

فساد اداری؛ مفهوم، علل و آثار آن

چکیده

ظهور فساد اداری قدمتی به درازی جامعه بشری دارد و رابطه آن با توسعه نظام سیاسی مستقیم است تا جایی که پیدایش آن می‌تواند موجب اخلال در نظام سیاسی یک کشور شود. در یک نظام اداری فاسد، کارمندان از موقعیت انحصاری خود در ارائه خدمات بهره می‌گیرند، و با شغل خود به تجارت می‌پردازند که این امر علاوه بر آسیب زدن به توسعه، مانع رشد رقابت سالم و عدالت اجتماعی می‌شود.

بررسی ریشه‌های فساد اداری ما را به دلایلی رهنمون می‌سازد که موجد محیطی است که در بستر آن عوامل انسانی جرات می‌یابند تا به راحتی با سوءاستفاده از موقعیت شغلی ایجاد شده، دست به اقداماتی بزنند که در پرتو آن حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نقض و یا حق مسلم فرد یا گروهی به آسانی پایمال یا به ناحق به دیگری واگذار شود. برخی از این دلایل را در ابهام مقررات قوانین و روش‌ها، کیفیت کار نظام دیوان سالاری، سطح دستمزدها در بخش دولتی، سیستم تنبیه و مجازات و نظارت‌های سازمانی می‌توان دید که با مطالعه دقیق و رفع آن شایسته است امیدوار به اصلاح نظام اداری بود.

با توجه به اهمیت وجود نظام اداری سالم و اثرات آن در توسعه کشور، نگارنده این سطور سعی می‌نماید به بررسی مفهوم فساد اداری (الف)، علل موجد فساد اداری (ب) و آثار فساد اداری (ج) بپردازد تا اهمیت مبارزه با این پدیده شوم بهتر تبیین شود.

مقدمه

نظام اداری هر جامعه بازوی اجرایی نظام سیاسی آن جامعه است و عملکرد درست یا نادرست آن می‌تواند نظام سیاسی را تداوم بخشد یا از مشروعیت بپردازد. بنابراین توجه بنیادی به نظام اداری هر جامعه و آسیب شناسی دقیق آن (فساد اداری) می‌تواند کمک بزرگی به سیاست‌گذاران آن جامعه باشد که با تشخیص به موقع، بتوانند راه حل‌های لازم را بیندیشند. فساد اداری، بیماری انکارناپذیر همه حکومت‌ها است و تاریخ آن به قدمت پیدایش جوامع انسانی است. فساد اداری که بستر آن، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است، به عنوان معضلی گریبان‌گیر بسیاری از جوامع توسعه یافته و در حال توسعه می‌باشد و با حرکت رو به جلو جوامع، نمود بیشتری می‌یابد (هیود، ۱۳۸۱، ص.۵۰) و منجر به اخلال در روند توسعه می‌شود (ربیع، ۱۳۸۱، ص.۱۰). مطالعه تاریخ تمدن‌های قدیم نشان می‌دهد، فساد اداری حتی منشاء برخی از جنگ‌ها و سقوط حکومت‌ها بوده است. قدمت فساد اداری که به اندازه دیرینگی مفهوم دولت است، با قدرت و ثروت رابطه دارد (فساد اداری و مالی). به همین جهت پیدایش فساد، به چگونگی اداره امور عمومی مرتبط می‌گردد (نامغ، ۱۳۷۶، ص.۵۹) و سعادت و رفاه همگانی را هدف قرار می‌دهد.

فساد یکی از مظاهر رفتار ضداجتماعی است که مزایایی را خارج از قاعده و برخلاف هنجارهای اخلاقی و قانونی به مرتکبین خود می‌دهد و در مقابل قدرت بهبود شرایط زندگی سایرین را تضعیف می‌کند (ربیع، ۱۳۸۳، ص.۲۹). این بدان معناست که کارمندان برای کسب درآمدهای ناشی از فساد اداری به عنوان یکی از کارکردهای موقعیت انحصاری خود برای یک خدمت یا عمل، قدرتشان در تصمیم‌گیری نسبت به این که چه کسی باید چقدر بگیرد و درجه‌ای که تا آن درجه، اعمال آنها پاسخگو می‌باشد، موقعیت دارند (شریف بسیونی و وتر، ۱۳۸۰، ص.۱۰۴). نظام اداری عاری از فساد، زمینه دستیابی دولت‌ها به توسعه و بهره‌مند شدن از تأثیرات مثبت آن را با کاستن از هزینه‌های سربار و اضافی به جامعه، ممکن می‌سازد. درحالی که نظام اداری فاسد، با مصروف داشتن منابع مالی مختص به توسعه جامعه، به‌مثابه باتلاقی عمل می‌کند که منابع را در خودش فرو می‌برد (فرج‌وند، ۱۳۸۲، ص.۵۶) و یا حداقل با افزایش قیمت معاملات، توسعه پایدار را مختل و امکان پیش‌بینی وضعیت اقتصادی را محدود می‌سازد (Pope, 2000, P.6) از این رو فساد اداری با آسیب زدن به توسعه، مانع رشد رقابت سالم و عدالت اجتماعی می‌شود.

گزارش‌های مطبوعاتی و رسانه‌ای در کشورهای مختلف به خوبی نشان می‌دهد که فساد اداری مختص کشورهای درحال توسعه نبوده و در کشورهای توسعه‌یافته و همچنین کشورهای سوسیالیستی سابق نیز سابقه دارد (ربیعی، همان، ص. ۱۲). در کنار آمار و ارقام داخلی گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی به خصوص سازمان شفافیت بین‌الملل [2] نیز حاکی از وضعیت نگران‌کننده فساد در ایران بوده است. (ابراهیم آبادی، ۱۳۸۳، ص. ۱۹۷). این سازمان غیردولتی که یکی از وظایفش اندازه‌گیری شاخص فساد در سطح کشورها و رده بندی آنها بر این مبناست، از سال ۱۹۹۵م. هر ساله گزارشی از وضعیت فساد در کشورهای مختلف ارائه کرده و بر تعداد کشورهای مورد بررسی می‌افزاید. [3]

در حال حاضر، فساد به میزان زیادی در جوامع رشد نموده است و پیامدهای ضدتوسعه‌ای آن برای همگان آشکار شده است. برخی از دلایل این امر متوجه کاستی‌ها و ساختارهای موجود در نظام اداری است. در کمتر سازمان اداری می‌توان بدون پرداخت رشوه، کاری از پیش برد. در بسیاری از ادارات، سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها تنها رشوه و رابطه به جای ضابطه، در انجام امور اداری کارساز است. برخی از نیروهای انتظامی و راهنمایی و رانندگی به صورت علنی از شهروندان رشوه مطالبه می‌کنند. اعطای پست‌ها در سازمان‌های مختلف حتی در دانشگاه‌ها نه براساس ضابطه، صلاحیت و شایستگی بلکه براساس رابطه مداری، باندبازی صورت می‌گیرد. تصدی برخی مشاغل و یا عضویت در هیئت مدیره‌های گوناگون با عناوین مختلف همچون مشاور که با هدف ایجاد رابطه و سوءاستفاده از موقعیت شغلی صورت می‌گیرد، امری متداول است.

مبارزه با فساد قبل از هر چیز مستلزم شناسایی عمق فساد و همین طور شناسایی افراد فاسد و سوءاستفاده‌کننده است (اثنی عشری، ۱۳۸۱، ص. ۲۴). این که آیا برنامه‌ها و اقدامات اخیر حکومت در مبارزه با فساد جدی، مستمر و صادقانه است یا خیر؟، از سؤال‌هایی است که ذهن را به خود مشغول می‌سازد. یکی از اقدامات مؤثر و کارآمد در مسیر مبارزه با فساد اداری، شناسایی مفهوم فساد اداری و دلایل به وجود آورنده آن و نیز آثار این پدیده شوم می‌باشد. در این نوشتار، سعی می‌شود که به بررسی مفهوم فساد اداری (الف)، علل موجد فساد اداری (ب) و آثار فساد اداری (ج) بپردازیم.

الف) مفهوم فساد اداری

ریشه «فساد اداری» در لغت به معنای «شکستن» (Rumpere) است. فساد در اصطلاح؛ بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی (ربیعی، همان، ص. ۲۹) تبلور می‌یابد. فساد از لحاظ حقوقی، رفتار منحرف شده از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی است که بنا به ملاحظات خصوصی یا ملاحظات قومی و منطقه‌ای (هیود، همان، ص. ۴۷۵) رخ می‌دهد و معمولاً برای موضوعاتی نظیر حکومت‌های فاسد و فقیر (Rose-Ackerman, 2002, p.1) و اعمالی که از دستگاه‌های فعال آنها سر می‌زند، به کار می‌رود.

فساد عمدتاً در دو سطح قابل اشاره است؛ [4] سطح اول، مفاسدی است که عمدتاً با نخبگان سیاسی سر و کار دارد و کارمندان عالی رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها را مشغول خود می‌سازد و سطح دوم، میان کارمندان رده پایینی است که در این نوع مفاسد، رشوه‌های عمومی و کارسازی‌های غیرقانونی با بخش خصوصی و جامعه صورت می‌گیرد. بررسی‌های تجربی نشان می‌دهد که فساد اداری در رده‌های میانی و پایین نظام اداری تا حدود زیادی به میزان فساد در بین سیاستمداران و کارمندان عالی رتبه بستگی دارد. همچنین در یک محیط سیاسی فاسد، کارمندان رده‌های میانی که مرتکب فساد اداری می‌شوند، کمتر نگران کشف جرم هستند چون غالباً میان مسئولان رده بالا و مدیران میانی نوعی تباری برای چشم‌پوشی متقابل وجود دارد (مردانی، ۱۳۷۵، ص. ۶۹).

از یک بعد فساد به سه دسته؛ فساد اقتصادی (اعمال و رفتاری غیرقانونی که باعث ازدیاد ثروت و شکاف عمیق طبقاتی در جامعه می‌گردد و اختلال در نظم اقتصادی را در پی دارد)، فساد اداری (شامل کم‌کاری، کاغذبازی، اهمال، دیوان‌سالاری، سوءاستفاده از قدرت و ارتشاء و اختلاس) و فساد فرهنگی (هر فعل یا ترک فعل که باعث مخدوش‌کردن یا ایراد صدمه به باورها و ارزش‌ها و اعتقادات جامعه گردد) (محمدنبی، ۱۳۸۰، ص. ۲۳) قابل تقسیم است. از منظر دیگر، فساد را می‌توان به سه دسته؛ فساد سیاسی [5] (انحراف و یا تخطی از نرم‌ها، هنجارهای

رسمی و مدون، اصول اساسی اخلاقی و مقررات دولتی) (Andvig, 2000, P.11) یا (سوءاستفاده از قدرت دولتی واگذار شده، به وسیله رهبران سیاسی برای کسب منافع خصوصی و شخصی با هدف افزایش قدرت و ثروت) (هیود، همان، ص.۲۴)، فساد اداری (سوءاستفاده نهادینه شده شخصی از منابع عمومی و دولتی توسط کارگزاران خدمات عمومی و اقتصادی) (خضری، ۱۳۸۱، ص.۱۵۷) و فساد اقتصادی (این نوع فساد بیشتر از رابطه متقابل دولت و اقتصاد بازار ناشی شده و در مواقعی که خود دولت بخشی از فعالیت اقتصاد بازار را درون خود داشته باشد، نمود فراوانتری می‌یابد) [6] تقسیم کرد.

در فساد چیزی مثل رفتار اخلاقی، [7] شیوه قانونی و مقررات اداری نقض می‌شود که این انحراف می‌تواند به همراه پاداش نامشروعی که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص می‌یابد، باشد. فساد، مجموعه رفتارهایی است که فرد از وظایف رسمی به خاطر کسب منافع شخصی یا کسب موقعیت خاص، دچار تخطی و انحراف می‌گردد تا تلاشی برای کسب ثروت و قدرت از طریق غیرقانونی، تحصیل منافع خصوصی به بهای از دست رفتن منافع عمومی یا استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی باشد (Hassan, 2004, p. 25).

فساد در دستگاه‌های دولتی را می‌توان با مصادیقی مثل پارتی بازی، بی‌عدالتی، باج خواهی، ایجاد نارضایتی ارباب رجوع شناخت و حتی آن را به تمام اشکال گوناگون اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی (الوانی، ۱۳۷۹، ص.۴۴؛ هیود، همان، ص.۴۷۵) تسری داد. [8] لذا زمانی که یک مقام اداری در اتخاذ تصمیمات اداری، تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط خانوادگی و دلبستگی‌های اجتماعی قرار می‌گیرد، مرتکب فساد اداری شده است (الوانی، همان، ص.۴۵). بنابراین می‌توان فساد اداری را یک عمل یا اقدام منفی دربردارنده انگیزه‌های فردی یا گروهی دانست که منشأ آن منافع مادی یا غیرمادی است (محمدنبی، همان، ص.۳۲).

زمانی که شخصی با عدول از تعهدات سازمانی خود، از موقعیت و امکانات اداری و سازمانی به‌صورت غیرقانونی برای کسب منفعت شخصی استفاده می‌کند یا زمانی که تعداد افراد متأثر از نتایج منفی عمل یا تصمیم اداری، بیشتر از تعداد افراد برخوردار از نتایج مثبت آن باشند، ما با فساد اداری مواجه شده‌ایم تا این که در پرتو آن حقوق

اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نادیده گرفته شود و یا حق مسلم فرد یا گروهی به آسانی پایمال یا به ناحق به دیگری واگذار گردد.

لذا شکی نیست که فساد همیشه با حرکات غیرقانونی متبلور نمی‌شود. چه بسا تصمیماتی که در جهت انجام وظایف قانونی صورت می‌گیرد، در مقطعی باشد که منافع آن شامل افراد خاصی گردد. به همین جهت در کنار مصادیق فساد اداری مثل اختلاس، ارتشاء، سوءاستفاده از اموال و امکانات دولتی، کم کاری، تبعیض بین ارباب رجوع‌ها، تسریع کار دوستان و آشنایان و... (فساد اداری غیرقانونی)، مصادیقی از جمله وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت و بخشیدن انحصارات دولتی به افراد نور چشمی (فساد اداری قانونی) را می‌توان مورد اشاره قرار داد.

فساد اداری بنا به الگوهای رفتاری می‌تواند حسب مورد از ساختار ملی یا ساختار اجتماعی یا نگرش‌های فرهنگی مخرب و الگوهای رفتاری کارگزاران خدمات عمومی و ارباب رجوع نشأت گیرد و با تضعیف انگیزه‌ها موجب زیان‌های اقتصادی، با تضعیف نهادها موجب زیان‌های سیاسی و با توزیع مجدد ثروت و قدرت بین اغنیا و توانگران موجب زیان‌های اجتماعی گردد. فساد با نفی حق مالکیت، حاکمیت قانون و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری، راه توسعه سیاسی [9] و اقتصادی را مسدود می‌نماید و منجر به تضعیف الگوهای دموکراسی می‌گردد.

هیدن همیر [10]، سه نوع فساد؛ فساد اداری سیاه (یعنی عملی که هم از نظر توده مردم و هم از نظر نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود، مثل دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استاندارد و معیارهای ایمنی در احداث مسکن)، فساد اداری خاکستری (یعنی کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است، اما توده مردم در مورد آن بی تفاوت هستند) و فساد اداری سفید (یعنی کاری که ظاهراً مخالف قانون است اما اکثر اعضای جامعه نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آن قدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. مثل چشم پوشی از نقض مقرراتی که در اثر تغییرات اجتماعی ضرورت خود را از دست داده است) را از هم متمایز می‌نماید (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۶).

فساد در بستر شرایطی که دولت ایجاد کرده است، یعنی شرایطی که دست بعضی از اشخاص را باز می‌گذارد تا موانع را دور بزنند یا بکشند تا با دادن رشوه به کسانی که در رأس برخی دستگاه‌های دولتی هستند امتیازاتی به

دست آورند، می‌روید. فساد اداری زمانی رخ می‌دهد که یک مأمور دولت، در ازای انجام کاری که از انجام آن نهی شده است، وجه نقد و یا جنسی را به عنوان رشوه قبول کند (الوانی، همان، ص. ۸۸) یا کارکنان بخش دولتی برای حفظ منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا بگذارند.

فساد اداری، جرمی است که معمولاً با سوءاستفاده از قدرت همراه است. بر اساس تئوری فرصت جرم (Opportunity Theory of Crime) هدف از به دست گرفتن قدرت اساسی این است که فرصت‌های اساسی را جهت ارتکاب جرم‌های سودآور تأمین نماید که این فرض را که «قدرت فاسد است» اعتبار می‌بخشد. به این لحاظ فساد اداری می‌تواند از طرف رهبران سیاسی و مدیران عالی رتبه دولت، کارمندان مشاغل در نظام اداری و یا شاغلین در بخش خصوصی و شهروندان غیرشاغل نیز رخ دهد (حبیبی، همان، ص. ۲۴). سیاستمداران حکومت، گروه معدودی از افراد هستند که قدرت سیاسی در دست دارند و به بقای نظام سیاسی حاکم و قدرت سیاسی علاقه‌مند و در قانونگذاری، سیاست‌گذاری و تخصیص منابع، تأثیرگذار می‌باشند. کارمندان شاغل در نظام اداری که به صورت رسمی یا قراردادی در استخدام ادارات، مؤسسات، نهادها و شرکت‌های دولتی یا خصوصی هستند، وظایف مشخصی در چارچوب دستورالعمل‌ها و قوانین اداری دارند و مجری آن هستند.

فساد در ارائه کالاها و خدمات دولتی نیز موجب می‌شود تا دریافت‌کنندگان این کالاها و خدمات که می‌توانند افراد حقیقی یا گروه‌های عمومی باشند، مورد تبعیض و گزینش قرار گیرند. از آن جایی که معمولاً مقدار این کالاها و خدمات محدود است و دولت نیز به جای استفاده از قیمت‌های تعادلی به دلایل مختلف از قیمت‌های نازلتری برای فروش آنها استفاده می‌کند، در نتیجه به علت کمبود عرضه و افزایش تقاضا، همواره زمینه بروز فساد فراهم شود. مازاد تقاضا برای یک خدمت یا کالا به کارمندان اداری ارائه‌کننده آن خدمت یا کالا فرصت می‌دهد تا با تبعیض قائل شدن بین متقاضیان و حتی ایجاد تأخیرهای عمدی، به اخاذی و درخواست رشوه بپردازند. این مسأله در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان که بایستی از طریق مزایده صورت گیرد و همچنین در خریدهای دولتی از بخش خصوصی که باید از طریق مناقصه خریداری شود، نیز صادق است.

ب) علل موجد فساد اداری

عوامل و زمینه‌های گوناگونی وجود دارند که می‌تواند به طور مستقیم [11] و یا غیرمستقیم [12] موجب پیدایش و گسترش و ترویج فساد اداری شوند. شناسایی این عوامل و زمینه‌ها می‌تواند راه‌هایی را برای مبارزه به ما نشان دهند که اثر بیشتری در کاهش و حذف پدیده فساد اداری داشته باشند. تحمیل اثرات نامطلوب فساد اداری به جامعه و دولت موجب شده است تا کارشناسان علوم سیاسی، اجتماعی [13] و اقتصادی در دهه‌های اخیر به پدیده تخلف اداری و ابداع روش‌های مؤثر و کم‌هزینه برای مقابله با آن توجه نشان دهند (فرج پور، همان، ص. ۹). تا جایی که نگرش منتسکیو در طرح تفکیک قوا، پیش‌گیری از فساد تلقی شود و کارکرد قانون اساسی به تقسیم قدرت توجه کرده و مانع سوءاستفاده از قدرت شود (سافارونی، ۱۳۷۵، ص. ۳۱) و تا این که بتوان برای تصمیم‌گیری‌ها، یک روال منطقی و قابل پیش‌بینی را ترسیم کرد، بدون این که بخش‌های دولت تابع و تسلیم در برابر یک عامل اجرایی (حاکم) قدرتمند و غیرپاسخگو باشند (ربیعی، همان، ص. ۱۷).

پدیده فساد، امروزه، در مقایسه بین دو دسته کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، گریبان‌گیر کشورهای دسته دوم است (دلپورتا، ۱۳۷۵، ص. ۱۸) که از علل موجد آن می‌توان به سوءاستفاده مقامات دولتی از قدرت سیاسی، سوءمدیریت، سیاسی بودن تخصیص منابع، نظام سیاسی و اقتصادی مبتنی بر افراد، اطلاعات ناقص، قوانین ضعیف و ناکارآمد، عقب ماندگی و ناکارآمدی تکنولوژی (خضری، همان، ص. ۲۱۱) در این کشورها اشاره کرد که در تبیین علل ظهور و تعمیق آن، نظریه کارکردگرایی ساختاری [14] و نظریه عقلانیت فردی [15] از جایگاه معتبری برخوردارند.

پیش از ایجاد و یا حتی برای تدوام یک سیستم، لازم است متولیان آن تمهیداتی را بیندیشند تا در پرتو این تمهیدات، نیازهای ضروری سیستم (اعم از نیازهای مادی و غیرمادی) به گونه‌ای مرتفع شود که آن سیستم و اجزای آن بتوانند خود را با شرایط محیط منطبق کنند و در عرصه فعل و انفعالات اجتماعی بتوانند به کار خود پردازند. اگر اداره‌ای حداقل بودجه مورد نیاز در اختیارش قرار نگیرد و نتواند نیازهای مصرفی و خدماتی خود را برطرف کند یا نتواند به

کارکنانش حقوق متناسب با هزینه‌های زندگی پرداخت نماید، زمینه‌های نارضایتی ایجاد می‌شود و در اثر این نارضایتی کارکنان به ناچار به سوی تأمین این کسری درآمد، به راه‌های غیرمعارف سوق داده خواهند شد.

البته این مسأله شاید در اداره‌هایی که از میزان بودجه خوبی برخوردار هستند و به کارکنان خود دستمزدهای خوبی پرداخت می‌نمایند، نیز اتفاق بیفتد. اما ریشه آن را باید در عامل مقایسه جستجو کرد. از آن جایی که احساس نیاز بیش از واقعیت، تابع ذهنیت است، ممکن است کارکنان اداره‌ای خود را با کارکنان اداره دیگری که نسبت به ایشان از دستمزد بیشتری برخوردار هستند، مقایسه نمایند. در اثر چنین مقایسه‌ای و ناتوانی به پاسخ‌گویی به نیازهای بی حد و حصر انسانی، این توهم در ایشان تقویت شود که از حقوق کمی برخوردار هستند و این عامل توجیه ایشان در انجام اقدامات خارج از ضوابط قانونی باشد **(لازمه انطباق پذیری)**.

از طرفی دیگر یک سیستم، زمانی می‌تواند به حیات خود ادامه دهد که هدفی برای بقای خود داشته باشد و تلاش آن سیستم به منظور دستیابی به آن هدف باشد. رسیدن به این هدف زمانی تحقق خواهد یافت که با اهداف کوچک‌تر هر یک از اجزاء هم‌خوانی داشته باشد. چنانچه هدف کل سیستم مغایر با اهداف کارکنان و گاه متضاد با آن باشد نمی‌توانیم توقع همکاری از کارکنان را داشته باشیم.

برای مثال، چنانچه رئیس اداره‌ای از کارمندان درخواست وجدان‌کاری، نظم، تعهد و مانند آن داشته باشد و تسهیل بیشتر امور ارباب رجوع را خواستار باشد، کارمند بر طبق تئوری مبادله از خود میپرسد که بر اثر کار بیشتر چه چیزی عاید وی می‌شود و آیا با تولید بیشتر یا خدمات بهتری که ارائه می‌دهد مابه‌ازای این تلاش به گونه‌ای جبران خواهد شد یا نه؟ بنابراین بر هر سیستم اداری واجب است که هر هدفی را که بر میگزیند و هر منافعی را که دنبال می‌کند سهمی برای افزایش انگیزه کارمند نیز در نظر بگیرند که کارمند احساس کند با تلاش بیشتر وضعیت شغلی و درآمد بهتری پیدا خواهد کرد **(دستیابی به هدف)**.

هر نظامی برای درست کار کردن، نیازمند سیستم کنترل و نظارت است. به گونه‌ای که در هر لحظه اطلاعات لازم را از نحوه کار هر یک از اجزاء و به تبع آن نحوه کار کل سیستم جمع‌آوری و در اختیار مسئولان ارشد آن قرار دهد. ضعف در این سیستم و ناکارآمد بودن متولیان این بخش می‌تواند موجب آشفتگی در کل سیستم گردد. برای مثال، وقتی که یک نظام نتواند بین کار یک کارمند ساعی، با یک کارمند خاطی تفاوتی قائل شود و به موقع تشویق و تنبیه

سریع اقدام کند، باعث خواهد شد که کارمند ساعی نیز رویه بی تفاوتی را در پیش گیرد. از طرفی، وقتی کارمند مشاهده کند که از چشم‌های نظارتی سیستم پنهان است ممکن است که به سمت انجام امور خود از کانال‌های غیرمتعارف تمایل پیدا کرده و به انواع فساد روی آورد (مودودی، ۱۳۸۱، ص. ۸).

شهروندان (اریاب رجوع) ممکن است برای پیشبرد اهداف خود و تضييع حقوق ديگران، با توسل به روابط دوستی یا خویشاوندی و یا پیشنهاد رشوه، کارکنان ذی ربط را تطمیع سازند. در این مبادله فاسد که کارمند عرضه کننده آن و ارباب رجوع، متقاضی آن است، ریشه‌های اجتماعی یا اقتصادی مشاهده می‌شود. در حالت اول، پاسخ گویی به انتظارات مبتنی بر روابط دوستانه یا خویشاوندی و تصور جبران خدمات در آینده نزدیک توسط ارباب رجوع که بیشتر در جوامع سنتی غلبه دارد، کارمند را متقاعد می‌سازد به ارائه آن بپردازد. [16] در حالت دوم که رابطه دوستی یا خویشاوندی مفقود است جایگزین‌های اقتصادی و مالی مطرح می‌شود تا مشوقی برای انجام امور غیرقانونی باشد که بیشتر در جوامع صنعتی رخ می‌دهد (سیستم انسجام بخش و هماهنگ‌کننده). بنابراین فساد در ابعاد و سطوح مختلف نتیجه توسعه نیافتگی و عقب ماندگی است و در عین حال مانعی برای دستیابی به جامعه‌ای سالم و رشد یافته است (ریعی، همان، ص. ۲۱) که وجود آن می‌تواند با عوامل فردی [17] و اجتماعی [18] تقویت و تأیید شود.

یکی از عوامل فساد اداری در جامعه به ساختار سیاسی آن برمی‌گردد. عوامل ساختاری عبارت است از؛ اقتضات سیاسی، الگویی از تعهدات مسلط در جامعه و درجه‌ای که دولت، دیگر بخش‌های قدرت را از درون و بیرون، در تنگنا قرار می‌دهد (Thomas, 2004, p.23).

در جوامعی که ساختار سیاسی به صورت تمرکزگرا می‌باشد و قدرت دولت در همه بخش‌ها ریشه دوانیده است، به گونه‌ای که انجام هر امری از امور مردم تنها با عبور از مجرای دولت امکان پذیر می‌شود و سرخ انجام همه امور به دست دولت و کارکنان دولت است، به طور طبیعی میزان برخورد ارباب رجوع با دستگاه‌های دولتی افزایش یافته و همین افزایش تقاضا از طرف مردم و کمبود منابع و امکانات از سوی دولت زمینه بروز فساد اداری را افزایش می‌دهد. در این سیستم، هم ارباب رجوع برای تسریع کار خود و سبقت جویی از دیگران تمایل به رشوه دادن پیدا می‌کند و

هم کارمند به دلیل قدرتی که در خود می‌بیند و احساس نیازی که در ارباب رجوع مشاهده می‌کند، اخذ رشوه را حق خود می‌شمرد (مودودی، همان، ص. ۱۱).

عامل دیگر برای شیوع فساد اداری در هر جامعه به میزان هزینه‌ای مربوط می‌شود که بر اثر یک رفتار گریبان کارمندان و شهروندان مفسد را می‌گیرد. بخشی از این هزینه‌ها، اجتماعی است و بخشی نیز شامل هزینه‌های مالی و جانی می‌گردد. اگر فرهنگ یک جامعه و ارزش‌ها و هنجارهای آن جامعه، فساد را در همه اشکال (فساد اداری) مذموم شمارد و عاملان به آن را طرد کند، قطعاً به علت بالا رفتن هزینه اجتماعی فساد، میزان آن در ادارات کاهش خواهد یافت.

وجود چنین وضعیتی در سال‌های اول انقلاب به خوبی قابل مشاهده بود. ولی در حال حاضر، چون چنین کنترل‌های اجتماعی وجود ندارد و مردم نه تنها وجود برخی مصادیق فساد را تقبیح نمی‌کنند بلکه آن را به عنوان بخشی از هنجارها و ارزش‌های اجتماعی می‌شناسند. در جامعه‌ای که مردم آن بر وجدان کاری تأکید دارند، رعایت حق و حقوق را محترم می‌شمارند. قانون را امری لازم الاجرا می‌دانند و اخلاق و امور اخلاقی در میان آنان از نفوذ زیادی برخوردار است، قطعاً بروز فساد از جانب هر کس گناهی نابخشودنی تلقی می‌شود. و همه مردم اعم از شهروندان معمولی و یا همکاران کارمند فاسد، چشم و گوش سیستم نظارتی شده و هزینه‌های انجام فساد را برای مفسد بالا می‌برند. بالعکس در جوامعی که مردم آن در فضای فسادآلود نفس می‌کشند و رشد می‌کنند، فساد را نوعی هنجار فرهنگی می‌شمارند، چنان چه فرد به افشاگری بپردازد، وی را به عنوان خائن و خودفروخته تلقی کرده و او را بایکوت می‌نمایند. از این رو تا زمانی که چنین رویکرد ارزش‌مدارانه به مصادیق فساد اداری وجود دارد، هر دو طرف - هم مفسد و هم پذیرنده مفسده، هر دو عامل فساد و پذیرای آن هستند و حتی با نبود آن احساس کمبود می‌نمایند.

ج) آثار فساد اداری

در تاریخ مکتوب فساد، در سندی متعلق به ۲۳۰۰ سال پیش متعلق به نخست وزیر یکی از مناطق هند به نام چاندرا گوپتا در خصوص چهل روش مختلف برای اختلاس و سوءاستفاده از منابع دولت هشدار می‌دهد. گاتیلیا یکی از نخست وزیران یکی از ایالات شمالی هندوستان در حدود ۲۰۰۰ سال پیش در نوشته‌ای اعلام می‌دارد؛ همان گونه

که اگر ذره‌ای عسل یا سم بر نوک زبان فردی ریخته شود، چشیدن آن اجتناب‌ناپذیر است، امکان ندارد کسی با بیت‌المال سر و کار داشته باشد و حداقل مقدار کمی از ثروت شاه را نچشد. در چین باستان به منظور افزایش مقاومت مسئولان در برابر وسوسه‌های فساد، مبلغی زیر عنوان، ندای ضدفساد به آنها پرداخت می‌کردند (حیبی، همان، ص. ۷۵).

بانک جهانی، فساد را بزرگ‌ترین مانع توسعه اجتماعی و اقتصادی تعریف کرده است. فساد با تحریف مقررات قانونی، توسعه را تخریب و بنیان‌های نهادینه‌ای را که رشد اقتصادی به آن وابسته می‌شود، تضعیف می‌کند. The world Bank Group, Anticorruption, www. World Bank.org /publicsector/anticorrupt تا این که به عنوان یکی از ابزارهای مناسب برای جرایم سازمان‌یافته [19] و یکی از اجزای استراتژی تجاری و طراحی آن باشد. چراکه پول‌های فاسد رد و بدل شده توسط مدیران جرایم سازمان‌یافته در چنین دسته‌های مجرمانه، سرمایه‌گذاری خوبی تلقی شود که هزینه موجهی برای انجام تجارت موفقیت‌آمیز باشد و خطرات توقیف، تعقیب، حبس و خسارت‌های بعدی ناشی از اجرای قانون را کاهش دهد.

مطالعات صورت‌گرفته در برنامه عمران ملل متحد، فساد اداری را مانع عمده رشد و توسعه ملی کشورها به ویژه در ابعاد اقتصادی و انسانی قلمداد می‌کند که با کاهش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، درآمدهای دولت، بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌های عمومی، کاهش سطح خدمات اجتماعی به ویژه برای افراد فقیر و کم درآمد و افزایش هزینه زندگی با افزایش قیمت‌ها و کاهش رشد اقتصادی و جو رقابت اقتصادی نمایان می‌شود که جلوه‌های آن در کشورهای درحال توسعه بیشتر نمایان است. [20]

در اقتصادهای در حال‌گذار فساد شکل جدیدی پیدا کرده است که در آن اولیگارشی‌ها (Oligarchy) در شکل‌گیری سیاست‌ها و خط مشی‌ها، متقلبانه، اعمال نفوذ کرده و قواعد بازی را کاملاً به سود خود طراحی می‌کنند که به چنین رفتاری تسخیر دولت می‌گویند. در این نوع فساد، برخلاف فساد اداری بوروکرات‌ها (دیوان سالاران) که از شرکت‌ها و نهادهای فعال در اقتصاد اخاذی می‌کنند و شرکت‌ها و نهادها نیز برای اجرای قوانین و مقررات و سیاست‌های موجود به نفع خود به پرداخت رشوه متوسل می‌شوند، شرکت‌ها و نهادها، تسخیر دولت را به عنوان یک استراتژی بقا انتخاب می‌کنند و از طریق تبانی با سیاستمداران و پرداخت رشوه اقدام به وضع و به تصویب

رساندن قوانینی که ضامن منافع آنها باشد، می‌نمایند و به این ترتیب منافع متقابلی برای آنها تأمین می‌شود
(Helman, 2000, P.1-2).

بنابراین تسخیر دولت، تلاشی است که در آن شرکت‌ها و نهادها سعی می‌کنند تا قوانین و خطی مشی‌ها و مقررات جامعه را با فراهم کردن منافع شخصی غیرقانونی برای مقامات دولتی به نفع خود طراحی و به تصویب برسانند. از این رو، در شناسایی و بررسی مسأله تسخیر دولت، حیطة تمرکز بر تعاملات پیچیده‌ای است که بین شرکت‌ها و نهادها از یک سو و مقامات دولتی از سوی دیگر به وجود می‌آید. در شناسایی این نوع فساد، تأکید به اهمیت روش‌ها و شیوه‌هایی است که از طریق آن شرکت‌ها و نهادها سعی می‌کنند تصمیمات متخذه توسط مقامات دولتی را از طریق تحمیل موانع ضدرقابتی در جهت منافع خاص خود سوق دهند. این موانع ضدرقابتی منافع کلانی را که هزینه‌های کلان آن را جامعه می‌پردازد، نصیب شرکت‌ها و نهادهایی خاص می‌کند. زیرا این شرکت‌ها و نهادهای خاص از نفوذ خود برای ممانعت از هر نوع اصلاح رویه‌ها و خطی مشی‌ها که ممکن است سبب حذف این منافع و مزیت‌ها شود، استفاده می‌کنند. فساد ناشی از تسخیر دولت نه تنها معلول؛ بلکه هم‌چنین علت اساسی ناکارآمدی حکومت است. به این معنی که این اقتصاد فاسد در دام یک دور باطل تسلسلی گرفتار می‌شود که در آن اصلاحات نهادی و اصلاح رویه‌ها و خط مشی‌های ضروری برای بهبود کارایی دولت به واسطه تبانی بین شرکت‌ها و نهادهای قدرتمند و مقامات دولتی که از تداوم ناکارآمدی دولت منافع کلان شخصی نصیب خود می‌کنند، تضعیف و به بیراهه کشیده می‌شود.

در بیشتر اشکال فساد، سعی بر آن است که شیوه اجرای قوانین و مقررات موجود و ازپیش‌وضع شده در جهت منافع پرداخت‌کننده رشوه تغییر داده شود، اما در فساد ناشی از تسخیر دولت، تلاش می‌شود که بر نحوه شکل‌گیری و تصویب این قوانین و مقررات اعمال نفوذ شود تا از آن طریق، مانع شرکت‌ها و نهادهای خاص و قدرتمند که می‌توانند امتیازات منافع و مزایایی برای خود در ساختار تنظیم‌کننده و مبانی قانونی اقتصاد جامعه تعیین کنند یا مانع پرداخت رشوه به نمایندگان پارلمان برای خرید آراء آنان در هنگام وضع قوانین، پرداخت رشوه به مقامات دولتی برای وضع قوانین، تصویب لوایح یا دستورالعمل‌های مطلوب رشوه‌دهندگان، پرداخت رشوه به قضات برای اعمال نفوذ در تصمیمات دادگاه‌ها شوند. لذا در مجموع می‌توان آثار فساد را مشروعیت و ثبات ظاهری [21]، سودمندی اقتصادی

موقت[22]، نابسامانی‌های اقتصادی، عمیق‌تر شدن شکاف میان فقرا و اغنیا و رشد مشاغل و خدمات ناموزون برشمرد.

- ۱ - ابراهیم آبادی، غلامرضا، **تحلیلی بر وضعیت فساد در ایران**، مجلس و پژوهش، ش. ۴۶، ۱۳۸۳.
- ۲ - اثنی‌عشری، جمشید، **بایدها و نبایدهای مبارزه با فساد**، بینش سبز، ش. ۵، ۱۳۸۱.
- ۳ - افشاری، اسماعیل، **بررسی راه‌های جلوگیری از فساد مالی ناشی از پورسانت در معاملات توسط مدیران**، دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده علوم انسانی، ۱۳۷۳.
- ۴ - الوانی، سیدمهدی، **مدیریت عمومی**، نشر نی، ۱۳۷۹.
- ۵ - بلالی، اسماعیل و داود فرامرزی، **بررسی نظری مسأله فساد اداری**، مجله حقوقی و قضایی دادگستری، ش. ۳۷، ۱۳۸۰.
- ۶ - حبیبی، نادر، **فساد اداری**، وثقی، ۱۳۷۵.
- ۷ - خضری، محمد، **گزارش پژوهشی علل ایجاد و گسترش فساد در نظام بانکی کشور**، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۱.
- ۸ - رایبگتن، ای و اس. کی وینبرگ، **دیدگاه‌های جامعه شناختی درباره راه‌حل مسایل اجتماعی**، ترجمه صادق صالحی، شهید، ۱۳۷۷.
- ۹ - ربیعی، علی، **زنده‌باد فساد**، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۳.
- ۱۰ - دلاپورتا، **فساد و دموکراسی**، پیام یونسکو، ش. ۳۱۳، ۲۵ آذر ۱۳۷۵.
- ۱۱ - سافارونی، انوفینو راتول، **ویروس قدرت**، پیام یونسکو، ش. ۳۱۳، ۲۵ آذر ۱۳۷۵.
- ۱۲ - شریف بسیونی، محمد و ادوارد وتر، **درآمدی بر درک جرم سازمان یافته و مظاهر فراملی آن**، ترجمه محمدابراهیم شمس ناتری، مجله حقوقی و قضایی دادگستری، ش. ۳۴، ۱۳۸۰.
- ۱۳ - محمدنبی، حسین، **فساد اداری و مبارزه با آن از نظر سازمان ملل متحد**، وکالت، ۱۳۸۰.
- ۱۴ - مردانی، بیوک، **سبب‌شناسی تخلفات مالی در دستگاه‌های دولتی و روش‌های جلوگیری از آن**، پایان‌نامه کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، مرکز آموزش مدیریت دولتی واحد کرمانشاه، ۱۳۷۵.

۱۵ - مودودی، ابوالقاسم، تحلیل جامعه‌شناسی از علل و چگونگی فساد اداری و راه‌های مبارزه با آن، همبستگی، ۸۱/۱/۳۷.

۱۶ - نامغ، پرویز، مبانی مدیریت دولتی، نشر آروین، ۱۳۷۶.

۱۷ - هیوود، پل، فساد سیاسی، ترجمه محمد طاهری، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، ۱۳۸۱.

18- Andvig, Jens. and Odd-Helge Fjeldstad, "**Corruption, A Review of Contemporary Research**"

.Web/url: <http://www.cmi.ne> .

19- Hassan, Shaukat, "**Corruption and the Development challenge**", Journal of Development, Policy and Practice, volume1, Number1, December 2004.

20- Helman, Joel, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, "**Beyond the grabbing hand of government in transition: Facing up to state capture by the corporate sector**", Transition, World bank /William Dividson Institute /Site/Bofit,2000.

21- Pope, Jeremy, "**Confronting Corruption the Element of a National Integrity System**", TI Source Book, 2000 Transparency International.

22- Tanzi, Vito, may 1998 ,"**Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and cures** ", IMF working paper.

23- Thomas, M.A, and Patrick Meagher "**A Corruption primer: An overview of concepts in the corruption literature**", Report prepared for the office of net Assessment u.s. Department of Defense, February 2004. At <http://www.Iris.umd.edu>.

24- The World Bank Group, Anticorruption, [www.world Bank.org](http://www.worldbank.org).

25- Rose – Ackerman, Susan, "**The Challenge of poor Governance and Corruption**", Copenhagen Consensus 2002.

[1]. مریی دانشگاه پیام نور کرمان.

[2]. Transparency International.

[3]. در گزارش سال ۲۰۰۳ این سازمان، نام ایران برای اولین بار در این لیست قرار گرفت که بر اساس آن در میان ۱۳۳ کشور مورد بررسی، ایران امتیاز فساد ۳ (امتیاز از صفر تا ده محاسبه شد که نزدیکی به صفر فساد بیشتر را نشان می‌دهد) و در رتبه هفتاد و نهم قرار گرفته بود. در همین رابطه انتشار گزارش سال ۲۰۰۴ سازمان شفافیت بین‌الملل از میزان فساد در کشورهای جهان، وخامت موضوع فساد در کشور ما را بیش از پیش نمایان ساخته است. در این گزارش که در آن ۱۴۶ کشور مورد بررسی قرار گرفته‌اند؛ متأسفانه کشور ایران از رتبه ۷۹ در سال ۲۰۰۳ به رتبه ۸۸ در سال ۲۰۰۴ تنزل پیدا کرده است و نمره شاخص فساد آن از ۳ به ۲/۹ کاهش یافته است. در حالی که کشوری نظیر ماداگاسکار از ۸۹ در سال ۲۰۰۳ به ۸۴ و یا لیبی از رتبه ۱۲۰ در سال ۲۰۰۳ به ۱۱۰ در سال ۲۰۰۴ ارتقاء یافته‌اند. باید اضافه کرد براساس آخرین گزارش انتشاریافته از فساد توسط این سازمان که مربوط به سال ۲۰۰۵ می‌باشد وضعیت ایران در درجه‌بندی جهانی باز هم بدتر شده و جایگاه آن به رتبه ۹۳ یعنی بعد از کشورهای گابن و هند و قبل از کشورهای مالی و مولداوی تنزل یافته است (Transparency International Corruption (Pereceptions Index 2003

[4]. ایجاد تمایز بین فساد اداری رهبران حکومت، وزیران و کارمندان عالی رتبه از یک طرف و فساد اداری کم‌اهمیت و جزئی که مثلاً توسط کارمندان دون پایه، کارمندان معمولی یا پلیس راهنمایی و رانندگی از طرف دیگر صورت می‌گیرد، مفید خواهد بود. زیرا در دیگر جرم‌ها نیز قوانین داخلی تفاوت‌های مختلفی را براساس شدت جرم و معیارهای دیگر قائل می‌شوند (شریف بسیوی و وتر، همان، ص ۱۰۴). فساد اداری یک خطر سازمانی وسیعی را تحمیل می‌کند، هیچ تفاوت ماهوی بین فساد اداری بزرگ و فساد اداری کوچک وجود ندارد و نباید چنین استنتاج شود که فساد اداری جزئی مهم نیست، برعکس، در جایی که E2 این فساد رایج است می‌تواند صدمه شدیدی بر ساختار جامعه وارد کند. زیرا معمولاً این جرم فقیرترین و آسیب‌پذیرترین افشار را قربانی می‌کند. در عین حال، فساد جزئی اصولاً مشکلی برای حکومت کشور مبتلا به فساد است. چرا که می‌تواند در واقع در جایی که فساد در رده

بالایی جامعه شایع و فراوان است امید کمی به بررسی و برخورد مؤثر با فساد جزئی داشته باشد. فساد اداری بزرگ و جزئی هر دو می‌توانند به صورت نظام یافته و منظم باشند و یا ابتدایی و بی‌نظم، فساد اداری منظم با قلب انگیزه‌ها، هزینه‌ای اقتصادی، با تضعیف مؤسسات، هزینه‌های سیاسی و با تقسیم ثروت و قدرت میان سرمایه‌داران و طبقات ممتاز جامعه هزینه اجتماعی به بار می‌آورد.

[5]. به اعتقاد برخی فساد منجر به توسعه سیاسی شده و احزاب سیاسی را با جذب گروه‌های بیرونی به داخل سیستم گسیل می‌دهد و جایگزین قابل قبولی برای خشونت می‌شود (افشاری، ۱۳۷۳، ص. ۷۷).

[6]. یکی از ارگان‌های کنترل‌کننده رفتار سازمان‌های دولتی دخیل در توزیع کالا، سازمان بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات می‌باشد که راه را بر فساد اداری مسدود می‌نماید. این سازمان به منظور بازرسی و نظارت مستمر بر اجرای مقررات قیمت‌گذاری و ضوابط توزیع و تخلفات تعزیرات حکومتی در وزارت بازرگانی تشکیل و زیر نظر وزیر بازرگانی با شرح وظایف و اختیاراتی شامل؛ بازرسی و نظارت بر قیمت و توزیع کالا و خدمات در کلیه بخش‌های دولتی، تعاونی، خصوصی و نهادها اعم از تولیدات و واردات آنها (۱)، اعمال نظارت بر اجرای قیمت‌ها در کلیه موارد از قبیل اعلام قیمت‌های مصوب، صدور فاکتورها، نصب برچسب و فروش (۲)، تدوین و اجرای روش‌های کارآمد بازرسی و نظارت متناسب با نوع کالا و خدمات (۳)، نظارت بر برنامه تولید و شبکه توزیع کالا و خدمات مشمول واحدهای تولید (۴)، نظارت بر حسن اجرای ضوابط و مقررات توزیع کالا و خدمات (۵)، اخذ اطلاعات و آمار از کلیه واحدهای تولیدی، توزیعی و واردکنندگان کالا و خدمات مشمول اعم از اشخاص حقوقی و حقیقی (۶)، دریافت شکایات و بازرسی تخلفات مربوط به قیمت و توزیع کالاهای تولیدی، وارداتی و خدمات (۷)، تعیین اولویت نظارت و بازرسی به ویژه در برخورد با متخلفان (۸)، تنظیم گزارش تخلفات و اعلام آن به سازمان تعزیرات حکومتی جهت اقدامات بعدی و پی‌گیری اخذ نتیجه اقدام طبق برنامه زمانی مصوب (۹)، بازرسی و نظارت بر تخلفات مذکور در قانون تعزیرات حکومتی (۱۰)، نظارت بر امور مربوط به تخصیص ارز و گشایش اعتبار کالاهای مشمول و زمان‌بندی گشایش اعتبارات (۱۱) و مشخص نمودن زمان و نحوه اعلام اقلام و کالاهای مشمول طرح و تنظیم بازار که نیاز به اعلام موجودی دارند (۱۲) اداره می‌شود (تصمیم ش ۹۶۸۹ مورخ ۱۳۷۴/۸/۷ ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار).

[7] . از دیدگاه اخلاقیون فساد یک سلسله انحرافات از استانداردهای اخلاقی جامعه است که منجر به از دست رفتن احترام و اطمینان نسبت به قدرت قانونی می‌گردد. فساد مالی زمانی در جامعه فراگیر می‌شود که ارزش‌های حاکم بر جامعه دست‌خوش تغییر شده و جای خود را به ضارزش‌ها بدهند. تا جایی که با استمرار تدریجی آن، ضارزش‌های ایجاد شده به عنوان اصول مورد قبول به جامعه تحمیل شده و در نتیجه بسیاری از اعمال توأم با فساد از مشروعیت برخوردار شوند (بلالی و فرامرزی، ۱۳۸۰، ص.۳۱)

[8] . بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل، نیز فساد را در این معنا پذیرفته است و اعلام می‌کند، هر نوع سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی)، مصداق فساد است.

[9] . سیاستمداران و حتی مقامات کشورهای در حال توسعه می‌دانند که مدت سمت و اختیارات آنها ممکن است کوتاه باشد و همین عامل باعث می‌شود که ایشان به اخذ رشوه روی آورند.

- [10] . Hiden Heimer .

[11] . برخی از عوامل مستقیم؛ قوانین و مقررات، وضع مالیات و عوارض گمرکی، تصمیم‌گیری درباره مخارج، عرضه کالا و خدمات به قیمت کمتر از بازار، تأمین مالی احزاب است.

[12] . عوامل غیرمستقیم؛ کیفیت کار نظام دیوان‌سالاری، سطح دستمزدها در بخش دولتی، سیستم تنبیه و مجازات، نظارت‌های سازمانی، شفافیت مقررات قوانین و روش‌ها (Tanzi, 1998, p.3) است.

[13] . از نظر آسیب‌شناسان اجتماعی قدیم، مسایل اجتماعی به دست افرادی که از تربیت اخلاقی مناسب برخوردار نبوده‌اند یا به دست آنهایی که توانایی یادگیری اخلاق متوسط را نداشته‌اند، به وجود می‌آید. در حالی که آسیب‌شناسان اجتماعی جدید، افراد را کمتر مقصر می‌دانند و بیشتر نهادهایی را که مانع آگاهی بشردوستانه می‌شوند، مقصر می‌دانند، که ریشه در کارکرد نهادها یا آداب و رسوم اساسی بیمارگونه و غیراخلاقی دارد (رابینگتن و دیگران، ۱۳۷۷، ص.۳۷).

[14] . در این رهیافت، فساد افزایش یابنده معلول عقب‌ماندگی و عدم توسعه‌یافتگی نظام‌های سیاسی و اقتصادی است که بستر مناسبی را برای بهره‌برداری یا تخصیص لجام‌گسیخته منابع عمومی بنا به ملاحظات مشخص یا اهداف ویژه عمومی فراهم می‌کند. برخی معتقدند که اساس فساد کلان بیشتر از آن که یک مقوله اجتماعی و

اقتصادی باشد، ماهیتاً مقوله‌ای سیاسی است. زیرا در هر جامعه‌ای که نهادهای نظارتی، احزاب سیاسی و نهادهای مدنی و صنفی قادر به نظارت و تأثیرگذاری و تعدیل خط مشی‌ها و تصمیم‌گیری‌های نهادهای حکومتی نباشند، نهادهای قضایی و اطلاعاتی نیز تحت نفوذ و کنترل قدرت فائقه سیاسی باشند، امکان تعمیق و پایداری مفاسد اداری بیشتر است (هیود، همان، ص ۱۰).

[15]. این نظریه معطوف به ویژگی‌های رفتاری و هنجاری کارگزاران حکومتی و غیرحکومتی مرتبط با آنها است. در این رویکرد فساد به عنوان نتیجه محاسبات عقلانی هزینه‌ها و سودهای کارگزاران حکومتی تلقی می‌شود. در این مدل افراد تصمیم‌گیر موجوداتی عقلانی هستند که می‌کوشند منافع خود را در جهانی از منابع کمیاب تحقق بخشند (هیود، همان، ص ۱۰).

[16]. با افزایش آگاهی عمومی نسبت به هزینه‌های کلان فساد برای توسعه اقتصادی و سیاسی کشور و نیز بسیج شهروندان و نخبگان می‌توان زمینه‌های آن را از بین برد.

[17]. در حالی که تمرکز دانشمندان علوم سیاسی و جامعه‌شناسان بر موضوعاتی مثل مشروعیت، فرهنگ، تاریخ و ارزش‌ها می‌باشد، اقتصاددانان بیشتر بر تأثیرگذاری عامل اقتصاد سازمانی جدید بر فرد متمرکز می‌باشند. واحد تجزیه و تحلیل آنها فرد، به عنوان دارنده انتظارات عقلانی و به عنوان کسی که انتخاب‌هایی را جهت حداکثرسازی مطلوبیت خود انجام می‌دهد، می‌باشد. این دانشمندان تجزیه‌انگیزه‌هایی را که افراد را به انتخاب رفتار فسادگونه و امیدارد، تحلیل می‌کنند و بر تنظیم راه‌حلی در جهت تغییر این انگیزاننده‌ها تمرکز دارند. ایشان یک سری انگیزاننده‌ها برای عوامل دولتی جهت مشغول شدن به اعمال فسادآمیز را برشمرده‌اند که شامل؛ فرصت (اختیار تبعیض‌آمیز)، اغواکننده (حقوق و دستمزد)، کنترل و نظارت و مجازات‌ها (شامل ازدست‌دادن شغل یا کاهش اعتبار) است.

[18]. رویکرد سطح اجتماعی بر عوامل ساختاری تمرکز دارد. عواملی مثل؛ ساختار و مشروعیت نظام سیاسی، تاریخ، فرهنگ، ارزش‌ها، هنجارها و تعهدات که شامل؛ تبعیت از علاقه‌های شخصی و فامیلی به جای رعایت و تقید به ضوابط عینی، مشروعیت اندک دولت، سیطره یک حزب یا طیف خاصی از نخبگان بر فرایندهای سیاسی و اقتصادی می‌باشد.

[19] . اتحادیه اروپایی با پرهیز از تعریف دقیق از جرم سازمان یافته سعی کرده است جایگاه آن را با برشمردن اوصاف آن روشن سازد که این اوصاف شامل ۱۱ مورد است؛ همکاری بیش از دو نفر، وظیفه مشخص هر یک از همکاران، همکاری برای یک دوره طولانی یا غیرمشخص، استفاده از شکلی از نظم و کنترل، در مظان ارتکاب جرمهای تبهکارانه سنگین بودن، فعالیت در یک سطح بین‌المللی، استفاده از خشونت و ابزار دیگر مناسب برای ارباب و تهدید، استفاده از تشکیلات بازرگانی یا شبه تجاری، ارتکاب مستمر تطهیر پول، تأثیرگذاری در امور سیاسی، رسانه‌های گروهی، ادارات عمومی، مقامات قضایی و اقتصاد، به دنبال منافع مالی یا قدرت بودن (E.U.DOC.12247/1/94 Rev.1).

[20] . فساد اداری و اقتصادی، فعالیت‌های مجرمانه نظیر خرید و فروش مواد مخدر، پولشویی و فحشا را تسهیل می‌کند. دموکراسی و حاکمیت مطلوب را از طریق تغییر دادن فرایندهای رسمی تضعیف می‌کند. فساد در انتخابات و دستگاه‌های قانون‌گذاری، حساب پس‌دهی و اعمال نمایندگی مردم در سیاست‌گذاری‌ها را تضعیف می‌کند. فساد در دستگاه قضایی، حاکمیت قانون را معلق می‌کند. فساد در ادارات عمومی، به تأمین نابرابر خدمات منجر می‌شود. فساد همان‌طور که موجب نادیده گرفتن رویه‌های رسمی می‌شود، ظرفیت نهادی دولتی را نیز مضمحل می‌کند. در پرتو فساد، منابع دچار جهت‌دهی انحرافی شده و مأموران بدون توجه به ویژگی عملکردی، استخدام یا ترفیع پیدا می‌کنند. فساد، مشروعیت حکومت را زیر سؤال می‌برد و ارزش‌های دموکراتیک نظیر اعتماد و بردباری را مخدوش می‌سازد. فساد، توسعه اقتصادی را از طریق ایجاد اختلال‌های قابل ملاحظه و پدید آوردن ناکارایی مختل می‌کند (ربیعی، همان، ص. ۵۶).

[21] . در نظام‌های اداری که تکیه بر عامل انسانی در آنها از سایر عوامل بیشتر است، نوعی فساد انسانی وجود دارد که وجود کارمندان شریف و قانونمدار از استثنائات است که تبعات آن دامن‌گیر ارزش‌های عمومی و اعتماد نسبت به دولت و در نهایت تضعیف مشارکت عمومی در اداره امور و لطمه به مشروعیت نظام می‌گردد (افشاری، همان، ص. ۵۰) تا در نهایت باعث از بین رفتن ارزش‌های انسانی، نابودی ساختار اجتماع و فرار متخلفین از تعقیب و مجازات می‌شود.

[22]. با سودمندی موقت ناشی از فساد برای عده کمی از مردم، احساس بی‌عدالتی و عدم بهره‌گیری از توزیع عادلانه امکانات برای همه مردم گسترش می‌یابد، به نحوی که عرضه خدمات دولتی بدون پرداخت حق و حساب اصلاً ممکن نباشد یا با تأخیر صورت گیرد. نتایج بررسی‌های انجام شده در سه کشور آسیایی در حال توسعه نشان می‌دهد که به دلیل رخنه فساد در سازمان‌های دولتی برای تحقق امری باید بین ۲۰ تا ۱۰۰ درصد مازاد بر شرایط متعارف و قابل قبول پول پرداخت نمود (افشاری، همان، ص. ۵۱).

جواد صالحی^۱