

بِسْمِ تَعَالَى

**شفافیت و سلامت اداری**

**دوره بدو انتصاب مدیران میانی**

**تهیه و تنظیم:**

**دانشگاه علوم پزشکی ایران با همکاری معاونت توسعه مدیریت و منابع**

**وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی**

## شناسنامه دوره

◀ عنوان دوره: شفافیت و سلامت اداری

◀ مرکز تحقیقات علوم مدیریت و اقتصاد سلامت، دانشگاه علوم پزشکی ایران، تهران، ایران.

تلفن: ۰۲۱-۸۸۶۷۱۶۱۵

پست الکترونیکی: [hme@iums.ac.ir](mailto:hme@iums.ac.ir)

◀ اهداف دوره: آشنایی با انواع روش‌های فساد اداری و نحوه اصلاح ساختار اداری سازمان

◀ گروه هدف: مدیران میانی

## اهداف دوره : پس از پایان این دوره از فراگیران انتظار می رود:

- \* آشنایی با انواع شاخص های فساد اداری
- \* آشنایی با انواع مختلف فساد اداری در سازمان و گسترش آن در سازمان
- \* آشنایی با اصلاحات ساختاری در نظام اداری

## فهرست

۶	چکیده:.....
۷	مقدمه .....
۸	فساد اداری: تعاریف و مفاهیم.....
۹	شاخص‌های فساد اداری .....
۱۰	انواع شاخص‌های سنجش فساد .....
۱۱	انواع فساد اداری .....
۱۲	علل ظهور و گسترش فساد اداری .....
۱۲	شرایط اساسی برای ظهور فساد اداری: .....
۱۳	ریشه‌های اصلی فساد اداری .....
۱۳	عوامل تسهیل کننده فساد اداری .....
۱۳	عوامل سیاسی .....
۱۳	عوامل اداری .....
۱۸	تفاوت تخلفات اداری و فساد اداری .....
۱۹	سطوح کلی فساد.....
۲۰	درجات فساد .....
۲۱	پیامدهای فساد.....
۲۱	دلایل ضرورت کنترل و مبارزه با فساد .....
۲۳	راهکارهای پایه ای جهت پیشگیری از فساد اداری .....
۲۳	۱- فرهنگ سازی نیروی انسانی و آموزش کارکنان؛.....
۲۴	۲-اصلاح نظام اداری و عملیاتی و مکانیزه کردن آن(استفاده از فناوری اطلاعات)؛.....

۲۵	..... روش های مبارزه با فساد اداری
۲۶	..... روشهایی که تقاضای شهروندان را برای فساد اداری کاهش می دهند:
۲۶	..... اصلاح ساختار نظام اداری
۲۷	..... مقررات زدایی
۲۷	..... خصوصی سازی
۳۲	..... جغرافیای فساد (یک بررسی تطبیقی)
۳۴	..... نتیجه گیری:
۳۴	..... نکات کلیدی
۳۵	..... منابع پیشنهادی جهت مطالعه بیشتر

## چکیده:

با وجود اینکه فساد و جرائم مربوط به آن در بسیاری از کشورهای دنیا وجود دارد اما این آسیب بزرگ اجتماعی در کشورهای جهان سوم نمود بیشتری دارد. موضوع فساد در ایران همواره یکی از مهم‌ترین دغدغه‌های مسئولان عالی رتبه بخصوص مقام معظم رهبری بوده و به دستور ایشان شعبه‌های ویژه‌ای برای رسیدگی به جرائم آن تشکیل شده است. مبارزه با فساد (که در واقع بخش مهمی از تلاش برای اداره موثر و کارآمد جامعه است) به شناخت دقیق عوامل مختلف و ریشه‌های آن بستگی دارد. که فرهنگ جامعه مبنایی‌ترین بستر ایجاد فساد در کشورهاست. برای از بین بردن فساد اداری و رسیدن به شفافیت و سلامت اداری باید با افزایش سطح آگاهی عموم مردم و کارکنان و آموزش آنها به این مهم دست یافت.

## مقدمه

فساد مسأله‌ای است که در تمام ادوار گریبانگر دستگاه‌ها و سازمانها بوده و هسته اندیشه بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی را تشکیل می‌داده است. فساد اداری نیز به عنوان یکی از عمومی‌ترین اشکال فساد پدیده‌ای است که مرزهای زمان و مکان را در نوردیده و با این ویژگی نه به زمان خاصی تعلق دارد و نه مربوط به جامعه خاصی می‌شود.

در واقع می‌توان گفت فساد اداری پدیده‌ای همزاد حکومت است. یعنی از زمانی که فعالیتهای بشر شکل سازمان یافته و منسجمی به خود گرفت از همان زمان فساد اداری نیز همچون جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرده است. بنابراین می‌توان فساد را فرزند ناخواسته سازمان تلقی کرد که در نتیجه تعاملات گوناگون در درون سازمان و نیز به مناسب تعامل میان سازمان و محیط آن به وجود آمده است.

فساد اداری بخش از مجموعه مسایلی است که سازمانها در دوره عمر خود به ناگزیر آن را تجربه می‌کنند. این مجموعه مسایل به معضلاتی اشاره دارد که به طور عمده ریشه‌های آن در خارج از سازمان قرار داشته ولی آثار آن سازمانها را متأثر می‌سازد. این معضلات به عنوان چالشهایی که همواره پیش روی مدیران هستند تلقی می‌شوند که به دلیل عدم کنترل سازمان بر علل پیدایی آنها، طبیعتاً کنترل آنها نیز بسیار دشوار است؛ به عنوان مثال فساد اداری تا حد زیادی از نظامهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی تأثیر می‌پذیرد؛ برای مثال بالا بودن نرخ بیکاری، میزان سلطه روابط غیر رسمی و سنتی بر ارتباطات میان افراد، میزان بلوغ نظام سیاسی و... بر حجم فساد اداری یک جامعه تأثیر مستقیم می‌گذارد از طرفی فساد اداری به طور مستقیم بر کارایی نظام اداری، مشروعیت نظام سیاسی و مطلوبیت نظام فرهنگی و اجتماعی اثرات نابهنجاری خواهد گذارد که این تعامل باعث ایجاد دوری باطل و مارپیچی نزولی می‌شود که در نهایت جامعه رابه افول خواهد کشاند؛ از این رو باید با پدیده‌هایی از جنس فساد اداری که ریشه در زمینه‌های گوناگونی دارند، بانگرشی سیستمی روبه‌رو شد و به تدوین راه‌حلهای جامع اندیشید

## فساد اداری: تعاریف و مفاهیم

به دلیل تنوع رفتارهای غیرقانونی و قانونی که جزو فساد اداری به حساب می‌آیند، تعاریف گوناگونی از فساد اداری شده است:

ریشه فساد فعل لاتین (RUMPER) به معنای شکستن است، بنابراین در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود. که آن ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی و غالباً مقررات اداری باشد.

**تعریف قانونی فساد اداری:** استفاده از موقعیت و قدرت دولتی برای رسیدن به منافع شخصی (حاجیانی،

۱۳۸۹).

تعریف فساد بر مبنای افکار عمومی جامع: هر گونه اقدامی که از دید مردم یک جامعه غیراخلاقی و مضر باشد. به دلیل تفاوت در دیدگاه‌های مردم، هیمر (۱۳۸۸) فساد اداری را به سه گونه تقسیم می‌کند: فساد اداری سیاه، خاکستری و سفید

تعریف فساد بر اساس منافع عمومی: فسادی که هم به منافع عمومی لطمه بزند و هم هدف از انجام آن رساندن فایده به عامل یا شخص ثالثی که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است باشد (حبیبی، ۱۳۷۵). روگو و لاسول (۱۳۸۹) بیان می‌نمایند که یک دستگاه فاسد در تمام نظام اجتماعی اختلال ایجاد می‌کند. فردریچ (۱۳۸۹) نیز مدعی است که هر جا صاحب قدرتی که مسئول اداره سازمانی است و بر اثر دریافت رشوه ای نقدی یا غیرنقدی اغوا شود و به انجام کارهای غیرقانونی مبادرت ورزد، این فرد به منافع عمومی زیان رسانده است.

تعریف فساد اداری بر اساس نقش وابستگی‌های اجتماعی و خانوادگی در تصمیمات کارمندان: تانزی (۱۳۷۵) فساد را در چارچوب فرایند تصمیم‌گیری کارمندان و سیاستگذاران تعریف کرده و معتقد است که یک مسئول دولتی هنگامی که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تاثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد مرتکب فساد اداری شده است.



تعریف بانک جهانی و سازمان شفافیت بین المللی از فساد: سوء استفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) (عباس زادگان، ۱۳۸۹).

تعریف فساد از منظر لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد: هر نوع اقدام اشخاص حقوقی و حقیقی با هدف انتفاع برای خود یا دیگران که به صورت پرداخت وجه، مال یا دادن امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم، برخلاف موازین قانونی به کارکنان دولت انجام پذیرد. این لایحه هرگونه فعالیت اقتصادی مستقیم و غیرمستقیم دستگاه‌های نظارتی، نظامی و انتظامی و برخی دستگاه‌های دیگر که در وظایف و اختیارات قانونی آنها فعالیت اقتصادی پیش بینی نشده رامنوع و از مظاهر فساد اعلام نموده است.

چنانچه بخواهیم فساد را در قالب یک معادله ارائه دهیم این معادله بدین صورت خواهد بود:

**فساد = انحصار + قدرت پنهانکار - پاسخگویی و شفافیت**

## شاخص‌های فساد اداری

فساد اداری، مانند هر پدیده اجتماعی و اقتصادی دیگری به عوامل و فرآیندهای پیچیده بسیاری بستگی دارد. که طیف گسترده‌ای از مسائل روانی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، اداری، مدیریتی و عوامل فردی و گروهی را در بر می‌گیرد. همچنین مسائل حقوقی مانند انعطاف پذیری در قوانین و توصیه‌های آمرانه، دیدگاه‌های دیوان سالاری، نادیده گرفتن قوانین اداری، عدم شفافیت در وظایف و استانداردها، فقدان نظارت بر عملکردها، دستکاری در اسناد و مدارک و غیره می باشد. از سوی دیگر بی توجهی به شایستگی نیروی انسانی و باند می‌تواند حس محق بودن و ضایع شدن حقوق افراد (Senior managers) بازی و گروه‌گرایی مدیران ارشد را در کارمندان نادیده گرفته تا به کارهای خلاف از قبیل رشوه خواری و اختلاس دست بزنند. البته تعاریفی که در بالا اشاره شد فساد فراگیر در میان

کارگزاران دولتی است که موجب زیان های اجتماعی و یا تضعیف نهادهای موجود می گردد که نتیجه نهایی آن توزیع نامناسب امکانات عمومی و مصادره اموال عمومی برای استفاده های شخصی می باشد.

## انواع شاخص های سنجش فساد عبارتند از:

**نظرسنجی<sup>۱</sup>:** این روش مبتنی بر نظرسنجی از مردم و گروه های مختلف درباره میزان فساد رایج در نهادها یا کل جامعه است.

**درک یا تصور از فساد<sup>۲</sup>:** در این شاخص فساد از سوی مقامات سیاسی و اداری مورد ارزیابی قرار می گیرد.

**نسبت رشوه<sup>۳</sup>:** تمایل فعالان اقتصادی به پرداخت از تقسیم میزان رشوه پرداخت شده به درآمد این اشخاص بدست می آید.

**کسب و کار بین الملل<sup>۴</sup>:** در این شاخص کشورها بر اساس میزان مبادلات بازرگانی که شامل فساد است رتبه بندی می شوند.

**راهنمای بین المللی ریسک کشوری<sup>۵</sup>:** در این شاخص دیدگاه های کارشناسان خبره، مبنای تعیین عوامل تشکیل دهنده شاخص قرار می گیرد.

**گزارش رقابت پذیری جهانی<sup>۶</sup>:** میزان پرداخت های اضافی خلاف قانون در فهاالت های اقتصادی را مشخص می کند (قربانی و صدیق محمدی، ۱۳۸۷).

<sup>۱</sup> Perception Surveys

<sup>۲</sup> Corruption perception index: CPI

<sup>۳</sup> Bribe ratio

<sup>۴</sup> Business international

<sup>۵</sup> International country risk guide

<sup>۶</sup> Global competitiveness report

## انواع فساد اداری

فساد اداری به وضعیتی در نظام اداری گفته می‌شود که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می‌آید و جنبه‌ای فراگیر دارد که در نهایت آن را از کارایی و اثربخشی مورد انتظار باز می‌دارد. این تخلفات که مجموعاً به فساد اداری منجر می‌شود انواع گوناگونی دارند که رایج‌ترین آنها عبارتند از:

### ۱ - فساد مالی که خود به چندین نوع تقسیم می‌شود:

- ارتشاء؛

- اختلاس؛

- فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی؛

- فساد در قراردادهای مقاطعه کاری دولت با پیمانکاران؛

- فساد مالیاتی؛

### ۲ - استفاده شخصی از اموال دولتی؛

۳ - کم کاری، گزارش مأموریت کاذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به غیر از وظیفه اصلی،

۴ - سرقت اموال عمومی از سوی کارکنان؛

۵ - اسراف و تبذیر؛

۶ - ترجیح روابط بر ضوابط؛

۷ - فساد در شناسایی و مبارزه با قانون شکنی؛ (تساهل و تسامح نسبت به فساد)

۸ - فساد در اراییه کالا و خدمات دولتی؛

۹ - فساد در صدور مجوز برای فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی؛

۱۰ - فساد استخدامی: (عدم رعایت ضوابط و معیارهای شایستگی در گزینش، انتخاب و ارتقای افراد در سازمان).

## علل ظهور و گسترش فساد اداری

ظهور فساد اداری مستلزم وجود شرایط خاصی است و علاوه ریشه‌ها و عوامل تسهیل کننده‌ای دار دکه به‌طور خلاصه در زیر بررسی می‌شوند.

### شرایط اساسی برای ظهور فساد اداری:

**الف) تمایل:** تمایل به ارتکاب تخلف در ذهن عامل آن قرار دارد. تمایل می‌تواند ناشی از عوامل متعددی باشد که در ادامه بحث به آنها خواهیم پرداخت؛ اینکه این عوامل از درون فرد نشأت بگیرد یا از محیط، چندان تفاوتی در نتیجه به‌وجود نمی‌آورد.

**ب) فرصت:** برای مبادرت به فساد اداری باید علاوه بر تمایل، فرصت مناسب نیز وجود داشته باشد. چنین فرصتی ممکن است در پی طراحی و تدابیر بلندمدت پیش بیاید و یا ناشی از تصادف باشد. چنانچه تمایل و فرصت اقدام به فساد وجود داشته باشد فساد متولد خواهد شد و در صورت مهیا بودن سایر شرایط رشد خواهد کرد.

## ریشه‌های اصلی فساد اداری

**الف) ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی:** شاید مهم‌ترین عوامل فساد، مسایل فرهنگی و عقیدتی باشد. فرهنگ عمومی جامعه، ارزش‌ها و هنجارهای حاکم بر افراد و اجتماع و عقاید و باورهای مردم نقش محوری در این زمینه دارد. مادی‌گرایی، فردی‌گرایی، مصرف‌زدگی، کاهش قبح تخلفات در سازمان و جامعه و مهمتر از همه ضعف ایمان و وجدان کاری از مهم‌ترین ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی فساد اداری هستند.

**ب) ریشه‌های اقتصادی:** عدم ثبات اقتصادی، تورم لجام گسیخته، رکود، کاهش درآمدها و قدرت خرید مردم، عدم عدالت اقتصادی و اجتماعی، توزیع نامناسب امکانات و تسهیلات در جامعه و امثال این موارد از عمده‌ترین ریشه‌های اقتصادی فساد اداری به شمار می‌آیند.

## عوامل تسهیل کننده فساد اداری

### عوامل سیاسی

عدم استقلال کامل قوه قضائیه، نفوذ قوه مجریه بر آن و بر دستگاههای نظارت و بازرسی، فشار گروه‌های ذی نفوذ در داخل و خارج سازمان، فساد مدیران عالی‌رتبه، جوسازی و غوغاسالاری، توصیه برای در امان ماندن مدیران مختلف از مجازاتها و تساهل و تسامح نسبت به موارد مشاهده شده از عوامل سیاسی تسهیل کننده جریان فساد تلقی می‌شوند.

### عوامل اداری

تشکیلات و ساختار اداری غیرکارآمد، حجیم و نامتناسب با اهداف و وظایف، پیچیدگی قوانین و مقررات و تعداد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری، مدیران غیر مؤثر، فقدان نظام شایسته سالاری، وجود تبعیضات در استخدام، انتصاب و ارتقای افراد، نارسایی در نظام حقوق و دستمزد، نظام پاداش و تنبیه و بویژه نظام نظارت و ارزشیابی، ترجیح

اهداف گروهی به اهداف سازمانی و ناآگاهی ارباب رجوع به فرایندهای اداری و حقوق خود از عوامل اداری تسهیل کننده فساد اداری هستند. (نجاری، ۱۳۷۸) با توضیحی که درباره ریشه‌ها، شرایط و عوامل تسهیل کننده فساد اداری ارائه شد اینک می‌توان از عمده‌ترین علل متداول در پیدایش و گسترش فساد اداری نام برد.

## ۱ - اختلاف فاحش میان میزان درآمد کارکنان و حجم هزینه‌های آنان:

شاید یکی از شایع‌ترین علل ارتکاب تخلفات اداری عدم تکافوی درآمد کارکنان با هزینه‌های آنان باشد. در تحقیقی که در سال ۱۳۷۱ در سه وزارتخانه انجام شد، شکاف بین درآمدها و هزینه‌ها مورد سنجش قرار گرفت و در نتیجه مشخص شد که درآمد کارکنان به طور میانگین  $۵۰/۳\%$  کمتر از مخارج آنهاست. یعنی درآمد آنان فقط کفاف نیمی از مخارج آنها را می‌داد. (رفیع‌پور، ۱۳۷۷، ص ص ۲۶۸ - ۲۶۷)

## ۲ - روابط خویشاوندی:

در جوامع گرم که در آنها ارزشهای سنتی بر روابط بین افراد حاکم است ( از جمله ایران و بسیاری از کشورهای در مسیر توسعه) روابط خویشاوندی یکی از علل فساد اداری را تشکیل می‌دهد. در جامعه ایران اگر فردی در یک منصب اداری قرار بگیرد؛ خویشاوندان از او توقع دارند که در تصمیمات اداری، خویشاوندی را بر ضوابط موجود ترجیح دهد و چنانچه فرد، خلاف این عمل کند، جامعه ایرانی ارزیابی مثبتی از او نخواهد داشت (ادیب ۱۳۷۴، ص ۱۳۴) در چنین مواقعی نمی‌توان از کارکنان بخش عمومی انتظار داشت که به سهولت براساس ضوابط رفتار نمایند و به علاوه استقرار یک نظام بوروکراتیک سالم در این جوامع غیرممکن به نظر می‌رسد. (1995, Tanzi)

مفاهیم "سرمایه اجتماعی" که توسط کلمن (۱۹۹۰) و نیز "سرمایه سیاسی" که توسط لویی (۱۹۹۶) ارائه شده بیانگر نقش روابط خویشاوندی در فساد اداری است.

سرمایه اجتماعی نوعی دارایی است که از مجموعه دیونی که افراد در مقابل یکدیگر دارند تشکیل می‌گردد. این دارایی حصول نتایجی را میسر می‌سازد که در صورت فقدان چنین سرمایه‌ای غیر ممکن می‌بود (تانزی، ترجمه آقایی،

شماره ۱۵۰ - ۱۴۹). سرمایه سیاسی نیز به مجموعه دیونی اطلاق می‌شود که افرادی که در یک شبکه ارتباطی سیاسی قرار دارند، نسبت به یک‌دیگر دارا هستند. بخشی از سرمایه‌های دوگانه فوق ریشه در زمینه‌های خانوادگی افراد دارد و صاحبان این سرمایه‌ها آن را از خانواده به ارث می‌برند و بخشی از آن نیز ناشی از داد و ستدهای اجتماعی و سیاسی افراد است.

### ۳ - وسعت دامنه دخالت‌های دولت در تصدی امور:

شواهد حاکی از این واقعیت است که هرچه میزان تصدی گری دولت بیشتر باشد زمینه برای ظهور و شیوع فساد نیز مهیاتر خواهد شد. چنانکه گفته می‌شود: عرصه‌های بروز فساد پایه‌پای پیچیدگی دستگاه دولت که وظایف جدید نظارت و مدیریت را نیز به عهده گرفته است وسعت می‌یابد (ماکارونی، ۱۳۷۵، ص ۳۱). به عنوان یک نمونه می‌توان به اختیارات دولت در زمینه صدور مجوز برای واردات یا تولید کالاها و خدمات پرسود اشاره نمود. تحت چنین شرایطی، کارکنانی که اختیار صدور مجوز به آنها واگذار شده فرصت گزینش افراد خاصی که قول جبران خدمات آنها را داده‌اند را به دست می‌آورند. بدین ترتیب فساد اداری اتفاق می‌افتد. (1998, Mauro)

### ۴ - افراط در وضع قوانین و محدود نمودن بخش خصوصی:

هنگامی که قوانین و مقررات بیش از حد نیاز وجود داشته باشد، شهروندان دچار وسوسه دور زدن آنها خواهند شد و از سوی دیگر، کارکنان فاسد نیز طوری رفتار خواهند نمود که ارباب رجوع بپذیرد که قوانین و مقررات موانعی هستند که روند انجام امور او را کند می‌کند و در اینجاست که در نتیجه توافقات ضمنی و سپس آشکار میان کارمندان و ارباب رجوع، فساد اداری رخ می‌دهد. کیفیت و کمیت قوانین و مقررات تا حدی در تولید و تکثیر فساد اداری موثر است که یکی از صاحب‌نظران چنین می‌گوید: من گمان نمی‌کنم که بدون قوانین و مقررات دولتی، فساد بتواند به وجود بیاید.

## ۵ - عدم حساسیت جامعه نسبت به معیارهای اخلاقی:

درجه حساسیت جامعه به معیارها اخلاقی، یکی از عوامل تعیین کننده حجم فساد اداری در جامعه است. چنانچه سطح اخلاق عمومی بالا باشد، نخست آنکه هزینه‌های روانی و اخلاقی تخلفات اداری بیشتر خواهد بود؛ دوم خطر کشف و تنبیه و هزینه‌های ناشی از آن نیز افزایش خواهد یافت.

## ۶ - افزایش شهرنشینی:

افزایش شهرنشینی به دلیل گسترش تقاضا برای خدمات دولتی و توسعه بخش خصوصی که در پی تسریع در جریان امور خود هستند و همچنین دامن زدن به بوروکراسی و بالا بردن حجم فعالیت‌های عمومی، فرصت‌های ارتکاب فساد اداری را افزایش می‌دهد. (دفتر بررسی‌های اقتصادی، شماره ۲۵، ص ۱۲۰)

## ۷ - دامنه فعالیت‌های نظارتی و تنبیهی دولت:

اگر چه نظارت اثربخش یکی از عوامل مهم در پیشگیری از وقوع کجروی‌ها تلقی می‌شود ولی نظارت در درون خود آستن نوعی تعارض نیز هست؛ چرا که یکی از دلایل تمایل به فساد، شدت نظارتی است که از سوی دستگاه‌های نظارتی بر فعالیت‌های بخش عمومی اعمال می‌شود از جمله نظارت بر صدور مجوزها، وضع جرایم در قبال تخلفات، نظارت بر خریدهای دولتی، سرمایه‌گذاریها، اعتبارات و... (جیبی، ۱۳۷۵، صص ۴۸ - ۴۷)

## ۸ - امنیت ناشی از فضای آلوده به فساد:

اینکه گفته می‌شود "فساد، فساد می‌آورد" یکی از درست‌ترین عبارات موجود در ادبیات فساد است. چرا که میزان وجود فساد و مقدار فضایی که به فساد آورده شده است یکی از مناسب‌ترین زمینه‌های گسترش آن است. در یک فضای آلوده به فساد فرصت‌های فساد زیاد بوده و خطر به دام افتادن نیز بسیار کم است و این به معنای سرعت یافتن فعالیت‌های ناسالم از سوی کارکنان و مراجعان فساد است.



## ۹ - تساهل و تسامح نسبت به فساد:

عمده‌ترین دلایل چشم‌پوشی نسبت به فساد اداری عبارتند از:

۹-۱ - ترجیح برخی دولت‌ها در زمینه‌ی ارایه‌ی فرصت‌های کسب درآمد و موقعیت بهتر از طرق نامشروع به جای

اعطایی امتیازات قانونی به حامیان سیاسی خود.

۹-۲ - ناتوانی برخی دولت‌ها در افزایش حقوق و مزایای کارکنان متخصص خود باعث می‌شود تا با چشم‌پوشی

در قبال موارد تخلف، به آنها اجازه دهند تا با توسل به انواع فساد اداری وضعیت خود را بهبود بخشند و در مقابل سیستم هم بتوانند از خدمات آنها همچنان استفاده نمایند.

۹-۳ - جلوگیری از بروز تفرقه و تنش در داخل هیأت حاکم در نتیجه‌ی افشای موارد فساد اداری

۹-۴ - حفظ مشروعیت و آبروی نظام از طریق مسکوت گذاردن مصادیق فساد اداری. (جیبی، ۱۳۷۵، صص،

۱۴۸۰ - ۱۴۰)

## ۱۰ - حرص و طمع و مادی‌گری

که یکی از دلایل فردی ارتکاب تخلفات اداری است.

نتایج حاصل از تحقیقات سازمان مدیریت و برنامه ریزی در باره عمده‌ترین عوامل ترویج فساد عبارت

است از:

۱. عدم وجود شفافیت و پاسخگویی در فعالیتهای نظام اداری

۲. اعطای اختیارات بیش از حد، به مدیران

۳. عدم ثبات در مدیریت

۴. عدم وجود امنیت شغلی برای کارکنان
۵. نارسایی و پیچیدگی و تناقض و ابهام در قوانین و مقررات اداری
۶. عدم وجود نظام شایسته سالاری در عزل و نصبها
۷. ناکارآمدی و ضعف نظام اداری
۸. بی کفایتی حرفه ای کارکنان
۹. باند بازی
۱۰. عدم وجود نظامهای صحیح انگیزشی و تشویق و تنبیه در ادارههای عمومی
۱۱. ضعف دانش و تخصص مدیران
۱۲. عدم اجرای مقررات و ضوابط بازدارنده و امنیتی در سازمان
۱۳. وجود بسترهای مناسب برای ارتکاب جرایم و مفاسد اداری
۱۴. نبود آموزش و برنامههای آگاهسازی در سازمان
۱۵. ضعف کارکنان از جهت ایمان مذهبی و باورهای دینی
۱۶. انفکاک بین منافع سازمان و منافع اشخاص

## تفاوت تخلفات اداری و فساد اداری

فساد اداری حالتی در نظام اداری است که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می آید و آن را از کارایی مطلوب و اثربخشی موردانتظار باز می دارد. در واقع، تخلفات اداری زمینه ساز فساد اداری است. البته هر تخلفی

باعث فساد اداری نمی‌شود، بلکه باید ویژگی‌های خاصی داشته باشد که مهمترین آنها مکرر بودن، استمرار داشتن، نهادینه بودن، تأثیر نسبتاً زیاد در سطوح مختلف سازمانی است. طبق ماده ۸ قانون تخلفات اداری، ۳۸ مورد از مصادیق تخلفات اداری شناخته شده است که با توجه به تعاریف فساد و مفهوم حقوقی فساد اداری، بعضی از موارد تخلف از مصادیق فساد اداری محسوب می‌شود.

## سطوح کلی فساد

### ۱- سطح کلان، فساد یقه سفیدها یا بالا نشینان:

این فساد ریشه در برتری طلبی دارد و توسط مقامات رده بالای سیاسی و نخبگان انجام می‌شود. این نوع فساد در بخشهای واردات، مزایده ها و مناقصه ها، خریدهای خارجی و داخلی کلان، بخشهای مرتبط با فروش منابع زیرزمینی و پروژه های بزرگ عمرانی رخ میدهد .

### ۲- سطح خرد، فساد یقه آبی‌ها :

این فساد ریشه معیشتی داشته و میان کارمندان رده پایین اتفاق می‌افتد، مانند رشوه های عمومی و کارسازیهایی غیر قانونی .

کنترل فساد کلان، مقدم بر فساد خرد است. زیرا، بدون کنترل فساد کلان امیری به حل مشکل فساد خرد نیست. این گروه با برخورداری از «توان توجیه» یا «حمایت» سا «امکان فرار» اصولاً مصون از تعقیب می‌مانند.

یک محقق علوم سیاسی به نام هیدن هیمر، فساد اداری را به سه گونه تقسیم می‌کند:

### ۱- فساد اداری سیاه: کاری که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای

مثال می‌توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن معیارهای ایمنی در احداث مسکن نام برد.

**۲- فساد اداری خاکستری:** کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است، اما توده‌های مردم در مورد آن

بی تفاوت‌اند. مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم از محبوبیت چندانی برخوردار نیستند و کسی غیر از نخبگان سیاسی به مفید بودن آنها معتقد نیست.

**۳- فساد اداری سفید:** کاری که ظاهراً مخالف قانون است، اما اکثر اعضای جامعه آن را آن قدر مضر و با

اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه آن باشند. برای مثال چشم پوشی از موارد نقض مقررات که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی، ضرورت خود را از دست داده‌اند.

## درجات فساد

عالمان علم اقتصاد و متفکران و اندیشه ورزان علوم سیاسی و اجتماعی براین باورند که برای انواع آن درجاتی

تعریف شده است.

**۱- شروع فساد:** در کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته، درجات متفاوتی از فساد وجود دارد. چنانچه فساد

کم باشد می‌توان آن را شروع فساد نام نهاد. در این مورد اگر کسی مرتکب خلافی شد به سرعت فرد مذکور یافته و جریمه و احیاناً تنبیه خواهد شد. زیرا این خلاف و فساد بر خلاف جریان طبیعی امور اتفاق افتاده است.

**۲- فساد زیر زمینی و سازمان یافته:** فساد زیر زمینی و سازمان یافته که در بسیاری از کشورهای در حال

گذار و رو به توسعه، قرار داد نانوشته‌ای میان کارگزاران سیستم اداری و مراجعان که عمدتاً در اینجا منظور ما سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی می‌باشد موجود است. در این قرارداد، مشخص است که یک سرمایه‌گذار بایستی برای به دست آوردن فلان مجوز چه مقدار رشوه بدهد و در برابر، چه چیزی به دست خواهد آورد. در این نوع فساد، سلسله مراتب مشخص است و نقش و سهم هریک از افراد رشوه گیرنده مشخص و مقدار رشوه نیز معلوم است.

**۳- فساد سیستمی:** در کشورهای در حال گذار این نوع فساد، فساد است فراگیر که در واقع کلیه سطوح نیروی انسانی دولتی از آن در امان نیستند و همه دستگاه‌ها به نحوی از انحاء در آن دخیل هستند. این نوع فساد، ناشی از مسائل سیاسی است و به راحتی مرتفع نمی‌گردد. زیرا کسانی که در قدرت هستند برای انتقال منافع نامشروع خود و وابستگان با استفاده از خلاءهای قانونی و حتی تغییر قانون و مقررات از موقعیت اداری و دولتی خود استفاده می‌کنند.

## پیامدهای فساد

- (۱) کاهش رشد اقتصادی
  - (۲) افزایش تشریفات اداری و توسعه بوروکراسی و در پی آن افزایش هزینه مبادله
  - (۳) افزایش قوانین و صدور آیین نامه‌ها و بخشنامه‌های متعدد و متناقض
  - (۴) ایجاد و گسترش عدم ثبات سیاسی به جهت دامن زدن به نارضایتی عمومی و کاهش اطمینان محیطی
  - (۵) کاهش مقبولیت و مشروعیت کارگزاران و توسعه بی‌اعتمادی
- به طور کلی فساد از درجه مشروعیت و اثر بخشی دولت‌ها می‌کاهد، ثبات و امنیت جوامع را به خطر می‌اندازد و ارزش‌های دموکراسی و اخلاقیات را مخدوش می‌سازد و از این طریق مانع توسعه سیاسی و اجتماعی جامعه می‌شود.

## دلایل ضرورت کنترل و مبارزه با فساد

- فساد منابع ارزشمند اقتصادی را درون فعالیت‌های غیر مولد سوق می‌دهد -> کاهش تحقق اهداف دولت
- فساد زمان کارکنان بخش دولتی را درون فعالیت‌های غیر سازنده سوق می‌دهد -> کاهش کارایی سازمان

- فساد پدیده ای پنهان، غیرقابل محاسبه و غیردموکراتیک است ← به فرآیندها و نهادهای دموکراتیک آسیب می‌رساند

روش های موثر کنترل فساد باید حداقل یکی از نتایج زیر را به دنبال داشته باشد:

- کاهش تقاضا برای فساد اداری

- افزایش هزینه ی ارائه خدمات فسادآمیز برای کارکنان فاسد

- افزایش خطر کشف و دستگیری عاملان فاسد

مهمترین تأثیرات سوء فساد اداری در جامعه:

- افزایش فاصله طبقاتی

- فقدان توسعه اقتصادی کشور

رویکردهای پیشگیری از فساد:

۱- رویکرد علمی: شناخت چستی پدیده فساد، چرایی بروز آن و چگونگی پیشگیری از آن به کمک علوم رایج

۲- رویکرد تجربی: تلاش برای پیشگیری از فساد به کمک تجربه‌ها و تحقیقات صورت گرفته قبلی

۳- رویکرد ارزشی: استنباط و استخراج مبانی پیشگیری از فساد با مراجعه به منابع اسلامی و ملی

۴- رویکرد تطبیقی: استفاده از تجربیات دیگر کشورها سازمان های فرا ملی و منطقه‌ای و بین المللی

## راهکارهای پایه ای جهت پیشگیری از فساد اداری

### ۱- فرهنگ سازی نیروی انسانی و آموزش کارکنان؛

الف) اقداماتی که تقاضای شهروندان را برای خدمات آمیخته با فساد اداری کاهش دهد:

- مقررات زدایی

- خصوصی سازی

- بالا بردن سطح آگاهی های عمومی

ب) اقداماتی که عرضه فساد اداری را از سوی کارکنان کاهش دهد:

- احیای اخلاقی

- اصلاح نظام اداری

- جلوگیری از فساد استخدامی

- افزایش حقوق و مزایای کارکنان

- سیاست زدایی از نظام اداری

- نظارت عمومی بر دستگاه های دولتی

- تشکیل سازمان های مستقل مبارزه با فساد

ج) اقداماتی که عرضه و تقاضای فساد را با هم کاهش دهد:

- تشویق کارکنان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاکری

-آزادی مطبوعات

## ۲-اصلاح نظام اداری و عملیاتی و مکانیزه کردن آن(استفاده از فناوری اطلاعات)؛

نقش کلیدی فناوری اطلاعات در کاهش فساد اداری

دشمن اصلی فساد شفافیت است. یک استراتژی ضد فساد که شفافیت مدیریت دولتی را تقویت نکند، محکوم به شکست است.

توسل به فناوری اطلاعات موجب:

- جایگزینی اینترنت و ابزارهای اطلاعاتی به جای تصمیم‌های غیر شفاف و دلبخواهی

- شفاف سازی امور مالی و تدارکات در سازمان‌های دولتی

- خشکاندن ریشه فساد اداری با قطع رابطه شهروندان با متصدیان امور در بخش دولتی

- جمع‌آوری اطلاعات به دست آمده از منابع مختلف به صورتی منسجم و یکپارچه

- کمک به برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری سریع و آسان

- امکان تهیه گزارشات مقایسه‌ای

با این حال باز هم در بعضی موارد شاهد ورود فساد به سیستم رایانه ای هستیم زیرا مدیریت فساد اداری در بخش دولتی تا حد زیادی مبتنی بر تصمیم‌های دولت و عوامل سازمانی و محیطی است و فناوری اطلاعات نمی‌تواند فی نفسه فساد را کاهش دهد، بلکه در برخی موارد خود به عامل اصلی فساد اداری تبدیل می‌شود.



در نتیجه مدیران به فنون و ابزار کمکی نیاز دارند که یکی از این مدل‌های کمکی مدلی است که در قرن ۱۹ به وسیله «بنتهام» تحت عنوان «زندان تمام دید» مطرح شد.

### زندان تمام دید:

نوعی فناوری است که ضمن تجلی خود در فناوری اطلاعات، به مدیر اجازه می‌دهد فعالیت زندان و زندانیان را تحت نظارت کامل داشته باشد.

بر این اساس فناوری اطلاعات به مدیران اجازه می‌دهد همه فعالیت‌های پنهان و آشکار کارکنان خود را تحت نظر داشته باشد و به این ترتیب فساد را کنترل کند.

۳- انتخاب نیروی انسانی براساس نظر کمیته فنی و تخصصی

۴- پی ریزی یک سیستم مدیریت اقتصادی سالم و بازارمحور

۵- تشکیل میزگردهای فنی و تخصصی در تقابل با فساد و توسعه مدیریت اقتصادی

### روش‌های مبارزه با فساد اداری

علیرغم وجود این ایده بدبینانه که فساد جزء اجتناب ناپذیر حیات اداری است، تجربیات جهانی نشان داده با اقدامات جامع می‌توان فساد را به پدیده اجتناب پذیر تبدیل ساخت. آژانس توسعه بین‌المللی آمریکا<sup>۱</sup> (۱۳۸۸) در ارتباط با مبارزه با فساد اداری از دو رویکرد بازدارنده<sup>۲</sup> و اجبار<sup>۳</sup> نام می‌برد و در عین حال راه حل اساسی کنترل و حل مسئله فساد را اتخاذ رویکرد جامع با استفاده از دو مدل کارگزار محور<sup>۴</sup> - اصلاحات بوروکراتیک- و مدل جامعه مدنی و

<sup>۱</sup> U.S. Agency for International Development

<sup>۲</sup> Prevention

<sup>۳</sup> Enforcement

<sup>۴</sup> Principal-Agent model

آموزش عمومی می‌داند. مان وای<sup>۱</sup> (۱۳۸۸) استراتژی مبارزه با فساد را شامل بازدارندگی، ممانعت و آموزش می‌داند. به زعم این‌ها حبیبی (۱۳۷۵) این روش‌ها را در چهار دسته کلی تقسیم بندی می‌کند (نمونه‌هایی از بکارگیری این راهکارها آورده شده است):

روشهایی که تقاضای شهروندان را برای فساد اداری کاهش می‌دهند:

### اصلاح ساختار نظام اداری

کشورهای آفریقایی به عنوان مبدع اصطلاح "قواعد رهبری"<sup>۲</sup>، مجموعه قوانینی را برای مقابله با فساد وضع نمودند که مقامات عالی رتبه موظف به رعایت آن می‌باشند. تمرکز این قواعد بر اصلاح ساختار از طریق رهبری و بوروکراسی<sup>۳</sup> می‌باشد. روش‌های انجام کار در دستگاه‌های دولتی باید به طور مستمر از نظر میزان فسادپذیری مورد ارزیابی قرار گیرند. در آمریکا از این روش در دولت‌های محلی و شهرداری‌ها زیاد استفاده می‌شود. در شهرداری نیویورک چندین اداره مسئولیت ارزیابی فساد<sup>۴</sup> در ادارات و واحدهای مختلف شهرداری را بر عهده دارند. مسئولین ادارت موظفند پرسشنامه<sup>۵</sup> ارزیابی فسادپذیری را که برای این منظور تهیه شده تکمیل نمایند. در این پرسشنامه جزئیات بسیار ریز در مورد روش‌های اجرایی رایج در اداره و همچنین نظر مدیران در مورد فسادپذیری روش‌های اداری فعلی مورد سوال قرار می‌گیرند. مسئول برگزاری ارزیابی پس از دریافت پرسشنامه‌ها و بررسی اولیه، برخی از ادارات را برای بررسی دقیق‌تر و حتی حسابرسی مالی انتخاب می‌کنند.

---

<sup>۱</sup> Man wai  
<sup>۲</sup> Leadership code  
<sup>۳</sup> bureaucracy

<sup>۴</sup> Corruption vulnerability assessment

<sup>۵</sup> این پرسشنامه بسیار جامع بوده و در مورد نحوه تقسیم وظایف، روش‌های داخلی نظارت و کنترل، روش‌های نظارت مالی در داخل سازمان و خطر بالقوه اختلاس و ارتشا سوالات متعددی کوجود است و در انتهای پرسشنامه نیز از مدیر مربوطه خواسته شده در مورد هر سوالی که نقاط ضعفی در سازمان خود تشخیص می‌دهد، دلایل و توضیحات خود را ارائه نماید.

## مقررات زدایی

دی سوتو<sup>۱</sup> (۱۳۸۷) در مطالعه کشور پرو نشان داد که در این کشور قوانین پیچیده اداری سبب شده کارفرمایان به صورت زیرزمینی آن هم در مقیاس کوچک فعالیت کنند. سونسون<sup>۲</sup> (۱۳۸۷) پس از بررسی موسسات اوگاندا دریافت که این قوانین و مقررات هستند که فرصت و زمینه دریافت رشوه از شرکت ها را برای کارمندان دولت فراهم می سازد.

در اکثر کشورها نبود شفافیت قانونی و اختیارات بالای مدیران دولتی در اعطای امتیازها و مجوزها، یکی از عوامل مهم بروز فساد بوده است. یکی از ابزارهای فساد، سوء استفاده از قوانین و مقررات است. بوروکراسی با افزایش قوانین و مقررات و پیچیده نمودن آنها سبب گسترش فساد می شود.

نشریه بانک جهانی<sup>۳</sup> در گزارشی اعلام نمود که برای مبارزه با فساد اداری بهتر است تعداد کمتری مسئول دولتی با حقوق و مزایای بهتر، فقط آن اموری را مدیریت کنند که واقعا نیازمند کنترل دولتی است و از قابلیت کنترل نیز برخوردار است. این کار از مبارزه مقطعی با فساد به صورت بسیج و جنبش های موردی موثرتر است (حبیبی، ۱۳۷۵).

## خصوصی سازی

دولت های پنگوئی<sup>۴</sup> سبب دخالت دولت در امور خصوصی، از بین رفتن زمینه رقابت، ایجاد انحصارات و فساد می شوند. از دید فوکویاما<sup>۵</sup> (۱۳۸۸) این گونه دولت ها وقتی تصمیم به انجام فعالیت هایی می گیرند که بهتر است بر عهده بخش خصوصی گذاشته شود، تاثیری به شدت منفی بر سرمایه اجتماعی برجای می گذارد. چون مردم وابسته به دولت شده اند و توانایی خودجوش برای کار کردن با یکدیگر را ندارند.

<sup>۱</sup> De Soto

<sup>۲</sup> Swenson

<sup>۳</sup> World development report

<sup>۴</sup> دولت های حجیم را به پنگوئن تشبیه می کنند که بدن آن، تصدی گری فعالیت های تولیدی و بنگاهداری و پاهایش اعمال سیاست گذاری، نظارت، هدایت و حمایت از فعالیت های اقتصادی و نیز تأمین کالاهای عمومی نظیر امنیت و بهداشت است. پرواضح است که امر سیاست گذاری و نظارت و سایر موارد یادشده در مدل دولت پنگوئی، کند و کم اثر خواهد بود، به طوری که بزرگی جسم پنگوئن نه تنها نمی تواند به قدرت حرکت وی کمک کند، بلکه از سرعتش به شدت خواهد کاست (ماهنامه اقتصاد ایران، ۱۳۸۶).

<sup>۵</sup> Fukuyama

در این خصوص باید اضافه کرد که تجربه نشان داده آزادسازی اقتصادی به دو دلیل به حذف فساد نمی‌انجامد: اول اینکه در اقتصادهای آزاد نیز فساد مشاهده می‌شود و دوم اینکه بررسی تطبیقی نشان می‌دهد در مواردی بعد از آزادسازی اقتصادی، میزان فساد افزایش یافته است. همچنین پژوهش‌های انجام شده نشان می‌دهد که خصوصی‌سازی در جامعه‌ای که دستخوش فساد گسترده است نه تنها به کاهش فساد نمی‌انجامد بلکه سبب می‌شود تا اموال عمومی به شیوه‌ای فاسد در اختیار گروه‌های خاصی قرار گیرد (فاضلی، ۱۳۸۸). فساد مالی با سلب امنیت فعالان اقتصادی و فرار سرمایه فجایع اقتصادی را در پی خواهد داشت (قربانی و صدیق محمدی، ۱۳۸۷). مطالعه کافمن و دیگران<sup>۱</sup> (۱۹۹۸) نشان می‌دهد که گسترش فساد مالی گسترش قاچاق و فعالیت‌های زیرزمینی و نهایتاً کاهش درآمدهای دولت را به دنبال خواهد داشت. لذا دولت ناچار به افزایش مالیات (افزایش فشار مالیاتی بر فعالان اقتصادی) می‌شود. در نتیجه آنها به دنبال راه‌هایی برای رهایی از این وضعیت برمی‌آیند که ارتشا یکی از آنهاست. گریز از پرداخت مالیات درآمدهای دولت را کاهش می‌دهد و متعاقباً دولت در انجام تعهدات خود مانند پرداخت حقوق کافی به کارکنان ناتوان می‌شود که این هم به فساد بیشتر می‌انجامد و همچنان این دور باطل تکرار می‌شود.

اقداماتی که احتمال کشف فساد اداری را افزایش می‌دهد:

## ۱-۲ نظارت بر ثروت، مصرف و سطح زندگی کارکنان دولت

اکثر کشورها به نظارت بر ثروت مسئولان عالیرتبه می‌پردازند که این خواسته مردم نیز می‌باشد.

## ۲-۲ ایجاد نهادهای مستقل و دائمی برای مبارزه با فساد اداری

در آمریکا در اکثر ادارات دفتر ویژه‌ای به نام بخش تحقیقات ۲ ایجاد شده که بر رفتار کارمندان نظارت دارد. همچنین در آمریکا از روش‌های دامگذاری ۳ که طی آن ماموران دولتی برای آزمودن کارمندان دولت به آنها رشوه پیشنهاد می‌کنند استفاده زیادی می‌شود. در چین از سال ۱۹۷۹ نهادهایی به نام کمیسیون‌های نظارت انضباطی ۴ جهت جلوگیری از سوء استفاده از منابع دولتی ایجاد گردید. دولت نیجریه پس از ناکامی در تشکیل اداره شکایات

<sup>۱</sup> Kaufmann, Daniel; Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton

<sup>۲</sup> Department of investigation

<sup>۳</sup> Sting operations

<sup>۴</sup> Discipline inspection commissions

عامه ۱ و اداره بررسی اعمال فاسد<sup>۲</sup> جهت رویارویی با فساد، دو نهاد اداره رفتار اداری<sup>۳</sup> و دادگاه رفتار اداری<sup>۴</sup> تشکیل داد. هنگ کنگ در سال ۱۹۷۴ کمیسیون مستقل علیه فساد<sup>۵</sup> تاسیس کرد و هندوستان به منظور جمع آوری اطلاعات در مورد فساد اداری در سال ۱۹۶۴ کمیسیونی به نام کمیسیون مرکزی حراست<sup>۶</sup> تشکیل داد که این کمیسیون پس از بررسی موارد قابل پیگیری را به اداره مرکزی تحقیقات ارجاع می دهد (حبیبی، ۱۳۷۵).

اقداماتی که هزینه های حیثیتی و مادی مرتکبین فساد اداری را افزایش می دهند:

کهل<sup>۷</sup>، صدراعظم آلمان، با افشای انتقال بخشی از امتیازات عمومی به سود حزب دموکرات مسیحی، هزینه ترک همیشگی سیاست را پرداخت. ناکازونه<sup>۸</sup> که در دوران او ژاپن توانست با یک جهش اقتصادی به یکی از قطب های اقتصادی جهان تبدیل گردد، به دلیل تخفیف های بیمه ای که به چند شرکت بیمه ای امتیازدهنده به صنایع وابسته به وی داد نیز هزینه کنارگیری از صحنه سیاست را برای همیشه پرداخت (حاجیانی، ۱۳۸۹).

### ۱-۳ آزادی و مصونیت مطبوعات در ارائه گزارش و افشاگری فساد اداری

رکن چهارم دموکراسی نقش کلیدی در تحقیق نسبت به ادعاهای راجع به شیوع فساد و افشای فساد و اعمال فسادآلود ایفا می کنند. در رسوایی لاک هید<sup>۹</sup> ادعاهای یک نشریه محلی منجر به استعفای نخست وزیر ژاپن شد (خلف خانی، ۱۳۸۸).

### ۲-۳ تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاگری

در این زمینه در برخی از کشورها قوانینی برای بخشودگی مجرمین افشاگر وجود دارد: ماده ۱۷۴ قانون جزایی لهستان آمده است که چنانچه شخص رشوه دهنده داوطلبانه پرداخت رشوه را به مسئولین گزارش دهد از تنبیه قانونی معاف خواهد بود (حبیبی، ۱۳۷۵).

<sup>۱</sup> Public complaints bureau

<sup>۲</sup> Corrupt practices investigation bureau

<sup>۳</sup> Code of conduct bureau

<sup>۴</sup> Code of conduct tribunal

<sup>۵</sup> Independent commission against corruption

<sup>۶</sup> Central vigilance commission

<sup>۷</sup> Kohl

<sup>۸</sup> Nakazhone

<sup>۹</sup> Lockheed

### ۳-۳ جلوگیری از فساد استخدامی، پاکسازی گروهی و جمعی نظام اداری

مارکوس<sup>۱</sup> رئیس جمهور دیکتاتور فیلیپین در سال ۱۹۷۵ نزدیک به ۲۰۰۰ نفر از مسئولین و مدیران دولتی آن کشور را به اتهام فساد اداری اخراج کرد و موفق شد فساد را به میزان قابل توجهی کاهش دهد (حبیبی، ۱۳۷۵). در جریان اصلاحات موردنظر زمین<sup>۲</sup> در چین، معاون سابق کنگره ملی چین و معاون شرکت دولتی همکاری تجاری و اقتصادی بین المللی به جرم رشوه خواری اعدام شدند (حاجیانی، ۱۳۸۹).

پژوهش‌های انجام شده (قربانی و صدیق محمدی، ۱۳۸۷) نشان می‌دهد با فرض ثابت ماندن سایر شرایط، افزایش مجازات‌ها باعث کاهش فساد می‌شود هرچند در نهایت ممکن است این مسئله به درخواست رشوه بیشتر برای انجام کارهای غیرقانونی منجر شود.

### ۴-۳ پاسخگویی در بخش عمومی

عدم پاسخگویی توسط دولتمردان یعنی افزایش مخفی کاری که سبب سوء استفاده از قدرت و کاهش حق نظارت شهروندان بر امور می‌شود. مدیسون<sup>۳</sup> (۱۳۸۹) همواره متذکر می‌شد که دولتی که اطلاعات را در اختیار عموم قرار ندهد و یا ابزار دسترسی به اطلاعات را ایجاد ننماید، آغازگر موضوعی مسخره و فاجعه آمیز خواهد بود. عدم پاسخگویی ممکن است به اسارت دولت در دست گروه‌های خاص تعبیر شود که عکس‌العمل‌های شدید سیاسی نظیر شورش‌های شهری را در پی خواهد داشت. متاسفانه به اعتقاد آلسن<sup>۴</sup> (۱۳۷۵) تنها بعد از اینگونه انفجارات اجتماعی است که سیاستمداران بخاطر مصالح سیاسی دست به اصلاحات می‌زنند.

۱. روش‌هایی که انگیزه کارمندان برای ارتکاب فساد اداری را کاهش می‌دهند:

### ۴-۱ احیای اخلاقی

<sup>۱</sup> Marcos  
<sup>۲</sup> Zemin  
<sup>۳</sup> Madison  
<sup>۴</sup> Olsen

موزه ونی<sup>۱</sup> (۱۳۸۰)، رئیس جمهور اوگاندا، به مناسبت افتتاح کنفرانس رهبران آفریقایی که در خصوص فساد اداری در سال ۱۹۹۴ برگزار شد عنوان نمود که مشکل واقعی این است که در آفریقا باید برای خود نگهبانان، نگهبان گماشت و مسلماً این همان چیزی است که تشکیل یک جمع فاسد را می‌دهد. بنابراین بدون وجود نیروهای اخلاقی در صاحبان قدرت، ریشه کنی فساد اداری بس دشوار است و متأسفانه خطرناک‌ترین دزدان از بین همین افراد سر بر می‌آورند. در همین زمینه دولت کوبا در نیمه دوم دهه ۱۹۶۰ برای بهبود کارایی کارکنان دولت، طرح اخلاقی "انسان جدید کوبا" را اجرا می‌کرد که در آن انسان جدید کوبا از سه ضعف امتیازطلبی<sup>۲</sup>، پارتی بازی<sup>۳</sup> و فعالیت در بازار سیاه<sup>۴</sup> باید برحذر باشد (حبیبی، ۱۳۷۵).

#### ۲-۴ سیاست‌زدایی نظام اداری

دولت نظامی سوهارتو بلافاصله پس از کسب قدرت در سال ۱۹۶۵، مداخلات سیاسی در نظام اداری را زمینه‌ساز فساد معرفی نموده و متعاقباً اقدام به سیاست‌زدایی نظام اداری نمود.

#### ۳-۴ آموزش مدیران دولتی در مورد فساد اداری

در کشور انگلستان برای مدیران دولت در سطح ملی کتابچه‌ای با عنوان "کد ملی رفتار دولت‌های محلی"<sup>۵</sup> تهیه شده است. این کتابچه راهنما که در اختیار کلیه مدیران محلی قرار داده می‌شود به آنها در مورد ابعاد مختلف رفتار اداری از جمله انواع گوناگون فساد اداری آموزش می‌دهد (حبیبی، ۱۳۷۵). حیطة آموزش را می‌توان فراتر از این نیز تصور نمود: گروه تحقیقاتی بارنا<sup>۶</sup> از ایالت کالیفرنیا<sup>۷</sup> در زمینه راهکارهای جلوگیری از فساد، ایده وقت‌گذاری والدین برای آموزش ارزش‌های مناسب به فرزندان‌شان را پیشنهاد نمود (حاجیان، ۱۳۸۹). بر اساس تئوری توسعه سازمانی لیپست<sup>۸</sup> (۱۹۸۱) و دمستز<sup>۹</sup> (۱۹۸۹)، آموزش سبب ارتقای سطح فکر افراد جامعه و رشد سلامت سازمانی خواهد شد.

<sup>۱</sup> M. Museveni

<sup>۲</sup> Privilege taking

<sup>۳</sup> Amiguismo

<sup>۴</sup> Black marketeering

<sup>۵</sup> National code of local government conduct

<sup>۶</sup> Barna

<sup>۷</sup> California

<sup>۸</sup> Lipset

<sup>۹</sup> Demsetz

## ۴-۴ افزایش حقوق و مزایای کارمندان

لایندبک<sup>۱</sup> (۱۳۸۷) معتقد است که کم بودن میزان فساد مالی در سوئد تا حدودی به این دلیل است که حقوق مدیران و مقامات بلند پایه ۱۲ تا ۱۵ برابر میانگین حقوق کارگران صنعتی است. روچ و دیگران<sup>۲</sup> (۱۳۸۷) علیرغم مطالعه و بررسی کشورهای مختلف نتوانستند مدارک محکم و قانع کننده‌ای دال بر اثبات افزایش حقوق و کاهش فساد بیابند. بکر<sup>۳</sup> و استیگلر<sup>۴</sup> (۱۳۸۷) معتقدند پرداخت حقوق کافی به کارکنان، تحت شرایطی خاص منجر به کارکرد بهتر و صادقانه‌تر خواهد شد. ثابت نبودن میزان رشوه و نبود نظارت کارآمد اجرای این روش را در مقام عمل با مشکلاتی روبرو می‌کنند. با این وجود بسلی<sup>۵</sup> و لارن<sup>۶</sup> (۱۳۸۷) نشان دادند که هرچه تعداد کارکنان بیشتر و ابزارهای کنترل و نظارت موثرتر باشد، افزایش حقوق باعث افزایش درآمدهای مالیاتی و کاهش غیرمستقیم فساد خواهد شد. به زعم این موارد، فساد همیشه منفی تلقی نمی‌شود. حامیان نظریه فساد کارآمد<sup>۷</sup> معتقدند در یک اقتصاد بیمار، رشوه‌خواری فرصت مناسبی را برای پیشبرد امور و گذر از سد قوانین دست و پاگیر و بوروکراسی اداری فراروی سازمان‌ها ایجاد می‌کند.

## جغرافیای فساد (یک بررسی تطبیقی)

آنچه که به‌عنوان جغرافیای فساد مورد بحث قرار می‌گیرد نگرشی تطبیقی به فساد اداری در کشورهای توسعه یافته و کشورهای در مسیر توسعه با توجه به ساختارهای سیاسی، اجتماعی و فرهنگی این جوامع است. در نظامهای تک حزبی یا دیکتاتوری به دلیل محدودیت آزادی بیان و مطبوعات و فقدان احزاب سیاسی رقیب، هزینه‌های فساد اداری به مراتب کمتر و فرصت‌های ارتکاب به آن بسیار بیشتر از نظام‌های چند حزبی و دموکراتیک

<sup>۱</sup> Lindbeck

<sup>۲</sup> Rauch, Evans & Treisman

<sup>۳</sup> Becker

<sup>۴</sup> Stigler

<sup>۵</sup> Besley

<sup>۶</sup> Laren

<sup>۷</sup> Efficient corruption



است. احزاب سیاسی به عنوان یکی از ارکان جوامع دموکراتیک می‌توانند بر کنترل ماشین بوورکراسی کمک کنند و از این طریق دامنهٔ فساد را محدودتر سازند احزاب در جوامع دموکرات وظایفی بر عهده دارند که از جمله عبارتند از:

نهادینه کردن زندگی سیاسی، انتخاب سیاستمداران، انسجام بخشیدن به مطالبات و خواسته‌های شهروندان، سازگار نمودن علایق ویژه با علایق عمومی و کمک به شکل‌گیری خط مشی دولت، این وظایف چنانچه به درستی انجام شود، سطح فساد اداری را در جامعه کاهش خواهد داد.

نظام‌هایی که بر مشروعیت خود تاکید داشته و خود را حافظ ارزش‌های اخلاقی و معنوی جامعه می‌دانند اخبار مربوط به فساد درون سیستم را به شدت سانسور نموده و نوع برخوردشان با عناصر مختلف به گونه‌ای نیست که بازتاب بیرونی داشته باشد و به‌طور عمده از شیوه‌هایی در تنبیه آنان استفاده می‌کنند که توجه مردم و مطبوعات را جلب نکنند؛ برای مثال جابه‌جایی جغرافیایی، تغییر پست و امثال این روش‌ها؛ در حالی که نظامی که چنین شعارهایی را در استراتژی خود ندارد قطعاً به شیوه مؤثر و متفاوت‌تری با مسأله فساد مواجه خواهد شد.

میزان دولتی بودن اقتصاد یا به عبارت دیگر میزان دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی از جمله عواملی است که سطح فساد از جامعه‌ای به جامعهٔ دیگر را متفاوت می‌سازد. ویتوتانزی (Vitolnzi) که یکی از صاحب‌نظران این موضوع است معتقد است که تجارت آزاد مطلوب در نهایت باید میزان فساد را کاهش دهد. (1997, Mukherjee)

فاصلهٔ طبقاتی، نحوهٔ توزیع درآمدها، منابع تولید درآمد، نرخ مالیات‌ها، نرخ تورم، توان مالی دولت در تأمین کارکنان خود و... به شکل‌گیری سطوح مختلفی از فساد در جوامع مختلف منجر می‌شود.

رشد تکنولوژی ارتباطی، سیستم‌های مالی پیشرفته، ارتقای سطح آموزش و رفاه و بهبود مهارت‌های مدیریتی و حسابداری، دلایلی هستند که سطح و نوع فساد در کشورهای توسعه یافته و در مسیر توسعه را متفاوت می‌سازند.

بافت فرهنگی جوامع و مختصات حاکم بر آنها نیز بر نوع و شدت فساد اداری جوامع تأثیر مستقیم دارد. در جوامع توسعه یافته روابط رسمی تر و حاکمیت قانون بر روابط بین افراد یا سازمان‌ها، نقش و جایگاه دولت و مفاهیم پیشرفته زندگی اجتماعی، عرصه را بر فساد اداری تنگ‌تر می‌نماید.

## نتیجه‌گیری:

بطور کلی، جامعه پذیر کردن افراد جامعه برای آن است که در نهایت جامعه اخلاقی داشته باشیم و باعث ایجاد پدیده اجتماعی شدن می‌شویم که اجتماعی شدن یعنی رعایت هنجارهای جامعه و در نظر داشتن حقوق دیگران و اخلاقی عمل کردن می‌باشد بنابراین نمی‌توان بدون آنکه متضمن نوعی وظیفه شد و اخلاقی عمل کرد. بنابراین اخلاق موضوعی اجتماعی می‌باشد و هرگز ممکن نیست که خواهان اخلاق اجتماعی باشیم و غیر آن در جامعه عمل کرد.

## نکات کلیدی

**تخلفات اداری:** عبارتست از این که کارکنان یک سازمان در رده‌های شغلی و مسئولیتی مختلف، قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها، گردش کارها و ... را به صورت کلی یا جزئی، عمدی یا غیرعمدی مراعات ننمایند.

**فساد اداری:** تخلفات اداری با تکرار، استمرار و نهادینه شدن و تاثیرات قابل توجه در نظام اداری به فساد اداری منجر می‌شود.

**فساد خرد و کلان:** فساد روسای دولت، وزیران و کارمندان عالی رتبه را فساد کلان و فساد کارمندان جزء را فساد خرد می‌گویند. فساد کلان، نوعاً فسادی است که توسط افراد و مقامات رده‌ی بالای اداری بصورت بانندی و با ارقام زیاد و قابل توجه صورت می‌گیرد که خسارت زیادی به جامعه وارد می‌سازند.

## منابع پیشنهادی جهت مطالعه بیشتر

۱. فساد اداری، چاپ اول - انتشارات دفتر پژوهشهای فرهنگی (۱۳۸۳) - سید محمد عباس زادگان.
۲. مقاله تاثیر فرهنگ سازمانی بر فساد اداری ، علی تقوی، ماهنامه تدبیر، سال هجدهم ، شماره ۱۸۱
۳. مقاله تفاوت تخلفات اداری و فساد اداری ، شهناز سراج ، کارشناس ارشد مدیریت امور فرهنگی  
کتابخانه دانشگاه صنعتی شریف
۴. فساد اداری و شیوه‌های کنترل آن پژوهشگر: محسن فرهادی نژاد، از سلسله مقالات دریافتی در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در مردادماه ۸۰
۵. کجا دنبال ریشه های فساد بگردیم ، سجّاد وجدانیان
۶. لزوم تغییر ساختار اداری به منظور مبارزه با فساد اداری ، پژوهشگر: آیت باقری