

## فصلنامه مطالعات نوین بانکی

ISSN: 2645-5420 (شماره نهم-زمستان ۱۳۹۹) شماره مجوز: 83289

### تحلیلی و واکاوی حقوقی علل فساد اقتصادی و مالی در نظام بانکی ایران

(تاریخ دریافت ۱۳۹۹/۰۳/۰۲ ، تاریخ تصویب ۱۴۰۰/۰۲/۲۰)

علی رحیمی ارشد

دانشجوی مقطع کارشناسی ارشد حقوق خصوصی

#### چکیده

شواهد فراوانی وجود دارد مبنی بر این که هر چقدر جوامع به جلو حرکت می کنند، موضوع فساد به عنوان یکی از مسائل فراگیر اجتماعی، اهمیت بیشتری می یابد. فساد اداری به عنوان معضلی گریبانگیر بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران می باشد و وقت و انرژی و امکانات فراوانی را از این کشورها به هدر می دهد. بستر و مأمّن فساد اداری، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است. جمهوری اسلامی ایران وارث یک نظام اداری ناکارآمد و توأم با فساد در دستگاه حکومتی و دولتی و زیرنظام های آن بوده است. طبعاً بخشی از این فساد، بازمانده از نظام پیشین و بخشی نیز معلول عملکرد و شرایط گریزناپذیر سال های پس از انقلاب اسلامی بوده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به دلایل متعدد، نظام جمهوری اسلامی و دولت های مختلف آن قادر به انجام اصلاحات و تغییرات مثبت لازم جهت شناسایی و مبارزه با عوامل فسادآفرین نگردید، و شرایط جنگ و تحمیل آن به کشور نیز عامل مهم دیگری در تشدید آن بوده است.

۲۲

فصلنامه مطالعات نوین بانکی - دوره سوم، شماره نهم، زمستان ۱۳۹۹



واژگان کلیدی: فساد اقتصادی، نظام بانکی، عوامل سازمانی، عوامل فسادآفرین



## بخش اول: بررسی و شناخت سازمان و عوامل سازمانی

فساد بعنوان یک رفتار همواره در اجتماع و نهادهای موجود در اجتماع روی می‌دهد. این رفتار یقیناً با دیگر امور اجتماعی دارای رابطه تاثیر و تاثر می‌باشد. در این بخش کوشش شده‌است تا حد امکان و بطور گذرا به تعدادی از این عوامل اشاره گردد. در هر سازمانی عوامل مختلف وجود دارد، عواملی وجود دارد که این عوامل یا از سازمان نشأت می‌گیرند یعنی سازمان به علت وجود و نوع کارکرد، ساختار و فرهنگ مدیریتی حاکم بر آن به یک سری عوامل مشخصه می‌رسد و یا عواملی که بر سازمان تاثیر می‌گذارند. این عوامل در حقیقت عوامل بیرون سازمانی و نشأت گرفته از محیط فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جامعه‌ای که سازمان درون آن نشو و نما می‌کند خواهد بود. نگاه ما در این پژوهش بیشتر به عوامل درون سازمانی یعنی عوامل نوع اول که از وجود یک سازمان نشأت می‌گیرند، خواهد بود. (اینگل، سرا، ۲۰۱۰، ۸۶۳) تعریف سازمانها در زمان و فضا کار آسانی نیست. سازمانها نظامهای بازی هستند که با محیطهای اطراف خود تعامل دائم دارند. و دارای زیرگروهها و واحدهای حرفه‌ای، لایه‌های سلسله‌مراتب و بخشهای زیادی هستند که از حیث جغرافیایی پراکنده می‌باشند. (مک لئن، ۱۳۸۳، ص ۷۸) در تعریف دیگری از سازمان آمده است، سازمان عبارت است از فرآیند نظام‌یافته‌ای از روابط متقابل افراد جهت دست‌یافتن به هدفهای معین است. رابینز در تعریف سازمان می‌گوید، که سازمان پدیده اجتماعی به شمار می‌آید که به طور آگاهانه هماهنگ شده و دارای حدود و ثغور نسبتاً مشخصی بوده و برای تحقیق هدف یا اهدافی، بر اساس یک سلسله مبانی دائمی فعالیت می‌کند می‌باشد. (رابینز، ۱۳۷۹، ۲۱) منظور از پدیده اجتماعی این است که سازمان از افراد یا گروه‌هایی تشکیل شده که با هم در تعاملند و تأثیرگذاری متقابل بر یکدیگر دارند. عبارت آگاهانه هماهنگ شده در رابطه با مدیریت به کار گرفته می‌شود. توجه به این نکته ضروری است که تأثیرات متقابل یکباره ایجاد نشده‌اند بلکه با مطالعه و بررسی قبلی می‌باشد. از این رو سازمان یک پدیده اجتماعی است. چون میان اعضای آن توازن ایجاد می‌شود تا از دوباره کاری و اعمال زاید جلوگیری گردد ضمن آنکه وظایف

اصولی آن باید به طور کامل اجرا گردد و نیاز به هماهنگی و به شکل تأثیر متقابل بر این اساس است. (سیدجوادین، ۱۳۸۲، ۱۸)

در تعریف ریچارد - ال دفت آمده است که سازمان عبارت است از :

۱- یک نهاد اجتماعی است ۲- که مبتنی بر هدف است ۳- ساختار آن به صورتی آگاهانه طرح ریزی شده است و دارای سیستم های فعال و هماهنگ است و سرانجام ۴- با محیط خارجی ارتباط دارد. در سازمان رکن اصلی این نیست که مجموعه ای از سیاست های و رویه ها ارائه گردد. سازمان از افراد و رابطه ای که با یکدیگر دارند تشکیل می شود. هنگامی که افراد برای انجام وظایفی ضروری در جهت تأمین هدف ها با یکدیگر روابط متقابل برقرار می کنند سازمان به وجود می آید. (دفت، ۱۳۷۷، ۱۹)

همانگونه که ملاحظه می شود هر صاحب نظری از سازمان تعریفی را ارائه کرده که با توجه به رویکرد و زاویه دید او به این پدیده اجتماعی بوده است. حال با این تنوع تعاریف، رسیدن به تعریفی متفق القول و جامع سخت به نظر می رسد، اما این به معنای آن نیست که هیچ اشتراکی بین این تعاریف وجود ندارد چرا که همه سازمان ها از آن جهت که سازمان هستند دارای اشتراکاتی می باشند و ارائه این مابه الاشتراک می تواند تعریفی مورد قبول باشد.

## بخش دوم: فساد اداری

در حال حاضر فساد یکی از مسائل مبتلا به اکثر کشورهای جهان است. مطالعه تاریخ تمدن های قدیم مانند ایران، یونان، روم، چین و هند نشان می دهد که در این تمدن ها نیز فساد اداری رایج بوده و نابسامانی های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته است به گونه ای که منشا برخی از جنگ ها، سقوط حکومت ها و درهم ریختن جوامع از فساد بوده است در مجموع فساد در کنار بقیه عوامل از علل مهم فروپاشی تمدن ها بوده است.



فساد اداری که به آن فساد مالی سطح پایین یا سطح خیابانی گفته می شود، همان است که هر روز در برخورد با مدیران عمومی در بخش هایی مانند بیمارستان ها، مدارس، پلیس و گمرک و مواردی از این قبیل رخ می دهد و (نژاد محمد، ۱۳۸۸، ۲۰۹-۲۰۲)

فساد مسیر رشد اقتصادی را با موانع بسیار مواجه می سازد و بر توسعه اقتصادی اثر منفی دارد. این تاثیر بر اقتصاد های باز بیشتر از اقتصادهای بسته است. (بلک برن، پوکسیو<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰)

فساد علاوه بر دیدگاه های نظری و رویکردهای تئوریک، مطالعات متعددی در جهت شناسایی عوامل موثر بر فساد در سطح سازمان ها انجام شده است. با این حال، هنوز هم علل بروز فساد اداری مالی و میزان تأثیرگذاری آن عوامل، نظام مند نشده است (تورگلر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶، ۳)، متأسفانه بیش تر مطالعات انجام شده در این حوزه، نیز حول محور عوامل کلان از قبیل عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه بوده و ریش هیابی موضوع در سازمان های دولتی با لحاظ عوامل مدیریتی و سازمانی موثر در بروز فساد اداری مالی صورت نگرفته یا این عوامل در حاشیه بوده اند (سلدادیو و هان<sup>۳</sup>، ۲۰۰۶، ۲۳). لذا خلاء پژوهش های مدیریتی در این زمینه با رویکرد عوامل مدیریتی و سازمانی کاملاً محسوس است. بر اساس آن چه از ادبیات و مبانی نظری و مطالعات و پژوهش های مختلف می توان استفاده کرد، در این پژوهش فرض گردیده است که عوامل مدیریتی و سازمانی متعددی از قبیل عوامل ساختاری، فرهنگ سازمانی، ارتباطات، عوامل روانی، نظام پرداخت، سیستم نظارت و کنترل و وظایف مدیریتی (برنامه ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، رهبری و هدایت، نظارت و کنترل) در بروز فساد اداری - مالی تأثیر دارند. (عظیمی، ۱۳۹۰، ۶۳)

به اعتقاد اکثر متفکران، فساد یک بیماری انکارناپذیر در همه حکومت هاست و مختص یک قاره، منطقه یا گروه قومی خاصی نمی باشد. فساد در رژیم های دموکراتیک و دیکتاتوری،

<sup>1</sup> - blackburn & puccio

<sup>2</sup> - Torgler

<sup>3</sup> - Selalyo and Haan

اقتصادهای سوسیالیستی، سرمایه داری و فئودال نیز یافت می شود و آغاز اقدامات فساد آمیز مربوط به زمان حال نیست. بلکه تاریخ آن به قدمت جهان است. از این رو قدمت فساد به اندازه قدمت مفهوم دولت است. در واقع هر جا که قدرت و ثروت متمرکز می شود و هر جا دولتی وجود دارد، فساد نیز وجود دارد. (ریبی، ۱۳۸۳، ۱۵) در طول تاریخ همواره ارتباط معکوسی بین استفاده صحیح از قدرت و قلمرو گسترش فساد وجود داشته و هنگامی که از قدرت به طور مطلوب استفاده شده فساد کاهش یافته است. حکومت ها و دولت ها از قرن ها پیش با مشکل سوءاستفاده کارگزاران دولتی روبرو بوده اند در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است نشان می دهد که حکومت ها همیشه نگران سوءاستفاده شخصی صاحب منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی بوده اند. جرایمی نظیر اختلاس، ارتشاء و جعل و... جرایم جدیدی نیستند و قدمتی به اندازه تشکیل دولت دارند. فراهم شدن موقعیت، منجر به ارتکاب جرم می گردد و مسئولیت و اختیاراتی که طبق قانون به کارمندان دولت تفویض می شود زمینه مساعدی را برای سوءاستفاده فراهم می کند. هزینه های اضافی متعددی که این جرایم به جامعه و دولت تحمیل می کنند باعث شده است کارشناسان علوم سیاسی اجتماعی و اقتصادی در دهه های اخیر به پدیده های تخلفات اداری و ابداع روش های موثر و کم هزینه برای مقابله با آن توجه نشان دهند. (فرج پور، ۱۳۸۳، ص ۹)

هنگامی که مونتسکیو فیلسوف فرانسوی، در قرن هجدهم نظریه تفکیک قوا را مطرح کرد، هدف وی مبارزه با فساد بود. کارکرد قانون اساسی همواره در این جهت بوده است که بسهم شدن در قدرت سازمان دهد تا بر نحوه اجرای آن نظارت داشته باشد و مانع سوءاستفاده از قدرت شود. (سافارونی، ۱۳۷۵، ۳۱)

شواهد فراوانی وجود دارد مبنی بر این که هر چقدر به پایان سده بیستم نزدیک می شویم، موضوع فساد به عنوان یکی از مسائل فراگیر دهه آخر این قرن، اهمیت بیشتری می یابد (هیود، ۱۳۸۱، ۱۵۴) و رویکرد روغن کاری چرخ دنده های توسعه برای حل مساله فساد اهمیت خویش را از دست می دهد و این دیدگاه که فساد بیش از هر چیز همچون ماسه ای عمل



می‌کند که منجر به اخلال در روند چرخ‌دنده‌های توسعه می‌شود، رونق پیدا می‌کند. بدین ترتیب امروزه مبارزه با فساد در صدر شعارهای انتخاباتی قرار گرفته و احزاب رقیب و رقبای سیاسی بدین وسیله از میدان به در می‌شوند. (ربیعی، ۱۳۸۳، ۱۳) اما واقعیت امر این است که امروزه این پدیده در مقایسه بین دو دسته کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، در بین کشورهای دسته دوم بیشتر و شایع‌تر است و اکثر مطالعات و بررسی‌هایی که راجع به فساد صورت گرفته به نحوی به این کشورها مربوط می‌شده‌است. این کشورها اغلب از ساخت سیاسی شدیداً متمرکز عشیره‌ای و غیردمکراتیک برخوردارند. دولت‌های آسان‌گیر، تمرکز شدید و بسیار ناکارآمد قدرت سیاسی، سوءاستفاده مقامات دولتی از قدرت سیاسی، سوءمدیریت، سیاسی بودن تخصیص منابع، نظام سیاسی - اقتصادی مبتنی بر افراد، اقتصادهای شدیداً تنظیم شده توسط بوروکرات‌ها، اطلاعات ناقص، عدم تقارن شدید اطلاعات، قوانین ضعیف و ناکارآمد، عقب ماندگی و ناکارآمدی تکنولوژی نظارت و نظام انگیزشی مخدوش، واقعیت اساسی بسیاری از کشورهای در حال توسعه است که همگی از نشانگرهای فساد هستند. (خضری، ۱۳۸۱، ۲۱۱) در این جوامع با توجه به شرایط بالا نشانه‌های فساد را به وضوح می‌توان مشاهده کرد. نشانه‌هایی همچون:

✓ همه قسمت‌ها و بخش‌های دولت تابع و تسلیم در برابر یک عامل اجرایی (حاکم) قدرتمند و غیر پاسخگو قرار گرفته‌اند و نمی‌توان برای تصمیم‌گیرها روال منطقی و قابل‌پیش‌بینی را ترسیم کرد.

✓ سیستم بانکداری، اعتبار و سرمایه‌ای برای اعمال غارتگرانه به حساب می‌آید.

✓ باور عمومی و کلی بر این است که برای کسب و اخذ یک نوع از خدمات (اجتماعی) باید به آن شخص پولی، فراتر از حدود مقرر در قانون بپردازد.

✓ یک سیستم غیردمکراتیک یا یک سیستم سیاسی دمکراتیک اما ناکارآمد و غیر موثر حاکمیت دارد. (ربیعی، ۱۳۸۳، ۱۷)

✓ یک رویه و سیستم کنترل و نظارت شدید بر رسانه‌ها و مطبوعات اعمال می‌شود در صورتی که می‌توان از آنها به عنوان یک اهرم نظارت عمومی بهره‌جست.

✓ رشد اقتصادی ارقام پائینی را تجربه کرده و درآمد سرانه از روند مطلوبی برخوردار نیست.

✓ هزینه‌های نظامی و پلیسی بالا و سنگین و هزینه‌های اجتماعی کم و پایین است.

✓ نسبت‌های بدهی فراتر از حد استانداردهای بدهیها بوده و مشخصات سهم بدهی‌های خارجی در تولید ناخالص داخلی بالاست.

بنابراین جای شگفتی نیست که اغلب پژوهشگرانی که روی پدیده فساد (سیاسی) مطالعه می‌کنند، در زمینه کشورهای جهان سوم و در حال‌گذار متخصص اند. (دلپورتا، ۱۳۷۵، ۱۸، مطالعات نشان می‌دهد که فساد در ابعاد و سطوح مختلف شامل فساد اداری، مالی، سیاسی و فساد «بالانشینان یقه سفید» و «حقوق بگیران گرسنه» از یکسو خود نتیجه توسعه‌نیافتگی و عقب‌ماندگی محسوب می‌شود و از سویی دیگر مانعی برای رسیدن به جامعه‌ای سالم و رشد یافته است. (ربیع، ۱۳۸۳، ۲۱) تجربه‌های به دست آمده از کشورهای مختلف نشانگر این است که فساد اداری امری پیچیده و متنوع است. از این رو مبارزه با آن نیز امری مستمر و پیچیده می‌باشد، در حقیقت فساد (چه در ابعاد اداری و چه در دیگر ابعاد) مانند عفونت است که اگر به اندام و پیکر جامعه راه یابد، آن را یکی پس از دیگری عفونی کرده و از کار می‌اندازد و چه بسا گسترش این عفونت کل پیکره جامعه را فاسد کند.

### بخش سوم: بررسی و تبیین علل فساد

صحبت کردن درباره مفهوم فساد، مسئله ساز بوده و در ادبیات موضوعی این مفهوم، کمتر می‌توان شاهد اجماع و توافق صاحب نظران، محققان و دست اندرکاران اجرایی دولتی و غیردولتی پیرامون معنای دقیق آن بود. (رسولی، شهنائی، ۱۳۸۸، ۲۰)



بحث کردن در خصوص علل و عوامل موجه فساد که پدیده پیچیده‌ایست بسیار مشکل و غامض می‌باشد در حقیقت این بعلت معانی مورد استفاده از فساد است. چرا که تعاریف و مصادیق ارائه شده از فساد دارای تنوع و تعدد است. با اینحال باید در نظر داشت این تنوع و تکثر نمی‌تواند مانعی بر سر یک اجماع در تشریح علل فساد باشد.

رعایت و یا عدم رعایت اصولی خاص در سازماندهی هر سیستم از نظام اجتماعی، اقتصادی، اداری در عمر آن سازمان و سیستم اثری غیرقابل تردید دارد. گزینش و چینش اجزای نظام اداری در کنار هم می‌تواند در کارایی و اثربخشی این نظام تأثیری بسزا داشته باشد.

بطور کلی برای قوام و دوام هر سیستمی اعم از مکانیکی و ارگانیکی لوازم ضروری لازم است که کمبود یا نقص در هر یک از آنها می‌تواند کارکرد سیستم را تحت تأثیر قرار دهد و از نقش آفرینی صحیح هر یک از اجزای آن جلوگیری نماید. این چند لازمه عبارتند از:

۱- لازمه انطباق‌پذیری<sup>۱</sup>، لازمه انطباق‌پذیری به این معناست که پیش از آنکه یک سیستم به وجود آید و یا برای دوام یک سیستم در حال کار متولیان آن می‌بایست پیشاپیش تمهیداتی بیندیشند که نیازهای ضروری آن اعم از نیازهای مادی و غیر مادی به گونه‌ای مرتفع شود که آن سیستم و اجزا بتوانند خود را با شرایط محیط منطبق کنند و در عرصه فعل و انفعالات اجتماعی بتوانند به کار خود ادامه دهند. برای مثال اگر اداره X در تامین حداقل بودجه مورد نیاز خود (مثلاً بودجه جاری و عمرانی) فاقد توانایی باشد و نتواند نیازهای مصرفی و خدماتی خود را برطرف کند یا نتواند حقوق متناسب با هزینه‌های زندگی برای کارکنانش پرداخت نماید قطعاً باعث نارضایتی در مجریان شده و آنها را به ناچار به سوی راههای دیگر برای جبران کسری درآمدهایشان سوق خواهد داد. در حال حاضر یکی از علل مهم وجود فساد هایی چون رشوه در سطح میانی و پایینی سیستم اداری همین عدم تناسب بین درآمدها و هزینه‌هاست. لازم به ذکر است که البته مساله نیاز بیش از آنکه مساله‌ای واقعی باشد مساله‌ای

<sup>1</sup> - Adaptation



ذهنی است. به این معنا که نیاز حد و مرزی نمی‌شناسد و هر چقدر نسبت به برطرف کردن آن اقدام کنیم طبع انسان سیرشدنی نبوده و باز نیازهای دیگری رخ می‌نماید.

علت این امر در مساله مقایسه نهفته است یعنی فرد در اداره X دائماً خود را با افراد دیگری در همان سازمان یا سازمانی دیگر مقایسه می‌کند. هنگامی که فرد ببیند که به او مبلغ خاصی به عنوان دستمزد پرداخت می‌شود و هم ردیفان او در همان اداره یا اداره دیگر مبلغی بیشتر از او دریافت می‌کند و یا حتی بدتر از آن به کسانی برمی‌خورد که با وجودی که از لحاظ سواد، مدرک تحصیلی، تخصص، سابقه خدمت اصلاً قابل مقایسه با او نیستند، اما درآمدهایی چندین برابر او کسب می‌کنند احساس نارضایتی در او به وجود می‌آید، تشدید می‌شود و زمینه را برای جبران این تبعیض به گونه‌ای قانونی و یا غیرقانونی فراهم می‌سازد، که سوءاستفاده از پست و مقام و یا اخذ رشوه و... از جمله این راههاست (تلاش برای رفع بی‌عدالتی).

۲- دستیابی به هدف<sup>۱</sup>، یک سیستم زمانی می‌تواند به حیات خود ادامه دهد که هدفی برای بقا داشته باشد و تلاش آن در راستای دستیابی به آن هدف باشد. این هدف زمانی تحقق خواهد یافت که با اهداف کوچکتر هر یک از اجزا همخوانی داشته باشد. چنانچه هدف کل سیستم مغایر با اهداف کارکنان و گاه متضاد با آن باشد نمی‌توانیم توقع همکاری از کارکنان را داشته باشیم.

برای مثال چنانچه رئیس اداره X از کارمندان درخواست وجدان‌کاری، نظم، تعهد، و... داشته باشد و تسهیل بیشتر امور ارباب‌رجوع را خواستار باشد کارمند بر طبق تئوری مبادله از خود می‌پرسد که بر اثر کار بیشتر چه چیزی عاید وی می‌شود و آیا با تولید بیشتر یا خدمات بهتری که ارائه می‌دهد مابه ازای این تلاش به گونه‌ای جبران خواهد شد یا نه؟



بنابراین بر هر سیستم اداری واجب است که هر هدفی را که بر می‌گزیند و هر منافعی را که دنبال می‌کنند سهمی برای افزایش انگیزه کارمند نیز در نظر بگیرند که کارمند احساس کند با تلاش بیشتر وضعیت شغلی و درآمد بهتری پیدا خواهد کرد.

۳- سیستم انسجام بخش و هماهنگ کننده<sup>۱</sup>، هر نظامی برای درست کار کردن نیازمند سیستم کنترل و نظارت است به گونه‌ای که در هر لحظه اطلاعات لازم را از نحوه کار هر یک از اجزا و به تبع آن نحوه کار کل سیستم جمع‌آوری و در اختیار مسئولان ارشد آن قراردهد. ضعف در این سیستم و ناکارآمد بودن متولیان این بخش می‌تواند موجب آشفتگی در کل سیستم گردد. برای مثال وقتی که یک نظام نتواند بین کار یک کارمند ساعی، با یک کارمند خاطی تفاوتی قائل شود و به موقع تشویق و تنبیه سریع اقدام کند باعث خواهد شد که کارمند ساعی نیز رویه بی‌تفاوتی را در پیش‌گیرد. از طرفی وقتی کارمند مشاهده کند که از چشم‌های نظارتی سیستم پنهان است ممکن است که به سمت انجام امور خود از کانال‌های غیر متعارف تمایل پیدا کرده و به انواع فساد روی نماید. (مودودی، ۱۳۸۱، ۸)

### بخش چهارم: رهیافت‌های تبیین فساد

در مهمترین مطالعات جامعه‌شناسی و سیاسی مربوط به فساد دو رهیافت اساسی در تبیین علل ظهور و تعمیق فساد ارایه شده است (هیود، ۱۰، ۱۳۸۱). رهیافت اول مربوط به نظریه کارکردگرایی ساختاری<sup>۲</sup> است که بیشتر درصدد تحلیل نقش ساختارهای کلان جامعه و کیفیت کارکردهای آنها در بروز فساد است. در این رهیافت، فساد افزایش یابنده معلول عقب‌ماندگی و عدم توسعه‌یافتگی نظام‌های سیاسی و اقتصادی است که بستر مناسبی را برای بهره‌برداری یا تخصیص لجام‌گسیخته منابع عمومی بنا به ملاحظات مشخص یا اهداف ویژه عمومی فراهم می‌کند. حامیان رویکرد سیاسی این رهیافت معتقدند که اساس فساد کلان بیشتر از آن که یک مقوله اجتماعی و اقتصادی باشد، ماهیتاً مقوله‌ای سیاسی است زیرا پشتوانه‌اش

<sup>۱</sup> - Integration

<sup>۲</sup> - Structural Functionalism

قدرت سیاسی است که به وسیله مکانیسم‌های دمکراتیک رقابتی و نظارتی قابل کنترل و تعدیل نیست. در هر جامعه‌ای که نهادهای نظارتی، احزاب سیاسی و نهادهای مدنی و صنفی قادر به نظارت و تاثیرگذاری و تعدیل خط‌مشی‌ها و تصمیم‌گیری‌های نهادهای حکومتی نباشند؟ نهادهای قضایی و اطلاعات نیز تحت نفوذ و کنترل قدرت فائقه سیاسی باشند، امکان تعمیق و پایداری مفاسد اداری بیشتر است. رهیافت دوم در سطح خرد و در قالب نظریه عقلانیت فردی<sup>۱</sup> مطرح شده است که معطوف به ویژگی‌های رفتاری و هنجاری کارگزاران حکومتی و غیرحکومتی مرتبط با آنهاست. در این رویکرد فساد به عنوان نتیجه محاسبات عقلانی هزینه‌ها و سودهای کارگزاران حکومتی تلقی می‌شوند. در این مدل افراد تصمیم‌گیر موجوداتی عقلانی هستند که می‌کوشند منافع خود را در جهانی از منابع کمیاب تحقق بخشند.

جدای از این دو رهیافت کلی، عده‌ای از محققین برای تبیین وضعیت فساد با یک تقسیم‌بندی دیگر پنج رویکرد تبیینی را برای بررسی وضعیت فساد ارایه داده‌اند.

۱. رویکرد هزینه-فایده: در این رویکرد چنانچه افراد فایده یک اقدام را نسبت به هزینه آن بزرگتر ببینند، در جهت آن اقدام خواهند کرد. لذا چنانچه درون یک سیستم دولتی، تنبیه‌ها و مجازات‌ها نسبت به افراد فاسد ضعیف باشد، افراد اقدام به رفتار فسادآمیز بیشتری خواهند کرد.

۲. رویکرد محرومیت نسبی: بنابراین رویکرد چنانچه افراد نسبت به داده‌های خود احساس بی‌عدالتی کنند اقدام به رفتار فسادآمیز خواهند کرد. نابرابری اقتصادی، محرومیت‌های سیاسی و اجتماعی، رشد افراد غیر متخصص، خویشاوندسالاری و... موجب بروز این محرومیت نسبی می‌شود.

۳. رویکرد رانت‌جویی: بنابراین رویکرد، امتیازات ویژه اقتصادی (رانت) که در اختیار تصمیم‌گیرندگان قرار می‌گیرد و قوانین و مقرراتی که در اثر تصمیمات فردی زمینه را برای ایجاد بازار سیاه مجوزها فراهم می‌کند، موجب ارتکاب اعمال فسادآلود می‌شود.





۴. رویکرد کارفرما- غیر کارگزار<sup>۱</sup>: براساس این رویکرد زمانی که در یک تقسیم‌بندی غلط و فسادآمیز، انجام کارهای کلان و همزمان با آن کنترل آن به یکسری افراد خاص واگذار می‌شود، کارگزارانی که به عنوان مجریان پروژه‌های مصوب گمارده می‌شوند خود امکان تفسیر پیرامون برنامه‌ها و پروژه‌های مصوب را در دست دارند و این کارگزاران معمولاً بر خلاف اهداف کارفرما (سیاستگذاران دولتی) منافع خود را پیگیری می‌کنند و به این ترتیب زمینه را برای فساد مهیا می‌کنند.

۵. رویکرد حامی- پیرو<sup>۲</sup>: بنابراین رویکرد، ساختار نامناسب اقتصادی، باندبازی در ساخت سیاسی، نوجه‌گرایی در انتصاب‌ها و گماردن پیروان در گلوگاه‌های تصمیم‌گیری با پشتوانه حامیان قدرتمند، زمینه‌های فساد را فراهم می‌سازد. (ربیعی، ۱۳۸۳، ۲۸-۲۱)

### بخش پنجم: تبیین علل فساد اداری

در تبیین علل فساد اداری تحلیلهای مختلفی ارائه گردیده است که از آن میان می‌توان به این موارد اشاره کرد:

در تحلیلی از علل فساد آنها به دو دسته علل ساختاری یا نهادی و علل فرهنگی و اجتماعی دسته بندی شده است. علل نهادی پیدایش و رواج فساد عبارتند از:

- اختیارات گسترده دولت و ماموران دولتی که فرصت‌های قابل ملاحظه‌ای برای تحقق فساد اداری و اقتصادی فراهم می‌کند.

- حساب‌کشی اندک که از هزینه ارتکاب به فساد می‌کاهد.

- انگیزه‌های انحرافی در شاغلان بخش دولتی از قبیل نظام حقوق و دستمزد نامناسب که خدمات‌رسانی به «خود» را جایگزین وظیفه خدمت‌رسانی به «عموم» می‌کند.

<sup>1</sup> - Principal - Nonagent

<sup>2</sup> - Patron - client

از این دیدگاه (نهادی) راهکارهای مبارزه با فساد نیز بیشتر در تحدید دامنه اختیارات دولتی از طریق کاهش نقش دولت در فعالیت‌های اقتصادی، بهبود حساب‌پس‌دهی از طریق تقویت شفافیت، نظارت و اعمال تنبیه و در بهبود انگیزه‌ها از طریق طراحی مجدد ضوابط استخدامی در خدمات عمومی خلاصه می‌شود. (ربیعی، ۱۳۸۳، ۴۱)

- علل فرهنگی اجتماعی فساد نیز عبارتند از:

- تبعیت از علاقه‌های شخصی و فامیلی به جای رعایت و تقید به ضوابط عینی،

- مشروعیت اندک دولت،

- سیطره یک حزب یا طیف خاصی از نخبگان بر فرایندهای سیاسی و اقتصادی. (همان، ۴۲)

مطابق این دیدگاه، افزایش آگاهی عمومی نسبت به هزینه‌های کلان فساد برای توسعه اقتصادی و سیاسی کشور، همچنین خواست عمومی برای انجام اصلاحات در این عرصه ضروری است، به گونه‌ای که با استمداد از بسیج شهروندان و نخبگان، مبارزه با فساد اقتصادی و اداری در صدر دستور کار سیاسی قرار گیرد. (قضاوتی، ۱۳۸۱، ۸)

۳۵

فصلنامه مطالعات نوین باغی - دوره سوم، شماره نهم، زمستان ۱۳۹۹

ویتوتانزی صاحب‌نظر مباحث فساد درباره عوامل مؤثر بر فساد می‌گوید. علل یا عواملی که باعث رشد فساد می‌شوند را می‌توان به دودسته شامل: اول آنهایی که از یک طرف بر تقاضای فساد در جامعه اثر می‌گذارند و دوم آن دسته عواملی که بر عرضه فساد از طرف عامل دولتی مؤثر می‌باشند. در میان عوامل مؤثر بر تقاضای فساد، مهمترین آنها عبارتند:

۱- قوانین و مقررات ۲- ویژگیهای خاص سیستم‌های مالیاتی ۳- ارائه خدمات و کالاهائی

زیر نرخ بازار.

و در میان عوامل مؤثر بر عرضه فساد می‌توان به مواردی همچون زیر اشاره کرد.





۱- فرهنگی بوروکراسی ۲- سطح حقوق و دستمزد در بخش دولتی ۳- سیستم‌های مجازات کنترل سازمانی ۵- شفافیت قوانین، حقوق و فرآیندها ۶- رهبری اداری.  
در ادامه این اندیشمند عوامل موثر بر فساد را به دو دسته عوامل مستقیم و عوامل غیرمستقیم تقسیم می‌کند.

عوامل مستقیم عبارتند از: قوانین و مقررات، وضع مالیات و عوارض گمرکی، تصمیم‌گیری درباره مخارج، عرضه کالا و خدمات به قیمت کمتر از بازار، تامین مالی احزاب.

عوامل غیرمستقیم شامل: کیفیت کار نظام دیوان‌سالاری، سطح دستمزدها در بخش دولتی، سیستم تنبیه و مجازات، نظارت‌های سازمانی، شفافیت مقررات قوانین و روش‌ها. (تانزی<sup>۱</sup>، ۱۹۹۸، ۳)

در تقسیم‌بندی دیگری از عوامل موثر بر فساد که دقیقتر بنظر می‌آید بر دو سطح اجتماعی و فردی تکیه شده است و شامل رویکرد اول که بر عوامل ساختاری تمرکز دارد، عواملی همچون ساختار و مشروعیت نظام سیاسی، تاریخ، فرهنگ، ارزشها، هنجارها و تعهدات. در حالیکه این نوع تجربه تحلیل کمک می‌کند به فهم عمیق‌تر از انواع فساد و شرح انواع و میزان و اشکال فساد، اما آنها اغلب برای انتقال یک راه‌حل جهت کاهش فساد، مشکل می‌باشند.

عوامل ساختاری که این عوامل عبارت از: ۱- آنچه که ممکن است در اصطلاح، "اقتضانات سیاسی" جهت تعریف فساد قابل اعمال باشد ۲- الگوئی از تعهدات مسلط در جامعه ۳- درجه‌ای که دولت دیگر بخش‌های قدرت را از درون و بیرون در تنگنا قرار می‌دهد. (توماس<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴، ۲۳).

<sup>1</sup> - Vito Tanzi

<sup>2</sup> - Thomas, M.A

## بند اول: عوامل فردی

رویکرد دوم که بر تجزیه تحلیل فردی تکیه دارد و ریشه آن به علم اقتصاد سازمانی جدید<sup>۱</sup> برمی گردد، بر انگیزه‌هایی که محرکی است برای افراد جهت انتخاب رفتارهای فسادآمیز تمرکز دارد.

در حالیکه دانشمندان علوم سیاسی - جامعه شناسان و مردم شناسان تمرکزشان بر موضوعاتی همچون مشروعیت، فرهنگ، تاریخ و ارزشها می‌باشد. اقتصاددانان و اقتصاددانان سیاسی، بیشتر بر اقتصاد سازمانی جدید به عنوان رویکردی جهت مطالعه فساد به گونه‌ای دیگر تمرکز دارند. واحد تجزیه تحلیل آنها فرد است، به عنوان کسی که ترجیحات و انتظارات عقلانی دارد. و به عنوان کسی که انتخابهایی را جهت حداکثرسازی مطلوبیت خود انجام می‌دهد. این دانشمندان تجزیه انگیزه‌هایی را که افراد را به انتخاب رفتار فسادگونه وامی‌دارد تحلیل می‌کنند و بر سیاست‌هایی راه‌حلی در جهت تغییر این انگیزاننده‌ها تمرکز دارند.

این اندیشمندان، یکسری انگیزاننده‌ها برای عوامل دولتی جهت مشغول شدن به اعمال فسادآمیز را برشمرده‌اند که شامل: ۱- فرصت (اختیار تبعیض آمیز) ۲- اغواء کننده (حقوق و دستمزد) ۳- کنترل و نظارت ۴- مجازات ها - (شامل از دست شغل یا کاهش اعتبار)

## بند دوم: عوامل محیطی

در تحلیل دیگری بر نقش محیط که فراهم کننده زمینه مناسب برای ارتکاب فساد می‌باشد پرداخته شده است، در این تحلیل آمده است. فساد چرا روی می‌دهد؟ جذب قدرت و منافع عمومی در جهت منافع شخصی، یک نتیجه از میل طبیعی افراد می‌باشد. کاهش این میل می‌تواند از طریق محیطهایی که ایجاد فساد را تسهیل می‌کنند صورت گیرد. خطی مشی گذاران و برنامه‌ریزان چنین محیطهایی را از طریق عوامل محیطی و ادراکی که فساد را تحت تاثیر قرار می‌دهند ایجاد می‌کنند. در رابطه با بررسی عوامل محیطی موثر بر فساد در بخش دولتی

مطالعات زیادی انجام نشده است. با نگاهی بر این مطالعات موردی و دیگر تحقیقات انجام شده که توسط بانک جهانی صورت گرفته، شش عامل محیطی را که در اکثر محیطهای بین‌المللی بر میزان فساد صورت گرفته دارای تاثیر هستند شناسایی شده است. (وارنیو<sup>۱</sup>، ۲۰۰۲، ۶)

### بخش ششم: کنترل و نظارت و رابطه آن با فساد

وجود فساد و سوءاستفاده از موقعیت کاری در نظام های اداری و دولت‌ها و در هر جایی که میزانی از اختیار نهفته است، شاید یک امر غیرقابل اجتناب تلقی گردد.

یکی از مهمترین ابزار برای جلوگیری و یا حداقل کاهش این سوءاستفاده از موقعیت‌ها و اختیار بحث کنترل و نظارت بر سازمان و بر افراد حساب اختیار می‌باشد.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که افرادی که مرتکب تخلفات بزرگی شده‌اند در گذشته نیز تخلفاتی داشته‌اند اما اثری از تذکر و مجازات برای سوابق سوء آنها در پرونده‌هایشان دیده نمی‌شود.

اختیارات و احضاراتی که به طور طبیعی و اجتناب‌ناپذیر به مسئولین و کارمندان ادارات دولتی داده می‌شود به طور بالقوه زمینه را برای انواع سوءاستفاده فراهم می‌آورند. از همین روست که در نظام اداری کلیه کشورها سازوکارها و مقررات متعددی برای نظارت و پیگیری فعل و انفعالات مالی وضع شده است که اغلب منجر به کاغذبازی و تعدد مراحل اداری برای انجام کوچکترین کاری می‌شود. (جیبی، ۱۳۷۵، ۷-۶)

بر اساس مطالعه طرح کلاسیک پیشگیری از تخلفات که گری بکر<sup>۲</sup> انجام داده است، با فرض دستگیری افرادی که مرتکب فساد می‌شوند، مجازات‌های در نظر گرفته شده، نقش مهمی در کاهش احتمال وقوع جرم دارد. به طور نظری با فرض ثابت ماندن سایر شرایط، افزایش مجازات‌ها باعث کاهش فساد می‌شود. بنابراین قوانین جزایی و کیفری هر کشور عامل

<sup>۱</sup> - Mildred Warnew

<sup>۲</sup> - Gary Becker



مهمی در تعیین دامنه فساد آن است. بار دیگر تأکید می‌شود که اگر چه مجازات‌ها تعداد کارهای غیرقانونی را کاهش می‌دهد اما ممکن است که به درخواست رشوه بیشتر برای انجام کارهای غیرقانونی منجر شود. واقعیت این است که با وجود گسترش دامنه فساد، کمتر کسی را به دلیل ارتکاب این جرایم مجازات می‌کنند. به غیر از چند کشور، به نظر می‌رسد که فاصله زیادی بین مجازات‌های تعیین شده در قوانین و مجازات‌هایی که اعمال می‌شود وجود دارد. به طور کلی مجازات‌ها نسبت به قانون ملایم‌تر و سبک‌تر و معمولاً روش‌های اجرایی محاکمه و مجازات کارکنان متخلف دولت کند و دست‌وپاگیر است. موانع حقوقی سیاسی و اداری نیز از اجرای کامل و سریع قوانین کیفری جلوگیری می‌کند. متأسفانه در برخی از این کشورها مسئولان مراکز مزبور به ناچار گزارش تخلفات را به صورت محرمانه در اختیار رئیس‌جمهوری و یا نخست‌وزیر قرار می‌دهند در حالی که قاعداً مشروح این گزارش‌ها باید در اختیار نهادهای قانونی قرار گیرد. این مسأله فرآیند کار را طولانی‌تر و کارآیی آن را کاهش می‌دهد. در سایر کشورها مراکز مزبور در عمل قدرت و اختیاری برای مجازات متخلفان ندارند و سازمان‌ها و نهادهای دیگر نیز پیگیر گزارش‌های آنها نخواهد شد. (تانزی، ۱۹۹۸، ۱۸)

### بخش هفتم: فرایندهای کاری و رابطه آن با فساد

فرایند عبارت است از شیوه‌ای منظم (سیستماتیک) برای انجام دادن کارها (استونر، ۱۳۷۹، ص ۱۲) هر چه قدر تعداد مراحل انجام کار اداری بیشتر و غامضتر باشد کارمندان فاسد فرصت بیشتری برای اخاذی پیدا می‌کنند. میزان انحصار کارمند در قدرت اخاذی او موثر است. اگر تمام متقاضیان یک خدمت اداری که به یک اداره مراجعه می‌کنند ناچار باشند در یکی از پرونده‌ها به یک کارمند بخصوص مراجعه کنند کارمند فوق چون دارای قدرت انحصاری است می‌تواند ارتشا کند. از سوی دیگر اگر برای انجام هر کار اداری چندین واحد وجود داشته باشد و ارباب رجوع مجاز باشد به هر یک واحدها برای انجام کار مراجعه کند، هیچیک از کارمندان اداری دارای قدرت انحصاری نخواهند بود، مگر اینکه بین کلیه واحدها



نوعی تبانی برای اختلاس وجود داشته باشد. (زراعت پیشه و دیگران، ۱۳۸۲، ۱۷) در بسیاری از کشورها نبود شفافیت در قوانین و مقررات و روند دادرسی زمینه‌های مساعدی برای فساد اداری فراهم کرده‌است. در این کشورها معمولاً مقررات نامشخص و گمراه کننده‌است، اسنادی که به شفافیت آنها کمک کند در اختیار همه قرار نمی‌گیرد و گاهی آنها را بدون اطلاع عموم تغییر می‌دهند. قوانین و مقررات به نحوی تنظیم می‌شود که فقط حقوقدانان کارآموده قادر به فهم آنها هستند و معمولاً این قوانین دربارهٔ مسائل اساسی مبهم بوده تفسیرهای متعددی از آنها می‌شود. روش‌ها و مراحل مربوط به سیاست‌گذاری و اموری مانند رقابت در پروژه‌های دولتی به حدی مبهم است که گاهی فهمیدن فرآیند و مراحل طی شده قبل از تصمیم‌گیری‌ها دشوار است (تانزی<sup>۱</sup>، ۱۹۹۸، ۲۰).

### بخش هشتم: فساد اداری و رابطه آن با سایر عوامل اجتماعی

فساد بعنوان یک رفتار همواره در اجتماع و نهادهای موجود در اجتماع روی می‌دهد. این رفتار یقیناً با دیگر امور اجتماعی دارای رابطه تاثیر و تاثر می‌باشد.

#### بند اول: حکومت کارآمد و نقش آن در کنترل فساد

مقصود از حکومت (حاکمیت) اعمال قدرت از طریق نهادها و موسسات و رویه‌ها و شیوه‌های اداری، جهت تامین منافع و رفاه عمومی می‌باشد و در برگیرنده فرایند انتخاب، نظارت و جایگزینی دولت (انتخابات دولت جدید)، توانایی تدوین و اجرای سیاست‌های صحیح، احترام به شهروندان و نیز تشکیلاتی است که بر تمایلات اجتماعی و اقتصادی حاکم است. به عبارت دیگر واژه حکومت به شیوه‌ای اطلاق می‌شود که از طریق آن یک دولت مسئولیت‌های خود را انجام دهد و لذا حکومت دامنه وسیعی از فعالیت‌های دولت در هر سه قوه را در بر می‌گیرد.

مطالعه بانک جهانی نشان می‌دهد که حکومت کارآمد در دستیابی به گونه بهتری از رشد اقتصادی (درآمد بالاتر افزایش ثروت ملی و رشد اجتماعی) برای کشورهای مختلف کارساز

<sup>1</sup> - Tanzi

می‌باشد. رسیدن به این سطح از رشد اقتصادی از طریق حکومت کارآمد مستلزم داشتن بازارهای کارا، مدیریت صحیح بخش دولتی، مقررات‌زدایی و اصلاح نظام مالیاتی و بودجه‌ریزی، اعمال اصلاحات در امور مالی و خریدها و مناقصه‌های دولتی، نهادهای نظارتی قوی، نظام قضایی مستقل، احترام به حاکمیت قانون، آموزش‌های آگاهی‌دهنده، مشارکت بخش خصوصی و دولتی آزادی بیان سازمان‌های غیردولتی و ایفای نقش جامعه مدنی<sup>۱</sup> برای توسعه پایدار<sup>۲</sup> می‌باشد.

افزایش کارایی دستگاه حکومتی مستلزم نظامی از بررسی و تعادل در جامعه است که اعمال خودسرانه و مزاحمت‌های دیوان‌سالاری توسط سیاست‌مداران و دیوان‌سالاران را محدود، آزادی بیان و مشارکت مردمی را تقویت، انگیزه‌های تسخیر دولت را کاهش و حاکمیت قانون را ترویج نماید. همچنین مدیریت دولت خدمت‌گزار و شایسته‌سالار<sup>۳</sup> لازمه بهبود حاکمیت توسط دولت است بعلاوه تخصصی کردن دستگاه دولتی از طریق آموزش و شایسته‌سالاری در استخدام، ارتقا و اخراج با سطح کمتر فساد ارتباط دارد. بنابراین حاکمیت ضعیف<sup>۴</sup> یا به عبارتی حکومت ناکارآمد سبب بروز فساد می‌گردد. (کافمن<sup>۵</sup>، ۲۰۰۱، ۱۰۶) حاکمیت ناکارآمد دولت یا به عبارت دیگر تصدی‌گیری ضعیف دستگاه حکومتی سبب تشدید ایجاد انگیزه و فراهم شدن امکان و احتمال بروز فساد می‌گردد. شرایط محدودکننده و موانع قانونی و مجازات مرتکبین به فساد مهم است. اما مهمتر از آن این است که مسائل اساسی ناشی از مالکیت دولت می‌تواند سبب تشویق فساد گردد.

1 - Civil Society

2 - Sustainable Development

3 - Meritocratic and Service – Oriented Public Administration

4 - Poor Governance

5 - Daniel Kaufman

## بند دوم: رابطه فساد و خدمات عمومی دولتی

در سالهایی اخیر مطالعات زیادی در خصوص ارائه خدمات عمومی دولتی در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار توسط سازمان‌های بین‌المللی انجام شده است. یکی از مطالعاتی که در سطح جهانی توسط بانک جهانی جهت ارائه گزارش توسعه جهانی سال ۱۹۹۷ در ۷۱ کشور انجام شده شاخص‌های قابل مقایسه‌ای از میزان بی‌ثباتی قوانین و مقررات و خطی‌مشی‌ها، سطح و عدم قابلیت پیش‌بینی فساد و کیفیت و کارایی خدمات دولتی ارائه می‌کند. بر اساس این تحقیق در کشورهایی که فساد اندک و قابلیت پیش‌بینی فساد بالاست کیفیت و کارایی خدمات دولتی بیشتر است. (فرج پور، ۱۳۸۳، ۱۵۰)

## بند سوم: بزرگی دولت و فساد

بزرگی دولت از چند جنبه بر روند فساد تاثیر می‌گذارد:

۱- بزرگی دولت منجر به گستردگی حیطه اختیارات شده و مقامات دولتی در سطح وسیعی دارای اعمال قدرت و نفوذ می‌شوند، شواهد فراوان وجود دارد که گستردگی وظایف منجر به ایجاد رانت‌ها و امکانات فسادآمیز متعدد خواهد شد.

۲- این گستردگی موجب به وجود آمدن نیاز کاذب و استخدام کارکنان (که اکثراً ضعیف هستند و افراد وابسته به پیروان حامی‌ها و خویشاوندان را شامل می‌شوند) برای تصدی وظایف محول‌شده به دولت می‌شود که به گسترده شدن فساد می‌انجامد.

۳- از آن‌جا که معمولاً مدیران نخبه و برجسته در راس ساخت سیاسی و اقتصادی دولت‌های توسعه‌نیافته

قرار نمی‌گیرند بنابراین بزرگی دولت خودبه‌خود موجب مدیریت ضعیف بخش‌های دولتی و بروز فساد می‌شود. (ربیعی، ۱۳۸۳، ۶۵)

## بند چهارم: خصوصی سازی<sup>۱</sup> و رابطه آن با فساد

یکی از راههای اثربخش در جهت محدود ساختن انحصارات دولتی، تشویق مردم برای مشارکت در فعالیتهای اقتصادی جامعه و تصمیم گیریهای سیاسی مبتنی بر مردم سالاری، افزایش تولید و کارائی، بهره‌وری بالاتر سرمایه، گسترش رقابت مبتنی بر مکانیزم بازار، جلوگیری از دخالت مسئولان سیاسی کشور در شرکت‌های دولتی و فساد مالی مربوط به آن و نیز جلوگیری از شیوع فساد ناشی از انحصارگری و رانت‌جوئی، بوروکراسی ناکارآمد بوروکرات و فاصله گرفتن از اقتصاد بازار، انتخاب استراتژی خصوصی سازی است.

بانک جهانی از جمله نهادهای بین‌المللی است که خصوصی سازی را به عنوان یکی از موثرترین روشها برای کاهش فساد اداری در کشورهای در حال توسعه پیشنهاد نموده است. بانک جهانی معتقد است برای مبارزه موثر با فساد اداری بهتر است تعداد کمتری مسئول دولتی با حقوق و مزایای کافی و خوب فقط آن امور را مدیریت کنند که واقعاً نیازمند کنترل دولتی است و از قابلیت کنترل نیز برخوردار است. (حبیبی، ۱۳۷۵، ۹۵)

خصوصی سازی می‌تواند با خارج کردن دارایی‌های خاصی از کنترل دولت و تبدیل اقدامات صلاح‌دیدیه مقامات به انتخاب‌های مبتنی بر محرکه‌های بازار توسط بخش خصوصی از فساد بکاهد. در طرف مقابل فساد و ضعف حکومت از رشد اقتصادی کاسته و مانع پیشرفت بخش خصوصی کارآمد و سالم می‌شود. (راغفر، ۱۳۸۲، ۲۹۷)

خصوصی سازی یک روند گریزناپذیر برای خروج از بن بست تمرکزگرایی فسادآمیز است و می‌توان آن را به عنوان یک برنامه اصلاحی برای مقابله با فساد قلمداد کرد. لکن این روند اصلاح‌آمیز، خود وقتی به دست افراد فاسد صورت گیرد، به یک منبع بالقوه جدید برای ایجاد درآمدهای فاسد تبدیل خواهد شد. اگر چه خصوصی سازی در طیف وسیعی از موارد مفید و مطلوب است، اما اصلاح‌گران باید فرایندی را طی کنند که انگیزه‌های رانت‌خواری را کاهش



دهد. این فرایند باید گسترده‌ترین سطح مشارکت را، به جای جانبداری از ائتلاف‌هایی که پیوندهای قوی با نخبگان محلی دارند برقرار کرده و شفاف باشد. (راغفر، ۳۰۲، ۱۳۸۲) نکته مهم در فرایند خصوصی‌سازی آن است که معمولاً تصمیم‌گیرندگان کلیدی از سیاستمداران هستند و این افراد از منافع کسانی حمایت می‌کنند که برای آنها بیشترین سهم را در روی کارآمدن و باقی‌ماندنشان داشته‌اند. (رحیمی بروجردی، ۱۳۷۳، ۱۱۳)

اگر خصوصی‌سازی با توسعه مشارکت‌ها و نظارت‌های مردمی و موثر بودن قانون بر امور- آن هم بدون تمرکزهای بوروکراتیک همراه نباشد دو فاجعه اساسی به بار می‌آورد نخست تمرکز سرمایه به نفع گروه‌ها و نهادهای خاص و به زیان توسعه همگانی و دوم گسترش فساد اداری، ارتشا و اختلاس. (رئیس دانا، ۱۳۷۵، ۲۵)

اگرچه خصوصی‌سازی خود به عنوان یک راهبرد برای کنترل فساد و مبارزه با آن تلقی می‌شود اما اگر این فرایند به شیوه صحیح منطقی و همراه با نظارت‌های دقیق انجام نشود خود به ابزاری برای گسترش فساد تبدیل خواهد شد، اما در صورتی که تصمیم‌واگذاری شرکت‌های دولتی پس از بررسی‌های کارشناسی و انجام پروسه قانونی گرفته شود فرایند خصوصی‌سازی با کمترین ریسک در جهت توسعه اقتصادی و تامین منافع ملی اعم از تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان تحقق می‌پذیرد.

### بخش نهم: آثار و علل فساد در جهان سوم

بررسی دولتهایی که دارای رتبه‌های بالا در میان کشورهای مبتلا به فساد بوده‌اند و نیز دولت‌های جهان سوم به طور عمومی توجه به موارد ذیل را برای این دولت‌ها ضروری می‌سازد.

۱- فساد اداری بر رشد اقتصادی و استحکام دولت‌های جهان سوم و جوامع شان اثر معکوس دارد و از این رو، اتخاذ اقدامات پیشگیرانه و مقابله‌ای جدی و مهم ارزیابی می‌شود.

۲- علل ساختاری فساد اداری در تمامی کشورها عمدتاً برگسترده‌گی حجم دولت، حساب پس‌دهی اندک و انگیزه‌های ضعیف خدمات‌رسانی کارکنان بخش دولتی استوار می‌باشد.

۳- فساد اداری خاستگاه اجتماعی و فرهنگی نیز دارد که از جمله می‌توان به میزان حاکمیت روابط بر ضوابط و نحوه ارتباط مردم با حکومت، دیدگاه‌های ارزشی و هنجاری نسبت به فساد و نظایر آن اشاره داشت.

۴- فساد اداری پدیده انکارناپذیر و دیر پا در جوامع گوناگون است، هرچه علل و خواستگاه‌های آن نمایان‌تر بوده فساد شدیدتر خواهد بود. مبارزه با فساد در یک فرایند زمانی معقول و مبتنی بر نگرش به خواستگاه‌های آن امکان‌پذیر است. (ریعی، ۱۳۸۳، ۵۵)

### بخش دهم: شیوه ارزیابی و گزینش استراتژی مبارزه با فساد

مبارزه با فساد یک فرایند درازمدت بوده و عنصر اصلی مبارزه در این فرایند، اراده و عزم سیاسی است. این فرایند نیازمند پشتیبانی از بالا و حمایت‌های پایین است. تغییر نگرش‌ها و فرهنگی کردن موضوع لازمه این مسیر است و در تمام این مراحل، توجه به این که فساد یک پدیده اجتناب‌ناپذیر بوده و هیچگاه به طور کامل حل نخواهد شد، قابل توجه است.

در برخی نظریات که بیشتر توسط دولتمردان جهان سومی مطرح می‌شود برخورد با فساد را توسط اهرم‌های سرکوبگرانه عملی می‌دانند. تجارب گذشته نشان می‌دهد معمولاً این نوع روشها نخست تبدیل به تسویه‌های سیاسی شده و در نهایت فساد را پیچیده‌تر می‌نماید، زیرا توسعه دستگاه سرکوبگر دولت در چارچوب نهادهای ناقصی که فاقد ابزار لازم برای نظارت بر قدرت‌اند، به معنای آن است که فرصت‌های سوءاستفاده افزایش یابد و خودسری و خشونت و در نهایت فساد تشویق شود. پشتیبانی از سرکوب به عنوان راه‌حل و ترفند سیاستمداران است که می‌کوشند از حمایت بخش‌هایی از رای‌دهندگان برخوردار شوند، اما در واقع این نظر به نحو خطرناکی ساده‌انگارانه است زیرا برخلاف تصور فرصت فساد را افزایش می‌دهد، بدین ترتیب حتی اگر قوانین کیفی در مبارزه با فساد نقش مهمتری داشته‌باشند، نخستین گام



باید اجرای اصلاحات سیاسی و نهادی با هدف پیشبرد توازن قدرت، آزادی بیشتر تبادل اطلاعات و بیان و مشارکت هر چه بیشتر شهروندان در اداره و نظارت بر امور عمومی می‌باشد. (سارافونی، ۳۲، ۱۳۸۰)

طراحی یک راهبرد و استراتژی مبارزه با فساد نیازمند ارزیابی گسترده اشکال و ریشه‌های بروز فساد در یک کشور به طور عام و در نهادهای خاص دولتی به طور مشخص می‌باشد. در عین حال تنظیم راهبرد نیازمند آن است که خواست سیاسی برای مبارزه با فساد در درون دولت و جامعه مدنی به درستی مورد ارزیابی واقع شده باشد.

علاوه بر این تعیین شکل فساد مرحله بعدی از ارزیابی را تشکیل می‌دهد. آیا فساد کوچک است به طوری که کارمندان سطح پایین دولتی را شامل می‌شود و به لحاظ منابع هم حجم آن اندک است یا آن که فساد از اشکال بزرگ آن است و به بالاترین سطوح دولتی برمیگردد؟ آیا سازمان‌دهی فساد اداری حالت عمودی داشته و در یک نظام مبادله‌ای مافوق‌ها را به مادون‌ها مرتبط می‌سازد؟ یا نحوه شکل‌گیری و سازمان‌دهی آن افقی بوده شاخه‌های جداگانه‌ای از دولت یا کارگزاران را در شبکه فساد اداری به هم مرتبط می‌کند؟ یا آنکه جنبه سازمان‌یافته ندارد؟ آیا فساد اداری منتهی به سوءاستفاده‌های یک جانبه کارمندان دولت از قبیل اختلاس و رابطه‌بازی می‌شود و یا آنکه بخش عمومی را به کارگزاران بخش خصوصی مرتبط می‌سازد؟ (نظیر رشوه و تقلب) همین طور باید دید فساد اداری به جریان‌های سازمان‌دهی شده جنایی نیز مرتبط بوده و یا بیشتر در شبکه نخبگان در جریان است و در نهایت این که باید دید که در کدام نهاد یا نهادهایی دولتی فساد اداری بیشتر متمرکز است؟

سطح بعدی تحلیل به بررسی ریشه‌های اشکال گوناگون فساد می‌پردازد. پس از تحلیلی که از مسئله فساد به عمل می‌آید ارزیابی راهبرد باید بررسی کند، که فرصتها و محدودیتهای مبارزه با فساد چه مواردی را تشکیل می‌دهد. موضوع اصلی برای تدوین راهبرد مبارزه با فساد عبارت است از شناخت فرصتهایی که برای مبارزه با فساد در هر کشوری ممکن است یافت شود.



نتیجه اینکه راهبرد مبارزه با مفاسد اداری اقتصادی ناشی از آن باید در واکنش به ماهیت مشکل و فرصتها و محدودیتهای موجود شکل گیرد. (خضری، ۱۳۸۱، ۱۴۵)

توجه به سه مقوله مکمل، مقابله عملی، برنامه‌های پیشگیرانه و اقدامات علمی فرهنگی لازمه موفقیت این فرایند خواهد بود.

مطالعه کشورهایی که در مسیر مبارزه با فساد گام نهاده‌اند نشان می‌دهد که در یک طرح جامع این سه برنامه به موازات هم که به طور مکمل عمل می‌نماید اجرا شده‌اند.

البته حمایت راستین از مبارزه با فساد باید از آموزش مدنی، نظارتی که جامعه بر رفتار عمومی و خصوصی شهروندان خود اعمال کند، از احساس تعهد مذهبی و وابستگی به سنت‌های اجتماعی و هویت‌های محلی حاصل شود. (فونتانو، ۱۳۷۵، ۱۱)

عده‌ای از محققان با توجه به تحلیل دو دسته علل نهادی و اجتماعی در رابطه با فساد، دو رویکرد نهادی و اجتماعی برای مبارزه با آن ارایه کرده‌اند. در بعد نهادی باید توجهات معطوف به کاهش دامنه سیطره و اختیارات دولت، بهبود در روند حساب‌پس‌دهی و اصلاح انگیزش‌های کاری باشد. در بعد اجتماعی نیز باید طرز تفکرات را اصلاح کرده و خواست سیاسی برای مداخلات پایه‌ای علیه فساد را تقویت کنند.

در هر حال هر راهبردی جدی و اساسی که برای کاهش فساد به کار گرفته می‌شود در عمل به چهار جبهه نیاز دارد.

۱. رهبران جامعه باید برای مبارزه با فساد صداقت داشته تعهد عملی خود را نشان داده و در مقابل فساد هیچ تسامح و اغماضی از خود نشان ندهند.

۲. سیاستها به گونه‌ای تغییر یابد که بتواند تقاضا برای فساد را از طریق کاهش مقررات دست و پاگیر و زائد، شفاف کردن قوانین، محدود کردن قدرت و اختیارات نامحدود مدیران - به طوری که این اختیارات به حداقل برسد، کاهش داد.



۳. کاهش عرضه فساد از طریق افزایش دستمزد کارکنان دولت، بالابردن انگیزه برای درست کار کردن و اعمال نظارت صحیح و موثر وقتی در مواردی تنبیه و مجازات کارکنان متخلف .

۴. برطرف کردن مشکل تامین مالی احزاب سیاسی به نحو ممکن. (رهبر و دیگران، ۱۳۸۱، ۱۲۷)

### بخش یازدهم: سیاست‌های کلیدی در مبارزه با فساد

اولین گام در مبارزه با فساد، در نظر گرفتن یک اعتقاد بی‌رحمانه است که نباید تصویر شود اشخاص بهره‌مند از قدرت، صادق و قابل اطمینان هستند. لذا باید با اتخاذ یک سیاست کلیدی، اطمینان حاصل شود که فساد در یک بخش، دیر یا زود با مخالفت بخش دیگر حکومت که در برابر سوءاستفاده واکنش نشان می‌دهد، روبه‌رو خواهد شد.

به اعتقاد بانک جهانی، یک استراتژی موثر مبارزه با فساد براساس ۵ عنصر کلیدی شکل می‌گیرد.

- ✓ افزایش پاسخگویی سیاسی
- ✓ تقویت مشارکت جامعه مدنی
- ✓ ایجاد یک بخش خصوصی رقابتی
- ✓ موانع نهادینه شده قدرت
- ✓ بهبود و ارتقای مدیریت بخش دولتی

مطالعه کشورهایی که در مسیر مبارزه با فساد گام نهاده‌اند، نشان می‌دهد که در یک طرح جامع، سه برنامه به موازات هم که به طور مکمل عمل می‌کند، قابل پیش‌بینی است: مقابله با فساد، پیشگیری، ارتقای فرهنگی. (ربیع، ۱۳۸۳، ۱۶۰)

در جمع بندی و نتیجه گیری پایانی این مقاله باید گفت بین همه عوامل سازمانی به عنوان متغیرهای مستقل تحقیق و فساد اداری به عنوان متغیر وابسته رابطه وجود دارد. نوع این رابطه در همه موارد مستقیم و با شدت و ضعف متغیر می‌باشد. نتیجه کلی که از این آزمونها می‌توان گرفت این است که بین چگونگی تحقق و وجود عوامل سازنده یک سازمان و وقوع فساد به عنوان یک رفتار سوء اداری رابطه‌ای مشخص وجود دارد. هر گونه تغییر چه به طرف بهبود و چه عکس آن یقیناً دارای اثراتی بر کارآمدی یا ناکارآمدی سازمان منجمله کاهش یا افزایش فساد اداری خواهد داشت.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی



## منابع و ماخذ

### الف) منابع فارسی

۱. دادگر، یداله؛ نظری، روح اله ( ۱۳۸۸ )، بررسی شاخص فساد مالی در ایران و کشورهای برگزیده جهان، اطلاعات سیاسی و اقتصادی، شماره ۲۶۳ و ۲۶۴، ص ۱۳۴-۱۲۰
۲. ربیعی، علی، آصف، هاجر (۱۳۹۱) نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری، فصلنامه مدیریت دولتی دانشگاه تهران، دوره ۴، شماره ۱۰، صص ۴۵-۵۸
۳. ربیعی، علی (۱۳۸۳) زنده باد فساد تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۴. رحیمی بروجردی، علیرضا (۱۳۷۳) سیاست های اقتصاد کلان و اصلاحات ساختاری، موسسه مطالعات و پژوهش های بازرگانی، چاپ اول
۵. رسولی، رضا، شهنائی، بهنام (۱۳۸۸) فساد اداری در مدارس آموزشی: عوامل موثر بر پیدایش، گسترش و کاهش آن، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳، صفحه ۱۹ تا ۳۴
۶. سید جوادین، سید رضا (۱۳۸۱) مدیریت منابع انسانی و امور کارکنان، انتشارات نگاه دانش
۷. سید جوادین، سید رضا (۱۳۸۲) مبانی مدیریت و سازمان، نگاه دانش، چاپ اول
۸. صادقی یزدان آباد، ابراهیم (۱۳۸۲) بهبود فرایند، تحول اداری، شماره ۴۰
۹. عظیمی، حسین، عطا فر، علی، شائمی بزرگی، علی (۱۳۹۰) بررسی تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم عوامل مدیریتی و سازمانی بر فساد اداری مالی (مطالعه موردی: سازمان های دولتی مراکز استان های اصفهان و زنجان)، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره نهم، شماره دوم، ص ۸۲-۶۱
۱۰. فقیری، سارا، آسیب شناسی فساد مالی در جامعه ایران، پگاه موزه، شماره ۵۲

۱۱. فونتانا، بیانکاماریا (۱۳۷۵) ریشه های یک سنت دیرینه، پیام یونسکو شماره ۳۱۳
۱۲. محمدنی، حسین (۱۳۸۰) فساد اداری و مبارزه با آن از نظر سازمان ملل متحد، مجله وکالت
۱۳. مک لن، روی (۱۳۸۳) مدیریت تحول سازمانی پیشرفته، ترجمه مهدی بابایی اهری، سمت
۱۴. منصور نژاد محمد (۱۳۸۸). فساد اداری و امنیت اجتماعی، مجله فرهنگ اندیشه، شماره یازدهم، سال سوم، موسسه پژوهشات و توسعه علوم انسانی، صص ۲۰۹-۲۰۲

### ب) منابع لاتین

- Abigail, B., Serra, D.,(2010). "Corruption and Culture: An Experimental Analysis". Journal of public economics . Vol.94, PP. 862-869.
- Andvig, Jens. and Odd-Helge Fjeldstad,( 2003)" Corruption, A Review of Contemporary Research".Web/url: <http://www.cmi.ne>
- Blackburn, k., Puccio, F, (2010). Financial liberalization , bureaucratic corruption and economic development . Journal of International Momey and Finance , 29, 1321-1339
- Chetwynd, Eric and Frances Chetwynd,( 2003) "Corruption and Poverty, a Review of Recent Literature ", January, management Systems International.
- Child, John,( 2005) "Organization Contemporary Principles and Practice", Blackwell Publishing,.



پروفیسر شگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی  
پرتال جامع علوم انسانی