



INTERNATIONAL  
CONGRESS  
ON LAW IN IRAN

کنگره بین المللی حقوق ایران

## فساد اداری و راه‌های پیشگیری از آن در نظام اداری

سعید طیبی

دانشجوی دکتری تخصصی حقوق کیفری و جرم‌شناسی، مدرس دانشگاه آزاد اسلامی واحد گچساران.

saedjarre@gmail.com

### چکیده

فساد اداری به‌عنوان یکی از عمومی‌ترین اشکال فساد پدیده‌ای است که مرزهای زمان و مکان را درنوردیده و با این ویژگی نه به زمان خاصی تعلق دارد و نه مربوط به جامعه خاصی می‌شود. پدیده فساد اداری به‌عنوان یک خطر مهم برای جوامع و بشریت محسوب می‌شود. شاخص‌ها در رابطه با کشور ایران نشان از این دارد که وضعیت کشورمان در زمینه ی کنترل فساد نامساعد است. لذا تلاش برای بازشناسی این پدیده و ارائه راهکارهای مناسب ضرورت دارد. جرائم زیرگروه فساد اداری از زمره جرائم یقه‌سفیدی است که از پیچیدگی‌های خاصی برخوردار می‌باشد و با روش‌های متنوعی ارتکاب می‌یابد. غالباً منشأ این‌گونه جرائم، سوءاستفاده شخصی کارمندان از منابع عمومی و نیز بهره بردن از زوایای تاریک، مبهم و غیر شفاف امور اداری است. در مقابل، روش‌های مقابله و پیشگیری از آن از موضوعات مهمی است که همواره در کانون توجه دولت‌ها قرار داشته است. بدنه اصلی این تحقیق حاصل بررسی گسترده منابع موجود بوده که در زمینه مهم‌ترین علل و مؤثرترین روش‌های کنترل فساد اداری ارائه کرده است.

**واژگان کلیدی:** فساد اداری، انواع فساد، مبارزه با فساد، پیشگیری از فساد



INTERNATIONAL  
CONGRESS  
ON LAW IN IRAN

## کنگره بین المللی حقوق ایران

### مقدمه

فساد اداری پدیده‌ای است که کم‌وبیش در کلیه کشورهای جهان وجود دارد؛ باین حال نوع، شکل و میزان گستردگی آن در هر کشور متفاوت است. این معضل اقتصاد داخلی را فلج می‌کند، جریان توسعه را مختل می‌سازد، اصل پاک بودن سیستم اداری را مورد تهدید قرار می‌دهد، اصل حاکمیت قانون را مخدوش می‌کند و باعث تسهیل بروز سایر تهدیدات علیه امنیت می‌شود. فساد مسئله‌ای است که در تمام ادوار گریبان‌گر دستگاه‌ها و سازمان‌ها بوده و هسته‌اندیشه بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی را تشکیل می‌داده است. فساد اداری نیز به‌عنوان یکی از عمومی‌ترین اشکال فساد پدیده‌ای است که مرزهای زمان و مکان را درنوردیده و با این ویژگی نه به زمان خاصی تعلق دارد و نه مربوط به جامعه خاصی می‌شود.

پدیده فساد اداری در دنیای امروز و به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه، مطرح شده است و صدمات جبران‌ناپذیری را بر روی سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه ایجاد کند. فساد در نظام‌های اداری اغلب کشورها موجب آسیب‌رسانی جدی به توسعه و پیشرفت شده و در کشورهای در حال توسعه، اهمیت و مهار و کنترل آن کاملاً برای سیاستمداران و مردم آن‌ها واضح و آشکار گردیده است. فساد اداری موجب تضعیف اعتقاد ملت‌ها به توانایی خویش و باعث ناامیدی و سرخوردگی نسبت به آینده‌ای قابل پیش‌بینی می‌شود. فساد به افزایش قیمت‌های معاملات منجر شده، توسعه پایدار را مختل و امکان پیش‌بینی می‌شود. در نتیجه، مبارزه با فساد اداری یک ضرورت است تا از تشدید آسیب‌ها در آینده، پیشگیری نماید. در نظام جمهوری اسلامی ایران، مبارزه با فساد اداری و فساد اقتصادی و سوءاستفاده از امکاناتی که قدرت در اختیار افراد می‌گذارد چه سوءاستفاده مالی و چه سوءاستفاده سیاسی از اصول انقلاب است و باید رعایت شود. مبارزه با فساد، موضوعی اصلی و اساسی است. مبارزه با فساد فراتر از صرف تقویت قانون است. راه‌های فساد در حکومت هر کشور می‌تواند رشد کند و در نتیجه باید در نظام اصلاح اداری و سیاسی صورت گیرد. در این رابطه از همان آغاز یک عزم سیاسی باید وجود داشته باشد تا اینکه تلاش‌های تغییر و تحول قانونی و اداری به‌اندازه کافی مؤثر واقع شوند.

### ۱. مفاهیم

اولین گام برای تجزیه و تحلیل این مطلب، ارائه تعریفی روشن از فساد است؛ زیرا تا زمانی که به ادبیات واحدی نسبت به این موضوع نرسیم، نمی‌توانیم درباره آن بحث کنیم؛ چراکه ممکن است کسی موضوعی را فساد بداند و دیگری صلاح بداند. لذا بسیار خلاصه و تیتروار به تعریف فساد می‌پردازیم.

ارائه تعریفی واحد، کامل و جامع از اصطلاح «فساد اداری»، کاری بسیار سخت و دشوار است؛ زیرا - گذشته از آنچه دربند 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 عوارض آن را شناخت. همچنین فساد اداری، ابعاد مختلفی دارد و اندیشمندان و متصدیان 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 مورد نظر می‌پردازیم، اما پیش از آن، معنای لغوی واژه فساد و معادل انگلیسی آن را از نظر می‌گذرانیم.



INTERNATIONAL  
CONGRESS  
ON LAW IN IRAN

## کنگره بین المللی حقوق ایران

### ۱-۱. فساد اداری

واژه «فساد» از ریشه «فسد» به معنای جلوگیری از انجام اعمال درست و سالم است (دهخدا، ۱۳۷۷). 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).

در اصطلاح، به هر نوع تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و سوءاستفاده از موقعیت و استفاده غیرقانونی از اختیارات و قدرت در جهت استفاده از امکانات مالی اطلاق می‌شود؛ که دارای مصادیقی چون اختلاس، رشوه، اخاذی و رانت‌های اقتصادی، برداشت و دخل و تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال، استفاده از امتیازات و بهره‌برداری‌های مالی و اشکال گوناگون دیگر است (دادگر، حسن و معصومی‌نیا، ۱۳۸۳).

### ۱-۲. پیشگیری

اصطلاح پیشگیری از جرم از دو واژه پیشگیری و جرم تشکیل شده است. جرم تعریف شناخته شده و معروفی دارد که بر هر فعل یا ترک فعلی که قانون برای آن مجازات یا اقدامات تأمینی، تنبیهی و تربیتی در نظر گرفته باشد اطلاق می‌شود. در گذشته از این واژه بیشتر معنای پیشگیری کیفری برداشت می‌شده که مجموعه‌ای مجازات‌ها و اقدامات تأمینی هست به گونه‌ای که در جوامع گذشته از انواع مجازات‌ها برای مقابله با جرائم و ایجاد رعب و وحشت در بزهکاران استفاده شده است، در حالی که امروزه پیشگیری معنای جدیدی یافته و شامل کلیه تدابیری و اقدامات غیر کیفری است که مانع شکل‌گیری جرم و بزه در صحنه اندیشه بزهکار و ساحت جامعه می‌شود (هدیه، ۱۳۸۹).

واژه پیشگیری در مفهوم متداول آن در معانی «پیش‌دستی کردن، پیشی گرفتن و به جلوی چیزی شتافتن» و همچنین «آگاه کردن، خبر چیزی را دادن و هشدار دادن» است. به عبارت دیگر معنی لغوی پیشگیری دو چیز است: ۱- جلو وقوع چیزی را گرفتن ۲- هشدار در مورد وقوع چیزی. همچنین به معنای آنکه جلو کسی را بگیرد یا مانع کاری یا چیز بشود (عمید، ۱۳۸۹). در معنای اول، یعنی به استقبال چیزی رفتن. ممکن است جرم‌شناسی پیشگیرانه همراه با روش‌های مختلفی به کار گرفته شود. در این صورت هشدار نسبت به وقوع جرم، می‌تواند به عنوان یک فن پیشگیری بکار آید (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۱). از نظر علمی و اصطلاحی، مفهوم پیشگیری به مفاهیم مختلفی تعلق دارد؛ یعنی ترکیبی از تئوری و تجربه است. در ابتدا پیشگیری به صورت نظری مطرح می‌شد (همان، ص ۵۰۳). در استنباط مفهوم پیشگیری و مصداق‌های آن دو جهت‌گیری کلی دیده می‌شود. برخی از جرم‌شناسان مفهوم موسعی برای تدابیر پیشگیرانه قائل شده و گروهی دیگر پیشگیری را در مفهومی محدود و مضیق بکار می‌برند.

### ۲. انواع فساد اداری

بر اساس حوزه‌های وقوع فساد، می‌توان انواع فساد را به شرح زیر بیان نمود. البته در بسیاری از مواقع این موارد به صورت ترکیبی ملاحظه می‌شود. فساد اداری، دارای انواع گوناگونی هستند 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. لذا در ادامه همین بحث پاره‌ای از آن‌ها ذکر و هریک توصیف می‌شوند:



INTERNATIONAL  
CONGRESS  
ON LAW IN IRAN

## کنگره بین المللی حقوق ایران

### ۱-۲. فساد مالی

فساد مالی، پدیده‌ای پیچیده، چند بُعدی و دارای علل و آثار چندگانه است که در اوضاع مختلف، نقش و نمودهای متفاوتی می‌یابد. فساد مالی، گاهی به صورت معضل ساختاری سیاست یا اقتصاد و گاهی به صورت مسئله‌ای فرهنگی و اخلاقی فردی تلقی می‌شود و می‌تواند مشروعیت نظام را به خطر بیندازد (دادگر، ۱۳۸۳). گرچه شکلی که فساد مالی به خود گرفته در طول تاریخ و از یک قوم به قوم دیگر تغییر یافته است؛ لیکن هم در نظام‌های حکومتی سلطه‌طلب و هم در نظام‌های حکومتی دموکراتیک بیماری شایعی به شمار می‌آید که افزایش‌های چشم‌گیری در بروز آن غالباً با تغییر ساختار قدرت سیاسی و اجتماعی ملازمه دارد (موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، بی تا). فساد مالی ناشی از عوامل مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی و اقتصادی است. شناخت همه‌جانبه این عوامل از پیش‌نیازهای مبارزه جدی با فساد مالی است. بررسی علل و عوامل فساد مالی در علم اقتصاد به حدود نیم‌قرن پیش بازمی‌گردد؛ یعنی زمانی که اقتصاددانان موضوع رانت جویی را مطرح کردن و فعالیت‌های رانت جویی غیرقانونی فساد مالی نامیده شد (سلامتی و دیگران، ۱۳۸۵).

### ۲-۲. رشوه

رشوه (Bribery) دادن مالی است به مأمور رسمی یا غیررسمی دولتی یا بلدی به منظور انجام کاری از کارهای اداری و قضائی، ولو این که آن کار مربوط به شغل گیرنده مال نباشد؛ خواه مستقیم آن مال را دریافت کند یا به واسطه شخصی دیگر آن را بگیرد. این شخص واسطه را در فقه «ریش» گویند و دهنده مال را «راشی» و گیرنده مال را مرتشی خوانند... و شرط تحقق رشوه، تبانی و توافق گیرنده و دهنده برای دادن و گرفتن رشوه است.

رشاء و ارتشاء از زمره جرائم علیه آسایش عمومی می‌باشند که موجب سلب اعتماد مردم به نظام اداری و فساد مأموران دولتی می‌گردد. در حقوق اسلام با استناد به کتاب و سنت حرمت رشوه را امری اجماعی می‌دانند. رشوه از ماده «رشو»، چیزی را گویند که برای کارسازی ناحق به کسی بدهند و در اصطلاح، به مال یا وجهی گفته می‌شود که از طرف کارکنان و مأمورین دولتی به سبب انجام وظیفه گرفته می‌شود. با توجه به معنای اصطلاحی رشوه، مفاهیم رشاء و ارتشاء به ترتیب عبارت‌اند از: رشوه دادن و رشوه گرفتن.

واژه رشوه اسم مصدر از ریشه «رشو» و در معنای لغوی به معنای کود و خاشاک است (دهخدا، ۱۳۷۷) و در اصطلاح عبارت‌اند از: «چیزی که به کسی می‌دهند تا کارسازی به ناحق کند» (معین، ۱۳۸۱). رشوه دادن را رشاء و رشوه گرفتن را ارتشاء می‌گویند. در معنای اصطلاحی حقوقی ارتشاء را می‌توان به معنای «اخذ مال یا سند تسلیم وجه یا مال به مأموران دولت یا کارکنان شاغل در نهادهای عمومی یا سایر افراد مذکور در قانون برای انجام یا عدم انجام وظایف سازمان محل اشتغال آن‌ها دانست» (میر محمدصادقی، ۱۳۸۵). وجه ارتباط معنای لغوی با اصطلاحی آن است که همان‌گونه که کود و خاشاک زمین را برای زراعت آماده می‌کند رشوه نیز مرتشی را برای انجام کار مورد نظر راشی جلب می‌کند.

در اصطلاح فقهی رشوه عبارت است از «دادن مال برای قضاوت ناحق است» (خمینی، ۱۳۹۰). به همین دلیل قانون‌گذار موارد مذکور در ماده ۳ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و... را در حکم مرتشی دانسته و عنوان مطلق ارتشاء را اطلاق نکرده، مقامات قضایی به این امر استناد کرده‌اند که برحسب موازین شرعی، ارتشاء تنها در مقام قضاوت و صدور حکم است (مجموعه نشست‌های قضایی دادگستری، سبزواری، ۱۳۸۰).

### ۳-۲. اختلاس

امروزه برای اداره جامعه و سامان بخشیدن به روابط اجتماعی و بهره‌مندی مردم از مواهب و نعمات موجود در طبیعت، بخش عظیمی از سرمایه‌ها و اموال موجود در یک کشور در اختیار کارکنان دولت قرار می‌گیرد؛ این دسته از اموال و سرمایه‌ها را



INTERNATIONAL  
CONGRESS  
ON LAW IN IRAN

## کنگره بین المللی حقوق ایران

خطرات زیادی مورد تهدید قرار می‌دهد و همواره احتمال می‌رود که اموال دولت یا اموال اشخاص که به‌حسب وظیفه به کارمند ولت سپرده شده است، به‌نوعی مورد استفاده غیرقانونی واقع شود و برخلاف هدف موردنظر، از آن بهره‌برداری شخصی شود و یا این‌که آن را به نفع خود یا دیگری تصاحب نماید.

اختلاس (Embezzlement) در زمره جرائم خاص است که تنها از سوی کارمندان و مأمورین به خدمات عمومی قابل ارتکاب است. ضرر و زیان این جرم برای اقتصاد دولت و اعتماد ملت بر هیچ‌کسی پوشیده نیست و در واقع نوعی خیانت‌درامانت از سوی مستخدم دولت یا شخص در حکم مستخدم دولت است که حلاوت حرام‌خواری را به مرارت حلال‌طلبی ترجیح داده و دستان غارتگر خود را به‌سوی اموالی که به او سپرده شده است، دراز می‌کند (عالی پور و براتی، ۱۳۸۴).

اختلاس عبارت است از اقدام مستخدمان و کارمندان مذکور در ماده‌ی ۵ قانون تشدید مجازات به برداشت و تصاحب مالی که برحسب شغل و وظیفه‌ی اداری به آنان سپرده شده است همراه با سوءنیت اعم از آنکه به نفع خود یا دیگری باشد. قلمرو مصادیق جرم اختلاس از نظر مرتکبین جرم در حقوق ایران و فرانسه صرفاً اشخاص و مقامات دولتی را دربرمی‌گیرد. رفتار ارتكابی جرم در حقوق ایران مصادق واحد برداشت و تصاحب است و در حقوق فرانسه سه مصادق تخریب، ربایش و تصاحب را تشکیل می‌دهد. موضوع جرم اختلاس در حقوق ایران مال است که در تسری آن به بعضی مصادیق مال مانند اموال غیرمنقول اختلاف نظر وجود دارد (ملکوتی و ذوالفقاری، ۱۳۹۴).

### ۳-۴. کلاهبرداری

جرم کلاهبرداری (fraud) ریشه دیرینه‌ای در قوانین جرم قدیم الواح دوازده‌گانه و نیز مجموعه قوانین حمورابی دارد. در تاریخ حقوق جزا بردن مال غیر غالباً جنبه مدنی داشته و فقط در این رابطه جرم سرقت بود که مطرح می‌شد. بر طبق قوانین این دوران مثلاً اگر کسی مرتکب سرقت می‌شد و در حین ارتکاب دستگیر می‌شد در اختیار صاحب‌مال قرار می‌گرفت و مرتکب موظف بود که دو برابر مال مسروقه را به مالباخته بدهد. اگر بدهکار این خود را ادا نمی‌کرد بستانکار می‌توانست با اجازه حاکم شصت روز او را در خانه خود زندانی کند و اگر شخص دیگری ترتیب پرداخت بدهی او را نمی‌داد و این حق داشت که مدیون را بکشید و یا در خارج از مرز کشور به‌عنوان برده بفروشد. در حقوق دم جرائم سرقت، خیانت در امانت و کلاهبرداری از یکدیگر تفکیک نشد و Fortom شامل هر سه جرم می‌گردیده است (آشوری، ۱۳۵۵).

قانون‌گذار تعریفی از جرم کلاهبرداری ارائه نکرده است به‌طور کلی، معمولاً مقنن در ذکر جرائم از یکی از سه شیوه تبعیت می‌کند. در برخی از مواقع، جرم تعریف شده است. در برخی مواقع دیگر قانون فقط مجازات جرم را بیان می‌کند و در برخی دیگر قانون‌گذار شیوه سومی را بکار می‌برد که عبارت از ذکر برخی «مصادیق» جرم هست. با توجه به همین مصادیق، می‌توانیم تعریف زیر را از جرم کلاهبرداری ارائه دهیم: «کلاهبرداری عبارت است از بردن مال دیگری از طریق توأم با سوءنیت به وسایل یا عملیات متقلبانه» (میر محمدصادقی، ۱۳۹۳). آنچه جرم کلاهبرداری را از سایر جرائم علیه اموال متمایز می‌سازد آن است که در اکثر این جرائم مال بدون رضایت یا آگاهی صاحب‌مال و حتی گاهی با توسل مجرم به اعمال خشونت‌آمیز از قربانی به مجرم منتقل می‌گردد درحالی‌که کلاهبرداری از این حیث از جمله جرائم استثنایی به شمار می‌رود. کلاهبرداری به‌گونه‌ای عمل می‌کند که مالک یا متصرف مال فریب‌خورده و خود را از روی میل و رضا و چه‌بسا با التماس به امید کسب منافع سرشار مالش را در اختیار مجرم قرار می‌دهد. کلاهبرداری برخلاف بسیاری از مجرمین دیگر معمولاً از هوش و زکات بالایی برخوردار بود و چه‌بسا مناصب اجتماعی یا اقتصادی مهمی نیز در جامعه داشته باشند آنان از این هوش و ذکاوت، تحصیلات عالی، موقعیت اجتماعی به‌عنوان ابزار کار خود برای به دام انداختن قربانیان استفاده می‌کنند به همین دلیل این جرم را از زمره جرائم یقه‌سفیدها محسوب کرده‌اند. این اصطلاح اشاره به این واقعیت دارد که این جرم بیشتر توسط اشخاص برخوردار از مناصب اجتماعی و دخیل



INTERNATIONAL  
CONGRESS  
ON LAW IN IRAN

## کنگره بین المللی حقوق ایران

در امور بازرگانی ارتکاب می‌یابد و بیش از آن که جرم فقرا باشد جرم ثروتمندان است و وجود همین خصیصه در کلاهبرداری تعقیب و دستگیری آن‌ها را مشکل‌تر از تعقیب و دستگیری سایر مجرمین می‌کند (همان، ص ۳۰-۲۹).

### ۳. شیوه‌های پیشگیری از فساد اداری

علیرغم وجود این ایده بدبینانه که فساد جزء اجتناب‌ناپذیر حیات اداری است، تجربیات جهانی نشان داده با اقدامات جامع می‌توان فساد را به پدیده اجتناب‌پذیر تبدیل ساخت. در سال‌های اخیر، قوانین متعددی درباره مبارزه با فساد تدوین شده است. آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی (مصوب ۸۵/۹/۱ هیئت وزیران)، قانون ارتقای سلامت نظام اداری (مصوب ۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام)، فصل‌ها و موادی از قانون مجازات اسلامی، سند چشم‌انداز، برنامه پنج‌ساله توسعه، قانون مدیریت خدمات کشوری همچنین تشکیل ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از جمله این فعالیت‌ها و مقررات هستند؛ اما باید دقت داشت که در موضع فساد، بررسی ریشه‌ای و بنیادی انجام پذیرد و فرصت‌ها و محدودیت‌ها و چالش‌های موجود در کشور شناسایی شود تا حل مشکل آسان‌تر صورت گیرد. در ادامه مهم‌ترین راهکارهای پیشگیری از فساد اداری را مورد بحث و ارزیابی حقوقی قرار می‌دهیم:

#### ۱-۳. تشکیل سازمان‌های مستقل مبارزه با فساد

اگرچه تحقیقات و نظرسنجی‌های مختلف در نقاط مختلف جهان حکایت از آن را دارد که افراد به کارایی چنین سازمان‌هایی در بلندمدت چندان خوش‌بین نیستند، ولی وجود چنین تشکیلاتی می‌تواند به‌عنوان ابزاری مقتدر عمل کند که نمایانگر تعهد بلندمدت و شایسته دولت در این زمینه است؛ البته برای مقابله با سوءاستفاده‌ای سیاسی احتمالی از این ابزار، باید مکانیزم‌های کنترلی لازم نیز پیش‌بینی شود (گروه مترجمین مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸).

#### ۲-۳. نظارت عمومی بر دستگاه‌های دولتی

به‌منظور تحقق امر پاسخگویی، تمام نهادهای جامعه مدنی اعم از احزاب، جمعیت‌ها، اتحادیه‌های کارمندی و کارگری، به‌ویژه رسانه‌های گروهی باید بتوانند بر عملکرد دستگاه‌های عمومی نظارت داشته باشند. به‌طور کلی می‌توان گفت توسعه پایدار به‌طور عام مستلزم ساز کارهای رسمی و غیررسمی محدودکننده‌ای است که دولت و مقامات آن را در قبال اعمالشان مسؤول و پاسخگو بدانند.

#### ۳-۳. نظارت و بازرسی غیرمستقیم

منظور از نظارت غیرمستقیم آن است که مدیر سازمان و اداره‌ای بازرسی و نظارت بر واحدهای تابعه را از شیوه عملکرد کارکنان به‌وسیله دیگران انجام دهد. بدین منظور افراد مخصوصی را انتخاب یا واحد ویژه‌ای را مأمور می‌کند تا بر بخش‌های مختلف سازمان گزارش کنند. ضرورت توجه به نظارت مخفی در سازمان دلایل متعددی دارد یکی از آن‌ها این است که اگر نظارت بر عملکرد کارکنان همیشه به‌صورت آشکار و علنی انجام شود از دقت لازم برخوردار نخواهد بود زیرا در این صورت ممکن است برخی از کارکنان با تظاهر به عملکرد خوب و ظاهرسازی نظارت‌کنندگان را فریب دهند این مطلب ضریب صحت و دقت نظارت را پایین می‌آورد (سهراب، ۱۳۹۳).

#### ۴-۳. کاهش قدرت مدیران عالی‌رتبه و میان‌رتبه

این حرف که قدرت فساد آور است به‌طور مطلق صحیح نیست و پیش از اینکه واقعیت داشته باشد به یک ادعا شبیه است؛ اما با توجه به بررسی‌های به‌عمل‌آمده غالب تخلفات و فساد اداری در ادارات و سازمان‌ها افزایش قدرت اداری است که بعضاً باعث





## کنگره بین المللی حقوق ایران

سرکوب مخالفان و به اطاعت درآوردن دیگران و مقدمه فساد اداری و تخلفات هست در چنین صورتی نقش بازرسی نمایان می‌شود تا از خودکامگی مدیران جلوگیری نماید امروزه کشور ما تشنه فعالیت‌های نظارتی و بازرسی دقیق و قاطع هست تا به‌عنوان عنصری فعال در برابر امتیاز طلبان و زیاده‌خواهان پرمدها و انحصارطلب ایستادگی نماید و راه‌های نامشروع و غیرقانونی را مسدود نماید (همان).

### ۳-۵. اصلاح ساختار نظام اداری

کشورهای آفریقایی به‌عنوان مبدع اصطلاح "قواعد رهبری"<sup>۱</sup>، مجموعه قوانینی را برای مقابله با فساد وضع نمودند که مقامات عالی‌رتبه موظف به رعایت آن می‌باشند. تمرکز این قواعد بر اصلاح ساختار از طریق رهبری و بوروکراسی<sup>۲</sup> می‌باشد. روش‌های انجام کار در دستگاه‌های دولتی باید به‌طور مستمر از نظر میزان فسادپذیری مورد ارزیابی قرار گیرند. در آمریکا از این روش در دولت‌های محلی و شهرداری‌ها زیاد استفاده می‌شود. در شهرداری نیویورک چندین اداره مسئولیت ارزیابی فساد<sup>۳</sup> در ادارات و واحدهای مختلف شهرداری را بر عهده‌دارند. مسئولین اداره موظفاند پرسشنامه<sup>۴</sup> ارزیابی فسادپذیری را که برای این منظور تهیه‌شده تکمیل نمایند. در این پرسشنامه جزئیات بسیار ریز در مورد روش‌های اجرایی رایج در اداره و همچنین نظر مدیران در مورد فسادپذیری روش‌های اداری فعلی مورد سؤال قرار می‌گیرند. مسئول برگزاری ارزیابی پس از دریافت پرسشنامه‌ها و بررسی اولیه، برخی از ادارات را برای بررسی دقیق‌تر و حتی حسابرسی مالی انتخاب می‌کنند.

### ۳-۶. فرهنگ‌سازمانی

فرهنگ‌سازمانی به دلیل ماهیت اثرگذاری قوی که می‌تواند بر رفتار و عملکرد اعضای سازمان داشته باشد، نقش مهمی در کنترل درونی رفتارهای کارکنان و پیشگیری از بروز فساد اداری دارد. فرهنگ‌سازمانی که پیوندی نزدیک با فرهنگ عمومی جامعه دارد، عامل مهمی در شکل‌دهی به رفتار سازمانی محسوب می‌شود و از نقش مهمی در پدیدآوران دگرگونی در رفتارهای نامطلوب و ایجاد ثبات در رفتارهای موردنظر سازمان برخوردار است. فرهنگ‌سازمانی در قالب مجموعه‌ای از باورها و ارزش‌های مشترک که بر رفتار و اندیشه‌های اعضا و سازمان اثر می‌گذارد، می‌تواند به‌عنوان سرچشمه‌ای برای دستیابی به محیط سالم اداری و یا فضایی که ترویج‌کننده فساد اداری است به مار آید (محمودی، ۱۳۸۴).

در جامعه مصرفی امروز، رشد بی‌رویه نیازهای مادی و ویرایش انسان‌ها به برطرف ساختن هرچه بیشتر نیازهای مادی سرعت بیشتری گرفته و در این میان پول، حرف اول را می‌زند. برای انسانی که امکان افزایش درآمد بیشتر برایش میسر نیست و راه‌های مشروع کسب درآمد بیشتر نیز بر او بسته است، چه راهی وجود دارد که او بتواند بر رفع نیازهای روبه رشد زندگی فائق آید؟ تحقیقات گوناگون صورت گرفته بر روی میزان نیاز و درآمد افراد جامعه به‌ویژه کارکنان، حکایت از این دارد که باگذشت زمان و افزایش بی‌رویه تورم در سالهای اخیر، نه‌تنها سطح درآمد نتوانسته بر سطح نیازهای مادی غلبه کند، بلکه همان‌طور که نمودار شماره یک نشان می‌دهد، از حرکتی نزولی (نسبت به رشد نیازهای مادی) برخوردار شده است. با شکل‌گیری چنین شرایطی، طبیعی به نظر می‌رسد که در عرصه رقابت‌های اجتماعی ناعادلانه، افراد تلاش کنند تا از طریق مسیرهای غیرمعمول و غیرقانونی

۱-Leadership code

۲-bureaucracy

۳ Corruption vulnerability assessment

۴- این پرسشنامه بسیار جامع بوده و در مورد نحوه تقسیم وظایف، روش‌های داخلی نظارت و کنترل، روش‌های نظارت مالی در داخل سازمان و خطر بالقوه اختلاس و ارتشاء سؤالات متعددی موجود است و در انتهای پرسشنامه نیز از مدیر مربوطه خواسته‌شده در مورد هر سؤالی که نقاط ضعفی در سازمان خود تشخیص می‌دهد، دلایل و توضیحات خود را ارائه نماید.



INTERNATIONAL  
CONGRESS  
ON LAW IN IRAN

## کنگره بین المللی حقوق ایران

به مقاصد و اهداف شخصی دست یابند که حکایت از یک جهش اجتماعی برای بروز فساد در جامعه است. بر اساس گزارش سازمان جهانی شفافیت (ORGANIZATIONAL=TUO TRANSPARENCY UNIVERSAL)، ایران از نظر مفاسد اداری بین ۱۳۳ کشور، در رتبه ۷۹ قرار دارد. بر اساس این گزارش امتیاز ایران در پیوستار ۰ تا ۱۰ امتیاز، برابر ۷/۳ است که نشان دهنده گسترده بودن پدیده فساد در فضای اجتماعی ایران است. اگرچه جامعه ایران، جامعه‌ای توأم با گرایش‌های مذهبی و ملی است که هردوی آن‌ها فساد را پدیده‌ای زشت شناخته‌اند و همواره تأکید بر مبارزه با آن کرده‌اند، با این حال، شاهد هستیم که شیوع فساد در جامعه، مسیر بسیاری از پیشرفته‌های اجتماعی و ملی را بسته و هزینه‌های هنگفتی را بر دوش کشور و در نهایت مردم گذاشته است که یکی از مهم‌ترین آن‌ها در بعد کلان، افزایش فاصله طبقاتی میان طبقات اجتماعی غنی و فقیر است.

افزایش این فاصله طبقاتی در کشور را می‌توان به حرکت پله‌های برقی تشبیه کرد. برای درک بهتر علت گرایش به فساد، عده‌ای را تجسم کنید که بر روی یک پله برقی که به طرف بالا می‌رود، ایستاده‌اند و به راحتی به طرف بالا (برخورداری از رفاه و فرصت‌های اجتماعی عالی) می‌روند که این پله برقی فقط برای عده معدودی از افراد جامعه است. بقیه مردم که اکثریت آن را تشکیل می‌دهند نیز می‌خواهند به آن مرتبه بالا برسند، اما راهی ندارند به جز اینکه از روی پله برقی دیگری که به طرف پایین می‌آید با فعالیت و سرعت بسیار بیشتر حرکت کنند اما هرگز به آن نمی‌رسند مگر اینکه خود را از این قاعده خارج کنند. وضع کارمندان دولت و کارگران در جامعه امروز ایران شبیه به حرکت بر روی پله برقی از نوع دوم است. کارمندان و کارگران با همسران فرزندان‌شان در مقابل خود، افراد زیادی را می‌بینند که در رفاه کامل از پله‌های دستیابی به رفاه استفاده می‌کنند. از سوی دیگر، مرتباً از طریق تبلیغات، جنبه‌های گوناگون یک زندگی مرفه به آن‌ها معرفی می‌شود. بنابراین، احساس عدم وجود عدالت اجتماعی در نگرش‌ها و ذهنیات آن‌ها موجب می‌شود که اعتقاد به نظام اجتماعی (به قول دورکهایم: وجدان جمعی) کاهش یابد و به عبارت دیگر، کنترل روانی افراد بر روی رفتار خود کم شود. اگرچه در ایران برنامه‌های زیادی برای مبارزه با فساد طراحی و به اجرا درآمده است اما در این رابطه موفقیت اندکی حاصل شده است که می‌توان دو دلیل اصلی آن را چنین نام برد:

تلاش‌های صورت گرفته از سوی دولت و دستگاه‌های نظارتی دیگر به منظور مبارزه با فساد، سیستماتیک (نظام‌دار) نبوده است. بدین معنی که هر از چند سال با تغییر دولت‌ها و شدت و ضعف فشارهای اجتماعی، محتوای برنامه‌ها برای مبارزه با فساد تغییر کرده و برنامه‌ها انسجام خود را برای دستیابی به هدف‌ها از دست داده‌اند. دلیل مهم دیگر این است که برنامه‌های صورت گرفته از سوی دولت‌ها غالباً بر روی تشبیه و مجازات متخلفان متمرکز بوده است به جای آنکه بر پیشگیری از بروز فساد تأکید داشته باشد (همان، ص ۴).

### ۳-۷. ترویج فرهنگ و 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» (منطقی سعادت، ۱۳۷۵). وجدان کاری و وظیفه‌شناسی، یکی از عوامل فرهنگی مؤثر جهت مبارزه با فساد و انحراف اجتماعی به شمار 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 لواحه 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.





INTERNATIONAL  
CONGRESS  
ON LAW IN IRAN

## کنگره بین المللی حقوق ایران

### نتیجه گیری

از مجموعه مباحث مطرح شده استنباط می شود که هرکجا فساد ریشه بدواند مقابله با آن بسیار دشوار می شود و ریشه های فساد هرروز به طور عمیق تر در بطن جامعه نفوذ می کند و پی آمدهای مصیبت باری به دنبال می آورد. از این مباحث می توان یک نتیجه عملی و تجربی گرفت و آن اینکه مبارزه با فساد هنگامی می تواند موفق باشد، که به صورت ضربتی و ناگهانی انجام شده و از حمایت مردم و سطوح بالای حاکمیت نیز برخوردار باشد. تجربه امروز کشورهای جهان صحت این حکم را بارها بار به اثبات رسانیده است. برای مبارزه با فساد باید عوامل شکل گیری و ایجاد آن را نشانه رفت و در مراحل اولیه از تشکیل آن جلوگیری نمود. لذا شناسایی عوامل فساد و مؤلفه های تعیین کننده در آن جزء اولین گام های مبارزه با فساد به حساب می آید. به طوری که مبارزه با فساد و انحرافات اجتماعی، یکی از اصول و اهداف اساسی دین مبین اسلام است. بر این اساس آموزه های دینی، سرشار از راهکارها و راه حل های پیشگیری از بروز فساد در جامعه و مبارزه با آن می باشد؛ چنان که پیامبران الهی و پیشوایان دین، در عمل نیز اهتمام جدی به این امر داشته اند. در مبارزه با فساد می برد و مطلب اصلی باید تأکید نمود: اول سیستم سازی و نظام سازی؛ و دوم کادر سازی و تربیت منابع انسانی. چراکه نقص ها و خلل های موجود در سیستم هاست که فسادزایی می کند؛ لذا غیرممکن است دنبال فساد زدایی باشیم و سیستم سازی نکنیم.

تأثیر عوامل گوناگون در شکل گیری فساد، به آن ماهیت پیچیده ای داده است که در نتیجه آن بسیاری از برنامه های طراحی شده دولت ها برای مبارزه با فساد به شکست انجامیده است. تجربیات به دست آمده از اجرای این برنامه ها نشانگر این است که برای حذف یا کاهش این پدیده شوم در نظام اداری کشور، نیازمند برنامه هایی هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن همچون فرهنگ سازمانی (به عنوان پدیده ای که به طور مستقیم از فرهنگ جامعه تأثیر می پذیرد)، پیشگیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد، به جای آنکه از طریق طراحی رویه های تنبیهی و پس از وقوع با آن مبارزه کند. همان گونه که در دنیای پزشکی تأکید بر این است که پیشگیری بهتر از درمان است و از این طریق با هزینه کمتر و سریع تر می توان به مقصود رسید. برای جلوگیری از بروز فساد باید ماهیت فساد مورد هدف قرار گیرد نه این که به مبارزه با فعالیت هایی پرداخته شود که مظهر و نمود فساد می باشند. نظر داشتن به فساد به عنوان مفهومی سیاسی و تحلیلی-مفهومی که منعکس کننده منافع متضاد و اصول اخلاقی جامعه باشد. تعریفی از فساد به دست می دهد که نظم و ترتیب کمتری داشته اما سود و فایده بیشتری را برای تجزیه و تحلیل تطبیقی و فهم تغییرات دارد.

### منابع و مراجع

#### ۱. منابع فارسی

##### الف ( کتب

- آشوری، محمد، ۱۳۵۵، بحثی پیرامون کلاه برداری، تهران، انتشارات دانشکده حقوق علم سیاسی، شماره ۲۲، ۱.
- حکیمی، عبدالمومن، ۱۳۸۵، فساد اداری افغانستان، عوامل بروز و راهبردهای مقابله با آن، قابل دسترسی در سایت دین گستر.
- خمینی، روح الله، ۱۳۹۰، تحریر الوسیله، جلد دوم، قم، منشورات مکتبه اعتماد کاظمی، ۳۶۶.
- تانزی، ویتو، ۱۳۷۸، مسئله فساد، فعالیت های دولتی و بازار آزاد، ترجمه بهمین آقایی، مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۴۹، ۱۸۳-۱۸۲.
- دادگر، حسن، معصومی نیا، غلامعلی، ۱۳۸۳، فساد مالی، چاپ اول، تهران، کانون اندیشه جوان، ۱۶.
- دهخدا، علی اکبر، ۱۳۷۷، لغت نامه دهخدا، چاپ دوم از دوره جدید، جلد ۱۱، تهران، چاپ و انتشارات دانشگاه تهران، ۱۷۱۵۰.
- عمید، حسن، ۱۳۸۹، فرهنگ فارسی، چاپ اول، تهران، راه رشد، ۳۱۰.
- محمد معین، ۱۳۸۱، فرهنگ فارسی، جلد دوم، ۱۶۵۸.
- میر محمدصادقی، حسین، ۱۳۸۵، جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی، چاپ هفتم، تهران، نشر میزان، ۳۶۳.



INTERNATIONAL  
CONGRESS  
ON LAW IN IRAN

## کنگره بین المللی حقوق ایران

میر محمدصادقی، حسین، ۱۳۹۳، جرائم علیه اموال و مالکیت، چاپ چهل و هشتم، تهران، نشر میزان، ۵۶.  
مجموعه نشست‌های قضایی دادگستری، ۱۳۸۰، سبزواری، به نقل از گلدوزیان، ایرج، ۱۳۸۶، حقوق جزای اختصاصی، چاپ سیزدهم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران، ۳۸۴.  
موسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، فساد مالی و اقتصادی، ریشه‌ها پیامدها، پیشگیری و مقابله، بی تا جلد دوم، تهران، موسسه تدبیر اقتصاد، ۱۳.  
منطقه سعادت، محسن، ۱۳۷۵، گامی به سوی نهادینه کردن وجدان کاری در سازمان‌ها، ماهنامه معرفت، ۴۱.

### ب) مقالات

عالی پور، حسن، براتی، شهرام، بررسی و تحلیل جرم اختلاس شبکه‌ای، نشریه دادرسی، شماره ۵۴، ۱۳۸۴، ۲.  
دادگر، حسن، رویکرد اقتصادی به شیوع فساد مالی در کشور، مجله اقتصاد اسلامی، شماره ۱۱، ۱۳۸۳، ۹۷-۱۱۶.  
سلامتی، مرتضی و دیگران، بررسی اثر آزادی اقتصادی بر فساد مالی، تهران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، شماره ۲۸، ۱۳۸۵، ۸۸.  
محمودی، مهدی، مجله تدبیر، نقش فرهنگ‌سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری، شماره ۱۶۰، ۱۳۸۴، ۳-۴.  
ملکوتی، زهرا، ذوالفقاری، مهدی، بررسی تطبیقی مجازات جرم اختلاس در ایران و فرانسه، اولین همایش ملی پژوهش‌های کاربردی حسابداری، مدیریت اقتصاد، دامغان، دانشگاه آزاد اسلامی واحد دامغان، باشگاه پژوهشگران و نخبگان واحد دامغان، ۱۳۹۴.  
نجفی ابرندآبادی، علی حسین، مباحثی در علوم جنایی، تقریرات درس جرم‌شناسی مقاطع کارشناسی ارشد و دکتری، به کوشش شهرام ابراهیمی، جرم‌شناسی (پیشگیری)، ۱۳۹۱، ۵۰۳.

### ج) وبسایت‌ها

هدیه، پیشگیری از جرم، انحراف، کژ رفتاری، جرم و جنایت سابقه دیرینه ای در زندگی بشر دارد، سایت علمی دانشجویان ایران، ۱۳۸۹، قابل دسترس در:

<http://www.daneshju.ir>

شریف‌نجاج، سهراب، نقش بازرسی در جلوگیری از تخلفات و فساد اداری، ۱۳۹۳، قابل دسترس در:

<http://www.matlaelfajr.ir>