

جرایم سازمان یافته اداری ناشی از نفوذ مدیران ارشد دولتی در حقوق ایران

داود محبی^۱، علیرضا مجیدی^۲، امین شفیعی^۳

چکیده

گاهی افراد با تبنای به منظور دست‌یابی به منافع مادی و قدرت، اقدام به فعالیت‌های غیرقانونی و هماهنگ کرده و در این راه از هر نوع ابزار مجرمانه استفاده می‌کنند. این موضوع، زیر عنوان جرم سازمان یافته مورد بحث قرار می‌گیرد. پیش از ایجاد و یا حتی برای تدوام یک سیستم، لازم است متولیان آن تمهیداتی را ببندیشند تا در پرتو این تمهیدات، نیازهای ضروری سیستم (اعم از نیازهای مادی و غیرمادی) به گونه‌ای مرتفع شود که آن سیستم و اجزای آن بتوانند خود را با شرایط محیط منطبق کنند و در عرصه فعل و انفعالات اجتماعی بتوانند به کار خود پردازند. هر نظامی برای درست کار کردن، نیازمند سیستم کنترل و نظارت است. ضعف در این سیستم و ناکارآمد بودن متولیان این بخش می‌تواند موجب آشفتگی در کل سیستم گردد. بنابراین فساد در ابعاد و سطوح مختلف نتیجه توسعه نیافتگی و عقب ماندگی است و در عین حال مانعی برای دست‌یابی به جامعه‌ای سالم و رشد یافته است که وجود آن می‌تواند با عوامل فردی و اجتماعی تقویت و تأیید شود. مقاله حاضر با روش تحلیلی توصیفی به صورت روش کتابخانه‌ای به بررسی جرم سازمان یافته اداری که به واسطه اعمال نفوذ مدیران می‌باشد پرداخته، امکان و ویژگی‌های آن را بر شمرده، اهداف، آثار و مصادیق آن را بررسی کرده و در نهایت عوامل آن را مرور کند.

واژگان کلیدی: جرایم سازمان یافته، فساد اداری، مدیران دولتی.

۱- استادیار حقوق عمومی دانشکده حقوق دانشگاه قم

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه قم (نویسنده مسئول) alirezamajidi09@gmail.com

۳- دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم شناسی amin.shafie6@gmail.com

مقدمه

فساد اداری سازمان یافته که به واسطه قدرت و اعمال نفوذ مدیران در حوزه مدیریتی آنان صورت می‌گیرد مسأله‌ای است که در تمام ادوار گریبان گیر دستگاه‌ها و سازمان‌ها بوده و هسته اندیشه بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی را تشکیل می‌داده است. فساد اداری به عنوان یکی از عمومی‌ترین اشکال فساد، پدیده‌ای است که مرزهای زمان و مکان را درنور دیده و با این ویژگی نه به زمان خاصی تعلق دارد و نه مربوط به جامعه خاصی می‌شود.

جرایم سازمان یافته معمولاً در کشورهایی که دارای ساختار قدیمی و قوانین حاکم ضعیف و همچنین مجریان قوانین ضعیف تر باشد رشد می‌کند تا آنجایی که روز به روز بر تهدید آن افزوده می‌شود و جرایم امنیتی در برابر آن به چشم نمی‌آیند و شاید تنها جرمی باشد که به صورت ناخوشایند از جهانی شدن اقتصاد سود می‌برد؛ زیرا پول حاصل از جرایم سازمان یافته سرمایه‌ای مناسب برای دیگر معاملات فراهم می‌آورد. اما کشورهایی که جرایم سازمان یافته در آنها رونق می‌یابد ممکن است مردم و نظام را به طور مستقیم تهدید نکند ولی به آرامی و خزنده به حرکت خود ادامه می‌دهد. از آن‌جا که افراد ممکن است تحت تأثیر منفی عوامل برون و درون سازمان قرار گیرند، وجود فساد اداری امری اجتناب‌ناپذیر است و جزء جدایی‌ناپذیر تمامی سازمان‌ها به ویژه در جوامع در حال توسعه، که نه تنها سلامت سازمانی را به خطر می‌اندازد بلکه می‌تواند به متن جامعه نفوذ کند و جلو رشد و شکوفایی آن را بگیرد. متأسفانه فساد اداری در تمامی جوامع رو به گسترش بوده و شاهد سوءاستفاده روزافزون افراد از پست و مقام سازمانی شان به نفع خود، اقوام و آشنایان می‌باشیم در نتیجه ایجاد و تغییرات اساسی و اثرگذار در سازمان‌ها امری حیاتی به نظر می‌رسد. از همین روست که در نظام اداری کشور، مقررات و برنامه‌های متعددی برای مبارزه با فساد اداری وضع و طراحی شده که اغلب نه تنها مؤثر نبوده است بلکه منجر به کاغذبازی و تعدد مراحل اداری برای انجام کوچک‌ترین کارها شده و هزینه‌های اضافی بر مردم و دولت‌ها تحمیل کرده است. بسیاری از مطالعات در زمینه فساد اداری سطح کلان به ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی پرداخته و به مقوله جرائم سازمان یافته ناشی از نفوذ مدیران ارشد دولتی توجه خاصی صورت نگرفته است؛ این در حالی است که عوامل مدیریتی، در بروز فساد اداری مالی در داخل سازمان نقش ریشه‌ای دارد و در مقایسه با دیگر عوامل کلان مؤثر در بروز فساد اداری مالی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. لذا با توجه به ماهیت موضوع و پیامدهای ناگوار فساد اداری مالی و اثربخشی کم الگوها و راه حل‌های پیشین که به درون سازمان و عوامل مدیریتی توجه چندانی نکرده اند ضرورت دارد تا به بررسی

عوامل مدیریتی تأثیرگذار در بروز فساد اداری مالی پرداخته و با آسیب شناسی موضوع، الگوی مناسبی در مورد عوامل مؤثر در بروز فساد، طراحی شود و راهکارهای لازم برای مدیران سازمان‌ها به منظور پیشگیری یا مقابله با بروز این پدیده ارائه گردد. مقاله حاضر در نظر دارد به بررسی جرایم سازمان یافته اداری ناشی از نفوذ مدیران ارشد دولتی در ایران از منظر حقوقی و راهکارهای پیشگیری از آن پرداخته تا با استفاده از رویکرد رفتار عوامل مدیریتی تأثیرگذار در بروز فساد اداری مالی، ضمن شناسایی و آسیب شناسی عوامل مدیریتی مؤثر در بروز فساد به پیشنهادهای معتبر در این زمینه دست یابد.

۱- مفهوم فساد اداری

جرمی است که معمولاً با سوءاستفاده از قدرت همراه است. بر اساس تئوری فرصت جرم^۱ هدف از به دست گرفتن قدرت اساساً این است که فرصت‌های اساسی را جهت ارتکاب جرم‌های سودآور تأمین نماید که این فرض را که «قدرت فاسد است» اعتبار می‌بخشد. به این لحاظ فساد اداری می‌تواند از طرف رهبران سیاسی و مدیران عالی رتبه دولت، کارمندان شاغل در نظام اداری و یا شاغلین در بخش خصوصی و شهروندان غیرشاغل نیز رخ دهد (حبیبی، ۱۳۷۵، ۲۴). در جوامع گوناگون بر حسب نگرش‌ها، تعاریف گوناگونی از فساد مطرح شده است. ریشه «فساد اداری» در لغت به معنای «شکستن» است. فساد در اصطلاح؛ بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی تبلور می‌یابد (ربیعی، ۱۳۸۷، ۲۹). فساد از لحاظ حقوقی، رفتار منحرف شده از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی است که بنا به ملاحظات خصوصی یا ملاحظات قومی و منطقه‌ای رخ می‌دهد و معمولاً برای موضوعاتی نظیر حکومت‌های فاسد و فقییر و اعمالی که از دستگاه‌های فعال آنها سر می‌زند، به کار می‌رود (هیود، ۱۳۸۱، ۴۷۵). مؤسسه گالوپ، فساد را «اقدامات غیرقانونی که از طریق آن‌ها شهروندان به مقامات دولتی رشوه می‌دهند تا مجوز بگیرند، قرارداد ببندند یا از مجازات بگریزند و به طور خلاصه، رشوه دادن برای فائق آمدن بر قانون یا قواعد بوروکراسی» تعریف می‌کند (عطایی، ۱۳۸۹، ۱۸۶). فساد اداری به مجموعه رفتارهای آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که در جهت تأمین منافع شخصی، قواعد و مقررات پذیرفته شده را نادیده می‌گیرند (هانتینگتون، ۱۳۹۲، ۹۰). بنابراین می‌توان فساد اداری را یک عمل یا اقدام منفی دربردارنده انگیزه‌های فردی یا گروهی دانست که منشأ آن منافع مادی یا غیرمادی است (محمدنبی، ۱۳۸۰، ۳۲).

۱-۱- تعریف جرم بر مبنای حقوق موضوعه ایران

بند چهارم^۱ اصل یکصد و پنجاه و ششم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر کشف جرم و تعقیب مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزائی اسلام، که در مقام تعیین یکی از مهم ترین وظایف قوه قضائیه است و همچنین اصل سی و ششم^۲ قانون مزبور که ناظر بر حقوق ملت است و طبق آن حکم به مجازات و اجرای آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد، مبین اتکای جرم بر قانون است. بدین ترتیب در معنی عام کلمه جرم عبارت است از ارتکاب عمل ممنوع یا ترک فعل واجب با ضمانت اجرای کیفری مقرر به وسیله قانون با مقامات یا ارگان‌های عمومی صلاحیتدار.

۱-۲- تعریف بانک جهانی و سازمان شفافیت بین المللی از جرم اداری

جرم اداری سوء استفاده از اختیارات دولتی، اقدامات عمومی برای کسب منافع شخصی است که این نوع تعریف مراد توافق عمومی در جهان است. به طور ضمنی فرض شده است که مجموعه‌ای از قوانین و ضوابط مدون اداری وجود دارد که چهارچوب فعالیت‌های مجاز اداری را تعیین می‌کند، هر گونه رفتار اداری که مغایر این قوانین باشد و در آن انتفاع شخصی مطرح باشد، جرم اداری تلقی می‌شود. چنین تعریفی وقتی جامع است که قوانین و حدود آن کاملاً واضح و فراگیر باشد (ذاکرسالچی، ۱۳۹۱، ۱۴).

۲- انواع فساد مالی

۲-۱- فساد کلان

فساد زمانی کلان است که در میان بالاترین سطوح مدیریتی یک کشور و در خصوص پروژه‌ها و برنامه‌های عظیم دولتی اتفاق می‌افتد. وجود فساد کلان در ساختار یک نظام متضمن خرابی کارکردهای اصلی یک نظام حکومتی است به گونه‌ای که می‌توان به آن نظام، لقب فاسد داد. در فساد کلان، دولت‌ها به تناوب منافع عظیم مالی را از طریق قرارداد یا بخشیدن امتیاز، به بخش خصوصی می‌بخشند. این در حالی است که کارمندان فاسد نیز در آن سهیم هستند. بنابراین فساد کلان، فسادی است که متعلق به مدیران رده اول در هر نظام حکومتی است. یکی از ویژگی‌های بارز فساد مدیران در بخش اجرایی، انعقاد

۱- قوه قضائیه قوه ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده دار وظایف زیر است: ۴- کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام.

۲- حکم به مجازات و اجرا آن باید تنها از طریق دادگاه صالح و به موجب قانون باشد.

قراردادهایی با بخش خصوصی است که در ظاهر چه بسا دارای توجیه منفعت و سودرسانی عمومی نیز باشد، اما واقعاً و در عمل به جز ضرر و اتلاف درآمدهای دولتی فایده دیگری بر آنها مترتب نیست (اکرم، ۱۳۹۷، ۱۶۵).

۲-۲- فساد خرد

فساد خرد زمانی محقق است که اولاً در میان مستخدمان رده‌های پایین واقع شده و ثانیاً از ارزش مالی، وسعت و میزان کمتری برخوردار است که اغلب از ناحیه دوستان و یا بستگان مستخدم پرداخت می‌شود. مهم‌ترین ضابطه در تفاوت میان فساد خرد و کلان در این است که فساد کلان همواره همراه با خرابی کارکردها و پایه‌های یک نظام حکومتی در اثر فساد همراه است در حالی که در فساد خرد، ستون‌های حکمرانی و چهارچوب‌های نظام سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه فاقد اشکال اساسی است.

۲-۳- فساد فردی

در این گونه از فساد که بر روی فرد یا افراد محدود و به خصوص متمرکز است، سیستم اداری یک نظام حکومتی درگیر فساد نیست؛ بلکه فرد یا افراد محدودی که برخی تعداد آنها را بین یک یا سه نفر ذکر کرده‌اند اقدام به اخذ رشوه و یا معاوضه و معامله فساد می‌کنند. این فرد یا افراد حتی ممکن است دارای پست‌های مهم و حساس نیز باشند، مانند مدیران عامل یا اعضای هیأت مدیره بانک‌ها، مقام‌های ارشد پلیس یا دستگاه قضایی یا مقامات مالیاتی. معمولاً فرد یا افراد، در فساد فردی برای اشخاص اعم از اربابان رجوع عادی یا بازرگانان و سرمایه‌گذاران در یک بانک، سازمان یا اداره شناخته شده هستند. وجود نرخ‌های معلوم رشوه در هر مورد خطر ناشی از مذاکرات و چانه‌زنی‌های مکرر میان طرفین را کاهش می‌دهد، زیرا با وجود معلوم بودن نرخ، غالباً بر آن توافق حاصل است (دادخدایی، ۱۳۹۰، ۱۰۴).

۲-۴- فساد سازمان یافته اداری

تعریف‌های زیادی از جرم سازمان یافته رایج شده است که با وجود تفاوت‌هایی که دارند از حیث مفهوم مشترک هستند. جرم سازمان یافته عبارت از فعالیت‌های غیر قانونی و هماهنگ گروهی منسجم از اشخاص است که با تبانی با هم و برای تحصیل منافع مادی و قدرت، به ارتکاب مستمر مجرمانه شدید می‌پردازند و برای رسیدن به هدف از هر نوع ابزار مجرمانه نیز استفاده می‌کنند (شمس ناتری، ۱۳۸۰، ۱۳ - ۲۵). در یک نظام اداری مبتلا به فساد اداری سازمان یافته، اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌دانند که باید

به چه کسانی رشوه دهند و چه چیزی در قبال رشوه به دست آورند و اطمینان دارند که مجوزهای لازم را برای اهداف مورد نظر و یا بنگاه های خود اخذ می کنند. فساد اداری سازمان یافته هنگامی اتفاق می افتد که وجه (رشوه) مورد نیاز و دریافت کننده رشوه، به خوبی مشخص است و پرداخت وجه تضمین می کند که سفارش مورد نظر، اجراء خواهد شد (عباس زادگان، ۱۳۹۴، ۱۹).

۳- ویژگی های جرم سازمان یافته اداری

۳-۱- غیرایدئولوژیک بودن سازمان یا گروه مجرمانه

این ویژگی به این معنا است که یک گروه جرم سازمان یافته، جرم را تنها با اهداف اقتصادی و کسب منافع مادی انجام می دهد و با دل‌بستگی های مذهبی و سیاسی اقدام به ارتکاب جرم نمی کند. هدف این گروه تنها کسب پول و قدرت و منفعت مادی است. اگر چه ممکن است این گروه ها گاهی به مبارزات سیاسی هم روی آورند ولی هدف اساسی آن ها از این مبارزات کسب قدرت سیاسی نیست بلکه هدف تقویت قدرت اقتصادی، لغو قوانین مغایر با اهداف مجرمانه و اقتصادی خویش و تصویب قوانین تسهیل کننده فعالیت های خاص و سرانجام به دست آوردن قدرت های اجرایی و غیره برای حفاظت و مصونیت سازمان و اعضای آن در مقابل اجرای عدالت است.

۳-۲- وجود سلسله مراتب

از آن جا که جرایم مورد بحث به صورت سازمان یافته ارتکاب می یابد، وجود سازمانی فعال که قابلیت طراحی، تباری، هدایت و ارتکاب جرم را داشته باشد، ضروری است. به سبب وجود تشکیلات و حاکمیت سلسله مراتب سازمانی، این سازمان نیاز به مدیر و مجریانی دارد که هر یک با موقعیتی ویژه در آن و بر اساس نظر افراد مافوق خود انجام وظیفه کنند.

۳-۳- استمرار جرم در طول زمان

در بسیاری از موارد ممکن است برخی افراد جهت ارتکاب جرم خاصی دور هم جمع شده و با هماهنگی و هم فکری اقدامی مجرمانه را به صورت جمعی برای یک بار انجام دهند؛ چنین جرایمی گر چه با هم فکری و سازمان یافتگی صورت می گیرد، اما جرم سازمان یافته به معنای مورد نظر نیست. آن چه لازم است این است که گروه مجرمانه برای یک دوره طولانی یا غیرمقید به زمانی خاص ولی مستمر تشکیل شده باشد.

از این رو برخی از جرم شناسان، جرایم گانگستری را که برای مدتی محدود و در محدوده‌های خاص ارتکاب می‌یابد، جرم سازمان‌یافته تلقی نمی‌کنند.

۳-۴- استفاده از ارباب و خشونت

در بسیاری از موارد، گروه‌های مجرمانه با گروه‌های رقیب رو به رو می‌شوند، در مواردی دیگر با مأمورانی برخورد می‌کنند که حاضر به همکاری با آن‌ها در مقابل دریافت رشوه و مثل آن نیستند. در مواردی نیز حتی مأمورانی که قبلاً با آنان در مقابل دریافت رشوه همکاری می‌کردند دیگر مایل به استمرار آن نیستند. گروه جرم سازمان‌یافته هر سه دسته از عوامل یاد شده را مانع رسیدن به اهداف کاری خویش دانسته و با ارباب و تهدید دسته سوم مبنی بر افشای همکاری سابق و درگیری و اعمال خشونت نسبت به دو دسته دیگر و در صورت لزوم، از میان برداشتن آن‌ها به کار خویش ادامه می‌دهد.

۴- اهداف جرم سازمان‌یافته اداری

با توجه به انواع مختلف جرم‌های ارتكابی در قلمرو جرم سازمان‌یافته و با توجه به قطع‌نامه‌های سازمان ملل و نیز تفاهم‌نامه‌های سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در این زمینه، روشن می‌شود که یکی از مهم‌ترین اهداف ارتکاب جرم سازمان‌یافته، کسب منافع مالی و اقتصادی است؛ اقدامات بین‌المللی و منطقه‌ای مورد اشاره و تدابیری که اندیشیده شده عمدتاً برای خنثی‌سازی این هدف بوده است. یکی دیگر از اهدافی که بعضی از نویسندگان به آن تصریح کرده‌اند و در بعضی از اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای نیز مورد اشاره قرار گرفته است، کسب قدرت اعم از قدرت اقتصادی و سیاسی است. برخی به جز تحصیل قدرت اقتصادی و سیاسی، اقدام جهت براندازی حکومت یا دولت حاکم را نیز یکی دیگر از اهداف جرم سازمان‌یافته می‌دانند؛ در مورد هدف اول و دوم که گذشت، سازمان مجرمانه در کنار حکومت موجود و با قبول قانون اساسی و ساختار حکومتی موجود به ارتکاب جرم می‌پردازد و نظری به تغییر ساختار ندارد و تنها جهت به دست آوردن منافع اقتصادی یا کسب قدرت سیاسی در سایه ساختار حکومتی موجود تلاش مجرمانه انجام می‌دهد. هدف اساسی جرم سازمان‌یافته کسب منافع اقتصادی و بنا بر اعتقاد گروهی، کسب قدرت سیاسی یا سرنگونی حکومت در کنار به دست آوردن منافع اقتصادی است.

۵- آثار جرم سازمان یافته اداری

جرم سازمان یافته، آثار خطرناکی را در جامعه باقی می‌گذارد که در طول پنجاه سال اخیر مورد توجه جرم شناسان و جامعه شناسان جنایی قرار گرفته است. آثار زیان بار جرم سازمان یافته را می‌توان به صورت خلاصه بیان کرد: متزلزل شدن سیستم اجتماعی از طریق فساد اداری اعمال شده توسط جرم سازمان یافته؛ جلوگیری از اعمال عدالت کیفری با فاسد کردن قضات و دستگاه اداری دادگستر؛ ایجاد تزلزل در اقتصاد و وابستگی‌های اقتصادی که تأثیرات فلج کننده‌ای بر رشد و توسعه جامعه دارد؛ تضعیف یا کنترل حکومت از طریق فاسد کردن پرونده‌های سیاسی و دموکراتیک؛ ایجاد اتحادیه‌ها و پیمان‌های استراتژیک فراملی میان سازمان‌های مجرمانه و گروه‌های تروریستی به ویژه آن گاه که موجب قاچاق سلاح و مواد هسته‌ای و سلاح‌های شیمیایی و بیولوژیک می‌شود و امنیت ملی و نظم جهانی را مختل می‌کند؛ تأثیرات مضاعف هر یک از این نتایج و حصول نتایج منفی دیگر که موجب تزلزل و عدم ثبات در امور سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشورها شده و نظم جهانی و امنیت ملی را تهدید می‌نماید (بسیونی، ۱۳۸۰، ۱۲۴).

۶- مصادیق جرایم سازمان یافته اداری

۶-۱- رشوه

رشوه، دادن مالی است به مأمور رسمی یا غیررسمی دولتی یا بلدی به منظور انجام کاری از کارهای اداری یا قضائی ولو این که آن کار مربوط به شغل گیرنده مال نباشد. خواه مستقیماً آن مال را دریافت کند و یا به واسطه شخصی دیگر آن را بگیرد و یا هر نوع مساعدت پولی دیگر است که معمولاً به مأمور حکومتی پرداخت می‌شود. واژه‌های مترادف زیادی برای واژه «ارتشاء» وجود دارد؛ مانند پورسانت، کمیسیون، پاداش، بخشش، شیرینی، انعام، پول چایی و رایگانی که همگی بیانگر نوعی فساد مرتبط با پول و مزایایی هستند که به کارکنان شرکت‌های خصوصی، مأموران حکومتی یا سیاستمداران پرداخت می‌شود. این موارد پرداختی‌هایی هستند که برای انجام سریع‌تر، راحت‌تر یا مطلوب‌تر کارها و خواسته‌ها در لایه‌های حکومت و نظام بوروکراسی داده یا گرفته می‌شوند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۰، ۳۳۵).

۶-۲- اختلاس

اختلاس به لحاظ حقوقی عبارت است از برداشت وجوه یا مطالبات یا حواله‌ها یا سهام یا اوراق بهادار و سایر اموال متعلق یا در اختیار اشخاص مذکور در ماده «۵»^۱ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ از سوی کارمندان دولت و سایر سازمان‌های مذکور به نفع خود یا دیگری (حبیب زاده و منصورآبادی، ۱۳۷۹، ۴۱). اختلاس، دزدیدن منابع توسط افرادی است که بر این منابع دسترسی دارند، از جمله تعدیات کارکنان و کارمندان دولت یا وابسته به دولت، به اموال متعلق به دولت یا اشخاص دیگر است، که همواره به عنوان تهدیدی جدی علیه دولت و ملت قلمداد می‌شود.

۶-۳- کلاهبرداری

به لحاظ حقوقی، کلاهبرداری عبارت است از بردن مال غیر از طریق توسل توأم با سوء نیت به وسایل یا مانور متقلبانه. کلاهبرداری جرمی اقتصادی است که دربردارنده برخی از انواع حيله‌گری، خدعه و فریب است. کلاهبرداری، دستکاری یا تحریف اطلاعات واقعیت‌ها است. این پدیده زمانی اتفاق می‌افتد که یک مأمور بخش عمومی (عامل) که مسئول انجام دستورها و وظایف محوله از جانب مافوقش است، جریان اطلاعات را به سمت منفعت شخصی خودش دستکاری و یا سوق می‌دهد.

۶-۴- اخاذی

به دست آوردن پول و اشیای دیگر با استفاده از اجبار، خشونت یا تهدید به استفاده از قدرت را اخاذی می‌نامند. هر جا که پول به صورت خشونت‌آمیز به دست آید، اخاذی صورت گرفته است و برای کسی که قدرت انجام آن را دارد، معامله فاسدی به شمار می‌آید. این گونه فعالیت‌های فاسد، ممکن است به صورت‌های گوناگون واقع شود. این نوع باجگیری زمانی است که نیروهای غیردولتی برای به دست آوردن امتیازات شغلی، نپرداختن مالیات و آزادی از مجازات‌های قضایی قادر به اعمال نفوذ بین اعضای دولت و

۱- هر یک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراها و یا شهرداری‌ها و موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و دیوان محاسبات و موسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضائی و به طور کلی قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مامورین به خدمات عمومی از رسمی یا غیررسمی وجوه یا مطالبات یا حواله‌ها یا سهام و اسناد و اوراق بهادار و یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و موسسات فوق‌الذکر و یا اشخاص را که بر حسب وظیفه به آنها سپرده شده است به نفع خود یا دیگری برداشت و تصاحب نماید مختلس محسوب و به ترتیب زیر مجازات خواهد شد.

سازمان‌های حکومتی از طریق تهدید، ترساندن و ترور باشند. به علاوه، کارمندان ادارات مختلف ممکن است از شهروندانی که به عنوان ارباب رجوع، مشتری، مریض یا دانش‌آموز مدرسه به دولت مراجعه می‌کنند، زیرمیزی‌ها و هدایایی را اخذ کنند.

۶-۵- پارتی بازی

نوعی سوءاستفاده از قدرت است که در فرآیند خصوصی‌سازی و توزیع جانبدارانه منابع دولتی، بدون توجه به این که این منابع در محل اول چگونه جمع‌آوری شده‌اند، به کار می‌رود. پارتی‌بازی، تمایل طبیعی انسان به جانبداری از دوستان، خویشاوندان، فامیل و دیگر افراد نزدیک و مورد اعتماد است.

۶-۷- خویشاوندسالاری

فرآیندی که طی آن، مدیر یک اداره اقوام و اعضای فامیل خود را بر دیگران ترجیح می‌دهد را خویشاوندسالاری می‌نامند. بسیاری از رؤسای خودمختار می‌کوشند از طریق قرار دادن اعضای خانواده خود در پست‌های کلیدی سیاسی، اقتصادی و امنیتی، اقتدار خود را تثبیت کنند (یزدان پناه و همکاران، ۲۰۱۳: ۷۰).

۷- علل گسترش فساد سازمان یافته اداری

۷-۱- تمایل

تمایل به ارتکاب تخلف در ذهن عامل آن قرار دارد. تمایل می‌تواند ناشی از عوامل متعددی باشد که در ادامه بحث به آنها خواهیم پرداخت؛ اینکه این عوامل از درون فرد نشأت بگیرد یا از محیط، چندان تفاوتی در نتیجه به وجود نمی‌آورد.

۷-۲- فرصت

برای مبادرت به فساد اداری باید علاوه بر تمایل، فرصت مناسب نیز وجود داشته باشد. چنین فرصتی ممکن است در پی طراحی و تدابیر بلندمدت پیش بیاید و یا ناشی از تصادف باشد. چنانچه تمایل و فرصت اقدام به فساد وجود داشته باشد فساد متولد خواهد شد و در صورت مهیا بودن سایر شرایط رشد خواهد کرد.

۷-۳- عوامل اداری و سازمانی

یکی از واقعیت‌های نظام اداری کنونی این است که واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیرواقعی و یا غیرضروری مواجه هستند و ابهامات موجود در رویه‌های اداری و استانداردهای جاری کار، امکان هر گونه تصمیم و اقدامات خودسرانه را به کارگزاران آن‌ها می‌دهند. به علاوه، فرآیندهای پیچیده و چند لایه امور اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار هستند. از طرفی، کمی حقوق کارکنان بخش خدمات اجتماعی هم دلیل کاهش تدریجی مقاومت و عادت بعدی آنان به قبول این پیشنهادهای است که شامل کم کاری، کاغذبازی، اهمال، دیوان‌سالاری، سوءاستفاده از قدرت و ارتشاء و اختلاس و یا سوءاستفاده نهادینه شده شخصی از منابع عمومی و دولتی توسط کارگزاران خدمات عمومی و اقتصادی می‌شود (خضری، ۱۳۸۴، ۱۵۷).

۷-۴- عوامل درون سازمانی

مسائل رفتاری: متأثر از ناهنجاری‌های اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و ... کارکنان تحت سرپرستی و نیز ناتوانی مدیران در تأمین نیازهای پرسنلی و رفع موانع رفتاری آنان. امور ساختاری و سازمانی: مثل عدم تناسب امکانات پرسنلی، مالی و اعتباری با اهداف و فعالیت‌های سازمان که ناشی از محدودیت در منابع انسانی و مالی یا ضعف سیستم‌های کنترل داخلی و ... است (افضلی، ۱۳۹۰، ۲۵۳).

۷-۵- عوامل برون سازمانی

نیازها، انتظارات متقن و غیرمتقن اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف دارای نفوذ در مردم. مشکلات وضعی و اجرایی قوانین و مقررات مورد عمل. عدم تناسب قوانین و مقررات با نیازها و اقتضانات جامعه، تغییرات و تحولات قوانین و بعضاً تعارض آن‌ها با یکدیگر. وجود ابهام یا اجمال در نصوص برخی از قوانین و مقررات و قابلیت تعبیر و تفاسیر متعدد از آن‌ها و عدم انطباق دستورالعمل‌ها و آئین‌نامه‌های مدون با مفاد قوانین مربوط. مسائل و مشکلات مربوط به جذب، آموزش و نگهداری افراد متخصص و کارآمد. عملکرد مدیران قبلی و تأثیرگذاری آن بر عملکرد جاری دستگاه اجرایی (افضلی، ۱۳۹۰، ۲۵۴).

۷-۶- عوامل اقتصادی

عدم تناسب هزینه‌ها با درآمد کارکنان و مشکلات و مسائل معیشتی آنان که باعث احتمال سوءاستفاده از موقعیت شغلی و برخورد نامناسب با ارباب رجوع می‌گردد. وجود فاصله طبقاتی و نابرابری‌های فاحش

اقتصادی در بین اقشار مختلف جامعه. وجود نابرابری اقتصادی و مالی بین کارکنان در سطوح مختلف اداری. متناسب نبودن سطح زندگی کارکنان با موقعیت اجتماعی که موجبات انگیزه ارتکاب تخلف را در آنان فراهم می‌کند.

۷-۷- عوامل فرهنگی، اجتماعی و سیاسی

شاید مهم ترین عوامل فساد، مسایل فرهنگی و عقیدتی باشد. فرهنگ عمومی جامعه، ارزش‌ها و هنجارهای حاکم بر افراد و اجتماع و عقاید و باورهای مردم نقش محوری در این زمینه دارند. مادی گرایی، فردگرایی، مصرف زدگی، کاهش قبح تخلفات در سازمان و جامعه و مهم تر از همه ضعف ایمان و وجدان کاری از مهم ترین ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی فساد اداری هستند.

عدم استقلال کامل قوه قضائیه، نفوذ قوه مجریه بر آن و بر دستگاه‌های نظارتی و بازرسی، سیاسی بودن بازرسی ها، نفوذ و دخالت افراد متنفذ و مسئولین عالی رتبه و وجود شبکه‌ها و محافل سیاسی در ساختار مدیریتی و عملکرد جناحی، توصیه برای در امان ماندن مدیران متخلف از مجازات، جوسازی و غوغاسالاری گروه‌های ذی نفوذ از جمله عوامل سیاسی تسهیل کننده جرایم اداری است (ربیعی، ۱۰، ۱۳۸۷).

۸- تأثیر فساد سازمان یافته اداری بر توسعه

فساد اداری یک پدیده جهانی است که در همه کشورها وجود دارد. لکن بر اساس شواهد، کشورهای فقیر را بیش از سایرین مورد آسیب قرار می‌دهد، رشد اقتصادی را سرکوب می‌کند و بودجه‌های مورد نیاز برای آموزش، بهداشت و سایر خدمات عمومی را از مسیر خود منحرف می‌سازد. بر اساس آمار بانک جهانی، سالانه و به طور تقریبی بالغ بر یک تریلیون دلار آمریکا از طریق رشوه رد و بدل می‌شود. میان فساد و توسعه، رابطه معکوسی برقرار است؛ به نحوی که می‌توان گفت فساد، هزینه‌های توسعه را افزایش می‌دهد. هر یک از شاخص‌های توسعه انسانی، اجتماعی و اقتصادی، همبستگی کاملاً معناداری را با میزان فساد نشان می‌دهند. در بیشتر کشورهای توسعه‌یافته، قوانینی که در فرآیند توسعه شکل گرفته‌اند، مانعی برای رفتارهای فسادآمیز به شمار می‌آیند. باز بودن اقتصاد و عدم تمرکز امور اقتصادی در کشورهای توسعه یافته و متقابلاً اقتصاد متمرکز و گسترش بخش‌های عمومی در دست دولت و محدود بودن فضای اقتصاد خصوصی، از عوامل بروز فساد در کشورهای توسعه نیافته است. در کشورهای جهان سوم، فساد مالی و سیاسی به عنوان یکی از مشخصه‌ها و ویژگی‌های دولت قلمداد می‌شود. در کشورهای

صنعتی و قدرتمند، فساد بیشتر در رده‌های بالای قدرت متمرکز است؛ اما در کشورهای در حال توسعه، فساد تمامی سطوح زندگی اقتصادی و اجتماعی را دربر گرفته است. قوانین، رویه‌ها، تلقی‌ها، نظام هنجاری، نظام‌های مراقبت و کنترل و نظام مجازات در مورد فساد، در کشورهای توسعه یافته واضح و شفاف است. این در حالی است که در کشورهای جهان سوم، موارد یاد شده تا حدود زیادی در حاله‌ای از ابهام قرار دارد. در کشورهای توسعه یافته، فساد بیشتر در فعالیت‌های اقتصادی احزاب بزرگ، نخبگان سیاسی و نقش شرکت‌های فراملیتی آنان نهفته است. در سطوح پایین‌تر نیز دیوانسالاران به طور مجزا و پنهانی امکان ارتکاب به اعمال فسادآمیز را دارند؛ اما رابطه صریح، تعریف شده، مشخص و تعمیم یافته در این سطح قابل مشاهده نیست. در کشورهای توسعه نیافته به راحتی می‌توان یک سلسله مراتب نظام‌مند و مشخص را بین سطوح مختلف فساد مشاهده کرد. فساد به راحتی از پایین به بالا و بالعکس جابه‌جا شده، از بالا به پایین و در عرض نیز انتشار می‌یابد. دستمزدهای پایین در کشورهای جهان سوم، از عوامل بروز و گسترش فساد اداری و مالی است. فساد با تحریف مقررات قانونی، توسعه را تخریب و بنیان‌های اساسی آن را سست کرده و زیرساخت‌های رشد را از بین می‌برد.

نتیجه گیری

با بررسی دقیق جرم سازمان یافته اداری می‌توان به این نتیجه رسید که جرم سازمان یافته اداری فعالیت مجرمانه مستمری است که با هماهنگی برای کسب سود و منفعت از طریق انجام فعالیت‌های غیرقانونی مورد نیاز مردم انجام می‌شود مشخص است و پرداخت وجه تضمین می‌کند که سفارش مورد نظر، اجرا خواهد شد. عوامل و زمینه‌های گوناگونی وجود دارند که می‌توانند به طور مستقیم و یا غیرمستقیم موجب پیدایش و گسترش و ترویج فساد سازمان یافته اداری شوند که در این مقاله به مواردی از آن اشاره گردید، شناسایی این عوامل و زمینه‌ها می‌توانند راه‌هایی را برای مبارزه به ما نشان دهند که اثر بیشتری در کاهش و حذف پدیده فساد اداری تحت تاثیر نفوذ مدیران ارشد دولتی داشته باشند. رشوه، اختلاس، کلاهبرداری، اخاذی، پارتی بازی و خویشاوندسالاری. یکی از واقعیت‌های نظام اداری کنونی این است که واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیرواقعی و یا غیر ضروری مواجه هستند و ابهامات موجود در رویه‌های اداری و استانداردهای جاری کار، امکان هر گونه تصمیم و اقدامات خودسرانه را به کارگزاران آن‌ها می‌دهند. به علاوه، فرآیندهای پیچیده و چندلایه امور اداری و عدم نظارت کافی توسط مدیران نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار هستند. در یک نظام اداری مبتلا به فساد اداری سازمان یافته، اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌دانند که باید به چه کسانی رشوه دهند و چه چیزی در قبال رشوه به دست آورند و اطمینان دارند که مجوزهای لازم را برای اهداف مورد نظر و یا بنگاه‌های خود اخذ می‌کنند. جرم سازمان یافته به تبع ویژگی خاص و اهداف مورد نظر ارتکاب آن آثار زیان‌بار و مخرب شدیدی را بر فرهنگ، اخلاق، اقتصاد و امنیت یک جامعه بر جای می‌گذارد. لذا پیشنهاداتی با رویکرد پیشگیری و مبارزه جهت کاهش فساد اداری ناشی از نفوذ مدیران ارشد دولتی به شرح ذیل مطرح می‌گردد: بررسی تجربیات انجام شده در کشور، از حیث فرصت‌ها و تهدیدها، نقاط قوت و نقاط ضعف مربوط به مبارزه با فساد اداری. با مراجعه به منابع ارزشی هر جامعه، مبانی و مصداق‌های پیشگیری و مبارزه با فساد اداری استنباط و استخراج شود. آموزش کارکنان برای آشنایی با قوانین و مقررات تخلفات اداری، آئین‌نامه مبارزه با رشوه و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد. استفاده از نظام انتصاب و ترفیعات بر اساس شایسته‌سالاری به جای باندبازی و پارتی‌بازی. الزام قانونی بیشتر برای جلوگیری از تصدی بیش از یک پست توسط یک فرد. اتخاذ راه‌کارهایی برای افزایش ثبات و امنیت شغلی کارکنان و مدیران. مشارکت دادن کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها و استفاده از نقطه نظرات آنان. توجه بیشتر به نظام انتقادات و پیشنهادات. بهبود وضعیت

اقتصادی و معیشتی کارکنان. سیاست‌های اقتصادی کلان دولت برای کاهش شکاف و فاصله طبقاتی و بسط عدالت اجتماعی. برخورد جدی با مدیران ارشد که دچار فساد و مرتکب تخلفات اداری می‌شوند. اشاعه فرهنگ اسلامی از جمله مؤلفه‌های قناعت، صداقت، انصاف، عدالت و ... ترویج فرهنگ مناسب کار برای جلوگیری از کم‌کاری با تکیه بر ارزش‌ها و هنجارهای اسلامی.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع

- افضل‌ی، عبدالرحمن، ۱۳۹۰، فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل پیامدها و راهکارهای بیرون رفت، **مجله حقوقی بین‌المللی**، سال ۲۸، شماره ۴۵.
- اکرم‌ن، سوزان رز، ۱۳۹۷، **فساد و دولت (علت‌ها، پیامدها و اصلاح)**، ترجمه منوچهر صبوری، چاپ دوم، تهران، نشر پردیس دانش.
- بسیونی، محمدشریف و ادوارد وتر، ۱۳۸۰، درآمدی بر درک جرم سازمان‌یافته، ترجمه محمدابراهیم شمس‌ناتری، **مجله حقوقی دادگستری**، شماره ۳۴.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ۱۳۸۰، **ترمینولوژی حقوق**، چاپ یازدهم، تهران، گنج دانش.
- حبیبی، نادر، ۱۳۷۵، **فساد اداری، عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه**، چاپ اول، تهران، مؤسسه فرهنگی انتشارات وثقی.
- حبیب زاده، محمدجعفر و منصورآبادی، عباس، ۱۳۷۹، بررسی تطبیقی اختلاس و تصرف غیرقانونی در حقوق کیفری ایران، **فصلنامه پژوهش‌های حقوق تطبیقی**، دوره ۴، شماره ۲.
- خضری، محمد، ۱۳۸۴، تحلیل نهادی فساد اداری، **فصلنامه مطالعات راهبردی**، شماره ۲۹.
- دادخدایی، لیلیا، ۱۳۹۰، **فساد مالی و سیاست جنایی مقابله با آن**، چاپ اول، تهران، نشر میزان.
- ذاکر صالحی، غلامرضا، ۱۳۹۱، **راهبردهای مبارزه با فساد اداری**، چاپ اول، تهران، انتشارات جنگل.
- ربیعی، علی، ۱۳۸۷، **زنده باد فساد (جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم)**، چاپ اول، تهران، موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- شمس‌ناتری، محمدابراهیم، ۱۳۸۰، **بررسی سیاست کیفری ایران در قبال جرایم سازمان‌یافته با رویکرد به حقوق جزای بین‌المللی**، رساله دکتری، تهران، دانشگاه تربیت مدرس.
- عباس‌زادگان، سیدمحمد، ۱۳۹۴، **فساد اداری**، چاپ اول، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- عطایی، امید، ۱۳۸۹، **شاخص‌های ادراک فساد و راهکارهای اجرای آن**، در: مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، زیر نظر شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، چاپ اول، تهران، نشر زمان نو.
- محمدنبی، حسین، ۱۳۸۰، **فساد اداری و مبارزه با آن از نظر سازمان ملل متحد، مجله وکالت**، شماره

- هانتینگتون، ساموئل، ۱۳۹۲، سازمان سیاسی در جوامع دست‌خوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، چاپ دوم، تهران، انتشارات علم.

- هیود، پل، ۱۳۸۱، فساد سیاسی، مترجمان: قاسم بنی‌هاشمی و محمد طاهری، چاپ اول، تهران، نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی.

- یزدان پناه، لیلا؛ حسن دوست فرخانی؛ هادی؛ بوستانی؛ داریوش؛ رضایی، امید، ۱۳۹۲، بررسی رابطه نگرش به فساد اداری و دینداری (مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان)، فصلنامه جامعه‌شناسی مطالعات جوانان، دوره ۴، شماره ۱۰.

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

- قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷

