

ریشه یابی زمینه‌های وقوع فساد اداری در مقررات گذاری در حوزه جنگل‌ها (مطالعه تطبیقی ایران و برزیل)

نرگس نخجوانی^۱

چکیده

امروزه و در نظام حکمرانی، اداره امور عمومی غالباً از طریق مقررات‌گذاری صورت می‌گیرد. علی‌رغم اینکه مقررات‌گذاری قاعدتاً در خدمت کارآیی و اقدام قانونی حکمرانان است، با این حال، به نظر می‌رسد که می‌تواند هم‌زمان زمینه‌ای برای وقوع فساد اداری نیز باشد. بدین توضیح که چنانچه مقررات‌گذاری در چارچوب اصول حکمرانی مطلوب و نیز مقررات‌گذاری مطلوب نباشد، قابلیت تولید و یا تشدید فساد اداری را در جریان اجرای مقررات از سوی ماموران عمومی یا مردم دارد. این مقوله در موضوع مهمی چنان محیط زیست می‌تواند تبعات درازمدت و جبران‌ناپذیری برای منافع عمومی به دنبال داشته باشد. پژوهش حاضر بر آن است تا به اختصار امکان و زمینه‌های وقوع فساد اداری بر اثر مقررات‌گذاری نامطلوب را در خصوص جنگل‌ها به عنوان یکی از فسادخیزترین و حساس‌ترین عناصر محیط زیست بررسی نماید. در این راستا مقررات ایران و نیز کشور برزیل در حوزه محیط زیست و مشخصاً جنگل به طور تطبیقی مورد مطالعه قرار گرفته است.

کلیدواژه‌ها: فساد اداری، حکمرانی مطلوب، مقررات‌گذاری مطلوب، محیط زیست، جنگل

مقدمه

حکمرانی عبارتی کلی است که نه تنها دولت بلکه به طور گسترده هنجارها، قواعد و نهادهای مختلف را در بر می‌گیرد. سازمان ملل حکمرانی خوب را مشارکتی، اجماع محور، پاسخگو، شفاف، کارآ و مناسب، منصف و جامع تعریف می‌کند که تابع حاکمیت قانون است.^۱ همانگونه که حکمرانی خوب غالباً با رفاه اجتماعی و اقتصادی بالا همراه است، فساد یکی از عواملی است که حکمرانی را نامطلوب می‌کند. وقتی از حکمرانی مطلوب سخن می‌گوییم، مشی‌ای مطلوب را ترسیم کرده‌ایم که در آن به مانند آرمان شهر، همه چیز در جای خود قرار دارد و همه راه‌ها به مقصد می‌رسند. پاسخگویی، شفافیت، کارآیی، انصاف و تبعیت از قوانین همگی ویژگی‌هایی هستند که به راحتی با وجود آفتی به نام فساد اداری به واژه‌هایی خالی از معنا و مصداق تبدیل می‌شوند و به جای جاری بودن در روندهای حاکمیتی و اداری به میان سطور کتاب‌ها بازمی‌گردند. فساد اداری دقیقاً نقطه مقابل تمام تلاش‌هایی است که با هدف پیشبرد نظام حکمرانی به سمت کارآیی و مطلوبیت انجام می‌گیرند. از این رو برای تعریف و مبارزه با این پدیده تلاش‌های زیادی صورت گرفته است. بسیاری سعی کرده‌اند تا به عنوان قدم اول آن را تعریف کنند. بارها در مورد عوامل و اسباب ایجاد آن سخن رفته و برای مبارزه با آن قوانین و برنامه‌های گوناگونی تدوین شده است. اینکه این قوانین و برنامه‌ها چه نتایجی در پی داشته‌اند موضوع بررسی پژوهش حاضر نیست.

دگرگونی‌های سیاسی دو قرن اخیر در کشورهای غربی و سایر نقاط جهان دولت‌ها را در پاسخگویی به مردم نسبت به اقدامات و عملکرد خود، مجبور کرده است. در نتیجه این تحولات، فساد اداری از حساسیت سیاسی بسیار بالایی برخوردار شده است و دولت‌ها به خاطر حفظ مشروعیت سیاسی هم که شده، ناچار هستند به این مسئله توجه کنند.^۳

^۱UNDP(2010), characteristics of good governance present,at:www.imf.org/euternalipub/ft/exvpgoven /govindex.html

^۲Corruption & The Environment, A project for: Transparency International, Environmental Science and Policy Workshop Columbia University, School of International & Public Affairs, April 2006, p. 11

^۳-حبیبی نادر، فساد اداری (عوامل و روش‌های مبارزه)، انتشارات وثقی، ۱۳۷۵، ص ۱۲

فساد اداری به علت نقش و تأثیرات منفی زیادی که بر کارآیی و اثربخشی نظام مدیریت اداری کشورها دارد، همواره مورد توجه دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی، مانند برنامه عمران ملل متحد، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و برنامه شفافیت و پاسخگویی بوده است. تلقی عمومی کشورها از مفهوم فساد اداری، سوء استفاده از امکانات دولتی به نفع اهداف شخصی است. تخلفات مربوط به رشوه و سوء استفاده از موقعیت اداری از مصادیق بارز فساد هستند. برخورد مناسب و مؤثر با فساد در هر کشور مستلزم وجود تعریف دقیقی از فساد در قوانین و شناخت درستی از آن در نزد مردم و مسئولان دولتی است. بررسی‌های به عمل آمده درباره فساد اداری در سطح جهان نشان می‌دهد که این پدیده روز به روز پیچیده تر می‌شود و همین امر از اهمیت اتخاذ راه‌حل‌های جامع برای مبارزه با آن حکایت می‌کند.

درجه شیوع فساد در میان جوامع مختلف متفاوت است و از درجه کم و استثنایی تا درجه بسیار رایج و قاعده‌مند تغییر می‌کند. اگر فساد کم باشد به آسانی قابل کشف و مجازات و نابودی است، اما وقتی فساد در جامعه بسیار رایج شود و به شکل قاعده‌مند درآید، احتمال کشف فساد و مجازات مجرمان، کاهش و انگیزه‌های دست یازیدن به فساد افزایش می‌یابد. زیرا بر خلاف حالت اتفاقی، طرفین تمایلی به گزارش کردن خلاف به مراجع ذیصلاح ندارند. هر جا فساد قاعده‌مند شده باشد، نهادها، قوانین و ضوابط رفتاری با الگوی ناصواب دیوان‌سالاری و کارگزاران دولتی مفسد تطابق می‌یابد. در این حالت، رشوه نیز می‌تواند باعث کند شدن رسیدگی به پرونده‌ها شود. یکی از متفکران به نام «هربرت وولین» فساد اتفاقی را به انجام خطا در بازی فوتبال تشبیه کرده است که داور با نشان دادن کارتی بازیکن را جریمه می‌کند؛ در حالی که فساد نظام‌مند (حاد) مانند تشویق خشونت در بازی فوتبال است؛ به طوری که بازی تغییر ماهیت می‌دهد و به عامل درگیری تبدیل می‌شود. این شکل از فساد توسعه اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه را تهدید می‌کند.^۱

پژوهش حاضر بر آن است تا در راستای شناسایی عوامل درون حاکمیتی که می‌توان برای فساد اداری برشمرد و شناسایی نمود، به بررسی نقش مقررات‌گذاری در ایجاد این پدیده بپردازد. فرضیه پژوهش حاضر این است که شیوه مقررات‌گذاری به عنوان زمینه‌ای برای دخالت دولت در عرصه‌های مختلف اجتماعی، می‌تواند بنا به ویژگی‌هایی که در مصادیق آن نمود می‌یابد عاملی برای بروز فساد اداری در میان ماموران عمومی و دولتی باشد.

از آنجا که مقررات‌گذاری دولت حوزه وسیعی است که نمی‌توان به راحتی به بررسی تک تک مصادیق آن پرداخت، این تحقیق ارزیابی فرضیه خود را به حوزه محیط زیست و شاخه جنگل‌ها محدود نموده است. در اهمیت این حوزه این توضیح به نظر کافی می‌رسد که پلیس بین‌المللی فساد جنگلبانان را تهدیدی برای جنگل‌های جهان دانسته و از گردش مالی ۲۹ میلیارد دلاری قاچاق چوب در بخش جنگلبانی جهان خبر داده است. بر اساس اطلاعات این نهاد بین‌المللی، گروه‌های تبهکار با کمک کارکنان بخش دولتی، مسیرهای قاچاق چوب را برای خود هموار می‌کنند.^۱ در ایران نیز بر اساس آمارهای سازمان جنگل‌ها، سالانه به طور میانگین ۶۶ هزار اصله درخت از جنگل‌های ایران قاچاق می‌شود و به تبع سرانه کم جنگل در کشور، به جای کارتل‌های بزرگ قاچاق چوب، کلونی‌های کوچکی در سطوح محلی به قاچاق گونه‌های ارزشمند جنگل‌ها مشغول هستند

بر اساس اعلام پلیس بین‌الملل، رشوه، رایج‌ترین شکل فساد در حوزه قاچاق چوب است و کلاهبرداری، سوء استفاده از مقام و اخاذی در رتبه‌های بعدی تخلفات بخش جنگلبانی قرار می‌گیرند. در گزارش اینترپل که مطالعات آن در ۱۳ کشور انجام شده، در فاصله سال‌های ۲۰۰۹ تا ۲۰۱۴ به طور میانگین ۲۵۰ مورد فساد در حوزه جنگلبانی کشورهای مورد مطالعه رخ داده است. حوزه جنگل به ویژه در مناطق استوایی به دلیل آنکه تحت مدیریت دولت‌های ضعیف و رژیم‌هایی با قوانین نظارتی ناکافی است، بسیار آسیب‌پذیر است.^۲

از طرف دیگر، به گفته معاون فنی یگان حفاظت سازمان جنگل‌ها طی پنج سال منتهی به سال ۱۳۹۴، ۳۲۹ هزار و ۴۹۹ اصله درخت در جنگل‌های کشور به صورت قاچاق قطع و توسط مأموران یگان حفاظت کشف شده است. به این ترتیب سالانه به طور متوسط ۶۵ هزار و ۹۰۰ اصله درخت توسط قاچاقچیان قطع شده‌اند. وی حجم چوب قاچاق شده در این پنج سال را ۱۶ هزار و ۴۷۰ متر مکعب و میانگین سالانه حجم چوب‌های قاچاق را ۳ هزار و ۲۹۴ متر مکعب اعلام می‌کند. بازار هیزم قاچاق در جنگل‌های کشور هم داغ است. بر اساس اعلام معاون فنی یگان حفاظت سازمان جنگل‌ها، طی پنج سال منتهی به سال ۱۳۹۴، حجم کل هیزم حاصل از درختان جنگلی ۴۹ هزار و ۷۴۷ استر بوده است و به طور میانگین سالانه ۹ هزار و ۹۴۹ استر هیزم از جنگل توسط قاچاقچیان خارج

1 Report of 11th INTERPOL Global Programme on Anti-Corruption, Financial Crimes and Asset Recovery: Anti-Corruption in the Forestry Sector; Available at: <https://www.interpol.int/content/download/5151/file/Training%20on%20AntiCorruption,%20Financial%20Crimes%20and%20Asset%20Recovery%20in%20the%20Forestry%20Sector.pdf>

2 Ibid

شده است. در این مدت ۷۳۶ هزار و ۱۱۳ کیلوگرم ذغال از قاچاقچیان کشف شده یعنی به طور میانگین سالانه ۱۴۷ هزار و ۲۲۳ کیلوگرم ذغال با سوزاندن چوب درختان جنگلی، توسط قاچاقچیان تولید شده که نیروهای یگان حفاظت سازمان جنگل‌ها آن را کشف و ضبط کرده‌اند. فقط درختان جنگلی در ایران در معرض قاچاق نیستند. بوته‌های تاغ، گز و گون نیز از تیررس قاچاقچیان در امان نیستند.^۱

در همین راستا پژوهش حاضر ضمن ارائه توضیحی درباره مقررات گذاری و فساد اداری و چگونگی ارتباط این دو، به بررسی دو نمونه ایران و برزیل به صورت تطبیقی در این موضوع پرداخته است. این انتخاب از آن رو بوده است که این هر دو کشور، هیچ یک تا کنون به عنوان کشورهای توسعه یافته تلقی نشده‌اند و علی‌رغم نظام حقوقی متفاوتی که دارند، نظام مقررات گذاری دولتی در آن‌ها بسیار شبیه است. علاوه بر این، برزیل کشوری است که شصت درصد جنگل‌های آمازون در آن قرار دارد و در خصوص وقوع فساد در حوزه مقررات محیط زیستی مرتبط با جنگل‌ها می‌تواند «اصلی‌ترین نمونه و هم‌چنین چالشی‌ترین نمونه»^۲ محسوب گردد. ایران نیز به لحاظ برخورداری از خطه‌ی طویل جنگل‌های شمال تا حد زیادی در قوانین و مقررات محیط زیستی خود با دغدغه‌ها و مشکلات مشابهی روبرو است.

محیط زیست عرصه‌ای است که در بیشتر کشورهای دنیا از حوزه حقوق خصوصی خارج شده و حفظ آن به عنوان منفعتی ملی شناسایی گردیده است. این علاوه بر آن است که با شروع فعالیت‌های محیط زیستی از دهه ۱۹۶۰ میلادی و انعقاد معاهدات مختلف در این حوزه، به عنوان یکی از حقوق جمعی بشر نیز به رسمیت شناخته شده است.

با این حال باید گفت محیط زیست جدا از اعمال و فعالیت‌ها، جاه‌طلبی‌ها و نیازهای انسانی وجود ندارد. بلکه محیط زیست زمینه فعالیت‌های انسان است و به طور فزاینده‌ای این زمینه توسط انسان‌ها

1 <https://www.isna.ir/news/1400022517064/%D8%A2%D9%85%D8%A7%D8%B1-%DA%A9%D8%B4%D9%81-%D9%82%D8%A7%DA%86%D8%A7%D9%82-%DA%86%D9%88%D8%A8-%D9%86%DA%AF%D8%B1%D8%A7%D9%86-%DA%A9%D9%86%D9%86%D8%AF%D9%87-%D8%A7%D8%B3%D8%AA>

۲-مقتبس از دکتر وکیلان، حسن، تقریرات کلاسی درس مطالعه تطبیقی نهادهای سیاسی و اداری، دوره دکتری تخصصی حقوق عمومی، نیمسال تحصیلی اول ۹۶-۱۳۹۵

حکومت می‌شود. حکمرانی محیط زیستی وصف آن دسته از قوانین، نهادها، موسسات و رسومی است که با صلاحیت مقام محیط زیستی برای اتخاذ تصمیمات و اقدامات محیط‌زیستی مرتبط است.^۱ با این ملاحظات باید گفت محیط زیست یکی از عرصه‌هایی که دولت‌ها ناگزیر از مقررات‌گذاری در آن هستند و از همین رو با ورود دولت به آن وقوع فساد اداری نیز در آن محتمل است. با این توضیحات به تعریف مفاهیم و ارتباط آن‌ها می‌پردازیم.

گفتار اول: فساد اداری

در جوامع گوناگون بر حسب نگرش‌ها، تعاریف گوناگونی از فساد مطرح شده است. آنچه که شکسته یا نقض می‌شود می‌تواند یک «شیوه رفتار اخلاقی یا اجتماعی و یا مقررات اداری» باشد. در زبان فارسی برای فساد، معانی مختلفی مانند «گزند»، «مال کسی را گرفتن»، «ستم»، «تباهی»، «بدکاری» و «شرارت»؛ «ظلم و ستم»، «زیان» ذکر شده است. فساد در معنای سنتی آن بر ناپاکی اخلاقی دلالت دارد. با تغییرات زبانی و فرهنگی این کلمه امروز بر هر عملی اطلاق می‌شود که انحراف از قاعده باشد و در عین حال نامناسب تلقی شود.^۲

گونارد میدال عقیده دارد که فساد اداری به موارد گوناگون از انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و وضعیت شغلی قابل اطلاق است. جی اس نای فساد اداری را رفتاری می‌داند که به دلیل جاه‌طلبی‌های شخصی، معرف انحراف از شیوه‌های انجام وظیفه باشد و به صورت تخلف از قوانین و مقررات و انجام دادن اعمالی از قبیل ارتشاء، پارتی‌بازی و اختلاس تجلی می‌یابد.^۳ مک مولن نیز معتقد است فساد زمانی رخ می‌دهد که یک مامور دولت به ازای انجام دادن کاری که از آن نهی شده است، رشوه‌ای نقدی یا جنسی قبول کند.^۴ در نهایت، سازمان شفافیت بین‌الملل فساد اداری را به عنوان سوءاستفاده از قدرت سپرده شده با انگیزه نفع شخصی تعریف می‌کند.^۵

1 Ibid, p. 12

2 Holmes Leslie, A very Short introduction to corruption, Oxford University Press, 2015, p.22

۳- افضل‌ی عبدالرحمن، همان، ص ۲۳۸

۴- قرنی محمد و همکاران، بررسی و تحلیل رابطه فساد با اصول حکمرانی خوب و اثرپذیری آن از فرهنگ سازمانی، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری ایران، انتشارات زمان نو، ۱۳۸۹، ص ۳۳۳

5 Ibid, p. 10

تعریف قانونی فساد اداری عبارت است از استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری یا دولتی برای نفع شخصی. در این تعریف به طور ضمنی فرض شده است که مجموعه‌ای از قوانین و ضوابط مدون اداری وجود دارد که چهارچوب فعالیت‌های مجاز اداری را تعیین می‌کنند، آنگاه هرگونه رفتار اداری که مغایر با این قوانین بوده و انگیزه ارتکاب آن انتفاع شخصی باشد، فساد اداری تلقی می‌شود. چنین تعریفی از فساد هنگامی جامعیت می‌یابد که قوانین اداری کامل، واضح، عادلانه و فراگیر باشند و برای کلیه فعالیت‌های اداری و دولتی ضوابط دقیقی را معرفی کنند.^۱

علی‌رغم تمام تعاریف ذکرشده، مشکل اصلی مبارزه با فساد اداری تعریف آن است که اجماعی بر آن وجود ندارد. حتی کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد (UNCAC) نیز تعریفی از این مفهوم به دست نمی‌دهد. چراکه نویسندگان این معاهده در خصوص چنین تعریفی به توافق دست نیافتند.

سازمان غیر دولتی بین‌المللی شفافیت بین‌الملل (TI) خود در تعریف فساد دچار دوگانگی است، تعریفی که این سازمان برای نمایه سالانه خود (CPI) از فساد تا سال ۲۰۱۲ استفاده می‌نمود، همچنان پرکاربردترین تعریف این مفهوم است: «سوءاستفاده از جایگاه عمومی برای کسب منفعت شخصی». این تعریف را سازمان‌های دیگری نظیر بانک جهانی نیز به کار می‌برند. اما در تمامی متون دیگر، اما سازمان شفافیت بین‌الملل از این تعریف استفاده نموده است: «سوءاستفاده از قدرت تفویض‌شده جهت کسب منفعت شخصی». تعریف اول مبتنی بر دست داشتن ماموری عمومی است اما تعریف دوم موسع‌تر است و حتی بخش خصوصی را نیز در بر می‌گیرد.^۲

حتی آن تعریف مضیق سازمان شفافیت نیز محل مناقشه است. منظور از سوء استفاده از جایگاه عمومی محدود به تخلفات مالی نظیر اختلاس یا ارتشا اشاره دارد یا آنچه «تخلف اجتماعی» خوانده می‌شود یا فساد اداری سنتی مانند استخدام اقوام یا دوستان و همکاران یک فرد در یک جایگاه عمومی بدون شایستگی لازم را نیز دربرمی‌گیرد؟ این ابهام در مورد مقام عمومی نیز وجود دارد. آیا این عمومی بودن خدماتی را که انجام از سوی دولت به نهادهای خصوصی واگذار شده است را نیز شامل می‌شود؟ هم‌چنین منفعت خصوصی نیز از وضوح به دور است.^۳

این عدم توافق بر تعریف می‌تواند دلایل گوناگونی داشته باشد. چرا که دیدگاه‌های فرهنگی مختلفی به این مفهوم وجود دارد. تاثیر فرهنگ را می‌توان آنجا دید که امروزه آنچه پیشتر فساد

اقتصادی یا مدرن خوانده می‌شد، فساد غربی نام گرفته همانطور که فساد اجتماعی یا سنتی به فساد آسیایی معروف شده است.^۱

در کنوانسیون مبارزه با فساد مقامات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا (۱۹۹۷)، که در واقع اولین سند جامع اروپایی برای مقابله با فساد محسوب می‌شود، فساد به دو دسته «فساد فعال» و «فساد غیرفعال» تقسیم شده است. در واقع منظور از فساد غیرفعال همان است که در بند الف ماده ۶ کنوانسیون امریکایی درج شده است. به عبارت دیگر، هرگونه درخواست امتیاز یا سود یا شیء مادی از سوی کارمند یا مامور دولت یا دارنده هر منصب دولتی یا عمومی، به طور مستقیم یا غیرمستقیم، در ازای انجام یا خودداری از انجام عمل که در محدوده وظایف رسمی وی است، فساد غیرفعال محسوب می‌شود. در واقع صرف چنین تقاضایی فارغ از اینکه آیا محقق شده یا خیر جرم تلقی می‌شود. فساد فعال روی دیگر این سکه است. منظور از فساد فعال هرگونه پیشنهاد اعطا یا وعده دادن امتیازهای مادی به یک مقام دولتی در ازای تعهد وی به انجام یا خودداری از انجام وظایف رسمی به وی می‌باشد. به عبارت ساده‌تر در فساد غیر فعال کارمند یا مامور دولت یا فرد دارنده منصب دولتی یا شاغل در بخش عمومی نقش اصلی را دارد. اگرچه این به معنای مبرا دانستن طرف دیگر (ارباب رجوع یا مشتری) نیست؛ اما در فساد فعال ارباب رجوع آغازکننده جرم است. کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد نیز مجموعه گسترده‌ای از تدابیر مندرج در کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی را مورد توجه قرار داده و جرم‌انگاری و اعطای اختیارات تحقیق و تعقیب به دست‌اندرکاران مبارزه با فساد را الزامی می‌کند.

علاوه بر رشوه‌دهی فعال و غیرفعال به مقامات رسمی داخلی و خارجی، که در تمامی اسناد منطقه ای پیشین و نیز کنوانسیون پالرمو به عنوان مصداق فساد معرفی شده است، اعمال زیر نیز در این کنوانسیون به عنوان مصادیق فساد در نظر گرفته شده‌اند:

«استفاده از نادرست یا تزییع اموال و دارایی‌های عمومی و دولتی توسط دارندگان مناصب عمومی، سوءاستفاده (یا تجارت) نفوذ از سوی دارندگان مناصب عمومی و دولتی، اختفای عواید حاصل از ارتکاب فساد، سوءاستفاده از مسئولیت با هدف انتفاع شخصی، ثروت‌اندوزی غیرقانونی به وسیله سوءاستفاده از مقام رسمی، استفاده از اطلاعات طبقه‌بندی شده یا محرمانه با هدف انتفاع شخصی، تغییر کاربری و بهره‌برداری نادرست از اموال عمومی، کسب سودهای غیرمشروع، فساد(ارتشا

و رشا) در بخش خصوصی، پولشویی و تطهیر عواید حاصل از فساد، جرایم مربوط به حسابرسی، دلالی نفوذ توسط افراد متخصص».

به رغم پیچیدگی و گستردگی تعاریف از فساد، مفاهیم ذیل را می توان به عنوان نقاط اشتراک تعاریف مختلف ذکر کرد: «داشتن اختیار در درون دولت»، «استفاده برای منفعت شخصی از امکانات و اختیارات ناشی از حضور جایگاه‌های دولتی».

در حال حاضر در کنار شاخص بانک جهانی در اندازه‌گیری فساد مالی-اداری، گزارش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل به عنوان یکی از مراجع قابل اعتنا در تعیین میزان سلامت اداری کشورهای جهان، ملاک معتبری جهت ارزیابی به شمار می‌آید.

متأسفانه نموده‌های فساد اداری در کشور ما نیز قابل ردیابی است. براساس گزارش سال ۲۰۰۳ سازمان شفافیت بین‌الملل، ایران در بررسی ۱۳۳ کشور، رتبه ۷۸ و در سال ۲۰۰۴ در بین ۱۴۷ کشور رتبه ۸۷ و در سال ۲۰۰۵ در بین ۱۵۹ کشور جهان رتبه ۸۸ را کسب کرد. در سال ۲۰۰۹ رتبه کشورمان در بین ۱۸۰ کشور به رقم ۱۶۸ رسید.

بدیهی است این شاخص برای کشور، شاخص مناسبی برای دستیابی به توسعه که مد نظر دولت در سند چشم‌انداز بیست‌ساله نظام است، نبوده است و شاید بتوان آن را مانع اساسی در رشد و توسعه اقتصادی کشور تلقی نمود. البته نکته قابل تأمل آن است که محاسبات سازمان شفافیت بین‌الملل خالی از اشکال نیست و به این ترتیب، رتبه‌های اعلامی از طرف این مرجع را نمی‌توان به طور قاطع مبنا قرار داد. زیرا مفهوم فساد امری نسبی است و ممکن است عملی در یک کشور فساد محسوب شود ولی در کشور دیگر چنین تلقی‌ای از آن نباشد. از طرفی، میزان و حجم فساد به شرایط سیاسی، فرهنگی و اقتصادی هر کشور بستگی دارد و بدون در نظر گرفتن شرایط خاص هر کشور، مقایسه و رتبه‌بندی آن‌ها براساس یک شاخص واحد و یکسان، معقول نیست. علاوه بر این سازمان شفافیت بین‌الملل تن‌ها شاخص «پرداخت و دریافت رشوه» را در ارزیابی‌های خود ملاک قرار می‌دهد در حالی که ممکن است کشوری، میزان دریافت و پرداخت رشوه بالایی داشته باشد و در رتبه بندی، رتبه پایین تری را کسب کند، اما از جهات دیگر (مثلاً پولشویی و غیره) وضعیت بهتری داشته باشد و بالعکس.

گفتار دوم: مقررات گذاری

برای شناساندن دولت مدرن از واژه‌ها و اصطلاحات متعددی استفاده شده است: دولت به عنوان مالک، دولت به مثابه تولیدکننده، دولت به منزله کارفرما، دولت به عنوان توزیع‌کننده و دولت به عنوان سیاستگذار. با این حال اغلب ادعا شده که عصر حاضر، عصر دولت مقررات‌گذار است.^۱ از یک دیدگاه اصطلاح دولت مقررات‌گذار به این معناست که تاکید دولت‌های مدرن بیشتر بر استفاده از اقتدار، مقررات و استانداردهاست که جایگزین تاکید اولیه بر مالکیت عمومی، یارانه‌های عمومی و ارائه مستقیم خدمات شده است. این دیدگاه معتقد است که بخش در حال توسعه دولت مدرن مقررات‌گذاری است در واقع به مرور از نقش دولت به عنوان مالک، تولیدکننده و کارفرما کاسته شده و بر نقش آن به عنوان مقررات‌گذار، توزیع‌کننده و سیاستگذار تاکید بیشتری شده است.^۲ به طور کلی مقررات‌گذاری می‌تواند به عنوان تمام روش‌هایی تعریف شود که توسط آن‌ها دولت و نهادهای مقررات‌گذار، از طریق ابزارهای اداری یا قانونگذاری و حتی قضایی در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی مداخله می‌کنند تا رفتار بازیگران این حوزه‌ها را کنترل و تنظیم کنند.^۳ تنظیم مقررات به چند حوزه در علوم اجتماعی و فراتر از آن مرتبط می‌شود. تعاریف مختلف تنظیم مقررات، منعکس‌کننده دغدغه‌های هر حوزه است. بالدوین تنظیم را با سه مفهوم توصیف کرده است:

- ۱- به عنوان مجموعه‌ای از احکام و فرمان‌های الزام‌آور
- ۲- به عنوان مداخله عمدی حاکمیت چه با احکام و فرمان‌ها و چه با بسترسازی و تسهیل‌گری
- ۳- به عنوان هرگونه مداخله اقتصادی و اجتماعی به این معنا که همه سازوکارهایی را که بر رفتارها اثرگذارند شامل می‌شود.^۴

1 Jacint Jordana and David Levi Faur (eds.), *The Politic of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*, Edwars Elgar, P. 8

۲- باغستانی میبیدی مسعود و دیگران، لزوم دخالت دولت در مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی، مجله اقتصادی، شماره ۷ و ۸، مهر و آبان ۱۳۹۴، ص ۴۹

3 Wymeersch, Eddy (2010), *the Structure of Financial Supervision in Europe about Single, Twin Peak and Multiple Financial Supervisor*, <http://www.ecb.int>

4 Baldwin R, et al, *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, Oxford University Press, 2012, p. 3

با توجه به این مسئله، از منظر قائلین به نظارت و مقررات‌گذاری، دو رویکرد کلی دیدگاه منافع عمومی و دیدگاه منافع خصوصی درباره نحوه مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی وجود دارد که در مقابل یکدیگر هستند و یکی به نقش فعال دولت اعتقاد دارد و دیگری در مقابل آن قرار دارد. با این تعاریف می‌توان گفت که تنظیم مقررات همیشه در مفهوم بازدارندگی، سلب و ممنوعیت عبور از خط قرمزها کاربرد ندارد، بلکه به عنوان مداخله و به منظور بسترسازی و تسهیل‌گری نیز به کار می‌رود.

بند اول: مقررات‌گذاری مطلوب^۱

مبنای توجیهی مقررات‌گذاری هر چه باشد، باید چارچوبی برای حالت مطلوب آن تعریف شود تا عملکرد آن در راستای تحقق اهدافی باشد که بر اساس آن به آن عمل می‌شود. در این راستا برخی از آثار به بررسی معیارهایی پرداخته‌اند که بیشتر عینی و قابل ارزیابی‌اند و صورتی از آن‌ها برشمرده‌اند تا مبنای ارزیابی مقررات مختلف قرار گیرند.

مراحل ارزیابی آثار مقررات‌گذاری مطلوب از سوی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به این ترتیب برشمرده شده است:

- ۱- آیا مسئله به دقت تعریف شده است؟
- ۲- آیا اقدام دولت در این زمینه قابل توجیه است؟
- ۳- آیا مقررات‌گذاری در این خصوص از بهترین نوع اقدامات دولت است؟
- ۴- آیا برای اقدام به مقررات‌گذاری مبانی حقوقی وجود دارد؟
- ۵- مداخله کدام یک از نهادهای دولتی برای انجام این اقدام مناسب است؟
- ۶- آیا منافع مقررات هزینه‌های آن را توجیه می‌کند؟
- ۷- آیا آثار مقررات به طور شفاف در میان همه بخش‌های جامعه توزیع خواهد شد؟
- ۸- آیا این مقررات واضح، منسجم، جامع و در دسترس است؟
- ۹- آیا به تمام اشخاص ذی نفع فرصت داده شده تا دیدگاه‌های خود را بیان کنند؟
- ۱۰- رعایت مقررات چگونه تنظیم خواهد شد؟

1 Good Regulation

۲- انصاری باقر و دیگران، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به سوی مقررات‌گذاری بهتر، (مجمعه مقالات)، انتشارات خرسندی،

بالدوین نیز معیارهای مقررات مطلوب را اینگونه مورد اشاره قرار داده است:

- ۱- آیا اقدام یا روش مبتنی بر صلاحیتی قانونی است؟ (مشروعیت اقدام تقنینی از هر نوع در جامعه دموکرات از ابتدای آن بر صلاحیت پارلمانی برخاسته از اراده عمومی ایجاد می‌شود).
- ۲- آیا ترتیبی برای پاسخگویی وجود دارد؟
- ۳- آیا فرآیندها و تشریفات قانونی منصفانه، قابل دسترس عموم و علنی هستند؟ علاوه بر شفافیت و برابری، اینکه تا چه دست‌اندرکاران به عموم مردم و به ویژه کسانی که از موضوع متأثر می‌شوند یا در آن ذینفع هستند اجازه اظهار نظر داده است باید مورد توجه واقع شود.
- ۴- آیا مقررات‌گذار از تخصص کافی برخوردار است؟
- ۵- آیا اقدام یا روش کارآیی دارد؟

گفتار سوم: بررسی تاثیر مقررات‌گذاری در زمینه‌سازی فساد

اداری

بسیاری از نویسندگان به کیفیت نامناسب مقررات‌گذاری به عنوان علت اصلی فساد اداری اشاره کرده‌اند. سیاست‌های تعیین‌شده انگیزه‌های فساد را برای سیاست‌گذاران، بوروکرات‌ها و در کل برای عموم ایجاد می‌کنند. از چنین منظری این اندازه دولت نیست که مسئله است. بلکه جزییات برنامه‌ها و شیوه اداره مشکل‌ساز است. اصلاحات باید از وضع مقررات پیچیده و آن‌هایی که عمل اداره کردن را مشکل می‌کنند بپرهیزد. هم‌چنین باید انگیزه‌هایی فردی بر ارتقای تصمیم‌سازی صادقانه بسازد. مقررات‌گذاری خوب می‌تواند به این روند کمک کند. از سوی دیگر، مقررات‌گذاری بد و مداخله نابجای دولت ممکن است به ایجاد عرصه‌هایی بینجامد که وقوع فساد در آن‌ها محتمل است.

مقررات‌گذاری بد و فساد دو روی یک سکه‌اند. وقتی که نهادهای داخلی از معاملات ترجیحی در مناقصات عمومی/دولتی برخوردار هستند، هم می‌تواند به فساد منتج شود و هم ممکن است نتیجه منافع خصوصی قدرتمندی باشد که سرمایه‌های عمومی را تسخیر می‌کنند. در این موارد این فساد است که به مقررات‌گذاری بد می‌انجامد نه برعکس.

مطالعات زیادی در خصوص رابطه نزدیک انواع خاصی از مقررات گذاری بد و فساد صورت گرفته است. «برادمن و رکاناتینی (۱۹۹۹) نشان داده‌اند که برای نمونه‌ای از اقتصادهای در حال گذار در اروپا و آسیای مرکز هر چه موانع بازار بیشتر بوده‌اند فساد بیشتری روی داده است. اسونسون میان فساد اداری و تعداد روزهای کسب و کار مورد نیاز برای دستیابی به وضعیت حقوقی خاص، همبستگی مثبت یافته است. تریزمن دریافته است که مداخله دولت فساد را افزایش می‌دهد. گرینگ و تاگر میان کیفیت مقررات گذاری و فساد اداری همبستگی مثبت یافته‌اند. آدی و دیتلا نتیجه گرفته‌اند که مداخله سیاست‌گذارانه فساد را افزایش می‌دهد. لمبزدورف و کورنلیوس (۲۰۰۰) راتباط متقابل ساده‌ای میان گروه نمونه ۲۶ کشور افریقایی تعریف کرده‌اند. آن‌ها نشان داده‌اند که فساد با درجه‌ای که مقررات دولتی مبهم و سست هستند به طور مثبت همبستگی دارد».^۱

یکی از واقعیت‌های نظام اداری کنونی این است که واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیرواقعی و یا غیرضروری مواجه هستند و ابهامات موجود در رویه‌های اداری و استانداردهای جاری کار، امکان هرگونه تصمیم و اقدامات خودسرانه را به کارگزاران آن‌ها می‌دهد. به علاوه، فرآیندهای پیچیده و چندلایه امور اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار هستند. از طرفی، کمی حقوق کارکنان بخش خدمات اجتماعی هم دلیل کاهش تدریجی مقاومت و عادت بعدی آنان به قبول این پیشنهادهاست.^۲

به طور کلی می‌توان گفت فقدان هر یک از معیارهایی که برای مقررات گذاری مطلوب نام برده شد به ویژه شفافیت، پاسخگویی، تعریف دقیق مسئله، برآوردن فرصت برای بازگو شدن نظرات گروه‌های ذینفع، کارآیی و پیش‌بینی سازوکار نظارت و ضمانت اجرا می‌تواند عاملی برای وقوع فساد اداری یا حداقل ایجاد فرصت وقوع آن باشد:

بند اول: وجود مبنای قانونی

ابتنای مقررات اداری بر قوانین عام و صلاحیت‌های مندرج در آن می‌تواند عامل مهمی در پیشگیری از وقوع فساد اداری و زمینه‌های آن باشد. اگر مقرره‌ای به طرز نامعقولی (که با روح قوانین

1 Rose-Ackerman Susan, International Handbook on the Economics of Corruption, Edward Elgar, 2006, pp. 6-7

مخالف است یا صریحا با قوانین مغایرت دارد) صلاحیت مقام اداری را گسترش دهد، در نهایت عمل آن مقام در تعارض با صلاحیت قانونی خواهد بود. گسترش صلاحیت‌های قانونی در مقررات بدون توجه به فلسفه تحدید چنین صلاحیت‌هایی، در ایجاد زمینه بی‌توجهی مقام اداری به وظایف خود در راستای منافع عمومی و اولویت بخشیدن به منافع شخصی بسیار موثر است.

بند دوم: پاسخگویی

مقررات‌گذاری مطلوب باید با پاسخگویی همراه باشد. فقدان این ویژگی عملا می‌تواند فلسفه وجود مقررات زیر سوال ببرد. عدم پیش‌بینی سازوکارهای پاسخگویی مقامات اداری، می‌تواند میزان اطمینان از اجرای آن را به صفر متمایل کند.

بند سوم: شفافیت

عدم شفافیت در روندهای اداری و مقرراتی که صلاحیت‌ها و وظایف ماموران و مقامات اداری را مشخص می‌کند، مقدمه‌ای ضروری برای پاسخگویی است. بدون شفافیت، اطلاعاتی نسبت به اقدامات و وظایف حاصل نشده است تا بر مبنای آن از مقام اداری سوال شود.

بند چهارم: وضوح

ارائه تعاریف دقیق و پرهیز از ابهام مرز میان صلاحیت و عدم صلاحیت‌های اداری است. با وجود ابهام در تعریف هر یک از موضوعات مقررات یا صلاحیت‌ها و وظایف مرتبط مقام اداری، مقام اداری فرصت دارد تا به بهانه ابهام یا تفسیر متفاوت با مبانی قانونی، منافع شخصی خود را بر منافع عمومی ترجیح دهد و از قدرت و صلاحیت خود سوء استفاده نماید.

بند پنجم: بیان نظرات گروه‌های ذینفع و کارآیی

اینکه پیش از مقررات‌گذاری در یک حوزه (مانند محیط زیست) از گروه‌های ذینفع آن حوزه نظرخواهی شود فواید زیادی دارد. اما ان قسمتی که می‌تواند مربوط به فساد اداری باشد اینجاست که اصولا نفس مشارکت در وضع قوانین و مقررات‌گذاری با اعمال نظرات مطروحه تا حد ممکن، در میان گروه‌های ذینفع این بینش را ایجاد می‌کند که مقررات بیشترین انطباق «ممکن» را با منافع آن‌ها دارد. این بدان معناست که در مورد قسمت‌هایی نیز که حداقل در ظاهر با منافع آن‌ها انطباق ندارد، می‌توانند به دولت یا قانونگذار اعتماد کنند. در نتیجه قانون و مقررات مربوطه را مجموعا به

نفع خود ارزیابی می‌کنند و برای نقض آن تلاش نمی‌کنند. به این ترتیب موقعیت فساد اداری غیر فعال که در آن ارباب رجوع به مقام پیشنهاد رشوه می‌دهد پیش نخواهد آمد یا به حداقل می‌رسد.

کارآیی مقررات نیز کارکرد مشابهی دارد. عدم کارآیی قوانین و مقررات حداقل در نظر مخاطبین آن یا گروه‌های ذینفع می‌تواند عاملی بر نادیده گرفتن این مقررات و تلاش برای نقض آن‌ها باشد.

بند ششم: پیش‌بینی سازوکار نظارت

پیش‌بینی سازوکار نظارت عاملی اساسی در تحقق اهداف مقررات محسوب می‌شود. فقدان این سازوکار به معنای رها کردن مقام اداری در فضایی دور از چشمان پرسشگری است که از او انجام دقیق وظایفش را مطالبه می‌کنند. در این تاریکی مقام اداری می‌تواند بدون هیچ‌گونه عواقب بعدی کاملاً از انجام وظایف خویش و منافع عمومی چشم‌پوشی کند و از صلاحیت‌های خود برای تامین منفعتی شخصی سوء استفاده کند.

گفتار چهارم: مقررات گذاری و فساد در حوزه محیط زیست

(جنگل‌ها)

گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در مورد فساد و محیط‌زیست از ضعف سیستم تقنینی در حوزه قوانین و مقررات به عنوان یکی از عوامل فساد محیط زیستی نام برده است: در بسیاری از دولت‌ها، قانونگذاری و مقررات گذاری وجودشان بیشتر در خدمت فساد است تا محافظت از محیط زیست یا موجوداتی که در آن زندگی می‌کنند. بنابراین گاهی قوانین رفتار فساد آمیز را تسهیل می‌کنند به جای آنکه آن را متوقف کنند. برای مثال مقررات مربوط به نوعی ماهی در روسیه از سوی مقامات به عنوان حربه‌ای برای دریافت رشوه مورد استفاده قرار می‌گیرد.^۱

بزرگترین موضوع بلندمدتی که در معرض مداخلات انسانی است، محیط زیست است. متأسفانه فساد اداری به طور کلی مشکلات موجود را در این حوزه تشدید می‌کند. با توجه به گزارش اداره مواد مخدر و جرایم سازمان یافته سازمان ملل (UNODC)، فساد مرتبط با محیط زیست در بردارنده اختلاس در طول اجرای طرح‌های محیط زیستی، فساد گسترده در منابع صدور مجوزها و

گواهینامه‌های مرتبط و رشوه به ماموران دولتی است. از دید این اداره، بخش‌هایی که بیشتر در معرض خطر هستند شامل جنگل‌ها، بهره برداری منابع زیرزمینی، قاچاق گونه‌های در معرض انقراض و مدیریت زباله‌های خطرناک است.^۱

تمام گواهینامه‌های مربوط به طرح‌های جنگل مدعی شفافیت به عنوان یک امتیاز و ارزش هستند. با این حال، این شفافیت در عمل دچار محدودیت می‌شود، به ویژه در خصوص برنامه‌های صنعتی. به طور کلی، این برنامه بیش از آنکه بر نظارت و رسیدگی و سایر اشکال تصمیم‌سازی اداری تاکید کنند، مبتنی بر قاعده‌سازی صرف هستند.^۲

در کشورهای گوناگون برای اداره امور مربوط به جنگل‌ها تاییدیه‌های مختلف و زیادی مورد نیاز است. هر بار که از یک مقام اداری درخواست می‌شود تا مجوز یا گواهینامه‌ای صادر کند، موقعیتی برای اقدام آمیخته با فساد فراهم می‌گردد. به طور کلی، قوانین پیچیده نیز فرصت‌های بیشتری برای فساد اداری فراهم می‌کنند و ممکن است شرکت‌ها، به جای اینکه با سیستم طاقت‌فرسای قوانین سروکله بزنند، تشویق شوند تا «میانبر» بیابند. در همین ارتباط، در برخی کشورها قوانین مربوط به جنگل نامناسب و قدیمی است. این موضوع نیز می‌تواند به فساد اداری و اعمال غیرقانونی بینجامد.^۳

گفتار پنجم: مطالعه تطبیقی مقررات جنگل‌ها در ایران و برزیل

بند اول: ایران

برای بررسی مقررات مربوط به جنگل‌ها در ایران و زمینه‌های حقوقی و قانونی مقررات، لازم است ابتدا مقدمه‌ای اجمالی در خصوص این قوانین و کلیتی از نظام موجود ارائه شود.

اداره امور جنگل‌ها در ایران بر اساس قانون ملی شدن جنگل‌های کشور مصوب ۱۳۴۱ و قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ مجلس شورای ملی صورت می‌گیرد. قوانینی که از سال ۱۳۴۱ به تصویب رسید از جمله قانون اراضی مستحده و ساحلی مصوب مرداد ۱۳۴۶، قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی، قانون تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر،

1 Holmes Leslie, Ibid, p. 43

2 Ibid

3 Callister J. Debra, CORRUPT AND ILLEGAL ACTIVITIES IN THE FOREST SECTOR, Background Paper for the 2002 Forest Strategy, 1999, p. 14

قانون بیمه‌های اجتماعی روستائیان و سایر قوانینی که از قبل به تصویب رسیده و مجری کلیه آن‌ها وزارت کشاورزی بود، در سال ۱۳۴۶ حجم کاری زیادی را در وزارت کشاورزی ایجاد نمود که منجر به تشکیل چهار وزارتخانه گردید و یکی از این وزارتخانه‌ها وزارت منابع طبیعی بود. پس از تصویب قانون تأسیس وزارت منابع طبیعی در سال ۱۳۴۶، تشکیلات وزارت مزبور در اردیبهشت ماه ۱۳۴۷ به تصویب رسید. وظایف اساسی این وزارتخانه عبارت بودند از:

- ۱- حفظ و حراست و بهره‌برداری صحیح از جنگل‌ها و مراتع و توسعه
- ۲- حفظ و حمایت و تکثیر و توسعه بهره‌برداری صحیح از ماهی و سایر آبزیان موجود در خلیج فارس و بحر عمان و دریای مازندران و آب‌های داخلی
- ۳- فراهم کردن موجبات پرورش و تکثیر و بهره‌برداری از ماهی آب‌های داخلی
- ۴- حفظ و حمایت و تکثیر حیوانات وحشی و پرندگان شکاری
- ۵- ایجاد مراتع و جنگل‌های مصنوعی و تعلیم و تربیت کادر لازم برای انجام وظایف محوله
- ۶- اجرای قوانین مربوط به جنگل‌ها و مراتع، آبزیان و حیوانات وحشی و پرندگان شکاری و فرسایش و حفاظت خاک و آبخیزها و تثبیت شن‌های روان.

در حال حاضر، بر اساس ماده واحده قانون تفکیک وظایف وزارتخانه‌های کشاورزی و جهاد سازندگی مصوب ۶۹/۶/۱۱ کلیه امور مربوط به حفظ، احیاء، گسترش و بهره‌برداری از منابع طبیعی (جنگل، مرتع و شیلات، آبخیزداری)، کلیه امور دام و طیور و عمران روستایی، بهسازی، صنایع روستائی و آبرسانی روستاها بر عهده جهاد سازندگی قرار گرفته و سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور، به عنوان معاونت وزیر جهاد کشاورزی، عهده‌دار امور مربوط به جنگل هاست^۱.

با این مقدمه به سراغ بررسی مصادیقی در قوانین و مقررات مربوط به جنگل‌ها می‌رویم که به نظر می‌رسد می‌توانند زمینه‌ساز بروز فساد اداری در میان مقامات اداری مربوطه در این حوزه باشند.

اولین مسئله‌ای که در خصوص زمینه‌سازی فساد در مورد مقررات این حوزه به نظر می‌رسد این است که اساساً سازوکار نظارتی کلی نسبت به اقدامات سازمان «جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور»

تعیین و تعریف نشده است. بنا به مقدمات توجیهی که در خصوص ورود دولت مقررات گذار در عرصه محیط زیست بیان می‌شود، حفظ منابع محیط زیستی و مقررات گذاری در این زمینه نه تن‌ها با منافع عمومی جامعه کنونی بلکه با منافع نسل‌های بعدی جامعه نیز ارتباط مستحکمی دارد. به عبارت دیگر ذینفع حفظ محیط زیست مستقیماً عموم مردم هستند. در جایی که دیگری (در اینجا دولت) متولی حفظ منافع فرد یا گروهی می‌شود، اولین ضرورت آن پاسخگویی در برابر ذینفع است. با این حال، در هیچ یک از مقررات مربوط به جنگل‌ها امکانی برای مردم یا حداقل سازمان‌های مردم‌نهاد جهت پیگیری این امور و اجرای مقررات محیط زیستی و پرسش از معطل ماندن آن‌ها پیش‌بینی نشده است. این موضوع در بسیاری از مواردی که در ذیل صلاحیت تشخیصی مقام اداری گنجانده شده است، می‌تواند زمینه‌ساز بروز فساد اداری باشد. برای مثال می‌توان به بند ۳ و ۴ ماده ۴ قانون قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع کشور اشاره نمود که اشعار می‌دارد:

«۳- در مواردی که تأمین مصارف روستائی در طرح‌های جنگلداری حوزه مربوط پیش‌بینی نشده و یا به تشخیص سازمان جنگلبانی کافی نباشد در این صورت سازمان جنگلبانی می‌تواند به روستائیان دهکده‌های مجاور جنگل و جنگل‌نشینان بدون دریافت عوارض و بهره مالکانه منحصرأً برای مصارف روستائی محلی به میزان احتیاج اجازه بهره‌برداری بدهد.

۴ - قطع درختانی که برای احداث جاده‌ها یا تعریض آن‌ها و یا تأمین مسیر و حفاظت شبکه‌های مخابراتی و برق یا ایجاد مجاری آبیاری و مخازن و سدها و تأسیسات نظامی و بهره‌برداری از معادن در مناطق جنگلی ضرورت داشته باشد.»

این موارد قطع درختان جهت استفاده‌های مختلف را بنا به تشخیص مقام اداری مجاز می‌شمرند. با این حال، سازوکاری برای سنجش و نظارت بر چنین تصمیماتی در این قانون یا آیین‌نامه‌های مربوط به آن پیش‌بینی نشده است. چنین خلایک زمینه‌ساز موارد متعددی از فساد در صدور مجوز برای اعمال مصادیق آن است.

در تبصره یک ماده ۵۴ این قانون در مورد مامورین جنگلبانی که مسئولیت کشف و تعقیب جرایم مذکور در این قانون را بر عهده دارند، آمده است «در صورتی که مأموران مذکور بر خلاف واقع به منظور نفع شخصی و یا اعمال غرض گزارش خلاف واقع بدهند به کیفر جرمی که موضوع گزارش بوده محکوم خواهند شد.» اما معلوم نیست با توجه به اینکه در صدر ماده این مامورین در حکم ضابطین دادگستری محسوب شده‌اند، احراز خلاف واقع بودن گزارش آن‌ها چطور انجام می‌گیرد. این

موضوع به راحتی این مامورین را با انگیزه کسب منافع شخصی در معرض نادیده گرفتن وظایف خود در راستای کشف و تعقیب جرایم مربوطه قرار می‌دهد.

در آیین‌نامه اجرایی ماده ۳۳ همین قانون نیز که مرتبط با طرح‌های مشاورزی و غیر مشاورزی در اراضی موضوع قانون است، هیئتی پنج نفره به منظور نظارت بر طرح‌های مذکور پیش‌بینی شده است که شامل رییس سازمان جهاد کشاورزی، مدیر کل منابع طبیعی، مدیر امور اراضی استان، رییس مرجع صادرکننده موافقت اصولی و پروانه بهره برداری یا نماینده تام‌الاختیار وی (حسب مورد) و یک نفر کارشناس در رشته مرتبط با حکم وزیر جهاد و سازندگی هستند. همانطور که مشاهده می‌شود این هیئت نظارت نیز در موضوع خود تامین‌کننده پاسخگویی و نظارت مردم‌نهاد نیست چرا که تمامی اعضای آن از میان مقامات اداری انتخاب شده‌اند.

مورد دیگری که در آن سازوکار نظارتی دولتی یا عمومی پیش‌بینی نشده است، ماده ۶ «برنامه بهینه‌سازی پایش، حفظ، بهره‌برداری و مدیریت جنگل‌های کشور است که اعلام می‌دارد:

«سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور موظف است اجرای طرح‌های جنگلداری در شمال کشور را به نحوی برنامه‌ریزی و مدیریت نماید که چوب حاصل از بهره‌برداری جنگل، صرفاً از درختان آسیب دیده (شکسته، افتاده، ریشه کن، آفت‌زده) و عملیات پرورشی تأمین گردد.»

قاعدتا موضوع این ماده از طرف سازمان جنگل‌ها به مامورین جنگلبانی واگذار شده است که همانطور که پیشتر مشاهده شد، نظارت دقیقی بر اعمال آن‌ها و نحوه تعامل آن‌ها با متخلفین پیش‌بینی نشده است. این همان فضای تاریکی است که مامور را قادر می‌سازد از منافع عمومی و وظایف خویش در راستای منفعت شخصی چشم‌پوشی نماید.

این موضوع در مورد ماده ۵ قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درختان نیز صادق است: «از بین بردن درختان واقع در معابر - پارکهای عمومی - میادین داخل شهرها و همچنین در شاهراه‌ها و راه‌های عمومی خارج شهر به هر قطر ممنوع است، مگر طبق آیین‌نامه این قانون.»

عدم پیش‌بینی نظارت‌های مردم‌نهاد به ویژه در جایی خود را نشان می‌دهد که تصویب آیین‌نامه اجرایی به همان سازمانی سپرده شده است که متولی اجرای قانون است. نحوه مقررات‌گذاری اداره در این زمینه جز با نظارت عمومی نمی‌تواند مطلوبیت آن و به تبع جلوگیری از فساد اداری را تامین

نماید. برای مثال، می‌توان به تبصره ۱ ماده ۱ قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی اشاره کرد که اشعار می‌دارد:

«از تاریخ تصویب این قانون گونه‌های درختانی از قبیل شمشاد، زربین، سرخدار، سروخمره‌ای، سفیدپلت، حرا و چندل، ارس، فندق، زیتون طبیعی، بنه (پسته وحشی)، گون، ششم، گردو (جنگلی) و بادام وحشی (بادامک) در سراسر کشور جزء ذخائر جنگلی محسوب و قطع آن‌ها ممنوع می‌باشد. تبصره ۱ - وزارت جهاد سازندگی موظف است مناطق استقرار گونه‌های یادشده را مشخص و حفاظت نموده و متخلفین را به مراجع قضایی معرفی کند.»

در تمام موارد مذکور علاوه بر جای خالی سازوکار نظارتی عمومی و مردم‌نهاد و حتی نظارت دولتی، فقدان پاسخگویی و شفافیت به عنوان پایه‌های مقررات‌گذاری مطلوب و راه‌های پیشگیری از فساد اداری به چشم می‌خورد. همانطور که پیشتر نیز ذکر شد، صرف خلا پاسخگویی و شفافیت موجد زمینه فساد اداری است، فارغ از اینکه مقررات سایر ویژگی‌های مقررات مطلوب را دارا باشد یا نه. فقدان هر یک ویژگی‌هایی که در بخش‌های قبلی توضیح داده شد، مأمور اداری و عمومی را قادر می‌سازد تا بدون نگرانی از تبعات احتمالی، به راحتی منافع شخصی خویش را بر منافع عمومی موضوع مقررات اداری ترجیح دهد.

همین عدم شفافیت در مقررات و نیز خلا بعد نظارت عمومی است که کار بدانجا رسانده است که «مدیرکل دفتر مرکزی حراست سازمان جنگل‌ها، مراتع و ابخیزداری کشور از زمین‌خواری به عنوان حادثترین مصداق فساد نام برد که سازمان جنگل‌ها با آن روبه‌روست». بدان معنا که در نبود اطلاعات جامع از زمین‌ها، زمین‌های موضوع قوانین محافظت از اراضی به راحتی مورد تملک خصوصی واقع می‌شوند. نه نهاد عمومی خود را ملزم به تبیین مقررات اجرایی می‌سازد و نه سازمان مردم‌نهادی وجود دارد تا با پیگیری موضوع سازمان عمومی را وادار به پیگیری وظایف خود کند.

اینکه مدام خبرهایی از قاچاق چوب جنگل‌های شمال منتشر می‌شود نمی‌تواند تن‌ها به دلیل کمبود نیروی جنگلبان باشد. به دام افتادن جنگلبانان در فساد و اسیر شدن در طعمه‌های قاچاقچیان، می‌تواند از عوامل مؤثر این اتفاق در نظر گرفته شود. به گفته مسئولین مربوطه «می‌توان تخمین

زد که ۳۰ تا ۳۵ درصد حجم قاچاق به دلایل گوناگون توسط نیروهای حفاظتی سازمان جنگل‌ها کشف نمی‌شوند.^۱

از طرف دیگر می‌توان به حقوق ناکافی مامورین عمومی به عنوان عامل ناکارآیی قوانین و مقررات این حوزه نیز اشاره نمود. همانطور که معاون فنی یگان حفاظت سازمان جنگل‌ها اشاره می‌کند، «تا وقتی استانداردهای شغلی جنگلبانان رعایت نشود و پرداخت حقوق نیروهای حفاظتی که حداقل حقوق را دریافت می‌کنند، ۱۰ ماه با تأخیر انجام شود، با رعایت تمام تدابیر، باز هم امکان لغزش وجود خواهد داشت».

بند دوم: برزیل

برای فهم ابزارهای حقوقی که در مناطق جنگلی آمازون اعمال می‌شوند، باید نگاهی اجمالی به نظام حقوقی برزیل داشت. بر اساس قانون اساسی مصوب ۱۹۸۸، برزیل دارای یک نظام ریاست‌جمهوری فدرال، دموکراسی دارای نمایندگان و نظام جمهوری است، که در آن ریاست‌جمهوری برزیل هم‌زمان ریاست دولت و ریاست حکومت را در اختیار دارد. ساختار اداری حکومت فدراسیون است؛ گرچه، در برزیل شهرداری‌ها واحدهای سیاسی مستقلی هستند که از این طریق نظام فدراسیون سه ضلعی می‌شود: این نظام متشکل از اتحادیه، ایالات، و شهرداری‌هاست. نظام حقوقی برزیل بر مبنای حقوق رومی است.

در این کشور، قدرت قانون‌گذاری در اختیار کنگره ملی برزیل قرار دارد که از مجلس نمایندگان و مجلس سنا تشکیل شده‌است. بر اساس روند معمول حقوقی قوه مجریه باید در قانونگذاری دخیل باشد، قوه مجریه می‌تواند قانون جدید را وتو کند، و از حق انحصاری ابتکار قانونگذاری در مسائلی خاص نیز برخوردار است.

همچنین باید اشاره کرد که در این ساختار، فرمان قانونی (lawdecree) قاعده‌ای است که توسط قوه مجریه با قدرتی معادل قانون فدرال تصویب می‌شود. این قواعد در زمان‌های اضطراری یا

مواردی که از اهمیت ملی برخوردارند وضع و صادر می‌شوند. در اصلاحات ۱۹۸۸ این فرمان‌ها جایی خود را به «اقدام موقت» (provisi onal Measure) دادند.

بسیاری از مواد قانونی که به خودی خود قابل اجرا نیستند، به مقررات خاصی نیاز دارند. دستورالعمل (decree) مصوبه‌ای است که از سوی قوه مجریه برای اجرای چنین قوانین اعلام می‌شود.

امور مربوط به جنگل‌ها ذیل «قانون جنگل‌داری» اداره می‌شوند. در این خصوص دستورالعمل‌ها و مقررات اداری زیادی نیز وجود دارد. موسسه محیط زیست و منابع طبیعی تجدیدپذیر برزیل (IBAMA) نیز به صدور مقرراتی نظیر احکام اداری، دستورالعمل‌های هنجاری، دستورات خدماتی و مصوبات دیگری می‌پردازد که خلاءهای قوانین را پر می‌کنند. قانون جنگل‌داری از نظامی پایه‌ای پیروی می‌کند که در آن قواعد کلی توسط قوه مقننه وضع می‌شوند، به وسیله دستورالعمل‌ها مقررات‌گذاری صورت می‌پذیرد و با مقررات و آیین‌نامه‌های اداری اجرا می‌شود.^۱

مشکل ذاتی این قوانین و مقررات آن است که اکثر مقررات مرتبط با جنگل‌ها و جنگل‌داری مبتنی بر مقررات اداری هستند که فاقد ثباتند چراکه در نبود تایید کنگره به راحتی با مقررات دیگری جایگزین می‌شوند یا در نهادهای قضایی بی‌اعتبار شناخته می‌شوند.

قوانین اصلی مربوط به جنگل‌ها در برزیل شامل قانون جنگل‌داری (۱۹۶۵) که سیاست‌های کلی جنگل را در بر دارد، قانون سیاست‌های کلی محیط زیست ملی (۱۹۸۱) که اصول بنیادی اقدامات دولت برای حفظ تعادل زیست‌بومی، برنامه‌ریزی و اجرای مقررات جهت بهره‌برداری معقول از منابع طبیعی را بیان نموده و قانون جرایم محیط زیستی (۱۹۹۸) است که مجازات‌های کیفری و اداری رفتارهای مضر برای محیط زیست را بیان نموده است که شامل جریمه‌های مالی بین ۱ تا ۳۱ میلیون دلار است. پیش از تصویب این قانون، تمامی جریمه‌ها مبتنی بر مقررات اداری بودند که در دادگاه‌ها لغو می‌شدند.

قانون جنگل‌داری ۱۹۶۵ چهار الگو برای استفاده از زمین معرفی کرده است: الف) استفاده تناوبی/نوبتی از زمین؛ ب) مدیریت جنگل ملی؛ ج) ذخایر قانونی؛ و د) احیای جنگل‌ها.

1 R. Hirakuri Sofia, Can Law save the Forest? Lessons from Finland and Brazil, Center for International Forestry Research, 2003, p. 13

قانون ۱۹۶۵ معین می‌کند که جنگل‌های ملی تن‌ها به وسیله برنامه‌های فنی مدیریت جنگل قابل بهره‌برداری هستند، اما دولت برزیل ۲۹ سال بعد شروع به اعمال این مقرر کرد. در این مدت امور جنگل با مقررات اداری فاقد ضمانت اجرا اداره می‌شدند.

تا اواسط دهه ۸۰ قرن بیست، بهره‌برداری بی‌رویه از جنگل‌ها ادامه داشت تا جایی که جنگل‌های جنوب برزیل تقریباً تمام شدند. بنابراین، از نیمه دوم این دهه مقرراتی در خصوص بهره‌برداری از جنگل‌ها و ابزارهایی برای مقابله با تخلفات وضع شد.

در سال ۱۹۹۶ دولت تغییر بزرگی در قوانین جنگل ایجاد کرد. تا پیش از این، مالکین زمین می‌توانستند تا ۵۰٪ زمین‌های خود را از درخت تخلیه کنند، اما «اقدام موقت» در این سال این مقدار را به ۲۰٪ کاهش داد.

اولین مقررات اجرایی قانون جنگلداری تازه در سال ۱۹۹۴ به تصویب رسید.^۱

طبق بررسی‌های انجام شده، علی‌رغم تمامی مقرراتی که سیر شکل‌گیری آن‌ها به اختصار ذکر شد، با توجه به دارا بودن یکی از انبوه‌ترین جنگل‌های جهان، جزء مراکز اصلی قاچاق چوب به شمار می‌رود که حجم بیشتر آن از طریق فساد ماموران جنگلبانی صورت می‌گیرد. در طی پنجاه سال گذشته حدود هفتاد طرح برای جنگل‌های آمازون واقع در برزیل به تصویب رسیده است که ۵۱ طرح آن عملاً به دلیل تخلیه کامل محوطه موضع طرح از درختان، منتفی شده است.^۲

علاوه بر موارد ذکر در بالا، که علت عمده ناکام ماندن حفاظت از جنگل‌ها در برزیل را ناکارآمدی مقررات مربوطه از حیث قدرت اجرایی دانسته است، به نظر می‌رسد همانند مواردی که در مورد ایران نیز ذکر شد، فقدان نهادهای نظارتی دولتی و نیز مردم‌نهاد و فقدان ظرفیت شفافیت و پاسخگویی در مقررات مربوطه عامل اصلی فساد میان ماموران عمومی و دولتی است که حفاظت از جنگل‌ها را بر عهده دارند و عملاً به جای مامورین دولتی به مامورین قاچاق تبدیل شده‌اند. علی‌رغم وجود مبانی قانونی برای حفاظت از جنگل‌ها، فقدان وفاق ملی برای این موضوع، مانع از شکل‌گیری خواست عمومی شده تا پاسخگویی مقامات دولتی برزیل و به تبع آن مامورین اداری را فراهم آورد. در مقررات اداری برزیل و تمامی آیین‌نامه و دستورالعمل‌هایی که در خصوص قوانین مربوط به جنگل‌ها وضع و صادر شده‌اند، جای خالی پیش‌بینی نهادهای نظارتی به چشم می‌خورد. علاوه بر این، حقوق ناکافی مامورین جنگلبانی مزید بر علت همکاری این مامورین با قاچاقچیان چوب شده است. از طرف دیگر،

¹Ibid, pp. 14-17

²Ibid, p. 36

بر خلاف ایران، در برزیل اراضی جنگلی ملی نشده‌اند بلکه هم‌چنان در بسیاری از مناطق در تملک مالکین خصوصی هستند. با وجود قوانینی که نحوه و میزان تصرف این مالکین را محدود می‌نماید، عملاً نقش بسیاری از قوانین در محدوده همین املاک شخصی صورت می‌پذیرد. این بدان معناست که نحوه مقررات‌گذاری در حوزه جنگل‌ها از کارایی لازم برخوردار نیست. ضمن اینکه منافع گروه‌های دینفع در این مقررات‌گذاری تامین نشده است. این موضوع نیز خود یکی از عوامل اصلی بی‌توجهی به قوانین دولتی و مقررات و دان زدن به فساد در این حوزه است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بی‌توجهی به فلسفه و اهداف مقررات‌گذاری در حوزه‌ها مختلف مرتبط با منافع ملی و عمومی از جمله حوزه محیط زیست و به دنبال آن نادیده گرفتن معیارهای مقررات‌گذاری مطلوب به خودی خود می‌تواند عاملی برای زمینه‌سازی فساد اداری باشد. تدوین مقررات به گونه‌ای که مخاطبان یا مامورین عمومی و اداری را در شرایط نقض آن‌ها قرار دهد، زمینه‌سازی فساد اداری است.

در حوزه محیط زیست فساد سیاسی می‌تواند محدوده دخالت دولت برای حل مشکلات محیط زیستی را محدود کند و فساد اداری به محدودیت اجرای سیاست‌های محیط زیستی می‌انجامد. هر اقدام جمعی برای پیشرفت در حوزه امور اجتماعی با وجود فساد با شکست مواجه خواهد شد. علت اصلی فساد اداری سوءاستفاده از قدرت است و مقابله با آن باید بستن راه این سوءاستفاده متمرکز باشد.^۱

به دلایلی که در پژوهش حاضر توضیح داده شد، فقدان هر یک از معیارهای مقررات‌گذاری مطلوب و یا تدوین آن به شیوه‌ای که منجر به خروج مقام اداری از نظارت شود یا صلاحیت‌های وی را برخلاف مبانی قانونی گسترش دهد، مامور یا مقام اداری را در شرایطی قرار می‌دهد که قادر است منافع شخصی خود را بر منافع عمومی و ملی ترجیح دهد و وظایف قانونی خویش را نادیده بگیرد.

اساساً نه در مقررات مربوط به محیط زیست و جنگل‌ها و نه در سایر رویه‌های مقررات‌گذاری در ایران اصول کلی‌ای که شامل معیارهای مقررات‌گذاری مطلوب نیز باشند معرفی و شناسایی نشده‌اند.

1 Pellegrini Lorenzo, Corruption, Development and the Environment, Springer, 2011, pp. 5-7

در هیچ نهاد اداری مقررات‌گذاری بر اساس چنین اصولی انجام نمی‌گیرد. در نتیجه شیوه مقررات‌گذاری در نظام حقوقی و اداری ایران را می‌توان به خودی خود از این نظر مولد فساد دانست.

برزیل در شیوه مقررات‌گذاری خویش دچار آفت مشابهی است که البته بنا به گسترده‌تر بودن وسعت جنگل‌ها در این کشورها، تبعاً حجم وقوع فساد اداری در این حوزه نیز در این کشور بیشتر است.

در مورد ویژگی‌های مقررات‌گذاری مطلوب مبنی بر کارهای گسترده و متعددی که به ویژه در سال‌های اخیر نگاشته شده‌اند، توضیحات فراوانی ذکر شده و جزئیات این عناوین مورد بحث و بررسی نویسندگان مختلف قرار گرفته است. لازم است دولت‌ها به ویژه دولت‌های در حال توسعه که هم‌چنان در حال دست و پنجه نرم کردن با این اصول و برقرار نظام‌های اداری مطلوب‌تر هستند به این معیارها در تدوین قوانین و مقررات اداری توجه نمایند. علاوه بر این، شکل‌گیری وفاق ملی در برابر پدیده فساد اداری در حوزه‌های مختلف از جمله محیط زیست، به تقویت بعد پاسخگویی دولت به ویژه در زمینه اجرایی شدن قوانین و مقررات و در معرض سوال قرار گرفتن مقامات سیاسی و اداری کمک بزرگی خواهد نمود.

تقویت سازوکارهای نظارتی، حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد و تعهد به پاسخگویی و شفافیت در تدوین، تصویب و نیز اجرای مقررات و التزام به باقی ماندن در چارچوب صلاحیت‌های قانونی همگی عواملی است که زمینه وقوع فساد اداری را از میان می‌برد و در نتیجه به توسعه نظام اداری کمک می‌نماید.

Abstract

Today and in the governance system, the management of public affairs is often done through regulations. Despite the fact that regulation usually serves the efficiency and legal action of the rulers, however, it seems that it can also be a ground for the occurrence of administrative corruption. This is to explain that if the regulation is not in the framework of the principles of good governance and also the regulation is not good, it has the ability to generate or intensify administrative corruption during the implementation of regulations by public officials or people. This category in such an important issue of the environment can have long-term and irreparable consequences for public interests. The present study aims to briefly examine the possibility and grounds of administrative corruption due to unfavorable regulations regarding forests as one of the most corruptible and sensitive elements of the environment. In this regard, the regulations of Iran and Brazil in the field of environment and especially the forest have been comparatively studied.

Keywords: administrative corruption, good governance, good regulation, environment, forest

منابع

۱. افضل‌ی، عبدالرحمن؛ فساد اداری و تاثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت، مجله حقوقی بین‌المللی، پاییز و زمستان ۱۳۹۰، شماره ۴۵، صص ۲۳۵ تا ۲۶۴
۲. انصاری باقر و دیگران، ارزیابی آثار مقررات‌گذاری؛ به سوی مقررات‌گذاری بهتر، (مجمعه مقالات)، انتشارات خرسندی، ۱۳۹۲
۳. باغستانی میبدی مسعود و دیگران، لزوم دخالت دولت در مقررات‌گذاری و نظارت بر بازارهای مالی، مجله اقتصادی، شماره ۷ و ۸، مهر و آبان ۱۳۹۴
۴. حبیبی نادر، فساد اداری (عوامل و روش‌های مبارزه)، انتشارات وثقی، ۱۳۷۵
۵. خبرگزاری تسنیم: [/https://www.tasnimnews.com/fa](https://www.tasnimnews.com/fa)
۶. درویش، حسن؛ عظیمی زاچکانی، فاطمه؛ بررسی تاثیر شفافیت سازمانی بر کاهش فساد اداری با میانجیگری اعتماد سازمانی، بهار ۱۳۹۵، صص ۱۵۳ تا ۱۶۶
۷. دکتر وکیلان، حسن، تقریرات کلاسی درس مطالعه تطبیقی نهادهای سیاسی و اداری، دوره دکتری تخصصی حقوق عمومی، نیمسال تحصیلی اول ۹۶-۱۳۹۵
۸. ربیعی، علی؛ آصف، هاجر؛ نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری، تابستان ۱۳۹۱، شماره ۱۰، صص ۴۵ تا ۵۸
۹. زاهدی، شمس‌السادات؛ محمدنبی، سینا؛ شهبازی، مهدی؛ بررسی عوامل موثر بر کاهش فساد اداری، پاییز و زمستان ۱۳۸۸، شماره ۲۰، صص ۲۹ تا ۵۶
۱۰. شفیعی‌زاده حمید، ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد، فصلنامه علمی-تخصصی دانش ارزیابی، شمره ۳، بهار ۱۳۸۹
۱۱. فرهادی نژاد، محسن؛ لگزبان، محمد، پیمایشی طولی در زمینه ی علل فساد اداری و روش‌های کنترل آن (۱۳۸۸ - ۱۳۷۸)، چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۸، صص ۴۵-۶۹
۱۲. قرنی محمد و همکاران، بررسی و تحلیل رابطه فساد با اصول حکمرانی خوب و اثرپذیری آن از فرهنگ سازمانی، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری ایران، انتشارات زمان نو، ۱۳۸۹

۱۳. هاشمی، سید حامد؛ پور امین زاد، سعیده؛ فساد اداری و راهبردهای مبارزه با آن، بررسی‌های

بازرگانی، شماره ۵۰، آذر ۱۳۹۰، صص ۷۱-۵۲

۱۴. وبسایت رسمی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور: <http://www.frw.org.ir>

15. Baldwin R, et al, Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice, Oxford University Press, 2012
16. Callister J. Debra, CORRUPT AND ILLEGAL ACTIVITIES IN THE FOREST SECTOR, Background Paper for the 2002 Forest Strategy, 1999
17. Corruption & The Environment, A project for: Transparency International, Environmental Science and Policy Workshop Columbia University, School of International & Public Affairs, April 2006
18. He Gie et al, Corruption, Inequality, and Environmental Regulation, Grédi (Groupe de Recherche en Économie et Développement International), Université De Sherbrooke, 2007
19. Holmes Leslie, A very short introduction to corruption, Oxford University Press, 2015
20. Jacint Jordana and David Levi Faur (eds.), The Politic of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance, Edwards Elgar, 2004
21. Morgan, B & Yeung, K. An Introduction to Law and Regulation, Cambridge University Press, 2007
22. Pellegrini Lorenzo, Corruption, Development and the Environment, Springer, 2011
23. R. Hirakuri Sofia, Can Law save the Forest? Lessons from Finland and Brazil, Center for International Forestry Research, 2003
24. Report of 11th INTERPOL Global Programme on Anti-Corruption, Financial Crimes and Asset Recovery: Anti-Corruption in the Forestry Sector; Available at: <https://www.interpol.int/content/download/5151/file/Training%20on%20AntiCorruption,%20Financial%20Crimes%20and%20Asset%20Recovery%20in%20the%20Forestry%20Sector.pdf>
25. Rose-Ackerman Susan, International Handbook on the Economics of Corruption, Edward Elgar, 2006

26. UNDP(2010), characteristics of good governance present,at:www.imf.org/euexternalipub/ft/exvpgoven/govindex.html
27. World Bank. Helping Countries Combat Corruption, the Role of the World Bank, Washington DC, 1994
28. Wymeersch, Eddy, the Structure of Financial Supervision in Europe about Single, Twin Peak and Multiple Financial Supervisor,2010, <http://www.ecb.int>