



از اصلاحات کلان تا تدابیر خرد برای مقابله با فساد اقتصادی در راستای تحقق بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی

سکینه خانعلی پور واجارگاه*، حسن کریمی فرد**

چکیده

پویایی و سلامت نظام اقتصادی از الزامات بنیادین توسعه پایدار و پیشرفت هر کشور به شمار می‌رود و نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق عدالت اقتصادی و توزیع عادلانه منابع دارد. یکی از مهم‌ترین تهدیدها برای این نظام، فساد اقتصادی و مالی - اداری است که نه تنها موجب انحراف درآمدهای ملی از مسیرهای مشروع می‌شود، بلکه انسجام نهادی و اعتماد عمومی به حاکمیت را نیز به شدت تضعیف می‌کند. یافته‌های پژوهش حاضر، مبتنی بر بررسی ادبیات نظری و تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه با کارشناسان و قانونگذاران، نشان می‌دهد که مقابله مؤثر با فساد در راستای تحقق اهداف بیانیه گام دوم انقلاب، نیازمند رویکردی جامع و ترکیبی است؛ رویکردی که هم اقدامات پیشگیرانه و کنشی و هم پاسخ‌های کیفری را در برگیرد. لذا تمرکز صرف بر جرم‌انگاری و واکنش‌های کیفری، به دلیل غفلت از زمینه‌های ساختاری، فرهنگی و نهادی، نتایج محدودی دارد و قادر به کاهش پایدار فساد نیست. در مقابل، راهکارهای کنشی، از جمله تغییر سیاست‌های اقتصادی، رفع موقعیت‌های فسادزا از طریق شفاف‌سازی و اصلاح نظام دیوان‌سالاری، ابزارهای مؤثری برای پیشگیری از فساد و ارتقای اعتماد عمومی محسوب می‌شوند.

*. عضو هیئت علمی دانشگاه بین‌المللی امام خمینی (ره). نویسنده مسئول. Khanalipour@soc.ikiu.ac.ir

** عضو هیئت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. Hasan.karimifard@mrc.ir

۱. مقدمه و طرح مسئله

یکی از الزامات پیشرفت هر کشوری، پویایی و سلامت نظام اقتصادی است. «اقتصاد یک نقطه‌ی کلیدی تعیین‌کننده است. اقتصاد قوی، نقطه‌ی قوت و عامل مهم سلطه‌ناپذیری و نفوذناپذیری کشور است و اقتصاد ضعیف، نقطه‌ی ضعف و زمینه‌ساز نفوذ و سلطه و دخالت دشمنان است.»^۱ بنابراین، همواره تلاش می‌شود تا نظام اقتصادی در کشورها با قوت و سلامت مستقر و امتداد یابد و بتواند عدالت اقتصادی و توزیع عادلانه ثروت را به‌نحو مطلوبی میسر کند. یکی از مسائلی که نظام اقتصادی و تحقق عدالت را تحت تأثیر قرار می‌دهد، پدیده فساد اقتصادی و مالی - اداری است. ازاین‌رو، به‌منظور رسیدن به عدالت اقتصادی و نظام اقتصادی سالم باید با فساد و مظاهر مختلف آن مبارزه کرد. به‌عبارتی، «عدالت و مبارزه با فساد لازم و ملزوم یکدیگرند. فساد اقتصادی و اخلاقی و سیاسی، توده‌ی چرکین کشورها و نظام‌ها و اگر در بدنه‌ی حکومت‌ها عارض شود، زلزله‌ی ویرانگر و ضربه‌زننده به مشروعیت آن‌ها است»^۲.

براساس مجموعه‌ای از تعاریف ارائه‌شده در ادبیات علمی، فساد معمولاً با عناصری همچون وجود انگیزه‌های مالی و پولی،^۳ سوءاستفاده از مقام یا منصب عمومی^۴، بهره‌برداری از موقعیت‌های تفویض‌شده در جهت نقض منافع عمومی^۵ در بخش‌های دولتی یا خصوصی و دستیابی به منافع شخصی^۶ از طریق تخطی از وظایف قانونی^۷ - که در ظاهر با منافع فرد مرتکب در تعارض قرار دارد -

۱. از متن بیانیه «گام دوم انقلاب» خطاب به ملت ایران.

۲. از متن بیانیه «گام دوم انقلاب» خطاب به ملت ایران

3. Hassan, Shaikat, **Corruption and the Development Challenge**, Journal of Development, Policy and Practice, vol. 1, 2004, p. 25.

۴. عباس‌زادگان، سید محمد، فساد اداری، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ نخست: ۱۳۸۳، ص. ۱۵.

Leiken, Robert S., **Controlling the Global Corruption Epidemic**, Foreign Policy, No. 105, Winter 1996-1997, p.55.

۵. خداپناه، مسعود، برآورد شاخص فساد اقتصادی در ایران به روش فازی و بررسی رابطه آن با اقتصاد زیرزمینی با استفاده از آزمون علیت هشیانو، فصلنامه اقتصاد مقداری (بررسی‌های اقتصادی سابق)، دوره ۱۲، شماره ۳، پاییز

۱۳۹۴، ص. ۴؛ رفیع‌پور، فرامرز، سرطان اجتماعی فساد، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم: ۱۳۸۸، ص. ۲۰.

6. Johnston, Michael, **Corruption and Democratic Consolidation**, Prepared for a Conference on "Democracy and Corruption", Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies, Princeton University, March 12, 1999; Tanzi, Vito, **Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures**, Working Paper of the International Monetary Fund, 1998; Shleifer, Andrei, Vishny, Robert W., **Corruption**, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, No. 3, Aug., 1993, p.599.

۷. آلبرشت، هانس یورگ، فساد و کنترل فساد، نگاهی به پدیده فساد با رویکردی به اسناد بین‌المللی در زمینه

پیشگیری و منع فساد، برگردان: مجید قورچی بیگی، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، سال ششم،

شناخته می‌شود. براساس این عناصر می‌توان این تعریف از فساد را ارائه داد: «رفتاری است که مرتکب آن از جایگاه و موقعیت خود سوءاستفاده کرده و از این طریق امتیاز یا منفعت مالی برای خود یا دیگری به ناحق به دست آورده است.»^۱

فساد با جلوه‌ها و اشکال گوناگون خود، حوزه‌های مختلف اقتصادی، اداری، اجتماعی و گاه سیاسی را دچار آسیب می‌سازد؛ چراکه افزون بر تحصیل درآمد از مجاری نامشروع و اختلال در سازوکارهای اقتصادی، موجب تضعیف سلامت و انسجام نظام اداری می‌شود و درنهایت، اعتماد عمومی شهروندان به دولت و نهادهای حاکمیتی را به‌طور جدی خدشه‌دار می‌کند. ازاین‌رو، «دستگاه‌های نظارتی و دولتی باید با قاطعیت و حساسیت، از تشکیل نطفه‌ی فساد پیشگیری و با رشد آن مبارزه کنند.»^۲ به‌منظور کنترل هر پدیده‌ای، در کنار ورود به دنیای کیفری، راهکارهای پیشگیری از آن نیز اهمیت می‌یابند. براین اساس، تلاش می‌شود اصلاً چنین مسائلی رخ ندهد تا لازم به جرم‌انگاری نباشد. به‌طورمعمول، به‌منظور مقابله، تمرکز اولیه بر راهکارهای کیفری است و راهکارهای پیشگیرانه معمولاً به‌عنوان مانع در مقابل این راهکارها پیشنهاد می‌شوند. البته، تمسک به این امر به معنای نفی جرم‌انگاری و به تعبیری، جرم‌زدایی از این رفتارها نیست، بلکه باید در کنار جرم‌انگاری، راهکارهایی برای پیشگیری از این پدیده یا فراهم کردن بسترهای سالم تعبیه شود.

تأکید بر این است که در درجه نخست، قانونگذار به‌سوی عدم مداخله حقوق کیفری رهنمون شود و در صورت لزوم توسل به حقوق کیفری، هماهنگی و آماده‌سازی دستگاه‌های مربوط و نیز توجه به سازوکارهای پیشگیرانه در کنار آن قرار گیرد؛^۳ امری که به‌نظر می‌رسد در ایران کمتر به آن توجه می‌شود. غلبه رویکرد کیفری و بی‌توجهی به علل و عوامل ارتکاب رفتارهای مجرمانه، همراه با غفلت از طراحی راهکارهای غیرکیفری، بازتابی از ذائقه واکنش‌گرایی است که در سطوح مختلف جامعه

شماره‌های ۱۷ و ۱۸، بهار و تابستان ۱۳۸۸، ص. ۱۹۷؛ دادخدایی، لیلا، بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه قانونگذار ایران در قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، فصلنامه تعالی حقوق، دوره جدید، شماره ۳، ۱۳۹۲، ص. ۲۲۱.

De Graaf, Gjal, **Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption**, Public Administration Quarterly, Vol. 31, No. 1/2 (SPRING 2007-SUMMER 2007), p.116.

۱. خانعلی‌پور و اجارگاه، سکینه، نظریه‌مندسازی قانونگذاری کیفری ایران در حوزه فساد، رساله جهت اخذ مدرک دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ۱۳۹۷، ص. ۱۴.

۲. از متن بیانیه «گام دوم انقلاب» خطاب به ملت ایران

۳. دلماس - مارتی، می‌ری، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، برگردان: علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چاپ پنجم: ۱۴۰۲، ص. ۴۰۴-۳۹۷.

نهادینه شده است. در نتیجه، کمتر به پیش‌بینی و پیشگیری از مسائل اجتماعی پرداخته می‌شود و این تصور شکل گرفته است که صرفاً با وضع قواعد کیفری می‌توان مشکلات را حل کرد. چنین نگرشی نوعی سهل‌انگاری نهادی نسبت به پدیده‌های اجتماعی را در دو سطح جامعه و ساختار سیاسی بازتولید کرده است؛ به گونه‌ای که هم مردم و هم مسئولان به جای تمرکز بر کارکرد صحیح نظام‌های موجود، به واکنش‌های کیفری بسنده می‌کنند. حال آنکه اگر نظام‌های اجتماعی و سیاسی به درستی عمل کنند، نیاز به سازوکار واکنش‌گرا و اتکای بیش از حد به پاسخ‌های کیفری وجود نخواهد داشت.

در این میان باید به خلأ تقنینی موجود در حوزه‌های پیشگیری و پاسخ‌های پیشینی اشاره کرد؛ بی‌توجهی به این سیاست‌ها و تمرکز افراطی بر رویکردهای کیفری، نه تنها موجب ناکارآمدی سیاست‌های کیفری شده، بلکه زمینه‌ساز تداوم فساد نیز گردیده است. همان‌گونه که در بیانیه گام دوم انقلاب بر ضرورت پیشگیری از بروز این پدیده تأکید شده است، مسئله محوری این پژوهش کشف راهکارهای اصلاحی برای جلوگیری از ارتکاب فساد است. باید توجه داشت که راهکارهای کنشی غالباً فراتر از چارچوب عدالت کیفری عمل کرده و تمرکز خود را بر بسترها و عواملی می‌گذارند که امکان بروز یا تسهیل فساد را فراهم می‌سازند. این راهکارها، با اتکا به مبانی نظری خاص، در اشکال متنوعی جلوه‌گر می‌شوند و می‌توانند مکمل سیاست‌های کیفری در تحقق عدالت و سلامت نظام اداری باشند.

۲. روش پژوهش

پژوهش حاضر با رویکرد کیفی و بهره‌گیری از روش‌های اسنادی و میدانی انجام شده است. در گام نخست، اسناد و منابع موجود در حوزه سیاست‌های پیشگیری و مقابله با فساد مورد مطالعه قرار گرفت. سپس برای تکمیل داده‌ها و دستیابی به دیدگاه‌های تخصصی، مصاحبه‌های عمیق نیمه‌ساختاریافته با ۱۶ نفر از کارشناسان، سیاست‌گذاران و مجریان فعال در فرایندهای سیاستی، تقنینی، قضائی و اجرایی مرتبط با مسئله فساد صورت پذیرفت. داده‌های گردآوری شده پس از پیاده‌سازی و کدگذاری، با استفاده از روش نظریه‌پردازی داده-بنیاد تحلیل شد.

جدول شماره (۱) مشخصات مصاحبه‌شوندگان

شماره	سمت مصاحبه‌شونده	تحصیلات مصاحبه‌شونده
۱	هیئت علمی دانشگاه/کارشناس دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	دکترای حقوق
۲	قاضی دادگستری	دکترای حقوق
۳	کارشناس دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	دکترای اقتصاد

۴	مدیر دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	دکترای حقوق
۵	معاون دفتر اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	دکترای اقتصاد
۶	هیئت علمی دانشگاه	دکترای حقوق
۷	پژوهشگر اداره تدوین لوایح و مقررات قوه قضائیه	دکترای حقوق
۸	قاضی دادگستری	دکترای حقوق
۹	هیئت علمی دانشگاه/وزیر دادگستری	دکترای حقوق
۱۰	سرپرست معاونت تحقیقات، آموزش و حقوق شهروندی معاونت حقوقی ریاست جمهوری	دکترای حقوق
۱۱	عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام	دکترای اقتصاد
۱۲	عضو کمیسیون مجمع تشخیص مصلحت نظام	دکترای اقتصاد
۱۳	معاون حقوقی قوه قضائیه/ هیئت علمی دانشگاه	دکترای حقوق
۱۴	نماینده مجلس شورای اسلامی	پزشک
۱۵	مشاور مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد	کارشناسی ارشد مدیریت
۱۶	دبیر ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی	دکترای مدیریت

۳. مبانی اعمال اصلاحات

اتخاذ رویکردی جامع و چندبعدی در مواجهه با پدیده‌های اجتماعی دارای ماهیت آسیب‌زا، ضرورتی انکارناپذیر است. در این چارچوب، بهره‌گیری هم‌زمان از اقدامات کنشی و واکنشی اهمیت ویژه‌ای می‌یابد. در حوزه مبارزه با فساد نیز، تمرکز بر یک بعد خاص کفایت نمی‌کند؛ بلکه باید مجموعه‌ای از عوامل و حوزه‌ها، از جمله ساختار اداری، رفتار سازمانی، فرهنگ نهادی و نظام مدیریت منابع انسانی، به صورت یکپارچه مورد توجه قرار گیرند. شواهد نظری و تجربی نشان می‌دهد که اتکالی صرف بر پاسخ‌های کیفری، به‌ویژه در مواجهه با فساد نظام‌مند، کارآمدی محدودی دارد. برخی صاحب‌نظران نیز تأکید کرده‌اند که بدون اصلاح زمینه‌ها و بسترهای شکل‌گیری فساد، پاسخ‌های کیفری به‌تنهایی قادر به ایجاد بازدارندگی مطلوب نخواهند بود.^۱

باتوجه به علل و زمینه‌های ارتکاب فساد، بازدارندگی ناشی از اقداماتی نظیر نظارت مؤثر و پیشگیرانه، در بسیاری موارد ساده‌تر و اثربخش‌تر از راهکارهای کیفری است. بنابراین، تمرکز بر شناسایی ریشه‌ها و زمینه‌های بروز فساد و افزایش هزینه ارتکاب آن، از مبانی اساسی رویکردهای کنشی محسوب می‌شود و توجیه علمی و عملی اتخاذ این رویکردها را فراهم می‌سازد.

1. Nichols, Philip M., **Multiple Communities and Controlling Corruption**, Journal of Business Ethics, Vol. 88, Supplement 4: A Tribute to Thomas W. Dunfee a Leader in the Field of Business Ethics, 2009, pp. 805-813, p.807.

۳-۱. توجه به ریشه‌ها و بسترهای فساد

مزیت مهم راهکارهای کنشی نسبت به سازوکارهای واکنشی، اهتمام به علت پدیده‌ها است. به این ترتیب، در این دسته از راهکارها، تلاش می‌شود تا از معلول یا علت‌های ظاهری گذر شود و به ریشه و بستر ارتکاب رفتارهای مجرمانه پرداخته شود. در فرایند قانونگذاری کیفری مرتبط با مبارزه با فساد نیز نمایندگان مجلس شورای اسلامی به این ضرورت تصریح کرده‌اند. از منظر آنان باید زمینه‌های ارتکاب جرم را از بین برد و راهکارها بر مدار برنامه‌ریزی مناسب برای کاهش این زمینه‌ها پیشنهاد شود و به جای معلول باید با علت مبارزه کرد؛^۱ زیرا بدون توجه به علل وقوع پدیده، امکان مبارزه وجود ندارد. درواقع، بدون توجه به پیوندهای علی و ریشه‌های شکل‌گیری فساد، نمی‌توان انتظار کاهش یا زوال این پدیده را داشت؛ زیرا مادامی‌که زمینه‌ها و بسترهای مولد آن پابرجا باشند، بروز و تداوم این رفتارها نیز اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. به این ترتیب، راهکارها باید بر از بین بردن تبعیض‌ها و اصلاح ساختارهای اداری تمرکز کند.^۲

افزون بر این، رفع زمینه‌ها و عوامل ساختاری مؤثر در بروز این گونه رفتارها، از جمله متغیرهایی مانند تورم، از اهمیت اساسی برخوردار است؛ زیرا مادامی‌که این بسترها پابرجا باشند، کارآمدی هرگونه پاسخ تقنینی یا کیفری با تردید جدی مواجه خواهد بود. چنین رویکردی، در کنار جرم‌انگاری، بر ضرورت بهبود شرایط اقتصادی و اجتماعی به عنوان پیش‌نیاز مقابله مؤثر با فساد تأکید می‌کند. با این حال، بررسی مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی و همچنین داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران توجه نظام‌مندی به علل و زمینه‌های ارتکاب فساد ندارند و در نتیجه، حامیان رویکردهای پیشگیرانه و کنشی نیز توفیق چندانی در جلب حمایت قانونگذار به دست نیاورده‌اند. این در حالی است که غفلت از عوامل زمینه‌ساز، حتی در صورت تدوین پیشرفته‌ترین قوانین کیفری ضدفساد، مانع از دستیابی به نتایج مؤثر خواهد شد. به بیان دیگر، بدون پرداختن به این مؤلفه‌ها، نمی‌توان انتظار حل پایدار مسئله فساد را داشت؛ چراکه این پدیده ماهیتی فراتر از چارچوب‌های صرفاً حقوقی و تقنینی دارد و ریشه‌های آن در بسترهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی نهفته است (مصاحبه‌شوندگان شماره‌های ۶ و ۱۵). همین امر موجب شده است که تاکنون قانونگذاری جامع و بلندمدت در حوزه مقابله با فساد شکل نگیرد.

۱. بنگرید به: مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹/۴/۲۵، ص. ۲۲.

۲. بنگرید به: مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹/۴/۲۵، ص. ۲۲؛ مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹/۴/۲۷، ص. ۲۵؛ مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶/۱۰/۲۵، ص. ۲۰؛ مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷/۲/۱۱.

باتوجه به ضرورت آشکار پرداختن به ریشه‌ها و عوامل مؤثر بر فساد برای تحقق مبارزه‌ای مؤثر، کنش‌گران این عرصه تلاش کرده‌اند از ظرفیت محدود موجود در برخی نهادهای قانونگذار برای پیشبرد این راهکارها بهره‌مند شوند. دانشگاهیان نقش برجسته‌ای در انتقال این دیدگاه به فرایند قانونگذاری کیفری ایفا کرده‌اند. مرور سیر قوانین تصویب شده از ابتدای انقلاب اسلامی تاکنون و بررسی حجم مقالات و کتب منتشرشده در حوزه پیشگیری، نشان‌دهنده کوشش‌های این گروه برای ادغام رویکرد پیشگیرانه در فرایند قانونگذاری است؛ به‌گونه‌ای که در مواردی مانند «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، این تلاش‌ها تا حد قابل توجهی به نتیجه رسیده است. باین‌حال، اجرای عملی این راهکارها مستلزم عزم جدی و مستمر، به‌ویژه در دستگاه‌های اجرایی است.

۳-۲. بالابردن هزینه ارتکاب فساد

هرچه احتمال کشف رفتاری بیشتر باشد، به همان میزان نیز هزینه ارتکاب برای مرتکب بالاتر می‌رود. برخی از راهکارهای کنشی مانند نظارت و شفافیت، به دلیل افزودن بر احتمال کشف جرم، می‌توانند بر هزینه ارتکاب آن بیفزایند. نظریه پردازان حوزه فساد راهبردهای مقابله با فساد را هنگامی مؤثر می‌دانند که منجر به کاهش منافع و افزایش هزینه‌های ارتکاب جرم شود.^۱ درواقع، نظارت و شفافیت به‌عنوان دو رویکرد عمده، ذیل راهکارهای کنشی، از طریق افزایش رؤیت‌پذیری عملکرد کارگزاران عمومی، قدرت مانور و اعمال صلاحیتهای شخصی آنان را محدود می‌کنند و این چنین موجب کاهش فرصت‌های مجرمانه می‌شوند.^۲

توسل به سازوکارهای پیشگیرانه در عمل می‌تواند نیاز به بهره‌گیری از راهکارهای کیفری را به میزان قابل توجهی کاهش دهد. علاوه‌براین، در زمینه فساد، ماهیت پنهان بسیاری از این جرائم دلیل دیگری برای تأکید بر رویکردهای پیشگیرانه و تمرکز بر ویژگی‌های کارگزاران به‌جای جرم‌انگاری است. همین ویژگی باعث می‌شود که جرم‌انگاری به‌تنهایی نتایج مطلوب را به‌دست ندهد و راهکارهای غیرکیفری اثربخشی بیشتری داشته باشند.

علاوه بر ماهیت پنهان، پیچیدگی این رفتارها نیز عامل تعیین‌کننده‌ای است. هرچه رفتار پیچیده‌تر باشد، کشف آن دشوارتر شده و ردیابی آن در مراحل بالاتر فرایند، سختی بیشتری پیدا می‌کند. ازاین‌رو، پیشگیری و ممانعت از شکل‌گیری این رفتار در مراحل ابتدایی، آسان‌تر و مؤثرتر است. همین ویژگی‌ها

1. Rose-Ackerman, Susan, *The Political Economy of Corruption*, New York and London: Routledge, 2001, pp.34 & 46-47.

2. See: Ibid, pp.34 & 51-53.

از مهم‌ترین دلایل اولویت‌بخشی به راهکارهای کنشی و پیشگیرانه در مقایسه با راهکارهای واکنشی و کیفری به‌شمار می‌آیند؛ زیرا این رویکردها با تمرکز بر پیشگیری پیشینی، امکان مداخله مؤثر پیش از وقوع رفتار مجرمانه را فراهم می‌سازند و کارآمدی بیشتری در کنترل و کاهش جرم دارند (مصاحبه‌شوندگان شماره‌های ۳ و ۱۴).

کارآمدی این شیوه‌ها در مقایسه با راهکارهای کیفری بالاتر ارزیابی می‌شود؛ زیرا با ایجاد نگرانی و هراس از احتمال کشف معاملات یا اقدامات مشکوک، نوعی بازدارندگی پایدار در افراد شکل می‌گیرد. اثربخشی این رویکردها مبتنی بر بازدارندگی روانی است که پیش از وقوع جرم عمل می‌کند؛ بدین معنا که ترس از شناسایی و کشف رفتار مجرمانه، به‌عنوان سازوکاری پیشگیرانه، انگیزه ارتکاب جرم را به‌طور معناداری کاهش می‌دهد (مصاحبه‌شوندگان شماره‌های ۸، ۱۲ و ۱۴). درواقع، در مواردی بازدارندگی حاصل از راهکارهای کنشی، به دلیل افزایش احتمال شناسایی مرتکب، مؤثرتر از بازدارندگی کیفری است. حتی می‌توان آن را در مواردی زمینه اثربخشی راهکارهای کیفری دانست؛ زیرا اگر مرتکب بداند که احتمال کشف رفتار وی بسیار پایین است، کیفرهای سنگین هم نمی‌توانند عامل بازدارنده‌ای تلقی شوند. بدین ترتیب، پیشنهادها و راهکارهای کنشی بر پایه اصولی استوارند که شامل توجه دقیق به ریشه‌ها و بسترهای شکل‌گیری فساد و افزایش هزینه‌های ارتکاب آن می‌شود. این راهکارها با تمرکز بر عوامل ساختاری و زمینه‌ای، تلاش می‌کنند شرایطی ایجاد کنند که احتمال بروز رفتارهای فسادآلود کاهش یابد و ارتکاب چنین رفتارهایی برای افراد دشوارتر و پرهزینه‌تر گردد.

۴. گونه‌شناسی راهکارهای کنشی

راهکارهای کنشی اقسام مختلفی دارد و تنوع آن در مقایسه با راهکارهای واکنشی قابل توجه است که ریشه در عوامل گوناگون ارتکاب جرم دارد. سیاست‌گذاران جنایی با توجه به موضوع این راهکارها، نیاز موجود و امکاناتی که در اختیار دارند، از میان آن‌ها دست به گزینش می‌زنند. نکته‌ای که در گزینش این راهکارها باید مدنظر قرار گیرد این است که برنامه‌های یکسان در موقعیت‌های مختلف اثرات متفاوتی از خود بر جای می‌گذارند. از این رو، این تدابیر می‌توانند در زمینه‌های خاص و در ارتباط با مرتکبان یا معضلات ویژه‌ای کارایی داشته باشند.^۱ به این ترتیب، همان‌گونه که انتخاب کیفرهای شایسته می‌تواند از دشواری‌های راهکاری واکنشی باشد، گزینش تدابیر و اقدامات کنشی مناسب نیز از بزرگ‌ترین چالش‌های پیش‌روی این راهکارها است.

۱. مرکز تحقیقات کاربردی پلیس پیشگیری ناجا، دانشنامه بزه‌دیده‌شناسی و پیشگیری از جرم (دو جلد)، تهران: نشر میزان، چاپ نخست: ۱۳۹۳، ص. ۲۹۴.

با این حال، بخش اعظمی از راهکارهای کنشی که در قوانین و مقررات و سیاست‌های مختلف وجود دارد نیز بر ایجاد بازدارندگی از این طریق تمرکز می‌کنند. شاید این رویکرد در میان سیاست‌گذاران از این واقعیت ناشی می‌شود که برنامه‌هایی با تغییرات نه‌چندان بنیادین، موفقیت‌آمیزتر از مواردی است که در مقام ایجاد اصلاحات گسترده هستند.^۱ هرچند در مواردی نیز تلاش می‌شود تا با تغییر بسترهای ارتکاب جرم و از بین بردن ریشه‌های ارتکاب فساد، از آن پیشگیری شود. این راهکارها در دسته‌های مختلفی قرار می‌گیرند و جلوه‌های متفاوتی می‌یابند.

۴-۱. تغییر سیاست‌های اقتصادی

مهم‌ترین بستر فساد، حلقه نظام اداری و اقتصادی کشور است؛ پیوند این دو حوزه، فرصت‌های مناسبی برای ارتکاب رفتارهای فسادآلود فراهم می‌آورد. از این رو، یکی از اولویت‌های قانونگذاران و سیاست‌گذاران باید تمرکز بر اصلاح و مدیریت این گلوگاه باشد. بر این اساس، راهکارهایی می‌توانند کشور را از وضعیت کنونی خارج کنند که توجه ویژه‌ای به این مؤلفه داشته و برنامه‌های خود را بر تغییر و اصلاح سیاست‌های اقتصادی استوار سازند. مهم‌ترین سیاست‌هایی که در راستای مقابله با فساد لازم است تغییر یابند، خروج از اقتصاد دولتی و کاهش وابستگی به نفت است.

۴-۱-۱. خروج از اقتصاد دولتی

یکی از راهکارهایی که ریشه آن را می‌توان در قانون اساسی جستجو کرد، خروج از اقتصاد دولتی است. اقتصاد دولتی به دلیل تمرکز قدرت تصمیم‌گیری و گستردگی مالکیت دولت بر منابع و فعالیت‌های اقتصادی، زمینه مساعدی برای شکل‌گیری رانت و گسترش فساد اداری فراهم می‌کند. در این ساختار، دولت علاوه بر کنترل منابع کلیدی، به‌عنوان بازیگری فعال در بازار با بخش خصوصی رقابت می‌کند و از رهگذر سیاست‌های حمایتی نادرست، تخصیص غیرشفاف منابع و مداخلات سیاستی بدون پشتوانه مطالعات کارشناسی، بستر رانت‌جویی و فساد را تقویت می‌سازد. معمولاً مداخله گسترده دولت در مالکیت و اداره فعالیت‌های اقتصادی، رقابت سالم را تضعیف کرده و انگیزه‌های فسادزا را افزایش می‌دهد؛ از این رو، محدودسازی نقش تصدی‌گرایانه دولت و استقرار سازوکارهای مؤثر شفافیت و پاسخ‌گویی، از الزامات اساسی کاهش فساد و تحقق توسعه پایدار و کارآمد محسوب می‌شود.

اقتصاد دولتی، به دلیل غیرقابل‌دسترس بودن برای بسیاری از افراد جامعه، فضای مناسبی برای اقتصاد رانتی ایجاد می‌کند. از این جهت، از ابتدای انقلاب اسلامی و در قانون اساسی، با وجود اعلام

۱. بنگرید به: پیشین، ص. ۲۹۲.

دولتی بودن اقتصاد، تأکید بر تغییر جهت این سیاست به چشم می خورد. مطابق این نگرش، در سال های پس از آن تلاش شد تا در قالب اسناد و قوانینی چون «سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی» و «قانون اجرای سیاست های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی»، انتقال سیاست های اقتصادی از اقتصاد دولتی به اقتصاد خصوصی صورت گیرد. به رغم اشتباهاتی که در این انتقال شکل گرفت، هنوز به نظر برخی از سیاست گذاران راهکار اصلی برای فائق آمدن بر پدیده فساد، پیاده سازی این اصل و توجه به بخش تعاونی به معنای واقعی آن است. به ویژه آنکه مقام معظم رهبری نیز در سیاست های کلی اصل (۴۴) به تعاونی ها توجه ویژه داشتند. به نظر مصاحبه شونده شماره (۹)، بسیاری از اقتصاددانان نیز بر این باورند که راه نجات کشور، زنده کردن و به کار بستن بنگاه های کوچک و متوسط است که در قالب تعاونی قابل تحقق هستند. این راهکار، به ویژه پیش از ایجاد تحریم ها با این گستره، از راه کارهای اصلی مدنظر کنش گران بود.

۴-۱-۲. کاهش وابستگی به نفت

از دیگر مواردی که عامل مهمی در ایجاد فساد در کشور بوده و پرونده های موجود نیز مهر تأییدی بر آن است، وابستگی اقتصاد کشور به نفت است. به طور کلی رانت ناشی از درآمدهای منابع طبیعی به دلیل نبود رقابت در بازار و هزینه پایین استخراج در مقایسه با قیمت بالای فروش می تواند موجب بروز فساد اداری و کاهش رشد اقتصادی شود. این امر نه تنها به افزایش فعالیت های رانت جویی در سایر بخش ها می انجامد، بلکه فساد را در ساختار اقتصادی و سیاسی گسترش می دهد. رابطه میان منابع طبیعی و فساد را می توان در دو سطح توضیح داد: اولاً، درآمد بالای حاصل از منابع طبیعی، رقابت میان گروه های اجتماعی برای دسترسی به امتیازات رانتی را تشدید کرده و در نتیجه سطح فساد را افزایش می دهد؛ ثانیاً، فساد در نظام مدیریت منابع طبیعی خود رخ می دهد و با تخصیص منابع به صورت غیربهرینه و عملکرد ضعیف، رشد اقتصادی را کند کرده و باعث افزایش فقر می شود.^۱ درواقع، دولت ها پس از دریافت درآمدهای بادآورده ناشی از منابع طبیعی، به شیوه غیرمعقولی نسبت به تداوم این درآمدها در آینده خوشبین می شوند و به جای تلاش برای ارتقای توسعه، بخش بزرگتری از منابع خود را صرف حفظ وضع موجود می کنند.^۲

۱. ادیب پور، مهدی. کرباسی زاده، سینا. (۱۳۹۷)، رانت نفتی و فساد در کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (منا). فصلنامه مدلسازی اقتصادی، دوره ۱۲، شماره ۴، ص: ۵۱-۵۰.

۲. کریمی فرد، حسن، نفرین منابع طبیعی در ایران و جهان، تهران: نشر نگاه معاصر، چاپ یکم: ۱۳۹۸، ص: ۵۵.

از این رو، تعیین تکلیف در آن خصوص و شفاف‌سازی سیاست کشور نسبت به درآمدها و قراردادهای نفتی و تکیه بر اقتصاد مقاومتی می‌تواند بسترهای مهم فساد ناشی از اقتصاد نفتی را تا حدی از بین ببرد. این راهکار از منظر سیاست‌گذاران نیز، به‌ویژه پس از بروز تحریم‌ها، بسیار برجسته شد که مسیر آن، رهایی از اقتصاد نفتی در راستای عمل به سیاست‌های اقتصاد مقاومتی است. به‌گفته مصاحبه‌شونده شماره (۹): «هنوز مشخص نیست طرح نظام سیاسی در مورد نفت چیست. یکی از راهکارهای مبارزه با فساد این است که آن درست شود. بحث این است که اقتصاد مقاومتی درون‌خیز باشد و به اقتصاد مقاومتی تکیه شود. نفت که تمام منابع داخلی آن تعطیل شد. قراردادهای نفتی پنهان‌کاری شد. نه دولت و نه مجلس حرفی ندارند. شورای نگهبان هم به‌صراحت می‌گوید که کار ما نیست. اساس اصل (۷۷) و اصل (۱۲۵) قانون اساسی شأن نزول آن در مورد قراردادهای خارجی، قراردادهای نفتی بود.»

به‌نظر می‌رسد هیچ‌یک از این دو سیاست در تحقق هدف رهایی کشور از وضعیت موجود فساد، توفیق مؤثری نداشته‌اند. عامل اصلی عدم تحقق اهداف مورد انتظار را می‌توان در اجرانشدن مؤثر این سیاست‌ها و وجود شکاف میان بدنه سیاست‌گذاری و بدنه اجرایی جست‌وجو کرد. با این وجود، در روند مذاکرات و گفت‌وگوها، بازنگری و اصلاح برخی از سیاست‌های کلان همچنان به‌عنوان گزینه‌ای قابل توجه مطرح است.

۴-۲. رفع موقعیت‌های فساد از طریق شفاف‌سازی

ارتکاب جرائم مرتبط با فساد، به‌ویژه از نوع اداری، بیشتر به علت موقعیت‌های مشرف بر لحظه ارتکاب جرم، از جمله نبود بزه‌دیده واقعی، رؤیت‌ناپذیری محیط‌های بسته و به‌طور خاص، شفاف‌نبودن موقعیت است. به این منظور، تغییر و مدیریت این وضعیت‌ها از طریق پیش‌بینی برنامه‌هایی در جهت کاهش موقعیت پیش‌جنایی و افزایش خطر ارتکاب جرم، راهکار مهمی برای پیشگیری از ارتکاب آن‌ها می‌باشد.^۱ بر این اساس، در حال حاضر یکی از مهم‌ترین راهکارهای پیشگیری از فساد، شفافیت است. البته این راهکار علاوه بر پیشگیری، امکان نظارت بر فرایندها را نیز فراهم می‌کند که عامل مهمی در پیشگیری است. در کنار این موارد، موجب تسهیل کشف ارتکاب جرم نیز می‌شود. به این ترتیب، اگرچه، تمرکز شفافیت بر پیشگیری از فساد است، اما با امکان نظارتی که ایجاد می‌کند، راهکار مناسبی برای هر سه مرحله پیشگیری، نظارت و کیفردهی محسوب می‌شود.

۱. ابراهیمی، شهرام، صفایی آتشگاه، حامد، رویکرد قانونگذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، سال ششم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۴، ص ۱۴.

البته، الزامات ناشی از الحاق به کنوانسیون مبارزه با فساد نیز موجب شد تا کشورها با هدف افزایش شفافیت در تصمیم‌گیری‌های حقوقی، اداری، سیاسی و اقتصادی و نیز فرایندهای مربوط، دست به تدوین «منشورهای پیشگیری از فساد اداری - مالی»^۱ بزنند. عضویت ایران در این کنوانسیون نیز موجب شد تا با تأسی از مقررات کنوانسیون به این امر توجه شود.

۴-۲-۱. مزایای شفاف‌سازی

کنشگران در ایران معمولاً به شیوه‌های گوناگون در پی اجرای راهکارهای شفاف‌سازی بوده‌اند، هرچند در مرحله اجرا چندان موفقیتی حاصل نشده و با استقبال محدودی از سوی مجریان مواجه گردیده است. با این حال، در سال‌های اخیر این رویکرد بار دیگر با جدیت مطرح شده و به عنوان پاسخی به معضل فساد مورد توجه قرار گرفته است. به‌ویژه آنکه، جامعه و افکار عمومی بیش از گذشته خواستار ایجاد شرایط شفاف و سالم در عرصه‌های اداری و اقتصادی هستند. این امر به دلیل مزایایی است که شفافیت با خود به همراه دارد.

یکی از مزایای بنیادین شفافیت آن است که افراد را با وظایف و مسئولیت‌های خود آشنا می‌سازد و امکان بازشناسی و اصلاح اشتباهات گذشته را فراهم می‌آورد. به باور مصاحبه‌شونده شماره (۱۰)، برخی از مرتکبان فساد ممکن است نسبت به پیامدهای رفتارهای خود آگاهی کافی نداشته باشند؛ با این حال، استقرار سازوکارهای شفافیت در تمامی عرصه‌ها می‌تواند این خلأ را جبران کند. افزون‌براین، شفافیت قادر است نشان دهد چه کسانی واقعاً به مبارزه با فساد پایبند هستند. مصاحبه‌شوندگان شماره‌های (۳) و (۱۰) نیز اشاره کرده‌اند که برخی افراد که شعار مبارزه با فساد سر می‌دهند، به محض مواجهه با الزامات شفافیت و ضرورت اجرای آن، از ادامه عملکرد خود باز می‌مانند. بنابراین، شفافیت مانع از آن می‌شود که افراد صرفاً پرستیژ مبارزه با فساد را به خود اختصاص دهند، زیرا ناگزیرند عملکرد خود را اثبات کنند. در نهایت، اعمال شفافیت می‌تواند به تقویت شایسته‌سالاری، ارتقای کارآمدی و تسهیل مسیر دستیابی به عدالت اجتماعی منجر شود.

مزیت مهم دیگر شفافیت فراهم کردن امکان رصد اقدامات مختلف و به‌ویژه اقدامات مسئولان است. یکی از جنبه‌های کلیدی در پیاده‌سازی راهکار شفافیت، تعیین موضوعات مورد شفاف‌سازی است. به باور مصاحبه‌شوندگان شماره‌های (۳) و (۵)، هر آنچه با منافع ملی و بیت‌المال مرتبط است، باید در اولویت شفاف‌سازی قرار گیرد. این رویکرد بر دو محور اساسی شفافیت، یعنی اعتماد عمومی

۱. پیشین، ص. ۹۰.

و مسائل اقتصادی استوار است. در مورد اهمیت محور اعتماد عمومی، باید توجه داشت که وجود شفافیت موجب افزایش اطمینان مردم به دستگاه‌ها و کل نظام می‌شود؛ چرا که افراد از روندها و اقدامات درون سازمان‌ها مطلع می‌شوند و از شکل‌گیری شایعات جلوگیری می‌شود. جنبه دیگر توجیه‌کننده شفافیت، مسائل اقتصادی است. با ایجاد شفافیت، امکان تحقق رقابت واقعی فراهم می‌شود؛ زیرا اطلاعات در دسترس همه قرار می‌گیرد، از ایجاد رانت جلوگیری می‌شود^۱ و در مقابل، کارایی سیستم بهبود می‌یابد. سیر تاریخی استفاده از این راهکار در ایران نشان می‌دهد که پیش از انقلاب، شفافیت در مورد اموال مسئولان حکومتی مطرح بوده و قانون مربوط نیز تصویب شده است. در واقع، قانونگذار به این امر واقف بوده است که برای جلوگیری از فساد باید دست به شفاف‌سازی فرایندها و روندها زد و این امر را از درآمدهای کارگزاران دولت آغاز کرد. دلیل آن نیز امکان رصد اموال این اشخاص در مقایسه با اموال عموم مردم است. پس از انقلاب اسلامی رصد دارایی‌های مسئولان مورد توجه قرار گرفت. امکان رصد و نظارت ناشی از اعمال شفافیت، موجب عدم تمایل افراد به ارتکاب فساد می‌گردد.

از دیگر دلایلی که برخی را به اعمال راهکارهای شفاف‌سازی متمایل کرده است، هزینه‌های آن در مقایسه با راهکارهای کیفی است. داده‌های مصاحبه‌های مختلف (شماره‌های ۲، ۳، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۴، ۱۶) حاکی از این است که یکی از اقداماتی که همواره در ارتباط با مشکل فساد مطرح می‌شود، اهتمام به شفافیت و اجرای آن است، تا جایی که برخی آن را مهم‌ترین بحث در پیشگیری از فساد می‌دانند و به دلیل طبع پیچیده این جرائم بر سایر راهکار ترجیح می‌دهند. به‌ویژه آنکه به باور برخی از طرفداران این راهکار، اجرای آن هزینه قابل توجهی در پی ندارد. پیش‌بینی این راهکار در قوانینی مانند «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» نشان از پذیرش و روی آوردن قانونگذار به آن دارد. ایده دولت الکترونیک نیز تلاشی برای فراهم کردن بستر این راهکار است.

مهم‌ترین مزیت شفافیت این است که می‌تواند موقعیت‌های فسادزا برای برنامه‌ریزی‌های بعدی را نیز مشخص و زمینه را برای اتخاذ تصمیمات کلان اقتصادی مهیا نماید. به‌ویژه آنکه تصمیمات کلان اقتصادی، در گرو شفافیت اقتصادی است (این دلایل از سوی مصاحبه‌شوندگان شماره‌های ۱، ۲، ۴ و ۱۳ بیان شد). یکی از پیچیدگی‌های تصمیم‌گیری در عرصه سیاست‌های اقتصادی چگونگی ایجاد توازن بین ذی‌نفعان بدون ایجاد امکان سوءاستفاده است؛ زیرا کنشگران اقتصادی در سطوح مختلف

۱. بهره‌مند بگ‌نظر، حمید، نقش جریان آزاد اطلاعات در پیشگیری اجتماعی از فساد، مجلس و پژوهش، سال

۱۴، شماره ۵۸، زمستان ۱۳۸۶، ص. ۱۲۰.

همواره به دنبال به دست آوردن سود هستند و به منظور دستیابی به آن ممکن است دست به هر اقدامی بزنند. آنچه که نشان می‌دهد به واقع کسب سود از مسیرهای قانونی صورت گرفته یا با طی مسیر غیرقانونی حاصل شده است، شفاف‌بودن فرایندها و سیاست‌ها است. در این صورت می‌توان سیاست‌های اقتصادی را به گونه‌ای تنظیم کرد که امکان سودجویی به حداقل ممکن برسد. نمونه‌هایی مانند سیاست‌های ارز ترجیحی یا برخی از رایانه‌های دولتی تنها در صورت وجود شفافیت امکان ارزیابی و اصلاح را خواهند داشت.

۴-۲-۲. الزامات شفاف‌سازی

اگرچه دغدغه ایجاد و اجرای شفافیت دغدغه‌ای شایسته و قابل احترام است، اما اجرای آن، نیازمند وجود الزامات و رعایت مقتضیات مشخصی است؛ زیرا غفلت از این الزامات می‌تواند در عمل به نتایج ناخواسته و نامطلوب منجر شود. این نگرانی عمده‌تاً از سوی کارشناسانی مطرح می‌شود که مطالعات عمیقی در این زمینه انجام داده‌اند. در مقابل، رویکرد برخی سیاست‌مداران به اجرای بی‌قید و شرط این راهکار، نشان‌دهنده عدم توجه آنان به الزامات و مقتضیات آن است و همین مسئله به افزایش نگرانی کارشناسان این حوزه منجر شده است.

معمولاً شفافیت در دو سطح پیشنهاد می‌شود؛^۱ نخست، شفافیت میان دستگاه‌ها که می‌توان آن را شفافیت میان نهادی (درونی) دانست که به صورت به اشتراک گذاشتن اطلاعات جلوه می‌کند و تسهیل فرایند نظارتی برای دستگاه‌های نظارتی را به ارمغان می‌آورد. مصاحبه‌شونده شماره (۸) در بیان اهمیت آن معتقد است فرایندها، روندها و روابط باید به قدری شفاف شوند که نهاد نظارتی بتواند به سادگی روابط فسادآمیز و منفعت طلبانه را کشف کند. دوم، شفافیت میان نهادها و مردم یا اعلان عمومی است که می‌توان آن را شفافیت بیرونی خواند. البته، برای اعمال شفافیت، باید به فضای بیرونی جامعه توجه داشت و باتوجه به فضای حاکم و ظرفیت موجود دست به شفاف‌سازی زد. مصاحبه‌شوندگان شماره‌های (۳) و (۱۰) بر این امر تأکید داشتند که نمی‌توان در همه حال هر دو نوع شفافیت را در آن واحد عملی کرد. اما می‌توان به طور مرحله‌ای آن را به سطح مطلوب رساند. به نظر می‌رسد، در حال حاضر در ایران نمی‌توان همه مسائل را اعلام عمومی کرد؛ زیرا فضای نهادی فراهم نیست و شکاف بین دولت و مردم نسبتاً عمیق به نظر می‌رسد. از این رو، اعلام عمومی در چنین وضعیتی می‌تواند

۱. شایان ذکر است که تقسیم‌بندی شفافیت به شفافیت درونی و بیرونی را مصاحبه‌شونده شماره ۱۱، در هنگام مصاحبه مطرح نمود.

موجب نابسامانی اجتماعی شود. در این شرایط و اوضاع و احوال، شفافیت مرحله‌ای راهکار مناسب‌تری به نظر می‌رسد. دلیل این تحلیل بر این پایه استوار است که بنای شفاف‌سازی بر اعتمادسازی است. این روش برای ایجاد اعتماد و تحکیم پیوند اجتماعی میان مردم و حاکمیت به کار گرفته می‌شود؛ بنابراین، چنانچه اجرای آن موجب از بین رفتن انسجام باقی مانده یا وخیم‌تر شدن شرایط شود، اجرا نشدن آن مناسب‌تر است.

از دیگر الزامات شفافیت اقتصادی، شفافیت سیاسی است. برای از بین بردن فساد اقتصادی - اداری و اصلاح ساختارهای فسادزای اقتصادی، باید نخست در عرصه سیاسی شفافیت ویژه‌ای ایجاد شود؛ زیرا مبارزه با فساد گاه نیازمند تصویب قوانین مختلف کیفری یا غیرکیفری است که هزینه ارتکاب فساد را برای مفسد افزایش می‌دهد و بسترهای فساد را از بین می‌برد. این قوانین باید توسط نمایندگان تصویب شوند که در بسیاری موارد خودشان ذی‌نفع هستند. از این جهت، منافع شخصی آن‌ها در مقابل منافع عمومی قرار می‌گیرد. به نظر مصاحبه‌شوندگان شماره‌های (۵) و (۱۰) تا زمانی که شفافیت در حوزه آرای نمایندگان وجود نداشته باشد، تصمیمات ضدفساد جدی و مهم در مجلس اتخاذ نمی‌شود. البته، این مسئله در مورد تمامی شوراهایی که قدرت تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری دارند، صادق است. بدین ترتیب، ایجاد شفافیت در تمامی سطوح تصمیم‌گیری می‌تواند امکان اتخاذ تصمیمات ضدفساد را افزایش دهد. به نظر می‌رسد تا زمانی که شفافیت در شوراها و نهادهای تصمیم‌گیری برقرار نشود، پایه‌های پیشگیری از فساد شکل نمی‌گیرد. حتی می‌توان استدلال کرد که در حوزه پاسخ‌های واکنشی نیز نمی‌توان انتظار اتخاذ تصمیمات شایسته و مؤثر را داشت.

۴-۲-۳. موانع شفاف‌سازی

با وجود اینکه ادبیات مربوط به شفافیت تا حدودی در ایران مطرح و پژوهشگران حوزه‌های مختلف در حال پردازش آن هستند و طرفدارانی در دولت و مجلس برای خود پیدا کرده است، اما در عمل به دلیل اشتغال به برخی از پرونده‌های موجود و اقبال اندک از سوی عموم نسبت به این روش و وجود موانع مختلف تاکنون به نتیجه نرسیده است. به نظر مصاحبه‌شوندگان (۵) و (۱)، از موانع جدی در سال‌های پس از انقلاب اسلامی، تفسیر خاص شورای نگهبان نسبت به مصوباتی است که رنگ‌وبوی شفافیت دارند. یکی از مثال‌های اخیر آن، «قانون رسیدگی به اموال و دارایی‌های کارگزاران نظام» برای تحقق هدف مدنظر اصل (۱۴۲) قانون اساسی است. اگرچه، تفسیر شورای نگهبان و ایرادی که به مواردی مانند این قانون می‌گیرد، از منظر حقوقی صحیح است، اما موجب بروز مشکلات عملی شده است. هرچند در نهایت، با واگذار کردن امر به مجمع تشخیص مصلحت نظام این مشکل مرتفع شد.

به نظر، بروز این مانع تا حدی از وجود مشکل در بنیان‌های نظری و حیرانی ارزشی نشئت می‌گیرد. به‌زعم مصاحبه‌شونده شماره (۳):

«در بحث مبارزه با فساد می‌گوییم که اگر بگویی آبروی او را برده‌ای و اگر آبروی مؤمن را ببری از دریدن پرده خانه کعبه بدتر است. کسی که مرتکب فساد شده است، با این جامعه آشناست. چنین فردی که مرتکب فساد شد، دیگر حرمتی ندارد. چرا؟ چون منفعت ملی را خدشه‌دار کرده. این اصلاً مؤمن نیست دیگر. همین موجب می‌شود که در نظام اداری به کسانی که قدرت دارند نمی‌توانید هیچ حرفی بزنید». منبع؟

بدین ترتیب، ناتوانی در تعیین مرزهای ارزشی موجب می‌شود تا در مواردی که باید، از این ارزش‌ها و رهاوردهای دینی استفاده نشود و همواره به‌عنوان مانعی بر سر راه شفافیت و مبارزه با فساد تلقی شوند.

یکی دیگر از موانع دستیابی به شفافیت که مصاحبه‌شوندگان شماره‌های (۵) و (۱۶) نیز به آن اشاره کرده‌اند، مقاومت مدیران در برابر اشتراک‌گذاری اطلاعات با سایر نهادها است. دستیابی به شفافیت معمولاً مستلزم دسترسی به اطلاعات دقیق و به اشتراک‌گذاری آن‌هاست. با این حال، سازمان‌ها با این پرسش مواجه‌اند که اطلاعات باید در کجا و چگونه به اشتراک گذاشته شود؛ زیرا در محیط‌های دیوان‌سالاری کنونی، اطلاعات به معنای قدرت است و هر مدیری ترجیح می‌دهد اطلاعات سازمان‌های مختلف در سازمان خودش متمرکز شود و تمایلی به واگذاری آن به دیگران ندارد. در حال حاضر، این مسئله یکی از موانع جدی شفافیت و اصلاح فرایندها محسوب می‌شود.

در کنار مسائل اطلاعاتی، عامل دیگری که در توجیه رد راهکارها برای رسیدن به شفافیت مطرح می‌شود، مسائل و دغدغه‌های امنیتی است که مصاحبه‌شونده شماره (۱۳) از آن به بهانه‌های امنیتی تعبیر می‌کند. حتی به نظر می‌رسد، در بسیاری موارد که شفافیت پذیرفته یا اجرا نشده، به دلیل همین دغدغه بوده است. اینکه دغدغه موردنظر چقدر صحیح است، خود نیاز به ارزیابی دارد؛ اما توجیهی بود که توانست راهکارهای مربوط به شفافیت را به عقب براند. البته، مهم‌ترین مانع برای به کرسی نشاندن شفافیت، وجود ذی‌نفعان در این فرایند است. مخالفت‌های جدی در مقابل ایجاد شفافیت و اصلاح فرایند تا حد بسیاری ریشه در ذی‌نفع‌بودن کنش‌گران این جریان یا نمایندگی از یک گروه ذی‌نفع دارد. برای پنهان کردن این امر و توجیه این مخالفت‌ها معمولاً به مصلحت‌سنجی‌هایی مانند امکان سوءاستفاده دشمنان تمسک می‌شود. البته، گاه مخالفت‌ها ریشه در نگرانی‌های سیاسی داخلی و سوءاستفاده جناح رقیب نیز دارد.

به طور کلی، تلاش برای تحقق شفافیت با مقاومت گروه‌های متضرر متعددی مواجه است و از این رو، مخالفت‌های گسترده‌ای را به دنبال دارد. شواهد نشان می‌دهد که حتی ارائه یک طرح مبتنی بر شفافیت می‌تواند موجب ائتلاف چند نهاد برای ممانعت از اجرایی شدن آن شود. این نهادها سعی می‌کنند شفافیت را به عنوان عاملی مغایر با منافع ملی معرفی کنند و با لابی‌گری مانع تصویب و اجرای مصوبات مربوط به آن شوند، چرا که اعمال شفافیت می‌تواند منافع ویژه و قدرت آن‌ها را به طور قابل توجهی کاهش دهد. از منظر مصاحبه‌شونده شماره (۵):

«هرکدام از این‌ها می‌تواند بهانه‌ای باشد در دست مخالفان و نفع شخصی مدیر این را ایجاب می‌کند. پس منافع سیاست‌گذار در تضاد با منافع عموم قرار می‌گیرد و غالب سیاست‌گذاران معمولی در غالب موارد، منفعت خود را به منفعت عمومی ترجیح می‌دهند. پس موجب می‌شود، از یک تصمیم ضدفساد مثل شفافیت و دسترسی آزاد به جریان اطلاعات، جلوگیری شود. در صورت تعارض منافع، با کیفرهای سنگین برای تخلف از قوانین نیز مخالفت می‌شود. مگر اینکه، فشار مضاعفی وجود داشته باشد.» براین اساس، نفع سیاست‌گذار در تضاد با منافع عموم قرار می‌گیرد و موجب مخالفت با تصمیم‌های ضدفساد می‌شود.

بدین ترتیب، هرچند جریان‌هایی برای ترویج شفافیت و تلاش در جهت حفظ جایگاه فراجناحی آن شکل گرفته‌اند، اما موانع موجود سبب شده است که نشانه‌های برخورد‌های جناحی همچنان قابل مشاهده باشند. از این رو، نمی‌توان به طور قطعی از حضور مدافعان بی طرف شفافیت سخن گفت. این وضعیت موجب شده است که در بسیاری موارد، طرفداران شفافیت با تمرکز بر فساد یا ناکافی بودن اقدامات جناح رقیب، بیش از آنکه در پی تحقق شفافیت باشند، به تخریب و تضعیف اعتبار رقبا بپردازند. افزون بر این، میزان پایبندی خود مدعیان شفافیت به اصول و الزامات آن همچنان محل تردید است و نیازمند ارزیابی جدی‌تر به نظر می‌رسد. مصاحبه‌شونده شماره (۵) اشعار می‌دارد:

«با آنکه تعداد اعضای فراکسیون‌های مرتبط با مبارزه با فساد و شفافیت زیاد است، اما به معنای این نیست که تمام این آدم‌ها پای کار شفافیت هستند. اگر مصوبه‌ای بخواهیم در مجلس بگذرانیم که آرای نمایندگان شفاف شود، معلوم نیست شاید ۵ نفرشان هم‌رأی ندهند.»

به نظر می‌رسد شفافیت و تلاش برای تحقق آن تا زمانی که از سیطره سیاسی کاری قانونگذاران، سیاست‌گذاران و مجریان رها نشود، قادر نخواهد بود به اهداف و کارکردهای پیش‌بینی شده دست یابد. این وضعیت موجب شده است که مقابله با فساد در عمل از اجرایی نشدن الزامات مرتبط با ایجاد شفافیت آسیب جدی ببیند. اگرچه راهکار مبتنی بر شفافیت طی سال‌های اخیر وارد ادبیات

قانونگذاری ایران شده است، اما در مرحله اجرا توفیق قابل توجهی حاصل نشده است. حتی در «آیین نامه اطلاع رسانی قراردادهای دولتی مصوب سال ۱۳۷۸» و پس از آن در «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مقرراتی در این زمینه پیش بینی شد، با این حال، پس از گذشت بیش از ۲۵ سال، اقدام مؤثری برای اجرای آن صورت نگرفته است. هرچند در سال های اخیر توجه بیشتری به موضوع شفافیت شده، اما فاصله میان گفتار و عمل همچنان بسیار قابل توجه و نگران کننده است.

۳-۴. اصلاح نظام دیوان سالاری

بستر و مامن فساد اداری، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است.^۱ بوروکراسی از مهم ترین بسترهای شکل گیری فساد محسوب می شود؛ بنابراین، اصلاح نظام اداری و ساختارهای بوروکراتیک می تواند بسیاری از مشکلات مرتبط با فساد را کاهش دهد. در این نظام، دو مؤلفه کلیدی در ایجاد زمینه های فساد و مقابله با آن اهمیت دارند: نخست، بستر ارائه خدمات و دوم، ارائه دهندگان خدمات. از این رو، برای تحقق مبارزه مؤثر با فساد، ضروری است اقدامات اصلاحی به صورت جداگانه و هدفمند برای هر یک از این دو حوزه طراحی و اجرا شود.

۴-۳-۱. سلامت بستر ارائه خدمات

فساد مستلزم وجود دو عامل قصد و تمایل به ارتکاب و فرصت یعنی مهیا بودن شرایط محیطی است.^۲ به طور سنتی به منظور انجام کارهای اداری باید به آن اداره مراجعه و پس از طی فرایندهای مقرر و مواجهه با کارکنان مختلف، آن کار را به انجام رساند. این روش مسائل خود را داشت. به گونه ای که برخی از مراجعان به این نتیجه می رسیدند که نمی توان با طی مسیر قانونی کار را به سرانجام رسانند و لازم است از مشوق هایی به منظور انجام یا تسریع در انجام کارشان بهره برند که رشوه و اعمال نفوذ از نمونه های شایع آن هستند. از این رو، یکی از عرصه هایی که در ادبیات مقابله با فساد بر آن تمرکز شده است، توجه به بسترهای ارائه خدمات عمومی است. هرچه در فرایند ارائه خدمات مواجهه انسانی کاهش یابد، احتمال ارتکاب فساد نیز کاهش می یابد؛ زیرا، فساد محصول تعامل انسان ها در موقعیت های منفعت جویانه است.

۱. عباس زاده واقفی، شیرین السادات، دلخواه، جلیل، فروزنده دهکردی، لطف الله، شناسایی علل بومی بروز فساد اداری:

مورد مطالعه شهرداری تهران، دانش حسابرسی، سال هفدهم، شماره ۶۸، پاییز ۱۳۹۶، ص. ۴۰-۵، ص. ۳۳.

۲. پیشین، ص. ۱۰.

از نظر دیبوره هلمن^۱ رفتار مبتنی بر فساد مشتمل بر نقض هنجار یا استاندارد عملکرد مناسب یک نهاد است.^۲ براین اساس، تشخیص و تعیین استانداردهای مناسب عملکرد نهاد یا افراد شاغل در آنجا امری لازم است. در مطالعات انجام شده نیز آنچه بیشتر مورد توجه قرار گرفته و مصاحبه‌شوندگان شماره‌های (۵)، (۷)، (۱۵) و (۱۶) نیز به آن اشاره کردند، بستر ارائه خدمات است. یکی از عواملی که زمینه بروز چنین موقعیت‌هایی را فراهم می‌کند، مواجهه مستقیم مراجعان با کارکنان اداری است؛ زیرا ارتباط مستقیم می‌تواند یکی از مهم‌ترین بسترهای شکل‌گیری روابط فسادآمیز به شمار آید.^۳ از این‌رو، یکی از راه‌کارها حذف مراجعه حضوری افراد است که به مدد سامانه‌های مختلف محقق می‌شود. البته، به این منظور باید بسترهای لازم مانند فضای ایمن و پایدار سایبری نیز فراهم شود. براساس مطالعات، ضعف سیستم‌های نظارتی یکی از مهم‌ترین بسترهای فسادخیز است.^۴ تقویت نظارت، احتمال دستگیری و کشف رفتار را افزایش می‌دهد.^۵ براین اساس، بستر ارائه خدمات چنانچه در معرض نظارت مداوم باشد، امکان فساد کاهش می‌یابد. از اقداماتی که در حال حاضر به‌ویژه در بخش‌هایی از دولت در دستور کار قرار گرفته، ایجاد سامانه‌هایی برای نظارت و تحقق شفافیت است. در این راهکار، ابتدا فرایندهای فسادزا شناخته و سپس سامانه‌هایی راه‌اندازی می‌شوند که مراکز داده مختلف را به هم مرتبط می‌کند. درواقع، این راهکار ترکیبی از تحلیل و طراحی فرایند است. به این ترتیب، به جای اینکه به کارمندان گفته شود که کار مراجعان را به سرعت و دقت انجام دهند، وجود سامانه امکان آن را آسان می‌کند. البته، در مقابل این راهکار مقاومت‌هایی به چشم می‌خورد. به نظر مصاحبه‌شونده شماره (۱۶)، این مقاومت بیش از آنکه در فرایند قانونگذاری صورت گیرد، در مرحله اجرا و از سوی کارکنان به دلیل ترس از دست دادن فرصت‌های کاری یا منافع احتمالی ناشی از حضور مراجع نزد آنان رخ می‌دهد.

1. Deborah Hellman

2. Hellman, Deborah, **Defining Corruption and Constitutionalizing Democracy**, Michigan Law Review, Vol.111, 2013, p.1393.

۳. بنگرید به: دادخدایی، لیلا، **فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن**، با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با آن، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چاپ نخست: ۱۳۹۰، ص. ۲۳۰.

۴. بهشتی، سیدصد، دهقانی، حمیده، صداقت، حمید، فتاح‌پور، ابراهیم، **فساد مالی؛ هم کنشی عاملان مستعد و ساختارهای معیوب**، دوفصلنامه مسائل اجتماعی ایران، سال چهاردهم، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۲، ص ۶۱-۸۸.

۵. جعفرپور، الهام، عدالت‌جو، اعظم، **فساد مالی و راهکارهای پیشگیری از آن**، تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، شماره ۲۲، زمستان ۱۳۹۲، ص ۳۳-۴۷.

هدف اصلی از استقرار دولت الکترونیک بهبود در شیوه، روش و روند انجام امور اداری و کاهش بوروکراسی و تشریفات زاید است.^۱ به کار بستن این بستر ارائه خدمات گام بلندی در جهت سالم سازی فرایند و روند خدمات عموم است و با کاهش مراجعه ارباب رجوع به ادارات جهت دریافت خدمات احتمال ارتکاب رفتارهای فساد آمیز را کاهش می دهد.

۴-۳-۲. سلامت ارائه دهندگان خدمات

مسئله دیگری که در کنار نصب و راه اندازی سامانه ها اهمیت دارد، تقویت اخلاق حرفه ای است که باید به موازات اخلاق عمومی اصلاح شود. این مسئله، هنگامی برجسته تر می شود که از منظر برخی، سرآغاز فرایند جنایی، شکل گیری انگیزه و قصد جنایی است. از این رو، بهترین راه پیشگیری از بزه کاری نیز جلوگیری از شکل گیری این عناصر خواهد بود.^۲ به این ترتیب، لازم است تا به طریقی وجدان و قوای درونی افراد تقویت شود.

رفتار یا اخلاق حرفه ای، عبارت است از توصیف موازین یا الگوی رفتاری یک فرد شاغل، با عنایت به اصول و اهداف سازمان، نهاد یا مؤسسه ای که در آن در حال فعالیت است.^۳ این اخلاق خاص سازمانی، باید برای کارگزاران مطرح و نهادینه شود. به نظر مصاحبه شونده شماره (۷)، در این صورت، حتی اگر بخشی از سامانه ها به درستی عمل نکنند، نیروی انسانی متعهد و متخصص کمتر در معرض ارتکاب فساد قرار می گیرد.^۴

ابعاد چهارگانه اخلاق حرفه ای شامل دلبستگی و علاقه، پشتکار و جدیت، روح جمعی و مشارکت و روابط سالم انسانی در محل کار است. اخلاقی بودن در حرفه، حاصل آگاهی، تمایل، نگرش و مهارت است و خودکنترلی و خودبهبودگری در فرد را تقویت می کند.^۵

۱. خلیلی پاچی، عارف، تحلیل کارکرد دولت الکترونیک در پیشگیری از فساد، مجله وکیل مدافع، شماره ۱۷، پاییز ۱۳۹۷، ص ۳۷-۳۹.

۲. منفرد، محبوبه، جلالی فراهانی، امیرحسین، کدهای رفتاری و پیشگیری از بزه کاری، پژوهش نامه حقوق کیفری، سال سوم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۱، ص ۱۰۷.

۳. بنگرید به: دادخدایی، پیشین، ص ۲۳۲.

۴. برای دیدن نظر موافق بنگرید به: نظری نژاد، محمدرضا، اسفندیاری فر، خشایار، بررسی تطبیقی کنوانسیون بین المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، پژوهش نامه حقوق کیفری، سال هفتم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۵، شماره پیاپی ۱۳، ص ۱۹۹.

۵. رمضان، قباد، محمدی، عادل، جمال سلیمی، تبیان، حمید، ارتباط بین اخلاق حرفه ای و سلامت اداری کارکنان دانشگاه های علوم پزشکی، مجله پژوهش سلامت، دوره ۲، شماره ۲، زمستان ۱۳۹۵، ص ۱۰۱.

این امر در جریان بررسی برخی از قوانین و در ممانعت از جرم‌انگاری رفتارها مطرح شده است. ازاین منظر، باید به سلامت نیروها توجه داشت و در گزینش اشخاص حساسیت بیشتری به خرج داد و کسانی را به کار گمارد که به نظام سیاسی متعهد و از روحیه خدمت برخوردار باشند.^۱ یافته‌های علم مدیریت نیز حاکی از این است که رفتار اخلاقی تأثیر شگرفی بر فعالیت‌ها دارد. این امر می‌تواند منجر به افزایش بهره‌وری، بهبود ارتباطات و کاهش میزان خطرپذیری شود.^۲ درواقع، توجه به شیوه گزینش و استخدام افراد، گام مؤثری در پیشگیری از ارتکاب جرائم حوزه فساد است. همین امر موجب می‌شود که در حال حاضر در کنار مدارک تخصصی فرد، توصیه‌نامه‌ها و سایر اسناد و حتی آزمون‌های روان‌شناسی برای بررسی صحت و سلامت عقلی و اخلاقی فرد به عمل آید.^۳ مطالعات دیگری نیز نشان داده‌اند که بین عدم پابندی شرعی، بی‌توجهی به ارزش‌های اخلاقی و همچنین عدم آموزش‌های فردی و افزایش فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد.^۴

یکی از طرقی که در «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» برای تحقق و تقویت اخلاق حرفه‌ای موردنظر قانونگذاران قرار گرفته، تدوین منشورهای اخلاقی کارکنان است. این منشورها، نقش برجسته‌ای در دستیابی به نگاه فراگیر و ژرف به همه هنجارهای الزامی و حاکم بر حوزه رفتاری موردنظر ایفا می‌کنند.^۵ در ادبیات قانونگذاری در ایران، سال‌ها تقنینی شدن این راهکار به تأخیر افتاد تا آنکه در قانون ارتقاء، تنظیم منشورهای اخلاقی و اعلام آن‌ها وارد ادبیات تقنینی شد. بااین حال، با وجود اینکه بسیاری از آن‌ها تاکنون تنظیم شده‌اند، اما هنوز به مرحله اجرا نرسیده و صورت عملیاتی به خود نگرفته‌اند یا آنکه ضمانت اجرایی برای عدم رعایت آن‌ها پیش‌بینی نشده است. تمام بحث طرفداران اصلاح نظام دیوان‌سالار این است که فرایند صحیح و مجری مورد اعتماد و صالح، می‌تواند بسیاری از مشکلات را از بین ببرد و نیاز به جرم‌انگاری‌های جدید را تا اندازه بسیاری مرتفع کند.

۱. بنگرید به: مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۹/۴/۲۷، ص ۲۵.

۲. خیاط مقدم، سعید، طباطبایی نسب، سیده مهدیه، مؤلفه‌های اخلاق حرفه‌ای در مدیریت، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، سال یازدهم، شماره ۱، ۱۳۹۵، ص ۱۲۷.

۳. بنگرید به: بچر، ژان لوک، کلوز، نیکلا، جرم اقتصادی و کنترل آن، برگردان: شهرام ابراهیمی، مجله حقوقی دادگستری دوره جدید، شماره ۶۱، زمستان ۱۳۸۶، ص ۱۴۱.

4. Moore, c. (2008), *Moral disengagement in processes of organizational corruption*. Journal, of Business Ethics, 80(1), 129-139. DOI:10.1007/s10551-007-9447-8.

۵. منفرد و جلالی فراهانی، پیشین، ص ۱۱۰.

نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی

فساد اقتصادی و اداری، پدیده‌ای پیچیده و چندبعدی است که ریشه‌های آن فراتر از قوانین و مقررات کیفری قرار دارد و به ساختارهای اداری، اقتصادی و فرهنگی کشور بازمی‌گردد. تجربه ایران در مواجهه با این پدیده نشان می‌دهد که تمرکز صرف بر جرم‌انگاری و راهکارهای کیفری، بدون توجه به عوامل زمینه‌ساز و ساختاری، اثرگذاری محدودی دارد. این امر ضرورت اتخاذ رویکردی جامع و کنشی برای پیشگیری و کاهش فساد را برجسته می‌کند. فقدان توجه به هر یک از این ابعاد، موجب کوتاه‌مدت و محدودماندن تلاش‌ها و کاهش اثربخشی سیاست‌ها می‌شود و نتایج پایدار حاصل نخواهد شد. برپایه یافته‌های پژوهش حاضر، تمرکز بر اقدامات پیشگیرانه و کنشی با هدف اصلاح ساختارهای نهادی و محدودسازی فرصت‌های بروز فساد پیش از وقوع، در مقایسه با اتکای صرف بر اقدامات کیفری، از اهمیت اساسی برخوردار است.

راهکارهای کنشی با تقویت عناصر و ظرفیت‌های موجود در ساختارهای مستعد فساد، به کاهش فرصت‌ها و انگیزه‌های ارتکاب جرم می‌پردازند و در نتیجه، نیاز به جرم‌انگاری را کاهش می‌دهند. این راهکارها، تمرکز سیاست‌گذاران را بر فرایندهای پیش‌جنایی معطوف و تلاش می‌کنند تا وابستگی به اقدامات کیفری کاهش یابد. هرچند بررسی قوانین و مقررات دوره‌های مختلف نشان‌دهنده موفقیت محدود این راهکارها بوده است، به نظر می‌رسد که با گذر زمان و آشکارشدن ناکارآمدی راهکارهای صرفاً کیفری، گرایش به راهکارهای کنشی افزایش یافته است. با این حال، چالش تعامل میان جرم‌انگاری و راهکارهای کنشی همچنان به عنوان یکی از مسائل مستمر در فرایند قانونگذاری کیفری ایران در حوزه فساد باقی مانده است.

در همین چارچوب، مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی به شرح زیر قابل طرح است:

تقویت شفافیت: اعمال شفافیت درون‌سازمانی، میان دستگاه‌ها و اطلاع‌رسانی عمومی به منظور افزایش اعتماد عمومی و کاهش فرصت‌های رانت‌جویی.

اصلاح نظام اداری و بوروکراتیک: کاهش پیچیدگی فرایندها، کاهش تعامل کارکنان با ارباب رجوع، ارتقای شایسته‌سالاری در انتصابات و گزینش کارکنان.

نظارت و ارزیابی مستمر: ایجاد سازوکارهای مستقل و مستمر برای پایش عملکرد سازمان‌ها و اجرای الزامات شفافیت.

تقویت اخلاق حرفه‌ای و فرهنگ سازمانی: ترویج ارزش‌های اخلاقی، حرفه‌ای‌گری، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری در میان کارکنان و شهروندان به منظور کاهش فساد و ارتقای شفافیت و اعتماد عمومی.

کاهش تأثیر سیاسی و جناحی بر تصمیم‌گیری‌ها: تقویت جایگاه فراجناحی مبارزه با فساد و اولویت‌بخشی به منافع عمومی بر منافع جناحی.

درنهایت، تلفیق اصلاحات ساختاری، شفافیت، اقدامات پیشگیرانه و تقویت اخلاق حرفه‌ای می‌تواند نظام اقتصادی و اداری کشور را به سمت عدالت، کارآمدی و مقابله مؤثر با فساد هدایت کرده و تحقق اهداف بیانیه گام دوم انقلاب را تسهیل کند. بدون اجرای هماهنگ و یکپارچه این اقدامات، تلاش‌ها برای کاهش فساد، محدود و کوتاه‌مدت باقی خواهد ماند و نتایج ملموس و پایدار حاصل نخواهد شد.

منابع و مأخذ

- آلبرشت، هانس یورگ، فساد و کنترل فساد، نگاهی به پدیده فساد با رویکردی به اسناد بین‌المللی در زمینه پیشگیری و منع فساد، برگردان: مجید قورچی‌بیگی، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، دوره جدید، سال ششم، شماره‌های ۱۷ و ۱۸، بهار و تابستان ۱۳۸۸.
- ابراهیمی، شهرام، صفایی آتشگاه، حامد، رویکرد قانونگذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، سال ششم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۴.
- ادیب‌پور، مهدی. کرباسی‌زاده، سینا (۱۳۹۷). رانت نفتی و فساد در کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (منا). فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، دوره ۱۲، شماره ۴، ص: ۴۷-۷۲.
- بچر، ژان لوک، کلوز، نیکلا، جرم اقتصادی و کنترل آن، برگردان: شهرام ابراهیمی، مجله حقوقی دادگستری دوره جدید، شماره ۶۱، زمستان ۱۳۸۶.
- بهره‌مند بگ‌نظر، حمید، نقش جریان آزاد اطلاعات در پیشگیری اجتماعی از فساد، مجلس و پژوهش، سال ۱۴، شماره ۵۸، زمستان ۱۳۸۶.
- بهشتی، سیدصمد، دهقانی، حمیده، صداقت، حمید، فتاح‌پور، ابراهیم، فساد مالی؛ هم‌کنشی عاملان مستعد و ساختارهای معیوب، دوفصلنامه مسائل اجتماعی ایران، سال چهاردهم، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۴۰۲، صص ۸۸-۶۱.
- جعفرپور، الهام، عدالت‌جو، اعظم، فساد مالی و راهکارهای پیشگیری از آن، تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، شماره ۲۲، زمستان ۱۳۹۲، صص ۳۳-۴۷.
- خانعلی‌پور واجارگاه، سکینه، نظریه‌مندسازی قانونگذاری کیفری ایران در حوزه فساد، رساله جهت اخذ مدرک دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق، ۱۳۹۷.
- خداپناه، مسعود، برآورد شاخص فساد اقتصادی در ایران به روش فازی و بررسی رابطه آن با اقتصاد زیرزمینی با استفاده از آزمون علیت هشیانو، فصلنامه اقتصاد مقداری (بررسی‌های اقتصادی سابق)، دوره ۱۲، شماره ۳، پاییز ۱۳۹۴.
- خلیلی باجی، عارف، تحلیل کارکرد دولت الکترونیک در پیشگیری از فساد، مجله وکیل مدافع، شماره ۱۷، پاییز ۱۳۹۷، صص ۳۷-۴۸.
- خیاط‌مقدم، سعید، طباطبایی‌نسب، سیده مهدیه، مؤلفه‌های اخلاق حرفه‌ای در مدیریت، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، سال یازدهم، شماره ۱، ۱۳۹۵.
- دادخدایی، لیلا، فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با آن، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چاپ نخست: ۱۳۹۰.
- دادخدایی، لیلا، بررسی مفهوم فساد و رویکرد پیشگیرانه قانونگذار ایران در قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، فصلنامه تعالی حقوق، دوره جدید، شماره ۳، ۱۳۹۲.

- دلماس - مارتی، می‌ری، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، برگردان: علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: بنیاد حقوقی میزان، چاپ پنجم: ۱۴۰۲.
- رفیع‌پور، فرامرز، سرطان اجتماعی فساد، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم: ۱۳۸۸.
- رمضانی، قباد، محمدی، عادل، جمال سلیمی، تیانیان، حمید، ارتباط بین اخلاق حرفه‌ای و سلامت اداری کارکنان دانشگاه‌های علوم پزشکی، مجله پژوهش سلامت، دوره ۲، شماره ۲، زمستان ۱۳۹۵.
- عباس‌زادگان، سیدمحمد، فساد اداری، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ نخست: ۱۳۸۳.
- عباس‌زاده واقفی، شیرین‌السادات، دلخواه، جلیل، فروزنده دهکردی، لطف‌الله، شناسایی علل بومی بروز فساد اداری: مورد مطالعه شهرداری تهران، دانش حسابرسی، سال هفدهم، شماره ۶۸، پاییز ۱۳۹۶، ص. ۵-۴۰.
- کریمی‌فرد، حسن، نفرین منابع طبیعی در ایران و جهان، تهران: نشر نگاه معاصر، چاپ یکم: ۱۳۹۸.
- مرکز تحقیقات کاربردی پلیس پیشگیری ناجا، دانشنامه بزه‌دیده‌شناسی و پیشگیری از جرم (دو جلد)، تهران: نشر میزان، چاپ نخست: ۱۳۹۳.
- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره سوم، اجلاسیه سوم، جلسه ۲۵۷، ۱۳۶۹/۴/۲۵.
- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره سوم، اجلاسیه سوم، جلسه ۲۵۹، ۱۳۶۹/۴/۲۷.
- مشروح مذاکرات دوره هفتم، جلسه ۳۹۶، ۱۳۸۶/۱۰/۲۵.
- مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، دوره هفتم، جلسه ۴۱۸، ۱۳۸۷/۲/۱۱.
- منفرد، محبوبه، جلالی‌فراهانی، امیرحسین، کدهای رفتاری و پیشگیری از بزهکاری، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، سال سوم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۱.
- نظری‌نژاد، محمدرضا، اسفندیاری‌فر، خشایار، بررسی تطبیقی کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، پژوهش‌نامه حقوق کیفری، سال هفتم، شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۵، شماره پیاپی ۱۳.
- De Graaf, Gjal, **Causes of Corruption: Towards a Contextual Theory of Corruption**, Public Administration Quarterly, Vol. 31, No. 1/2 (SPRING 2007-SUMMER 2007), p.116.
- Hassan, Shaukat, **Corruption and the Development Challenge**, Journal of Development, Policy and Practice, vol. 1, 2004, p. 25.
- Hellman, Deborah, **Defining Corruption and Constitutionalizing Democracy**, Michigan Law Review, Vol.111, 2013, p.1393.
- Johnston, Michael, **Corruption and Democratic Consolidation**, Prepared for a Conference on "Democracy and Corruption", Shelby Cullom Davis Center for Historical Studies, Princeton University, March 12, 1999;
- Leiken, Robert S., **Controlling the Global Corruption Epidemic**, Foreign Policy, No. 105, Winter 1996-1997, p.55.
- Moore, c. (2008), **Moral disengagement in processes of organizational corruption**, Journal, of Business Ethics, 80(1), 129-139. DOI:10.1007/s10551-007-9447-8.

-
- Nichols, Philip M., **Multiple Communities and Controlling Corruption**, **Journal of Business Ethics**, Vol. 88, Supplement 4: A Tribute to Thomas W. Dunfee, Leader in the Field of Business Ethics, 2009, pp. 805-813.
 - Rose-Ackerman, Susan, **The Political Economy of Corruption**, New York and London: Routledge, 2001.
 - Shleifer, Andrei, Vishny, Robert W., **Corruption**, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 108, No. 3, Aug., 1993, p.599.
 - Tanzi, Vito, **Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures**, Working Paper of the International Monetary Fund, 1998.