

«نقاط شروع مبارزه با فساد با تأکید بر رویکرد نشانگانی؛ با بررسی موردی وضعیت نظام حقوقی ایران»

محمد مهدی غمامی^۱محمد رضا قاسمی^۲

تاریخ دریافت: ۹۵/۵/۲۵

تاریخ پذیرش: ۹۶/۸/۲۷

چکیده:

فساد در تمامی دولت‌ها از عوامل مختل‌کننده ارائه خدمات عمومی است. بر این اساس هر نظام حقوقی بر اساس ساختار فساد موجود در کشور لازم است از راهبرد مشخصی جهت مبارزه و کنترل آن تبعیت کند. راهبردی که لازم است بر اساس نوع فساد حاکم بر کشور طراحی و به اجرا گذاشته شود. در این مقاله سؤال اصلی این است که «پس از شناسایی ماهیت و خاستگاه هر نوع فساد، راهبرد و نقطه شروع مبارزه با آن چیست؟» نگارندگان در پاسخ به این سؤال با مطالعه تطبیقی و تمرکز بر وضعیت ایران کشورها را از حیث مسئله فساد به چهار نوع دسته‌بندی کرده‌اند و برای هر یک بر اساس ویژگی‌هایی که بیان شده راهبرد متفاوتی ارائه شده است. این پژوهش از نظر غایت، توسعه‌ای و از نظر شیوه اجرا تحلیلی - توصیفی بوده و گردآوری اطلاعات آن، به روش کتابخانه‌ای صورت گرفته است. نتایج حاصله نشان می‌دهد که ایران ذیل نشانگان کشورهای کارتل‌های نخبگانی قرار گرفته و نقاط شروع مبارزه با فساد با توجه به این جایگاه، افزایش استقلال سازمانی، ارتقاء شفافیت، اصلاح قوانین حاکم بر ادله اثبات فساد و افزایش مشارکت مردمی می‌باشد.

کلید واژگان: فساد، کارتل‌های نخبگانی، نظام قضایی، حاکمیت قانون، شفافیت.

۱- استادیار، دانشگاه امام صادق (ع) - نویسنده مسئول mmghamamy@gmail.com

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق عمومی - دانشگاه امام صادق (ع)

□ مقدمه

امروزه همه کشورها به دنبال دستیابی به راهکاری مناسب و کارآمد متناسب با نظام و ساختار موجود خودشان برای مبارزه با فساد هستند. مسلم است که راهکارها متناسب با شرایط و اوضاع و احوال از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. چه بسا راهکاری که می‌تواند برای کشوری بسیار کارا و مؤثر باشد برای کشور دیگر با اوضاع و شرایط متفاوت تنها صرف هزینه و درعین حال عدم تحصیل کارایی مطلوب باشد. این واقعیت در موقعیتی حتی می‌تواند تعجب‌برانگیز باشد، بدین صورت که نظامی ساختار مبارزه با فساد نظام دیگر را برای خود برمی‌گزیند، با این انتظار که این روش مورد آزمایش واقع شده و نتیجه مطلوب را حاصل کرده، بنابراین با پیروی گام‌به‌گام می‌توان به همان نتایج دست‌یافت؛ اما برخلاف تصور بعد از اجرای گام‌به‌گام و دقیق راهکارهای تجربه‌شده نتیجه مطلوب حاصل نمی‌شود. این معضل از آن جهت ایجاد شده است که روش اصلاح متناسب با مختصات و ممیزات نظام موردنظر نبوده است.

برای تحلیل کشورها از لحاظ سلامت و دوری از فساد، کشورها را به چهار نشانگان تقسیم کرده‌ایم. هر نشانگان مجموعه‌ای از کشورها است که از نظرگاه فساد، دارای ویژگی‌ها و مشخصات مشابهی هستند. از آن جهت که کشورهای یک نشانگان مشخصات مشابهی دارند به تبع آن، نقاط شروع مبارزه با فساد در آن‌ها مشابه می‌باشد. نشانگان اول کمترین و نشانگان چهارم بیشترین میزان فساد را دارد.

هدف این مقاله شناسایی نقاط شروع اصلاح، در راستای کاهش فساد است. این مقاله ویژگی‌های نظام سیاسی و نقش نهاد قضایی در آن نظام سیاسی را برای هر نشانگان، به‌طور کلی بررسی می‌کند. نقاط شروع احتمالی برای اصلاح در هر نشانگان در راستای یافتن راهکارهای اثربخش مورد شناسایی قرار می‌گیرند. در هر مورد، به بررسی فرصت‌ها و تهدیدهای هر نشانگان نیز خواهیم پرداخت. در نهایت از طریق تطبیق و مقایسه، به شناسایی نقاط شروع احتمالی، فرصت‌ها و تهدیدها برای اصلاح در نشانگان‌های موردبررسی خواهیم پرداخت.

پرسش اصلی که این مقاله به دنبال پاسخ به آن است، این است که نقاط شروع اصلاح با توجه به مفهوم و ویژگی‌های نشانگان‌های ارائه‌شده کدام است؟ و چگونه می‌توان در هر دسته به کارآمدترین اصلاح ممکن دست‌یافت؟ و کشور ایران با توجه به مشخصات و ویژگی‌های خاص خودش، در کدام یک از این نشانگان‌ها قرار گرفته و کدامین نقطه شروع برای اصلاح فساد در ایران پیشنهاد می‌شود. امتیاز ایران در شاخص ادراک فساد^۱ طبق گزارش سال ۲۰۰۷ سازمان شفافیت بین‌المللی^۲، ۲٫۷ است و با این امتیاز ایران در جایگاه ۱۰۶ جای دارد. عدد رتبه‌بندی شاخص ادراک فساد بین صفر تا ۱۰ است و کشوری که امتیاز نزدیک به صفر دارد، فساد بیشتری دارد. شاخص ادراک فساد موسسه شفافیت بین‌المللی حاصل نظرسنجی‌ها و پیمایش‌های گوناگون است و یک شاخص ترکیبی بوده که بر مبنای داده‌هایی در ارتباط با فساد محاسبه می‌شود و توسط آمارگیری از کارآفرینان و کارشناسان برجسته در سازمان‌های مختلف انجام می‌گیرد. (دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷: ص ۱۲)

نگارندگان با توجه به نقدهایی که بر شاخص ادراک فساد وجود دارد این شاخص را محور بررسی خود قرار نداده و از آن صرفاً به‌عنوان یک اماره بهره برده‌اند. گزارش دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۷) بیان می‌دارد که تفاوت رتبه‌بندی و امتیازهای شاخص ادراک فساد صرفاً برای رتبه‌بندی کشورها مناسب بوده و نه مقایسه میزان فساد، به طوری که نمی‌توان گفت در کشوری که امتیاز ۴ دارد فساد نصف کشوری است که امتیاز ۲ دارد.

مقاله حاضر در چهار فصل ارائه شده است. در فصل اول به مفهوم شناسی فساد پرداخته و از مشخصات ویژگی‌های هر نشانگان سخن گفته می‌شود و هر یک از نشانگان‌ها به تفصیل شرح داده می‌شود، فصل دوم راهکارهای مبارزه با فساد مبتنی بر هر نوع نشانگان را بیان می‌کند، فصل سوم به بررسی ویژگی‌های ایران در تطبیق با نشانگان‌ها پرداخته و بیان می‌شود که ایران در کدام یک از نشانگان‌ها قرار می‌گیرد و فصل چهارم نقاط شروع مبارزه با فساد در ایران را معرفی می‌کند و در نهایت جمع‌بندی و نتیجه مباحث ارائه می‌شود.

۱- مفهوم فساد

فساد در لغت، به معنای تباهی، ویرانی، نابودی، فتنه، آشوب، کینه، دشمنی، ستم و پوسیدگی است (عمید، ۱۳۶۹) همچنین راغب اصفهانی در کتاب مفردات گفته است: فساد، خارج شدن چیزی از حالت اعتدال است، کم باشد یا زیاد و نقطه مقابل آن صلاح است. سازمان شفافیت بین‌المللی فساد را سوءاستفاده از صلاحیت اعطاء شده برای کسب منافع شخصی تعریف می‌کند (transparency international: p ۱۳۰). کلمه فساد از ریشه فرانسوی (corruption) و ریشه لاتینی (Rumpere) به معنای «شکستن» یا «نقض کردن» گرفته شده است (افضلی، ۱۳۹۱: ص ۴). طبق تعریف بیان‌شده در فرهنگ وبستر، «فساد، پاداش نامشروعی است که برای ورود فرد به تخلف از وظیفه محوله پرداخت می‌شود». مک مولن^۳ معتقد است فساد، زمانی رخ می‌دهد که یک مأمور دولت به ازای انجام دادن کاری که از آن نهی شده، رشوه‌ای نقدی و یا جنسی قبول کند (قرنی و همکاران، ۱۳۸۹: ص ۳۳۴). موسسه 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 شده است (عطایی، ۱۳۸۹: ص ۱۸۶).

فساد را می‌توان از جهات گوناگونی تقسیم‌بندی کرد. از نظرگاه سطح وقوع، فساد در دو سطح بروز می‌کند. سطح اول، مفاسدی است که توسط کارمندان عالی‌رتبه و مقامات ارشد صورت می‌گیرد که احزاب سیاسی در این سطح مؤثر واقع می‌شوند و از آن با عنوان «فساد بالانشینان یقه‌سفید» یاد می‌شود و می‌توان نفوذ کارتل‌های نخبگانی را در این دسته جای داد و سطح دوم فساد توسط کارمندان رده پایین اتفاق می‌افتد که غالباً با بخش خصوصی و عموم مردم درگیر هستند. عباس‌زادگان (۱۳۸۳) معتقد است از لحاظ درجه شیوع، فساد به دودسته تصادفی (اتفاقی) و نظام‌مند (حاد) تقسیم می‌شود. اگر فساد در جامعه به قدری شیوع یابد که قاعده‌مند شود و انگیزه

انجام فساد افزایش یابد با فساد نظام‌مند روبرو هستیم و در صورتی که فساد کم بوده و به صورت استثنایی انجام شود از آن با عنوان فساد اتفاقی یاد می‌شود.

پس از تبیین مفهوم فساد به دسته‌بندی فساد در قالب نشانگان‌ها می‌پردازیم. نشانگان‌ها (syndromes) شامل مجموعه ویژگی‌ها و نشانه‌هایی هستند که شامل کشورهایی که دارای این ویژگی‌ها باشند می‌شود، بدین صورت که هر کشوری تعداد مشخصی از ویژگی‌های آن نشانگان را دارا باشد در آن نشانگان قرار می‌گیرد. ترتیب آن‌ها بدین صورت است که نشانگان اول کمترین و نشانگان چهارم بیشترین فساد را دارا می‌باشد.

۱-۱- نشانگان بازار برتر (۱)^۴

کشورهای عضو این نشانگان از کاهش اعتماد سیاسی و نارضایتی مردم رنج می‌برد که بروز عملی آن در انتخابات‌های سیاسی است. به نوعی بی‌اعتمادی مردمی نسبت به نهادها وجود دارد. به‌طور کلی فساد آشکار در جوامع این گروه نادر است و غالباً فساد به صورت ضمنی اتفاق می‌افتد. این بی‌اعتمادی عمومی می‌تواند شکل ادراک فساد به خود بگیرد. به‌طوری که مردم احساس فسادی بیش از آنچه وجود دارد داشته باشند. در این نشانگان، نهادها کاملاً کارکردی و مستقل هستند و نهادهای قضایی قوی، مستقل و حرفه‌ای دارد، به‌طوری که کاملاً امور خود را اداره می‌کنند و وابستگی‌های فرعی ندارند. بی‌اعتمادی عمومی نسبت به نهادها شامل نهادهای قضایی نیز می‌شود. در آمریکا، بیش از ۵۰ درصد از پاسخ‌دهندگان به بررسی شاخص فساد جهانی^۵ که جزئی از بررسی گالوپ در سال ۲۰۰۶ بود، سیستم قضایی و سیستم قانونی خود را فاسد توصیف کردند (TI GCR، ۲۰۰۷: ۱۳.p). در هلند، این آمار ۲۵ درصد و در انگلیس ۴۰ درصد بود (۱۳.p، TI GCR، ۲۰۰۷).

تا حدی این مشکل ناشی از بی‌توجهی نسبت به نیازهای اجتماع است: جهت‌گیری حرفه‌ای دادگاه‌ها و نهادهای قضایی باعث ضعیف شدن جهت‌گیری نسبت به مراجعه‌کنندگان می‌شود. دادگاه‌ها بیش‌ازپیش بر ارتقاء فناوری اطلاعات متمرکز شده‌اند، درحالی که چه‌بسا کاربرد فناوری اطلاعات به موازات بی‌توجهی به توانایی مراجعه‌کنندگان باعث دشواری و سختی فرایند دادرسی برای آن‌ها شود. این مسئله می‌تواند به معنای ضعف آگاهی از نیازهای مراجعه‌کنندگان باشد. در این حالت قواعد حرفه‌ای بر نیازهای اجتماع غلبه می‌کنند. شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد، این غلبه، احساس قسمت قابل‌توجهی از عموم مردم است (Genn، ۱۹۹۹: p. ۲۴۶). روتمن^۶ (۲۰۰۰) معتقد است در آمریکا ادراک مردم نسبت به دادگاه‌ها این است که عملکرد دادگاه‌ها دور از فضای عموم مردم است.

مطالعه جن^۷ در خصوص اینکه مردم نسبت به قوانینی که در انگلستان در جریان است، چگونه فکر و عمل می‌کنند، گزارش می‌دهد که یک‌سوم از کسانی که مشکل آن‌ها بر مبنای آراء دادگاه و رسیدگی‌کنندگان به شکایات مردم علیه دولت^۸ حل شده است، اذعان داشته‌اند که آن‌ها به هدف اصلی خود نرسیده‌اند (. (Genn، ۱۹۹۹: p. ۱۹۹ در پیمایشی مشابه در هلند، از میان

پاسخ‌دهندگان، ۹۰ درصد از کسانی که از راهکار توافق استفاده کرده‌اند به هدف خود نائل شده‌اند در مقابل تنها ۶۶ درصد از کسانی که به دادگاه مراجعه کرده‌اند به هدف موردنظر خود رسیده‌اند (Van Velthoven, ۲۰۰۴: p. ۱۹۹). مصادیق یادشده از کشورهای آمریکا، انگلیس و هلند جملگی از کشورهای متعلق به نشانگان بازار برتر هستند که در همگی آن‌ها نارضایتی و بی‌اعتمادی عمومی که یکی از ویژگی‌های برجسته این گروه است دیده می‌شود.

۱-۲- نشانگان کارتل‌های نخبگانی (۲)

یکی از مشخصه‌های این نشانگان آن است که اقتصادی بسته، مبتنی بر فساد و لابی دارد. کشورهای این نشانگان دارای سازمان‌هایی سیاست‌زده است که ساختار نهادی آن‌ها ضعیف بوده به طوری که مورد بهره‌برداری احزاب سیاسی قرار می‌گیرند. عنصر استقلال در نهادهای قضایی این نشانگان تا حدی ضعیف است که باعث آسیب‌پذیری خارجی نهادهای قضایی شده است. در کشورهای عضو این نشانگان منافع کارتل‌های نخبگانی بر منافع ملی غلبه می‌کند. هرچند در عالم نظر و آنچه مطابق قوانین باید اجرا شود، گویای این موضوع نیست، اما در عمل سیاست‌زدگی و نفوذ کارتل‌های نخبگانی منشاء تصمیم‌گیری‌ها و امور اجرایی می‌باشد. برای این نشانگان، جانستون^{۱۰} تأکید بر ارزش استقلال نهاد قضایی، مطبوعات آزاد و تلاش بلندمدت برای تقویت اجرای استقلال نهادی و حرفه‌ای بودن را پیشنهاد کرد.

مدیریت عمومی پیشرفته و شفافیت مترقی، استقلال کارکردی که به واسطه تخصیص بودجه شفاف اتفاق می‌افتد و جامعه مدنی قوی‌تر، باید توسط طیف گسترده‌ای از انگیزه‌های بلندمدت ادامه یابد. یکی از عوامل مؤثر در وابستگی و خروج از استقلال چگونگی تخصیص بودجه است و با کاسته شدن از استقلال قضایی فضای مناسب برای نفوذ کارتل‌های نخبگانی اتفاق می‌افتد. از سوی دیگر ظهور گروه‌های جامعه مدنی از آن جهت که این گروه‌ها انگیزه دائمی برای حمایت از منافعشان دارند، تداوم بهتری خواهند داشت. گروه‌های جامعه مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد انگیزه‌های پایدار در راستای هدف‌های خودجوش دارند و انتظار می‌رود که بر استقلال نهادی و مانعیت از نفوذ کارتل‌های نخبگانی مؤثر باشد.

یکی از موارد حائز اهمیت در تقویت کارتل‌های نخبگانی جابجایی شغلی اعضای این کارتل‌ها بین بخش خصوصی و دولتی است. این پدیده در کشورهای این نشانگان باعث تقویت فساد می‌شود. «پانتوفلز»^{۱۱} عبارتی فرانسوی است که بر همین مفهوم یعنی جابجایی شغلی نخبگان بین بخش دولتی و خصوصی دلالت دارد. در زبان انگلیسی از این پدیده با عنوان «درب‌های چرخان»^{۱۲} یاد می‌شود. زمانی که شخصی که در بخش دولتی مشغول به فعالیت بوده و سپس به بخش خصوصی‌ای منتقل می‌شود که ارتباط مستقیم با فعالیت او در بخش دولتی دارد، پدیده درب‌های چرخان اتفاق می‌افتد. تجربه فعالیت در بخش‌های دولتی به شخص این امکان را می‌دهد که شبکه‌ای از دوستان و همکاران را ایجاد کند که بعدتر می‌توانند برای رونق کار خصوصی خودشان از آن‌ها استفاده کنند (Revolving Door Working Group, ۲۰۰۵, Burger, ۲۰۰۶, Zeleny, ۲۰۰۶).

Johnson and Kwak (۲۰۱۰). این واقعیت که به‌طور معمول حقوق لابی‌گرها چند برابر بیشتر از حقوق در بخش‌های دولتی است دلیلی است بر اینکه مسئولان سابق دولتی از روابط خود کسب درآمد می‌کنند (Public Citizen ۲۰۰۵). این جایجایی‌ها باید مورد کنترل واقع شود. رسوخ در فرایند سیاسی و اقتصادی، شبکه نخبگان و بروکراسی باید ضعیف شود.

یکی از نمونه مشکلاتی که بعضی از نظام‌های این گروه دارند و باید با آن مقابله کنند مورد زیر است. در اروپای شرقی که تحت تسلط رژیم سوسیالیست سابق بود، عملکرد نهاد قضایی به‌خوبی پیشرفته نبود. عملکرد نهاد قضایی جزء لاینفک ساختار حزب مرکزی بود. دستورات کمیته مرکزی مهم‌تر از واقعیت پرونده‌ها و مقررات قانونی و تفسیر منصفانه این دو، بود. قضات جایگاه نازلی داشته و نقش آن‌ها بیش از آنکه نقشی قضایی باشد جنبه اداری داشت. ایجاد یک نهاد قضایی قوی و مستقل می‌تواند هدفی استراتژیک در این نشانگان باشد. مثال برجسته آنچه یک نهاد قضایی می‌تواند بدان دست یابد، مثال قضات دست‌پاک^{۱۲} در ایتالیا است، کسانی که «سرتاسر طبقه سیاسی و شبکه فسادشان را نابود کردند» (Johnston, ۲۰۰۵: p. ۹۸-۱۰۰). به نهاد قضایی ایتالیا بعد از جنگ جهانی دوم استقلال قوی و شدیداً قاعده‌مندی داده شد. در نتیجه این اتفاق، قضات از شبکه فساد که بر فرایندها تأثیر می‌گذاشت، فاصله می‌گرفتند. مثال دیگری از ایتالیا رأی سال ۱۹۹۹، شعبه مدنی دادگاه تجدیدنظر^{۱۳} بود. این رأی رویه قضایی را نسبت به مسئولیت خسارتی که ناشی از اعمال نامشروع ادارات دولتی به اشخاص خصوصی بود تغییر داد. قبل از این رأی، قضات اداری تنها تصمیمات ادارات دولتی را می‌توانستند باطل کنند اما امکان رجوع برای جبران خسارت ناشی از این تصمیمات وجود نداشت. دادگاه تجدیدنظر مسئولیت خسارت را به اعمال ادارات گسترش داد. دی‌ویتا^{۱۵} کسی که این تصمیم را مورد بحث قرار می‌داد، بیان داشت که: ناظر بر پدیده فساد به‌عنوان یک کل، با استفاده از شاخص‌های شفافیت بین‌المللی، ما تأیید خواهیم کرد که فساد از سال ۲۰۰۰ در ایتالیا شروع به کاهش کرده است. دی‌ویتا بیان می‌کند: اما اینکه آیا این کاهش فساد تأثیر مستقیم تصمیم مذکور است، باید مورد بررسی قرار گیرد (di vita, ۲۰۰۶). امتیاز «شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت»^{۱۶} در ایتالیا از ۴,۷ در سال ۱۹۹۹ به ۵,۵ در سال ۲۰۰۱ و ۵,۲ در سال ۲۰۰۷ و ۴,۸ در سال ۲۰۰۸ رسید. منطقی به نظر می‌رسد که در نظر گرفتن اقامه دعوی خسارت نسبت به اداره، ریسک کشف سوءاستفاده از قدرت، در کارمندان دولت را افزایش خواهد داد. تشریح مطالب در مثال ایتالیا نشان می‌دهد که استقلال نهاد قضایی می‌تواند عامل مهمی در افزایش سطح سلامت سازمانی، در سازمان‌های دولتی دیگر باشد.

به‌طور کلی، ایجاد چنین استقلال قضایی‌ای، متضمن افزایش سطح حرفه‌ای بودن در نهادهای قضایی و دادگاه‌ها است، حرفه‌ای بودن شامل مواردی همچون قواعد پیشرفته در خصوص تعارض منافع که به‌طور شفاف اجرا شود، سطح بالای مهارت بوروکراتیک، تناسب سطح پرداخت با جایگاه، می‌شود. فرایند واگذاری پرونده می‌تواند مسئله مهمی در ارتقاء کارایی بوروکراتیک باشد. بودجه خروجی محور نیز، درجایی که تخصیص بودجه بر مبنای نتیجه است استقلال قضایی را افزایش می‌دهد.

تخصیص بودجه نتیجه محور، مستلزم وجود مبنای قوی تری از بروکراسی در سازمان‌ها می‌باشد. اطلاعاتی در خصوص خروجی، عملکرد و کارآیی سازمان قبل از اختصاص بودجه بر مبنای خروجی نیاز است و بر مبنای این اطلاعات ریسک‌های این روش قابل کنترل خواهد بود؛ و از سویی، سیستم اطلاعات می‌تواند مبنایی برای اختصاص بودجه شفاف‌تر در راستای افزایش عملکرد مستقل باشد. استقلال عملکرد، جنبه‌ای از استقلال در قانون اساسی است که با تخصیص بودجه و پاسخگویی بر مبنای ارائه خدمات در عمل اتفاق می‌افتد.

۱-۳- نشانگان کشورهای جرگه سالار (۳)

در کشورهای جرگه سالار، نهادهای سیاسی و اجتماعی بسیار ضعیف و غیرموثر هستند به طوری که حتی مشارکت صادقانه و کارآمد در این نهادها می‌تواند مخاطره‌آمیز است. نخبگان با بهره‌بردن از دولت و جایگاه سیاسی، مبنایی از حمایت شخصی برای خود را به وجود می‌آورند. این نوع از فساد غیرقابل‌پیش‌بینی و منشاء مهم ناعدالتی است. دادگاه‌ها، پلیس و نظام بوروکراتیک نیز مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرند. بیشتر فعالیت‌ها خارج از نظام رسمی و فرایندهای از پیش تعیین شده قانونی صورت می‌گیرد.

فسادهای جرگه سالاران می‌تواند به خشونت بیانجامد. برای مثال نمایندگان مجلس، روزنامه‌نگاران و حقوقدانان مخالف فساد دولتمردان روس، به قتل رسیدند و همین‌طور تاجران و مسئولان احزاب در مکزیک و مخالفان تقلب‌های محلی انتخاباتی در فیلیپین شرایط مشابهی داشتند. درگیری‌ها و اختلافات جدی بر سر سرمایه‌های هنگفت و ضعف اجرای قانون عواملی هستند که خشونت را تشدید می‌کنند اما عاملی که به‌طور مشترک اثرگذار است، عدم توانایی و ناکارآمدی دادگاه‌ها و دیگر نهادهای دولتی در مسائلی همچون حل اختلافات و اجرای قراردادهای و حمایت از حقوق طرف‌ها می‌باشد (Varese, ۱۹۹۷: ۵۸۱-۵۹۰, Humphrey, ۲۰۰۱, ۲۰۰۲). سرمایه‌گذاران در این نشانگان بیشتر سعی دارند بجای سرمایه‌گذاری در برنامه‌های بلندمدت در سرمایه‌گذاری‌هایی با نتایج کوتاه‌مدت شرکت کنند و یا اینکه در خارج از کشور به‌طور گروهی باقی بمانند (Keifer, ۱۹۹۶). فعالیت‌های ناکارآمد و نامشروع بیشتر از روش‌های جایگزین مشروع، درآمد ایجاد می‌کنند، بنابراین آزادی اقتصادی و سیاسی در صورت عدم وجود نهادهای قدرتمند می‌تواند تنها بر آتش فساد بیفزاید (Satter, ۲۰۰۳).

۱-۴- نشانگان کشورها با مسئولان ذی‌نفوذ (۴)

در کشورها با مقامات پرنفوذ، مصونیت اداری وجود دارد. نهادها بسیار ضعیف هستند، مشارکت مردمی در دولت ضعیف بوده و فساد از بالا هماهنگ می‌شود و رهبران فاسد و برگزیدگان شخصی آن‌ها جامعه و اقتصاد را بجای توسعه، استثمار می‌کنند.

موضوع سیلویو برلوسکونی نمونه خوبی از این مورد است. پس‌ازاین که ایشان در سال ۲۰۰۱ به سمت نخست‌وزیری برگزیده شد، با استفاده از موقعیت شغلی خود، قانونی وضع کرد که شرایط

پذیرش شواهد و مدارک مربوط به فساد را در دادگاه به میزان قابل توجهی سخت و دشوار ساخت. این امر باعث شد که به دلیل افزایش زمان لازم برای جمع‌آوری شواهد برای طرح اتهامات علیه وی و دستیارانش بود که در نهایت به دلیل محدودیت‌های قانونی، از اتهامات تبرئه شد. (بایسته‌های حقوقی مبارزه با فساد، ۱۳۸۴). افراد مذکور با استفاده از امتیازات و برتری‌های خود در زمینه‌های مختلف، به راحتی دیگر افراد مرتبط با پرونده را از طریق ارباب و وحشت، تهدید، تطمیع و ... مجبور به سکوت نموده و هرگونه تحقیق و بررسی در این زمینه را عقیم و بی‌نتیجه می‌سازند (محسنی، ۱۳۹۲: ص ۱۴۳)

یکی از مصادیق بارز که در کشورهای این نشانگان مشاهده می‌شود، رابطه تنگاتنگ اطاله دادرسی و پرداخت رشوه است. تأخیر در دادرسی به نوعی درخواست ضمنی برای پرداخت رشوه در قبال خدمات خاص و غیرمنتظره است (UNODC, ۲۰۰۶: p. ۱۴۰).

□ راهکارهای مبارزه با فساد مبتنی بر هر نوع نشانگان

رویکرد نشانگانی فراگیر بوده و شامل همه کشورها اعم از توسعه‌یافته و در حال توسعه می‌شود و توانایی ارائه راهکارهای متناسب را دارد. این رویکرد نقاط شروع برای اصلاح جامعه، در تمام کشورها با هر سطح توسعه‌ای را پیشنهاد می‌کند. اصلاح متناسب با معضل موجود، شانس موفقیت را افزایش می‌دهد. برای مثال، اصلاح نیازمند اراده قدرتمند سیاسی است، اما از جهتی، زمانی که نهادها خیلی ضعیف هستند اجرای این اصلاح در غیاب اراده سیاسی بسیار دشوار می‌شود. در خصوص ارائه راهکارها، اتفاق نظری مبنی بر اینکه اگر راهکارهای اصلاح فساد ترکیب شده و باهم بکار گرفته شوند، مؤثرتر خواهند بود و اینکه هیچ راهکاری به تنهایی موفق نخواهد بود، وجود دارد.

از مصداق‌های زیر می‌توان نتیجه‌گیری مشابهی را دریافت: تغییرات هم‌زمان در چند نهاد قضایی، اطمینان‌بخشی بیشتری از یک اقدام واحد را می‌دهد (TI GCR, ۲۰۰۷: p. ۲۹۶-۳۰۱). یکی از سؤالات مهم آن است که کدام عامل همبستگی بیشتری با سطح فساد در نهادهای قضایی دارد؟ این سؤال رویکرد دیگری را مطرح می‌کند که می‌تواند در انتخاب راهکار احتمالی کمک کند. هنگامی که در جستجوی راهکارهای مؤثر هستیم، اگر تغییرات ایجاد شده در یک عامل تأثیری بر سطح فساد نگذاشت، آن عامل اولین چیزی نخواهد بود که باید روی آن متمرکز شویم. برای مثال، از داده‌های عینی یافت شد که بین درآمد قضا و بازپرسان و فساد همبستگی منفی وجود دارد: هر چه درآمد بیشتر باشد، فساد قضایی کمتر است. هرچند که بالا بردن حقوق به‌عنوان عامل واحد، تأثیر حداقلی بر وقوع فساد دارد. قضا با درآمدهای بالاتر لزوماً به خاطر این عامل کمتر فاسد نیستند (TI GCR, ۲۰۰۷: p. ۲۹۶-۳۰۱). طبق همان منبع، رابطه روشنی بین صورت‌گرایی آیین دادرسی و زمانی که نیاز است دادگاه به رأی برسد و فساد قضایی وجود دارد. دو عامل دیگر کم اثر تلقی شدند: سطح توازن قوا و وجود کمیسیون ضد فساد. عدم وجود انحصار در تعقیب نیز از عواملی بود که منتج به فساد کمتر می‌شود. مطابق این یافته‌ها، برای کاهش فساد در نهاد قضایی و

دادگاه‌ها، افزایش حقوق با کاهش صورت‌گرایی آیین دادرسی و کاهش زمان موردنیاز برای رسیدن به رأی قضایی، جملگی باهم، خط سیر مناسبی هستند.

از آنچه تاکنون بدان دست یافتیم، فهمیده می‌شود که کاهش محرک‌های فساد به واسطه ارتقاء فرایندها و افزایش پاسخگویی همراه با عملکرد هدفمند برای افزایش اعتماد عمومی، می‌تواند در همه نشانگان‌ها اعمال شود، اما نقاط شروع در هر نشانگان مختلف است. باید به مسئله‌ای مثل پرداخت کم با توجه به کارآمد ساختن پیشرفت‌های دیگر و در ارتباط با سایر اقدامات پرداخته شود. افزایش حقوق به‌عنوان یک اقدام واحد تأثیری بر کاهش فساد نمی‌گذارد و یا تأثیر کمی خواهد داشت (Klitgard, ۱۹۹۸: p. ۷۷). برای راهکارهای توسعه‌دهنده، شناسایی منشأهای حمایت و مخالفت نیز به‌عنوان ابزاری برای انتخاب نقاط شروع اهمیت دارد. به همین دلیل است که گاهی حمله به فساد اداری ابتدا ساده‌تر است زیرا به‌طور گسترده‌ای به کنشگران سطح پایین سود می‌رساند که نسبتاً قدرت چانه‌زنی پایینی دارند. همان‌طور که در بحث نشانگان‌ها مشاهده شد، استقلال سازمانی برای کشورهای نشانگان ۲ نقطه شروع است.

نکته مهم و قابل توجه آن است که افزایش استقلال قضایی در نشانگان ۴ یا ۳ می‌تواند مخرب باشد، زیرا پتانسیل ایجاد مسئولان ذی‌نفوذی را دارد که سیستم حمایت نامشروع و انحصاری ایجاد می‌کنند، این در حالی است که افزایش استقلال سازمانی برای نشانگان دوم یکی از مهم‌ترین اولویت‌ها به شمار می‌رود. (Carothers, ۲۰۰۶: p. ۱۲۱).

در نشانگان کشورهای دارای مسئولان ذی‌نفوذ، سازمان‌ها به قدری ضعیف هستند که عملاً پتانسیلی برای ارتقاء سازمان از درون سازمان وجود نداشته و شانس زیادی برای ادامه این تغییرات وجود ندارد. به همین دلیل است که بحث درباره ارتقاء سازمانی از نشانگان کشورهای جرگه سالار آغاز می‌شود.

۱-۵- نشانگان ۱:

افزایش دسترسی به اطلاعات از نقاط کلید و مهم برای اصلاح در نشانگان ۱ می‌باشد. نقطه شروع برای کشورهای نشانگان ۱، ناظر بر ضعف در اعتماد عمومی است. افزایش پاسخگویی در راستای تعدیل انحصار در وظایف و اعمال صلاحیت‌های اعطاء شده به نهادهای قضایی مستقل در این نشانگان، راهکاری برای رفع این بی‌اعتمادی است. افزایش پاسخگویی می‌تواند روش‌های مختلفی داشته باشد. یکی از این روش‌ها گزارش چگونگی صیانت از سلامت نهادهای قضایی است که می‌تواند اعتماد عمومی را ارتقاء دهد.

این گزارش‌ها باید محورهای زیر را در برداشته باشند:

- انتصابات و استخدام مشاغل قضایی و ترفیعات شایستگی محور.
- روش رسیدگی به پرونده‌های قضایی.
- چارچوب‌های اخلاقی، قوانین رفتاری^{۱۸} و اجرای آن‌ها.

- اعلام دارایی‌ها برای ارتقاء سلامت قضایی و اعتماد عمومی. گزارش اعلام دارایی باید حاوی دارایی‌های قضات، والدین، همسر، فرزندان و سایر اشخاصی که رابطه و کالتی با آن‌ها دارند باشد. نهاد قضایی نیاز دارد شفاف‌تر شود و حضور خود در قسمت‌های عمومی را بیشتر کند. گزارش‌های مردمی در خصوص اجرای اصول اخلاقی و چگونگی اداره دادگاه‌ها، با استفاده از وبسایت‌های نهاد قضایی و دادگاه‌ها، می‌تواند راهکار مؤثری در مقابله با بی‌اعتمادی عمومی باشد. گزارش به مردم مسئله‌ای فراتر از مسئله ارتباط است. از سوی دیگر گزارش به مردم همچنین انگیزه‌ای برای نهادهای قضایی است تا هماهنگی بیشتری با قوانین داشته باشد.

راهکار دیگر برای بی‌اعتمادی عمومی، انتشار آراء دادگاه‌ها و در اختیار قرار دادن بدون هزینه آن‌ها بر روی اینترنت است، چراکه این اقدام، کنترل و مذاقه عمومی برای بررسی خروج از بی‌طرفی و فساد در آراء را فراهم می‌کند. انتظار می‌رود که با انتشار آراء قضایی و در دسترس قرار گرفتن آن‌ها برای مردم و رسانه‌ها، منجر به عملکرد بهتر قضایی شده و کیفیت آراء ارتقاء یابد. اگر آراء در سایت اینترنتی منتشر شوند، نیاز است که رسیدگی‌ها دقیق‌تر از زمانی که دور از نظر مردم است، باشد. از سوی دیگر انتشار آراء یکی از استلزامات نفوذ فزاینده اینترنت است بدین معنا که عموم مردم به در دسترس بودن اطلاعات عادت کرده‌اند و روند کلی اطلاعات این جهت‌گیری را دارد که اطلاعات هر چه بیشتر در اختیار مردم قرار بگیرد.

۱-۶- نشانگان ۲:

نقطه شروع برای کشورهای نشانگان کارتل‌های نخبگانی (۲)، بیشتر ناظر بر استقلال سازمانی ناکافی است. مدیریت اطلاعات در اینجا باید اولویت بالایی در برنامه‌ها داشته باشد: ارتقاء مدیریت و شفافیت، افزایش استقلال کاری، به‌واسطه تأمین مالی شفاف و برقراری ارتباط با جامعه مدنی قوی‌تر از جمله راهکارهای مؤثر است. ارتقاء شفافیت و تأمین مالی با استقلال بیشتر که در نتیجه اختصاص بودجه نتیجه محور است، منتهی به افزایش سطح حرفه‌ای‌گری در نهادهای قضایی و دادگاه‌ها خواهد شد.

علاوه بر این سیستم اختصاص بودجه‌ای که اداره مناسب پرونده را پاداش می‌دهد و در نتیجه باعث کاهش زمان فرایند پرونده می‌شود، از آن جهت که تعداد قابل‌توجهی از فسادها، در ضمن طولانی شدن زمان رسیدگی به پرونده‌ها اتفاق می‌افتد، فرصت‌های فساد اداری کاهش می‌یابد. همانند نشانگان اول، اعتماد عمومی و شفافیت نسبت به اصول رفتاری، روش واگذاری پرونده و گزارش در مورد اجرای قانون اصول رفتاری و سایر جنبه‌های نظام دادگاه‌ها برای حل‌وفصل مؤثر اختلافات و اجرای عدالت، از طریق ارتباط با اینترنت می‌تواند ارتقاء یابد.

۱-۷- نشانگان ۳:

در نشانگان کشورهای جرگه سالار (۳)، نقطه شروع، ضعف مبنایی ساختارهای اداری است؛ بنابراین، پرداختن به این ضعف می‌تواند به کاهش فرصت‌های فساد اداری کمک کند. اصلاح از

تنظیم سیستم رسیدگی به پرونده شروع می‌شود. راه رسیدگی به پرونده می‌تواند فرصتی برای بازنگری در روش‌های رسیدگی به پرونده برای کاهش فرصت پرداخت رشوه باشد: مراحل و تشریفات غیرضروری و در نتیجه آن زمان رسیدگی به پرونده کاهش می‌یابد. تقسیم مسئولیت‌ها برای کاهش انحصار.

کاهش صلاحیت‌ها به وسیله توسعه رویه‌های استاندارد.

تمامی این موارد فعالیت‌هایی هستند که می‌توانند به واسطه سیستم ثبت الکترونیکی پرونده‌ها تقویت شوند. «گروه سلامت قضایی (JIG)»^{۱۹} به تجربه کارناتا کا^{۲۰} در هند به عنوان مثالی از آنچه می‌توان با استفاده از سیستم ثبت الکترونیکی پرونده حاصل نمود اشاره می‌کند. تجربه کارناتا کا توسط قاضی جی سی بهارو کا^{۲۱} که هم‌اکنون رئیس کمیته فناوری اطلاعات هند است، توضیح داده می‌شود. او بیان می‌کند که چگونه با استفاده از سیستم ثبت الکترونیکی پرونده و ایجاد سامانه مدیریت پرونده حاصل از آن، حجم کارهای عقب‌افتاده در پرونده‌ها کاهش یافت: در بعضی از دادگاه‌های آزمایشی^{۲۲}، حجم کارهای عقب‌افتاده در طی سه سال تا ۹۰ درصد کاهش یافت (Bharuka, ۲۰۰۳, p. ۱۳۸-۹). اطلاعات سامانه مدیریت پرونده، آنچه را که در راستای رسیدگی کارآمدتر می‌تواند انجام بگیرد، تقویت می‌کند و همچنین تغییرات صورت گرفته در رسیدگی به پرونده را کنترل و نظارت می‌کند و از این جهت، می‌تواند رسیدگی غیرمعمول به پرونده را که ممکن است نشان‌دهنده فساد باشد کشف کند (Klitgaard, ۱۹۹۸, p. ۸۲). کامپیوتری کردن اوراق دادگاه پیشنهاد دیگر گروه سلامت قضایی است: (۲۰۰۱, p. ۱۰). UNODC, انتظار می‌رود با به‌کارگیری سامانه مدیریت پرونده حجم کار قضات کاهش یافته و اجرای عدالت تسریع شود و همچنین کمک می‌کند تا گم‌شدن اوراق دادگاه که در پی آن برای بازیابی آن‌ها کارمزد گرفته می‌شود، کاهش یابد. حداقلی‌ترین مدل کامپیوتری کردن اوراق، احتمالاً آن است که پایگاه داده اوراق پرونده‌ها برای دنبال کردن آنکه این اوراق کجا هستند، ترتیب داده شود. مدل حرفه‌ای‌تر شامل بارکد گذاری برای اوراق هم‌زمان با جابجایی آن‌ها و یا حتی اسکن کردن آن‌ها و نگهداری تصاویر در پایگاه داده می‌باشد. اسکن کردن و نگهداری تصاویر اوراق می‌تواند تا حد زیادی موضوع بند ۳ ماده ۱۷ قانون نظارت بر قضات را که خارج کردن مستندات و لوایح طرفین از پرونده می‌باشد، از بین برده و از این جهت می‌تواند مورد توجه قرار گیرد.

۱-۸- نشانگان ۴:

در کشورهای این نشانگان رابطه تنگاتنگی بین زمان دادرسی و اخذ رشوه وجود دارد. «گزارش گروه سلامت قضایی تأیید می‌کند که رابطه تنگاتنگی بین اطلاع دادرسی و پرداخت رشوه در دادگاه‌ها وجود دارد» (reiling, ۲۰۰۹, p. ۲۳۰). بنابراین یکی از نقاط شروع برای کاهش فساد در این نشانگان، انجام تمهیداتی است که باعث کاهش زمان فرایند دادرسی می‌شود. یکی از مهم‌ترین این راهکارها درگاه‌های اینترنتی است که دادگاه‌ها در اختیار کاربران قرار می‌دهند و در آن از چگونگی آوردن پرونده به دادگاه توضیح داده و فرایندهایی که در دادگاه در جریان است

را برای کاربران شرح می‌دهند. در نتیجه این آگاهی پرونده‌ها با وضعیت مطلوبی به دادگاه آورده می‌شود و مهیا بودن پرونده به‌عنوان یکی از عوامل در کنار سایر عوامل به کاهش زمان رسیدگی کمک می‌کند. از سوی دیگر، از پیش معلوم بودن چگونگی فرایندهای دادگاه مانع از آن می‌شود که قضات و کارمندان دادگاه با ابداع فرایند بی‌فایده باعث اطاله دادرسی شوند، چراکه در این صورت کاربران دادگاه به فرایندهای از پیش تعیین‌شده در درگاه‌های اینترنتی استناد خواهند داد و آگاهی آن‌ها در این موضع اثربخش خواهد بود.

□ تحلیل وضعیت فساد در ایران مبتنی بر نشانگان‌ها:

در ایران سازمان‌ها تحت بهره‌برداری احزاب قرار می‌گیرند. انتصابات سازمانی با توجه به رویکردهای سیاسی اتفاق می‌افتد. با روی کار آمدن دولت جدید احزابی ناشی شده از دولت ایجاد می‌شوند. حزب «کارگزاران سازندگی» و «حزب جبهه مشارکت ایران اسلامی» از مصادیق این احزاب هستند. حزب «کارگزاران سازندگی» را ۱۶ تن از وزیران و معاونین دولت پنجم تأسیس کردند. حزب «جبهه مشارکت ایران اسلامی» نزدیک به نیمی از اعضای کابینه دولت را در اختیار داشت. دارابی (۱۳۸۹) در کتاب جریان شناسی سیاسی در ایران، احزاب «کارگزاران سازندگی» و «جبهه مشارکت ایران اسلامی» را احزاب دولت ساخت می‌نامد. این مصادیق حاکی از وجود شبکه‌های نخبگانی است. سازمان‌ها به‌نوعی سیاست‌زده هستند و با تغییرات در رأس قوه مجریه، شاهد تغییرات گسترده در مدیریت سراسری کشور هستیم. این تغییرات نیز به‌نوعی بیان‌کننده وجود شبکه نخبگانی سراسری است که ایران را به نشانگان کارتل‌های نخبگانی نزدیک‌تر می‌کند. در مواردی منافع کارتل‌های نخبگان بر منافع ملی غلبه می‌کند و ملاحظه می‌شود که در انتصابات و یا تخصیص بودجه‌ها این غلبه منافع بروز خارجی پیدا می‌کند. از مصادیق این امر می‌توان به تلاش دولت دهم برای اختصاص بودجه به دانشگاه موسوم به «دانشگاه ایرانیان» اشاره کرد. و از سویی نفوذ بعضی اشخاص همچون مشاور و رئیس دفتر ریاست جمهوری دوره دهم در انتصابات کشوری نشان‌دهنده ممیزات و مختصات این نشانگان است. در عمل ملاحظه می‌شود که سیاست‌زدگی و نفوذ کارتل‌های نخبگانی منشأ تصمیم‌گیری‌های و جهت‌دهی‌های اجرایی می‌شود. عنصر استقلال درونی در نهادهای قضایی ایران تا حدی ضعیف بوده و از این جهت این نهاد قضایی آسیب‌پذیر خواهد بود. عنصری که به عقیده هاشمی (۱۳۹۱) در کنار قابل‌دسترس بودن دادگاه صالح و مسئولیت قضات در برابر مردم، یکی از سه شرط سازمان‌دهی دستگاه قضایی است و در صورت فقدان آن فقدان سازمان‌دهی دستگاه قضایی حاصل خواهد شد.

از سویی کارتل‌های نخبگانی سعی دارند بر فرایند تقنین نیز اثر بگذارند و قوانین را جهت‌دهی کنند، از این جهت است که نباید بحث‌های کارشناسی پیش از تصویب قانون در مکان‌هایی که متعلق به گروه ذینفعان است انجام شود زیرا که اثر روانی بر نمایندگان تصمیم‌ساز گذاشته و به‌نوعی آن‌ها میهمان ذینفعان شده‌اند. از سوی دیگر، در صورت تصویب قوانین کارآمد و اجرای قوانین، کارآمدی و مقبولیت مطلوبی انتظار می‌رود اما به دلیل نفوذ کارتل‌های نخبگانی به نظر

می‌رسد در مرحله اجرا نیز، اعمال نفوذهایی اتفاق می‌افتد و آنچه در واقع رخ می‌دهد فاصله زیادی با قوانین داشته باشد. بنابراین این نفوذ فساد چندوجهی شده و بر پیچیدگی آن می‌افزاید. نموده‌هایی از فضای بحث نشانگان کارتل‌های نخبگان در مسئله خصوصی‌سازی، در ایران وجود دارد. امروزه مسئله خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی از موضوعات مهم و چالشی در سطح ایران است. اما در روند خصوصی‌سازی موانعی از جمله نفوذ اعضای کارتل‌های نخبگانی وجود دارد. در راستای تأیید این مدعا به صحبت‌های دو مقام مهم در این خصوص اشاره می‌شود. وزیر اقتصاد دولت اعتدال این‌گونه بیان می‌دارد: «هر شرکتی را که می‌خواهیم خصوصی کنیم گروهی ما را منع می‌کند» (ایران نیوز، ۱۳۹۴). رئیس سازمان خصوصی‌سازی نیز بیان داشتند: «برخی از مدیران دولتی و وزرا، برخلاف آن‌که در رسانه‌ها از خصوصی‌سازی دفاع می‌کنند در پشت پرده عملاً جلوی این روند را گرفته‌اند» (همدلی، ۱۳۹۵).

به‌عنوان نمونه به یکی از مصادیق این موضوع که در واگذاری باشگاه‌های استقلال و پیروزی اتفاق افتاد، اشاره می‌شود. در واقع با توجه به حکم صریح تبصره «۲» ماده (۳) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی «تداوم مالکیت، مشارکت و مدیریت دولت در بنگاه‌های مربوط به گروه یک ماده (۲)» پس از پایان قانون برنامه چهارم ممنوع بود. با این وجود دولت در آن زمان به حکم قانون برای واگذاری عمل نکرد و برای خلاصی از الزام به واگذاری تا پایان قانون برنامه چهارم مطابق مصوبه ۱۳۹۰/۷/۱۷ این دو باشگاه را از گروه ۱ به گروه دو منتقل کرد.

۹-۱- نقاط شروع مبارزه با فساد در ایران

راهکارهایی که برای نشانگان کارتل‌های نخبگانی ارائه شده، به‌طور کلی در ایران نیز صادق است. اما باید توجه داشت که این راهکارها باید با توجه به پایگاه‌های داده بومی، عملی شوند. بنابراین یکی از مهم‌ترین استلزامات برای یافتن نقاط شروع اصلاح فساد در ایران ایجاد پایگاه داده‌ای است که بر مبنای آن بتوان نقاط شروع اصلاح فساد را پیش‌بینی کرد. بنابراین راهکارهای پیشنهادی با تغییراتی که ناشی از داده‌های پایگاه‌های داده بومی است قابل‌اعمال است.

۱-۱- افزایش استقلال قضایی مبتنی بر تخصیص بودجه نتیجه‌محور

همان‌طور که ملاحظه شد برای کشورهای نشانگان ۲، راهکارهایی ارائه شد، که یکی از محورهای آن راهکارها ناظر بر افزایش استقلال سازمانی است. بشیری و شقاقی شهری (۱۳۹۰) نیز در مقاله خود تحت عنوان «حکمرانی خوب، فساد و رشد اقتصادی»، اصلاح و تقویت استقلال قضایی را یکی از راهبردهای ۶ گانه حکمرانی خوب دانسته‌اند.

یکی از مهم‌ترین راهکارهای افزایش استقلال، تغییر رویکرد بودجه‌ای است. بودجه‌بندی عمومی که یک از مهم‌ترین فرایندهای تصمیم‌گیری در یک نهاد عمومی است، ۴ بعد اساسی دارد: ۱- سیاسی ۲- مدیریتی ۳- اقتصادی ۴- حسابداری.

افزایش استقلال قضایی با بعد مدیریتی بودجه‌بندی رابطه تنگاتنگی دارد. بودجه‌بندی ابزاری

مدیریتی است از آن جهت که راه‌ها و همچنین ابزارهای فراهم کردن برنامه‌ها را معین می‌کند و دیگر اینکه ملاک‌های اثربخشی و کارآمدی را معین می‌کنند بدین صورت که اثربخشی و کارآمدی قوه قضاییه در قالب تخصیص بودجه نتیجه محور اتفاق بیافتد، این امر از آن جهت که وابستگی بودجه‌ای را از هر عامل دیگر قطع می‌کند و تنها کارآمدی را معیار بودجه قرار می‌دهد، می‌تواند باعث افزایش استقلال قضایی شود. در گامی فراتر باید اداره مناسب پرونده‌ها پاداش داده شود که این پاداش نیز سازوکاری بودجه‌ای بوده و در نتیجه این پاداش طولانی شدن فرایند رسیدگی به پرونده‌ها کاهش یافته و در پی کاهش زمان رسیدگی به پرونده‌ها، فسادهایی که مستقیماً با طولانی شدن دادرسی در ارتباط هستند، کاهش می‌یابد.

یکی از وجوه مشترک نشانگان کارتل‌های نخبگانی با نشانگان بازارهای مؤثر، نیاز هر دو گروه به افزایش اعتماد عمومی و ارتقاء شفافیت است. گزارش‌ها یکی از ابزارهای محوری در راستای افزایش شفافیت هستند. این گزارش‌ها باید روش‌های رسیدگی به پرونده، آیین دادرسی شفاف و موضوعات ناظر بر سازمان، همچون انتصابات و ترفیعات شایستگی محور و قوانین رفتاری و اقدامات اجرایی ناظر بر این قوانین و چارچوب‌های رفتاری را شامل شود. اعلام دارایی‌ها نیز از جمله گزارش‌های مهمی است که تأثیر زیادی بر اعتماد عمومی دارد. در ابتدا در قانون «رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها» مصوب سال ۱۳۳۷ مقرر شده بود که کلیه وزرا و معاونین و سایر کارمندان دولت سالانه موظف هستند فهرست اموال دارایی خود و اشخاصی که تحت تکفل آنان هستند را به مسئولان صالح تسلیم نمایند و رسید دریافت کنند اما این قانون با توجه به ظرفیت‌های کم و نامتناسب آن زمان و فراگیری کلیه کارکنان دولت که تعداد زیادی از افراد را شامل می‌شد امری بس دشوار می‌نمود و درصحنه عمل نیز اجرایی نشد. بعد از تصویب قانون اساسی در اصل ۱۴۲ به این موضوع پرداخته شد اما شمولیت اصل مذکور در نقطه مقابل افراط قانون سال ۱۳۳۷ به تضییق بسیار زیاد تمایل پیدا کرد به طوری که تنها رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان را شامل شد. اما در حال حاضر هرچند که تصویب قانون «رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در آبان ماه سال ۹۴ گام مهم و قابل توجهی در راستای اعلام فهرست اموال و دارایی‌های مسئولان و افزایش شمولیت قانون است و به نوعی می‌تواند درصحنه اجرا از مانع تفسیر لفظی شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۴۲ که موارد مذکور در اصل را صرفاً ناظر بر مقامات و اشخاص نامبرده دانسته است، عبور کند و شمولیت درخور توجهی را ارائه دهد، به طوری که ماده ۳ این قانون از اشخاصی همچون نمایندگان مجلس خبرگان و اعضای مجمع تشخیص مصلحت تا روسای کلانتری‌ها، گمرکات و سرممیزین مالیاتی را شامل می‌شود اما همچنان از آن جهت که رویکرد قانون مذکور «اعلام عمومی» نبوده و از ظرفیت نظارت فراگیر و عام استفاده نمی‌کند و به ارائه فهرست اموال و دارایی‌های مسئولان به رئیس قوه قضاییه بسنده می‌کند، نقد وارد است. اگر کارگزاران نظام بر اساس خوداظهاری، فهرست اموال خود را از طریق سامانه‌ای اعلام عمومی کنند در این صورت هر شخصی که آن مسئول را می‌شناسد از اقوام

و اطرافیان تا کسانی که با او روابط مالی و وکالتی دارند هر کدام در جایگاه یک ناظر می‌توانند عمل کنند و ظرفیت نظارتی خاص خود را داشته باشند به طوری که اگر جمع جبری این ظرفیت‌های نظارتی را کنار هم قرار دهیم یک پتانسیل نظارتی قابل توجه خواهد بود و بازدارندگی قابل توجهی در راستای وقوع خوداظهاری صحیح ایجاد خواهد کرد. البته لایحه برنامه ششم توسعه در ماده ۳۵ که در حال حاضر به تصویب کمیسیون تلفیق رسیده است اما منتظر تأیید شورای نگهبان است، این موضوع را مورد توجه قرار داده است و با آوردن عبارت «و عموم مردم» در ذیل این ماده امکان دسترسی عموم مردم به سامانه حقوق و مزایا را فراهم کرده است. این ماده مقرر می‌دارد که دولت ظرف یک سال سامانه ثبت حقوق و مزایای کلیه مقامات، مدیران و کلیه کارکنان دستگاه‌های اجرایی را راه‌اندازی کرده و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم را فراهم آورد. البته دسترسی عموم مردم به این سامانه بسیار اختلاف‌برانگیز بود به طوری که حتی در بعضی از نسخه‌های منتشرشده از مصوبه کمیسیون تلفیق در رسانه‌ها عبارت «و عموم مردم» نمی‌باشد. از سویی باید به این نکته توجه داشت که در ماده یک قانون «رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران» که مقرر می‌دارد «از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون، یکی از شرایط تصدی سمتهای موضوع این قانون، تعهد به ارائه فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان تحت تکفل، در قالب خود اظهاری به قوه قضائیه است» صرف تعهد به ارائه فهرست دارایی‌ها از شرایط تصدی سمت‌های موضوع این قانون دانسته شده است در حالی که مشخص نشده است اگر بعد از تعهد مذکور، فهرست دارایی‌ها به رئیس قوه قضائیه ارائه نشود چه ضمانت اجرایی برای عدم التزام به تعهد وجود خواهد داشت. نظر ذبیح‌الله خداییان (۱۳۹۵)، معاونت حقوقی قوه قضائیه مبنی بر نبود ضمانت اجرای مناسب در صورت عدم ارائه فهرست دارایی‌ها نیز مؤید این امر است.

از سوی دیگر مدیریت اطلاعات و سامانه‌های اطلاعاتی نیز نقش حائز اهمیتی در تغییرات این نشانگان دارند. سامانه‌های اطلاعاتی یک از عوامل مهم برای از بین بردن بسترهای شکل‌گیری کارتل‌های نخبگان و پدیده «درب‌های چرخان» است. زمانی که شخصی که در بخش دولتی مشغول به فعالیت بوده و سپس به بخش خصوصی‌ای منتقل می‌شود که ارتباط مستقیم با فعالیت او در بخش دولتی دارد، پدیده درب‌های چرخان اتفاق می‌افتد، این موضوع یکی از عوامل شکل‌گیری کارتل‌های نخبگانی است که سامانه‌های اطلاعاتی با رصد این موضوع می‌توانند زمینه پیشگیری از این پدیده را فراهم آورند. این سامانه برای کارآمد بودن می‌باید قابلیت «سنجش، پیگیری و مقایسه (MCT)»^{۲۳} اطلاعات را فراهم آورد، در غیر این صورت حتی وجود اطلاعات نیز بی‌فایده خواهد بود. کوآسک و فانگ (۲۰۱۴) معتقدند بدون وجود ابزارهایی که مقایسه و تطبیق اطلاعات را امکان می‌دهند حتی وجود اطلاعات نمی‌تواند نتیجه مطلوب را حاصل کند.

۱۱-۱- اصلاح قوانین حاکم بر ادله اثبات فساد

مقررات نقش حیاتی و مهمی در مبارزه با فساد دارند و یکی از عناصر مهم کارکردی در مبارزه

با فساد هستند. به‌منظور نیل به نتیجه مطلوب و موردنظر باید با توجه به مشخصه‌های هر نشانگان قوانین متناسب با آن در نظر گرفته شود.

از جنبه‌های مختلفی می‌توان قوانین را مورد ارزیابی قرار داد. یکی از جنبه‌های کاربردی قوانین قواعد و اصول حاکم بر ادله اثبات دعوا می‌باشد. در مواردی که برای مبارزه با فساد با شبکه نخبگانی‌ای رویارو هستیم که صاحب‌منصب بودن آن‌ها بر پیچیدگی کشف جرائم می‌افزاید، یکی از عناصر یاری‌دهنده در مبارزه با فساد جنبه ناظر بر قواعد و اصول حاکم بر ادله اثبات قوانین است. در وضعیتی که شبکه نخبگانی می‌تواند با استفاده از جایگاه و اقتدارات خود از ابزارهای گوناگون همچون ارباب و وحشت، تهدید و تطمیع بهره‌گیرد و افراد درگیر پرونده را ناکارآمد سازند و مانع از نتیجه عادلانه دادرسی شوند، می‌توان با کاستن بار اثبات دعوا از مدعی‌العموم، به تعدیل این وضعیت پرداخت. در این صورت میزان ارائه دلیل از طرف مدعی‌العموم کاهش می‌یابد و این امر مسلماً باعث افزایش تحصیل محکومیت‌ها می‌شود

۱-۱۲- مشارکت مردمی (افشا کنندگان فساد)^(۴)

در ایران از جنبه‌های مختلفی به بحث فساد پرداخته شده است و در قوانین بالادستی به راهکارهایی برای مبارزه با فساد اشاره شده است. یکی از محورهای مهم مشارکت دادن مردم در مبارزه با فساد است. طبق اصل (۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه همگانی شناخته شده است.

در همین راستا نیز در ماده (۱۰) قانون ارتقا سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نیز وزارت کشور موظف شده است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد را فراهم آورد و گزارش سالانه آن را تقدیم مجلس کند.

نکته‌ای که در قانون ایران ناظر به استفاده از مشارکت مردم در راستای مبارزه با فساد باید توجه کرد آن است ساختار منسجمی برای حمایت‌های جانی، مالی، اداری، قضایی از اشخاصی که در راستای مبارزه با فساد عمل می‌کنند و یا به افشای اطلاعات فساد می‌پردازند، وجود ندارد. واقعیت این است که فعالیت‌های غیرقانونی را گزارش می‌دهند از ایمنی جانی برخوردار نیستند و بعضاً به صورت‌های وحشتناکی مورد انتقام قرار می‌گیرند. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴: ص ۸)

مطابق ماده (۳۳) کنوانسیون سازمان ملل متحد در مبارزه با فساد، هر کشور عضو باید اقدامات مقتضی به‌منظور تأمین امنیت هرکسی که با حسن نیت و بنا به دلایل معقول، هر واقعه مربوط به جرائم احراز شده بر اساس این کنوانسیون را به مقامات صالح گزارش دهد، در نظام حقوق داخلی‌اش قرار دهد.

از سویی باید به نکته‌ای بسیار مهم در اینجا اشاره شود و آن این است که رویکرد قوانین در خصوص گزارش تخلفات از اهمیت بسزایی برخوردار است. این رویکرد باید متناسب با وضعیت عمومی گزارش دهندگان تخلف باشد. در موقعیتی که شخصی نسبت به تخلفی آگاه می‌شود و درصدد گزارش آن برمی‌آید، کسانی که منافعتشان در نتیجه این گزارش در خطر می‌افتد درصدد

مانع‌شدن از این گزارش برمی‌آیند؛ بنابراین در همین راستا از ابزارهای گوناگون در جهت مانع‌شدن استفاده خواهند کرد. این ابزارها نوعاً مجرمانه و آسیب‌زننده خواهد بود. آن‌ها در صورت عدم توانایی نسبت به منصرف کردن شخص گزارش‌دهنده از طریق راه‌های نرم مثل تطمیع، به ابزارهایی همچون تهدید روی می‌آورند؛ بنابراین افرادی که گزارش‌دهندگان تخلفات هستند، بیش از آنکه نیازمند تشویق باشند، نیازمند حمایت هستند. این در حالی است که آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۶) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد، در این خصوص تنها به ۴ شیوه تشویقی نازل اعم از اعطای تقدیرنامه، یک گروه تشویقی اکتفا کرده است که متناسب با خطری که شخص گزارش‌دهنده را تهدید می‌کند نمی‌باشد. یکی از مهم‌ترین این حمایت‌ها، حمایت شغلی است زیرا بسیاری از افراد به مناسبت شغلشان به تخلفات و نقض قوانین پی می‌برند و چه‌بسا در صورت گزارش نقض قوانین امنیت شغلی آن‌ها، به خطر بیافتد. چراکه در مواردی نه‌تنها مدیران مانع فساد نشده بلکه خود عضو کارتل‌های نخبگانی فاسد بوده و موجب فشار به کارمندی می‌شوند که امکان گزارش فساد را دارند. برای مثال شخصی که به مناسبت شغلش به اسناد طبقه‌بندی شده دسترسی دارد، به نقض قوانینی آگاه خواهد شد؛ بنابراین باید تمهیداتی فراهم شود تا شخص گزارش‌دهنده در امنیت کامل، نقض قوانین را گزارش دهد.

همان‌طور که ملاحظه می‌شود این رویکرد تقنینی نمی‌تواند اطمینان خاطر مناسبی برای شخصی که با حسن‌نیت به گزارش‌دهی در مقابل فساد می‌پردازد، ایجاد کند. از سویی سازوکاری کارآمد برای پیشگیری از خطرپذیری شخص گزارش‌دهنده پیش‌بینی نشده است و از سوی دیگر سازوکارهای تشویقی یادشده با خطری که پیشروی شخص گزارش‌دهنده است نامتناسب است.

□ نتیجه‌گیری

این مقاله با معرفی نشانگان‌های فساد و ویژگی آن، نقاط شروع برای مبارزه با فساد در هر نشانگان را مشخص می‌کند. رویکرد نشانگانی یکی از نوآوری‌های این پژوهش در بررسی فساد می‌باشد. نشانگان‌ها (syndromes) دربردارنده کشورهای مشخصی هستند که دارای مجموعه‌ای از ویژگی‌ها و مشخصه‌های مشابه هستند، بدین‌صورت که هر کشوری دارای آن مشخصات باشد، در آن نشانگان قرار می‌گیرد.

چهار نشانگان بازار برتر، کارتل‌های نخبگانی، جرگه سالار و مسئولان ذی‌نفوذ معرفی شد. که به ترتیب، نشانگان اول کمترین و نشانگان چهارم بیشترین فساد را دارد.

در نشانگان بازار برتر نهادها کاملاً کارکردی، کارآمد و مستقل عمل می‌کنند و نهادهای قضایی نیز قوی، مستقل و حرفه‌ای هستند. کشورهای عضو این نشانگان از کاهش اعتماد سیاسی و نارضایتی مردم رنج می‌برند، که بروز عملی آن مشارکت کم در انتخابات‌های سیاسی است. افزایش دسترسی به اطلاعات و افزایش پاسخگویی در راستای ارتقاء اعتماد عمومی به‌عنوان نقاط شروع مبارزه با فساد در این نشانگان مطرح شد.

در کشورهای عضو نشانگان کارتل‌های نخبگانی، شبکه‌های نخبگانی بر جریان امور سیطره دارند

و منافع آنان بر منافع مردم غلبه می‌کند. نهادها تحت بهره‌برداری احزاب سیاسی قرار می‌گیرند و عنصر استقلال در نهادهای قضایی این نشانگان تا حدی ضعیف بوده و باعث آسیب‌پذیری خارجی نهادهای قضایی می‌شود.

شفافیت در راستای ارتقاء اعتماد عمومی، به‌عنوان راهکار مشترک هر دو نشانگان اول مطرح شد. اما به‌طور خاص برای نشانگان دوم افزایش استقلال سازمانی و اصلاح قوانین حاکم بر ادله اثبات و افزایش مشارکت مردمی، به‌عنوان نقاط شروع مبارزه با فساد معرفی شدند.

در کشورهای جرگه سالار نهادهای سیاسی و اجتماعی بسیار ضعیف و غیرموثر بودند و مشارکت در انواع مختلف آن حتی می‌توانست مخاطره‌آمیز باشد. از این‌رو سرمایه‌گذاری بلندمدت در این کشورها به‌ندرت اتفاق می‌افتاد. یکی از مشخصه‌های فساد در این نشانگان آن بود که فسادهای جرگه سالاران به خشونت می‌انجامید و نمایندگان مجلس، روزنامه‌نگاران و حقوقدانان مخالف فساد دولتمردان حذف فیزیکی می‌شدند.

در کشورها با مقامات پرنفوذ، مصونیت اداری وجود داشت. نهادها بسیار ضعیف هستند، مشارکت مردمی در دولت ضعیف بوده و فساد از بالا هماهنگ می‌شود و رهبران فاسد و برگزیدگان شخصی آن‌ها جامعه و اقتصاد را استثمار می‌کنند. یکی از مشخصه‌های فساد در این نشانگان طولانی شدن دادرسی بود که به‌عنوان درخواست ضمنی برای رشوه ایجاد می‌شد.

یکی از نتایج مهم این مقاله آن است که افزایش استقلال قضایی در نشانگان ۳ و ۴ می‌تواند مخرب باشد، زیرا پتانسیل ایجاد مسئولان ذی‌نفوذی را دارد که سیستم حمایت نامشروع و انحصاری ایجاد می‌کنند، این در حالی است که افزایش استقلال سازمانی تحت نظارت کارآمد و سازوکار تخصیص بودجه نتیجه محور، برای نشانگان دوم یکی از مهم‌ترین اولویت‌ها به شمار می‌رود.

وضعیت ایران در نشانگان‌های چهارگانه با توجه به ویژگی‌های ساختاری و بروزهای عملی آن مشخص می‌شود. با توجه به اینکه انتصابات در ایران شدیداً تحت تأثیر تغییر قوه مجریه بوده و همان‌طور که نشان داده شد با روی کار آمدن دولت‌های جدید تغییرات گسترده در سطوح مدیریتی اتفاق می‌افتد و احزاب دولت ساخت در هر دوره‌ای بروز می‌کند و از سوی دیگر موانع خصوصی‌سازی که مانع از انجام کامل خصوصی شده، اماره‌ای بر وجود شبکه نخبگانی است. در نهایت با تطبیق این ویژگی‌های با نشانگان‌های فساد این نتیجه واقع شد ۲۵ که ایران جزء نشانگان کشورهای کارتل‌های نخبگانی بوده و متناسب با این جایگاه نقاط شروع مبارزه با فساد در ایران موارد ذیل می‌باشد:

- ۱- افزایش استقلال سازمانی با محوریت تخصیص بودجه نتیجه محور؛
- ۲- ارتقاء شفافیت؛
- ۳- اصلاح قوانین حاکم بر ادله اثبات فساد؛
- ۴- افزایش مشارکت مردمی.

پیشنهاد می‌شود در تحقیقات پیشرو پژوهشگران به تعیین تأثیر هر یک از نقاط شروع مبارزه با فساد در راستای اولویت‌بندی آن‌ها پرداخته و چگونگی ترکیب نقاط شروع مذکور را از لحاظ اجرایی بررسی کنند.

1. COI: corruption perception index
2. Transparency international organization
3. Mc Mullan
4. The Influence Markets syndrome
5. The Global Corruption Barometer survey
6. Rottman
7. Genn
8. Ombudsman: نهادی که به شکایات مردم علیه دولت رسیدگی می‌کند و علاوه بر قوانین عنصر انصاف و عدالت را به طور خاص مورد توجه قرار می‌دهد
9. the Elite Cartels syndrome
10. Johnston
11. Pantouflage
12. revolving door
13. clean hands judges
14. Corte di Cassazione
15. Di Vita
16. Transparency International Corruption perception index(TI CPI)
17. the Oligarchs and Clans syndrome
18. codes of conduct
19. Judicial Integrity Group (JIG)
20. Karnataka
21. G.C. Bharuka
22. pilot courts
23. measure, track and compare (MCT),
24. whistleblowers

منابع

- ۱- بشیری، عباس؛ شقاقی‌شهری، وحید (۱۳۹۰). حکمرانی خوب، فساد و رشد اقتصادی، بررسی‌های بازرگانی، ش ۴۸، صص ۶۹-۸۱.
- ۲- حسنی، علی؛ شمس، عبدالحمید (۱۳۹۱). راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی. اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، ش ۱، صص ۸۱-۱۰۴.
- ۳- دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۷). نقد بر شاخص ادراک فساد، شماره مسلسل ۹۰۹۱.
- ۴- دفتر معاونت پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۴). بایسته‌های حقوقی مبارزه با فساد، شماره مسلسل ۷۳۶۴.
- ۵- راغب اصفهانی، ابی القاسم حسین بن محمد (۱۴۰۴). المفردات فی غرایب القرآن، تهران، دفتر نشر کتاب.
- ۶- روزنامه همدلی، رئیس سازمان خصوصی‌سازی ۹۵/۱/۲۴، کد خبر: ۸۸۵۵.
- ۷- ساریخانی، عادل؛ اکرمی‌سراب، روح‌الله (۱۳۹۲). کارکردهای پیشگیرانه شفافیت در سیاست جنایی. مجله حقوقی دادگستری، ش ۸۲، صص ۹۱-۱۱۶.
- ۸- سایت ایران نیوز، وزیر اقتصاد (۹۴/۱۲/۱۸). تمام قد در مقابل برخی واگذاری‌ها ایستاده‌ام / ترجیح می‌دهم وزیر نباشم تا این افتضاح به نام ثبت نشود، کد خبر: ۲۹۴۷۳. <http://irannews24.ir>.
- ۹- سایت مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۵/۰۶/۱۳۸۷). گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس درباره ایرادات شورای نگهبان به طرح رسیدگی به دارایی مسئولان، http://rc.majlis.ir/fa/news/765338/print_version.
- ۱۰- شهر آنلاین، محمدمهدی غمامی (۹۴/۷/۲۸). فرهنگی کردن شرکت‌های پرسپولیس و استقلال برای فرار از واگذاری، کد خبر: ۵۵۹۶۸، <http://shahraraonline.com/news/55968>.
- ۱۱- عمید زنجانی، عباسعلی (۱۴۲۱). فقه سیاسی، جلد اول فقه استدلالی، تهران، انتشارات امیرکبیر. محسنی، فرید (۱۳۹۲). پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر فناوری اطلاعات، دیدگاه‌های حقوق قضایی، ش ۶۱، صص ۱۳۹-۱۷۴.
- ۱۲- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۴). سازوکارهای مبارزه با فساد در کشورهای گروه هشت، ایالات متحده آمریکا، شماره مسلسل ۷۴۸۱.
- ۱۳- مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۸۷). نقد بر شاخص ادراک فساد، شماره مسلسل ۹۰۱۹.
- ۱۴- مصاحبه با ذبیح‌الله خداییان، معاونت حقوقی قوه قضاییه، خبرگزاری تسنیم، تابستان ۱۳۹۵.
- ۱۵- هاشمی، سید حامد؛ پورامین‌زاد، سعیده (۱۳۹۰). فساد اداری و راهبردهای مبارزه با آن. بررسی‌های بازرگانی. ش ۵۰، صص ۵۲-۷۱.
- ۱۶- هاشمی، محمد (۱۳۹۱). حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، تهران، نشر میزان.

- ۱۷- دارابی، علی (۱۳۸۹). جریان شناسی سیاسی در ایران، چاپ هفتم، تهران، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، صص ۴۴۲-۴۴۶.
- ۱۸- افضل‌ی، عبدالرحمن (۱۳۹۱). فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون‌رفت، مجله حقوقی، نشریه دفتر خدمات حقوقی بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران، شماره ۴۵، صص ۲۳۵-۲۶۴.
- ۱۹- قرنی، محمد و همکاران (۱۳۸۹). بررسی و تحلیل رابطه فساد با اصول حکمرانی خوب و اثرپذیری آن از فرهنگ سازمانی (مطالعه موردی: فساد اداری). مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، انتشارات زمان نو، تهران، ص ۱۵.
- ۲۰- عطایی، امید (۱۳۸۹). شاخص‌های ادراک فساد و راهکارهای اجرای آن. مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، انتشارات زمان نو، تهران، ص ۱۸۶.
- ۲۱- عباس زادگان، سید محمد (۱۳۸۳). فساد اداری، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران، ص ۱۸.
- ۲۲-
- ۲۳- قوانین و مقررات
- ۲۴- آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۶) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، هیات وزیران، مصوب ۱۵ تیر ۱۳۹۳.
- ۲۵- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، تهران، مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۸۷.
- ۲۶- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.
- ۲۷- قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوب ۱۳۹۴.
- ۲۸- قانون مربوط به رسیدگی به داریی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها، مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۳۷.
- ۲۹- قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مصوب ۱۳۹۴.
- ۳۰- قانون نظارت بر رفتار قضات، مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۹۰.
- ۳۱- کنوانسیون سازمان ملل متحد در مبارزه با فساد، مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳.
- ۳۲- قانون مجازات فرانس، مجلس ملی، مصوب ۱۹۸۱.

□ منابع لاتین

25. Bharuka, G.C. (2003). Rejuvenating Judicial System through e-governance and attitudinal change. Naghpur, India.
26. Burger, T. J. (2006), 'The Lobbying Game: Why the Revolving Door Won't Close', TIME

27. Carothers, Thomas ed. (2006). Promoting the Rule of Law Abroad. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
28. Genn, Hazel. 1999 Paths to Justice. What people do and think about going to law. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.
29. GLOBAL CORRUPTION REPORT. (2007). TRANSPARENCY INTERNATIONAL, CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, ISBN 9782-70070-521-0- p.328,
30. Humphrey, Caroline. (2002). The Unmaking of Soviet Life: Everyday Economies After Socialism, Ithaca, NY: Cornell University Press.
31. Johnston, Michael. (2005). Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
32. Keefer, Philip. (1996). "Protection Against a Capricious State: French Investment and Spanish Railroads, 1845–1875," Journal of Economic History 56: 170–92
33. Klitgaard, Robert (1988) Controlling Corruption. Berkeley and Los Angeles, University of California Press. MAGAZINE, February 16th, 2006.
34. Public Citizen (2005), Revolving Door Restrictions on Federal Employees Becoming Lobbyists», available at <http://www.cleanupwashington.org/documents/FedRevolveDoor.pdf>.
35. Reiling, dory. (2009). technology for justice. how information technology can support judicial reform, Leiden University Press, checked on 102016/2/.
36. Rottman, David B.)2000(. Public perceptions of the state courts: a primer. National Center for State Courts. The Court Manager, Vol. 15, Number 3 p. 115-. <http://contentdm.ncsconline.org/cgi-bin/showfile.exe?CISOROOT=/ctcomm&CISOPTR=24>
37. Satter, David. (2003). Darkness at Dawn: The Rise of the Russian Criminal State, New Haven: Yale University Press.
38. Stephen Kosack and Archon Fung, (2014). "Does Transparency Improve Governance?" Annual Review of Political Science 17, 6587-.
39. United Nations Organization on Drugs and Crime (UNODC). (2001). Strengthening Judicial Integrity Against Corruption. Vienna, March.
40. United Nations Organization on Drugs and Crime. (2006). Assessment of the Integrity and Capacity of the Justice System in Three Nigerian States." Technical Assessment Report. Vienna <http://www.unodc.org/pdf/corruption>
41. Varese, Federico. (1997). "The Transition to the Market and Corruption in Post-Socialist Russia," Political Studies 45: 579–596. 2001. The Russian Mafia: Private Protection in a New Market Economy, Oxford: Oxford University Press.
42. Zeleny, J. (2006), As Guard Changes in Congress, Lobbyists Scramble", New York Times, November 15th, 2006.