

فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن

دکتر رحمت‌الله قلی‌پور*

طیبه نیکرفتار**

فساد در نظام اداری، کم‌وبیش گریبان‌گیر همه کشورهاست که آسیب‌های ناشی از آن - با توجه به شکل‌های مختلف آن - بی‌شمار است. برای کشوری که در جهت توسعه و پیشرفت گام برمی‌دارد ضرورت دارد تا دور از مقوله فساد به این مهم بپردازد و برای جلوگیری از تشدید آسیب‌ها در آینده، با تمام توان و در همه زمینه‌ها با علل و عوامل بروز آن مبارزه‌ای جدی و مستمر صورت گیرد تا در جامعه‌ای سالم و عاری از فساد توسعه پایدار و همه‌جانبه در کشور محقق شود. این مقاله کلیاتی از بحث فساد، پیامدها، رویکردها و راه‌های پیشگیری و مقابله با آن را بحث و بررسی می‌کند و ضمن توصیف وضعیت ایران در این زمینه به معرفی الگویی از مبارزه با فساد برای ایران پرداخته، که در آن با استفاده از رویکردها و استراتژی‌های چندجهته و با جهت‌گیری فرهنگی و ایدئولوژیکی مبتنی بر ساختار قانون اساسی ایران، راه‌حل‌های مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری، پیشنهاد شده است.

کلیدواژه‌ها: فساد اداری، رویکردهای مقابله با فساد، استراتژی‌های چندجهته، سلامت اداری

مقدمه

بررسی پیامدهای فساد اداری نشان می‌دهد که فساد مانع رشد رقابت و موجب خنثی شدن تلاش‌ها در جهت کاهش فقر و تبعیض اجتماعی می‌شود، همچنین فساد باعث تضعیف انگیزه‌ها، موجب زیان‌های اجتماعی یا تضعیف نهادهای موجود، زیان‌های سیاسی یا توزیع

* عضو هیئت علمی دانشگاه تهران.

E-mail: rgholipor@ut.ac.ir

** پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

Email: Nikraftar_t@yahoo.com

ناعدالانه منابع و بالاخره زیان‌های اقتصادی می‌شود. فساد هزینه معاملات را افزایش داده و امکان پیش‌بینی‌های اقتصادی را کاهش می‌دهد و مانع توسعه پایدار می‌شود و در نهایت موجب تضعیف اعتماد مردم به توانایی و اراده سیاسی دولت برای جلوگیری از زیاده‌طلبی‌ها و نیز باعث قطع امید مردم به آینده‌ای بهتر می‌شود. آمار منتشر شده از طرف سازمان شفافیت جهانی نشان می‌دهد که ایران از نظر سلامت اداری در سال ۲۰۰۵ از کل ۱۵۹ کشور در رده ۹۳ و در سال ۲۰۰۶ از کل ۱۶۳ کشور در رده ۱۰۵ قرار دارد.^۱ این آمار نمایانگر افت کشور - از نظر سلامت اداری - است.

از این‌رو جستجوی راه‌حلهایی برای مبارزه با فساد در ایران امری ضروری خواهد بود و این‌که راه‌حل مناسب چیست؟ محور بحث این مقاله است.

تعریف فساد

تعاریف فساد بسته به رشته و سازوکارهایی که برای توضیح پدیده به‌کار می‌رود متفاوت است.^۲

ریشه فساد فعل لاتین «رومپِر» به معنای «شکستن» است. بنابراین در فساد آنچه می‌شکند یا نقض می‌شود، ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا اغلب مقررات اداری باشد.^۳

بانک جهانی و سایر نهادهای بین‌المللی فساد را به معنای «سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی» تعریف کرده‌اند.^۴

طبقه‌بندی فساد

عموماً فساد به دو طبقه عمده فساد قانونگذاری^۵ (پرداخت به قانونگذار که مطابق میل عده‌ای قانون را تعیین کند) و فساد اداری^۶ تقسیم می‌شود، در طبقه‌بندی دیگر فساد به

1. Present at: www.transparency.org/surveys/cpi/ or www.icgg.org

2. Johnston, 1996, P. 333.

3. rumpere

۴. حسن دادگر و معصومی‌نیا، «فساد مالی»، چاپ اول، تهران: انتشارات کانون اندیشه جوان، ۱۳۸۳، ص ۱۵.

5. World Bank, 1997, P. 8.

6. Legislative Corruption

7. Administration Corruption

آنچه درون داده‌ها^۱ را متأثر می‌کند (اختصاص منابع مملکتی به گروه خاص) و آنچه که بر روی برون داده‌ها^۲ اثر می‌گذارد (نبود برنامه‌ها و معیارهای قانونی مؤثر برای فرونشاندن فساد)، تقسیم شده است.^۳

تعریف فساد اداری

فساد اداری چهار گروه از اقدامات درباره فعالیت‌های دولت را شامل می‌شود:

(۱) اقدامات اشخاص خصوصی برای جلب همکاری یک فرد شاغل در دولت به منظور:

الف) نقض قوانین و مقررات و ضوابط اداری،

ب) تغییر در قوانین و مقررات و ضوابط برای نفع شخصی یا صنفی، در ازای دریافت پول، کالا یا خدمات با ارزش.

(۲) اقدامات اشخاص شاغل در داخل دولت برای دریافت پول، کالا یا خدمات با ارزش از اشخاص خصوصی در ازای:

الف) نقض قوانین و مقررات و ضوابط اداری،

ب) تغییر در قوانین و مقررات و ضوابط برای نفع شخصی یا صنفی.

(۳) خودداری یا کندکاری یک مسئول دولتی در انجام وظایف قانونی خود در برابر ارباب رجوع به منظور دریافت (اخاذی) پول، کالا یا خدمات از ایشان.

(۴) اقدامات اشخاص در داخل دولت به منظور جلب منافع نقدی و غیرنقدی برای خود (مازاد بر حقوق و مزایای قانونی)، خویشاوندان و دوستان از طریق نقض یا تغییر مقررات و قوانین.^۴

انواع فساد اداری

هیدن هیمر، محقق علوم سیاسی، فساد اداری را به سه نوع تقسیم می‌کند:

الف) فساد اداری سیاه: هر کاری که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است، عامل

آن باید تنبیه شود.

1. Input

2. Output

3. Kurer, 2005, P. 235.

۴. نادر حبیبی، «فساد اداری (عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه)»، تهران، انتشارات وثقی، ۱۳۷۵، ص ۱۵.

ب) فساد اداری خاکستری: کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است؛ اما توده‌های مردم در مورد آن بی‌تفاوت هستند.

ج) فساد اداری سفید: کاری که در ظاهر 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.^۱

علل بروز فساد

بروز فساد با همه انواع آن، علت‌های گوناگونی دارد^۲ در یک جمع‌بندی علل فساد اداری به سه دسته زیر تقسیم می‌شود:

عوامل داخلی

عوامل داخلی فساد اداری از طریق سیستم‌هایی در درون اداره‌های دولتی به وجود می‌آید، که شامل موارد زیر است:

۱. سطوح پرداخت‌ها: جبران خدمات مناسب کارکنان دولتی یکی از عوامل پایین آمدن سطح فساد در ادارات دولتی است. اگر فاصله میان دستمزدهای بخش خصوصی و دولتی کم باشد، این امر باعث کاهش فساد در ادارات دولتی می‌شود.^۳

۲. شایسته‌سالاری: ویژگی‌های شایسته‌سالاری نقش مهمی در کاهش فساد بازی می‌کند. واژه‌های کلیدی شایسته‌سالاری، آزمایش‌های رقابتی در استخدام، استخدام سخت‌گیرانه، سیاست‌های اخراج در مقابل وظایف سیاسی، دوره بلندمدت تصدی شغلی و ارتقا از داخل است.^۴

در این راستا حرفه‌ای‌گری^۵ در مدیریت دولتی، اهمیت بسزایی دارد. بی‌تردید حضور حرفه‌ای‌ها در مناسب دولتی، سبب کاهش فساد می‌شود.

۳. کنترل سلسله مراتبی به جای کنترل غیرمتمرکز: اگرچه هیچ‌کس مخالف این امر نیست که کنترل بهتر امکان فساد را کاهش می‌دهد، اما این که چه ساختار سازمانی در این زمینه بهتر است به خوبی روشن نیست. این امر به وسیله متخصصین ثابت شده که اختیار بدون

۱. همان منبع، ص ۱۶.

2. Lancaster&Montinalo, 2001, P. 7.

3. Liis Liiv, 2004, P. 14.

4. Brunetti&Weder, 2003, P. 1803.

5. Professionalism

کنترل امکان فساد را افزایش می‌دهد. اختیارات زیاد کارکنان در فعالیت‌ها همراه با مسئولیت اندک، فرصت بیش‌تری برای آن‌ها فراهم می‌کند که در تصمیم‌گیری‌ها و تفسیر قوانین انحراف پیدا کنند.^۱

عوامل خارجی

عوامل خارجی فساد از طریق سیستم‌های خارج از اداره وارد می‌شود، و اغلب عوامل عمومی، قضائی و قانونی هستند که شامل موارد زیر است:

۱. اثربخشی قانونی: سیستم قانونی ضعیف می‌تواند منبعی برای فساد شود. سیستم قانونی غیراثربخش ممکن است باعث استفاده افراد برای نفع شخصی شود.^۲
۲. شفافیت: اساسی‌ترین علت و زمینه وقوع فساد در هر کشوری می‌تواند وجود نقاط ضعف متعدد در مستندسازی فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی و وضعیت مالی اشخاص حقیقی و حقوقی باشد. نتیجه مستقیم این نقیصه (عدم مستندسازی)، عدم امکان ایجاد شفافیت در فعالیت‌های انجام شده و وضعیت مالی اشخاص است که این امر (عدم ایجاد شفافیت در فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی، اداری، اجتماعی و فرهنگی) علت اساسی وقوع فساد است.^۳

عوامل غیرمستقیم

عوامل زیر به عنوان عوامل غیرمستقیم ایجاد کننده فساد اداری به شمار می‌آیند:

۱. متغیرهای فرهنگی: در جامعه حیطة جمع‌گرایی - فردگرایی یکی از عوامل تعیین‌کننده دامنه فساد است. فرهنگ‌های جمع‌گرا که در جوامع سنتی دیده می‌شوند با وابستگی و وفاداری به یک گروه توصیف می‌شوند، در این فرهنگ‌ها روابط نزدیک باعث جلوگیری از فساد می‌شود. اما در فرهنگ‌های فردگرا، که ویژگی آن همکاری کم‌تر میان اعضای مختلف جامعه است، سیاست‌های همکاری متقابل کاهش می‌یابد، بنابراین مرز میان

1. Goudie&Stasavage, 1998, P. 120.

2. Jain, 2001, P. 72.

۳. ابوالفضل همدی خطبه‌سرا، «فساد مالی: علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن»، چاپ اول، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳، ص ۱۴۵.

حیطه خصوصی و عمومی مشخص تر است که این امر باعث تشخیص آسان تر فساد می شود. برای مثال تشخیص رشوه از هدیه آسان است.^۱

۲. متغیرهای اقتصادی: فساد به عنوان یکی از مشکلات ناشی از ضعف اقتصادی دیده می شود. GDP از مهم ترین شاخص های اقتصادی فساد است که بیان می دارد زمانی که اقتصاد توسعه می یابد فساد کاهش خواهد یافت.^۲

پیامدهای فساد

فساد تنها پیامدهای منفی ندارد؛ بلکه در شرایط نامساعد اقتصادی و اجتماعی، فساد و پیامدهای آن می تواند هم از نظر اجتماعی و هم از نظر فردی کارساز باشد. اما اکثر محققان برای فساد پیامدهای منفی را در نظر گرفته اند:

۱. فساد رشد اقتصادی را کاهش می دهد و سرمایه گذاری مستقیم خارجی را تشویق می کند و در نهایت عملکرد اثربخش آن، بخش خصوصی را تضعیف می کند.
۲. درآمدهای دولتی را کاهش و از مسیر اصلی خود منحرف می کند. فساد در نهادهای درآمدزا به معنای پول کم تر برای بودجه دولت و بنابراین منابع مالی کم تر برای پاسخگویی به نیازهای جامعه به خصوص در بخش های فقیر است.
۳. تخصیص نادرست منابع کمیاب. فساد در فرایند بودجه ریزی، هزینه مهم برای شبکه های توسعه و امنیت اجتماعی را کاهش می دهد. بنابراین منابع مالی محدود را به جای خرج کردن در بخش های اجتماعی که اولویت دارند، در مناطقی که تعداد اندکی از افراد بهره مند می شوند صرف می کنند.
۴. ایجاد مقررات دولتی غیر اثربخش. فساد مقررات دولتی را غیر اثربخش می کند.
۵. پایمال شدن حقوق افراد. دستگاه اداری فاسد حلقه فساد را ایجاد می کند که در آن دولت قدرت و توانایی حکومتی خود را از دست می دهد. زمانی که فساد حاکم باشد حقوق و آزادی های انسانی تهدید شده و قراردادهای اقتصادی و اجتماعی غیر قابل پیش بینی می شود.
۶. معاف شدن از مجازات. دستگاه قضائی و کارکنانی که رشوه می گیرند بر عناصر فساد و جرم در جامعه تأثیر می گذارند. بنابراین فساد در دستگاه قضائی سبب معافیت از

1. Treisman, 2000, P. 405.

2. Paldam, 2002, P. 238.

مجازات و ایجاد عدم اطمینان برای کسانی می‌شود که به دنبال انصاف و عدل - به خصوص برای افراد فقیر - هستند.^۱

سه وظیفه در کنترل فساد

به منظور کنترل فساد سه وظیفه مورد توجه است:
نخست تأکید بر این که فساد به عنوان ریسکی جدی برای اثربخشی و کارایی برنامه‌ها و سیاست‌های فراتعارضی^۲ است.
وظیفه دوم، توسعه شاخص‌های ضدفساد است.
وظیفه سوم، انتخاب مؤثر و دقیق شاخص‌های ضدفساد و اعمال آن‌ها.^۳

رویکردهای متداول در مقابله با فساد

به منظور مقابله با فساد روش‌هایی معرفی شده که هر یک برخاسته از رویکردهای نظری است، که در ذیل به آن‌ها اشاره می‌شود. نکته مهم در همه رویکردها یافتن سیاست مناسب ضدفساد است. رویکردهای سیاست ضدفساد را به پنج گروه می‌توان تقسیم کرد:

۱. رویکرد کنترل اجرایی و قضائی

در این رویکرد فساد به نسبت ساده و نوعی رشوه‌خواری در نظر گرفته می‌شود و کارکنان دولتی و سیاستگذاران به عنوان افراد در جستجوی فرصت برای فساد دیده می‌شوند. سیاست ضدفساد در این رویکرد شامل ایجاد و تقویت قوانین قضائی (جنایی) مؤثر و ایجاد نظام کنترلی مؤثر در دولت است.^۴

۲. رویکرد دولت کوچک

این رویکرد در مفروضات رویکرد بالا سهیم است. در حالی که رویکرد کنترل اجرایی و قضائی به دنبال کاهش فساد و با استفاده از ابزارهای اجرایی و قانونی است. این رویکرد بیان می‌کند که خود دولت یک مشکل است. طرفداران این دیدگاه سیاست ضدفساد را متشکل

1. UNDP, 2004, PP. 3-4.

2. Post-Conflict

3. USAID, 2005, PP. 9-10.

4. Eu Accession monitoring program, 2002, p. 28.

از سیاست‌هایی برای کاهش نقش دولت و قوانین می‌دانند.^۱

۳. رویکرد اقتصادی - سیاسی

در این رویکرد فرض می‌شود که فساد ناشی از ناتوانی مدیران در نظارت مؤثر بر مرئوسین است. به هر حال طرفداران این دیدگاه تنها بر اندازه دولت متمرکز نشده‌اند بلکه بر شکل‌دهی مجدد برنامه‌های دولت برای افزایش شفافیت و پاسخگویی و کاهش مشکلات رئیس - مرئوس متمرکز شده‌اند.

در این رویکرد برای مبارزه با فساد تنها نباید با فساد مبارزه کرد. بلکه باید ثبات اقتصادی در سطح کلان، دموکراسی و سایر عوامل اولیه‌ای که منجر به تغییر محیطی که فساد در آن اتفاق می‌افتد را دنبال کرد.^۲

۴. راهبردهای چندجهته (رویکرد سیستم سالم)

تحقیقات نشان می‌دهد که بسیاری از برنامه‌های ضدفساد در جهت شکل‌دهی مجدد مدیریت مالی و دولتی بوده است، در صورتی که ریشه‌های فساد اداری گسترده است و باید برای مبارزه با آن راهبردهای چندجهته را در نظر گرفت. اهداف این رویکرد شامل افزایش ظرفیت دولت و مدیریت بخش دولتی، تقویت پاسخگویی سیاسی، توانمندسازی جامعه‌مدنی و افزایش رقابت اقتصادی می‌شود.^۳

۵. رویکردهای مبتنی بر بی‌عیبی (سلامت) دولت

رویکردهای بیان شده برای نظام‌های ضدفساد تمایل به قبول این فرض داشتند که کارکنان دولت به‌صورت ذاتی به‌دنبال سود خود هستند و از این‌رو بر دموکراسی بیش‌تر، دستیابی شهروندان به فرایندهای تصمیم‌گیری، کاهش اختیار و حق اظهار نظر کارکنان دولتی، ارتقای نظام‌های امنیتی، پاسخگویی و مجازات‌های مربوطه و تمرکز بر افزایش انگیزاننده‌های مستقیم کارکنان برای تشویق رفتارهای غیرمفسدانه و حداکثر کردن پیامدهای منفی برای کسانی که دچار فساد شده‌اند، تأکید داشتند.

1. Klitgaard, 1991, P. 28

2. Ackerman, 1999, P. 41.

3. Present at: <http://www.transprancy.org>

اما رویکرد مبتنی بر سلامت، دولت تمایل به ایجاد سلامت در ساختار دولت دارد. بر مبنای این پیش فرض کارکنان دولت می‌توانند انگیزه مثبت برای رفتار سالم و انگیزه منفی برای جلوگیری از رفتارهای مفسدانه داشته باشند.^۱

راه‌های مؤثر پیشگیری و مبارزه با فساد اداری

نتیجه تحقیقات نشان می‌دهد که در هر کشوری مبارزه با فساد نیازمند تجزیه و تحلیل فساد و ایجاد معیارهای اقتصادی و اجرایی بر مبنای یافته‌هاست. در نگاه جامع و فرابخشی مهم‌ترین سازوکارهایی که در جهت پیشگیری و مقابله با فساد باید در دستور کار نهادهای مسئول قرارگیرد شامل موارد زیر است:

۱. رسانه‌ها، آموزش و آگاهی بخش عمومی

رسانه‌ها و نهادهای آموزشی در جلوگیری از فساد و ایجاد فرهنگ ضدفساد نقش مؤثری دارند که در این زمینه نقش بنیادین ایفا می‌کند.

۲. جلوگیری از فساد در نواحی مستعد فساد

مؤسسات دولتی و عمومی می‌توانند برای کاهش فساد در سه ناحیه مستعد فساد، کارهای زیر را انجام دهند:

۲-۱. جلوگیری از فساد در نیروهای پلیس

فساد در میان کارکنان اجراکننده قانون، تهدید مستقیم برای قوانین است. برای کاهش چنین پدیده‌ای چندین معیار شامل استفاده از قوانین استخدام سطح بالا، ایجاد استانداردهای پیشرفته برای هدایت فعالیت‌های هر روز نیروهای اجرای قانون و تعریف نقش سازمان‌های نظارتی داخلی و خارجی، پیشنهاد شده است.

۲-۲. جلوگیری از فساد در تولیدات دولتی

مدیریت توسعه‌یافته انعطاف‌پذیر یکی از جنبه‌های اصلاحات مدیریت دولتی است. رویه‌های ساده و کاربردهای مؤثر از قوانین و تنظیمات، معیارهای اصلی برای اطمینان از شفافیت و عدالت در رویه‌های تولیدی است. برای مثال در کره جنوبی برنامه‌های اصلی اصلاح این

1. Eu Accession monitoring program, 2002, P. 30.

است که همه نظام‌ها و رویه‌ها مشتری‌مدار باشد.

۲-۳. جلوگیری از فساد در امور مالیاتی

امور مالیاتی بخش دیگری است که مستعد فساد بوده و اصلاحات اجرایی در این بخش ضروری است.

فساد در نظام‌های مالیاتی بیش‌تر به دلیل پیچیدگی آن و واضح نبودن استانداردهایش است که باعث افزایش قضاوت کارکنان مالیاتی می‌شود. همچنین جبران خدمات کم افراد در سطوح پایین، فساد را تشدید می‌کند و جایی که تماس‌های مستقیم میان پرداخت‌کننده مالیات و کارکنان کم‌تر بوده و رویه‌ها مشخص است، ریسک فساد را کم‌تر می‌توان دید. برای مثال استفاده از کارت‌های اعتباری^۱ از عوامل کاهش فساد است. همچنین استفاده از اطلاعات رایانه‌ای که در اختیار پرداخت‌کننده مالیات است مانع فساد می‌شود.

۳. راهبردهای ضدفساد در بخش خصوصی

دولت‌ها به تنهایی نمی‌توانند با فساد مبارزه کنند و همکاری با بخش‌های دیگر ضروری است. واحدهای کسب و کار خصوصی، نهادهای مدنی و رسانه‌ها در مبارزه با فساد نقش مؤثری بازی می‌کنند. تأکید بر نقش کسب و کارها و جامعه مدنی در مبارزه با فساد - به خصوص در پرتو ارتباطات در حال رشد امروزی - میان بخش خصوصی و دولتی مهم به نظر می‌رسد. نکته اساسی این‌که فساد مانع مهمی برای سوددهی نیست؛ اما اساساً به کسب و کارها ضرر می‌رساند. بخش خصوصی به این مطلب پی برده که نقش مهمی در مبارزه با فساد و رشوه‌خواری دارد. همچنین در بخش خصوصی این درک وجود دارد که زندگی شرکت تنها بستگی به مدیریت ریسک و تصمیمات سرمایه‌گذاری درست ندارد، بلکه عوامل تأثیرگذار دیگری از جمله، مقابله با فساد هم وجود دارند که در حیات شرکت نقش مؤثری دارند. بخش‌های خصوصی دو انگیزه برای مبارزه با فساد دارند:

(۱) ارتقا در رقابت سالم و استانداردهای اخلاقی (۲) کاهش فرصت برای کارکنان به منظور مشارکت در فعالیتهای فساد.

۴. توسعه فرهنگ سازمانی ضدفساد

مفهوم فرهنگ سازمانی ضدفساد شامل تنظیماتی برای مقرر داشتن و قانونمند کردن روابط بخش‌های خصوصی با خصوصی و بخش‌های دولتی با خصوصی است و بخش خصوصی تأثیر مهمی در طراحی و اعمال چنین فرهنگی دارد. گزارش‌ها در این بخش نشان می‌دهد که دولت‌ها نیز به صورت مساوی از این تلاش‌ها در بخش خصوصی حمایت می‌کنند. کاهش قوانین، افزایش حقوق کارمندان دولت، NGOها، دولت‌های محلی، نهادهای ملی، رسانه‌ها و ... از ابزارهای رسیدن به این اهداف هستند.

۵. ارتقا نظارت متحد

اگر قوانین هدایتی، فرهنگ اخلاقی سازمان و ابزارهای مؤثر هدایت، رفتار کارکنان را به درستی بیان کند، می‌تواند برنامه‌ای مورد قبول و مؤثر ایجاد کند که این نیازمند آموزش و پرورش در تمام سطوح است.

۶. اطمینان از افشا و پاسخگویی در عملکرد کسب و کارها

برای ایجاد این اطمینان، کسب و کارها باید به دنبال تقویت قوانین و استانداردهای پاسخگویی و آشکارسازی امور مالی و کنترل داخلی و ثبت و ضبط‌ها باشند و باید سیاست‌هایی برای محاسبه هزینه‌ها و ایجاد سیستم‌های گزارش‌دهی مالی وجود داشته باشد. مأموران حسابرسی داخلی و خارجی در مکانی برای مشاهده و اجرای چنین قوانین و تنظیماتی گمارده شوند.

۷. توسعه مشارکت‌های دولتی - خصوصی

یکی از عوامل تهدیدکننده نظام‌مند کردن فساد است. در چنین شرایطی بخش دولتی و بخش خصوصی به تنهایی نمی‌توانند آن را اجرا کنند، بلکه همکاری بیش‌تر این دو بخش باعث عملکرد مؤثرتر می‌شود.

برای غلبه بر کمبود اطمینان دو طرفه میان بخش خصوصی و دولتی و عدم تمایل آن‌ها به تقسیم اطلاعات و احتمالاً همکاری در بعضی فعالیت‌ها هر دو طرف باید اعتماد

یکدیگر را جلب کنند و نشانه‌هایی مبنی بر تمایل برای کار با دیگری آشکار کنند.^۱

تجربه کشورها در برخورد با مسأله فساد

بعضی از کشورها برای مبارزه با فساد، سازمان‌ها و کمیته‌هایی را ایجاد کرده‌اند که برخی از موفق‌ترین آن‌ها عبارتند از: کمیته مستقل ضدفساد هنگ‌کنگ^۲، اداره رسیدگی به اقدامات فاسد در سنگاپور^۳، اداره فساد و جرائم اقتصادی بوتسوانا^۴ و کمیته مستقل مبارزه با فساد در ولز جنوبی جدید^۵. البته این مدل‌ها به دلیل زمینه‌ها و تاریخچه‌های خاص ایجاد و تکامل آن‌ها به آسانی قابل تقلید نیستند. ایجاد سازمان یا نهاد ضدفساد باید بر مبنای ارزیابی نظام‌مند در زمینه بومی و نیازها و اولویت‌های خاص یک کشور باشد. همچنانکه فساد در کشوری پیچیده‌تر می‌شود و قوانینی که در نهادها اجرا می‌شوند توانایی خود را برای مبارزه با فساد از دست می‌دهند. تجربیات کشورهای یاد شده، نمایانگر اثربخشی یک نهاد ضدفساد در اجرای سیاست‌ها و قوانین ضدفساد است. همه این تجربیات بیانگر نیاز به یک نهاد ضدفساد - جدا از پلیس - برای مبارزه با فساد است.

تعداد فزاینده‌ای از کشورهای آسیایی چنین سازمان ضدفسادی را ایجاد کرده‌اند. هنگ‌کنگ، مالزی، نپال، سنگاپور چند دهه است که با این مدل کار می‌کنند. اندونزی، قرقیزستان، جمهوری کره و پاکستان به تازگی آن را در خود ایجاد کرده‌اند. قناره و مغولستان گام‌هایی را به سوی ایجاد چنین سازمانی برداشته‌اند. در بنگلادش قانون ایجاد کمیته مستقل ضدفساد در سال ۲۰۰۴ تصویب شد؛ اما هنوز ایجاد نشده است.

تجربه کشورها در این زمینه نشان می‌دهد موفقیت این سازمان‌ها یا نهادهای مستقل تا حد زیادی به حمایت عمومی و سیاسی در سطح بالا وابسته بوده و این سازمان‌ها منابع و توانایی‌های کافی برای تحقیق دارند و روش‌های تحقیقی و برنامه‌های نوآورانه زیادی برای جلوگیری از فساد و آموزش عمومی داشته‌اند.

1. Executive Summary, 2000, PP. 5-10.
2. Hong Kong Independent Commission Against Corruption (ICAC)
3. Singapore's Corrupt Practices Investigations Bureau (CPIB)
4. Botswana's Directorate for Economic Crime and Corruption (DCEC)
5. New South Wales' Independent Commission Against Corruption (ICAC)

در مقابل کمبود منابع، اختیارات سیاسی ناکافی، تمرکز کم روی پیشگیری از فساد و آموزش عمومی، ضعف در اجرای قانون، استقلال ناکافی و کمبود قوانین از دلایل شکست این سازمان‌ها بوده است.

ایجاد چنین سازمان‌هایی برای کشورهای کم‌تر توسعه‌یافته باعث می‌شود که پیشگیری و مبارزه با فساد به‌نحو بهتری صورت گیرد. چرا که یک سازمان ضدفساد مؤثر با مسئولیت‌های هم‌هنگی، نظارت و تحقیق و بررسی و با اختیارات کافی و جدا از سیاستمداران بهترین مکان برای مبارزه و پیشگیری از فساد است.

اما همه کشورها برای مبارزه با فساد سازمان مستقلی ندارند. برای مثال بولگاریا و آفریقای جنوبی دو کشوری هستند که برای مبارزه با فساد چنین بدنه‌ای را در خود ایجاد نکرده‌اند. آن‌ها تلاش کرده‌اند که سازمان‌های موجود را در این زمینه تقویت کنند. در بولگاریا نقش اصلی بر عهده سرویس ملی پلیس^۱، سرویس مبارزه با جرائم سازمان‌یافته^۲، آژانس اطلاعات مالی^۳، آژانس کنترل مالی^۴ و اداره بازرسی ملی^۵ است. آفریقای جنوبی نیز تصمیم گرفته که از ساختارهای موجود برای مبارزه با فساد استفاده و نهادهای موجود را غنی کند؛ اما «کمیته هم‌هنگی ضدفساد» را برای هم‌هنگ کردن عملکردهای دوایر مختلف ایجاد کرده است.

اختصاص سازمان‌های ضدفساد در جایی مناسب است که فساد گسترش زیادی یافته است و سازمان‌های موجود نمی‌توانند خود را برای مبارزه با آن تطبیق دهند یا این‌که خود این سازمان‌ها فاسد هستند. ولی به هر حال جایی که سازمان ایجاد نمی‌شود، مشکل هم‌هنگی سازمان‌های موجود برای مبارزه با فساد وجود دارد.^۶

تجربه ایران در مبارزه با فساد اداری

در ایران، مبارزه با فساد در مقاطع مختلف زمانی و با اهداف گوناگون مطرح شده است. پس از جنگ جهانی دوم (۱۳۲۴ به بعد) حداقل در سه دوره مبارزه با فساد در دولت مطرح شد (۱) دوره حکومت ساعد- رزم‌آرا (۲۸-۱۳۲۹)، (۲) دوره حکومت امینی (۳۹-۱۳۴۰) و (۳) دوره

1. National Service of the Police
2. the National Service on Combating Organized Crime
3. the Financial Intelligence Agency
4. the Financial Control Agency
5. the National Audit Office
6. UNDP, 2005, PP. 5-21.

آخر حکومت هویدا (۵۲-۱۳۵۶)، که در هر سه مورد، اقدامات بی‌نتیجه، 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. به‌نحوی که مجلس شورای اسلامی به ناچار در سال ۱۳۷۱ قانون ممنوعیت اخذ هر نوع پورسانت و هدایا و ... را تصویب کرد.

در سال ۱۳۷۳ به دنبال تهیه برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و با توجه به بررسی‌های آماری انجام گرفته مشخص شد که ۳۰ درصد جمعیت حدود ۳/۴ درصد درآمد را در سال (۷۱) به‌دست می‌آورند و برعکس ۱۰ درصد بالای جمعیت، ۳۴ درصد کل درآمد را به خود اختصاص داده بودند. همین مسأله موجب تصمیم دولت برای تدوین برنامه فقرزدایی و محرومیت‌زدایی شد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، به‌دلیل تنش‌های سیاسی و تحریم اقتصادی ایران و شروع جنگ تحمیلی و ادامه آن به مدت ۸ سال، نظم اداره امور جامعه مختل 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 سوءاستفاده را گزارش می‌کردند، اوضاع فساد و سودجویی شدیدتر شد. تشویق سطوح بالای مدیریتی با پرداخت پاداش‌های چشمگیر هم موجب به وجود آمدن طبقه مرفه تکنوکرات شده و این طبقه از درآمد کلان به ظاهر قانونی ولی در واقع غیرشفاف برخوردار شدند. سیاست خودکفایی بعضی از دستگاه‌های دولتی به‌خصوص نهادها و جدایی آن‌ها از نظام مالیاتی و حسابرسی هم دلیلی بر تشدید این وضعیت شد.

اجرای برنامه‌های پنج‌ساله اول و دوم در بلوغ و رشد طبقه جدید رانت‌خواران و رشوه‌گیرندگان به آن دلیل مؤثر بوده که به ایجاد رانت‌های اقتصادی کمک کرد. بحران‌های اقتصادی مثل افزایش دامنه تورم و بیکاری نیز موجب افزایش فقر عمومی و فساد اداری شد. در یک مقطع (سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۵) اقداماتی از طرف قوه قضائیه در برخورد با این ثروت‌ها شروع شد که به دلیل سازمان‌یافته نبودن این فعالیت‌ها به نتایج روشنی نرسید و حتی تبلیغات گسترده‌ای که در این خصوص شروع شده بود، بدون اعلام نتایج این اقدامات متوقف شد.

وظایف و تکالیف دولت برای مبارزه با فساد در قوانین مختلف پیش‌بینی شده است از جمله:

قانون اساسی: اصول اول، سوم، هشتم، چهل و نه، یکصد و چهل و دو و بندهای ۵ و ۶ اصل چهل و سه.

قوانین موضوعه: قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، قانون مجازات عمومی، قانون تعزیرات عمومی، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی و ...^۱

فساد اداری در وضعیت موجود ایران

فساد در هر شکل آن همواره وجود داشته و ویژه جو سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشور خاصی نیست. در واقع وجود فساد گسترده در نظام اداری، اقتصادی یا سیاسی، حاکی از وجود فساد گسترده‌تری در سطح جامعه است که از عوامل متعددی ناشی می‌شود. در ایران ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی، عدم ایفای نقش مناسب نهادهای مدنی در نظارت بر عملکرد نظام اداری، نبود نظام ارزیابی عملکرد، فقدان نظام کنترل مدیریت، نارسا بودن شیوه‌ها و روش‌های اداری و قدیمی بودن آن‌ها، مبهم بودن قوانین و مقررات، ناکارآمدی ساختارهای اداری، دخالت بیش از حد دولت در اداره امور اقتصادی و انحصارات دولتی همراه با سوءتدبیرها، زمینه گسترش فساد را فراهم کرد، به گونه‌ای که افکار عمومی و شهروندان از این وضعیت ابراز نارضایتی و نگرانی کردند. در همین راستا در تاریخ ۱۳۸۰/۰۲/۱۰ فرمان مهمی از طرف مقام رهبری در جهت مبارزه با فساد در نظام اداری و اقتصادی کشور صادر شد. در این فرمان تأکید شده که خشکانیدن ریشه فساد مالی و اقتصادی و عمل قاطع و گره‌گشا در این باره مستلزم اقدام همه‌جانبه به وسیله قوای سه‌گانه به خصوص دو قوه مجریه و قضائیه است.^۲

راهکارهای مبارزه با فساد اداری در ایران

تجربه کشورهای مختلف برای مقابله با انحرافات و ایجاد سازوکارها در این باره منجر به ارائه و طراحی مدل‌های مختلفی شده است که به دلیل اهمیت آن‌ها و استفاده آن برای تبیین موضوع مورد بحث به توضیح مختصر آن‌ها می‌پردازد:

۱. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، برنامه مبارزه با فساد و ارتقای

سلامت نظام اداری (حکومت)، ۱۳۸۴، صص ۱۷۰-۱۷۴.

۲. سیدمحمد عباس‌زادگان، «فساد اداری»، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۳، ص ۱۳۵.

۱. مدل‌هایی که در آن بیش‌تر بر نقش دولت تکیه شده است و تلاش می‌شود که با تعیین مجازات (اعم از جزایی و اداری) بر اعمالی که مضر تلقی می‌شوند و نیز با اجرای آن مجازات‌ها از طرف مأموران دولت، با جرم و تخلف مقابله می‌شود. بنابراین برای رسیدن به هدف به مردم و تشکل‌های مردمی توجه بسیار کمی می‌شود.

۲. مدل‌هایی که درباره موضوع مورد بحث، نقشی برای دولت قائل نمی‌شوند و تمام اختیارات را مستقیماً به مردم واگذار می‌کنند.

۳. مدل‌هایی که در آن با وجود محور قرار دادن دولت برای مقابله با جرائم و یا انحرافات، نقش درخور توجهی برای نهادهای رسمی برخاسته از اراده صاحبان حرف و مشاغل مختلف قائل می‌شوند. چنین به نظر می‌رسد که در سال‌های اخیر، این مدل که بر مشارکت منسجم و تشکل‌یافته مردم برای مقابله با جرائم و انحرافات تأکید دارد، بیش‌ترین طرفدار را داشته و در عمل بیش‌تر مورد استفاده قرار گرفته است.

۴. مدل‌هایی که با توجه به محور قرار دادن دولت - نسبت به مدل قبلی - نقش بیش‌تری برای مردم قائل است. به‌طوری که در تعیین سازوکارهای لازم برای مقابله با جرائم یا انحرافات، مستقیماً به آرای مردم مراجعه می‌شود، در واقع مردم بعضی از نقش‌ها را به‌طور مستقیم تعیین می‌کنند.

رابطه مستقیم و تنگاتنگی میان مدل‌های مذکور و نوع نظام‌های سیاسی وجود دارد. به‌طوری که مدل‌های نوع اول در «رژیم اقتدارگرا» همچون: حکومت‌های فاشیستی، نازیستی و سلطنتی مطلقه، مدل‌های نوع دوم در حکومت‌های «آنارشستی» و مدل‌های نوع سوم در «رژیم دموکراتیک» که بیش‌تر متکی به آرای مردم است، اعمال می‌شود.

اما مدلی که بر مبنای موازین شرعی، مورد نظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بوده، مدلی است که در آن علاوه بر نقش قائل شدن برای دولت (به معنی عام) و تشکل مردمی - با تعیین شرایط - برای آحاد افراد جامعه نیز جایگاهی در نظر گرفته شده است.^۱

بنابراین با فرض از بین رفتن تمام علل و زمینه‌هایی که عقلاً از طرف دولت قابلیت زایل شدن را دارد و با توجه به این که وجود خود دولت در حداقل ممکن (که در حد خود می‌تواند از موجبات فساد باشد) برای ادامه حیات جامعه امری ضروری است - چنان که عدم

۱. ابوالفضل همدی خطبه‌سرا، پیشین، صص ۲۱۳-۲۱۴.

آن معقول و منطقی نبوده و برخلاف طبع مدنی است - هر حکومتی باید سازوکاری برای مقابله با فساد داشته باشد.

بنابراین برای مقابله با فساد باید تمهیداتی اندیشید که نخست، فضائل و سجایای اخلاقی جامعه رشد و گسترش پیدا کند و ایمان به خدا و معاد گسترش یابد.

دوم، عوامل و شرایطی که موجب ارتکاب فساد می‌شوند یا زمینه‌هایی که ارتکاب فساد را تسهیل می‌کنند، کاهش یابد.

سوم، انگیزه افراد برای ارتکاب فساد کاهش یابد.

چهارم، هزینه کسانی که - با وجود کاهش عوامل محرک و موجب برای ارتکاب فساد- به دلیل زیاده‌طلبی و سودجویی افراطی قصد ارتکاب به آن را دارند، افزایش یابد تا در تحلیل هزینه و فایده انجام عمل مذکور، ارتکاب به جرم را مقرون به صرفه ندانند.

پنجم، زمینه را برای نظارت مردم فراهم کند و در اقدامات پیشگیرانه یا سرکوبگرانه‌ای که دولت متولی آن است، از مشارکت مردم در حداکثر ممکن بهره‌برداری شود.^۱

به این منظور باید الگو و راه‌حلی را انتخاب کرد، که با عملی ساختن آن، به‌طور طبیعی طبقات مختلف فساد کاهش یابد. مدلی که در آن ضمن توجه به نقش دولت، از ظرفیت‌های بخش خصوصی و مدنی برای مبارزه با فساد استفاده شود. همچنین در الگوی پیشنهادی، باید ضمن اقدامات پیشگیرانه، بسترهای شکل‌دهنده فساد، اصلاح شود و ساختارها را به گونه‌ای طراحی کرد که به‌طور سایبرنتیک به ارتقای سلامت اداری منجر شود.

برای این منظور الگوهای مختلفی پیشنهاد شده است، بعضی از این الگوها به کنترل‌های قضائی توجه دارد، که البته بیش‌تر جنبه مقابله دارد، بعضی دیگر به اصلاح اندازه دولت و کوچک‌سازی آن تأکید دارد و گروه دیگر اصلاح زیرساخت‌های اقتصادی را پیشنهاد کرده‌اند که در هر دو بر جنبه پیشگیرانه آن تأکید شده است. مدلی را پیشنهاد داده است که براساس آن به رابطه دو سویه فساد و ساختار دولت تأکید کرده است و توجه این مدل نیز بر جنبه پیشگیرانه فساد در جامعه ایران است (نمودار ۱).

نمودار ۱. مقایسه دوسویه شاخص‌ها و راهبردهای حکمرانی با عوامل فسادزا



منبع: رحمت‌الله قلی‌پور، «تحلیل رابطه حکمرانی خوب با فساد»، پردیس قم، فصلنامه فرهنگ مدیریت، شماره ۱۰، ۱۳۸۳، ص ۱۱۳.

اکنون با استفاده از مدل‌های مختلف پیشگیری و مقابله با فساد، به معرفی الگوی پیشنهادی می‌پردازیم (نمودار ۲).

نمودار ۲. الگوی پیشنهادی مقابله با فساد اداری



نتیجه‌گیری یا جمع‌بندی

مبارزه با فساد اداری به دلیل تعدد عوامل شکل‌دهنده آن و گستردگی اثرات چندگانه آن مستلزم عزم ملی، خواست همگانی و جدیت دولت است. این مبارزه باید ساختاریافته، هماهنگ و برنامه‌ریزی شده باشد و تمام ابعاد را که بر فساد اداری اثر می‌گذارد، دربرگیرد. چرا که در غیر این صورت فساد به صورت ریشه‌ای حل نمی‌شود. از این رو، به منظور مقابله جدی با فساد باید ضمن شناسایی همه ابعاد شکل‌دهنده فساد در جامعه ایران و بررسی سطح و عمق فساد در این جامعه، راه‌حل‌های مختلف تجزیه و تحلیل شود و بهترین راه‌حل برای این مهم، در نظر گرفته شود. نتیجه این مقاله تجربه دیگر کشورها در مبارزه با فساد بود، که بعضی از آن‌ها با تشکیل سازمان و بعضی دیگر با اصلاح نظام‌های موجود به مبارزه با فساد پرداختند. تجربه ایران در مبارزه با فساد و وضعیت موجود کشورمان، نشان می‌دهد که به منظور مقابله با فساد، ضمن آن‌که همه سازمان‌ها باید بسیج شوند، نیازمند اصلاح ساختار و نظام‌های موجود است. برای این منظور باید در ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و مدیریتی و زیرساخت‌های آن اصلاحاتی انجام داد، که به بعضی از آن‌ها در نمودار ۲ اشاره شده است. در صورت اصلاح زیرساخت‌ها، می‌توان امیدوار بود که با عوامل شکل‌دهنده فساد، مبارزه شده است.

منابع و مأخذ

۱. حبیبی، نادر، «فساد اداری (عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه)»، تهران: انتشارات وثقی، ۱۳۷۵.
۲. دادگر، حسن، معصومی‌نیا، «فساد مالی»، چاپ اول، تهران: انتشارات کانون اندیشه جوان، ۱۳۸۳.
۳. عباس‌زادگان، سیدمحمد، «فساد اداری»، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۳.
۴. قلی‌پور، رحمت‌الله، «تحلیل رابطه حکمرانی خوب با فساد»، پردیس قم، فصلنامه فرهنگ مدیریت، شماره ۱۰، ۱۳۸۳.
۵. معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت نظام اداری (حکومت)، ۱۳۸۴.
۶. همدمی‌خطبه‌سرا، «فساد مالی: علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن»، چاپ اول، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۳.
7. United States Agency for International Development (USAID), Controlling Corruption in Post-Conflict Countries, 2005.
8. Johnston, M, The Search for Definitions: The Validity of Politics and The Issues of Corruptions, International Social science Journal, NO. 48, 1996.
9. Jain, A.K, Corruption: A Review, Journal Economic Surveys, Vol. 15, No.1, 2001.
10. Lancaster, T.D. & Montinalo, G.R, Comparative Political Corruption: Issue of Operationalism and Measuremen, Studies in Comparative International Development, 2001.
11. Paldam, M, the Cross- Country Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seasaw Dynamics, European Journal of Political Economy, Vol. 18, 2002.
12. Liis Liiv, Mari, The Causes of Administration Corruptions. Hypotheses for Central and Eastern Europe, University of Tartue, 2004.
13. Brunetti, A. & Weder, B, A Free Press is Bad News for Corruption, Journal of Public Economics, No. 87, 2003.
14. Goudie, A.W. & Stasavage, D, A Framework for the Analysis of Corruption, Crime, Law & Social Change, No. 29, 1998.

15. Treisman, D, The Causes of Corruption: A Cross-National Study, Journal of Public Economics, No.76, 2000.
16. Kurer, Oskar, Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement, University of Erlangen-Nuremberg, Germany, political Studies, Vol. 53, 2005.
17. Klitgaard, R., Controlling corruption, University of California Press, 1991.
18. Ackerman, Rose, Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform, Cambridge University Press, 1999.
19. UNDP, Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study, 2005.
20. Eu Accession Monitoring Program, Corruption and Anti-Corruption Policy, 2002.
21. UNDP, Anti-Corruption, Final Version, 2004.
22. Executive Summary, Progress in the Fight against Corruption, 2000.
23. World Bank, Helping Countries to Combat Corruption, The Role of World Bank, 1997.