



دانشگاه آزاد اسلامی

علوم و تحقیقات گلستان

گروه حقوق گرایش جزا و جرم‌شناسی

پایان نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد "M.A."

عنوان:

مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه قانون ارتقاء سلامت اداری

استاد راهنما :

دکتر علی طالع زاری

نگارش:

شهرات آق آتابای

اسفند ۱۳۹۳

سلامة الاضلاع

فهرست مطالب:

صفحه

عنوان

۱	چکیده
۲	مقدمه

کلیات تحقیق

۵	۱-۱ بیان مساله
۶	۱-۲ اهمیت و ضرورت انجام تحقیق
۶	۱-۳ اهداف تحقیق
۷	۱-۴ سوالات تحقیق
۷	۱-۵ فرضیه های تحقیق
۸	۱-۶ روش انجام تحقیق
۸	۱-۷ مشکلات و محدودیت های تحقیق
۸	۱-۸ کلید واژه ها

چکیده

فساد اداری به عنوان یکی از ثمرات افسارگسیخته‌ی بوروکراسی، به دلیل پیامدهای ناگواری اجتماعی، اقتصادی و سیاسی آن، همواره مورد توجه دولت‌ها در برخورد با آن بوده است. در کشور ما نیز با توجه به رویکردها و راهبردهای موجود اقدامات چندی در این خصوص انجام گرفته است که آخرین آن تصویب تاکنون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰، توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام می‌باشد.

این پژوهش که با هدف بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه‌ی قانون ارتقا سلامت اداری با بهره‌گیری از منابع کتابخانه‌ای انجام گرفت از نظر هدف از نوع نظری، توسعه‌ای می‌باشد که با روش توصیفی-تحلیلی انجام گردید. نتایج حاصله از تحقیق، پس از مشخص شدن تعاریف، انواع و پیشینه‌ی اقدامات مقابله با فساد اداری در ایران، نشان داد که در قانون جدید دولت با استفاده از ابزارهای غیر کیفری و تدابیر پیشگیرانه به مقابله با فساد اداری پردازد. مواردی که در قانون جدید مورد توجه قرار گرفته عبارتند از: توجه به مقوله‌ی شفاف سازی فرآیند اداری، بالا بردن سطح آگاهی مردم، بهره‌گیری از فن‌آوری اطلاعات و نرم‌افزارهای رایانه‌ای، حمایت از مخبرین و گزارش دهندگان و مشروط بر برخی تدابیر پیش بینی شده می‌باشد. هم چنین عدم تعیین ضمانت اجرا در بخشی از قانون موجب شده تا امید چندانی به اجرایی بودن قانون مذکور نباشد.

واژگان کلیدی: فساد، فساد اداری، جرایم اقتصادی، مجازات.

یکی از پدیده‌های مذموم اجتماعی در جوامع بشری که قدمتی به اندازه‌ی تمدن دارد و هم اکنون یکی از مسائل و مشکلات مبتلا به کشورهای جهان، به ویژه کشورهای در حال توسعه می باشد فساد است. فساد که از آن به عنوان سوء استفاده از امکانات و منابع عمومی در راستای منابع شخصی تعبیر می‌شود، می‌تواند، در غالب تعاریف ارائه شده در سه نوع دسته بندی متمایز، یعنی تمرکز بر ادارات عمومی، تمرکز بر بازار و تمرکز بر منافع عمومی قرار گیرد.

یکی از انواع این فسادها که کما و بیش بیانگر همه‌ی کشورهاست، فساد اداری می‌باشد. این معضل به عنوان یک نیروی بازدارنده، در رشد و توسعه‌ی همه جانبه‌ی کشورها محسوب می‌شود. فساد اداری در جایی اتفاق می‌افتد که بخش دولتی و خصوصی با یکدیگر ارتباط پیدا می‌کنند؛ به خصوص در جاهایی که تعاملات دولتی، مسئولیت مستقیم خدمات عمومی یا اعمال مقررات خاصی را بر عهده دارند. بررسی پیامدهای فساد اداری بیانگر این موضوع است که فساد مانع رشد رقابت‌ها و موجب خنثی شدن تلاش‌ها در جهت کاهش فقر و تبعیض‌های اجتماعی می‌شود. از سوی دیگر فساد اداری، باعث تضعیف انگیزه‌ها، وارد آمدن زیان‌های اجتماعی، توزیع ناعادلانه‌ی منابع، افزایش هزینه‌های معاملات و افزایش زیان‌های اقتصادی و مانع توسعه پایدار و در نهایت موجب تضعیف اعتماد مردم به توانایی و اراده‌ی سیاسی دولت برای جلوگیری از زیاده‌طلبی‌ها و نیز باعث قطع امید مردم به آینده‌ای بهتر می‌شود. در همین راستا و در جهت مبارزه با فساد اداری، دولت‌ها اقدامات فراوانی از جمله: اصلاح و بهبود ساختار و تشکیلات اداری خود را به منظور افزایش کارآمدی و پاسخ‌گویی بیشتر و مطلوب انجام داده‌اند.

در کشور ما نیز و در راستای مبارزه با فساد اداری و ارتقاء و بهبود سلامت نظام اداری کشور، اقدامات متعددی از سوی قوای سه‌گانه و دستگاه‌های مسئول انجام گرفته است، از جمله می‌توان به تصویب قوانین مبارزه با فساد اداری در نظام حقوقی ایران، فرمان هشت ماده‌ای، رهبری در جهت برخورد و مبارزه با مفاسد اقتصادی و آخرین مورد آن قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام اشاره نمود. اگر چه این اقدامات می‌تواند، به صورت مقطعی در کاهش سه فساد اداری اثر گذار باشد ولی آمارهای موجود و حوادث پیش آمده حاکی از آن است که این

اقدامات نمی‌تواند، اثرگذاری خود را در بلند مدت نشان دهد. لذا در این پژوهش و مطالعه به بررسی و کنکاش قانون ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد با رویکرد پیش‌گرانه‌ی قانون در ایران می‌پردازیم.

در فصل اول، این تحقیق، کلیات پژوهش شامل بیان مساله، اهمیت و ضرورت انجام تحقیق، پیشینه‌ی پژوهش، اهداف تحقیق، سئوالات تحقیق و فرضیات مرتبط با آن بیان می‌گردد.

در فصل دوم پژوهش، مباحث و ادبیات نظری مشتمل بر مفاهیم و تعاریف فساد و فساد اداری، دیدگاهها، مصادیق، انواع و سطوح فساد اداری، رویکردها، علل پیدایش و بروز فساد اداری، آثار فساد اداری و در نهایت تاریخچه‌ی فساد اداری در جهان و ایران مورد بررسی و تشریح قرار می‌گیرد.

در فصل سوم که به تجزیه و تحلیل داده‌های به دست آمده از مطالعات کتابخانه‌ای اختصاص دارد، پیشینه و تجربه‌ی ایران در مبارزه با فساد اداری، نهادهای مسئول با فساد اداری، رویکردهای مبارزه با فساد اداری و در ادامه موضوع اصل پژوهش، یعنی قانون ارتقا و سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد با بررسی مفهوم، تعاریف، دیدگاهها و رویکردهای مرتبط با سلامت اداری و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری به اتمام رسیده و در بخش پایانی پژوهش نتیجه گیری از مطالعه و پیشنهادات لازم ارائه و بیان می‌گردد. لذا امید است، این کار پژوهش مورد رضایت استاد ارجمند و گرانقدر قرار گیرد.

کلیات تحقیق

امروزه قوانین بسیاری در سطح کشورهای جهان، در خصوص مبارزه با فساد اداری و در رابطه با جرائم اقتصادی، من جمله (ارتشاء، اختلاس، تصرف غیر قانونی، کلاهبرداری و ...) در حال تقنین و اجرا می- باشد؛ دلیل این امر را می توان پیشرفت وسائل الکترونیکی و همچنین رشد جمعیت و شاید عدم سیاست تقنینی مناسب در این زمینه دانست که در تحقیق فوق و در رابطه با مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه به آن خواهیم پرداخت. عوامل تهدید کننده نظام اداری را می توان در عواملی همچون (احساس بی- تفاوتی، عدم تعلق سازمانی و احساس بدبینی به اهداف، بی توجهی به عامل زمان، تظاهر و ریا، ترس و فقدان اعتماد به نفس و همچنین عدم تناسب مسئولیت و اختیار و فقدان ضوابط صریح و روشن ارزشیابی و نبودن ملاک‌های صریح و روشن برای اجرای ارزشیابی و کنترل ماموریت‌های سازمانها، عدم سازگاری ساختار سازمان‌ها با وظایف و ماموریت‌ها و ... دانست. در خصوص اینکه در تحقیق فوق علاوه بر اینکه موارد فوق قابلیت بررسی را دارد، مواردی که در خصوص پیشینه‌ی قوانین منتشر شده در زمینه سلامت اداری را نیز دارند. هم قابلیت بررسی و در صورت امکان قابلیت تشریح را در تحقیق فوق دارند. فساد اداری از جمله پدیده‌های سازمانی است که روند توسعه کشورها را به طور چشمگیری با چالش مواجه ساخته است و موجب شکل‌گیری مشکلات و بحران‌های اساسی در سراسر جامعه شده است. با این وجود باید اذعان نمود که قوانین کثیری در زمینه فساد اداری پدید آمده‌اند که نمونه آن قانون مصوب جدید سال ۱۳۹۰ می باشد که در ۳۵ ماده تقنین یافته است هر چند می توان به قوانین سابق التصویب در زمینه‌ی موضوع فوق اشاره نمود، که با عنوان قانون تشدید مجازات مرتکبین، ارتشاء اختلاس و کلاهبرداری که مصوب سال ۱۳۶۷ می باشد نیز اشاره داشت و در این خصوص قوانین و آیین نامه های زیادی نیز وجود دارد که می توان به مواد متفرقه ای که در قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ وجود دارد نیز اشاره نمود که در موارد ۵۸۸-۵۹۶ مشهود می باشد. با این وجود در تحقیق حاضر سعی بر آن بوده که مواردی که موجب مجهول بودن موضوعات در رابطه‌ی فساد اداری و همچنین مفاهیم مرتبط با این موضوع همچون فساد اداری، عوامل پیشگیرانه و ... می باشد توضیح داده می شود و مبانی آن نیز توضیح داده شود و مبانی آن نیز مورد مطالعه قرار می گیرد. با این وجود سوالاتی در ذهن ایجاد می شود که جواب این سوالات را می توان در تحقیق فوق بررسی نمود؛ اینکه تکالیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاسد اداری چه می باشد؟ مبانی نظام فساد اداری و عوامل پیشگیرانه

آن از چه زمانی به وجود آمده است؟ عواملی که فساد اداری را در نظام اداری ایران به وجود آورده است چه می باشد؟

۱-۲) اهمیت و ضرورت انجام تحقیق

تا به امروز برنامه‌های بسیاری برای مبارزه با فساد طراحی شده و به اجرا درآمده است، اما در این رابطه موفقیت اندکی حاصل گردیده است که برخی از دلایل اصلی این عدم موفق نبودن برنامه‌ها عبارتند از «مجازات نشدن سوء استفاده کنندگان، خود فروختگی افراد و مقامات اداری، وجود کارکرد مثبت فساد اداری برای نخبگان اداری، نظام مند بودن و عدم استمرار برنامه‌ها، تاکید بر تنبیه و عدم مجازات مختلفان به جای تاکید بر رویه‌ها پیش گیرانه و ...» می‌باشد، بدین جهت تحقیق فوق در خصوص بررسی یکایک این عوامل و همچنین با توجه به جدید التصویب بودن قانون ارتقاء سلامت اداری و همچنین نبود تحقیقات پیشین در این زمینه به نظر می‌رسد، کارکردن بر روی این موضوع و یافتن رویکردها و مباحث مطروحه در این زمینه جای مطالعه و بررسی را داشته باشد و از ضرورت و اهمیت خاصی برخوردار باشد، و در زمینه‌ی مطالعات تطبیقی با قوانین سابق نیز می‌تواند که مورد مطالعه قرار گیرد و این ضرورت را در خود احساس می‌نماید.

۱-۳) اهداف تحقیق :

تحقیق فوق‌اهدافی را به دنبال دارد که در ذیل مشخص می‌شود :

- بررسی ضعف مهارت‌های مدیریتی و فنی
- بررسی قانون مصوب جدید ارتقاء سلامت اداری
- بررسی موانع و محدودیت‌های اجرای قانون
- بررسی آسیب شناسی جرائم رخ داده از مسئولین اداری
- بررسی مبانی جرائم اداری از جمله (اختلاس، ارتشاء و کلاهبرداری)
- بررسی سوء استفاده از موقعیت شغلی
- مطالعه مصادیق فساد اداری
- ارائه رویکردهای نظری برای پیشگیری و مبارزه با فساد

- مطالعه اهمیت و ضرورت مبارزه با فساد در حقوق ایران
- بررسی آراء وحدت رویه ها در خصوص فساد اداری

۴-۱) سوالات تحقیق :

سوال اول : مفهوم فساد اداری چه می باشد؟

سوال دوم : انواع فساد اداری چه می باشد؟

سوال سوم: پیشینه ی اقدامات مقابله با فساد اداری در ادوار گذشته چگونه می باشد؟

سوال چهارم : پیشینه اقدامات مقابله با فساد اداری در ایران چگونه می باشد؟

سوال پنجم : عوامل موثر در ارتقا سلامت اداری چه می باشد؟

۵-۱) فرضیه های تحقیق :

فرضیه اول: فساد اداری به معنی استفاده غیر قانونی از قدرت دولتی برای نفع شخصی می باشد.

فرضیه دوم: فساد اداری را می توان به سه دسته « فساد اداری سیاه؛ خاکستری و سفید» تقسیم بندی نمود.

فرضیه سوم: ابن خلدون و منتسکیو و اندیشمندان دیگر همه در خصوص نظام فساد اداری نظراتی را مطرح نمودند که این حاکی از پیشینه ی فساد اداری در ادوار گذشته می باشد.

فرضیه چهارم: پیشینه ی سلامت اداری می تواند به قانون تشدید مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری و همچنین قانون مجازات ۱۳۷۰ برگردد.

فرضیه پنجم: شفاف سازی انجام امور فعالیت ها و افزایش پاسخگویی، افزایش رضایت مندی خدمات گیرندگان و احقاق حقوق و احترام به ارباب رجوع از عوامل موثر در ارتقاء سلامت اداری می باشند.

۱-۶) روش انجام تحقیق:

تحقیق حاضر از نظر هدف از نوع تحقیقات نظری- توسعه ای بوده که به روش تحلیلی- توصیفی انجام می گیرد. اطلاعات مورد نیاز پژوهش نیز به روش کتابخانه ای (اسنادی) جمع آوری می گردد. این اطلاعات مربوط به مباحث ادبیات موضوع، پیشینه‌ی تحقیق و داده های مربوط به بخش اصلی تحقیق است که در فصل تجزیه و تحلیل داده ها آورده شده است. منابع کتابخانه ای شامل استفاده و بهره گیری از کتب و مقالات تخصصی، مجلات، نشریات و سایت های اینترنتی می باشد. تجزیه و تحلیل داده های گرد آوری شده به صورت کیفی با کمک نیروی تفکر و اندیشه و با توجه به وضعیت منابع موجود در استرس انجام می گیرد.

۱-۷) مشکلات و محدودیت های تحقیق :

در راه انجام هر فعالیتی موانع و مشکلاتی وجود دارد، این مشکلات و محدودیت ها در فعالیت های پژوهشی دو چندان بوده و محقق را با مسائلی رو به رو می سازد. محدودیت ها و مشکلات این تحقیق را می توان به شرح ذیل بیان نمود.

- فقدان توجه و یا کمبود کتابخانه‌ی تخصصی در دانشگاه و منطقه که دسترسی به منابع مرتبط با تحقیق را با مشکل رو به رو ساخته است.

- هزینه های مضاعف مربوط به تحصیل و انجام امور پژوهش مربوط به پایان نامه که با توجه به عدم اشتغال اینجانب مشکلات دو چدانی را ایجاد نموده است.

- جدید بودن موضوع تحقیق با توجه به قانون جدید مبارزه با فساد اداری، مشکلات و محدودیت هایی را تهیه‌ی منابع مورد نیاز را ایجاد نموده است.

۱-۸) کلید واژه ها :

الف) تعریف کلید واژه ها : فساد، فساد اداری، تخلفات اداری، ارتقاء

فساد اداری : تعریف حقوقی (قانونی) فساد اداری بدین شکل می باشد، یعنی استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری/دولتی برای نفع شخصی و تعریف بر مبنای افکار عمومی جامعه نیز چنین است، اقدامی

(در چارچوب فعالیت های اداری / دولتی) که از دید عموم مردم اصطلاحی غیر اخلاقی و مذموم یا سیاه، خاکستری و سفید تقسیم می شود.

فساد: به معنی تباهی، لُهو و لُهب، شر و بدی است.

تخلفات اداری: عبارت از این است که کارکنان یک سازمان در رده های شغلی و مسئولیتی مختلف، قوانین و مقررات، آیین نامه ها، گردش کارها، هنجارها و قواعد کاری و کارگاهی را به صورت کلی یا جزئی، عمدی یا غیر عمدی مراعات ننمایند.

ارتقاء به مفهوم بالا بردن کیفیت، ارزش و همچنین به معنی افزایش درجه و مزیت نیز آمده است.