

فصلنامه مطالعات نوین بانکی

شماره مجوز: ۸۳۲۸۹ ((شماره بیست و پنجم-زمستان ۱۴۰۳)) ISSN : 2645-5420

پیشگیری از فساد اداری با رویکردهای ساختاری و تقویت مؤلفه‌های سلامت اداری (با تأکید بر ساختار گمرکات ایران)

(تاریخ دریافت ۱۴۰۳/۱۰/۰۲ تاریخ تصویب ۱۴۰۳/۱۱/۲۷)

دکتر روح اله ملکی^۱

عضو هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد اندیمشک

فاطمه خانه بابایی

دانشجوی رشته حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد دزفول

مقاله منتخب هفتمین
همایش قانون یار ۱۴۰۳
دانشگاه رازی کرمانشاه

چکیده

حکمرانی خوب و تحقق مقبولیت عمومی حکمرانی مستلزم اداره مطلوب امور با تحقق سلامت اداری و اجتناب از فساد اداری است. سلامت اداری همواره از زیرساخت های توسعه محسوب می شود. کجروی و فساد اداری در دسته ی پدیده‌هایی قرار می گیرند که توسعه جوامع متعدد را تحت تاثیرشان قرار داده و در صورت اشاعه آن، کلیه پیکره ی جامعه بشری را به فساد می کشد. پس مبارزه و مقابله با آن بایستی سرمشق تمامی امور واقع شود و کاملاً جدی و پایدار ادامه پیدا کند. علل و عوامل گوناگونی به نوعی می تواند در ظهور و اشاعه کجروی و فساد اداری نقش حائز اهمیتی داشته باشند. بر اساس عوامل مذکور می توان چاره‌هایی را شناسایی کرد و مورد بررسی قرار داد که تاثیر بسیار زیادی در کاهش و حذف کجروی‌ها و فساد اداری در سازمان‌ها داشته باشند. اهتمام پژوهش حاضر تأکید بر رویکردها و تدابیر پیشگیرانه به منظور تحقق سلامت اداری در گمرک ایران است که به روش توصیفی - تحلیلی می‌باشد. نتایج حاکی از آن است که مؤلفه‌های تحقق سلامت اداری در گمرک ایران

^۱ نویسنده مسئول

توانمندسازی کارکنان، فناوری اطلاعات، شفاف سازی مالی، ارتقا امنیت و نظارت و قانون مداری می باشد و تدابیر پیشگیرانه در این زمینه ایجاد سیاست های موثر در راستای شناسایی فساد و شناسایی خلاها و کاستی ها در این زمینه می باشد. پیامدهای ایجاد سلامت اداری در گمرک شامل تصمیم گیری درست، ارائه خدمات کارآمد و اثربخش و تعهد کاری است.

واژگان کلیدی: سلامت اداری، فساد اداری، تدابیر پیشگیرانه، گمرک، حقوق ایران

مقدمه

در لغت نامه دهخدا گمرک به معنای باژ و باج و مکس آورده شده است (دهخدا، ۱۳۸۰: ۳۸۷). لغت گمرک بر اساس مشهور از ریشه یونانی کوم مرکس و یا کومرکی و به مفهوم حقوقی بوده که بر کالا و مال التجاره تعلق می گیرد. لغت گمرک که معادل آن در زبان انگلیسی کاستوم و در زبان فارسی داوون است تحت عنوان مرزبان اقتصادی کشور سازمانی بوده دولتی مسئول اجرای قانون گمرک و وصول حقوق و عوارض ورودی و صدوری و نیز مسئول نظارت بر ورود و خروج کالا و مسافر از مبادی ورودی و خروجی کشور تحت رویه های گمرکی واردات و ترانزیت و صادرات و همانند آن است (یوسفی، ۱۳۹۵: ۸۹). از نظر ساختاری، گمرک به عنوان یک سازمان دولتی مسئول اجرای قوانین گمرکی و اخذ حقوق و عوارض ورودی (واردات) و خروجی (صادرات) و مسئول اجرای سایر قوانین و مقررات مربوط به واردات، ترانزیت و صادرات کالاها است. رشد روز افزون و مستمر تجارت خارجی و اهمیت بسزای مدیریت مبادلات کشورها همانند یکی از علل و عوامل مهم در زنجیره تجارت بین الملل است. بدین ترتیب نقش گمرک در نظام اقتصادی کشورها بسیار مهم است و مد نظر سیاستگذاران اقتصادی می باشد لذا با در نظر گرفتن تغییرات وسیع در تجارت

جهانی و به کارگیری اطلاعات در راستای بهبود نظام گمرکی کشور یکی از مسائل مهمی می باشد که در سال های اخیر مد نظر پژوهشگران قرار گرفته است که در بهبود سلامت اداری آن نقش حائز اهمیتی دارد. از دیدگاه حقوق اداری، ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد ضروری ترین کارکردهای نظام حکومتی پایدار و مهم ترین پایه های استحکام آن در نظر گرفته می شود. بدین ترتیب دولت ها با سلسله ساختارها و گرایشات فلسفی و ایدئولوژیک متعدد به جهت بقای نظامی که بر مبنای آن مشروعیت پیدا کرده اند همواره ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد را سرمشق برنامه هایشان جای داده اند به دلیل آنکه پیشرفت و اعتلای خود را به آن مدیون می باشند. جامعه شناسان و همچنین روانشناسان اجتماعی اعتقاد دارند در جامعه ای که احساس ظلم و اجحاف و تبعیض و رویه های مذمومی از این دست در بین مردم ترویج پیدا کند جامعه مذکور توسعه پیدا نمی کند و نظام حاکم بر آن با بحران مقبولیت روبرو می شود. در این گونه شرایط عموم مردم تمایلی به مساعدت و همکاری با دولت ها پیدا نمی کنند.

* اهداف اصلی

-پیشگیری از فساد اداری

-تحقق سلامت اداری در گمرکات

* اهداف فرعی

-ارائه مطلوب خدمات عمومی

-تحقق حقوق شهروندی

-رضایت مندی شهروندان

* سوال اصلی

راههای پیشگیری از فساد اداری با رویکردهای ساختاری در ساختار گمرکات کدامند؟

* سوالات فرعی

فساد اداری چیست و چه ویژگی هایی دارد؟

عوامل ساختاری فساد اداری در گمرکات کدامند؟

بخش اول: چهارچوب نظری و تبیین موضوع

در مجموع فساد اداری از گذشته تا به امروز در کشورهای متعدد به ویژه جوامع جهان سوم و جوامع در حال توسعه موجود بوده و به تدریج از شیوه های سنتی تا سیستمی به روش های متعدد کماکان وجود دارد. زیرا شخصیت های اشخاص به تناسب رفتار و اخلاق و کردارشان تفاوت دارد و شرایط محیط کار و حتی تجهیزات کنترلی برای کلیه نهاد و دستگاه ها به صورت برابر نبوده و زمانی که اشخاص با سلايق متعدد در جایگاه های حساس قرار می گیرند با گذشت زمان ، اهداف و نیات درونی شان محرز می شود و در برخی مواقع نیز اقدام به اموری می کنند که نه تنها سیستم اداری که جامعه از آنها این انتظار را نداشته است (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۹۷: ۱۰۱). از موارد آشکار آن می توان به اختلاس های بسیار کلان افراد پرنفوذ و ارزشی بدنه ی ایران در دهه های گذشته نام برد که سال ها پیش جزو لیدرهای برقراری عدالت در جامعه بودند. ایران کشوری پهناور با هزاران کیلومتر مرز آبی و خاکی در اصل به مرزبان اقتصادی بسیار گسترده، نیاز داشته است. در این بین نقش گمرک تحت عنوان پشتیبان نظام، نقش مهم و دارای اهمیت را ایفا می کند و تا جایی که می تواند فرهنگ کشور را در برابر

سایر کشورها به صورت خوب و یا بد توصیف می‌کند (یکتایی، ۱۳۹۵: ۴۸). بدین ترتیب سازمانی عریض و طویل با این سطح از اهمیت، سهمی ناچیز در سرانه آموزشی و فرهنگی و رفاهیات و همانند آن به نسبت کارمندان سایر سازمان‌ها در کشور داشته است. به دلیل آنکه اکثر گمرکات در مناطق مرزی و محروم تاسیس شده‌اند و طبیعتاً از امکانات ضعیف و ناچیز برخوردار می‌باشند. تبعیض در پرداختی‌ها - عدم توجه به وضع معیشتی و رفاهی کارمند و خانواده‌اش - عدم وجود نظم و انضباط اداری در خصوص ارتقای شغلی و مصادیقی از این نوع اثر نظارت داخلی و خارجی در گمرک را کاهش می‌دهد و پاره‌ای از مواقع از بین خواهد برد. به طور نمونه کارمندان گمرکات ملیک - میرجاوه - کوهک - سریک - پاریان - دیلم - شلمچه ... حقوق و مزایایی به طور تقریبی هم‌تراز با استان‌های تهران و اصفهان و تبریز و شهرهای با امکانات بیشتر و بهتر دارند. بنابراین نوع نگرش در میزان پرداختی کار به واسطه مدیران سطوح بالای سازمان نظارت بر عملکرد کارمندان را بسیار سخت و عوامل نظارتی و قضایی را ملزم به عدول از شرح وظایف‌شان خواهد نمود (متحدیان، ۱۳۹۹: ۴۰۵). با این وجود فساد در درون دولت و به واسطه دولت ایجاد می‌شود و چنانچه روند مذکور به طور مداوم انجام پذیرد، فساد در ساختارهای اداری و دولتی نهادینه می‌گردد. در هر صورت شرایط کار در دستگاه‌های دولتی به صورت عام و در گمرکات سرتاسر جهان به نحو خاص به این شکل بوده که در یک سوی کار یا خدمات انجام شده به واسطه دولت یا عوامل دولت واقع شده و سوی دیگر نیز ارباب رجوع که صاحب پول به منظور سودآوری کلان می‌باشد، قرار دارد.

هرچند در بسیاری از مواقع، تخلفات با اذن و رضایت هر دو طرف صورت می‌پذیرد و اما در برخی مواقع کارتل‌ها و مافیای اقتصادی و سیاسی و مالی با به کارگیری عوامل فشار اقتصادی و منطقه‌ای و محلی و استانی شرایط را برای بسیاری از کارمندان ستادی و یا عملیاتی دشوار

می‌نمایند و آنها را ملزم به همکاری می‌کنند (ایزد پناه، ۱۳۹۵: ۸۱). در چنین شرایطی، وضعیت برای سوء استفاده و ایجاد فساد فردی و سازمان یافته مهیا می‌گردد و امکان وقوع جرایم در برابر تبانی در ورود و خروج کالای قاچاق با رشوه دادن و یا رشوه گرفتن ایجاد می‌شود. در اینجا می‌بایست در نظر گرفت که مشخص کردن وقوع هر نوع تخلف یا جرم برای مراجع نظارتی، امر سختی نبوده و می‌توان بر مبنای درجه و اهمیت کار، میزان وقوع تخلف و یا تبانی را مورد سنجش قرار داد. با این وجود گاهی نیز تخلفاتی از کارمندان بخش فنی یا امور گمرکی با وجود نظارت قوی خارجی و داخلی صورت می‌پذیرد که شرایط کارمند در محیط اداره و یا وضعیت معیشت و مالی او را تغییر می‌دهد (اربابی و پناهی، ۱۳۹۴: ۱۴). بر اساس تعریفی که بانک جهانی مطرح نمود، فساد اداری به استفاده غیر مناسب از اختیار و قدرت بخشی دولتی برای منافع شخصی و یا خصوصی کارکنان تعبیر گردیده است. تعریف فوق، مورد توافق عمومی در سرتاسر جهان قرار گرفت و ضمناً مفروض شد که تازمانی که مجموعه از قوانین و ضوابط مدون اداری موجود بوده و چهارچوب فعالیت‌های مجاز اداری را مشخص می‌سازند، هر نوع رفتار اداری که با قوانین فوق مغایر باشد و در آن انتفاع شخصی مطرح باشد، فساد اداری به شمار می‌آید (محمودی، ۱۳۹۷: ۷۴۸). در تحقق فساد اداری زمینه‌هایی وجود دارد که پیشگیری از فساد اداری و تحقق سلامت اداری مستلزم رفع این زمینه‌های موجد فساد یا فسادزاست. فساد اداری توسط نگرش و الگوهای رفتاری مربوط به هم به وجود می‌آید که نه تنها می‌تواند از سلسله ساختار ملی نشأت بگیرد که ناشی از سلسله ساختار اجتماعی است. به بیانی دقیق‌تر: فساد اداری به واسطه نگرش‌های فرهنگی مخرب و الگوهای رفتاری که عمیقاً در قلب کارگزاران خدمات عمومی و ارباب رجوع ریشه دوانده است، نشأت می‌گیرد (محمد نبی، ۱۴۰۰: ۱۵۰). در تعریف قانونی از فساد اداری که به واسطه تئوبولد مطرح شد این نوع فساد عبارت می‌باشد از: استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری و دولتی به جهت نفع و سود

شخصی. این چنین تعریفی زمانی جامعیت به خود می‌گیرد که در وهله نخست قوانین اداری به شکل واضح و منصفانه و فراگیر باشد و همچنین برای تمامی فعالیت‌های اداری و دولتی، ضوابط درست و دقیق معرفی شود. بدین ترتیب فساد اداری ۴ گروه از اقدامات در رابطه با فعالیت‌های دولت را در برمی‌گیرد که به شرح ذیل است:

° اقدامات شخص خصوصی در راستای جلب همکاری یک فرد شاغل در دولت.

° اقدامات افراد شاغل در داخل دولت به جهت اخذ پول کالا و یا خدمات با ارزشی از اشخاص حقوقی.

° خودداری و یا کنکاری یک مسئول دولتی در انجام دادن تکالیف و وظایف قانونی در برابر ارباب رجوع با هدف اخذ پول کالا و یا خدمات از آنها.

° اقدامات دولت در داخل با هدف جلب منافع نقدی و غیر نقدی برای خود و اطرافیان و دوستان به واسطه نقض و یا تغییر قوانین. (حبیبی، ۱۳۹۵: ۱۸).

بند اول: ضرورت های هنجاری و ساختاری تحقق سلامت اداری در کمرگ

تحقق سلامت اداری مستلزم پیش بینی هنجارها و وضع ضوابط و مقرراتی است که ماهیتا ضمن پیشگیری از فساد اداری، سلامت اداری را تامین و به بهبود امور منجر گردد. در ادامه به عوامل تحقق سلامت اداری در کمرگ جمهوری اسلامی ایران پرداخته می‌شود.

۱- حذف سوءاستفاده از اختیارات

کاربرد معیارهای شفاف - ثابت و منسجم در تفسیر و اجرا نمودن ضوابط، امری مهم در جهت ایجاد یک محیط اداری بدور از فساد است. بررسی‌های اخیر مربوط به موضوعات

قضائی و حقوقی در سطح جهانی حاکی از آنست که نبود معیارهای فوق در بین مقامات اداری یا عدم کاربرد معیارهای موجود جمعا با موضوع سوءاستفاده از اختیارات مرتبط هستند (لطفی، ۱۳۹۷: ۳۲). این حقیقت، به شکل یکسان در خصوص تشکیلات مالیاتی - شهرداری ها - ادارات کمرگی مصداق داشته است. لذا، بررسی مصادیق به شکلی می تواند در استخراج و تعمیم شاخصهای عینی عملکردهای آمیخته با فساد کمک شایانی نماید. سازوکارهای مرسوم برای این عمل دربرگیرنده ی انتشار کتابچه های فرآیندی و بررسی نهادی غیرجانبدارانه تصمیم سازی توسط مقامات اداری است (لطفی، ۱۳۹۷: ۴۵).

۲- کاهش پیچیدگی های فرآیندی

مناسب ترین اقدامات مبارزه با پدیده ی فساد نشان گر نیاز به کاهش پیچیدگی های فرایندهای اداری و حوزه ی اختیارات از رهگذر مهندسی دوباره فرآیندها در ارائه خدمات است (کاشانی، ۱۳۹۵: ۳۴). محقق شدن این امر حائز اهمیت بایستی بر کنترل کیفیت معیارها بر مبنای شاخصهای عینی - کاهش زمان انجام فرآیندها - معین نمودن سلسله ساختارهای متولی انجام یک عمل مشخص باشد. خدمات حائز اهمیت بایستی بواسطه ی برگزاری کارگاه های ویژه تصریح گردند و در این کارگاه ها علل و عوامل حکومتی - اجتماعی به تبادل اطلاعات در رابطه با معضلات جاری پردازند (فلاح، ۱۳۹۴: ۹۷). از طرفی نیز، مشخص نمودن معیارها می بایست در روند کارگاه های فوق، بررسی شود که شامل همکاری عموم مردم و عوامل حکومتی در پیشبرد برنامه اصلاحات می باشد. زمانی که خدمات موردنظر به منظور اقدامی معین ارائه می گردند؛ لازم است پیچیدگی های فرایندهای اداری و تغییر پذیری و تعدد آنها برای هر کدام از فرآیندها، حائز اهمیت تلقی گردند. لذا، توجه داشتن به پیچیدگی های فرآیندهای اداری و نیز کاهش سطح تنوع عدم پایداریها به شکلی قادر بوده تا از رهگذر

حذف مراحل و بخش های اداری و استفاده از سازوکارهای کنترل کیفیت در ارائه خدمات تحقق پیدا کند (رشیدی، ۱۳۹۹: ۳۴).

۳- شفافیت در تخصیص منابع عمومی

استفاده نمودن از نظامات بودجه بندی و نیز حسابرسی منسجم و کارآمد با قابلیت دسترسی مداوم برای بازرسان درون سازمانی و برون سازمانی - امری بسیار مهم و حیاتی در راستای بالا بردن شفافیت و متعاقب آن، پاسخ گویی و مسئولیت پذیری محسوب می گردند (دادگر و معصومی نیا، ۱۳۹۲: ۷۶). این نظامات هماهنگ، می بایست تمامی بخش های بودجه های شهری و اداری و نقل و انتقالات مالی خارج از بودجه را در سطح های عملیاتی و غیر عملیاتی، مورد پوشش قرار بدهد. در این چهارچوب سیاست های عمومی بایستی در جهت به حداقل رساندن تفاوت های میان بودجه مصوب پارلمان و بودجه های اجرایی طراحی گردند و ساز و کارهای تنبیهی هم بایستی برای تجاوز از نرخ های از قبل معین شده اجرایی شوند (احمدی بالادهی و همکاران، ۱۳۹۳: ۱۴). هزینه های خارج از بودجه و نادیده انگاشتن قانون بودجه می بایست به واسطه گزارشات دوره ای مربوط به امور مالی، تذکر داده شوند. در سطح های منطقه ای و محلی، مصرف دلخواهانه اعتبارات مشارکتی و به طور عمده واگذاری اعتبارات مذکور به واسطه حکومت مرکزی به واحدهای محلی بدون هیچ نوع معیار و اصول معین، در مجموع، با عملکردهای مبتنی بر حامی پروری همراه بوده که در سطح های محلی، پدیده ی فساد را تغذیه می نمایند (لطفی، ۱۳۹۷: ۱۴۹). باید افزود که نبود فرایندهای استاندارد در مدیریت بودجه بندی های شهری، در مجموع شهرداران را توانا نموده است تا به تصویب بودجه مبادرت ورزند و به دور از کنترل اجتماعی به سود متحدین سیاسی خود عمل کنند (مقدم، ۱۳۹۰: ۲۶). پنهانکاری و عملکردهای غیر قابل توجه، اکثرأ نشأت گرفته از نبود اصول و قواعد راهنما در

مشخص کردن و تخصیص بودجه است که به بیشترین انحرافات در امر بودجه منتج می‌گردد. در سطح ملی در جهت کاستن گزینه‌های تصمیم‌گیری مجاز در یک سیستم فرضی اصول و قواعد بودجه‌بندی، حکومت‌ها بایستی اقدام به تقویت ضمانت اجرای قوانین مدیریت نهادهای داخلی نمایند. در این چهارچوب، لازم به نظر می‌آید که معیارهای یکپارچه‌ای به جهت صلاحیت تصمیم‌گیری در تخصیص منابع بودجه در سطوح ملی، محلی و مدیریت منابع انسانی، معین گردند (lin, ۲۰۱۶: ۶۵).

۴- ایجاد انگیزه در کارمندان

اقدام ضروری دیگر برای پیشگیری از پدیده‌ی فساد، ایجاد انگیزه در کارمندان می‌باشد. عمل مذکور در جایی که حقوق کارمندان بخش عمومی، پایین بوده و فساد به عنوان راهکاری به جهت سامان بخشیدن به زندگی فردی مورد شناسایی قرار می‌گیرد، نتایج بسیار مهمی را در پی داشته است (نوری، ۱۳۹۷: ۱۰۱). در هر حال در این فضای، نخستین اقدام باید، بالا بردن حقوق کارمندان تا حد توانایی تامین یک زندگی مناسب باشد. زمانی که دولت قادر نباشد حقوق مناسبی را پرداخت کند امکان دارد نه تنها کارمندان را به تامین زندگی خود به واسطه پدیده فساد ملزم سازد بلکه توجیه اخلاقی برای این چنین پدیده شومی را مهیا می‌سازد. هنگامی که یک منشی در اداره‌ای حقوق مکفی نمی‌گیرد در مجموع در بسیاری از مواقع، اقدام به غیبت کرده، در ساعت‌های کاری خود تقلب می‌نماید و به دزدی یا رشوه می‌پردازد (مهدوی، ۱۳۹۹: ۴۵). هنگامی که رئیس اداره‌ای که در فرایند تصمیم‌سازی نقش حائز اهمیتی داشته، حقوقی برابر با منشی شرکت و یا کارگر یدی اخذ می‌نماید در چنین شرایطی، فرصت برای ارتکاب عمل فاسد مهیا می‌گردد. زمانی که دولت از پرداختن حقوقی متناسب با مسئولیت اداری محول شده به فرد کارمند، خودداری ورزد، این تصور به وجود

می‌آید که کار ویژه حکومتی، ارزش احترام نداشته و یک امر تخصصی به شمار نمی‌آید و هر فردی قادر است آن را به انجام برساند. در چنین وضعیتی، لحن اخلاقی نیروی کار، فروکش خواهد کرد. انگیزه اقتصادی فساد، اصلی‌ترین عامل ارتکاب آن به شمار می‌آید و بدین سان بخش مهمی از خدمات عمومی در معرض فساد واقع می‌شود (محمدی، ۱۳۹۵: ۱۰۵). بدین ترتیب کارمندان دولت بایستی آموزش‌های اخلاقی ضروری را کسب کنند. آنها می‌بایست به طور دوره‌ای در رابطه با ضرورت تعهدات اخلاقی برای ارائه خدمات، مورد بازآموزی و تنویر فکری، واقع شوند. در چهارچوب مذکور، میزان حقوق بایستی مبتنی بر عملکرد شخص در ارتباط با گروه مربوطه سنجیده شود. برای این عمل، ایجاد یک کمیته تخصصی با مسئولیت محوله برای تبیین و بررسی موضوعاتی همچون ترفیعات، به کارگیری نیرو، نظم و انضباط و تصمیم‌گیری‌های موثر و یا مرتبط با کارمندان لازم به نظر می‌آید (کاشانی، ۱۳۹۵: ۸۹).

۵- مدیریت نتیجه‌محور

از دیگر اقدامات مدیریت در جهت پیشگیری از پدیده فساد، تاکید بر پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری کارمندان به واسطه کاربست یک شیوه مدیریتی مبتنی بر نتیجه است. مدیریت مبتنی بر نتیجه از جانب اکثر حکومت و سازمان‌ها با هدف مهیا ساختن یک چارچوب منسجم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در یک محیط تمرکززدایی گردیده، اتخاذ شده است. هرچند عملکردهای غیر متمرکز، کارایی و شایستگی بیشتری نسبت به امور متمرکز داشته است؛ لیکن این احتمال وجود دارد که در نتیجه نبود نظارت کارآمد، در معرض فروغلتیدن به پدیده فساد بیشتری باشد (فلاح، ۱۳۹۴: ۱۲۹). در این بین کاربرد مدیریت مبتنی بر نتیجه برای ممانعت ورزیدن از فساد و نظارت بر کارآمدی دستاوردها، کمک شایانی می‌کند. مدیریت مبتنی بر نتیجه نیز تحت عنوان یک سیستم مدیریتی و حتی تحت عنوان یک سیستم گزارشدهی مراحل

پیشرفت در اجرا، مطرح بوده و به نوعی می تواند فرایند گذار از یک مدیریت ظاهرگرا به یک روش مدیریتی نتیجه گرا را حمایت نماید. مدیریت مبتنی بر نتیجه: مسئولیت پذیری و کارآمدی، را در جهت تامین خواسته و نیازهای جدید محیط بیرونی، تقویت می سازد. در چنین شرایط و سیستمی نظارت کارآمد فرصت پیدا می کند و متعاقباً نتایج منفی شناخته شده و به عامل فساد رسیدگی می شود (رشیدی، ۱۳۹۹: ۸۷).

۶- فرآیندهای گزارش دهی داخلی

نهادهای واجد برنامه های ایجاد درستکاری و صداقت، در مجموع دارای فرایندهای پیشرفته مبارزه با تخلف و عوامل پیچیده نظارت، بوده اند. تنها در جایی که تعهدات روشن و واضح و فرایندهایی برای گزارش نقض قوانین موجود بوده این احتمال وجود دارد که مورد احترام واقع گردند. در جایی که این چنین قواعد و اصولی از جانب مدیر مورد رعایت و اجرا قرار نگیرد، آن قواعد می تواند کارآمدی داشته و کارمندان را از عدم پیروی و خودسری یا قضاوت شخصی باز بدارد (رحیمی، ۱۳۹۵: ۸۴). لذا هر سازمانی قادر است سازوکارهای متناسب با فرهنگ سازمانی خود را اتخاذ کند. کارمندان امکان دارد نیاز داشته تا در سطح مشخص و معینی، به یک ناظر گزارش بدهند. این احتمال وجود دارد ضرورت پیدا کند که در تمامی سازمان ها یک مقام اخلاقی به کار گرفته شود به شکلی که مصادیق مرجوعی را در زمانی که ناظر تحت عنوان نخستین گیرنده رسمی گزارش ها در مظان اتهام واقع شود اخذ نماید. چنین ساز و کارهایی می بایست نیازمند ایجاد یک نظام ثبت دائمی گزارشات به واسطه گیرنده باشد، تا مسئولیت پذیری و نظارت های بعدی بتواند به جریان درآید. لذا انتقال اطلاعات به تشکیلات نظارت می بایست به صورت شفاف و مبتنی بر معیارهای روشنی باشد که بر مبنای آن، یک اتهام برای رسیدگی به تشکیلات قضایی ارجاع می گردد (دادگر و معصومی نیا، ۱۳۹۲: ۱۸).

بدین ترتیب هر کارمندی که از سو عملکرد و تخلفات شغلی کارمندان دیگر مطلع گردد می‌بایست متعهد باشد که آن را فوراً به مقامات صالح گزارش بدهد. نظام گزارش دهی و هشداردهی بایستی به صورت نهادینه قرار بگیرد و وجه بد آن از بین رود و نیز تضمینات حفاظتی کافی برای فردی که این چنین عملی را به انجام می‌رساند، مهیا گردد (عبداللهی، ۱۳۹۴: ۴۹).

۷- سلب صلاحیت

اقدامات مشکوک مقامات اداری درگیر در فرایندهای تصمیم‌گیری، می‌بایست به واسطه هیات بی‌طرف و منصف، رسیدگی شود. چنانچه قواعد کلی درستی برای ارزیابی برخورد منافع و سلب صلاحیت‌ها موجود باشد و آنها به درستی به واسطه مدیران اجرایی گردند- یکی از زمینه‌های مهم عدم اعتماد عمومی به حکومت، از بین خواهد رفت. در فرهنگ حکومتی که در آن سلب صلاحیت از پرسنل مبدل به هنجار گردیده است، کمک شایانی برای تحکیم اعتماد عمومی به فرآیندهای تصمیم‌گیری حکومتی می‌شود (محمدیان، ۱۳۹۳: ۸۹). باید افزود که ساز و کارهای سلب صلاحیت مکانیسم دفاعی مفیدی را برای تمامی کارمندان درستکار مهیا می‌سازد تا این افراد در برابر اشخاصی که برای پیشبرد اراده شخصی خود در تلاش هستند، ایستادگی کنند.

۸- کدهای رفتاری

تعهدات مقامات و کارمندان می‌بایست مبتنی بر کدهای رفتاری باشد. کدهای رفتاری می‌بایست شامل ایجاد و اجرای معیارهای رفتار منطبق با اصول اخلاقی، عدالت سازمانی، بی‌طرفی، صداقت، استقلال، وفاداری به سازمان، شفافیت، کاربرد صحیح منابع سازمانی و

معیارهای درست برخورد با ارباب رجوع باشد. کدهای رفتاری بایستی صرفاً دربرگیرنده اصول و قواعد رفتاری به جهت اداره نمودن باشد بلکه شایسته آن است که نظامی را به وجود آورد که اجرایی شدن آن را تضمین سازد (محمدی، ۱۳۹۷: ۱۲۹). بدین ترتیب کدهای رفتاری بایستی ترجمان اصول راهنمای سازمانی - اخلاقی بنیادی در جهت اصول و قواعد رفتاری واقعی، توسعه و تمهید زمینه برای نظارت بر آن قواعد و نیز فراهم ساختن تضییقات روشن برای نقض آن قواعد باشد. طیف‌های بسیار زیادی از مقامات دولتی و نیز لایه‌های تخصص و حرفه‌ای امکان دارد نیازمند کدهای ویژه‌ای برای رفتار باشند. از این رو تعریف کدهای جداگانه برای کارمندان اداری و پلیس و اعضای پارلمان و کابینه - کادرهای قضایی - روزنامه نگاران و همانند آن می‌بایست بررسی شوند (حسینی، ۱۳۹۴: ۷۲). لذا تنها کافی نبوده که کدهای رفتار در میان کارمندان دستگاه‌های اداری توزیع گردد و آنها هم آن را خوانده و به امضا برسانند. یک سازوکار اجرایی منسجم می‌بایست شامل اجرای اقدامات متوازن سخت و نرم با هدف تضمین عمل کارمندان دستگاه اجرایی در چهارچوب همین کدها باشد. بدین ترتیب کدهای فوق می‌بایست در برگیرنده قواعدی باشد که فرمانبرداری کارمندان را تشویق و توضیح دهد و نیز مشخص کننده جریمه‌های منطقی در مصادیق نقض آن قواعد باشد. بنابراین رفتارها و اقدامات مثال زدنی کارمندان بایستی تشویق شوند و ضرورت دارد تا مدیران در تمامی دوره‌ها رهبر معنوی برای خود مهیا سازند. کارمندان می‌بایست منظم و قاعده مند در رابطه با صداقت و هر آنچه که انجام آن تابعیت همکارانش را تضمین می‌سازد آموزش ببینند. فشار و نظارت‌های همکاران می‌بایست تشویق شوند. تنبیهات چنانچه دقیق باشد نظامی را به وجود می‌آورد که جرم در نطفه کنترل می‌گردد.

۹- اظهار دارایی‌ها

هنگامی که یک مقام اداری درآمدهش متکی بر حقوق پرداختی بوده، دارا بودن دارایی‌ها و هدایا و دیون بسیار زیاد، شاخص‌های عدم رعایت قانون هستند. بدین ترتیب افشا کردن دارایی‌ها، معیار موثر دیگری به شمار می‌آید که پاسخگویی و صداقت کارمندان دولتی را بالا می‌برد. شفافیت مقامات حکومت در رابطه با دارایی‌های خود، همانند یک عامل بازدارنده در مقابل فساد و تغذیه مالی غیرقانونی است (ترکمان و همکاران، ۱۳۹۴: ۱۱۸). آشکارسازی دارایی‌ها به نوعی می‌تواند در روند رسیدگی به اتهامات فساد کمک شایانی داشته باشد و همچنین برای پیگیری‌های قضایی بعدی مدارک و ادله معتبر را مهیا سازد. لازم به نظر می‌آید که در زمان وارد شدن افراد به استخدام دولتی، دارایی‌هایشان اعلام شوند و بعد از آن در مواقع مناسب بر مبنای ضوابط اعلام دارایی‌های خود را روز آمد کنند. نظارت و ساز و کار اعلام دارایی‌ها و بررسی صحت و سقم آن بایستی بر ذمه‌ی یک نهاد مستقل همچون بازرسی کل یک آژانس مبارزه با فساد باشد. عمل غیر واقع بینانه‌ای بوده که انتظار داشته تا قوانین مربوط به افشای دارایی‌های حاصل شده از طرق غیرقانونی به واسطه اقرار داوطلبانه کارمندان دولتی به نتیجه برسد. با این حال، ساز و کارهای افشای جامع دارایی و سرمایه‌های مالی پایه‌ای را مهیا می‌سازد تا بر مبنای آن درآمدهای بادآورده می‌تواند رسیدگی شوند (بهمنی، ۱۳۹۴: ۱۰۵). برای کارآمدسازی امر رسیدگی به دارایی‌های کارمندان دولتی ضرورت دارد تا جریمه‌هایی برای خودداری و یا ارائه اطلاعات نادرست در افشای دارایی‌ها، تعیین و به مرحله اجرا درآید. معیار تعیین چنین جرائمی بایستی با جریمه و یا مجازات تخلف و تغذیه مالی غیرقانونی هماهنگی داشته باشد. باید افزود با هدف تعهد و التزام کارمندان دولتی و تنظیم اظهارنامه

دارایی‌ها می‌بایست سازوکارهای الزام‌آوری را به وجود آورد که تمامی مصادیق خواسته شده را با دقت پاسخ بدهند (بایرامی، ۱۳۹۴: ۸۷).

۱۰- راستی آزمایی

یکی از طرق رایج و در عین حال پر مناقشه مبارزه با پدیده فساد بوده که طی آن میزان صداقت و درستکاری صاحب منصبان بخش عمومی در شرایط ساختگی برای ارتکاب فساد مورد آزمایش قرار می‌گیرد. به عنوان نمونه برای سنجش میزان درستکاری نیروی پلیس، اعضای واحد نظارت و بازرسی و نیروی انتظامی قادرند در لباس شخصی مبادرت به تخلف از قانون و مقررات راهنمایی و رانندگی نمایند تا بدین واسه پلیس آنها را متوقف نماید و برای رها شدن جرمه قانونی با پیشنهاد رشوه، میزان صداقت و درستکاری آن پلیس را در انجام دادن تکالیفش، مورد سنجش قرار دهد (فرهنگی، ۱۳۹۵: ۲۵۴). انتقادات بسیار زیادی از جانب صاحب نظران نسبت به استفاده از چنین تکنیک‌هایی در بازرسی و نظارت مطرح گردید. اکثر منتقدان استدلال می‌دارند که ضعف طبیعت انسانی این اجازه را داده که در بسیاری از مواقع وسوسه شده و در دام فساد، گرفتار گردد. فردی که در دام فساد گرفتار می‌شود ضرورتاً واجد شخصیت فاسد نبوده بلکه کاملاً بالعکس امکان دارد شخصیت سالمی داشته باشد و در طول سابقه خدمتی‌اش، هیچ نوع اقدام فساد برانگیزی را مرتکب نشده باشد (کاشانی، ۱۳۹۵: ۵۵). باید افزود که اکثر مصادیق تکنیک‌های راستی آزمایی، به نوعی می‌تواند مورد سوء استفاده واقع شود و تحت عنوان ابزاری برای تخریب رقیب شخصی و یا حریف سیاسی و ایدئولوژیکی استفاده شود (فرهنگی، ۱۳۹۵: ۴۸). از جمله پاسخ‌های ارائه شده در مقابل این انتقادات آن بود که بررسی‌های تحلیلی امکان تداوم فساد مخفیانه را برای مدت زمان نامشخصی تا علنی گردیدن آن مهیا می‌سازد و هیچ نوع سازوکار دیگری موجود نیست که به

رازهای رشوه خواری و دیگر مصادیق سوء استفاده از مقام و موقعیت شغلی، دست پیدا کرده باشد. راستی آزمایی یک نوع برهان از نوع عملی به شمار می آید که همزمان با تجزیه و تحلیل های تئوریک، است. تجربه حاکی از آن است که کاربرد این نوع تکنیک در کشف فسادهایی که مظاهر قبلی ندارند، کارآمد به شمار آمده است. این نوع تکنیک از جمله کارآمدترین ابزارهای پاکسازی و ایجاد سلامت در نهاد و دستگاه های مهم دولتی در یک زمان کوتاه است (فرهنگی، ۱۳۹۵: ۲۳۵). بالاخص در شرایط فساد فراگیر و وجود سطوح پایینی از اعتماد، راستی آزمایی که از نادرترین ابزارها به شمار می آید که نتایج فوری همراه دارد و می تواند اعتماد را به نهاد و دستگاه اداری برگرداند. لذا اکثر سیستم های حقوقی که شامل سناریوهایی برای تحریک عامل هستند واجد این نوع نکات بوده که برای تحریک رفتار مجرمانه طرحی نداشته و جرائم دامن گیر انسان های نجیب نمی شود. در این چهارچوب حائز اهمیت بوده که میزان تحریک بسیار قوی نیست. البته نایستی منکر بود که چنانچه سناریوها به شکل معقول و منطقی اجرایی نشوند امکان دارد که جرائم، دامنگیر انسان های نجیب و درستکار نیز شود (کاشانی، ۱۳۹۵: ۴۸). با وجود آنکه ساز و کارهای راستی آزمایی نیازمند مقدمات و منابع قابل ملاحظه ای بوده، ولیکن واجد این امتیاز است که در زمان بسیار کم به نتیجه می رسد و در پیشگیری از جرم، نقش موثری داشته است. البته می بایست در نظر گرفت که وجود نظارت درست، دقیق و خطوط راهنمای شفاف به جهت اجتناب ورزیدن از خطر بسیار لازم می باشد. هر نوع تصمیم برای کاربرد سازوکارهای راستی آزمایی بایستی مبتنی بر اصول دفاع پذیر باشد. فرایند آزمون بایستی به شکل درست و به صورت صادقانه اجرایی شود تا بتوان در محکمه به شکل معقولی از آن به دفاع برخاست (سوری، ۱۳۹۴: ۶۵). ضرورت دارد تا فرایند راستی آزمایی ضبط الکترونیکی گردد، تا امکان ارزیابی درست و دقیق مسئولیت بزه برای قاضی و هیات منصفه مهیا گردد. در هر صورت محکومیت های مبتنی بر راستی آزمایی

می‌بایست واجد وجود انگیزه مجرمانه در فرد متهم باشد. راستی آزمایی من جمله ابزارهایی به شمار می‌آید که هم در جلوگیری و هم در تعقیب بزه به نوعی می‌تواند کمک موثری داشته باشد. لذا با کاربرد این ابزار به نوعی می‌توان معین نمود که آیا یک مقام اداری تمایل به وارد شدن به کار فساد دارد؟ از طرفی نیز می‌توان تکنیک مذکور را با هدف پاکسازی نهاد و دستگاه‌های دولتی از کارمندان بالقوه فاسد - افزایش میزان ریسک ارتکاب فساد برای آنها و بالا بردن شمار گزارشات واقعی از مصادیق فساد استفاده نمود. باید افزود که راستی آزمایی را به نوعی می‌توان با هدف آزمودن یک هدف معین که بر مبنای گزارش یک نفر و یا بیشتر از یک نفر از عموم مردم و یا کارمندان و یا مجرمان مورد سوءظن بوده مورد استفاده قرار داد از طرفی نیز می‌توان آن را همانند یک آزمون تصادفی با هدف میزان احتمال گرایش کارمندان به ارتکاب اعمال فاسد، استفاده نمود (منصوری، ۱۳۹۴: ۳۹). با هدف حفظ سلامت اداری ضرورت دارد تا کارمندان در مجموع این احساس را داشته باشند که امکان دارد مورد راستی آزمایی واقع شوند. این مسئله به آنها این اجازه را داده تا در هر شرایطی از پذیرفتن هر نوع رشوه امتناع ورزند و مصادیق به وقوع پیوسته را به مسئولان مربوطه گزارش بدهند. در هر صورت تا جایی که امکان دارد نبایستی کارمندان نسبت به تعداد و انواع و اهداف کلی برنامه‌های راستی آزمایی مطلع شوند ولیکن آگاهی آن افراد از بعضی تجربیات راستی آزمایی در رابطه با دوستان و همکاران به نوعی می‌تواند تحت عنوان هشدار به جهت دوری ورزیدن از پدیده فساد باشد (لطفی، ۱۳۹۷: ۹۸). هنگامی که کارمندان قادر نباشند تشخیص بدهند که عمل فاسدی همچون پیشنهاد رشوه حقیقت دارد یا به صورت ساختگی است، در بسیاری از مصادیق از پذیرفتن آن سر باز می‌زنند. تجربیات به دست آمده از استفاده از ساز و کارهای راستی آزمایی در مراکز همچون مراکز پلیس لندن و نیویورک حاکی از آن است که برای پاکسازی یک ناحیه فاسد در شرایطی که فساد گسترده شده است، تکنیک مذکور کفایت

نمی‌کند. چرا که در این چنین وضعیتی ضرورت دارد اقدام به یک مجموعه از اصلاحات سیستمی نمود تا در درون آن شانس اندکی برای ارتکاب فساد موجود باشد. بنابراین در شرایط عادی تکرار راستی آزمایی‌های تصادفی و هدفمند بر اساس یک قاعده، لازم به نظر می‌آید. راستی آزمایی مثبت به نوعی می‌تواند نتایج گوناگونی را شامل شود. از لحاظ اهمیت متناسب با آنکه بر مبنای تصادف و یا از روی برنامه، صورت پذیرد این نتایج متفاوت هستند. شایسته آن است تا برای افرادی که از راستی آزمایی پیروز بیرون می‌آیند تشویق‌های قابل توجهی مد نظر قرار گیرد. در مصادیق راستی آزمایی مبتنی بر برنامه، ضرورت دارد انضباط سخت و تعقیب جنایی اجرایی گردد. این در شرایطی بوده که در مصادیق راستی آزمایی تصادفی بهتر می‌باشد و واکنش‌های ملایم و تمرکز مهم و اصلی بر آموزش قرار می‌گیرد (بهمنی، ۱۳۹۵: ۷۶).

بخش دوم: توالی و پیامدهای فساد در گمرک

همان‌طور که گمرک نقش محوری در تمامی تعاملات تجاری بین‌المللی ایفا می‌دارد و در مجموع، اولین دروازه‌ای به شمار می‌آید که جهان از منظر آن به کشور می‌نگرد، فساد در گمرک بر ظرفیت برخوردار شدن یک کشور از گستره اقتصادی جهانی، به صورت محرز و آشکار تاثیر می‌گذارد (ولی، ۱۳۹۵: ۷۸). اطلاعات به دست آمده از مطالعات زمینه‌های سرمایه‌گذاری بانک جهانی نشانگر آن بوده که ۴۰ درصد از موسسات مورد تحقیق در هشتاد کشور جهان قوانین گمرکی و تجاری در خصوص عدم سرمایه‌گذاری بازرگانی تحت عنوان یک عامل بزرگ و یا متوسط قید گردیده است. همان‌گونه که تصمیمات تجاری و سرمایه‌گذاری شرکت‌های چند ملیتی به شکل روزافزونی موضوع رقابت‌های بین‌المللی می‌گردد. وجود فساد گسترده در گمرک به نوعی می‌تواند عاملی عمده در بی‌رغبی در

راستای سرمایه‌گذاری خارجی باشد. افزون بر آن فساد در گمرک، نگرانی شدیدی که امروزه در خصوص امنیت تجارت جهانی موجود بوده را تشدید می‌سازد (گلی، ۱۳۹۶: ۶۵). بنابراین سیستم‌ها و رویه‌های پیچیده‌ای که برای ردگیری سلاح‌های کشتار جمعی مورد طراحی قرار گرفته‌اند، اگر به واسطه‌ی مامورین به سادگی دور زده شوند، فقط می‌توانند نقش حفاظتی ناچیزی در برابر جابجایی این چنین تسلیحاتی ایفا نمایند. مضاف بر آن در اکثر جوامع در حال توسعه، سازمان گمرک، کماکان بخش مهمی از درآمذزایی دولت را به خود مختص نموده است (بنایی، ۱۳۹۵: ۱۰۱).

ارقام مطرح گردیده به واسطه سازمان گمرک جهانی که یکصد و چهار کشور جهان را مورد پوشش قرار داده، نشانگر آن بوده که در یک پنجم از جوامع مورد بررسی قرار گرفته، درآمد گمرک، سی درصد از کل درآمدهای دولتی و بیشتر از ۱۰ درصد کل درآمدهای دولتی را در ۶۰ درصد از کشورهای مورد مطالعه تشکیل می‌دهد. و بعضی از مصادیق، درآمد گمرک‌ها، بالغ بر ۵۰ درصد از درآمدهای دولتی را در بر می‌گیرند.

جیل، از بانک جهانی بیان می‌دارد که: تاخیر در قانونمند نمودن صادرات و واردات به نوعی می‌تواند - سبب ضرر قابل توجه و بالا رفتن هزینه انجام امور تجاری - تاثیرگذاری بر رقابت میان موسسات یک کشور و فراری دادن سرمایه خارجی گردد (جیل، ۱۳۹۸: ۸۷).

بدین سان وجود فساد گسترده به نوعی می‌تواند مشروعیت تشکیلات گمرک را از بین برد و ظرفیت آن برای مشارکت در هدف‌های دولت را محدود سازد. تاثیرات متعدد وجود فساد در یک تشکیلات گمرکی عبارت می‌باشند از:

۱. کاهش اعتماد و اطمینان عمومی نسبت به موسسات دولتی و کسری درآمد قابل توجه

۲. کاهش سطح اعتماد و همکاری بین گمرک و دیگر نهادهای دولتی و بین گمرک و همتایان خود در دیگر کشورها

۳. کاهش انگیزه در بین کارکنان و کاهش سطح پذیرش داوطلبانه قوانین گمرکی به واسطه بخش بازرگانی

۴. کاهش امنیت جهانی و حفاظت اجتماعی و وضع موانع غیر ضروری در مقابل تجارت بین المللی و رشد اقتصادی

۵. هزینه‌های فزاینده که در مجموع، به فقیرترین بخش‌های جامعه تحویل می‌گردد.

بخش سوم: تضمینات تحقق سلامت اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران

گمرک جمهوری اسلامی، در چشم انداز خود، به موضوع اتخاذ سلامت اداری اشاره کرده است. در ادامه بخش‌هایی از چشم انداز گمرک، مطرح می‌گردد: گمرک جمهوری اسلامی در افق ۱۴۰۴ با اتکاء به پروردگار و در پرتو عزم و اراده سازمانی و برنامه‌ریزی‌های مدیرانه و برخوردار شدن از سلسله ساختار خلاق و نوآور - سرمایه‌های انسانی متعدد و کارآمد و همچنین فناوری‌های جدید سازمانی می‌باشد: چابک - هوشمند - قانون مدار - مقتدر - پاسخگو "مشتري مدار" - روز آمد و دانش محور. لذا در افق این چشم انداز، گمرک ایران، از خصوصیات ذیل برخوردار بوده است:

-برخوردار از جایگاه نخست منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا، در شاخص‌های تجارت فرامرزی؛

-برخوردار از جایگاه ملی و بین المللی بالا و واجد نقش موثر در تصمیم سازی کلان سیاست های اقتصادی و بازرگانی کشور؛

-ارائه دهنده خدمات گمرکی بهینه منطبق با استانداردهای جهانی و با اعمال مدیریت ریسک؛

-بهره گیری از فناوریهای جدید و نوین کارآمد؛

-برخوردار شدن از سرمایه های انسانی توانمند و متعهد؛

-برخوردار از محیطی امن و با ثبات برای تجارت خارجی کشور؛

-دارای تعامل سازنده با سازمان های هم جوار و بین المللی گمرک (گلی، ۱۳۹۵: ۸۷).

با عنایت به چشم انداز فوق و ارزشهای کمرگ ایران در جهت دسترسی به هدفهای سند چشم انداز که شامل، درست کاری و شایسته سالاری، رعایت نمودن کرامت بشری و اخلاق حرفه ای و ارزشهای اسلامی، قانون مداری و اطلاع رسانی مناسب، تعهد به تعالی و مشتری مداری و نهایتا پاسخ گویی و شفافیت است، می توان به این نتیجه دست یافت که گمرک جمهوری اسلامی به جهت ارتقا سلامت اداری بایستی به مؤلفه های بیان شده در بخش راهبردها توجه نماید. لذا بعضی از مولفه های مذکور، که شایسته توجه است به قرار ذیل می باشد:

۱-ارتقای مدیریت ریسک سازمانی در گمرک ایران

به جهت ارتقاء مدیریت ریسک ضرورت دارد تا به هدف مهم مدیریت ریسک که همان تخصیص بهینه منابع سازمان به نواحی پرخطر بوده، توجه داشت (دانایی فرد و اسلامی، ۱۳۹۹:

۱۱۲). در همین راستا تحقق موارد ذیل ضرورت دارد؛

الف. توانمندسازی منابع انسانی: توانمندسازی منابع انسانی در حوزه مدیریت ریسک که خود مستلزم توجه به امور ذیل است:

- دانش افزایی کارشناسان و ارزیابان و مدیران نسبت به مدیریت ریسک و فرایند آن

- مهارت افزایی در برخورد با ریسک

- آگاهی بخشی نسبت به وظایف و مسئولیت ایشان در برابر ریسک

ب. اصلاح و توانمندسازی ساختاری: انطباق و اصلاح سلسله ساختار سازمانی متناسب با مدیریت ریسک در برگیرنده مصادیق ذیل است:

۱. کاهش تعداد گمرکات اجرایی

۲. اجرای طرح آمایش گمرک با هدف تمرکز امکانات سازمانی

۳. ایجاد واحد اختصاصی مدیریت ریسک در ستاد مرکزی گمرک

۴. ایجاد کمیته‌های محلی مدیریت ریسک در گمرکات استان‌ها

ج. راه‌اندازی واحد مسئول و ناظر بر مشخص کردن فعالین مجاز اقتصادی و حسابرسی بعد از ترخیص و ایجاد و تقویت مدیران ارتباطات با صاحبین کالا و ذی‌نفعان (دانایی فرد، ۱۳۹۳: ۱۱۴).

د. اصلاح فرایندهای کاری متناسب با مدیریت ریسک در رویه‌های صادرات و واردات و ترانزیت و ورود موقت و رویه مالی و همانند آن

۲- ارتقای سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی

از دیگر ضرورت‌های تحقق سلامت اداری در گمرک، ارتقای سامانه‌های اطلاعاتی و ارتباطی است. این امر ضمن ایجاد شفافیت، مانع از شکل‌گیری مداخلات سلیقه‌ای فسادزا در فرایندهای مختلف اداری ست. تحقق این موضوع خود مستلزم بکارگیری موارد زیر است؛

- یکپارچه سازی بانک‌های اطلاعاتی سازمانی و توسعه و بهبود اطلاعات پردازش شده هوشمند

- تاکید بر توسعه و بهبود شبکه اطلاعات ملی و راه‌اندازی شبکه ملی مبارزه با تخلفات

- عضو شدن در شبکه مبارزه با تخلفات بین‌المللی گمرکی (گلی، ۱۳۹۶: ۹۸).

۳- ارتباط منسجم‌تر با سازمان و نهادهای بین‌المللی

ارتباطات با گمرکات یا اتاق‌های بازرگانی دیگر کشورها و برقراری ارتباط با ایشان با هدف اخذ اسناد الکترونیک یا تایید اسناد دستی محموله‌های ورودی و خروجی می‌تواند زمینه ساز شفافیت و به تبع آن تحقق سلامت اداری باشد.

۴- ارتقای ارتباط با سازمان‌های هم‌جوار و بخش خصوصی

ارتقای ارتباطات درون ساختاری در دولت مانع از فساد اداری ناشی از عملکرد جزیره‌ای این نهادها خواهد بود. توسعه ارتباطات با سازمان‌های هم‌جوار نظیر وزارت بهداشت و درمان - سازمان استاندارد - وزارت صنعت و معدن و تجارت - سازمان انرژی اتمی و نیروی انتظامی - ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز - سازمان بنادر و کشتیرانی برای کسب حمایت‌های ایشان در اجرا نمودن مدیریت ریسک در گمرک و متعهد بودن به توافقات به دست آمده

تجهیز و به روز آمدسازی اماکن گمرکی، با به کارگیری مصادیق ذیل صورت می گیرد:

۱. ابزارهای پیشرفته کنترلی و فناوری جدید

۲. استفاده از ابزار اکتشاف تشعشعی اشعه ایکس و گاما

۳. استفاده نمودن از سیستم های هوشمند و استفاده از پیجرهای ردیاب مواد رادیواکتیو و مواد منفجره و مخدر

۵- استفاده از سیستم های هوشمند حمل و نقل امنیتی کانتینرپ

سیستم های هوشمند حمل و نقل که مجموعه ای از استفاده از فناوری های به روز همچون دوربین های دیجیتال و سیستم های موقعیت یاب و الگوریتم های هوشمند و سیستم های موقعیت یاب بوده که در حال حاضر راهکارهایی به جهت بالا بردن ایمنی - کارایی - صرفه جویی در زمان را مهیا می سازند. در حوزه امنیت کانتینرها دو شکل از برچسبها به قرار ذیل مورد توجه واقع می شوند:

الف. مهر و موم های الکترونیکی

ب. ابزارهای امنیت کانتینرها که در نتیجه منتج به کاهش قاچاق گردیدند.

۶- ارتقای مدیریت منابع انسانی

شاید بتوان به جرات بیان نمود که بزرگترین و عمده ترین سرمایه سازمان های دولتی و خصوصی ایران، سرمایه ی انسانی آنها است. و نوع مدیریت نمودن سرمایه مذکور، می تواند در

اعتلای کارآمدی سازمان، مفید و موثر باشد. گمرک نظیر دیگر سازمان‌ها بایستی در این خصوص، اقدام به اصلاحات بنیادی کند.

لذا در رابطه با حقوق و مزایا، معین شد که حقوق و مزایا کارکنان گمرک در قیاس با سازمان‌های همجوار اختلاف فاحشی دارند که این مسئله موجب شده است تا درخواست انتقال از گمرک به سازمان‌های دیگر، بیشتر شود. کارکنان گمرک به ویژه کارکنانی که در گمرکات مرزی به فعالیت می‌پردازند یا در گمرکاتی که واجد حجم بسیار بالایی ورودی و خروجی کالا هستند؛ نظیر گمرک شهید رجایی که چیزی بالغ بر ۶۰ درصد کالاهای ایران از این گمرک وارد و یا صادر می‌گردد - دچار فرسودگی شغلی می‌شوند (ذاکری، ۱۳۹۳: ۱۲۷).

مضاف بر آن فقدان امکانات رفاهی و آموزشی بسیار مناسب برای کارکنان و خانواده‌های این افراد، من جمله معضلاتی به شمار می‌آید که مدیریت منابع انسانی گمرک بایستی به آن توجه خاص داشته باشد. گردش شغلی هرچند به نوعی می‌تواند با ممانعت از فساد و ارتقای سلامت اداری مفید و موثر واقع شود اما به دلیل معضلات اداری و تحصیلی، جابجایی کارکنان به نوعی می‌تواند آسیب‌های غیرقابل جبرانی به تحصیل فرزندان یا شغل همسر کارکنان وارد کند. سیستم اداری ایران واجد انعطاف‌پذیری نبوده که در مصادیق لازم و ضروری با کارکنان در گردش شغلی به همکاری بپردازد. به این علت راهکار گردش شغلی که در بیانیه آروشا به آن تاکید شده است، به شکل کامل و جامع، در گمرک جمهوری اسلامی ایران قابلیت اجرا ندارد.

۷- نهادهای سازی و شفاف سازی کدهای رفتاری و اخلاقی

کدهای اخلاقی و رفتاری در سازمان‌های اداری و اجرایی ایران، بایستی به دور از شعار و هرج و مرج، به اجرا در بیاید. لذا بایستی سازمان‌ها، زمینه‌ای را مهیا سازند تا کارکنان به منشورهای اخلاقی، اعتقاد قلبی و نه زبانی، داشته باشند. اینکه سازمان‌ها منشور اخلاقی را به کارکنان خود اعطا کند و آن را به امضا رساند و در پرونده آنها بایگانی کند - زمینه سازی برای ارتقا سلامت سازمانی به شمار نمی‌آید (ذاکری، ۱۳۹۳: ۹۹).

سازمان‌ها بایستی با ارائه آموزش و نیز ایجاد جو سازمانی سالم به شکلی اقدام ورزند که اعتقاد به اخلاقیات در دل و جان کارکنان، نفوذ یابد. مضاف بر آن، منشورهای اخلاقی کنونی در سازمان‌های اجرای من جمله گمرک، غالباً فاقد ضمانت اجرایی بوده که به این دلیل از اثربخشی لازم برخوردار نبوده‌اند. لذا بایستی با ایجاد ضمانت‌های اجرایی برای منشورهای اخلاقی کارکنان، نسبت به اثربخشی آن، اهتمام لازم انجام بگیرد.

۸- ارتقاء سیستم‌های نظارت و کنترل در گمرک

نظارت سالم من جمله طرقی به شمار می‌آید که به نوعی می‌تواند به ارتقای سلامت اداری به واسطه ممانعت از مفاسد و کارآمدسازی سازمانی کمک شایانی کند، ضعف نظارت و بازرسی یکی از اصلی‌ترین دلایل فساد سازمانی، تلقی می‌گردد. لذا برای تقویت بازرسی بایستی مسئولان و بازرسان نهادهای نظارتی مسئول، در خصوص مبارزه با فساد مضاف بر آنکه خود نبایستی به فساد آلوده باشند بلکه بایستی از دانش و آگاهی کافی در رابطه با نقش و وظایف سازمان نظارت شونده برخوردار باشند. از طرفی نیز گمرک بایستی نظارت درون سازمانی خود به واسطه دفتر مدیریت عملکرد یعنی نظارت و بازرسی و پاسخگویی به شکایات را بهبود

ببخشد. در صورتی که ساختار به درستی طراحی گردد، عملکرد هر شخص به واسطه اشخاص دیگر، مورد کنترل و معضلات معین می گردند.

نتیجه گیری

هدف و فلسفه ی وجودی نظارت، اصلاح امور می باشد و چنانچه این خصوصیت در نظام اداری وجود نداشته باشد، سیستم دوام ندارد. بدین ترتیب جزو ضروریات سازمان قرار می گیرد. نهادهای نظارت می بایست در تلاش باشند تا بعد از شناخت درست معضلات و موانع، آنها را مورد ریشه یابی قرار داده و راه حل های اصلاحی را مطرح کنند. اصلی ترین موضوعی که وجود نظارت را لازم به نظر می رساند، آن بوده که هدف ها و برنامه های عملیاتی، به طور درست، اجرایی گردد. مضاف بر آن، نظارت در سازمان، موجب بالا رفتن انگیزه اشخاص در فعالیت های سازمانی که به محقق شدن هدف های سازمان منتج می شود، می گردد. بدین ترتیب به جهت افزایش سطح درآمد ملی یا به دست آوردن بهترین عملکرد و نتایج در سازمان های دولتی می بایست موثرترین و مفیدترین شیوه استفاده از منابع مذکور انتخاب گردد. و آن چیزی که موجب می گردد تا نظارت در گمرک امری لازم به نظر بیاید عملیاتی ساختن هدف و ایدئولوژی های سازمان بوده است. بدین ترتیب طرح تحول امور گمرکی در سال های گذشته موجب گردید تا ضمن مکانیزه شدن روند تشریفات گمرکی، نظارت بر ورود و خروج کالا و نیز نظارت بر کارمندان گمرک، بهتر و بیشتر شود. ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد ضروری ترین کارکردهای نظام حکومتی پایدار و مهم ترین پایه های استحکام آن در نظر گرفته می شود. بدین ترتیب دولت ها با سلسله ساختارها و گرایشات فلسفی و ایدئولوژیک متعدد به جهت بقای نظامی که بر مبنای آن مشروعیت پیدا کرده اند همواره ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد را سرمشق برنامه هایشان جای داده اند به

دلیل آنکه پیشرفت و اعتلای خود را به آن مدیون می‌باشند. جامعه شناسان و همچنین روانشناسان اجتماعی اعتقاد دارند در جامعه‌ای که احساس ظلم و اجحاف و تبعیض و رویه‌های مذمومی از این دست در بین مردم ترویج پیدا کند جامعه مذکور توسعه پیدا نمی‌کند و نظام حاکم بر آن با بحران مقبولیت روبرو می‌شود. در این گونه شرایط عموم مردم تمایلی به مساعدت و همکاری با دولت‌ها پیدا نمی‌کنند.

عوامل تحقق سلامت اداری در گمرک شامل حذف سو استفاده از اختیار است، کاهش پیچیدگی‌های فرایندی، شفافیت در تخصیص منابع عمومی، ایجاد انگیزه در کارمندان و سلب برخی صلاحیت‌ها می‌باشد. تدابیری که در خصوص سلامت اداری در گمرک مطرح است نیز شامل راهبردهای اجتماعی، تقویت جامعه مدنی، خصوصی سازی گروهی، از بین بردن عوامل محرک پدیده فساد و افزایش مسئولیت پذیری است. با توجه به بررسی‌های به عمل آمده و فرضیه‌هایی که در این پژوهش مطرح گردید، مؤلفه‌های تحقق سلامت اداری در گمرک ایران توانمندسازی کارکنان، فناوری اطلاعات، شفاف سازی مالی، ارتقا امنیت و نظارت و قانون مداری می‌باشد و تدابیر پیشگیرانه در این زمینه ایجاد سیاست‌های موثر در راستای شناسایی فساد و شناسایی خلاها و کاستی‌ها در این زمینه می‌باشد. پیامدهای ایجاد سلامت اداری در گمرک شامل تصمیم‌گیری درست، ارائه خدمات کارآمد و اثربخش و تعهد کاری است. از عوامل مهم ایجاد فساد اداری در گمرک گردش مالی بالا، ناکارآمدی قوانین و بی‌توجهی کارکنان به قانونمندی است.

- وجود سیستم پاداش مناسب و تقدیر به هنگام از کارکنان در تقویت روحیه کارکنان موثر بوده که موجب بالا رفتن وجدان کاری و کاهش مؤلفه‌های فساد اداری می‌گردد. آشنا نمودن کلیه مردم با حقوق خود و التزام سازمان گمرک به تامین رضایت ارباب رجوع و پرسنل -

کاهش قدرت کاذب کارکنان که خود را نماینده بی حد و حصر سازمان دانسته‌اند. از طرفی اجرای درست و دقیق اصل ۱۴۲ و ۴۹ قانون اساسی به جهت بررسی دارایی‌های مستخدمان دولتی در هر مقام قبل و پس از وارد شدن به دستگاه‌های گمرک. با مدون نمودن نظام‌نامه‌های اخلاقی و رفتاری کارکنان در جهت ترویج درستکاری و امانتداری و نیز خداترسی. از طرفی بخش خصوصی با تهیه طرحی، ارتقای سلامت اداری را در بدنه خود مورد پیگیری قرار بدهد. گمرک در رابطه با شرکت‌هایی که برای خودارزیابی از لحاظ فساد داوطلب می‌گردند و صلاحیت آنها تایید می‌گردد، مشوق را مد نظر قرار بدهد.

- گمرک کارآمدی سیستم‌هایش را با سنجش رضایتمندی ذینفعین خود ارزیابی می‌کند و در راستای بازسازی اعتماد ذینفعانش برآید و با اعمال مشوق‌هایی برای شرکت‌هایی که در فهرست طلایی گمرک واقع می‌شوند با فساد مبارزه کند. لذا گمرک با یکسان سازی تعرفه‌ها و کاهش رشوه و اختلاس کمک می‌کند.

- انجام مطالعات تطبیقی در رابطه با عملکرد گمرکات جهان در سالم‌سازی فضای اداری

- سنجش میزان سلامت سازمانی در گمرک و ارائه مدل و نرم‌افزار کاربردی برای اجرای آن در کلیه گمرکات کشور

- بررسی راهکارهای ارتقای فرهنگ سازمانی گمرک در خصوص ارتقا سلامت اداری و مبارزه با فساد

- بررسی انجام جرایم گمرکی و شیوه‌های مبارزه با آنها در جهت ارتقا سلامت اداری در گمرک

- تحلیل قوانین گمرکی و دیگر ضوابط و قوانین مربوطه در راستای رفع ابهامات و تداخلات و همپوشانی‌های ضوابط و قوانین و تاثیر آن بر ارتقا سلامت اداری و شفافیت در گمرک
- بررسی راهکارهایی به جهت ارتقا سیستم‌های مدیریت منابع انسانی گمرک به ویژه در خصوص حقوق و مزایا کارکنان و بالا بردن امکانات رفاهی برای کارکنان و خانواده‌های ایشان که در مناطق مرزی مستقر هستند.
- بررسی نظام‌مند معضلات موجود در رویه‌های گمرکی "واردات و صادرات و بازرینی و مالی و ارزشی و طبقه‌بندی کالا - ترانزیت - تامین امنیت حمل و نقل کالا" و نیز جرائم و تخلفات موجود در این رابطه و ارائه راهکارهای مناسب در جهت ارتقا سلامت اداری و مبارزه با فساد
- بررسی نوع ارتباط سازنده گمرک با بخش خصوصی در خصوص اطلاع رسانی مصادیق تخلف "جعل اسناد و رشوه و قاچاق کالا و همانند آن" در جهت سالم‌سازی فضای اداری گمرک
- ارائه مدل کاربردی برای ایجاد سازمان‌های مردم‌نهاد مبارزه کننده با فساد در گمرک با هدف استفاده از پتانسیل جامعه مدنی برای ارتقا سلامت اداری گمرک

منابع و مآخذ

منابع فارسی

الف) کتب

۱. احمدی بالادهی، مهدی، صالحی، محمد، اصغری، حسین، ۱۳۹۳، بررسی رابطه بین فناوری اطلاعات و ارتباطات و ارتقا نظام سلامت اداری، همایش بین‌المللی مدیریت، چاپ اول، تهران: موسسه سفیران فرهنگی مبین.
۲. بنایی، رضا، ۱۳۹۵، آشنایی با قوانین گمرکی و ترخیص کالا، چاپ اول، تهران: نشر شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۳. بهمنی، حسین، ۱۳۹۴، فساد اداری چیست، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
۴. جیل، جی دی اس، ۱۳۹۸، گمرک‌ها: تهیه یک راهبرد ضد فساد جامعه، موسسه بانک جهانی، گزارش دست نویس، بانک جهانی: واشنگتن دی سی.
۵. حبیبی، نادر، ۱۳۹۵، فساد اداری: عوامل موثر و روش‌های مبارزه، جلد اول، چاپ اول، تهران: انتشارات وثقی.
۶. حسینی، علی، ۱۳۹۴، فساد اداری، چاپ اول، موسسه فرهنگی انتشارات وثقی.
۷. دادگر، حسن، معصومی‌نیا، غلامعلی، ۱۳۹۲، فساد مالی، چاپ اول، تهران: کانون اندیشه‌ی جوان وابسته به موسسه کانون اندیشه جوان.
۸. دهخدا، علی اکبر، ۱۳۸۰، لغتنامه دهخدا، چاپ اول، تهران: دانشگاه تهران.

۹. شریف‌زاده، فتاح، کاظمی، مهدی، ۱۳۹۷، مدیریت و فرهنگ سازمانی، چاپ اول، تهران: نشر قومس.

۱۰. امید زنجانی، عباسعلی، موسی زاده، ابراهیم، ۱۳۹۷، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران: موسسه چاپ و انتشارات دانشگاه تهران.

۱۱. گلی، رضا، ۱۳۹۶، تخلفات و اختلافات گمرکی، چاپ اول، تهران: انتشارات مسیر دانشگاه.

۱۲. گلی، رضا، ۱۳۹۵، اصول نظارت و کنترل و راهکارهای نوین پیشگیری و مقابله با فساد اداری، چاپ اول، نشر فرهیختگان دانشگاه.

۱۳. لطفی، محمد، ۱۳۹۷، فساد اداری "عوامل موثر و شیوه‌های مبارزه"، چاپ اول، تهران: انتشارات وثقی.

۱۴. مهدوی، حسین، ۱۳۹۹، نظام اداری کشور و مقابله با پدیده فساد، چاپ اول، تهران: انتشارات خوارزمی.

۱۵. یوسفی، محمد، ۱۳۹۵، گمرک الکترونیک، چاپ اول، تهران: انتشارات دارا.

ب) مقالات

۱. اربابی، احمد، پناهی، محسن، ۱۳۹۴، جایگاه و نقش نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری، فصلنامه دانش انتظامی سیستان و بلوچستان، سال ۶، شماره ۱۶.

۲. بایرامی، رضا، ۱۳۹۴، ارائه الگویی از تاثیر دولت الکترونیک و کنترل فساد اداری و مالی شهرداری‌ها، اولین کنگره تخصصی مدیریت شهری و شوراهای شهر، شماره ۴.
۳. حسینی، سید حمید، فرهادی نژاد، محسن، ۱۳۹۰، بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن، مجله مدرس، شماره ۱.
۴. رحیمی، علی، ۱۳۹۵، بررسی عوامل موثر در بروز فساد اداری به منظور ارائه الگویی جهت کاهش اثرات آن در روند توسعه جمهوری اسلامی ایران، دانش مدیریت، شماره ۶.
۵. رشیدی، حسین، ۱۳۹۹، بررسی تاثیر اعتقادات دینی در پیشگیری از فساد اداری، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، کارآفرینی و توسعه اقتصادی، شماره ۵.
۶. سوری، رضا، ۱۳۹۴، عوامل موثر بر فساد اداری و روش‌های مقابله با آن، با استفاده از تکنیک TOPSIS، کنفرانس ملی رویکردهای نوین در علوم مدیریت اقتصاد و حسابداری، شماره ۴.
۷. عبدالحی، رضا، ۱۳۹۴، فساد اداری در مدارس آموزشی: عوامل موثر بر پیدایش و گسترش و کاهش آن، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۶.
۸. فلاح، علی، ۱۳۹۴، بررسی عوامل مدیریتی و سازمانی موثر بر فساد اداری و مالی در سازمانهای دولتی مراکز اصفهان و زنجان، اندیشه مدیریت راهبردی، سال ۴، شماره ۲، دو.

۹. کاشانی، حسین، ۱۳۹۵، بررسی عوامل موثر بر کاهش فساد اداری، مدیریت فرهنگ سازمانی، سال ۷، شماره ۲۰.

۱۰. متحدیان، رحیم، ۱۳۹۹، ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد با همکاری دفتر آموزش و تحقیقات گمرک ایران و موسسه، ویژه آموزش کارکنان گمرک ایران، شماره ۸

۱۱. محمدیان، رضا، ۱۳۹۳، ارائه مدل مفهومی به منظور بررسی مبانی سازمانی اجرای استراتژی و سلامت سازمانی در بستر فرهنگ سازمان، چهارمین کنفرانس برنامه‌ریزی و مدیریت شهری، شماره ۸

۱۲. محمودی، مهرآفرین، ۱۳۹۷، روش‌های مبارزه با فساد اداری و مالی، مجله فرهنگ و بانک، شماره ۸

۱۳. مقدم، علی، ۱۳۹۰، فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن، مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۳.

۱۴. منصوری، رضا، ۱۳۹۴، نقش بازرسی در کاهش فساد اداری، نشریه راهبرد، شماره ۱۲.

۱۵. نوری، علی، ۱۳۹۴، بررسی رابطه نگرش به فساد اداری و دینداری: مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان، فصلنامه مطالعات جامعه‌شناسی جوانان، سال ۴، شماره ۷.

ج) پایان نامه ها

۱. ایزد پناه، حسین، ۱۳۹۵، نقد و بررسی ضمانت نامه های اجرایی قوانین و نهاد و دستگاه ها و سازمان های دولتی، پایان نامه ارشد، دانشگاه آزاد بندرعباس.
۲. ولی، مجتبی، ۱۳۹۵، بررسی تاثیر گردش شغلی بر مبارزه با فساد اداری در گمرک، مورد مطالعه اداره کل گمرک استان سمنان، پایان نامه کارشناسی ارشد.

منابع انگلیسی

۱. Brown, M. T. (۱۶۶۵). *Corporate integrity: Rethinking organizational ethics and leadership*. Cambridge University Press.
۲. Kolthoff, E., Huberts, L., & Van Den Heuvel, H. ۲۰۱۵. *The ethics of new public*
۳. Lin, G ۲۰۱۶. "The Case of the Misleading Funnel Plot", *BMJ*. ۲۰۰۶ Sep.