

آشنایی با مفهوم فساد اداری

مینا خشک دامن^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۰۱ تاریخ چاپ: ۱۴۰۴/۰۲/۳۱

چکیده

فساد اداری به عنوان یکی از چالش‌های اصلی نظام‌های اداری، از طریق مصادیقی نظیر رشوه‌خواری، اختلاس و اعمال نفوذ، تأثیرات منفی گسترده‌ای بر جوامع و سازمان‌ها می‌گذارد. این پژوهش به بررسی مفهوم فساد اداری، تاریخچه آن در جهان و ایران، انواع و اشکال آن و روش‌های مبارزه با آن می‌پردازد. فساد اداری نه تنها به عنوان یک مسئله مدیریتی، بلکه به دلیل ریشه‌های عمیق اجتماعی و فرهنگی، نیازمند تحلیل جامعه‌شناختی است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که شبکه‌های پیچیده فساد، ضعف قوانین و نبود قاطعیت در اجرا، از موانع اصلی مبارزه با این معضل هستند. پیشنهاد می‌شود با اصلاح نظام اداری، تقویت نظارت، افزایش شفافیت و ترویج فرهنگ اخلاقی، گام‌های مؤثری در جهت کاهش فساد اداری برداشته شود.

واژگان کلیدی

فساد اداری، رشوه‌خواری، اختلاس، نظام اداری، شفافیت

۱. کارشناسی ارشد مدیریت دولتی و مالی، کارشناس پیگیری شهرداری رشت.

مقدمه

فساد اداری به عنوان یکی از معضلات اصلی نظام های حکومتی و سازمانی، اثرات مخربی بر اعتماد عمومی، توسعه اقتصادی و عدالت اجتماعی دارد. این پدیده که از مصادیقی نظیر رشوه خواری، اختلاس و سوء استفاده از قدرت تشکیل شده، نه تنها در کشورهای در حال توسعه، بلکه در جوامع پیشرفته نیز چالش هایی جدی ایجاد کرده است. سازمان های بین المللی مانند سازمان ملل متحد با درک اهمیت این موضوع، برنامه هایی برای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری تدوین کرده اند. در ایران، فساد اداری به دلیل ساختارهای بوروکراتیک پیچیده، ضعف نظارت و تأثیر فرهنگ سنتی بر روابط سازمانی، به معضلی پایدار تبدیل شده است.

فساد اداری از منظر مدیریتی، به سوء استفاده از منابع عمومی برای منافع شخصی اشاره دارد، اما ابعاد اجتماعی و فرهنگی آن نیز نیازمند توجه ویژه است. این پژوهش با هدف بررسی مفهوم فساد اداری، تحلیل تاریخچه و انواع آن و ارائه راهکارهایی برای مقابله با این پدیده تدوین شده است. در این راستا، ابتدا تعاریف مختلف فساد اداری ارائه شده، سپس اشکال و انواع آن بررسی می گردد. همچنین، با مرور تاریخچه فساد در ایران و جهان، عوامل ایجاد کننده و پیامدهای آن تحلیل شده و در نهایت، راهکارهایی برای کاهش این معضل پیشنهاد می شود.

فساد اداری که از مصادیق بارز آن می توان به اختلاس و رشوه خواری اشاره نمود از جمله مسایل اجتماعی است که گریبانگیر جوامع است این مسئله تا بدانجا گستردگی و شیوع داشته که سازمان های بین المللی چون سازمان ملل نیز برای حل این مشکل دست به کار شده و به کوششهایی جهت حل این مسئله در داخل کشورها و حتی در داخل خود سازمان ملل دست زده است.

فساد اداری در یک بعد، چون به بحث مدیریت و اداره برمی گردد از جمله مسایل محوری علم مدیریت است. این امر خود باعث نوعی طرز تلقی نادرست از آن نیز شده بود به طوری که از ابعاد اصلی مسئله فساد اداری که خاستگاه و جنبه اجتماعی پیدایش تقویت و تایید این مسئله است غفلت می شده است. امروزه با روشن تر شدن ابعاد موضوع در حوزه هنای جامعه شناسی هم به این مسئله توجهی خاص می شود به نظر میرسد شناخت درست تر نسبت به مسئله نیز از همین بعد جامعه شناختی اش بایستی صورت گیرد و طبعاً راه حلهایی که از این پس ارائه خواهد شد درست تر و ریشه ای تر و به واقعیت نزدیک تر خواهد بود.

به دلیل پنهان بودن خود معضل وزیانهای جمعی آن برای سیاستگذار و نیز به دلایل متعدد دیگری که در گزارش ذکر خواهد شد توجهی جدی به حل این مسئله نمی شود اینکه فساد اداری یک مسئله است مورد توجه است. راه حلهای مسئله نیز تا حدودی شناخته شده اند اما در بعد عملی سیاستگذاران، چندان رغبتی به حل مسئله نشان نمی دهند. شاید دلیل عمده این امر شبکه ای بودن باندهای فساد اداری است که حمایتی گسترده برای خود این باندها به حساب می آید و در نتیجه هم شناسایی و هم حذف آنها مشکل می نماید.

این شبکه ها گاهی آنچنان پیچیده اند که حتی به رده های بالاتر مقامهای مسئول کشورها نیز می رسند. در این حالت سازمان یافته حل مسئله بسیار دشوارتر است این گزارش به نوبه خود در تلاش برای کنکاشی در این مسئله به فساد اداری و تعریفی که از آن می شود، تاریخچه فساد اداری در جهان و ایران انواع فساد اداری، زیانهای فساد اداری روشهای مبارزه با آن و نهایتاً دلایل تسامح دولتها در قبال این مسئله می پردازد.

تعریف فساد اداری

از فساد اداری تعاریف متعددی ارائه شده است، در زیر به برخی از این تعاریف اشاره می شود تا عناصر اصلی تعاریف مشخص شوند. تعریف فساد اداری چه در محافل علمی و چه در مجامع بین المللی سالها موضوع مباحثات متعدد بوده است هم اکنون چنین به نظر می رسد که بیشتر به شیوع آن می اندیشند تا ریشه آن در هر حال یکی از نخستین تعاریفی که در سال ۱۹۳۱ ارائه گردید تعریفی است که ((ژ.ژسنوریا)) در قالب الفاظ ذیل عنوان کرد ((فساد اداری به معنای استفاده غیر قانونی از قدرت دولت برای نفع شخصی است یا وجودی که واژه فساد اداری اغلب به عنوان مترادف ((رشوه خواری)) به منظور شامل شدن مثلاً هر نوع رشوه که درون بخش خصوصی داده دریافت می گردد به کار برده میشود، محدود نمودن قلمرو آن به رشوه خواری که دستگاه دولتی را تحت تاثیر قرار می دهد متداول تر می باشد.

بر اساس گزارش وزیر دادگستری ایتالیا در نوزدهمین کنفرانس وزرای دادگستری گروه چند منظوره فساد اداری شورای اروپا GMC تعریف موقت و اصلاح پذیر زیر را در خصوص فساد اداری ارائه نمود ((فساد اداری آن چنان که GMC (گروه چند منظوره فساد اداری). استدلال می کند عبارت است از:

رشوه خواری یا هرگونه رفتار دیگر در برخورد با افراد مسئول در بخش دولتی یا بخش خصوصی که موجب نقض وظایف این افراد گردد و یا هرگونه رابطه دیگر از این نوع به قصد کسب امتیازات ناشایست از هر نوع برای خود یا دیگران)). از این رو می توان گفت که فساد اداری نتیجه انحصاری کردن قدرت توأم با اقدام به تصمیم گیری بدون داشتن مسئولیت نسبت به انجام آن است (مجموعه بشارت اول، ۱۱۲)

ساموئل هانتینگتون در تعریفی دیگر، فساد اداری را به رفتار آن کارمندان عمومی اطلاق می نماید که برای منافع خصوصی شان ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می گذارند. (افشاری، ۲۱)

تانزی (Tanzi) در تعریفی دیگر معتقد است که یک کارمند یا مسئول دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تاثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دوستیهای اجتماعی قرار گرفته باشد در این تعریف سه انگیزه ۱- نفع شخصی مستقیم ۲- دریافت رشوه نقدی یا غیر نقدی از شخص ثالث ۳- کمک به دوستان و خویشاوندان مد نظر قرار گرفته است پس بنابراین، فساد اداری بر حسب منافع عمومی آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولین دولت است که اولاً: به منافع عمومی لطمه نزنند و ثانياً هدف از آن رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام کنند) یا به شخصی ثالث است که عامل را اجیر کرده باشد (حبیبی، ۹-۵۷).

دیوید جی گولد ((فساد اداری را سوء استفاده شخصی از منابع عمومی توسط کارمندان دولت)) تعریف نموده است (سام کن، ۲۰)) اما در مفهوم لغوی ادیبان در فرهنگهای فارسی واژه فساد را به تباه شدن معنا کرده اند. (پیشین، ۱۸)

در زبان لاتین که ریشه اکثر زبانها در کشورهای پیشرفته صنعتی است واژه معادل فساد (Corruption) به معنای شکستن یا شکسته شدن در زبان فارسی است و مفهوم آن این است که شیئی مادی یا غیر مادی شکسته شده باشد در اینجا منظور شکسته شدن قانون، عرف، اخلاق، رفتار و یا اغلب موارد تخطی از مقررات دولتی است (حبیبی، ۳۰)

فساد اداری به اشکال مختلفی تعریف شده است. برخی از تعاریف کلیدی عبارتند از:

- **ژ. ژسنوریا (۱۹۳۱):** فساد اداری استفاده غیرقانونی از قدرت دولتی برای کسب منافع شخصی است.
- **شورای اروپا (GMC):** فساد اداری شامل رشوه خواری یا هرگونه رفتار در بخش دولتی یا خصوصی که منجر به نقض وظایف و کسب مزایای غیرمشروع شود.
- **ساموئل هانتینگتون:** فساد اداری رفتار کارمندانی است که برای منافع شخصی، ضوابط پذیرفته شده را نقض می کنند.
- **تانزی:** فساد زمانی رخ می دهد که تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی، روابط خانوادگی، یا دوستی ها قرار گیرند.

در مفهوم لغوی، فساد در زبان فارسی به معنای تباه شدن و در زبان لاتین (Corruption) به معنای شکسته شدن قانون، عرف، یا اخلاق است.

اشکال فساد اداری

همان گونه که در این بحث نیز اشاره خواهد شد فساد اداری به اشکال و انواع مختلفی می تواند بروز و نمود داشته باشد. در یک دسته بندی کلی اشکال فساد اداری را به ۵ مقوله زیر تقسیم بندی کرده اند:

۱- رشوه- ۲- اختلاس- ۳- تصرف غیر قانونی- ۴- تدلیس- ۵- اعمال نفوذ- ۶- پورسانت

در زیر ابتدا به تعریف مختصری از هر کدام از این انواع خواهیم پرداخت و تمایزاتی بین آنها اشاره خواهیم کرد.

۱- رشوه:

رشوه اسم مصدر بوده و در لغت به معنای کود و خاشاک است کشاورزان برای آماده کردن زمین به آن می دهند و گاهی به معنای طناب نیز به کار رفته و به هر سه شکل رشوه و رشوه به کار می رود و اسم فاعل آن از ثلاثی مجرا راشی به معنای رشوه دهند است و مرتشی نیز اسم فاعل از باب افتعال به معنای رشوه گیرنده است (سام کن ۲۱).

همچنین رشوه به معنای وجه یا مالی است که برای ابطال حق و احقاق باطل پرداخت می شود لکن در اصطلاح قانون، قبول وجه یا مالی است که کارکنان دولت و یا سایر کارکنان مطرح قانون به سبب وظیفه دریافت می کنند با توجه به تعریف فوق، هبه، هدیه، تحفه، قرض الحسنه مشمول این حکم نمی شوند (بازگیر، ۲۳۲)

از یک زاویه دیگر در اصطلاحات عامیانه و رایج بین سارقین، رشوه، تکه نان یا ماده غذایی که سارقین به سگهای نگهبان برای ساکت کردن و فریب آنها می دادند گفته می شود در جامعه برای تخفیف اثر روانی و اجتماعی مفهوم رشوه به عنوان یک جرم و نیز توجیه آن، فرهنگ فساد اداری کلماتی مثل حق و حساب، مداخل، انعام، پول چایی، حق القدم، حق الزحمه، هدیه، کادو و غیره وضع کرده است.

۱- تحقق ارتشاء (قانونی، معنوی، مادی):

از دیدگاه قانونی، ارتشاء از جمله جرایم عمومی است که دارای سه عنصر قانونی، مادی و معنوی منی باشد و جرم باوجود سه عنصر فوق تحقق می یابد:

عنصر قانونی ارتشاء منوادی از ق ت.م.م.ا.ا.ک می باشد*: اما آنچه از مفاد مواد مذکور برمی آید مشخص کننده این واقعیت است که درقبال مسئله فساد و رشوه خواری قوانینی آنچنان سفت و سخت و شکننده وجود ندارد تا اجرای آن بازدارنده عاملین باشد به فرض سفت و سخت بودن قانون، چون قانون نیز اغلب موارد تحت سلطه و سوءاستفاده رشوه و فساد قرار می گیرد، تضمینی برای حل مسئله نیست پس دو کار بایستی صورت گیرد:

یکی سفت و سخت کردن و بازدارنده تر کردن قوانین و نیز ضمانت اجرای قانون و تلاش برای افشای شبکه های فساد و باندهای عامل به این امور رشاء و ارتشاء از جرایم عمومی هستند رکن معنوی یا روانی جرم بستگی به نیت و قصد و اراده شخص مرتکب دارد تحقق ارتشاء موکول به این است که کارمند آگاهانه و با قصد سوء استفاده از موقعیت و عنوان دولتی و یا در جهت انجام وظیفه یا عدم انجام وظیفه وجهی را از راشی دریافت کند به محض دریافت وجه، ارتشاء محقق است. نقطه مقابل این موضوع که مثبت است، عدم وجود اراده آگاهانه، نفی قصد و نیت و عدم آگاهی کارمند در خصوص موضوع جرم است. به عنوان مثال اگر کارمندی از کسی وجهی راتحت عنوان عاریه یا هبه و یا قرض یا امانت قبول کند و بعدا معلوم بشود که شخص دهنده وجه یا مال، آن را بابت کاری که نزد او داشته به او داده است به لحاظ فقدان عنصر آگاهی از موضوع، از مصادیق ارتشاء تلقی نمی شود. صورت دیگر قضیه این است که اگر کسی بابت انجام امری یا عدم انجام امری وجهی را به کارمند داده باشد و کارمند نه به قصد برداشت شخصی بلکه جهت اعلام جرم به مقام بالاتر آن را وصول نموده باشد، به لحاظ فقدان عنصر معنوی، ارتشاء تحقق نیافته و رشاء دراین صورت متحقق نشده است راشی مجازات می شود لکن کارمند عنوان مرتشی نداشته و مبرای از مسئولیت کیفری است. (بازگیر، ۲۳۶)

صورت سوم درحالی است که راشی در اثر اضطراب مجبور به پرداخت وجهی در جهت اثبات حق خود و عدم ابطال آن باشد و یا این مسئله را با مسئولین مافوق کارمند هماهنگ کرده باشد، دراین صورت به محض وصول وجه از ناحیه کارمند در ارتباط با وظایفش، ارتشاء تحقق یافته و مرتشی مجازات خواهد شد و راشی از معافیت کیفری استفاده نموده و وجه نیز به او مسترد خواهد گردید (پیشین، همان صفحه).

جرایم رشاء و ارتشاء لازم و ملزوم یکدیگر نیستند، ممکن است یکی تحقق یابد و دومی متحقق نشود و بالعکس. تحقق عنصر مادی جرم ارتشاء بستگی به پرداخت وجهی توسط راشی برای انجام امری یا عدم انجام امری در رابطه با سمت و

وظیفه شخص مرتشی داشته و با قبول وجه یا مال در رابطه با مقاصد مذکور توسط کارمند دولت، عنصر مادی جرم تحقق یافته است (پیشین، ۲۳۷)

در برخی موارد رشوه را با عناوین هدیه و... تزئین می کنند به طوری که گاهی بین این دو مفهوم اختلاط می شود اما در مجموع بین رشوه و هدیه می توان تفاوتی برشمرد. ادراکات دهنده و گیرنده رشوه اغلب متفاوت اند. یک گیرنده ممکن است معتقد باشد که آنچه که او می گیرد هدیه است زیرا به هیچ وجه وی را به دهنده پیوند نمی دهد. این مورد زمانی کاربرد دارد که به جای پول نقد، منفعت دریافت کند. اهداف و (نیات) دهنده نیز ممکن است خیلی متفاوت باشد یک هدیه ممکن است یک رشوه باشد، اگر علنی نشده باشد.

ویژگیهای متمایز کننده زیر را می توان بین رشوه و هدیه برشمرد:

- رشوه ها بایستی سری باشند به همین دلیل نه قانونی اند و نه به لحاظ اخلاقی پذیرفته شده هدیه ها عموماً آشکارا و باز صورت می گیرند و به عنوان نمادی از ارادت یا عاطفه هستند.
- رشوه ها اغلب به صورت غیر مستقیم از طریق یک فرد سوم یا واسطه صورت می گیرد هدیه ها معمولاً مستقیم اند.
- رشوه تعهدی در دریافت کننده ایجاد می کند به طوری که تحت فرمان دهنده رشوه قرار می گیرد و به نوعی باعث تغییر رفتار گیرنده می شود. هدیه چنان شرایطی ایجاد نمی کند و با هدف ایجاد صمیمیت یا رابطه خوب با گیرنده صورت گیرد.

۲- اختلاس:

شایع ترین نوع تجاوز کارمندان پس از رشوه اختلاس است. اختلاس در لغت به معنای گرفتن شیء با عجله و سرعت هر چه تمامتر و گاهی به معنای استفاده از فرصت مناسب نیز به کار رفته است، چنانکه گفته اند: ((الخلسه سریع الفوت و بطیئه العود)) در فرهنگ عمید، اختلاس به معنای ربودن دزدیدن پولی را پنهان و بدون حق از صندوق اداره برداشتن و یا به عبارتی برداشتن مال غیر از راه خدعه و نیرنگ و در اصطلاح علمای حقوق عبارت از تصاحب و تملک مال دولت توسط کارمندان آورده شده است (افشاری ۲۶)

در تفاوت بین رشوه و اختلاس می توان گفت که اختلاس بیشتر فردی است تا جمعی و توسط یک نفر انجام می گیرد، ولی در رشوه حداقل دو نفر باید حضور داشته باشند این جرم محتص مدیران دولتی و حسابداران و... است (پیشین، ۲۷)

۳- تصرف غیر قانونی:

آن دسته از کارمندان که وجوه، مکان یا هر چیز دیگری را که در مالکیت دولت است و در اختیار دارند، به قصد سوء استفاده توسط خود یا دیگری مورد استفاده قرار دهند ولی قصد تملک یا تملیک آن را نداشته باشند و قانوناً مجاز به استفاده از آن نباشند، متصرف غیر قانونی شمرده می شوند. برای مثال استاندار یا فرماندار یا هر کارمند دیگری که مقدار معتابهی وجه جهت مصارف مختلف در اختیارش گذاشته شده، برداشت شخصی نموده و به مصارفی غیر از آنچه

دروظیفه اش مشخص شده، برساند، ولو به قصد اینکه در موقع لزوم آن را به محل اصلی برگرداند متصرف غیر قانونی است (افشاری، ۳۱)

۴- تدلیس:

تدلیس در لغت پنهان کردن، پوشاندن عیب چیزی، فریب دادن، عوام فریبی، تباهی و باهم ساختن و سازش کردن و همدست شدن برای اقدام به امری است همچنین به معنای غش هم استعمال می شود به عنوان مثال، آن دسته از کارمندانی که براساس ماموریت شغلی خویش وظیفه ساخت مجموعه های مسکونی و... را عهده دار می شوند، اگر در محاسبه قیمت تمام شده واحدهای تولیدی به جهت تبانی و یا ملحوظ نداشتن مواردی که می تواند در کاهش قیمت موثر باشد پنهان کاری نموده و از این راه نفعی را برای خود یا دیگران تحصیل نمایند، مرتکب تدلیس شده اند (پیش، همان صفحه)

۵- اعمال نفوذ:

یکی دیگر از انواع فساد اداری اعمال نفوذ صاحبان قدرت است اعمال نفوذ یا پارتی بازی واژه آشنای نظام بوروکراتیک اداری است این سنت ناسالم به عنوان یک روش معمول، در عدم اجرای برخی مقررات و آیین نامه های اداری برای برخی از افراد و گروههای برگزیده جامعه به کار گرفته می شود (همان منبع، همان صفحه)

۶- پورسانت (پورسانتاژ / درصد):

ریشه لغت پورسانت (Percentage) یا پورسانتاژ ماخوذ از فرهنگ فرانسه به معنای برقراری صدی چند و یا دریافت صدی چند، آورده شده است اما در آکسفورد انگلیسی به واژه پرسنت (Percent) برگردانده می شود. این لغت در فرهنگ عامیانه تجاری و روزمره مردم با همان تلفظ فرانسوی استعمال می شود و دو مفهوم از آن مستفاد می شود.

۱- درصد مشخصی از مبلغ یک معامله که فروشنده یا خریدار و یا بعضاً هر دو به شخص کمیسیونر که وظیفه هدایت و تسریع در معامله را به عهده داشته پرداخت می نماید، در مفهوم دوم:

۲- مبلغی که مامورین دولتی به صورت پنهانی و غیر قانونی در راه انجام معاملات دولتی به نفع خود اخذ می نمایند (افشار، ۳۱)

اما با استناد به تعریف ماده ۶۵ قانون تعزیرات، دریافت وجه یا مالی در معاملات غیر دولتی به هیچ عنوان رشوه تلقی نمی شود زیرا در این گونه معاملات هیچ یک از طرفین وابستگی به دولت ندارند، در حالی که در تحقق مسئله ای به نام پرداخت رشوه حداقل یکی از طرفین معامله باید وابستگی به دولت داشته باشد دریافت پورسانت در معاملات دولتی را نمی توان از مصادیق رشوه به حساب آورد (پیشین ۲۴)

تاریخچه فساد اداری در جهان و ایران

اتفاقات و حوادثی که اخیراً در سطح جامعه بین المللی و حتی در کشورهای مختلف پیش آمده سبب گردیده است که جامعه بین الملل توجه بیشتری به اثرات این معضل داشته باشد و از طرفی این رویدادها نشانگر آسیب پذیری جوامع

مترقی در مقابل فساد اداری می باشد که گاه در بعد کلان حتی به تدابیر سیاسی خدشه ها و ضربه هایی وارد کرده و جایگزین کردن آنها غیر ممکن و یا طولانی می باشد. این بحث در کشورهای دارای اقتصاد در حال گذر و در حال توسعه و به لحاظ داشتن روند خصوصی سازی بسیار مهم و باید تدابیر اتخاذ شده در این راستا به صورتی باشد که روند خصوصی سازی را مختل نسازد (مجموعه اول، ۲)

سازمان ملل متحد سالهاست که با معضل فساد اداری دست به گریبان است. این مسئله از سوی کنگره های پنج ساله به ویژه باتوجه به اشکال جدید فعالیت های جنایی و طرح پیشگیری از جرم در چهارچوب توسعه مورد بررسی قرار گرفت. از این رو، دبیرخانه اقدام به تهیه رساله ای درخصوص ((اقدامات عملی علیه فساد اداری)) و همچنین تهیه قوانین بین المللی رفتار برای کارکنان دولتی نمود در سال ۱۹۸۹ شاخه پیشگیری از جرم و عدالت کیفری با همکاری اداره همکاری فنی برای توسعه یک سمینار بین المللی در خصوص فساد اداری در دولت ترتیب داد که میزبانی آن را دولت هلند در لاهه برعهده گرفت و کارمندان عالی رتبه از ۱۸ کشور در حال توسعه از تمام مناطق و ناظرانی از هشت کشور توسعه یافته سازمانهای غیر دولتی، موسسات دانشگاهی، ارگانهای مستقل مبارزه علیه فساد اداری و بخشهای میانجی گرای در آن شرکت کردند شاخه پیشگیری از جرم به کنفرانسهای بین المللی چهارم و پنجم علیه فساد اداری که در سالهای ۱۹۸۹ و ۱۹۹۲ در اطریش و هلند برگزار شد کمکهای اساسی کردند. هشتمین کنگره سازمان ملل درخصوص پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمین، قطعنامه شماره ۷ راجع به فساد اداری در حکومت را تصویب کرد. طی این قطعنامه کنگره هشتم تصویب نمود کشورهای عضو یک سری مکانیسمهای اداری و کنترل به منظور پیشگیری از فساد اداری برگزینند و در ضمن از این کشور ها دعوت نمود این نکته را در قوانین جزایی من جمله دادرسی بگنجانند. این کنگره همچنین از دبیرخانه تقاضا کرد در زمینه ذیل کمک فنی برای کشورهای عضو متقاضی کمک تدارک ببینند تنظیم استراتژیک برنامه های مبارزه با فساد اداری، اصلاح در قانونگذاری، اداره تولید ادارات دولتی، ترتیب کارکنان دولت و پرسنل عدالت کیفری و درخواست پیشنهاد درخصوص موضوعات کمک بین المللی. همچنین از شاخه پیشگیری از جرم تقاضا شده است پیش نویس قوانین بین المللی رفتار برای کارکنان دولت را تهیه نموده و تقدیم کنگره نهم نماید (مجموعه اول ۸)

موزه ونی (M. Museveni) رئیس جمهور اوگاندا، به مناسبت افتتاح مجمع رهبران آفریقایی که درخصوص فساد اداری، دموکراسی و حقوق شهر در آفریقای مرکزی در دسامبر ۱۹۹۴ در انتبا (Entebbe) برگزار شد به ایراد سخنرانی پرداخت و نقص قانونگذاریهای محلی را چنین تشریح کرد ((مشکل واقعی این است که در آفریقا باید برای خود نگهبانان، نگهبان گماشت و مسلما این همان چیزی است که تشکیل یک جمع فاسد را میدهد بدون وجود نیروی اخلاقی در صاحبان قدرت، ریشه کنی فساد اداری بس دشوار است و متأسفانه خطرناکترین دزدان از بین همین افراد سر در میآورند. (پیشین، ۱۵)

دگرگونی 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 بسیار بالایی برخوردار شده است و دولتها به خاطر حفظ مشروعیت سیاسی ناچار هستند به این مسئله توجه کنند. لیکن شواهد نشان می دهد که قبل از تحولات سیاسی نیز پادشاهان و سلاطین و حکومتهای خودکامه با مشکل فساد اداری مواجه بوده اند و در متون باستانی اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می دهد که حکومتهای همیشه نگران سوء استفاده شخصی صاحب منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده اند.

کاتیلیا نخست وزیر یکی از ایالات شمال هندوستان در حدود ۲۰۰۰ سال پیش در یک نوشته بجامانده از آرتاشاسترا چنین نوشته است ((همان گونه که اگر ذره ای عسل 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 رانچشد)) در چین باستان به منظور افزایش مقاومت مسئولین در وسوسه فساد مبلغی تحت عنوان ((Yang- Lein)) یعنی ((غذای ضد فساد)) به آنها می پرداختند.

از قرن چهاردهم نیز متفکر برجسته جهان اسلام ابن خلدون به فساد اداری 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 توسل شوند (حبیبی، ۱۲).

اما در مورد ایران، کنت دو گوینو، متفکر و نویسنده نامدار 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 محال می باشد رشوه گیری است این امر به قدری رایج است که از شاه تا آخرین مامور دولت رشوه می گیرد، محال است که شما در ایران با یکی از مامورین دولتی کاری داشته باشید و موفق شوید که بدون پرداخت 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 (راوندی، ۱۷۳).

اما واتسوت مورخ انگلیسی نیز در سفرنامه اش از ایران می نویسد: از مجموع خصیصه هایی که درخوی ایرانیان نمو یافته بعد از غرور توخالی زیادی که دارند، شوق دایمی آنان نسبت به سود جویی نامشروع است. لفظ ((مداخل)) که معادل آن را در فرهنگ انگلیسی نمی توان یافت به گوش ایرانیان دلپذیر است مداخل به هر چه که می توان به رشوه و فریب و زورستانی و از راه نادرست دیگری به دست آورد، اطلاق میشود رشوه خواری به مفهوم کلی شامل پیشکش، مداخل، سیورسات و جعاله می گردید. وزیران و بزرگان قوم پیشکشی می دادند و می گرفتند ایرانیان مداخل داشتند لشکریان سیورسات می بردند و جماعتی کلاه شرعی بر سرش نهاده جعاله می گفتند مجموع طبقه رعیت و کسبه و افراد خرده پا را میگرفت (راوندی ۱۶۹).

از جمله کسانی که با این سنت بد در دربار و طبقه حاکم به شدت مبارزه کرد و در نهایت هم به دلیل همین اخلاقیات و پاره ای دلایل دیگر کشته شد امیر کبیر بود. وی به درستی این مسئله را شناخته بود و راه حلهای درستی برای زمان خودش انتخاب کرده بود. قاطعیت وی نیز اضافه بر راه حلهایش مسئله 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 مادی 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 دزدی و 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 قرارداد. و سواس امیر کبیر حتی به حدی بود که از هدیه و ارمغان هم بدش می آمد و رسم مزدگانی و انعام دادن را هم منسوخ کرد. (پیشین، همان صفحه)

اساساً نظم میرزاتقی خان آفریده همین دو عامل یعنی وضع قانون و ضمانت اجرای آن بود به تعبیر آن زمان پایه کار را بر «عدالت و سیاست» گذارد. اما پیش از آن این قاعده را جاری ساخت که موجب دیوانی و سپاهی بی کم و کاست در سرهمراه برسد وی به این معنایی برده بود که فقر از عناصر فلسفه «مداخل» و یکی از انگیزه های نادرستی است (پیشین ۱۷۰)

اما در بحث پرداخت و دریافت رشوه در قراردادهای نیز جالب است نکته ای و موردی ذکر شود قرارداد ۱۹۱۹ بین ایران و انگلیس نمونه بارزی از فساد دستگاه اداری ایران پس از مشروطیت است، به طوری که در اسناد سری وزارت خارجه انگلیس چنین آمده است فتح الله اکبر معروف به سپهدار اعظم رشتی رئیس الوزرای احمد شاه بابت تصویب قرارداد، مطالبه پورسانت نموده است و این موضوع در گزارش «نرمان» سفیر انگلیس در ایران به «لرد کرزن» وزیر خارجه انگلیس منعکس است. سپهدار در ارتباط با تصویب این قرارداد در مجلس مطالبه یکصد هزار لیره برای خود و وکلای ذی نفوذ در مجلس می نماید (افشاری، ۱۴).

پس از انقلاب مشروطیت و آشنایی مردم با زندگی و حکومت کشورهای اروپایی و مداخله آنان در امور کشورداری و حضور نمایندگانه واقعی مردم به ویژه در دوره اول مشروطیت در مجلس شورای ملی مبارزه با رشوه خواری و فساد شکل جدی به خود گرفت و روزنامه ها به نشر موارد فساد پرداختند و دولتها در حد توانایی خود به منظور حفظ وجهه ملی در این راه قدمها برداشتند (پیشین، ۱۳)

این موارد گوشه هایی از تاریخ رشوه و فساد اداری در تاریخ ایران است البته موارد بسیار بیشتر از اینها هستند حتی در جامعه امروزی ما هم این مسئله علناً وجود دارد و همگان به نوعی به گسترده بودن این شبکه ها و چنگ انداختن آنها در نظام اداری و اقتصادی و حتی سیاسی اذعان دارند. در جدید ترین موردی که بعد از انقلاب در مورد بنیاد مستضعفان مطرح شد و اعضای باند محاکمه شدند، مبلغی معادل ۱۲۳ میلیارد تومان اختلاس شده بود. اینها تنها گوشه هایی کشف شده و رسمی از قضیه بودند صدها مورد دیگر از این قضایا را می توان با بازرسیهای موشکافانه تربیرون کشید.

در هر حال آنچه گفتنی است آن است که عموماً موافق حل ریشه ای مسئله اند اما ممکن است خود نیز بر ریشه ها نشسته باشند و به همین دلیل خیلی راغب به عملی شدن این مسایل نیستند و یا حتی اگر راغب باشند شبکه هایی در کار هست که مانع از آن می شوند به نظر می رسد راه حل نهایی در قاطعیت مسئولین در برخورد با مسئله است. در زیر قبل از پرداختن به راه حلها به انواع فساد اداری، زیان های فساد اداری، دیدگاههای نظری در مورد مسئله و مواردی دیگر خواهیم پرداخت.

انواع فساد اداری

در یک تقسیم بندی که به نظر می رسد از دیگر تقسیم بندیها جامع تر باشد، فساد اداری به سه گونه تقسیم شده است. هیدین هیمر که این تقسیم بندی را انجام داده است به سه نوع فساد اداری زیر اشاره کرده است.

الف) فساد اداری سیاه: کاری که از نظر توده ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای مثال می توان گفت که دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها و معیارهای ایمنی در احداث مسکن و مسایل خطرناک از این نوع فساد اداری اند.

ب) فساد اداری خاکستری: کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است اما توده های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین عموم از محبوبیت چندانی برخوردار نیستند و فردی به غیر از نخبگان سیاسی به مفید بودن آنها معتقد نیست.

ج) فساد اداری سفید: کاری که ظاهراً مخالف قانون است اما اکثر اعضای جامعه نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آن قدر مضروب اهمیت نمی دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. مثال گویای فساد اداری سفید، چشم پوشی از نقض مقرراتی است که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی ضرورت خود را ازدست داده اند. استفاده از کامپیوتر در کشورهایی که قبلاً ممنوعیت داشته از این نوع است.

در یک تقسیم بندی دیگر فساد اداری را به دونوع فساد اداری کلان و جزئی تقسیم می نمایند. تمایز میان فساد اداری روسای دولت و وزیران و کارمندان عالی رتبه از یک طرف و فساد اداری کم اهمیت تر کارمندان جزء ماموران گمرک و افراد پلیس از سوی دیگر بسیار سودمند است. قوانین ملی بر حسب اهمیت جرم و معیارهای دیگر بسیار متفاوتند. فساد اداری در دراز مدت نهادها را با خطر مواجه می سازد. فساد اداری اساساً باید توسط دولت حاکم بر کشور آسیب دیده حل شود فساد اداری خرد و کلان هر دو می توانند ریشه ای و یا موردی باشند، فساد اداری ریشه ای با تضييع انگیزه ها موجب زیانهای اقتصادی، یا تضعیف نهادها موجب زیانهای سیاسی و با توزیع مجدد ثروت و قدرت بین اغنیا و توانگران موجب زیانهای اجتماعی می گردد مادامی که فساد اداری حق مالکیت، حاکمیت قانون و انگیزه های سرمایه گذاری را خدشه دار می نماید، راه توسعه سیاسی و اقتصادی مسدود خواهد شد که در این صورت دموکراسی معنای خود را ازدست خواهد داد. فساد اداری تخلفی است که معمولاً از سوء استفاده از قدرت نشأت می گیرد (مجموعه اول ۱۲).

اما در معنای دیگر، فساد اداری می تواند فراملی و یا محلی باشد در مجموع به دست آوردن مبالغ هنگفت پول در معاملات بین المللی آسان تر و مطمئن تر است تا در معاملات محلی در دزدیهای کلان از خزانه دولت، کارمندان مجرم غالباً سعی می کنند منافع غیر قانونی شان پنهانی بماند و از شگرد سیاسی جدیدی که موجب آسیب پذیریشان در کشف آنها گردد، در امان بمانند (پیشین، ۱۳).

سیاستمداران و حتی مقامات کشورهای در حال توسعه می دانند که مدت سمت و اختیارات آنان ممکن است کوتاه باشد و همین عامل باعث می شود که آنها به اخذ رشوه روی آورند در نتیجه جالب ترین پروژه ها آنها هستند که قیمت خرید کامل یا حداقل قسط کلان در مهلت کوتاه پرداخت شود به طوری که قسمت اعظم حق العمل توافق شده باید قبل از آنکه سود برنده پست خود را ترک کند عاید وی شود (پیشین، ۱۵).

در تقسیم بندی سوم، فساد اداری را براساس عمل آن دو دسته: ۱- فساد اداری از درون دولت و ۲- فساد اداری در روابط دولت با شهروندان تقسیم می کنند. از انواع فساد اداری درون دولت می توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱- استفاده شخصی از اموال دولتی ۲- کم کاری، گزارش ماموریت کاذب و...

۳- دزدی مواد اولیه و مصرفی متعلق به دولت

۴- استفاده از امکانات اداری برای اهداف سیاسی

۵- فساد قانونی برای انتفاع سیاستمداران و کارمندان دولت

۶- فساد در توزیع حقوق و مزایا

۷- اختلاس و سوء استفاده مالی (حبیبی، ۴۷)

از انواع فساد اداری در روابط دولت با شهروندان نیز می توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- فساد در ارایه کالاها و خدمات دولتی (تبعیض در ارائه) ۲- فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان از طریق تبانی و رشوه خواری ۳- فساد قراردادهای بخش خصوصی با دولت ۴- فساد در صدور مجوز برای فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی ۵- فساد در شناسایی و مبارزه با قانون شکنی ۶- فساد مالیاتی ۷- فساد استخدامی (تبعیض در گزینشها) (پیشین، همان صفحه).

شهروند به دو طریق ممکن است با کارمند ارتباط ایجاد کند. چنانچه شهروند با کارمند رابطه دوستی یا خویشاوندی داشته باشد ممکن است با اتکاء بر آن رابطه از او تقاضا کند که ضوابط را نادیده بگیرد. از سوی دیگر اگر هیچ آشنایی قبلی بین شهروند و کارمند وجود نداشته باشد،

شهروند ممکن است از طریق پیشنهاد رشوه نظر مساعد کارمند را برای نقض ضوابط و حفظ منافع او جلب کند پس رابطه فساد اداری مساعد کارمند دولت و شهروند نوعی مبادله است که در آن کارمند به عنوان عرضه کننده خدمات فاسد و شهروند به عنوان متقاضی آن وارد معامله می شود (پیشین ۵۲).

زیانهای فساد اداری

آثار و پیامدهای فساد اداری توان در ابعاد متعدد مشاهده و تبیین نمود، از جمله:

- ۱- مشروعیت و ثبات ظاهری ۲- سودمندی اقتصادی موقت ۳- نابسامانیهای اقتصادی ۴- عمیق تر شدن شکاف میان فقر و غنا ۵- رشد مشاغل و خدمات ناموزون،

مشروعیت ظاهری:

در سیستمهای اداری که تکیه بر عامل انسانی در آنها از سایر عوامل بیشتر است از نوعی فساد انسانی نیز برخوردار خواهند بود به نحوی که وجود یک کارمند شریف در میان آنان یک استثناء تلقی می شود که اگر منزوی نگردد قطعاً مورد استهزاء قرار خواهد گرفت. مرتجع، قدیمی، غیر معمولی و... از جمله اصطلاحاتی است که همیشه به عنوان برجستگی برپیشانی این افراد زده می شود. اثرات این گونه برخوردها خدشه دار شدن ارزشهای عمومی و کاهش اعتماد نسبت به دولت به طور اعم و نسبت به سیاستمداری به طور اخص می گردد و بدگمانی، سرخوردگی، بیگانگی حاصل از آن چه به شکل مخالفت صریح عنوان نشود لیکن نتایج متفاوتی را در پی خواهد داشت که نهایتاً منجر به کاهش مشارکت مردم در امور ولطمه به مشروعیت نظام می گردد (افشاری، ۵۰).

فساد اداری خواه در بخش خصوصی، خواه در بخش دولتی دموکراسی را تضعیف نموده و مشروعیت دولتها و نهادها رامحو می سازد مدرنیزه کردن دولت، من جمله خصوصی سازی و تسهیل شیوه های حکومتی فرصتهای ارتکاب و فساد اداری را کم می کند. از این رو کلیه امور ادارات در شیوه دموکراسی باید شفاف و باب آن بر روی بررسیهای دولتی گشوده باشد (مجموعه اول، ۴۳).

فساد اداری باعث از بین رفتن ارزشهای انسانی، نابودی ساختار اجتماع، مایوس شدن دادخواهان و قربانیان از دادخواهی و گرایش آنان به سوی اقدامات شخصی و خودسرانه، فراز متخلفین از تعقیب و مجازات و در نتیجه افراد مستعد به ارتکاب جرایم می شود (پیشین ۵۰).

شاید بهترین جمله ای که در مورد فساد اداری می توان گفت، جمله ای باشد که ورنیمن (یکی از اعضای کمیسیون اروپا) می گوید:

فساد اداری یک شیطان اجتماعی در جوامع دموکراتیک است که اعتماد در کشور را زیر پاله می کند. (پیشین، ۵۸).

سودمندی اقتصادی موقت:

فساد ممکن است نتایج مثبتی برای تعداد اندکی از مردم فراهم کند لیکن تاثیر آن در بهره دهی اقتصادی منفی خواهد بود این امر موجب افزایش بی عدالتی شده عدم بهره دهی و کارایی را نیز وسعت خواهد بخشید، به طوری که عرضه خدمات دولتی بدون پرداخت حق و حساب یا اصلاً انجام نمی شود و یا با تاخیر انجام می شود. همچنین بهره دهی اقتصادی زمانی دچار رکود و توقف خواهد شد که مسئولین بیشترین دقت و انرژی خود را صرف فعالیتهایی بکنند و در اموری متمرکز کنند که نفع شخصی شان در آن بیشتر است که عمده هم مغایر با منافع عمومی است. نتایج بررسیهای انجام شده

در سه کشور آسیایی در حال توسعه نشان می دهد که به دلیل رخنه فساد در سازمانهای دولتی برای تحقق امری باید بین ۲۰ تا ۱۰۰ درصد مازاد بر شرایط متعارف و قابل قبول پول پرداخت نمود (پیشین، همان صفحه).

نابسامانی های اقتصادی:

فساد یک سیستم بازار غیر واقعی را به وجود می آورد که در آن پستها و مجوزها به بالاترین پیشنهاد فروخته می شوند و آنهایی که به سودمندی مکانیسم بازار معتقدند از این مفهوم احساس آرامش کرده و در می یابند که اقتصاد از این نقطه فساد پذیر است (پیشین، ۵۱).

شکاف فقیر و غنی

فساد اداری با مکانیسم خاص خود که تبعیض در ارائه خدمات و توزیع آنها را در پی دارد، فاصله بین فقیر و غنی را زیادتر می کند. در جامعه ای که فساد اداری حاکم است، طیف وسیعی از محرومین و اقشار ضعیف از خدماتی که توسط پول ارائه می شوند باز می مانند. همچنین چون اقتصاد، اقتصاد ناموزونی است و به نفع اقشار پردرآمد است، این فاصله هر چه بیشتر می شود.

رشد مشاغل و خدمات ناموزون

فساد اداری بخش سومی از اقتصاد به وجود می آورد که بدان اقتصاد پنهان (Shadw) می گویند این بخش دربرگیرنده مشاغلی چون واسطه گری، دلالتی و مواردی از این قبیل است.

عوامل فساد اداری:

در یک تقسیم بندی عوامل موثر بر فساد اداری را به دو دسته تنگناهای درون سازمانی و تنگناهای برون سازمانی تقسیم می کنند.

الف) تنگناهای درون سازمانی:

۱- عوامل انسانی مشتمل بر مشکلات رفتاری متاثر از ناهنجاریهای اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و... کارکنان تحت سرپرستی و نیز ناتوانی مدیران در تامین نیازهای پرسنلی و رفع موانع رفتاری آنان

۲- عوامل غیر انسانی (مسایل مرتبط با ساختار زمان): مواردی چون عدم تناسب امکانات پرسنلی مالی و اعتباری با اهداف و فعالیتهای سازمان که ناشی از محدودیت در منابع انسانی و مالی یا ضعف سیستمهای کنترل داخلی و... است.

ب) تنگناهای برون سازمانی:

۱- نیازها، خواستها و انتظارات متغیر و غیر متغیر اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف ذی نفوذ و مردم

۲- مشکلات وضعی و اجزایی قوانین و مقررات مورد عمل، مواردی از قبیل عدم تناسب قوانین و مقررات بانیاها و اقتضائات جامعه، تغییرات و تحولات قوانین و بعضا تعارض آنها بایکدیگر، عدم تصریح بر برخی از قوانین و مقررات و وجود قابلیت تعبیر و تفسیر بودن آنها عدم انطباق دستورالعملها و آیین نامه های مدون با مقادیر قوانین مربوطه

۳- حوادث غیر مترقبه و موارد پیش بینی نشده

۴- مسایل ومشكلات مربوط به جذب آموزش ونگهداری افراد متخصص و کارآمد

۵- عملکرد مدیران قبلی وتأثیر گذاری آن بر عملکرد جاری دستگاه اجرایی (مردانی، ۸).

در تقسیم بندی دیگری، به عواملی چون ماهیت دولتها، عوامل اقتصادی، علل شخصی یا درونی، علل اجتماعی یا بیرونی، فرهنگ نادرست کار وعدم تعهد و وجدان کاری و انضباط. عوامل سازمانی ونفوذ دولتهای خارجی اشاره می شود. بحث براین است که فساد به تدریج در دولتهایی باحاکمیت ضعیف وماهیتی ملایم مستولی می گردد.

میردال ویژگیهای یک دولت ضعیف را نسبت به سایر دول چنین بیان می دارد:

۱- اتکای بیش از حد به کمکهای خارجی

۲- بی انضباطی وسیع اجتماعی وعدم اطاعت از قوانین عمومی

۳- تمرکز بیش از حد امور دولتی ووجود فرصتهایی برای فساد

۴- بوروکراسی خشک که قادر به تغییر اوضاع نباشد (افشاری، ۵۸).

همه عوامل فوق عواملی کلی هستند که از سطح سازمان فراتر رفته و به زمینه های دولتی وماهیت آنها مرتبط اند. در کل بحث آن است که قوانین دولتی باید قاطع بوده و ضمانت اجرایی قوی داشته باشند.

عدم تضمین اجرای قاطع قوانین به ضعف در دولتها برمی گردد. در ادامه همین بحث، استدلالهای ساموئل هانتینگتون نیز که در دیدی کلان تر به مساله پرداخته است جالب توجه خواهد بود.

ساموئل هانتینگتون در کتاب سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی مطرح می کند که کشورهایی وجود دارند که فساد آنها از کشور های دیگر معمول تر است و این فساد در برخی از زمانها آشکار تر از زمانهای دیگر است، شواهد نشان می دهد که دامنه فساد بانوسازی شتابان اجتماعی و اقتصادی همبستگی نزدیکی دارد. برای مثال زندگی سیاسی در آمریکای سده هجدهم و بیستم فساد کمتری از آمریکای سده نوزدهم داشت وبه همین سان زندگی سیاسی در بریتانیای سده هفدهم و اواخر سده نوزدهم در مقایسه با همین زندگی در سده هجدهم با فساد کمتری همراه بوده است. نوسازی از دو طریق دیگر نیز به فساد دامن می زند:

۱- آفرینش منابع جدید ثروت وقدرت که رابط آن باسیاست از سوی هنجارهای سنتی حاکم برجامعه تصریح شده

است. ۲- آفرینش هنجارهای نوینی که هنوز گروههای مسلط برجامعه پذیرای آنها نگشته اند (پیشین، ۸۳).

هانینگتون با اشاره به دونوع فساد دارایان وناداران معتقد است که ازاین دوگروه، یکی قدرت سیاسی رابرای پول می فروشد ودیگر پول رابرای قدرت سیاسی و وجه اشتراک آنها هم دراین است که هر دو گروه یک چیز عمومی را برای منفعت خصوصی به فروش می رسانند. نوسازی درنظام سیاسی، باایجاد قوانین جدید همراه است و تکثیر قوانین امکانات تکثیر فساد را ایجاد می کند (پیشین، ۸۴).

وی براین عقیده است که هرچه به سمت طبقاتی ترکردن نظام سیاسی پیش می رویم از شدت درجه فساد کاسته می شود. ساختار طبقاتی تمایز یافته، می تواند رفتار میان افراد طبقات گوناگون را تنظیم کند وبالعکس (افشاری، ۸۵۶).

اما بررسیهای تجربی نشان می دهد که فساد اداری در رده های میانی و پایین نظام اداری تا حدود زیادی به میزان فساد در بین سیاستمداران و کارمندان عالی رتبه بستگی دارد. همچنین در یک محیط سیاسی فاسد، کارمندان رده های میانی که مرتکب فساد اداری می شوند کمتر نگران کشف جرم هستند چون غالباً بین مسئولین رده بالا و مدیران میانی نوعی تبانی برای چشم پوشی متقابل وجود دارد (مردانی، ۶۹).

مسئله ای مهمتر که به نظر می رسد فساد اداری رابه عنوان یک مسئله پنهان نگه می دارد و در عین حال آن را به صورت هنجاری درمی آورد ((نیروی هنجاری بالفعل)) یا ایجاد شدن فرهنگ فساد در اداره هاست پس بنابراین می توان گفت که ارجمله فرآیندهایی که کمک می کند تاشکلات اجتماعی چون فساد پنهان بمانند ((نیروی هنجاری بالفعل)) است که توسط گئورگ یل اینیک، حقوقدان آلمانی مطرح شده است. وی در این عبارت، اشاره به این گرایش دارد که اعمال اجتماعی با هراسل وریشه ای تبدیل به اعمالی می شوند که از نظر هنجاری توجیه شده است. با این گونه مشروعیت دادن به آنچه که در جامعه رایج است سعی می شود ازدرك شرایطی که در حقیقت با ارزشهای اصلی اکثریت مردم جامعه مغایر است جلوگیری شود (مرتون، ۴۵).

این فرآیند، یعنی هنجارشیدن و توجیه هنجاری در سطحی کلان تر یعنی در جامعه عمل می کند اما در سطح خردتر، یعنی در خود سازمان نیز این توجیه هنجاری عمل می نماید شاید بهترین توجیه برای این قضیه قانون گرشام باشد. در زیر به این قانون ونحوه عمل آن در درون اداره یا سازمان می پردازیم.

قانون گرشام (پول بد پول خوب را از گردش خارج می کند) در مورد فساد نیز می تواند صادق باشد به این تعبیر که می توان گفت اشخاص سوء استفاده گر فاسد در درون سازمان یا اداره اشخاص صادق و درستکار را از بازار بیرون می رانند، اکنون افراد صادق و درستکار نیز وسوسه و حتی ناگزیر می شوند که در مقابل فساد سر تعظیم فرود آورند و توجیهی که می شود این است که در این اجتماع جایی برای افراد درستکار وجود ندارد وزنده ماندن و دامه زندگی از راه راست و با درستکاری میسر نیست (واقعیت که به وجود می آید در ذهن همه مردم جامعه وجود دارد وجای میگیرد وبه عنوان یک زمینه مستعد عمل می نماید). این وضعیت رامی توان باتغییری که ((سن)) مطرح کرده یعنی ((پارادوکس انزوا)) توصیف وتبیین نمود. در زمینه بحث حاضر چنین فرض می کنیم که:

۱- همه اعضای جامعه چنین می اندیشند که صرف نظر از درستکاری یا نادرستی دیگران خودشان به منزله افراد بانادرستی اوضاع بهتری خواهند داشت.

۲- در صورتی که بتوان بین دوشق همه درستکار ویا همه نادرست یکی را انتخاب کرد اشخاص فکر می کنند. اگر درستکار باشند از وضعیت بهتری برخوردار خواهند بود بنابراین در صورت عدم تبانی بین اعضای اجتماع از لحاظ بهینگی به مفهوم ((پارتویی)) نتیجه عبارت خواهد بود از شق پست تر. یعنی انتخاب نادرست توسط همه افراد. بنابراین افراد می توانند باتبانی وضع بهتری داشته باشند اما تحقق این امر بدون اجبار محتمل نیست.

البته وضعیت آن قدرها هم بد نیست کافی است فرض (۲) رابه صورت زیر اصلاح کنیم هرفردی ترجیح میدهد درستکار باشد، به شرط آن که دیگران نیز به همین شیوه عمل کنند ازاین رو فرض (۱) بدون تغییر می ماند دراین موارد، این باور که دیگران درستکارند حائز اهمیت است. اگر بتوان این باور را ارتقاء داد می توان روند پیوستن مردمان صادق را به جرگه فاسدان متوقف نمود این همان چیزی است که ((سن)) آن را پارادوکس اعتماد واطمینان)) نامیده است. نبود این اطمینان واعتماد می تواند از جمله علل وعوامل مهم گسترش فساد باشد (افشاری ۴۶).

روشهای مبارزه با فساد اداری:

علی رغم عمل در زمینه مبارزه بافساد اداری به روشهای بسیار زیادی اشاره شده که درزیر لیستی ازاین راه حلها و روشها آمده است مانیز این روشهارابرای حل مسئله مفید می دانیم؛ اما به نظر می رسد علی رغم وجودراه حلها، مشکل درتضمین اجرای راه حلها راه و قوانین است تانبود راه حلهای بی شماری البته برای مسئله وجوددارد اما اشکال درعدم اجرا و قاطعیت دراجراست فهرست زیر معدودی از راه حل ها را بیان می نماید.

۱-اصلاح نظام اداری وساختارآن (درمعنایی بسیارکلی)

۲-مقررات زدایی وخصوصی سازی

۳-احیای اخلاقی

۴-نظارت برثروت مصرف وسطح زندگی کارمندان دولت

۵-جلوگیری ازفساد استخدامی

۶-پاکسازی گروهی وجمعی نظام اداری

۷-ایجاد نهادهای مستقل ودایمی برای مبارزه

۸-سیاست زدایی نظام اداری

۹-تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات وافشاگری وجلب اعتماد درعمل

۱۰-آزادی ومصونیت مطبوعات درارائه گزارش وافشاگری

۱۱-آموزش مدیران دولتی درمورد فساد اداری

۱۲-حسابکشی وجوابدهی سیاستمداران وکارکنان

۱۳-افزایش حقوق ومزایای کارکنان

۱۴-کاهش تقاضا برای فساد اداری از طریق حذف مقررات زاید

۱۵-افزایش هزینه های ارائه خدمات فساد مثل اعمال تنبیه وجرمه های سنگین تر

۱۶-افزایش خطر کشف ودستگیری

۱۷-ایجاد واحدهای مستقل برای پیشگیری

۱۸-تشویق کارمندان ومأمورین وظیفه شناس

۱۹- به روز کردن قوانین و توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی زمان قانون

۲۰- تبلیغ در افکار عمومی برای مبارزه با فساد

۲۱- تربیت خبرنگاران زبردست برای به چنگ آوردن و گزارش فساد اداری و تشویق آنها

۲۲- استقلال قوه قضائیه و تضمین قضات و استقلال آنها در برخورد با عاملین و تامین جای آنها (مجموعه اول، ۲۴، حبیبی، ۸۸ و ۱۲۶).

اکنون سؤال این است که آیا دولت‌ها این راه حل‌ها را نمی‌دانند و اگر می‌دانند چرا به مبارزه با این مسئله نمی‌پردازند در جواب می‌توان گفت که با توجه به حجم مطالعات انجام شده دولت‌ها با اغلب راه حل‌ها آشنایی دارند. از این رو می‌توان گفت که دولت‌ها در مبارزه با این مسئله تساهل به خرج می‌دهند برخی از دلایل این تساهل در زیر آورده شده است.

دلایل تسامح دولت‌ها:

۱- تک حزبی بودن نظام‌های دولتی و عدم بازپرسی در آنها

۲- ناتوانی در تامین کارمندان و کاهش شدت نارضایتی از طریق فساد اداری (جبرانی برای نرسیدن به موقع حقوق و مزایا)

۳- بروز تفرقه و تضاد در داخل هیئت حاکمه همه را به خطر می‌اندازد

۴- حفظ آبرو و حیثیت نظام توجیهی برای عدم رسیدگی ۵- وفاداری و ارزش تخصصی خاص مانع از رسیدگی به تخلفات وی می‌شود و مواردی از این قبیل (حبیبی، ۱۲۷).

جمع بندی و نتیجه گیری

فساد اداری به عنوان یک معضل چندوجهی، تأثیرات منفی گسترده‌ای بر نظام‌های اداری، اقتصاد و جامعه دارد. این پدیده با ریشه‌های عمیق تاریخی و اجتماعی، نیازمند رویکردی جامع برای پیشگیری و مبارزه است. اصلاح نظام اداری، تقویت نظارت، افزایش شفافیت و ترویج فرهنگ اخلاقی از مهم‌ترین راهکارهای کاهش فساد هستند. در ایران، قاطعیت در اجرای قوانین، حمایت از رسانه‌ها و آموزش مدیران می‌تواند به کاهش این معضل کمک کند. در نهایت، مبارزه با فساد نیازمند اراده سیاسی قوی و همکاری همه‌جانبه بین دولت، جامعه مدنی و شهروندان است.

منابع و مآخذ

۱. حبیبی، نادر. (۱۳۷۵). *فساد اداری: عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه*. تهران: موسسه انتشاراتی فرهنگی وثیق.
۲. بشارت، حجت. (بی‌تا). *مجموعه اول: گزارش مبارزه علیه فساد اداری*. تهران: دادستانی کل کشور، دفتر مطالعات و پیشگیری از وقوع جرم.
۳. رابینگتن، ای؛ وینبرگ، اس. کی. (۱۳۷۷). *دیدگاه‌های جامعه‌شناختی درباره راه‌حل مسائل اجتماعی*. ترجمه صادق صالحی. تهران: چاپ شهید.
۴. مردانی، بیوک. (۱۳۷۵). *سبب‌شناسی تخلفات مالی در دستگاه‌های دولتی و روش‌های جلوگیری از آن*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، مرکز آموزش مدیریت دولتی واحد کرمانشاه.

۵. سام کن، احمد. (۱۳۷۳). بررسی جرم رشوه (رشاء و ارتشاء) در قانون ایران. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس.
۶. افشاری، اسماعیل. (۱۳۷۳). بررسی راه های جلوگیری از فساد مالی ناشی از پورسانت در معاملات توسط مدیران. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس.
۷. راوندی، مرتضی. (۱۳۷۱). تاریخ اجتماعی ایران، جلد ششم. تهران: انتشارات نگاه.
۸. بازگیر، یدالله. (۱۳۷۶). کلاهبرداری، اختلاس و ارتشاء در آرای دیوان عالی کشور. تهران: نشر حقوقدان.
۹. مرتون، رابرت. (۱۳۷۶). مشکلات احتمالی و نظریه جامعه شناسی. ترجمه نوین تولایی. تهران: امیرکبیر.
۱۰. الوانی، سیدمهدی. (۱۳۸۰). مدیریت عمومی. تهران: نشر نی.
۱۱. دراکر، پیتر. (۱۳۷۵). مدیریت آینده. ترجمه عبدالرضا رضایی نژاد. تهران: انتشارات خدمات فرهنگی رسا.
۱۲. هانتینگتون، ساموئل. (۱۳۷۸). سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی. ترجمه محسن ثلاثی. تهران: نشر علم.
۱۳. میرسپاسی، ناصر. (۱۳۷۸). نگرشی راهبردی بر نظام اداری و توسعه. فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۴۳.
14. Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index*. Available at: www.transparency.org.
15. World Bank. (1997). *World Development Report: The Challenge of Development*. Oxford University Press.
16. Klitgaard, Robert. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
17. Rose-Ackerman, Susan. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
18. Mauro, Paolo. (1995). *Corruption and Growth*. Quarterly Journal of Economics, 110(3), 681-712.
19. United Nations. (2003). *United Nations Convention Against Corruption*. New York: UN General Assembly.
20. Johnston, Michael. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: