

صاحبان تقاضا سعی دارند با نوعی از فساد آن رازز مسیر عادی و قانونی خارج کرده و به نفع خویش بهره‌برداری کنند. ضمناً طولانی بودن بیش از حد مدت تصدی و یا کوتاهی و نامطمئن بودن دوران تصدی از عواملی است که زمینه فساد را فراهم می‌سازد.

به اعتقاد نگارنده نقص دستنگاه اداری و سیستم ناصحیح انتخاب نیز فساد را رواج می‌دهد. بدترین نوع فساد حمایت کارکنان دولت و مؤسسات دولتی از گروهها و افراد سیاسی است که بدون توجه به قانون و مقررات و به علت نفوذ گروههای مذکور مقررات و قوانین را نادیده گرفته و در جهت مقاصد آنها اقدام می‌نمایند و حمایت کارمندان دولت از سیاستمداران و یا استفاده از سیستم موجود اداری به منظور کمک به اجرای مقاصد سیاسی آنها خود نوعی فساد تلقی می‌گردد. در موارد مذکور کارمند دولت باید سعی کند خود را از هر نوع سوءظنی که به فساد و نادرستی نزدیک باشد، دور بدارد.

تبیین علل فساد

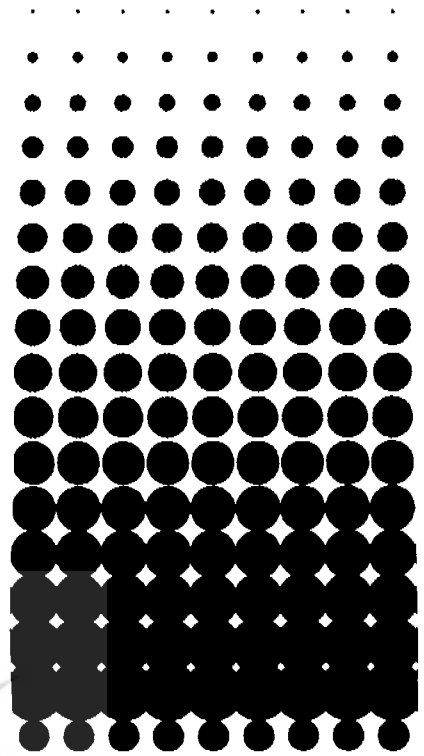
فساد می‌تواند علل بیشماری از قبیل اداری، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، بین‌المللی و بالاخره بزرگی و کوچکی جامعه و کشور داشته باشد. به علت اهمیت مسئله از نظر فساد اداری به ذکر مختصری در این باره اکتفا می‌شود:

۱- اعطای اختیارات و قدرت بیش از حد و زمینه سوءاستفاده از آن معمولاً اختیارات و قدرت بسی حد و فوق‌العاده به

بررسی مسائل فساد

در تاریخ بشر همان قدر که تمدن، سابقه و قدمت دارد فساد و ارتشا وجود داشته و هم‌اکنون نیز یکی از مسائل مبتلا به بیشتر کشورهای جهان از جمله ایران است. در اجتماع امروز، درجایی که برای حیات و نحوه زیست از فلسفه و سیاست خاصی پیروی می‌شود، و یا در جایی که دولت هدف تأمین خدمات را به عهده دارد و نقش مؤثری در ایجاد مقررات اقتصادی و اجتماعی و زندگی مردم دارد، فرصت خوبی برای کجروی و فساد و سوء استفاده از مقررات به وجود می‌آید. وابستگی مردم به امور اداری و مسائل مربوط به آن افزایش می‌یابد و همین امر موجب می‌شود که کارمندان دولت از طریق رشوه تطمیع شوند و با ارتشا مسیر قوانین را تغییر دهند، مقررات را نقض کنند و به هر ترتیب نظر خود، خویشان و دوستان و خانواده شان را تأمین کنند. متداولترین و کم‌خطرترین آن قبول هدیه و انواع رشوه‌های سنتی و فرهنگی است که به عناوین مختلف در جهت لطمه به رفم اداری بروز می‌کند. هدیه و پذیرش آن و تعارفات سنتی که خود نوعی از ارتشا است قبح خود را از دست داده است!

کمبود منابع و افزایش انتظارات و توقعات و خواسته‌های اجتماعی و مادی مردم موجب بعضی کنترلها و محدودیتها شده است. اعطای اجازه نامه‌ها، و صدور گواهینامه‌ها که بر اساس مقررات و قوانین خاصی صورت می‌گیرد از همین محدودیتها است که



فساد اداری و راههای مبارزه با آن

وزارتخانه‌ها و کارکنان دولت که بدون حزم و احتیاط اعطا شده باشد، موجب می‌شود که دستیابی به خواسته‌ها و تمنیات خود را در درجه اول اهمیت قرار دهند. باید توجه داشت که اگر اختیارات از حدقانون و مقررات و اصول متعارف تجاوز نماید، مجوزی برای سوء استفاده از موقعیت به دست داده و زمینه فساد را فراهم می‌کند.

۲- تشکیلات نساقص سازمانی و فقدان سیستم کنترل

به علت نبودن سیستم کنترل، در سودان، مالزی و ترینیداد و نبودن حق اعتراض و شکایت نسبت به صاحبان قدرت، موارد سوء استفاده و فساد اداری بیشماری مشاهده گردیده است.

۳- فقدان تأمین زندگی و آینده

گرچه مقداری از موارد فساد به پایین بودن سطح اخلاق و تقوای شخص ارتباط پیدا می‌کند، لیکن فقدان پیش‌بینی‌های لازم برای زندگی و آینده کارکنان دولت و بخصوص حقوقی که تکافوی زندگی او را نمی‌کند در ایجاد فساد تأثیر به‌سزایی دارد. به عنوان نمونه ۹۳ درصد از موارد فساد در ژاپن مربوط به سنین ۴۰ تا ۴۹ ساله است که سنین متوسط کارمندان دولت را تشکیل می‌دهد و احساس می‌کنند که امیدی برای ارتقای بیشتر و زندگی بهتر ندارند. به طور کلی شواهد نشان داده که ایجاد زمینه فساد در کارمندان سطوح کم‌درآمد بیشتر فراهم می‌باشد.

۴- عدم تأمین شغلی از مدارک ارائه شده در مورد فساد مشاهده شده

است که تأمین شغلی بیش از حد و همچنین عدم تأمین کافی برای حفظ شغل و مقام هر دو مورد به فساد اداری منتهی می‌شود، زیرا آنکه تأمین شغلی کافی ندارد فکر می‌کند بهتر است در مدت محدود تصدی حداکثر بهره‌برداری را به نفع خویش بکند و شخصاً آینده‌اش را تأمین کند. صاحبان مقام و متصدیان اموری که احساس می‌کنند برای مدت نامحدود و همیشه در رأس آن کار هستند کم‌کم ارتباطشان با صاحبان صنعت و تجارت زیاد می‌شود و به علت احساس امنیت بیشتر و احساس خطر نکردن برای از دست دادن کار تمایل آنها به سوء استفاده جهت مقاصد شخصی زیادتر خواهد شد.

۵- بی‌اطلاعی مردم از حقوق و وظایف خود

جهل و بی‌اطلاعی مردم معمولاً از کم‌سوادی و یا بیسوادی ناشی می‌شود. مردم عادی و عامی از وظایف و مسؤولیت‌هایی که کارکنان دولت در قبال آنها دارند بیخبرند. از کمیت و کیفیت حقوق و مزایایی که جهت آنان تخصیص یافته آگاهی کامل ندارند. طریق حصول به این مزایا و حقوق نیز برایشان مشخص نیست. مقررات و بخشنامه‌ها برای آنها مبهم و گیج‌کننده است. لذا مأموران دولت با بوروکراسی کارها را به تأخیر می‌اندازند و آن را نشدنی و صعب‌الوصول جلوه می‌دهند. مردم فکر می‌کنند این تأخیرها و ناکامیها و سدها مسیر اصلی و اصولی کار است. بنابراین برای تغییر این مسیر و تسریع بیشتر سعی می‌کنند کار خود را با

ارتشاجلو بیاندازند و آن را عملی سازند و با رغبت و رضایت و ندانسته، زمینه فساد اداری را فراهم می‌سازند.

۶- نفوذ قدرتهای اجتماعی کارمندان و مجریان به اجتماعات - خانواده - فرقه - همسایه - همشهری - گروههای اخلاقی و مذهبی وابستگی دارند و تحت فشار همین پیوستگی و وابستگی از افراد وابسته به طبقات مذکور حمایت و جانبداری می‌کنند. سیستم اداری تحت تأثیر این حمایتها و سنتها دستخوش تغییر گشته و به نفع عوامل مذکور تغییر می‌کند و ذر نتیجه کارمندان دولت به جای اجرای قوانین و مقررات، منافع اقربا و حمایت از گروههای اجتماعی مذکور را ترجیح می‌دهند.

۷- فقدان روشهای کار و ایجاد زمینه تعلل

به علت نبودن روش کار و اینکه غالب تصمیم‌گیرها باید به وسیله سطوح بالا صورت گیرد فرصت تعلل و تأخیر در سطوح پایین نیز فراهم می‌گردد. بدین ترتیب که افراد سطوح پایین به حق و با به ناحق انجام کار را موکول به اخذ تصمیم و صدور دستور از جانب مقام بالای دستگاه می‌کنند و انجام امور مراجعان را به روزهای دیگر و حتی آتی نامشخص به تعویق می‌اندازند. ارباب رجوع برای به‌گردش انداختن کار خود و تسریع آن به پرداخت رشوه و هدیه متوسل می‌شود هنگامی که مسؤول مربوطه دست از کاغذبازی و تعلل برمی‌دارد و نسبت به انجام خواسته ارباب رجوع اقدام می‌کند، فرد متقاضی به‌نصورتی که در باره

او لطفی شده و باید آن را جبران کند فساد و ارتشا را با رغبت می‌پذیرد. از جمله این امور عبارتند از گرفتن گواهینامه - رونوشت - تأییدیه - پرداخت مالیات و عوارض - جریمه - پروانه کسب و ساختمان - برگشت صدور سهمیه و...

در مورد پذیرفتن هدیه‌های سنتی بایستی کارمند دولت تشخیص دهد که آیا هدیه به منظور جلب محبت و حمایت داده می‌شود و یا صرفاً تشریفاتی و سنتی است. اگر سنتی و در حد معقول و متعارف و بخصوص دو جانبه باشد، پذیرفتن آن مشکلی ایجاد نمی‌کند و فساد تلقی نمی‌شود. در بسیاری از موارد که از سوی کارمند تعلل و تأخیر مشاهده شده ارباب رجوع به صورت حق مسلم و قانونی به او رشوه می‌دهد و رشوه‌گیرنده آن را خلاف قانون و اخلاق نمی‌داند. نمونه آن در یکی از کشورها است که برای حمل شکر به وسیله واگن از کارخانه و به دستور رئیس کارخانه برای هر بارنامه از خریدار مبلغی به عنوان آماده کردن واگن دریافت می‌گردد که به مسؤولان حمل و نقل پرداخت می‌شود. گرچه این کار یک نوع فساد تلقی می‌شود لیکن از نظر مسؤولان مربوطه به صورت یک حق مسلم قانونی درآمده است.

در کشور کوچکی مثل مالت که سیستم انتخاباتی صحیح و آزاد دارد، تمام افراد کشور با نمایندگان پارلمان آشنایی و ارتباط نزدیک دارند و هر نوع انحراف یا فساد اداری که مشاهده کنند با آنان در میان می‌گذارند. محدود

بودن محیط و تعداد افراد و ارتباط بین افراد اجتماع خود به خود از اشاعه فساد و ارتشا جلوگیری کرده است. بدیهی است که این امر در کشورهای بزرگ که روابط افراد خیلی نزدیک و چهره به چهره نیست، صادق نمی‌باشد.

چگونگی تحقیق و بازرسی موارد فساد

در غالب کشورهای روشی برای بازرسی موارد فساد وجود دارد که بیشتر آنها به وسیله دستگاه پلیس انجام می‌گیرد. در فیلیپین اداره رسیدگی به شکایات و بازرسی تسحت نظر مستقیم رئیس جمهوری انجام وظیفه می‌نماید که شکایات را مستقیماً از مردم دریافت می‌دارد و به وزارتخانه یا سازمان مربوط ارجاع می‌کند. ضمناً طبق دستور نخست وزیر کلیه تلگرافهایی که مربوط به اعلام فساد باشد مجاناً مخابره خواهد شد و هزینه‌ای برای مردم ندارد. در غنا به علت آنکه رژیم حکومت نظامی است بازرسی موارد فساد به وسیله ارتش انجام می‌شود و ضمناً اداره‌ای تحت نظر رئیس جمهور برای رسیدگی به شکایات وجود دارد. در هند دفتری به نام دفتر مرکزی بررسی و تحقیق ایجاد شده که تشخیص و رسیدگی به موارد فساد به عهده آن است. در ترکیه هر وزارتخانه یک کمیته تحقیق و بازرسی متعلق به خود دارد که پس از رسیدگی و ثبت جریان امر به دادگاه احاله می‌گردد. در اغلب کشورهای کمیته رسیدگی دائم به طور همیشگی و برای بعضی موارد خاص کمیته رسیدگی موقت تشکیل

می‌گردد که نه تنها به شکایات رسیدگی می‌کند بلکه با هوشیاری ناظر بر اعمال کارکنان دولت می‌باشد که فساد و ارتشا صورت نگیرد و یاد در صورت وقوع آن را به دادگاه مربوط احاله نماید در مجالس قانونگذاری هم کمیته‌ای برای رسیدگی به شکایات از اعضای پارلمانی و یا سایر اعضای جامعه وجود دارد که نقش مهمی در بازرسی و جلوگیری از ارتشا دارد لیکن در سطوح بالای مقامات سیاسی و اداری به علل زیر نمی‌توانند اقدام مؤثری به عمل آورد.

۱- به علت آنکه افراد کمیته مذکور تحت اداره و کنترل مقامات اجرایی مملکت می‌باشند.
۲- کمیته مذکور بدون کمک کارکنان دیگر دولت قادر نیستند که اطلاعات مورد لزوم را به دست آورند و بدیهی است که کارکنان دیگر دستگاهها هم تحت تأثیر مقامات دیگر دولت هستند.

۳- اعضای کمیته، امتیاز و یا تضمینی ندارند که در مقابل مجلس ایستادگی کنند. به اعتقاد نگارنده برای اینکه کمیته‌ای بتواند به موارد فساد در سطوح بالای اداری و سیاسی رسیدگی کند باید شخصیت بیطرف و آزاد داشته و به هیچ مقام و دستگاهی وابسته نباشد در بعضی کشورها کمیته‌ای قانونی، بیطرف و آزاد برای رسیدگی به شکایات، سو استفاده‌ها و تحقیق درباره فساد و ارتشا تشکیل شده که نقش واسطه بین دولت و مردم را ایفا می‌کند. گرچه نحوه اقدام این کمیته در هر کشوری متفاوت

است لیکن معمولاً نسبت به حسن اجرای قوانین و مقررات تحقیق نموده و نتیجه را به صورت توصیه ابلاغ می‌نماید. وجود این کمیته موجب می‌شود قوانین و مقررات سفیدی تهیه گردد و مردم روحیه مساعد اجتماعی در مقابل کارمندان دولت داشته باشند.

در هندوستان و فیلیپین هیاتی که از دو جناح تحقیق، قضاوت و محاکمه ترکیب شده، به تخلفات و موارد فساد در سطوح بالای اداری و سیاسی رسیدگی می‌کند. در ترکیه نقش تشکیلات فوق را شورای کشور (council of State) که در قانون اساسی پیشینی شده به عهده دارد در نجریه قسمتی از سازمان به تفتیش درباره فساد اداری اختصاص یافته و حتی صندوق پستی تعبیه شده که هر کس هر نوع اطلاع از این قبیل دارد اعلام می‌کند و بلافاصله نسبت به آن رسیدگی می‌شود. ضمناً از فردی که اطلاعات را داده در مقابل هرگزندی حمایت و حفاظت به عمل می‌آید. نقش مطبوعات و سایر رسانه‌های گروهی را در تئویر افکار عمومی و مبارزه با فساد نباید فراموش کرد. روزنامه‌ها می‌توانند وظیفه مهمی در روشن کردن اذهان عموم و افشای موارد فساد داشته باشند و کما اینکه نقش روزنامه واشنگتن پست را در غوغای واترگیت نمی‌توان نادیده گرفت. در سوئد مطبوعات اختیار دارند به کلیه سوابق افراد و مسائل و مطالب کشور خویش مراجعه کنند و حقیقت امر را برای مردم منعکس نمایند.

گزارشهای مردم از موارد

فساد و ارتشا می‌تواند راه گشا و روشن‌کننده بسیاری از مسائل پیچیده باشد و به همین علت است که در بیشتر کشورها تسهیلاتی فراهم شده که مردم می‌توانند اطلاعات خود را به مقامات مملکتی بدهند و بدین طریق است که از نیروی عموم و همفکری مردم استفاده می‌شود. به اعتقاد نگارنده این سطور، باید به مردم آزادی داده شود که مشاهدات و ملاحظات خود را اعلام کنند و ضمناً یقین داشته باشند که نسبت به آن رسیدگی می‌شود. در چین حتی زن اگر موردی از فساد در شوهرش مشاهده کند آن را به مقامات مملکتی گزارش می‌دهد و نظم اجتماعی را بر نظام خانواده ترجیح می‌دهد.

در بعضی از کشورهای سازمان امنیت ملی عهده‌دار کشف و تحقیق موارد فساد است در مالزی HBI و در هندوستان CBI برعهده دارند. به طور کلی تفتیش و تحقیق درباره فساد اداری در کشورهای مختلف با مسائل و مشکلات زیر مواجه می‌شود:

- ۱- فرهنگ و فضای اجتماعی رژیم سیاسی با این نوع بررسی‌ها موافقت ندارد و به همین علت اغلب بررسی‌ها از همکاری توده مردم نمی‌تواند برخوردار باشد.
- ۲- دولت و مسؤولان امور در برانداختن ریشه فسادو علل آن وظیفه و تعهدی احساس نمی‌کنند.
- ۳- فقدان قوانین و مقررات کافی و لازم برای تفتیش و بررسی موارد فساد.
- ۴- فقدان سیستم منظم و مداوم بررسی و تحقیق.
- ۵- فقدان وسایل و تجهیزات لازم برای بررسی و

تحقیق.

۶- نص قوانین و مقررات و تجهیزات موجود به نحوی که به اصطلاح فقط ماهیهایی کوچک را در دام می‌اندازند در حالیکه ماهیهایی بزرگ مشغول بلعیدن ماهیهایی کسوجک و همچنان آزاد هستند.

۷- عدم اطلاع و آگاهی مردم از سیستم مبارزه با فساد و ارتشا در حالی که مبارزه‌ای که با همکاری عموم افراد جامعه صورت گیرد، موفقتر خواهد بود.

۸- عامل انسانی: جدا از سازمان، سیستم، مقررات و قوانین و تجهیزات، عامل انسانی بیش از همه در انجام طرحهای مبارزه با فساد موثر می‌باشد. دقت در انتخاب افراد صحیح‌العمل و درستکار و معتقد و مؤمن برای بازرسی و تحقیق نباید در درجه اول اهمیت قرار گیرد.

ج- چگونگی مبارزه علیه فساد و ارتشا

گذشته از کمیته‌ها و هیأت‌های مبارزه با فساد که قبلاً ذکر شد، موارد و اقداماتی به شرح زیر ضروری به نظر می‌رسد:

۱- اطلاع از میزان داری و موجودی سالانه صاحب‌منصبان و مسؤولان دستگاه‌های دولتی و خانواده آنان و افشا و انتشار آن، انتشار هزینه و درآمد و بیلان احزاب سیاسی.

در ترکیه هر ساله میزان مالیاتی که به وسیله افراد یا شرکتها به دولت پرداخت می‌شود منتشر می‌گردد و سایر افراد جامعه می‌توانند نسبت به آن اظهار نظر کنند و اگر در جهت حفظ منافع دولت و

عموم مردم اطلاعات داشته باشند، محرمانه آن را اعلام دارند.

در فلیپین اگر کسی تخلف فساد و یا شرکتی را که از پرداخت مالیات طفره رفته و یا به طریقی تقلب کرده به دولت اعلام نماید. ۲۰ درصد از درآمد جدیدی که با اطلاعات او به دست می‌آید به عنوان جایزه به او اعطا می‌گردد.

۲- عدم تمرکز و تفویض اختیار: با تفویض قدرت و اختیار در سطوح مختلف دستگاههای اجرایی، دسترسی افراد به کارکنان دولت سهلتر و عملی‌تر می‌گردد. تأخیر در امور که ناشی از تمرکز است و از عوامل فساد نیز تشخیص داده شده است از بین می‌رود.

۳- ایجاد سیستم منطقی برای خرید لوازم و تجهیزات و کم کردن مراحل خرید با تهیه روش کار و بخصوص روش مستمر بازمینی و بازرسی انبارها و ذخائر.

۴- بهبود نحوه انتخابات با استفاده از تجارب و روشهای کشورهای دموکراتیک.

۵- ایجاد سازمان و یا دفتری متشکل از کارمندان با تجربه برای تحقیق و بررسی مسائل موجود در کشور و ارائه پیشنهادها و اصلاحی به دولت.

۶- تهیه مقررات و قانون مربوط به فساد و نحوه مبارزه با آن. بدین منظور بسدوا باید موارد فساد و تعاریف آن روشن شود و سپس سیستم تحقیق و بررسی و تنبیهات و جرایم مربوط به آن مشخص گردد.

در گزارش مربوط به مبارزه با فساد در کشور ما مشاهده شد که جرایم و

تنبیهاتی که برای فساد اداری و ارتشا در نظر گرفته شده و اعمال می‌شود. بسیار سبک و نامتناسب است. بنابراین باید نسبت به تجدید نظر و تغییر انقلابی این نوع مقررات و قوانین و اجرای کامل آن اقدام گردد تا در کشورمان که فاقد مقررات مربوط هستند هر چه زودتر آن را تهیه و به مرحله اجرا درآید. بنابراین لازم است قوانین و مقرراتی که در عمل و تجربه ثابت شده است که موجبات فساد و ارتشا را فراهم کرده‌اند لغو گردد.

۷- آگاهی مردم نسبت به مقررات و اقدام دولت: اقدامات و نحوه کار دستگاههای دولتی باید برای مردم بارز و روشن باشد، کلیه اطلاعات مربوط بایستی به اطلاع عامه برسد تا به علت عدم اطلاع و ابهام مسائل، موجبات ارتشا فراهم نگردد.

بسیاری از مسائل که امروزه محرمانه تلقی می‌شود باید حتی المقدور باز و افشا گردد و مردم از چگونگی آن اطلاع کامل داشته باشند. محرمانه نگهداشتن بعضی از مواردی که واقعا ضرورت محرمانه بودن ندارد زمینه فساد و ارتشا را فراهم می‌کند. وجدان جامعه باید در مقابل فساد و ارتشا بیدار گردد و فوریت و اولویت مبارزه با آن ملحوظ و به مردم نیز تفهیم گردد.

۸- تقویت رسانه‌های گروهی: وسایل ارتباط جمعی و توسعه هر چه بیشتر آن به منظور هدایت افکار و روشن کردن مردم در مبارزه با فساد و ارتشا اثر سازنده و سودمندی دارد.

۹- حفظ و حمایت کارمندان صالح و بیطرف و

احتراز از استخدام افراد غیر مسؤول و کم اطلاع:

بسه کارگماردن افراد غیراداری و کم اطلاع در مشاغل پرمسؤولیت و مهم، زمینه فساد را در دستگاه مربوط فراهم کرده و فرصت می‌دهد چنانچه مسؤول سازمانی کم اطلاع و غیر مسؤول باشد، تمامی سازمان به فساد اداری گرایش پیدا کند.

۱۰- در نظر گرفتن منافع اجتماعی: در مواردی که فساد و ارتشا از جانب مقامات و مسؤولان کشور (مانند وزراء- نمایندگان مجلس- روسای سازمانها و...) دیده می‌شود بایستی با محکوم کردن مقام مسؤول و اجرای مقررات انضباطی منافع سیاسی را فدای منافع اجتماعی کرد.

منابع و مأخذ:

1) Dale Ernest, "Management Theory and practice", MC Graw Hill, 1999.

2) Koontz Harold, Odonnel Cyril, wehrich Heinz, "Managment", MC Grawhill, 2000.

3) Certo Samuel c, "principles of modern Management, Function and systems", Allyn and Bacon, 2001.

4) Davis and Newstrom, "Human Behavior at work", organization Behavior, MC GrowHill, 1998.

5) Allen Louis A, "Monogment and organization", Mc Grawhill, 2000.

پی‌نوشت:

دکتر محمد طالقانی - عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی (واحد رشت) و عضو کمیته‌های تحقیقاتی و بهره‌برداری اداره کل تعاون استان گیلان