

## معیارهای کارآمدی درون‌سازمانی نهادهای مبارزه با فساد اقتصادی

(با تأکید بر کنوانسیون مریدا و طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی)

سید محمد مهدی ساداتی<sup>۱</sup>

دریافت: ۱۳۹۴/۰۲/۲۰

پذیرش: ۱۳۹۴/۰۵/۱۴

### چکیده

کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد کشورهای عضو را به ایجاد نهاد یا نهادهای متناسب برای پیشگیری و مبارزه با فساد توصیه نموده است. به‌رغم تأکید فزاینده درباره مبارزه با فساد، بسیاری از تلاش‌ها در این زمینه به دلایلی مانند: اهداف غیرواقعی، شاخص‌های ارزیابی نامناسب، اعتبار اندک سازمان‌های مبارزه با فساد در افکار عمومی و عدم حمایت‌های سیاسی لازم به شکست انجامیده است؛ لذا بررسی کارآمدی سازمان‌های مبارزه با فساد می‌تواند بستر ساز مبارزه‌های کارآمد با فساد باشد.

این مقاله با روشی تحلیلی و تأکید بر سند مهمی مانند کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد و مقایسه آن با طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی، به ارائه مدلی جامع در مورد معیارهای کارایی درون‌سازمانی نهادهای مبارزه با فساد می‌پردازد.

در بیشتر مطالعات انجام شده داخلی و بین‌المللی، این معیارها احصا نشده، مورد بررسی قرار نگرفته و مدلی نیز برای سنجش کارآمدی و اثربخشی این نهادها که از جمله نهادهای حاکمیتی محسوب می‌گردند، ارائه نشده است؛ بلکه آنچه شاهد آن بوده‌ایم توصیه‌های کلی و مطالعات تطبیقی در حوزه سازمان‌های مبارزه با فساد بوده است.

این نوشتار با ارائه نظریه نوینی به نام نظریه انسجام در زمینه کارآمدی نهادهای مبارزه با فساد اقتصادی و تقسیم معیارهای کارآمدی براساس این نظریه به معیارهای انسجام درونی و بیرونی و همچنین با تحلیل سند سازمان ملل و طرح مزبور براساس این معیارها، به ارائه پیشنهادی کاربردی می‌پردازد.

**واژگان کلیدی:** پیشگیری از فساد، جرایم اقتصادی، فساد اقتصادی، کارآمدی، نهاد مبارزه با فساد.

## مقدمه

توسعه متوازن و مستمر از طریق ساختارهای کارآمد نهادینه می‌شود. به‌گونه‌ای که حتی تفاوت بازده نظام‌های اقتصادی متأثر از کارآمدی نهادهای مرتبط با نظام اقتصادی است (شرلی، ۲۰۰۸: ۱۶۵). بانک جهانی نیز در راهبرد جدید خود یکی از مهم‌ترین مشکلات فراروی کشورها را در روند توسعه، عدم توجه به نهادهای مرتبط با نظام اقتصادی از جمله نهادهای حقوقی دانسته است.

از طرف دیگر، فساد به گواه تحقیقات و پژوهش‌های گسترده (Blackburn, 2010: 1321)، یکی از موانع توسعه جوامع بوده و در عین حال، ارتباطی با فرهنگ کشورها (Lee, 2013: 287) و میزان توسعه‌یافتگی آن‌ها نیز ندارد؛ لذا ایجاد ساختارهای مبارزه با فساد از ضروریات توسعه، هم در کشورهای در حال توسعه و هم توسعه‌یافته می‌باشد. سازمان شفافیت بین‌المللی، تبلور توجه به این امر در سطح جهانی است.

ضرورت ایجاد و نظارت بر فعالیت سازمان‌های مبارزه با فساد در اسناد بین‌المللی نیز مورد توجه قرار گرفته است. از مهم‌ترین سند‌های بین‌المللی در مورد ایجاد نهادهای مبارزه با فساد که توسط دولت‌های عضو سازمان ملل متحد نگاشته شده، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا) است که به تصویب مجلس شورای اسلامی نیز رسیده و اکنون به عنوان قانون داخلی لازم‌الاجرا است.

این کنوانسیون اعضا را به پیشگیری و جرم‌انگاری فساد، ارتقای سطح همکاری‌های بین‌المللی، استرداد عوائد ناشی از جرم و مبارزه با پولشویی، ارتقای کمک‌های فنی و تبادل اطلاعات میان هر دو بخش خصوصی و عمومی ملزم می‌نماید. براساس بند ۳ ماده ۶۱ این کنوانسیون، هر کشور عضو نظارت بر سیاست‌ها و اقدامات عملی را جهت مبارزه با فساد و ارزیابی کارایی و اثربخشی آن‌ها مدنظر قرار خواهد داد.

از لحاظ داخلی نیز ضرورت این مطالعات از آن‌جا نشأت می‌گیرد که مجلس شورای اسلامی در حال تدوین طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی است و از طرف دیگر، تعداد قابل توجهی از نهادهای مبارزه با فساد در کشور (مانند دبیرخانه شورای عالی مبارزه با پولشویی، ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، سازمان بازرسی کل کشور و مرجع ملی و نهاد

هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد) وجود دارند که معیارهای علمی جهت ارزیابی عملکرد آنها ارائه نشده و تاکنون نیز گزارش جامعی در این زمینه از سوی این سازمان‌ها یا سایر نهادهای دیگر ارائه نشده است. مسأله قابل توجه آن است که ناکارآمدی این نهادها در پاره‌ای از مواقع می‌تواند خود آنها را تبدیل به بخشی از مشکل مبارزه با فساد کند (بارگاوا، گیتا، ۱۳۸۹: ۳۴۰).

لذا ارزیابی کارآمدی نهادهای فوق‌الذکر نخست در گرو احصای معیارهای کارآمدی این‌گونه سازمان‌ها بوده تا در پرتو این معیارها، مطالعه میدانی و دقیق‌تری در مورد آنها صورت گیرد؛ همچنین مطالعه موردی سازمان‌های فوق، به دلیل لزوم مطالعات میدانی و دسترسی داشتن به آمارهای کمی و کیفی، از یک طرف و ضرورت پرداختن دقیق‌تر و همه‌جانبه به پرسش اصلی این تحقیق، نیازمند پژوهش‌های مجزا و جداگانه‌ای مبتنی بر یافته‌های تأیید شده این مقاله است. اصولاً یکی از دلایل فقدان پژوهش‌های کاربردی در این حوزه، عدم بررسی و احصای معیارهای کارآمدی این‌گونه نهادهاست.

ارائه معیارهای ارزیابی عملکرد سازمان‌های مبارزه با فساد از آن رو اهمیت دارد که اولاً این نهادها، نهادهای حاکمیتی بوده و ادبیات علمی در مورد ارزیابی کارآمدی این سازمان‌ها بسیار ضعیف می‌باشد و تاکنون معیارهای کارآمدی این سازمان‌ها موضوع پژوهش‌های صورت گرفته در باب فساد اداری و اقتصادی در ایران نبوده است. همچنین ارائه معیارهای جهان شمول در مورد کارایی این سازمان‌ها باید از درون توافقنامه‌های بین‌المللی اخذ گردد. در این میان، کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد به دلیل ایجاد اجماع جهانی در مبارزه با فساد هم در عرصه داخلی و هم در عرصه خارجی، دارای اهمیت و ارزش فوق‌العاده‌ای است. همچنین منظور از معیارهای کارآمدی در این مقاله، معیارهایی است که براساس آنها می‌توان کارآمدی سازمان‌های مبارزه با فساد را مورد ارزیابی قرار داد.

این نوشتار با رویکردی تحلیلی-توصیفی به این پرسش می‌پردازد که معیارهای کارآمدی سازمان‌های مبارزه با فساد چیست؟ فرضیه قابل اثبات نیز آن است که معیارهای ارزیابی کارآمدی نهادهای مبارزه با فساد براساس نظریه «انسجام» قابل تعریف هستند.

ارائه نظریه نوین «انسجام» در ارزیابی کارآمدی سازمان‌های مبارزه با فساد که نهادهای حاکمیتی محسوب می‌گردند و تعیین، احصا و تحلیل معیارهای کارآمدی و بررسی هر کدام از آنها در

کنونسیون مریدا و طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی و تحلیل و نقد مواد مربوط و ارائه پیشنهادها لازم در هر قسمت، مورد اهتمام این تحقیق بوده است.

این مقاله در سه بخش به بررسی معیارهای کارامدی درون‌سازمانی این نهادها می‌پردازد. در بخش اول، نظریه‌ها در زمینه کارامدی سازمان‌های دولتی بیان شده و پس از تحلیل این نظریات و انتخاب نظریه مرجح، با تقسیم کلی معیارهای درون‌سازمانی به معیارهای راهبری و مدیریتی، در بخش‌های دوم و سوم به ترتیب این دسته از معیارها براساس نظریه انسجام (که تلفیقی از نظریه نظام‌وار و رضایت است)، مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### ۱. نظریه‌های کارامدی

کارآمدی یکی از مفاهیم بنیادی در اندیشه سیاسی است که امروزه در نظام‌های سیاسی، بسیار بر آن تأکید شده و توفیق در آن موجب رشد نظام اجتماعی است. هر نظام سیاسی و از جمله نظام جمهوری اسلامی ایران به دنبال اثبات کارامدی خویش است تا با دستیابی به این هدف اساسی، دوام خویش را با تحصیل افزون‌تر رضایت شهروندان در عرصه عمل، بیش از پیش تضمین کند.

با ایجاد سازمان‌های مبارزه با فساد، سنجش معیار کارامدی آنها به یکی از پرسش‌های اساسی در این جوامع تبدیل شده است. اهمیت ارزیابی کارامدی سازمان‌های مبارزه با فساد، از زاویه دیگری نیز قابل توجه است. بهبود شاخص‌های اقتصادی از جمله شاخص‌های مبارزه با فساد اقتصادی، از زمره معیارهای سنجش کارامدی هر دولتی به شمار می‌رود.

اصل اجتماعی واضح در مورد نسبت کارامدی و مشروعیت نظام سیاسی نیز این است که اگر نظامی کارآمد نباشد، مردم آن را نمی‌پذیرند و مقبولیت نخواهد داشت. به عبارت دیگر، کارامدی ساختارهای نظام سیاسی موجب افزایش مشروعیت نظام و داشتن مشروعیت زیاد نیز باعث افزایش کارامدی ساختارها و نهادها می‌گردد.

معیارهای کارامدی را باید در نظریه‌های کارامدی یافت. چهار نظریه مهم که برای تبیین مفهوم کارامدی مطرح هستند، عبارتند از: نظریه توفیق، نظریه نظام‌وار، نظریه رضایت و نظریه نسبیّت. در نظریه توفیق، رسیدن به اهداف اصلی سازمان، معیار کارامدی سازمان تلقی می‌گردد؛ لذا با پذیرش این نظریه، در صورتی که هدف اصلی سازمانی مانند «دبیرخانه شورای عالی مبارزه با پولشویی»

افزایش تعداد گزارش‌های این جرم نسبت به مدت مشابه سال قبل در نظر گرفته شود، کارآمدی این سازمان، براساس آمار به دست آمده از تعداد گزارش‌های این جرم، مورد سنجش قرار خواهد گرفت. در نظریه نظام‌وار، سازمان به عنوان یک پدیده مکانیکی و ماشینی در نظر گرفته شده که معیار کارآمدی آن، براساس نظم و به هم‌پیوستگی اجزا با یکدیگر سنجیده می‌شود؛ این نظم باید به‌گونه‌ای تعریف گردد که با تغییر متغیرهای کمی و کیفی، خروجی‌های سازمان کاملاً مشخص و قابل تعریف باشد.

در نظریه رضایت، کارآمدی براساس میزان رضایت عوامل مرتبط با سازمان سنجیده می‌شود؛ لذا تبیین کاربران سازمان و الگوهای سنجش رضایت‌مندی از مسائل مهم این نظریه هستند. در طرح مجلس در مورد تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی، رهبری و رؤسای سه قوه به عنوان کاربران این سازمان تعیین شده‌اند و رئیس سازمان موظف شده هر شش ماه یک‌بار گزارش جامعی در مورد ابعاد مختلف مبارزه با جرایم اقتصادی به مقامات فوق ارائه نماید. در حالی که این طرح در رابطه با ارائه گزارش به نمایندگان مجلس و همچنین مردم و افکار عمومی به عنوان کاربران اصلی سازمان، مقررهای پیش‌بینی نکرده است.

نظریه نسبیت نیز با رد نظریات سابق، قائل به مبنای واحد و اصلی برای سنجش کارآمدی سازمان نیست. این نظریه معتقد است معیار کارآمدی، یک مفهوم «ارزشی» بوده که محاسبه آن به راحتی امکان‌پذیر نیست.

به نظر می‌رسد بنا به دلایل زیر، ترکیبی از نظریه نظام‌وار و نظریه رضایت می‌تواند نظریه مناسبی جهت سنجش کارآمدی سازمان‌های مبارزه با فساد باشد که از آن به عنوان «نظریه انسجام» یاد می‌نماییم:

۱. به دلیل وجود رقم سیاه قابل توجه در جرایم اقتصادی و مفاسد اداری چندان نمی‌توان به متغیرهای کمی در ارزیابی اثربخشی سازمان توجه داشت. از طرف دیگر، متغیرهای کیفی مانند عزم و جدیت سازمان‌ها و عوامل کاشف و همچنین نحوه اجرای قوانین و مقررات و رویه‌های قضایی در مبارزه با این جرایم، تأثیر بسیار زیادی بر اجرای موفق برنامه‌های سازمان دارد. لذا نظریه توفیق که مبتنی بر اهداف کمی است نمی‌تواند نظریه مناسبی جهت سنجش کارآمدی نهادهای مبارزه با فساد باشد.

۲. نظریه نسبیت را نیز نمی‌توان نظریه دانست، بلکه این نظریه دیدگاهی انتقادی نسبت به نظریه‌های دیگر است.

از این‌رو، معیارهای عینی کارآمدی نهادهای مبارزه با فساد با تلفیق نظریه نظام‌وار و رضایت تحت عنوان نظریه «انسجام»، در دو بخش آتی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در این نظریه، معیارهای ارزیابی سازمان براساس معیارهای انسجام درونی و بیرونی آن، قابل سنجش است.

یک فصل از کنوانسیون ملل متحد در مورد مبارزه با فساد، به پیشگیری از فساد و معیارهای مرتبط در دو بخش خصوصی و عمومی اختصاص یافته است. این بخش نمونه‌هایی از سیاست‌های پیشگیرانه همچون تأسیس ارگان‌های مبارزه با فساد (نهاد، سازمان و غیره) و یا ارتقای سطح شفافیت در تأمین بودجه‌های مصرفی برای انتخابات و حزب‌های سیاسی را شامل می‌گردد. در عین حال، در کنوانسیون مریدا به شرایط و معیارهای لازم برای تشکیل این نهادها اشاره نشده و همچنین تفاوت‌های اجتماعی، فرهنگی و اداری کشورها در مبارزه با فساد مورد ملاحظه قرار نگرفته است (UNPD, 2010: 7).

در طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی نیز یکی از اهداف تشکیل این سازمان، ایجاد نهادی چابک و کارآمد معرفی شده تا بتواند در کمترین زمان ممکن با مدیریت ویژه پرونده‌های جرایم اقتصادی، نتیجه مطلوب را محقق سازد. بدون تردید، چابک‌سازی سازمان نیازمند انسجام درونی آن است که با تأمین مؤلفه‌هایی که در ادامه به آنها اشاره خواهد شد، فراهم می‌گردد. لذا در این بخش، معیارهایی را که به انسجام درونی سازمان و نظام‌مند شدن آن می‌انجامد مورد بررسی قرار می‌دهیم.

## ۲. معیارهای راهبری

### ۲-۱. تعیین راهبرد

راهبرد یا استراتژی، اصلی‌ترین عامل در ایجاد هماهنگی سازمانی بوده و تبیین‌کننده آینده و چگونگی هدایت و راهبری سازمان و تعیین اولویت‌های کاری است (Quah, 2003, 180). راهبرد اولیه در یک سازمان مبارزه با فساد این است که در چه زمینه‌هایی صرفاً به سیاست‌گذاری و نظارت پرداخته و در کدام زمینه‌ها علاوه بر سیاست‌گذاری و نظارت به اجرا نیز ورود پیدا کند.

تعیین راهبرد و نظارت بر کارآمدی آن، همواره یکی از مهم‌ترین وظایف نهادهای مبارزه با فساد است. به عنوان نمونه راهبرد شورای اروپا در کنوانسیون مبارزه با پولشویی، مبارزه با پولشویی ناشی از فعالیت‌های غیرقانونی بوده است. لیکن این شورا در سال ۲۰۰۵ میلادی، راهبرد خود را در مبارزه با پولشویی تغییر داده و علاوه بر مبارزه با پولشویی ناشی از فعالیت‌های غیرقانونی، مبارزه با درآمدهای ناشی از فعالیت‌های تجاری قانونی را که جهت تأمین مالی تروریسم هزینه می‌شود، در راهبرد جدید خود گنجانده است.

همچنین بانک جهانی نیز همواره راهبردهای خود را در زمینه مبارزه با فساد تعیین و اعلام می‌کند. برخی از این راهبردها عبارتند از: پیشگیری از رشاء و کلاهبرداری در پروژه‌های بانکی، کمک به کشورهایی که از بانک جهانی برای مبارزه با فساد درخواست همکاری می‌نمایند، ایجاد حساسیت نسبت به فساد اقتصادی در امور بانکی و همکاری با نهادهای بین‌المللی مبارزه با فساد اقتصادی (Huther, Shah, 2000). در عین حال، این راهبردها به طور پیوسته به‌روز می‌شوند. جدیدترین راهبرد این نهاد، «تقویت حکمرانی» نام دارد (Worldbank, 2012: 5-8).

در این زمینه می‌توان به راهبرد سیاست جنایی ایران در مبارزه با جرایم اقتصادی اشاره کرد. این راهبرد مبتنی بر مبارزه با جرایم اقتصادی کلان بوده و جرایم خرد اقتصادی در اولویت مبارزه نیستند. در قانون مجازات اسلامی نیز در صورتی که میزان مال موضوع جرایم موضوع تبصره ماده ۳۶ این قانون مانند: رشوه، اختلاس، قاچاق کالا و جرایم مالیاتی بیش از یک میلیارد ریال باشد، عمل ارتكابی عنوان جرم اقتصادی می‌یابد.

در کنوانسیون مریدا نیز بیان شده که نهاد پیشگیری از فساد نسبت به «سیاست‌گذاری» موضوعات ماده ۵ کنوانسیون اقدام نموده و در صورت اقتضای بر اجرای آن سیاست‌ها «نظارت» نموده و در زمینه اجرا نیز «هماهنگی‌های» لازم را به عمل آورد؛ لذا براساس این ماده، سازمان مسئول پیشگیری از فساد، اصولاً یک سازمان سیاست‌گذار است و علاوه بر سیاست‌گذاری، وظیفه نظارت بر اجرای سیاست‌های مبارزه با فساد خصوصاً سیاست‌های پیچیده ملی را در سایر نهادها بر عهده دارد. این وظیفه نظارتی مستلزم برخورداری این نهادها از مدیریت اطلاعات است تا به‌وسیله پردازش این اطلاعات، سازمان مبارزه با فساد، توان ایجاد هماهنگی و نظارت بر سایر مقامات و نهادها را داشته باشد؛ با توجه به آنچه گفته شد، سازمان مبارزه با فساد دارای سه وظیفه در عرصه

تعیین راهبرد است: سیاست‌گذاری، نظارت بر اجرای سیاست‌ها و هماهنگی میان سازمان‌های مربوط؛ لذا برای ارزیابی موفقیت اجرای سیاست‌ها، سازمان باید روش علمی خاصی داشته باشد. این ارزیابی‌ها باید از زمان قبل از سیاست‌گذاری انجام شود تا سازمان بتواند پس از سیاست‌گذاری و اجرای برنامه‌های مربوط به آن سیاست‌ها، امکان مقایسه وضعیت موجود با وضعیت قبل از سیاست‌گذاری را در گزارش‌های خود داشته باشد. این ارزیابی‌ها باید بی‌طرفانه و عینی نیز باشد؛ لذا در برخی از کشورها برای تضمین بی‌طرفی ارزیابی‌های صورت گرفته، این وظیفه بر عهده سازمان‌های مردم‌نهاد قرار داده شده است.

از طرف دیگر، به نظر می‌رسد راهبرد اصلی نهاد مبارزه با فساد نباید ورود مستقیم به امور اجرایی باشد. دلایل این امر عبارتند از:

۱. اصولاً فساد حاصل عدم کارایی مناسب نهادهای دولتی مسئول یا بخش خصوصی و همچنین عدم هماهنگی آنها با یکدیگر بوده و لذا فرایند یا شیوه‌های اداری که منشأ بروز فساد بوده باید توسط نهاد مبارزه با فساد شناسایی شده و بر اصلاح آنها نظارت صورت گیرد.

۲. فساد مخصوصاً در کشورهای در حال توسعه، ریشه در قوانین و مقررات نامناسب یا سازمان اداری دارد و وظیفه سازمان مبارزه با فساد، شناسایی این رویه‌ها و فرایندها بوده و ورود مصداقی و موردی به مبارزه با فسادهای شکل گرفته، مغایر هدف اصلی از تشکیل این سازمان‌ها است. در کشورهای در حال توسعه، ضعف و ناکارآمدی قوانین گاه آن قدر واضح و بدیهی است که برخی از نظریه‌پردازان، قائل به مشروعیت فساد اقتصادی در این‌گونه کشورها شده‌اند (Huntington, 1968: 69).

۳. از طرف دیگر اصلاح فرایندهای اجرایی باید توسط همان دستگاه اجرایی صورت گیرد که فساد در آن شکل گرفته است؛ زیرا هر چقدر که سازمان مبارزه با فساد از قدرت سیاسی برخوردار باشد، قدرت اجرایی و سیاسی دستگاه دولتی یا شرکت خصوصی مخصوصاً در درازمدت بیشتر خواهد بود.

در ایران نیز سازمان‌های مبارزه با فساد در زمینه‌های محدودی قادر به تعیین راهبرد و نظارت بوده‌اند. به عنوان نمونه، دیوان محاسبات کشور صرفاً بر اجرای دقیق بودجه و انتشار گزارش‌های تفریغ بودجه به صورت سالیانه نظارت می‌کند. سازمان بازرسی کل کشور نیز تنها در محدوده دستگاه‌های اداری به فعالیت می‌پردازد؛ لذا با توجه به این که هیچ کدام از سازمان‌های فوق، قادر به

تعیین راهبرد جامع و همه جانبه در مبارزه با فساد نبوده‌اند، طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی در مجلس تهیه شده است.

با این وجود، یکی از موانع مهم در تدوین راهبردهای جامع توسط این سازمان، آن است که در این طرح وضعیت سایر نهادهای مبارزه با فساد مانند ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز و دبیرخانه شورای عالی مبارزه با پولشویی و نحوه ادامه فعالیت آنها و یا نوع همکاری آنها با سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی مشخص نشده است که این امر می‌تواند موجب اتخاذ راهبردهای متفاوت و گاه متعارض در برخورد با مفاسد اقتصادی از سوی این نهادها گردد.

## ۲-۲. استقلال سازمان مبارزه با فساد

گاه برخورد با مفاسد اقتصادی، نه به انگیزه اصلاح جامعه و مبارزه با آن، بلکه در جهت رقابت‌های سیاسی و پرونده‌سازی برای رقبای جناحی و به عنوان ابزاری برای حمله به منتقدین صورت می‌گیرد. این امر نه تنها تأثیری در مبارزه هدفمند و ساختاری با جرایم اقتصادی ندارد، بلکه اعتماد به کارایی این سازمان‌ها را مورد خدشه جدی قرار خواهد داد؛ لذا استقلال نهادهای مبارزه با فساد به عنوان یک ضرورت اساسی برای مؤثر بودن این نهادها در نظر گرفته می‌شود. این امر به نهاد مورد نظر اجازه می‌دهد بدون مداخله افراد یا گروه‌های قدرتمند، آزادانه فعالیت کنند و به بررسی موارد مشکوک در مورد فساد در تمام بخش‌ها و سطوح جامعه بپردازند (kpundeh, 2004). در عین حال باید توجه داشت که لازم است بین استقلال سازمان مبارزه با فساد و استقلال افراد مسئول این سازمان قائل به تفاوت شد. (بهره‌مند، ۱۳۸۹: ۲۲۵)

براساس بند ۲ ماده ۶ کنوانسیون مریدا، هر کشور عضو طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود به نهاد یا نهادهای موضوع بند ۱ این ماده استقلال لازم را اعطا خواهد نمود تا این نهاد یا نهادها را قادر سازد وظایف خود را فارغ از نفوذ غیرضروری به نحو مؤثری انجام دهند.

پرسش اساسی که در اینجا مطرح می‌گردد آن است که اتخاذ چه تدابیری باعث می‌شود استقلال این نهادها بیشتر حفظ شود. بخشی از پاسخ به این پرسش در طراحی ساختار متعادل، کنترل‌های مناسب و این واقعیت که این سازمان‌ها باید به وسیله مکانیسم‌های نامحسوس تحت کنترل قرار گیرند نهفته است. به عنوان مثال، کمیسیون مستقل مبارزه با فساد در هنگ کنگ تحت نظارت چهار

کمیته مستقل قرار دارد که این کمیته‌ها شامل نمایندگان از جامعه مدنی و نیز «کمیته رسیدگی به شکایات علیه کمیسیون مستقل مبارزه با فساد» می‌شود که وظیفه این کمیته، دریافت، نظارت و بازبینی تمام شکایات علیه کمیسیون مبارزه با فساد است.

ایجاد چند مسیر گزارش‌دهی و نظارت بر فعالیت‌های کمیسیون مبارزه با فساد نیز یکی از روش‌های نظارت بهتر بر عملکرد کمیسیون است که در این حالت، کمیسیون در مقابل بیش از یک مقام پاسخ‌گو است. (UNDP, 2005: 5). در اندونزی، کمیسیون ریشه‌کنی فساد به عنوان یک آژانس مستقل دولتی در نظر گرفته می‌شود که فعالیت‌هایش را به رئیس‌جمهور، سازمان بازرسی کل کشور و مجلس کشور گزارش می‌دهد. کمیسیون ملی ضد فساد تایلند به سنا گزارش می‌دهد؛ اما گزارش سالانه‌اش برای مجلس نمایندگان و کابینه نیز ارسال می‌گردد.

در طرح مجلس شورای اسلامی نیز جهت حفظ استقلال سازمان مبارزه با فساد، مقرر شده که این سازمان زیر نظر رئیس قوه قضائیه اداره شود. دلیل این امر آن است که انتخاب رئیس قوه قضائیه برخلاف رئیس قوه مجریه و قوه مقننه، براساس سازوکارهای سیاسی صورت نمی‌گیرد و به همین دلیل استقلال این نهاد بیشتر تأمین می‌گردد.

در عین حال، سیاست جنایی اجرایی در ایران، نسبت به استقلال نهادهای مبارزه با فساد اقتصادی، توجه لازم را نداشته است. به عنوان نمونه، در ماده ۴ آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، وزیر دادگستری به عنوان رئیس شورای مرجع ملی تعیین شده است. در این آیین‌نامه از یک طرف، سازوکارهای لازم جهت تأمین استقلال این شورا دیده نشده است. از طرف دیگر نیز براساس تفسیرها و نظرات اعضای شورای محترم نگهبان از اصل یک‌صد و شصتم قانون اساسی که ناظر به اختیارات وزیر دادگستری است، اعطای ریاست این شورا به وزیر دادگستری برخلاف این اصل قانون اساسی می‌تواند تلقی گردد؛ چرا که براساس این نظرات، اختیارات وزیر دادگستری منحصر در موارد مذکور در این اصل است.

### ۳. معیارهای مدیریتی

#### ۳-۱. نیروی انسانی

اصلی‌ترین عامل کارآمدی یک سازمان نیروی انسانی آن است. نیروی انسانی لازم برای مبارزه با جرایم اقتصادی که از نوع جرایم پیچیده و فنی تلقی می‌گردد، باید از تخصص لازم برخوردار بوده و در عین حال، به طور مستمر در معرض آموزش‌های لازم قرار گیرد. پیچیدگی و گستردگی مفاسد اقتصادی ایجاب می‌نماید که سازمان‌دهی گسترده نیروی انسانی جهت مبارزه با مفاسد اقتصادی انجام گیرد. یکی از دلایل برخی شکست‌ها در این مبارزه، کمبود نیروی انسانی است. به عنوان نمونه، سنگاپور تا سال ۱۹۵۹ در مبارزه با فساد اقتصادی موفق نبوده است. علت این امر آن بوده که نهاد مبارزه با فساد، واحد کوچکی از پلیس آگاهی بوده که علاوه بر این وظیفه، وظایف سنگین دیگری نیز داشته است. با ایجاد واحد مستقل ضد فساد، این کشور از ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۱ در میان تمامی کشورهای آسیایی از کمترین فساد اداری برخوردار بوده است (Quah, 2003: 181).

در حال حاضر، نیروی تخصصی مبارزه با مفاسد اقتصادی در ایران، اداره کل مبارزه با جرایم اقتصادی پلیس آگاهی ناجاست که مبارزه با مفاسد اقتصادی مانند: رشاء، ارتشاء، اختلاس و ... جزء مأموریت‌های اصلی آنان نمی‌باشد. بلکه بیشتر تمرکز این اداره کل بر جرایمی مانند قاچاق کالا و ارز که از زمره جرایم اقتصادی است می‌باشد؛ چرا که این اداره با تغییر نام اداره کل مبارزه با قاچاق کالا، به وجود آمده است. لذا ساختار سازمانی کوچک این نهاد در ایران مانع از ایفای تأثیرگذاری مناسب آن شده است (دعاگویان، ۱۳۹۲: ۶۴).

در طرح مجلس، تأسیس مرکز کشف و پیگیری جرایم اقتصادی زیر نظر سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی پیش‌بینی شده است (ماده ۶ طرح مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۸). در عین حال، طرح مجلس در مورد تعداد، پراکندگی، تخصص و آموزش نیروهای این سازمان مقرره‌ای دربر ندارد. این در حالی است که علی‌رغم وجود دستگاه‌های متعدد در مبارزه با مفاسد اقتصادی، یکی از مهم‌ترین علل ناکارآمدی این مبارزه، در اختیار نداشتن نیروی انسانی متخصص و لازم در تمامی استان‌های کشور است (دعاگویان، ۱۳۹۲: ۶۸).

در عین حال، جلوگیری از آلودگی مأموران مبارزه با این مفاسد، راهکار ویژه‌ای می‌طلبد که در این بخش از مقاله بدان پرداخته خواهد شد.

### ۱-۳-۱. تخصص

اعمال سیستم نظارتی مؤثر، نیازمند نیروهای متخصص و با تجربه است. یک شخص ناظر، اولاً باید به مسأله موضوع نظارت، آگاهی و اشراف کامل داشته باشد تا بتواند موضوع نظارت را از ابعاد مختلف مورد ارزیابی قرار دهد. او باید از قوانین مربوطه به خوبی مطلع باشد تا بتواند در مورد نحوه اجرای صحیح آنها اعلام نظر کند. براساس بند ۲ ماده ۶ کنوانسیون، نهادهای مسئول پیشگیری از فساد باید دارای کارکنان متخصص بوده و آموزشی را که این کارکنان نیازمند هستند باید فراهم کند. تخصص و آموزش دو مفهوم مجزا از یکدیگر بوده و به دلیل تحول مداوم پدیده‌های اقتصادی، تخصص و آموزش باید توأمان مدنظر قرار گیرند.

در ماده ۶ طرح مجلس نیز پیش‌بینی گردیده که رئیس مرکز کشف و پیگیری جرائم اقتصادی، با همکاری مراجع قضایی، اطلاعاتی، نظامی و انتظامی، ضابطین خاص این جرایم را تعیین نماید. مشابهت شماره این ماده و مفاد آن با ماده ۶ کنوانسیون مریدا، می‌تواند مفید این معنا باشد که این ماده بر استفاده از نیروهای متخصص تأکید دارد. لیکن توجه دقیق به مفهوم ماده این برداشت را منتفی می‌سازد؛ چرا که همکاری با مراجع فوق‌الذکر به معنی استفاده از نیروهای کارآمد و مؤثر آنها نیست و اصولاً هر سازمانی با انتقال چنین نیروهایی به سازمان‌های دیگر مخالفت می‌نماید و لذا این همکاری در جذب نیروها لزوماً به معنای استفاده از نیروهای متخصص نیست؛ لذا به نظر می‌رسد با توجه به این که انسجام درونی یک سازمان و کارآمدی آن، ارتباط مستقیم با تخصص نیروی انسانی آن دارد، لازم است مجلس شورای اسلامی تأکید بیشتری بر مبارزه تخصصی با جرایم اقتصادی نموده و با پیش‌بینی تهیه و تدوین آیین‌نامه خاصی جهت جذب و به کارگیری نیروهای این سازمان، توجه بیشتری به این امر معطوف دارد.

### ۲-۱-۳. آموزش

به دلیل پیچیدگی مفاسد اقتصادی، شیوه آموزش در سازمان‌های مبارزه با فساد باید بیشتر بر خودآموزشی مبتنی باشد؛ زیرا نیروی انسانی تشکیل‌دهنده این سازمان‌ها، معمولاً از افرادی هستند که دارای تخصص بوده و شیوه‌های سنتی آموزش، اطلاعات چندانی را در اختیار آنها قرار نمی‌دهد.

این سازمان‌ها می‌توانند از طریق ایجاد جلسات منظم و به اشتراک‌گذاری مسائل به‌روز سازمان، از تجربیات و نقد و تحلیل افراد سازمان، هم جهت حل مسائل و هم جهت به اشتراک گذاشتن اطلاعات افراد سازمان اقدام نمایند که این امر هماهنگی و انسجام درونی سازمان را نیز بیشتر می‌نماید.

همان‌طور که اشاره شد در کنوانسیون مریدا آموزش نیروهای درگیر مبارزه با فساد اقتصادی مورد اشاره قرار گرفته است. لیکن علی‌رغم آن که در پیش‌نویس اولیه طرح مجلس، مقررهای تنها برای آموزش حقوقی نیروهای انسانی سازمان‌های درگیر مبارزه مانند نیروی انتظامی و دادسرا و دادگاه‌های ویژه جرایم اقتصادی پیش‌بینی شده بود، این مقرر در طرح نهایی حذف گردید. ماده ۴۳ این طرح مقرر می‌داشت: «دانشگاه علوم انتظامی و علوم قضایی و خدمات دادگستری با جلب نظر وزارت علوم، تحقیقات و فناوری رشته تخصصی حقوق کیفری اقتصادی را در مقطع کارشناسی‌ارشد ایجاد می‌نمایند. فارغ‌التحصیلان این رشته در نیروی انتظامی، دادسراها و دادگاه‌های ویژه جرایم اقتصادی به کار گرفته خواهند شد.»

در حالی که با توجه به ابعاد فنی، حقوقی، اقتصادی و جرم‌یابی جرایم اقتصادی، آموزش افراد درگیر در مبارزه بر میزان کشف این‌گونه جرایم و نتیجه‌بخش بودن مبارزه، تأثیر مستقیم دارد؛ لذا لازم است مقنن مقررهای در مورد میزان و نحوه آموزش نیروهای این سازمان ارائه دهد.

### ۳-۱-۳. صیانت

علی‌رغم این که کنوانسیون مریدا بر صیانت از نیروهای در معرض آلوده بخش‌های دولتی و خصوصی تأکید کرده؛ اما هیچ‌گونه اشاره‌ای به صیانت از نیروی انسانی سازمان مبارزه با فساد نداشته است. در طرح مجلس نیز این امر مغفول مانده است.

### ۳-۲. ارائه گزارش عملکرد

شفافیت اطلاعات مالی نهادهای دولتی و عمومی به عنوان یکی از اصول راهبردی در مبارزه با فساد اقتصادی مطرح است (Bertot, Jaeger, Grimes, 2010: 264). لیکن شفافیت تنها مختص این نهادها نیست؛ بلکه سازمان مبارزه با فساد اقتصادی نیز باید عملکرد خود را به صورت شفاف در اختیار ناظران بیرونی قرار دهد.

برای ناظران بیرونی که از روابط، مناسبات و برنامه‌های یک سازمان اطلاع کامل و موثق ندارند، گزارش عملکردی که سازمان منتشر می‌نماید یکی از معیارهای مهم ارزیابی کارایی سازمان است. در حقیقت، ارائه گزارش نوعی خوداظهاری سازمان در مورد برنامه‌ها و اقدامات آن است که به سایر نهادهای نظارتی مردمی یا دولتی، امکان ارزیابی عملکرد سازمان را داده و سبب ارتقای مشارکت نهادهای مردمی نیز در امر مبارزه با فساد می‌گردد.

در کنوانسیون مریدا در راستای ارتقای شفافیت در بخش دولتی، از کشورهای عضو خواسته شده است تا اطلاعاتی را منتشر سازند که دربرگیرنده گزارش‌های دوره‌ای در خصوص خطرات فساد در مدیریت دولتی باشد. محور اصلی گزارش‌ها نیز باید درباره راهبردهای اصلی سازمان در مبارزه با فساد باشد.

در طرح مجلس نیز سازمان موظف است هر شش ماه یک بار گزارشی از وضعیت جرایم اقتصادی در کشور، تدابیر اتخاذ شده و نتایج آنها به رهبری و رؤسای سه قوه ارائه نماید. به نظر می‌رسد با توجه به تعیین رئیس این سازمان توسط رئیس قوه قضائیه و لزوم ارائه گزارش اداری به مقامات مافوق، وضع این مقرره ضروری نمی‌باشد. در عین حال، قانونگذار با غفلت از ضرورت افزایش اعتماد عمومی به حاکمیت که از مبانی اصلی تشکیل این‌گونه سازمان‌هاست (Pope, 2000: 9) در زمینه ارائه گزارش‌های دقیق و منظم به افکار عمومی مقرره‌ای وضع نکرده است. در حالی که شفافیت اطلاعات در تمامی مراتب حتی در مبارزه با فساد، از عناصر لاینفک جلب سرمایه اجتماعی به شمار می‌رود.

### ۳-۳. استقلال مدیران سازمان مبارزه با فساد

مبارزه با فساد اقتصادی، نیاز به مدیرانی متعهد و شجاع دارد. حمایت سیاسی و قضایی از این مدیران، ضمانت‌کننده شجاعت و اهتمام آنان در مبارزه با فساد است. یکی از دلایل عدم اهتمام و عزم جدی در مبارزه با فساد اقتصادی در سازمان‌های دولتی و نظارت ضعیف و ناکارآمد دولت بر این نهادها، به نداشتن استقلال مدیران سازمان‌های مبارزه با فساد باز می‌گردد؛ لذا از دیگر روش‌های اعطای استقلال به سازمان‌های مبارزه با فساد، دادن مصونیت قضایی به مدیران ارشد این سازمان‌هاست (Camerer, 2008: 4)؛ زیرا عدم حمایت قضایی از مسئولان این سازمان‌ها، آنها را

با اتهامات بی‌پایه و اساس از سوی مفسدان اقتصادی روبه‌رو کرده و در نهایت موجب می‌شود تا مسئولان این سازمان‌ها جانب احتیاط را در پیش گیرند.

با این وجود، هم در کنوانسیون مریدا و هم در طرح مجلس شورای اسلامی، این امر مغفول مانده و لازم است در این خصوص مواد مناسبی تنظیم گردد. اصولاً کارآمدی هر سازمانی رابطه مستقیم و مهمی با وضعیت نیروی انسانی و مخصوصاً مدیران آن سازمان دارد. عدم حمایت سیاسی و قضایی از این مدیران، راهبرد پنهان و جاری سازمان را مبارزه نمایشی با مفساد اقتصادی قرار می‌دهد تا بدین وسیله، افکار عمومی را در مورد کارآمدی نهاد مبارزه با فساد اقتصادی، قانع نمایند.

#### ۴-۳. منابع مادی لازم

از ابزارهای مهم مدیریت موفق هر سازمان و نهادی، در اختیار داشتن منابع مادی کافی و وافی است. در کنوانسیون مریدا، تأمین منابع مادی لازم برای نهادهای مبارزه کننده با فساد مورد تصریح قرار گرفته است. لزوم برخورداری این نهادها از منابع مادی لازم دارای دلایل متعددی است که به آنها اشاره می‌گردد:

۱. **صیانت از عوامل مبارزه‌کننده:** بدون شک عوامل سازمان‌های مبارزه با فساد در معرض آلودگی خواهند بود؛ لذا در اختیار داشتن منابع مادی لازم، این امکان را خواهد داد تا سازمان بتواند برنامه‌های خود را جهت صیانت از نیروهای درگیر مبارزه، اجرا کند.

۲. **حق‌الکشف:** در بسیاری از جرایم، پرداخت حق‌الکشف به کشف و شناسایی آن جرم کمک شایانی می‌نماید. در شرایط عادی گزارش ندادن جرم دارای منافع بیشتری نسبت به گزارش دادن آن است. بر اساس تحقیقات صورت گرفته، حدود ۵۰ درصد از افشاگران در معرض اقدامات تلافی‌جویانه مانند اخراج، انتقال، اذیت و آزار قرار دارند (Friedrichs, 1995: 43).

پرداخت حق‌الکشف موجب افزایش گزارش جرم‌شده و سازمان مبارزه‌کننده را در داشتن اطلاعات به‌روز و مناسب و به تبع آن اتخاذ سیاست‌های منطبق با واقع یاری می‌رساند. همچنین پرداخت حق‌الکشف از آن رو دارای اهمیت است که بسیاری از مفساد اقتصادی در محیط‌های بسته و اداری صورت پذیرفته و اختفای آنها به نحو گسترده‌ای امکان‌پذیر است؛ لذا ماده ۸ کنوانسیون مریدا مقرر

داشته هر کشور عضو طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، برقراری اقدامات و نظام‌هایی را جهت تسهیل گزارش‌دهی فساد به مراجع مربوط توسط مقامات دولتی، مورد بررسی قرار خواهد داد. در طرح مجلس، سازوکار لازم برای تأمین نیازهای مالی سازمان جهت اجرای قانون، ترویج فرهنگ مبارزه با مفاسد اقتصادی و تقویت مشارکت عمومی در امر پیشگیری از جرایم اقتصادی، به‌گونه‌ای پیش‌بینی شده که استقلال مالی سازمان را از سایر نهادهای دولتی تأمین می‌نماید.

### ۳-۵. دسترسی به اطلاعات

نهاد مبارزه با فساد اقتصادی باید دسترسی آزاد و سریع به اطلاعات مالی نهادهای دولتی و عمومی داشته باشد. این اطلاعات نیز باید دقیق و به‌هنگام باشند. «دقیق» بودن اطلاعات باعث خواهد شد تا اولاً شائبه سیاسی‌کاری و انتقام‌جویی از بین برود. ثانیاً در مقابل توانمندی دستگاه نظارتی بر اساس اطلاعاتی که کمترین خدشه بر آنها وارد است، شخص فاسد کمتر توان توجیه خواهد داشت. همچنین ارائه به موقع اطلاعات نیز می‌تواند از وقوع موارد فساد پیشگیری کند (دادخدايي، ۱۳۹۰: ۲۵۹).

این ضرورت با اختصاص مرکزی که وظیفه جمع‌آوری، تنظیم و ایجاد بانک‌های اطلاعاتی را به عهده داشته باشد، تأمین خواهد شد که با انجام مطالعات و تحقیقات و بهره‌گیری از نتایج پژوهش‌ها، اطلاعات و نظرات صحیح و به موقع را در اختیار ناظران و تصمیم‌گیران قرار دهد.

«تسهیل مبادله اطلاعات» یکی از معیارهای مهم جهت کارآمدی سازمان‌های مبارزه با فساد بوده و در بند ۴ (ب) ماده ۶۳ کنوانسیون مریدا به آن اشاره شده است. این امر دارای جنبه‌های درون‌سازمانی و بیرون‌سازمانی است. از لحاظ درون‌سازمانی، مبادله اطلاعات درون بخش‌های مختلف سازمان، باید تسهیل گردد. روش‌های این مبادله می‌تواند تشکیل جلسات مشترک و ایجاد بانک اطلاعاتی طبقه‌بندی شده باشد. این اطلاعات نیز در دوره‌های مشخص باید به صورت گزارش جامع درآمده و در سوابق نگهداری شود.

«پردازش اطلاعات» به‌دست آمده نیز باید مورد توجه قرار گیرد. بند ۴ ماده ۶۳ کنوانسیون بر این امر تأکید کرده که باید استفاده مناسب از اطلاعات به‌دست آمده صورت گیرد. بدون شک از مهم‌ترین اطلاعات مربوط به فساد، اطلاعات مالی مظنونان به فساد می‌باشد؛ لذا کنوانسیون با

عنایت به این امر، ایجاد واحد اطلاعات مالی به عنوان مسئول دریافت، تجزیه و تحلیل و نشر گزارش‌های مربوطه را به مقامات صلاحیتدار پیش‌بینی نموده است.

ایجاد واحد اطلاعات مالی تحت عنوان «مرکز ملی آمار و اطلاعات اقتصادی» در طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی نیز پیش‌بینی شده است. لیکن با توجه به رویه جاری در امنیتی نمودن آمار و اطلاعات، طراحان این طرح در تبصره ۲ ماده ۴ مقرر نموده‌اند که جهت صیانت از امنیت اقتصادی کشور، اطلاعات مرکز می‌تواند در زمره اطلاعات طبقه‌بندی شده قرار بگیرد و یا از دسترسی برخی اشخاص به آنها جلوگیری شود. پرسش مهم این است که چه کسانی می‌توانند به این آمار و اطلاعات دسترسی داشته باشند؛ لذا با توجه به این که در اختیار داشتن این اطلاعات، ایجاد رانت نیز می‌نماید قانونگذار باید افراد صالح به دسترسی به این اطلاعات و ضمانت اجرای سوء استفاده از آن را تعیین نماید؛ در حالی که این امر صورت نگرفته است.

از طرف دیگر با وجود مرکز آمار ایران و سایر مراکز آماری، ایجاد این مرکز که تمامی داده‌های اقتصادی کشور را جمع‌آوری خواهد کرد و صرفاً معطوف به جرایم اقتصادی نخواهد بود، امری غیرضروری و غیرمعارف به نظر می‌رسد و علاوه بر ایجاد هزینه‌های اداری و پرسنلی، موجب موازی کاری نیز با سایر مراکز بازرسی از جمله سازمان بازرسی کل کشور خواهد بود. همچنین با توجه به دخالت این مرکز در امور سایر قوا و عدم تصریح به آن در قانون اساسی، تشکیل این مرکز آماری در قوه قضائیه نیز خلاف قانون اساسی می‌باشد. نکته آخر اینکه علی‌رغم پیش‌بینی ایجاد این بانک، نحوه استفاده از این اطلاعات در پیشگیری و مبارزه با جرایم اقتصادی مشخص نشده است.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها

فساد بازتاب وجود نقص در دموکراسی، حقوق بشر و حکمرانی است؛ زیرا رابطه‌ای مستقیم میان کارآمدی نظام سیاسی و کارایی سازمان‌های مبارزه با فساد وجود دارد، به‌گونه‌ای که این نهادها می‌توانند نقش مهمی در جلب اعتماد عمومی به حاکمیت داشته باشند. از این رو، مبارزه با فساد از اولویت‌های اصلی تمامی کشورها به ویژه کشورهای در حال توسعه است. تجربه مبارزه با فساد حاکی از نهادینه شدن مبارزه با آن در قالب ایجاد سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی می‌باشد.

با توجه به اهمیت موفقیت سازمان‌های مبارزه با فساد در حفظ سرمایه اجتماعی و کسب مقبولیت و مشروعیت برای دولت‌ها، پرسش اصلی این نوشتار، تعیین معیارهای کارآمدی این سازمان‌ها می‌باشد. فرضیه این تحقیق نیز عبارت است از این: «معیارهای ارزیابی کارآمدی نهادهای مبارزه با فساد براساس نظریه انسجام قابل تعریف هستند.» براساس نظریه انسجام که تلفیقی از نظریات نظام‌وار و رضایت در حوزه نظریات کارآمدی هستند، معیارهای انسجام یک سازمان یا درونی است یا بیرونی. به منظور تبیین این معیارها در نظریه انسجام، این مقاله به مطالعه تطبیقی کنوانسیون مریدا با طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی در خصوص معیارهای کارآمدی درون‌سازمانی این نهادها پرداخته است.

معیارهای درون‌سازمانی انسجام در سطح راهبری سازمان شامل تعیین راهبرد و استقلال سازمان مبارزه با فساد اقتصادی و در سطوح مدیریتی سازمان شامل تخصص، آموزش و صیانت نیروی انسانی، ارائه گزارش عملکرد، استقلال مدیران سازمان، منابع مادی لازم و دسترسی به اطلاعات بهنگام و دقیق (مدیریت اطلاعات) می‌گردد. هر کدام از این معیارها در سازمان‌های مبارزه با فساد دارای ویژگی‌های خاصی هستند و راهکارهای مربوط به خود را دارند. به‌عنوان نمونه، یکی از مکانیسم‌های تأمین استقلال این نهادها، ایجاد چند مسیر گزارش‌دهی است که در این حالت، نهاد مبارزه با فساد در مقابل بیش از یک مقام پاسخگو است. این فرایند از اعمال نفوذ مقامات دولتی و صاحبان نفوذ کاسته و استقلال بیشتری برای این نهادها فراهم می‌آورد.

بررسی این معیارها در دو سند مورد تأکید این نوشتار، نشان‌دهنده غفلت آنها از اهمیت کارآمدی درون‌سازمانی نهادهای مبارزه با فساد بوده است. اگر چه کنوانسیون مریدا به طور ضمنی به برخی از این معیارها پرداخته، لیکن در مورد برخی از معیارهای مهم مانند استقلال این سازمان‌ها و صیانت از مسئولان نهادهای مبارزه با فساد اقتصادی راهکارهای مناسبی ارائه نداده است. در طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی نیز با توجه به نادیده گرفتن بسیاری از این معیارهای درون‌سازمانی از جمله وضعیت نیروی انسانی یا نظام تصمیم‌گیری و تعیین راهبرد، لازم است فصل مجزایی برای تعیین ساختار و گنجانیدن معیارهای کارآمدی درون‌سازمانی این سازمان و راهکارهای مربوطه که در این مقاله بدان‌ها اشاره شده، پیش‌بینی گردد.

## فهرست منابع

### الف. منابع فارسی

۱. بارگاو، وینای؛ گیتا، امیل بلون (۱۳۸۹)؛ چالش فساد در آسیا، ترجمه علیرضا دیهیم و حسین عظیم بیگ، تهران: زمان نو.
۲. دادخدایی، لایلا (۱۳۹۰)؛ فساد مالی- اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، تهران: نشر میزان.
۳. دعاگویان، داود (۱۳۹۲)؛ «مطالعه تطبیقی پلیس اقتصادی کشورهای مدل؛ تدوین الگویی برای پلیس اقتصادی ایران»، فصلنامه پژوهش‌های اطلاعاتی و جنایی، شماره ۳۲.
۴. شرلی، ماری (۱۳۸۷)؛ «نهادها و توسعه»، ترجمه زهرا فرضی زاده، دو فصلنامه برنامه و بودجه، شماره ۱۰۷.
۵. بهره‌مند بگ‌نظر، حمید (۱۳۸۹)؛ «سیاست جنایی تقنینی ایران در قبال فساد و مطالعه تطبیقی آن با کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد»، به راهنمایی دکتر سیدمحمد حسینی، دانشگاه تهران (رساله دکتری، رشته حقوق کیفری و جرم‌شناسی).

### ب. طرح‌ها و لوایح

۶. طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی، شماره چاپ مجلس شورای اسلامی: ۴۷۰، شماره ثبت: ۲۴۴، مورخ ۱۳۹۲/۲/۱۸
۷. طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی، شماره چاپ مجلس شورای اسلامی: ۱۸۰۷، شماره ثبت: ۲۴۴، مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۸

### ج. منابع لاتین

1. Bertot, John C.; Jaeger, Paul T.; Grimes, Justin M. (2010); Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies, Government Information Quarterly, N. 27, 264-271 .
2. Camerer, Marianne (2008); What makes for effective anti-corruption systems?, SAIIA Occasional Paper, South African Institute of International Affairs, No 10.
3. Blackburn, K.; Gonzalo, F.; Forgues, P. (2010); "Financial Liberalization bureaucratic corruption and economic development", Money and Finance, 29.
4. Friedrichs, David O (1995); White color crime in Contemporary Society, Wadsworth Publishing Company.

5. Huntington, Samuel (1968); *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press
6. Huther, Jeff; Shah, Anwar (2000); *Anti-Corruption Policies and Programs*, World Bank, Washington D.C .
7. Kpundeh, S. and Levy, B. (2004); *Building State Capacity in Africa: New Approach, Emerging Lessons*.
8. Lee, W.S. (2013); *Engaging in corruption: The influence of culture of values and contagion effects at the micro level*, *Journal of economic Psychology*, 39 .
9. Pope, Jeremy and Frank Vogl (2000); *Making Anticorruption Agencies more Effective*, *Finance and Development magazine*, Volume 37
10. Quah, Jon S.T. (2003); *Singapore's Anti-Corruption Strategy: Is this Form of Governance Transferable to Other Asian Countries*, ARTICLE IN "Corruption and Governance in Asia", Palgrave Macmillan: UK .
11. World bank (2012); *Strengthening Governance: Tackling Corruption*, March. World Bank, Washington D.C.
12. UNPD (2005); *Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study*, report, United Nations Rule of Law.