



جرم‌زایی اقتصادی در بستر مقررات و رویه‌های اداری و انعکاس آن در سازمان‌های هنری

محسن فریدونی^۱، اکبر رجبی^۲، سمیرا گلخندان^۳

^۱ دانشجوی گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، واحد خمین، دانشگاه آزاد اسلامی، خمین، ایران، mohsen.f1401@azad.ac.ir

^۲ (نویسنده مسئول) استادیار گروه حقوق، واحد خمین، دانشگاه آزاد اسلامی، خمین، ایران، akbar.rajabi1401@azad.ac.ir

^۳ استادیار گروه حقوق، واحد خمین، دانشگاه آزاد اسلامی، خمین، ایران، samira.golkhandan99@azad.ac.ir

چکیده

جرم‌زایی به معنای سوق‌دادن اشخاص به سوی ارتکاب جرم در اثر وجود عواملی است. این عوامل برخی درونی بوده و به شخص مرتکب مرتبط هستند و برخی دیگری بیرونی بوده و ناشی از محیط اجتماعی و جغرافیایی هستند. البته به‌طور معمول فقط یک عامل به‌تنهایی در ارتکاب جرم مؤثر نیست و جرم حاصل اجتماع چندین عامل است. در ارتکاب جرایم اقتصادی نیز عوامل متعددی دخیل بوده و هستند و یکی از این عوامل، برخی از مقررات و رویه‌های اداری هستند که برخلاف توجیهاتی که در زمان تصویب و برقراری آن‌ها وجود داشته است، در عمل منجر به جرم‌زایی می‌گردند. در تحلیل مقررات و رویه‌های اداری مشخص گردید که مقررات و رویه‌های اداری تبعیض‌آمیز، حاوی تفویض اختیار گسترده، موجد انحصار و مربوط به واگذاری‌ها از جمله مقررات و رویه‌های جرم‌زایی هستند که اصلاح جدی آن‌ها از ضروریات جامعه امروزی است. بخش مهمی از جرایم اقتصادی در بستر چنین مقررات و رویه‌های شکل گرفته و پرورش یافته و امکان ارتکاب یافته‌اند. اصلاح این دسته از مقررات و رویه‌های اداری به‌طور حتم در کاهش جرایم اقتصادی می‌تواند بسیار مؤثر باشد. فرایند تبعیض‌ها در ساختار اداری در برخی سازمان‌های هنری نیز دیده می‌شود که در نوع خود می‌تواند در جرم‌زایی نقش داشته باشد.

اهداف پژوهش:

۱. بررسی برخی از مقررات و رویه‌های اداری در جرم‌زایی اقتصادی.

۲. بررسی اهمیت نقش سازمان‌های هنری در مقابله با جرم‌زایی.

سوالات پژوهش:

۱. مقررات و رویه‌های اداری چگونه می‌توانند در جرم‌زایی اقتصادی مؤثر باشند؟

۲. سازمان‌های هنری چه نقشی می‌توانند در مواجهه با جرم داشته باشند؟

اطلاعات مقاله

مقاله پژوهشی

شماره ۵۳

دوره ۲۱

صفحه ۴۲۴ الی ۴۴۱

تاریخ ارسال مقاله: ۱۴۰۱/۰۴/۰۸

تاریخ داوری: ۱۴۰۱/۰۶/۱۸

تاریخ صدور پذیرش: ۱۴۰۱/۰۸/۲۸

تاریخ انتشار: ۱۴۰۳/۰۳/۰۱

کلمات کلیدی

جرم‌زایی،
جرایم اقتصادی،
مقررات اداری،
رویه‌های اداری،
فساد.

ارجاع به این مقاله

فریدونی، محسن، رجبی، اکبر، & گلخندان، سمیرا. (۱۴۰۳). جرم‌زایی اقتصادی در بستر مقررات و رویه‌های اداری و انعکاس آن در سازمان‌های هنری. مطالعات هنر اسلامی، ۲۱(۵۳)، ۴۲۴-۴۴۱.



dor.net/dor/20.1001.1.*
***** ***/



dx.doi.org/10.22034/IAS
.۲۰۲۲.۳۶۶۱۱۳.۲۰۸۱

مقدمه

جرم‌انگاری، عبارت از وضع جرم و اتصاف یک فعل یا ترک فعل به وصف مجرمانه از سوی قانون‌گذار که قبلاً انجام یا ترک آن مباح و جایز بوده است (دهقان و محقق داماد، ۱۳۸۸: ۷۳۹). به تعبیر ساده‌تر، جرم‌انگاری عبارت از «اتصاف عمل به وصف جزایی در قالب قانون جزایی است» (فلاحی، ۱۳۹۳: ۴). با این تعریف، باید جرم را در بین قوانین جزایی پیدا نمود. البته دخالت حقوق کیفری باید محدود به موارد ضروری باشد؛ این محدودیت در دخالت، در مقابل افراط در جرم‌انگاری و فرارفتن از حد ضروری جرم‌انگاری مطرح است و «گسترده‌شدن حوزه حقوق کیفری و بزرگ‌شدن دامنه آن، به دو دلیل بوده است؛ یا اینکه افراط در جرم‌انگاری صورت گرفته است و یا گاه، جرم‌انگاری به صورت اشتباه بوده است» (Shiner, ۲۰۰۶, ۲). در هر دو حالت، حقوق کیفری در اموری دخالت کرده است که نباید وارد می‌شد؛ همچنین «حقوق کیفری در مواردی از اصول و مبانی خود انحراف یافته است یا در آن، این انحراف ایجاد شده است و در مواردی به کار برده شده است که ارزش‌های مبنایی حقوق کیفری را نقض کرده است؛ این امر، منحرف‌کردن حقوق کیفری است و موجب مجازات‌شدن افراد بی‌گناه می‌شود. گاه در مواردی لازم نبوده است از ضمانت اجرای کیفری استفاده شود و سایر ابزارها نیز می‌توانستند این کارکرد را داشته باشند، در این حالت، حقوق کیفری گمراه^۱ شده است و این، سبب بی‌خاصیت شدن حقوق کیفری و موجب بی‌کیفری خواهد شد» (Duff, ۲۰۲۱, ۵).

حقوق کیفری اصولاً نباید دامنه‌ی گسترده‌ای داشته باشد، فارغ از این که آیا در جرم‌انگاری افراط شده باشد یا خیر (Tadors, ۲۰۰۹, ۱). اما در هر صورت در یک نظام حقوق کیفری چه جرم‌انگاری به صورت اصولی صورت گرفته باشد و اصل ضرورت در آن رعایت شده باشد و چه رعایت نشده باشد، ما شاهد تعداد مشخصی از رفتارها به صورت فعل و ترک فعل هستیم که جرم تلقی شده‌اند و قانون برای آن‌ها مجازات در نظر گرفته است. این فعل و ترک فعل‌های مقرر در قانون به صورت بالقوه هستند و تا زمانی که ارتکاب نیافته‌اند، جرمی محقق نمی‌شود. جرم‌زایی به معنای «سوق‌دادن اشخاص به سوی ارتکاب جرم در اثر وجود عواملی است». این عوامل بسیار متعدد و متنوع هستند و یکی از این عوامل می‌تواند مقررات و رویه‌های اداری باشند. یکی از عوامل به وجود آمدن فساد اقتصادی وجود بسترهای قانونی، مقررات پیچیده و قوانین مبهم است (نیک‌فر و کریمی، ۱۳۹۵: ۵).

مقررات و رویه‌های اداری که برای ساماندهی امور و حتی به تعبیری برای پیشگیری از جرم طراحی شده‌اند، در نقش متفاوتی ظاهر شده و به عنوان «یک عامل جرم‌زا» ایفای نقش می‌کنند. مقررات و رویه‌های اداری نادرست می‌توانند عامل جرم‌زای تمامی جرائم از انواع مختلف باشند، لیکن نقش این مقررات و رویه‌ها در ارتکاب جرائم اقتصادی، مالی و مرتبط با فساد اداری بسیار بیشتر است. متأسفانه ایران یک از فسادپذیرترین کشورهای جهان بر مبنای آمار رسمی داخلی و خارجی و همچنین شواهد غیرقابل‌انکار است. البته این محض امروزی جامعه ایران نیست و دارای سابقه تاریخی از همان زمان ایجاد تشکیلات مدرن اداری در ایران است. رئیس‌جمهور وقت در رقابت انتخاباتی سال ۱۳۹۹،

^۱ Subverting.

مبارزه با فساد اداری را از جمله اولویتهای اساسی برنامه‌های خود اعلام کرد. همچنین در تازه‌ترین آماري که توسط سازمان بین‌المللی شفافیت برای سال ۲۰۲۰ در مورد میزان شیوع فساد در کشورها انتشار یافته، رتبه‌ی فساد ایران در جایگاه ۱۴۹ در میان ۱۸۰ کشور جهان ارزیابی شد و نمره ۲۵ از ۱۰۰ را دریافت نموده است.^۲ در حالی که شاید کم‌ترین کشوری در دنیا پیدا شود که به‌مانند ایران در ارتباط با مبارزه علیه فساد اداری سخن رانده شده است و طرح‌ها و برنامه‌های مختلف را تعریف و عملیاتی نموده است؛ در نتیجه، ضروری است تا اهتمام جدی نسبت به این مسئله صورت پذیرد. ایجاد مجتمع ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی^۳ و اخبار حاکی از رسیدگی به جرائم مذکور در رسانه‌های عمومی و تحلیل جرائم ارتكابی نشان می‌دهد که بخش مهمی از این جرائم در بستر قوانین و مقررات و رویه‌های نادرست اداری صورت گرفته است؛ اگر این بستر فراهم نبود، بخش مهمی از این جرائم ارتكاب نمی‌یافت و یا حداقل اینکه در سطح نازل‌تری ارتكاب یافته و در همان مراحل اولیه کشف و منجر به تعقیب می‌گردید. از طرف دیگر، نظام اداری ایران یک نظام به نهایت گسترده و عریض و طویل است که حجم مقررات و رویه‌های موجود در آن نیز بسیار زیاد است. این مقاله درصدد آن است تا با روش توصیفی و تحلیلی ضمن شناخت مقررات و رویه‌های اداری که در حوزه جرائم اقتصادی جرم‌زا هستند، راهکارهایی را در جهت حذف یا اصلاح این مقررات و رویه‌ها، ارائه دهد. بدین منظور این نوشتار از یک مقدمه و چهار قسمت تشکیل شده است. در قسمت اول تعاریف و مفاهیم آمده است. در قسمت دوم به بررسی مقررات و رویه‌های اداری تبعیض‌آمیز، قسمت سوم مقررات و رویه‌های حاوی تفویض اختیار گسترده، قسمت چهارم مقررات و رویه‌های موجد انحصار و قسمت پنجم مقررات و رویه‌های مرتبط با واگذاری‌ها پرداخته شده و در نهایت به اهمیت سازمان‌های هنری در مواجهه با جرم‌زایی پرداخته خواهد شد.

۱. مفاهیم

۱.۱. جرم اقتصادی

در ادبیات حقوقی، برای تعریف مفهوم جرم اقتصادی از معیارهای متعددی استفاده می‌شود که «می‌توان چهار معیار را بدین‌منظور نام برد» (حسنی و مهرا، ۱۳۹۴: ۴۶). معیار اول به اعتبار مرکب آن است و «جرمی است که توسط فعالان اقتصادی و در جریان فعالیت‌های اقتصادی ارتكاب می‌یابد» (Davies, ۲۰۰۳, ۲۸۴). در معیار دوم به بزه‌دیده این جرائم توجه می‌شود و بر این مبنا جرم اقتصادی، «جرمی است که به یک فعال اقتصادی لطمه‌ای را وارد می‌سازد» (همان: ۲۸۷). در معیار سوم به آثار و خسارت ناشی از جرم توجه می‌شود و جرم اقتصادی بدون توجه به مرتکب یا بزه‌دیده آن، جرمی است که موجب اخلاص در نظام اقتصادی شده و یا باعث بروز خسارت مادی کلان می‌شود و در معیار چهارم تعریف جرم به اعتبار فرایند ارتكاب جرم اقتصادی صورت می‌گیرد و جرم اقتصادی جرمی است که «طی

^۲ <https://www.transparency.org/en/countries/iran>: ۱۲/۰۳/۲۰۲۱

^۳ دستورالعمل تشکیل مجتمع تخصصی ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی تهران، شماره ۱۰۰/۵۸۱۴۳/۹۰۰۰ مورخه: ۱۹/۵/۱۳۹۸

یک فرآیند و تعامل اقتصادی صورت می‌گیرد» (دادخایی، ۱۳۸۹: ۵۸). در این بین، به نظر می‌رسد که ارائه یک تعریف ساختاری از جرم اقتصادی، برای شناخت آن مناسب‌تر باشد و باید گفت که: «هر فعل یا ترکی فعلی که کارکرد، نظام یا الزامات نهادها و فرآیندهای اقتصادی را دچار اختلال اساسی کند، جرم اقتصادی نامیده می‌شود» (حسنی و مهرا، ۱۳۹۴: ۵۱). هر یک از تعاریف مذکور که برای جرم اقتصادی مورد پذیرش قرار گیرد، در مرحله تعیین مصادیق جرم اقتصادی، با مشکل روبه‌رو می‌شود. نظام‌های حقوقی برای تعیین مصادیق جرم اقتصادی دو روش را پیش گرفته‌اند. برخی بدون ذکر مصادیق جرائم اقتصادی فقط جرم اقتصادی را تعریف کرده و در نتیجه هر جرمی که در داخل این تعریف قرار گیرد، جرم اقتصادی است. به‌عنوان نمونه، توصیه‌نامه شماره ۸۱-۱۲ کمیتهٔ وزرای شورای اروپا به دولت‌های عضو در خصوص جرائم اقتصادی در سال ۱۹۸۱ از روش تبیین حصری مصادیق استفاده کرده است.^۴

در ایران برای تبیین مفهوم جرم اقتصادی، قانون مجازات اسلامی در بند ب ماده ۱۰۹، تبصره ماده ۳۶ و بند ج ماده ۴۷ در مجموع از روش تبیین و تعیین مصادیق جرائم اقتصادی استفاده کرده است و مقنن تعریف حقوقی از جرم اقتصادی ارائه نداده است، همچنان که تعریف ساختاری نیز از جرم اقتصادی ارائه نکرده است. مقنن به‌نحوی عمل کرده است که به فهرست چهارده‌گانه‌ای از جرائم اقتصادی می‌رسیم. مزیت کار قانون‌گذار ایران این است که مصادیق مهم جرائم اقتصادی را مشخص کرده است، لیکن ایراداتی بر قانون مجازات اسلامی در تبیین مفهوم و مصادیق جرائم اقتصادی وارد است و از جمله اینکه در تعریف مفهوم جرم اقتصادی هدف مشخصی وجود ندارد (حسنی و مهرا، ۱۳۹۴). برخی از جرائم این فهرست با هیچ یک از تعاریف جرم اقتصادی مطابقت نداشته و در نهایت مصادیق ذکر شده جامع نمی‌باشند. مطالعه ما در مورد جرم‌زایی مقررات و رویه‌های اداری در ارتباط با همین مصادیق چهارده‌گانه جرائم اقتصادی خواهد بود.^۵ که در قانون مجازات اسلامی مشخص شده‌اند و هدف بررسی آن دسته از مقررات و رویه‌های اداری است که منجر به چنین جرائمی می‌گردند و بستر را برای ارتکاب آن‌ها فراهم می‌کنند.

^۴. Recommendation: No. R (۸۱) ۱۲ of the Committee of Ministers to Member States on Economic Crime (۲۵ June ۱۹۸۱)

^۵ ماده ۳۶- حکم محکومیت قطعی در جرائم موجب حد محاربه و افساد فی‌الارض یا تعزیر تا درجه چهار و نیز کلاهبرداری بیش از یک میلیارد (۱.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال در صورتی که موجب اختلال در نظم یا امنیت نباشد در یکی از روزنامه‌های محلی در یک نوبت منتشر می‌شود. تبصره - انتشار حکم محکومیت قطعی در جرائم زیر که میزان مال موضوع جرم ارتكابی، یک میلیارد (۱.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال یا بیش از آن باشد، الزامی است و در رسانه ملی یا یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار منتشر می‌شود:

الف- رشاء و ارتشاء

ب- اختلاس

پ- اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی در صورت تحصیل مال توسط مجرم یا دیگری

ت- مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری

ث- تبانی در معاملات دولتی

ج- أخذ پورسانت در معاملات خارجی

چ- تعدیات مأموران دولتی نسبت به دولت

ح- جرائم گمرکی

خ- قاچاق کالا و ارز

۱.۲. فساد اداری

در تاریخ بشر، به همان اندازه که تمدن سابقه و قدمت دارد، فساد نیز وجود دارد (طالقانی، ۱۳۸۲: ۷۶). فساد از نظر لغوی به صورت «تباه شدن، ضد صلاح، به ستم گرفتن مال کسی را و شرارت و بدکاری آمده است»^۶ آمده است. در فرهنگ حقوقی آکسفورد، ذیل عبارت: **corruption** به عبارت **bribery and Corruption** ارجاع داده شده است (فرهنگ حقوقی آکسفورد، ۱۳۸۳: ۱۲۰)، همچنان به معنای انحراف از راه و مسیر درست و اخلاقی هم آمده است.^۷

فساد از نظر اصطلاحی در مقابل صلاح است و به هر کار تخریبی فساد می‌گویند (هال، ۱۳۸۱: ۳۶). بنابراین هر کاری که در جهت نقص و تخریب باشد و یا افراط و تفریط در مسائل فردی و اجتماعی باشد، عنوان فساد بر او صدق می‌کند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۹: ۳۴). فساد معنای مقابل درستکاری است (طریحی، ۱۳۹۳: ۲۳۱). مفسده خلاف مصلحت و فسادخواهی در مقابل اصلاح‌طلبی است (ابن‌منظور، ۲۰۰۰: ۳۳۳). فساد خارج شدن از حد اعتدال است، چه زیاد باشد یا کم و ضدش صلاح است. در نتیجه، هر کاری که در انجام آن نوعی نقص باشد و خروج از تعادل در مسائل فردی و اجتماعی مصداق فساد هستند. در قرآن کریم افساد در مقابل اصلاح آمده است. همان‌ها که در زمین فساد می‌کنند و اصلاح نمی‌کنند!^۸ خداوند، مفسدان را از مصلحان، بازمی‌شناسد،^۹ و (آن‌ها) را اصلاح کن! و از روش مفسدان، پیروی منما.^{۱۰} در بین ابعاد اجتماعی فساد و به‌خصوص هم‌زمان با ایجاد سازمان‌های اداری، شاهد نوع خاصی از فساد به نام فساد اداری هستیم. فساد اداری بیماری مزمن و در واقع کهن‌ترین جراحی نظام اداری است، زیرا که هم‌زاد با دولت است (خداداد و فرهادی‌نژاد، ۱۳۸۰: ۳۳). فساد اداری در تمامی کشورهای دنیا کم‌وبیش وجود دارد و هیچ کشور پاکی به لحاظ فساد اداری در جهان وجود ندارد (خضری، ۱۳۸۴: ۵۱۴). لیکن مهم این است که میزان این فساد از حدود معمول خارج نشود. فساد اداری سوءاستفاده از منافع عمومی برای بهره‌برداری‌های خصوصی است (قضاوی، ۱۳۸۱: ۳۲). تعریف استاندارد فساد اداری، سوءاستفاده از اختیارات دولتی و قدرت عمومی در راستای منافع شخصی است (اکبرنژاد و دیگران، ۱۳۹۳: ۱۷۰). سوءاستفاده از موقعیت و مقام اداری و تشکیلاتی برای بهره‌مندی غیرمستعارف اشخاص از امتیازهای موجود در نظام اداری. دریافت یا تقاضای دریافت هر نوع مال برای استفاده از امتیازات و موقعیت‌های اداری دیگر دستگاه‌های اجرایی توسط مأموران دولتی (متحدیان، ۱۳۹۰: ۲۲). فساد هر نوع مداخله و هر نوع مشارکت در

د- جرائم مالیاتی

ذ- پولشویی

ر- اخلال در نظام اقتصادی کشور

ز- تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی

^۶ <https://www.vajehyab.com/dehkhoda> :۱۲/۰۳/۲۰۲۱^۷ Webster's New Collegiate Dictionary^۸ شعراء (۲۶)، آیه ۱۵۲^۹ بقره (۲)، آیه ۲۲۰^{۱۰} اعراف (۷)، آیه ۱۴۲

معاملات و قراردادهای با اشخاص حقیقی و حقوقی و دستگاه‌های اجرایی دیگری است که به‌نحوی با وظایف دستگاه متبوع امور دولتی مرتبط باشد. حسب اینکه فساد، چگونه و در کجا و توسط چه اشخاصی ارتکاب یابد، تعاریف مختلفی از فساد اداری ارائه شده است. در یک تعریف جامع می‌توان فساد اداری را به این صورت تعریف کرد: «فساد اداری عبارت است از مجموع طرح‌ها، تصمیمات، طرح‌ها، برخوردها، کارها و روابطی که در محیط اداره برخلاف قوانین حاکم و خط‌مشی عمومی کشور و بر منافع عمومی و جریان امور اداری و اهداف و کشور صورت پذیرفته و موجب تباهی منابع عمومی و مسخ و بیهودگی می‌گردد» (قادری، ۱۳۸۸: ۱۰۷).

مفهوم فساد اداری یک مفهوم مطلق در تمامی جوامع نیست و تابعی از افکار عمومی هر جامعه است. فساد اداری را باید با توجه به افکار عمومی جامعه تعریف کرد. از این رو، آن دسته از اعمالی در سیستم اداری، فساد تلقی می‌شود که از دید مردم آن جامعه مضر و غیراخلاقی باشد. در فساد اداری، قانون یا مقررات اداری و یا حداقل یک رفتار صرفاً اخلاقی نقض می‌گردد (پسران قادر و بابارضا، ۱۳۹۲: ۶۴). از نظر نحوه ایجاد و شکل‌گیری فساد، ممکن است این پدیده به صورت تصادفی باشد و یا این که سازمان‌دهی و برنامه‌ریزی شده باشد (صولتی فر و جعفری، ۱۳۹۵: ۲۳۷). در نهایت، باید گفت که فساد عبارت است از: «سوءاستفاده یا استفاده غیرقانونی و ناروا از جایگاه و منصب دولتی و یا از امکانات و منابع دولتی و دولتی برای کسب مزایا و منافع برای خود یا دیگری، به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم». تردیدی وجود ندارد که ظهور چنین پدیده‌ای ارتباط مستقیم با مقررات و رویه‌های اداری دارد.

۱.۳. مقررات و رویه‌های اداری

کلمه مقررات^{۱۱} واژه‌ای عمومی و کلی است که دربرگیرنده طیف وسیعی از منابع حقوقی است. در اصطلاح اداری و حقوقی ایران در دو مورد به‌کار رود: مورد اول همان معنای عام آن است که به معنی عام شامل قانون، تصویب‌نامه، آئین‌نامه، بخشنامه و هرچه که ضمانت اجرا داشته باشد، می‌شود و در معنی خاص در مقابل قانون به معنی اخص، استعمال می‌شود (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۶: ۳۹۲) و شامل تصمیمات و اقداماتی راجع به اعلان و اجرای قوانین است که توسط هیئت‌وزیران، شوراهای عالی، وزراء، یا استانداران یا شهرداری یا برخی دیگر از مراجع صلاحیت‌دار اداری گرفته می‌شود و به‌صورت کتبی می‌باشند (ویژه، ۱۳۸۸: ۱۰۰). در این پژوهش مقررات اداری در معنای عام موردنظر است و شامل قوانین از هر نوعی و همچنین تمامی مصوبات مکتوب دیگری است که در نظام اداری مورد استفاده قرار می‌گیرد و جنبه‌های جرم‌زایی این مقررات مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در کنار مقررات اداری، می‌توان از «رویه‌های اداری»^{۱۲} هم نام برد. رویه‌ها چگونگی انجام و تکمیل یک وظیفه یا فرآیند را نشان می‌دهند. رویه‌ها عمل محور هستند و براساس اقداماتی که باید در عمل صورت بگیرند، ایجاد می‌شوند و مراحل انجام کار و ترتیبی را که در این مراحل باید رعایت شود، مشخص می‌کنند. در نظام اداری، رویه‌ها از اهمیت

^{۱۱} Regulations

^{۱۲} Administrative procedures

بسیار زیادی برخوردارند. شاهد این مدعا این است که در ساختار یک نظام اداری واجد که تمامی مقررات حاکم بر آن یکسان است، شاهد این هستیم که انجام کار و سلامت کار در یکی از واحدهای زیرمجموعه این واحد اداری، متفاوت از واحد زیرمجموعه دیگری از همان واحد است. در چنین وضعیتی تفاوت عملکرد ناشی از رویه‌های متفاوت این دو زیرمجموعه است. رویه‌های اداری ممکن است رویه‌های مناسب و شایسته‌ای باشند که اجرای مقررات اداری را تسهیل می‌نمایند و برعکس ممکن است به‌عنوان عامل و زمینه‌ای برای ارتکاب جرم مورد استفاده قرار گیرند. به‌طور معمول رویه‌ها در اختیار مقامات اداری هستند و در حوزه صلاحیت اختیاری آن‌ها قرار می‌گیرند و همیشه «خطر سوءاستفاده و استفاده نامناسب از آن‌ها» (مشهدی و جلیلی‌مراد، ۱۳۹۸: ۲۲۰) وجود دارد. این رویه‌ها در مجموع به فرهنگ آن سازمان و اداره تبدیل می‌شوند. فرهنگ سازمانی به‌منزله موتور و نیروی محرکه‌ای است که افراد را برای فعالیت و عمل به حرکت درمی‌آورد (عظیمی و دیگران، ۱۳۹۰: ۷۱) و به‌مثابه اهرم نیرومندی است که رفتار سازمانی و اداره را هدایت و کنترل می‌نماید و الگوهای رفتاری خاصی را ترویج می‌نماید (ربیعی، ۱۳۹۱: ۵۰).

این الگوها ممکن است مناسب باشند و یا نامناسب بوده و زمینه جرم‌زایی را فراهم کنند. اهمیت ارزش‌ها در این است که آن‌ها تشکیل‌دهنده پایه و اساس درک نگرش‌ها و انگیزش افراد هستند و همچنین بر ادراک افراد اثر می‌گذارند (رابینز، ۱۳۸۶: ۲۷۲). همچنین شیوه عمل سازمان و اداره را نیز مشخص می‌نمایند. نمونه بارز از رویه‌های اداری نانوخته، برخی از انحصارات دولتی است که وجود آن‌ها زمینه قانونی خاصی ندارد، اما در عمل به دلایلی حالت انحصاری دارند. به‌عنوان نمونه دولت در زمینه تولید واکسن، دارای قدرت انحصاری است (حسنوند، ۱۳۸۵: ۶). منطق دخالت در این زمینه، نهادسازی، وجود پیچیدگی‌های فنی از قبیل ایمنی، خلوص، پاکیزگی تولید و اثربخشی، عوارض و اثرات خارجی است. برای فعالیت بخش خصوصی در این زمینه منع قانونی وجود ندارد، ولی اعمال استانداردها و تنظیم فعالیت برعهده دولت باید باشد که درنهایت منجر به یک رویه اداری شده است.

گاهی در بین عموم مردم شنیده می‌شود که در فلان اداره با پرداخت رشوه می‌توان کاری را انجام داد، با فرض صحت چنین موضوعی، گرفتن رشوه به فرهنگ این اداره تبدیل شده است و یک رویه نادرست اداری در این اداره، نهادینه شده است. امروزه سعی شده است تا با اجرای نظام‌های اتوماسیون و سامانه‌های الکترونیک تا حد امکان از خودسری مقامات اداری کاسته شده و رویه‌های اداری یکسان شود و از تعدد و تنوع آن‌ها کاسته شود، لیکن باید گفت که به‌کارگیری نظام‌های اتوماسیون و سامانه‌ها نیز خود گرفتار رویه‌های متضاد شده است.

۱.۴. جرم‌زایی

برای رفتار مجرمانه دو مرحله را می‌توان متصور شد. مرحله اول که «جرم‌انگاری» است و فعل یا ترک فعلی توسط مقنن، جرم تلقی می‌گردد. چه‌بسا جرائمی که از این مرحله عبور نکرده و در همین حد «جرم‌انگاری» باقی می‌مانند. مرحله دوم آن ارتکاب آن است که شخص یا اشخاصی مبادرت به نقض قانون جزایی کرده و مرتکب جرم شوند. «جرم‌زایی» به این مرحله اشاره دارد و عبارت از: «سوق دادن اشخاص به‌سوی ارتکاب جرم در اثر وجود عواملی است».

این عوامل به صورت مستقیم با غیرمستقیم، اشخاص را به سمت ارتکاب جرم هدایت کرده و تشویق می‌نمایند و در نتیجه به این عوامل جرم‌زا گفته می‌شود. چنانچه در نظام تخصیص ارز در کشور، در مقررات ارزی، تفاوت قیمت زیادی بین ارز دولتی و ارز آزاد وجود داشته باشد، این تفاوت قیمت یک عامل جرم‌زا است که مقام اداری مسئول در حوزه تخصیص ارز را به سمت ارتکاب جرم سوق می‌دهد. به طور کلی، جرم‌زایی محصول دو دسته از عوامل است، عوامل درونی و عوامل بیرونی و البته تأثیر یک عامل مطلق نیست (کی‌نیا، ۱۳۸۶: ۶۲)؛ به طور معمول جمع چند عامل باعث جرم‌زایی می‌شود (سلاحی، ۱۳۸۸: ۸۸). عوامل درونی، شامل عوامل ارثی و اکتسابی هستند (اردبیلی، ۱۳۹۳: ۲۹). این عوامل از حوزه بحث ما خارج هستند و عوامل جرم‌زای بیرونی عواملی هستند که محیط شخص را تحت تأثیر قرار داده (اردبیلی، ۱۳۹۳: ۳۰) و موجبات جرم‌زایی را فراهم می‌کنند و مقررات و رویه‌های اداری از جمله عوامل بیرونی جرم‌زا تلقی می‌گردند. در بین مقررات و رویه‌های اداری که به عنوان عامل جرم‌زای جرائم اقتصادی شناخته می‌شوند؛ در این بین، مقررات و رویه‌های اداری تبعیض‌آمیز بین کارکنان، مقررات و رویه‌های اداری تفویض اختیار گسترده، مقررات و رویه‌های موجد انحصار در نظام اداری و مقررات و رویه‌های مرتبط با واگذاری‌ها از اهمیت بیشتری برخوردارند که این دسته از مقررات و رویه‌ها را بررسی می‌کنیم.

۲. مقررات و رویه‌های اداری تبعیض‌آمیز

رعایت عدالت و رفع تبعیض از بدیهی‌ترین حقوق انسان‌ها و تکالیف حکومت‌هاست؛ به نحوی که طبق بندهای ۱ و ۹ از اصل سوم قانون اساسی، رفع تبعیضات ناروا، ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی، ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی از اهداف و تکالیف جمهوری اسلامی است (هاشمی، ۱۳۸۲: ۱۲۶)؛ لیکن در مجموعه مقررات نظام اداری ایران، شاهد طیف وسیعی از مقررات هستیم که به طور کاملاً قانونی اجازه اعمال تبعیض شدید بین کارکنان اداری را داده و می‌دهد. این تبعیض از دو جهت در این مقررات مشاهده می‌شود. در وهله اول شاهد این هستیم که برای کارهای تقریباً مشابه در دو سیستم اداری مختلف، پرداخت‌های بسیار متفاوتی صورت می‌گیرد؛ از طرف دیگر، در درون یک سازمان، نیز تبعیض‌های بسیار زیادی در پرداخت‌ها وجود دارد. جالب اینجاست که تمامی این تبعیض‌ها، ناشی از قوانین و مقرراتی است که وجود دارد. به عنوان نمونه، ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری که نظام پرداخت کارکنان دولت را تنظیم می‌کند، نهادهای زیر نظر رهبر، وزارت اطلاعات، اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها، مجمع تشخیص مصلحت و مجلس خبرگان را از شمول قانون مدیریت خدمات کشوری معاف می‌کند. به جز این کارکنان نهادهای عمومی غیردولتی از این قانون معاف می‌شوند؛ یعنی کارکنان نهادهایی مانند بانک‌ها که خدماتشان جنبه عمومی دارد اما بیش از نصف بودجه‌شان را از منبع غیردولتی تأمین می‌کنند. در همین قانون، امتیاز شغلی مدیران عامل و اعضای هیئت‌مدیره شرکت‌های دولتی که بنابه «سیاست‌های اصل ۴۴» دولتی مانده‌اند، با توجه به گونه وظایف، حساسیت، سطح تخصصی کارمندان، تأثیر و نقش اقتصادی شرکت، گونه تولید و خدمات، کارآیی و اثربخشی و سهم شرکت در درآمد ملی تعیین می‌شود؛ بنابراین براساس قانون گفته شده، برخی از مدیران می‌توانند استثنائاً از امتیازهای شغلی و مزایای بیشتر برخوردار شوند.

کم‌ترین تبعیض در سازمان، کارکنان مستعد ارتکاب جرم را وا می‌دارد که به این بهانه برای مقابله با این تبعیض و جبران حقوق پایمال شده تلاش نمایند. این تلاش در قالب ایراد خسارت به اموال دولتی و برداشت اموال سازمان به نفع خود و یا مخالفت با روند موجود در سازمان بروز می‌نماید (قاسمی، ۱۳۸۵: ۲). در چنین وضعیتی مقرراتی که برای تمشیت امور کشور وضع شده‌اند، به عامل جرم‌زایی تبدیل شده‌اند. البته ایجاد عدالت مطلق در نظام اداری امری دشوار است، اما تلاش مسؤولین سازمان، جهت ایجاد عدالت نسبی، خود موجب رفع تفکرات جرم‌آمیز خواهد شد و ضروری است تا تمامی مقررات موجد تبعیض در نظام اداری ایران، اصلاح شده و حداقل بک عدالت نسبی برقرار شود. هرچند از نظر نگارنده، در نظام اداری و دولتی تفاوت سطوح پرداختی باید حداکثر سه برابری باشد، لیکن حداقل مقررات به‌نحوی باید اصلاح شود که همان وضعیت حداکثر هفت برابری رعایت گردد.

حضرت علی (ع) در پیام خویش به مالک، ارزش کار زمامداران را به جلب رضایت عموم و گسترش عدالت دانسته‌اند و اینکه ملاک در محبوبیت، میانه‌روی در حق است و بس. زمامدار باید توجه داشته باشد که رضایت عموم بر رضایت خواص و بستگان مقدم است؛ زیرا رضایت خواص در صورت خشم و غضب ملت ناچیز است و به‌کار نمی‌آید و نمی‌تواند از کیان زمامدار دفاع کند؛ پس زمامدار زمانی عدالت را پیاده نموده و گسترش داده است که عامه مردم از او راضی باشند چه خواص راضی باشند یا نه (قوچانی، ۱۳۷۴: ۱۶). بخش مهمی از قوانین و مقررات نظام اداری در ایران که در حوزه پرداخت‌ها از قبیل حقوق و پاداش و مزایا می‌باشند، مقرراتی تبعیض‌آمیز بوده که بدون تردید زمینه ارتکاب جرم را و به‌خصوص جرائم مالی و اقتصادی را فراهم می‌نمایند. شاید وقت آن رسیده باشد که قانون‌گذار در یک اقدام بی‌سابقه، این وضعیت تبعیض‌آمیز را از بین ببرد. از بین جرائم اقتصادی: رشاء و ارتشاء، اختلاس، اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی در صورت تحصیل مال توسط مجرم یا دیگری، مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری، تبانی در معاملات دولتی، اخذ پورسانت در معاملات خارجی، تعدیات مأموران دولتی نسبت به دولت، جرائم گمرکی، قاچاق کالا و ارز، جرائم مالیاتی و تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی بانگیزه مقابله با مقررات و رویه‌های اداری تبعیض‌آمیز ممکن است ارتکاب یابند.

۳. مقررات و رویه‌های اداری حاوی تفویض اختیار گسترده

تفویض اختیار ۱۳ یکی از رایج‌ترین واژه‌ها در حوزه حقوق اداری است. لغت تفویض به معنای واگذاری است (دهخدا، ۱۳۸۶: ۴۱۲) و زمانی که از تفویض اختیار صحبت می‌کنیم، منظورمان این است که یک فرد، اختیار در یک اقدام یا یک تصمیم‌گیری را به فرد دیگری واگذار کند. طبیعتاً در نظام اداری، تفویض اختیار به این معنا خواهد بود که یک مقام اداری، بخشی از اختیارات خود را به فردی که در رده پایین‌تری نسبت به او قرار دارد واگذار نماید.

واضح است که مدیرانی که اساساً اهل تفویض اختیار نباشند و نیز مدیرانی که همه فعالیت‌ها و مسئولیت‌ها را تفویض کنند، نادر هستند. اتفاقی که در عمل می‌افتد این است که مدیران درجایی از یک طیف قرار می‌گیرند. طیفی که یک

^{۱۲} Delegation of Authority

انتهای آن تفویض اختیار مطلق و سمت دیگر آن، تمرکز مطلق اختیارات و اجتناب از واگذاری است. مقررات و رویه‌های موجود در ارتباط با تفویض اختیار به‌صورتی هستند که در برخی از موارد اجازه تفویض اختیار گسترده را در یک سیستم می‌دهند. تفویض اختیارات موجب سلب مسئولیت از مقام تفویض‌کننده نخواهد شد. البته منظور این نیست که کلیه مسئولیت‌های حقوقی، اموری که توسط تفویض‌شونده انجام می‌گیرد برعهده مقام تفویض‌کننده است. بلکه منظور این است که یک مقام اداری، نمی‌تواند به استناد تفویض اختیار انجام‌شده از خودش سلب مسئولیت کند. بخش مهمی از جرائم اقتصادی در بستر تفویض اختیارات صورت گرفته ارتکاب یافته‌اند. در وضعیتی که مقام مافوق با اعتماد به زیردست خود، اختیارات وسیعی را به وی تفویض کرده است و او نیز با اطمینان خاطر و با داشتن اختیاراتی که صلاحیت ذاتی آن را نداشته است، مبادرت به اعمال مجرمانه نموده است. در نتیجه لازم است تا مقررات مربوط به تفویض اختیار به‌طور جدی مورد بازنگری قرار گیرد.

نظام حقوق اداری ایران به‌نحوی است که اصل را بر امکان تفویض اختیار قرار داده است و بخش مهمی از مقامات اداری، می‌توانند اختیارات خود را تفویض کنند و البته که ما در مقام نفی تفویض اختیار نبوده و نیستیم، زیرا تفویض اختیار به‌عنوان یک فن و تکنیک حقوقی مزایای بسیار فراوانی دارد، بلکه منظور این است که تفویض اختیار باید کنترل‌شده و تحت نظارت دوردستی باشد تا مقام زیردست، هوس ارتکاب جرم را نکند. مقررات فعلی تفویض اختیار به‌نحوی است که اصل تفویض را مورد پذیرش قرار داده‌اند، لکن هیچ‌گونه الزامی در ارتباط با چگونگی تفویض مشاهده نمی‌گردد و از این جهت مقررات و رویه‌های رایج در تفویض اختیار باید اصلاح شود. در وهله اول باید وظایف، روش‌های کار و نتایج قابل‌انتظار به‌وضوح مشخص و تعریف شود و اختیار لازم برای انجام وظایف به نحو مطلوب به مسئولان داده شود. در درجه دوم، مسئولیت و اختیار باید با یکدیگر تناسب داشته باشد. به عبارت دیگر، هر کس باید تا حدودی که برای انجام وظایفش لازم است، اختیار داشته باشد و مرئوس باید در برابر مقام مافوق که اختیارات را به او تفویض کرده است، مسئول باشد. از همه مهم‌تر اینکه، وجود ابهام یا عدم درک مسئولیت خطرناک است و چنانچه این امر درست روشن نشود ممکن است که از اختیاراتی که حدود آن مشخص نیست، سوءاستفاده شود (کریمیان و فروغی‌نسب، ۱۳۸۱: ۴۶) و در عمل نیز این اتفاق بسیار می‌افتد.

تعداد زیادی از متهمان پرونده‌های اقتصادی در دفاع از خود این‌گونه بیان می‌کردند که به‌دلیل تفویض اختیاری که کرده بودند، به زیردست خود اعتماد داشته‌اند و از ارتکاب رفتارهای مجرمانه بی‌خبر بوده‌اند. به‌عنوان مثال، ماده ۵۴ قانون شهرداری مقرر می‌دارد، «شهردار می‌تواند قسمتی از وظایف و اختیارات خود را با تصویب انجمن شهر و به‌موجب حکم کتبی به معاون یا سایر مسئولان شهرداری واگذار کند». در موارد متعددی این تفویض اختیار به معاونین شهرداری یا سایر مسئولان شهرداری، موجبات تخلفات و جرائمی را توسط آن‌ها فراهم کرده است و در این خصوص باید ضوابط جدیدی در نظر گرفته شود. «مطابق اصول حقوق اداری، تفویض اختیار از سوی مقامات مافوق به مقامات

مادون به‌جز در موارد مخصوص جایز است...»^{۱۴} به‌نظر می‌رسد که این مقرر اداری نیاز به بازنگری و ضابطه‌مند شدن دارد. از بین جرائم اقتصادی: رشاء و ارتشاء، اختلاس، اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، تبانی در معاملات دولتی، جرائم گمرکی، قاچاق کالا و ارز، جرائم مالیاتی، اخلال در نظام اقتصادی کشور و تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی در وضعیتی که مقررات اداری اجازه هرگونه تفویض اختیار نادرستی را می‌دهند، ممکن است ارتکاب یابند.

۴. مقررات و رویه‌های موجد انحصار

پس از انقلاب اسلامی اصل ۴۳ قانون اساسی هدف اقتصاد ایران را تأمین استقلال اقتصادی جامعه، ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد با حفظ آزادگی او می‌داند و نه ضابطه را برای حصول چنین هدفی برمی‌شمرد. مورد پنجم از این ضوابط، منع اضرار به غیر، انحصار و احتکار و ربا و دیگر معاملات باطل است؛ اما در عمل شاهد این هستیم که مقررات و رویه‌های اداری متعددی وجود دارند که خروجی آن‌ها انحصار است. انحصار از مهم‌ترین عوامل جرم‌زا در حوزه جرائم اقتصادی است. با ابلاغ مصوبه شماره ۳۰۵۰۱/۱۶۵۳ هیئت‌وزیران به تاریخ ۱۳۸۳/۲/۱۹ به وزارت بازرگانی این وزارتخانه ملزم شد که با همکاری وزارت امور اقتصاد و دارایی کار تدوین لایحه تسهیل رقابت و منع انحصار را آغاز نماید. در نهایت، در این حوزه دو قانون به تصویب رسید. «قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴» و «قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار» اما واقعیت این است که در نظام اداری ایران، مقررات و رویه‌های بسیار زیادی وجود دارد که خروجی آن‌ها انحصار است و به همین دلیل با گذشت حدود یک دهه از تصویب این قوانین، شاهد این هستیم که انحصار نه‌تنها از بین نرفته است، بلکه تقویت هم شده است. علت این است که مقررات و از جمله رویه‌های اداری موجد انحصار هنوز وجود دارند.

مقررات موجود در حوزه حمایت از تولید، در مواردی مورد سوءاستفاده تولیدکننده داخلی قرار گرفته است و در سایه این مقررات حمایتی مبادرت به احتکار، گران‌فروشی قیمت‌گذاری تهاجمی نموده‌اند. درحالی‌که بین «قرارداد عدم رقابت در قامت یک ابزار حمایتی کارآمد می‌تواند به فعالان اقتصادی در حفاظت از منافع قانونی خود مساعدت فراوانی نماید» (رهبری، ۱۳۹۴: ۱۱۰). برخی از مقررات چنین اجازه‌ای را نمی‌دهند.

در برخی از شرایط برخی از شرکت‌ها و اشخاص حقوقی در وضعیت مسلط و برتر در بازار در مقایسه با سایر شرکت‌ها قرار می‌گیرند. بند ۱۵ ماده ۱ قانون اجرای اصل ۴۴ در تعریف موقعیت مسلط اقتصادی بیان می‌دارد: «وضعیتی در بازار که در آن توانایی تعیین قیمت، مقدار عرضه یا تقاضای کالا یا خدمت یا شرایط قرارداد در اختیار یک یا چند شخص حقیقی و یا حقوقی قرار گیرد». این تعریف با تعریف ارائه‌شده در مورد انحصار شباهت زیادی دارد. بند ۱۲ همین ماده در تعریف انحصار مقرر می‌دارد: «وضعیتی در بازار که سهم یک یا چند بنگاه یا شرکت تولیدکننده، خریدار

^{۱۴} شماره نظریه: ۱۱۶/۹۹/۷ شماره پرونده: ۱۱۶-۱۶۸-۹۹ ک تاریخ نظریه: ۲۴/۰۲/۱۳۹۹

و فروشنده از عرضه و تقاضای بازار به میزانی باشد که قدرت تعیین قیمت و یا مقدار را در بازار داشته باشد، یا ورود بنگاه‌های جدید به بازار یا خروج از آن با محدودیت مواجه باشد». یکی از حقوقدانان در تبیین تفاوت بین موقعیت مسلط و انحصار بیان می‌دارد: «اصطلاح موقعیت مسلط متفاوت از انحصار و انحصارگرایی است ولی به دلیل مشابهت در عناصر تشکیل‌دهنده، گاه کاربرد جایگزین دارد. انحصار کامل یا تام به‌گونه‌ای که یک بنگاه اقتصادی در یک بازار مرتبط تک‌تاز باشد، بسیار نادر است و آنچه در عمل موضوع قوانین ضدانحصار و حامی رقابت قرار می‌گیرد، انحصار نسبی برخی از بنگاه‌های اقتصادی و تسلط آن‌ها بر بخش قابل توجهی از بازار مربوط به یک یا چند کالای خاص است» (پاکباز، ۱۳۹۴: ۳۷). در عمل شاهد این هستیم که مقررات اداری نه به‌قصد ایجاد انحصار، اما به دلایلی دیگر و از جمله حمایت از تولید، موجبات انحصار را فراهم کرده‌اند و انحصار خود مقدمه جرائم اقتصادی دیگری می‌شود. درحالی‌که شورای رقابت به‌عنوان نهادی برای تسهیل رقابت و منع انحصار به‌وجود آمده است، در مواردی مقرراتی را وضع نموده است که نتیجه آن ایجاد و تقویت انحصار بوده است. «نتایج یک پژوهش آماری که در پژوهشکده آمار انجام شده است نشان می‌دهد نیمی از بازارهای ایران به‌صورت انحصاری در اختیار یک یا چند شرکت است و این شرکت‌ها با ایجاد رانت نان کسب‌وکارهای کوچک را آجر کرده‌اند. مطابق تئوری‌های اقتصادی، انحصار در بازارها عامل نخست ایجاد رانت و فساد گسترده اقتصادی است».^{۱۵} پول‌شویی و اخلاف در نظام اقتصادی کشور از جمله جرائم اقتصادی هستند که در وضعیت مقررات و رویه‌های نادرست اداری موجد انحصار، احتمال ارتکاب آن‌ها بسیار زیاد است.

۵. مقررات و رویه‌های مرتبط با واگذاری‌ها

پس از پایان جنگ تحمیلی در تدوین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه به‌خصوص برنامه‌های پنجم و ششم، به اندیشه خصوصی‌سازی و کاستن از حجم تصدی‌گری اقتصادی دولت توجه ویژه‌ای شد (مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه، ۱۳۹۲: ۱۱۸). در همین راستا، مقررات زیادی تدوین گردید. به‌طور کلی مقررات مربوط به واگذاری‌ها و از جمله خصوصی‌سازی در ایران به نحوی بوده‌اند که جرم‌زا بوده و زمینه سوءاستفاده را فراهم کرده‌اند. البته واگذاری‌ها متعدد بوده و مهم‌ترین بخش آن شرکت‌های دولتی بوده است. ساختار، قوانین و مقررات و مصوبات مربوط به دهه‌های گذشته پاسخگوی نیازها و مقتضیات امروز کشور نیست و باید با هم‌فکری همه بخش‌های حاکمیتی، قوانین و مقررات اصلاح و به‌روزرسانی شود.

مقررات اداری موجود به نحوی هستند که نظارت پسینی و بعد از واگذاری را مدنظر قرار داده‌اند؛ یعنی واگذاری صورت می‌گیرد و سپس مقامات قضایی دخالت کرده و این واگذاری را باطل می‌کنند.

مقررات مربوط به واگذاری در مرحله «تعیین قیمت»، «احراز اهلیت» و «نظارت بر مراحل واگذاری» همگی دارای ایراد بوده و جرم‌زا هستند. در مرحله تعیین قیمت مقررات حاضر به نحوی است که صرف اظهارنظر کارشناس رسمی دادگستری، برای تعیین قیمت ملاک است، درحالی‌که باید در همین مرحله تعیین قیمت، حداقل سه نهاد متفاوت

^{۱۵} <https://www.hamshahronline.ir/news/616983:12/03/2021>

به صورت مجزا و جداگانه دخیل بوده و سپس نتایج قیمت‌گذاری آن‌ها با یکدیگر مقایسه شود. وقتی قیمت‌گذاری در ارتباط با شرکت کشت و صنعت نیشکر هفت‌تپه، چیت‌سازی ری، شرکت آلومینیم المهدی، شرکت کشت و صنعت و دام‌پروری مغان، شرکت پتروشیمی بیستون و غیره دارای مشکل است، مفهومش این است که رویه و مقررات مربوط به قیمت‌گذاری ایراد دارد و تمامی جرائم ارتكابی در این پرونده‌ها، ریشه در مقررات و رویه‌های نادرست دارد و این مقررات و رویه‌های نادرست هستند که باید اصلاح شوند. دولت بزرگ و دولت حجیم مانند پنگوئن است که تصدی‌گری فعالیت‌های تولیدی و بنگاهداری به بدن آن تشبیه شده است که تنومند و بزرگ است و اعمال سیاست‌گذاری، نظارت، هدایت و حمایت از فعالیت‌های اقتصادی و نیز تأمین کالاهای عمومی نظیر امنیت و بهداشت به پاهای آن تشبیه شده است. در مدل دولت پنگوئنی، پرواضح است که روند امور گُند و کم اثر خواهد بود، به طوری که بزرگی جسم پنگوئن به قدرت حرکت وی کمکی نکرده، بلکه سرعتش را نیز به شدت خواهد کاست. دخالت دولت در اقتصاد، فساد می‌آورد. از دید فوکویاما^{۱۶} این‌گونه دولت‌ها وقتی تصمیم به انجام فعالیت‌هایی می‌گیرند که بهتر است برعهده بخش خصوصی گذاشته شود، تأثیری به شدت زیادی بر سرمایه اجتماعی برجای می‌گذارد. چون مردم وابسته به دولت شده‌اند و توانایی خودجوش برای کار کردن با یکدیگر را ندارند.

البته باید توجه داشت که خود خصوصی‌سازی در وضعیتی که مقررات و رویه‌های مربوط به واگذاری‌ها مشخص نیست و ایرادهای اساسی در مراحل سه‌گانه آن وجود دارد، منجر به بزرگ‌ترین فسادها می‌گردد و خود یک عامل قوی جرم‌زا خواهد بود. نمونه‌های اخیر مطرح‌شده در ایران، مؤید همین مطلب است. خصوصی‌سازی در جامعه‌ای که دستخوش فساد گسترده است و رویه‌های اداری آن نادرست است، نه تنها به کاهش فساد نمی‌انجامد، بلکه سبب می‌شود تا اموال عمومی به شیوه‌های فاسد در اختیار گروه‌های خاصی قرار گیرد (زاهدی، ۱۳۹۲: ۳). خصوصی‌سازی فقط در یک بستر اداری سالم، با مقررات و رویه‌های مشخص، می‌تواند راهگشا باشد. در ارتباط با خصوصی‌سازی، ضمن پذیرش مؤثر بودن این راهکار در کاهش جرائم، باید اذعان کرد که این ابزار مانند یک چاقوی دو لبه است و در وضعیتی که مقررات و رویه‌های خصوصی‌سازی با اشکالات اساسی روبرو است، بیشتر یک عامل جرم‌زا بوده است تا اینکه عاملی برای کاهش فساد و جرم باشد. مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری، تبانی در معاملات دولتی، تعدیات مأموران دولتی نسبت به دولت، اخلال در نظام اقتصادی کشور از جمله جرائم اقتصادی هستند که در بستر مقررات نادرست اداری برای واگذاری‌ها اتفاق می‌افتند.

۶. رویه‌های اداری در سازمان‌های هنری

حوزه فرهنگ و هنر نیازمندی مدیر ایرانی است که نسبت به مقوله‌های فرهنگی و هنری اشرافیت داشته باشند و با دانش روز و تجربیات مرتبط تلاش با انگیزه داشته باشند و عوامل انگیزشی در نیروهای زیرمجموعه را نیز افزایش و تقویت کنند. حساسیت در حوزه فرهنگ و هنر زیاد است و سازمان‌ها و مراکز فرهنگی هنری باید در راستای

^{۱۶} Fukuyama

حساسیت‌زدایی اما تقویت و توسعه آن اقدام و عمل داشته باشند. نیروهای هوشمند، مطلع و آگاهی که در جامعه فرهنگ و هنر تلاش می‌کنند، نیازمند نوعی از مدیریت هستند که از این ظرفیت ارزشمند و توانمندی‌های موجود و پتانسیل‌های دارای ارزش بهره‌لازم را ببرند. هرکدام از مراکز، شیوه، مدل، روش و نگرش خاص خود را دارند و برای تحقق اهداف از آن بهره می‌برند. علی‌رغم آنکه نمای ظاهری فرهنگ و هنر دارای زیبایی و جذابیت‌های خاص خودش است اما به‌واسطه حساسیت این مقوله باید نگاه دقیق صورت گیرد.

مطالعات نشان می‌دهد سازمان‌های هنری دولتی اغلب در شناسایی، جذب، پرورش و نگهداشت استعدادها تجارب موفق‌تری نداشتند. موانع تحقق مدیریت استعداد در حوزه هنری متشکل از ده تم فرعی است که در سه دسته موانع مفهومی (نظری) مدیریتی و سازمانی طبقه‌بندی شدند. کشف معناهای نهفته در تجارب زیسته مشارکت‌کنندگان نشان داد این پدیده در بُعد فردی پیامدهایی چون رشد فردی و خودجوش استعدادها، مهجوریت استعدادها و وامانده‌سازی استعدادها را رقم زده و در بُعد سازمانی پیامدهایی چون استعدادکشی، استعدادسوزی و نشت استعدادها را در پی داشته است. برای جلوگیری از هزینه‌های زیانبار هدررفت سرمایه‌های انسانی، ضرورت بازنگری در شیوه‌های استعدادیابی، استعدادداری و استعدادپروری در حوزه هنری توصیه می‌شود (ضامنی و همکاران، ۱۴۰۰: ۱۶۷). مهم‌ترین نقش مدیران هنری امری تعاملی بین افراد درگیر در دنیای هنر و سازمان‌های مختلف و همچنین تضمین به ثمر رسیدن ارزش‌های یک اثر هنری است. مدیر هنری برای تأثیر گذاشتن بر جامعه، می‌بایست کدهای اخلاقی و ارزشی موجود در یک اثر هنری را جست‌وجو و با اثرات اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی که پیش‌بینی می‌کند، همسو و دست‌یابی به آن را تضمین نماید. با این تفاسیر، عملکرد مناسب سازمان‌های هنری در شناسایی استعدادها، ارائه فرصت‌ها نقش مهمی در مقابله با جرم‌زایی دارد.

نتیجه‌گیری

مقررات و رویه‌های اداری برای تمشیت امور وضع گردیده و به‌وجود آمده‌اند، لیکن در برخی از موارد و برخلاف پیش‌بینی‌های اولیه، این مقررات و رویه‌ها به یک عامل جرم‌زا تبدیل می‌شوند. نظام اداری ایران و ساختار آن نیز به نحوی است که مقررات و رویه‌های اداری نقش مهمی را در آن ایفا می‌کنند. در موارد عمده‌ای، این مقررات و رویه‌ها خود به‌عنوان یک عامل جرم‌زای بیرونی عمل نموده و راه را برای مرتکبین جرائم بازمی‌نماید. نقش این مقررات و رویه‌ها در جرائم اقتصادی، ویژه و تعیین‌کننده است. امروزه بخش مهمی از جرائم اقتصادی ارتكابی در ایران، محصول مقررات و رویه‌های اداری نادرست است. در این بین، اصلاح و تغییر مقررات و رویه‌های تبعیض‌آمیز در نظام اداری ایران، اصلاح مقررات مربوط به تفویض اختیار در نظام اداری ایران به‌منظور ضابطه‌مند کردن تفویض اختیار، اصلاح مقررات و قوانین ایجادکننده انحصار و همچنین از بین بردن رویه‌های نانوشته انحصار در نظام حقوقی ایران و درنهایت اصلاح قوانین و مقررات مربوط به واگذاری‌ها، اعم از خصوصی‌سازی و یا سایر موارد واگذاری، لازم و ضروری است. پیشنهاد اعطاء یا اعطای امتیازی غیرقانونی به یک مقام عمومی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم (تقاضای آن از سوی مقام اداری)، برای خودش یا برای فرد یا نهادی دیگر، به‌قصد واداشتن آن مقام به انجام دادن یا خودداری از انجام دادن

عملی که در جهت وظایف رسمی وی است و از معضلات جامعه امروزی ایران است، در سایه اصلاح مقررات و رویه‌های اداری تبعیض‌آمیز، انحصاری و فاسد و جایگزینی آن با مقررات و رویه‌های شفاف از بین خواهد رفت. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد عملکرد مناسب سازمان‌های هنری در شناسایی استعدادها، ارائه فرصت‌ها نقش مهمی در مقابله با جرمزایی دارد.

منابع و مآخذ:

کتاب‌ها

- ابن منظور، محمدبن مكرم. (۲۰۰۰). لسان العرب، جلد ۳، بیروت: دارصادر.
- اردبیلی، محمدعلی. (۱۳۹۵). حقوق جزای عمومی. چاپ چهلیم، تهران: میزان.
- پاک‌باز، سیامک. (۱۳۹۴). سوءاستفاده از وضعیت اقتصادی مسلط در حقوق رقابت. تهران: میزان.
- رابینز، استیفن پی. (۱۳۸۶). رفتار سازمانی؛ مفاهیم، نظریه‌ها، کاربردها. جلد یکم، ترجمه: علی پارسیان و سید محمد اعرابی، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- طریحی، فخرالدین بن محمد. (۱۳۹۳). مجمع‌البحرین، فارسی. مترجم: گروه حدیث مؤسسه علمی تحقیقی مکتب نرجس، حوا کیمیاقلم، عذرا مرادی، مائده رضایی؛ ویراستار و مدیر گروه ترجمه مائده رضایی، ج ۷، مشهد: مهر طاهر.
- عباس‌زادگان، محمد. (۱۳۸۹). فساد اداری، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، شهرداری تهران: ستاد ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد.
- فرهنگ حقوقی آکسفورد. (۱۳۸۳). تهران: نشر میزان.
- فلاحی، احمد. (۱۳۹۳). اصل ضرورت در جرم‌انگاری. تهران: نشر دادگستر.
- قوچانی، محمود. (۱۳۷۴). «فرمان حکومتی پیرامون مدیریت - شرح عهدنامه حضرت امیرالمؤمنین (ع) به مالک اشتر، تهران: انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- کی‌نیا، مهدی. (۱۳۸۶). مبانی جرم‌شناسی. جلد اول و دوم، چاپ هشتم، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- متحدیان، رحیم. (۱۳۹۰). ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد. تهران: شرکت فرآزما پردازش، مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضائیه. (۱۳۹۲). بررسی تطبیقی نقش قوه قضائیه در سرمایه‌گذاری رقابت و خصوصی‌سازی. تهران: انتشارات جنگل.
- هال، استیورات و دیگران. (۱۳۸۱). دولت، فساد و فرصت‌های اجتماعی، نظریه‌هایی در اقتصاد سیاسی توسعه، استیورات هال و دیگران؛ مترجم حسین راغفر، تهران: نقش و نگار.

مقالات

- اکبرنژاد، مهدی؛ یعقوبی، مینا؛ غلامی، فرزاد. (۱۳۹۳). «بررسی فساد اداری از دیدگاه قرآن و احادیث». مدیریت اسلامی، شماره ۷، ۱۹۵-۱۶۷.

- پسران قادر، مجید؛ بابارضا، فرحناز. (۱۳۹۲). «مدل تلفیقی توانمندسازی منابع انسانی برای مقابله با فساد اداری». اسلام و مدیریت، شماره ۴، ۸۰-۴۳.
- حسنوند، محسن. (۱۳۸۵). حقوق عمومی، اقتصادی: انحصارات دولتی در ایران». مجله راهبرد، شماره ۵۰، ۶۱-۳۱.
- حسینی، جعفر؛ مهرا، نسرین. (۱۳۹۴). «نقدی بر مفهوم جرم اقتصادی در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲». مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دوره دوم، شماره ۲ و ۳، ۶۹-۴۵.
- خداداد حسینی، سید حمید؛ فرهادی‌نژاد، محسن. (۱۳۸۰). «بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن». مدرس علوم انسانی، شماره ۸۱، ۵۳-۳۷.
- خضری، محمد. (۱۳۸۴). «تحلیل نهادی فساد اداری». علوم سیاسی، مطالعات راهبردی، شماره ۲۹، ۵۳۰-۵۱۳.
- داد خایی، لیلا. (۱۳۸۹). «مفهوم جرم اقتصادی، مفهوم جرم اقتصادی و تحویل آن». تعالی حقوق، شماره ۶، ۴۵.
- دهقان، حمید و سید مصطفی محقق داماد. (۱۳۸۸). «جرم». در دائرةالمعارف بزرگ اسلامی، جلد ۱۷، مرکز دائرةالمعارف بزرگ اسلامی.
- ربیعی، علی؛ آصف، هاجر. (۱۳۹۱). «نقش فرهنگ‌سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری». فصلنامه مدیریت دولتی دانشگاه تهران، دوره ۴، شماره ۱۰، ۵۸-۴۵.
- رهبری، ابراهیم. (۱۳۹۴). «جایگاه و اعتبار رقابتی توافق عدم رقابت: مطالعه تطبیقی در حقوق آمریکا، اتحادیه اروپا و ایران». مطالعات حقوقی، دوره هفتم، شماره ۴، ۱۱۶-۸۹.
- زاهدی، شمس‌السادات. (۱۳۹۲). «نگرشی بر فساد و آثار آن». دانش مدیریت، دوره اول، شماره ۲.
- ضامنی، داود و همکاران. (۱۴۰۰). «عارضه یابی مدیریت استعداد در حوزه هنری سازمان تبلیغات اسلامی: یک مطالعه پدیدارشناسی». پژوهش‌های مدیریت عمومی، دوره ۱۴، شماره ۵۳، ۱۹۷-۱۷.
- طالقانی، محمد. (۱۳۸۲). «فساد اداری و راه‌های مبارزه با آن، تعاون و کشاورزی». شماره ۴۱۰، ۷۹-۷۶.
- عظیمی، حسین، عطا، علی، شائمی بزرگی، علی. (۱۳۹۰). «بررسی تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم عوامل مدیریتی و سازمانی بر فساد اداری مالی (مطالعه موردی: سازمان‌های دولتی مراکز استان‌های اصفهان و زنجان)». مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره نهم، شماره ۲، ۸۲-۶۱.
- قادری، مهدی. (۱۳۸۸). «ادیان، مذاهب و عرفان». مجله معرفت، شماره ۱۳۸.
- قضاوی، حسین. (۱۳۸۱). «فساد اداری و راه‌کارهای مواجهه با آن، اقتصاد». مجله اقتصادی، شماره ۸، ۱.

- کریمیان، احمدرضا و فروغی نسب، رجب‌علی. (۱۳۸۱). «تفویض اختیار در سازمان مزایا، معایب، موانع و محدودیت‌ها». توسعه مدیریت، شماره ۳۸، ۴۶-۴۹.
- مشهدی، علی؛ جلیلی مراد، آیت‌اله. (۱۳۹۸). «معیارهای نظارت قضایی بر صلاحیت‌های اختیاری مقامات اداری در حقوق ایران، فرانسه و آلمان». فصلنامه حقوق اداری، شماره ۱۸، ۲۱۹-۲۵۱.
- نیکفر، سینا؛ کریمی، قوام. (۱۳۹۵). «بررسی راهکارها و روش‌های نوین حقوقی مبارزه با فساد مالی در بانک‌ها». مقالات کنفرانس علوم اجتماعی و حقوق در هزاره سوم، جهاد دانشگاهی.
- ویژه، محمدرضا. (۱۳۸۸). «اصل قانونمداری در اعمال اداری». آموزه‌های حقوق کیفری، شماره ۱۲، ۸۵-۱۱۴.

منابع لاتین

- Davies, Pamela A. (۲۰۰۳). Is Economic Crime a Man's Game? Feminist Theory (SAGE publications), Vol. ۴, No. ۳
- Duff, R.A. (۲۰۲۱). Perversion and Subversion of criminal law, <http://law.huji.ac.il/lupload/۰۴DuffChap۰۴.pdf>,
- Shiner, Roger A. (۲۰۰۶). What is a crime? A theory of the legislative response, University of British Columbia Okanagan, April, ۲۰۰۶,
- Tadros, V. (۲۰۰۹). The Architecture of Criminalization, Criminal Justice Ethics, vol. ۲۸, May ۲۰۰۹,
- <https://www.transparency.org/en/countries/iran>: ۱۲/۰۳/۲۰۲۱
- <https://www.vajehyab.com/dekhoda>: ۱۲/۰۳/۲۰۲۱
- <https://www.hamshahrionline.ir/news/۶۱۶۹۸۳>: ۱۲/۰۳/۲۰۲۱