

معاونت توسعه منابع انسانی و پشتیبانی



عنوان دوره آموزشی:

روش های مقابله با فساد اداری و اقتصادی

مدت دوره :

۱۶ ساعت

واحد آموزش و توانمند سازی کارکنان

فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن بشریت دارد و در حال حاضر نیز یکی از مسائل مبتلا به کشورهای جهان است و رشوه یکی از مهمترین مصادیق فساد است. تاریخ تمدن‌های قدیمی مانند یونان، رم، چین، هند و ... متأثر از فساد بوده است. فساد رنج‌های بسیاری برای جامعه بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و درهم ریختن جوامع همیشه مرتبط با فساد بوده است. فساد در کنار بقیه عوامل از علل مهم فروپاشی تمدن‌های فوق بوده است.

مساله فساد در تمام ادوار، گریبانگیر دولت‌ها و دغدغه‌های فکری بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی بوده است. مطالعه تاریخ تمدن‌های باستان، بیانگر این است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن‌ها داشته و اکنون نیز یکی از مسائلی است که کشورهای جهان با آن رو به رو هستند. فساد نابسامانی‌های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و درهم ریختن جوامع همیشه ناشی از فساد بوده است در مجموع، فساد در کنار بقیه مسائل، از عوامل مهم فروپاشی تمدن‌ها بوده است. طی قرون و اعصار، همواره رابطه معکوسی بین استفاده درست و بجا از قدرت و قلمرو و گسترش فساد وجود داشته است و زمانی که از قدرت به‌طور مطلوب استفاده می‌شد، میزان فساد کاهش می‌یافته است. فساد از جمله پدیده‌های سازمانی است که روند توسعه کشورها را به‌طور چشمگیر با مشکل روبه‌رو می‌سازد.

### فساد پیامدهای منفی و قابل ملاحظه‌ای برای جامعه به همراه دارد که از جمله آنها:

- (۱) جلوگیری از توسعه اقتصادی
- (۲) بی اثر کردن سیاست‌های اصلاحی
- (۳) مختل کردن توسعه سیاسی
- (۴) جلوگیری از نوسازی اجتماعی و ایجاد ناامنی‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی، می‌باشد.

فساد نه فقط تصمیم‌گیری‌های اقتصادی را مخدوش می‌کند بلکه مانع سرمایه‌گذاری و همچنین باعث تضعیف رقابت و در نهایت تنزل رشد اقتصادی می‌شود.

گسترش فساد و آثار مخربی که این پدیده در جوامع و حکمرانی دارد دولت‌ها را بر آن داشته تا مبارزه با آن را نه فقط در سطح ملی که در سطح بین‌المللی نیز دنبال کنند اولین نتیجه این تلاش را در سطح بین‌المللی می‌توان تصویف کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان یافته فرا ملی دانست.

همچنین تشکیل سازمان بین المللی شفافیت از جمله نتایجی است که حاصل مبارزه فراملی با فساد می باشد. این سازمان با همکاری دانشگاه گوتینگن همه ساله رتبه کشورهای جهان را در شاخص فساد اعلام می کند سازمان مذکور رتبه مبارزه با فساد در کشورها را از یک تا ده مشخص می کند که رتبه ده نشان دهنده کمترین فساد و رتبه یک نشان دهنده بیشترین فساد است.

ابن خلدون به فساد اداری توجه داشته و علت اصلی آن را علاقه شدید طبقات حاکم به زندگی تجملاتی عنوان می کند. به نظر وی هزینه بالای تجملات، طبقات حاکم را وادار می کرد که به روش های فساد اداری متوسل شوند.

افلاطون دستور می داد هر کس برای انجام وظیفه تحفه ای بگیرد، باید محکوم به اعدام شود. او مطابق افکار جمهوریت اظهار عقیده می کرد و می گفت: «نه برای اعمال خوب و نه برای اعمال بد، تحفه نباید گرفته شود، نه برای انجام امری و نه برای خودداری از انجام امری، تحفه گرفتن ممنوع است. قانونی که به قضات روم اجازه می داد هدایا و تحفه های کوچک بگیرند مشروط بر اینکه ارزش آنها در عرض سال از یکصد اکو تجاوز نکند، قانون بدنی بود. اشخاصی که به آنها چیزی داده نمی شود چیزی هم نمی خواهند ولی اشخاصی که به آنها چیز کمی داده می شود به زودی کمی بیشتر و بعد رفته رفته خیلی زیادتر توقع می کنند».

روسو معتقد است که فساد سیاسی نتیجه حتمی کشمکش و تلاش برای کسب قدرت است.

### **پیشینه مبارزه با فساد در نظام اداری ایران**

در ایران، مبارزه با فساد در مقاطع مختلف زمانی و با اهداف گوناگون مطرح شده است. در دوره پهلوی اول، اقداماتی تحت عنوان مبارزه با فساد که هدف اصلی آن دست اندازی به ثروت بعضی از عمال حکومتی به نفع شاه و نزدیکان او بود صورت گرفت که عمدتاً جنبه اقتصادی و سیاسی برای شخص شاه و بعضی نزدیکان او داشته است.

پس از جنگ جهانی دوم (۱۳۲۴ به بعد) حداقل در سه دوره مبارزه با فساد در دولت مطرح شد: دوره حکومت ساعد-رزم آرا (۲-۱۳۲۸)، دوره حکومتی امینی (۴۰-۱۳۳۹)، در دوره های آخر حکومت هویدا (۵۶-۱۳۵۲) که در هر سه مورد، اقدامات بی نتیجه، سطحی و زودگذر بود و به زودی موضوع اولویت خود را از دست داد و ترجیحاً به فراموشی سپرده شد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی نیز پس از یک وقفه کوتاه به دلیل اوضاع خاص اوایل انقلاب، دوباره فساد به اشکال مختلف نمایان شد. به نحوی که مجلس شورای اسلامی ناچار در سال ۱۳۷۱ قانون ممنوعیت اخذ هر نوع پورسانت و هدایا و ... را تصویف کرد.

در سال ۱۳۷۳ که برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دست تهیه و تدوین بود، با توجه به بررسی های آماری انجام گرفته روشن شد که ۳۰ درصد جمعیت حدود ۳/۴ درصد درآمد را در سال ۷۱ به دست می آورند و برعکس ۱۰ درصد بالای جمعیت، ۳۴ درصد کل درآمد را به خود اختصاص داده بودند. همین

مسئله موجب تصمیم دولت برای تدوین برنامه فقرزدایی و محرومیت زدایی شد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، به خاطر تنش‌های سیاسی و تحریم اقتصادی ایران و شروع جنگ تحمیلی و ادامه آن به مدت ۸ سال نظم اداره امور جامعه مختلف شد و فرصت طلایی برای کسب ثروت و سودجویی برای عده‌ای خاص فراهم آمد. از طرف دیگر، به علت تضعیف نظام کنترل و نظارت درونی و تضعیف واحدهای بازرسی ادارات (خودکنترلی قوه مجریه) که عملکرد ادارات دولتی را بررسی و موارد خلاف و سوء استفاده را گزارش می‌کردند، اوضاع فساد و سودجویی شدیدتر شد. تشویق سطوح بالایی مدیریتی با پرداخت پاداش‌های چشم‌گیر هم موجب به وجود آمدن یک طبقه مرفه تکنوکرات شده و این طبقه از درآمد کلان ظاهراً قانونی ولی واقعاً غیر شفاف برخوردار شدند. امر خودکفایی بعضی از دستگاه‌های دولتی مخصوصاً نهادها و جدایی آنها از نظام مالیاتی و حسابرسی هم دلیلی بر تشدید این وضعیت گردید.

اجرای برنامه‌های پنجساله اول و دوم در بلوغ و رشد طبقه جدید رانت خواران و رشوه گیرندگان از آن رو که به ایجاد رانت‌های اقتصادی کمک کرد، موثر بوده است. بحران‌های اقتصادی مثل افزایش دامنه تورم و بیکاری نیز موجب افزایش فقر عمومی و فساد اداری گردید.

## تعریف لغوی فساد

از نظر کلی فساد دارای مفهوم بالنسبه شناخته شده است و در فرهنگ‌های مختلف به نحو نسبتاً کامل و بارزی، اصطلاح فساد تعریف شده است. لغت فساد (بفتح فاء) به معنی تباهی، لهو لعب، شر و بدی است. فاسد یعنی تباه، ضایع، نابود شده و فاسد اخلاق یعنی زشت خو و بداخلاق پلید، نابکار. افسادهم معنی تباه کردن و فتنه و فساد بر پا کردن را می‌دهد و افسد (به فتح همزه و سین) هم یعنی فاسدتر. در زبان لاتین اصطلاح فساد از فعل Rumpere می‌آید که به معنای شکستن است. بنابراین، در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود. این چیز ممکن است که شیوه رفتار اخلاقی یا قانونی یا غالباً مقررات اداری باشد. اما به بیان امروزی و عمومی، فساد یعنی دغلكاری و حقه بازی و پشت هم اندازی و ارتکاب همه آنها کارهایی که مابین قانون مقررات است. فساد یعنی این که چیزی را برداریم و به جایش یک چیز کاذب یا شبیه آن بگذاریم.

در فرهنگ لغات اکسفورد نیز فساد بدین گونه تعریف شده است: بو گرفتن جسد، اخلاق بد، از بین رفتن شرف، آبرو، حقیقت و هر صفت نیک دیگر، آلودگی ادبیات و متون یک زبان به مطالب ناصحیح و بی اساس.

## تعریف فساد اداری

یکی از نخستین تعاریفی که در سال ۱۹۳۱ توسط «ژ. ژسنتوریا» درباره فساد اداری ارائه شده، عبارت است از:

- «فساد اداری به معنی استفاده غیر قانونی از قدرت دولتی برای نفع شخصی است».

- از دیدگاه صندوق بین‌المللی پول در سال ۲۰۰۲، فساد تعریف محدودتر حکمرانی بد است یعنی سوء استفاده از قدرت یا اعتماد عمومی در جهت منافع خصوصی در محیط با حکمرانی بد، انگیزه‌ها و فرصت‌های بیشتری برای فساد فراهم می‌آید.

- هیدن هایمر (Hidden Heimer)، فساد اداری را تحت عناوین زیر تعریف کرده است.

✓ فساد اداری سیاه

✓ فساد اداری خاکستری

✓ فساد اداری سفید

### فساد اداری سیاه:

- عبارت از کار و فعالیتی است که از دیدگاه توده‌ها (عوام) و نخبگان سیاسی منفور است، عامل و عوامل این نوع فساد باید تنبیه شوند.
- به عنوان مثال دریافت رشوه از سوی مهندسیین ناظر برای نادیده گرفتن معیارهای ایمنی در مسکن و یا دریافت حق و حساب از سوی ناظران مواد غذایی و بهداشتی از رستوران‌ها و یا اغذیه‌فروشی‌ها.

### فساد اداری خاکستری:

- عبارت از کار و یا فعالیت‌هایی است که از نظر نخبگان منفور است، ولی توده‌های مردم در مورد آنها بی‌تفاوت هستند.
- به عنوان مثال کوتاهی و اهمال کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم از محبوبیت چندانی برخوردار نیستند و کسی غیر از نخبگان سیاسی به مفید بودن آنها معتقد نیست.

### فساد اداری سفید:

- عبارت از کار و فعالیت‌هایی است که ظاهراً مخالف قانون است، اما اکثر اعضای جامعه (نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی) آن را آنقدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند.
- به عنوان مثال چشم‌پوشی از موارد نقض مقرراتی که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی، ضرورت خود را از دست داده‌اند.

فساد اداری (جیبیی، ۱۳۷۵) عبارت است از استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری – دولتی برای نفع شخصی در این تعریف، بطور ضمنی فرض شده است که مجموعه‌ای از قوانین و ضوابط مدرن اداری وجود دارد که چارچوب فعالیت‌های مجاز اداری را تعیین می‌کند، آنگاه هرگونه رفتار اداری که مغایر با این قوانین و انگیزه

ارتکاب آن، انتفاع شخصی باشد، فساد اداری تلقی می‌شود. چنین تعریفی از فساد هنگامی جامعیت می‌یابد که قوانین اداری کامل، واضح، عادلانه و فراگیر باشند و برای همه فعالیت‌های اداری و دولتی ضوابط دقیقی را معرفی کنند. لیکن نباید فراموش کرد که در هر جامعه، گروهی از افراد، نفوذ و قدرت سیاسی بالایی دارند و می‌توانند برای انتفاع شخصی، قوانین را تغییر دهند. چنین رفتارهایی براساس تعریف حقوقی فوق، فساد تلقی نمی‌شوند، چون با نقض قوانین همراه نیستند.

### **تعریف فساد بر مبنای افکار عمومی جامعه**

ارزش‌های فرهنگی و اخلاقی هر جامعه متفاوت است و در داخل یک جامعه نیز این ارزش‌ها در طول زمان تغییر می‌کنند. برخی از محققان معتقدند که فساد اداری را باید با توجه به دیدگاه‌های عمومی مردم تعریف کرد. در این راستا، اقدامی (در چارچوب فعالیت‌های اداری - دولتی) مصداق فساد را می‌یابد که از دید مردم جامعه غیراخلاقی و مضر باشد. تعریف مک مولن و نای در این نوع قراردادند. مشکل مهمی که در اینگونه تعاریف وجود دارد، این است که غالباً دیدگاه مردم یکسان نیست. در خصوص رفتار اداری، به طور غالب، دیدگاه نخبگان سیاسی و توده‌های مردم با یکدیگر اختلاف دارد.

### **تعریف فساد بر اساس منافع عمومی**

برخی از محققان فساد اداری را آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولان دولت می‌دانند که اولاً به منافع عمومی لطمه بزند و ثانیاً هدف از انجام آن رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام کننده) یا به شخص ثالثی که عامل را برای این اقدام اجیر کرده است، باشد. براین اساس کارل فردریچ مدعی است که هرچه صاحب قدرتی که مسئول اداره سازمانی می‌باشد بر اثر دریافت رشوه‌های نقدی یا جنسی، اغوا شود و به انجام کارهای غیرقانونی مبادرت ورزد، این فرد به منافع عمومی زیان رسانده است (زاهدی، ۱۳۷۵).

آرنولد روگو (Arnold Regow) و اچ.دی. لاسول (H.D.Lasswell) نیز چنین اظهار می‌دارند که یک دستگاه فاسد سبب ایجاد اختلاف در تمام نظام اجتماعی می‌گردد. در این تعریف، همانند تعریف قبلی، با این مشکل مواجه هستیم که ممکن است همه اقشار مختلف جامعه در مورد منافع عمومی برداشت یکسانی نداشته باشند. تضاد بین طبقات مختلف اجتماعی نظیر کارگران و صاحبان سرمایه ممکن است سبب شود اقدامی که از نظر یک گروه موافق منافع عمومی تلقی می‌شود، از نظر گروه دیگری مضر و مغایر با منافع عمومی باشد (حبیبی، ۱۳۷۵). برای مثال قانون ممنوعیت اعتصابات کارگری از دیدگاه صاحبان صنایع و کارگران یکسان تعبیر نمی‌شود. گروه اول، اجرای این قانون را برای حفظ نظم و جلوگیری از اخلاف در تولید ضروری می‌دانند در حالی که گروه دوم، آن را ابزاری برای استثمار هرچه بیشتر کارگران و جلوگیری از افزایش حقوق آنان تلقی می‌کنند.

تعریف فساد اداری براساس نقش وابستگی‌های اجتماعی و خانوادگی در تصمیمات کارمندان این دیدگاه را تانزی ارائه کرده است. وی در مورد نقش اقتصادی دولت می‌گوید که مسئولان و هم اشخاص خصوصی، در اتخاذ تصمیمات اداری، به خصوصیات فرهنگی هر جامعه بستگی دارد. با توجه به نکات فوق، تانزی معتقد است کارمند یا مسئول دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد. به عبارت دیگر، فساد از نظر تانزی نقض اصل رفتار برحق، بیطرفانه و مبتنی بر ضابطه است که بنابر آن، مناسبات شخصی یا خانوادگی نباید در تصمیمات اقتصادی سازمان‌های غیردولتی یا مقامات دولتی نقش ایفا کند. نظر رایج درباره نقش دولت چنین می‌انگارد که اصل بی طرفی و پرهیز از هر نوع غرض ورزی و جانب‌داری ناحق از این و آن، مورد احترام مقامات و ماموران دولت است و در تصمیمات اقتصادی که شامل حال بیش از یک طرف می‌شود، روابط شخصی نباید نقشی ایفا کند. فساد از نظر تانزی در بستر شرایطی که دولت ایجاد کرده است می‌روید شرایطی که دست بعضی از اشخاص را باز می‌گذارد تا موانع را دور بزنند یا بکشند با دادن رشوه به کسانی که در این راس برخی دستگاه‌های دولتی هستند، امتیازهایی به دست آورند، این رشوه غالباً به عنوان هدیه داده می‌شود.

## فساد اقتصادی یا مالی

فساد اقتصادی و مالی از مشکلات بسیار جدی است که امروزه در سازمان‌ها و شرکت‌های گوناگون مشاهده می‌شود و مسئله‌ای جهانی است. دور شدن از اخلاقیات و پر اهمیت گردیدن مادیات موجب افزایش روزافزون فساد در دنیای اقتصاد شده است. عبارت است از استفاده از اموال دولتی در جهت نفع شخصی. فساد مالی نقض قوانین موجود برای تأمین منافع و سود شخصی است. از فساد غالباً به عنوان یک بیماری شدید نام برده می‌شود.

رواج فساد مالی به درستی به عنوان یکی از مهم‌ترین موانع در راه پیشرفت‌های موفقیت آمیز اقتصادی، شمرده شده است. سطح بالای فساد مالی می‌تواند موجب ناکارآمدی سیاست‌های دولتی شود. تحقیقات موجود نشان می‌دهد که فساد موجب کاهش سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش رشد اقتصادی خواهد شد. فساد مالی می‌تواند فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و اقتصادی را از شکل مولد آن به سوی رانت‌ها و فعالیت‌های زیرزمینی سوق دهد و همچنین موجب به وجود آمدن سازمان‌های وحشتناکی مانند مافیا شود. فساد گسترده و فراگیر یکی از نشانه‌های ضعف حاکمیت است و عملکرد ضعیف حاکمیت می‌تواند روند رشد و توسعه اقتصادی را رو به تحلیل برد (محنت فر، ۱۳۸۷).

## انواع فساد اقتصادی

صورت‌های مختلفی از فساد اقتصادی وجود دارد که ممکن است آشکارا و یا به طور مخفیانه باشد. ممکن است فساد اقتصادی با هدف کسب منافع شخصی و یا از روی کینه صورت بگیرد. در هر صورت مشتری و مصرف کننده هزینه فساد اقتصادی را می‌پردازد. فساد رقابت را فرو می‌نشاند و بازار آزاد و واژگون می‌سازد. فساد اقتصادی صورت‌های مختلفی دارد از جمله رشوه، کلاهبرداری، اختلاس و بازپرداخت که در ادامه به تعریف این موارد می‌پردازیم.

### • رشوه

رشوه رایج‌ترین نوع فساد در کسب و کار است رشوه می‌تواند بین دو فرد و یا یک فرد و یک سازمان عمومی اتفاق بیفتد. رشوه انواع مختلفی دارد. برخی اوقات که به آن پول چرب می‌گویند، کارکنان پیش از اینکه در مورد کاری تعهد کنند یا مجوزی صادر نمایند از طرف مقابل پول دریافت می‌کنند (سگراوز، ۲۰۱۲). محمدجعفر جعفری لنگرودی در تعریف رشوه آورده است: رشوه (جزا) دادن مالی است به مأمور رسمی یا غیررسمی دولتی یا بلدی به منظور انجام کاری از کارهای اداری یا قضایی ولو اینکه آن کار مربوط به شغل دریافت کننده مال نباشد. خواه به طور مستقیم آن مال را دریافت کند و یا به واسطه شخصی دیگر آن را بگیرد. فرق نمی‌کند که گیرنده مال توانایی انجام کاری را که برای آن رشوه گرفته، داشته باشد یا خیر و تفاوت نمی‌کند که کاری که برای راشی می‌بایست انجام شود، حق باشد (بر طبق قانون) یا نه (اسلامپور کریمی، ۱۳۸۷).

### • کلاهبرداری

کلاهبرداری نوع دیگری از فساد اقتصادی است که اعضای یک شرکت از آن برای منافع شخصی سوءاستفاده می‌کنند. این نوع از کلاهبرداری هم در بخش‌های عمومی و هم در بخش‌های اختصاصی دیده می‌شود (سگراوز، ۲۰۱۲).

کلاهبرداری بردن مال غیر با توسل به وسایل متقلبانه است و به لحاظ تسلط بر مال غیر با سرقت و خیانت در امانت مشابه است، اما دارای خصوصیات ویژه‌ای است که آن را از جرایم مذکور جدا می‌کند. از جمله به کار بردن وسیله متقلبانه، اغفال مالباخته و تسلیم مال از طرف وی به کلاهبردار ویژگی خاص کلاهبرداری است که در سایر جرایم وجود ندارد. به لحاظ اینکه جرم مذکور به روش‌های مختلف واقع می‌شود، تحولات اجتماعی در تغییر چهره‌های مختلف کلاهبرداری نقش موثر و مستقیم دارد و لازم است در بررسی این جرم به نکات مذکور توجه بیشتری شود تا هم حقوق متهمان حفظ شود و هم کلاهبرداران با اغفال مخاطبین خود اموال آنها را به یغما نبرند (حبیب زاده، ۱۳۷۷).



## • اختلاس

برداشتن اجناس شرکت برای استفاده شخصی از اختلاس می‌گویند. اشخاصی که توانایی تنظیم دوباره سرمایه و نهان کردن این حقیقت که سرمایه مفقود شده است را دارند، متخلف هستند (سگراوز، ۲۰۱۲). اختلاس اموال عمومی، همزاد با تشکیل حکومت مطرح بوده و قدمتی به اندازه خود دولت‌ها دارد. اختلاس از جمله تعدیات کارمندان و کارکنان دولت و موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا سایر ماموران به خدمات عمومی است که به اموال متعلق به دولت یا اشخاص دیگر، صورت می‌گیرد و همواره به عنوان تهدیدی جدی علیه دولت و ملت قلمداد می‌گردد. معیار تحقق جرم اختلاس تصاحب و برخورد مالکانه کردن با مال می‌باشد، می‌توان دایره این جرم را به اموال بانک‌های خصوصی، شرکت‌های سهامی غیر دولتی، احزاب، سندیکاها و نیز به اموال غیر منقول تعمیم داد (رمضانی، ۱۳۷۹).

## • بازپرداخت

در کسب و کار بازپرداخت به پرداخت‌هایی اطلاق می‌شود که توسط فروشندگان و در عوض قراردادهایی که موجب تورم بیش از حد هزینه کار انجام شده هستند، صورت می‌گیرد. در حقیقت این نوعی کمیسیون است که از قبل در عوض خدمتی که ممکن است استرداد شود به رشوه گیرنده داده می‌شود (سگراوز، ۲۰۱۲).

## **تعریف تخلفات اداری**

تخلفات اداری، عبارت است از این که کارکنان یک سازمان در رده‌های شغلی و مسئولیتی مختلف، قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها، گردش کارها، هنجارها و قواعد کاری و کارگاهی را به صورت کلی یا جزئی، عمدی یا غیرعمدی مراعات ننمایند.

به طوری که بر اثر آن، فرآیند تولید کالاها یا ارائه خدمات سازمان و اعتبار و حیثیت اجتماعی آن خدشه‌دار شود. تخلفات اداری دارای مصداق‌های مختلفی است. بعضی از آنها به عنوان نمونه، عبارتند از: غیبت و تأخیرات غیرمجاز، گزارش خلاف واقع، کم کاری، استفاده از وقت و امکانات سازمانی به نفع خود. مقایسه این تعریف با تعریف پیشنهادی ما از فساد اداری به روشنی گواه آن است که تخلفات اداری، تنها در شرایط معینی، مصداق فساد پیدا می‌کنند.

## **تفاوت تخلفات اداری و فساد اداری**

تخلفات، اداری عبارت است از اینکه کارکنان یک سازمان در رده‌های مختلف شغلی و مسئولیتی، قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها، گردش کارها، هنجارها و قواعد کاری را به صورت کلی/جزئی، عمدی یا غیرعمدی مراعات

نمایند، بطوری که هر اثر آن، فرایند تولید کالاها و یا ارائه خدمات سازمان و نیز اعتبار حیثیت اجتماعی آن خدشه‌دار شود. در حالی که فساد اداری، حالتی در نظام اداری است که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان و نهادینه شدن تخلف به وجود می‌آید و آن را از کارایی مطلوب و اثربخشی مورد انتظار بازمی‌دارد. در واقع تخلفات اداری با تکرار، استمرار و نهادینه شدن و تأثیرات قابل توجه در نظام اداری به فساد اداری منجر می‌شود.

## **تقسیم بندی انواع فساد**

### **• فساد اقتصادی**

فساد اقتصادی عبارت است از کلیه رفتارها و سوءرفتارهایی که موجب اختلاف در نظم اقتصادی یا عملکرد بهینه مراکز اقتصادی در مقیاس‌های مختلف، از واحدهای کوچک گرفته تا اخلاف در اقتصاد کشور می‌گردد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۴).

فساد مثل هر مبادله دیگر به دو طرف خریدار و فروشنده نیاز دارد. از نظر یک اقتصاددان، فساد یک بازار را تشکیل می‌دهد که در این بازار نوعی نظام عرضه و تقاضا برقرار است بازاری که در آن کارمندان و کارگزاران و همچنین مسئولان دولتی از یک سو و شرکت‌ها و خانوارها از سوی دیگر حاضر هستند، یعنی همان عنصاری که یک اقتصاددان در تحلیل یک بازار به مفهوم اقتصادی کلمه مورد توجه قرار می‌دهد. آنچه در این بازار عرضه می‌شود، فساد است و آنچه متقاضی لازم دارد، باز هم فساد است.

### **• فساد سیاسی**

این اصطلاح، به استفاده از قدرت سیاسی برای هدف‌های شخصی و یا غیرقانونی اطلاق می‌شود. فساد سیاسی، به معنای کسب منافع نامشروع شخصی از طریق قدرت سیاسی یا موقعیت دولتی است. تعریف و کاربرد آن با توجه به زمان، مکان و فرهنگ‌های مختلف متفاوت است. این نوع فساد، بیشتر شامل فساد انتخاباتی، خرید رای با پول، وعده و وعید دادن برای پست و مقام، تهدید، ارعاب و اخلاف در جریان آزاد انتخابات می‌شود. فساد سیاسی، به اندازه تاریخ دولت در فرهنگ‌های سیاسی و نظام‌های دولتی و اندیشه سیاسی قدمت دارد. فساد سیاسی بیشتر تحت تاثیر نظام سیاسی هر کشور است.

بعضی از کارشناسان فساد، گرایش حاکمان به استبداد و وضع قوانین تبعیضی به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت را نیز گونه‌ای از فساد اداری به شمار می‌آورند. این نوع رفتارها که اصطلاحاً فساد قانونی نیز گفته می‌شود، این باور عمومی که فساد فقط می‌تواند شامل اعمالی باشد که مغایر قانون است را رد می‌کند. بدین ترتیب، در هر جامعه گروهی از افراد که نفوذ قدرت سیاسی بالایی دارند، برای انتفاع شخصی می‌توانند قوانین را تغییر دهند که چنین رفتاری با توجه به تعریف فساد اداری، فساد تلقی نمی‌شود. زیرا با

نقض قوانین همراه نیست و افراد با استفاده از مقام و نفوذی که دارند و بدون این که عملاً قانونی را نقض کنند، به سوءاستفاده می‌پردازند. به همین دلیل است که بسیاری از اقدامات که معمولاً به عنوان فساد توصیف می‌شوند، ممکن است در قانون تعریف نشده باشد، اگرچه ممکن است آنها برخلاف معیارهای اخلاقی باشند، در اشاعه و گسترش فساد سیاسی، متغیرهای زیادی دخیل هستند که بسته به این متغیرها، فساد سیاسی گسترش یا کاهش می‌یابد.

از جمله مهمترین این متغیرها سه مورد زیر می‌باشند:

(۱) نحوه تقسیم قدرت سیاسی

(۲) میزان آزادی سیاسی

(۳) میزان ثبات سیاسی

مثلاً در محیط بی ثبات سیاسی، کارکنان تمایل بیشتری به ارتکاب فساد اداری نشان می‌دهند و چون آینده سیاسی خود را متزلزل می‌بینند تلاش می‌کنند از قدرت و اختیارات خود حداکثر نفع کوتاه مدت را ببرند و همچنین هر قدر آزادی بیان و آزادی مطبوعات و همچنین قدرت رای مردم در انتخاب سیاستمداران بیشتر باشد، باعث می‌شود که سیاستمداران برای کسب وجهه اجتماعی و سیاسی هم که شده، کمتر مرتکب چنین فساد می‌شوند، چرا که اگر دست به انجام فساد سیاسی بزنند موجب می‌شود که مردم دیگر به آنها اعتماد نکنند و در شرایطی که جامعه از لحاظ سیاسی و آزادی بیان باز باشد، مطبوعات به افشاگری می‌پردازند و حیثیت و آبروی او را بر باد می‌دهند. بنابراین، وجود آزادی‌های سیاسی و احزاب گوناگون در سطح جامعه و رقابت سیاسی سالم، همچنین ثبات سیاسی و تقسیم صحیح قدرت از جمله عواملی هستند که فساد سیاسی را کاهش می‌دهند و باعث جلوگیری از فساد اداری می‌شوند.

## **فساد اداری**

در مطالب پیشین به طور مفصل به تعریف مفهوم فساد اداری پرداخته شد، لذا در اینجا تنها به این نکته اشاره می‌کنیم که: کلیه فسادهای ذکر شده چنانچه در نظام اداری رخ دهند، فساد اداری نامیده می‌شوند.

## **فساد کلان و فساد خرد**

فساد روسای دولت، وزیران و کارمندان عالی رتبه را فساد کلان و فساد کارمندان جزء مثل ماموران گمرک و افراد پلیس را فساد خرد می‌گویند. فساد کلان، نوعاً فسادی است که توسط افراد و مقامات رده بالای اداری به صورت بانندی و با ارقام زیاد و قابل توجه صورت می‌گیرد. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۴).

## ✚ فساد سازمان یافته و فساد فردی

فساد سازمان یافته، هنگامی است که وجه (رشوه) موردنیاز و دریافت‌کننده آن به خوبی شناخته شده است و پرداخت وجه تضمین می‌کند که سفارش خواسته شده، اجرا شود. در نظام اداری با فساد سازمان یافته، سرمایه‌گذاران می‌دانند به چه کسانی رشوه دهند و چه چیزی در قبال رشوه به دست آورند و اطمینان دارند که مجوزهای لازم را برای بنگاه‌های خود می‌گیرند. برخی استدلال می‌کنند که فساد سازمان یافته، ضرر کمتری دارد، چون در چنین نظامی، یک دیوان سالار فاسد، سهم کاملاً مشخصی از سود بنگاه را طلب می‌کند و نفع را در موفقیت بنگاه است.

در فساد فردی، سرمایه‌گذاران، باید به چندین مقام رسمی رشوه بدهند و ضمانتی هم نیست که با تقاضای رشوه بیشتری روبرو شوند و مجوزهای موردنیاز نیز تهیه شود. در فساد فردی، سرمایه‌گذاران باید به چندین مقام رسمی رشوه بدهند و ضمانتی هم نیست که با تقاضای رشوه بیشتری روبرو شوند و مجوزهای موردنیاز نیز تهیه شود. علاوه بر این، اگر چند عامل رشوه‌گیر، از یک تولیدکننده درخواست رشوه کنند، بدون اینکه درباره مبلغ کل رشوه در بین خودشان به توافق برسند، احتمال می‌رود که تقاضای بیش از حد داشته باشند و فعالیت تولیدی را به توقف بکشانند (مائور، ۱۳۷۱).

## ✚ فساد سامانه‌ای

یعنی فساد فراگیر، سازمان یافته و گسترده در کلیه سطوح مختلف دولت که ماموران دولتی و سیاستمداران هر دو به نحوی یکسان و تقریباً تمام دستگاه‌های دولت در آن مشارکت دارند. فساد سامانه‌ای، اساساً پدیده‌ای سیاسی است، یعنی کسانی که در مواضع قدرت قرار دارند از دولت برای انتقال منافع و عواید نامشروع به خود و وابستگان طرفدارشان استفاده می‌کنند.

شکل دیگری از فساد سامانه‌ای نیز قابل تصور است و عملاً مصادیق آن در بعضی از کشورهای در حال توسعه مشاهده شده است. در این حالت، یک جرگه سیاسی خاص از قدرت مسلط استفاده می‌کند و دستگاه دولت را منحصراً در تصرف در می‌آورد و سپس برای تثبیت قدرت خویش، بخشی از عواید غیرقانونی حاصل از فساد به استخدام عناصر وابسته طرفدار تخصیص می‌دهد و از توانشان برای اعمال زور و وادار کردن مردم به متابعت استفاده می‌کند (باردان، مجله برنامه و بودجه، شماره ۴۲).

## ✚ فساد قاعده مند و فساد غالب

درجه شیوع در میان جوامع مختلف، تفاوت زیادی با هم دارند که از کم تا بسیار رایج یا قاعده مند فرق می‌کند. اگر فساد کم باشد به آسانی قابل کشف، مجازات و نابودی است. اما هر گاه فساد به شکل قاعده‌مند درآید، احتمال کشف و مجازات کاهش می‌یابد و انگیزه‌های فساد افزایش می‌یابد. در جایی که فساد قاعده‌مند شده

باشد، نهادها، قوانین و ضوابط رفتاری، با شگردهایی با مقوله فساد مطابقت داده می‌شوند و دیوان سالاری و کارگزاران معمولاً به اصطلاح از الگوهای غارتگری پیروی می‌کنند. فساد که سراسر دستگاه‌های دولتی را دربرمی‌گیرند، به فساد غالب معروف است.

## ✚ فساد ساخت و پاختی

موارد بسیاری وجود دارد که در آنها فساد به نفع مامور و ارباب رجوع می‌باشد. بنابراین هیچ کدام، نه رشوه‌هند و نه رشوه‌گیرنده، انگیزه و اشتیاقی برای گزارش و اعتراض ندارند، زیرا هر دو طرف سود می‌برند. مثل زمانی که مامور گمرک، اجازه ورود کالای قاچاق را می‌دهد.

## فساد مالی

طبقه‌بندی فساد مالی از حیث درآمدی و هزینه‌های آن، به چهار صورت زیر مطرح گردیده است:

**الف) فساد مالی هزینه‌کاه:** این مورد هنگامی که مطرح می‌شود که مجریان دولتی در وضعیت معینی اقدام به کاستن از هزینه‌های عمال یا کارگزار و آوردن این هزینه‌ها به سطحی پایین‌تر از سطح مقرر آن می‌کنند. شکل متعارف این گونه فساد مالی، کاستن از تعهدات مالیاتی، ارزیابی کم گمرکی کالا و مراعات نکردن بعضی از مقررات است. پس انداز ناشی از این کاهش هزینه را مجری و عامل می‌توانند بین خود تقسیم کند.

**ب) فساد مالی هزینه‌افزا:** فرصت‌های زمینه‌ساز این نوع فساد مالی در سه وضعیت مختلف پیش می‌آید. نخست موقعی است که برای کالاها و خدماتی که رسماً و به قیمت ثابت عرضه می‌شود و از جمله وقت خود مجری دولتی، تقاضای اضافی وجود دارد. در این وضعیت مامور دولتی ممکن است درصد آن برآید که با مطالبه قیمتی که با توجه به کشش بازار تعیین می‌کند، این رانت ضمنی را به خود اختصاص دهد. این فساد مالی بازار موضوع مورد توجه اقتصاددانانی است که به تحلیل مساله فساد مالی می‌پردازند... یک موقعیت دیگر برای افزودن بر هزینه‌ها در مواقعی پیش می‌آید که مجریان دولتی که به اتکای اختیارات و کنترلی که در زمینه صدور موافقت‌نامه، اجاره‌نامه و تعیین رویه‌های مربوط دارند، از نوعی قدرت انحصاری برخوردارند. احتمالاً بخواهند از آن اختیارات در جهت منافع خود سوءاستفاده کنند. در این موارد، هدف مجری دولتی آن است که لاقلاً بخشی از ما به ازای امتیازی را که اجاره‌نامه متضمن است به نفع خود تحصیل کند و بالاخره امکان دیگری که برای افزودن بر هزینه‌ها وجود دارد سوءاستفاده از قدرت قانونی مثل وصول غیرقانونی مالیات می‌باشد.

**ج) فساد مالی درآمد‌افزا:** این مورد هنگامی پیش می‌آید که مجری دولتی درصد برآید که درآمد یا منافی را بیش از حد قانونی و مقرر به کارگزار منتقل کند، مثلاً پرداخت‌های اضافی که به اتکای گواهی‌های غیرواقعی کار

انجام شده صورت می‌گیرد. انگیزه این اقدام می‌تواند تبنانی با عامل و شریک شدن در منافع تبار سالاری یا جانبداری باشد.

د) فساد مالی درآمد کاه: در این مورد، مجریان دولتی، مستقیماً درآمدها و منافع را که برای عاملان در نظر گرفته شده است، به خود اختصاص می‌دهند (مثلاً با تعویق پرداخت وجوه بازنشستگی و برداشت غیر مجاز بهره آن یا با دزدیدن ملزومات از ادارات). این نوع فساد در مواقعی پیش می‌آید که عاملان، آگاه به حقوق نیستند. مجریان دولتی می‌توانند با تهدید و زور نیز از درآمدها و منافع عاملان بکاهند.

## **عوامل موثر بر ایجاد فساد اداری**

به طور کلی عوامل موثری که موجب ایجاد و بروز فساد در نظام اداری می‌گردند به چهار دسته و به شرح زیر تقسیم بندی شده‌اند.

### **الف) عوامل اداری و مدیریتی:**

- ۱) عدم وجود شفافیت و پاسخگویی و رضایت‌های نظام اداری
- ۲) مشکلات اقتصادی
- ۳) توزیع نامناسب درآمدها
- ۴) عدم ثبات مدیریت و عدم امنیت شغلی کارکنان
- ۵) اعطای اختیارات زیاد و قدرت بیش از حد و سوء استفاده از آن.
- ۶) نارسایی و پیچیدگی قوانین و مقررات
- ۷) عدم وجود نظام تشویق و تنبیه مناسب اداری
- ۸) نبود نظام شایسته سالاری
- ۹) انحصار و رضایت‌های اداری
- ۱۰) ضعف ساختارهای نظارتی و عدم وجود هماهنگی‌های لازم در بعد نظارت
- ۱۱) بی‌کفایتی حرفه‌ای کارکنان
- ۱۲) ضعف ساز و کارهای نظارتی
- ۱۳) ضعف دانش و تخصص مدیران

### **ب) عوامل فرهنگی و اجتماعی:**

- ۱) ضعف وجدان کاری و انضباط اجتماعی
- ۲) ناآگاهی یا آگاهی مردم از حدود وظایف و فعالیت دستگاهها
- ۳) نظام تأمین اجتماعی ناکارآمد

۴) ساختار اجتماعی که مقامات دولت را برتر می‌شمارد.

۵) سطح پایین اختلاقیات در جامعه

۶) قوی بودن پیوندهای فامیلی و قبیله‌ای

۷) رواج مادی‌گرایی

### ج) عوامل سیاسی:

ساختار سیاسی جامعه، میزان قدرت و مسئولیت سیاستمداران را تعیین می‌کند و از این طریق بر منافع و هزینه‌های فساد اداری بر هر سیاستمدار موثر خواهد بود.

شش متغیر عمده سیاسی که می‌توانند بر میزان فساد تأثیر بگذارند عبارتند از:

۱) نحوه تقسیم قدرت سیاسی

۲) میزان آزادی سیاسی

۳) میزان ثبات سیاسی

۴) نبودن استقلال قضایی

۵) وجود گروه‌های فشار

۶) عدم وجود جریان‌های اطلاع‌رسانی مستقل

### د) عوامل اقتصادی:

۱) درآمد ناکافی کارکنان

۲) توزیع ناعادلانه درآمدها

۳) ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی

۴) سیاست‌هایی که بطور مصنوعی بین عرضه و تقاضا شکاف ایجاد می‌کند.

۵) کم بودن درآمد کارکنان بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی

### **پیامدهای فردی، اقتصادی و فرهنگی فساد اداری**

در خصوص پیامدهای فساد در نظام اداری مطالب زیادی عنوان شده است در ادامه سعی شده تا جمع‌بندی آنها به طور مختصر، مفید و کاربردی ارائه شود.

## الف) پیامدهای فردی فساد اداری:

خدشه‌دار شدن امنیت شغلی، بروز ناهنجاری‌های روحی و روانی، بروز اختلافات خانوادگی، خدشه‌دار شده اعتبار و حیثیت فرد، عدم هدایت مناسب استعداد‌های فردی، پایین آمدن انگیزه، کاری در کارکنان، تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی، افزایش هزینه زندگی برای مردم، ایجاد جو بی اعتمادی در مردم و تضعیف اعتماد عمومی جامعه و تحلیل سرمایه‌های اجتماعی آن، به خطر انداختن ثبات و امنیت فرد در جامعه.

## ب) پیامدهای سازمانی فساد اداری:

به وجود آمدن ریسک فساد در سازمان، آسیب‌رسانی به فرآیند توسعه منابع انسانی، کم‌رنگ شدن کنترل‌های درونی و تشدید کنترل‌های بیرونی در سازمان هدر رفتن سرمایه‌گذاری‌های انجام شده روی منابع انسانی، کم‌رنگ شدن فضایل اخلاقی و ایجاد ارزش‌های منفی در سازمان، تأثیر بر کارایی سازمان، کاهش مسئولیت در مقابل اختیارات زیاد، افزایش فرصت‌های ارتکاب فساد، بالا رفتن قدرت دولت در محدود کردن صادرات و نظارت بر تجارت، عدم رعایت ضوابط و اصول شایسته‌سالاری در استخدام‌ها، پایدارسازی و گسترش فساد از راه ایجاد و بسط مقررات دست و پاگیر و وقفه‌زا در کارها، رشد انحصار‌گرایی دولتی و محدود ماندن فعالیت بخش خصوصی، عدم شکل‌گیری بوروکراسی قاعده‌مند و ضابطه‌مند، کاهش اهمیت قانونی بودن و موثر بودن دولت‌ها، خدشه‌دار شدن حیثیت اجتماعی سازمان، تضعیف نظام ارزیابی.

## ج) تأثیر بر فرآیند رشد و توسعه اقتصادی:

افزایش هزینه‌های اقتصادی، افزایش درآمدهای نامشروع، توجیه غیرمنطقی عقب ماندگی‌های اقتصادی، ایجاد شکاف میان عرضه و تقاضا و به وجود آمدن فرصت‌های سودجویی برای دلالتان سودجو، پایین بودن روند توسعه و تغییرات مثبت و تلاش در حفظ وضع موجود، آسیب دیدگی سرمایه‌گذاری در اثر فساد شدید و ناآشکار، از میان بردن شرایط رقابتی در اقتصاد، کم شدن سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در اثر کاهش انگیزه، کم شدن درآمد دولت، قطع وام‌ها از طرف بانک‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، مانع توسعه اقتصادی و اجتماعی شدن، افت کیفیت خدمات عمومی و زیر بناها، کاهش درآمد مالیاتی و انتقال استعدادهای فعالیت‌های تولیدی به سمت رانت جویی، ایجاد اختلال در ترکیب هزینه‌های دولتی.

## سایر پیامدها:

تأثیر بر فرهنگ و اعتماد عمومی، کمک به بی‌ثباتی سیاسی، نهادینه‌شدن نفوذ غیرقانونی گروه‌های سیاسی، تردید مردم در مورد مشروعیت سیاسی، تأثیرگذاری بر نتیجه دادرسی حقوقی و نظارتی.



## **آثار و پیامدهای فساد مالی**

شیوع مفسد مالی در کشور می‌تواند عوارض و پیامدهای اقتصادی بسیاری را به همراه داشته باشد از جمله:

### **آثار منفی فساد مالی بر تخصیص صحیح منابع:**

فساد مالی، کار تعقیب اصل تخصیص تهیه منابع توسط دولت را فلج می‌کند و اولویت‌های اساسی در طرح‌های ملی را به دست فراموشی می‌سپارد و فعالیت‌هایی اولویت می‌یابند که با منافع نامشروع متصدیان فاسد سازگاری داشته باشند. در اینجاست که افراد به سمت فعالیت‌های نادرست می‌روند و تلاش در جهت دستیابی به درآمدهای فوری و سهل‌الوصول، به جای شکوفا شدن توانایی‌ها و استعدادها، صورت می‌گیرد.

### **آثار منفی فساد مالی بر توزیع صحیح درآمدها:**

این اثر از طریق کاهش درآمدهای دولتی پدید می‌آید و این کاهش توانایی موجب می‌گردد دولت در اجرای طرح‌های عمرانی، اساسی و زیبایی و نیز پیشبرد برنامه‌های رشد و توسعه ناتوان شود. الگوی نادرست درآمدها باعث رواج نابرابری‌ها و اختلاف‌های شدید طبقاتی می‌شود و در بلندمدت از تحقق کامل عدالت اجتماعی جلوگیری خواهد کرد. به این دلیل اقشار ضعیف و کم درآمد از مزایای رفاه اجتماعی کمترین بهره را خواهند داشت؛ در توزیع درآمدها جایگاهی ندارند و سرمایه‌گذاری‌های دولتی به نفع این گروه نخواهد بود.

### **آثار منفی فساد مالی بر کارایی اقتصادی:**

فساد بیشتر کارایی فعالیت‌های اقتصادی را از طریق توجه به اعمال فاسد می‌کاهد و کاهش کارایی به فساد بیشتر خواهد انجامید و بین کاهش کارایی و افزایش فساد مالی دور باطلی ایجاد می‌شود که نتیجه آن حاکمیت گسترده فساد و عوارض ناشی از آن و شکل‌گیری انگیزه‌های فاسد است.

### **آثار منفی فساد مالی بر رشد اقتصادی:**

تأثیر منفی عمیق فساد مالی بر روی رشد اقتصادی و در نتیجه توسعه اثر منفی بسزایی می‌گذارد. کاهش کارایی اقتصادی، تخصیص نادرست منابع و توزیع نامناسب درآمدها به همراه کاهش انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در بلندمدت بر روی رشد اقتصادی کشور اثر منفی خواهد گذاشت؛ در نتیجه، پیامدهای اقتصادی شیوع فساد مالی در کشورها می‌تواند شامل ضد رشد و توسعه بودن مفسد مالی، ایجاد و گسترش فقر و آثار و پیامدهای آن و نیز تغییر فرهنگ اقتصادی شود. پیامدهای منفی فساد در شرایط نامساعد اقتصادی و اجتماعی می‌تواند هم از نظر اجتماعی و هم از نظر فردی کارساز باشد.

## تخصیص نادرست منابع کمیاب:

فساد در فرایند بودجه‌ریزی، هزینه‌های مهم برای شبکه‌های توسعه و امنیت اجتماعی را کاهش می‌دهد. بنابراین منابع مالی محدود را به جای خرج کردن در بخش‌های اجتماعی که اولویت دارند، در مناطقی صرف می‌کنند که تنها اندکی از افراد بهره‌مند می‌شوند.

## پایمال شدن حقوق افراد:

دستگاه اداری فاسد حلقه فساد را ایجاد می‌کند که در آن دولت قدرت و توانایی حکومتی خود را از دست می‌دهد. زمانی که فساد حاکم باشد حقوق و آزادی‌های انسانی تهدید شده و قراردادهای اقتصادی و اجتماعی نیز غیرقابل پیش بینی می‌شود.

## معاف شدن مجازات:

دستگاه قضائی و کارکنانی که رشوه می‌گیرند بر عناصر فساد و جرم در جامعه تأثیر می‌گذارند. بنابراین فساد در دستگاه قضائی سبب معافیت از مجازات و ایجاد عدم اطمینان برای کسانی می‌شود که در پی انصاف و عدل به ویژه برای افراد فقیر هستند.

براساس نظریه اقتصادی، فساد رشد اقتصادی را کند می‌کند زیرا انگیزه سرمایه‌گذاری را برای سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی کاهش می‌دهد. در شرایطی که سرمایه‌گذاران در همان گام نخست می‌بایست رشوه بدهند تا بتوانند سرمایه‌گذاری کنند یا اینکه با هر قدمی که برمی‌دارند با توقع ماموران و مقام‌های دولتی روبرو باشند، ارتشاء مانند مالیاتی ویرانگر و زیانبار عمل می‌کند زیرا پرده پوشی و خفاکاری و بی‌اطمینانی به انجام قول و قرارهای رشوه‌گیران آثار منفی خود را به جای می‌گذارد. فساد از راه کاستن از کیفیت خدمات و زیربنای عمومی نیز جلوی رشد اقتصادی و اجتماعی را می‌گیرد، درآمدهای مالیاتی را کاهش می‌دهد، استعدادهای درخشان را از روی آوردن به کارهای تولیدی و ثمربخش بازمی‌دارد و به سوی فعالیت‌های بی‌حاصل اما پرسود و نان و آبدار می‌کشاند و ترکیب مخارج دولت را به هم می‌ریزد و ناسالم می‌کند. در عین حال کسانی هم هستند که می‌خواهند فساد را به نحوی توجیه کنند، از جمله می‌گویند که رشوه‌گیران ممکن است پرکارتر و فعال‌تر از آب در آیند یا اینکه وجود فساد و رشوه خواری ممکن است موجب شود سرمایه‌گذاران موانع و پیچ و خم‌های اداری را دور بزنند!

البته چنین توجیهی با عقل سلیم و رأی خرد ناسازگار است و هزار و یک تاب و پیامد ویرانگر را نادیده می‌گیرد. آثار فساد فقط به قلمرو سرمایه‌گذاری و بنگاه اقتصادی محدود نمی‌گردد بلکه امواج آن سراسر جامعه را تکان می‌دهد و اخلاق و رفتار جامعه را تباه می‌سازد و به بیراهه می‌کشاند.

کاری‌ترین ضربت فساد بر پیکر اقتصاد، به هم ریختن ترکیب مخارج دولت است. سیاستمدارانی که فاسد باشند منابع مالی را بیشتر به جاهایی سوق می‌دهند که رشوه‌های کلان عایدشان کند و صدای آن هم در نیاید. به عنوان مثال، منابع را به تولید کالاهایی تخصیص می‌دهند که رقابت در مورد آنها ضعیف باشد یا به تولید چیزهایی رو می‌آورند که ارزیابی ارزش آنها دشوار است.

### ترکیب مخارج دولت

مطالعات مقایسه‌ای در چند کشور نشان داده است که فساد ترکیب مخارج دولت را عوض می‌کند. دولت‌های فاسد برای آموزش و پرورش و حتی بهداشت و درمان از دولت‌های سالم کمتر هزینه می‌کنند و بیشتر اعتبارات را به سوی سرمایه‌گذاری‌های دولتی سوق می‌دهند. تحلیل‌ها نشان می‌دهد که فساد مالی موجب به هم ریختن ترکیب مخارج دولت می‌شود؛ چرا که سیاستمداران فاسد منابع را بیشتر به بخش‌هایی سوق می‌دهند که سودهای کلان عایدشان شود. آنان به خرید هواپیمای جنگی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عظیم و پرسروصدا بیشتر علاقمند هستند تا چاپ و تولید کتب درسی و افزایش حقوق معلمان ولو اینکه ای نوع خرج‌ها بیش از آن نوع دیگر به رشد اقتصادی کمک کند.

فساد بیشتر در جایی لانه می‌کند که ضعف‌های نهادی دیگر مانند بی‌ثباتی سیاسی و کاغذبازی اداری وجود داشته باشد و نظام‌های قانونگذاری و قضایی نیز ضعیف باشد. با وجود این، با قطع و یقین نمی‌توان گفت که آیا فساد دلیل منحصربفرد لنگی رشد اقتصادی است یا اینکه ضعف‌های نهادی مرتبط با آن نیز نقش دارد. حقیقت این است که تمام این نقص‌ها و نقطه‌های ضعف با یکدیگر ارتباط درونی دارند و یکدیگر را تقویت می‌کنند (به عنوان مثال، کاغذبازی راه فساد را می‌گشاید و ماموران یا مقام‌های اداری فاسد نیز بر کاغذبازی و تشریفات اداری می‌افزایند تا رشوه‌های بیشتری بگیرند). بنابراین، اگر کشوری بتواند ریشه فساد را بخشکاند، درمان دردهای نهادی دیگرش آسان‌تر خواهد شد، چنانکه اصلاح نسبی ضعف‌های نهادی دیگر مهار فساد را آسان‌تر می‌کند.

### مانع رشد اقتصادی

از نقطه‌نظر تئوری اقتصادی می‌توان ادعا کرد که فساد مانع رشد اقتصادی است، زیرا انگیزه سرمایه‌گذاری مولد را از سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی می‌گیرد. در مواردی که مقامات فساد دولتی پیش از آغاز به کار یک پروژه اقتصادی درخواست رشوه می‌کنند و یا اینکه تقاضای مشارکت در سود حاصله را دارند، رشوه همچون مالیات عمل می‌کند. فساد از طریق تضعیف زیرساخت‌های عمومی و خدمات همگانی و نیز کاهش درآمدهای مالیاتی موجب کندی آهنگ رشد اقتصادی می‌شود. در نتیجه، افراد با استعداد به جای اشتغال در مشاغل مولد به

دلالتی و واسطه‌گری روی می‌آورند. یکی از کانال‌هایی که فساد از طریق آن به اقتصاد یک کشور لطمه وارد می‌آورد از شکل انداختن و منحرف کردن ساختار و ترکیب هزینه‌های دولتی است.

### عدم انگیزه مبارزه با فساد

هرگاه فساد در بطن یک سیستم ریشه بدواند و بیشتر مردم برای مدت‌های مدید در چارچوب این سیستم عمل کنند، دیگر انگیزه برای مبارزه با فساد باقی نخواهد ماند حتی اگر همگان بدانند در صورت تغییر این سیستم از زندگی بهتری بهره‌مند خواهند شد.

### بی‌ثباتی سیاسی

تداوم و استمرار فساد در برخی از کشورهای جهان، به وضوح نشان می‌دهد که چگونه فساد موجب بی‌ثباتی سیاسی می‌شود. به این ترتیب، فساد و بی‌ثباتی سیاسی در عمل دو روی سکه‌اند. در کشورهایی که کودتاهای سیاسی یکی پس از دیگری روی می‌دهد، در واقع یک رژیم فساد جای رژیم فاسد دیگری را می‌گیرد. با این حال دیکتاتورهایی هستند که سالیان دراز بر مسند قدرت باقی می‌مانند و دست اطرافیان خویش را در چپاول بیت‌المال باز می‌گذارند. این رژیم‌ها را مجموعه‌ای از افراد و نخبگان تشکیل می‌دهند که درباره سطح مشخصی از فساد و چپاول اموال به توافق می‌رسند. این سطح از فساد اگرچه بالاست اما آنقدر نیست که موجب سرنگونی رژیم دیکتاتوری شود.

### اتخاذ تصمیمات نادرست

فساد موجب اتخاذ تصمیمات نادرست از سوی دیوان سالاران می‌شود؛ چرا که آنان از طرح‌های زیر استاندارد، پر هزینه، پیچیده و سرمایه‌بر که به سهولت حسابرسی نمی‌شوند حمایت می‌کنند تا آسان‌تر مبالغ هنگفتی را به سود خود برداشت نمایند.

### فاصله طبقاتی

فساد مالی، فاصله طبقاتی و نابرابری‌ها را افزایش می‌دهد، زیرا منابع غالباً به بخش‌هایی تخصیص داده می‌شود که قدرت بازپرداخت آن را دارند. به عبارتی، افرادی که از توانایی‌های مالی و موقعیتی بهره‌بردارند منابع بیشتری را جذب می‌کنند که این امر منجر به بیشتر شدن شکاف طبقات می‌شود (بخشی، ۱۳۹۱).

## رویکردهای نظری برای پیشگیری و مبارزه با فساد

بطور کلی محققان چهار رویکرد متفاوت را برای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری برشمرده‌اند که عبارتند از:

- (۱) رویکرد علمی
- (۲) رویکرد تجربی
- (۳) رویکرد ارزشی
- (۴) رویکرد تطبیقی

- (۱) رویکرد علمی: در این رویکرد به کمک شاخه‌های علوم رایج بخصوص علوم انسانی، به شناخت و چیهستی پدیده فساد اداری و چرایی بروز آن و چگونگی پیشگیری و یا مبارزه با آن می‌پردازند.
- (۲) رویکرد تجربی: در این رویکرد، به بررسی تجربیات انجام شده در کشور، از حیث فرصت‌ها و تهدیدها، نقاط قوت و نقاط ضعف مربوط به مبارزه با فساد اداری پرداخته می‌شود.
- (۳) رویکرد ارزشی: در این رویکرد با مراجعه به منافع ارزشی هر جامعه، مبانی و مصداق‌های پیشگیری و مبارزه با فساد اداری استنباط و استخراج می‌شود.

## سابقه فساد اداری

- مطالعه تاریخ تمدن بشر حاکی از آن است که فساد، در جوامع انسانی قدمتی به اندازه طول تمدن بشر دارد. در حال حاضر نیز با توجه به پیچیدگی تمدن‌ها و در نتیجه پیچیدگی و تنوع سازمان‌ها، فساد یکی از مسائل و مشکلات مبتلا به جوامع بشری (کشورهای جهان) است.
- منتسکیو معتقد است، فساد باعث می‌شود که یک سامانه سیاسی صحیح و خوب به یک سامانه ناپسند تبدیل گردد. به عقیده وی در حکومت‌های مبتنی بر دموکراسی از شدت و حدت فساد کاسته می‌شود، اما برعکس حکومت‌های دیکتاتوری، زمینه را برای بروز و ظهور فساد مهیاتر می‌کنند.
- ابن خلدون علت اصلی فساد اداری را تمایل شدید طبقات حاکم بر زندگی تجملاتی می‌داند و معتقد است که هزینه زیاد تجملات، طبقات حاکم را وادار می‌کند که به فساد اداری متوسل شوند.
- جنگ‌های پی‌درپی و مستمر، خشونت‌ها و قیام‌ها علیه تمدن‌ها و طبقات حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع، همواره ناشی از فساد اداری بوده است می‌توان گفت فساد اداری در کنار سایر عوامل، از جمله عوامل مهم در فروپاشی تمدن‌ها بوده است. تاریخ و تجارب حکومت‌ها حاکی از آن است که رابطه معکوسی بین استفاده درست و بجا از قدرت و گسترش قلمرو فساد اداری وجود داشته است. بطوری که هرگاه از قدرت به طور مطلوب استفاده به عمل می‌آمده، میزان فساد اداری کاهش می‌یافته است.

## مصادیق فساد اداری

مصادیق «فساد اداری» را می‌توان در قالب معضلات و ناهنجاری‌های رفتاری به شرح سرفصل‌های ذیل دسته‌بندی کرد:

- سوءاستفاده از موقعیت شغلی
- ارتشاء
- اختلاس
- کلاهبرداری
- بی‌عدالتی
- قاچاق (هر نوع)
- پورسانت
- باج‌خواهی
- ایجاد نارضایتی برای ارباب رجوع (دینفغان)
- سرقت اموال و دارایی‌های سازمان
- فروش اطلاعات محرمانه سازمان به دیگران
- افشاء اطلاعات سری و محرمانه سازمان
- باند بازی و دسته‌گرایی
- قوم و تبارگماری
- همپالگی‌گرایی
- کم‌کاری
- تبانی
- جعل اسناد و مدارک
- دستکاری در اسناد و یا از بین بردن آنها
- تهدید و ارباب دیگران با قصد و انگیزه و ارتکاب به فساد و امثال آنها به صورت انفرادی، گروهی و یا سازمان یافته
- رشوه‌خواری به عنوان رایج‌ترین شکل فساد اداری که موجب به وجود آمدن عوامل زیر می‌گردد:
  - افزایش هزینه‌های معاملات و عدم اطمینان در اقتصاد
  - اختلال در سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و عدم کارایی در اقتصاد
  - سوق منابع و استعدادها به سوی فعالیت‌های نادرست و رانت‌خواری

- تحریف در اولویت بخشی و گزینش نادرست فناوری‌ها
- سوق دادن شرکت‌ها و سازمان‌ها به سوی فعالیت‌های زیرزمینی
- تضعیف توانایی کشور برای افزایش درآمدها

## تعاریف و مفهوم رشوه

### معنای قانونی رشوه

در مقررات مربوط به رشوه تنها در جزء ۱۰ ماده واحده قانون دیوان جزای اعمال دولت مصوب ۳۰ آبان ۱۳۰۸ کلمه ارتشاء تعریف شده است و در سایر مقررات و از جمله مقررات قانون تشدید که در حال حاضر محل استناد می‌باشد، مرتشی را فاعل عمل ارتشاء تعریف نموده‌اند. مطابق قانون فوق‌الذکر، مقصود از کلمه ارتشاء در قوانین مذکور اخذ وجه یا مال یا اخذ سند پرداخت سند و یا تسلیم مالی است از طرف مستخدم دولتی یا مملکتی یا بلدی برای انجام ندادن امری که مربوط است به مشکلات قضائی و اداری دولت یا ادارات مملکتی، خواه انجام یا عدم انجام آن امر مربوط به کار اداری شخصی باشد که وجه یا مال یا سند را گرفته، خواه مربوط به کار اداری یکی از مستخدمین دیگر دولت یا ادارات مملکتی، اخذ وجه یا مال یا سند به ترتیب فوق‌الذکر ارتشاء است. به نظر می‌رسد این تعریف کامل‌ترین تعریف ممکن از ارتشاء بوده که تاکنون مطرح شده است و البته ظاهراً هنوز هم به قوت خود باقی می‌باشد. البته جا داشت قانونگذاران و مخصوصاً قانون‌گذار اسلامی، تعریف جامع و مانعی از ارتشاء اراه دهند تا بیانگر ارکان جرم نیز باشد.

### انواع رشوه از دیدگاه فقها

- اول: این که شخصی به شخص دیگر مالی را ببخشد تا دوستی و رفاقت او را به دست آورد، این نوع رشوه برای دو طرف بخشنده و گیرنده حلال است.
  - دوم: این که شخصی مالی را به دیگری که او را ترسانده، ببخشد تا ترس وی را از خود بیرون کند یا این که مالی را به سلطان و حاکم ببخشد تا از ستم به جان و مالش در امان باشد، این نوع رشوه از طرف رشوه‌دهنده حرام نیست زیرا وی مالش را سپر ایمنی جان و دیگر اموالش کرده، ولی برای سلطان حاکم و غیر آن، گرفتن آن حرام است.
  - سوم: این که شخصی به دیگری مالی را ببخشد تا واسطه بین او و سلطان شود و او را برای دستیابی به نیازش کمک کند آن نوع رشوه نیز خود بر دو نوع تقسیم می‌شود:
- الف) این که حاجت و نیازش حرام باشد، در این صورت رشوه دهنده حق رشوه دادن ندارد و رشوه گیرنده نیز نباید بپذیرد.

ب) اینکه نیازش مباح و جایز باشد در این صورت اگر شرطی در کار نباشد، حلال است.

- چهارم: این که شخصی به حاکم و سلطان مالی را ببخشد تا زمام قضاوت یا هر عمل دیگر را به وی سپارد این نوع رشوه برای دهنده و گیرنده حرام است.
  - پنجم: رشوه دادن به قاضی، تا به نفع وی حکم کند، اخبار زیادی بر حرمت این نوع رشوه وارد شده و آن را شرک به خداوند دانسته‌اند.
- از جمع‌بندی نظرات به این نتیجه می‌رسیم که رشوه عبارت است از دادن و گرفتن مال، وجه یا سند پرداخت وجه یا سند تسلیم مال، جهت رسیدن به مقصودی که از سوی راشی موردنظر قرار گرفته است. اعم از اینکه این قصد و هدف امری به حق و یا امری باطل باشد. این تعریف به نظر می‌رسد جامع و مانع است زیرا همانطور که قبلاً گفته شد رشوه عبارت است از رشاء و ارتشاء.

## شایع ترین اقسام رشوه در نظام اداری

### (۱) رشوه با انگیزه کسب امتیاز نسبت به سایرین:

در اینگونه رشوه در برابر تسهیل یا تسریع در انجام یک «کار قانونی» مبلغی از جانب مقامی که سبب این تسهیل یا تسریع گشته مورد تقاضا واقع می‌شود، یا اینکه آن مقام انتظار دارد این مبلغ پس از پایان آن کار خاص به وی پرداخت گردد. بنابراین شخصی که از او انتظار پرداخت می‌رود صرفاً می‌خواهد به انجام امری عادی و قانونی مبادرت ورزد و فقط مایل است نسبت به سایر متقاضیان امتیازی کسب نماید و یا سریع تر و ساده‌تر به هدف خویش دست یابد. به عنوان نمونه می‌تواند به پرداخت رشوه به منظور کسب تسهیلات در به دست آوردن مجوزها، گواهینامه‌ها، پروانه کار و غیره اشاره کرد. اینگونه رشوه گروه بزرگی از پرداخت‌ها را شامل می‌گردد.

### (۲) رشوه به انگیزه سودجویی شخصی از موقعیت سازمانی:

یکی از جرم شناسان به نام «مارک مور» در بحث گونه‌شناسی انواع جرایم یقه سفیدها، از این نوع رشوه نام برد و در توضیح آن چنین می‌گوید: «یکی دیگر از انواع جرایم یقه سفیدها، عبارت است از سودجویی اشخاص از قدرت یا موقعیت شان در سازمان به منظور بهره‌جویی از سایر افراد که در چگونگی کاربری آن قدرت نفعی دارند. مثلاً یک بازرس اداری بهداشت که از مالک رستورانی درخواست پرداخت می‌نماید تا جواز و پروانه فعالیت به او عطا کند، از موقعیت سازمانی خود سوءاستفاده می‌کند. در غالب موارد اینگونه جرم هنگامی به وقوع می‌پیوندد که راشی (متقاضی) از کارمند دولت (مرتشی) خدمتی را انتظار داشته باشد و کارمند دولت تهدید به خودداری از ادای خدمت می‌نماید مگر در صورتی که پرداخت اضافی یا رشوه آماده باشد».



این نوع رشوه را نباید با نوع اول رشوه اشتباه گرفت. در نوع اخیر، رشوه دهنده مجبور به پرداخت رشوه می‌گردد. در حالی که در نوع اول رشوه دهنده از روی اختیار و به منظور ایجاد تسهیل یا تسریع در رسیدن به مقصود خود اقدام به پرداخت رشوه می‌نماید.

### ۳) رشوه به انگیزه خرید و فروش «نفوذ»:

در برخی موارد، افرادی که دارای موقعیت مهم سازمانی هستند، قدرت نفوذ و یا اطلاعات خود را در اختیار کسانی قرار می‌دهند که در رابطه با آن سازمان دارای منافع هستند و یا این که پیش آگاهی از فعالیت‌های آینده آن سازمان بر ایشان حائز اهمیت می‌باشد. عمل این مقامات دولتی از این جهت واجد اهمیت است که رشوه دهندگان بدون استفاده از قدرت، نفوذ و یا اطلاعات این مقامات قادر به پیشبرد امور خود نخواهند بود. این گونه رشوه خود دارای دو صورت است:

الف) شخص یا گروه رشوه دهنده از قدرت، نفوذ و یا اطلاعات مقام دولتی برای ارتکاب یک عمل قانونی استفاده می‌کند.

ب) شخص یا گروه رشوه دهنده از قدرت نفوذ و یا اطلاعات مقام دولتی در جهت دست یازیدن به یک عمل غیرقانونی و مجرمانه استفاده می‌کند. در این نوع از رشوه، مقام دولتی در قبال رشوه، با استفاده از قدرت، نفوذ و یا اطلاعات خود، در برابر عمل غیرقانونی رشوه دهنده از خود تسامح نشان می‌دهد یا در راه اجرای آن تسهیلاتی به وجود می‌آورد. بیشتر فعالیت‌های مربوط به قاچاق کالا، شرط بندی‌های غیرقانونی و صادرات و واردات کالا (به هنگامی که مقررات قانونی در آنها رعایت نمی‌گردد) از این طریق صورت می‌پذیرد. در این نوع رشوه، رشوه دهنده در پناه قدرت و نفوذ مقام دولتی و با اطمینان به اطلاعاتی که از وی کسب نموده عمل مجرمانه خود را به مرحله درمی‌آورد.

### **رشوه سیاسی**

یکی از اقسام نوظهور رشوه را شاید بتوان «رشوه سیاسی» قلمداد کرد. این رشوه، از سوی اعضای یک گروه، دسته و حزب سیاسی به هوادارانشان داده می‌شود.

رشوه سیاسی، تقریباً نوع جدیدی از رشوه است. هرچند که رگه‌های شبیه آن را می‌توان از تاریخ رشوه استخراج کرد، ولی به شکلی که امروز در جامعه ما رایج شده، جدید و تازه است. اگر روح رشوه را «حق را ناحق کردن و ناحق را حق جلوه دادن» بدانیم، آن وقت بسیاری از گزینش‌های سیاسی، که با آب و رنگ جناحی انجام می‌پذیرد، رشوه سیاسی به حساب می‌آید.

### توسعه مدیریت و توسعه کیفی نیروی انسانی

- طراحی و استقرار نظام انتصاب، ارتقا و تغییر مدیران بر مبنای شایستگی
- طراحی و استقرار نظام ارزیابی عملکرد مدیریت (کنترل‌های درونی و نظام اداری)
- بهبود نظام‌های مدیریت منابع انسانی همانند نظام جذب و استخدام، نظام انتصاب و ارتقای نظام تشویق و تنبیه بر مبنای بهره‌وری عملکرد.
- توجه خاص به آموزش کارکنان و مدیران به منظور ارتقای مهارت شغلی و افزایش دانش آنان
- ارائه آموزش‌های خاص برای مقابله با فساد در محیط کار
- تدوین منشور اخلاقی کارکنان دولت در جمهوری اسلامی ایران (سازمان مدیریت، ۱۳۸۴)
- توسعه مهارت‌های حرفه‌ای کارکنان از طریق آموزش‌های مستمر
- تشویق نوآوری و خلاقیت فردی و گروهی کارکنان
- توجه به تفاوت‌های فردی در انتخاب، آموزش، انگیزش و عملکرد کارکنان

### تقویت فرهنگ مشارکت‌جویی و مشارکت‌پذیری در دستگاه‌های اجرایی

- تغییر نگرش کارکنان به ارباب رجوع و خدمت‌گیرندگان
- گسترش و نهادینه کردن مشارکت‌های کارکنان در فرآیند هدف‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرا
- تقویت روحیه کار گروهی در سازمان‌ها

### ارتقای پاسخگویی دستگاه‌ها در مقابل مردم، نهادهای مدنی و نهادهای نظارتی قانون

- افزایش روحیه قانون‌گرایی و قانون‌مداری در مناسبات اداری
- تقویت فرهنگ گزارش‌دهی و گزارش‌گیری در دستگاه‌های اجرایی
- الزام دستگاه‌ها به ارائه اطلاعات موردنیاز مردم، نهادهای مدنی و نهادهای نظارتی قانونی
- اطلاع‌رسانی مستمر به مردم در خصوص اقدامات و فعالیت‌های اساسی دستگاه، معادلات دولتی و تخلفات و مفسد ارتكابی کارکنان.
- بهبود و افزایش پاسخگویی در قبال تصمیمات و اقدامات مربوطه و افزایش آگاهی عمومی نسبت به عملکرد دستگاه‌ها و ایجاد فرصت طرح انتقادات و ارزیابی‌های مردم از آنها با همکاری رسانه‌های جمعی.

## ایجاد اصلاحات نهادی در مدیریت مبارزه با فساد و سالم سازی نظام اداری

- تمرکز فعالیت‌های مربوط به هماهنگی و هدایت برنامه مبارزه با فساد در یک نهاد
- ایجاد دادگاه‌های خاص (با آیین‌نامه دادرسی متناسب با ویژگی‌های مدیریت اجرایی) در دادگستری جمهوری اسلامی ایران به منظور افزایش سرعت، دقت و عدالت در رسیدگی به مصادیق فساد.

راهکارهای فرهنگی – اجتماعی

## افزایش آگاهی و آموزش مستمر در خصوص قوانین و برنامه‌ها و دستاوردهای مبارزه با فساد

- اطلاع‌رسانی مرتب و به موقع به مردم در مورد برنامه‌ها و دستاوردهای مبارزه با فساد از طریق نهادهای مسئول
- آموزش عمومی برای آشنایی و برخورد با مصادیق فساد در نظام اداری و نحوه پیگیری آنها

## احیا و آموزش ارزش‌های اخلاقی و انضباط اجتماعی در مورد روابط مردم با نظام اداری

- ترویج منشور اخلاقی کارکنان در نظام اداری به منظور نهادینه کردن فرهنگ مطلوب سازمانی.
  - متعهد بودن مدیران به نظم و انضباط.
- در زندگی چیزی بدتر و خطرناک‌تر از بی‌نظمی نیست وقتی به ریشه نظم می‌رسید می‌بینید که تنها معنای آن خوب و درست انجام دادن کار است. لذا مدیران سازمان‌ها می‌بایست به منظور کسب موفقیت‌های کاری و تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمان خود، نظم و انضباط را در تمام جهات بصورت دقیق و کامل رعایت نمایند. مدیران باید انگیزه خود انضباطی را در بین کارکنان خود با توجه به ملاحظات ذیل ایجاد نمایند:

- ❖ مقررات را منطقی وضع کنید.
- ❖ کارکنان را در جریان مقررات بگذارید.
- ❖ کارکنان را تصحیح کنید نه تنبیه
- ❖ در تنبیهات تبعیض قائل نشوید.
- ❖ بیش از میزان لازم تنبیه نکنید
- ❖ تردید را به نفع کارکنان حساب کنید (مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۸)

## تقویت فرهنگ مسئولیت‌خواهی و انتقاد از دستگاه‌های اجرایی در مردم

- ترویج روحیه نقد و نقدپذیری در مردم، مدیران و کارکنان
- الزام دستگاه‌های اجرایی به پاسخگویی به مردم و نهادهای مدنی
- تقویت روحیه مسئولیت‌پذیری و گزارش‌دهی دستگاه‌های اجرایی در خصوص انعکاس عملکردشان به مردم

## بهبود نظام تأمین اجتماعی

- اصلاح نظام‌های تأمین اجتماعی کارکنان دولت و بهبود وضعیت معیشتی آنها در ایام بازنشستگی
- حمایت از اقشار آسیب‌پذیر کارمندی و ارتقای وضع معیشتی آنها

راهکارهای سیاسی - مدنی

## تقویت نهادهای مدنی در نظارت بر نهاد قدرت و دستگاه‌های اجرایی

- گسترش تشکل‌های غیردولتی، علمی، تخصصی، صنفی و سیاسی به منظور ایفای نقش نظارتی آنها بر نظام اداری
- توسعه و تقویت جایگاه نهادهای مدنی در اداره امور
- حمایت از مطبوعات در اعلام تخلفات در دستگاه‌های دولتی
- الزام دستگاه‌های اجرایی در پاسخگویی به نهادهای مدنی

## توسعه مشارکت مردمی در مبارزه با فساد و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی

- حمایت قانون اطلاع‌رسانی مردمی در خصوص مصادیق فساد
- تمهید ساز و کارهای قانونی توسعه، نظارت مردمی بر دستگاه‌های اجرایی از طریق پیش‌بینی تشویق‌های مناسب

## سیاست‌زدایی از نظام اداری و انتخاب مدیران براساس شایستگی

- تصویب نظام انتصاب و ارتقای مدیران بر مبنای شایسته‌سالاری
- افزایش امنیت شغلی مدیران و استقرار نظام ارزیابی عملکرد مدیران به عنوان مبنای تغییر و ارتقای آن.

## اصلاح قوانین و مقررات کیفری و جزایی برای برخورد موثر با عوامل فساد

- تصویب قوانین مناسب برای مقابله با مصادیق فساد کارکنان دولت و اشخاص حقیقی و حقوقی
- رفع ابهام و نقص قوانین موجود مبارزه با مصادیق فساد
- افزایش هزینه‌های ارتکاب تخلف و فساد در دستگاه‌های اجرایی از طریق پیش‌بینی مجازات‌های مناسب

راهکارهای اقتصادی

## کاهش مداخلات دولت در امور اقتصادی

- کاهش تصدی‌های اقتصادی دستگاه‌های دولتی
- تسریع در مقررات زدایی از فعالیت‌های اقتصادی جامعه
- تسریع در آزادسازی فعالیت‌های اقتصادی جامعه

### رقابتی نمودن فعالیت‌های اقتصادی و معاملات دولتی و حذف امتیازات و رانت‌های مختلف

- اصلاح مقررات مربوط به معاملات دولتی به منظور فراهم شدن زمینه رقابت و فرصت برابر برای کلیه متقاضیان در انجام این معاملات
- الزام قانونی در خصوص اعلام مشخصات و نتایج کلیه معاملات دولتی برای اطلاع عمومی
- تمهیدساز و کار قانونی لازم برای ممانعت از اختصاص هرگونه رانت و امتیاز اقتصادی
- کاهش و حذف انحصارات دولت در امور اقتصادی و مقابله با شکل‌گیری هر نوع انحصار
- تسریع در شناسایی و لغو انحصارات دولتی
- تصویب قانون ضد انحصار

### بهبود وضعیت معیشتی کارکنان دولت

- بهبود نظام پرداخت کارکنان دولت و ارتقای وضع معیشتی آنان
  - ایجاد تعادل بین حقوق کارکنان بخش دولتی و بخش خصوصی
- اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی و تسریع در تعیین تکلیف و واگذاری شرکت‌هایی که تداوم فعالیت آنها به صورت دولتی ضروری ندارد.

- تسریع در تعیین تکلیف شرکت‌های قابل واگذاری
- تسریع در واگذاری شرکت‌هایی که تعیین تکلیف شده‌اند.
- اصلاح ساختار شرکت‌هایی که تداوم فعالیت آنها در بخش دولتی ضرورتی تشخیص داده می‌شود.

### شفاف‌سازی قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی

- انجام اصلاحات لازم در قوانین مالی و مالیاتی
- انجام اصلاحات لازم در قوانین و مقررات پولی و بانکی

### تقویت نظارت دولتی بر فعالیت‌های اقتصادی کشور

- تقویت نظام حسابرسی به منظور حصول اطمینان از صحت عملکردهای مالی
- تقویت نظام مالیاتی کشور

## مراکز تأثیرگذار در مبارزه با فساد اداری

در کنار تعیین هدفها، راهبردها و راهکارهای مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، لازم است مراکز موثر در اجرای موفق برنامه مبارزه با فساد اداری شناسایی شوند و برای تقویت این مراکز، اقدام مناسب صورت گیرد. در ادامه به مراکزی که می‌توانند در مبارزه اداری تأثیرگذار باشند و وظایف آنها اشاره می‌شود:

### ۱) نهادهای مسئول مبارزه با فساد در نظام اداری:

علاوه بر سازمان بازرسی کل کشور که مسئولیت نظارت بر حسن اجرای قوانین در کشور را بر عهده دارد، ایجاد یک نهاد مستقل برای برنامه‌ریزی و اجرای فعالیتهای مربوط به پیشگیری از فساد در نظام اجرایی کشور و زیر نظر رئیس‌جمهور ضرورت دارد. این نهاد مستقل که می‌تواند مستقیماً زیر نظر رئیس‌جمهور یا به صورت یک سازمان وابسته به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور فعالیت نماید، مسئولیت مدیریت اصلاح و بهسازی نظام اداری و هماهنگی برنامه مبارزه با فساد را بین دستگاه‌های اجرایی بر عهده خواهد داشت.

### ۲) سازمان‌ها و نهادهای نظارتی:

مجموعه این سازمانها که دستگاه‌های اصلی آنها سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور، وزارت اطلاعات و بازرسی ویژه رئیس‌جمهور می‌باشند، نقش شایانی در توفیق برنامه‌های مبارزه با فساد دارند. بررسی وظایف و اختیارات آنها و تداخل‌های احتمالی در این مورد و ایجاد ارتباط موثر بین آنها برای تبادل اطلاعات در خصوص تخلفات و مفاسد کارگزاران دولتی بر این توفیق می‌افزاید.

### ۳) دستگاه‌های اجرایی:

وظیفه اصلی و اولیه برخورد با مصادیق فساد با دستگاه‌های اجرایی و به عهده مقامات مسئول و واحدهای بازرسی و رسیدگی به شکایات است. بازنگری در نقش و وظایف این واحدها می‌تواند امر مبارزه با فساد را در دستگاه‌ها تقویت کند و هماهنگی بین این واحدها، یکپارچگی مبارزه با فساد را در سطح نظام اداری تضمین می‌نماید.

### ۴) قوه قضائیه (محاکم دادگستری):

برخورد سریع، مناسب و سنجیده محاکم دادگستری، در مدیران دلسوز احساس امنیت شغلی و در متخلفان نگرانی جدی ایجاد می‌نماید. و عکس این موضوع نیز ضمن فراهم نمودن حاشیه امن برای متخلفان، آرامش مدیر کشور را مخدوش می‌سازد.

#### ۵) قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی):

دقت نظر مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین مناسب و اعمال نظارت بر فعالیت نهادهای مسئول در مبارزه با فساد در کشور، ضمن تسهیل اجرای برنامه مبارزه با فساد و مساعدت دستگاه‌های مسئول، صحت عملکرد آنها را تضمین می‌نماید.

#### ۶) نهادهای مدنی:

حضور این نهادها، اعم از احزاب و تشکل‌های سیاسی، تشکل‌های غیردولتی، تشکل‌های صنفی، تخصصی، مراکز عملی و حتی بخش خصوصی در عرصه مبارزه با فساد، به دلیل ماهیت مستقل آنها، نظارت عمومی بر دستگاه‌های اجرایی را تأمین می‌نماید و زمینه‌های ارتکاب تخلفات را به میزان زیادی کاهش می‌دهد.

#### ۷) رسانه‌ها (مطبوعات، رادیو و تلویزیون):

رسانه‌ها در زمینه آموزش مردم، توجیه افکار عمومی و اطلاع رسانی به مردم نقش شایانی دارند و ایفای صحیح این نقش، در پیشگیری از بروز فساد نیز موثر است (سازمان مدیریت، ۱۳۸۴).  
یک مدیر فارغ از شایستگی‌های افراد صورت می‌گیرد، رشوه است. مدیری که صرفاً با پشتوانه اینکه هم گروه و هم جناح مدیر رده بالاست، بدون در نظر گرفتن لیاقت‌های تخصصی و پستی منصوب می‌شود، مصداقی از رشوه سیاسی است. یکی دیگر از مصاق‌های رشوه سیاسی، این است که موقعیت‌های خاص مالی، آن هم در اندازه‌های کلان، در اختیار افرادی قرار می‌گیرد که وابستگی‌های جناحی به مقام عالی رتبه دارند. رشوه سیاسی اغلب با دو هدف داده می‌شود: یکی به عنوان اجرت تلاش در به قدرت رسیدن مسئول رده بالاست که این اجرت به دلیل آن که از بیت المال پرداخت می‌شود، حرام و مذموم است. دوم برای جلب نظر افراد برای تلاش‌های آینده، البته نوع دیگر از رشوه سیاسی نیز رایج است که بعد مادی ندارد. این نوع رشوه، در واقع قرار دادن روند امور در مجرای است که یک جناح خاص حامی آن است. این نوع از رشوه سیاسی معمولاً از سوی افراد در بدنه تصمیم‌گیری یا اجرای کشور به فرد با جریانی داده می‌شود که قدرت اکثریت در دست اوست.

#### حیطه رشوه

- پرداخت رشوه در اکثر کشورهای جهان وجود دارد و با تصویب قوانینی سخت و سنگین در پاره‌ای از کشورها، همچنان رشوه و رد و بدل هدیه‌های زیرمیزی به قوت خود باقی هستند و در سامانه اداری کشورها ریشه‌دار می‌باشند. نمونه‌هایی از پرداخت رشوه می‌تواند در حیطه‌های مختلف ظاهر شود که عبارتند از:
- برای ثبت نام کودکان در مدارس و برگزاری امتحان، رشوه می‌خواهند. به علاوه، معلمان رشوه می‌دهند تا ارتقاء یابند و یا منتقل شوند.
  - بیماران رشوه می‌دهند تا معالجات لازم را دریافت کنند. تخت به دست آورند یا جراحی شوند.
  - پلیس رشوه می‌گیرد تا از جنایتکاران حمایت و بی‌گناهان را دستگیر کند.
  - مامورین راهنمایی و رانندگی رشوه می‌گیرند.
  - کارمندان اداره مالیات رشوه می‌گیرند تا ارزیابی‌های مالیاتی را تغییر دهند، حساب رسان رشوه می‌دهند تا اختلافات مالی حساب‌ها را پنهان کنند و بازنشستگان رشوه بدهند تا مستمری بازنشستگی دریافت کنند.
  - در خدمت قضایی، منشی دادگاه تقاضای رشوه می‌کند تا پرونده‌ای را مفتوح کند و به جریان اندازد یا برعکس، آن را پنهان کند. قاضی رشوه می‌پذیرد تا مجازات‌ها را تخفیف دهد، اتهامات را پس بگیرد یا افراد را به قید ضمانت آزاد کند.
  - در ادارات و منابع طبیعی، مقامات در هنگام نقشه برداری یا تخصیص قطعات زمین رشوه می‌گیرند.
  - کارمندان اداره آب، برای ایجاد انشعابات جدید و تقسیم آب، رشوه می‌گیرند.
  - دستگاه‌های دولتی، برای نفع بردن گروهی خاص در مزایده‌ها و مناقصه‌ها و پوشاندن نقاط ضعف پیمانکاران، رشوه می‌گیرند.
  - کارکنان اداره کار برای سر کار برگرداندن کارگران اخراج شده، رشوه دریافت می‌کنند.
  - روزنامه نگاران، برای مخفی کردن اطلاعات اتهام برانگیز و خوب جلوه دادن افراد و مسولین رشوه می‌گیرند، یا مسولین رشوه می‌دهند.
  - ارزیابان گمرک، ممکن است در ارزیابی کالاها، اقدام به تخلف نمایند یا از ورود و خروج کالایی چشم پوشی نمایند.

## زمینه‌های رشوه

زمینه‌هایی وجود دارد که به تبادل رشوه می‌انجامد (وفایی، زمینه، شماره ۵۷) که در ادامه به برخی از موارد متعارف آن اشاره می‌کنیم:

۱. مناقصه: کسب اطلاع از قیمت‌های اعلام شده از طرف رقبا (پیمانکاران) در مناقصه‌های دولتی با پرداخت رشوه به مسولین برگزاری مناقصه و یا افرادی که به دلایلی به پیشنهادهای رسیده از طرف پیمانکاران



دسترسی داشته باشند. بدین وسیله پیمانکار خاصی به اطلاع از نظرات رقبای خود، پیشنهادی را مطرح خواهد کرد که از نظر قیمت به میزان ناچیزی پایین تر و یا از نظر ارایه کار مقداری از شرایط ظاهری بهتری برخوردار باشد.

پرداخت رشوه در مناقصه زمانی به اوج می رسد که پیمانکار به شرایط و خواسته‌های غیر آشکار، اما احساس کارفرما، دسترسی داشته باشد که در این صورت با رعایت نکات مورد علاقه کارفرما حتی می‌تواند موارد مانند قیمت را نیز مراعات ننماید.

۲. مزایده: از موارد عمده دیگر به عنوان بستر پرداخت رشوه بحث مزایده‌های دولتی می‌باشد. به طوری که به دست آوردن ارقام مورد مزایده بطور غایب سود کلانی را به دنبال خواهد داشت. در این مورد نیز مانند مورد مناقصه پرداخت‌ها به منظور دسترسی به اطلاعاتی از قبیل علایق واقعی مزایده کننده و پیشنهاد ارائه شده از طرف رقبا می‌باشد. در این مورد (مناقصه و مزایده) گاهی اوقات روش‌های نامانوسی بکار گرفته می‌شود به طوری که پیمانکار بدون پرداخت مستقیم رشوه به کارفرما به اهداف خود دست می‌یابد. در این روش پیمانکار با توجه به اطلاع از محدود بودن برد تبلیغاتی آگهی مناقصه یا مزایده با ایجاد چند رقیب فرضی به اعلام قیمت‌هایی می‌پردازد که در قبال قیمت و شرایط خود از وضعیت نامناسبی برخوردار باشند و در واقع بدین وسیله کارفرما ناچار به پذیرش شرایط خاص مورد نظر پیمانکار خاطمی می‌گردد.

۳. خریدهای دولتی: دستگاه‌هایی مانند وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته، شهرداری‌ها و ... که وابسته به دولت می‌باشند معمولاً جهت تهیه ارقام مورد نیاز و ویژه، پس از اخذ مجوزهای لازم به وسیله مامورین خرید و هماهنگی بخش مربوطه از بازارهای داخلی یا خارجی اقدام می‌نمایند. در این موارد فروشندگان کالاها و خدمات با در اختیار گذاردن تسهیلاتی از قبیل وجوه نقد، هدایای جنسی، ارائه خدمات رایگان، پورسانت، صدور فاکتورهایی با قیمت‌های غیرواقعی تلاش می‌نمایند تا مشتری وامی برای خود فراهم نمایند. پیامدهای منفی این مورد را می‌توان در قالب پرداخت‌های بالاتر سامانه دولتی، تهیه ارقام با استانداردهای پایین معیار مشخصات اعلام شده اولیه، خرید ارقام غیرضروری به دلیل کسب منفعت شخصی و ... مورد اشاره قرار داد.

۴. تسریع در انجام امور قانونی: در این مواقع ارباب رجوع بدون این که بطور مستقیم با اداره مورد بحث کار مالی داشته باشد تنها به منظور از دست ندادن زمان یا کم کردن تردهای متعدد به پرداخت رشوه اقدام می‌نماید. در این مواقع، کارمند می‌تواند با طرح ایرادات غیرمهم قانونی اما وقتگیر، ارباب رجوع را دچار مشکل نماید.

۵. پرداخت به دولت: از جمله فراگیرترین انواع رشوه، در زمینه پرداخت‌هایی است که باید به حساب دولت واریز گردد. از این قبیل می‌توان به جریمه راهنمایی و رانندگی، حقوق گمرکی، انواع مالیات، عوارض و.. اشاره کرد. در این موارد تلاش می‌شود تا با تبادل رشوه از مبلغ پرداختی به حساب دولت کاسته شود. به

دلیل همین تنوع و گستردگی، بیشترین ارتباط را با عمه مردم و می‌توان اثرات سوءاخلاقی و رفتاری آن را در کوتاه‌ترین زمان در عرصه اجتماعی مشاهده کرد.

۶. سندسازی: پرداخت رشوه برای جعل سند جهت خرید و فروش و کسب مالکیت اموال منقول و غیرمنقول مانند زمین‌های بایر و ... از جمله جرائم رشوه است که در یک مقطع و با یک پراخت انجام می‌گیرد، اما حقی دائمی برای کسب شخص ایجاد می‌نماید و لذا به دلیل تغییرات بلندمدت ایجاد شده در مالکیت و ماهیت اموال و افراد، حائز اهمیت ویژه می‌باشد.

۷. کسب امتیاز: گرفتن امتیازات خاص از سامانه دولتی، استفاده از فرصت‌هایی که به دلیل محدود بودن توسط بخش دولتی در اختیار تعداد معدودی از افراد قرار می‌گیرد (اعم از امتیازات عام مانند گرفتن جواز کسب یا امتیازات ویژه مانند استخراج معدن صادرات و واردات یا تولید کالاهای موردنیاز بخشهای دولتی یا مناسب عرضه عمومی و ..) به عنوان منبع درآمد، بسیار قابل توجه است و افراد از آمادگی بسیار مناسبی برای پرداخت رشوه در خصوص آنها برخوردار می‌باشند. در این گروه، دلالتی کارهای خارجی یا بازاریابی اجناس دولتی حایز اهمیت است و سودهای کلانی را نصیب افراد می‌نماید.

۸. بانک‌ها: پرداخت‌های انجام شده در سامانه بانکی به دلیل گستردگی شبکه دسترسی به منابع مالی و برخورد مستقیم با عامه مردم به عنوان یک شیء مستقل مورد توجه می‌باشد. در امور بانکی تبادل رشوه با عناوین و اهداف خاص خود صورت می‌گیرد که گاهی به شکل یک رویه کاملاً پذیرفته شده و ظاهراً قانونی در عرف و حتی مسئولین بانکی درآمده است و مانند پرداخت‌های سالیانه، ماهیانه و ... که از طرف مشتریان حساب جاری به کارمندان شعب انجام می‌گیرد.

از دیگر موارد تبادل رشوه در سامانه بانکی می‌توان به تسهیل و تسریع در دسترسی به اعتبارات مالی در قالب وام‌های مختلف یا اعطای اعتبار به مشتریان در پاسخ به استعلام‌های انجام شده از سوی سایر موسسات دولتی یا دیگر مشتریان اشاره داشت. انتظار مشتری در قبال پرداخت رشوه علاوه بر دو مورد اخذ وام و اعتبار مواردی نظیر حساب سازی، برگشت ندادن چکهای بلامحل و در صورت امکان پر کردن کسری حساب از وجوه بانک و دادن دسته چکهای متعدد می‌باشد.

۹. کسب انحصار یا رانت اقتصادی: شرکت‌های خصوصی روزانه مبالغ هنگفتی هزینه می‌کنند تا قانونگذاران را قانع و متقاعد سازند که انحصارهایی را اعطا کنند و یا حداقل رقابت‌ها را کم و محدود سازند تا برخی صنایع یا افراد بتوانند رانت و اجاره را محقق سازند. در سرتاسر جهان بروکرات‌ها و افراد صاحب نفوذ بطور خستگی‌ناپذیر در تلاش گسترده و حرکت‌های کج و معوج هستند تا خود را در موقعیت‌هایی قرار دهند که بتواند انحصار کوچکی را به دست آورند و به خاطر آن رشوه می‌دهند تا اجازه و لیسانس برخی کارها و تولیدات را بگیرند. یا هزینه‌ای را تایید کنند یا اجازه انتقال کالایی را فراتر از مرزها بگیرند.

## مفهوم سلامت

سلامت به معنی عدم وجود بیماری و نارسایی در یک ارگانیسم (موجود زنده) است. بروز یک بیماری جدی ممکن است به آسیب دیدگی جبران ناپذیر ارگانیسم، یا حتی به مرگ آن منتهی شود. از سوی دیگر، فارغ بودن از بیماری نیز بدان معنا نیست که ارگانیسم بهینه عمل می‌کند. زیرا که ارگانیسم ممکن است سالم باشد ولی به وظیفه و کارکردهای خویش عمل نکند. از این رو، در قلمروهای پزشکی و بهداشتی و درمانی، مفهوم سلامت کامل یا سلامت مثبت مورد توجه قرار گرفته است. در حالت سلامت مثبت، ارگانیسم ضمن انجام وظیفه به رشد و شکوفایی خود ادامه می‌دهد. قریب به این مفهوم، خودیابی است که در روان‌درمانی و آموزش روابط انسانی بدان اشاره می‌شود.

حال سوال این است که آیا می‌توان مفهوم سلامت را که مربوط به موجودات زنده است، در مورد سازمان‌ها بکار برد؟ مایلز معتقد است که صرف نظر از مشکلاتی که (ارگانیسم پنداری سازمان) و نوع آرمانی بودن مفهوم سلامت کامل به بار می‌آورند، رویداد سلامت سازمانی از لحاظ مفهوم پویایی‌های سازمان‌ها و پژوهش و کوشش در جهت بهسازی آنها، مزایای علمی قابل ملاحظه‌ای دارد. (ادبی، ۱۳۸۶).

## مفهوم سلامت و یکپارچگی

سلامت و یکپارچگی (Integrity) عبارتست از: استفاده از قدرت عمومی برای منفعت عمومی. این عنصر، محور برجسته مبارزه با فساد است. سلامت، پیشنهاد کننده شیوه‌های مثبت و فعال است و بر مبنای آن در واقع قبل از اینکه به دنبال طرح‌های برای مبارزه با فساد باشیم، بهتر است در مسیر سلامت نظام اداری جامعه حرکت کنیم و گروه‌ها و بخش‌های مختلف برای پیشگیری و مبارزه با شکل‌گیری فساد را گرد آوریم.

## پاسخگویی

مراد از پاسخگویی (Accountability) مسئولیت‌پذیری و گزارش‌دهی دستگاه‌ها پیرامون عملکردشان است. مسئولان باید در رابطه با ارائه خدمات به آحاد مردم ویا نمایندگان آنها و یا مشتریان خود متعهد باشند. پاسخگویی در برگیرنده گزارش‌دهی عملکرد است. به طور خلاصه، پاسخگویی گزارش عملکرد در فاصله‌ای منظم در مقابل اهداف وضع شده می‌باشند.

## شفافیت

منظور از شفافیت (Transparency) افزایش آگاهی مردم از تصمیمات و ساز و کارهای داخلی دولت است. بدین معنی که افراد از سیاست‌ها و اقدامات دولت آگاهی و در هنگام بروز مشکلات یا داشتن شکایات از اینکه به کجا مراجعه کنند، اطلاع کافی داشته باشند. برای ایجاد رابطه مطلوب بین دولت و مردم و تحقق هدف فوق رعایت اصول «حق آگاه شدن» و «آزادی اطلاعات» ضروری است.

## سلامت سازمانی

سلامت سازمانی را مایلز در سال ۱۹۶۹ تعریف کرد و ضمن پیشنهاد طرحی برای سنجش سلامت سازمان‌ها، خاطرنشان کرد که سازمان همیشه سالم نخواهد بود. به نظر او سلامت سازمانی به دوام و بقای سازمان در محیط خود و سازگاری با آن و ارتقاء و گسترش توانایی خود برای سنجش بیشتر اشاره می‌کند. مفهوم سلامت سازمانی مفهوم بی نظیری است که به ما اجازه می‌دهد تصویر بزرگی از سلامت سازمان داشته باشیم. در سازمانهای سالم، کارمندان، متعهد، وظیفه شناس و سودمند هستند و از روحیه و عملکرد بالایی برخوردارند. سازمان سالم جایی است که افراد با علاقه و به محل کارشان می‌آیند و به کارکردن در این محل افتخار می‌کنند. در حقیقت لامتی سازمان از لحاظ فیزیکی، روانی، امنیت، تعلق، شایسته سالاری و ارزش گذاری به دانایی، تخصص و شخصیت ذینفعان و رشد دادن به قابلیت‌های آنها و انجام وظایف محول شده از سوی فرا سیستم‌های خود در اثر بخشی رفتار هر سیستمی تأثیر بسزایی دارد.

## مولفه‌های سلامت سازمانی

لایدن و کنیگل با توجه به یافته‌های تحقیق آماری که در مورد ارزیابی سلامت سازمانی دانشکده آموزش عالی انجام داده‌اند، برای سلامت سازمانی یازده مولفه به شرح زیر ارائه کرده اند:

مولفه اول- ارتباط: در سازمان سالم ارتباط مستمر میان کارکنان و به همان خوبی میان زیردستان و فرادستان باید تسهیل شود. ارتباط باید دو طرفه باشد و در سطوح مختلف سازمان برقرار باشد. در سازمان سالم، بحث‌های چهره به چهره به همان اندازه اهمیت اسناد و مدارک نوشته شده مهم است.

مولفه دوم - مشارکت و درگیر بودن در سازمان: در یک سازمان سالم کارکنان همه سطوح بطور مناسبی درگیر تصمیم‌گیری‌های سازمان می‌شوند.

مولفه سوم- وفاداری و تعهد: در سازمان سالم یک جو اعتماد بالایی بین اشخاص وجود دارد. کارکنان منتظر این هستند که سرکار بیایند و احساس می‌کنند شرکت آنها مکان خوبی برای کارکردن است.

مولفه چهارم- اعتبار یا شهرت سازمان یا شرکت: یک سازمان سالم ادراکاتی از اعتبار و شهرت مثبت را به کارکنان منعکس می‌کند و کارکنان بطور کلی برای شهرت و اعتبار بخش یا حوزه خود ارزش قائلند.

مولفه پنجم-روحیه: روحیه مناسب در سازمان به وسیله یک جو دوستانه در جایی که کارکنان عمدتاً همدیگر و شغلشان را دوست دارند و روی هم رفته هم بطور شخصی و هم به خاطر سازمان برانگیخته می شوند، نمایش داده می شود.

مولفه ششم - اخلاقیات: در یک سازمان سالم عموماً رفتار غیر اخلاقی وجود ندارد، کارکنان تمایل دارند بیشتر به اخلاق باطنی ارزش قائل شوند و جایی را برای سیاست در سازمان نبینند.

مولفه هفتم - شناسایی یا بازشناسی عملکرد: در یک سازمان سالم کارکنان برای به فعلیت درآوردن استعدادهایشان تشویق می شوند و مورد حمایت قرار می گیرند. عموماً آنها احساس می کنند ارزشمند هستند و آنها بطور مناسب برای پیشرفت درون جوی از حق شناسی و مراقبت شناسایی می شوند.

مولفه هشتم-مسیر هدف: درون یک جو سالم کارکنان می توانند تمرکز بالای بخش‌هایشان را تشخیص دهند و اهداف را درون سازما تشخیص دهند چون در تنظیم اهداف مشارکت دارند.

مولفه نهم - رهبری: رهبران به عنوان عامل تعیین کننده‌ای بر سوددهی و اثربخشی سازمان به شمار می‌روند و عموماً رفتاری دوستانه دارند و کارکنان به راحتی می‌توانند با آنها ارتباط برقرار کنند.

مولفه دهم - بهبود یا توسعه کارایی کارکنان: در یک محیط سالم سازمانی، اغلب هیات ویژه‌ای برای حمایت از آموزش و بهبود مستمر نیروهای موجود در سازمان وجود دارد.

مولفه یازدهم - کاربرد منابع: کارکنان باید مشاهده کنند که منابع و امکانات بطور شایسته و به طریق سازگار با انتظارات آنها از پیشرفت شان، بین آنها تقسیم شده است.

## عوامل تسهیل کننده سلامت نظام اداری

دیدگاه‌های مطرح شده در این زمینه عمدتاً در ارتباط با عوامل تهدید کننده قابل بررسی و جمع‌بندی می‌باشد و بطور کلی اقداماتی پیشنهاد شده که نارسایی‌ها و علل فوق را برطرف نماید. این اقدامات را می‌توان به شرح ذیل طبقه‌بندی کرد:

(۱) قوانین و مقررات شامل:

- تدوین و اجرای شایستگی
- اصلاح قوانین و مقررات انضباطی با جهت گیری پیشگیرانه
- تدوین و اجرای نظام ارتقا و انتصاب بخصوص در سطوح مدیریت
- تدوین و اجرای نظام متناسب پرداخت با تاکید بر کارمزدی بجای روزمزدی
- نهادینه کردن قانون و پرهیز از اقدامات شخصی
- تدوین و اجرای نظام ارزیابی و ارزشیابی مناسب

(۲) نیروی انسانی شامل:

- توسعه مهارت‌های حرفه‌ای کارکنان از طریق آموزش‌های مستمر
- گسترش و نهادینه کردن مشارکت‌های کارکنان در فرایند هدف گذاری تصمیم‌گیری و اجرا
- تشویق نوآوری و خلاقیت فردی و گروهی کارکنان
- تاکید بر خود نظارتی از طریق نظام آموزش کشور
- افزایش آگاهی‌های کارکنان در زمینه‌های کاری، پیامدهای هر اقدام و ...
- بکارگیری مدیران حرفه‌ای متخصص و متعهد
- استفاده از یافته‌های علم سازمان و مدیریت در هماهنگی بین انسان و محیط کار و رضایت بخش کردن

آن

(۳) رسالت‌ها و ماموریت‌های سازمانی:

- تغییر نگرش مدیران در تدوین رسالت‌ها و ماموریت‌های سازمان از حاکم بودن به خدمت گذار بودن.
- توجه به رضایت مشتری به عنوان اصل اولیه
- تاکید بر پاسخگویی، شفافیت و یکپارچگی
- توجه به متغیرهای محیطی در تدوین رسالت‌ها و ماموریت‌ها
- تدوین تلاش‌ها و شاخص‌های مناسب اجرا و ارزیابی رسالت‌ها و ماموریت‌ها
- تدوین نظام نامه در رسالت‌ها و ماموریت‌ها، اهداف و آشناس ساختن کارکنان با آنها
- ایجاد یکپارچگی سازمانی از طریق تاکید بر ارزش‌های مشترک فرهنگی در سازمان‌ها (ادبی، ۱۳۸۶).

## **برنامه ریزی برای ارتقاء سلامت اداری**

### **الف) راهبردهای کلان مبارزه با فساد اداری:**

- (۱) پیشگیری از فساد در محورهای اصلاح و بهسازی نظام اداری و آموزش عمومی
- با توجه به اینکه سازمان دارنده نظام اداری سلام بایستی دارای ویژگی‌هایی باشد که اهم آنها عبارتند از:
- انتخاب مناسب هدف و شناخت لازم نسبت به هدف در بین مدیران و کارکنان
  - استقرار نظام مشایسته سالی در انتصابها و پرداخت حقوق و مزایای حقوقی
  - استقرار نظام آموزش و بهسازی مستمر نیروی انسانی مبتنی بر نیازهای واقعی حال و آینده سازمان
  - استقرار نظام ارزیابی حقیقی عملکرد، بازخور و حسابرسی مدیریت
  - اجرای فعال نظام مدیریت مشارکتی
  - استقرار نظام کیفیت پویا در تولید و عملکرد رفتاری سازمان
  - حس رابطه و مسئولیت پذیری بین همکاران با یکدیگر و با مشتریان و دیگر اقشار جامعه (مرکز آموزش مدیران دولتی، ۱۳۷۹)

بدیهی است با اعمال اقدامات فوق می‌توان تا حدود زیادی از بروز فساد اداری در سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کاست.

## ۲) مقابله و برخورد با مصادیق

با توجه به اینکه فساد اداری ممکن است در سازمان‌های مختلف با توجه به ساختار و ترکیب آنها اتفاق یافتد، لذا در صورت پی بردن به وقوع فساد در سازمان‌ها باید با مصادیق فساد و خاطیان برخورد مناسب و قاطعی به عمل آید و از هر گونه، انعطاف و تبعیض در این رابطه پرهیز گردد، قطعاً این امر در کاهش روند فساد اداری و در سازمانها موثر واقع خواهد شد. چرا که این اقدام عبرتی برای سایر افراد سازمان خواهد بود تا حتی تصور روی آوردن به فساد را نیز نداشته باشند.

## ۳) مدیریت موثر و برنامه مبارزه با فساد

هر سازمانی تمایل دارد که مجموعه فعالیت‌های آن و نیز عملکرد کارکنانش در سلامت کامل نسبت به انجام امور محوله و تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمان خود گام بردارند، در این راستا دستگاه‌ها سعی دارند که به منظور نظام مند ساختن امر مبارزه با فساد، نسبت به تهیه و تدوین برنامه مبارزه با فساد اقدام نمایند، ولی آنچه که در این بین مهم و حائز اهمیت می‌باشد، نحوه مدیریت کارآمد و موثر بر این برنامه می‌باشد که لازمه این امر وجود مدیریت اثربخش می‌باشد که به صورت مستمر با نظارت دقیق نسبت به بررسی ابعاد و جوانت برنامه یاد شده و مرتفع ساختن نقاط ضعف آن اقدام نموده و همواره مجموعه‌ها سازمان را در اجرای کامل و دقیق برنامه مبارزه با فساد یاری دهد.

## ۴) تصویب قوانین کارآمد و راهگشا در مبارزه با فساد

اولین شرط مبارزه قانونی با فساد، وجود قوانین و مقررات مناسب در این ارتباط می‌باشد. در کشورهایی که قوانین مبارزه با فساد از ضعف جدی برخوردار می‌باشند، زمینه برای بروز انواع مختلف فساد باز می‌باشد و هیچگونه موانع اساسی در این زمینه جهت برخورد و مبارزه با آثار و مصادیق فساد وجود ندارد. لذا جهت اجرای برنامه‌ای مبارزه به با فساد در سازمان‌ها و دستگاه‌ها، ضروری است که قوه مقننه ساز و کارهای مناسب این امر را با تصویب قوانین و مقررات مناسب کارآمد، فراهم نماید.

## ب) راهبردهای خرد:

راهبردهای خرد (سازمان مدیریت، طرح مطالعاتی، ۱۳۸۴) شامل راهبردهای: اداری-مدیریتی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی-مدنی، اقتصادی می‌باشد.

(۱) راهبردهای اداری - مدیریتی:

\* تمرکز زدایی از اداره امور و کاهش تصدی‌های دولتی

در شرایطی که سازمان‌ها از سیستم‌های غیرمتمرکز استفاده می‌کنند، فراگرد تصمیم‌گیری با سرعت بیشتری طی می‌شود و مدیران میانی در شرایط بهتری پرورش می‌یابند و نیاز مدیران به احترام و خودشکفویایی به نحو بهتری ارضا می‌شود. تمرکز زدایی و نیز کاهش تصدی‌های دولتی براساس اهداف سند چشم‌انداز و نیز در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی همواره مورد توجه بوده و جهت‌گیری‌های تدوین برنامه پنجم توسعه نیز مدنظر می‌باشد. لذا در جهت نیل به راهبرد مزبور اقدامات ذیل باید مورد توجه قرار گیرد:

- اصلاح وظایف دستگاه‌های اجرایی و توزیع قانونی اختیارات در سطوح مختلف مدیریت و پاسخگو نمودن مدیران متناسب با اختیارات واگذار شده.
- انتزاع وظایف حاکمیتی از شرکت‌های دولتی و آماده‌سازی شرکت‌هایی که فعالیت اقتصادی دارند برای واگذاری.
- کاستن از تمرکز اداری (تمرکز زدایی از مرکز به مناطق) و تمرکز سازمانی (تفویض اختیار به سطوح پایین‌تر) و تمرکز اقتصادی (افزایش سهم و نقش بخش خصوصی در اداره امور)
- کاهش حجم قوانین و مقررات و ساده و شفاف‌سازی آنها.
- مشارکت دادن کارکنان در اداره امور سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی
- تدوین برنامه‌های جامع آموزشی برای آشناسازی کارکنان با نظم نوین و توسعه مهارت‌های موردنیاز
- بکارگیری سیستم‌های انگیزشی در اثر تغییر
- تأکید بر نگرش سیستمی در اصلاح اداری - مدیریتی و محور قرار دادن آن
- برقراری نظام شایسته‌سالاری در انتخاب‌ها و انتصاب‌ها.
- بهبود فرهنگ سازمانی و تقویت ارزشهای دینی و اخلاقی در رفتار سازمانی و شغلی کارکنان

\* ایجاد اصلاحات در سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های آنجا کار و ارائه خدمات به مردم

- ساده‌سازی روش‌ها و رویه‌های انجام کار و کاهش مراحل آن
- خودکار سازی عملیات اداری و توسعه فن‌آوری‌های نو در نظام اداری
- کاهش ارتباط مستقیم ارباب رجوع و کارمندان
- شناسایی مراحل فساد خیز روش‌های انجام کار و حذف اصلاح آنها
- اطلاع‌رسانی روش‌ها و رویه‌های انجام کار به مردم
- استاندارد نمودن روش‌ها و رویه‌های انجام کار و تدوین کتاب راهنمایی مراجعان



- آموزش کارکنان برا به کارگیری روش‌های اصلاح شده
- استقرار نظام‌های تضمین کیفیت و اعطای جوایز کیفیت به دستگاه‌های برگزیده و کارکنان (سازمان مدیریت، طرح مطالعاتی، ۱۳۸۴).
- طراحی سیستمی روش‌های انجام کار برای استفاده از برخوردارهای نظارتی در اصلاح روابط درونی و بیرونی آن.
- استقرار سیستم مدیریت کیفیت
- تاکید بر پویایی سیستم‌های سازمانی در واکنش به تحولات محیطی.
- طراحی و استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت (MIS) در تصمیم‌گیری‌های سازمانی در سطوح سه گانه سازمان (استراتژیک، تاکتیکی و عملیاتی)
- تسهیل ارتباط مردم و مسئولین.

#### **\*ایجاد اصلاحات در نظام نظارت و بازرسی و بهینه سازی فرآیند نظارت و کنترل:**

- بازنگری در وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های نظارتی به منظور تقویت نقش نظارتی آنها و رفع تداخل وظایف
- تبیین ساز و کارهای عملی ارتباط و تعامل بین دستگاه‌های نظارتی به منظور تبادل سریع اطلاعات و تجربیات
- آموزش کارکنان و بازرسان دستگاه‌های نظارتی و ارتقای توانایی و مهارت آنان
- تدوین فرآیندهای افزایش نظارت مردمی بر عملکرد دستگاه‌ها (سازمان مدیریت طرح مطالعاتی، ۱۳۸۴)
- تقویت نظام نظارتی در سازمان‌ها

#### **تجربیات برخی از کشورها در رابطه با مبارزه با فساد اداری**

به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در میان کشورهای مختلف جهان، دولت‌هایی که در حوزه شرق و جنوب شرقی آسیا واقع شده‌اند به طور جدی مبارزه با فساد را در دستور کار قرار داده‌اند که اقدامات برخی از کشورها به قرار ذیل می‌باشد:

الف) کره جنوبی:

- ۱) بازنگری در قوانین و مقررات
- ۲) تشکیل نهادی مستقل برای مبارزه با فساد
- ۳) افزایش حقوق و مزایای خدمتگزاران دولتی

- ۴) توسعه مشارکت‌های مردمی در حرکت مبارزه با فساد  
۵) ساختن محیط اجتماعی فساد ناپذیر  
۶) تقویت و اجرای منظم و گام به گام سیاست‌های مبارزه با فساد

کمیسیون مستقل ضد فساد کره جنوبی برای این امر ۴ ابتکار اصلی به مورد اجرا گذاشته است.

- ۱) ایجاد نظام بررسی و هماهنگی با نظام نظارتی چند وجهی
- ۲) ارزیابی و نظارت (آگاه سازی مقامات عمومی و متقاضیان خدمات مدنی از مقوله فساد)
- ۳) آموزش و ترویج (در نظر گرفتن دوره‌های آموزشی مبارزه با فساد برای دانش آموزان)
- ۴) طراحی نظام همکاری. مضافاً این کشور در بعد بین المللی به عضویت سازمان بین المللی شفافیت درآمدی و با مشارکت کشورهای استرالیا، ژاپن و نیوزیلند کنوانسیون ضد ارتشای سازمان همکاری اقتصادی را به تصویب رسانده است.

(ب) چین:

این کشور به منظور مبارزه با فساد اداری از سال ۱۹۷۹ به ایجاد کمیسیون نظارت انضباطی در داخل حزب کمونیست همت گمارده است.

(ج) ویتنام:

این کشور ضمن اعمال مجازات مرگ برای مفسدین به ایجاد واحدهای ویژه برای رسیدگی به شکایت مردمی در مورد فساد در وزارتخانه‌ها دست زده است.

(د) هنگ کنگ:

این کشور در این رابطه در سال ۱۹۷۴ سازمانی تحت عنوان «سازمان ضد فساد» تأسیس نموده است.