

بررسی فساد اداری و راهکارهای مبارزه با آن در قانون جزایی ایران

علیرضا رضائی سیابیدی

کارشناسی ارشد رشته حقوق گرایش جزا و جرم شناسی، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمانشاه، ایران

نام نویسنده مسئول:

علیرضا رضائی سیابیدی

چکیده

فساد اداری یکی از بیماری های مزمن و در واقع کهنه ترین جراحات نظام اداری تلقی می شود، چرا که پدیده ای همزاد دولت است یعنی از هنگامی که فعالیت های بشر شکل سازمان یافته به خود گرفتند، فساد اداری نیز در نتیجه تعاملات درونی و تعامل با محیط از متن سازمان ظهور کرد. فساد پدیده ای بسیار گسترده تر از کلاه برداری و دارای ماهیت چند وجهی است. فساد یک فعل غیر اخلاقی، غیر قانونی و تقلب آمیز است که با هدف کسب منافع غیر مشروع بوسیله یک یا چند نفر انجام می شود و می توان آن را با کاربرد غیر اخلاقی هر نوع امکانات عمومی (دولتی) برای کسب منافع شخصی، انحراف از امانت و درستی از طریق ارتشا یا تبانی، انجام فعلی مغایر قانون به منظور مساعدت به شخص ثالث در ازای دریافت وجه توسط کارکنان دولت تعریف نمود. پیشگیری و مبارزه با فساد، به صورت جدی مستلزم حمایت قاطع از سوی جامعه و هماهنگی و مشارکت شهروندان می باشد. نقش جامعه و توانایی آن در مبارزه با فساد از اهمیت زیاد برخوردار است. برای به حداقل رساندن پیامدهای فساد اداری، گسترش و حفظ اعتماد عمومی نسبت به سازمان ها، به برخورد با مسائل به شیوه ای منطقی و نظام مند، بسیط و به کارگیری راه حل های متناسب با نیازهای سازمان و انعکاس آن به شکل خاص نیازمند است. همچنین ایجاد عزم ملی در زمینه مبارزه با فساد اداری و پرهیز از آلوده کردن آن با جهت گیری های سیاسی و گروهی و بهره برداری تبلیغی از نتایج آن، توقعی است که عامه مردم از سیاست گذاران جامعه در این زمینه دارند. هدف اصلی این پژوهش، بررسی فساد اداری و راهکارهای مبارزه با آن در قانون جزایی ایران می باشد.

واژگان کلیدی: فساد اداری، راهکارها، قانون جزایی، ایران.

مقدمه

فساد اداری امروزه از دامنه ای جهان شمول برخوردار است و کشورهای زیادی اعم از کشورهای صنعتی توسعه یافته و به ویژه کشورهای در حال توسعه را شامل می شود. فساد اداری به عنوان یک پدیده نامطلوب مستلزم وجود یک نگرش جامع بوده و تا علل و ریشه های آن در چارچوب نظریه ای مرتبط با موضوع تحلیل نگردد نمی توان انتظار ریشه کنی یا کنترل آن را محقق ساخت. و از پیامدهای نامطلوب آن در توسعه اقتصادی و بروز ناهنجاریهای اجتماعی، اخلاقی ممانعت بعمل آورد.

فساد اداری^۱ مسئله ای است که از دیرباز گریبانگیر دستگاه ها و سازمان ها بوده و هسته اندیشه بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی راتشکیل می داده است. یعنی از زمانی که فعالیت های بشر شکل سازمان یافته و منسجمی به خود گرفته است از همان زمان فساد اداری نیز همچون جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرده است. با آغاز قرن بیست و یکم، ضرورت ایجاد تحول^۲ در نظام اداری^۳ و انجام اصلاحات ساختاری^۴ با وضوح بیشتری نمایان می شود. در نظام اداری ناکارآمد، انواع بی نظمی به صور و اشکال گوناگون ظهور می کنند از جمله پیچیدگی بیش از حد، نارسایی و نقص در قوانین و مقررات و اجرای آنها، بی توجهی نسبت به قوانین و دستورات مقامات و رده های بالا توسط ماموران و رده های مراتب پایین، ضعف نیروی انسانی، سازش کارگزاران دولتی با افراد و گروههای بانفوذ، شالوده های سست و نامتناسب سازمانی، انحصار مشاغل، ضعف سیستم مدیریت و

که در نهایت این بی نظمی ها و به عبارت دیگر این الگوهای رفتاری به روی هم تاثیر گذاشته و حتی اثر یکدیگر را تشدید می نمایند. گسترش فساد اداری در سطح جهان سبب شد که مبارزه با مفاسد اداری به صورت یک امر فراملی و جهانی درآید. در این میان سازمان هایی بین المللی که در سطح جهانی و منطقه ای توسط کشورها بوجود آمدند فعالیت های خود را در این زمینه افزایش دادند. دولت ها نیز باید از تمام راهکارهای موجود در زمینه مبارزه با مفاسد اداری در حوزه حاکمیت داخلی خود استفاده نموده تا بتوانند ریشه این مساله را در جامعه خود بشکافند. از مهمترین این ساز و کارها استفاده از ابزار قانونی است. یعنی با تدوین قوانین و مقرراتی که هم جنبه پیشگیرانه دارند و هم از جنبه سزا دهی برخوردار هستند و همچنین با اجرای درست این قوانین توسط دستگاههای اجرایی می توان به طور قابل توجهی از میزان مفاسد اداری کاست (دعایی، ۱۳۸۹، صص ۱۲۱-۱۲۲). فساد اداری یکی از بیماری های مزمن و در واقع کهنه ترین جراحات نظام اداری تلقی می شود، چرا که پدیده ای همزاد دولت است یعنی از هنگامی که فعالیت های بشر شکل سازمان یافته به خود گرفتند، فساد اداری نیز در نتیجه تعاملات درونی و تعامل با محیط از متن سازمان ظهور کرد. لذا لازم است با شناسایی علل بروز فساد اداری و راهکارهای مبارزه با آن این پدیده را ریشه کن نمائیم و جامعه ای سالم و به دور از ناهنجاری های اجتماعی سازمانی داشته باشیم. هدف اصلی این پژوهش، بررسی فساد اداری و راهکارهای مبارزه با آن در قانون جزایی ایران می باشد.

۱- تعریف فساد اداری

فساد اداری، جرمی است که معمولاً با سوء استفاده از قدرت همراه است. بر اساس تئوری فرصت جرم^۵ هدف از به دست گرفتن قدرت اساسی این است که فرصت های اساسی را جهت ارتکاب جرم های سودآور تأمین نماید که این فرض را که «قدرت فاسد است» اعتبار می بخشد. به این لحاظ فساد اداری می تواند از طرف رهبران سیاسی و مدیران عالی رتبه دولت، کارمندان مشاغل در نظام اداری و یا شاغلین در بخش خصوصی و شهروندان غیرشاغل نیز رخ دهد (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۲۴).

ریشه «فساد اداری» در لغت به معنای «شکستن»^۶ است. فساد در اصطلاح؛ بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوء استفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی تبلور می یابد (ربیع، ۱۳۸۳، ص ۲۹). در فرهنگ معین، فساد به معنی تباهی، خرابی، آشوب، بد کاری، ظلم و... آمده است (معین، ۱۳۸۱).

فساد پدیده ای بسیار گسترده تر از کلاه برداری و دارای ماهیت چند وجهی است. فساد یک فعل غیر اخلاقی، غیر قانونی و تقلب آمیز است که با هدف کسب منافع غیر مشروع بوسیله یک یا چند نفر انجام می شود و می توان آن را با کاربرد غیر اخلاقی هر نوع امکانات عمومی (دولتی) برای کسب منافع شخصی، انحراف از امانت و درستی از طریق ارتشا یا تبانی، انجام فعلی مغایر قانون به منظور مساعدت به شخص ثالث در ازای دریافت وجه توسط کارکنان دولت تعریف نمود (کریمی، ۱۳۸۵، ص ۶۲).

جیمز اسکات معتقد است فساد اداری به رفتاری اطلاق می شود که ضمن آن فرد به دلیل تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر و یا موقعیت بهتر خارج از چارچوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل کند. ساموئل هاتینگن در مورد فساد اداری معتقد است فساد اداری به مجموعه ای از رفتارهای آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می شود که در جهت منافع غیر سازمانی، ضوابط عرف

^۱ Administrative corruption

^۲ Opportunity Theory of Crime

^۳ Rumpere

پذیرفته شده را نادیده می گیرند به عبارت دیگر فساد ایزاری نامشروع برای برآوردن تقاضاهای نامشروع از نظام اداری است. فساد را می توان فرزند ناخواسته سازمان تلقی کرد که در تعاملات گوناگون در درون سازمان و نیز به مناسبت تعامل میان سازمان و محیط آن به وجود آمده است (باقری، ۱۳۸۷، ص ۸).

تعریف حقوقی (قانونی): فساد اداری استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری/ دولتی برای نفع شخصی. بر مبنای افکار عمومی جامعه: اقدامی (در چهارچوب فعالیتهای اداری/ دولتی) که از دید عموم مردم غیر اخلاقی و مذموم یا مضر باشد (افشارمحمیدیان، ۱۳۹۱، ص ۱).

بر اساس منافع عمومی فساد اداری عبارتست از اقداماتی که:

اولاً) به منافع عمومی^۲ لطمه بزند.

ثانیاً) هدف از انجام آن، رساندن فایده به عامل یا شخص ثالثی باشد که عامل را برای انجام این کار اجیر کرده است. مک کلون معتقد است که فساد زمانی رخ می دهد که یک مامور دولت در ازای انجام کاری که از اقدام به آن نهی شده است رشوه نقدی یا جنسی قبول نماید. به عقیده ماکیاولی فساد مجریانی است که طی آن موازین اخلاقی افرادست گشته و فضیلت و تقوای آنها به نابودی کشانده می شود و از آنجا که بیشتر افراد ضعیف و عاری از تقوی و پرهیزگاری هستند امکان به وجود آمدن فساد در آنها همواره موجود است مگر آن زمانی که تحت هدایت و زیر نفوذ یک رهبر بزرگ قرار گیرند منتسکیو فساد سبب می شود که یک سیستم سیاسی خوب و صحیح به یک سیستم زشت و ناپسند تبدیل می گردد روسو فساد سیاسی را نتیجه حق کشمکش و تلاش برای کسب قدرت می داند و لرداکتون می گوید تمامی قدرت ها به فساد خواهند گرایید و قدرت مطلق به فساد مطلق تبدیل خواهد شد و فساد سبب می شود که رفاه جامعه قربانی نفع فرد می گردد.

فساد اداری عبارت است از عمل یا تصمیمی که موجب شود تا خارج از ضوابط قانونی، تعداد افراد متأثر از نتایج منفی عمل یا تصمیم، از تعداد افراد برخوردار از نتایج مثبت آن بیش تر باشد. (محمدی لویه، ۱۳۸۶، ص ۵).

فساد اداری شامل کم کاری، کاغذبازی، اهمال، دیوان سالاری، سوءاستفاده از قدرت و ارتشاء و اختلاس است. فساد اداری عبارتست از سوءاستفاده نهادینه شده شخصی از منابع عمومی و دولتی توسط کارگزاران خدمات عمومی و اقتصادی (خضری، ۱۳۸۱، ص ۱۵۷).

۲- انواع فساد

به طور کلی موارد زیر می تواند به عنوان فساد منظور شود:

- ۱- ارتشاء و زیاد ستانی (احجاف)، حق العمل، هدایای نامتعارف، رشوه و مانند آن ها
- ۲- کلاه برداری، اختلاس، دزدی، جعل اسناد، کش رفتن از موجودی ها و دست کاری دفاتر صندوق
- ۳- حیف و میل منابع، انحراف غیر عادی وجوه، دارایی ها و موجودی انبار
- ۴- مساعدت های بی مورد در ازای دریافت رشوه، افشای قرار داده ها به منظور همراهی و مساعدت به اشخاص، پرداخت بی مورد وجوه مثل پیش پرداخت ها، تبدیل قیمت، پیمان غیر مشروط و نظایر آن
- ۵- استفاده خصوصی از قدرت برای منافع شخصی، سوء استفاده از امکانات اداری و منابع انسانی
- ۶- خویشاوندگرانی، تبعیض و طرفداری از بستگان و نزدیکان
- ۷- کم یا زیاد اظهاری مالیات ها و عوارض با انگیزه شخصی
- ۸- قاچاق و فرار مالیاتی
- ۹- استخدام، ترفیع، جایگزینی و آموزش غیر منصفانه کارکنان
- ۱۰- سرباز زدن از قوانین به منظور دستیابی به منافع شخصی (کریمی، ۱۳۸۵، ص ۶۲)

هیدن هیمر محقق علوم سیاسی، فساد اداری را به سه گروه تقسیم کرده است:

- ۱- فساد سیاه: که از نظر توده ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای مثال می توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها و معیارهای ایمنی در احداث مسکن نام برد.
- ۲- فساد خاکستری: که از نظر نخبگان منفور است اما توده های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند. مثلاً " کوتاهی کارمندان در اجرای قوانین که در بین مردم محبوبیت چندانی ندارد و فردی جز نخبگان سیاسی به مفید بودن آنها معتقد نیستند.

۳- فساد سفید: که در ظاهر مخالف قانون است اما اکثرنخبگان سیاسی و مردم عادی آن را مضر نمی دانند و مثال گویای آن نقض مقرراتی است که بر اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی موضوعیت خود را از دست داده است (ذاکرسالحي، ۱۳۸۸، ص، ۲۱-۲۲).
در مطالعه دیگر فساد به چند دسته تقسیم شده است:

۱- فساد خرد: چنانچه به کارکنان دولت (که ممکن است اساس شریف و نجیب باشد) رشوه های اندک پیشنهاد شود آن را در جهت رفع مشکلات تغذیه و تحصیل خانواده خود رد نمی کنند.

۲- فساد فردی: مواردی استثنایی وجود دارد که فساد رخ می دهد یعنی برای انجام کار درخواست رشوه می شود. در این حالت کارمند خلافکار پس از بازرسی تادیب می شود. این نوع فساد جنبه فردی دارد و سازمان یافته نیست.

۳- فساد نظام یافته: مسیرهای خلاف از محل رشوه گیری به سمت بالا بسط می یابد و بقای سیستمها به وجود آن بستگی پیدا می کند. در این حالت سازمان ها، مقررات و هنجارهای رفتاری با فساد تطبیق یافته اند.

۴- فساد بزرگ: مسئولان سطح بالای دولتی و امور عمومی و سیاستمداران، در قرار دادها و پروژه های بزرگ که جنبه ملی دارند اعمال نظر می کنند و سودهای کلان به دست می آورند (شکراللهی، ۱۳۷۹).

فساد تا جایی که به سازمان و فرآیندهای سازمانی مربوط می شود به اجزای سه گانه سیاسی، قانونی و اداری قابل تقسیم است.

۱- فساد سیاسی: عبارت است از سوء استفاده از قدرت سیاسی در جهت اهداف شخصی و نامشروع

۲- فساد قانونی: وضع قوانین تبعیض آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف حکومت است.

۳- فساد اداری: جیمز اسکات معتقد است که فساد اداری به رفتاری اطلاق می شود که ضمن آن فرد به دلیل تحقیق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر و یا موقعیت بهتر خارج از چارچوب رسمی و وظایف یک نقش دولتی عمل می کند. فساد دارای وضعیتی در نظام اداری گفته می شود که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می آید و جنبه ای فراگیر دارد. که در نهایت آن را از کارایی و اثر بخشی مورد انتظار باز می دارد.

جدول ۱. انواع فساد

نوع فساد اداری	شکل و مصادیق فساد اداری
فساد اداری در درون دولت	استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی کم کاری- گزارش ماموریت کذب دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت توسط کارمندان و کارکنان فساد قانونی برای انتفاع سیاستمداران و کارمندان دولت فساد در توزیع حقوق و مزایا و فرصت های شغلی بین کارمندان اختلاس و سوء استفاده مالی
فساد اداری در روابط دولت با شهروندان	فساد در ارائه کالاها و خدمات دولتی فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی فساد در قرار دادهای پیمانکاران بخش خصوصی با دولت فساد در صدور مجوز برای فعالیت های اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی فساد در شناسایی و مبارزه با قانون شکن فساد مالیاتی- فساد اقتصادی

طبقه بندی فساد از حیث درآمدی و هزینه ای آن به چهار صورت مطرح می گردد:

۱- فساد هزینه کالا: زمانی مطرح می شود که مجریان دولتی در وضعیتی معینی اقدام به کاستن از هزینه ای عامل یا کارگزار و آوردن این هزینه ها به سطحی پایین تر از سطح مقرر آن می کنند شکل متعارف این گونه فساد کاستن از تعهدات مالیاتی و مراعات نکردن بعضی از مقررات است.

۲- فساد هزینه افزا: فرصت های زمینه ساز این نوع فساد در ۳ وضعیت مختلف پیش می آید. نخست موقعی است که برای کالا و خدماتی که رسماً و به قیمت ثابت عرضه می شود و از جمله وقت خود مجری دولتی تقاضای اضافی وجود دارد. مامور دولتی ممکن است درصدد آن برآید که با مطالبه قیمتی که با توجه به کشش بازار تعیین می کند این رانت را به خود اختصاص دهد. موقعیت دیگر برای افزودن

بر هزینه ها در مواقعی پیش می آید که مجریان دولتی که به اتکای اختیارات و کنترلی که در زمینه صدور موافقت نامه، اجازه نامه ها و تعیین رویه های مربوط دارند. از نوعی قدرت انحصاری برخوردارند. احتمالاً بخواهند از آن اختیارات در جهت منافع خود سوء استفاده کنند و بالاخره امکان دیگری که برای افزودن بر هزینه ها وجود دارد. سوء استفاده از قدرت قانونی مثل مورد وصول غیر قانونی مالیات باشد.

۳- فساد درآمد ز: این مورد هنگامی پیش می آید که مجری دولتی درصدد برآید که درآمد یا منافی را بیش از حد قانونی و مقرر به کارگزار منتقل کند.

۴- فساد درآمدگاه: در این مورد مجریان دولتی، مستقیماً درآمدها و منافعی را که برای عاملان در نظر گرفته شده است به خود اختصاص می دهند. مثل تعویق پرداخت وجوه بازنشستگی و برداشت غیر مجاز بهره آن یا با دزدیدن ملزومات از ادارات. پیامدهای مخرب فساد را می توان به شرح زیر برشمرد:

* فساد، منابع ارزشمند اقتصادی بخصوص وجوه سرمایه ای را به درون فعالیت های غیرمولد سوق می دهد و احتمال تحقق اهداف دولت را کاهش می دهد.

* چون فساد، پنهان و غیرقابل محاسبه است اساساً پدیده ای است غیردموکراتیک و به فرایندها و نهادهای دموکراتیک آسیب می رساند.

* فساد اداری مانع رشد رقابت سالم و باعث عقب راندن تلاش ها در جهت کاهش فقر و بی عدالتی اجتماعی می شود.

* فساد اداری موجب تضعیف اعتقاد ملت ها به توانایی خویش و باعث ناامیدی و سرخوردگی نسبت به آینده ای قابل پیش بینی می شود.

* فساد به افزایش قیمت های معاملات منجر شده، توسعه پایدار را مختل و امکان پیش بینی وضعیت اقتصادی را محدود می نماید. (فرخ سرشت، ۱۳۸۳، صص ۶۶-۶۷).

۳- علل بروز فساد اداری

در بررسی انجام شده به وسیله ی سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۸۶) که در مجموع ۱۱۸۷ گزارش بازرسی را مورد مطالعه و تجمیع قرار داده است، دلایل زیر به عنوان عمده علل بروز تخلفات در بخش دولتی ایران شناخته شده است:

۱- ضعف و سوء مدیریت

۲- ضعف یا فقدان نظام آموزش مؤثر و کارآمد؛

۳- خودگرایی افراد؛

۴- نظارت و کنترل ناکارآمد؛

۵- پایین بودن درآمد افراد؛ و

۶- وجود تبصره های گریز در قوانین.

مسائل اداری سازمان های خدماتی دولتی و ضعف کارایی آنها در پاسخ گویی به نیازهای جامعه همواره مورد توجه کارشناسان بوده است و در طی سالهای گذشته هم گام هایی در جهت اصلاح برداشته شده است، اما دست اندرکاران و مردم کماکان از عدم کفایت خدمت رسانی سازمان های دولتی ابراز نارضایتی می کنند. دولت هم با توجه به همین واقعیت ها، اصلاحات اساسی در سیستم اداری را در قالب تحول اداری در چارچوب برنامه سوم در دستور کار خود قرار داده است (معدنچیان، ۱۳۷۹، ص ۱۲۱).

۴- تاریخچه فساد اداری

- تاریخچه فساد اداری در جهان

خط سیر این جریان را می توان در تاریخ ایالات متحده و انگلیس مشاهده کرد. در انگلیس، فساد انتخاباتی، فروش عناوین و پست های دولتی و فساد در قراردادهای عمومی تا قرن نوزدهم شایع بود. با معرفی نظام شایسته سالاری در انتصاب به پست های دولتی و موفقیت در جنگ علیه فساد انتخاباتی و تغییر در نگرش عمومی نسبت به رفتار دولت، کاهش چشمگیری را در فساد به دنبال داشت. کاهشی که با توسعه اقتصادی این ملت همزمان بود. به همین شکل در ایالات متحده، فساد در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ فراوان بود. در این دوره تغییرات اقتصادی و اجتماعی شدیدی رخ داد. همان طوری که رابرت مرتون عنوان داشته است. ماشین فاسد احزاب شهری همچون سازمان «حزب دموکرات» در شهر نیویورک شاه راه هایی را برای مهاجرین غیرقانونی ایجاد کرد. از دهه ۱۹۷۰ برخی مشاهدات، محققین را به توجه بیشتر به معضلات معاصر فساد در دموکراسی های پیشرفته و در کشورهای کمونیست نموده است. در ایالات متحده «واترگیت» در سال ۱۹۷۲-۴ به موجی از بازرسی هایی انجامید که صدها اتهام فساد از جمله به معاون رئیس جمهور «سایپروآگنو» وارد آمد.

در انگلیس دید عمومی مبنی بر کاهش فساد در دهه ۱۹۷۰ با چند رسوایی به هم ریخت. افتتاح «پول سون» که فساد حاکمان شمال انگلیس و تعدادی از اعضای مجلس در ۱۹۷۲ فاش شد و تأثیرات گسترده ای داشت. فساد مقامات محلی ویلیز جنوبی، بریمینگهام و اسکاتلند ثابت شد و در همان حال مقامات بالای پلیس لندن به زندان افتادند (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸، صص ۲۴-۲۶).

در متون باستانی اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می دهد که حکومت ها همیشه نگران سواستفاده شخصی صاحب منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیازات شخصی خود بوده اند. کاتیلان نخست وزیر یکی از ایالات شمال هندوستان در حدود ۲۰۰۰ سال پیش در یک نوشته به جا مانده از آرتاشاسترا چنین نوشته است:

«همان گونه که اگر ذره ای غسل یا سم بر نوک زبان فردی ریخته شود چشیدن آن اجتناب ناپذیر است، امکان ندارد کسی با بیت المال سروکار داشته باشد و حداقل مقدار کمی از ثروت شاه را نچشد».

در چین باستان به منظور افزایش مقاومت مسئولین در وسوسه فساد، مبلغی تحت عنوان یانگ-لین یعنی غذای فساد به آنها می پرداختند. از قرن چهاردهم نیز متفکر برجسته جهان اسلام ابن خلدون به فساد توجه داشته و علت اصلی آن را علاقه شدید طبقات حاکم به زندگی تجملاتی عنوان می کند. به اعتقاد ابن خلدون، هزینه بالای تجملات، طبقات حاکم را وادار می کند که به روشهای فساد اداری متوسل شوند (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۲).

بوذرجمهر، دلایل انقراض سلسله ساسانیان را در گزینش ناصحیح و نابخردانه می دانست و معتقد بود، قرار گرفتن مردان کوچک در پست های بزرگ و مردان بزرگ در مناصب کوچک عامل انقراض حکومت ساسانیان بوده است

نتیجه ی بررسی پیلی (۲۰۰۴) در آفریقای جنوبی نشان می دهد که در مجموع علل فساد در این کشور ریشه در سنت های بوروکراتیک، توسعه ی سیاسی، و تاریخ اجتماعی دارد. نتایج خاص این پژوهش آشکار ساخت که فساد مالی به واسطه ی ضعف های سازمانی گسترش پیدا کرده است. به سخن دیگر، عوامل زیر در شکل گیری فساد در بخش دولتی این کشور شناسایی شده اند:

- ۱- کنترل های نامطلوب اجتماعی
- ۲- قوانین متروک شده
- ۳- فزونی تقاضا
- ۴- سیاست مداران کارآفرین
- ۵- دیوانسالاری حاد
- ۶- احتیاط بیش از حد
- ۷- ترتیبات اداری ناقص و کنترل های ناکافی

– تاریخچه فساد اداری در ایران

کنت دوگوبینو، متفکر و نویسنده فرانسوی در کتاب سه سال در ایران به اخلاق و عادات و رسوم ایرانیان با نظری انتقادی می نگرد و می نویسد: یکی از عیوب بلکه یکی از بلاهایی که در ایران ریشه دوانیده و قطع ریشه آن هم کاری بسیار مشکل و بلکه بسیار محال می باشد رشوه گیری است. این امر به قدری رایج است که از شاه تا آخرین مامور جزء دولت رشوه می گیرد، محال است که شما در ایران با یکی از ماموران دولتی کاری داشته باشید و موفق شوید بدون رشوه کار خود را بگذرانید. وی برای مثال به این مورد اشاره می کند که در زمان ناصرالدین شاه، رکن الدوله صد و پنجاه هزار تومان داد و حاکم فارس شد.

وانسون مورخ انگلیسی نیز در سفر نامه اش از ایران می نویسد: از مجموع خصیصه هایی که در خوی ایرانیان نمو یافته بعد از غرور تو خالی زیادی که دارند، شوق دایمی آنان نسبت به سودجویی نامشروع است. لفظ «مداخل» که معادل آن را در فرهنگ انگلیسی نمی توان یافت به گوش ایرانیان دلپذیر است و مداخل به هرچه که می توان رشوه و فریب و زورستانی و از راه نادرست دیگری به دست آورد، اطلاق می شود.

از جمله کسانی که با این سنت بد در دربار و طبقه حاکم به شدت مبارزه کرد و در نهایت هم به دلیل همین اخلاقی و پاره ای دلایل دیگر کشته شد امیر کبیر بود. وی به درستی این مساله را شناخته بود و راه حل های درستی برای زمان خودش انتخاب کرده بود. قاطعیت وی نیز اضافه بر راه حل هایش مساله را آسانتر و راحت تر حل می نمود.

امیر برای مبارزه با فساد از دو راه اقدام کرد، یکی این بود که می دانست، بهترین راه مبارزه با فساد بهبود بخشیدن و تعدیل زندگی مردم است. بنابراین سعی کلی و عمومی امیر این بود که سطح زندگی مردم بالا بیاید و از برکت بی نیازی و تامین احتیاجات اولیه، کسی در مقام سوء استفاده نباشد و در مرحله دوم، وی که خود مردی پاکدامن و شریف بود کلیه عناصر فاسد و رشوه گیر را مورد بازخواست شدید قرار داد. و سواستفاده امیر کبیر حتی به حدی بود که از هدیه و ارمغان هم بدش می آمد و رسم مؤذگانی دادن و انعام دادن را هم منسوخ کرد.

امیرکبیر با دو حربه کاری به پیکار با این مساله پرداخت، یکی با درستی و پاکدامنی خود که قانون اعلام رشوه خواری را نهد و دیگر با سیاست سختی که به قانونش نیروی اجرایی بخشید.

در دوران پس از امیرکبیر، شاه ایران به واسطه رجال دربار و در قبال دریافت هزینه های سفر به اروپا قسمتی از ذخایر، زمینه های مساعد اقتصادی، اعمال نظارت بر فعالیت های اقتصادی مردم و در یک کلام حاکمیت ملی را برای مدت طولانی در قالب امتیازات خاص در اختیار طرف های خارجی قرار می داد از جمله این قراردادها می توان به موارد کلی زیر اشاره کرد:

قرارداد ۱۹۱۹ بین ایران و انگلیس نمونه بارزی از فساد دستگاه اداری ایران پس از مشروطیت است، به طوری که در اسناد وزارت خارجه انگلیس چنین آمده است: فتح الله اکبر معروف به سپهدار، اعظم رشتی رئیس الوزرای احمدشاه بابت تصویب قرارداد، مطالبه پورسانت نموده است و این موضوع در گزارش «نرمان» سفیر انگلیس در ایران به لرد کرزن وزیر امور خارجه انگلیس منعکس است. سپهدار در ارتباط با تصویب این قرارداد در مجلس مطالبه یکصد هزار لیره برای خود و کالای ذی نفوذ در مجلس می نماید (افشاری، ۱۳۷۳، ص ۱۴).

دریافت ۵۰۰ هزار لیره توسط میرزا آقاخان نوری به دلیل معاهده پاریس و یا دریافت دومیلیون لیره بابت اعطای امتیاز بانک رویترا میتوان از موارد فساد اشاره کرد.

پس از تحریم تنباکو و تحدید به اعلام جهاد از جانب آیت الله میرزای شیرازی و لغو قرارداد از سوی حکومت ایران، ماژورتالبوت صاحب کمپانی رزی علاوه بر استرداد خسارت ناشی از سرمایه گذاری به میزان قابل توجهی خسارات تحت سود و جوه پرداخت شده به افرادی ذی نفوذ مانند میرزا حسین خان، کامران میرزا، ظل السلطان، امین السلطان و... که جمعا بالغ بر ۵۰۰ بود را نیز دریافت کرد.

در جریان انعقاد قرارداد نفتی بین ایران و انگلیس پورسانت های کلان بین رجال صاحب قدرت در ایران توزیع شده بود، از جمله پرداخت ۶۰۰۰ لیره جهت سفر احمدشاه به اروپا، که پس از اضمحلال قاجاریه و به حکومت رسیدن پهلوی در یک رفرم ظاهری، رضاشاه طی انجام حرکت های اصلاحی آنها را پس گرفته و در واقع میدان اخذ پورسانت را برای خود و نزدیکان بی رقیب می نمود.

پس از شکل گیری حکومت پهلوی می توان از مهمترین اقلام پورسانت به قراردادهای نفتی (نمایش لغو قرارداد داری که از مدت آن حدود ۳۲ سال مانده بود و عقد قرارداد جدید ۶۰ ساله در دوران رضاشاه در وزارت تقی زاده) که با بازیگری امینی، زاهدی، و چند تن دیگر انجام می شد و یا خریدهای تسلیحاتی که در اواخر دوران شاه با حضور توفانیاں به اوج رسید اشاره کرد، به طوری که بین سالهای ۱۳۵۴-۱۳۵۶ حد اقل مبلغ ۳ میلیارد دلار به صورت پورسانت بین دولتمردان رژیم تقسیم شده بود.

متاسفانه این رویه پس از پیروزی انقلاب اسلامی با طی یک وقفه کوتاه و با توجه به شرایط خاص کشور مجددا نمایانگر شده و به اشکال مختلف در عرصه های کشور خود را نشان داد به نحوی که مجلس شورای اسلامی به ناچار در سال ۱۳۷۱ قانون ممنوعیت اخذ هر نوع پورسانت ورشوه و ... را تصویب نمود تا از آن پس با این گونه افراد به عنوان مجرم برخورد کرد (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸، صص ۳۳-۳۲).

در جدیدترین موردی که رخ داده است، فساد بزرگ ۳۰۰۰ میلیارد تومانی مربوط به گروه آریا است که امید است اعضای این گروه محاکمه شوند و مبلغ اختلاس شده به خزانه دولت باز گردد.

۵- راهکارهای مبارزه با فساد اداری

پیشگیری و مبارزه با فساد، به صورت جدی مستلزم حمایت قاطع از سوی جامعه و هماهنگی و مشارکت شهروندان می باشد. نقش جامعه و توانایی آن در مبارزه با فساد از اهمیت زیاد برخوردار است. به طور مسلم هرگاه فاصله بین حکومت و شهروندان ایجاد گردد و ملت از حکومت سلب اعتماد نماید و شهروندان به همکاری با نهادهای تشکیل دهنده در امر مبارزه با فساد و برنامه های اصلاحی و اجرایی یک نظام، قرار نگیرند ولو هم افراد سالمی در رأس نظام و نهادهای مبارزه با فساد قرار بگیرند، باز یقینا مبارزه با فساد و شیوه های کنترل آن به ناکامی منجر خواهد شد.

برای به حداقل رساندن پیامدهای فساد اداری، گسترش و حفظ اعتماد عمومی نسبت به سازمان ها، به برخورد با مسائل به شیوه ای منطقی و نظام مند، بسیط و به کارگیری راه حل های متناسب با نیازهای سازمان و انعکاس آن به شکل خاص نیازمند است. همچنین ایجاد عزم ملی در زمینه مبارزه با فساد اداری و پرهیز از آلوده کردن آن با جهت گیری های سیاسی و گروهی و بهره برداری تبلیغی از نتایج آن، توقعی است که عامه مردم از سیاست گذاران جامعه در این زمینه دارند. اندیشمندان روش های مختلفی برای مبارزه با فساد ارائه کرده اند از جمله:

-قوانین و مقررات شامل :

- تدوین و اجرای نظام شایستگی
- اصلاح قوانین و مقررات انضباطی با جهت گیری پیش گیرانه
- تدوین و اجرای نظام ارتقاء و انتصاب بخصوص در سطوح مدیریت

- تدوین و اجرای نظام متناسب پرداخت با تأکید بر کارمزدی بجای وقت مزدی
- نهادینه کردن قانون و پرهیز از اقدامات شخصی
- تدوین و اجرای نظام ارزیابی و ارزشیابی مناسب

- نیروی انسانی شامل:

- توسعه مهارت‌های حرفه ای کارکنان از طریق آموزش های مستمر
- گسترش و نهادینه کردن مشارکت های کارکنان در فرآیند هدف گذاری، تصمیم گیری و اجرا
- تشویق نوآوری و خلاقیت فردی و گروهی کارکنان
- تأکید بر خود نظارتی از طریق نظام آموزشی کشور
- افزایش آگاهی های کارکنان در زمینه های کاری، پیامدهای هر اقدام و...
- بکارگیری مدیران حرفه ای متخصص و متعهد
- توجه به تفاوت‌های فردی در انتخاب، آموزش، انگیزش و عملکرد کارکنان.
- استفاده از یافته های علمی سازمان و مدیریت در هماهنگی بین انسان و محیط کار و رضایت بخش کردن آن (ارگونومی)

- رسالت ها و مأموریت های سازمانی شامل:

- تغییر نگرش مدیران در تدوین رسالت ها و مأموریت های سازمان از حاکم بودن به خدمت گزار بودن
- توجه به رضایت مشتری به عنوان اصل اولیه
- تأکید بر پاسخگویی، شفافیت و یکپارچگی
- توجه به متغیرهای محیطی در تدوین رسالت ها و مأموریت ها
- تدوین ملاکها و شاخص های مناسب اجرا و ارزیابی رسالت ها و مأموریت ها
- تدوین نظام نامه، رسالت ها، مأموریت ها، اهداف و آشنا ساختن کارکنان با آنها
- ایجاد یکپارچگی سازمانی از طریق تأکید بر ارزشهای مشترک فرهنگی در سازمانها.

- ساختار سازمانی شامل:

- متناسب ساختن اختیار و مسئولیت در سطوح سازمانی و کاهش ساختارهای موازی
- کاهش تمرکز سازمانی و تفویض اختیار به سطوح پائین
- اصلاح ساختارهای نظارتی متناسب با نیازهای فعلی و افزایش سهم نظارت‌های مردمی در این ساختارها.
- پرهیز از ساختارهای تقلیدی در طراحی سازمانی
- اصلاح فرآیندها از طریق استقرار سیستم مدیریت کیفیت متناسب با وظایف و مأموریت های سازمان
- افزایش سهم نظارت‌های مردمی در ساختارهای سازمانی
- کاهش انحصار دولتی در خدمات رسانی
- کاستن از حجم قوانین و ساده و شفاف سازی آنها،
- استقرار نظام های سنجش عملکرد کارکنان در ادارات دولتی،
- کاستن از حجم تصدی های دولت و خصوصی سازی،
- شایسته سالاری در عزل و نصب ها،
- اصلاح و بهینه سازی روشهای انجام کار در ادارات،
- اصل قرار گرفتن خدمت به مشتریان در دستگاههای دولتی،
- اصلاح و بازسازی واحدهای نظارت و بازرسی و اعطای نقش و مسوولیت بیشتر به آنها،
- مکانیزه کردن فعالیت ها،
- مشارکت دادن کارکنان در اداره امور،
- ملزم ساختن دستگاههای دولتی به پاسخگویی به افکار عمومی،

- برگزاری دوره های آموزشی مقابله با فساد اداری

- سیستم ها و روش ها شامل:

- طراحی سیستمی روش های انجام کار برای استفاده از بازخوردهای نظارتی در اصلاح روابط درونی و بیرونی آن.
- استقرار سیستم مدیریت کیفیت
- تأکید بر پویایی سیستم های سازمانی در واکنش به تحولات محیطی
- تدوین فرآیندهای افزایش نظارت مردمی بر عملکرد دستگاهها
- تسهیل ارتباط مردم و مسئولین
- طراحی و استفاده از سیستم های اطلاعاتی مدیریت در تصمیم گیری های سازمانی در سطوح سه گانه سازمان. (استراتژیک، تاکتیکی و عملیاتی)

- عوامل فرهنگی و اجتماعی

- ترویج فرهنگ وظیفه شناسی و وجدان کاری
- آگاه ساختن مردم به قوانین، مقررات و حقوق شهروندی

- عوامل سیاسی

- تقویت نهادهای نظارتی جامعه مدنی مانند: مطبوعات، احزاب و سازمان های غیر دولتی و به منظور شناسایی و معرفی عوامل و موارد فساد
- سیاست زدایی نظام اداری
- تقویت دموکراسی در جامعه
- تقویت استقلال دستگاه قضایی

- عوامل اقتصادی

- اصلاح نظام پرداخت حقوق کارکنان دولت و متناسب کردن آن با سطح تورم و هزینه ها
- تقویت و یکپارچه سازی نظام تأمین اجتماعی
- متناسب نمودن پرداخت ها با عملکرد افراد
- کوچک کردن دولت
- حذف انحصارات اقتصادی
- هدفمند کردن یارانه ها

- افزایش سلامت نظام اداری (مشارکتهای مردمی، پاسخگویی، شفافیت، ترویج فرهنگ خود کنترلی، آموزشهای عمومی و ترویج اخلاق در سازمان)

شیوه های افزایش سلامت اداری از طرق ذیل امکان پذیر می باشد:

- مشارکت های مردمی
- پاسخگویی و شفافیت
- ترویج فرهنگ خودکنترلی
- افزایش آگاهی های مردمی و ترویج اخلاق در سازمانها

۶- سازوکارهای مدیریتی پیشگیری از فساد اداری

برنامه ریزی و اجرای راهبردهای فوق در برگرفته رعایت برخی سازوکارهای مدیریتی است و لذا در صورتی در رسیدن به هدف موفق خواهند شد که بر اساس اصول صحیح و سنجیده مدیریتی باشند. چارچوب کلی این سازوکارها برگرفته از سیاست مقابله با فساد سازمان ملل متحد میباشد که بر اساس تجربه های کشورهای مختلف در امر مبارزه با فساد تنظیم شده است (رشیدی، ۱۳۸۹، ص ۷۰).

- حذف سوء استفاده از اختیارات

کاربرد معیارهای شفاف، ثابت و منسجم در تفسیر و اجرای قوانین و مقررات امری کلیدی برای ایجاد یک محیط اداری عاری از فساد می باشد. مطالعات اخیر راجع به مسائل حقوقی و قضایی در سطح جهانی نشان می دهد که فقدان این معیارها در میان مقام های اداری، و یا عدم کاربرد معیارهای موجود همگی با مسأله سوء استفاده از اختیارات مرتبط می باشند. این واقعیت به طور یکسان در مورد تشکیلات مالیاتی، شهرداری ها و ادارات گمرکی مصداق دارد. نمونه گیری و بررسی موارد می تواند در استخراج و تعمیم شاخص های عینی عملکردهای آمیخته با فساد کمک کند. سازوکارهای متداول برای این کار شامل انتشار کتابچه های فرآیندی و بررسی نهادی غیرجانبدارانه تصمیم سازی به وسیله مقام های اداری می باشد (رشیدی، ۱۳۹۰، ص ۵۵).

- کاهش پیچیدگی های فرآیندی

بهترین اقدامات مقابله با فساد مبین نیاز به کاهش پیچیدگی های روندهای اداری و حوزه اختیارات از رهگذر مهندسی مجدد فرآیندها در ارائه خدمات می باشد. تحقق این مهم باید مبتنی بر کنترل کیفیت معیارها براساس شاخص های عینی، کاهش زمان انجام فرآیندها، و مشخص کردن ساختارهای متولی انجام یک کار معین باشد. خدمات مهم باید از طریق برگزاری کارگاه های ویژه تشریح شوند و در طی این کارگاه ها عوامل حکومتی و اجتماعی به تبادل اطلاعات در خصوص مشکلات جاری بپردازند. همچنین تعیین معیارها باید در جریان این کارگاه ها مورد بررسی قرار گیرد که در بردارنده همکاری شهروندان و عوامل حکومتی در پیشبرد برنامه اصلاحات است. زمانی که خدمات مورد نظر برای اقدام مشخص شدند، بسیار ضروری است که پیچیدگی های فرآیندهای اداری و تغییر پذیری و گوناگونی آنها برای هر یک از فرآیندهای مهم مورد سنجش و ارزیابی قرار گیرند. توجه به پیچیدگی های فرآیندهای اداری و کاهش دادن سطح تنوع ناپایداری ها می تواند از رهگذر حذف مراحل و بخش های اداری و بکار بستن سازوکارهای کنترل کیفیت در ارائه خدمات محقق شود.

- شفافیت در تخصیص منابع عمومی

به کار بستن نظام های بودجه بندی و حسابرسی منسجم و کارآمد با قابلیت دسترسی مداوم برای بازرسان درون سازمانی و برون سازمانی، امری کلیدی برای افزایش شفافیت و متعاقباً پاسخگویی و مسئولیت پذیری به شمار می روند. این نظام های هماهنگ و منسجم باید کلیه بخش های بودجه های اداری و شهری و نقل و انتقالات مالی خارج از بودجه را در سطوح عملیاتی و غیر عملیاتی تحت پوشش قرار دهد؛ در همین چارچوب سیاست های عمومی باید در راستای به حداقل رساندن تفاوت های بین بودجه مصوب پارلمان و بودجه های اجرایی طراحی شوند و سازوکارهای تنبیهی نیز باید برای تجاوز از نرخهای از پیش تعیین شده به اجرا درآیند. هزینه های خارج از بودجه و نادیده گرفتن قانون بودجه باید از طریق گزارشهای دوره ای راجع به امور مالی تذکر داده شوند. در سطوح محلی و منطقه ای، مصرف دلخواهانه اعتبارات مشارکتی و عمدتاً واگذاری این اعتبارات توسط حکومت مرکزی به واحدهای محلی بدون هیچگونه معیار مشخص معمولاً با عملکردهای مبتنی بر حامی پروری همراه است که در سطوح محلی فساد را تغذیه می کند. به علاوه، فقدان فرآیندهای استاندارد در مدیریت بودجه بندی های شهری، معمولاً شهرداران را قادر می سازد تا به تصویب بودجه اقدام کنند و به دور از کنترل های اجتماعی به نفع متحدان سیاسی خود عمل نمایند. پنهان کاری ها و عملکردهای غیر قابل توجیه بیشتر ناشی از فقدان قواعد راهنما در تعیین و تخصیص بودجه می باشد که منجر به بیشترین انحرافات در امر بودجه می شود. در سطوح ملی، در راستای کاهش گزینه های تصمیم گیری مجاز در یک سیستم فرضی قواعد بودجه بندی، حکومت ها باید مبادرت به تقویت ضمانت اجرایی قوانین مدیریتی نهادهای داخلی کنند. در همین چارچوب، ضروری است که معیارهای یکپارچه ای برای صلاحیت و اختیار تصمیمگیری در تخصیص منابع بودجه در سطوح ملی و محلی و برای تصمیم گیری های مدیریت منابع انسانی مشخص شوند.

- ایجاد انگیزه در کارمندان

اقدام ضروری دیگر در راستای پیشگیری از فساد ایجاد انگیزه در کارمندان است. این عمل در جایی که حقوق کارمندان بخش عمومی پایین است و فساد به عنوان راهی برای سر و سامان دادن به زندگی شخصی شناخته می شود نتایج مهمی به همراه خواهد داشت. در هر صورت، در یک چنین فضایی اولین اقدام باید افزایش حقوق کارمندان تا حد توانایی تأمین یک زندگی مناسب باشد. موقعی که دولت نتواند حقوق مناسبی را بپردازد، ممکن است نه تنها کارمندان را به تأمین زندگی خود از طریق فساد وادار کند، بلکه توجیه اخلاقی نیز برای فساد فراهم می کند. زمانی که یک منشی در ادارهای حقوق مکفی دریافت نمیکند، احتمالاً او در اغلب اوقات غیبت می کند، در ساعت کاری خود تقلب می کند، دزدی می کند و یا رشوه می گیرد. زمانی که رییس ادارهای که در فرایند تصمیم سازی نقش مؤثری دارد، حقوقی برابر با منشی شرکت یا کارگر یدی دریافت می کند، آنجا فرصت برای ارتکاب عمل فاسد فراهم می شود. وقتی دولت از پرداخت حقوقی متناسب با مسئولیت اداری واگذار شده به شخص کارمند خودداری کند، این تصور ایجاد می شود که کارویژه های حکومتی ارزش احترام ندارد و امری تخصصی محسوب نمی شود و هر کسی می تواند آن را انجام دهد. در چنین شرایطی لحن اخلاقی نیروی کار فروکش میکند. انگیزه اقتصادی فساد مهمترین عامل و منشأ ارتکاب آن محسوب می شود و از این رو انتظار میرود که بخش عظیمی از خدمات عمومی در معرض فساد قرار داشته باشند. بنابراین، کارمندان دولت باید آموزش های اخلاقی لازم را داشته باشند. آنها باید به طور دوره ای در خصوص لزوم تعهدات اخلاقی برای ارائه خدمات مورد بازآموزی و تنویر فکری قرار گیرند. در این چارچوب، میزان حقوق باید مبتنی بر عملکرد فرد در ارتباط با گروه مربوطه محاسبه شود. برای این کار ایجاد یک کمیته تخصصی با مسئولیت محوله برای بررسی موضوعاتی نظیر ترفیعات بکارگیری نیرو، نظم و انضباط و تصمیم گیری های مؤثر یا مرتبط با کارمندان ضرورت دارد.

- مدیریت نتیجه محور

یکی دیگر از اقدامات مدیریتی در راستای پیشگیری از فساد تأکید بر پاسخگویی و مسئولیت پذیری کارمندان از طریق کاربرست یک شیوه مدیریتی مبتنی بر نتیجه میباشد. مدیریت مبتنی بر نتیجه ۱۲ از سوی بسیاری از حکومت ها و سازمان ها به منظور فراهم آوردن یک چارچوب منسجم پاسخگویی و مسئولیت پذیری در یک محیط تمرکز زدایی شده اتخاذ شده است. اگرچه عملکردهای نامتمرکز، کارایی و شایستگی بیشتری نسبت به امور متمرکز دارد، اما آن ممکن است به واسطه فقدان نظارت کارآمد در معرض فرو غلتیدن به فساد بیشتری باشد. در این میان کاربرد مدیریت مبتنی بر نتیجه برای ممانعت از فساد و نظارت بر کارآمدی دستاوردها کمک مؤثری می تواند داشته باشد. مدیریت مبتنی بر نتیجه هم به عنوان یک سیستم مدیریتی و هم به عنوان یک سیستم گزارش دهی مراحل پیشرفت در اجرا مطرح است و می تواند فرآیند گذار از یک مدیریت ظاهر گرا به یک شیوه مدیریتی نتیجه گرا را حمایت کند. مدیریت مبتنی بر نتیجه، مسئولیت پذیری و کارآمدی را در راستای تأمین خواسته ها و نیازهای جدید محیط بیرونی تقویت می کند. در یک چنین سیستمی نظارت کارآمد فرصت می یابد و متعاقباً نتایج منفی شناسایی شده و عامل فساد مورد رسیدگی قرار می گیرد.

- فرآیندهای گزارش دهی داخلی

نهادهای دارای برنامه های ایجاد درستکاری و صداقت عموماً دارای فرآیندهای پیشرفته مقابله با تقلب و عوامل پیچیده نظارت هستند. تنها در جایی که تعهدات واضح و فرآیندهایی برای گزارش نقض مقررات وجود دارد امکان دارد که آنها مورد احترام واقع شوند. در جایی که چنین قواعدی از سوی مدیر رعایت و اجرا شود، آن قواعد می تواند کارآمدی داشته باشد و کارمندان را از عدم تبعیت، خودسری یا قضاوت شخصی بازدارد. هر سازمانی می تواند سازوکارهایی متناسب با فرهنگ سازمانی خود اتخاذ کند. کارمندان ممکن است نیاز به این داشته باشند که در سطح معینی به یک ناظر گزارش دهند. ممکن است لازم باشد که در کلیه سازمان ها یک مقام اخلاقی به کار گماشته شود، به طوری که موارد مرجوعی را، در زمانی که ناظر به عنوان اولین گیرنده رسمی گزارشات در مظان اتهام قرار دارد، اخذ کند. این گونه ساز و کارها باید مستلزم ایجاد یک نظام ثبت دائمی گزارش ها توسط گیرنده باشد تا مسئولیت پذیری و نظارت های بعدی بتواند به جریان درآید. انتقال اطلاعات به تشکیلات نظارتی باید شفاف و مبتنی بر معیارهای صریحی باشد که براساس آن یک اتهام برای رسیدگی به تشکیلات قضایی ارجاع می شود. هر کارمندی که از سوء عملکرد و تخلفات شغلی کارمندان دیگر آگاه شود باید متعهد باشد که آن را بلافاصله به مقام های صالحه گزارش دهد. نظام گزارش دهی و هشداردهی باید نهادینه شود و وجهه بد آن از بین برود و همچنین تضمین های حفاظتی کافی برای کسی که چنین کاری می کند فراهم شود.

- سلب صلاحیت

اقدامات مشکوک مقامات اداری درگیر در فرآیندهای تصمیم گیری باید توسط یک هیأت بی طرف و منصف مورد رسیدگی قرار گیرد. اگر قواعد کلی درستی برای ارزیابی برخورد منافع و سلب صلاحیت ها وجود داشته باشد و آنها به خوبی توسط مدیران به مورد اجرا گذاشته شوند، یکی از زمینه های اصلی عدم اعتماد عمومی به حکومت به احتمال زیاد از بین می رود. در فرهنگ حکومتی که در آن سلب صلاحیت از پرسنل تبدیل به هنجار شده باشد، کمک بزرگی برای تحکیم اعتماد عمومی به فرآیندهای تصمیم گیری حکومتی خواهد شد. به علاوه، سازوکارهای سلب صلاحیت مکانیسم دفاعی مفیدی را برای کارمندان درستکار و صدیق فراهم می آورد تا آنها در مقابل کسانی که برای پیشبرد اراده شخصی خود تلاش می کنند، بایستند.

- کدهای رفتاری

تعهدات دیگر مقامات و کارمندان از کدهای رفتاری باید در برگرفته ایجاد اجرای معیارهای رفتار هماهنگ با اصول اخلاقی و عدالت سازمانی، بی طرفی، استقلال، صداقت، وفاداری به سازمان، داشتن پشتکار و جدیت، نزاکت در رفتار شخصی، شفافیت، مسئولیت پذیری، کاربرد درست منابع سازمانی و معیارهای رفتار صحیح با ارباب رجوع باشد. کدهای رفتاری نباید صرفاً شامل قواعد رفتاری برای اداره کردن باشد. بلکه شایسته است نظامی را ایجاد کند که اجرایی شدن آنها را تضمین نماید. بنابراین کدهای رفتاری باید برگردان یا ترجمان اصول راهنمای سازمانی و اخلاقی بنیادی در راستای قواعد رفتاری واقعی، توسعه و تمهید زمینه برای نظارت بر آن قواعد و همچنین فراهم کردن توضیقات روشن برای نقض آن قواعد باشد طیف های خاصی از مقام های دولتی و همچنین لایه های تخصصی و حرفه ای ممکن است نیازمند کدهای ویژه ای برای رفتار باشند. بنابراین تعریف کدهای جداگانه برای کارمندان اداری، پلیس، اعضای پارلمان و کابینه، کادرهای قضایی، روزنامه نگاران و غیره باید مورد بررسی قرار گیرد. تنها کافی نیست که کدهای رفتار در بین کارمندان دستگاه های اداری توزیع شود و آنها نیز آن را «سخت» خوانده و امضاء نمایند. یک سازوکار اجرایی منسجم باید در برگرفته اجرای اقدامات متوازن به منظور تضمین عمل کارمندان دستگاه های اجرایی در چارچوب این کدها باشد. بنابراین کدهای «نرم» مذکور باید شامل قواعدی باشد که فرمانبرداری کارمندان را توضیح و تشویق نماید و همچنین مبین جرمه های منطقی در موارد نقض آن قواعد باشد. رفتارها و اقدامات مثالزدنی کارمندان باید مورد تشویق قرار گیرند و لازم است مدیران در همه زمان ها رهبری معنوی برای خود فراهم نمایند. کارمندان باید به طور منظم و قاعده مند در خصوص صداقت و آنچه که انجام آن حرف شنوی سایر همکارانش در سرکار را تضمین می کند آموزش ببینند. فشارها و نظارت های هم قطاران باید تشویق شوند. تنبیهات اگر به جا و دقیق باشند نظامی را ایجاد می کنند که جرم در نطفه کنترل میشود.

- اظهار داری ها

زمانی که یک مقام اداری درآمدش متکی بر حقوق پرداختی است، داشتن داری ها، درآمد، هدایا و دیون زیاد شاخص های عدم رعایت قانون به شمار می روند. بنابراین افشای داری ها معیار مؤثر دیگری است که پاسخگویی و صداقت کارمندان دولتی را افزایش می دهد. شفافیت مقام های حکومتی در خصوص داراییهای خود به منزله یک عامل بازدارنده در برابر فساد و تغذیه مالی غیر قانونی به شمار می آید. آشکار سازی داری ها همچنین می تواند در فرآیند رسیدگی به اتهامات فساد کمک مؤثری بکند و برای پیگیری های قضایی بعدی اسناد و مدارک معتبر فراهم آورد. بسیار ضروری است که در هنگام ورود شاخص به استخدام دولتی داراییهای خود را اعلام کنند و پس از آن در مواقع مناسب براساس قوانین مقررات اعلام داری های خود را روز آمد سازند. نظارت بر سازوکار اعلام داری ها و بررسی صحت و سقم آن باید به عهده یک نهاد مستقل نظیر یک آمبودزمان، بازرسی کل یا یک آژانس مبارزه با فساد باشد.

امر غیر واقع بینانه ای است که انتظار داشته باشیم قوانین مربوط به افشای داری های بدست آمده از راه های غیرقانونی از طریق اقرار داوطلبانه کارمندان دولتی به نتیجه برسد. با این وجود سازوکارهای افشای جامع داری ها و سرمایه های مالی پایه ای را فراهم می کند که بر اساس آن درآمدهای باد آورده می تواند مورد رسیدگی قرار گیرند. برای کارآمد سازی امر رسیدگی به داری های کارمندان دولتی، لازم است جرمه هایی برای خودداری یا ارائه اطلاعات غلط در افشای داری ها تعیین و به مرحله اجرا درآید. معیار تعیین چنین جرمه هایی باید با جرمه یا مجازات تخلف و تغذیه مالی غیرقانونی هماهنگی داشته باشد. به علاوه، به منظور تعهد و التزام کارمندان دولتی به تسلیم اظهار نامه داری ها، باید ساز و کارهای الزام آوری را ایجاد کرد که کلیه موارد خواسته شده را به دقت پاسخ دهند.

- راستی آزمایی

یکی از راهکارهای رایج و در عین حال پر مناقشه مبارزه با فساد راستی -آزمایی^۵ است که طی آن میزان صداقت و درستکاری صاحب منصبان بخش عمومی در شرایط ساختگی برای ارتکاب فساد به بوتۀ آزمون درمیآید. برای مثال، برای آزمون میزان درستکاری پلیس، اعضای واحد نظارت و بازرسی نیروی انتظامی میتوانند در لباس شخصی اقدام به تخلف از قوانین راهنمایی و رانندگی کنند تا پلیس آنها را متوقف کند و برای رهایی از جریمه قانونی با پیشنهاد رشوه میزان صداقت و درستکاری آن پلیس را در انجام وظایف خود بسنجند. انتقادهای زیادی از سوی صاحب نظران نسبت به استفاده از اینگونه تکنیکها در بازرسی و نظارت مطرح شده است. بسیاری از منتقدان استدلال می کنند ضعف طبیعت بشری این اجازه را می دهد که در اغلب اوقات وسوسه شده و در دام فساد گرفتار شود. شخصی که در دام فساد گرفتار میشود لزوماً دارای شخصیت فاسد نیست، بلکه برعکس ممکن است شخصیت سالمی داشته و در طول سابقه خدمتی خود دست به ارتکاب عمل فاسد نزده باشد.

افزون بر این در بسیاری از موارد تکنیکهای راستی آزمایی میتواند مورد سوء استفاده قرار گرفته و به عنوان ابزاری برای تخریب رقیب شخصی یا حریف سیاسی و ایدئولوژیکی بکار رود. از جمله پاسخهای ارایه شده در برابر این انتقادات این است که مطالعات تحلیلی امکان تداوم فساد مخفی را برای مدت نامعلومی تا علنی شدن آن فراهم می سازد و هیچ ساز و کار دیگری وجود ندارد که به رمز و رازهای رشوه خواری و سایر موارد سوء استفاده از مقام و موقعیت شغلی پی برده شود. راستی - آزمایی نوعی برهان عملی است که توأم با تجزیه و تحلیل های تئوریک می باشد. تجربه نشان داده است که کاربرد این تکنیک در کشف فسادهایی که هیچگونه مظاهر قبلی نداشته اند بسیار کارآمد بوده است. این تکنیک از جمله کارآمدترین ابزارهای پاکسازی و ایجاد سلامت در دستگاه های بسیار مهم دولتی در یک زمان کوتاه می باشد. بویژه، در شرایط فساد فراگیر و وجود سطوح پایینی از اعتماد، راستی - آزمایی یکی از نادرترین ابزارهایی است که نتایج فوری به همراه داشته و میتواند اعتماد را به دستگاه های اداری بازگرداند.

ساز و کارهای راستی -آزمایی مستلزم مقدمات و منابع قابل ملاحظه ای است، اما دربردارنده این امتیاز میباشد که در زمان کم به نتیجه میرسد و در پیشگیری از جرم نقش مؤثری دارد. البته باید توجه داشت که وجود نظارت دقیق و خطوط راهنمای شفاف برای اجتناب از خطر اغفال بسیار لازم و ضروری است. هرگونه تصمیم برای کاربرد ساز و کارهای راستی - آزمایی باید مبتنی بر اصول دفاع پذیر باشد. فرآیند آزمون باید به نحو صحیح و صادقانه ای به اجرا درآید تا بتوان در دادگاه به طرز معقولی از آن دفاع کرد. لازم است فرآیند راستی -آزمایی ضبط الکترونیکی شود تا امکان ارزیابی دقیق مسئولیت جرم برای قاضی و هیأت منصفه فراهم شود. در هر حال، محکومیت های مبتنی بر راستی -آزمایی باید متضمن وجود انگیزه مجرمانه در شخص متهم باشد.

راستی -آزمایی از جمله ابزارهایی است که هم در جلوگیری و هم در تعقیب جرم می تواند کمک مؤثری داشته باشد. با کاربرد این ابزار می توان مشخص کرد که آیا یک مقام اداری تمایل به ورود در کار فساد دارد یا خیر. همچنین می توان این تکنیک را به منظور پاکسازی دستگاه های دولتی از کارمندان بالقوه فاسد، افزایش میزان ریسک ارتکاب عمل فساد برای کارمندان، و افزایش شمار گزارش های واقعی از موارد فساد به کار بست. که براساس گزارش (هدف مشخص) افزون بر این، راستی -آزمایی را می توان به منظور آزمون یک یک یا چند تن از شهروندان، کارمندان یا مجرمان مورد سوء ظن است، مورد استفاده قرار داد. همچنین به منظور تعیین میزان احتمال گزارش کارمندان به ارتکاب (آزمون تصادفی) می توان آن را به مثابه یک عمل فاسد مورد استفاده قرار داد. به منظور حفظ سلامت اداری لازم است کارمندان به طور معمول احساس کنند که ممکن است تحت برنامه راستی -آزمایی باشند. این موضوع به آنها اجازه می دهد که در هر شرایطی از پذیرش رشوه امتناع کنند و موارد پیش آمده را به مسئولین ذیربط گزارش دهند. در هر حال، تا جای ممکن نباید کارمندان نسبت به تعداد، انواع و اهداف کلی برنامه های راستی - آزمایی آگاهی یابند، اما آگاهی یافتن آنها از برخی تجربه های راستی - آزمایی در مورد همکاران می تواند به عنوان هشدار برای اجتناب از فساد باشد. زمانی که کارمندان نتوانند تشخیص دهند که عمل فاسدی نظیر پیشنهاد رشوه واقعی است یا ساختگی در اغلب موارد از پذیرش آن اجتناب می کنند. تجربیات حاصل از بکار بستن ساز و کارهای راستی -آزمایی در مراکزی نظیر مراکز پلیس لندن، و نیویورک نشان داده است که برای پاکسازی یک ناحیه فاسد، در شرایطی کوئینسلند^۶ که فساد فراگیر شده، این تکنیک کافی نیست. زیرا در چنین شرایطی لازم است دست به یکسری اصلاحات سیستمی زده شود تا در درون آن شانس کمی برای ارتکاب فساد وجود داشته باشد. در هر حال، در شرایط عادی تکرار راستی -آزمایی های تصادفی و هدفمند بر مبنای یک قاعده ضروری است. راستی -آزمایی مثبت می تواند نتایج متعددی دربرداشته باشد. از نظر اهمیت، متناسب با اینکه برحسب تصادف و یا از روی برنامه انجام شود، این نتایج متفاوتند. شایسته است برای کسانی که از راستی - آزمایی سربلند بیرون می آیند، تشویق های قابل ملاحظه

⁵-Integrity Testing

ای در نظر گرفته شود. در موارد راستی - آزمایی مبتنی بر برنامه، لازم است انضباط سخت و حتی تعقیب جنایی به مورد اجرا گذاشته شود. این در حالی است که در موارد راستی - آزمایی تصادفی بهتر است واکنش ها ملایم و تمرکز اصلی بر آموزش باشد.

نتیجه گیری

فساد اداری مسئله ای است که از دیرباز گریبانگیر دستگاه ها و سازمان ها بوده و هسته اندیشه بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی را تشکیل می داده است. یعنی از زمانی که فعالیت های بشر شکل سازمان یافته و منسجمی به خود گرفته است از همان زمان فساد اداری نیز همچون جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرده است. با آغاز قرن بیست و یکم، ضرورت ایجاد تحول در نظام اداری و انجام اصلاحات ساختاری با وضوح بیشتری نمایان می شود. در نظام اداری ناکارآمد، انواع بی نظمی به صور و اشکال گوناگون ظهور می کنند از جمله پیچیدگی بیش از حد، نارسایی و نقص در قوانین و مقررات و اجرای آنها، بی توجهی نسبت به قوانین و دستورات مقامات و رده های بالا توسط ماموران و رده های مراتب پایین، ضعف نیروی انسانی، سازش کارگزاران دولتی با افراد و گروه های بانفوذ، شالوده های سست و نامتناسب سازمانی، انحصار مشاغل، ضعف سیستم مدیریت و

که در نهایت این بی نظمی ها و به عبارت دیگر این الگوهای رفتاری به روی هم تاثیر گذاشته و حتی اثر یکدیگر را تشدید می نمایند. گسترش فساد اداری در سطح جهان سبب شد که مبارزه با مفاسد اداری به صورت یک امر فراملی و جهانی درآید. در این میان سازمان هایی بین المللی که در سطح جهانی و منطقه ای توسط کشورها بوجود آمدند فعالیت های خود را در این زمینه افزایش دادند. دولت ها نیز باید از تمام راهکارهای موجود در زمینه مبارزه با مفاسد اداری در حوزه حاکمیت داخلی خود استفاده نموده تا بتوانند ریشه این مساله را در جامعه خود بشکافند. از مهمترین این ساز و کارها استفاده از ابزار قانونی است. یعنی با تدوین قوانین و مقرراتی که هم جنبه پیشگیرانه دارند و هم از جنبه سزا دهی برخوردار هستند و همچنین با اجرای درست این قوانین توسط دستگاههای اجرایی می توان به طور قابل توجهی از میزان مفاسد اداری کاست.

منابع و مراجع

- [۱] افشارمحمیدیان، حسن (۱۳۹۱). بررسی عوامل موثر ایجاد کننده و راهکارهای مبارزه با فساد اداری و ارتقا سلامت نظام اداری، کهکیلویه و بویر احمد: معاونت توسعه مدیریت و برنامه ریزی، شماره ۹۹، ص ۱.
- [۲] افشاری، اسماعیل (۱۳۷۳). بررسی راههای جلوگیری از فساد مالی ناشی از پورسانت در معاملات توسط مدیران، تهران: دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده علوم انسانی، ص ۱۴-۱۰۵.
- [۳] باقری، حسین (۱۳۸۷). شیوه های حقوقی کنترل فساد اقتصادی، روزنامه آرمان، شماره ۱۷۵۶، ص ۸.
- [۴] حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری (عوامل مؤثر و روشهای مبارزه)، تهران: انتشارات وثوقی، اول، پاییز ۱۳۷۵، صص ۲۴-۴۷-۱۲.
- [۵] خضری، محمد (۱۳۸۱). فساد اداری، تهران: معاونت توسعه مدیریت و برنامه ریزی، چاپ اول، ص ۱۵۷.
- [۶] ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۸۸). راهبردهای مبارزه با فساد اداری، انتشارات جنگل، چاپ اول، صص ۲۱-۳۳ و ۸۸.
- [۷] دعایی، معصومه (۱۳۸۹). فساد اداری و جایگاه آن در نظام حقوقی ایران و منابع بین الملل، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد تهران مرکز، دانشکده حقوق، صص ۸۹-۱۲۲.
- [۸] ربیعی علی (۱۳۸۳). زنده باد فساد: جامعه شناسی سیاسی فساد در دولت های جهان سوم، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ سوم، صص ۱۸-۱۳۲.
- [۹] رشیدی، احمد (۱۳۹۰). ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد، تهران: دفتر آموزش و پژوهش، صص ۵۵-۶۶-۷۰.
- [۱۰] شکراللهی، مسعود (۱۳۷۹). ظرفیت سازی برای سلامت نظام اداری (مجموعه مقالات)، ارتقای سلامت نظام اداری، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- [۱۱] فرخ سرشت، بهزاد (۱۳۸۳). بررسی عوامل موثر در بروز فساد اداری به منظور ارایه الگویی جهت کاهش اثرات آن در روند توسعه جمهوری اسلامی ایران، مجله دانش مدیریت، شماره ۶۶، صص ۶۵-۸۴.
- [۱۲] کریمی، محمد (۱۳۸۵). مقدمه ای بر سنجش فساد، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ص ۶۲.
- [۱۳] معین، محمد (۱۳۸۱). فرهنگ فارسی، تهران: انتشارات آدنا.
- [۱۴] معدنچیان، ابراهیم (۱۳۷۹). سازمان و فعالیت های ضد فساد اداری هنگ کنگ، مالزی و سنگاپور. تهران: انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، چاپ اول، ص ۱۲۱.
- [۱۵] محمدی لویه، قدیر (۱۳۸۶). راهنمایی رسیدگی به تخلفات اداری (کاربردی)، نشر آثار اندیشه، چاپ اول، تهران، ص ۵.