنگ زبان فارسی. چاپ سوم، تهران: سروش.

- میرعباسی، فاطمه و دیگران (۱۳۹۹). «سندرم فساد و بوروکراسی شکننده در جوامع گذار». پژوهش‌های راهبردی سیاست، ۹(۶۴): ۲۰۹-۲۴۴.

- نجومی، پریا؛ کاکابرایی، کیوان؛ امیری، حسن و چهری، آریتا (۱۳۹۹). «ارائه مدلی جهت شناسایی عوامل مؤثر بر بازدارندگی فساد اداری (بررسی مؤلفه‌های اعتماد و سلامت سازمانی)». کنفرانس بین‌المللی فقه، حقوق، روان‌شناسی و علوم تربیتی در ایران و جهان اسلام، کرج.

- نصیری‌اقدام، علی و همکاران (۱۴۰۳). «درس‌هایی از خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی در ایران مطالعه موردی شرکت‌های قطارهای مسافربری رجا، ایران ایرتور، کشت و صنعت هفت تپه و آلومینیوم المهدی». مجلس و راهبرد، ۳۱(۱۱۸): ۵-۴۵.