

Fighting with administrative corruption based on the jurisprudential-legal system of the Islamic Republic of Iran

SeyedAli Mirlohi*

Anis Asadi**

Abstract

Administrative corruption is a global problem and the biggest obstacle to reform and progress in any country. Administrative corruption which is rooted in the administrative system and the administration of government affairs is a problem plaguing most of the developed and developing societies. This kind of corruption becomes more apparent with the forward movement of societies and causes disruptions in the development process. Administrative corruption is considered one of the chronic diseases and the oldest injury of the administrative system because it is a cognate phenomenon of the government. As long as human activities take an organized form, administrative corruption emerges as a result of internal interactions with the environment. Since the most important political capital of governments is the people's trust in rulers and all kinds of corruption, especially administrative ones, undermines this trust, it is an undeniable necessity to deal with corruption in the administrative field. This paper adapts Iran's administrative organizations to the samples of administrative corruption in Islam and its coping methods based on an analytical-descriptive research method. It also provides a comprehensive and systematic idea about the solutions to fight against administrative corruption based on the Islamic sources and related laws of the Islamic Republic of Iran, considering the place and importance of the government's role in the material and afterlife excellence of human beings. Finally, it was concluded that according to Islamic sources, the prevalence of corruption in society has closed the path of many social and national developments and has put huge costs on the shoulders of the country and the people. We need basic programs in Iran to eliminate or reduce corruption in the administrative system and society.

Keywords

Citizen's Rights, Administrative Corruption from the Islamic perspective, Prevention and Fighting with Corruption, Monitoring.

* Ph.D Student of Jurisprudence and Private Law, Shahid Motahari University, Tehran, Iran.
mirlohi@motahari.ac.ir

** Ph.D Student of Jurisprudence and Family Law, Imam Sadiq University, Tehran, Iran.
a.asadi@isu.ac.ir

مقابله با فساد اداری مبتنی بر نظام فقهی-حقوقی جمهوری اسلامی ایران

سیدعلی میرلوحی*

انیس اسدی**

نوع مقاله: علمی- پژوهشی

چکیده

فساد اداری معضلی جهانی و بزرگ‌ترین مانع در برابر اصلاحات در هر کشور و بزرگ‌ترین سد در برابر پیشرفت و ترقی است. فساد اداری که بستر آن نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است، به عنوان معضل گریبان‌گیر بسیاری از جوامع توسعه‌یافته و در حال توسعه است و با حرکت رو به جلو جوامع نمود بیشتری می‌یابد و موجب اختلال در روند توسعه می‌شود. فساد اداری یکی از بیماری‌های مزمن و در واقع کهنه‌ترین جراحی نظام اداری تلقی می‌شود؛ زیرا پدیده‌ای همزاد دولت است؛ یعنی از هنگامی که فعالیت‌های بشر شکل سازمان‌یافته به خود گرفتند، فساد اداری نیز در نتیجه تعاملات درونی و تعامل با محیط از متن سازمان‌ها ظهور کرد. از آنجا که مهم‌ترین سرمایه سیاسی حکومت‌ها اعتماد مردم به حاکمان است و انواع فساد خصوصاً فساد اداری این اعتماد را خدشه‌دار می‌کند، پژوهش حاضر با روش توصیفی-تحلیلی در پی این است که مصادیق فساد اداری در اسلام و روش‌های مقابله با آن را به صورت تطبیق با سازمان‌های اداری ایران بیان دارد. همچنین، با توجه به جایگاه و اهمیت حکومت در تعالی مادی و اخروی انسان با مطالعه کتابخانه‌ای منابع اسلامی و قوانین مرتبط نظام جمهوری اسلامی ایران اندیشه‌ای همه‌جانبه‌نگر و سامانمند در خصوص راهکارهای مبارزه با فساد اداری ارائه کند. در نهایت، این نتیجه حاصل شد که با توجه به منابع اسلامی، شیوع فساد در جامعه مسیر بسیاری از پیشرفت‌های اجتماعی و ملی را بسته و هزینه‌های هنگفتی را بر دوش کشور و مردم گذاشته است که در ایران برای حذف یا کاهش فساد در نظام اداری و سطح جامعه نیازمند برنامه‌هایی اساسی هستیم.

واژگان کلیدی

حقوق شهروندی، فساد اداری از نظر اسلام، پیشگیری و مبارزه با فساد، نظارت.

* دانشجوی دکتری، فقه و حقوق خصوصی دانشگاه شهید مطهری (ره)، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

mirlohi@motahari.ac.ir

a.asadi@isu.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۰/۲۱

مقدمه

فساد موضوع داخلی نیست، بلکه پدیده‌ای فراملی است که بر تمام جوامع و اقتصادها تأثیر می‌گذارد و همکاری بین‌المللی را در راستای جلوگیری و کنترل آن ضروری نشان می‌دهد. فساد در نتیجه تعاملات درونی و تعامل با محیط از متن سازمان ظهور می‌کند و ریشه در فعالیت‌ها، نفوذ و اختیارات دولت دارد که مهم‌ترین نمود آن رشوه است (Ray & Miriam, 2017: 23). در بیشتر مباحثی که فساد را به‌عنوان رابطه خاص حکومت-جامعه تعریف و تبیین می‌کند، نقش دستگاه‌های نظارتی کاملاً هویداست. در واقع، نهادهای نظارتی به‌عنوان نهاد حامی مردم در مقابل فساد نقش مهمی در گسترش سلامت رفتار سازمان قدرت و افزایش رضایتمندی شهروندان از نظام اداری دارند. در واقع، می‌توان گفت فساد اداری پدیده‌ای همزاد حکومت است؛ یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشر شکل سازمان‌یافته و منسجم به خود گرفت، فساد اداری نیز مانند جزئی لاینفک از متن سازمان ظهور کرد. بنابراین، می‌توان فساد را فرزند ناخواسته سازمان تلقی کرد که در نتیجه تعاملات گوناگون در درون سازمان و نیز به تناسب سازمان و محیط آن به وجود آمد (سبزعلی و بهره مند، ۱۴۰۲: ۳۸۰).

فساد اداری بخشی از مجموعه مسائلی است که سازمان‌ها در دوره عمر خود به‌ناگزیر آن را تجربه می‌کنند. این مجموعه مسائل به معضلاتی اشاره دارد که به‌طور عمده ریشه‌های آن در خارج از سازمان قرار دارد، اما آثار آن سازمان‌ها را متأثر می‌سازد. این معضلات به‌عنوان چالش‌هایی که همواره پیش روی مدیران هستند، تلقی می‌شوند که به دلیل عدم کنترل سازمان بر علل پیدایی آن‌ها، طبیعتاً کنترل آن‌ها نیز بسیار دشوار است (نادری، ۱۳۹۶: ۴۵). بارزترین نشانه انحراف دولت (به معنای عام) و جامعه از قانون، زیاده‌تر از حد طبیعی بودن تخلفات اداری است. نظارت بر روند امور و چگونگی عملکرد دستگاه‌های اجرایی از جمله مهم‌ترین مسائل مورد بحث در کشورهای جهان است. از این‌رو در عصر معاصر، مقوله نظارت به‌عنوان کنترل و مبارزه با فساد تا سطح بالاترین مقامات مطرح است و شامل رئیس‌جمهور هم می‌شود. هدف اساسی از نظارت بر دولت کنترل کیفیت انجام دادن وظایف و مسئولیت‌های دولت و جلوگیری از فساد اداری است. از این‌رو اجرای راهبردهای پیشگیرانه و مبارزه با فساد به یکی از اهداف اساسی نظام‌های سیاسی مبدل شده است (رهبر و دیگران، ۱۳۹۹: ۱۳۲).

قوه قضائیه به استناد اصل ۱۵۶ قانون اساسی به‌عنوان یکی از قوای سه‌گانه، جایگاه بنیادین پیشگیری و مبارزه با فساد را بر عهده دارد که یکی از نهادهای نظارتی آن سازمان بازرسی کل کشور است. از دیگر هنجارهای موجود در نظام حقوقی ایران می‌توان به قانون مجازات اسلامی

اشاره کرد. قوانین مجازات ایران از ابتدایی‌ترین آن‌ها (۱۳۰۴) تا قانون مجازات اسلامی کنونی، با تعیین مصادیق فساد و مجازات برای آن‌ها، سعی در مبارزه با این جرائم داشته‌اند، اما کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا)، دولت‌ها را تشویق به تصویب قوانین سرکوبگرانه و پیشگیرانه می‌کند و قانون ارتقای سلامت اداری در راستای عمل به این تکلیف، از طریق تدابیر پیشگیرانه که خلأ آن در قوانین کیفری احساس می‌شود، به مبارزه با این جرائم پرداخته است.

گفتنی است که دامنه قوانین عادی به اندازه‌ای وسیع و گسترده است که بیان تمام قوانین و مقررات مربوط به آن‌ها که حاوی احکام و تکالیفی در خصوص پیشگیری از وقوع فساد مالی باشد، مشکل است و به اذعان کارشناسان می‌توان یکی از منافع مهم بروز مفاسد را همین تعدد قوانین دانست. از این رو از این حیث تنها قوانین و مقررات مهم بیان می‌شوند.

۱) قانون ممنوعیت دولت از مذاکره و عقد قرارداد راجع به امتیاز نفت با خارجی‌ها مصوب ۱۳۲۳ آذر ۱۳۲۳ مقرر داشته است «هیچ نخست‌وزیر، وزیر و اشخاصی که کفالت از مقام آن‌ها یا معاونت می‌کنند، نمی‌توانند راجع به امتیاز نفت با هیچ‌یک از نمایندگان رسمی و غیررسمی دول مجاور و غیرمجاور یا نمایندگان شرکت‌های نفت و هرکس غیر از این‌ها مذاکراتی که صورت رسمی و اثر قانونی دارد، بکند یا اینکه قراردادی امضا نماید». در ماده ۲ این قانون، مذاکرات یادشده منوط به استحضار و اطلاع مجلس شورای ملی شده است. در ماده ۳، حبس از دو تا هشت سال و انفصال دائم از خدمت دولتی به‌عنوان مجازات متخلف مقرر شده است.

۲) قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۰۲: در قانون یادشده که یکی از قوانین جزایی بسیار مهم در کشور است، قانون‌گذار مسئولان رده اول نظام اعم از نخست‌وزیر، وزیر، نمایندگان مجلس، سفرا، استانداران و تمام کارکنان کشوری و لشکری و برخی از اشخاص حقوقی وابسته به دولت و حتی برخی اقارب نسبی و سببی کارکنان دولت را از مداخله در معاملات دولتی و کشوری که فهرست آن در تبصره ۳ ماده ۱ قانون یادشده آمده است، ممنوع و برای افراد متخلف مجازات حبس دو تا چهار سال را پیش‌بینی کرده است.

۳) قانون رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها مصوب ۱۳۳۷/۰۲/۱۹.

۴) قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱: اصل ۱۴۱ قانون اساسی مقرر داشته است «رئیس‌جمهوری، معاونان رئیس‌جمهوری، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند...». در راستای اجرای این اصل، قانون یادشده در بالا تصویب شد و قانون‌گذار به‌منظور جلوگیری از فساد اداری و مالی (سوءاستفاده از مقام و

موقعیت‌های متعدد شغلی) و منع دریافت‌های متعدد از منابع متعدد دولتی، مستخدمان دولتی را در تمام سطوح از تصدی بیش از یک شغل دولتی ممنوع کرده است.

۵) قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲/۰۴/۲۷: از آنجاکه معاملات خارجی جزو دسته معاملات مربوط به قراردادهای کلان تجاری، اقتصادی و... هستند، قانون‌گذار در قانون مصوب یادشده مقرر کرده است «قبول هرگونه پورسانت (درصد) از قبیل وجه، مال، سند پرداخت وجه یا تسلیم مال تحت هر عنوان به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه و... ممنوع است».

۶) قانون مبارزه با پول‌شویی: با توجه به آثار زیان‌بار اقتصادی و اجتماعی پدیده پول‌شویی در تاریخ ۱۳۸۱/۰۶/۲۷ هیئت وزیران لایحه پول‌شویی را تصویب کرد و برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی فرستاد. قانون مبارزه با پول‌شویی در جلسه علنی ۱۳۸۶/۱۰/۰۲ مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۱۷ به تأیید شورای نگهبان رسید.

۷) بند ت ماده ۱۱۶ قانون برنامه هفتم پیشرفت: حکومت‌ها همواره نگران سوءاستفاده‌های شخصی صاحب‌منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیازات شغلی خود هستند. باید توجه داشت که اهمیت دادن به تدابیر پیشگیرانه به‌جای توسل به اقدامات سرکوبگرانه از اولویت برخوردار است. بنابراین، دولت‌ها نیز باید از تمام راهکارهای موجود در خصوص پیشگیری و سپس مبارزه با مفاسد اداری در حوزه حاکمیت داخلی خود استفاده کنند تا بتوانند ریشه این مسئله را در جامعه خود نابود کنند. یکی از قوانین مؤخر مؤثر در این خصوص قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت است. با توجه به بند ت ماده ۱۱۶ این قانون، «فوق‌العاده سمت (پست) تخصصی حقوقی یا حمایت قضایی و مشوق‌ها که میزان و امتیاز آن متناسب با صیانت و حفظ و بهینه‌سازی و بهره‌وری و تأمین منابع و حقوق و اموال مذکور می‌باشد، در جهت حفاظت بهینه از منابع عمومی و حقوق و اموال دولتی و عمومی تعیین می‌شود»، این بند می‌تواند برای پیشگیری و مقابله با فساد اداری مورد توجه قرار بگیرد تا اموال و حقوق دولتی و عمومی مورد سوءاستفاده قرار نگیرد.

در همین راستا، این پژوهش درصدد است تا با بهره‌گیری از مهم‌ترین منابع دین اسلام و همچنین شناسایی ریشه‌های فساد اداری در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان پژوهشی در راستای حفظ هرچه بیشتر حقوق شهروندی، الگویی کارآمد در این زمینه ارائه کند. گفتنی است با پژوهش‌هایی در خصوص موضوع فساد اداری، مقالاتی به رشته تحریر درآمده‌اند که بروز فساد را تنها در سازمانی خاص بررسی کرده‌اند مانند مقاله «طراحی الگوی عوامل مؤثر بر فساد اداری-مالی در سازمان‌های ورزشی» (انصاری و دیگران، ۱۴۰۱)، «بررسی عوامل مدیریتی و سازمانی مؤثر بر فساد اداری-مالی در سازمان‌های دولتی مراکز استان‌های اصفهان و زنجان»

عظیمی و دیگران، ۱۳۹۸) و «بررسی تأثیر اجرای امضای الکترونیک در ارتقای سلامت و پیشگیری از بروز فساد اداری از منظر کارکنان بانک کشاورزی شهرستان زاهدان (محمدقاسمی، ۱۳۹۶) یا آثار پژوهشی هستند که به بررسی رابطه پایبند بودن به اصول اخلاقی با فساد اداری پرداخته‌اند مانند مقاله «بررسی رابطه نگرش به فساد اداری و دین‌داری» (یزدان‌پناه و دیگران، ۱۳۹۲) یا مقاله «رابطه پایبندی کارکنان به معیارهای اخلاقی با فساد اداری و ارائه الگو» (نیک‌پور و دیگران، ۱۳۹۵)، اما آنچه در این مقاله مدنظر ماست، این است که فساد اداری را از نگرشی دینی که ریشه در باورها و اعتقادات ما دارد، بررسی کنیم. از این رو پژوهشگران بر خود وظیفه دانستند تا در ارائه این بحث، با نگرش اسلامی و ایرانی برای رفع فساد راهکارهایی ارائه دهند و در این بین، نیم‌نگاهی نیز به دیگر اندیشه‌ها و نظام‌ها داشته باشند.

۱- مبانی نظری پژوهش

۱-۱- مفهوم‌شناسی فساد اداری

فساد اداری اقداماتی است که معمولاً با استفاده از قدرت همراه است. بر اساس تئوری فرصت «جرم»، هدف از به دست گرفتن قدرت اساسی این است که فرصت‌های اساسی را برای ارتکاب جرم‌های سودآور تأمین کند که این فرض را که قدرت فاسد است، اعتبار می‌بخشد. به این لحاظ فساد اداری می‌تواند از سوی رهبران سیاسی و مدیران عالی‌رتبه دولت، کارمندان مشاغل در نظام اداری یا شاغلان در بخش خصوصی و شهروندان غیرشاغل نیز رخ دهد (حبیبی، ۱۳۷۵: ۲۴). ریشه فساد اداری در لغت به معنای شکستن است. فساد در اصطلاح بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی در راستای کسب منافع شخصی تبلور می‌یابد (موسوی فرد و شمسی زاد، ۱۴۰۰: ۱۴۰). فساد در زبان عربی به معنای خارج شدن شیء از حالت اعتدال است؛ کم باشد یا زیاد. فساد در نفس، بدن و هر چیزی که از اعتدال خارج شود، کاربرد دارد (راغب اصفهانی، ۱۴۱۲ق: ۲۴۴). از این رو می‌توان گفت که اصلاح و عدل هر دو در مقابل فساد قرار می‌گیرد. فساد در بند الف ماده ۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری این‌گونه تعریف شده است «هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشا، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و

سوابق اداری و مالی». در اصطلاح حقوقی نیز فساد اداری استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری دولتی برای نفع شخصی بر مبنای افکار عمومی جامعه است (شریعتی و عبدالحسینی، ۱۳۹۶: ۲۵). مک کولون معتقد است که فساد هنگامی رخ می‌دهد که مأمور دولت در ازای کاری که از اقدام به آن نهی شده است، رشوه نقدی یا جنسی قبول کند. به عقیده ماکیاولی در فساد، موازین اخلاقی افراد سست و فضیلت و تقوای افراد به ناپودی کشانده می‌شود. بنابراین، نیاز به هدایت و نفوذ یک رهبر بزرگ است. منتسکیو نیز معتقد است فساد سبب می‌شود که سیستم سیاسی خوب و صحیح به سیستم زشت و ناپسند تبدیل شود. روسو بیان می‌دارد تمام قدرت‌ها به فساد خواهند گرایید و قدرت مطلق به فساد مطلق تبدیل خواهد شد (رضائی سیایدی، ۱۳۹۶: ۱۴۰).

در فرهنگ اسلامی، نهاد اداره جامعه، «حکومت» خوانده می‌شود. حکومت از ریشه حکم است. حکم در لغت به معنای کار محکم و استوار و منع و بازداشتن برای اصلاح حکومت به معنای جلوگیری فرد از ظلم و ستم است (ابن منظور، ۱۴۱۴ق). آیات قرآن کریم نیز بر اساسی بودن عنصر عدالت در حکومت الهی تأکید می‌کند «لَقَدْ أَرْسَلْنَا رُسُلَنَا بِالْبَيِّنَاتِ وَأَنْزَلْنَا مَعَهُمُ الْكِتَابَ وَالْمِيزَانَ لِيُقُومَ النَّاسُ بِالْقِسْطِ...»^۱ (حدید/۲۵). مراد به انزال میزان، انزال اسباب آن است و امر به اعداد آن و نزد بعضی، مراد به آن عدل است که مستلزم سیاست مدنی و سبب انتظام امور و موجب آن، دفاع در برابر «اعدای دین» است (کاشانی، ۱۳۳۶: ۱۸۷). در روایات اسلامی نیز به جایگاه عدل در اداره جامعه این چنین اشاره شده است «إِنَّ الْعَدْلَ مِيزَانُ اللَّهِ سُبْحَانَهُ الَّذِي وَضَعَهُ فِي الْخَلْقِ وَ نَصَّ بِهِ لِإِقَامَةِ الْحَقِّ فَلَا تُخَالِفُهُ فِي مِيزَانِهِ وَلَا تُعَارِضُهُ فِي سُلْطَانِهِ»^۲ (تمیمی آمدی، ۱۴۱۰ق: ۲۲۴). در مجموع، می‌توان گفت که حکومت در اسلام معادل قوام و اصلاح کار مسلمین در راستای مصالح دنیوی و اخروی آن‌ها بر مبنای عدالت است درحالی که فساد با توجه به معنای لغوی و کاربرد قرآنی آن درست در نقطه مقابل این موضوع قرار دارد. براین اساس، فساد اداری به هر نوع عملی اطلاق می‌شود که از جانب هر کس و به هر صورت و هر انگیزه‌ای انجام گیرد؛ به گونه‌ای که در اهداف و عملکرد نهادهای دولتی اختلال ایجاد یا آن را از مسیر صحیح خویش منحرف کند.

۱-۲- انواع فساد اداری

محققان علوم سیاسی در بررسی سازوکارهای فساد اداری به انواع آن پرداخته‌اند که از جمله هیدن

۱- به راستی (ما) پیامبران خود را با دلایل آشکار روانه کردیم و با آن‌ها کتاب و ترازو را فرود آوردیم تا مردم عدالت را برپا دارند....

۲- همانا عدالت میزان خداوند سبحان است که در میان خلق قرار داده و برای برپایی و قوام حق نصب فرموده است. بنابراین، درباره میزان خداوند با او مخالفت و با سلطنت او معارضه نکنید.

هیمر است. وی فساد را به سه دسته فساد اداری سیاه، فساد اداری خاکستری و فساد اداری سفید تقسیم می‌کند (نادری، ۱۳۹۶: ۴۳).

الف) فساد اداری سیاه: فسادی است علنی، تجلی‌یافته و شفاف. این نوع فساد می‌تواند به صورت خرد و کلان از طریق واسطه‌یابی باشد. فساد سیاه از دید جامعه و حکومت قانونمند فساد زشت است و هر دو خواهان برخورد قاطعانه با آن هستند. از جمله فسادهای سیاه می‌توان به مجوزهای فاقد سازوکارهای قانونی اشاره کرد. برای مثال، اگر پل ساخته شده‌ای از کیفیت و استقامت برخوردار نباشد، اما پیمانکار از طریق زدو بندهای پنهانی مجوز پایان قرارداد را دریافت کند و این منجر به دریافت کامل هزینه‌های ساخت پل شود، اما بعد از مدتی که هنوز عمر مفید آن پایان نیافته است و در شرایطی مانند سیل و طوفان خراب شود، در این مقطع عملاً مجموعه‌ای دست‌به‌دست هم داده و به فساد سیاه دامن زده است. مردم و حکومت از دیدگاه تصمیم‌گیری سیاسی و منظر اخلاقی بر این باورند که باید جلوی سازوکارهای غیرقانونی گرفته شود تا بتوان در فضای سیاسی-اجتماعی سالم تنفس کرد (حاجیان حسین آبادی، ۱۳۹۸: ۱۰۸).

ب) فساد اداری خاکستری: در قسم نخست، جامعه و حکومت اعتقاد دارد که فساد گسترش یافته است و بر پیکره دولت سنگینی می‌کند و مردم خواهان برخورد قانونی حکومت با عوامل فساد اداری هستند، اما در این قسم روند فساد اداری برای نخبگان ابزاری نامیمون است و آن‌ها معتقدند که در پیکره ساختار اداری معضلاتی به چشم می‌خورد، اما از نظر مردم هیچ‌گونه جهت‌گیری به نمایش گذاشته نمی‌شود. مردم در این مقطع بی‌تفاوت هستند. اگر ساختار اداری ایران را به‌عنوان یکی از موتورهای محرک قدرت سیاسی از لحاظ توزیع اوامر و اجرای آن تلقی کنیم، در این صورت چنانچه ماشین بوروکراسی اقدام به تسری فرامین و دستورات حکومت نکند یا بخشی از تصمیمات را به‌حالت معلق درآورد، از نظر نخبگان ابزاری، کارمندان ملبس به فساد اداری شده‌اند.

پ) فساد اداری سفید: فسادی است که کاری ظاهراً مخالف قانون است، اما بیشتر اعضای جامعه و نخبگان سیاسی آن را آن‌قدر مضر و بااهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. مثال گویای فساد سفید چشم‌پوشی از موارد نقض مقرراتی است که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی ضرورت خود را از دست داده‌اند (نادری، ۱۳۹۶: ۵۱).

در خصوص نقش شهروندان در رقم خوردن انواع فساد نیز می‌توان گفت شهروند به دو طریق ممکن است با کارمند ارتباط ایجاد کند. چنانچه شهروند با کارمند رابطه دوستی یا خویشاوندی داشته باشد، ممکن است با اتکا بر آن رابطه، از او تقاضا کند که ضوابط را نادیده بگیرد. از سوی دیگر، اگر هیچ‌آشنایی قبلی میان شهروند و کارمند وجود نداشته باشد، ممکن است شهروند از طریق پیشنهاد رشوه، نظر مساعد کارمند دولت را جلب کند

۱-۳- تبیین مصادیق فساد اداری در اسلام

در آیات قرآن و روایات اسلامی نیز به انواعی از فساد اشاره شده است که معادل آن را در سامانه اداری جامعه می‌توان مشاهده کرد. باید عنایت داشت که دولت و حکومت معنایی مترادف دارند که مجموعه نظام اداره کشور است. مقصود ما در این بخش، استفاده حداکثری از منابع اسلامی (آیات و روایات) برای ایجاد درک کلی نسبت به اندیشه اسلامی در خصوص فساد و سپس ارائه راهکارهایی برای مبارزه با آن است. مفاسدی از قبیل دریافت رشوه، خیانت در امانت، تقلب و غش در معامله، احتکار، رابطه‌گرایی، کم‌فروشی، رباخواری، اتلاف سرمایه‌های خدادادی، عدم پرداخت سهم بیت‌المال از اموال شخصی، تکاثر، کنز، اسراف و... در زیر به برخی از رایج‌ترین و شناخته‌شده‌ترین مفاسد اداری به دلیل شیوع بیشتر آن‌ها در جامعه با استفاده از قرآن و احادیث اشاره می‌شود.

۱-۳-۱- ارتشا

مورد استعمال رشوه معمولاً برای چیزی است که به‌منظور باطل کردن حق یا اجرای باطلی داده می‌شود. ارتشا در اصطلاح حقوق جزا، گرفتن یا قبول (مستقیم یا غیرمستقیم) وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مال از سوی هریک از مستخدمان و مأموران دولتی یا قوای سه‌گانه و نیروهای مسلح و... به‌منظور انجام دادن یا ندادن کاری که به سازمان‌ها و ادارات یادشده مربوط است (حبیب زاده، ۱۳۷۹: ۴۰). در قرآن کریم این واژه به کار نرفته، اما کلمه سحت سه بار در آیات ۴۲، ۶۲ و ۶۳ سوره مائده بیان شده که به معنای حرام یا هر نوع کسب حرام است. ارتشا یکی از مصداق‌های کسب حرام است که معمولاً مفسران در ذیل تفسیر سحت، آن را بیان کرده‌اند (ابن جوزی، ۱۴۲۲ق). چگونگی برخورد با ارتشا از بررسی آیات ۴۲ و ۶۳ سوره مائده به دست می‌آید. برای مثال، در آیه ۶۳ بر لزوم برخورد قاطع نخبگان و صاحبان جامعه با هرگونه فساد از جمله فساد مالی ارتشا تأکید می‌شود «لَوْ لَا يَنْهَاهُمُ الرَّبَّانِيُّونَ وَ الْأَحْبَارُ عَنْ قَوْلِهِمُ الْإِثْمَ وَ أَكْلِهِمُ السُّحْتَ لَبِئْسَ مَا كَانُوا يَصْنَعُونَ»^۱ (مائده/۶۳). رسول خدا (ص) نیز در باب تحریم رشوه می‌فرماید «إِيَّاكُمْ وَ الرِّشْوَةَ فَإِنَّهَا مَحْضُ الْكُفْرِ وَ لَا يَشْمُ صَاحِبُ الرِّشْوَةِ رِيحَ الْجَنَّةِ»^۲ (مجلسی، ۱۴۰۴ق: ۲۷).

۱-۳-۲- خویشاوندگرایی

خویشاوندگرایی یا گرایش به خاندان و قوم خود در زبان عربی با واژه‌های عصبیت و تعصب بیان

۱- چرا الهیون و دانشمندان، آنان را از گفتار گناه‌آلود و حرام‌خوارگی‌شان باز نمی‌دارند؟ راستی چه بد است آنچه انجام می‌دادند.

۲- از رشوه حذر کنید؛ زیرا کفر محض است و صاحب رشوه بوی بهشت را استشمام نخواهد کرد.

می‌شود رابطه‌گرایی در علم مدیریت به این معناست که دوستان و خویشاوندان مدیر در خارج از سازمان ممکن است دوستی و خویشاوندی با مدیر سازمان را مدنظر قرار دهند و انتظار داشته باشند که امتیازات ویژه‌ای به آن‌ها تعلق گیرد. گاه از این امتیازات ویژه به رانت‌خواری تعبیر می‌شود؛ یعنی هر نوع استفاده مادی و معنوی که از ارتباطات ویژه و جایگاه و موقعیت مدیر توسط اطرافیان صورت بگیرد و به دلیل آن، چیزی که دیگران امکان دسترسی به آن را ندارند، به آسانی به خود اختصاص دهند (خلیلی کلاریجانی و دیگران، ۱۳۹۹: ۷۸۰). در قرآن کریم برای دوستی، گرایش‌ها و روابط انسانی معیار تعیین شده است؛ معیار ایمان و تقوا نه تعصب‌ها و منفعت‌طلبی؛ «ای اهل ایمان! شما پدران و برادران خود را نباید دوست بگیرید اگر آن‌ها کفر را بر ایمان برگزینند و هر کس از شما آنان را دوست گیرد، چنین کسانی بی‌شک ستمکارند» (توبه/۲۳).

همچنین، خداوند متعال تبارگرایی بدون زمینه‌های شایستگی و استحقاق را از جانب هر کس که صورت گیرد، نمی‌پذیرد «وَ إِذْ ابْتَلَىٰ إِبْرَاهِيمَ رَبُّهُ بِكُلِّ مَتَّاتٍ فَأَتَمَّهُنَّ قَالَ إِنِّي جَاعِلُكَ لِلنَّاسِ إِمَامًا قَالَ وَمِنْ ذُرِّيَّتِي قَالَ لَا يَنَالُ عَهْدِي الظَّالِمِينَ» (بقره/۱۲۴). خداوند در این آیه، هم‌اهمیت و حساسیت جایگاه رهبری و اداره جامعه را بیان می‌فرماید و هم از به کرسی نشستن مردمان ظالم و فاسد نمی‌می‌کند. در نهایت نیز خویشاوندی و نسبت داشتن با پیامبر خدا را دلیل کافی برای امامت و جانشینی ایشان نمی‌داند و آشکارا از این گونه رابطه‌گرایی نمی‌گذرد. آیه شریفه «يَا نِسَاءَ النَّبِيِّ مَن يَأْتِ مَكَّنَّ بِفَاحِشَةٍ مُّبِينَةٍ يُضَاعَفْ لَهَا الْعَذَابُ ضِعْفَيْنِ وَكَانَ ذَلِكَ عَلَى اللَّهِ يَسِيرًا»^۲ (احزاب/۳۰) نیز در خصوص مضاعف شدن عذاب همسران پیامبر اکرم (ص) در فرض انجام دادن کار زشت، به معنای مضاعف شدن صواب و عقاب در نزدیکی جایگاه ایشان است.

۱-۳-۳- تقلب و تزویر

بسیاری از مفاسد اداری را که امروزه به وقوع می‌پیوندد، می‌توان در ذیل بحث تقلب و کلاهبرداری و تعبیر دینی آن یعنی غش جای داد. غش «در لغت به معنای تقلب و تزویر و خیانت و در اصطلاح یعنی جنس خوب را با جنس بد مخلوط کردن یا اینکه فروشنده جنس نامرغوب را به صورت کالای مرغوب عرضه کند؛ به گونه‌ای که مشتری و خریدار نفهمد»، است (ترکی

۱- و به یاد آر هنگامی که خدا ابراهیم را به اموری امتحان فرمود و او همه را به جا آورد. خدا به او گفت من تو را به پیشوایی خلق برگزینم. ابراهیم عرض کرد فرزندان من چگونه؟ فرمود اگر شایسته باشند می‌دهم؛ زیرا عهد من به مردم ستمکار نخواهد رسید.

۲- ای زنان پیغمبر! از شما هر که به کار ناروای آشکاری دانسته اقدام کند، او را دو برابر دیگران عذاب کنند و این بر خدا سهل و آسان است.

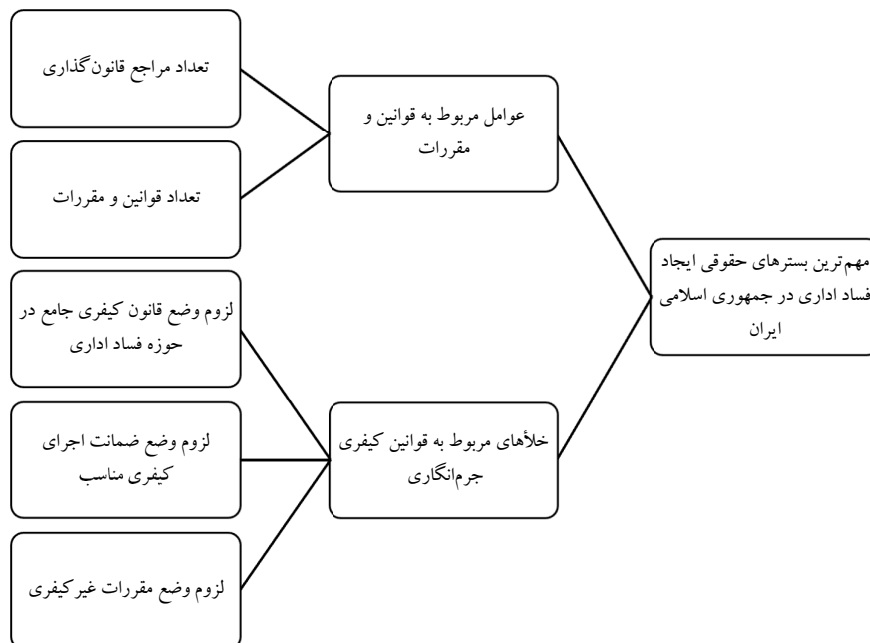
هرجگانی و دیگران، ۱۳۹۸: ۱۰۴). باید دانست که غش و تقلب تنها در معاملات تجاری و در صحنه بازار روی نمی‌دهد، بلکه این اصطلاح معنایی عام دارد که هر نوع تزویر، کلاهبرداری و تدلیسی را شامل می‌شود و اگر این مفهومی در حوزه کاری کارمندان دولت و صاحبان مناصب مدیریتی روی دهد، با عنوان فساد اداری از آن یاد می‌شود. کارمندان و مدیران دولتی ممکن است با سوءاستفاده از موقعیتی مانند پیچیدگی‌های مقررات اداری و نبودن قوه نظارتی کارآمد و... به جعل، تقلب و تدلیس برای جلب منافع تحت تصدی به نفع خود یا دیگران اقدام کنند. واژه غش در قرآن کریم نیامده است، اما در روایات اسلامی بسیار به چشم می‌خورد و به‌عنوان یکی از محرمات الهی از آن نهی شده است مانند این روایت که پیامبر اکرم (ص) فرمودند: «مَنْ غَشَّ مُسْلِمًا فِي شِرَاءٍ أَوْ بَيْعٍ فَلَيْسَ مِنَّا وَ يُحْشَرُ يَوْمَ الْقِيَامَةِ مَعَ الْيَهُودِ»^۱ (ابن بابویه، ۱۴۱۳ق).

۲- فساد اداری در ایران

در نظام جمهوری اسلامی ایران، هنجارهای حقوقی متنوعی در مبارزه با فساد در ابعاد مختلف اقتصادی و اداری به تصویب رسیده است. برای مثال، می‌توان به ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری که توسط مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۹/۰۱/۳۱ در ۲۶ بند و فرمان هشت‌ماده‌ای به سران قوا درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی اشاره کرد. از دیگر مقررات مصوب کشور می‌توان به تصویب برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با مفاسد اداری در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ هیئت وزیران بنا به پیشنهاد شماره ۸۸/۱۶/ک نهاد ریاست‌جمهوری و استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی اشاره کرد.

ازجمله مهم‌ترین عوامل فساد اداری در کشور را می‌توان در تعداد قوانین و مقررات دانست؛ البته گفتنی است که صرف تعدد و کثرت هنجارها چالش نیست. عدم شفافیت و فقدان انسجام میان آن‌ها چالش اصلی است؛ به گونه‌ای که فهم قواعد حاکم بر هر حوزه و اقدامات آن‌ها مشکل است. این موضوع منجر به فراهم شدن بستر فساد می‌شود. همچنین، کثرت مراجع قانون‌گذاری از سویی و فقدان نگاه پیشگیرانه در قوانین از سوی دیگر، از اسباب مختلف فساد در ایران است. نگاه قانون‌گذار تنها به اقدامات پس از وقوع فساد و چگونگی برخورد با مفسدان بوده و به راه‌های جلوگیری از وقوع فساد یا برچیدن زمینه‌های وقوع آن نیندیشیده است.

۱- هرکس در خرید و فروش با برادر مسلمان خود فریب‌کاری کند، از ما نیست و در روز قیامت با قوم یهود محشور خواهد شد.



شکل ۱- جمع‌بندی بسترهای حقوقی ایجاد فساد در ایران

۳- رویکردهای متداول در مقابله با فساد اداری

به‌منظور مقابله با فساد، روش‌هایی معرفی شده که هر یک برخاسته از رویکردهای نظری است که در زیر به آن‌ها اشاره می‌شود. نکته مهم در همه رویکردها یافتن سیاست مناسب ضد فساد است. رویکردهای سیاست ضد فساد را می‌توان به پنج گروه تقسیم کرد.

- رویکرد کنترل اجرایی و قضایی: در این رویکرد، فساد به‌نسبت ساده و نوعی رشوه‌خواری در نظر گرفته می‌شود و کارکنان دولتی و سیاست‌گذاران به‌عنوان افراد در جست‌وجوی فرصت برای فساد دیده می‌شوند. سیاست ضد فساد در این رویکرد شامل ایجاد و تقویت قوانین قضایی (جنایی) مؤثر و ایجاد نظام کنترلی مؤثر در دولت است (ترکی هر جگانی و دیگران، ۱۳۹۸: ۱۱۰)

- رویکرد دولت کوچک: این رویکرد در مفروضات رویکرد بالا سهیم است. درحالی‌که رویکرد کنترل اجرایی و قضایی به‌دنبال کاهش فساد با استفاده از ابزارهای اجرایی و قانونی است، این رویکرد بیان می‌کند که خود دولت یک مشکل است. طرفداران این دیدگاه،

- سیاست ضد فساد را متشکل از سیاست‌هایی برای کاهش نقش دولت و قوانین می‌دانند.
- رویکرد اقتصادی-سیاسی: در این رویکرد فرض می‌شود که فساد ناشی از ناتوانی مدیران در نظارت مؤثر بر مرئوسان است. طرف‌داران این دیدگاه تنها بر اندازه دولت متمرکز نشده‌اند، بلکه بر شکل‌دهی دوباره برنامه‌های دولت برای افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی و کاهش مشکلات رئیس-مرئوس متمرکز شده‌اند. در این رویکرد برای مبارزه با فساد تنها نباید با فساد مبارزه کرد، بلکه باید ثبات اقتصادی را که در آن اتفاق می‌افتد، دنبال کرد.
 - راهبردهای چندجته رویکرد سیستم سالم: تحقیقات گویای این است که بسیاری از برنامه‌های ضد فساد در راستای شکل‌دهی مجدد مدیریت مالی و دولتی بوده، در صورتی که ریشه‌های فساد اداری گسترده است و باید برای مبارزه با آن راهبردهای چندجته را در نظر گرفت. اهداف این رویکرد شامل افزایش ظرفیت دولت و مدیریت بخش دولتی، تقویت پاسخ‌گویی سیاسی، توانمندسازی جامعه مدنی و افزایش رقابت اقتصادی می‌شود (قلی‌پور و نیک‌رفتار، ۱۳۸۶: ۶۳).
 - رویکرد مبتنی بر بی‌عیبی (سلامت) دولت: رویکردهای بیان‌شده برای نظام‌های ضد فساد تمایل به قبول این فرض داشتند که کارکنان دولت به‌صورت ذاتی به دنبال سود هستند، اما در رویکرد مبتنی بر سلامت، دولت به ایجاد سلامت در ساختار دولت تمایل دارد. بر مبنای این پیش‌فرض کارکنان دولت می‌توانند انگیزه مثبت برای رفتار سالم و انگیزه منفی برای جلوگیری از رفتارهای مفسدانه داشته باشند.

۴- روش‌های مقابله با فساد

مسئله فساد اداری و سیاست‌های مقابله با آن از اساسی‌ترین مسائل کشور بوده است. در این رابطه جمهوری اسلامی ایران تلاش داشته است تا با ارائه راهکارها و تصویب قوانین عمل کند. در این بخش، سیاست‌های پیشگیری کیفری ایران در مقوله فساد اداری بررسی و بیان می‌شود.

۴-۱- تدابیر پیشگیرانه وضعی از فساد اداری در اسلام

بسیاری از نهادهایی که تأسیس آن‌ها به صدر اسلام بازمی‌گردد مانند نهادهای امر به معروف و نهی از منکر و حسبه و اموری مانند وجوب حفظ اموال، ضرورت حفظ حجاب و عفاف، ضرورت مکتوب کردن معاملات یا اخذ شهود، حمایت از بزه‌دیدگان بالقوه و موارد مشابه دیگر، مجموعه‌ای از تدابیر پیشگیری وضعی را تشکیل می‌دهد. همه این موارد نمونه‌هایی از راهبردهای پیشگیری وضعی در سیاست جنایی اسلام و مصادیقی از شیوه‌های متعدد این پیشگیری است (نیلچی‌زاده، ۱۳۸۵: ۱۹-۲۰)؛ چنان‌که در پیشگیری کیفری، پاسخ به تخطی از هنجارها به‌گونه‌ای مشهود با

مراجع دولتی یا رسمی و مراجع مردمی یا غیررسمی مرتبط است، در پیشگیری وضعی نیز می‌توان با تفکیک این دو مرجع، شیوه‌ها و مراجع دولتی و مردمی را مورد بررسی قرار داد (میرخلیلی، ۱۳۸۸: ۱۴۷). به نظر می‌رسد کنترل رسمی و دولتی شامل مواردی مانند مراقبت و کنترل فیزیکی، حسبه و نهادهای رسمی مؤثر در پیشگیری وضعی می‌شود. نظارت و مراقبت غیررسمی شامل موضوعاتی مانند امر به معروف و نهی از منکر، مشارکت مردم و نهادهای جامعه مدنی در پیشگیری وضعی است.

نظارت رسمی مربوط به فعالیت آن دسته از سازمان‌ها و نهادهای دولتی است که پیشگیری از جرم از جمله کارکردهای اصلی آن‌هاست. دولت موظف به حفظ نظم و امنیت جامعه و افراد است. با مطالعه آیات کلام‌الله مجید و دقت در احادیث به‌ویژه کتب ارزشمندی مانند نهج‌البلاغه و دیگر منابع درمی‌یابیم که در اسلام بر نظارت و ثواب و عقاب اعمال انسان‌ها تأکید فراوانی شده است. برای مثال آیات ۷ و ۸ سوره زلزله، آیه ۱۸ سوره ق، آیه ۱۰ سوره انفطار، آیه ۴۹ سوره کهف و آیه ۴ سوره طارق بر همین موضوعات دلالت دارند. نامه‌های امیرالمؤمنین علیه‌السلام در نهج البلاغه نیز گواه این موضوع است که آن امام همام دائماً خطاب به والیان، استانداران و دیگر کارگزاران خود تأکید بر اهتمام جدی در مورد نظارت و بازرسی بر اداره امور جامعه داشتند تا زمینه فساد اداری را از بین ببرند.

هنگامی که امیرالمؤمنین^(ع) به حکومت رسید، با انبوهی از مفاسد و انحرافات در نظام اداری و حکومتی مواجه بود. ایشان مبارزه با این مفاسد را از همان نخستین روزهای حکومت آغاز کرد. امام در دومین روز از حکومت خود، با صراحت به بخشی از سیاست اصلاحی خویش اشاره می‌کند و می‌فرماید بدانید هر زمینی که عثمان بخشید و هر ثروتی که از اموال خداوندی هدیه کرد، به بیت‌المال بازمی‌گردد؛ زیرا حقوق گذشته را چیزی از میان نبرد و اگر این ثروت‌ها را بیابم درحالی که مهریه زنان یا در شهرها توزیع شده باشد، به جایگاهش بازمی‌گردانم؛ زیرا عدالت را گشایشی است و هر آن کس که عدالت برایش تنگ باشد، ستم بر او تنگ‌تر خواهد بود (ابن ابی‌الحدید، ۱۴۰۴ق، ج ۱: ۲۶۹).

نظارت و مراقبت غیررسمی نهادهای مدنی و مشارکت مردم در اداره امور اجتماع نیز ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است؛ زیرا نهادهای مدنی با نظارت خود بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای عمومی دولتی می‌توانند فعالیت‌های آن‌ها را از طریق شفاف‌سازی در معرض نگاه و داوری جامعه قرار دهند. در سیاست جنایی اسلام، مشارکت مردمی در پیشگیری از جرم در قالب امر به معروف و نهی از منکر به‌عنوان مهم‌ترین نهاد نظارتی با هدف مبارزه با ارتکاب جرم مورد تأکید قرار گرفته است؛ البته برحسب اینکه چه معنایی از معروف یا منکر اراده شود، تبیین جایگاه امر به معروف و

نهی از منکر متفاوت می‌شود؛ زیرا اگر معنای مضیق اراده شود، کارکرد این شیوه در سیاست جنایی اسلام تنها به بخش رفتاری واجب و حرام محدود می‌شود در حالی که سیاست جنایی اسلام با توجه به تنوع پاسخ‌ها به نقض هنجارها از تنفر قلبی و تذکر لسانی تا واکنش‌های شدیدتر، ترک مستحبات و انجام دادن مکروهات با درجات خفیف‌تری مشمول امر به معروف و نهی از منکر می‌شود (حاجی ده‌آبادی، ۱۳۸۳: ۷۹).

۴-۲- پیشگیری وضعی از فساد در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

پیشگیری اجتماعی به‌طور کلی بر مبنای رویکرد علل بزهکاری و سازمان‌دهی برنامه‌هایی با هدف از بین بردن یا مهار آثار آن اتخاذ و اجرا می‌شود. پیشگیری وضعی بر این اندیشه استوار است که علل گذر از اندیشه به عمل جنایی نه تنها انگیزه مرتکب، بلکه خصوصیات وضعی موقعیتی مشرف بر زمان و لحظه ارتکاب جرم یعنی شرایط پیش‌جنایی (ماقبل بزهکاری) است. بدین ترتیب می‌توان با مدیریت و نیز تغییر و دست‌کاری در وضعیت و اوضاع و احوال مادی و غیرمادی مشرف بر ارتکاب جرم دست‌کم از ارتکاب برخی از جرائم پیشگیری کرد (غیوری نیا و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۸۶). به نظر می‌رسد این رویکرد می‌تواند به دو دسته اقدامات منتهی شود. دسته نخست، اقداماتی که با هدف کاهش وضعیت‌های پیش‌جنایی اعمال می‌شود. دسته دوم، برنامه‌هایی که با هدف افزایش خطر و هزینه ارتکاب جرم برای مرتکب طراحی و دنبال می‌شود. از آنجاکه از سویی، عمر دولت‌ها (قوه مجریه) به لحاظ مهلت‌های تعیین‌شده در قانون اساسی جوامع دموکراتیک کوتاه است و از سوی دیگر، اقدامات پیشگیری وضعی بیشتر عینی و قابل رؤیت است و اجرای آن بلافاصله آثار خود را نشان می‌دهد، در مقایسه با اقدامات پیشگیری اجتماعی مانند آنچه نسبت به قانون ارتقای سلامت نیز تا حدود زیادی صدق می‌کند، بیشتر مورد استقبال قرار گرفته است. بدین ترتیب، برخی از تدابیر کنشی موقعیت‌مدار این قانون به دنبال کاهش وضعیت‌های پیش‌جنایی از طریق مدیریت آن و برخی ناظر به افزایش هزینه و خطر ارتکاب است که قانون‌گذار خواسته است از طریق شفافیت به آن جامه عمل بپوشاند.

۴-۲-۱- اولویت‌بخشی به پیشگیری وضعی فنی- فناورانه

قانون‌گذار در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد پس از بیان تعاریف و اشخاص مشمول در مواد ۱ و ۲، بلافاصله در ماده ۳ به تکلیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاسد اداری از گونه پیشگیری وضعی می‌پردازد، اما تاکنون حکم این ماده بر زمین مانده و اجرایی نشده است. در واقع، قانون‌گذار با مینا قرار دادن نظریه انتخاب عقلانی، فرض را بر این قرار داده است که عمل انتخابی بزهکار در حوزه فساد، ابزاری برای رسیدن به اهداف مشخص است. از این‌رو این دسته،

عقلانی عمل می‌کنند و برای دستیابی به هدف، خود را با موقعیت‌ها منطبق می‌کنند. نتیجه اینکه، تغییر در موقعیت‌های پیش‌جنایی آنان را ناگزیر به پذیرش این واقعیت می‌کند که منافع عدم ارتکاب بر ارتکاب فزونی دارد.

بدین ترتیب، به‌جای سرمایه‌گذاری در پیش‌آمدگی فردی، با مداخله در موقعیت‌ها می‌توان تصمیم بزهکاران بالقوه را تحت شعاع قرار داد. قانون‌گذار بر همین اساس، نخست، در قانون ارتقای سلامت نظام اداری، پیشگیری را با اقدامات وضعی آغاز کرد و دوم از لحاظ محتوایی بخش عمده مواد قانون ازجمله ماده ۳ با دو بند و دو تبصره طولانی با موضوع اطلاع‌رسانی تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی در دیدارگاه‌های الکترونیکی و نیز ثبت قراردادها در پایگاه اطلاعات قراردادها، ماده ۴ با دو تبصره در زمینه پوشش اطلاعاتی نقاط آسیب‌پذیر فعالیت‌های کلان اقتصادی، ماده ۹ با پنج بند با موضوع راه‌اندازی نظام جامع اطلاعات مالیاتی، ماده ۱۲ با سه بند و دو تبصره در راستای «اجرای طرح حدنگاری (کاداستر)»، ماده ۲۱ با دو تبصره در خصوص «امنیت محیط مجازی» و نیز ماده ۳۲ با موضوع «استفاده حداکثری از ظرفیت بخش‌های نظارتی» را به پیشگیری وضعی اختصاص داد و بدین ترتیب، با اختصاص تنها یک ماده مختصر (ماده ۷) با موضوع «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» و وضع کدهای رفتاری یا رفتارنامه‌های اخلاقی بر مبنای افقی کوتاه‌مدت، به اثربخشی بی‌درنگ تکیه کرده است حال آنکه پیشگیری اجتماعی تخصصی بیشتر آموزش و پرورش محور است و در درازمدت پاسخ می‌دهد (آقابابایی، ۱۳۸۸: ۲۱). از این رو این تصور که پیشگیری اجتماعی به محدودیت رسیده یا ناکارآمد است، نسنجیده است، اما دولت‌ها به این استدلال‌ها توجه نکرده‌اند و از ترس اینکه به تساهل متهم شوند، پیشگیری اجتماعی را به حاشیه رانده‌اند و سعی می‌کنند با توسل به پیشگیری‌های وضعی به مردم نشان دهند که می‌توانند در کوتاه‌مدت به ناامنی پاسخ دهند.

۴-۲-۲- پیشگیری وضعی از فساد از طریق شفافیت

از آنجا که ارتکاب جرائم مرتبط با فساد اداری بیشتر به علت موقعیت‌های مشرف بر لحظه ارتکاب جرم از جمله نبود بزه‌دیده حقیقی، رؤیت‌ناپذیری محیط‌های بسته و به‌طور خاص، عدم شفافیت است، تغییر و مدیریت این وضعیت‌ها از طریق پیش‌بینی برنامه‌هایی که در راستای ۱- کاهش موقعیت پیش‌جنایی و ۲- افزایش خطر ارتکاب برای بزهکار به اجرا درمی‌آید، می‌تواند از احتمال ارتکاب پیشگیری کند یا از شدت آن بکاهد. اهمیت شفافیت و تأثیر آن در از بین بردن وضعیت‌های پیش‌جنایی تا بدان اندازه است که کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد آن را شرط لازم هر اقدام پیشگیرانه از مظاهر فساد تلقی می‌کند و در مواد مختلفی ازجمله بند ۱

ماده ۵، بندهای الف و ت ماده ۷ بر ضرورت آن تأکید کرده است. ماده ۵ این کنوانسیون از کشورها خواسته است سیاست‌های پیشگیری و مقابله با فساد را با محوریت حاکمیت قانون مدیریت صحیح امور عمومی و اموال دولتی، پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری، مشارکت جامعه مدنی و گروه‌های برخاسته از متن مردم و شفافیت تنظیم کنند. برخی از کشورها مانند فرانسه، در سال ۱۹۹۳، شفافیت را موضوع قانون مستقلی در همین زمینه با عنوان قانون «پیشگیری از فساد و شفافیت مجاری اقتصادی و آیین‌های عمومی» قرار دادند. احتمال سوءاستفاده از عدم شفافیت به عنوان یک موقعیت مشرف به لحظه ارتکاب بزه، به‌ویژه در نظام‌های اقتصاد دولتی بسیار بالا است (قائمی، ۱۳۸۵: ۸۶).

۴-۲-۳- شفافیت فعالیت‌های متصدیان مشاغل

در نظام‌های غیردمکراتیک سیاست جنایی شفافیت در اداره کشور موضوعی استثنایی است و فساد کارگزاران عادی جلوه می‌کند. در نظام‌های مردم‌سالار تلاش می‌شود از طریق تقویت حضور مردم در روند تصمیم‌گیری، ایجاد اطمینان از دسترسی مؤثر مردم به اطلاعات، پیش‌بینی برنامه‌های آموزش عمومی از جمله در مواد درسی مدارس و دانشگاه‌ها و نیز حمایت از آزادی دریافت و انتشار اطلاعات مربوط به مفاسد مالی، زمینه مبارزه با جلوه‌های فساد فراهم شود. در این صورت شفاف‌سازی می‌تواند خطر شناسایی و دستگیری را افزایش دهد و فرایند گذر از اندیشه به عمل را مختل کند (آزادی و شیخ موحد، ۱۴۰۱: ۲۳۱).

در ارتباط با شفافیت تأمین مالی متصدیان و مقامات اصل ۱۴۲ قانون اساسی در ایران رئیس قوه قضائیه را ملزم ساخته است تا به دارایی رهبری، رئیس‌جمهوری، معاونان وی، وزیران، همسر و فرزندان آن‌ها در دوره پیش و پس از خدمت رسیدگی کند تا برخلاف حق افزایش نیافته باشد، اما از آنجاکه این شفافیت در اصل ۱۴۲ تنها به برخی شخصیت‌ها محدود شده، فرایند تصویب قانون اجرای این اصل با فرازونشیب فراوان همراه شده است؛ البته در خصوص تأمین مالی، قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی در انتخابات مجلس شورای اسلامی نیز به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است (مصوب ۱۳۹۸/۱۱/۰۶). در این خصوص طرح و لوایح مرتبط دیگر از جمله طرح شفافیت قوای سه‌گانه را نیز داریم. ارکان نظام حکمرانی کشور دارای کارکردها و نقش‌های متعددی هستند که شفافیت آن‌ها به صیانت از حقوق عامه در جامعه کمک می‌کند و عدم شفافیت آنان جلب مشارکت عمومی و ظهور حاکمیت مردم را تضعیف می‌کند. به همین دلیل، برای تحقق این اصل، در چند سال اخیر شفاف‌سازی مجلس شورای اسلامی و ارکان حاکمیت از جمله دغدغه‌های نمایندگان بوده و طرح‌ها و لوایح متعددی در این زمینه به مجلس

تقدیم شده است. یکی از مهم ترین این طرح ها، «طرح شفافیت قوای سه گانه، دستگاه های اجرایی و سایر نهادها» است.

۴-۲-۴- پیشگیری از طریق شفافیت در فرایندها و قوانین و مقررات

اقدامات پیشگیرانه در دو رویکرد اجتماعی و وضعی به طور کلی یا ناظر به افراد است یا ناظر به موقعیت ها. در ارتباط با اقدامات ناظر به افراد، حذف یا محدود ساختن عوامل جرم زا در اولویت قرار می گیرد و در خصوص اقدامات ناظر به موقعیت، بر مدیریت عوامل فیزیکی در راستای کاهش وضعیت های مستعد گذر از اندیشه به عمل تأکید می شود. کارآمدی تدابیر دسته دوم مستلزم این است که پس از تعیین و تعریف جرم مورد نظر وضعیت های پیش جنایی تسهیل کننده شناسایی شود. از جمله مهم ترین وضعیت های پیش جنایی در ارتباط با فساد اداری با توجه به ویژگی های این دسته جرائم به ویژه ارتکاب آن در محیط بسته، فقدان بزه دیده حقیقی، ارتکاب به مناسبت شغلی عدم شفافیت است. این عدم شفافیت گاه مربوط به فرایندهاست و گاه مربوط به قوانین و مقررات و در دسترس بودن آن است.

۵- پیامدهای فساد اداری

پیامدهای فساد اداری با توجه به گستره آسیب رسانی آن در دو دسته جمعی و فردی جای می گیرد. در زیر ابتدا چهار مورد از پیامدهای عمومی و سپس دو مورد از پیامدهای فردی فساد بیان می شود.

۵-۱- پیامدهای عمومی

۵-۱-۱- تضعیف نظام سیاسی

فساد اداری با سلب اعتماد مردم، مشروعیت سیاسی حکومت ها را به مخاطره می اندازد (خانوار، ۱۴۰۱: ۴۵)؛ زیرا نظام اداری هر کشور ابزار اجرای سیاست ها و برنامه های حکومت به شمار می رود و بروز فساد گسترده در آن افزون بر جلوگیری از تحقق اهداف مورد نظر، نگرش مردم را نسبت به حکومت منفی می کند و در نهایت، به بی اعتباری آن در میان عموم منجر می شود. اعتصاب ها و شورش های داخلی و بعضاً فروپاشی نظام سیاسی هر کشور از نتایج طبیعی چنین وضعی خواهد بود. هلاک و نابودی اقوام فاسد و ستمگر به دلیل رفتار منافی حق و عدالت آن ها یکی از سنت های حتمی الهی به شمار می رود «وَكَمْ قَصَمْنَا مِنْ قُرْبِهِ كَانَتْ ظَالِمَةً وَأَنْشَأْنَا بَعْدَهَا قَوْمًا آخَرِينَ»^۱ (انبیاء/۱۱). در آیات دیگری نیز به این سنت مهم اشاره شده است از جمله آیه ۱۰۲ سوره هود، آیات ۴۵ و ۴۸ سوره حج، آیه ۵۹ سوره قصص و... روایات نیز بر این حقیقت مهم صحه

۱- و چه بسیار از شهرهایی که اهلهش ستمکار بودند، در هم شکستیم و پس از آنان قومی دیگر پدید آوردیم.

می‌گذارند «هرکس که در حکومت خویش ستم پیشه کند و دشمنانش زیاد گردند، خداوند اساس و پایه‌های ملکش را ویران خواهد کرد و هرکس که ستم روا دارد، ظلمش او را نابود خواهد کرد» (تمیمی آمدی، ۱۴۱۰ق: ۶۴۷). مبرهن است که یکی از آثار دنیوی ظلم به وجود آمدن انواع فساد مانند فساد اداری است.

۵-۱-۲- تخریب سامانه اقتصادی

همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، برقراری عدالت اصل اساسی و هدفی اولیه در تشکیل حکومت الهی به شمار می‌رود. برجسته‌ترین مصداق عدالت هم در عدالت اقتصادی نمود می‌یابد. منظور از عدالت اقتصادی در اسلام این است که همه کسانی که توانایی و عزم بهره‌گیری از امکانات جامعه را برای کار و تولید و هر نوع فعالیت اقتصادی دیگری دارند، بتوانند بدون هیچ‌گونه جلوگیری غیرقانونی یا تبعیضی در راستای اهداف خود اقدام کنند؛ زیرا قرآن کریم تصریح می‌کند که منابع و امکانات زمین آفریده خداوند و برای استفاده همگان قرار داده شده است: «وَالْأَرْضِ وَضَعَهَا لِلْأَنَامِ»^۱ (الرحمن/۱۰). فسادهایی که در سازمان‌های اداری شکل می‌گیرد، منجر می‌شود تا اقتصاد نیز مخدوش شود. برای مثال، دین اسلام از طریق وضع احکامی مانند زکات، خمس، مالیات و دستورهایی مانند انفاق، صدقه و... به ثروتمندان توصیه می‌کند که حقوق افرادی را پردازد که توانایی فعالیت اقتصادی ندارند تا به این وسیله ثروت‌های همگانی به صورت انحصاری و تنها برای معدودی دست‌به‌دست نشود. به این ترتیب، فقر و فاصله طبقاتی در جامعه و آسیب‌های ناشی از آن کمتر می‌شود. خداوند متعال در همین رابطه می‌فرماید «مَا آفَاءَ اللَّهُ عَلَى رَسُولِهِ مِنْ أَهْلِ الْقُرَى فَلِلَّهِ وَ لِلرَّسُولِ وَ لِذِي الْقُرْبَىٰ وَ الْأَيْتَامِ وَ الْمَسْكِينِ وَ ابْنِ السَّبِيلِ كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ مِنْكُمْ...»^۲ (حشر/۷). بنابراین، عدالت اقتصادی در اسلام به معنای برابری در دسترسی به امکانات و زیرساخت‌های اقتصادی و نیز عدالت توزیعی متناسب با نوع و میزان فعالیت اقتصادی و درنهایت، رسیدگی به اقشار آسیب‌پذیر و پر کردن شکاف‌های طبقاتی است. با توجه به جایگاه ویژه دولت در سامانه اقتصادی، فساد اداری می‌تواند در روند هر یک از انواع این عدالت، اختلال و مانع ایجاد کند.

۱- و زمین را برای مردم نهاد. کلمه «آنام» به معنای مردم است و بعضی آن را به انس و جن و برخی به معنای هر جنبه‌ای تعبیر کرده‌اند (آلوسی، ۱۴۱۵ق: ۱۰۳).

۲- آنچه خدا از دارایی ساکنان آن قریه‌ها عاید پیامبرش گردانید، از آن خدا و از آن پیامبر (او) و متعلق به خویشاوندان نزدیک (وی) و یتیمان و بینوایان و در راه‌ماندگان است تا میان توانگران شما دست‌به‌دست نشود....

۵-۱-۳- انحراف اخلاق جمعی

پژوهشگران اغلب فرهنگ عمومی جامعه را مهم‌ترین عامل بروز فساد می‌دانند (رفیع‌پور، ۱۳۸۷: ۲۶۴). به نظر می‌رسد که فرهنگ و فساد اداری از رابطه متقابل و دوسویه‌ای برخوردار است. به عبارت دیگر، همان‌طور که فرهنگ در ایجاد فساد اداری نقش اساسی دارد، تقاضای رفتار غیرقانونی مانند پرداخت رشوه از سوی کارکنان اداری نیز موجب آلوده شدن افراد جامعه و تضعیف و تخریب اخلاق و فرهنگ آن خواهد شد. ویژه‌خواری یکی دیگر از این مفاسد است که پیامدهای اخلاقی بدی در اجتماع دارد. امام‌علی^(ع) در همین رابطه می‌فرماید «انحصارطلبی حسادت می‌آورد و حسادت دشمنی و دشمنی، اختلاف و اختلاف، پراکندگی و پراکندگی، ضعف و ضعف، زوال دولت و از میان رفتن نعمت» (ابن ابی‌الحدید، ۱۴۰۴ق: ۳۳۴).

۵-۱-۴- زمینه‌سازی سلطه بیگانگان

در موقعیتی که به دلیل فساد اداری، نظام سیاسی و شاکله اقتصادی جامعه تضعیف می‌شود و انحراف اخلاقی در عرصه اجتماعی ریشه می‌دواند، احتمال طمع‌ورزی و سوءاستفاده بیگانگان و دشمنان در راستای سلطه بر ملت دور از ذهن نخواهد بود. برای مثال، واقعات تاریخی نشان می‌دهد که دولت انگلستان با استفاده از حربه فساد اداری توانست حکومت عظیم عثمانی و برخی دیگر از کشورهای اسلامی را ناکارآمد کند و به زانو درآورد (هلنه، ۱۹۷۲: ۲۳، ۴۶ و ۲۴۳). نفوذ و سلطه‌ای که آثار استعماری آن تاکنون نیز پیامدهای جبران‌ناپذیری برای کشورهای منطقه به دنبال داشته است. این در حالی است که قرآن کریم از فراهم‌سازی زمینه تسلط دشمنان بر مؤمنان نهی می‌کند و می‌فرماید «... وَ لَنْ يُجْعَلَ اللَّهُ لِلْكَافِرِينَ عَلَى الْمُؤْمِنِينَ سَبِيلًا»^۱ (نساء/۱۴۱). امام‌علی^(ع) نگرانی خود را از شورش و هجوم امصار تحت تسلط حکومت اسلامی به دلیل فساد کارگزاران این ایالات و خطر جدی که مملکت اسلامی را تهدید می‌کرد، این گونه با مردم در میان می‌گذارند «اما از این اندوهناکم که بی‌خردان و تبه‌کاران این امت، حکومت را به دست آورند. آنگاه مال خدا را دست‌به‌دست بگردانند و بندگان او را به بردگی کشند. با نیکوکاران در جنگ و با فاسقان همراه باشند؛ زیرا از آنان کسی در میان شماست که شراب نوشید و حد بر او جاری شد و کسی که اسلام را نپذیرفت، اما به ناحق بخشش‌هایی به او عطا شد. آیا نمی‌بینید که مرزهای شما را تصرف کردند و شهرها را گشودند و دستاوردهای شما را غارت کردند و در میان شهرهای شما آتش جنگ را

۱- ... و خداوند هیچ‌گاه برای کافران نسبت به اهل ایمان راه تسلط باز نخواهد کرد.

برافروختند...^۱ (ابن ابی‌الحدید، ۱۴۰۴ق، ج ۲۰: نامه ۶۲). در اصل ۱۵۲ قانون اساسی نیز به این موضوع اشاره شده است: «سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران بر اساس نفی هرگونه سلطه‌جویی و سلطه‌پذیری، حفظ استقلال همه‌جانبه و تمامیت ارضی کشور، دفاع از حقوق همه مسلمانان و عدم تعهد در برابر قدرت‌های سلطه‌گر و روابط صلح‌آمیز متقابل با دول غیرمحابرب استوار است».

۲-۵- پیامدهای فردی

۱-۲-۵- کیفر قضایی

از جمله مهم‌ترین بازدارنده‌ها و کنترل‌کننده‌های رفتارهای غیرقانونی شهروندان، برخوردهای مناسب و به‌موقع طبق قانون است. برخی از این رفتارها در قالب تخلف اداری جای می‌گیرد که در همان سامانه اداری، تذکرات جبران خسارات و تنبیهات متناسب در نظر گرفته خواهد شد. برخی دیگر از رفتارهای خلاف نیز به مراکز قضایی ارجاع داده می‌شود و در آنجا مورد بررسی و پیگیری قرار می‌گیرد. پیدایش سوءسابقه پرداخت غرامت مالی، طردشدگی اجتماعی، حبس و حتی مجازات مرگ از جمله پیامدهای سنگین دادرسی قضایی است که می‌تواند دامن‌گیر مفسد اداری شود. برای مثال، می‌توان به مجازات یک نیروی اطلاعاتی متخلف در دوران حکومت امام‌علی^(ع) اشاره کرد که آن حضرت در این باره به حاکم اهواز چنین نوشتند «هنگامی که نامه‌ام را خواندی، ابن هرمه را از بازار برکنار کن و او را به‌خاطر (حقوق) مردم از کار بازدار و سپس زندانی و خبر آن را اعلان عمومی کن و به کارگزارانت بنویس و نظرم را به آنان ابلاغ کن. درباره ابن هرمه غفلت یا کوتاهی نکنی که نزد خداوند هلاک شوی و من هم به بدترین شیوه برکنارت خواهم کرد...» (نعمان‌بن‌محمد، ۱۳۸۵: ۵۳۲). نمونه‌های دیگری از انواع مجازات قضایی در نامه‌های ۲۶، ۴۳، ۷۱ و ۵۳ نهج‌البلاغه و نیز در کتاب‌های دعائم‌الاسلام، ج ۱: ۳۹۶ و بحارالانوار، ج ۴۱: ۱۱۹ قابل ملاحظه است.

۲-۲-۵- عقوبت اخروی

در جامعه و دولت اسلامی فساد اداری به‌منزله گذار از اخلاق، تعدی از حدود شرعی، ضایع کردن حق‌الناس و جلوگیری از تحقق حکومت عدل الهی است که خداوند متعال پیامبران خود را یکی پس از دیگری به‌منظور استقرار آن مبعوث کرده است. بنابراین، می‌توان انتظار داشت که به دلیل حساسیت و ذوابعاد بودن این مسئله، پیامدهای اخروی آن نیز بسی گسترده و سنگین باشد.

۱- وَ لَكِنِّي أَسَىٰ أَنْ يَلِيَ أَمْرَ هَذِهِ الْأُمَّةِ سَفَهَاؤُهَا وَفَجَارُهَا فَيَتَّخِذُوا مَالَ اللَّهِ دُولًا وَ عِبَادَهُ حَوْلًا وَ الصَّالِحِينَ حَرْبًا وَ الْفَاسِقِينَ حَرْبًا فَإِنَّ مِنْهُمْ الَّذِي قَدْ شَرِبَ فِيكُمْ الْحَرَامَ وَ جَلِدَ حَدًّا فِي الْإِسْلَامِ وَ إِنْ مِنْهُمْ مَنْ لَمْ يَسْلَمْ حَتَّى رُضِخَتْ لَهُ عَلَى الْإِسْلَامِ الرَّضَاخُ ...

امام علی(ع) از پیامبر اکرم(ص) پرسیدند «ای رسول خدا(ص)! پدر و مادرم به فدای شما؛ جایگاه پیشوای ستمگر متجاوز که برای مردمش اصلاح نمی‌کند و دستور خداوند را در میان آن‌ها به اجرا در نمی‌آورد، چیست؟ حضرت پاسخ دادند او چهارمین از چهار تنی است که شدیدترین عذاب را در میان مردم در روز قیامت خواهند داشت: ابلیس، فرعون، قاتل نفس و چهارمین آن‌ها حاکم ظالم است» (ابن بابویه، ۱۴۱۳ق: ۲۸۷).

چهارچوب نظری تئوری محدودیت‌ها بیان می‌دارد هر سیستم دست کم دارای یک محدودیت است که سیستم را از رسیدن به سطح بالای عملکرد بازمی‌دارد. 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. در این مدل تحلیلی تحقیق ابتدا تلاش می‌شود عوامل اساسی فساد اداری بازشناسی شود. سپس با مطالعه در منابع دینی و ارزشی، راهکارهای مبارزه با این عوامل ارائه خواهد شد.

جدول ۱- گونه‌های فساد اداری در ایران و راهکارهای مبارزه و پیشگیری با فساد بنا بر اندیشه فقهی و حقوقی

عناصر تعاملی فساد اداری	عوامل اساسی	راهکارهای پیشگیری و مبارزه	نتیجه
حاکمان و دارندگان قدرت	انحصار قدرت	کنترل از بالا و برخورد با انحصارگرایان	
	فقدان پاسخ‌گویی	افزایش نظارت اجتماعی	
	تقوا و خودکنترلی		
وضعیت فرهنگی و هنجارها	خاموشی و جدان عمومی	افزایش زمینه‌های مشارکت مردم در امور اجتماعی	کاهش فساد
	فقدان مسئولیت‌پذیری اجتماعی	ترویج فرهنگ وظیفه‌شناسی و وجدان کاری	
	احیای حس مسئولیت‌پذیری اجتماعی	افزایش اعتماد اجتماعی	
	نهادسازی (توسعه زیربنایی)		
نظام اداری تنظیم‌کننده روابط مردم و سازمان‌ها	ضعف اخلاق عمومی	ایجاد محیط بازدارنده	
	فقدان شایسته‌سالاری	عدم تبعیض در برخوردها	
	عدم شفافیت	شایسته‌سالاری در عزل و نصب	
	پایین بودن معاشات	شفاف و ساده‌سازی قوانین و مقررات	
	فقدان سیستم کنترل و نظارت	رسیدگی به معیشت کارکنان	
		افزایش نظارت اجتماعی	
		قاطعیت در برخورد با متخلفان	

نتیجه‌گیری

فساد اداری پدیده‌ای است که در دنیای امروز به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه مطرح شده است. این پدیده توانسته است صدمات جبران‌ناپذیری را بر سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه وارد آورد که تأثیر عوامل گوناگون در شکل‌گیری فساد، به آن ماهیت پیچیده‌ای داده است. در نتیجه آن بسیاری از برنامه‌های طراحی شده دولت‌ها برای مبارزه با فساد به شکست انجامیده است. بنابراین، از گذشته تا امروز با وجود برنامه‌های اصلاحات اداری و قوانینی که برای مبارزه با فساد اداری یا تعدیل آن وضع شده، مسئله فساد اداری حل نشده و ریشه آن کنده نشده است. پرسشی که در اینجا مطرح می‌شود، این است که چرا چنین است؟ بی‌گمان علت آن کمبود قوانین نیست؛ زیرا می‌دانیم به‌خصوص در زمینه امور مالی برای جلوگیری از حیف و میل درآمدها و منابع مالی دولت، قوانین و مقررات و روش‌های نظارت و کنترل چنان مفصل است که اغلب دست‌وپاگیر است و باعث کندی اجرای برنامه‌ها و هدف‌های سازمان‌ها می‌شود. با وجود این، فساد اداری و سوءاستفاده از منابع مالی عمومی همچنان یکی از مسائل مهم سازمان‌های اداری ماست. بنابراین، باید علت اصلی استمرار فساد اداری را در عوامل دیگری جست‌وجو کرد. عوامل فرهنگی - اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری از جمله عوامل مهم این پدیده به‌شمار می‌روند.

جامعه ایران، جامعه‌ای توأم با گرایش‌های مذهبی و ملی است که همه آن‌ها فساد را پدیده‌ای زشت دانسته و همواره بر مبارزه با آن تأکید کرده‌اند، اما با این حال شاهدیم که شیوع فساد در جامعه مسیر بسیاری از پیشرفت‌های اجتماعی و ملی را بسته و هزینه‌های هنگفتی را بر دوش کشور و در نهایت، مردم گذاشته است. از دید قرآن کریم و احادیث معصومان (ع)، فساد اداری پیامدها و آسیب‌های بسیاری، هم برای مرتکبان فساد و هم برای جامعه در ابعاد مختلف به بار می‌آورد از جمله اینکه موجب خسران دنیوی و کیفر قضایی و نیز عقوبت اخروی می‌شود و با تضعیف نظام سیاسی و تخریب سامانه اقتصادی و ترویج انحرافات اخلاقی، عدالت اقتصادی را زایل می‌کند، فرهنگ جامعه را دگرگون می‌سازد و حکومت اسلامی را در معرض فروپاشی و نفوذ و سلطه بیگانگان قرار می‌دهد.

تجربه طولانی بوروکراسی جدید ایران نشان می‌دهد که اقدامات جزئی و پراکنده یا موسمی و نگرستن به بوروکراسی از دیدگاهی صرفاً فنی و بدون بررسی و تحلیل جامعه‌شناختی ساختار اداری به‌هیچ‌رویی راه درمان بیماری مزمن فساد اداری و ناکارآمدی بوروکراسی نخواهد بود و جز با اصلاحات اساسی مسائل فراوان موجود در نظام اداری از جمله فساد اداری - که در اینجا بررسی شد - حل نمی‌شود. برای حذف یا کاهش فساد اداری در نظام اداری و سطح جامعه نیازمند برنامه

های اساسی هستیم. بر همین مبنا، پیشنهادهایی در این خصوص ارائه می‌شود.
۱- با توجه به واگذاری بسیاری از وظایف و خدمات دولتی به بخش خصوصی در کشور و برای تحقق تأمین سلامت و شفافیت در نظام اسلامی، ترتیبی اتخاذ شود تا مجلس شورای اسلامی در حوزه تقنین نسبت به جرم‌انگاری و در راستای تعهدات نسبت به کنوانسیون مریدا اقدام لازم را به عمل آورد تا خلأ و حفره قانونی برطرف شود.

۲- در برخی قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌های اداری به دلیل متروک بودن، منسوخ بودن و ابهام داشتن آن ضعف حقوقی وجود دارد که لازم است برای جلوگیری از تزلزل در این نوع قوانین که با پیشگیری و مبارزه با فساد منافات دارد، شناسایی و رصد صورت گیرد و برای اصلاح به مجلس شورای اسلامی ارسال و پیگیری شود.

کتابنامه

قرآن کریم.

آلوسی، سید محمود (۱۴۱۵ق). روح المعانی فی تفسیر القرآن العظیم، تحقیق علی عبدالباری عطیه، جلد ۲۷، بیروت: دارالکتب العلمیه.

ابن ابی‌الحدید، عبدالحمید بن هبه‌الله (۱۴۰۴ق). شرح نهج‌البلاغه، جلد ۱، قم: مکتبه آیت‌الله المرعشی‌النجفی.

آزادی، محمد جواد و شیخ موحد، مهدی. (۱۴۰۱). تقویت اعتماد عمومی به مثابه ابزار ارتقای سلامت نظام اداری ایران. فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ۲۱۹-۲۴۲
ابن بابویه، ابوجعفر محمد بن علی. (۱۴۱۳ق). من لا یحضره الفقیه، قم: دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.

ابن بابویه، محمد بن علی (۱۴۰۶). ثواب الأعمال و عقاب الأعمال، قم: دارالشریف الرضی للنشر.

ابن منظور، محمد بن مکرم (۱۴۱۴ق). لسان‌العرب، جلد ۱۲، بیروت: دار صادر.

باقری، حسین (۱۳۸۷). شیوه‌های حقوقی کنترل فساد اقتصادی، روزنامه آرمان، شماره ۱۷۵۶.

بیات، محمود (۱۳۸۷). نظارت و کنترل اسلامی، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۳.

ترکی هرچگانی، غلامعباس، شامبیاتی، هوشنگ، رهامی، محسن (۱۳۹۸). بررسی فقهی حقوقی فساد مالی در آئینه سیاست جنایی تقنینی ایران. فصلنامه مطالعات فقه و حقوق اسلامی ۹۵-۱۲۰
تمیمی آمدی، عبدالواحد بن محمد (۱۴۱۰ق). غررالحکم و دررالکلم، تحقیق سیدمهدی رجایی. قم: دارالکتب اسلامی.

حاجی ده‌آبادی، محمدعلی (تابستان ۱۳۸۳). امر به معروف و نهی از منکر و سیاست جنایی، مجله فقه

و حقوق، شماره ۱.

حاجیان حسین آبادی، رضا (۱۳۹۸). روش‌های مبارزه با فساد اقتصادی در حکومت علوی.

فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش‌های نهج البلاغه، ۱۰۱-۱۲۴.

حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری (عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه)، تهران: وثوقی.

حبیب‌زاده، محمدجعفر (۱۳۷۹)، رشوه از دیدگاه حقوق کیفری ایران و فقه، مدرس علوم انسانی،

د ۹، ش ۹، ۳۵-۵۲

خضری، محمد (۱۳۸۱). فساد اداری، تهران، چاپ ۱، معاونت توسعه مدیریت و برنامه‌ریزی

ریاست جمهوری.

خلیلی کلاریجانی، محمد، خیراللهی، محمد علی، فقیهی، علی (۱۳۹۹). مدل سیستمی پیشگیری از

فساد اداری در سازمان اوقاف و امور خیریه. ماهنامه جامعه شناسی سیاسی ایران ۷۷۱-۷۸۵

خانوار، محمد مهدی (۱۴۰۱) آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده و راهبری ملت‌سازی غربی در

دنیای چهارمین کنفرانس بین‌المللی و پنجمین کنفرانس ملی حقوق و علوم سیاسی، تهران

داوید، رنه و اسپینوزی، کامی ژوفره (۱۳۸۱). درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی

معاصر، ترجمه و تلخیص سیدحسین صفایی، تهران: میزان.

دشتی، محمد (۱۳۸۸). امام‌علی (ع) و امور سیاسی، جلد ۳، قم: مؤسسه فرهنگی-تحقیقاتی

امیرالمؤمنین (ع).

راغب اصفهانی، حسین بن محمد (۱۴۱۲ق). المفردات فی غریب القرآن، تحقیق عدنان صفوان، جلد

۱، دمشق: دارالعلم / الدارالشامیه.

رفیع پور، فرامرز (۱۳۸۷). توسعه و تضاد، تهران: شرکت سهامی انتشار.

رهبر، فرهاد و صنیعی، محمدحسین و جامعی، مجتبی (پاییز ۱۳۹۷). مطالعه تطبیقی پیشگیری و

مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران و مالزی با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور،

فصلنامه مطالعات امنیت ملی، شماره ۳.

سبزه علی، راضیه و بدیچی، مهرداد (۱۴۰۲). نقش نهادهای نظارتی حکومتی در پیشگیری از دارا

شدن من غیر حق مقامات دولتی. پژوهش‌های حقوقی، ۲۲(۵۵)، ۳۶۷-۴۰۳.

شریعتی، زینب و عبدالحسینی، حسین، ۱۳۹۶، جنبه‌های کیفری مفساد اقتصادی در حقوق ایران،

اولین همایش ملی علوم اجتماعی، علوم تربیتی، روانشناسی و امنیت اجتماعی، تهران

عباس زادگان، محمدعباس (۱۳۸۹). فساد اداری، چاپ ۲، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

غیوری‌نیا، پیمان، میر ابراهیمی، سیدعلی، قربانی، محمدعلی (۱۴۰۱). تحلیل جرم‌شناختی عوامل

بزهکاری اطفال و نوجوانان شهرستان ارومیه در بازه زمانی ۱۳۹۰-۱۳۹۴. پژوهش‌های حقوق

جزا و جرم‌شناسی، ۱۷۷-۲۰۷

قاضی نعمان، ابی حنیفه النعمان بن محمد (۱۳۸۵ ق). *دعائم الاسلام*، مصر: دارالمعارف
قائمی، محمد حسن (۱۳۸۵)، عوامل مؤثر در بروز جرایم و مفاسد اداری و شیوه‌های پیشگیری از
آن، *دادرسی*، ش ۵۷، ۸۲-۱۰۵
قلی‌پور، رحمت و نیک‌رفتار، طیبه (۱۳۸۶). *فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن*،
نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۳.
لطیفیان، احمد (۱۳۸۶). *عوامل مؤثر در فساد اداری و راه‌های مبارزه با آن*، *دوفصلنامه دانش و*
توسعه، شماره ۴.

مجلسی، محمدباقر (۱۴۰۴ ق). *بحار الانوار*، بیروت: مؤسسه الوفا.
مجلسی، محمدباقر (۱۳۸۸). *بحار الانوار*، تهران: دارالکتب الاسلامیه
مشفق، محمدعلی (تیر ۱۳۸۹). *فساد اداری؛ آسیب‌شناسی اجتماعی فساد اداری و اقتصادی در*
ایران، «فساد اداری؛ زمینه‌ها و راهبردها»، مرکز تحقیقات استراتژیک معاونت پژوهش‌های
فرهنگی و اجتماعی، گروه پژوهش‌های اجتماعی، شماره ۵۲.
متی‌نژاد، صادق (پاییز ۱۳۸۸). *آسیب‌شناسی قوانین و مقررات ناظر به مقابله با فساد در ایران با*
تأکید بر ضرورت‌های جرم‌نگاری، فصلنامه دانش حسابرسی، سال ۹، شماره ۳۰.
منصورنژاد، محبوبه (اردیبهشت و خرداد ۱۳۸۴). *بررسی تأثیر فساد اداری بر امنیت اجتماعی تهران*،
مجله توسعه مدیریت، شماره ۶۶.

موسوی دوست، سیدمحمد (۱۳۹۸). *علل و پیامدهای فساد اداری*، فصلنامه علمی-تخصصی
رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، ۳ (۲۵).
موسوی فرد، سیدمحمد رضا، شمسی‌زاد، زهرا (۱۴۰۰). *فساد و تخلفات اداری در ایران با تأکید بر*
آموزه‌های حقوق کیفری و جامعه‌شناسی جنایی. *فصلنامه علمی آراء* ۱۳۱-۱۵۴.
نادری، محمد (۱۳۹۶). *تأثیر فساد اداری بر نظام اقتصادی، سومین کنفرانس توانمندسازی جامعه در*
حوزه علوم انسانی و مطالعات مدیریت، تهران
نیلچی‌زاده، فروغ (۱۳۸۵). *رویکردی قرآنی به گونه‌ها و مدل‌های برتر و نازل حجاب، بانوان*
شیعه، ش ۱۰، ۲۰-۳۲

Al-Jundi, S. A., Shuhaiber, A., & Al-Emara, S. S. (2019). The effect of culture and organizational culture on administrative corruption. *International Journal of Economics and Business Research*, 18(4).
Ertimi & Mohamed Ali Saeh. (2013). The Impact of Corruption on Some Aspects of the Economy, *International Journal of Economics and Finance*. 5(8).
Helne, Hans (1972): *Der neue Nahe Osten*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
Husted, B. (2002) "Culture and international anti-corruption agreements in Latin

- America", Journal of Business Ethics, Vol. 37.
- Nye, J. S. (1967). "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", American Political Science Review 61(2).
- Purushothaman et al (2012). Seeing Beyond the State: Woman's Perspective on Corruption & anti-Corruption, UNDP.
- Ray, Fisman & Miriam, A Golden (2017). corruption: what everyone needs to know, oxford press. Transparency International Corruption Perceptions index, (2015)
- Stapenhurst, F. and P. Langseth. (1997). The role of the public Administration in Fighting corruption. International Journal of public sector Management, 10 (5).
- USAID (2000) anti- corruption program, what is corruption? Anti-corruption index Oct.