

فساد اداری و راهکارهای برونرفت از آن

*حامد زینالی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، عضو انجمن علمی آئین دادرسی مدنی ایران، وزارت علوم تحقیقات و فناوری، ایران؛ عضو انجمن علمی حقوق اساسی پژوهشکده شورای نگهبان؛ مدیرعامل موسسه حقوقی پیشداد آزمون فرداد.

چکیده:

فساد اداری به عنوان یکی از مهم ترین چالش های پیش روی کشورها مطرح و به عنوان یک معضل جهانی مبدل شده و دولتها آگاهند که فساد باعث آسیب های بسیاری میشود و هیچ حد و مرزی هم نمی شناسد، همانطور که نتایج و پیامدهای آن نیز بنا بر نوع سازمان سیاسی و اقتصادی و سطح توسعه یافتگی، گوناگون است. به هر صورت، فساد موجب انحطاط است، سیاستهای دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار میدهد و باعث هدر رفتن منابع ملی میشود. همچنین به کاهش اثربخشی دولتها در هدایت امور می انجامد و از این طریق، اعتماد مردم را نسبت به دستگاههای دولتی و غیردولتی کاهش و بی تفاوتی، تنبلی و بی کفایتی را افزایش میدهد. فساد اعتقاد و ارزشهای اخلاقی را متزلزل میکند، هزینه انجام کارها را افزایش میدهد و موجب جرم زایی در سطح جامعه میگردد؛ به گونه ای که جامعه در برخورد با این جرائم، متحمل خسارت اجتماعی و اقتصادی شدید می گردد و رشد رقابت پذیری و توسعه اقتصادی و انسانی را دشوار می گردد. فساد همچنین موجب ناکام ماندن تلاش های فقرزدایی، از بین رفتن سرمایه اجتماعی، و ایجاد بی انگیزگی و بدبینی در اجتماع گردیده، زمینه تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می آورد. اصطلاح «فساد اداری» که آن را در برابر «سلامت اداری» به کار میبرند، دیر زمانی است که مورد توجه اندیشمندان و صاحب نظران مختلف قرار گرفته است. وجه اشتراک اغلب تعاریف ارائه شده درباره فساد کارگزاران دولتی را می توان «رشا و ارتشا» و «سوءاستفاده از موقعیتهای شغلی برای نفع شخصی» دانست. پیامدهای فساد اداری در قالب معضلات و ناهنجاریهایی همچون «سوءاستفاده از موقعیتهای شغلی»، «ارتشا»، «اختلاس»، «کلاهبرداری»، «پارتی بازی»، «بی عدالتی»، «باج خواهی»، «ایجاد نارضایتی برای ارباب رجوع»، «سرقت اموال و داراییهای سازمان»، «فروش اطلاعات محرمانه سازمان به دیگران»، «افشای اطلاعات سری و محرمانه سازمان» و نظایر آن به صورت فردی، گروهی و سازمان یافته پدیدار میگردد.

کلمات کلیدی: فساد اداری، اختلاس، چالش، ارتشا، افشای اطلاعات.



مقدمه:

عوامل و زمینه های گوناگونی وجود دارند که میتوانند موجب پیدایش و گسترش و ترویج فساد اداری به صورت بالقوه و بالفعل شوند. باید ادارات و نهادها را پیکره دولت و کارمندان را بازوان آن تلقی نمود. لذا حفظ سلامت و صلابت این پیکر و دستان پرتوان از ضروریات پیشبرد امورات کشوری باشد. متأسفانه طی سال‌هایی که در دولت‌ها شاهد آن هستیم، باراضافی فراوانی بر بدنه دولت تحمل شده و قدرت بازوهای اجرایی آن را کاسته است. در حال حاضر بیش از دو میلیون و ۳۰۰ هزار نفر کارمند در کشور وجود دارد که به لحاظ مدیریت کلان کشور آمار بسیار بالایی به حساب می‌آید که نه تنها موجب بهبود اوضاع امور اجرایی نگردیده، بلکه هزینه‌های فراوانی را نیز برای دولت به همراه داشته است. با بررسی وضعیت مصرف منابع درآمدی کشور در سال‌های گذشته مشخص می‌شود که هزینه‌های جاری دولت همواره بیشتر از هزینه‌های توسعه‌ای آن بوده است در طی سال‌های گذشته ۵۱ درصد ساختار اداری گسترش یافته است، این درحالی است که کیفیت فعالیت‌هایی که در دستگاه‌های اجرایی انجام می‌شود قابل سنجش نبوده و تأثیری در ارائه خدمات به مردم نداشته است. به عبارتی علی‌رغم گسترش دامنه دستگاه‌های اجرایی و افزایش تعداد کارمندان دولت، هیچ تغییر مثبتی در کاهش قیمت و کیفیت خدمات ارائه شده رخ نداده است. از سوی دیگر رویه غلط بزرگ شدن خانواده دولت، موجب جمود و کرختی سیستم و نظام اداری کشور گردیده است. امروز به سبب جذب غیرمعارف و غیرضروری نیروی انسانی، سلیلی از 'بیکاری خاموش' در کشور به وجود آمده است. جمعیت کثیری از کارکنان و کارمندان درسیستم اداری اضافی هستند و صرفاً اتلاف وقت و هزینه می‌کنند. عملاً بسیاری از این افراد در ادارات بیکار محسوب می‌شوند و هیچ نقشی در روند توسعه اداری و اقتصادی کشور ندارند. جدای از بحث هزینه آفرینی برای دولت برای تأمین حقوق این افراد، مسئله هدر رفتن انرژی نیروی انسانی جوان مطرح است. اقدامات غیراصولی در دوره‌های قبل و نحوه مدیریت سلیقه‌ای افراد بر نهادهای اجرایی موجب شد تا انرژی و توان نیروهای فعال جامعه در ادارات به هدر رود و نوعی 'فرهنگ غلط کارمندی' شکل بگیرد. طی این چند سال به سبب افزایش میزان بیکاری بسیاری از جوانان و کارجویان به هرطریقی درپی جذب از سوی ادارات و مراکز دولتی بودند تا حداقل ماهانه از درآمدی نه چندان قابل توجه بی بهره نمانند و از باتلاق بیکاری نجات یابند. اما عملکرد نامناسب در جهت دهی به این نیروهای جویای کار آن شد که بجای گسترش واحدهای تولیدی و صنایع، نهادهای اداری مدام عریض و طویل شدند. شاید این جمله شهید رجایی بیانگر معضلات امروز ساختار اداری کشور باشد: 'باید مغزهای خود را از اینکه تنها مستخدم دولت باشیم و پشت میز بنشینیم خالی کنیم و برگردیم به اینکه، انسانیت انسان در رابطه با کار به وجود می‌آید. باید به این باور رسید که آینده کشور و جامعه با ماهی دادن به مردم تأمین نخواهد شد و باید ماهیگیری به آنها آموخت. امروز در کشورهای توسعه یافته و قدرت‌های اقتصادی جهان، اکثر شهروندان به عنوان کارکنان کارخانجات مشغول به کارند و از حقوق و مزایای خوبی برخوردار هستند. این آفت فرهنگ کشور ماست که کارکردن در کارخانجات و مراکز خصوصی برای جوانان شغلی غیرآبرومند تلقی می‌گردد! برای پیشرفت همه جانبه باید سعی و تلاش کرد و دل بستن به میزهای اداری دردی از مشکلات کشور حل نخواهد کرد. مسلماً این معایب موجب از بین رفتن اجر زحماتی که کارمندان دلسوز برای پیشبرد امور جامعه و تعالی کشور انجام می‌دهند، نمی‌شود. بلکه مدیریت غیرکارشناسی بر روال کار ادارات بوده که موجب کندی و بیکاری خاموش در نهادهای اجرایی گردیده است.

فساد اداری از پدیده‌هایی است که متأسفانه نموده‌های آن در کشور ما نیز دیده می‌شود. فساد اداری هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی کشورمان قابل مشاهده است. بدیهی است این شاخص برای کشور، شاخص مناسبی برای دستیابی به توسعه که مد نظر دولت در سند چشم انداز بیست ساله نظام است، نبوده، شاید مانع اساسی در رشد و توسعه اقتصادی کشور تلقی شود.



ارتشا

دریافت رشوه در نظام اداری، از جمله جرائم عمدی است که باعث سلب اعتماد و اطمینان مردم نسبت به دستگاه دولت و از بین رفتن زمینه رقابت سالم و فاسد شدن کارکنان دستگاه‌های اجرایی می‌شود. مبارزه با این پدیده نامطلوب در دستگاه اداری کشور با نقطه مطلوب فاصله دارد سه اصل بهبود نظارت، افزایش شفافیت و پیشگیری از ارتشا پیشنهاد می‌شود و بر محورهای اصلی این الگو شامل اصلاح نظام پرداخت حقوق و دستمزد کارکنان، اصلاح ساختار نظام اداری، اصلاح قوانین و مقررات، آموزش و فرهنگسازی و هوشمندسازی نظارت می‌شود. رشوه به عنوان یکی از مصادیق اصلی و بارز فساد در نظام اداری، معضل تمام کشورهای جهان است و همه کشورها در تلاشند بهترین سیاست‌ها و راهبردها را برای مبارزه با این پدیده نامطلوب اتخاذ کنند. با وجود نهادهای نظارتی متعدد در زمینه مبارزه با فساد در دستگاه‌های اجرایی، با نقطه مطلوب فاصله زیادی وجود دارد. علت این موضوع آن است که در شیوه نظارت، بیشترین تمرکز بر کشف رشوه است تا پیشگیری از آن. از این رو شیوه نظارت به تنهایی، کارآیی چندانی نداشته و بسیار پرهزینه است.

چالش ارتشا

رشوه در اصطلاح چیزی است که به حاکم و غیرحاکم می‌دهند تا به نفع رشوه‌دهنده به منظور ابطال حق یا احیای باطل حکم کند. مطالعات نشان داده است مهم‌ترین آسیب‌های اجتماعی رشوه‌خواری در نظام اداری شامل عدم اجرای عدالت، عدم اجرای قانون، عدم توسعه اقتصادی، نارضایتی مردم، زیر سؤال رفتن حاکمیت و گسترش فعالیت‌های غیرقانونی می‌شود. با توجه به اهمیت موضوع رشوه و ارتشا در نظام اداری و آثار ویرانگر آن بر جامعه، با بررسی تجربیات کارآمد سایر کشورهای دنیا، راهکارهای ساختارمند و نوینی در زمینه پیشگیری از رشوه و مبارزه با رشوه در نظام اداری کشور می‌بایست ارائه کرد.

مهم‌ترین عواملی که برای بروز فساد ذکر می‌شود شامل مواردی چون برهم خوردن نظام ارزش‌ها، برهم خوردن تقسیم کار اجتماعی، کاهش همبستگی و همدردی در جامعه، کاهش وجدان اجتماعی و نبود نظام کنترل و پیشگیری اجتماعی می‌شود. فقدان مقررات و قوانین بازدارنده و نظام‌های کنترلی موثر از زمره دلایل اصلی بروز ارتشا در ایران بوده است. این مورد را می‌توان در دو گروه عوامل سیاسی، مانند عدم استقلال کامل قوه قضائیه، نفوذ قوه مجریه در آن و در دستگاه‌های نظارتی و بازرسی، فشار گروه‌های ذی‌نفوذ در داخل و خارج سازمان؛ و عوامل اداری، مانند تشکیلات و ساختار اداری غیرکارآمد، حجیم و نامتناسب با اهداف و وظایف، پیچیدگی قوانین، مقررات و تعدد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری، مدیران غیرموثر، و فقدان نظام شایسته‌سالاری تقسیم‌بندی کرد. با این حال مطالعات پیشین مهم‌ترین عوامل بروز ارتشا در نظام اداری ایران را سودجویی و منفعت‌طلبی و پایین بودن حقوق کارکنان دولت عنوان کرده‌اند.

جعبه‌ابزار مبارزه با رشوه

در گزارش سازمان ملل متحد با عنوان «برنامه جهانی علیه فساد - مجموعه ابزارهای ضدفساد»، ابزارهایی در سرفصل‌های مختلف برای پیشگیری از فساد و مبارزه با آن تعریف شده است. تقویت دولت‌های محلی، افشای دارایی‌ها و بدهی‌های مقامات دولتی، کاهش پیچیدگی رویه‌های اداری، آژانس‌های تخصصی مبارزه با فساد، دسترسی عموم به اطلاعات، وضع قوانین برای سهولت اثبات ارتشا، حمایت از افشاگران فساد و تقویت نهادهای قضایی از اصلی‌ترین مواردی است که به عنوان ابزارهای مبارزه با رشوه در نظر گرفته شده است.

رویه پرهزینه فعلی در مبارزه با فساد

رایج‌ترین شیوه مبارزه با رشوه در نظام اداری کشور، نظارت متمرکز و ساختاری است. در شیوه نظارت سعی بر آن است که با افزایش ریسک کشف جرم، تمایل فرد به دریافت رشوه کاهش یابد. ایجاد واحدهای نظارتی درون دستگاه یا ایجاد یک سازمان نظارتی مستقل، دو رویکرد اصلی درون و برون‌سازمانی در مبارزه با رشوه و کشف آن در دستگاه‌های اجرایی هستند. در کشور ما در حال حاضر عمدتاً از شیوه نظارت برای مبارزه با رشوه و به طور کلی مبارزه با فساد در دستگاه‌های اجرایی استفاده می‌شود. به رغم وجود نهادهای نظارتی متعدد درون دستگاه‌های اجرایی و خارج از آنها، متأسفانه در زمینه مبارزه با فساد در دستگاه‌های اجرایی، با نقطه مطلوب فاصله زیادی وجود دارد. علت این موضوع آن است که در شیوه نظارت، بیشترین تمرکز بر کشف رشوه است تا پیشگیری از آن. از این رو شیوه نظارت به‌تنهایی کارایی چندانی نداشته و بسیار پرهزینه است.

شفافیت به جای نظارت

رویه فعلی مبارزه با فساد در ایران پرهزینه و ناکارآمد به نظر می‌رسد، شیوه جدید مبتنی بر شفافیت به منظور پیشگیری از رشوه در نظام اداری کشور ایجاد کرد. در این روش اصولاً کشف ارتشا از شیوه دیگری می‌بایست تبعیت کند. بر این اساس در این رویکرد دریافت هدیه از سوی مسوولان دولتی آزاد اعلام گردد اما آنچه الزام دارد، ارائه مشخصاتی از هدیه دریافتی است. در این رویکرد آنچه جرم تلقی می‌شود کشف هدیه‌ای است که از سوی دریافت‌کننده منشأ و ارزش آن اظهار نشده است. در این رویکرد تمایل به دریافت هدیه از سوی مسوولان از بین می‌رود؛ علاوه بر این، نظارت در شیوه جدید به مراتب آسان‌تر است. مراحل اثبات جرم در این رویکرد کوتاه‌تر است و بازدارندگی بالاتری به همراه دارد. در این شیوه می‌توان اعتماد مردم به سلامت نظام اداری کشور را تا حد زیادی بازسازی کرد و عملکرد آن را بهبود بخشید.

کنوانسیون مقابله با رشوه به مقامات عمومی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی

در این کنوانسیون که در تاریخ ۲۱ نوامبر ۱۹۹۷ به تصویب کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و پنج کشور غیر عضو (آرژانتین، برزیل، بلغارستان، شیلی و اسلواکی) رسید، «جرم رشوه دهی به مقامات عمومی خارجی» اینگونه تعریف شده است: «هرگونه پیشنهاد وعده یا اعطای امتیازی مادی یا غیر آن، به طور مستقیم یا از طریق واسطه‌ها، به یک مقام رسمی دولتی (عمومی) خارجی یا فرد ثالث به قصد واداشتن آن مقام به انجام و یا خودداری از انجام عملی خاص بر خلاف وظایف رسمیش، به منظور کسب یا حفظ امتیازات تجاری یا سایر امتیازات نامشروع در فعالیت تجاری بین‌المللی». تعریف ارائه شده در این کنوانسیون، منطبق با مفهوم «فساد فعال» است؛ با این تفاوت که در اینجا دامنه جرم مزبور به مراودات تجاری بین‌المللی تسری یافته است.

د) کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد

در این کنوانسیون که با هدف ایجاد هماهنگی بیشتر در نظامهای حقوقی کشورهای اروپایی علیه فساد تدوین گردیده، فساد اینگونه تعریف شده است: درخواست، پیشنهاد اعطا یا پذیرش رشوه یا هر امتیاز غیرقانونی دیگر، به طور مستقیم یا غیرمستقیم، که موجب مخدوش شدن انجام صحیح وظایف یا مسئولیتهای محول به گیرنده رشوه شود یا امتیازات یا عواید غیرقانونی برای او داشته باشد. بدین ترتیب، تدوین کنندگان کنوانسیون اخیر با تلفیق «مفهوم فساد غیرفعال و فساد فعال» تعریفی کلی از آن ارائه داده‌اند.



هـ) کنوانسیون حقوق جزایی در خصوص فساد (شورای اروپا ۱۹۹۹)

کنوانسیون حقوق جزایی در خصوص فساد، دسته بندی دقیقتری از انواع فساد ارائه داده است. در این سند، مصادیق فساد تحت عن نیوا ی چون رشوه دهی فعال به مقامات رسمی داخلی، رشوه دهی غیر فعال به مقامات رسمی داخلی، رشوه دهی به اعضای مجامع عمومی داخلی، رشوه دهی به مقامات رسمی خارجی، رشوه دهی به اعضای مجامع عمومی به مقامات رسمی سازمانهای بین المللی، رشوه دهی به اعضای مجامع پارلمانی بین المللی، رشوه دهی به قضات و مقامات دادگاههای بین المللی، سوءاستفاده از نفوذ، و جرائم مربوط به حساسی برشمرده شده است.

و) کنوانسیون بین المللی مقابله با جرائم سازمان یافته فراملی (پالرمو ۲۰۰۰)

کنوانسیون سازمان ملل برای مقابله با جرائم سازمان یافته فراملی، اولین و مهمترین سند چندجانبه بین المللی است که علاوه بر موضوعات دیگر، به جرائم مربوط به فساد پرداخته است.

تعریف ارائه شده در این سند، تفاوت چندانی با تعاریف ارائه شده در اسناد امریکایی و اروپایی ندارد و در واقع، مجموعه ای برگزیده از همه آنها است.

۱- وعده اعطاء، پیشنهاد یا اعطای در بند ۸ ماده فساد را اینگونه جرم انگاری میکند: امتیاز غیرقانونی به یک مقام عمومی (دولتی) به طور مستقیم یا غیرمستقیم، برای خودش یا برای فرد یا نهادی دیگر، به قصد واداشتن آن مقام یا خودداری از انجام عملی که در راستای وظایف رسمی اش می باشد

۲- درخواست یا پذیرش امتیازی غیرقانونی از سوی یک مقام عمومی (دولتی) به طور مستقیم یا غیرمستقیم، برای خود یا فرد یا نهاد دیگری به قصد انجام یا خودداری از انجام عملی در راستای وظایف رسمی اش، در ازای آن.

بدین ترتیب در این کنوانسیون نیز مفهوم «فساد» بیشتر به «رشا و ارتشا» محدود شده است. با این حال به نظر میرسد که جامعه بین المللی درصدد ارائه تعریفی وسیعتر از فساد بوده است. گواه این مدعا، تلاشهای جهانی است که در اجلاس مقدماتی اجلاس اصلی تدوین کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد صورت گرفته است.

ز) کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد

این کنوانسیون نیز مجموعه گستردهای از تدابیر مندرج در کنوانسیون مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی را مورد توجه قرار داده و جرم انگاری و اعطای اختیارات تحقیق و تعقیب به دست اندرکاران مبارزه با فساد را الزامی میکند. علاوه بر رشوه دهی فعال و غیرفعال به مقامات رسمی داخلی و خارجی که در تمامی اسناد پیشین و نیز کنوانسیون پالرمو، به عنوان مصادیق فساد معرفی شده است، اعمال زیر نیز در این کنوانسیون به عنوان مصادیق فساد در نظر گرفته شده اند: استفاده نادرست یا تضییع اموال و داراییهای عمومی و دولتی توسط دارندگان مناصب عمومی، سوءاستفاده (یا تجارت) نفوذ از سوی دارندگان مناصب عمومی و دولتی، اختفای عواید حاصل از ارتکاب فساد، سوءاستفاده

از مسئولیت، با هدف انتفاع شخصی، ثروت اندوزی غیرقانونی به وسیله سوءاستفاده از مقام رسمی، استفاده از اطلاعات طبقه بندی شده یا محرمانه با هدف انتفاع شخصی، تغییر کاربری و بهره برداری نادرست از اموال عمومی، کسب سودهای غیرمشروع، فساد (ارتشا و رشا) در بخش خصوصی.

پیامدهای فساد اداری و راهکارهای برونرفت

الف) پیامدها فساد اداری

پیامدهای فساد اداری صرفاً پیامدهای منفی در بر ندارد، بلکه در شرایط نامساعد اقتصادی و اجتماعی، فساد و پیامدهای آن میتواند هم از لحاظ اجتماعی و هم از لحاظ فردی، کارساز باشد؛ اما اکثر محققان برای فساد پیامدهای منفی را در نظر گرفته اند و آن را برای رشد و توسعه، مخرب میدانند که برخی از این پیامدها عبارتند از: ۱- فساد اداری از طریق خدشه وارد کردن بر سیاستهای دولت در مقابله با منافع و اهداف اکثریت، باعث اتلاف منابع ملی میشود؛ آن هم درست در زمانی که این منابع باید به شیوه های تداوم پذیر بهره برداری شوند. از آنجا که فساد، منابع ملی را از هدف خود منحرف میسازد این منابع نمیتوانند کمک چندانی به رشد اقتصادی کشور کنند و هنگامی که دولت، این عامل اصلی اقتصاد، در چنگال شبکه های سودجویان می افتد، این مشکل به مشکلی اساسی بدل میشود. وانگهی روی آوردن درآمدهای ناشی از این نظام به سمت مصرف کالاهای وارداتی بر بازار مبادله های ارزی - البته به ضرر پول داخلی - فشار می آورد. این عوامل به هم وابسته بر توسعه اقتصادی کشور اثر نامطلوب میگذارد. ۲- فساد اداری مانع از رشد رقابت سالم و موجب خنثی شدن تلاشها در جهت کاهش فقر و تبعیض اجتماعی میشود. ۳- فساد اداری با تضعیف انگیزه ها، موجب زیان های اجتماعی و با تضعیف نهادهای موجود، باعث زیانهای سیاسی و با توزیع ناعادلانه منابع، موجب زیانهای اقتصادی میشود. ۴- فساد اداری از میزان اثربخشی و مشروعیت دولتها می کاهد، امنیت و ثبات جوامع را به خطر می اندازد و ارزشهای دموکراسی و اخلاقیات را مخدوش ساخته، از این طریق مانع توسعه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی میشود. ۵- فساد اداری به افزایش هزینه معاملات و کاهش امکان پیشبینیهای اقتصادی منجر میشود و مانع از توسعه پایدار است. ۶- فساد اداری منجر به هدر رفتن سرمایه گذاری های انجام شده روی منابع انسانی، کمرنگ شدن فضایل اخلاقی و ایجاد ارزشهای منفی در سازمان میشود. ۷- فساد اداری موجب تضعیف اعتقاد مردم به توانایی و اراده سیاسی دولت برای جلوگیری از زیاده طلبی ها و نیز باعث قطع امید مردم به آینده ای بهتر می شود.

ب) راهکارهای برون رفت در راستای مبارزه با فساد اداری

اعمال اقدامات بازدارنده و پیشگیرانه، برخورد با تخلفات احتمالی، شفاف کردن رویه ها و توسعه درستکاری، اقداماتی به شرح زیر توصیه میشود: ۱- اصلاح نظام اداری و ساختار آن، ۲- نظارت بر ثروت، مصرف و سطح زندگی کارمندان دولت، ۳- جلوگیری از فساد استخدامی و رانت جویی، ۴- ایجاد و تقویت نهادهای مستقل و دائمی برای مبارزه با فساد اداری و ارتقای پویایی و هماهنگی دستگاههای نظارتی برای حذف فساد اداری، ۵- آموزش مدیران دولتی در زمینه آشنایی با فساد اداری و شیوه های مقابله با آن، ۶- آزادی و مصونیت مطبوعات در ارائه گزارش و افشاگری فساد اداری، ۷- تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاگری، ۸- پاسخگویی سیاستمداران و کارکنان و حسابرسی از آنها، ۹- کوچک کردن دولت و خصوصی سازی، ۱۰- کاهش فساد اداری به وسیله حذف مقررات زاید و بروکراسی اداری، ۱۱- جرم انگاری، شناسایی و کدبندی عناوین مجرمانه فساد اداری در قوانین موضوعه و اعمال تنبیه و جریمه های سنگین و پرداخت هزینه بالای عمل، ۱۲- روزآمد کردن قوانین با توجه به شرایط اقتصادی اجتماعی و ایجاد تحول در آنها، ۱۳- اجرای اتوماسیون اداری، ۱۴- بهره برداری از سیستمهای اطلاعاتی، ۱۵- شفاف سازی و اطلاع رسانی امور، ۱۶- نظام مند کردن سیستمهای مالی و حسابرسی، ۱۷- توسعه



نهادهای مدنی و سازمانهای مردم نهاد، ۱۸- برخورد قاطع و بدون تبعیض با مرتکبان مصادیق فساد مالی، ۱۹- فرهنگسازی و تقویت باورهای مردمی در جریان مبارزه با فساد، ۲۰- اجرای مطالعات و پژوهشهای راهبردی، و اجرای دوره های آموزشی و دانش افزایی، ۲۱- ایجاد انگیزه و ارتقای سیستمهای مالی و حسابرسی، ۲۲- ایجاد انگیزه و ارتقای سیستمهای رفاهی و حقوقی کارکنان، ۲۳- اجرای سیستمهای مدیریت کیفیت، ۲۴- حذف کلیه انحصارات، امتیازات، مجوزها یا رانتهای دولتی، ۲۵- دسترسی عمومی به اطلاعات دولتی، ۲۶- و مهمتر از همه، رعایت احترام و حفظ استقلال قوه قضاییه و تضمین استقلال و امنیت قضات در برخورد با عاملان فساد، در عمل و نه در شعار.

اجرای این توصیه ها و پیشنهادها، هرچا نیاز به اصلاح قوانین و مقررات یا اساساً جرم انگاری مصادیق و عناوین مجرمانه باشد، از وظایف مراجع قانونگذاری به طور اعم است. همچنین اقدامات اجرایی و حاکمیتی بر عهده دولت و اعمال نظارتهای لازم بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین بر دوش مراجع : آموزش مدیران دولتی در زمینه آشنایی با فساد اداری و شیوه های مقابله با آن، آزادی و مصونیت مطبوعات در ارائه گزارش و افشاگری فساد اداری، تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاگری، پاسخگویی سیاستمداران و کارکنان و حسابرسی از آنها، کوچک کردن دولت و خصوصی سازی، کاهش فساد اداری به وسیله حذف مقررات زاید و بروکراسی اداری، جرم انگاری، شناسایی و کدبندی عناوین مجرمانه فساد اداری در قوانین موضوعه و اعمال تنبیه و جریمه های سنگین و پرداخت هزینه بالای عمل، روزآمد کردن قوانین با توجه به شرایط اقتصادی اجتماعی و ایجاد تحول در آنها، اجرای اتوماسیون اداری، بهره برداری از سیستمهای اطلاعاتی، شفاف سازی و اطلاع رسانی امور، نظام مند کردن سیستمهای مالی و حسابرسی، توسعه نهادهای مدنی و سازمانهای مردم نهاد، برخورد قاطع و بدون تبعیض با مرتکبان مصادیق فساد مالی، فرهنگسازی و تقویت باورهای مردمی در جریان مبارزه با فساد، اجرای مطالعات و پژوهشهای راهبردی، و اجرای دوره های آموزشی و دانش افزایی، ایجاد انگیزه و ارتقای سیستمهای مالی و حسابرسی، ایجاد انگیزه و ارتقای سیستمهای رفاهی و حقوقی کارکنان، اجرای سیستمهای مدیریت کیفیت، حذف کلیه انحصارات، امتیازات، مجوزها یا رانتهای دولتی، دسترسی عمومی به اطلاعات دولتی، و مهمتر از همه، رعایت احترام و حفظ استقلال قوه قضاییه و تضمین استقلال و امنیت قضات در برخورد با عاملان فساد، در عمل و نه در شعار. اجرای این توصیه ها و پیشنهادها، هرچا نیاز به اصلاح قوانین و مقررات یا اساساً جرم انگاری مصادیق و عناوین مجرمانه باشد، از وظایف مراجع قانونگذاری به طور اعم است. همچنین اقدامات اجرایی و حاکمیتی بر عهده دولت و اعمال نظارتهای لازم بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین بر دوش مراجع نظارتی بالاخص سازمان بازرسی کل کشور است. همچنین شورای دستگاههای نظارتی کشور متشکل از سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، وزارت اطلاعات و سایر نهادهای مرتبط، در کارآمد کردن نقش و نظام نظارت و ارتقای بهره وری آن، از طریق وحدت بخشی به سیاستهای نظارتی و مبارزه با فساد اداری و مالی و اعمال سیاستهای پیشگیرانه، توأم با بهره گیری از تمام ظرفیتهای واحدهای نظارتی درون دستگاهی، از جمله واحدهای بازرسی و حراستهای دستگاههای اجرایی کشور، نقش مؤثری در مبارزه با فساد ایفا خواهد کرد.

نتیجه گیری:

فساد اداری به علت نقش و تأثیرات منفی زیادی که بر کارایی و اثربخشی نظام مدیریت اداری کشورها دارد، همواره مورد توجه دولتها و نهادهای بین المللی، مانند برنامه عمران ملل متحد، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و برنامه شفافیت و پاسخگویی بوده و هست. تلقی عمومی کشورها از مفهوم فساد اداری، سوءاستفاده از امکانات دولتی به نفع اهداف شخصی است. تخلفات مربوط به رشوه و سوءاستفاده از موقعیت اداری از مصادیق بارز فساد هستند. برخورد مناسب و مؤثر با فساد در هر کشور مستلزم وجود تعریف دقیقی از فساد در قوانین و شناخت درستی از آن در نزد مردم و مسئولان دولتی است. بررسیهای به عمل آمده درباره فساد اداری در سطح جهان نشان می دهد که این پدیده روز به روز پیچیده تر میشود و همین امر از اهمیت اتخاذ راه حلهای جامع برای مبارزه با آن حکایت میکند. در به کارگیری



راهکارهای مبارزه با فساد اداری باید توجه داشت که امروزه اشکال مختلف فساد و از جمله فساد اداری به صورت نظام مند اتفاق میافتد و شبکه ای از افراد در آن دخالت دارند. به رغم پیچیدگی و گستردگی تعاریف از فساد، مفاهیم ذیل را میتوان به عنوان نقاط اشتراک تعاریف مختلف ذکر کرد: داشتن اختیار در درون دولت، استفاده برای منفعت شخصی از امکانات و اختیارات ناشی از حضور در جایگاههای دولتی. سرمایه اجتماعی و توسعه، رابطهای دو سویه دارند. به عبارتی، سرمایه اجتماعی هم بر جریان توسعه تأثیرگذار است و هم از آن تأثیر میپذیرد. اعتدال در شرایط اجتماعی که از توزیع عادلانه امکانات و منابع و بود تبعیض و فساد حاصل میشود، می تواند موجب افزایش اعتماد اجتماعی، تقویت هنجارهای اجتماعی، احترام به قانون و قانون مداری، و کاهش انگیزه ارتکاب اعمال مجرمانه و فسادآمیز در شهروندان شود. زمانی که حس اعتماد اجتماعی به صورت فراگیر در جامعه توسعه و گسترش پیدا کند، میتواند زمینه ساز بسیاری از برنامه های مبتنی بر توسعه پایدار باشد. از آنجا که فساد اداری موجب کاهش سرمایه گذاری و بهره وری آن، تقلیل سطح خدمات اجتماعی به ویژه برای افراد فقیر و کم درآمد، افزایش هزینه زندگی و قیمتها، کاهش رشد اقتصادی و در نهایت افزایش بیشتر فساد میگردد، پرواضح است که چنانچه با این پدیده شوم مقابله نشود، امیدی به رشد و توسعه کشور و پیشرفت و رفاه شهروندان نخواهد بود. بررسیهای صورت گرفته، وجود ارتباط مستقیم بین فساد و ناکارآمدی در کشورهای توسعه نیافته و نیز رابطه مستقیم بین اندازه و بزرگی دولت و فساد را نشان میدهد. محیطهای سازمان های که زمینه فساد در آنها به صورت بالقوه وجود دارد، چنانچه دارای سیستمهای مناسب مسئولیت پذیری، پاسخگویی، نظارت و کنترل نباشند، میتوانند به آسانی به سوی فساد میل کنند. فساد، حد و مرزی ندارد. بررسیها حاکی از آن است که فساد و اختلاس به قشر یا گروهی خاص و کشور یا جامعه ای مشخص تعلق ندارد. بنابراین، ضرورت مقابله با آن در سطح بین المللی احساس میشود. به همین منظور، استفاده از تجربه جهانی و نتایج حاصل از برگزاری کنفرانسها و گردهمایی ها و همچنین تجارب کشورها در برخورد با فساد بسیار مفید و مؤثر است و هر کشوری باید متناسب با توجه به شرایط مقتضیات ملی، جغرافیایی و حکومتی نسبت به مبارزه با این پدیده خطرناک اقدام کند. مبارزه با فساد هنگامی میتواند موفق باشد که به صورت برنامه ریزی شده انجام گیرد و از حمایت مردم و سطوح بالای حاکمیت نیز برخوردار باشد.

Administrative corruption and ways out of it

* Hamid Zeynali

Doctoral student of Public Law, University Tehran, Member of Scientific Association of Civil Procedure of Iran, Ministry of Science, Research and Technology, Iran; Member of the Scientific Association of Fundamental Rights of the Guardian Council Research Institute; CEO of Pishdad Law Firm, Azram Fardad.

Abstract:

Administrative corruption has been raised as one of the most important challenges and has become a global problem, and governments realize that it causes damage and knows no boundaries, so they create such messages as they want and their consequences. The type of political and economic organization and the level of development are different. In any case, corruption causes degeneration, puts the government's policy in conflict with the meaning of the majority, and causes it to become a national resource. By reducing the effectiveness of governments in the cases they do, and in this way, it reduces people's trust in governmental and non-governmental institutions and gives indifference, laziness and incompetence. Corruption shakes belief and moral values, increases the cost of doing things, and causes crime at the level of society; In such a way that the society suffers severe social and economic damage in dealing with these crimes and makes it difficult to grow competitiveness and economic and human development. Corruption also causes the failure of poverty alleviation efforts, the loss of social capital, and the creation of lack of motivation and pessimism in the society, which provides the basis for weakening the morale of honest people. The term "administrative corruption" which is used against "administrative health" has been receiving the attention of various thinkers and experts for a long time. The common feature of most of the definitions presented about the corruption of government officials can be seen as "bribery" and "abuse of job positions for personal gain". The consequences of administrative corruption in the form of problems and anomalies such as "abuse of job positions", "extortion", "embezzlement", "fraud", "party play", "injustice", "extortion", "causing dissatisfaction for clients", "Stealing the organization's property and assets", "Selling the organization's confidential information to others", "Disclosing the organization's secret and confidential information" and the like appear in an individual, group and organized manner.

Keywords: administrative corruption, embezzlement, challenge, bribery, disclosure of information.



منابع:

- ۱- آندریا مبلومیادافا، رشل، فساد و آشنا بازی، ترجمه افشین جهان‌دیده، پیام یونسکو، شماره ۳۱۳، دوره بیست و هفتم، تهران، ۱۳۷۵.
- ۲- اردشیر، علی، رساله دکتری «مقابله با فساد در مقررات بین‌المللی و تأثیر آن در حقوق داخلی ایران»، دانشگاه پیام نور، تهران، ۱۳۸۷.
- ۳- ازکیا، مصطفی و غفاری، غلامرضا، «جامعه‌شناسی توسعه»، روزنامه کیهان، تهران، ۱۳۸۴.
- ۴- اسدی، علی، «جامعه‌شناسی و توسعه»، فصلنامه مدیریت دولتی، شماره ۸، تهران، ۱۳۶۹.
- ۵- احمدآبادی، عیسی، «بررسی مفاصد مالی با نگاهی به جرم رشوه در پرتو کنوانسیون‌های پالرمو و مریدا»، فصلنامه علمی - تخصصی دانش ارزیابی (سازمان بازرسی کل کشور)، سال دوم، شماره ۳، تهران، بهار، ۱۳۸۹.
- ۶- ایجی، مهدی و آریان مهر، ندا، «فساد اقتصادی؛ علل و نتایج بروز آن در اقتصاد ایران»، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، انتشارات زمان نو، تهران، ۱۳۸۹.
- ۷- تانزی، ویتو، «مسأله فساد، فعالیتهای دولتی و بازار آزاد»، مجله اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۱۴۹.
- ۸- دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، کتاب راهنما در زمینه کنوانسیون سازمان ملل متحد در زمینه جرم سازمانیافته فراملی پروتکلها و پرسشنامه‌ها، ترجمه معاونت حقوقی و توسعه قضایی قوه قضاییه، روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، تهران، ۱۳۸۸.
- ۹- دوناتلا، لاپورتا، «فساد و دموکراسی»، ترجمه افشین جهان‌دیده، پیام یونسکو، شماره ۳۱۳، دوره ۲۷، تهران، ۱۳۷۵.
- ۱۰- ربیعی، علی، زنده باد فساد، چاپ دوم، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران، ۱۳۸۳.
- ۱۱- رفیعپور، فرامرز، سرطان اجتماعی فساد، شرکت سهامی انتشار، چاپ دوم، تهران، ۱۳۸۸.
- ۱۲- رفیعپور، فرامرز، توسعه و تضاد، شرکت سهامی انتشار، تهران، ۱۳۷۹.
- ۱۳- رهبر، فرهاد و دیگران، بازشناسی عارضه فساد مالی، جلد اول و دوم، مؤسسه نشر جهاد دانشگاهی دانشگاه تهران، دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران، ۱۳۸۱.
- ۱۴- حبیبی، نادر، فساد اداری (عوامل مؤثر و روشهای مبارزه)، انتشارات وثقی، تهران، ۱۳۷۵.
- ۱۵- خاندوزی، سید احسان، «فساد اقتصادی در ایران»، مجله اقتصاد، شماره ۸، تهران، ۱۳۸۶.