

بررسی علل بروز و روش های پیشگیری از فساد اداری

• دکتر ولی رستمی

عضو هیأت علمی دانشگاه تهران

vrostami@ut.ac.ir

• حسن کبگانی

دانشجوی کارشناسی ارشد

• معین طالبی زاده

دانشجوی کارشناسی ارشد

چکیده

فساد اداری امروزه از جمله جرایم و معضلاتی است که اکثر دولت‌ها با آن دست و پنجه نرم می‌کنند. این پدیده با وجود تأثیرات مخربی که بر نظام اداری یک کشور وارد می‌سازد، می‌تواند عاملی مؤثر بر سر راه توسعه کشورها قرار گیرد؛ به همین منظور اکثر نظامات حقوقی راهکارهایی را جهت پیشگیری از فساد و محدود نمودن زمینه‌های بروز این پدیده نامطلوب پیش‌بینی نموده‌اند. با وجود مطالعات و پژوهش‌های بسیاری که در این حوزه صورت گرفته است، ارائه مفهومی واحد از فساد اداری امری چالش برانگیز است؛ عمده‌ترین توجیه در خصوص این امر چند وجهی بودن عوامل مؤثر در بروز این پدیده است. عوامل متفاوت سیاسی، اقتصادی و حتی فرهنگی همگی مؤثر در بروز این پدیده شوم هستند. در این پژوهش تلاش شده به صورت اجمالی زمینه‌های بروز فساد بررسی و پس از آن بر اساس یافته‌های به دست آمده راهکارهایی جهت کاهش و حتی پیشگیری از بروز فساد ارائه گردد.

واژگان کلیدی: فساد اداری، پیشگیری، خدمت عمومی، مستخدم عمومی.

● مقدمه

منتسکیو در کتاب روح القوانین می نویسد: "شرافت حکم می کند که پادشاه هیچ گاه نباید از بندگانش [انجام] عملی را بخواهد که به شرافت آنها خدشه وارد کند؛ چرا که این کار موجب می گردد خدمت کردن برای آنها غیرممکن شود" (MOTESQUIEU, ۱۹۸۹: ۲۶۴). ماکس وبر در بیانی کاملاً متناقض درباره شرافت چنین می نویسد: "توانایی انجام آگاهانه... عملی که وی (کارمند) تصور می کند غلط است..." (TIIHONEN, ۲۰۰۳: ۸). هدف از بیان جملات فوق بحث پیرامون اختلاف نظر این دو متفکر درباره مفهوم شرافت نیست. آنچه از بیان این جملات قصد می شود اشاره به وجود عوامل روانی یا اخلاقی در انجام خدمت عمومی توسط مستخدمین دولت است. این مفهوم اخلاقی، مانند دیگر مفاهیم اخلاقی از گزند نسبت در امان نبوده است. چنانکه تاریخ گواهی می دهد در دوره هایی از زندگی انسان، بر اساس مفاهیمی از قبیل همین مفهوم شرافت، مقام و شغل رسمی جزء مایملک افراد تلقی می شد و افراد به خرید و فروش آن می پرداختند! حال چه شده است که حتی کوچک ترین سوءاستفاده از آن در جهت منافع شخصی فساد تلقی شده و موجبات مسئولیت قضایی فرد خاطی را به دنبال خواهد داشت؟ فساد نیز از همین مفاهیم اخلاقی نسبی است؛ پدیده ای که در کشوری به عنوان یکی از روش های مؤثر و کارآمد در حوزه تصمیم گیری به شمار می رود و از آن به نام لابی گری مثبت^۱ یاد می شود و در کشوری دیگر با تفسیری منفی نگرانه به اختلاس تعبیر می شود (IBID: ۱۷).

فساد اداری پدیده ایست که کم و بیش در کلیه کشورهای جهان وجود داشته است. اما نوع، شکل و میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است. همان طور که نتایج و پیامدهای آن نیز بنا بر نوع سازمان سیاسی و اقتصادی و سطح توسعه یافتگی متفاوت است. فساد نابسامانی های بسیاری را به دنبال داشته است؛ آنچه مسلم است این است که فساد یکی از عوامل اصلی افول تمدن هاست. در طی قرون، همواره رابطه معکوسی بین استفاده از قدرت و گستردگی قلمرو و گسترش فساد وجود داشته است و زمانی که از قدرت به طور مطلوب استفاده می شده است، میزان فساد کاهش می یافته است. فساد اداری که بستر آن، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است، به عنوان معضلی گریبان گیر بسیاری از جوامع توسعه یافته و در حال توسعه می باشد و با حرکت رو به جلو جوامع، نمود بیشتری می یابد (هیود، ۱۳۸۱: ۵۰) و منجر به اخلال در روند توسعه می شود. فساد یکی از مظاهر رفتار

1. Positive lobbying

ضد اجتماعی است که مزایایی را خارج از قاعده و برخلاف هنجارهای اخلاقی و قانونی به مرتکبین خود می‌دهد و در مقابل قدرت بهبود شرایط زندگی سایرین را تضعیف می‌کند (ریبیعی، ۱۳۸۳: ۲۹). تحقیقات مختلفی در بخش‌های مختلف جهان و توسط محققان صورت گرفته و در سه نقطه باهم تلاقی پیدا می‌کنند. مطالعات نشان می‌دهند که اولاً فساد اداری به طور گسترده در اکثر نقاط جهان به ویژه در کشورهای در حال توسعه وجود دارد؛ ثانیاً این پدیده نه تنها از نظر نقص عدالت اداری و تضییع حقوق شهروندی بلکه از نظر توسعه اقتصادی و سیاسی نیز برای جوامع زیان بار است و ثالثاً برخلاف نظر بسیاری از افراد که فساد را پدیده‌ای اجتناب ناپذیر و حل ناشدنی می‌دانند، روش‌های مؤثری برای مهار آن وجود دارد. بنابراین با پذیرفتن این سه واقعیت یعنی: (۱) فراگیر بودن؛ (۲) زیان بار بودن و (۳) قابل کنترل بودن فساد اداری، ملزم خواهیم شد برای کاستن از فساد و تهدیدهای زیان بار آن به اقدامات جدی‌تر و اصولی‌تر روی بیاوریم (حسینی، ۱۳۸۰: ۳۸).

حساسیت موضوع برای جامعه ما به عنوان تنها نمونه عملی نظریه دولت-مذهب که نظامی مبتنی بر ارزش‌هاست و مشروعیتش بر پایه باورهای مذهبی است دارای اهمیتی دو چندان است. فساد در ایران ناشی از عوامل متعددی است و ریشه‌یابی آن یکی از پیچیده‌ترین مسائل موجود در بین اندیشمندان و نظریه پردازان ایرانی است. برخی از دلایل این امر متوجه کاستی‌ها و ساختارهای موجود در نظام اداری است. امروزه متأسفانه پرداخت و دریافت رشوه در ادارات دولتی به یک پدیده ناگوار نظام اداری تبدیل شده و گاه‌گاه در ادارات مشاهده می‌گردد که استخدام بر اساس ضابطه حق تساوی و برابری افراد در استخدام دولتی را نقض می‌کند. به طور کلی مصادیق متفاوتی از فساد اداری در نظام اداری ما قابل شناسایی است.

اعمال اقدامات پیشگیرانه در هر حوزه و زمینه‌ای نیازمند شناسایی جدی عواملی است که موقعیت بروز و ظهور اقدامات نامطلوب را فراهم می‌سازد. پیش بینی اقدامات پیشگیرانه در خصوص فساد اداری نیز از این قاعده مستثنی نیست. اما نکته‌ای که بایستی بدان توجه شود این است که فساد اداری معلول عوامل ریسک‌زای متعددی است. به عبارت دیگر فساد اداری معلولی از چند عامل است. در این پژوهش پس از بیان کلیاتی در خصوص زمینه‌های اجتماعی پیدایش فساد اداری به مفهوم امروزی خویش و مفهوم فساد اداری، این عوامل ریسک‌زا بررسی و سپس راهکارهایی که زمینه‌های بروز فساد اداری را محدودتر می‌کند، بیان می‌گردد.

• تاریخچه فساد اداری: بررسی زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی بروز فساد اداری

در این پژوهش فساد اداری در طول تاریخ دولت مدرن بررسی می‌گردد. به عبارت دیگر تغییر و تحولاتی که مفهوم فساد در طول تاریخ تجربه کرده است را مطالعه می‌نماییم. هدف از این بررسی تاریخی، مطالعه زمینه‌های پیدایش فساد اداری به مفهوم امروزی خود است. بدین منظور فساد در چهار مقطع زمانی بررسی می‌شود:

- (۱) فساد در دوران پیش از پیدایش دولت مدرن: اواخر دوران حکومت‌های مطلقه و حکومت وراثتی. (۲) از انقلاب فرانسه تا ۱۹۳۰.
- (۳) از ۱۹۳۰ تا دهه ۸۰ میلادی: دوران گسترش دخالت‌های دولت در بازار.
- (۴) دهه ۸۰ میلادی به بعد و تمایل دولت‌ها به کوچک سازی دولت.

• الف) اواخر دوران حکومت‌های مطلقه و حکمرانی بر مبنای وراثت

ماکس وبر حکومت‌های پیش از انقلاب فرانسه را حکومت‌های مبتنی بر قاعده وراثت می‌نامید. در این دوران پادشاه تجسم اقتدار حکومتی بود. به طور سنتی در دوران پادشاهی‌های مطلقه، تفکیکی بین حوزه عمومی و خصوصی برای پادشاه قابل تصور نبود. اما از قرون هفده و هجده به ندرت از این اقتدار مطلق و بی قید و شرط پادشاهان کاسته شد. در این دوران پادشاهان برای جلب حمایت سایر اشراف از پادشاهی و دفاع در برابر دشمنان خارجی به اعطای مقامات حکومتی بر اساس وراثت و خویشاوندی اقدام می‌کردند. سیستم حاکم در این دوره مبتنی بر این پیش فرض بود که دولت همانند یک خانواده است و مقامات و مناصب حکومتی میراث این خانواده است (SCOTT, ۱۹۷۲: ۲۹). اگر فساد را نبود صداقت در استفاده از قدرت عمومی، زمانی که فرد هدفی غیر از آنچه ابتدائاً از اعطای وظیفه مقصود بوده را دنبال کند، تعریف کنیم و یا به عبارت دیگر از آن به نبود انسجام در استفاده از قدرت و اهدافی که مدنظر آن است تعبیر کنیم؛ می‌توان گفت که تفاوتی بین مفهوم امروزی فساد و مفهوم فساد در این دوران وجود ندارد. اما اگر فساد را در جهتی تفسیر کنیم که تأکید آن بر ایراد صدمه به نفع عمومی و نقض هنجارهای حقوقی باشد آنگاه می‌توان تفاوتی را بین مفهوم امروزی فساد و مفهوم رایج در آن زمان مشاهده کرد. چنانچه پیش‌تر نیز ذکر شد در این دوره خرید و فروش شغل و استفاده از قدرت عمومی برای اعطای مقامات رسمی به خویشاوندان فساد تلقی نمی‌شده

است. فساد در این زمان صرفاً به معنی استفاده از قدرت اعطا شده به فرد به گونه‌ای که اصل اقتدار پادشاه را هدف می‌گیرد، بوده است.

• (ب) از انقلاب فرانسه تا ۱۹۳۰

انقلاب فرانسه تولد تازه‌ای برای نظام اداری و توجیهی نو در مبنای مشروعیت حکومت بود. در این زمان حکومت دیگر میراث شخص حاکم نبوده و نهادهای اداری هدفی جدای از پیگیری اهداف فرد حاکم داشته. مبنای حکومت اراده عمومی بوده و هدف آن تضمین نفع عمومی. کارمندان اداری دیگر ابزاری برای پیش برد منافع شخصی حاکم نبودند بلکه ابزار اجرایی اراده عمومی بوده‌اند. در این زمان براساس نظریه غالب، مردم در قوانین به طور دقیق نتایج اعمال مستخدمین عمومی^۱ رامعین می‌نمودند. براساس همین نظریات عقیده رایج در آن زمان این بود که: اگر قانون به طور دقیق اجرا شود هیچ‌گونه فسادی به وقوع نخواهد پیوست و این صرفاً اقدامات موضعی و فردی افراد است که عامل اصلی فساد می‌باشد.

انقلاب فرانسه باعث پدیدار شدن مفاهیم نوینی مانند مفهوم اداره، اعمال اداری و خدمات عمومی شد. نظام اداری حاکم در این زمان که متأثر از ناپلئون بود بر پایه اصولی مانند نظام فرمان برداری عمودی از دستورات یا وجود ساختار سلسله مراتبی بین مقامات، همچنین نظام دوگانه تصمیم‌گیری تقنینی و اجرای با تقدم تصمیم‌گیری تقنینی، به صورت گسترده در بین سایر کشورها مورد تقلید قرار گرفت. در این دوران که ویژگی بارز حکومت پیدایش نظامات عریض و طویل اداری است، دستمزد کارمندان در قالب حقوق ثابتی از طرف دولت پرداخت می‌شد. نظام پاداش‌ها شکل امروزی تری به خود گرفته بود، اما غافل از این که پیدایش نیازهای جدید که عمدتاً ناشی از صنعتی شدن جوامع و افزایش میل به مصرف‌گرایی بود موجب می‌شد تا کارمندان که حقوق دریافتی را برای تأمین نیازهای جدید خویش کافی نمی‌دانستند به صورت گسترده اقدام به دریافت رشوه از اشخاص خصوصی نمایند. تصویر کارمندان تنبل در این زمان و موضوع اداره نامطلوب^۲ از دید روزنامه‌های منتقد نظام موجود، به ندرت غافل می‌ماند. دریافت رشوه به عینی‌ترین نمود فساد در این زمان تبدیل شده بود و گاهاً هم معنی با فساد.

نظام حقوقی ایران نیز در این دوران با تأثیر از نظام‌های اروپایی به تأسیس اداره و نظام اداری اقدام

1. Civil servant

2. Maladministration

نمود. هم زمان با رشد نهادهای اداری، فساد مالی و اداری نیز به صورت وسیعی شیوع پیدا کرد. فساد مالی و اداری از دوران قاجار به خصوص ناصرالدین شاه و پس از امیرکبیر به اوج رسید، تا جایی که گفته می‌شود هیچ کاری در دربار ایران بدون پرداخت رشوه یا پیشکش انجام نمی‌گرفت. علاوه بر اخذ رشوه از طرف‌های داخلی، اخذ رشوه از خارجی‌ان نیز به وفور انجام می‌شد. می‌توان گفت که گسترش فساد اداری به هیأت امروزی آن، در دوران قاجار به معمول گشت و امیرکبیر بزرگ‌ترین مصلح این دوران با این مشکل مواجه شده بود. (انصاری، ۱۳۸۹: ۱۷).

• (ج) از ۱۹۳۰ تا دهه ۸۰ میلادی: دوران گسترش دخالت‌های دولت در بازار

در این دوران با پیدایش مفهوم دولت رفاه، ایده حاکم در دهه‌های گذشته که مبتنی بر عدم دخالت دولت در بازار بود، حکومت و به طور خاص نظام اداری به نحو چشم‌گیری دامنه دخالت‌های خویش در امور اجتماعی را گسترش داد. از ویژگی‌های بارز این زمان مسئولیت دولت در تنظیم نظام اقتصادی در راستای تأمین بیشترین میزان از رفاه برای تمامی افراد جامعه بود. پس از جنگ جهانی دوم افزایش دخالت دولت در تنظیم بازار از راه قانون‌گذاری بیشتر شد. در این زمان با افزایش دخالت‌های دولت در طرح‌های سرمایه‌ای و ایفای نقش تعیین‌کننده در بازار و از طرفی تخصیص هزینه‌های هنگفت برای انجام برنامه‌های اجتماعی، دولت قدرتی بیش از حد معمول پیدا کرده بود. پذیرش بی‌چون و چرای حاکمیت پارلمان باعث رشد و قدرت یافتن احزاب شد. در این زمان فساد روزنه‌هایی تازه برای ظهور پیدا کرده بود. از طرفی با توجه به نقش نظارتی دولت در فعالیت‌های اقتصادی تمایل اشخاص خصوصی برای برقراری ارتباط با بدنه اداره بیشتر شده بود و از طرفی مقامات عمومی که عمدتاً صلاحیت تصمیم‌گیری درباره موضوعات کلان اجتماعی را داشتند از فعالیت‌های اقتصادی دولت استفاده شخصی می‌کردند. نتیجه چنین تغییراتی پیدایش شکل نوین فساد یعنی اختلاس بود. در این زمان فساد در سطح وسیع‌تری صورت می‌گرفت. فساد ابعاد گسترده‌تری یافته بود و صرفاً به کارمندان عادی ختم نمی‌شد. بنگاه‌های اقتصادی درون احزاب رخنه می‌کردند و در حالی که به ظاهر به دنبال منافع افراد متبوع حزب بودند منافع شخصی سران حزب را هدف قرار می‌دادند؛ پدیده‌ای که بانک جهانی از آن با نام تسخیر دولت^۱ یاد می‌کند.

State capture .1

• دهه ۸۰ میلادی و گرایش به کوچک شدن دولت

از اواخر دهه هشتاد میلادی به بعد اکثر کشورها با توجه به نتایج حاصل از مفهوم دولت رفاه و گسترش بیش از حد دولت اقدام به اصلاح نظام اداری با تأکید بر به‌کارگیری مکانیزم‌های موجود در بخش خصوصی نمودند. در این دوران از طرفی محول کردن اعمالی که ماهیتاً از اعمال عمومی محسوب می‌شدند به نهادها و شرکت‌های خصوصی و از طرف دیگر خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی زمینه‌های اولیه، فساد در این دوران را پدید آورد. پیدایش فساد نتیجه مستقیم و قطعی چنین تغییراتی نبود اما بدون شک تأثیرات بسزایی در فراهم نمودن شرایط داشت. اقدام به خصوصی‌سازی شرکت‌ها باعث شده بود تا کارمندان دولتی در وضعیتی ممتاز قرار گیرند. این وضعیت به خصوص در کشورهای سوسیالیستی نمود عینی‌تری داشت. در این کشورها با کاهش میزان پایبندی کارمندان دولت به مقررات اداری با هدف افزایش انعطاف‌پذیری آنها باعث شده بود که آنها در فرآیند تصمیم‌گیری آزادی بیشتری داشته و با توجه به مطلوبیت بیشتر منافع و کارایی اقتصادی نسبت به حاکمیت قانون، این کارمندان صلاحیت تخییری وسیعی در اتخاذ تصمیمات داشتند.

همزمان با تحولات داخلی کشورها، اقدامات بین‌المللی نیز در این دوران توسط سازمان ملل متحد با هدف پیشگیری از فساد صورت پذیرفت. در این دوران به دلیل توسعه ارتباطات و جهانی شدن اقتصاد و وابستگی کشورها به یکدیگر، اثرات فساد از حدود مرزهای جغرافیایی کشورها فراتر رفته و آن را تبدیل به پدیده‌ای جهان شمول و گسترده کرد. اولین اقدام سازمان ملل متحد به سال ۱۹۸۹ بر می‌گردد که دبیرخانه اقدام به تهیه قوانین بین‌المللی رفتار برای کارکنان دولتی نمود و در همین سال شاخه پیشگیری از جرم و عدالت کیفری با همکاری اداره همکاری فنی برای توسعه، اولین سمینار بین‌المللی در خصوص مبارزه با فساد اداری را به میزبانی شهر لاهه برگزار کرد. این کنفرانس منشأ تمامی اقدامات بعدی سازمان ملل متحد در این زمینه شد تا این که در سال ۲۰۰۳ کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد تصویب شد.

• مفهوم فساد اداری

ریشه لغت CORRUPTION از فعل CORRUPTUS به معنی شکستن چیزی آمده است. در فرهنگ حقوقی بِلک ذیل عنوان فساد تعاریف زیر آمده است:

- گمراهی، تباهی یا معیوب کردن کمال یا درستی اصول اخلاقی؛ مخصوصاً اخلال در انجام صحیح وظایف از سوی یک کارمند دولت به وسیله رشوه.

- انجام دادن برخی از کارها به هدف دریافت برخی از امتیازات در تناقض با وظیفه کارمند و حقوق دیگران، سوءاستفاده کارمند یا امین از مقام و موقعیت برای ایجاد منافع.

اصطلاح CORRUPTION در زبان فارسی به معنی فساد است. نکاتی در این خصوص قابل ذکر است: اولاً اینکه در زبان فارسی لفظ "فساد"، ظهور در فساد اخلاقی دارد. ثانیاً لغتی است که بسته به مضاف‌الیه آن معنی می‌شود مانند فساد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی یا اداری. از این رو، در صورتی که ما خواهان برداشت مفهوم CORRUPTION از واژه فساد باشیم ناگزیر به اضافه کردن لفظ مالی یا اداری به آن هستیم.

فساد به طور عام و فساد اداری به طور خاص از جمله‌ی اصطلاحاتی است که با توجه به مصادیق بسیار، دارای تشبُّت و اختلاف نظر بسیار در تعریف آن است.

فساد از لحاظ حقوقی، رفتار منحرف شده از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی است که بنا به ملاحظات خصوصی یا ملاحظات قومی و منطقه‌ای (هیود، همان، ص. ۴۷۵) رخ می‌دهد و معمولاً برای موضوعاتی نظیر حکومت‌های فاسد و فقیر (ROSE, ACKERMAN, ۲۰۰۲, P. ۱۰) و اعمالی که از دستگاه‌های فعال آنها سر می‌زند، به کار می‌رود.

فساد اداری، مجموعه رفتارهایی است که به وسیله آن، فرد از وظایف رسمی به خاطر کسب منافع شخصی یا کسب موقعیت خاص، دچار تخطی و انحراف می‌گردد. به عبارت دیگر تلاشی است برای کسب ثروت و قدرت از طریق غیر قانونی، تحصیل منافع خصوصی به بهای از دست رفتن منافع عمومی یا استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی. رابرت برکس، در مقاله منتشر شده خود راجع به فساد در آمریکا از فساد به عنوان سوء اجرا یا سهل‌انگاری در انجام وظیفه معین یا به کار بردن نابجای قدرت با انگیزه به دست آوردن منفعت شخصی نام برده است (بقایی، ۱۳۸۵: ۱۲۳). بانک جهانی نیز در تعریفی از فساد آن را به سوء استفاده از موقعیت و شغل برای منفعت شخصی تعبیر کرده است.

فساد اداری در ایران طبق ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری شامل هرگونه سوءاستفاده شخصی از منافع عمومی می‌شود. براساس این ماده اخذ رشوه و سوءاستفاده از هرگونه امتیاز،

تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان و دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به جز دستگاه‌های ذی ربط، تخلف محسوب می‌شود.

در فساد اداری چیزی مثل رفتار اخلاقی، شیوه قانونی و مقررات اداری نقض می‌شود که این انحراف می‌تواند به همراه پاداش نامشروعی که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص می‌یابد، باشد. فساد در دستگاه‌های دولتی را می‌توان با مصادیقی مثل پارتی بازی، بی‌عدالتی، باج خواهی، ایجاد ناراضی ارباب رجوع شناخت و حتی آن را به تمام اشکال گوناگون اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی (الوانی، ۱۳۷۹، ص. ۴۴؛ هیود، همان، ص. ۴۷۵) تسری داد. لذا زمانی که یک مقام اداری در اتخاذ تصمیمات اداری، تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط خانوادگی و دلبستگی‌های اجتماعی قرار می‌گیرد، مرتکب فساد اداری شده است (الوانی، همان، ص. ۴۵). بنابراین می‌توان فساد اداری را یک عمل یا اقدام منفی دربردارنده انگیزه‌های فردی یا گروهی دانست که منشأ آن منافع مادی یا غیرمادی است (محمدنبی، همان، ص. ۳۲۰). زمانی که شخصی با عدول از تعهدات سازمانی خود، از موقعیت و امکانات اداری و سازمانی به صورت غیرقانونی برای کسب منفعت شخصی استفاده می‌کند یا زمانی که تعداد افراد متأثر از نتایج منفی عمل یا تصمیم اداری، بیشتر از تعداد افراد برخوردار از نتایج مثبت آن باشند، ما با فساد اداری مواجه شده‌ایم. لذا شکی نیست که فساد همیشه با حرکات غیرقانونی متبلور نمی‌شود، چه بسا تصمیماتی که در جهت انجام وظایف قانونی صورت می‌گیرد، در مقطعی باشد که منافع آن شامل افراد خاصی گردد. به همین جهت در کنار مصادیق فساد اداری مثل اختلاس، ارتشاء، سوء استفاده از اموال و امکانات دولتی، کم کاری، تبعیض بین ارباب رجوع‌ها، تسریع کار دوستان و آشنایان و... (فساد اداری غیرقانونی)، مصادیقی از جمله وضع قوانین تبعیض آمیز به نفع سیاست مداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت و بخشیدن انحصارات دولتی به افراد نور چشمی (فساد اداری قانونی) را می‌توان مورد اشاره قرار داد.

در پژوهش‌های انجام شده تقسیم‌بندی‌های مختلفی درباره فساد ارائه شده است. در یکی از مشهورترین تقسیم‌بندی‌ها، هیدن همیر، سه نوع فساد را از همدیگر تفکیک می‌کند؛ فساد اداری سیاه (یعنی عملی که هم از نظر توده مردم و هم از نظر نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید

تنبیه شود، مثل دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها و معیارهای ایمنی در احداث مسکن)، فساد اداری خاکستری (یعنی کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است، اما توده مردم در مورد آن بی تفاوت هستند) و فساد اداری سفید (یعنی کاری که ظاهراً مخالف قانون است اما اکثر اعضای جامعه نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آن قدر مضرو با اهمیت نمی دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. مثل چشم پوشی از نقض مقرراتی که در اثر تغییرات اجتماعی ضرورت خود را از دست داده است) (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۶۰).

• علل و زمینه‌های بروز فساد اداری

در این قسمت از پژوهش مشخصاً به این پرسش که چرا و چگونه فساد اداری پدید می آید پاسخ داده می شود و ابتدا با واکاوی ادبیات بحث به بررسی و تحلیل پژوهش‌های انجام شده در این خصوص می پردازیم و در قسمت پایانی به یک طبقه بندی جامع از عوامل موثر در شکل‌گیری پدیده فساد اداری می پردازیم. پژوهش‌های انجام گرفته در حوزه جامعه شناسی فساد حاکی از پیچیدگی، چند سطحی بودن و گستردگی عوامل موثر در شکل‌گیری پدیده فساد اداری می باشد. مواردی چون گستره حاکمیت دولت و تمرکز منابع مختلف در بخش عمومی، فقر فزاینده در بخش‌های مختلف جامعه، فقدان درآمدهای کافی کارکنان دولتی، کاهش تعهد سازمانی در بین آنها، فقر اقتصادی و نابسامانی‌های درآمدی کارکنان سازمان‌ها، فقر فرهنگی و عدم وجود باورهای استوار اخلاقی و نبود مقررات و قوانین بازدارنده و نظام‌های کنترلی موثر، تضعیف عوامل کنترل درونی (ارزش‌ها و باورها و اصول اخلاقی) و عوامل کنترل بیرونی (نظارت‌های بیرونی مانند قوه قضاییه، حراست اداری و...) نقایص قانونی و عدم شفافیت قانون در برخورد با مصادیق فساد اداری، مدیریت نامناسب، ناهمگونی فرهنگی و ساخت عشیره‌ای جامعه و حاکمیت ارزش‌های فرهنگی همچون قبیله‌گرایی، خویشاوندگرایی و امتیازگرایی و مهم‌تر از همه فقدان مجازات اجتماعی در برخورد با مصادیق فساد اداری از جمله عوامل موثر در پیدایش پدیده فساد اداری هستند.

در این پژوهش با یک رویکرد جامع‌نگر و عام‌گرا و با پرهیز از هرگونه تقلیل‌گرایی می‌توان مجموعه عوامل پیدایش فساد اداری را در قالب یک منظومه در هم تنیده و مرتبط با هم ارائه نمود که مجموعه‌ای از انواع عوامل در ابعاد و جوانب گوناگون را در بر می‌گیرد. در ادامه به بررسی این عوامل می‌پردازیم.

• عوامل داخلی

منظور از عوامل داخلی عواملی است که از درون سازمان‌ها و ادارات دولتی نشأت می‌گیرد. این عوامل عبارتند از سطوح پرداخت‌ها؛ شایسته‌سالاری؛ کنترل سلسله‌مراتبی به جای کنترل غیرمتمرکز؛ عدم امنیت شغلی کارمندان و مدیران؛ فرآیندها و شیوه‌های انجام کار؛ سیستم ارزیابی عملکرد؛ ایمنی و بهداشت روانی محیط و سایر علل. از میان عوامل ذکر شده، برخی از تأثیر چشم‌گیرتری برخوردار هستند. برای مثال می‌توان از سطوح پرداخت‌ها صحبت کرد. در حقوق اداری پرداخت حقوق کارمندان دولت همانند دریافتی‌های اشخاص در حقوق خصوصی نیست؛ چرا که هدف در حقوق اداری تأمین مالی شخص کارمند است (امامی، ۱۳۹۵: ۲۵۶) و دولت تلاش می‌کند تا با پرداخت میزان مناسبی از حقوق و مزایا کارمند را در انجام وظایف خویش به بهترین نحو ترغیب و حمایت کند و بدین‌گونه میزان بهره‌وری و کارایی نظام اداری را افزایش دهد. اگر اداره‌ای حداقل بودجه مورد نیاز در اختیارش قرار نگیرد و نتواند نیازهای مصرفی و خدماتی خود را برطرف کند یا بیشتر بودجه آن صرف تأمین لوازم و تجهیز اداره شود و نتواند به کارکنانش حقوق متناسب با هزینه‌های زندگی پرداخت نماید، انگیزه کاری کاهش و نارضایتی ایجاد می‌شود و در اثر این احساس نارضایتی و مشاهده افرادی که با کار و انرژی کمتر از طرق نیمه‌مشروع و نامشروع کسب درآمد می‌کنند، به ناچار آنها نیز به سوی تأمین این کسری درآمد، از طریق روش‌های نامشروع گرایش می‌یابند. در نتیجه این زمینه اقتصادی، فرهنگ تعهد و احساس مسئولیت سازمانی را تضعیف و فرهنگ فساد و کجروی را تقویت می‌کند. کمبود کنترل، نبود مجازات و پنهان کاری از دیگر عوامل داخلی هستند که شرایط بروز فساد را تقویت می‌کند. از طرف دیگر فرآیند پیچیده و چند لایه امور اداری عامل تشویق مراجعین به پیشنهاد رشوه است. به علاوه هرچه اندازه یک سازمان بزرگ‌تر باشد، احتمال فساد افزایش می‌یابد و هرچه یک مدیر آرام و بی‌جنب و جوش‌تر باشد، احتمال فساد در آن سازمان بیشتر می‌شود.

• عوامل خارجی

عوامل خارجی فساد از طریق سیستم‌های خارج از اداره وارد می‌شوند و اغلب عوامل عمومی، قانونی و قضایی هستند. از بین این عوامل با توجه به رویکرد و چهارچوب نظری پژوهش‌نگاهی گذرا به عوامل حقوقی می‌کنیم. هرچند عوامل حقوقی و اداری ممکن است در مواردی باهمدیگر

همپوشانی داشته باشند اما می‌توان به اموری اشاره کرد که جدای از عوامل مربوط به ساختار اداره و به عنوان عوامل حقوقی نقش موثری در بروز فساد اداری ایفا می‌کنند. عینی‌ترین نمود اینگونه عوامل را می‌توان به وجود قوانین متعدد در ارتباط با اعمال اداری و کارکرد اداره دانست؛ هنگامی که قوانین و مقررات بیش از حد نیاز وجود داشته باشد، شهروندان دچار وسوسه دورزدن آنها خواهند شد و از سوی دیگر، کارکنان فاسد نیز طوری رفتار خواهند کرد که ارباب رجوع بپذیرد که قوانین و مقررات موانعی هستند که روند انجام امور را کند می‌کنند و در اینجاست که در نتیجه توافقات ضمنی و سپس آشکار میان کارمندان و ارباب رجوع، فساد اداری رخ می‌دهد. از دیگر عوامل حقوقی می‌توان به تبعیض در اجرای قوانین و کیفرها اشاره کرد. در همین راستا ماده ۱۷ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در بند «د» اشاره می‌کند که هرگونه رفتار تبعیض آمیز از جمله اخراج، بازدید کردن، بازنشسته نمودن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جابجایی، ارزشیابی غیر منصفانه، لغو قرارداد، قطع یا کاهش حقوق و مزایای مخبر، گزارش دهنده و منبعی که اطلاعات صحیحی را به مقامات ذی صلاح قانونی منعکس می‌نماید ممنوع است. از دیگر مواردی که زمینه اعمال هرگونه تفسیر شخصی از قوانین اداری را فراهم می‌نماید ابهام و خلأ در متن قوانین است. وجود خلأ قانونی راه‌گزینه مناسبی برای کارمندان جهت استفاده شخصی از موقعیت شغلی خود فراهم می‌کند. از دیگر زمینه‌های حقوقی بروز فساد می‌توان به وجود قوانین متعارض و نفی‌کننده و روشن نبودن قوانین ناسخ و منسوخ؛ نبود تعریف‌های روشن و مشخص برای جرایم مالی-اداری و دسته بندی نشدن آنها اشاره کرد. در انتها باید اشاره‌ای به نظام سزادهی و جرم‌انگاری فساد در قوانین کرد. به طور کلی قوانین مربوطه بیان‌کننده این واقعیت هستند که در قبال فساد قوانینی سفت و سخت وجود ندارد تا اجرای آن بازدارنده عاملین باشد (بلالی و فرامرزی، ۱۳۸۰: ۷).

• عوامل غیر مستقیم

در این بخش از پژوهش به بررسی عوامل فرهنگی و اقتصادی در بروز فساد می‌پردازیم. یکی از مهم‌ترین عوامل بروز فساد اداری زمینه‌های فرهنگی و ارزشی است، به گونه‌ای که اگر ارزش‌ها، هنجارها، عقاید و باورهای حاکم بر افراد جامعه متکی به ارزش‌های مادی‌گرایانه، خودپرستی و مصرف‌گرایانه باشد و ساختارهای اجتماعی از انسجام و کارکردهای لازم برخوردار نباشند، در نتیجه

نظام فرهنگی و اجتماعی، ناکارآمدی و ضعف خود را نشان می دهد و پیامد آن، شکل گیری فساد در همه سطوح و لایه های اجتماع خواهد بود. به عبارت دیگر در جامعه ای که پیگیری نفع شخصی به عنوان عالی ترین انگیزه عمل و معیار ارزش داوری اعمال اکثریت افراد آنجامه از سوی عوامل فرهنگی همچون استبداد اجتماعی، خودپرستی، مادی گرایی، لذت گرایی و مصرف گرایی تقویت شود، آنجامه در پی تغییر نظام ارزشی، عدم احساس مسئولیت جمعی، عدم احساس تعلق به جامعه، ریزش ارزش های جمع گرایانه و نوع دوستانه، کاهش سرمایه اجتماعی میان افراد و در پی آن کاهش انسجام اجتماعی به سوی شرایط بی نظمی و آنومی اجتماعی سوق می یابد و زمینه برای بروز انواع اختلال ها و ناهنجاری ها از جمله فساد فراهم می شود.

زمینه ها و شرایط اقتصادی از موثرترین علل بروز فساد می باشد. بحران های اقتصادی مثل رکود، تورم افسار گسیخته، کاهش درآمد، عدم شفافیت و پاسخ گویی نظام اقتصادی، کاهش احساس مسئولیت جمعی کنش گران اقتصادی، بی عدالتی و تبعیض اقتصادی، تولید فرصت های نابرابر اقتصادی، بی ثباتی اقتصادی، عدم تناسب دخل و خرج، کاهش قدرت خرید مردم و توزیع نامناسب درآمدها در جامعه و یا رشد سریع اقتصادی مثل درآمدهای کلان باد آورده ناشی از فروش منابع طبیعی مثل نفت و گاز، بنا به مکانیزم هایی که همراه خود دارند می تواند به بروز و ظهور فساد کمک کنند که فرایند آن از طریق مقایسه اجتماعی و احساس محرومیت اجتماعی و بی عدالتی، رخ می دهد که شرح آن رفت. از طرف دیگر ناکارآمدی نهادی و ساختاری سیستم اقتصادی در حل بحران ها و اختلال های خود در کنار عوامل فوق الذکر و مواردی چون افزایش دخالت دولت در اقتصاد، عدم شفافیت قوانین در مناسبات اداری، اقتصادی و مالی و اقتصادهای هدایت شده از بالا، زمینه اقتصادی مناسبی برای پرورش فساد فراهم می کنند. به عبارت دیگر مهم ترین علت فساد در بخش عمومی اقتصاد، تصدی گری و مداخله گسترده دولت در اقتصاد است و شامل انواع مقررات گذاری از جمله محدودیت های تجاری، مقررات مالیاتی و تعرفه های گمرکی، پرداخت یارانه های صنعتی، مداخله در نظام قیمت ها، ایجاد نرخ های چند گانه ارزی، دستمزدهای پایین در خدمات دولتی می باشد. در انتها بایست یادآور شد که هرچه محیط بازار کمتر رقابتی باشد و میزان تصدی دولت بیشتر، میزان فساد از طریق ترغیب کارکنان دولت به اخذ سهمی از رانت های اقتصادی از طریق رشوه بیشتر خواهد شد (تیرگر و فروغی نیا، ۱۳۹۵: ۵).

• راهکارهای حقوقی پیشگیری از بروز فساد اداری

چگونه باید از بروز فساد اداری پیشگیری کرد؟ به عبارت دیگر برای پیشگیری از فساد اداری چه باید کرد؟ پاسخ به این دو پرسش ما را به حیطه مباحث هدف‌گذاری، الگوسازی، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازمان دهی و ارائه راهکارهای عملی و اجرایی برای پیشگیری از فساد هدایت می‌کند. در این بخش از مقاله با توجه به شرایط، زمینه‌ها، امکانات و ظرفیت‌های قانونی و موجود در جامعه راهکارهایی جهت پیشگیری از پدیده فساد اداری ارائه می‌شود. باید توجه داشت که اهمیت دادن به تدابیر پیشگیرانه به جای توسل به اقدامات سرکوب‌گرانه از اولویت برخوردار است، اما این امر تا حد زیادی به نظام حقوقی یک کشور بستگی دارد. دولت‌هایی که در پیشگیری از اقدامات فساد آلود، سیاست جنایی کنشی را دنبال می‌کنند از طریق حذف و محدود سازی عوامل جرم‌زا و نیز مدیریت مناسب محیط‌های فیزیکی و اجتماعی، بزه کاری را مهار می‌کنند (حسینی، ۱۳۹۳: ۶). در این بخش سعی شده راهکارهایی تجویز شود که قابلیت و امکان اجرا و اثرگذاری داشته باشند و در عین حال با توجه به موقعیت فعلی جامعه کم هزینه ترین پیشنهاد‌های قابل طرح باشند. باید متذکر شویم که این فهرست پیشنهادی بر پایه پژوهش‌های تجربی و میدانی بوده و جنبه احصایی ندارد و می‌توان با انجام تحقیق در این زمینه راهکارهای مضاف بر این موارد پیش نهاد، لذا این بخش بیشتر به عنوان مدخل و معرفی برای پژوهش‌های آتی مطرح می‌گردد. در ادامه به بررسی این راهکارها می‌پردازیم. نخست تلاش جهت اجرای اصل ۱۴۲ قانون اساسی ج. ۱۰۱ و مفاد قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران^۲ در جهت تقویت اعتماد عمومی و شفافیت مالی و ارتقاء سلامت اداری از طریق افشاء فهرست اموال تحت مالکیت مقامات عمومی؛ همچنین اهتمام قوه قضاییه به اجرای مفاد ماده (۶) در خصوص تهیه آیین نامه اجرایی که اجرای این قانون را به تاخیر انداخته است؛ برگزاری جلسات هم اندیشی جهت آسیب شناسی و رفع نواقص این قانون همچون عدم پیش بینی ضمانت اجرای حقوقی موثر از قبیل جرم انگاری عدم اعلام و افشاء اموال، تعیین مجازات مناسب و توقیف و ضبط اموال اعلام نشده و... در متن این قانون (تنها در ماده ۲ عدم امکان

۱. اصل یکصد و چهل و یکم: «داریی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضاییه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق، افزایش نیافته باشد.»
۲. مصوب ۱۳۹۴/۸/۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

تصدی مقام در صورت عدم ارائه لیست اموال پیش بینی شده!) که بیم عدم اجرا و متروک ماندن این قانون را تشدید می‌کند^۱، عدم الزام قوه قضاییه به افشاء علنی و عمومی لیست اموال در قالب گزارش نهایی اموال مسئولان و اکتفا نمودن به ارائه لیست اموال در قالب خوداظهاری مسئولان و بررسی آن از سوی قوه قضاییه که هم برد و دامنه اعتماد عمومی و نظارت مردمی به واسطه عدم آگاهی و حساسیت افکار عمومی کاهش می‌دهد و عدم پیش بینی نهاد شفافیت‌ساز و کشف واقعیت در صورت خوداظهاری خلاف واقع از سوی مسئولان و حتی عدم پیش بینی سازوکار حقوقی جهت پیگیری آن از سوی قوه قضاییه؛ همچنین عدم حمایت از افشاء کنندگان و تکمیل کنندگان مفاد این قانون و بلکه جرم انگاری افشاء سازی در غیر مواردی که در این قانون آمده؛ همچنین با توجه به منحصر دانستن وظیفه بررسی قوه قضاییه به افزایش من غیر حق اموال اشخاص از ابتدا تا پایان دوران مسئولیت بیم آن که افزایش غیرمتعارف اموال از طریق مجاری پنهان و نیم پنهان در قالب تاسیس شرکت‌ها و موسساتی به نام نزدیکان غیر موضوع قانون مذکور می‌رود.

- اهتمام به اجرای قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۲ در جهت تحقق شفافیت اطلاعاتی در بخش عمومی و ارتقاء سطح آزادی اطلاعات و نیز آسیب شناسی و رفع نقایص آن از قبیل عدم پیش بینی مقدمه برای این قانون از منظر اصول قانون‌گذاری، تدوین مقدمه به فهم و درک بهتر مراد و قصد قانون‌گذار کمک می‌کند و همچنین در فرآیند تفسیر قضایی، اداری و اجرایی به مفسران و مجریان قانون کمک می‌کند؛ تقلیل مفهومی معنای اطلاعات در بند الف ماده (۱) این قانون به معلومات، اطلاعات خام و پردازش نشده که دایره معنایی و تبعاً دایره شمول و اجرای این قانون را بسیار محدود می‌سازد؛ ارائه تعریف سلبی به جای تعریف ایجابی از اطلاعات عمومی در بند ج ماده (۱) که شمول این قانون را به اطلاعاتی عمومی محدود می‌کند که اولاً شخصی نباشند و ثانیاً در زمره استثنائات این قانون نباشند که این موضوع با اصل دسترسی و افشاء حداکثری اطلاعات منافات دارد؛ از طرف دیگر تمام مؤسسات عمومی یعنی نهادها و سازمان‌های وابسته به حکومت در

۱. البته بعد از تصویب این قانون در ماده ۱۱۵ قانون برنامه ششم توسعه (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ مجلس شورای اسلامی) ضمانت اجرا برای این قانون به شرح ذیل پیش بینی شد، که البته میزان تاثیر و بازدارندگی آن محل تأمل می‌باشد:
ماده ۱۱۵ قانون برنامه ششم توسعه: «کلیه مقامات موضوع اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی موظفند اموال و دارایی خود را مطابق اصل مذکور به رئیس قوه قضاییه اعلام نمایند. عدم اعلام اموال یا کتمان آن یا گزارش ناقص آن، جرم و مستوجب مجازات تعزیری درجه شش (محرومیت از حقوق اجتماعی) می‌باشد.»
۲. مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶ مجلس شورای اسلامی.

معنای عام کلمه مشمولان این قانون محسوب می شوند اما تبصره ماده (۱۰) این قانون در خصوص الزام موسسات عمومی به انتشار اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیان) شامل مواردی همچون: اهداف، وظایف، سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها، ساختار، روش‌ها و مراحل اتمام خدمات، ساز و کارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات مؤسسه، انواع اطلاعاتی که در دست مؤسسه و آیین دسترسی به آنها و اختیارات و وظایف مأموران ارشد موسسات، استثنایی قائل شده است که بلاوجه و فاقد منطق حقوقی است و همچنین به لحاظ اصول نگارش قانون‌گذاری ذکر عبارت «دستگاه‌های زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری» به عنوان استثناء مبهم و محل بحث صاحب نظران حقوقی می باشد^۱ که منطقی و عملاً مشخص نیست چه نهادهایی به صراحت استثناء شده‌اند؛ دیگر اینکه با توجه به موازین حق بشر بین الملل حق دسترسی آزاد به اطلاعات یک حق بشری و نه حق شهروندی (ملّی) می باشد بنابراین ماده (۲) این قانون از نظر موازین بین المللی تقلیل حوزه اجرای حق آزادی اطلاعات شده است در حالی که بسیاری از قوانین داخلی دیگر کشورها در زمینه آزادی اطلاعات این حق را به عنوان یک حق بشری برای اتباع و غیراتباع خود به رسمیت شناخته‌اند^۲؛ عدم استقلال اداری و سیاسی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات موضوع ماده (۱۸) به واسطه به انتصاب مقامات و نمایندگان دولتی و به جای انتصاب نمایندگان مردمی و انتخابی؛ همچنین سکوت قانون‌گذار در خصوص امکان تجدیدنظر خواهی از تصمیم دستگاه‌ها و مقامات مبنی بر رد درخواست شهروندان و عدم پیش بینی نهاد نظارتی در این زمینه؛ علاوه بر این مرجع تعیین میزان هزینه ارائه اطلاعات خود دستگاه‌های درخواست شونده هستند که این موضوع با دواشکال عمده روبرو است؛ اول اینکه ضابطه و تعرفه مشخصی وجود ندارد که بیم تعیین هزینه‌های گزاف و دل‌خواهانه افزایش می یابد و عملاً هزینه دسترسی به اطلاعات برای افراد بی‌جهت افزایش می یابد. دوم اینکه اصولاً بر اساس اصل تضمین دسترسی آسان افراد به اطلاعات باید هزینه‌ای بابت دسترسی به اطلاعات از افراد دریافت نشود و یا لااقل میزان آن مشخص و جزئی باشد

۱. جهت بررسی و امکان سنجی در نظرگرفتن پنج معیار متفاوت برای تبیین عبارت «دستگاه‌های زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری» رجوع کنید به:

رستمی، ولی و میلاد قطبی، «تحلیلی بر مفهوم نهاد‌های زیر نظر رهبری در نظام تقنینی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، جلد ۳، شماره ۹، پاییز ۱۳۹۳، صفحه ۶۹-۹۰.

۲. از جمله قانون آزادی اطلاعات فنلاند ۱۹۵۱، ایالات متحده ۱۹۶۶، فرانسه ۱۹۷۸، کانادا ۱۹۸۳، استرالیا ۱۹۸۲، دانمارک ۱۹۸۵، اتریش ۱۹۸۷.

تا در عمل این آزادی نقض نشود؛ ضعف در ضمانت اجراهای قانونی این قانون که عدم دسترسی به اطلاعات را تنها به جبران خسارت مدنی و پرداخت جزاء نقدی بین سیصد هزار ریال تا یکصد میلیون ریال محدود کرده که به دلیل عدم تناسب و عدم پیش بینی ضمانت اجراهای اداری و انضباطی قدرت بازدارندگی آن کاهش می یابد؛ و نهایتاً عدم حمایت و تشویق از افشاء کنندگان فساد و اطلاعات مجرمانه در این قانون خواهد بود.

اصلاح قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی^۱ و آیین نامه اجرایی و تصویب قانون منسجم و جامع در زمینه اسرار دولتی به دلیل عدم رعایت ضوابط حقوقی همچون عدم تعیین مدت زمان محرمانگی و نامحدود شدن محرمانگی اسناد و عدم پیش بینی ساز و کار حقوقی درباره آیین دسترسی افراد به اطلاعات و فقدان ساز و کار و ضابطه حقوقی در خصوص خروج اطلاعات از محرمانگی؛ عدم رعایت اصل تفکیک پذیری اطلاعات به اطلاعات قابل افشاء و اطلاعات غیر قابل افشاء در مورد اسرار دولتی و عدم تعریف مفهومی و ماهوی اسناد موضوع قانون و عدم تعیین دایره مفهومی محرمانگی که در عمل افشاء سازی و دسترسی افراد به اطلاعات محدود و مسدود می کند؛ عدم تعیین و تبیین اطلاعات و اسنادی که طبقه بندی آنها در زمره اسناد محرمانه قانوناً جایز نیست، این موضوع عملاً دایره محرمانه سازی اسناد را نامحدود می کند و حق آزادی اطلاعات و دسترسی افراد به اطلاعات را نقض می کند و به کثرت و انباشت اطلاعات محرمانه و طبقه بندی شده در برابر اطلاعات در دسترس می انجامد و پیش بینی اختیار و صلاحیت محرمانه سازی اسناد و اطلاعات برای مسئولان واحد سازمانی و مدیر و رئیس ادارات، که باعث ترویج فرهنگ اسرارگرایی و محرمانگی و زمینه ساز عدم شفافیت و فساد اداری است؛ عدم پیش بینی نهادی و مرجعی برای رسیدگی به شکایت مردم و حل اختلافات در مورد مسائل مربوط به اسرار دولتی.

- استفاده از ظرفیت های قانونی قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد^۲ از جمله انتشار متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضع قانون برگزاری مناقصات، استعانت جویی از وزارت اطلاعات در امر پیشگیری از فساد اداری و اقتصادی، ایجاد نهاد (هیئت) موضوع ماده (۶) برای رهگیری، پیشگیری و نهایتاً مقابله با موارد فساد از طریق همکاری و مستند سازی

۱. مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۹ مجلس شورای ملی.

۲. مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام.

نهاد و رسیدگی قوه قضاییه؛ تصویب منشور اخلاق حرفه ای کارگزاران نظام، استقرار نظام شفاف اطلاعاتی و تسهیل فرآیند اداری مرتبط، توسعه و تقویت سازمان های مردم نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه و سنجش شاخص های فساد؛ امر مبارزه با فساد؛ اصلاح قوانین مقررات جزایی در زمینه مبارزه و پیشگیری از فساد اداری از طریق برقراری تناسب میان جرایم و مجازات ها؛ ایجاد پایگاه اطلاعاتی مشترک بین دفاتر اسناد رسمی و سازمان اسناد و املاک کشور به منظور استقرار نظام متمرکز ثبت وقایع ثبتی، ملکی مربوط به اسناد رسمی؛ الزام مسئولان دستگاه ها به ارائه گزارش جرایم و تخلفات موضوع ماده (۱۳)؛ حمایت از افشاکنندگان و گزارش دهندگان موارد فساد موضوع ماده (۱۷)؛ منع فعالیت اقتصادی مستقیم و غیر مستقیم برای کلیه دستگاه های موضوع این قانون (ماده ۱۸)؛ بازنگری و مهندسی مجدد سامانه پاسخ گویی به شکایات و مکانیزه نمودن آنها موضوع ماده (۲۵) و نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر حسن اجرای آن؛ تشویق اشخاصی که موفق به شناسایی، کشف، معرفی افراد متخلف موضوع ماده (۲۶)؛ وظیفه همکاری سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سایر نهادهای آموزشی و فرهنگی و تبلیغی در راستای اجرای برنامه های آموزش عمومی و اطلاع رسانی موضوع ماده (۳۱).

بهره گیری از ظرفیت های تصویب نامه برنامه جامع اصلاح نظام اداری^۱ و برنامه تحول در نظام اداری با محوریت اهداف و راهبردهایی همچون؛ افزایش کارآمدی و اثربخشی دولت، توسعه دولت الکترونیک، ازتقاء فرهنگ سازمانی از طریق نهادینه سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت داری، صرفه جویی، قانون گرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت پذیری اداری، اجتماعی، پاسخ گویی و تکریم ارباب رجوع و اجتناب از برخورد سلیقه ای و فردی؛ همچنین شفاف سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تاکید بر دسترسی آسان و ضابطه مند مردم به اطلاعات، اصلاح فرآیندهای قانونی و اداری، بهره گیری از امکانات فرهنگی و به کارگیری نظام موثر پیشگیری و برخورد با تخلفات، ایجاد زمینه مناسب برای اظهار نظر مردم نسبت به عملکرد دستگاه های اجرایی و دریافت شکایات مردم نسبت به دستگاه های اجرایی، فراهم نمودن زمینه های متنوع برای کشف مصادیق فساد و برخورد سریع، قاطع و شفاف با متخلفین،

۱. مصوب ۱۳۹۳/۱۰/۱۴ هیئت وزیران.

از طریق تهیه مصوبه حقوق شهروندی در نظام اداری و تکریم ارباب رجوع، تهیه مصوبه ضوابط جبران خسارت وارده به مردم در اثر قصور و تقصیر، استقرار نظام جامع ارتقاء سلامت و پیشگیری و کنترل فساد اداری، سنجش میزان رضایت مندی مردم از دستگاه‌های اجرایی و اعلام رتبه بندی آنها و آموزش راهکارهای پیشگیرانه و ضد فساد به مدیران ادارات و افزایش آگاهی و آموزش مستمر کارمندان و شهروندان در خصوص قوانین و برنامه‌ها و دستاوردهای مبارزه با فساد.

بهره‌گیری از ظرفیت‌های منشور حقوق شهروندی و تصویب نامه حقوق شهروندی در نظام اداری^۱ جهت آگاه‌سازی افراد از حقوق قانونی خود در حوزه عمومی جامعه و بخش عمومی و گسترش فرهنگ مطالبه‌گری و حق‌طلبی، ایجاد نظام اداری پاسخ‌گو و کارآمد و تسهیل در تحقق اهداف سیاست‌های کلی نظام اداری که همگی عامل پیشگیری از فساد در بخش عمومی خواهد بود؛ همچنین آسیب‌شناسی و رفع نقایص این مقررات دولتی از طریق برگزاری دوره‌های آموزشی به مردم و کارکنان، گفتمان‌سازی در خصوص حقوق شهروندی و افزایش سواد اجتماعی در خصوص ارزش‌های حقوق بشری، مشارکت داوطلبانه جامعه مدنی، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی در اجرای مفاد این مقررات و رفع نقایص مربوط به ضمانت اجرای این مقررات.

اهتمام به اجرای قانون نظام جامع آموزش و تربیت فنی حرفه‌ای و مهارتی^۲ جهت ترویج و تقویت فرهنگ کار، تولید، کارآفرینی و اخلاق حرفه‌ای، آموزش و تربیت نیروی انسانی متخصص، ماهر و کارآمد متناسب با نیازهای بازار کار و ارتقای توان کارآفرینی، افزایش نقش آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی در توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و ایجاد هماهنگی و تعامل بین این نظام با نظام‌های آموزشی و اقتصادی، کمک به تولید ثروت و کاهش فقر در جامعه از طریق توانمندسازی نیروی کار و کمک به افزایش اشتغال، خوداشتغالی و کاهش بیکاری، ارتقای کیفیت آموزش و تربیت فنی، حرفه‌ای و مهارتی مبتنی بر چهارچوب صلاحیت حرفه‌ای و کاهش فاصله میان سطح شایستگی بازار کار و شایستگی، فراهم‌سازی زمینه یادگیری مادام‌العمر افراد جامعه جهت دستیابی به عدالت آموزشی در حوزه شغل و حرفه، افزایش سهم سرمایه انسانی از طریق آموزش، مهارت، خلاقیت و تجربه در سهم‌بری عادلانه در زنجیره تولید تا مصرف، توانمندسازی نیروی کار در

۱. مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۹ شورای عالی اداری.

۲. مصوب ۱۳۹۶/۹/۸ مجلس شورای اسلامی.

راستای محور قرار دادن رشد بهره‌وری در اقتصاد، فعال‌سازی سرمایه‌های انسانی به‌منظور توسعه کارآفرینی که همگی این اهداف در راستای توسعه انسانی و تضعیف زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی فساد اداری قرار دارند.

اصلاح قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت و اصلاحات بعدی آن که موجب ترویج فرهنگ مدرک‌گرایی و رشد مؤسسات آموزش‌نما که به تولید مدرک می‌پردازند و تلاش در جهت کاهش ارزش مادی مدارک دانشگاهی؛ همچنین تامین امنیت شغلی کارکنان و افزایش حقوق و مزایای آنان براساس نیازمندی واقعی آنان و توجه خاص به افزایش حقوق افراد ناظر و کنترل‌کننده برای جلوگیری از تطبیع به جای هزینه‌های گزاف در تهیه لوازم، تجهیزات و امکانات برای ارتقاء سطح فیزیکی موسسات و ادارات.

تحول در نظام بودجه‌ریزی کشور و بودجه‌بندی به روش برنامه‌ای و عملیاتی؛ بدین توضیح که بر پایه هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی مالی، بودجه هر بخش تشخیص، تنظیم، تخصیص، تأمین و پرداخت شود و گزارشات متوالی و دوره‌ای از عملکرد بودجه‌ای، میزان دستیابی به اهداف و تحقق برنامه به رئیس هر اداره، سازمان برنامه و بودجه، وزارتخانه‌های مربوطه، هیئت دولت، دیوان محاسبات و کمیسیون‌های مربوطه مجلس شورای اسلامی ارسال گردد؛ همچنین کوشش در جهت تحقق نظام جامع مالیاتی جهت شفاف‌سازی و مبارزه با پولشویی، فرار مالیاتی و سایر مصادیق فساد مالی و اداری.

کوشش در جهت شفافیت مالی و بودجه‌ای از طریق؛ تصویب قوانین در خصوص انضباط مالی عمومی و الزام به پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری بخش عمومی از طریق تهیه و ارائه اسناد و گزارشات مالی همچون گزارش راهبرد مالی، گزارش برنامه مالی، گزارش بودجه پیشنهادی و تنظیمی، گزارش برآورد هزینه‌های سازمان‌ها و بخش عمومی، گزارش حساب‌های میان‌دوره‌ای، گزارش حساب‌های بودجه‌ای، گزارش برآورد کسری بودجه، گزارش مربوط به مبالغ انتقالی به سال مالی آتی، گزارش حسابرسی تحققی و کارآمدی، گزارش مسئولیت‌پذیری مالی، گزارش عملکرد مالی، گزارش گردش نقدی، گزارش مربوط به استقراض، گزارش مربوط به هزینه‌ها و درآمدهای پیش‌بینی نشده و گزارش سازمان‌های حامی.

- تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) از طریق تدوین و تصویب قانون جامع سازمان‌های

مردم نهاد و اصلاح آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های مردم نهاد^۱ و حمایت قانونی قوه قانون‌گذار و اعطاء نشان و اعتبار قانونی به سمن‌ها جهت تقویت و توسعه نهاد‌های مدنی و رشد فرهنگ جامعه مدنی و مطالبه‌گری نهادی و افشاء موارد فساد و اطلاع‌رسانی و آگاهی بخشی به عموم افراد جهت پیشگیری از فساد اداری.

«رهیافت»

فساد اداری، پدیده‌ای است که در دنیای امروز به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سرراه پیشرفت جامعه مطرح شده است و این پدیده توانسته صدمات جبران‌ناپذیری را بر روی سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه ایجاد کند. تأثیر عوامل گوناگون در شکل‌گیری فساد، به آن ماهیت پیچیده‌ای داده است که در نتیجه آن، بسیاری از برنامه‌های طراحی شده دولت‌ها برای مبارزه با فساد به شکست انجامیده است. از معمول‌ترین اقدامات صورت پذیرفته در این راستا می‌توان به وضع قوانین و مقررات مرتبط با فساد اداری اشاره کرد. با وجود وضع قوانین و مقررات متعدد در این خصوص، فساد اداری و سوء استفاده از منابع مالی عمومی همچنان یکی از مسائل مهم سازمان‌های اداری ماست. بنابراین باید علت اصلی استمرار فساد اداری را در عوامل دیگری جست‌وجو کرد. عوامل فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، اداری و حقوقی از جمله عوامل مهم این پدیده به شمار می‌روند.

تا به امروز در ایران برنامه‌های بسیاری برای مبارزه با فساد طراحی شده و به اجرا درآمده است، اما در این رابطه موفقیت اندکی حاصل گردیده است که برخی از دلایل اصلی عدم موفقیت این برنامه‌ها عبارتند از:

۱. مجازات نشدن سوء استفاده‌کنندگان و شرکت‌کنندگان در فساد اداری.
۲. پولکی بودن و خود فروختگی افراد و مقامات اداری در آن بخش‌هایی از ساختار سیاسی و اداری که باید (به اصطلاح) با فساد اداری مبارزه کنند.
۳. وجود کارکرد مثبت فساد اداری برای نخبگان اداری و گروه‌های متنفذ و قدرتمند اقتصادی که در عمل به صورت نهادی برای توزیع مجدد درآمدها به سود این نخبگان عمل می‌کند.
۴. نظام‌مند نبودن و عدم استمرار برنامه‌ها و نظارت دستگاه‌های دولتی و حکومت‌های مختلف در رابطه با مبارزه علیه فساد اداری.
۵. تأکید بر تنبیه و مجازات متخلفان به جای تأکید بر رویه‌های پیشگیرانه از بروز فساد از جانب مسئولان ذی‌ربط.

بر همین اساس می‌توان گفت: تجربه طولانی بروکراسی جدید ایران نشان می‌دهد که اقدامات جزئی و پراکنده یا موسمی و نگرستن به بروکراسی از دیدگاهی صرفاً فنی و بدون بررسی و تحلیل

جامعه‌شناختی ساختار اداری، به هیچ روی راه درمان بیماری مزمن فساد اداری و ناکارآمدی بروکراسی نخواهد بود و جز با اصلاحات اساسی مسائل فراوان موجود در نظام اداری، از جمله فساد اداری (که در اینجا بررسی شد) حل نمی‌شود. برای حذف یا کاهش فساد اداری در نظام اداری و سطح جامعه، نیازمند برنامه‌هایی اساسی و همه‌جانبه هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن همچون فرهنگ سازمانی (به عنوان پدیده‌ای که به طور مستقیم از فرهنگ جامعه تأثیر می‌پذیرد)، پیشگیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد، به جای آن‌که از طریق طراحی رویه‌های تنبیهی و پس از وقوع با آن مبارزه کند.

منابع:

- الوانی، سیدمهدی؛ مدیریت عمومی، تهران، نشر نی، چاپ اول، ۱۳۷۹.
- امامی، محمد؛ استوار سنگری، کوروش؛ حقوق اداری، جلد اول، تهران، میزان، چاپ بیستم، ۱۳۹۵.
- انصاری، ولی الله، کلیات حقوق اداری، تهران، میزان، چاپ پنجم، ۱۳۸۹.
- بقایی، هامانه، مبارزه با فساد در اسناد بین المللی، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی، ۱۳۸۵.
- بلالی، اسماعیل؛ فرامرزی، داود، بررسی نظری مسئله فساد اداری، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۳۷، زمستان ۱۳۸۰.
- تیرگر، زهرا؛ فروغی نیا، حسین، استراتژی مبارزه با فساد اداری: راهکاری برای پاسخ گویی به تأمین عدالت اجتماعی، مجله اندیشمندان حقوق، سال چهارم، شماره هشتم، بهار ۱۳۹۵.
- حبیبی، نادر، فساد اداری (عوامل مؤثر و روش های مبارزه)، تهران، وثقی، ۱۳۷۵.
- حسینی، سید محمد؛ نوذری فردوسی، محمد، سیاست جنایی اسلام در مقابله با فساد اداری و مطالعه تطبیقی با موازین بین المللی، مجله مطالعات حقوقی کیفری و جرم شناسی، شماره یک، زمستان ۱۳۹۳.
- خداداد حسینی، سید حمید، بررسی فساد اداری و روش های کنترل آن، مدرس، دوره ۵، شماره ۱، بهار ۱۳۸۰.
- ربیعی، علی، زنده باد فساد، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۳.
- محمدنبی، حسین، فساد اداری و مبارزه با آن از نظر سازمان ملل متحد، وکالت، شماره نهم، بهمن و اسفند ۱۳۸۰.
- هیوود، پل، فساد سیاسی، ترجمه محمد طاهری، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۱.

- Hodgkinson, Peter (1997): The Sociology of Corruption-Some Themes and Issues, Sociology Vol: 31, No: 1.
- Inglehart, Ronald (1977): The silent revolution: changing values and political styles among Western publics, Princeton University Press.
- Montesquieu (1989), Spirit of Law, New York, Cambridge Press, ed 4th.
- Rose-Ackerman Susan (2002), Corruption and Government: causes, consequences, and reform, Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Scott, J (1972). Comparative Political Corruption, Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall, Inc.
- Tiihonen, S (2003), the History of Corruption in Central Government, IIAS, Amsterdam.