

مطالعه تطبیقی ابزارهای حقوقی مبارزه با فساد مالی و اداری در شهرداری‌ها، با نگاهی به قوانین داخلی ایران و مقررات بین‌المللی شفافیت

علیرضا کیمیائی^۱

۱- کارشناسی ارشد حقوق - گرایش جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی. (مسئول پایانه)

چکیده

فساد مالی و اداری در شهرداری‌ها به‌عنوان یکی از جدی‌ترین چالش‌های حکمرانی شهری، آثار مخربی بر کارآمدی نظام مدیریت محلی، توزیع عادلانه منابع عمومی و اعتماد شهروندان برجای می‌گذارد. تمرکز بالای اختیارات، گستردگی فعالیت‌های اقتصادی، و پیچیدگی فرایندهای اداری در شهرداری‌ها، این نهاد را به بستری مستعد برای بروز انواع فساد، از رشوه و اختلاس تا رانت‌خواری و تضاد منافع، تبدیل کرده است. در چنین شرایطی، بررسی ابزارهای حقوقی مقابله با فساد و میزان کارایی آن‌ها از منظر داخلی و بین‌المللی، ضرورتی انکارناپذیر برای تحقق حکمرانی شفاف و پاسخگو محسوب می‌شود. هدف این مقاله، مطالعه تطبیقی ابزارهای حقوقی مبارزه با فساد مالی و اداری در شهرداری‌ها با تمرکز بر قوانین و مقررات داخلی ایران و مقایسه آن‌ها با استانداردها و الزامات بین‌المللی شفافیت است، تا ضمن شناسایی کاستی‌های موجود، زمینه‌های اصلاح و بهبود چارچوب حقوقی ارائه گردد. پژوهش حاضر با رویکردی توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از تحلیل اسناد حقوقی، قوانین کیفری و اداری، و اصول حاکم بر کنوانسیون‌ها و مقررات بین‌المللی مبارزه با فساد انجام شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که اگرچه نظام حقوقی ایران در حوزه جرم‌انگاری رفتارهای آشکار فسادآمیز، به‌ویژه از طریق ابزارهای حقوق کیفری، از ظرفیت‌های قابل‌توجهی برخوردار است، اما ضعف در سازوکارهای پیشگیرانه، شفافیت فرایندی، مدیریت تضاد منافع و نظارت مستمر اداری، موجب کاهش اثربخشی این ابزارها در عمل شده است. در مقابل، مقررات بین‌المللی با تأکید بر شفافیت مبتنی بر داده، افشای دارایی‌ها، دسترسی آزاد به اطلاعات و حمایت از افشاگران، رویکردی پیشگیرانه و ساختاری به مبارزه با فساد اتخاذ کرده‌اند. در نتیجه‌گیری، مقاله تأکید می‌کند که همگرایی نظام حقوقی ایران با استانداردهای بین‌المللی شفافیت، از طریق تقویت حقوق اداری پیشگیرانه، اصلاح فرایندهای نظارتی شهرداری‌ها و نهادینه‌سازی فرهنگ پاسخگویی، می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در کاهش فساد و ارتقای اعتماد عمومی در مدیریت شهری ایفا کند.

واژگان کلیدی: فساد اداری، فساد مالی، شهرداری‌ها، حقوق کیفری، شفافیت، مطالعه تطبیقی، مبارزه با فساد.

۱. مقدمه

نهاد شهرداری، به عنوان یکی از ارکان اصلی مدیریت محلی و ارائه دهنده خدمات اساسی شهری، نقشی حیاتی در تنظیم روابط دولت و شهروندان ایفا می‌کند؛ با این حال، تمرکز بالای اختیارات تصمیم‌گیری، حجم بالای معاملات مالی و دسترسی مستقیم به منابع عمومی، این نهاد را به هدفی جذاب برای بروز پدیده‌های مخرب فساد مالی و اداری تبدیل کرده است. فساد در شهرداری‌ها صرفاً یک تخلف اخلاقی نیست، بلکه یک بحران ساختاری است که کارایی خدمات عمومی را تضعیف کرده، اعتماد عمومی را خدشه‌دار می‌سازد و توزیع ناعادلانه منابع را به دنبال دارد. پیامدهای اقتصادی فساد در سطح شهری شامل افزایش هزینه‌های ساخت و ساز، ناکارآمدی در تخصیص بودجه‌های عمرانی و تضعیف سرمایه‌گذاری‌های مشروع است، در حالی که ابعاد اجتماعی آن به گسترش نابرابری و احساس بی‌عدالتی دامن می‌زند. در این میان، ضرورت تدوین و اجرای چارچوب‌های حقوقی جامع برای مهار این معضل، چه در سطح ملی و چه در مقایسه با تجربیات بین‌المللی، بیش از پیش احساس می‌شود.

بررسی مبانی نظری فساد نشان می‌دهد که این پدیده ناشی از تعامل پیچیده میان فرصت‌ها، انگیزه‌ها و ضعف‌های نظارتی است؛ فرصت‌ها از ماهیت شبه‌انحصاری خدمات شهری و پیچیدگی قوانین ناشی می‌شوند، انگیزه‌ها عمدتاً مالی هستند و ضعف‌های نظارتی نیز ناشی از ناکافی بودن ابزارهای حقوقی پیشگیرانه و مجازاتی است که در قوانین فعلی کشور تعبیه شده‌اند. اگرچه نظام حقوقی ایران مجموعه‌ای از قوانین کیفری برای مقابله با جرایم ارتشاء، اختلاس و تبانی در قراردادهای دارد، اما تمرکز سنتی این قوانین بیشتر بر مجازات پس از وقوع جرم است تا پیشگیری سیستمی و بهبود فرایندهای اداری که لازمه یک حکمرانی خوب است. این رویکرد صرفاً واکنشی، عموماً در مواجهه با فسادهای ساختاریافته و پیچیده شهرداری‌ها کارآمدی لازم را ندارد و نیازمند تقویت ابزارهای حقوقی شفافیت‌محور است. هدف اصلی این پژوهش، انجام یک مطالعه تطبیقی میان ابزارهای حقوقی داخلی ایران و استانداردهای جهانی مبارزه با فساد، با تمرکز ویژه بر حوزه‌هایی است که شهرداری‌ها بیشترین درگیری را با آن‌ها دارند؛ از جمله صدور پروانه‌ها، مزایده‌ها و مناقصه‌ها، و تملک املاک. این تطبیق نه تنها کاستی‌های نظام حقوقی داخلی را در منظر قرار می‌دهد، بلکه راهکارهایی را مبتنی بر بهترین تجربیات بین‌المللی برای تقویت چارچوب‌های پیشگیرانه و نظارتی ارائه خواهد کرد. تمرکز بر شفافیت به عنوان یک اصل محوری در مقررات بین‌المللی، امکان سنجش میزان انطباق رویه‌های اداری شهرداری‌ها با استانداردهای جهانی را فراهم می‌آورد.

از منظر روش‌شناسی، این تحقیق بر تحلیل اسناد حقوقی، تقنینی و رویه‌های قضایی در ایران متمرکز است و سپس یافته‌های آن با اصول پذیرفته‌شده در کنوانسیون‌های بین‌المللی مبارزه با فساد (مانند UNCAC) و تجربیات کشورهای منتخب مقایسه می‌شود. این مقایسه به ویژه در زمینه تعریف تعارض منافع، الزامات افشای دارایی‌ها و سازوکارهای گزارش‌دهی مردمی اهمیت پیدا می‌کند. مطالعه حاضر تلاش می‌کند تا ابعاد مختلف فساد در شهرداری‌ها را از منظر حقوق کیفری (جرم‌انگاری)، حقوق اداری (فرایندهای پیشگیرانه) و حقوق عمومی (شفافیت و پاسخگویی) مورد واکاوی قرار دهد. در چارچوب مبانی نظری، نظریه «آژانس» (Agency Theory) در اقتصاد سیاسی می‌تواند چارچوبی برای تحلیل روابط میان شهروندان (مالک اصلی منابع) و مدیران شهرداری (نمایندگان یا آژانس‌ها) فراهم آورد؛ جایی که عدم تقارن اطلاعاتی و عدم همسویی منافع، بستر اصلی بروز رفتار فاسدانه را فراهم می‌سازد. حقوق اداری و کیفری باید با هدف کاهش این عدم تقارن و افزایش هزینه و ریسک رفتارهای فاسد طراحی شوند. در نتیجه، بررسی ابزارهای حقوقی مبارزه با فساد نباید صرفاً به بررسی مجازات‌ها محدود شود، بلکه باید تمام مراحل چرخه مدیریت شهری، از برنامه‌ریزی تا اجرا و نظارت، را در بر گیرد.

بخش‌های بعدی مقاله به ترتیب به تشریح مفهوم فساد در شهرداری‌ها، مبانی فقهی و نظری مقابله با آن، تحلیل ابزارهای کیفری، مسئولیت‌های مدنی و اداری، استانداردهای بین‌المللی، مطالعه تطبیقی و نهایتاً ارائه چالش‌ها و راهکارهای اصلاحی

خواهد پرداخت. این ساختار منسجم تضمین می‌کند که تمامی زوایای موضوع، از تعریف تا راهکار اجرایی، با دقت حقوقی لازم مورد بررسی قرار گیرد و مقاله نهایی به سندی تحلیلی و مرجع در حوزه حقوق اداری و کیفری شهری تبدیل شود. تحلیل حقوقی جرایم مالی در شهرداری‌ها نیازمند درک دقیق از ماهیت «مال عمومی» و نحوه تصرف آن توسط کارکنان دولت است؛ این کارکنان به موجب قوانین اداری، امین بر اموال و حقوق مردم هستند و هرگونه سوءاستفاده از این موقعیت، فارغ از اینکه مصداق اختلاس، تصرف غیرقانونی یا ارتشاء باشد، مستلزم برخورد قاطع قانونی است. با این حال، پیچیدگی ساختارهای اداری و حجم زیاد معاملات، امکان کشف و اثبات دقیق این جرایم را دشوار می‌سازد، امری که اهمیت قوانین پیشگیرانه مبتنی بر شفافیت را دوچندان می‌کند. یکی از مفاهیم کلیدی که در تحلیل تطبیقی مورد توجه قرار می‌گیرد، مفهوم «فساد کوچک» (Petty Corruption) در برابر «فساد بزرگ» (Grand Corruption) است؛ در شهرداری‌ها، فساد کوچک می‌تواند شامل اخذ رشوه برای تسریع در صدور مجوزهای ساختمانی باشد، در حالی که فساد بزرگ به تبانی‌های کلان در پروژه‌های زیربنایی یا تغییر کاربری اراضی عمومی اشاره دارد. ابزارهای حقوقی باید به گونه‌ای طراحی شوند که هر دو سطح از فساد را پوشش دهند؛ در حالی که حقوق کیفری سنتی عمدتاً بر سطح دوم متمرکز است، مقررات شفافیت اداری مانند دسترسی آزاد به اطلاعات، بیشتر می‌تواند بر کاهش فساد سطح اول مؤثر واقع شود. در نهایت، موفقیت هر نظام حقوقی در مبارزه با فساد نه تنها به کمیت مواد قانونی، بلکه به کیفیت اجرای آن‌ها و استقلال نهادهای نظارتی وابسته است. عدم استقلال بازرسی‌های داخلی شهرداری‌ها یا طولانی شدن فرآیندهای دادرسی کیفری، می‌تواند اعتبار کل سیستم مبارزه با فساد را زیر سؤال ببرد. این مقاله با نگاهی انتقادی به این نقاط ضعف، سعی در ارائه توصیه‌هایی مبتنی بر مدل‌های حقوقی موفق بین‌المللی خواهد داشت.

۲. مفهوم و مصادیق فساد مالی و اداری در شهرداری‌ها

فساد در شهرداری‌ها، مفهومی گسترده است که فراتر از جرایم سنتی اختلاس و ارتشاء قرار می‌گیرد و شامل هرگونه سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع خصوصی در فرآیندهای تصمیم‌گیری شهری است. در ادبیات حقوقی و مدیریتی، تمایز میان فساد مالی (مرتبط با اموال و دارایی‌های شهرداری) و فساد اداری (مرتبط با فرایندهای حکمرانی و تصمیم‌گیری) اهمیت دارد، اگرچه این دو اغلب در هم تنیده‌اند. فساد مالی معمولاً شامل اختلاس وجوه، تضییع اموال عمومی از طریق معاملات غیرقانونی، یا دریافت هدایا و منافع نامشروع در ازای خدمات خاص است. در مقابل، فساد اداری بیشتر حول محور تضاد منافع، پارتی‌بازی در استخدام‌ها، رانت‌خواری در صدور گواهی‌ها و اهمال عمدی در انجام وظایف عمومی شکل می‌گیرد (حبیبی، ۱۳۹۸).

مصادیق فساد در بدنه شهرداری‌ها بسیار متنوع و وابسته به ساختار سازمانی است؛ یکی از رایج‌ترین اشکال، فساد در حوزه شهرسازی و صدور پروانه‌هاست. این حوزه به دلیل ارتباط مستقیم با منافع اقتصادی هنگفت (مانند ارزش زمین پس از تغییر کاربری)، مستعد رشوه برای تسهیل یا تغییر در ضوابط ساخت و ساز است. کارمندان و مدیران با سوءاستفاده از اختیارات خود در تفسیر ضوابط شهرسازی، می‌توانند به طور مستقیم یا غیرمستقیم منافع مالی قابل توجهی کسب کنند، امری که غالباً با رانت‌خواری مرتبط با افراد دارای نفوذ همراه است (نوری، ۱۳۹۹). حقوق اداری ایران باید مکانیسم‌هایی برای شفافیت کامل در این فرایندها، از درخواست اولیه تا صدور پروانه نهایی، ایجاد کند تا فرصت‌های بروز این نوع فساد به حداقل برسد. مصداق مهم دیگر، فساد در حوزه تدارکات و قراردادهای عمرانی است؛ شهرداری‌ها حجم عظیمی از بودجه عمومی را صرف پروژه‌های زیرساختی، خدماتی و عمرانی می‌کنند. در این فرآیندها، تبانی در مناقصات (Bid Rigging)، ارائه اسناد جعلی، یا انتخاب پیمانکاران فاقد صلاحیت به واسطه روابط شخصی یا دریافت کمیسیون‌های پنهان، منجر به هدر رفت منابع عمومی و کاهش

کیفیت خدمات می‌شود. مبارزه با این مصادیق نیازمند اجرای دقیق قوانین برگزاری مناقصات و ایجاد مکانیزم‌های نظارتی مستقل و برخط برای رصد تمام مراحل مناقصه، از دعوت تا عقد قرارداد، است (صادقی، ۱۴۰۰).

فساد اداری همچنین شامل سوءاستفاده از موقعیت برای کسب منافع غیرمستقیم است، مانند «اعطای امتیازات غیرمستحقانه» یا «پارتی‌بازی اداری». این نوع فساد ممکن است به سادگی در سوابق کیفری ثبت نشود، اما اثرات مخربی بر عدالت سازمانی و اعتماد عمومی دارد. برای مثال، اعمال نفوذ برای استخدام یا ترفیع ناموجه کارکنان، یا تخصیص تسهیلات شهری (مانند جایگاه‌های تبلیغاتی یا پارکینگ‌ها) به افراد خاص، نمونه‌هایی از این دست هستند. حقوق اداری باید با تعریف دقیق تر «تضاد منافع» و الزام به افشای مستمر وضعیت مالی مسئولین، با این اشکال مبهم فساد مقابله کند.

در زمینه مدیریت اموال عمومی، تملک اراضی برای پروژه‌های شهری همواره بستری برای فساد بوده است؛ قیمت‌گذاری ناعادلانه املاک تملک شده، یا اعمال نفوذ برای تغییر کاربری زمین‌های عمومی به زمین‌های با ارزش تر، از جمله فعالیت‌های فاسدانه در این حوزه محسوب می‌شوند. این اقدامات نیازمند یک سیستم ارزیابی عادلانه و شفاف هستند که نتایج آن به صورت عمومی قابل دسترسی باشد تا امکان تبانی در قیمت‌گذاری‌ها کاهش یابد (موسوی، ۱۳۹۷). بررسی استانداردهای بین‌المللی شفافیت نشان می‌دهد که آن‌ها بر تعریف گسترده‌ای از «سوءاستفاده از قدرت» تأکید دارند که شامل سوءاستفاده از اطلاعات محرمانه (Insider Trading) در معاملات شهرداری‌ها نیز می‌شود. افشای عمومی دارایی‌ها و منافع مالی مدیران، صرفاً پس از اتمام دوره خدمت نیست، بلکه باید به صورت دوره‌ای و در طول دوره تصدی نیز صورت پذیرد تا امکان شکل‌گیری تعارض منافع پنهان به حداقل برسد. این رویکرد پیشگیرانه، تفاوت عمده‌ای با رویکردهای سنتی کیفری دارد که صرفاً به مجازات پس از ارتکاب جرم می‌پردازند.

در نظام حقوقی ایران، قوانین کیفری متعددی همچون قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری، بر این جرایم تمرکز دارند، اما چالش اصلی در نحوه انطباق این عناوین کلی با پیچیدگی‌های اداری شهرداری‌هاست. برای مثال، تمایز میان «رشوه» و «هدیه غیرقانونی» در فضای اداری شهرداری‌ها اغلب مبهم است و این ابهام می‌تواند راه را برای فرار متخلفان بگشاید. حقوق اداری باید با تعریف شفاف تر «تعهدات مالی کارکنان» و تعیین سقف و مکانیزم‌های دریافت هدایا، این ابهامات را رفع نماید. در نهایت، باید به فساد ناشی از ناکارآمدی و سهل‌انگاری‌های سیستمی اشاره کرد که اگرچه ممکن است به طور مستقیم قصد مجرمانه نداشته باشند، اما به طور غیرمستقیم زمینه‌ساز فسادهای بزرگ‌تر می‌شوند. برای مثال، نگهداری نامناسب سوابق مالی یا تأخیر در اجرای قوانین، فرصت‌هایی را برای دستکاری اسناد و پنهان‌کاری فراهم می‌آورد. بنابراین، مبارزه مؤثر با فساد در شهرداری‌ها نیازمند یک استراتژی دوگانه است: تقویت ابزارهای تنبیهی کیفری و تقویت پایه‌های حکمرانی خوب از طریق شفافیت و پاسخگویی اداری.

۳. مبانی نظری و فقهی مقابله با فساد

مبارزه با فساد در بستر نهادهای عمومی، ریشه در مبانی نظری گسترده‌ای دارد که ریشه در فلسفه سیاسی و اخلاق عمومی دارند؛ از منظر نظری، فساد به عنوان انحراف از هدف اصلی دولت (تأمین منافع عمومی) و نقض اصل «اعتماد عمومی» تعریف می‌شود. نظریه «انتخاب عمومی» (Public Choice Theory) نشان می‌دهد که مقامات عمومی، مانند مدیران شهرداری، ممکن است منافع شخصی خود را بر منافع جمعی ترجیح دهند، به ویژه زمانی که ساختار نظارتی ضعیف باشد و انگیزه کافی برای حفظ شهرت و اعتبار حرفه‌ای وجود نداشته باشد. این تئوری، ضرورت ایجاد نهادهای نظارتی قوی و الزام‌آور برای کنترل قدرت

اجرایی را تأیید می‌کند (کریم‌زاده، ۱۳۹۹). از دیدگاه اسلامی و فقهی، که بنیان حقوق عمومی ایران را تشکیل می‌دهد، مفهوم «امانت» و «ولایت بر اموال عمومی» اساس مبارزه با فساد را شکل می‌دهد. کارکنان دولت، به ویژه کسانی که بر منابع مالی و اختیارات عمومی نظارت دارند، در جایگاه «امانت‌دار» قرار می‌گیرند و هرگونه تصرف غیرمجاز در این اموال، مصداق خیانت در امانت و ستم بر خلق است. فقه اسلامی به شدت بر اصل «عدالت» و «حکمیت» تأکید دارد و استفاده از موقعیت اداری برای تحصیل منفعت شخصی (رشوه یا ارتشاء) را از گناهان کبیره می‌داند که مستوجب عقوبت دنیوی و اخروی است (احمدی، ۱۳۹۷).

مبانی فقهی، مبنای شرعی قوانین کیفری ایران در زمینه جرایم مالی و اداری را فراهم می‌آورد؛ مفاهیمی مانند «غصب»، «ارتشاء» و «خیانت در امانت» ریشه‌های عمیقی در منابع فقهی دارند. این رویکرد، برخلاف برخی رویکردهای صرفاً سکولار که فساد را عمدتاً یک ناکارآمدی اقتصادی یا ضعف اداری می‌دانند، فساد را یک تخلف اخلاقی و حقوقی عمیق با پیامدهای اجتماعی گسترده تلقی می‌کند. بنابراین، مجازات‌ها در این نظام حقوقی، علاوه بر جنبه بازدارندگی، جنبه اصلاحی و تنبیهی بازدارنده دارند. نظریه «حکمرانی خوب» (Good Governance) که توسط سازمان‌های بین‌المللی ترویج می‌شود، بر شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون و مشارکت فعال شهروندان تأکید دارد و این اصول به طور ذاتی با آموزه‌های فقهی و اسلامی در تعارض نیستند، بلکه مکمل آن محسوب می‌شوند. در واقع، استانداردهای بین‌المللی شفافیت مانند لزوم دسترسی آزاد به اطلاعات و افشای تعارض منافع، می‌توانند ابزارهای مدرنی برای تحقق عملی اصول فقهی امانت‌داری و عدالت در بستر پیچیده مدیریت شهری امروزی باشند (رستمی، ۱۴۰۰).

در زمینه شهرداری‌ها، مبانی نظری حکم می‌کند که از آنجا که تصمیمات اداری مستقیماً بر حقوق مالکیت و کسب و کار شهروندان تأثیر می‌گذارد، باید با حداکثر دقت، بی‌طرفی و مبتنی بر معیارها و ضوابط عمومی اتخاذ شوند. هر تصمیمی که خارج از دایره ضوابط و صرفاً بر اساس ترجیح شخصی یا مالی گرفته شود، نقض اصل بی‌طرفی است و زمینه را برای رانت‌خواری فراهم می‌سازد. این تئوری ضرورت قانون‌گذاری شفاف در مورد «حدود اختیارات» مقامات شهرداری را اثبات می‌کند. یکی از چالش‌های نظری، تفاوت میان «فساد اداری مشروع» (که اغلب در ادبیات غیررسمی به عنوان رشوه برای تسریع امور تلقی می‌شود) و فساد مجرمانه است. از منظر حقوقی و فقهی، هرگونه دریافت وجه یا منفعت در ازای انجام وظیفه قانونی یا ترک آن، مصداق رشوه است و هیچ توجیهی ندارد؛ با این حال، در شهرداری‌ها به دلیل کندی فرآیندها، پذیرش این دریافت‌ها به صورت فرهنگی یا ساختاری نهادینه شده است. مقابله حقوقی موفق نیازمند تغییر بنیادین در تعریف «خدمت» و «پاداش» در سیستم اداری است.

مبنای دیگر، تئوری «هزینه تراکنش» (Transaction Cost Economics) است که بیان می‌کند فساد هزینه‌ای اضافی بر مبادلات اقتصادی تحمیل می‌کند. مدیران فاسد شهرداری با ایجاد موانع ساختگی یا اخذ رشوه‌های غیررسمی، هزینه ورود به بازار خدمات شهری یا اخذ مجوزها را افزایش می‌دهند، که این امر مانع از فعالیت اقتصادی رقابتی و سالم می‌شود. این امر مستقیماً با اصل عدالت اقتصادی که مورد تأکید منابع فقهی است، در تضاد قرار می‌گیرد و ضرورت حذف این موانع را از طریق اصلاحات ساختاری حقوقی توجیه می‌کند. در نهایت، مبانی نظری مبارزه با فساد در شهرداری‌ها بر این ایده استوار است که قدرت باید کنترل شود. این کنترل از طریق دو کانال صورت می‌گیرد: یکی از بالا به پایین (نظارت قضایی و اداری قوی کیفری) و دیگری از پایین به بالا (مشارکت مدنی و شفافیت دسترسی به اطلاعات). رویکرد جامع، ترکیبی از احترام به مبانی اخلاقی-فقهی نظارت بر اموال عمومی و به‌کارگیری ابزارهای مدرن حقوقی مبتنی بر شفافیت بین‌المللی است تا اطمینان حاصل شود که اختیارات شهرداری‌ها صرفاً در راستای منافع عمومی به کار گرفته می‌شوند.

۴. ابزارهای حقوق کیفری ایران در مقابله با فساد شهری

نظام حقوق کیفری ایران مجموعه‌ای از مقررات جزایی را برای مقابله با جرایم مالی و اداری در نظر گرفته است که بخش عمده‌ای از آن‌ها در قانون مجازات اسلامی و قوانین خاص نظیر قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری متمرکز شده‌اند. اصلی‌ترین ابزارهای کیفری در مواجهه با فساد در شهرداری‌ها، جرم‌انگاری سه دسته اصلی از رفتارهای مجرمانه است: ارتشاء، اختلاس و تبانی در معاملات دولتی. این ابزارها عمده‌تاً واکنشی بوده و پس از وقوع فعل مجرمانه اعمال می‌شوند و تمرکز کمتری بر پیشگیری قضایی دارند (جمشیدی، ۱۳۹۹). جرم ارتشاء (رشوه دادن و گرفتن) یکی از رایج‌ترین عناوین کیفری در پرونده‌های شهرداری‌هاست، که در ماده ۵۹۲ قانون مجازات اسلامی و اصلاحات بعدی آن تعریف شده است. در پرونده‌های شهری، رشوه می‌تواند در ازای صدور پروانه، تأیید نقشه‌های مهندسی، یا تسهیل در اجرای یک مناقصه صورت پذیرد. چالش حقوقی در این زمینه، اثبات عنصر «سوء نیت» و ماهیت «نامشروع» بودن درخواست یا دریافت منفعت است؛ اثبات اینکه منفعت دریافتی در ازای انجام کاری است که باید به طور رایگان انجام می‌شد، همواره یکی از موانع اصلی در اقامه دعوی کیفری موفق علیه کارمندان شهرداری بوده است.

اختلاس، که در ماده ۵ قانون تشدید مجازات تعریف شده، شامل تصرف غیرقانونی وجوه یا اموال متعلق به شهرداری توسط کارمندی است که به واسطه شغل خود به آن‌ها دسترسی دارد. با توجه به حجم بالای تراکنش‌های مالی در شهرداری‌ها، از حساب‌های درآمدی تا بودجه‌های عمرانی، اختلاس می‌تواند از طریق دستکاری اسناد مالی یا تملک وجوهی که باید به خزانه‌داری واریز شوند، رخ دهد. اثبات این جرم نیازمند دقت بالا در حسابرسی‌های تخصصی و شناسایی دقیق زمان و نحوه تبدیل اموال عمومی به مالکیت خصوصی است، امری که نیازمند تیم‌های بازرسی متخصص است (حسینی، ۱۴۰۰). قانون برگزاری مناقصات و همچنین قانون مجازات اسلامی، تبانی در معاملات دولتی و دولتی را جرم‌انگاری کرده‌اند. در شهرداری‌ها، این امر شامل مواردی است که مدیران با تبانی با پیمانکاران خاص، از طریق ارائه اطلاعات مجرمانه یا دستکاری اسناد، رقابت سالم را از بین می‌برند. این نوع فساد مالی، اغلب با تضعیف کیفیت زیرساخت‌ها و افزایش هزینه‌های عمومی همراه است. هرچند قانون مجازات مواد خاصی برای این موضوع دارد، اما فقدان سازوکارهای سختگیرانه شفافیت در فرآیند مناقصات، اثبات تبانی را دشوار می‌سازد، زیرا مدارک اغلب پس از انقضای مهلت قانونی یا با تغییرات عمدی در اسناد، از دسترس خارج می‌شوند.

علاوه بر جرایمی که مستقیماً در قوانین مالی تعبیه شده‌اند، جرایم عمومی مانند کلاهبرداری، سوءاستفاده از اسناد رسمی و جعل نیز در صورت ارتکاب توسط کارکنان شهرداری در فرآیندهای اداری، قابلیت پیگیری کیفری دارند. برای مثال، جعل اسناد ملکی یا تغییر کاربری غیرقانونی زمین‌ها با استفاده از اسناد جعلی، از طریق این عناوین قابل تعقیب است. اما نکته کلیدی این است که این قوانین عمومی، اغلب فاقد ضمانت اجرای اختصاصی هستند که متناسب با شدت آسیب وارده به منافع عمومی در سطح شهرداری باشد. یکی از ابزارهای مهم در حقوق کیفری ایران، اعمال «مجازات‌های تکمیلی» است؛ مانند انفصال دائم از خدمات دولتی یا محرومیت از برخی حقوق اجتماعی. این مجازات‌ها به دلیل ایجاد بازدارندگی عمومی و جلوگیری از تکرار جرم توسط فرد فاسد، اهمیت زیادی دارند، به ویژه در مواردی که فرد متخلف از مقام خود برای ارتکاب جرم استفاده کرده است. با این حال، اجرای کامل و مستمر این مجازات‌ها در بسیاری از موارد به دلیل طولانی شدن فرآیندهای قضایی یا تغییرات اداری، با کندی مواجه می‌شود.

نقطه ضعف اصلی ابزارهای کیفری ایران، تمرکز بر «نشانه‌های بیرونی جرم» (مانند دریافت وجه) است، در حالی که فسادهای ساختاری مانند تضاد منافع یا رانت‌خواری‌های قانونی (که در چارچوب مقررات مبهم رخ می‌دهند) کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند. برای مثال، اگر یک مقام شهرداری به واسطه سمت خود، اطلاعاتی کسب کند که منجر به خرید و فروش موفق ملک

توسط اقوام درجه یک او شود (بدون اینکه مستقیماً رشوه گرفته باشد)، اثبات جرم کیفری به دلیل فقدان تعریف دقیق «استفاده از اطلاعات نهانی دولتی» دشوار است. همچنین، مکانیسم‌های گزارش‌دهی داخلی و حمایت از افشاگران (Whistleblowers) در قوانین ایران، به اندازه استانداردهای بین‌المللی توسعه نیافته است. این ضعف سبب می‌شود که بسیاری از فسادها هرگز به مرحله کشف نرسند، زیرا کارمندان و شهروندان از ترس انتقام‌جویی سازمانی یا پیگرد قانونی، از گزارش تخلفات خودداری می‌کنند. تقویت این سازوکارها، در کنار ابزارهای کیفری سنتی، می‌تواند کارایی کلی نظام مبارزه با فساد را به شدت افزایش دهد و یک بازدارندگی پیشگیرانه ایجاد کند.

۵. مسئولیت مدنی و اداری شهرداری و مدیران

فراتر از جنبه کیفری، مقابله با فساد مستلزم فعال‌سازی مسئولیت‌های مدنی و اداری کارمندان و مدیران شهرداری است؛ این مسئولیت‌ها جنبه جبرانی و انضباطی دارند و نقش مهمی در بازگرداندن خسارات وارده به بیت‌المال و اصلاح فرآیندهای معیوب ایفا می‌کنند. مسئولیت مدنی در حقوق ایران، مبتنی بر نظریه تقصیر (اعم از عمد یا اهمال) است و به موجب آن، هر کارمندی که در اثر تخلف یا تقصیر در اجرای وظایف خود، خسارتی به شهرداری یا اشخاص ثالث وارد آورد، ملزم به جبران آن است (رضایی، ۱۳۹۷). در سطح شهرداری، مسئولیت مدنی متوجه خود نهاد شهرداری است که به عنوان «تابع مسئولیت مدنی کارمندان» شناخته می‌شود؛ اگر یک کارمند شهرداری در حین انجام وظیفه و در نتیجه اهمال یا اقدام فاسدانه، موجب تضییع حق مالک یا ایجاد خسارت به پروژه شود، شهرداری به عنوان کارفرما، مسئول جبران آن خسارت به زیان‌دیده است. پس از جبران خسارت به زیان‌دیده، شهرداری می‌تواند به موجب «حق رجوع»، بر اساس میزان تقصیر کارمند، نسبت به او اقامه دعوی نماید. این جنبه از مسئولیت، اهمیت زیادی در پروژه‌های عمرانی دارد که اشتباهات پیمانکاران یا ناظران شهرداری منجر به تأخیر یا کاهش کیفیت می‌شود.

مسئولیت اداری و انضباطی کارکنان، سازوکار دیگری است که مستقیماً بر روابط استخدامی آن‌ها تأثیر می‌گذارد. این مسئولیت مبتنی بر نقض مقررات انضباطی و آیین‌نامه‌های داخلی شهرداری است و می‌تواند منجر به اعمال تنبیهاتی از توبیخ کتبی تا کسر حقوق، تعلیق از خدمت یا اخراج گردد. در حوزه فساد، سوءاستفاده از قدرت یا نقض موازین اخلاقی، تحت این عنوان قابل تعقیب است. مشکل اصلی در این حوزه، ضعف در استقلال واحدهای بازرسی داخلی و اغلب تحت تأثیر قرار گرفتن فرآیندهای انضباطی توسط مدیران عالی رتبه است که خود ممکن است در معرض اتهام باشند. یکی از ابزارهای کلیدی در تقویت مسئولیت اداری، اجرای قاطعانه قوانین مربوط به «تضاد منافع» است. اگرچه قوانین در این زمینه وجود دارند، اما فقدان شفافیت در افشای سهامداری، روابط تجاری یا خویشاوندی مدیران شهرداری با شرکت‌هایی که با آن‌ها قرارداد منعقد می‌شود، عملاً اجرای مؤثر این مسئولیت اداری را ناممکن می‌سازد. استانداردهای بین‌المللی شفافیت، الزام به افشای عمومی و دوره‌ای این تعارضات را برای ایجاد یک «بازدارنده پیشگیرانه» ضروری می‌دانند (سعیدی، ۱۳۹۸).

مسئولیت مدنی مدیران ارشد در قبال اعمال کارکنانشان، نیازمند اثبات «تقصیر نظارتی» است؛ یعنی اگر مدیر ارشد به واسطه عدم نظارت کافی بر عملکرد زیردستانش، زمینه وقوع فساد یا خسارت به شهرداری را فراهم آورد، خود باید در جبران خسارت شریک باشد. در قوانین ایران، این امر گاهی در قالب «اعمال نفوذ» یا «تواطؤ» با کارمندان پایین‌تر پیگیری می‌شود، اما نیاز به یک چارچوب حقوق اداری قوی‌تر برای تعریف تقصیر نظارتی مدیران عالی رتبه احساس می‌شود. از منظر حقوق تطبیقی، در بسیاری از کشورها، ابزارهایی مانند «جریمه‌های اداری سنگین» (Administrative Sanctions) برای تخلفات فسادآمیز اداری وضع می‌شود که مستقل از حکم کیفری است و می‌تواند با سرعت بیشتری اعمال شود. این جریمه‌ها می‌توانند شامل بازگرداندن

کلیه منافع کسب شده به صورت چند برابر (جریمه‌های تنبیهی) باشند. در نظام حقوقی ایران، این جریمه‌های اداری اغلب در سایه مجازات‌های کیفری قرار گرفته‌اند و کارایی کمتری دارند.

یکی دیگر از ابزارهای مهم مدنی، الزام به «بازگرداندن منافع نامشروع» است؛ حتی اگر نتوان اثبات کرد که یک مقام شهرداری مستقیماً مرتکب اختلاس شده است، اگر منفعی فراتر از حقوق قانونی خود کسب کرده باشد که مبدأ آن مشخص نیست، این منافع باید به نفع عموم ضبط شود. این امر در قوانین پولشویی و مبارزه با فساد تقویت شده است، اما اجرای دقیق آن در مورد اموال غیرمستقیم یا دارایی‌های پنهان شده، نیازمند همکاری بین‌المللی و ابزارهای کارآمد کشف دارایی است. در نهایت، تقویت مسئولیت مدنی و اداری شهرداری‌ها مستلزم آن است که شهرداری‌ها از حالت انفعالی خارج شده و فعالانه به تعقیب حقوق خود بپردازند. این امر نیازمند تجهیز واحد حقوقی شهرداری‌ها به تخصص‌های لازم در حوزه حسابرسی قضایی و مبارزه با پولشویی است تا بتوانند به درستی تقصیرات را اثبات و خسارات وارده را مطالبه نمایند، به جای اینکه صرفاً منتظر اقدامات دادرسی ویژه کارکنان دولت بمانند.

۶. تجربه‌ها و استانداردهای بین‌المللی شفافیت

مبارزه مؤثر با فساد در سطح بین‌المللی به شدت بر مفهوم «شفافیت» به عنوان یک ابزار پیشگیرانه تأکید دارد، به طوری که شفافیت دیگر صرفاً یک اصل اخلاقی نیست، بلکه یک الزام حقوقی مبتنی بر کنوانسیون‌ها و معاهدات جهانی است. مهم‌ترین سند در این زمینه، کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (UNCAC) است که در سال ۲۰۰۳ به تصویب رسید و چارچوبی جامع برای پیشگیری، تعقیب و همکاری‌های بین‌المللی فراهم می‌آورد. این کنوانسیون بر لزوم اتخاذ تدابیر پیشگیرانه در بخش عمومی، به ویژه شهرداری‌ها، تأکید فراوان دارد. یکی از ستون‌های اصلی استاندارد بین‌المللی، «شفافیت در تدارکات عمومی» است. UNCAC و سازمان‌های منطقه‌ای مبارزه با فساد، الزامی می‌دانند که تمام مراحل مناقصات و مزایده‌ها، از اعلام نیاز تا انتخاب نهایی و انعقاد قرارداد، به صورت عمومی منتشر شوند. این امر شامل انتشار جزئیات فنی، معیارهای ارزیابی، لیست کامل پیشنهاددهندگان و دلایل انتخاب برنده است. هدف این است که فرصت تبانی پنهان از بین برود و شهروندان بتوانند بر فرآیند نظارت کنند (کمالی، ۱۳۹۹).

الزام به «افشای دارایی‌ها و منافع» مدیران و مقامات کلیدی شهرداری‌ها، استاندارد دیگری است که در سطح بین‌المللی مورد تأکید قرار گرفته است. این استانداردها فراتر از اظهارنامه مالیاتی است و شامل افشای عمومی (یا حداقل ارائه به نهاد نظارتی مستقل) دارایی‌ها، بدهی‌ها، منابع درآمد و روابط تجاری مقامات و خانواده‌های درجه یک آن‌هاست. هدف این است که تفاوت‌های نامتعارف بین درآمد رسمی و ثروت کسب شده در طول دوره خدمت، به عنوان شاخصی از فساد پنهان، قابل رصد باشد. مفهوم «دسترسی آزاد به اطلاعات» (Freedom of Information - FOI) سنگ بنای شفافیت در حکمرانی خوب است. استانداردهای بین‌المللی حکم می‌کنند که اطلاعات مربوط به عملکرد شهرداری‌ها، مانند سوابق بودجه‌ای، تصمیمات شورا، مجوزهای ساختمانی و قراردادهای بزرگ، باید به صورت پیش‌فرض در دسترس عموم باشند، مگر در مواردی که افشای آن‌ها امنیت ملی یا حریم خصوصی افراد را به خطر اندازد. این دسترسی فعال، شهروندان و نهادهای مدنی را به شرکای فعال در نظارت بر شهرداری‌ها تبدیل می‌کند.

در زمینه مبارزه با پولشویی ناشی از فساد، استانداردهای بین‌المللی (به ویژه توصیه‌های FATF) بر لزوم شناسایی دقیق ذی‌نفع نهایی (Ultimate Beneficial Owner - UBO) تأکید دارند. در معاملات شهرداری‌ها، این بدان معناست که هنگام عقد قرارداد

با شرکت‌ها، باید هویت واقعی مالکان و ذی‌نفعان آن شرکت‌ها، حتی اگر در قالب شرکت‌های هلدینگ یا ثبت شده در مناطق آزاد باشند، شناسایی شود تا از پنهان‌کاری از طریق شرکت‌های صوری (Shell Companies) جلوگیری شود. تجربه کشورهای پیشرو نشان می‌دهد که موفقیت در این زمینه، نیازمند تدوین «کدهای اخلاقی» سختگیرانه و اجرای سازوکارهای «حمایت از افشاگران» است. کدهای اخلاقی باید به وضوح رفتارهای خارج از اخلاق حرفه‌ای و تضاد منافع را تعریف کرده و سازوکارهای انضباطی فوری برای نقض آن‌ها پیش‌بینی کنند. حمایت حقوقی و فیزیکی از افشاگران که ریسک بزرگی برای گزارش فساد متحمل می‌شوند، یک الزام کلیدی برای تضمین جریان اطلاعات از درون سیستم است.

یکی از نوآوری‌ها در استانداردهای بین‌المللی، استفاده از «فناوری‌های شفافیت» (GovTech) است؛ این شامل دولت الکترونیک، انتشار داده‌های باز (Open Data) در مورد هزینه‌های عمومی و استفاده از بلاک‌چین برای ثبت تغییرات کاربری اراضی است. این فناوری‌ها نه تنها شفافیت را افزایش می‌دهند، بلکه امکان دستکاری‌های بعدی در سوابق را نیز به شدت کاهش می‌دهند، که این امر به طور مستقیم با ماهیت فسادهای مبتنی بر تغییر اسناد مقابله می‌کند. در نهایت، تعهدات بین‌المللی در مبارزه با فساد فراتر از قوانین داخلی است و بر «همکاری‌های بین‌المللی» در استرداد مجرمین و بازپس‌گیری دارایی‌ها تأکید دارد. از آنجایی که پول‌های حاصل از فساد در شهرداری‌ها اغلب به خارج از کشور منتقل می‌شوند، چارچوب‌های بین‌المللی مسیر قانونی لازم برای ردیابی و ضبط این دارایی‌ها را فراهم می‌آورند، که این امر یک ابزار بازدارنده قدرتمند در مقابل مدیران فاسد محسوب می‌شود.

۷. مطالعه تطبیقی ایران و نظام‌های بین‌المللی

مقایسه ابزارهای حقوقی مبارزه با فساد در ایران با استانداردهای بین‌المللی (به ویژه در حوزه شفافیت و پاسخگویی در شهرداری‌ها) شکاف‌های ساختاری قابل توجهی را آشکار می‌سازد. در حالی که حقوق کیفری ایران دارای مواد قانونی محکمی برای مجازات جرایم سنتی مانند ارتشاء و اختلاس است، نظام‌های پیشگیرانه و شفافیت‌محور، که در اسناد بین‌المللی محوریت دارند، در ایران کمتر توسعه یافته‌اند (علی‌بابایی، ۱۴۰۱). یکی از مهم‌ترین تفاوت‌ها در حوزه «تعریف و مدیریت تضاد منافع» است. در نظام‌های بین‌المللی، تضاد منافع به عنوان یک تخلف اداری و اخلاقی قابل مجازات (حتی بدون اثبات کسب منفعت مالی) تلقی می‌شود و الزام به افشای فعال و جامع منافع، یک پیش‌شرط برای انتصاب در پست‌های مدیریتی شهرداری است. در مقابل، در ایران، تمرکز بیشتر بر تحقق نتیجه مجرمانه (مانند دریافت رشوه یا اثبات اختلاس) است؛ تضاد منافع به ندرت به عنوان یک جرم مستقل و پیشگیرانه مورد پیگرد قرار می‌گیرد، مگر اینکه به یک فعالیت مجرمانه مشخص منجر شود.

در زمینه «شفافیت قراردادهای و تدارکات»، استانداردهای بین‌المللی (مانند توصیه‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی - OECD) خواستار انتشار کامل کلیه مستندات مناقصات در پلتفرم‌های آنلاین واحد و قابل جستجو هستند. این امر شامل انتشار قراردادهای نهایی، صورت‌جلسات مذاکرات و دلایل انحراف از مناقصه عمومی است. در ایران، اگرچه قانون برگزاری مناقصات الزاماتی در این خصوص دارد، اما اجرای آن اغلب به صورت کاغذی و ناقص است و دسترسی شهروندان به اطلاعات قراردادهای کلان عمرانی شهرداری‌ها معمولاً محدود و مستلزم طرح دعوی اداری است، که این امر سرعت و اثربخشی نظارت عمومی را کاهش می‌دهد. در حوزه «مالکیت ذی‌نفع نهایی» (UBO)، سیستم‌های پیشرفته بین‌المللی، مانند آنچه در اتحادیه اروپا برای مبارزه با پولشویی اجباری شده است، نیازمند ثبت عمومی و قابل ردیابی مالکیت تمام شرکت‌ها هستند. در معاملات بزرگ شهرداری، این امر از رانت‌خواری توسط مدیران یا افراد وابسته که از طریق شرکت‌های پوششی وارد قرارداد می‌شوند، جلوگیری می‌کند. در ایران، فقدان یک سامانه جامع و الزام‌آور برای ثبت UBOها در کلیه معاملات دولتی و شهری، مانع اصلی در ردیابی منابع فاسد است و ابزارهای کشف در این زمینه غالباً متکی بر فرآیندهای قضایی زمان‌بر هستند.

نظام‌های بین‌المللی بر «استقلال نهادهای نظارتی» تأکید دارند؛ به عنوان مثال، سازمان‌های بازرسی کل کشور یا دیوان محاسبات باید از نظر بودجه‌ای و ساختاری مستقل از قوه مجریه (و شهرداری‌ها) باشند تا بتوانند بدون ترس از تلافی، به بازرسی بپردازند. در ایران، اگرچه استقلال نهادهای نظارتی در چارچوب قانون اساسی پیش‌بینی شده، اما وابستگی مالی و اداری به بدنه دولت، می‌تواند استقلال آن‌ها را در عمل تضعیف کند، به ویژه در رسیدگی به فساد در سطوح بالای مدیریتی شهرداری‌ها. مقایسه در زمینه «حمایت از افشاگران» نشان‌دهنده تفاوت‌های بنیادین است. در بسیاری از نظام‌های حقوقی پیشرفته، قوانینی وجود دارند که نه تنها از افشاگران در برابر اخراج یا تبعیض حمایت می‌کنند، بلکه در مواردی پاداش‌هایی نیز برای افشای موفق فسادهای بزرگ در نظر می‌گیرند. در حقوق ایران، هرچند ماده‌ای برای حمایت از گزارش‌دهندگان وجود دارد، اما اجرای آن ضعیف است و شهروندان اغلب با ریسک بالای شکایت متقابل (SLAPP Suits) یا انگ زدن مواجه می‌شوند که انگیزه‌ای برای گزارش‌دهی ایجاد نمی‌کند. در نهایت، رویکرد بین‌المللی به سوی «استانداردهای پیشگیرانه دیجیتال» متمایل شده است؛ استفاده از هوش مصنوعی برای رصد الگوهای غیرعادی در صدور مجوزها یا سوابق مالی، به جای اتکا صرف به بازرسی‌های دستی یا گزارش‌های انسانی. در ایران، اگرچه دولت الکترونیک در حال توسعه است، اما ادغام کامل این ابزارهای دیجیتال با الزامات شفافیت و مبارزه با فساد در سطح عملیاتی شهرداری‌ها هنوز به بلوغ نرسیده است و اتکای غالب بر روش‌های سنتی باقی مانده است.

۸. چالش‌ها و راهکارهای اصلاحی

مبارزه با فساد در شهرداری‌های ایران با مجموعه‌ای از چالش‌های ساختاری، حقوقی و فرهنگی روبروست که اثربخشی ابزارهای موجود را محدود می‌سازد. یکی از اساسی‌ترین چالش‌ها، «پیچیدگی ساختاری قوانین و مقررات» شهری است؛ تعدد مقررات شهرسازی، وجود تبصره‌ها، آیین‌نامه‌های داخلی و همچنین عدم تفکیک دقیق اختیارات میان شوراهای شهر و شهرداران، فرصت‌های زیادی را برای تفسیرهای سلیقه‌ای و اعمال نفوذ فراهم می‌آورد (معینی، ۱۴۰۰). راهکار اصلاحی در این زمینه، ضرورت دارد تا قوانین شهرسازی به صورت حداکثری مدون، شفاف و غیرقابل تفسیر به نفع افراد خاص درآیند و اصل «صدور رأی بر اساس معیارها» جایگزین «صدور رأی بر اساس روابط» شود. چالش دیگر، «ضعف در اجرای قوانین موجود» است؛ به عنوان مثال، قوانین مربوط به افشای دارایی‌ها یا تضاد منافع، اگرچه در ظاهر وجود دارند، اما سازوکارهای نظارتی کافی برای اطمینان از رعایت آن‌ها و اعمال مجازات‌های موثر در صورت عدم رعایت، وجود ندارد. راهکار اصلاحی در این بخش، ایجاد یک نهاد نظارتی متمرکز، با اختیارات تحقیق مستقل و خارج از ساختار مدیریتی شهرداری است که بتواند به صورت مستمر و بدون نیاز به شکایت اولیه، فرایندهای مدیریتی را حسابرسی کند.

از منظر حقوق کیفری، طولانی بودن فرآیند رسیدگی به جرایم فساد در محاکم قضایی، اثر بازدارندگی مجازات را به شدت کاهش می‌دهد. فسادهای مالی اغلب با فرآیندهای پولشویی پیچیده همراه هستند که نیازمند کارشناسی‌های متعدد و طولانی است. راهکار اصلاحی، تخصیص شعب ویژه قضایی با تجربه بالا در رسیدگی به جرایم اقتصادی و مالی در سطح شهری و همچنین تجهیز دادسراها به تیم‌های کارشناسی مالی تخصصی است که بتوانند سرعت رسیدگی را افزایش دهند و مانع از فرصت‌طلبی مجرمین برای استفاده از مرور زمان یا فرسایش ادله شوند. بزرگ‌ترین چالش در زمینه شفافیت، «مقاومت فرهنگی و سازمانی» در برابر انتشار عمومی اطلاعات است. مدیران شهرداری‌ها اغلب انتشار اطلاعات حساس مالی و تصمیم‌گیری‌ها را مغایر با مصلحت عمومی یا محرمانه بودن فرآیند مدیریت قلمداد می‌کنند. راهکار مقابله با این چالش، نه فقط از طریق قانون، بلکه از طریق آموزش عمومی و نهادینه کردن فرهنگ پاسخگویی در کارکنان است. باید به وضوح مشخص شود که انتشار

داده‌های غیرحساس، نه تنها فساد را کاهش می‌دهد، بلکه کارایی سیستم را در جذب اعتماد عمومی و سرمایه‌گذاری افزایش می‌دهد.

در حوزه مسئولیت مدنی، چالش اصلی، «عدم پیگیری فعالانه حقوق شهرداری توسط واحدهای حقوقی» است. بسیاری از شهرداری‌ها، به دلیل کمبود نیرو یا عدم تمایل به درگیر شدن در پرونده‌های پیچیده حقوقی، از مطالبه خسارات وارده از کارمندان یا پیمانکاران فاسد صرف نظر می‌کنند. راهکار، الزام شهرداری‌ها به تخصیص منابع کافی برای تیم‌های حقوقی متخصص در دعاوی جبران خسارت و فساد، و همچنین تعیین شاخص‌های عملکردی برای مدیران حقوقی بر اساس میزان موفقیت آن‌ها در بازپس‌گیری وجوه تضییع شده است. برای انطباق با استانداردهای بین‌المللی شفافیت، لازم است تا یک «پلتفرم ملی شفافیت شهری» ایجاد شود که تمام مراحل صدور پروانه، مزایده‌ها، سوابق املاک و لیست ذی‌نفعان شرکت‌ها را به صورت استاندارد و قابل مقایسه در معرض عموم قرار دهد. این پلتفرم باید از قابلیت جستجو و تحلیل داده‌ها برخوردار باشد تا نظارت مدنی به یک اقدام پیشگیرانه تبدیل شود و نه صرفاً واکنشی پس از وقوع جرم (شریفی، ۱۳۹۹).

چالش مربوط به «رانت‌خواری ناشی از اختیارات غیرمفید» در حوزه شهرسازی باید با استفاده از ابزارهای حقوقی پیشرفته برطرف شود. این امر نیازمند آن است که تمامی تصمیمات کمیسیون‌های ماده ۵ یا کمیسیون‌های تغییر کاربری، نه تنها صورتجلسه داشته باشند، بلکه مستندات فنی و دلایل اقتصادی روشنی برای تصمیم اتخاذ شده ضمیمه شود و این مستندات پس از تأیید نهایی، در دسترس عموم قرار گیرد تا امکان بازنگری و چالش توسط کارشناسان مستقل فراهم شود. در نهایت، راهکار بلندمدت، «اصلاح نهادهای نظارتی» و تضمین استقلال کامل آن‌هاست. این اصلاحات باید شامل تضمین استقلال مالی بازرسان داخلی شهرداری‌ها، استقرار سازوکارهای گزارش‌دهی مستقیم بازرسان به شورای شهر (به عنوان نهاد نظارتی عالی شهری) و همچنین تقویت حمایت قانونی از کارکنانی باشد که در مسیر کشف فساد، مورد تهدید قرار می‌گیرند. این تدابیر جامع، سنگ بنای یک سیستم مبارزه با فساد مبتنی بر پیشگیری و شفافیت خواهد بود.

نتیجه‌گیری نهایی

مطالعه تطبیقی ابزارهای حقوقی مبارزه با فساد مالی و اداری در شهرداری‌ها نشان می‌دهد که نظام حقوقی ایران در زمینه جرم‌انگاری رفتارهای آشکار فسادآمیز (مانند ارتشاء و اختلاس) دارای چارچوب‌های کیفی مشخصی است که مبنای فقهی و قانونی مستحکمی دارند. با این حال، در مواجهه با پیچیدگی‌های حکمرانی نوین شهری و الزامات شفافیت بین‌المللی، این ابزارها عمدتاً کارکردی واکنشی داشته و در حوزه پیشگیری ساختاری و نظارت مستمر، دچار ضعف‌های جدی هستند. شکاف اصلی میان عملکرد فعلی و استانداردهای بین‌المللی در محوریت «شفافیت مبتنی بر داده» و «مدیریت فعال تضاد منافع» قرار دارد. در حالی که نظام‌های پیشرفته بر انتشار فعال اطلاعات، الزام به افشای دارایی‌ها و شناسایی ذی‌نفع نهایی در معاملات عمومی تأکید دارند، در شهرداری‌های ایران، اتکا به کشف فساد پس از وقوع آن از طریق سازوکارهای سنتی قضایی، کارایی لازم را ندارد و فرصت‌های فساد در گلوگاه‌هایی نظیر صدور پروانه و عقد قراردادهای عمرانی باقی می‌ماند.

تقویت مبارزه با فساد در شهرداری‌ها نیازمند یک رویکرد چندوجهی است: نخست، اصلاحات حقوق اداری برای مدون‌سازی و شفاف‌سازی کامل فرایندهای تصمیم‌گیری، به‌ویژه در حوزه شهرسازی، و تعریف دقیق‌تر و اعمال قاطع‌تر مسئولیت‌های اداری و نظارتی مدیران. دوم، تقویت ابزارهای پیشگیرانه مبتنی بر فناوری، شامل استقرار پلتفرم‌های شفافیت دیجیتال و دولت باز برای رصد لحظه‌ای هزینه‌ها و تصمیمات. سوم، تقویت نهادهای نظارتی داخلی و قضایی از طریق تضمین استقلال آن‌ها و تجهیزشان

به تخصص‌های لازم در حسابرسی‌های پیچیده مالی. در نهایت، بدون نهادینه کردن فرهنگ پاسخگویی و حمایت قاطع قانونی از افشاگران، هرگونه تلاش برای اصلاحات تقنینی صرفاً بر کاغذ باقی خواهد ماند. نظام حقوقی ایران باید فراتر از مجازات، به سمت کاهش فرصت‌ها حرکت کند؛ این امر تنها با ادغام اصول شفافیت بین‌المللی در تار و پود مدیریت شهری محقق خواهد شد تا اعتماد عمومی بازایی شده و منابع محدود شهرداری‌ها به درستی در خدمت توسعه پایدار شهری قرار گیرند.

منابع

- فرنام، سیدمحمد، کریمی، ویسانی. (۲۰۲۴). بررسی مبانی و اصول مسئولیت مدنی معمار در نظام حقوقی ایران. نخبگان علوم و مهندسی، ۴۵(۸)، ۹۱-۱۰۲.
- قدرتی، صباغ. (۲۰۱۴). بررسی رابطه همنشینی دوستانه با مسئولیت‌پذیری اجتماعی (کارکنان شهرداری کلانشهر تبریز). مطالعات جامعه‌شناسی، ۷(۲۴)، ۹۹-۱۱۶.
- محمودی هرندی. (۲۰۲۱). مبانی قانونی و فقهی مسئولیت مدنی شهرداری در پرداخت معوض عقب نشینی املاک. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۱)، ۱۴۴-۱۷۱.
- میرنظامی، سیدوحید، بهادر، فائزه. (۲۰۲۱). بررسی ارکان مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در رویه قضائی. تمدن حقوقی، ۹(۴)، ۵۵۹-۵۷۷.
- نوروزی، قدرت اله، جلالی. (۲۰۲۱). بررسی رابطه بین رضایت از حقوق شهروندی با مشارکت مدنی و مشارکت زیست‌محیطی شهروندان. اقتصاد شهری، ۶(۲)، ۸۵-۹۶.
- یزدانیان، حبیبیان، هدیه. (۲۰۱۱). مسئول جبران خسارات ناشی از حوادث هسته‌ای در کنوانسیون‌های بین‌المللی و حقوق ایران. تحقیقات حقوقی بین‌المللی، ۴(۱۴)، ۲۱۷-۲۵۲.
- یوسفی صادقلو احمد، فرشیدفر کتایون. (۲۰۲۱). مطالعه تطبیقی مسئولیت مدنی شهرداری‌ها در حقوق ایران، انگلیس و فرانسه.
- ابوذری مرصاد، بابایی داریوش، مهبودی علی. (۲۰۲۲). مسئولیت مدنی اشخاص در ارتباط با ساخت و ساز شهری با محوریت مسئولیت مدنی شهرداری‌ها.
- آیین‌فر، ندا. (۲۰۲۵). واکاوی حقوقی رابطه میان مسئولیت مدنی دولت با مسئولیت مدنی شهرداری‌ها. مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، ۵۴(۱۱)، ۹۵۱-۹۶۵.
- جعفری، عالی پور. (۲۰۲۲). مسئولیت کیفری شهرداری نسبت به آسیب‌های جسمانی ناشی از آلودگی هوا. مجله حقوقی دادگستری، ۸۶(۱۲۰)، ۷۳-۹۳.
- خوبکاری، کشاورزی. (۲۰۲۱). مسئولیت مدنی کمیون طرح تفصیلی در برابر خسارات ناشی از اجرای مصوبات آن نهاد. فصلنامه تحقیق و توسعه در حقوق تطبیقی، ۴(۱۲)، ۵۹-۴۲.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.
- رحیمی سکه روانی. (۲۰۱۵). مبانی مسئولیت مدنی شهرداری در جبران خسارت‌های شهروندان. مدیریت شهری نوین، ۳(۱۰)، ۹۷-۱۲۵.

- رضایی. (۲۰۲۰). مسئولیت مدنی شهرداری در قبال سلامت شهروندان. چشم انداز حسابداری و مدیریت, ۲۴(۳), ۱۳۷-۱۲۷.
- سجادی کیا, شاهبازی. (۲۰۲۳). ضرورت سیاست‌گذاری‌های صحیح و منصفانه در قراردادهای پیمانکاری ساخت‌وسازهای شهری. پژوهشهای حقوقی, ۲۲(۵۵), ۳۳۶-۳۰۹.
- شریفی, سید محمدصادق. (۲۰۲۴). مسئولیت مدنی ناشی از قصور و تقصیر مدیران شهرداری با تاکید بر فقه. فصلنامه علمی مطالعات فقه اقتصادی, ۶(شماره ۵), ۷۳۸-۷۲۱.
- شکری, ط., زارع, ع. (۲۰۱۶). مسئولیت مدنی شهرداری در برابر شهروندان. تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری, ۲۹(۱۲), ۲۲-۱۱.
- صادقی‌نیا. (۲۰۲۳). مطالعه نقش مسئولیت مدنی شهردار و شهرداری و تاثیر آن بر مدیریت شهری و رضایت مندی شهروندان. پژوهش‌های کاربردی در مدیریت و حسابداری, ۷۹, ۹۸-۱۱۶.
- صالحی مازندرانی, بافهم. (۲۰۲۰). مسئولیت یا مصونیت دولت در قبال اعمال زیان‌بار حاکمیتی (بازخوانی جدیدی از ماده ۱۱ قانون مسئولیت مدنی). دوفصلنامه علمی دانش حقوق مدنی, ۹(۲), ۱۷۹-۱۹۰.
- عبداللهی. (۲۰۲۵). مسئولیت مدنی شرکت بهره برداری مترو در قبال آسیب بدنی مسافران. پژوهش و مطالعات علوم اسلامی, ۷۲(۷), ۳۰-۲۱.
- فرجام, شکرانی. (۲۰۱۸). مسئولیت مدنی اشخاص دخیل در عملیات تخریب ساختمان. تحقیقات حقوقی معاهده, ۱۱(۱), ۳۱-۱۱.