

راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی

علی حسینی* / عبدالحمید شمس**

چکیده

پرسش اصلی پژوهش، «راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی» است که برای ارائه پاسخ، رویکرد ارزش‌های اسلامی با تأکید بر نظریه محدودیت‌ها مبتنی بر مدیریت گلوگاه‌های فساد اداری، چارچوب نظری تحقیق قرار داده شد.

در این پژوهش، از روش استنباطی با رعایت اصل احتیاط در پژوهش‌های دینی استفاده شده است.

بر اساس مطالعات انجام‌شده، انحصارگرایی، عدم پاسخ‌گویی، فقدان شایسته‌سالاری در گزینش‌ها، نبود مسئولیت‌پذیری اجتماعی در شهروندان، و نبود شفافیت در نظام اداری، عوامل گلوگاهی فساد اداری‌اند.

با توجه به عوامل یادشده، راهکارهایی که برای مبارزه با فساد اداری به دست آمد، عبارت‌اند از: تقویت نظارت درونی (تقوا) و نظارت اجتماعی (امر به معروف و نهی از منکر)؛ افزایش سلامت کارگزاران نظام اداری؛ نهادسازی؛ شفافیت‌گرایی؛ توجه به معیشت کارمندان؛ ترویج فرهنگ وظیفه‌شناسی؛ و احیای حس مسئولیت‌پذیری اجتماعی.

کلیدواژه‌ها: فساد اداری، پاسخ‌گویی، ارزش‌های اسلامی، راهکار، تئوری محدودیت‌ها، شفافیت.

مقدمه

فساد اداری، پدیده‌ای نوین نیست؛ پیدایش و گسترش آن، قدمتی به اندازه تاریخ اجتماعات بشری و تاریخ سازمان‌ها و نهادها دارد. فساد، از عوامل اصلی بازماندن نهادها و جوامع از دستیابی به اهداف، و از موانع اساسی رشد و تکامل آنها به‌شمار می‌آید. به همین دلیل، همواره کسانی که به فکر سلامت نظام اجتماعی بشر و رشد و تکامل آن بوده‌اند، در اندیشه پیش‌گیری و مبارزه با این پدیده شوم اجتماعی افتاده‌اند. پیامبران الهی و اولیای حق، در این میان نقش بسیار برجسته‌ای داشته‌اند. آنان مبارزه با فساد و تباهی و برقراری قسط و عدل در جامعه را سرلوحه برنامه‌های تبلیغی خود قرار داده و در این راه، جان‌نثاری‌های فراوانی از خود نشان داده‌اند.

جست‌وجوی راهکارهای دینی و ارزشی برای مبارزه با فساد اداری، از آنرو اهمیت دارد که جامعه ما جامعه‌ای اسلامی است و در چنین جامعه‌ای، الگوها و راه‌حلهایی می‌توانند پاسخ‌گو باشند که با فرهنگ و ارزش‌های حاکم بر آن تناسب و سازگاری داشته، و به عبارت بهتر، از ارزش‌های دینی و اسلامی نشئت گرفته باشند.

این پژوهش می‌کوشد راهکارهای مبارزه با فساد اداری را بر اساس ارزش‌های اسلامی استخراج کند. به بیان دیگر، با مطالعه در نظام ارزشی اسلام، راهکارهای عملی و اجرایی را برای پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن طرح نماید.

چیستی فساد اداری

فساد پدیده‌ای پیچیده و چندوجهی است و آشکال، عوامل و کارکردهایی متنوع در زمینه‌های مختلف دارد. پدیده فساد، از یک عمل کوچک خلاف قانون گرفته تا عملکرد نادرست یک نظام سیاسی و اقتصادی در سطح ملی را شامل می‌شود. در نتیجه، تعریف فساد، از اصطلاحات گسترده «سوءاستفاده از قدرت عمومی» و «فساد اخلاقی» گرفته تا تعریف‌های قانونی خاص فساد به‌عنوان «عمل رشوه‌خواری، که یک

کارمند دولتی مرتکب می‌شود» یا «مبادله منابع محسوس»، همه را در برمی‌گیرد (Jens Chr & Odd Helge Fjeldstad, 2000, p. 9).

ارائه تعریفی واحد، کامل و جامع از اصطلاح «فساد اداری»، کاری بسیار سخت و دشوار است؛ زیرا- گذشته از آنچه در بند پیشین مطرح شد- فساد اداری، یک شیء، رفتار، یا نهاد نیست که بتوان مصادیق آن را نشان داد و به‌سادگی آن را تعریف کرد؛ بلکه مفهومی است که مصادیق آن را تنها در «نمود»‌های آن می‌توان یافت و از طریق نشانه‌ها و عوارضش آن را شناخت. همچنین فساد اداری، ابعاد مختلفی دارد و اندیشمندان و دست‌اندرکاران امور سیاسی و اداری با رویکردهای مختلف و رقیب هم به مطالعه آن پرداخته‌اند. بنابراین، هر تعریفی را که در نظر بگیریم، یا کاملاً در مقابل تعریف‌های دیگر قرار دارد یا ناظر به یک یا تعدادی محدود از ابعاد این پدیده است؛ از این رو، نمی‌تواند بیانگر تمامی ویژگی‌ها و مشخصات آن باشد و آن را کاملاً از پدیده‌ها و مفاهیم نزدیک به آن متمایز سازد. بدین ترتیب، بدون درگیر شدن با تعاریف مختلف این اصطلاح، مستقیماً به تعریف موردنظر می‌پردازیم، اما پیش از آن، معنای لغوی واژه فساد و معادل انگلیسی آن را از نظر می‌گذرانیم.

واژه «فساد» از ریشه «فسد» به معنای جلوگیری از انجام اعمال درست و سالم است. معادل انگلیسی آن، «Corruption» از ریشه لاتینی «corruptus»، به معنای شکستن و نقض کردن است. چیزی که شکسته یا نقض می‌شود، می‌تواند قوانین و مقررات یا قواعد اداری باشد. بدین معنا، فساد یعنی هر پدیده‌ای که مجموعه‌ای را از اهداف و کارکردهای خود بازدارد (تانزی، ۱۳۷۸، ص ۱۸۲ و ۱۸۳).

تعریف عام و کلی بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد اداری -تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده- عبارت است از: سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع خصوصی، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی. (World Bank, 1997, p. 102).

آشکال فساد اداری

فساد اداری، مظاهر و شکل‌های زیادی دارد که برخی از آنها عمومی و جهانی‌اند و برخی نیز برخاسته از ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی جوامع‌اند و از جامعه‌ای به جامعه دیگر تفاوت می‌کند. پژوهشی که در

این زمینه انجام شده، برخی از اشکال و مظاهر اصلی فساد را بر اساس تعدادی از ویژگی‌ها مشخص کرده است. (Amundsen, 1999, Paper 99:7)

1. رشوه (Bribery)

رشوه، وجهی (پول یا اشیای دیگر) است که طی یک رابطه آلوده و فاسد گرفته یا داده می‌شود. نفس گرفتن یا دادن رشوه، تخلف است و باید آن را جوهر فساد دانست. رشوه مبلغ ثابت، درصدی خاص از یک قرارداد، یا هر نوع مساعدت پولی دیگر است که معمولاً به مأمور حکومتی پرداخت می‌شود.

واژه‌های مترادف زیادی برای واژه «ارتشا» وجود دارد؛ مانند پورسانت، کمیسیون، پاداش، بخشش، شیرینی، انعام، پول چایی و رایگانی که همگی بیانگر نوعی فساد مرتبط با پول، و مزایایی هستند که به کارکنان شرکت‌های خصوصی، مأموران حکومتی یا سیاستمداران پرداخت می‌شود. اینها پرداختی‌هایی هستند که برای انجام سریع‌تر، راحت‌تر یا مطلوب‌تر کارها و خواسته‌ها در لایه‌های حکومت و نظام بوروکراسی داده یا گرفته می‌شوند. (Jens Chr & Odd-Helge Fjeldstad, 2000, p. 15)

2. اختلاس (Embezzlement)

اختلاس، دزدیدن منابع توسط افرادی است که بر این منابع دست دارند؛ و زمانی اتفاق می‌افتد که کارمندان خائن، به سرقت این منابع از کارفرمایان خویش اقدام می‌کنند. این پدیده زمانی بسیار اهمیت پیدا می‌کند که کارمندان بخش عمومی، از نهادهای عمومی‌ای که در آن استخدام شده‌اند و از منابعی که باید در راستای منافع عمومی از آنها استفاده کنند، اقدام به دزدی نمایند.

اختلاس، از نظر صریح قانون، فساد اداری به‌شمار نمی‌آید؛ بلکه در تعریفی گسترده‌تر از فساد می‌گنجد. از نظر قانونی، فساد اداری عبارت است از مبادله بین دو فرد که یکی عامل حکومتی و دیگری شهروند است، در جایی که عامل حکومتی، فراتر از محدودیت‌های قانونی و مقرراتی می‌رود تا منفعت شخصی خودش را در شکل رشوه تأمین کند؛ اما اختلاس، دزدی قلمداد می‌شود؛ زیرا در آن، طرف شهروند وجود

ندارد. وقتی اختلاس صورت می‌گیرد، منافع عمومی به خطر می‌افتد؛ اما هیچ دارایی شخصی سرقت نمی‌شود و شهروندان، از حقوق قانونی برای محاکمه برخوردار نیستند. (Ibid, p. 15-16)

3. کلاهبرداری (Fraud)

کلاهبرداری جرمی اقتصادی است که دربردارنده برخی از انواع حيله‌گري، خدعه و فریب است. کلاهبرداری، دستکاری یا تحریف اطلاعات، واقعیت‌ها و تخصص توسط مأموران بخش عمومی است که واسطه بین سیاستمداران و شهروندان اند و به دنبال کسب منافع شخصی می‌باشند. این پدیده زمانی اتفاق می‌افتد که يك مأمور بخش عمومی (عامل) که مسئول انجام دستورها و وظایف محوله از جانب مافوقش است، جریان اطلاعات را به سمت منفعت شخصی خودش دستکاری می‌کند.

کلاهبرداری، واژه‌ای حقوقی و عام است که پدیده‌هایی بیشتر از رشوه و اختلاس را تحت پوشش قرار می‌دهد؛ مثلاً وقتی عاملان و نمایندگان دولتی درگیر شبکه‌های تجاری غیرقانونی می‌شوند، جعل اسناد می‌کنند، درگیر قاچاق می‌شوند و وارد دیگر جرم‌های اقتصادی سازمان‌یافته می‌گردند، همگی مصداق کلاهبرداری قرار می‌گیرند. (Ibid, p. 16)

4. اخاذی یا باج‌گیری

باج‌گیری عبارت است از به‌دست آوردن پول و اشیای دیگر با استفاده از اجبار، خشونت یا تهدید به استفاده از قدرت. هر جا که پول به‌صورت خشونت‌آمیز به‌دست آید، باج‌گیری و اخاذی صورت گرفته است و برای کسی که قدرت انجام آن را دارد، معامله فاسدی به‌شمار می‌آید.

چنین فعالیت‌های فاسدی، ممکن است به‌صورت‌های گوناگون واقع شود؛ یکی اینکه به‌صورت باج‌گیری از پایین باشد. این نوع باج‌گیری زمانی است که نیروهای غیردولتی برای به‌دست آوردن امتیازات شغلی، نپرداختن مالیات، و آزادی از مجازات‌های قضایی قادر به اعمال نفوذ بین اعضای دولت و سازمان‌های حکومتی از طریق تهدید، ترساندن و ترور باشند. گاهی ممکن است باج‌گیری از بالا صورت بگیرد؛ جایی که دولت، خود بزرگ‌ترین مافیاست. این مسئله زمانی اتفاق می‌افتد که برای مثال، دولت و به‌طور خاص،

سرویس‌های امنیتی و گروه‌های شبه‌نظامی آن، از افراد، گروه‌ها و صاحبان کسب و کار پول دریافت کنند. به‌علاوه، کارمندان ادارات مختلف ممکن است از شهروندانی که به‌عنوان ارباب رجوع، مشتری، مریض یا دانش‌آموز مدرسه به دولت مراجعه می‌کنند، زیرمیزی‌ها و هدایایی را اخذ کنند. این اقدام‌ها ممکن است به اشکال غیررسمی مالیات، تعبیر و تفسیر شوند. (Ibid, p. 17)

5. پارتي‌بازي

پارتي‌بازي به‌عنوان آخرين شكل فساد، نوعي از سوءاستفاده از قدرت است که در فرایند خصوصي‌سازي و توزيع جانب‌دارانه منابع دولتي، بدون توجه به اینکه این منابع در محل اول چگونه جمع‌آوری شده‌اند، به‌کار مي‌رود. پارتي‌بازي، تمایل طبيعي انسان به جانب‌داري از دوستان، خویشاوندان و ديگر افراد نزديك و مورد اعتماد است. این پدیده، تا جایی‌که توزيع فسادآمیز منابع را به نمایش مي‌گذارد، رابطه‌اي نزديك با فساد اداري دارد. به‌عبارت ديگر، پارتي‌بازي روي ديگر سکه فساد اداري است که به انباشت منابع مي‌انجامد.

مأمورين حکومتي و سياستمداراني که به منابع دولتي و قدرت تصميم‌گيري درخصوص توزيع این منابع دسترسي دارند، تمایل شديد به پارتي‌بازي دارند تا امتيازاتي را به افراي خاص ببخشند. در بسياري از کشورهاي استبدادي و نیمه‌دموکراتيک، پارتي‌بازي يکي از مکانيسم‌هاي سياسي اساسي به‌شمار مي‌آيد. در بسياري از نظام‌هاي غيردموکراتيک، رئيس‌جمهور از حقوق اساسي جهت نصب مقام‌هاي رده‌بالاي نظام برخوردار است. این حق قانوني و عرفي، به‌صورتی گسترده زمينه را براي پارتي‌بازي فراهم مي‌سازد.

6. خویشاوندسالاري

خویشاوندسالاري شكل ویژه‌اي از پارتي‌بازي است که طی آن، مدير يك اداره اقوام و اعضاي فاميل خود (همسر، برادر و خواهر، فرزند، عمو و...) را بر ديگران ترجيح مي‌دهد. بسياري از رؤساي خودمختار مي‌کوشند از طريق قرار دادن اعضاي خانواده خود در پست‌هاي کليدي سياسي، اقتصادي و امنيتي، اقتدار خود را تثبيت کنند. (Ibid, p. 14-18)

انواع و سطوح فساد

مطالعه فساد در جوامع مختلف نشانگر آن است که فساد بیشتر در دو سطح صورت می‌گیرد (ریعی، ۱۳۸۳، ص ۳۰-۳۱). سطح کلان و سطح خرد. فساد در سطح کلان، بیشتر به نخبگان سیاسی، مدیران عالی‌رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها مربوط می‌شود. تعبیر دیگر از این سطح فساد، فساد «یقه‌سفیدان» است. به همین ترتیب، سطح خرد فساد که به فساد «یقه‌آبی‌ها» معروف است، عبارت است از مبادلات، معاملات و بده‌بستان‌های فاسدی که در سطح کارمندان رده‌پایین و در ارتباط مستقیم با ارباب رجوع صورت می‌گیرد.

نقش عوامل سیاسی و کلان در ایجاد فساد اداری، بسیار مهم است. بسیاری بر این باورند که فساد، بیشتر در دستگاه دولت، هم در سطح کلان (بین مسئولان عالی‌رتبه) و هم در سطح خرد (بین کارمندان رده‌های پایین) مطرح می‌گردد. بدیهی است بدون کنترل فساد کلان، امکان کنترل فساد خرد وجود ندارد. فساد اداری در رده‌های میانی و پایین نظام اداری، تا حد زیادی به میزان فساد در بین رده‌های بالای نظام، یعنی سیاست‌گذاران و کارمندان عالی‌رتبه بستگی دارد. وقتی بخشی از هیأت حاکمه فاسد باشد، برای دستیابی به درآمدهای فاسد، از یک سو به کمک مدیران میانی نیازمند است و از سوی دیگر ناچار است نهادهای حسابرسی و نظارتی، مانند مطبوعات، دستگاه‌های قضایی و سازمان‌های بازرسی را تضعیف کند (نصرتی، ۱۳۷۷، ص ۱۲۹). در یک محیط سیاسی فاسد، کارمندان رده‌های میانی که مرتکب فساد اداری می‌شوند، کمتر نگران کشف جرم و تنبیه‌اند؛ چون غالباً میان مسئولان رده‌بالا و مدیران میانی، نوعی تبانی برای چشم‌پوشی متقابل ایجاد می‌شود. همین امر، مبارزه با فساد را سخت می‌کند. بر اساس رویکرد مبتنی بر تئوری محدودیت‌ها، گلوگاه فساد، فساد اداری در سطح مسئولان عالی‌رتبه است که باید به کنترل آن اولویت داده شود.

نظریه‌ها درباره پیامدهای فساد اداری

ادبیات علمی در زمینه فساد اداری، شاهد دو مکتب رقیب و متعارض در خصوص اثرات فساد بر کارایی و اثربخشی نظام اداری و توسعه اقتصادی است: مکتب کارآمدی (لف، بایلی، هانتینگتون و لوئی (و مکتب ناکارآمدی فساد.

1. مکتب کارآمدی

مکتب کارآمدی فساد اداری، با تأکید بر ناکارآمدی قوانین و نهادها در کشورهای در حال توسعه، فساد اداری را روشی برای غلبه بر ناکارآمدی قوانین و مقررات می‌داند و معتقد است که فساد، نقش روغن را برای چرخ‌های خشک نظام بوروکراسی ایفا می‌کند، و رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری را تسهیل می‌نماید. بنابراین، طرفداران مکتب کارآمدی، فساد را هزینه کسب و کار می‌دانند که منفعت آن بیش از هزینه آن می‌باشد. به هر روی، فساد از نظر اثرگذاری، خنثی نیست. ادعاهای زیادی هست مبنی بر اینکه فساد اداری، پدیده‌ای کاملاً بد و منفی نیست و آثار مثبت نیز دارد.

2. مکتب ناکارآمدی

گرچه مکتب کارآمدی فساد، بر مبنای برخی استدلال‌های تئوریک ارائه شده است، اما نتایج پژوهش‌های بسیاری که در سال‌های اخیر در زمینه اثرات فساد اداری انجام شده، استدلال‌های مکتب کارآمدی فساد را با چالش مواجه کرده و بیانگر این حقیقت است که فساد، حرکت به سمت توسعه را کند می‌کند (علی‌زاده ثانی، و فانی، تأثیر فساد اداری بر...، ص ۱۸).

افزون بر این، در دهه‌های اخیر شواهد فراوانی به دست آمده است که نشان می‌دهد فساد اداری، در تمام زمینه‌ها اثرات نامطلوبی را بر جای می‌گذارد. (Theobald, 1990) فساد، تأثیری منفی، زیان‌آور و محروم‌کننده بر سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، عملکرد نظام اداری، و کارایی و توسعه سیاسی کشورها دارد. استمرار و دوام فساد در یک کشور، به بروز مشکلات اقتصادی و بر باد رفتن منابع عمومی می‌انجامد؛ کارایی عملکرد دولت را کاهش می‌دهد؛ بر اخلاق عمومی در زمینه خدمات عمومی تأثیر منفی می‌گذارد؛ تلاش‌ها برای اصلاحات اداری و مقیاس‌های حسابرسی را با مشکل مواجه می‌سازد؛ و نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی را افزایش می‌دهد. (United Nations, 1990) همچنین فساد اداری،

بی‌ثباتی و توسعه‌نیافتگی سیاسی را افزایش می‌دهد. (Ouma, 1991, v. 11, n.5, p. 473-489). به‌طور خلاصه، فساد مانع رشد اقتصادی می‌شود؛ شور کارآفرینی را فرو می‌نشاند؛ باعث سوءاستفاده از منابع کمیاب ملی می‌گردد؛ توانایی‌های اداری را ضعیف می‌سازد؛ به فروپاشی سیاسی کمک می‌کند؛ و ثبات، دموکراسی و انسجام ملی را از بین ویران می‌سازد. (Mohabbat Khan, 2010).

چارچوب یا مدل تحلیلی تحقیق

در زمینه فساد اداری و راهکارهای مبارزه با آن، رویکردها و چارچوب‌های تحلیلی مختلف وجود دارد. هر یک از این رویکردها، مزایا و معایب خاص خود را دارد که در این گفتار، جای بحث درباره آن نیست. چارچوب نظری مورد استفاده ما در این پژوهش، «تئوری محدودیت‌ها» است که ایده اصلی آن بر مدیریت گلوگاه‌ها استوار است. این نظریه به‌منظور رسیدن به بهینگی در افزایش بهره‌وری و سوددهی، کاهش ضایعات و زمان پرت و هزینه‌های زاید، حداکثر کردن کارایی و کارآمدی، مطرح شد.

به موجب تئوری محدودیت‌ها، هر سیستم، دست‌کم دارای یک محدودیت است که سیستم را از رسیدن به سطوح بالای عملکرد باز می‌دارد. بر اساس این تئوری، بیشتر معلول‌های نامطلوب سیستم، از تعداد اندکی علت اصلی تأثیر می‌پذیرد و در درازمدت باید به حذف علت‌های اصلی مشکل پردازیم. بر اساس این تئوری، مبارزه با فساد اداری زمانی جواب‌گوست که بکوشیم گلوگاه‌های فساد اداری را در جامعه و نظام اداری مشخص کنیم و راهکارها را معطوف به آنها شناسایی و ارائه نماییم.

مدل تحلیلی تحقیق بر مبنای تئوری محدودیت‌ها این است که تلاش می‌شود ابتدا عوامل کلیدی و گلوگاه‌های فساد اداری بازشناسی شود؛ سپس با مطالعه در منابع دینی و ارزشی، راهکارهای مبارزه با این عوامل کلیدی ارائه و تحلیل خواهد شد.

عوامل کلیدی فساد اداری و راهکارهای مبارزه با آن

فساد اداری و هر نوع انحراف در رفتار اجتماعی و اداری، در تعامل سه عنصر اساسی اتفاق می‌افتد، گلوگاه‌ها و عوامل اصلی فساد در جامعه را نیز باید در بستر و زمینه این سه عنصر شناسایی کرد:

1. حاکمان و دارندگان قدرت و نفوذ؛

2. مردم و وضعیت فرهنگی، ارزشی و رفتاری حاکم بر جامعه؛

3. سیستم حکومتی و اداری تنظیم‌کننده روابط میان دو عنصر پیش‌گفته.

در بعد حاکمان و دارندگان قدرت، عامل اصلی فساد، به استناد شواهد پژوهشی و مشاهدات عینی پژوهشگر، قدرت‌طلبی بی‌حد و حصر زمامداران امور، و پاسخ‌گویی کم یا عدم پاسخ‌گویی آنهاست. در بعد مردمی، خاموشی وجدان عمومی و فقدان مسئولیت اجتماعی را می‌توان منشأ اصلی فساد تلقی کرد. در بعد سیستمی و ساختاری نیز ابهام در قوانین، مقررات، رویه‌های اداری و فرایندها، و فقدان شفافیت، برجسته‌ترین عامل می‌باشند. معادله ساده زیر، رابطه فساد و عوامل تعیین‌کننده گلوگاهی آن را بیان می‌کند:

فساد = (انحصار قدرت + پنهان‌کاری) - (پاسخ‌گویی، شایسته‌سالاری، مسئولیت اجتماعی و شفافیت)

طبق این رابطه، فساد اداری با انحصار قدرت و پنهان‌کاری رابطه مثبت، و با پاسخ‌گویی، شایسته‌سالاری، مسئولیت اجتماعی و شفافیت‌گرایی رابطه منفی دارد. به این معنا که هرچه انحصار قدرت مأموران دولتی و پنهان‌کاری آنها در تصمیم‌گیری بیشتر شود، فساد بیشتر می‌شود. در مقابل، هرچه پاسخ‌گویی و مسئولیت اجتماعی در شهروندان افزون‌تر باشد و هرچه سیستم اداری، قوانین و روابط کاری کارکنان و مراجعان شفاف‌تر باشد، میزان فساد کمتر خواهد شد. بنابراین، برای کاهش فساد در جامعه باید تلاش شود میزان انحصار قدرت در تولید و توزیع کالاها و خدمات کاهش یابد، از قدرت تصمیم‌گیرندگان کاسته شود و سیستم حسابرسی نیز بهبود پیدا کند (Yousif Khalifa, 2003, p. 695). این ایده‌ها دست یافت؟ راهکارهای دستیابی به چنین مقصدی کدامند؟ در ادامه، تلاش می‌کنیم نشان دهیم که با استفاده از آموزه‌های دینی و بر اساس ارزش‌های اسلامی، می‌توان راهکارهایی برای حل مشکلات یادشده و مبارزه با فساد اداری ارائه داد.

راهکارهای موردنظر برای مبارزه با فساد اداری را در سه بخش بر محور سه عنصر یادشده، دسته‌بندی و تدوین می‌کنیم. نکته قابل توجه اینکه برخی از راهکارها، کارکردی دوگانه دارند: یکی اینکه هم برای حاکمان و دارندگان قدرت و منصب سیاسی و اداری قابل استفاده است و هم برای مردم و ارباب رجوع؛ دیگر اینکه ممکن است راهکاری، هم در پیشگیری از فساد اداری نقش و تأثیر داشته باشد و هم بتوان از آن به‌عنوان راهی برای مبارزه با فساد استفاده کرد.

نکته آخر اینکه راهکارهایی که ارائه می‌شوند، معطوف به عوامل گلوگاهی فساد اداری‌اند و در صورت وجود این عوامل در جامعه، این راهکارها می‌توانند بدون توجه به اینکه فساد در چه کشوری اتفاق افتاده باشد، قابل استفاده باشند.

الف) راهکارهای مربوط به حاکمان و صاحبان قدرت

راهکارهایی که در این بخش ارائه می‌شوند، در موارد دوم و سوم نیز قابل استفاده‌اند، زیرا تقسیم و بخش‌بندی حاضر، اعتباری، و نتیجه یک تحلیل و طبقه‌بندی ذهنی پژوهشگر است و حاکی از تقسیمی عقلی و منطقی که دایر بین نفی و اثبات است، نمی‌باشد.

1. تقوا و خودکنترلی

خودکنترلی، به‌معنای نظارت و مواظبت فرد بر اعمال و رفتار خویش، و در نتیجه انجام دادن وظایف به‌نحو مطلوب و پرهیز از انحراف و تخلف شغلی و اداری است. خودکنترلی و نظارت بر اعمال و رفتار خود، جزو آموزه‌های اصیل اسلامی است (غررالحکم، حدیث ۲۴۲۹). در ادبیات قرآنی، مسئله خودکنترلی با عنصر «تقوا» پیوندی ناگسستنی یافته است. به‌عبارت دیگر، بیان قرآنی و اسلامی خودکنترلی، در مفهوم

ارزشی «تقوا» تجسم یافته است. این واژه، در اصل از ماده «وقایه» به معنای نگهداری یا خویشنداری است. به تعبیر دیگر، نیروی کنترل درونی است که انسان را در برابر طغیان شهوات حفظ می‌کند. تقوا، از قدرت بازدارندگی و نیروی حرکتی پرتوانی برخوردار است که ماشین وجود انسان را از پرتگاه‌ها حفظ، و از سستی‌ها و خطاها بازمی‌دارد (مکارم‌شیرازی، ۱۳۷۴، ج ۱، ص ۷۹).

حقیقت تقوا همان احساس مسئولیت درونی است و تا این احساس نباشد، انسان به دنبال هیچ برنامه سازنده‌ای حرکت نمی‌کند (همان، ج ۱۷، ص ۱۸۸). اما خمیرمایه چنین احساس مسئولیتی، دو چیز است: ۱. یاد خدا؛ یعنی توجه به مراقبت دائمی خداوند و حضور او در همه جا و همه حال؛ ۲. توجه به معاد و دادگاه عدل خداوند و نامه اعمالی که هیچ کار کوچک و بزرگی نیست، مگر آنکه در آن ثبت می‌شود. به همین دلیل، توجه به این دو اصل مبدأ و معاد، سرلوحه برنامه‌های تربیتی پیامبران و اولیای الهی قرار داشته و تأثیر آن در پاک‌سازی فرد و اجتماع، کاملاً چشمگیر است (همان، ج ۲۳، ص ۵۴۰).

باید توجه داشت که تقوا دارای شاخه‌های گوناگونی است: تقوای مالی و اقتصادی؛ تقوای جنسی و اجتماعی؛ تقوای سیاسی؛ و... آنچه در اینجا بیشتر مورد نظر است، تقوای کاری است، که معادل خویشنداری و خودکنترلی در کار است؛ یعنی کنترل خویش هنگام انجام دادن کار، و پرهیز از روابط سوء اجتماعی با دیگران. از آنجاکه امام علی(ع) کارگزاران خود را به‌طور ویژه به رعایت تقوای فراوان سفارش می‌کند، می‌توان استنباط کرد که دیدگاه ایشان در اینجا بیشتر ناظر به تقوا و خودکنترلی در عرصه کار و کارگزاری است، و کارگزار موظف به خودکنترلی در همه کارها، به‌ویژه در امر حکومت و مدیریت است؛ اگرچه این سفارش‌ها، در شکلی دیگر، همه افراد و عرصه‌ها را فرا می‌گیرد.

راه‌های ایجاد تقوا و خودکنترلی در آموزه‌های دینی

با مطالعه در آموزه‌های دینی، راه‌های زیادی برای ایجاد و توسعه تقوا و خودکنترلی در افراد و انسان‌ها قابل استخراج است که برخی از آنها به اختصار معرفی می‌شوند.

۱. اصلاح جهان‌بینی افراد جامعه

حساب‌دهی و پاسخ‌گویی، باعث کاهش درجه و میزان فساد می‌شود. این امر ممکن است به روش‌های مختلفی به دست آید که مهم‌ترین و تأثیرگذارترین روش، ایجاد خودکنترلی و خودنظارتی در افراد است. در يك جهان بيني و نگرش سکولاریستی، معمولاً حساب‌دهی و پاسخ‌گویی از طریق بررسی‌ها و کنترل‌های اعمال‌شده بر افراد از طرف جامعه، جهت دستیابی به نتایج مشخصی چون امانت‌داری، کارایی و برابری به دست می‌آید. این نوع از پاسخ‌گویی، بسیار پرهزینه است و کاستی‌های فراوانی دارد که نمونه‌های زیادی از آن را می‌توان در مشکلات اجتماعی و اقتصادی‌ای که جوامع مدرن با آن مواجه‌اند، آشکارا مشاهده کرد.

با مراجعه به آموزه‌های دینی درمی‌یابیم که بالاترین شکل پاسخ‌گویی، پاسخ‌گویی‌ای است که از درون افراد ناشی می‌شود، نه از بیرون و جامعه. برای رسیدن به این نوع از پاسخ‌گویی درونی، باید جهان‌بینی افراد را توسعه داد؛ تا جایی‌که از مرز زندگی این‌دنیایی بگذرد و زندگی اخروی و جاودانی را نیز شامل شود. این، در واقع مشخصه اصلی جهان‌بینی اسلامی است. آموزه‌های اسلامی، راهنمای انسان‌ها در تمامی ابعاد زندگی سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، زیست‌محیطی و... است و در ترغیب و تحریک انسان‌ها به انجام کارهای پسندیده و روی‌گردانی از کارهای ناپسند بسیار قوی‌تر و نیرومندتر از هر جهان‌بینی غیردینی می‌باشد؛ زیرا:

اولاً، اصولی که از دو منبع معتبر قرآن و سنت استخراج می‌شوند، با طبیعت انسان سازگاری دارند؛ چنان‌که قرآن کریم می‌فرماید: «آیا آن خدایی که خلق را آفریده است، عالم به اسرار آنها نیست؟ و حال آنکه او بر باطن و ظاهر همه امور عالم آگاه است» (ملک: ۱۴). همین‌طور، انسانی که در این جهان‌بینی تربیت می‌یابد، از بهترین ویژگی‌های فردی برخوردار است؛ زیرا قرآن کریم وی را به درستی و شایستگی در کار فرا می‌خواند.

ثانیاً، برخی از اصول ارایه‌شده توسط قرآن و سنت، اساساً در راستای محافظت افراد از افتادن در دام هواها، هوس‌ها و فزون‌طلبی قرار دارند. برخی دیگر از این اصول و آموزه‌ها، انسان‌ها را قادر می‌سازند تا از دانش‌ها و تجربیات به‌دست‌آمده، در جهت پیشرفت زندگی مادی و معنوی خود هر دو بهره‌برداری کنند.

در نتیجه، بر اساس آموزه‌های دینی، نخستین گام برای مبارزه با فساد اداری و دیگر بیماری‌های اجتماعی مدرن، تزریق جهان‌بینی صحیح در جامعه است؛ همچنین عمل به اصول اسلامی به‌طور کامل، برای هدایت انسان به سمت صلح و شکوفایی حقیقی باید تشویق شود. پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری‌ای که از درون انسان بجوشد، مؤثرتر و ماندگارتر از پاسخ‌گویی‌ای است که از نظارت بیرونی ناشی می‌شود.

2. ایمان به معاد و حساب‌دهی در آن

ایمان و پایبندی به آموزه‌های اسلامی، عامل بسیار مهمی در ایجاد خودکنترلی در انسان است. هرچه ایمان به حقایق دینی و باورهای اسلامی قوی باشد، پایبندی به نظام ارزشی - که مراقبت درونی جزئی از آن است - نیز بیشتر، و در نتیجه خودکنترلی، شدیدتر می‌گردد.

در میان باورها، ایمان به معاد، عاملی بسیار قوی در پایبندی به ارزش‌ها، و در نتیجه خودکنترلی است. باور به اینکه فردای قیامت از همه اعمال سؤال خواهد شد و انسان مسئول اعمال و رفتارهای خویش است، همچنین باور به حسابرسی و پاداش و کیفر الهی، تأثیری شگرف بر انسان می‌گذارد و او را خودکنترل می‌سازد. اعتقاد به معاد، مسئولیت‌آفرین است؛ تقوا و خودکنترلی را در افراد پرورش می‌دهد و از آلوده شدن آنها به حرام و معصیت الهی جلوگیری می‌کند (خدمتی و دیگران، ۱۳۸۱، ص ۸۴).

3. اهتمام به انجام فرایض و ترک محرمات

ارزش هر انسانی، در قانونمندی او نهفته است و هرگونه تخلف و قانون‌شکنی، شخصیت و ارزش انسان را پایین می‌آورد. بنابراین، انسانی باتقواست که خود را در عمل به قوانین اسلام متعهد کرده و از قانون‌شکنی مبرا باشد؛ به عبارت دیگر، از تمام محرمات پرهیز کند و به همه فرایض و واجبات عمل نماید. پیامبر اکرم (ص) در این زمینه می‌فرماید: «عابدترین مردم کسی است که به فرایض دینی عمل کند، و باتقواترین اشخاص کسی است که از تمام محرمات دوری گزیند» (مجلسی، ۱۴۰۲ق، ج ۱۱، ص ۱۹۵، ح ۱۴). بنابراین، یکی از شیوه‌های رسیدن به تقوا، محترم شمردن قوانین اسلام است تا در سایه آن، حقوق خدا و مردم را به رسمیت بشناسیم و از حدود مقرر تجاوز نکنیم.

4. توجه به حضور خداوند در هستی

یکی دیگر از شیوه‌های کسب تقوا، توجه به حضور خدا در هستی است. هر انسان مسلمانی وظیفه دارد که خدا را همه‌جا حاضر و ناظر خود بداند. در این صورت است که از هرگونه خلاف و گناه مصون می‌ماند. قدرت ایمان به خدا و یاد او در ریشه‌کن کردن گناه، از همه قدرت‌ها نیرومندتر است. از همین‌روست که در آیات و روایات بر نقش توجه به حضور خداوند در بازاری از گناه و انحراف بسیار تکیه شده است؛ برای نمونه، قرآن کریم می‌فرماید:

«آیا انسان نمی‌داند که خداوند همه اعمالش را می‌بیند؟» (علق: ۱۴)

5. توجه به ارزش و کرامت انسان

یکی از اعتقادهای اسلامی که زمینه‌ساز تحقق خودکنترلی است، مسئله ارزش و کرامت انسان است؛ زیرا اگر انسان قدر و منزلت و جایگاه رفیع خود را بهتر بشناسد، دیگر به امور پست و آلوده شدن به زشتی‌ها رضایت نمی‌دهد. برعکس، شخصی که برای خودش ارزش و منزلتی قائل نیست؛ به هر ذلتی تن می‌دهد؛ چنین شخصی، خود از شر اعمالش در امان نیست و بالطبع، دیگران نیز از شر او در امان نیستند؛ چنان‌که امام هادی(ع) می‌فرماید: «هرکسی که در نزد خودش پست و بی‌ارزش است، پس تو از شر او در امان نباش» (ابن‌شعبه، ۱۳۶۳، ص ۳۶۲).

انسان، موجودی است که روح خدا در او دمیده شده است؛ (حجر: ۲۹) و فرشتگان بر او سجده کردند؛ (حجر: ۳۰) او تنها موجودی است که خداوند در آفرینش او خود را ستوده؛ (مؤمنون: ۱۴) و او را موجودی فناپذیر قرار داده است (مجلسی، ۱۴۰۲، ج ۶، ص ۲۴۹). ارزش انسان بهشت است، نه کمتر؛ و خداوند انواع فضیلت‌ها و کرامت‌ها را به او مرحمت کرده است (اسراء: ۷۰). اگر انسان به این کرامت‌ها و مقامات توجه کند، هرگز خود را به کارهای زشت آلوده نخواهد کرد.

2. کنترل و نظارت اجتماعی (بیرونی)

شکلی نیست که ایجاد پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری درونی که از جهان‌بینی اسلامی ناشی می‌شود، بهترین شیوه برای مبارزه با مفاسد در جوامع مدرن است. نهادینه‌سازی سیستم ارزشی در جوامع امروزی، فرایندی بلندمدت است؛ بنابراین، مسئولیت‌پذیری درونی باید با مسئولیت‌پذیری بیرونی مبتنی بر کنترل و نظارت سیستمی تکمیل شود تا افراد را از رفتاری غیرعادلانه با یکدیگر بازدارد.

بر اساس آموزه‌های دینی، یکی از وظایف اجتماعی اساسی انسان‌ها، نظارت بر اعمال و رفتار همدیگر و حساسیت و توجه به عملکرد یکدیگر می‌باشد. اساس نظارت بیرونی و اجتماعی در اسلام، در مفاهیم «امر به معروف» و «نهی از منکر» قرار داده شده است. به تعبیر دیگر، تعبیر و بیان قرآنی و حدیثی نظارت اجتماعی در اسلام، واژه‌های امر به معروف و نهی از منکر است.

از دیدگاه اسلامی، انسان موجودی اجتماعی است و بسیاری از عوامل رشد و تکامل یا عقب‌ماندگی و سقوط وی، در روابط اجتماعی‌اش با دیگران قرار دارد؛ از این رو، حساسیت به این روابط، و تلاش در جهت سالم‌سازی جامعه، از وظایف اصلی انسان‌هاست. از این‌روست که آیات و روایات بسیاری، از جهات متعدد و متنوعی، بر این وظیفه اجتماعی، دینی و سیاسی تأکید نموده و ابعاد مختلف آن را گوشزد کرده‌اند. علت برتری امت اسلامی بر امت‌های دیگر، عمل به همین فریضه دانسته شده است: امر به معروف را به منزله‌ی سازوکار نظارت اجتماعی، می‌توان چهار گونه دسته‌بندی کرد:

1. نظارت مسئولان بر مردم؛ 2. نظارت مردم بر مسئولان؛ 3. نظارت مردم بر مردم؛ 4. نظارت مسئولان بر مسئولان.

در جوامع امروزی برای هر یک از انواع نظارت بیرونی، سازوکارهایی وجود دارد. نظارت مسئولان بر مردم، خود را از طریق قوانین و مقررات نشان می‌دهد. نظارت مردم بر مسئولان، بیشتر از طریق مطبوعات و رسانه‌ها قابل پیگیری است.

در انجام وظیفه امر به معروف نسبت به مسئولان، می‌توان گفت که در حکومت و نظام اسلامی، مردم دو نقش و وظیفه اساسی دارند: یکی مشورت دادن به مسئولان در تصمیم‌گیری است که دلیل آن، این آیات قرآن کریم است: «وَ شَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ» و «أْمُرْهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ»؛ نقش دوم جامعه در امور حکومتی

نسبت به مسئولان نظام اسلامی، مراقبت، پاسداری و نگهبانی از اجرای قوانین است. مردم موظفاند که هر جا خللی در اجرای قانون ببینند، تذکر دهند و اگر مفید واقع نشد، اعتراض کنند. این وظیفه، امر به معروف و نهی از منکر است که خداوند در قرآن صریحاً به آن امر می‌کند (آل عمران: ۱۰۴).

3. سلامت کارگزاران نظام اداری و حکومتی

هر نظام اداری و حکومتی برای اینکه بتواند امور جامعه خود را به درستی اصلاح کند، باید از کارگزاران شایسته و متعهد بهره گیرد. در میان همه حکومت‌ها، تاکنون هیچ حکومتی، مانند حکومت امیرالمؤمنین علی(ع) در خصوص امور کارگزاران خود حساسیت و دقت به خرج نداده است. این واقعیت را می‌توان از نامه‌ها و خطبه‌های گوناگون حضرت به کارگزاران و والیان حکومتی در ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی و دینی جست‌وجو کرد. در همه نامه‌ها و عهدنامه‌های حضرت به کارگزاران، مسئله رعایت تقوا و ترس از خدا و توجه به آخرت دیده می‌شود.

در اندیشه سیاسی اسلام، کسانی که از امکانات و اموال و اختیارات حکومتی بهره‌مند می‌شوند، باید صفات و ویژگی‌هایی داشته باشند تا بتوانند وظیفه خود را به درستی انجام دهند؛ در غیر این صورت، باعث تباهی امور می‌شوند. علی(ع) هیچ‌گاه در عزل و نصب‌های خود، مسئله رفاقت و خویشاوندی را مدنظر قرار نمی‌داد و روش سیاستمداران دنیاپرست را که تنها در راستای بقای حکومت خود عمل می‌کردند، نداشت؛ بلکه تنها به رضای خدا می‌اندیشید و مصلحت مردم را در نظر می‌گرفت. در اندیشه سیاسی حضرت، هیچ خطری برای جامعه اسلامی بیشتر از خطر بر سر کار آمدن افراد فاقد اهلیت و کم‌صلاحیت نیست. به همین دلیل، هنگام گماردن *مالک/اشتر نخعی* به حکومت مصر، در نامه‌ای به مصریان چنین هشدار داده است:

من بیم دارم که نابخردان و نابکاران، زمام امور مملکت را به دست گیرند و مال خدا را دست‌به‌دست بگردانند و بندگان او را بردگان خود گیرند و با صالحان به دشمنی برخیزند و فاسقان را حزب خود قرار دهند (نهج البلاغه، ص. 1050)

حضرت مرتباً مردم را به مسئله کارگزاران توجه می‌دادند و می‌فرمودند که مبدا زمامداران بی‌اهلیت بر سر کار آیند و جامعه و مردمان را به تباهی کشانند؛ چراکه اگر حساسیت مردم به چگونگی رفتار کارگزاران از بین رود، آن‌گاه افراد بی‌لیاقت و فاقد صلاحیت در مراتب زمامداری قرار می‌گیرند و جامعه را به تباهی می‌کشانند (مجلسی، ۱۴۰۲ق، ج ۶۹، ص ۱۷۶).

نتیجه آنکه اگر در نظام اداری و حکومتی از افراد سالم و متعهد استفاده شود، و از طرفی نظارت مستمر برای تداوم حسن سلوک و تعامل مطلوب با مردم نیز حاکم باشد، یقیناً می‌توان به اقامه عدل و قسط در جامعه امیدوار بود. بدیهی است تنها در این صورت است که می‌توان امیدوار بود مردم به نظام حکومتی جامعه اقبال کنند و در رفع فساد و تخلف، با کارگزاران همکاری و همگامی نمایند.

4. مبارزه با انحصارگرایی‌ها و انحصارطلبی‌ها

چنان‌که گفته شد، در بخش عوامل فساد مربوط به حاکمان و قدرتمندان، انحصارطلبی و در قبضه گرفتن قدرت و اقتدار سیاسی و اداری، یکی از عوامل اصلی و گلوگاهی فساد اداری است. از آنجاکه انحصارگرایی و انحصارطلبی دارای آثار سوء اجتماعی بسیاری است و نقشی برجسته در فساد و سقوط حکومت و نظام اداری دارد، در ادبیات دینی توجه خاصی به آن شده و احادیث فراوانی به جریان‌شناسی شکل‌گیری، آثار و عواقب، و راه‌های مبارزه با آن پرداخته‌اند.

معادل عربی انحصارطلبی، واژه «استثثار» است. استثثار، از ریشه «أثر»، در مقابل «ایثار» و به معنای «مقدم داشتن خود یا وابستگان و هواداران خود بر دیگران در تأمین نیازها و خواست‌ها» است (ابن‌منظور، ۱۴۱۰، ص ۸). نکته قابل توجه اینکه انحصارطلبی ممکن است دو شکل داشته باشد: الف) انحصاری که تجاوز به حقوق دیگران نیست و تنها اقدامی است برخلاف ایثار که ارزشی اخلاقی است؛ ب) انحصاری که افزون بر مخالف بودن با ایثار، تجاوز به حقوق دیگران نیز هست (محمدی ری‌شهری، ۱۳۸۴، ص ۲۰۸).

عوامل زیادی در انحصارطلبی انسان‌ها نقش دارند؛ همچون بی‌اعتنایی به حقوق مردم، بی‌رغبتی به مکارم اخلاقی، حرص، بخل و خست؛ اما اصلی‌ترین عوامل و ریشه‌های انحصارطلبی، خودخواهی، بی‌ایمانی یا ضعف ایمان است. اگر ایمان، خودخواهی ذاتی انسان را مهار نکند، انسان به‌طور طبیعی

انحصارطلب می‌شود و همه چیز را برای خود و وابستگان خود می‌خواهد. به فرموده امام علی(ع): «هر کس به فرمان‌روایی رسد، انحصارطلبی پیشه کند» (نهج البلاغه، حکمت ۱۶۰).

یکی از بهترین روش‌های مبارزه با انحصار طلبی زبردستان، دوری کردن مسئولان رده‌بالا از انحصارطلبی است؛ چنان‌که پیشوایان دینی ما چنین بوده و چنین کرده‌اند. از ابو‌سحاق سیعی نقل شده است که علی(ع) در بیت المال چیزی باقی نمی‌گذاشت (و همه را میان مردم تقسیم می‌کرد)، مگر آنچه را که در آن روز نمی‌توانست تقسیم کند؛ و می‌فرمود: «ای دنیا! دیگری را بفریب»؛ و هیچ چیزی از فیء را به انحصار خود در نمی‌آورد و چیزی را به خویشاوندان و نزدیکانش اختصاص نمی‌داد (قرطبی، ۱۴۱۵، ج ۳ ص ۲۱۰).

روش دیگر مبارزه با انحصارطلبی، توجه در گمارش افراد است؛ چنان‌که حضرت می‌فرماید: «دربانان و اطرافیان خود را از نیکان برگزین و کسانی از آنها را که امتیازخواه و متجاوز و فاقد انصاف‌اند، از خود دور گردان و به احادی از کسان خود و اطرافیان قاطعه‌ای وامگذار و به آنان اجازه مده که ملکی را برای خویش گیرند» (دعائم الاسلام، ج ۱ ص ۳۶۷).

5. عدم تبعیض در برخورد با فساد.

یکی از اصول اساسی در مبارزه با فساد اداری، برخورد یکسان و بدون تبعیض با مرتکبان آن است. رسول خدا(ص) در مقابل تلاش عده‌ای برای جلوگیری از قطع دست زنی از اشراف که مرتکب سرقت شده بود، فرمودند: «آنان که پیش از شما بودند، تنها به سبب چنین تبعیض‌هایی هلاک شدند؛ زیرا حدود را بر ناتوانان اجرا می‌کردند و قدرتمندان را رها می‌ساختند. بنی‌اسرائیل تنها به این سبب هلاک شدند که حدود را در خصوص فرودستان اجرا می‌کردند و بزرگان را معاف می‌ساختند.» (دلشاد تهرانی، ۱۳۷۲، دفتر دوم) در جای دیگر فرموده‌اند: «امت‌های پیش از شما به این علت هلاک شدند که حد را درباره فرودست اجرا می‌کردند و بزرگ را رها می‌ساختند. به آن کس که جان محمد در دست اوست سوگند که اگر دخترم فاطمه نیز چنین کرده بود، دست او را قطع می‌کردم» (همان).

ب) راهکارهای مربوط به نظام اداری سالم و کارآمد

در دنیا نظام‌های اداری مختلفی وجود دارد که نوع ساختاردهی این نظام‌ها و کم و کیف ارتباط اجزا و عناصر سازنده و فرایندهایشان با هم متفاوت‌اند و عناصر تشکیل‌دهنده آن، از نظر کارآمدی و میزان برقراری روابط سالم و به‌دور از فساد، در درجه‌های مختلف قرار دارند. آنچه که در این بخش بدان خواهیم پرداخت، راهکارهای پیش‌گیری و مبارزه با فساد در این نظام بر اساس مبانی ارزشی اسلام است.

1. توسعه زیربنایی (نهادسازی)

ایجاد محیط زیربنایی مؤثر، یکی از راهکارهای مهم جلوگیری از فساد است. این تلاش برای نهادسازی را می‌توان با تمرکز بر مسائل زیر به ثمر رساند:

شایسته‌سالاری: استخدام مأموران دولتی باید بر اساس دو معیار اصلی شایستگی و درستکاری باشد؛ آن‌گونه‌که در قرآن کریم آمده است: «قالت يا أبت استأجره ان خير من استأجرت القوي الامين» (قصص: ۲۶).

حقوق کافی: حقوق و مزایای پرداختی برای مستخدمان دولتی باید مکفی و حداقل برابر حقوق دریافتی هم‌قطاران آنها در بخش خصوصی باشد تا بهروری آنها افزایش پیدا کند و کمتر در معرض وسوسه فساد قرار بگیرند. در کلامی از پیامبر اکرم(ص) نقل شده است: «خداوند در روز قیامت به سه کس نظر نمی‌کند: انسان آزادی که شخص آزادی را بفروشد؛ و انسان آزادی که خودش را بفروشد؛ و مردی که پرداخت دستمزد کارگر را آنقدر به تأخیر اندازد که رطوبت عرق ناشی از کار او خشک شود» (متقی هندی، ۱۴۰۵، ج ۱۶، ص ۳۵).

شفافیت: در خصوص میزان صلاحیتی که به کارمندان بخش عمومی داده می‌شود، باید قوانین و مقررات شفاف وجود داشته باشد تا از احتمال درگیر شدن در فساد کاسته شود و زمینه ارزیابی عملکرد کارکنان فراهم گردد.

رسانه و مطبوعات آزاد: رسانه‌ها و مطبوعات آزاد بر مسائل مهم و حساس تمرکز می‌کنند؛ اطلاعات موردنیاز برای افزایش آگاهی و مشارکت عمومی را در سطح گسترده منتشر می‌نمایند؛ و خطاکاری‌ها و

سوء عملکردها را افشا می‌کنند. همه این نهادها هنگامی که در کنار هم قرار می‌گیرند، باید محیطی را ایجاد کنند که در آن، مردم مسئولیت اعمالشان را بپذیرند و سیستم نظارت و ارزیابی به کاهش فساد، رونق و شکوفایی بیشتر، و ثبات افزون‌تر جامعه بینجامد؛ چنان‌که قرآن کریم یادآوری می‌کند: «وَلَوْلَا دَفْعُ اللَّهِ النَّاسَ بَعْضَهُمْ بِبَعْضٍ لَفَسَدَتِ الْأَرْضُ وَلَكِنَّ اللَّهَ ذُو فَضْلٍ عَلَى الْعَالَمِينَ» (بقره: ۲۵۱). و نیز «وَلَوْلَا دَفْعُ اللَّهِ النَّاسَ بَعْضَهُمْ بِبَعْضٍ لَهَدَمَتِ صَوَامِعُ وَبِيَعٌ وَصَلَوَاتٌ وَمَسَاجِدٌ يُذْكَرُ فِيهَا اسْمُ اللَّهِ كَثِيرًا...» (حج: ۴۰) :

آموزش: آخرین و نه کم‌ارزش‌ترین راهکار و سازوکار برای نهادینه‌سازی در جامعه، بهره‌گیری از نظام آموزش است. نظام آموزش در هر جامعه نقشی عمده و اساسی در شکل‌دهی ارزش‌های مؤثر بر رفتار افراد دارد. همین‌طور، آنچه که به فرزندانمان آموزش می‌دهیم و چگونگی آموزش آنها، سهمی در نقش‌های متفاوتی که این افراد در جامعه ایفا می‌کنند (پدر، کارمند اداره، تاجر و...) دارد. بدین‌ترتیب، انتظار می‌رود که نظام آموزشی در یک جامعه اسلامی، مبلّغ و منتقل‌کننده نظام ارزشی اسلام به تمامی گروه‌ها و در همه مکان‌ها باشد تا افراد تربیت‌شده در این نظام، بتوانند در نقش‌های مختلف اجتماعی‌ای که بر عهده می‌گیرند، به‌صورت بهره‌ور و اخلاقی عمل کنند.

2. شفافیت‌گرایی

شفافیت، یکی از مفاهیم کلیدی مطرح در مباحث مربوط به فساد و سلامت اداری می‌باشد که عبارت است از آشکار بودن مبنای تصمیمات حکومتی و سازوکارهای حاکم بر توزیع قدرت و درآمد. شفافیت به‌عنوان مؤثرترین ابزار مبارزه با فساد اداری، برای استقرار دولتی کارا و ایجاد جامعه‌ای پایدار به‌کار می‌رود. به‌عبارت دیگر، فرایند شفاف‌سازی گشایش امور غیرامنیتی و نظامی برای افراد است؛ به‌گونه‌ای که رسانه‌ها، سیاست‌ها، فرهنگ‌ها، تصمیمات و... قابل عرضه به افکار عمومی باشند تا مردم بتوانند درباره آنها به قضاوت بنشینند.

شفافیت و شفافیت‌گرایی، از مقوله‌های مورد تأکید و توجه در آموزه‌های دینی است. دین مبین اسلام که حکومت را امانتی در دست حاکمان و کارگزاران حکومت می‌داند، نظارت بر چگونگی استفاده و نگهداری از این امانت و ضرورت پاسخ‌گویی در قبال آن را از مسلمات مبانی سیاسی اسلام به‌شمار می‌آورد. به

همین علت است که امام علی(ع) خطاب به *مالك/اشتر*، ضرورت پاسخ‌گویی در مقابل مردم را بدین صورت بیان می‌فرماید:

برای کسانی که به تو نیاز دارند، زمانی معین کن که در آن، فارغ از هر کاری به آنان بپردازی. برای دیدار با ایشان به مجلس عام بنشین؛ مجلسی که همگان در آن حاضر توانند شد. و برای خدایی که آفریدگار توست، در برابرشان فروتنی نما و بفرمای تا سپاهیان و یاران و نگهبانان و پاسبانان به یک سو شوند تا سخن‌گویشان بی‌هراس و بی‌لکنت زبان، سخن خویش بگویند؛ که من از رسول‌الله(ص) بارها شنیدم که می‌گفت: *پاک و آراسته نیست امتی که در آن امت، زبردست نتواند بدون لکنت زبان، حق خود را از قوی دست بستاند* (... نهج البلاغه، نامه ۵۲).

3. شایسته‌سالاری در نصب و عزل‌ها

شایستگی در لغت به معنای «داشتن توانایی، مهارت، دانش، لیاقت و صلاحیت» (Oxford, 1993, p. 235) است؛ و در اصطلاح، بسته به کار و قلمرو شغلی فرد معنا می‌یابد. هر کاری توانایی، مهارت و لیاقت ویژه‌ای را می‌طلبد و در مجموع، شایستگی فرد را برای امر برعهده‌گرفته می‌رساند.

شایسته‌سالاری در گزینش و نصب افراد و مدیران دستگاه‌های اجرایی، یکی از مهم‌ترین راهکارهای مبارزه با فساد اداری است که در ادبیات دینی بر آن بسیار تأکید شده است. برای نمونه، قرآن کریم از زبان دختران شعیب آمده است که خطاب به پدر در خصوص استخدام حضرت موسی به شبانی می‌گویند «او را به خدمت بگیر؛ زیرا قوی (شایسته برای شبانی) و درستکار است» (قصص: ۲۶).

4. توجه به معیشت کارمندان

یکی از عوامل مهمی که باعث می‌شود انسان‌ها به ورطه فساد و تباهی کشیده شوند، احتیاج و نیازمندی است. طبیعت آدمی به گونه‌ای است که احتیاج و نیاز او را به رفع آن نیازمندی‌ها تحریک می‌کند و هرچه این نیاز بیشتر باشد، قدرت تحریکی آن نیز بیشتر خواهد بود (رضائیان، ۱۳۸۵). از همین رو، فقر و

نداری در آموزه‌های دینی همسایه دیواربه‌دیوار کفر معرفی شده است؛ چنان‌که پیامبر اکرم(ص) می‌فرماید: «کاد الفقر أن یكون کفراً» (محمدی ری شهری، ۱۳۸۷، ج ۸، ص ۸۶).

اگر از کارکنان و مدیران سطوح مختلف نظام انتظار می‌رود وظایف خود را به شکل مطلوب و دور از هرگونه کم‌کاری و خیانت انجام دهند، باید آنها را از لحاظ زندگی مادی تأمین کرد. اگر میزان دریافتی کارکنان با مخارج زندگی متوسط آنها برابری نداشته و پایین‌تر از آن باشد، کارکنان با دلسردی به انجام کارشان مبادرت خواهند ورزید؛ کار را با اتقان و استحکام انجام نخواهند داد و کم‌کاری، خیانت و تعدی به اموال عمومی را پیشه خود خواهند ساخت.

امیرمؤمنان علی(ع) مسئله تأمین زندگی و بهبود وضعیت معیشتی کارکنان را از وظایف سازمان می‌داند و به مدیران گوشزد می‌کند که به‌طور جدی به این امر توجه کنند. حضرت خطاب به مالک/اشتر می‌فرماید: «ثم أسیغ علیهم الارزاق؛ فإن ذلك قوت لهم علی استصلاح أنفسهم غنی لهم عن تناول ما تحت ایدیهم، و حجه علیهم إن خالفوا أمرک أو ثلموا امانتک» (نهج البلاغه، نامه 53).

ج) راهکارهای مربوط به وضعیت فرهنگی و هنجارهای حاکم

راهکارهایی که در این بخش ارائه می‌شوند، جنبه فرهنگی و اجتماعی دارند. هرچند به‌کارگیری راهکارهایی که در ادامه ارائه می‌شوند، دشوار، زمان‌بر و نیازمند فعالیت و تلاش جمعی و همگانی است، اما در بلندمدت می‌تواند ثمرات بسیار ارزشمندی داشته باشد.

1. افزایش زمینه‌های مشارکت مردم در امور اجتماعی

مشارکت اجتماعی، بر گسترش روابط بین گروهی دلالت دارد و درگیر ساختن مردم در فرایندهای اجتماعی مختلف را هدف قرار می‌دهد. مشارکت اجتماعی به آن دسته از فعالیت‌های ارادی دلالت دارد که از طریق آنها اعضای یک جامعه در امور مختلف شرکت می‌کنند و به‌صورت مستقیم یا غیرمستقیم در شکل دادن حیات اجتماعی مشارکت دارند (محسنی‌تبریزی، ۱۳۶۹، ص ۱۰۸).

در دین اسلام، مشارکت و تعاون، یکی از آموزه‌های اصلی است؛ چنان‌که خداوند در قرآن کریم می‌فرماید: «وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ» (مائده، 2): اگر این اصل در جامعه نهادینه شود و مردم بدون توجه به روابط شخصی، نژادی و خویشاوندی، با آنان که به انجام کارهای سازنده و مثبت اقدام می‌کنند همکاری و همیاری نمایند، بسیاری از ناهنجاری‌های اجتماعی حل می‌شود و جامعه‌ای سرشار از تعاون به وجود می‌آید.

با مطالعه در منابع و آموزه‌های دینی، می‌توان راهکارهایی را برای جلب مشارکت عمومی مطرح کرد:

نیکوکاری: حضرت علی(ع) در زمینه افزایش اعتماد مردم به سیستم و نظام، می‌فرماید: «هیچ وسیله‌ای برای جلب اعتماد والی به رعیت، بهتر از نیکوکاری به مردم و تخفیف مالیات و عدم اجبار به کاری که دوست ندارند، نیست. پس در این راه آنقدر بکوش تا به وفاداری رعیت، خوشبین شوی که این خوشبینی، رنج طولانی مشکلات را از تو برمی‌دارد» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

برخورد نیک: تأثیر برخورد نرم و متواضعانه با مردم به اندازه‌ای است که خداوند متعال از آن به‌عنوان ویژگی اخلاقی مثبت پیامبرش یاد می‌کند و خطاب به وی می‌فرماید: «فَإِمَّا رَحْمَةً مِّنَ اللَّهِ لِيُنزِلَ لَهُم وَاوَّلًا كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِن حَوْلِكَ...» (آل عمران، 159):

شنود مؤثر: پیامبر اکرم(ص) به گفتار مردم آنقدر توجه داشت که بعضی در غیاب آن حضرت می‌گفتند: او گوش است؛ یعنی هرچه دیگران می‌گویند، می‌پذیرد: «کسانی از آنان، پیامبر را اذیت و آزار می‌دهند و می‌گویند او گوش است (توبه: ۶۱).

2. احیای حس مسئولیت‌پذیری اجتماعی

یکی از اصول اجتماعی بنیادی مورد نظر دین اسلام، اهتمام مسلمانان و مسئولیت‌پذیری آنان نسبت به همدیگر است که از آن به «تکافل اجتماعی» (یعنی مسئولیت و تکالیفی که اعضای جامعه نسبت به همدیگر دارند) نیز تعبیر شده است.

احادیث زیادی در این زمینه وجود دارند که اهمیت این اصل را می‌رسانند؛ مانند این روایت که پیامبر(ص) که می‌فرماید: «من اصبح و لم یهتم بامور المسلمین فلیس بمسلم» (کلینی، ۱۳۶۲، ص ۲۳۹). این حدیث و احادیث فراوان دیگر، تأکیدی روشن، صریح و قاطعی بر مسئولیت انسان‌ها نسبت به همدیگر و جامعه پیرامونی‌شان هستند.

3. ترویج فرهنگ وظیفه‌شناسی و وجدان کاری

در تعریف وجدان کاری گفته شده است: «حالت ثابت درونی که شخص را به انجام دقیق کار با میل و رغبت و اشتیاق ترغیب می‌کند» (منطق‌سعدتی، ۱۳۷۵، ص ۴۱) وجدان کاری و وظیفه‌شناسی، یکی از عوامل فرهنگی مؤثر جهت مبارزه با فساد و انحراف اجتماعی به‌شمار می‌آید. می‌توان گفت که بین وجدان کاری و فساد، رابطه‌ای معکوس وجود دارد؛ به این معنا که با فقدان وجدان کاری، فساد و انحرافات افزایش خواهند یافت و وجود آن می‌تواند باعث کاهش فساد اداری در سازمان‌ها شود. بدین ترتیب، ضعف وجدان کاری از مهم‌ترین ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی فساد اداری است (حکیمی، ۱۳۸۵).

در قرآن کریم، از وجدان کاری به نفس لوامه تعبیر شده است که در صورت انجام کار زشت، انسان را نکوهش می‌کند (قیامه: ۲).

با تقویت پایبندی انسان‌ها به اصول و ارزش‌های دینی و باورهای انسانی، و همچنین در سایه استفاده از تجربه‌های بشری، می‌توان به تقویت و گسترش فرهنگ وجدان کاری در سازمان‌ها اقدام نمود.

نتیجه‌گیری

مبارزه با فساد و انحرافات اجتماعی، یکی از اصول و اهداف اساسی دین مبین اسلام است. بر این اساس، آموزه‌های دینی، سرشار از راهکارها و راه‌حل‌های پیشگیری از بروز فساد در جامعه و مبارزه با آن می‌باشد؛ چنان‌که پیامبران الهی و پیشوایان دین، در عمل نیز اهتمام جدی به این امر داشته‌اند. به اقتضای چارچوب نظری تحقیق که «تئوری محدودیت‌ها» است، راهکارهای عرضه‌شده، معطوف به عوامل گلوگاهی فساد اداری‌اند. بر این مبنا، مشخص شد که فساد اداری، حاصل وجود و تعامل عواملی

چون انحصارطلبی، پنهان کاری و عدم شفافیت، فقدان شایسته سالاری و مسئولیت اجتماعی شهروندان است.

راهکارهایی که متناسب با عوامل یادشده و بر اساس ارزش‌های اسلامی برای مبارزه با فساد استخراج شده‌اند، در سه دسته طبقه‌بندی، و در جدول (۱) نشان داده شده‌اند.

عوامل گلوگاهی	عناصر تعاملی فساد اداری
<p>راهکارهای پیشگیری</p> <p>کنترل از بالا و برخورد با</p> <p>افزایش نظارت اجتهاد</p> <p>تقوا و خودکنترلی</p>	<p>انحصار قدرت</p> <p>فقدان پاسخ‌گویی</p> <p>حاکمان و دارندگان قدرت و نفوذ</p>
<p>افزایش زمینه‌های مشارکت مردم</p> <p>ترویج فرهنگ وظیفه‌شناسی</p> <p>احیای حس مسئولیت‌پذیری</p> <p>افزایش اعتماد اجتهاد</p> <p>نهادسازی (توسعه‌ز)</p> <p>ایجاد یک محیط باز</p> <p>عدم تبعیض در برخورد</p>	<p>خاموشی وجدان عمومی</p> <p>فقدان مسئولیت‌پذیری اجتماعی</p> <p>ضعف اخلاق عمومی</p> <p>وضعیت فرهنگی و هنجارهای حاکمه</p>
عوامل گلوگاهی	عناصر تعاملی فساد اداری
<p>راهکارهای پیشگیری</p> <p>شایسته‌سالاری در عزل</p> <p>شفاف و ساده‌سازی قوانین</p> <p>توجه به معیشت کارمندان</p> <p>افزایش نظارت اجتهاد</p> <p>قاطعیت در برخورد با</p>	<p>فقدان شایسته‌سالاری</p> <p>عدم شفافیت</p> <p>پایین بودن معاشات</p> <p>فقدان سیستم کنترل و نظارت</p> <p>نظام اداری تنظیم‌کننده روابط میان حاکمان و مردم</p>

منابع

ابن منظور، محمدبن المکرم المصري، *لسان العرب*، بیروت، دار صادر، ۱۴۱۰ق.

ابن شعبه، تحفالعقول عن آل الرسول، قم، چاپ علی اکبر غفاری، قم ۱۳۶۳.

امیری، علی نقی ۱۳۸۳، نگاهی جامع به خود کنترلی در سازمان، فرهنگ مدیریت، شماره ۷.

آقا پیروز، علی، و دیگران، **مدیریت در اسلام**، چ دوم، قم پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۸۴.

بازشناسی مولفه‌های موثر بر اختلاس در ایران، نشریه مجلس و پژوهش، ش ۲۵، خرداد و شهریور ۱۳۷۷.

تازنی، ویتو، مسئله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد، ترجمه بهمن آقایی، اطلاعات سیاسی-

اقتصادی، شماره ۱۴۹ و ۱۵۰، بهمن و اسفند ۱۳۷۸.

تقوی، مهدی، فصلنامه اندیشه صادق، مرکز تحقیقات دانشگاه امام صادق (ع)، شماره ۸-۹.

حکیمی، عبدالمومن، فساد اداری افغانستان؛ عوامل بروز و راهبردهای مقابله با آن، قابل دسترسی در

سایت دین گستر.

خدمتی، ابوطالب و همکاران ۱۳۸۱، مدیریت علوی، قم، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

دلشاد تهرانی، مصطفی ۱۳۷۲، **سیره نبوی (منطق عملی)**، دفتر دوم، سازمان چاپ و انتشارات

وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

ربیعی، علی ۱۳۸۳، **زنده باد فساد**، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ سازمان چاپ و انتشارات.

رضائیان ۱۳۸۵، علی، **مبانی رفتار سازمانی**، تهران، سمت.

قرطبی، یوسف بن عبدالله ۱۴۱۵ق، **الاستیعاب فی معرفت الاصحاب**، تحقیق علی محمد معوض و

عادل احمد عبدالموجود، بیروت، دارالکتب العلمیه.

کلینی، محمد بن یعقوب، **اصول کافی**، چ چهارم، تهران، دارالکتب الاسلامیه، ۱۳۶۲.

متقی هندی، علی بن حسام الدین ۱۴۰۵ق، **کنز العمال**، بی‌جا، موسسه الرساله.

محسنی تبریزی، علیرضا ۱۳۶۹، **بررسی زمینه های مشارکتی روستاییان و ارتباط آن با ترویج کشاورزی**، تهران، معاونت ترویج و مشارکت مردمی وزارت جهاد سازندگی.

محمدی ری شهری، محمد ۱۳۸۴، دانش نامه میزان الحکمه، ترجمه حمیدرضا شیخی، قم: موسسه دار الحدیث.

مکارم شیرازی، ناصر و دیگران ۱۳۷۴، **تفسیر نمونه**، تهران، دارالکتب الاسلامیه.

منصورنژاد، محمد، فلسفه نظارت، فصلنامه حکومت اسلامی، سال نهم، شماره ۲۳.

منطقی سعادت، محسن، گامی به سوی نهادینه کردن وجدان کاری در سازمانها، ماهنامه معرفت، تابستان ۱۳۷۵.

Amundsen, Inge (1999): "Political corruption: An introduction to the issues", Working Paper 99:7, Bergen: Chr. Michelsen Institute.

Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad (2000), "Research on Corruption. A Policy Oriented Survey", Commissioned by NORAD.

Mohabbat khan, Mohammad, Political and Administrative Corruption; Concepts, Comparative experiences and Bangladesh Case, p 2. <http://www.ti-bangladesh.org/> Accessed on 11/29/2010.

Ouma, O.A. (1991). "Corruption in Public Policy and its Impact on Development: The Case of Uganda since 1979", PAD, Vol.11, No.5.

Theobald, R. (1990), Corruption Development and Underdevelopment, London: Macmillan.

United Nations (1990) Corruption in Government. Report of an Interregional Seminar held in The Haque, The Netherlands on December 11-15. New York: The United Nations.

World Bank (1997), World Development Report, Washington: Oxford University Press.

www.transparency.org.

Yousif Khalifa Al- Yousif (2003), Corruption and development: an Islamic view, a Paper from the 5th International Conference on Islamic Economics and Finance, by the International Association for Islamic Economic.

Accessed on 11/29/2010. <http://www.ti-bangladesh.org/>