

بررسی نظری مسأله فساد اداری

نویسندگان: اسماعیل بلالی و داود فرامری

مقدمه:

فساد اداری که از مصادیق بارز آن می‌توان به اختلاس و رشوه‌خواری اشاره نمود، از جمله مسایل اجتماعی است که گریبانگیر جوامع است این مسأله تا بدانجا گستردگی و شیوع داشته که سازمانهای بین‌المللی چون سازمان ملل نیز برای حل این مشکل دست به کار شده و به کوششهایی جهت حل این مسأله در داخل کشورها و حتی در داخل خود سازمان ملل دست زده است.

فساد اداری در یک بعد، چون به بحث مدیریت و اداره برمی‌گردد، 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 مسأله فساد اداری که خاستگاه و جنبه اجتماعی پیدایش، تقویت و تأیید این مسأله است غفلت می‌شده است. امروزه با روشن‌تر شدن ابعاد موضوع، در حوزه‌های جامعه‌شناسی هم به این مسأله توجهی خاص می‌شود. به نظر می‌رسد شناخت درست‌تر نسبت به مسأله نیز از همین بعد جامعه‌شناختی‌اش، بایستی

صورت گیرد و طبعاً راه‌حلهایی که از این پس ارائه خواهد شد، درست‌تر و ریشه‌ای‌تر و به واقعیت نزدیک‌تر خواهد بود.

به دلیل پنهان بودن خود معضل و زیانهای جمعی آن برای سیاستگذاران و نیز به دلایل متعدد دیگری که در گزارش ذکر خواهد شد، توجهی جدی به حل این مسأله نمی‌شود. اینکه فساد اداری یک مسأله است، مورد توجه است. راه‌حلهای مسأله نیز تا حدودی شناخته شده‌اند، اما در بعد عملی سیاستگذاران، چندان رغبتی به حل مسأله نشان نمی‌دهند. شاید دلیل عمده این امر، شبکه‌ای بودن باندهای فساد اداری است که حمایتی گسترده برای خود این باندها به حساب می‌آید و در نتیجه هم شناسایی و هم حذف آنها مشکل می‌نماید. این شبکه‌ها گاهی، آنچنان پیچیده‌اند که حتی به رده‌های بالاتر مقامهای مسؤول کشورها نیز می‌رسند. در این حالت سازمان‌یافته، حل مسأله بسیار دشوارتر است.

این گزارش به نوبه خود، در تلاش برای کنکاشی در این مسأله، به فساد اداری و تعریفی که از آن می‌شود، 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 مسأله می‌پردازد.

تعریف فساد اداری:

از فساد اداری تعاریف متعددی ارائه شده است، در زیر به برخی از این تعاریف اشاره می‌شود تا عناصر اصلی تعاریف مشخص شوند:

تعریف فساد اداری چه در محافل علمی و چه در مجامع بین‌المللی سالها موضوع مباحثات متعدد بوده است. هم‌اکنون چنین به نظر می‌رسد که بیشتر به شیوع آن می‌اندیشند تا ریشه آن. در هر حال، یکی از نخستین تعاریفی که در سال ۱۹۳۱ ارائه گردید تعریفی است که «ژ. ژ. سنتوریا» در قالب الفاظ ذیل عنوان کرد: «فساد اداری به معنای استفاده غیرقانونی از قدرت دولت برای نفع شخصی است. با وجودی که واژه

«فساد اداری» اغلب به عنوان مترادف «رشوه‌خواری» به منظور شامل شدن مثلاً هر نوع رشوه که درون بخش خصوصی داده و یا دریافت می‌گردد به کار برده می‌شود، محدود نمودن قلمرو آن به رشوه‌خواری که دستگاه دولتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد متداول‌تر می‌باشد. براساس گزارش وزیر دادگستری ایتالیا در نوزدهمین کنفرانس وزرای دادگستری گروه چند منظوره فساد اداری شورای اروپا GMC، تعریف موقت و اصلاح‌پذیر زیر را در خصوص فساد اداری ارائه نمود. «فساد اداری آن چنان که GMC (گروه چند منظوره فساد اداری) استدلال می‌کند عبارت است از رشوه‌خواری 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 می‌توان گفت که فساد اداری نتیجه انحصاری کردن قدرت توأم با اقدام به تصمیم‌گیری بدون داشتن مسئولیت نسبت به انجام آن است (مجموعه بشارت اول، ۱۱).

ساموئل هانتینگتون در تعریفی دیگر، فساد اداری را به رفتار آن کارمندان عمومی اطلاق می‌نماید که برای منافع خصوصی شان ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می‌گذارند (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 تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علائق خانوادگی و دوستیهای اجتماعی قرار گرفته باشد. در این تعریف سه انگیزه ۱- نفع شخصی مستقیم ۲- دریافت رشوه نقدی یا غیرنقدی از شخص ثالث ۳- کمک به دوستان و خویشاوندان مدنظر قرار گرفته است. پس بنابراین، فساد اداری برحسب منافع عمومی آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولین دولت است که اولاً: به منافع عمومی لطمه نزنند و ثانیاً هدف از آن رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام‌کنند) یا به شخصی ثالث است که عامل را اجیر کرده باشد (حبیبی، ۹-۵۷).

دیوید. جی. گولد «فساد اداری را سوءاستفاده 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 کرده‌اند. (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 غیرمادی شکسته شده باشد. در اینجا منظور شکسته شدن قانون، عرف، اخلاق، رفتار و یا اغلب موارد تخطی از مقررات دولتی است (حبیبی، ۳۰).

اشکال فساد اداری:

همانگونه که در این بحث نیز اشاره خواهد شد، فساد اداری به اشکال و انواع مختلفی می‌تواند بروز و نمود داشته باشد. در یک دسته‌بندی کلی اشکال فساد اداری را به ۵ مقوله زیر تقسیم‌بندی کرده‌اند:

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

در زیر ابتدا به تعریف مختصری از هرکدام 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 که کشاورزان برای آماده کردن زمین به آن می‌دهند و گاهی به معنای طناب نیز به کار رفته و به هر سه شکل رشوه، رشوه و رشوه به کار می‌رود و اسم فاعل آن از ثلاثی مجرد راشی به معنای رشوه‌دهنده است و مرتشی نیز اسم فاعل از باب افتعال به معنای رشوه‌گیرنده است (سام کن: ۲۱) همچنین رشوه به معنای وجه یا مالی است که برای ابطال حق و احقاق باطل پرداخت می‌شود، لکن در اصطلاح قانون، قبول وجه یا مالی است که

کارکنان دولت و یا سایر کارکنان مطرح قانون به سبب وظیفه دریافت می‌کنند. با توجه به تعریف فوق، هبه، هدیه، تحفه، قرض الحسنه مشمول این حکم نمی‌شوند (بازگیر، ۲۳۲).

از یک زاویه دیگر در اصطلاحات عامیانه و رایج بین سارقین، رشوه، تکه‌نان یا ماده غذایی که سارقین به سگهای نگهبان برای ساکت کردن و فریب آنها می‌دادند گفته می‌شود. 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، حق‌القدم، حق‌الزحمه، هدیه، کادو و غیره وضع کرده است.

تحقق ارتشاء (قانونی، معنوی، مادی):

از دیدگاه قانونی، ارتشاء از جمله جرایم عمومی است که دارای سه عنصر قانونی، مادی و معنوی می‌باشد و جرم با وجود سه عنصر فوق تحقق می‌یابد:

عنصر قانونی ارتشاء موادی از ق.ت.م.م.ا.ک می‌باشد *

* - ماده ۳ قانون یادشده می‌گوید: «هریک از مستخدمین و مأمورین دولتی اعم از قضایی و اداری یا شوراها یا شهرداریها یا نهادهای انقلابی و به طور کلی قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح یا شرکت‌های دولتی یا سازمانهای دولتی وابسته به دولت و یا مأمورین به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیررسمی، برای انجام دادن یا ندادن امری که مربوط به سازمانهای مزبور می‌باشد وجه یا مال یا سند پرداخت وجه تسلیم مالی را مستقیماً یا غیرمستقیم قبول نماید، در حکم مرتشی است، اعم از اینکه این امر مربوط به وظایف آنها بوده یا آن که مربوط به مأمور دیگری در آن سازمان باشد، خواه آن کار را انجام داده یا نداده و انجام آن بر طبق وظیفه و حقانیت بوده یا نبوده باشد و یا آن که در انجام یا عدم انجام آن مؤثر بوده یا نبوده باشد به ترتیب زیر مجازات می‌شود. در صورتی که قیمت مال یا وجه مأخوذه، بیش از بیست هزار ریال نباشد به انفصال موقت از شش ماه تا سه سال و چنانچه مرتکب، در مرتبه مدیرکل یا هم‌تراز مدیرکل یا بالاتر باشد به انفصال دائم از مشاغل دولتی محکوم خواهد شد و بیش از این مبلغ تا دویست هزار ریال از یک تا سه سال حبس و جزای نقدی معادل قیمت مال یا وجه مأخوذه و انفصال موقت از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد.

چنانچه مرتکب، در هر مرتبه مدیرکل یا هم‌تراز مدیرکل یا بالاتر باشد به جای انفصال موقت به انفصال دائم از مشاغل دولتی محکوم خواهد گردید. در صورتی که قیمت مال یا وجه مأخوذه بیش از دویست هزار ریال تا یک میلیون ریال باشد، مجازات مرتکب دو تا پنج سال حبس به علاوه جزای نقدی معادل قیمت مال یا وجه مأخوذه و انفصال دائم از خدمات دولتی و تا ۷۴ ضربه شلاق خواهد بود و چنانچه مرتکب در مرتبه پایین‌تر از مدیرکل یا هم‌تراز آن باشد به جای انفصال دائم به انفصال موقت از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد. در صورتی که قیمت مال یا وجه مأخوذه، بیش از یک میلیون ریال باشد، مجازات مرتکب ۵ تا ۱۰ سال حبس به علاوه

(بقیه در صفحه بعد)

اما آنچه که از مفاد مواد مذکور برمی آید. مشخص کننده این واقعیت است که در قبال مسأله 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 مسأله 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 سوءاستفاده 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 را تحت عنوان عاریه یا هبه یا قرض یا امانت قبول کند و بعداً معلوم شود 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

(بقیه از صفحه قبل) جزای نقدی معادل قیمت مال یا وجه مأخوذه و انفصال دائم از خدمات دولتی و تا ۷۴ ضربه شلاق خواهد بود و چنانچه مرتکب در مرتبه پایین تر از مدیرکل یا همپتراز آن باشد به جای انفصال دائم به انفصال موقت از شش ماه تا سه سال محکوم خواهد شد. (بازگیر، ۳-۲۳۲).

به موجب ماده ۴ ق.ت.م.ا.ک کسانی که با تشکیل یا رهبری شبکه چند نفری به امر ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مبادرت ورزند، علاوه بر ضبط اموال منقول و غیرمنقول کامل آنها که از طریق رشوه کسب کرده اند، به نفع دولت و استرداد اموال مذکور، در مورد اختلاس و کلاهبرداری و رد آن حسب مورد به دولت به افراد، به جزای نقدی معادل مجموع آن اموال و انفصال دائم از خدمات دولتی و حبس از پانزده سال تا ابد محکوم می شوند و در صورتی که مصداق مفسد فی الارض باشند مجازات آنها مجازات مفسد فی الارض خواهد بود (بازگیر، ۲۳۵).

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 در این صورت متحقق نشده است. راشی مجازات می شود لکن کارمند عنوان مرتشی نداشته و مبرای از مسؤولیت کیفری است (بازگیر، ۲۳۶).

صورت سوم در حالی است که راشی در اثر اضطرار مجبور به پرداخت وجهی در جهت اثبات حق خود و عدم ابطال آن باشد و یا این مسأله را با مسؤولین مافوق کارمند هماهنگ کرده باشد، در این 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).

جرائم 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... تزیین می کنند به طوری که گاهی بین این دو مفهوم اختلاط می شود. اما در مجموع بین رشوه و هدیه می توان تفاوت هایی 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 متمایزکننده زیر را می توان بین رشوه و هدیه برشمرد:

۱- رشوه‌ها بایستی سرّی باشند. به همین دلیل نه قانونی‌اند و نه به لحاظ اخلاقی پذیرفته شده، هدیه‌ها عموماً آشکارا و باز صورت می‌گیرند و به عنوان نمادی از ارادت یا عاطفه هستند.

۲- رشوه‌ها اغلب به صورت غیرمستقیم از طریق یک فرد سوم یا واسطه صورت می‌گیرد، هدیه‌ها معمولاً مستقیم‌اند.

۳- رشوه تعهدی در دریافت‌کننده ایجاد می‌کند به طوری که تحت فرمان دهنده رشوه قرار می‌گیرد و به نوعی باعث تغییر رفتار گیرنده می‌شود. هدیه چنان شرایطی ایجاد نمی‌کند و با هدف ایجاد صمیمیت یا رابطه خوب با گیرنده صورت گیرد.

۲- اختلاس: شایع‌ترین نوع تجاوز کارمندان پس از رشوه، اختلاس است. اختلاس در لغت به معنای گرفتن شیء با عجله و سرعت هرچه تمامتر و گاهی به معنای استفاده از فرصت مناسب نیز به کار رفته است، چنانکه گفته‌اند: «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 می‌توان گفت که اختلاس بیشتر فردی است تا جمعی و توسط یک نفر انجام می‌گیرد، ولی در رشوه حداقل دو نفر باید حضور داشته باشند. این جرم مختص مدیران دولتی و حسابداران و... است (پیشین، ۲۷).

۳- تصرف غیرقانونی: آن دسته از کارمندان که وجوه، مکان یا هر چیز دیگری را که در مالکیت دولت است و در اختیار دارند، به قصد سوءاستفاده 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 غیرقانونی شمرده می‌شوند. برای مثال استاندار یا فرماندار یا هرکارمند دیگری که مقدار معتابهی وجه جهت مصارف مختلف در

اختیارش گذاشته شده، برداشت شخصی نموده و به مصارفی غیر از آنچه در وظیفه‌اش مشخص شده، برساند، ولو به قصد اینکه در موقع لزوم آن را به محل اصلی برگرداند متصرف غیرقانونی است (افشاری، ۳۰).

۴- تدلیس: تدلیس در لغت پنهان کردن، پوشاندن عیب چیزی، فریب دادن، عوام‌فریبی، تباهی و با هم ساختن و سازش کردن و همدست شدن برای اقدام به امری است. همچنین به معنای غش هم است. می‌شود. به عنوان مثال، آن دسته از کارمندانی که براساس مأموریت شغلی خویش وظیفه ساخت مجموعه‌های مسکونی و... را عهده‌دار می‌شوند، اگر در محاسبه قیمت تمام شده واحدهای تولیدی به جهت تبانی و یا ملحوظ نداشتن مواردی که می‌تواند در کاهش قیمت مؤثر باشد، پنهان‌کاری نموده و از این راه نفعی را برای خود یا دیگران تحصیل نمایند، مرتکب تدلیس شده‌اند (پیش، همان صفحه).

۵- اعمال نفوذ: یکی دیگر از انواع فساد اداری اعمال نفوذ صاحبان قدرت است. اعمال نفوذ یا پارتی‌بازی واژه آشنای نظام بوروکراتیک اداری است. این سنت ناسالم به عنوان یک روش معمول، در عدم اجرای برخی مقررات و آیین‌نامه‌های اداری برای برخی از افراد و گروه‌های برگزیده جامعه به کار گرفته می‌شود (همان منبع، همان صفحه).

۶- پورسانت (پورسانتاژ/ درصد): ریشه لغت پورسانت (percentage) یا پورسانتاژ مأخوذ 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 می‌شود. این لغت در فرهنگ عامیانه تجاری و روزمره مردم با همان تلفظ فرانسوی استعمال می‌شود و دو مفهوم از آن مستفاد می‌شود.

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

می‌نماید، در مفهوم دوم:

۲- مبلغی که مأمورین دولتی به صورت پنهانی و غیرقانونی در راه انجام معاملات دولتی به نفع خود اخذ می‌نمایند (افشاری، ۳۱).

اما با استناد به تعریف ماده ۶۵ قانون تعزیرات، دریافت وجه یا مالی در معاملات غیردولتی به هیچ عنوان رشوه تلقی نمی‌شود زیرا در این‌گونه معاملات هیچ‌یک از طرفین وابستگی به دولت ندارند، در حالی که در تحقق مسأله‌ای به نام پرداخت رشوه حداقل یکی از طرفین معامله باید وابستگی به دولت داشته باشد. دریافت پورسانت در معاملات دولتی را نمی‌توان از مصادیق رشوه به حساب آورد (پیشین ۲۴).

تاریخچه فساد اداری در جهان و ایران:

اتفاقات و حوادثی که اخیراً در سطح جامعه بین‌المللی و حتی در کشورهای مختلف پیش آمده سبب گردیده است که جامعه بین‌الملل توجه بیشتری به اثرات این معضل داشته باشد و از طرفی این رویدادها نشانگر آسیب‌پذیری جوامع متمدنی در مقابل فساد اداری می‌باشد که گاه در بعد کلان حتی به تدابیر سیاسی خدشه‌ها و ضربه‌هایی وارد کرده و جایگزین کردن آنها غیرممکن یا طولانی می‌باشد. این بحث در کشورهای دارای اقتصاد در حال گذر و در حال توسعه و به لحاظ داشتن روند خصوصی‌سازی بسیار مهم و باید تدابیر اتخاذ شده در این راستا به صورتی باشد که روند خصوصی‌سازی را مختل نسازد (مجموعه اول، ۲).

سازمان ملل متحد سالهاست که با معضل فساد اداری دست به گریبان است. این مسأله از سوی کنگره‌های پنج ساله به ویژه با توجه به اشکال جدید فعالیت‌های جنایی و طرح پیشگیری از جرم در چهار چوب توسعه مورد بررسی قرارگرفت. از این‌رو، دبیرخانه اقدام به تهیه رساله‌ای در خصوص «اقدامات عملی علیه فساد اداری» و همچنین تهیه قوانین بین‌المللی رفتار برای کارکنان دولتی نمود. در سال ۱۹۸۹ شاخه

پیشگیری از جرم و عدالت کیفری با همکاری اداره همکاری فنی برای توسعه، یک سمینار بین‌المللی در خصوص فساد اداری در دولت ترتیب داد که میزبانی آن را دولت هلند در لاهه برعهده گرفت و کارمندان عالی‌رتبه از ۱۸ کشور در حال توسعه از تمام مناطق و ناظرانی از هشت کشور توسعه‌یافته، سازمانهای غیردولتی، مؤسسات دانشگاهی، ارگانهای مستقل مبارزه علیه فساد اداری و بخشهای میانجی‌گری در آن شرکت کردند. شاخه پیشگیری از جرم به کنفرانسهای بین‌المللی 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 در خصوص پیشگیری 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 کشورها دعوت نمود این نکته را در قوانین جزایی من جمله دادرسی بگنجانند. این کنگره همچنین از دبیرخانه تقاضا کرد در زمینه‌های ذیل کمک فنی برای کشورهای عضو متقاضی کمک تدارک ببینند. تنظیم استراتژیک برنامه‌های مبارزه با فساد اداری، اصلاح در قانونگذاری، اداره تولیت ادارات دولتی، تربیت کارکنان دولت و پرسنل عدالت کیفری و درخواست پیشنهاد در خصوص موضوعات کمک بین‌المللی... همچنین از شاخه پیشگیری از جرم تقاضا شده است پیش‌نویس قوانین بین‌المللی رفتار برای کارکنان دولت را تهیه نموده و تقدیم کنگره نهم نماید (مجموعه اول، ۸).

موزه ونی (M. Museveni) رئیس‌جمهور اوگاندا، به مناسبت افتتاح مجمع رهبران آفریقایی که در خصوص 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

مسلماً این همان چیزی است که تشکیل یک جمع فاسد را می‌دهد. بدون وجود نیروی اخلاقی در صاحبان قدرت، ریشه‌کنی فساد اداری بس دشوار است و متأسفانه خطرناکترین دزدان از بین همین افراد سردر 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 سیاسی بسیار بالایی برخوردار شده است و دولت‌ها به خاطر حفظ مشروعیت سیاسی ناچار هستند به این مسأله توجه کنند. لیکن شواهد نشان می‌دهد که قبل از تحولات سیاسی نیز پادشاهان و سلاطین و حکومت‌های خودکامه با مشکل فساد اداری مواجه بوده‌اند و در متون باستانی اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می‌دهد که حکومت‌ها همیشه نگران سوءاستفاده شخصی صاحب‌منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند. کاتیلیا نخست‌وزیر یکی از ایالات شمال هندوستان در حدود ۲۰۰۰ سال پیش در یک نوشته به‌جامانده از آرتاشاسترا چنین نوشته است «همان‌گونه که اگر ذره‌ای عسل یا سم بر نوک زبان فردی ریخته شود چشیدن آن اجتناب‌ناپذیر است، امکان ندارد کسی با بیت‌المال سر و کار 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 «Yang-Lcin» یعنی «غذای ضدفساد» به آنها می‌پرداختند. از قرن چهاردهم نیز متفکر برجسته جهان اسلام ابن‌خلدون به فساد اداری توجه داشته و علت اصلی آن را علاقه شدید طبقات حاکم به زندگی تجملاتی عنوان می‌کند. به اعتقاد ابن‌خلدون، هزینه بالای تجملات، طبقات حاکم را وادار می‌کند که به روشهای فساد اداری توسل شوند (حبیبی، ۱۲).

اما در مورد ایران، کنت دوگوبینو، متفکر و نویسنده نامدار فرانسوی در کتاب سه سال در ایران به اخلاق و عادات و رسوم ایرانیان با نظری انتقادی می‌نگرد و می‌نویسد: یکی از عیوب بلکه یکی از بلاهایی که در ایران ریشه دوانیده و قطع ریشه آن هم کاری

بسیار مشکل و بلکه محال می‌باشد رشوه‌گیری است. این امر به قدری رایج است که از شاه تا آخرین مأمور جزء دولت رشوه می‌گیرد، محال است که شما در ایران با یکی از مأمورین دولتی کاری داشته باشید و موفق شوید که بدون پرداخت رشوه کار خود را بگذرانید. وی برای مثال به این مورد اشاره می‌کند که در زمان ناصرالدین شاه، رکن‌الدوله صد و پنجاه هزار تومان داد و حاکم فارس شد (راوندی، ۱۷۳).

اما واتسون مورخ انگلیسی نیز در سفرنامه‌اش از ایران می‌نویسد: از مجموع خصیصه‌هایی که در خوی ایرانیان نمو یافته بعد از غرور توخالی زیادی که دارند، شوق دایمی آنان نسبت به سودجویی نامشروع است. لفظ «مداخل» که معادل آن را در فرهنگ انگلیسی نمی‌توان یافت به گوش ایرانیان دلپذیر است. مداخل به هرچه که می‌توان به رشوه و فریب و زورستانی و از راه نادرست دیگری به دست آورد، اطلاق می‌شود. رشوه‌خواری به مفهوم کلی شامل پیشکش، مداخل، سیورسات و جعاله می‌گردید. وزیران و بزرگان قوم پیشکشی می‌دادند و می‌گرفتند. ایرانیان مداخل داشتند. لشکریان سیورسات می‌بردند و جماعتی کلاه شرعی بر سرش نهاده، جعاله می‌گفتند. مجموع آنها به یک نقطه می‌رسید که دزدی طبقه حاکم بوده از جیب مردم و بیش از همه گریبان طبقه رعیت و کسبه و افراد خرده‌پا را می‌گرفت (راوندی، ۱۶۹).

ازجمله کسانی که با این سنت بد در دربار و طبقه حاکم به شدت مبارزه کرد و در نهایت هم به دلیل همین اخلاقش و پاره‌ای دلایل دیگر کشته شد امیرکبیر بود. وی به درستی این مسأله را شناخته بود و راه‌حلهای درستی برای زمان خودش انتخاب کرده بود. قاطعیت وی نیز اضافه بر راه‌حلهایش مسأله را آسانتر و راحت‌تر حل می‌نمود.

امیر برای مبارزه با فساد از دو راه اقدام کرد یکی این بود که می‌دانست، 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 بی‌نیازی و تأمین احتیاجات اولیه، کسی در مقام دزدی و سوءاستفاده نباشد و در مرحله دوم، وی که خود

مردی پاکدامن و شریف بود کلیه عناصر فاسد و رشوه‌گیر را مورد بازخواست شدید قرار داد. وسواس امیرکبیر حتی به حدی بود که از هدیه و ارمغان هم بدش می‌آمد و رسم مزدگانی و انعام دادن را هم منسوخ کرد (پیشین، همان صفحه).

امیرکبیر با دو حربه کاری به پیکار با این مسأله برخاست، یکی با درستی و پاکدامنی خود که قانون اعلام رشوه‌خواری را نهاد و دیگر با سیاست سختی که به قانونش نیروی اجرایی بخشید.

اساساً نظم میرزاتقی‌خان 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 مواجب دیوانی و سپاهی بی‌کم و کاست در سر هر ماه برسد، وی به این معنای پی برده بود که فقر از عناصر فلسفه «مداخل» و یکی از انگیزه‌های نادرستی است (پیشین، ۱۷۰).

اما در بحث پرداخت و دریافت رشوه در قراردادهای نیز جالب است نکته‌ای 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: فتح‌الله اکبر معروف به سپهدار اعظم رشتی رییس الوزرای احمدشاه 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 لییره برای خود و وکلای ذی‌نفوذ در مجلس می‌نماید (افشاری، ۱۴).

پس از انقلاب مشروطیت و آشنایی مردم با زندگی و حکومت کشورهای اروپایی و مداخله آنان در امور کشورداری و حضور نمایندگان واقعی مردم به ویژه در دوره اول مشروطیت در مجلس شورای ملی مبارزه با رشوه‌خواری و فساد شکل جدی به خود گرفت و روزنامه‌ها 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 گوشه‌هایی از تاریخ رشوه و فساد اداری در تاریخ ایران است. البته موارد بسیار بیشتر از اینها هستند حتی در جامعه امروزین ما هم این مسأله علناً وجود دارد و همگان به نوعی به گسترده بودن این شبکه‌ها و جنگ نداشتن آنها در نظام اداری و اقتصادی و حتی سیاسی، اذعان دارند. در جدیدترین 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 گوشه‌هایی کشف شده و رسمی از قضیه بودند. صدها مورد دیگر از این قضایا را می‌توان با بارزسیهای موشکافانه‌تر بیرون کشید.

در هر حال آنچه گفتنی است آن است که عموماً موافق حل ریشه‌ای مسأله‌اند اما ممکن است خود نیز بر ریشه‌ها نشسته باشند و به همین دلیل خیلی راغب به عملی شدن این مسایل نیستند و یا حتی اگر راغب باشند، شبکه‌هایی در کار هست که مانع از آن می‌شوند. به نظر می‌رسد راه حل نهایی، در قاطعیت مسؤولین در برخورد با مسأله است.

در زیر قبل از پرداختن به راه حلها، به انواع فساد اداری، زیانهای فساد اداری، دیدگاههای نظری در مورد مسأله و مواردی دیگر خواهیم پرداخت.

انواع فساد اداری:

در یک تقسیم‌بندی که به نظر می‌رسد از دیگر تقسیم‌بندیها جامع‌تر باشد، فساد اداری به سه گونه تقسیم شده است. هیدین هیمر که این تقسیم‌بندی را انجام داده است به سه نوع فساد اداری زیر اشاره کرده است:

الف) فساد اداری سیاه: کاری که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای مثال می‌توان گفت که دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استاندارها 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 توده‌های 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 مضر و با 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 از دست داده‌اند استفاده از کامپیوتر در کشورهایی که قبلاً ممنوعیت داشته از این نوع است.

در یک تقسیم‌بندی دیگر فساد اداری را به دو نوع فساد اداری کلان و جزئی تقسیم می نمایند. تمایز میان فساد اداری رؤسای دولت و وزیران و کارمندان عالی رتبه از یک طرف و فساد اداری کم اهمیت تر کارمندان جزء، مأموران گمرک و افراد پلیس از سوی دیگر بسیار سودمند است. قوانین ملی بر حسب اهمیت جرم و معیارهای دیگر بسیار متفاوتند. فساد اداری در درازمدت 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 ریشه‌ای و یا موردی باشند، فساد اداری ریشه‌ای با تضییع انگیزه‌ها موجب زیانهای اقتصادی، با 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 انگیزه‌های سرمایه‌گذاری را خدشه‌دار می نماید، راه توسعه سیاسی و اقتصادی مسدود خواهد شد که در این صورت دموکراسی معنای خود را از دست خواهد داد، فساد اداری تخلفی است که معمولاً از سوءاستفاده از قدرت نشأت می گیرد (مجموعه اول، ۱۲).

اما در معنای دیگر، فساد اداری می‌تواند فراملی و یا محلی باشد. در مجموع، به دست آوردن مبالغ هنگفت پول در معاملات بین‌المللی آسان‌تر و مطمئن‌تر است تا در معاملات محلی. در دزدیهای کلان از خزانه دولت، کارمندان مجرم غالباً سعی می‌کنند منافع غیرقانونی‌شان پنهانی بماند و از شگرد سیاسی جدیدی که موجب آسیب‌پذیریشان در کشف آنها گردد، در امان بمانند (پیشین، ۱۳).

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

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

- ۱- استفاده شخصی از اموال دولتی ۲- کم‌کاری، گزارش مأموریت 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 سوءاستفاده مالی (حبیبی، ۴۷).

از انواع فساد اداری در روابط دولت با شهروندان نیز می‌توان 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 رشوه‌خواری ۳- فساد در قراردادهای بخش خصوصی با دولت ۴- فساد در صدور مجوز برای فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی ۵- فساد در شناسایی و مبارزه با قانون‌شکنی 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 بین کارمند، دولت و شهروند نوعی مبادله است که در آن کارمند به عنوان عرضه‌کننده خدمات فاسد و شهروند به عنوان متقاضی آن وارد معامله می‌شود (پیشین، ۵۲).

زیانهای فساد اداری:

آثار و پیامدهای فساد را می‌توان در ابعاد متعدد مشاهده و تبیین نمود، از جمله:

- ۱- مشروعیت و ثبات ظاهری ۲- سودمندی اقتصادی موقت ۳- نابسامانیهای اقتصادی ۴- عمیق‌تر شدن شکاف میان فقر و غنا ۵- رشد مشاغل و خدمات ناموزون.
- ۱- 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 می‌شود که اگر منزوی نگردد قطعاً مورد استهزاء قرار خواهد گرفت. مرتجع، قدیمی، غیرمعمولی و... از جمله اصطلاحاتی است که همیشه به عنوان برچسبی بر پیشانی این افراد زده می‌شود. اثرات این‌گونه برخوردها خدشه‌دار شدن ارزشهای عمومی و کاهش اعتماد نسبت به دولت به طور اعم و نسبت به سیستم اداری به طور اخص می‌گردد 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 و لطمه به مشروعیت نظام می‌گردد (افشاری، ۵۰). فساد اداری خواه در بخش خصوصی، خواه در بخش دولتی دموکراسی را تضعیف نموده و مشروعیت دولتها و نهادها را محو می‌سازد.

مدرنیزه کردن دولت، من جمله خصوصی سازی و تسهیل شیوه های حکومتی فرصت های ارتکاب و فساد اداری را کم می کند. از این رو کلیه امور اداره جات در شیوه دموکراسی باید شفاف و باب آن بر روی بررسی های دولتی گشوده باشد (مجموعه اول، ۴۳).

فساد اداری باعث از بین رفتن ارزش های انسانی، نابودی ساختار اجتماع، مایوس شدن دادخواهان و قربانیان از دادخواهی و گرایش آنان به سوی اقدامات شخصی و خودسرانه، فرار 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 پا له می کند (پیشین، ۵۸).

۲- سودمندی اقتصادی موقت: فساد ممکن است نتایج مثبتی برای تعداد اندکی از مردم فراهم کند، لیکن تأثیر 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 تأخیر انجام می شود. همچنین بهره دهی اقتصادی زمانی دچار رکود و توقف خواهد شد که مسؤولین بیشترین دقت و انرژی خود را صرف فعالیت هایی بکنند و در اموری متمرکز کنند که نفع شخصی شان در آن بیشتر است که عمده هم مغایر با منافع عمومی است. نتایج بررسی های انجام شده در سه کشور آسیایی در حال توسعه نشان می دهد که به دلیل رخنه فساد در سازمان های دولتی برای تحقق امری باید بین ۲۰ تا ۱۰۰ درصد مازاد بر شرایط متعارف و قابل قبول پول پرداخت نمود (پیشین، همان صفحه).

۳- نابسامانی های اقتصادی: فساد یک سیستم بازار غیرواقعی را به وجود می آورد که در آن پست ها و مجوزها به بالاترین پیشنهاد فروخته می شوند و آنهایی که به سودمندی مکانیسم بازار معتقدند از این مفهوم احساس آرامش کرده و درمی یابند که اقتصاد از این

نقطه فسادپذیر است (پیشین، ۵۱).

۴- 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 می‌کند. در جامعه‌ای که فساد اداری حاکم است، طیف وسیعی از محرومین و اقشار ضعیف از خدماتی که توسط پول ارائه می‌شوند باز می‌مانند. همچنین چون اقتصاد، اقتصاد ناموزونی است و به نفع اقشار پردرآمد است، این فاصله هرچه بیشتر می‌شود.

۵- رشد مشاغل و خدمات ناموزون: فساد اداری بخش سومی از اقتصاد به وجود می‌آورد که بدان اقتصاد پنهان (Shadow) می‌گویند. این بخش دربرگیرنده مشاغلی چون واسطه‌گری، دلالی و مواردی از این قبیل است.

عوامل فساد اداری:

در یک تقسیم‌بندی عوامل مؤثر بر فساد اداری را به دو دسته تنگناهای درون‌سازمانی و تنگناهای برون‌سازمانی تقسیم می‌کنند.

الف) تنگناهای درون‌سازمانی: ۱- عوامل انسانی: مشتمل بر مشکلات رفتاری متأثر از ناهنجاریهای اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و... کارکنان تحت سرپرستی و نیز ناتوانی مدیران در تأمین نیازهای پرسنلی و رفع موانع رفتاری آنان ۲- عوامل غیرانسانی (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 برون‌سازمانی: ۱- نیازها، خواستها و انتظارات متقن و غیرمتقن اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف ذی‌نفوذ و مردم ۲- مشکلات وضعی و اجرایی قوانین و مقررات مورد عمل، مواردی از قبیل عدم تناسب قوانین و مقررات با نیازها و اقتضائات جامعه، تغییرات و تحولات قوانین و بعضاً تعارض آنها با یکدیگر، عدم

تصریح بر برخی از قوانین و مقررات و وجود قابلیت تعبیر و تفسیر بودن آنها، عدم انطباق دستورالعملها و آیین‌نامه‌های مدون با مفاد قوانین مربوطه ۳- حوادث غیرمترقبه و موارد پیش‌بینی نشده ۴- مسایل و مشکلات مربوط به جذب، آموزش و نگهداری افراد متخصص و کارآمد ۵- عملکرد مدیران قبلی و تأثیرگذاری آن بر عملکرد جاری دستگاه اجرایی و... (مردانی، ۸).

در تقسیم‌بندی دیگری، به عواملی چون ماهیت دولتها، عوامل اقتصادی، علل شخصی یا درونی، علل اجتماعی یا بیرونی، فرهنگ نادرست کار و عدم تعهد و وجدان‌کاری و انضباط، عوامل سازمانی و نفوذ دولتهای خارجی اشاره می‌شود. بحث بر این است که فساد به تدریج در دولتهایی با حاکمیت ضعیف و ماهیتی ملایم مستولی می‌گردد. میردال ویژگیهای یک دولت ضعیف را نسبت به سایر دول چنین بیان می‌دارد:

۱- اتکای بیش از حد به کمکهای خارجی ۲- بی‌انضباطی وسیع اجتماعی و عدم اطاعت از قوانین عمومی ۳- تمرکز بیش از حد امور دولتی و وجود 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 زمینه‌های دولتی و ماهیت آنها مرتبط‌اند. 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 برمی‌گردد. در ادامه همین بحث، استدلالهای ساموئل هانتینگتون نیز که در دیدی کلان‌تر به مسأله پرداخته است جالب توجه خواهد بود.

ساموئل هانتینگتون در کتاب سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی مطرح می‌کند که کشورهایی وجود دارند که فساد آنها از کشورهای دیگر معمول‌تر است و این فساد در برخی از زمانها آشکارتر از زمانهای دیگر است، شواهد نشان می‌دهد که دامنه فساد با نوسازی شتابان اجتماعی و اقتصادی همبستگی نزدیکی دارد. برای مثال زندگی

سیاسی در آمریکای سده هجدهم و بیستم فساد کمتری از آمریکای سده نوزدهم داشت و به 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 می‌زند:

۱- آفرینش منابع جدید ثروت و قدرت که رابط آن با سیاست از سوی هنجارهای سنتی حاکم بر جامعه تصریح شده است. ۲- آفرینش هنجارهای نوینی که هنوز گروه‌های مسلط بر جامعه پذیرای آنها نگشته‌اند (پیشین، ۸۳).

هاتینگتون با اشاره به دو نوع فساد داراییان و ناداران معتقد است که از این دو گروه، یکی قدرت سیاسی را برای پول می‌فروشد و دیگر پول را برای قدرت سیاسی و وجه اشتراک آنها هم در این است که هر دو گروه یک چیز عمومی را برای منفعت خصوصی به فروش می‌رسانند. نوسازی در نظام سیاسی، با ایجاد قوانین جدید همراه است و تکثیر قوانین امکانات تکثیر فساد را ایجاد می‌کند (پیشین، ۸۴).

وی بر این عقیده است که هرچه به سمت طبقاتی‌تر کردن نظام سیاسی پیش می‌رویم از شدت و درجه فساد کاسته می‌شود. ساختار طبقاتی تمایز یافته، می‌تواند رفتار میان افراد طبقات گوناگون را تنظیم کند و بالعکس (افشاری، ۸۵۶).

اما بررسیهای تجربی نشان می‌دهد که فساد اداری در رده‌های میانی و پایین نظام اداری تا حدود زیادی به میزان فساد در بین سیاستمداران و کارمندان عالی‌رتبه بستگی دارد. همچنین در یک محیط سیاسی فاسد، کارمندان رده‌های میانی که مرتکب فساد اداری می‌شوند کمتر نگران کشف جرم هستند چون غالباً بین مسئولین رده بالا و مدیران میانی نوعی تبانی برای چشم‌پوشی متقابل وجود دارد (مردانی، ۶۹).

مسأله‌ای مهم‌تر که به نظر می‌رسد فساد اداری را به عنوان یک مسأله پنهان نگه می‌دارد و در عین حال آن را به صورت هنجاری درمی‌آورد، «نیروی هنجاری بالفعل» یا ایجاد شدن فرهنگ فساد در اداره‌هاست پس بنابراین می‌توان گفت که:

از جمله فرآیندهایی که کمک می‌کند تا مشکلات 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 هر اصل و ریشه‌ای، تبدیل به اعمالی می‌شوند که از نظر هنجاری توجیه شده است. با این گونه مشروعیت دادن به آنچه که در جامعه رایج است، سعی می‌شود از درک شرایطی که در حقیقت با ارزشهای اصلی اکثریت مردم جامعه مغایر است، جلوگیری شود (مرتون، ۴۵).

این فرآیند، یعنی هنجار شدن و توجیه هنجاری در سطحی کلان‌تر یعنی در جامعه عمل می‌کند، اما در سطح خردتر، یعنی در خود سازمان نیز این توجیه هنجاری عمل می‌نماید. شاید بهترین توجیه برای این قضیه قانون گرشام باشد. در زیر به این قانون و نحوه عمل آن در درون اداره یا سازمان می‌پردازیم.

قانون گرشام (پول بد پول خوب را از گردش خارج می‌کند) در مورد فساد نیز می‌تواند صادق باشد. به این تعبیر که می‌توان گفت اشخاص سوءاستفاده‌گر فاسد در درون سازمان یا اداره، اشخاص صادق و درستکار را از بازار بیرون می‌رانند، اکنون افراد صادق و درستکار نیز وسوسه و حتی ناگزیر می‌شوند که در مقابل فساد سرتعظیم فروآورند و توجیهی که می‌شود این است که در این اجتماع جایی برای افراد درستکار وجود ندارد و زنده ماندن و ادامه زندگی از راه راست و با درستکاری میسر نیست (واقعیت که به وجود می‌آید، در ذهن همه مردم جامعه وجود دارد و جای می‌گیرد و به عنوان یک زمینه مستعد عمل می‌نماید). این وضعیت را می‌توان با تعبیری که «سن» مطرح کرده یعنی «پارادوکس انزوا» توصیف و تبیین نمود. در زمینه بحث حاضر چنین فرض می‌کنیم که:

۱- همه اعضای جامعه چنین می‌اندیشند که صرف‌نظر از درستکاری یا نادرستی دیگران، خودشان به منزله افراد، با نادرستی اوضاع بهتری خواهند داشت.

۲- در صورتی که بتوان بین دو شق همه درستکار و یا همه نادرست یکی را انتخاب کرد، اشخاص فکر می‌کنند 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 پست‌تر یعنی انتخاب نادرست توسط همه افراد. بنابراین افراد می‌توانند با تبانی وضع بهتری داشته باشند اما تحقق این امر بدون اجبار محتمل نیست. البته وضعیت آن‌قدرها هم بد نیست. کافی است فرض (۲) را به صورت زیر اصلاح کنیم. هر فردی ترجیح می‌دهد درستکار باشد، به شرط آن که دیگران نیز به همین شیوه عمل کنند. از این‌رو، فرض (۱) بدون تغییر می‌ماند. در این موارد، این باور که دیگران درستکارند حائز اهمیت است. اگر بتوان این باور را ارتقاء داد می‌توان روند پیوستن مردمان صادق را به جرگه فاسدان متوقف نمود. این همان چیزی است که «سن» آن را «پارادوکس اعتماد و اطمینان» نامیده است. نبود این اطمینان و اعتماد می‌تواند از جمله علل و عوامل مهم گسترش فساد باشد (افشاری، ۴۶).

دیدگاه‌های نظری:

دو دیدگاه عمده و متباین در رابطه با فساد وجود دارد. ۱- دیدگاه اخلاقیون ۲-

دیدگاه کارکردگرایان.

۱- دیدگاه اخلاقیون:

از این دیدگاه فساد یک سلسله انحرافات از استانداردهای اخلاقی جامعه است که منجر به از دست دادن احترام و اطمینان نسبت به قدرت به حق می‌گردد. به طور خلاصه می‌توان عنوان نمود که مفهوم فساد بار اخلاقی دارد زیرا فساد ماهیة متضمن تخطی از موازین و معیارهای رفتاری است، از نظر این دیدگاه، فساد مالی زمانی در جامعه مستولی می‌شود که ارزشهای حاکم بر جامعه دستخوش تغییر گردیده و جای خود را به ضد ارزشها بدهند، و استمرار زمانی به تدریج ضد ارزشهای ایجاد شده را به عنوان

اصول مورد قبول به جامعه تحمیل کرده و در نتیجه بسیاری از اعمال توأم با فساد از مشروعیت برخوردار هستند... ساده‌ترین راه حل فساد، اصلاح افرادی است که این معضل را به وجود می‌آورند و در صورتی که اقدام به اصلاح با شکست مواجه گردد، ناچار این دسته از افراد باید با افرادی که از نظر اخلاقی صالح‌تر هستند عوض شوند.

۲- دیدگاه کارکردگرایان:

در این دیدگاه، ایجاد فساد از طریق شغل و وظیفه، مطرح است. سیستمهای اداری-اجتماعی هنگامی که مواجه با بوروکراسی خشک و غیرمنصفانه و قوانین بی‌روح کنترل‌کننده سرمایه‌گذارها در کشور به منظور توسعه می‌گردد، هنگامی که سرمایه‌گذارهای خصوصی با موانع متعدد روبه‌رو می‌شوند، فساد نوعی سودمندی اقتصادی ناقص به وجود می‌آورد و این عمل تمایل به افزایش پول و پرداخت رشوه و... را بارور می‌کند. بعضی از صاحب‌نظران سیاسی معتقدند که فساد، توسعه سیاسی را بهبود بخشیده، احزاب سیاسی را با جذب گروه‌های بیرونی به داخل سیستم، انسجام می‌بخشد و جایگزین قابل قبولی برای خشونت است. برای مثال، درموردی که کارگزاران به مدت طولانی حقوق دریافت نکرده باشند، اگر به مناسبت شغل و وظیفه خویش و از طریق فساد سوءاستفاده‌های مالی، حقوق مکمل دریافت نکنند، ممکن است برانگیخته شده و تبعات منفی سیاسی اقتصادی جبران‌ناپذیری را پدید آورند. تحلیل‌گران مکتب کارکردگرایی فساد را به عنوان یک کار غیرمتعارف مربوط به عمل می‌بینند و استدلال می‌کنند که ممکن است که بعضی از اشکال فساد مفید باشد. مثل از بین بردن مزیقه‌ها، سرعت بخشیدن به خدمات یا انسجام و وحدت با افراد خارج از گروه، ولی در سایر موارد مضر است. به طور کلی فساد از نظر اجتماعی غیرسازنده، از نظر اخلاقی تنفرآور، از نظر اقتصادی مخرب و از نظر سیاسی غیرقانونی است و از این‌رو مضرات آن از منافعش بیشتر است (افشاری، ۷۷).

اما اگر بخواهیم، مسأله اجتماعی فساد اداری را در چهارچوبی از این دو دیدگاه

بررسی کنیم، می‌توانیم به سه قالب تحلیلی دیگر، یعنی آسیب‌شناسی اجتماعی، بی‌سازمانی و دیدگاه تضاد ارزشی اشاره نماییم. در زیر، این سه دیدگاه به اختصار بیان شده‌اند و در نهایت تحلیلی از مسأله فساد اداری از منظر هر دیدگاه ذکر شده است.

الف) دیدگاه آسیب‌شناسی اجتماعی: ۱- علل مسایل از نظر این دیدگاه: مسایل اجتماعی نهایتاً در اثر اجتماعی شدن ناقص (Soaalization Inadequate) به وجود می‌آیند. از نظر آسیب‌شناسان اجتماعی قدیم، مسایل اجتماعی به دست افرادی که از تربیت اخلاقی مناسب برخوردار نبوده‌اند یا به دست آنهایی که توانایی یادگیری اخلاق متوسط را نداشته‌اند، به وجود می‌آیند. آسیب‌شناسان اجتماعی جدید، افراد را کمتر مقصر می‌دانند و بیشتر نهادهایی را که مانع آگاهی بشردوستانه می‌شوند، مقصر می‌دانند، آنان تمایل دارند به بحث درباره نهادها یا آداب و رسوم اساسی که بیمار یا غیراخلاقی قلمداد می‌کنند، پردازند (رایینگتن و دیگران، ۳۷). براین اساس، مسأله‌ای چون فساد اداری ناشی از اجتماعی شدن ناقص افراد سازمان یا اداره و نیز ناشی از ممانعت نهادهایی است که مانع آگاهی بشردوستانه می‌شوند و در واقع نهادهای بیمار می‌توانند عامل ترویج و بسط فساد اداری قلمداد شوند.

۲- شرایط مسایل اجتماعی از نظر این دیدگاه: شرایطی زمینه‌ای که بستر مسایل اجتماعی است، شامل پدیده تکامل زیستی و اجتماعی می‌شود. آسیب‌شناسان اجتماعی قدیم، عقیده داشتند که هم افراد منحرف از نظر اخلاقی و هم غیراخلاقی بشری جدید، مبین عدم توفیق فرآیند تکامل هستند. آسیب‌شناسان اجتماعی جدید، افراد را کمتر مقصر دانسته و معتقدند، الگوهای اجتماعی و نهادهایی تکامل یافته‌اند که در تطابق با نیازهای اساسی انسان می‌باشند (پیشین، همان صفحه). با این تحلیل، فساد اداری ناشی از عدم توفیق افراد و زندگی در فرآیند تکاملی است.

ب) رویکرد بی‌سازمانی اجتماعی: جامعه‌شناسان سه نوع بی‌سازمانی اجتماعی در نظر می‌گیرند. اولین نوع آن، مفهوم بی‌هنجاری است. وقتی مقررات اجتماعی، برای

هدایت رفتار مردم وجود نداشته باشد مردم ممکن است صرفاً ناظر ماجرا باشند و هیچ اقدامی نکنند و یا در صورتی که هماهنگی وجود داشته باشد ممکن است دست به اقدامات بی‌ثمری بزنند. عده‌ای دیگر نیز ممکن است حتی این نگرش را داشته باشند که هرکاری می‌توان انجام داد و لذا شروع به غارت یا تخلف نمایند.

دومین نوع بی‌سازمانی اجتماعی، تضاد فرهنگی است. در تضاد فرهنگی، مقررات زیادی برای پیروی وجود دارد اما این مقررات در تضاد با همدیگر هستند. بنابراین مطابقت با یک دسته مقررات به طور خودکار به معنای تخطی از مجموعه قواعد دیگر است.

نوع سوم بی‌سازمانی اجتماعی شکنندگی نامیده می‌شود. در این نوع، قوانین می‌شکنند و بی‌اثر و ناکارآمد می‌شوند (رابینگتن و دیگران ۴۵-۴۳). در مورد فساد اداری هر سه حالت بی‌هنجاری، تضاد هنجاری و شکنندگی می‌تواند صادق باشد. برخی موارد از فساد به دلیل عدم وجود قوانین، برخی به دلیل تضاد مقررات با همدیگر و برخی به دلیل شکنندگی قانونهای مربوطه صورت می‌گیرند.

راه‌حلهایی که برای رفع مشکلات در رویکرد بی‌سازمانی ارائه می‌دهند عبارتند از: قوانین اجتماعی مناسب برای نظارت بر موقعیتها باید ایجاد و تقویت شوند. این قوانین باید صریح، قابل اجرا و سازگار باشند. باید برای مردم خط‌مشی‌هایی فراهم کنند و قسمتهای مختلف نظام را هماهنگ نمایند. بعلاوه، این قوانین باید هر از چندگاهی مورد ارزیابی و تعدیل قرارگیرند (پیشین ۵۱).

ج) دیدگاه تضاد ارزشی: از این دیدگاه، مسأله اجتماعی وضعیتی است که مردم آن وضعیت را مسأله اجتماعی بدانند. برای آن که وضعیتی واقعاً مسأله اجتماعی قلمداد شود می‌بایست دو ملاک وجود داشته باشد. ابتدا می‌بایست مردم نسبت به آن وضعیت نامطلوب توجه نشان دهند و سپس می‌بایست نوعی تنفر اخلاقی نسبت به آن وضعیت و در عین حال امیدواری مبنی بر امکان تغییر و اصلاح آن وضعیت القا کنند. تا زمانی که

بی تفاوتی حکمفرماست، فرآیند تعریف مسایل اجتماعی ناقص باقی می ماند و هیچ اقدامی در قبال وضعیت مسأله دار انجام نمی گیرد (پیشین، ۵۸).

اگر بخواهیم در قالب فوق برای مسأله فساد اداری استدلال کنیم، باید بگوییم که مردم باید این موضوع را در قالب فوق برای مسأله فساد اداری استدلال کنیم، باید بگوییم که مردم باید این موضوع را با عنوان مسأله ای اجتماعی قلمداد کنند. باید به مردم تلقین نمود که این وضعیت مسأله ای اجتماعی و نامطلوب است. سپس باید نوعی تنفر اخلاقی در جامعه نسبت به آن ایجاد نمود تا امید برای اصلاح و تغییر آن وجود داشته باشد. مردم باید از حالت بی تفاوتی و خونسردی نسبت به مسأله به در آیند.

روشهای مبارزه با فساد اداری:

علی رغم عمل در زمینه مبارزه با فساد اداری به روشهای بسیار زیادی اشاره شده که در زیر لیستی از این راه حلها و روشها آمده است. ما نیز این روشها را برای حل مسأله مفید می دانیم اما به نظر می رسد علی رغم وجود راه حلها، مشکل در تضمین اجرای راه حلها و قوانین است تا نبود راه حلها. راه حلهای بی شماری البته برای مسأله وجود دارد اما اشکال در عدم اجرا و قاطعیت در اجراست. فهرست زیر، معدودی از راه حلها را بیان می نماید.

- ۱- اصلاح نظام اداری و ساختار آن (در معنایی بسیار کلی) ۲- مقررات زدایی و خصوصی سازی ۳- احیای اخلاقی ۴- نظارت بر ثروت مصرف و سطح زندگی کارمندان دولت ۵- جلوگیری از فساد استخدامی ۶- پاکسازی گروهی و جمعی نظام اداری ۷- ایجاد نهادهای مستقل و دایمی برای مبارزه ۸- سیاست زدایی نظام اداری ۹- تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاگری و جلب اعتماد در عمل ۱۰- آزادی و مصونیت مطبوعات در ارائه گزارش و افشاگری ۱۱- آموزش مدیران دولتی در مورد فساد اداری ۱۲- حسابکشی و جوابدهی سیاستمداران و کارکنان ۱۳-

افزایش حقوق و مزایای کارکنان ۱۴- کاهش تقاضا برای فساد اداری از طریق حذف مقررات زاید ۱۵- افزایش هزینه‌های ارائه خدمات فساد مثل اعمال تنبیه و جریمه‌های سنگین‌تر ۱۶- افزایش خطر کشف و دستگیری ۱۷- ایجاد واحدهای مستقل برای پیشگیری ۱۸- تشویق کارمندان و مأمورین وظیفه‌شناس 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 تأمین جای آنها (مجموعه اول، ۲۴، حبیبی، ۸۸ و ۱۲۶).

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

دلایل تسامح دولتها:

- ۱- تک حزبی بودن نظامهای دولتی و عدم بازپرسی در آنها ۲- ناتوانی در تأمین کارمندان و کاهش شدت نارضایتی از طریق فساد اداری (جبرانی برای نرسیدن به موقع حقوق و مزایا) ۳- بروز تفرقه و تضاد در داخل هیأت 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).

فهرست منابع:

- ۱- حبیبی، نادر؛ فساد اداری (عوامل مؤثر و روشهای مبارزه)؛ مؤسسه انتشاراتی

فرهنگی و ثقی؛ ۱۳۷۵.

۲- بشارت، حجت؛ مجموعه اول: گزارش مبارزه علیه فساد اداری؛ دادستانی کل کشور، دفتر مطالعات و پیشگیری از وقوع جرم؛ بی تا.

۳- رایبنگتن، ای؛ وینبرگ، اس. کی؛ دیدگاههای جامعه‌شناختی درباره راه حل مسایل اجتماعی؛ ترجمه صادق صالحی؛ چاپ شهید؛ ۱۳۷۷.

۴ مردانی، ییوک؛ سبب‌شناسی تخلفات مالی در دستگاههای دولتی و روشهای جلوگیری از آن، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی؛ مرکز آموزش مدیریت دولتی واحد کرمانشاه؛ ۱۳۷۵.

۵- سام‌کن، احمد؛ بررسی جرم رشوه (رشاء و ارتشاء) در قانون ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس، ۱۳۷۳.

۶- افشاری، اسماعیل؛ بررسی راههای جلوگیری از فساد مالی ناشی از پورسانت در معاملات توسط مدیران؛ دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده علوم انسانی؛ ۱۳۷۳.

۷- راوندی، مرتضی؛ تاریخ اجتماعی ایران؛ جلد ششم، انتشارات نگاه، تهران ۱۳۷۱.

۸- بازگیر، یدالله؛ کلاهبرداری، اختلاس و^۱ ارتشاء در آرای دیوان عالی کشور، نشر حقوقدان؛ ۱۳۷۶.

۹- مرتون، رابرت ۱۰، مشکلات احتمالی و نظریه جامعه‌شناختی، ترجمه نوین تولایی، امیرکبیر، ۱۳۷۶.