

به نام خدا

آموزش مبانی و مفاهیم مبارزه با فساد اداری برای کارمندان دولت (سطح ۱)

نگارندگان:

دکتر سعید زرنندی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی)

جواد معدنی (دانشجوی دکتری مدیریت دانشگاه علامه طباطبایی)

www.zfesad.ir

تابستان ۱۳۹۴

– مقدمه:

از لحاظ لغوی فساد به معنای تباهی، ضد صلاح، ستم کردن، زیان و گزند، فتنه و آشوب، شرارت و بدکاری، بیماری و اضمحلال، ضد خوبی، ضد هنجارها و قوانین و مقررات مقبول جامعه اعم از شرعی یا عرفی است. ریشه فساد فعل لاتین (rumpere) به معنای شکستن است. بنابراین آنچه که در فساد می شکند یا نقض می شود ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا اغلب مقررات اداری باشد (قلی پور و نیک رفتار، ۱۳۸۷). بانک جهانی و سایر نهادهای بین المللی فساد را به معنای سوء استفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی تعریف کرده اند (همان).

کلیتگارد (۱۹۹۶) مدل زیر را برای بیان بحث فساد اداری ارائه کرد (تقوی، ۱۳۸۴).

فساد = قدرت انحصاری + اختیار - پاسخگویی

بنا بر این تعریف فساد با افزایش انحصارات و یا وجود اختیارات زیاد (امضای طلایی) رابطه مثبت دارد و با شفافیت رابطه منفی دارد.

در قوانین داخلی، به موجب بند الف ماده یک قانون «ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام در سال ۱۳۹۰، فساد اداری بصورت زیر تعریف شده است:

- هرگونه فعل یا ترک فعلی است
- که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی

- که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری،

- با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع،

منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید

- نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی،

امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداختهای غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این

منابع به سمت تخصیصهای غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و

مالی

- فساد اداری و لزوم پرداختن به آن

فساد پدیده ای است که کم و بیش در کلیه کشورهای جهان وجود دارد. اما نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است، همانطور که نتایج و پیامدهای آن نیز بنا بر نوع سازمان سیاسی اقتصادی و سطح توسعه یافتگی تفاوت دارد. اما در هر صورت فساد موجب انحطاط است، سیاست های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار می دهد، باعث هدر رفتن منابع ملی می شود و به کاهش اثر بخشی دولت ها در هدایت امور می انجامد و از این طریق اعتماد مردم نسبت به دستگاه های دولتی و غیر دولتی کاهش یافته، بی تفاوتی، تنبلی و بی کفایتی افزایش می یابد. فساد، اعتماد و ارزش های اخلاقی جامعه را متزلزل می کند، هزینه انجام کارها را افزایش می دهد و رشد رقابت پذیری را دشوار می سازد. همچنین تلاش های فقرزدایی را ناکام می سازد و بی انگیزگی و بدبینی ایجاد می کند و زمینه تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می آورد. فساد اداری مانع سرمایه گذاری می شود و مسیر رشد و توسعه اقتصادی را با موانع بسیار مواجه می سازد و از

طریق هدایت ناصواب استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی به سمت فعالیت های نادرست برای دست یابی به درآمدهای سهل الوصول، زمینه رکود در تمام ابعاد را فراهم می سازد. از طرف دیگر، هر کجا فساد ریشه بدواند، روز به روز بیش تر شده، مقابله با آن بسیار دشوار می شود و ریشه های آن هر روز عمیق تر در بطن جامعه نفوذ می کند. بنابر این مقابله با فساد در عرصه اداری ضرورتی جدی و انکار ناپذیر است (عباس زادگان، ۱۳۹۴: ۱۴).

- انواع فساد:

بنا بر قانون ارتقا سلامت اداری و نیز کنوانسیون های بین المللی موارد زیر از مصادیق فساد می باشند^۱:

۱. رشوه (Bribery):

رشوه می تواند هر نوع منفعت (اعم از نقدی و غیر نقدی) باشد که (به طور مستقیم، یا از طریق شخص و یا سازمانی دیگر) بصورت آگاهانه و با دانش لازم پیشنهاد، پرداخت، درخواست یا دریافت منفعتی جهت تشویق انجام اقدام ناصحیح صورت پذیرد، از قبیل: پرداخت نقدی، یک هدیه یا امکانات تفریحی، پرداخت هزینه های مدرسه یا دانشگاه، حمایت از عضویت برای یک باشگاه ورزشی، پرداخت پول برای مسافرت داخلی یا خارجی، یا ارائه وعده اشتغال برای بعد از دوران مسئولیت و یا پرداخت کمک مالی به یک حزب و جناح سیاسی باشد.

- مثال هایی درباره اینکه چه زمانی رشوه خواری رخ می دهد:

1 . Global Infrastructure Anti-Corruption Centre (GIACC). (2011).

مثال ۱. مدیر فروش یک شرکت مبلغی را بعنوان پاداش جهت برنده شدن در عقد قرارداد به مسئول خرید و تدارکات سازمان / شرکت دولتی می دهد. مسئول خرید از قبول رشوه خودداری می کند.

با این که مسئول خرید و تدارکات از پذیرش رشوه امتناع کرده ولیکن، مدیر فروش با این پیشنهاد، مرتکب به یک جرم [پیشنهاد پرداخت رشوه] شده است.

مثال ۲: مدیر فروش شرکت، مبلغی را بعنوان پاداش به مسئول خرید و تدارکات سازمان / شرکت دولتی می دهد. مسئول خرید این مبلغ را می پذیرد. با این حال، این پاداش منجر به عقد قرارداد برای شرکت نشده است.

در این مورد، مدیرفروش و مامور خرید، هر دو مشمول رشوه هستند حتی اگر منجر به برنده شدن در قرار داد نشده باشد. جرم رشوه خواری ممکن است توسط هر دو طرف چه فردی که رشوه داده و چه فردی که رشوه را پذیرفته اتفاق افتاده باشد .

مثال ۳: ممکن است مسئول خرید و تدارکات سازمان / شرکت دولتی، جهت اعطای قرارداد به شرکتی دیگر، از مدیرفروش آن شرکت رشوه درخواست کند که در پاسخ به این حرکت (دریافت رشوه)، قول برنده شدن جهت عقد قرار داد با شرکت مذکور را صادر می کند. مدیرفروش از پرداخت رشوه خودداری می کند.

در این صورت، مسئول خرید و تدارکات سازمان / شرکت دولتی ممکن است حتی اگر در واقعیت دریافت رشوه ای صورت نگرفته باشد ، مشمول رشوه شده و جرم رشوه اتفاق افتاده است.

مثال ۴: در این مثال، یک مدیر شرکت برای اینکه شرکتش بتواند یک قرارداد را منعقد کند، نیازمند پرداخت رشوه به یک مقام رسمی دولتی است. او به نماینده فروش دستور می دهد که از طریق یکی از پیمانکاران شرکت این امر صورت گیرد.

اگر چه مدیر شرکت به طور مستقیم در معامله رشوه درگیر نیست، اما او باعث ارتکاب چنین جرمی شده است. علاوه بر این، شرکت، نماینده فروش، مدیر پیمانکار و مقام دولتی نیز به احتمال زیاد به جرم رشوه خواری مرتکب شده باشند.

مثال ۵: مدیر شرکت دستوری جهت پرداخت رشوه نمی دهد، اما او می داند که ماموران این شرکت، بمنظور پیروزی در قرارداد برای شرکت، رشوه پرداخت می کنند. ولی مدیر برای جلوگیری و یا بررسی رشوه خواری مشکوک هیچ کاری نمی کند [اقدامی بر علیه این حرکت نمی کند].

مدیر شرکت به احتمال زیاد مرتکب جرم شده است. زیرا اگر چه او در یک موقعیت است که توانایی جلوگیری از رشوه خواری را دارد، اما او به جای اقدام، چشم پوشی به عمل آورده است. در این مورد شرکت، عوامل پرداخت و دریافت کنندگان رشوه به جرم رشوه خواری مرتکب شده اند.

- چگونه رشوه پرداخت می شود؟

الف) پرداخت مستقیم: رشوه ممکن است به طور مستقیم بین فرد پرداخت کننده و فرد دریافت کننده منتقل شود.

ب) استفاده از یک واسطه: رشوه اغلب از طریق واسطه ها پرداخت می شود زیرا ممکن است این عمل، تشخیص برای پیگرد قانونی را مشکل تر سازد.

- واسط (کارچاق کن): رایج ترین شکل پرداخت رشوه به وسیله واسطه ها، استفاده از یک واسط (کار چاق کن) است. پیمانکاری که مایل به مخفی کردن پرداخت رشوه است، ممکن است یک واسط را که با یک نماینده از صاحب پروژه و یا با یکی از مقامات دولت ارتباط دارد را تعیین کند. این امر موجب توافق برای عقد قراردادی در کار خواهد شد که به ظاهر، مشروع و قانونی است.

در بیشتر اوقات ارزش خدمات مشروع را بیشتر از آن چیزی اعلام می کنند که ارائه شده است. پرداخت ممکن است گاهی اوقات به عنوان یک درصد از قیمت قرارداد بیان شده باشد. در اینجا واسط (کار چاق کن) مورد نظر در ازای دریافت مبلغ به پیمانکار اطمینان خواهد داد که در تصویب قرارداد برنده می شود.

۲. حق التسریع (Facilitation payments):

یک حق التسریع مبلغی است که مسئولین . مقامات دولتی پرداخت می شود تا وظیفه خود را سریعتر از موعد انجام دهند (برای مثال، پرداخت های غیررسمی ممکن است به منظور به اخذ مجوز واردات یا مجوز کار، یا نصب خطوط تلفن، یا برای عبور از موانع عبور صورت گیرد). حق التسریع با رشوه متفاوت است. در حق التسریع ، مبلغی پرداخت می شود تا اطمینان حاصل شود که یک مقام رسمی وظیفه خود را به درستی انجام می دهد، در حالی که یک رشوه مبلغی پرداخت می شود تا اطمینان حاصل شود که یک مقام رسمی کاری را به صورت غیرقانونی و سودجویانه انجام دهد.

یک حق التسریع ممکن است در اقسام خرد یا کلان پرداخت شوند. در بیشتر کشورها، حق التسریع به عنوان جرایم کیفری تلقی می شوند. در برخی کشورها، اگر در ازای پاداش پرداخت شوند، به عنوان رشوه در نظر گرفته می شوند. در کشورهای دیگر، آنها را به عنوان یک جرم جداگانه به حساب می آورند. گاهی اوقات، حق التسریع کوچک تحت پیگرد قرار نمیگیرند و اگر کلان (بزرگ) باشد، ممکن است به عنوان یک رشوه تلقی شود و با آن برخورد شود.

- نمونه هایی از حق التسریع:

مثال (۱): شما برای نمایندگی جهت واردات درخواست مجوز کرده اید. یک مقام دولتی می گوید در ازای پرداخت مقداری پول به او، سعی می کند که مجوز شما به تاخیر نیفتد. شما به دلیل تاخیر در اخذ مجوز ممکن است دچار خسارت شوید و مبلغ درخواستی را

پرداخت می کنید خسارت دریافت کنید. در این حالت، شما، شرکت شما و مقامات مسئول مجرم شناخته می شوید.

۳. اخاذی (Extortion):

اخاذی یک شکل از باج خواهی است که در آن یک طرف با تهدید علیه فرد یا گروهی دیگر، تقاضاهایی را بعمل می آورد که این کار به دلیل در معرض تهدید قرار دادن فرد یا گروهی دیگر، عواقب نامطلوبی را در پی دارد. این تقاضاها معمولاً برای پرداخت پول است. برخی از کشورها اخاذی را بعنوان یک جرم مانند رشوه خواری ("تقاضا" طرف رشوه) و کشورهای دیگر آن را به عنوان یک جرم جداگانه تلقی می کنند. به عنوان مثال: یک مقام از سازمان گمرک به شما می گوید که او ترخیص کالا از گمرک برای تجهیزات یا مواد شرکت شما را ارائه نمی دهد (که شرکت شما حق دارد) مگر اینکه شما به او رشوه پرداخت کنید. شما امتناع می کنید. در این مورد، این مقام به احتمال زیاد به جرم اخاذی محکوم می شود. ولی شما به این جرم محکوم نخواهید شد.

۴. تقلب، کلاهبرداری (Fraud):

تقلب معمولاً زمانی رخ می دهد که در آن یک فرد با عدم صداقت، برخی ادعاهای غلط و دروغین را به منظور به دست آوردن برخی از منابع مالی و یا دیگر مزایا را جهت نفع شخصی و یا بمنظور ضرر رسانی به شخص دیگری مطرح می کند. در این مورد، فردی که به ظاهر در عین "صداقت" اقدام به کاری می کند، در واقع با به نمایش گذاشتن آن رفتار غلط و نادرست، مرتکب جرم "تقلب" می شود. بعنوان مثال، شما، به عنوان یکی از مسئولان قرار داد در یک پروژه، از مدیر ارشد سازمان تان دستور دارید که در لیست مواد تحویلی و بکاربرده شده در یک قرارداد، جعل کنید. شما این کار را انجام می دهید و لیست تنظیم شده را در قالب یک فاکتور نادرست (فاکتور سازی) به مدیر پروژه تحویل می دهید. در این مورد، شما، مدیر شرکت و شرکت به کلاهبرداری یا "تقلب" محکوم می شوید.

- رشوه و تقلب اغلب با هم کار می کنند!

مثال. شما، به عنوان مدیر پروژه، به یک شرکت دیگر ادعای دروغین را تحمیل می کنید (این جرم، تقلب است) و همچنین شما بابت دفاع از این ادعای دروغین به مهندسان پروژه از شرکت های مذکور رشوه می دهید (این جرم، رشوه است) شما و شرکت شما به جرم رشوه خواری و تقلب محکوم می شوید.

مثال. شما، به عنوان مدیر فروش، از طریق یک عامل، به مسئول خرید شرکتی رشوه می دهید تا او به شما اطمینان دهد که شرکت شما برنده یک قرارداد با شرکت آنها می شود، طی این عمل، رشوه پذیرفته شده است (این جرم، رشوه خواری است). این قرارداد در عملی به ظاهر صادقانه و درست توسط مناقصه رقابتی به شرکت شما اعطا شده است (این جرم، تقلب است). شما، شرکت شما و مسئول خرید به جرم رشوه خواری و تقلب محکوم می شوید.

۵. تبانی (Collusion):

تبانی زمانی رخ می دهد که در آن دو یا چند طرف همکاری، برای فریب طرف دیگر اقداماتی را به عمل می آورند. این هماهنگی نا صحیح به صورت "کارتل [اتحادیه صاحبان صنایع مشابه]"، "بی اعتمادی" یا "ضد رقابتی" خود را نشان می دهد که عمدتاً مشمول جرم است. این حالت معمولاً در یک مناقصه رخ می دهد که در آن طرفین خواستار مناقصه از تبانی عده ای خاص، مناقصه را از دست خواهند داد. این ترتیبات به طور معمول، در حالت رقابت واقعی بین طرفین بوجود می آید. همچنین این ترتیبات یک نوع تقلب محسوب می شود، اما بسیاری از کشورها این اقدامات را تحت دسته بندی جنایی جداگانه در قالب جرم تلقی می کنند.

نمونه ۱. تثبیت قیمت: عرضه کنندگان مواد اولیه در صنعتی خاص، با یکدیگر هماهنگ می کنند که قیمت برخی مواد اولیه برای پروژه ها را در سطح خاصی نگه دارند که مدیران پروژه مجبور شوند آن مواد را در قیمتی غیرواقعی تر خرید کنند.

نمونه ۲. هزینه بازنده: در یک مناقصه رقابتی، تعدادی پیمانکار وجود دارند. نماینده برگزار کننده مناقصه، طی هماهنگی ای محرمانه با چند تن از پیمانکاران ترتیباتی را صورت می دهد که در آن، پیمانکاران مورد نظر برنده شوند. در این صورت، دیگر پیمانکاران، هزینه های بسیاری را متحمل می شوند.

۶. سوء استفاده از قدرت (Abuse of power):

سوء استفاده از قدرت زمانی رخ می دهد که در آن کسی از موقعیت خود برای دستیابی به اهداف غیر قانونی سوء استفاده کند. سوء استفاده از قدرت اغلب یک جرم جداگانه محسوب می شود. با این حال، ممکن است این جرم در بعضی کشورها بصورت رشوه و تقلب قلمداد شود.

مثال:

- یک وزیر، رشوه ای را برای عقد قراردادی می پذیرد.
- مهندس ناظر رشوه ای را برای تنظیم گواهی قرارداد دریافت می کند.
- رئیس یک اداره دولتی، از اطلاعات محرمانه سازمان به نفع مسائل و مصارف شخصی خویش یا اطرافیانش سوء استفاده می کند.

۷. اختلاس (Embezzlement):

اختلاس یک شکل از سرقت است و زمانی رخ می دهد که در آن کسی پول یا سایر دارایی هایی را که به او واگذار شده است را مورد استفاده غیرقانونی قرار دهد. اختلاس گونه ای از جرم "تقلب" است (که ممکن است در آن اسناد و یا اطلاعات نادرستی برای پنهان کردن اختلاس مورد استفاده قرار گیرند).

مثال:

- مقام مسئول از بودجه دولت، و یا با پول های ارائه شده توسط اهدا کنندگان، استفاده هایی را بعمل می آورد که در ادامه اسناد و مدارک دروغینی را برای پنهان کردن یا قانونی جلوه دادن آن فراهم می کند.
- مسئول مالی یک شرکت، با ایجاد حساب های جعلی در سیستم حقوق و دستمزد شرکت، مبالغی را به حساب خود انتقال می دهد.
- یک کارمند از بودجه سازمان، برای پرداخت هزینه های شخصی استفاده می نماید.

۸. پول شویی (Money-laundering):

پول شویی زمانی رخ می دهد که در آن وجوه نقدی و یا دارایی های به دست آمده توسط فعالیت های مشکوک، از یک مکان به مکان دیگر جابجا شود تا منبع اصلی پول کثیف از بین برود و مشخص نشود این پول از کدام روش بدست آمده است.

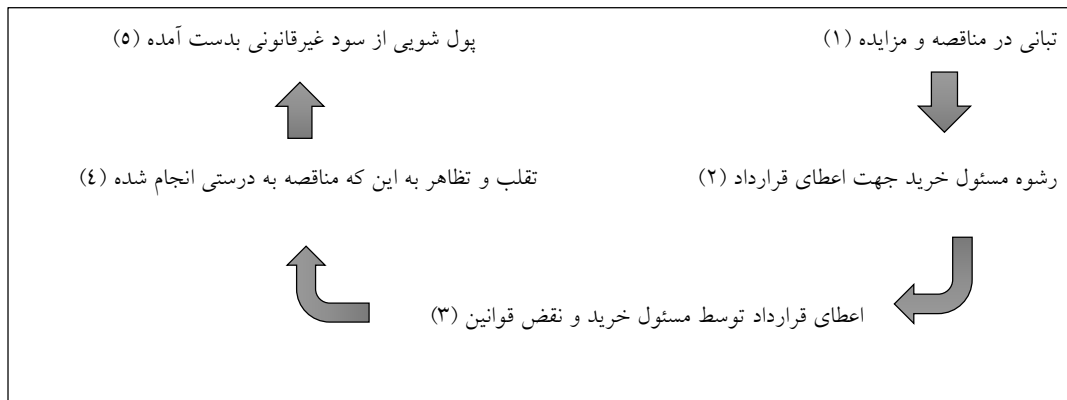
مثال:

- یک پیمانکار به یک مدیر پروژه برای کاری که انجام نداده است سند (ادعای) جعلی ای را تسلیم می نماید. مدیر پروژه بابت این سند، مبلغی را می پردازد و آن را به حساب پیمانکار در بانک A انتقال می دهد. اگر پیمانکار پس از دریافت، این مبلغ را به بانک B انتقال دهد، این فعالیت یک نوع پول شویی است.

- ارتباط بین جرائم:

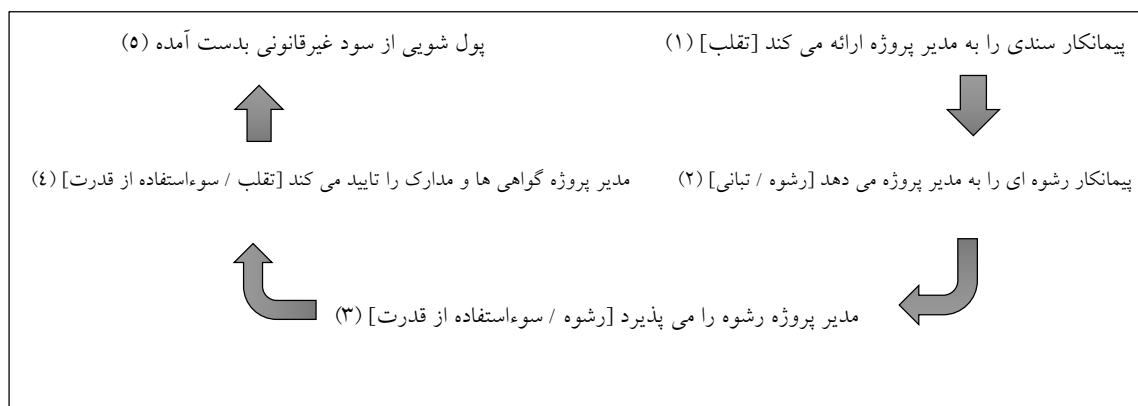
یک عمل مجرمانه اغلب ممکن است در بیش از یک جرم در حال ارتکاب باشد. برخی از این حالات را در نمودارهای زیر نشان داده ایم. (نمودار ۱ و ۲).

نمودار ۱. ارتباط بین جرائم.



منبع: (GIACC, 2011).

نمودار ۲. ارتباط بین جرائم.



منبع: (GIACC, 2011).

دو نوع خاص فساد اداری

• "پارتی بازی"^۱، یکی از مکانیسم های سوء استعمال قدرت است که بر نوعی "خصوصی سازی" و توزیع بسیار جانبدارانه منابع دولتی دلالت می کند، این عمل، بدون توجه به اینکه این منابع قبلاً چگونه انباشته شده اند صورت می گیرد. پارتی بازی تمایل طبیعی از سان برای طرفدارای از دوستان، خانواده و افراد نزدیک و مورد اعتماد است. پارتی بازی ارتباط نزدیکی با فساد دارد تا جایی که این عمل می تواند به معنای توزیع (غیردموکراتیک و "خصوصی سازی شده") منابع باشد. به عبارت دیگر، این کار آن روی سکه است، وقتی که فساد به معنای گردآوری منابع باشد.

مقامات دولتی و سیاستمداران گرایش زیادی به پارتی بازی دارند، یعنی کسانی که به منابع دولتی دسترسی دارند و می توانند در مورد نحوه توزیع منابع تصمیم گیری کنند تمایل دارند که در استفاده از این منابع، برای افراد خاصی اولویت هایی قائل شوند. پارتی بازی مشتری گرایانه^۲ یک تمایل روزمره آشکار افراد برای طرفدارای از خویشاوندان خود (خانواده، طایفه، قبیله، قومیت، گروه مذهبی یا منطقه ای) است. برای مثال، پارتی بازی یا رفیق بازی^۳ به معنای واگذار کردن یک پست اداری به یک دوست یا یک خویشاوند، بدون توجه به استحقاق و شایستگی وی است.

پارتی بازی یک مکانیسم سیاسی اساسی در بسیاری از کشورهای استبدادی و نیمه دموکراتیک است. در اغلب نظام های غیردموکراتیک، برای نمونه رئیس جمهور طبق قانون اساسی این حق را دارا است تا همه مقامات بلندپایه را منسوب کند، یک حق قانونی و متعارف که تا حد زیادی احتمال پارتی بازی را افزایش می دهد. این وضعیت به سادگی به چند صد شغل در

^۱ Favoritism
^۲ clientelist
^۳ cronyism

وزارت خانه ها، دستگاه های نظامی و امنیتی، شرکت های عمومی و فرادولتی، هیأت های دیپلماتیک و به حزب حاکم قابل تعمیم است.

• **تبارگرایی**^۱ شکل خاصی از پارتی بازی است که در آن مقام دولتی (رئیس) خویشاوندان نزدیک و اعضای خانواده خود (همسر، برادران و خواهران، فرزندان و نوادگان، پسرعموها، دامادها و غیره) را در اولویت قرار می دهد. بسیاری از روسای جمهور فاقد قید و بند تلاش کرده اند تا جایگاه قدرت (متزلزل) خود را از طریق انتساب اعضای خانواده خود در موقعیت های کلیدی سیاسی، اقتصادی و نظامی-امنیتی در دستگاه دولتی تثبیت کنند.

۲- رویکردهای مختلف برای تبیین علل و عوامل بروز فساد اداری:

۱. رویکرد هزینه - فایده: این رویکرد بر این ایده مبتنی است که افراد در هر پست و مقامی، همواره کنش های خود را بر مبنای معیار هزینه - فایده تحلیل می کنند و اصولاً زمانی تن به اقدام می دهند که منافع حاصل از آن بر هزینه هایش بچربد. و هر گاه هزینه اقدام فساد کمتر از منفعت برای خاطی باشد او به این فساد ادامه می دهد.

۲. رویکرد محرومیت نسبی: از منظر این رویکرد، فساد اداری واکنشی از جانب افراد و گروه های اجتماعی به نظام سیاسی است که احساس می کنند منافع آنان، آنگونه که مورد انتظار است، پوشش داده نمی شود. در این حالت افراد سعی می کنند نسبت به بی عدالتی که احساس می کنند عکس العمل نشان داده و از فرآیندهای پذیرفته شده عدول و از نقاط ضعف آن به نفع خود بهره برداری کنند.

۳. رویکرد رانت جویی: این رویکرد مبتنی بر این ایده است که سیاسی شدن تخصیص منابع و ایجاد کمیابی های ساختگی توسط دولت، از طریق وضع قوانین و مقررات موردی،

فرصت های استخراج رانت را برای سیاستمداران، مجریان و مردم فراهم می کند و فساد اداری روشی برای دستیابی به این رانت هاست.

۴. رویکرد کارفرما-غیرکارگزار: در این رویکرد، فساد اداری از اینجا ناشی می شود که محتوای قرارداد کارگزاری بین سیاستمداران (کارفرما) و مجریان برنامه ها و سیاست های آنها (کارگزاران) در خصوص تامین منافع عمومی، مشمول تفسیر و بهره برداری شخصی کارگزاران می شود. به زبان ساده تر اینکه افراد در سازمان ها وقتی موقعیتی را پیدا می کنند ابتدا منفعت خود را مد نظر قرار می دهند و بعد به فکر منفعت عامه مردم هستند و به شکلی دچار تعارض می شوند .

۵. رویکرد حامی - پیرو: در رویکرد حامی - پیرو، این ساختار قدرت سیاسی است که به فساد اداری دامن می زند. در این رویکرد، فساد اداری در شبکه حامی - پیرو سازماندهی می شود که در آن سیاستمداران و گروههای ذی نفوذ در قدرت، در آن نقش دارند. طبعا، کارمندانی که تحت حمایت سیاستمداران و گروه های ذی نفوذ در قدرت سیاسی فعالیت می کنند، مجبورند به جای خدمت به کل جامعه، از امکانات و اختیارات خود برای خوش خدمتی به سیاستمداران یا جناح های ذی نفوذ در قدرت بهره برداری کنند (خضری، ۱۳۸۵). و به عکس سیاست مداران از افراد خود در سیستم حمایت می کنند.

- شاخص های سنجش فساد

سیرنیواسان (۲۰۱۴)، محققى از سازمان شفافیت بین المللى (TI)، شاخص های سنجش فساد را به اقسام زیر طبقه بندی می کند (Srinivasan, 2014):

- * شاخص درک فساد (Corruption Perceptions Index).
- * بارومتر (فشار سنج) فساد جهانی (Global Corruption Barometer).
- * ابزارهای فساد بخش خصوصی (Private Sector Corruption Tools).
- * سیستم ارزیابی سلامت ملی (National Integrity System Assessments).

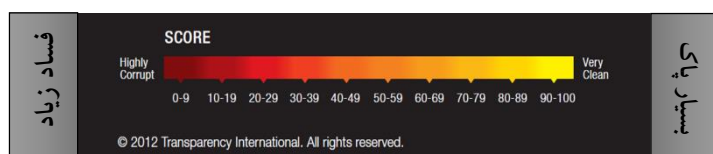
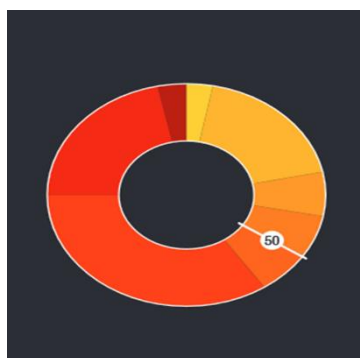
در اینجا تنها ۲ شاخص CPI و نیز GCB معرفی می شوند

- شاخص درک فساد (CPI):

این شاخص ۱۷۷ کشور از سراسر جهان را در سطح درک از فساد در بخش دولتی رتبه بندی و امتیاز بندی می کند. محاسبه با استفاده از یک روش به روز شده صورت می گیرد (مقیاس ۰ - ۱۰۰).

برای جمع آوری اطلاعات از ۱۳ منبع مختلف استفاده می کند، که معیار امتیاز بندی هر منبع، از مقیاس ۰ - ۱۰۰ است، برای مثال، در سال ۲۰۱۳، سطح درک از فساد در بخش دولتی در ۱۷۷ کشور در سراسر جهان، این گونه بود که ۷۰ درصد از کشورها، نمره کمتر از ۵۰ از ۱۰۰ را کسب کردند (شکل ۳).

شکل ۱. سطح درک از فساد در بخش دولتی.



منبع: (سازمان شفافیت بین المللی، ۲۰۱۳).

ابزارها و روش هایی که برای جمع آوری اطلاعات در این شاخص مورد استفاده قرار می گیرند؛ عبارتند از: مصاحبه با افراد کشور مذکور (مورد پژوهش)، شاخص (مقیاس) فساد در بخش دولتی، پژوهش های کمی و طرح نکاتی بیشتر برای ورود به مباحث آتی (مباحث پیش رو در آینده).

- جایگاه ایران: طبق سنجش های به عمل آمده از سازمان شفافیت بین المللی، رتبه ایران در سال ۲۰۱۱، ۲۰۱۲، ۲۰۱۳ و ۲۰۱۴ به ترتیب ۱۲۰، ۱۳۳، ۱۴۴ و ۱۳۶ بوده است. همچنین قابل ذکر است در این شاخص، دانمارک رتبه نخست [بسیار پاک] و کره شمالی و سومالی مشترکا رتبه ۱۷۴ [فساد زیاد] را آوردند.

- بارومتر (فشار سنج) فساد جهانی (GCB):

این شاخص، برای اولین بار در سال ۲۰۰۲ مورد استفاده قرار گرفت، و مکمل شاخص CPI (در بالا توضیح داده شده) است. GCB بزرگترین نظرسنجی (پیمایش) را از ادراکات و تجارب فساد و رشوه در کشور به عمل می آورد به طوری که ۱۰۹ کشور در سراسر جهان را پوشش می دهد. روش کار آن اینگونه است که ۱۰۰۰ نفر در هر کشور را مورد بررسی قرار می دهد با متدهایی مثل: مصاحبه دیداری (چهره به چهره)، تلفن، مصاحبه آنلاین.

پرسشنامه ای که برای این شاخص طراحی شده است، حاوی سوالات کلیدی و جدید می باشد. برای پیمایش آن در کشور مورد آزمون، پرسشنامه استاندارد به زبان محلی آن کشور ترجمه می شود و اطلاعات حاصله کسب و به مقر این در آلمان (شهر

برلین) فرستاده می شود. تمامی اطلاعات در دبیرخانه مورد تجزیه و تحلیل قرار می گیرند..

برای مثال، یافته های حاصل از GCB در چند کشور آفریقایی موارد زیر را نشان دادند:

۵۳٪ مردم گزارش دادند که به یکی از هشت سرویس خدماتی، در سال گذشته رشوه می دادند،

۶۱٪ پاسخ دهندگان گزارش دادند که به پلیس رشوه می دهند،

۴۵٪ پرداخت رشوه به قوه قضائیه.

- پیامدهای فساد:

فساد در بخش های مختلف متفاوت است. مطالعات نشان می دهند که در جاهایی که فساد مزمن هست، هزینه های ناعادلانه ی هنگفتی بر کسب و کارهای کوچک تحمیل می شود. مهم تر اینکه سنگین ترین هزینه ها نوعاً در خود رشوه ها نهفته نیستند، بلکه اساساً در تخریب پایه های اقتصادی نهفته اند که ره آورد های این رشوه ها هستند. فساد به علت تأثیرش در تخصیص منابع، در تولید و مصرف اثرگذار است. فساد نیروی کار را از فعالیت های مولد و غیر فسادزا دور می کند و در الگوهای استخدام و ارتقاء تأثیر می گذارد. در یک محیط فاسد، منابع به سمت عرصه های نامولد (مانند پلیس، نیروهای انتظامی و نظامی و دیگر سازمان های اجتماعی) می روند. فساد بالا با رشد اقتصادی پایین رابطه مثبت دارد (دانایی فرد، ۱۳۸۴).

فساد اداری موجب انحطاط است، سیاست های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار می دهد و باعث هدر رفتن منابع ملی می شود. همچنین به کاهش اثربخشی دولت ها در هدایت امور می انجامد و از این طریق، اعتماد مردم را نسبت به دستگاه های دولتی و غیردولتی کاهش داده و بی تفاوتی، تبلی و بی کفایتی را افزایش می دهد. فساد اعتقاد و ارزش های اخلاقی را متزلزل می کند، هزینه انجام کارها را افزایش می دهد و موجب جرم زایی در سطح جامعه می گردد؛ 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 انسانی را دشوار می گردد. فساد همچنین موجب ناکام ماندن تلاش های فقر زدایی، از بین رفتن سرمایه اجتماعی، و ایجاد بی انگیزگی و بدبینی در اجتماع گردیده، زمینه تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می آورد (افضلی، ۱۳۹۰).

فساد، اعتماد مردم به دولت را خدشه دار می سازد و ثبات سیاسی و هنجارهای فرهنگی و ملی و اجتماعی را متزلزل نموده و با تخریب رقابت منصفانه در بازار کار و تخصیص ناکارآمد منابع مانع رشد اقتصادی می شود. بنابراین؛ به طور کلی فساد سیاسی، اداری و اقتصادی از درجه مشروعیت و اثربخشی دولت ها می کاهد تا آن اندازه که می تواند دولت ها و نظام های سیاسی را با بحران مشروعیت و مقبولیت مواجه سازد. فساد از هر نوع آنکه باشد ثبات و امنیت جوامع را به خطر انداخته و تهدیدی جدی علیه امنیت ملی محسوب می شود.

شیوع فساد در جامعه مسیر بسیاری از پیشرفت های اجتماعی و ملی را بسته و هزینه های هنگفتی را بردوش کشور و در نهایت مردم گذاشته است که یکی از مهمترین آن ها در بعد کلان افزایش فاصله طبقاتی است و احساس عدم وجود عدالت اجتماعی در ذهنیات افراد که موجب کاهش اعتقاد به نظام اجتماعی و کنترل روانی افراد بر روی رفتار خود میشود. فساد منجر به هدر رفتن سرمایه گذاری های انجام شده روی منابع انسانی، کم رنگ شدن فضایل اخلاقی و ایجاد ارزش های منفی در سازمان است (عباس زادگان، ۱۳۹۴).

ممانعت از توسعه اقتصادی کشور از طریق تخریب رقابت سالم در بازار از جمله پیامدهای فساد می باشد. برخی از پیامدهای فساد اداری عبارتند از:

- کاهش احترام به قانون اساسی
- زائل کردن حکومت اداری مطلوب و دموکراسی
- کاهش فرصتهای سالم و یشرفت برای افراد، مؤسسات و سازمان ها
- افزایش هزینه زندگی مردم، همچون افزایش قیمت ها
- کاهش بهره وری، زیرا زمان و انرژی به جای صرف شدن برای دستیابی به اهداف، وقف ایجاد شکاف در سیستم می شوند (محمودی، ۱۳۸۶).

مبارزه با فساد از منظر اسلام

رشوه به کسر رای چیزی است که فرد به حاکم و غیر او می دهد تا به سود او حکم کند و یا وی را به آنچه می خواهد برساند و جمع آن رشا است و ریشه آن از الرشاء طنابی است که با آن به آب می رسند^۱

در کتاب قاموس قرآن آمده است (تدلوا) «وَلَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ وَ تَذُلُّوا بِهَا إِلَى الْحُكَّامِ لِتَأْكُلُوا فَرِيقًا مِنْ أَمْوَالِ النَّاسِ بِالْإِثْمِ» بقره: ۱۸۸ «تدلوا» عطف است به «تأكلوا» و تقدیر آن چنین است «و لا تذلوا بها الى الحکام» و مراد از آن در آیه مطلق نزدیک کردن و دادن است. یعنی اموال خود را بناحق مخورید و آنها را بقاضیان بطور رشوه ندهید که تا قسمتی از مال مردم را بباطل بخورید.

۳. مجمع البحرین ج: ۱ ص: ۱۸۴

زشتی رشوه سبب می شود که این هدف شوم در لابلای عبارات و عناوین فریبنده دیگر انجام گیرد و رشوه خوار و رشوه دهنده از نام‌هایی مانند هدیه، تعارف، حق و حساب، حق الزحمه و انعام استفاده کنند. ولی روشن است این تغییر نام‌ها به هیچ وجه تغییری در ماهیت آن نمی دهد و در هر صورت پولی که از این طریق گرفته می شود حرام و نامشروع است (تفسیر نمونه ج: ۲ ص: ۷).

در نهج البلاغه در داستان هدیه آوردن اشعث بن قیس می خوانیم که او برای پیروزی بر طرف دعوی خود در محکمه عدل علی (علیه السلام) متوسل به رشوه شد و شبانه ظرفی پر از حلوی لذیذ به در خانه علی (علیه السلام) آورد و نام آن را هدیه گذاشت. علی (علیه السلام) بر آشفت و فرمود:

سوگواران بر عزایت اشک بریزند، آیا با این عنوان آمده‌ای که مرا فریب دهی و از آیین حق بازداری؟ ... به خدا سوگند اگر هفت اقلیم را با آن چه در زیر آسمان‌های آن‌ها است به من دهند که پوست جوی را از دهان مورچه‌ای به ظلم بگیرم، هرگز نخواهم کرد. دنیای شما از برگ جویده‌ای در دهان ملخ برای من کم ارزش تر است، علی را با نعمت‌های فانی و لذت‌های زودگذر چه کار؟ ...

اسلام رشوه را در هر شکل و قیافه‌ای محکوم کرده است، در تاریخ زندگی پیامبر اکرم (صلی الله علیه وآله وسلم) می خوانیم که: به او خیر دادند یکی از فرماندارانش رشوه‌ای در شکل هدیه پذیرفته، حضرت بر آشفت و به او فرمود: چرا آنچه حق تو نیست می گیری؟ او در پا سخ با معذرت خواهی گفت: آن چه گرفتم هدیه بود ای پیامبر خدا. پیامبر (صلی الله علیه وآله وسلم) فرمود: اگر شما در خانه بنشینید و از طرف من فرماندار محلی نباشید آیا مردم به شما هدیه‌ای می دهند؟ سپس دستور داد هدیه را گرفتند و در بیت المال قرار دادند و وی را از کار برکنار کرد (تفسیر نمونه ج: ۲ ص: ۸).

مساله رشوه در اسلام به قدری مهم است که امام صادق (علیه السلام) در باره آن می فرماید: اما رشوه در قضاوت، کفر به خداوند بزرگ است.

و در حدیث معروفی که از رسول خدا نقل شده چنین می خوانیم: لعن الله الراشی و المرتشی و الماشی بینهما، خداوند گیرنده و دهنده رشوه و آن کس را که واسطه میان آن دو است از رحمت خود دور گرداند.

– مبارزه با فساد از منظر قانونی

در این بخش از دو منظر به موارد قانونی در حوزه مبارزه با فساد اداری توجه می شود

۱. جایگاه مبارزه با فساد اداری در قانون اساسی: در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصطلاح فساد در موارد معدودی استفاده شده است. در مقدمه قانون اساسی و در ذیل عنوان «اقتصاد وسیله است نه هدف»، بیان شده است که در مکتب مادی – که اقتصاد را هدف می دانند – در مراحل رشد، اقتصاد به عامل تخریب و فساد و تباهی بدل می شود. در اولین اصل قانون اساسی، حکومت براساس حق، عدل و قرآن تعریف شده و در اصل سوم، دولت موظف شده است تا با ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوا با تمام مظاهر فساد و تباهی مبارزه کند. در اصل هشتم، «دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر» وظیفه ای همگانی و متقابل قلمداد شده است. این ماده آحاد ملت را از فساد منع می کند و نشانگر نقش مشارکتی مردم در مبارزه با عوامل فساد و تباهی است.

در اصل چهل و سوم (بندهای ۲، ۵ و ۶). بدون ذکر عنوان فساد تدابیر پیشگیرانه مرتبط با آن شرح داده شده است.

در اصل چهل و نهم نیز مهمترین مظاهر فساد مالی ذکر شده است. در قانون اساسی ایران پیش بینی های لازم برای جلوگیری از فساد مالی صاحب منصبان دولتی نیز صورت گرفته است. در اصل ۱۴۲ مقرر شده است تا دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران، همسر و فرزندان آنان، قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضاییه رسیدگی شود تا برخلاف حق افزایش نیافته باشد. علاوه بر این به منظور تقویت ساختارهای جلوگیری از فساد، بنا بر اصل ۱۴۱، رئیس جمهور، معاونان او، وزیران و کارمندان دولت، نمی توانند صاحب بیش از یک شغل دولتی (به استثنای سمت های آموزشی و پژوهشی) باشند (حجتی اشرفی، ۱۳۷۵).

۲. مبارزه با فساد در اسناد فرا دستی:

در سند چشم انداز، به عنوان هدف آرمانی منبعث از قانون اساسی، سلامت و از بین بردن فساد به عنوان یک آرمان مطرح شده که کشور می باید در طی چهار برنامه توسعه به این آرمان دست یابد " جامعه ایران در افق سند چشم انداز، چنین ویژگی هایی خواهد داشت: برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده، به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره مندی از محیط زیست مطلوب." (متن سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، ۱۳۸۴).

به همین دلیل در سیاست های کلی برنامه های مختلف و به ویژه برنامه چهارم و پنجم توسعه ابلاغی از طرف مقام معظم رهبری، در چندین بند به طور صریح به موضوع مبارزه با فساد تاکید شده است در اینجا به اختصار نامه معظم له به سران ۳ قوه اشاره می شود:

۱- با آغاز مبارزه جدی با فساد اقتصادی و مالی یقیناً زمزمه ها و به تدریج فریادها و نعره های مخالفت با آن بلند خواهد شد. این مخالفت ها عمدتاً از سوی کسانی خواهد بود که از این اقدام بزرگ متضرر می شوند و طبیعی است بددلانی که با سعادت ملت و کشور

مخالفند یا ساده دلانی که از القایات آنان تاثیر پذیرفته اند با آنان هم صدا شوند. این مخالفت ها نباید در عزم راسخ شما تردید بیفکند! به مسئولان خیر خواه در قوای سه گانه پیاموزید که تسامح در مبارزه با فساد به نوعی هم دستی با فاسدان و مفسدان است. اعتماد عمومی به دستگاه ها در برخورد با مجرم و متخلف قاطعیت و عدم تزلزل خود را نشان دهد.

۲- ممکن است کسانی به خطا تصور کنند که مبارزه با مفسدان و سوء استفاده کنندگان از ثروت های ملی موجب ناامنی اقتصادی و فرار سرمایه ها است. به این اشخاص تفهیم کنند که به عکس این مبارزه موجب امنیت فضای اقتصادی و اطمینان کسانی که می خواهند فعالیت سالم اقتصادی داشته باشند تولید کنندگان این کشور خود نخستین قربانیان فساد مالی و اقتصاد ناسالمند.

۳- کار مبارزه با فساد را چه در دولت و چه در قوه ی قضاییه به افراد مطمئن و برخوردار از سلامت و امانت بسپارید. دستی که می خواهد با ناپاکی دریفتد باید خود پاک باشد و کسانی که می خواهند در راه اصلاح عمل کنند باید خود برخوردار از صلاح باشند

۴- ضربه ی عدالت باید قاطع ولی در عین حال دقیق و ظریف باشد. متهم کردن بی گناهان یا معامله ی یکسان میان خیانت و اشتباه یا یکسان گرفتن گناهان کوچک با گناهان بزرگ جایز نیست. مدیران درستکار و صالح و خدمتگزار که بی گمان اکثریت کارگزاران در قوای سه گانه کشور را تشکیل می دهند نباید مورد سوءظن و در معرض اهانت قرار گیرند و یا احساس ناامنی کنند چه نیکو است که تشویق صالحان و خدمتگزاران نیز در کنار مقابله با فساد و مفسد وظیفه ای مهم شناخته شود

۵- بخش های مختلف نظارتی در سه قوه از قبیل سازمان بازرسی کل کشور دیوان محاسبات و وزارت اطلاعات باید با همکاری صمیمانه نقاط دچار آسیب در گردش مالی و اقتصادی

کشور را به درستی شناسایی کنند و محاکم قضایی و نیز مسئولان آسیب زدایی در هر مورد را یاری رسانند

۶- وزارت اطلاعات موظف است در چارچوب وظایف قانونی خود نقاط آسیب پذیر در فعالیت های اقتصادی دولتی کلان مانند معاملات و قراردادهای خارجی و سرمایه گذاری های بزرگ طرح های ملی و نیز مراکز مهم تصمیم گیری اقتصادی و پولی کشور را پوشش اطلاعاتی دهد و به دولت و دستگاه قضایی در تحقق سلامت اقتصادی یاری رسانند و به طور منظم به رئیس جمهور گزارش دهد

۷- در امر مبارزه با فساد نباید هیچ تبعیضی دیده شود. هیچکس و هیچ نهاد و دستگاهی نباید استثنا شود. هیچ شخص یا نهاد نمی تواند با عذر انتساب به این جانب یا دیگر مسئولان کشور خود را از حساب کشی معاف بشمارد با فساد در هر جا و هر مسند باید برخورد یکسان صورت گیرد

۸- با این امر مهم و حیاتی نباید به گونه ی شعاری تبلیغاتی و تظاهر گونه رفتار شود. به جای تبلیغات باید آثار و برکات عمل مشهود گردد به دست اندرکاران این مهم تاکید کنید که به جای پرداختن به ریشه ها و ام الفساده ها به سراغ ضعفا و خطاهای کوچک نروند و نقاط اصلی را رها نکنند. هر گونه اطلاع رسانی به افکار عمومی که البته در جای خود لازم است باید به دور از اظهارات نسنجیده و تبلیغات گونه بوده و حفظ آرامش و اطمینان افکار عمومی را در نظر داشته باشد. از خداوند متعال اخلاص و جد و توفیق را برای خود و شما و همه ی مسئولان این امور مسالت می کنم و امیدوارم این اقدام مورد رضای حضرت بقیه الله الاعظم روحی فداه قرار گرفته گام بلندی به سوی رفاه و آسایش عمومی را تدارک کند. والسلام علیکم. سید علی خامنه ای. ۱۰ اردیبهشت ماه ۱۳۸۰

۳. فساد در قوانین جاری کشور

در کشور ما، قوانین و مقررات پیشگیری از، و مبارزه با فساد اداری، نسبتاً زیاد و بسیار پراکنده است. عنوان بعضی از این قانونها به صورت کلی مبین موضوع پیشگیری از، و یا مبارزه با فساد است و لابه لای بعضی از قانون های دیگر، که ذیل عنوان های کلی گوناگون دیگر - فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، اقتصادی، اداری، ... - وضع شده است نیز ماده هایی در موضوع پیشگیری از، و یا مبارزه با فساد وجود دارد.

به دلیل حجم زیاد این قوانین، بررسی همه آنها از قلمرو این بحث خارج است؛ به همین دلیل در اینجا به بررسی نمونه ای از قانونهای مورد نظر اکتفا می شود. قانونهای با عنوان کلی مبین موضوع سلامت اداری (پیشگیری از و یا مقابله با فساد اداری) - چند نمونه (به ترتیب تاریخ تصویب):

قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، مصوب ۱۳۱۵/۹/۲۹:

رفتارهای تعیین شده در این قانون (با چهار ماده) را که ممنوع، و برای آنها مجازات تعیین شده است، را می توان چنین بر شمرد:

- کسی به دعوی اعتبارات و نفوذی نزد یکی از مستخدمان دولتی یا شهرداری یا کشوری یا مأموران به خدمات عمومی وجه نقد یا فائده دیگری برای خود یا شخص ثالثی در ازای اعمال نفوذ نزد مأموران از کسی تحصیل کند و یا وعده و یا تعهدی از او بگیرد (ماده ۱).

- کسی که از روابط خصوصی که با مأموران یا مستخدمان ذکر شده در ماده یک دارد، سوء استفاده کند و در کارهای اداری که نزد آنها است به نفع یا ضرر کسی برخلاف حق و مقررات قانونی اعمال نفوذ کند (ماده ۲).

- مستخدمین دولتی یا شهرداری یا کشوری یا مأموران به خدمت عمومی که نفوذ اشخاص را در اقدامات یا تصمیمات اداری خود تأثیر بدهند (ماده ۳).

- هر وکیل عدلیه که به دعوی داشتن اعتبار و نفوذ نزد مأموران قضایی یا اداری یا حکم یا شهود و اهل خبره وجه یا مال یا فایده دیگری برای خود یا شخص ثالثی از موکل خود به عنوان اینکه باید به یکی از اشخاص یاد شده بپردازد یا مساعدت آنها را جلب کند، تحصیل، و یا وعده آن را قبول کند (ماده ۴).

ماده چهارم نیز مقرر کرده است که «دولت مأمور اجرای این قانون است».

قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی، مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۹:

ماده واحده - اشخاصی که در معاملات یا مناقصه ها و مزایده های دولتی یا شرکت ها و مؤسسات وابسته به دولت یا مأمور به خدمات عمومی و یا شهرداریها با یکدیگر تبانی کنند و در نتیجه ضرری متوجه دولت و یا شرکت ها و مؤسسات مذکور بشود به حبس تأدیبی از یک تا سه سال و جزای نقدی به میزان آنچه بدون حق به دست آورده اند، محکوم می شوند.

قانون تشدید مجازات مرتکبان ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری، مصوب ۱۳۶۴/۶/۲۸

مجلس شورای اسلامی و «با اصلاحاتی»، «تأیید و تصویب» ۱۳۶۷/۹/۱۵ مجمع

تشخیص مصلحت نظام:

به موجب ماده ۳ این قانون، هر یک از مستخدمان و مأموران دولتی اعم از قضایی و اداری یا شوراها یا شهرداری ها یا نهادهای انقلابی و به طور کلی قوای سه گانه و همچنین نیروهای مسلح یا شرکت های دولتی یا سازمان های دولتی وابسته به دولت و یا مأموران به خدمات عمومی خواه رسمی یا غیررسمی برای انجام دادن یا انجام ندادن امری که به این سازمان ها است وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را مستقیماً یا غیرمستقیم قبول نماید در حکم مرتشی است؛ اعم از اینکه امر یاد شده، به وظایف آنها، و یا به مأمور دیگری در آن سازمان

مربوط باشد؛ خواه آن کار را اجرای داده یا نداده و انجام آن بر طبق حقانیت و وظیفه بوده یا نبوده باشد و یا در اجرا یا انجام ندادن آن مؤثر بوده یا نبوده باشد

قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد،

اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال در جلسه ۱۳۸۷/۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شده است دارای ۳۵ ماده و ۲۸ تبصره است. عنوانهای فصلهای این قانون (سه فصل) از این قرار است: تعاریف و اشخاص مشمول، تکالیف دستگاه ها در پیشگیری از مفاسد اداری، تکالیف عمومی.

این قانون در ماده ۱- الف، فساد را تعریف کرده است: فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشا، ارتشا، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی.

در ماده ۴، «به منظور پیشگیری از شکل گیری فساد»، وزارت اطلاعات موظف شده است «نقاط مهم و آسیب پذیر در فعالیت های کلان اقتصادی دولتی و عمومی مانند و نیز مراکز مهم تصمیم گیری اقتصادی و پولشویی کشور در دستگاه های اجرایی «را» در صورت وجود گزارش موثق و یا قرادان معتبر مبنی بر تخلف یا سوء عملکرد با کسب مجوز قضایی لازم پوشش اطلاعاتی کافی و مناسب بدهد».

در ماده ۷، حکم به تدوین «منشور اخلاق حرفه ای کارگزاران نظام» شده است.

قانون مجازات اسلامی

(کتاب پنجم - تعزیرات و مجازاتهای بازدارنده)، مصوب تاریخ ۱۳۷۰/۵/۸ کمیسیون امور قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی و مصوب (با اصلاحاتی) تاریخ ۱۳۷۰/۹/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام: فصل سیزدهم به «تعدی مأموران دولتی نسبت به دولت» پرداخته است (ماده های ۵۹۸ تا ۶۰۶).

یکی از مشهورترین جرم هایی که در این فصل تعیین شده [تصرف غیرقانونی در اموال عمومی] (یکی از جرم های تعیین شده در ماده ۵۹۸) است. هر عضو یک واحد سازمانی عمومی یا هر مأمور به خدمت عمومی که مالی عمومی را که بر حسب وظیفه به او سپرده شده است مورد استفاده غیر مجاز قرار دهد بدون اینکه قصد تملک آن را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، «متصرف غیرقانونی محسوب» است

ماده ۶۰۶: هر یک از رؤسا یا مدیران یا مسئولان سازمان ها و مؤسسات یاد شده در ماده (۵۹۸) که از وقوع جرم ارتشا یا اختلاس یا تصرف غیرقانونی یا کلاهبرداری یا جرائم موضوع مواد (۵۹۹) و (۶۰۳) در سازمان یا مؤسسات تحت اداره یا نظارت خود مطلع شود و مراتب را حسب مورد به مراجع صلاحیتدار قضایی یا اداری اعلام نکند، علاوه بر حبس از شش ماه تا دو سال به انفصال موقت از شش ماه تا دو سال محکوم خواهد شد.

قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶/۷/۸

در این قانون در فصل ها و ماده های متعدد، احکامی در راستای ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اداری تنظیم شده و یا در تنظیم احکام به سلامت اداری هم توجه شده است.

هر چهار ماده «فصل سوم - حقوق مردم» (ماده ۲۵ تا ۲۸) را می توان در این راستا دانست. مقررات این فصل را می توان به گونه زیر خلاصه کرد:

- مدیران و کارمندان دستگاه های اجرایی، خدمتگزاران مردم هستند (ماده ۲۵).
- اینان باید با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری و طبق سوگند و منشور اخلاقی و اداری و وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته های قانونی آنها انجام دهند (ماده ۲۵).
- دستگاه های اجرایی مکلفند مردم را با حقوق و تکالیف خود در تعامل با دستگاه های اجرایی آشنا نمایند و سطح آگاهی عمومی در این زمینه را ارتقا دهند (ماده ۲۶).
- مردم در استفاده از خدمات دستگاه های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند (ماده ۲۷).
- دستگاه های اجرایی موظفند مراحل، زمان و کیفیت و استاندارد عرضه خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف کنند و به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولان دستگاه های اجرایی مسئولیت پاسخگویی به مردم و شکایت آنان را به عهده خواهند داشت (ماده ۲۷).
- ماده ۹۰ - کارمندان دستگاه های اجرایی موظفند وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده رویی، انصاف و پیروی از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوط انجام دهند و در مقابل عموم مراجعان به طور یکسان و دستگاه ذی ربط پاسخگو باشند. هرگونه بی اعتنایی به امور مراجعین و تخلف از قوانین و مقررات عمومی ممنوع است. ارباب رجوع می توانند در برابر برخورد نامناسب کارمندان با آنها و کوتاهی در وظایف به دستگاه اجرایی ذی ربط و یا به مراجع قانونی شکایت نمایند.
- ماده ۹۱ - گرفتن رشوه و سوء استفاده از مقام اداری ممنوع است. استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل

توسط کارمندان دستگاه های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی بجز دستگاه ذی ربط خود تخلف به شمار می رود.

تبصره ۱ - دستگاه های اجرایی موظفند علاوه بر نظارت مستقیم مدیران از طریق بازرسی های مستمر داخلی توسط بازرسان معتمد و متخصص در اجرای این ماده نظارت مستقیم نمایند. چنانچه تخلف هر یک از کارمندان مستند به گزارش حداقل یک بازرس معتمد به تأیید مدیر مربوط برسد، بالاترین مقام دستگاه اجرایی یا مقامات و مدیران مجاز، می توانند دستور اعمال کسر یک سوم از حقوق، مزایا و عناوین مشابه و یا انفصال از خدمات دولتی برای مدت یک ماه تا یک سال را برای فرد متخلف صادر نمایند.

تبصره ۴ - سازمان [مدیریت و برنامه ریزی کشور] موظف است نام افراد حقیقی و حقوقی رشوه دهنده به کارمندان دستگاه های اجرایی را به منظور ممنوعیت عقد قرارداد به تمام دستگاه های اجرایی اعلام نماید.

ماده ۹۲ - مدیران و سرپرستان بلافصل، مسئول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در اجرای وظایف هستند و درمورد عملکرد آنان باید پاسخگو باشند. در صورتی که کارمندان مزبور با اقدامات خود موجب ضرر و زیان دولت گردند و یا تخلفاتی نظیر رشوه و یا سوء استفاده در حیطه مدیریت مسئولان مزبور مشاهده و اثبات گردد، علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی با مدیران و سرپرستان کارمندان (حسب مورد) نیز که در کشف تخلف یا جرائم اهمال نموده باشند، مطابق قوانین مربوط با آنان رفتار خواهد شد.

- منابع و مآخذ:

- احمدی، علی اکبر؛ خوشبخت، علی؛ حسینی، سید تیمور (۱۳۹۱). ارزیابی تأثیر عملکرد مدیران بر سلامت سازمانی، فصلنامه مطالعات مدیریت ترافیک، ش ۲۷ زمستان ۱۳۹۱.

- افضلی، عبدالرحمن. (۱۳۹۰). فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت. مجله حقوقی بین المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین المللی ریاست جمهوری، سال بیست و هشتم، شماره ۴۵، ۲۳۵-۲۶۴.
- بازرگانی، محمد (۱۳۹۱). طراحی سیستم پایش سلامت اداری ناجا. تهران: ستاد فرماندهی نیروی انتظامی، بازرسی کل، مرکز تحقیقات کاربردی.
- بیک زاد، جعفر؛ بیرامی امینلویی، هاجر (۱۳۸۸). سلامت سازمانی، اقتصاد، کار و جامعه، ش ۱۱۲، از ص ۶۲ تا ۶۶.
- تقوی، م. و خوشنویس، ی. (۱۳۸۸). تاملی بر الگوی اسلامی ایرانی توسعه علم و فناوری. تهران: مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور.
- جاهد، حسینعلی (۱۳۸۴). سلامت سازمانی، تهران: ماهنامه علمی آموزشی تدبیر، سازمان مدیریت صنعتی، ش ۱۵۹.
- حبیبی، ن. (۱۳۷۵). فساد اداری عوامل مؤثر و روشهای مبارزه با فساد. تهران: مؤسسه فرهنگی انتشارات وثقی.
- حاجتی اشرفی، غلامرضا (۱۳۷۵). مجموعه قوانین اساسی - مدنی، چ دوم، نشر گنج دانش.
- خضری، محمد. (۱۳۸۴). تحلیل نهادی فساد اداری. فصلنامه مطالعات راهبردی، سال هشتم، شماره ۳.
- دانایی فرد، حسن (۱۳۸۳). استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می دهد؟، فصلنامه مدرس، دوره ۹، ش ۲، تابستان، ص ۱۰۴.
- رفیع پور، فرامرز. (۱۳۸۶). سرطان اجتماعی فساد. تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول.

- سلطانی، ایرج (۱۳۷۹). در پیامدهای برخاسته از تخلفات اداری در سازمانهای صنعتی و تولیدی بخش دولتی، تهران: مجموعه مقالات همایش توسعه نظام اداری، مرداد ۷۸، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- شریعت مداری، مهدی (۱۳۸۸). بررسی رابطه بین سلامت سازمانی با اثربخشی مدیران مدارس مدیریت آموزش و پرورش شهر تهران، علوم تربیتی، س ۲، ش ۶، ص ۱۵۱ تا ۱۱۹.
- عالی پور، حسن (۱۳۸۶). «فساد: موقعیت سنجی قانونی، ضرورت سنجی تقنینی». نشریه مجلس و پژوهش، س چهاردهم، ش ۵۸.
- عباس زادگان، محمد (۱۳۹۴). فساد اداری. دفتر پژوهشهای فرهنگی.
- علیزاده ثانی، محسن؛ فانی، علی اصغر. (۱۳۸۶). تأثیر فساد اداری بر توسعه انسانی جوامع، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، سال دوم، شماره های ۱ و ۲.
- فاضلی، محمد (۱۳۸۸). مقدمه ای بر سنجش فساد، تهران: مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- قلی پور، رحمت الله. (۱۳۸۴). تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری. مجله فرهنگ مدیریت، ۱۰۳ تا ۱۲۸.
- محمودی، مهدی. (۱۳۸۴). نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری، مجله تدبیر، شماره ۱۶۰.
- وزین کریمیان، محمد. (۱۳۹۳). بررسی قوانین و مقررات سلامت اداری و مقابله با فساد اداری. مجموعه مقالات همایش ملی پلیس و ارتقای سلامت اداری، تهران، آبان ۹۳. بازرسی کل ناجا (مرکز تحقیقات کاربردی).

- Brinkerhoff, D. Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework, *Public Administration and Development*, Volume 20, Issue 3, pages 239–252, August 2000.

- Collier, M. (1999). Explaining Corruption: An Institutional-Choice Approach. The International Studies Association 40th Convention. Washington D.C, .
- Global Infrastructure Anti-Corruption Centre (GIACC). (2011). ON-LINE ANTI-CORRUPTION TRAINING MODULE IDENTIFYING AND AVOIDING CORRUPTION IN THE INFRASTRUCTURE SECTOR, July 2011, View on www.giaccentre.org
- Heidenheimer, A. J. (2001). Political Corruption: Concepts and Contexts (Vol. 3rd Edition). Transaction Publishers Paperback [Paperback]
- Kaufmann, D. E. (2000). Governance Matters: From Measurement To Action. , Volume 37 (2).
- Klitgaard, R. (2000). Subverting corruption. Finance and development, 37(2):2.
- Kurer, O. (2005). Corruption: An Alternative Approach to Its Definition and Measurement. Political Studies 53, 222–239.
- LaFree, G. (2004). Corruption as a Global Social Problem”. Handbook of Social Problems: A Comparativ International Perspective.
- McCusker, r. (2006). Review of anti-corruption strategies. . Australian Institute of Criminology Retrieved from <http://www.aic.gov.au>.
- Srinivasan, Santhosh. (2014). Measuring corruption, Researcher, Transparency International, Berlin