

# «ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد»

## اهداف آموزشی

پس از مطالعه فصول جزوه و پایان دوره مذکور از خوانندگان انتظار می‌رود که:

- ۱- با تعاریف مختلف فساد اداری و طبقه‌بندی‌های آن آشنا شوند.
- ۲- عوامل مؤثر بر ایجاد فساد اداری را بشناسند.
- ۳- از پیامدهای فردی، فرهنگی و اقتصادی فساد در سیستم اداری آگاهی یابند.
- ۴- از مفاد آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه آگاه شده، تکالیف دستگاه‌های اجرایی را برای مبارزه با رشوه بدانند.
- ۵- مبانی حقوقی و قانونی مبارزه با فساد اداری را بشناسند.

## فصل اول: تاریخچه فساد اداری در ایران و جهان

### تاریخچه فساد اداری در ایران و جهان

فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن بشریت دارد و در حال حاضر نیز یکی از مسائل مبتلا به کشورهای جهان است و رشوه یکی از مهم‌ترین مصادیق فساد است.

تاریخ تمدن‌های قدیمی مانند یونان، رم، چین، هند و ... متأثر از فساد بوده است. فساد رنج‌های بسیاری برای جامعه بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و درهم ریختن جوامع همیشه مرتبط با فساد بوده است. فساد کنار بقیه عوامل از علل مهم فروپاشی تمدن‌های فوق بوده است.

مسئله فساد در تمام ادوار، گریبانگیر دولت‌ها و دغدغه‌های فکری بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی بوده است. ویتو تانزی (Vito Tanzi) معتقد است فساد پدیده تازه‌ای نیست و دو هزار سال پیش کوتیلا (Kautilya) نخست‌وزیر یک شاه هندو در کتاب خود به معضل فساد پرداخته است.

رشوه یکی از قدیمی‌ترین و در عین حال گسترده‌ترین آسیب‌های اجتماعی است که ویل دورانت در کتاب تاریخ تمدن، شواهدی از وجوه رشوه در روزگاران باستان را ذکر می‌کند و می‌نویسد: «در گذشته‌های دور که فرمانروایان برای اتخاذ تصمیمات مهم دست به دامان کاهنان می‌شدند تا با مشاهده پرواز پرندگان یا بررسی احشای حیوانات قربانی شده، قصد و اراده خدایان را از طریق آنها مشاهده کنند و به اطلاع ایشان برسانند، کاهنان از افرادی که قوانین بر له یا علیه آنان بود، رشوه می‌گرفتند تا نظرات خود را با سفارشات آنها هماهنگ کنند. در واقع رشوه، در طول تاریخ تمدن بشری وجود داشته و به روش‌های مختلف جلوه‌گر شده است.

شواهد زیادی از جلوه‌های گوناگون رشوه در طول قرنهای متمادی و در کشورها و سرزمین‌های مختلف وجود دارد. در فرانسه، در طول سالهای قرون وسطی، شواهدی از رشوه‌گری مقامات قضایی برای صدور رای علیه صاحبان حق وجود دارد. حتی نوشته‌اند «راموس» فیلسوف و ریاضی‌دان بزرگ قرن هیجدهم فرانسه، به دلیل رشوه دادن رقیبش به دستگاه قضایی کشته شد.

در روسیه تزاری، قانونی که بر جانشینی تزار و وراثت تاج و تخت حکومت می‌کرد، قانون رشوه بود.

در مورد رشوه در انگلیس، نقل قول جالبی از یک عضو پارلمان در قرن پانزدهم میلادی وجود دارد. به او گفته است: «دادگاه‌های انگلستان برای نیم دوجین جوجه از قانون، چشم‌پوشی می‌کنند». این جمله نیز از «والپول» یکی از وزرای انگلستان در قرن هیجدهم است که گفته: «هر وجدانی قابل خریدن است، تفاوتی که هست، در قیمت وجدانهاست».

در یونان باستان کار رشوه‌دهی و رشوه‌گیری به جایی رسیده بود که در عهد «جرج سوم»، روزهایی به عنوان روزهای رأی‌گیری تعیین می‌شد و چند روز پیش از آن، رأی‌دهندگان به‌طور علنی، خرید و فروش می‌شد. در مورد رواج رشوه در روم باستان، «امیانس»، مورخ معروف روم در قرن چهارم، می‌نویسد: «قضات، حتی بابت خمیازه‌ای که می‌کشند، حقی مطالبه می‌کنند و اگر متهم پول خوبی بدهد، حتی مادرکشی هم قابل اغماض است».

در عهد دولت عثمانی، «پادشاهان» حکمرانان بخشهای مختلف کشور بودند که بر کشورهای اسلامی-عربی سلطه داشتند و به اطرافیان سلطان برای باقی ماندن در مصدر کار رشوه می‌دادند و کار به جایی رسید که یکی از پادشاهان ادعا کرد به شخص سلطان هم رشوه داده است.

دانتِه (Dante) نیز در قرن چهاردهم، در کتاب کمدی الهی، به مسأله فساد توجه کرده و فساد را از نظر درجه‌بندی در اعماق جهنم قرار داده است. ویلیام شکسپیر نیز فساد مالی را دست‌مایه اصلی برخی نمایشنامه‌های خود قرار داده است. افرادی دیگر نیز مانند ماکیاوولی (Machiavelli)، منتسیکو (Montesquieu)، روسو (Rousseau)، بنتام (Jeremy Bentham) و برخی دیگر فلاسفه در این مورد اندیشه و اظهارنظر کرده‌اند. به عقیده ماکیاوولی، فساد جریانی است که طی آن موازین اخلاقی افراد سست و فضیلت و تقوی آنها به نابودی کشیده می‌شود. از آنجا که بیشتر افراد ضعیف هستند و عاری از تقوی و پرهیزکاری، زمینه فساد در آنها همواره موجود است مگر زمانی که تحت هدایت وزیر نفوذ یک رهبر بزرگ قرار گیرند.

ابن خلدون به فساد اداری توجه داشته و علت اصلی آن را علاقه شدید طبقات حاکم به زندگی تجملاتی عنوان می‌کند. به نظر وی هزینه بالای تجملات، طبقات حاکم را وادار می‌کند که به روشهای فساد اداری متوسل شوند.

از دید منتسیکو، فساد سبب می‌شود تا یک سامانه سیاسی خوب و صحیح به یک سامانه زشت و ناپسند تبدیل گردد. وی معتقد است در حکومت مشروطه شرافت به قدری مؤثر است که از هر پیش‌کشی بهتر است و احتیاجی بدان نیست، اما در حکومت استبدادی که نه شرافت وجود دارد و نه تقوی نمی‌توان به

انجام کاری تصمیم گرفت مگر به امید استفاده. افلاطون دستور می‌داد هر کس برای انجام وظیفه تحفه‌ای بگیرد، باید محکوم به اعدام شود. او مطابق افکار جمهوریت اظهار عقیده می‌کرد و می‌گفت: «نه برای اعمال خوب و نه برای اعمال بد، تحفه نباید گرفته شود، نه برای انجام امری و نه برای خودداری از انجام امری، تحفه گرفتن ممنوع است. قانونی که به قضات روم اجازه می‌داد هدایا و تحفه‌های کوچک بگیرند مشروط بر اینکه ارزش آنها در عرض سال از یکصد اکو تجاوز نکند، قانون بدی بود. اشخاصی که به آنها چیزی داده نمی‌شود چیزی هم نمی‌خواهند ولی اشخاصی که به آنها چیز کمی داده می‌شود به زودی کمی بیشتر و بعد رفته خیلی زیادتر توقع می‌کنند».

روسو معتقد است که فساد سیاسی نتیجه حتمی کشمکش و تلاش برای کسب قدرت است. چنین به نظر می‌رسد که او با لرد اکتون (Lord Acton) که می‌گوید: تمام قدرتها به فساد خواهند گرایید و قدرت مطلق به فساد مطلق تبدیل خواهد شد، موافق است. بنابر اعتقاد جرمی بنتام، فساد سبب می‌گردد که رفاه جامعه، قربانی نفع فردی شود.

### پیشینه مبارزه با فساد در نظام اداری ایران

در ایران، مبارزه با فساد در مقاطع مختلف زمانی و با اهداف گوناگون مطرح شده است. در دوره پهلوی اول، اقداماتی تحت عنوان مبارزه با فساد که هدف اصلی آن دست‌اندازی به ثروت بعضی از عمال حکومتی به نفع شاه و نزدیکان او بود صورت گرفت که عمداً جنبه اقتصادی و سیاسی برای شخص شاه و بعضی نزدیکان او داشته است.

پس از جنگ جهانی دوم (۱۳۲۴ به بعد) حداقل در سه دوره مبارزه با فساد در دولت مطرح شد: دوره حکومت ساعد - رزم آرا (۲۹-۱۳۲۸)، دوره حکومت امینی (۴۰-۱۳۳۹)، در دوره‌های آخر حکومت هویدا (۵۶-۱۳۵۲) که در هر سه مورد، اقدامات بی‌نتیجه، سطحی و زودگذر بود و به زودی موضوع اولویت خود را از دست داد و ترجیحاً به فراموشی سپرده شد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی نیز پس از یک وقفه کوتاه به دلیل اوضاع خاص اوایل انقلاب، دوباره فساد به اشکال مختلف نمایان شد. به نحوی که مجلس شورای اسلامی ناچار در سال ۱۳۷۱ قانون ممنوعیت اخذ هر نوع پورسانت و هدایا و... را تصویب کرد.

در سال ۱۳۷۳ که برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در دست تهیه و تدوین بود، با توجه به بررسی‌های آماری انجام گرفته روشن شد که ۳۰ درصد جمعیت حدود ۳/۴ درصد درآمد را در سال ۷۱ به دست می‌آورند و برعکس ۱۰ درصد بالای جمعیت، ۳۴ درصد کل درآمد را به خود اختصاص داده

بودند. همین مسئله موجب تصمیم دولت برای تدوین برنامه فقرزدایی و محرومیت‌زدایی شد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، بخاطر تنش‌های سیاسی و تحریم اقتصادی ایران و شروع جنگ تحمیلی و ادامه آن به مدت ۸ سال، نظم اداره امور جامعه مختل شد و فرصت طلایی برای کسب ثروت و سودجویی برای عده‌ای خاص فراهم آمد. از طرف دیگر، به علت تضعیف نظام کنترل و نظارت درونی و تضعیف واحدهای بازرسی ادارات (خودکنترلی قوه مجریه) که عملکرد ادارات دولتی را بررسی و موارد خلاف و سوءاستفاده را گزارش می‌کردند، اوضاع فساد و سودجویی شدیدتر شد. تشویق سطوح بالای مدیریتی با پرداخت پاداش‌های چشم‌گیر هم موجب به‌وجود آمدن یک طبقه مرفه تکنوکرات شده و این طبقه از درآمد کلان ظاهراً قانونی ولی واقعاً غیرشفاف برخوردار شدند. امر خودکفایی بعضی از دستگاه‌های دولتی مخصوصاً نهادها و جدایی آنها از نظام مالیاتی و حسابرسی هم دلیلی بر تشدید این وضعیت گردید.

اجرای برنامه‌های پنج‌ساله اول و دوم در بلوغ و رشد طبقه جدید رانت‌خواران و رشوه‌گیرندگان از آن رو که به ایجاد رانت‌های اقتصادی کمک کرد، مؤثر بوده است. بحران‌های اقتصادی مثل افزایش دامنه تورم و بیکاری نیز موجب افزایش فقر عمومی و فساد اداری گردید.

در یک مقطع (سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۵) اقداماتی از سوی قوه قضایی در برخورد با این ثروت‌ها شروع شد که به دلیل سازمان یافته بودن این فعالیت‌ها به نتایج روشنی نرسید و حتی تبلیغات گسترده‌ای که در این خصوص شروع شده بود، بدون اعلام نتایج این اقدامات متوقف گردید. بطور خلاصه می‌توان وظایف و تکالیف دولت را که برای مبارزه با فساد در قوانین مختلف پیش‌بینی شده است، به شرح ذیل بیان نمود:

**قانون اساسی:** اصل‌های سوم، نهم، چهل و نهم.

**قوانین موضوعه:** قانون مدیریت خدمات کشوری، مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، قانون مجازات عمومی، قانون تعزیرات عمومی، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی و همچنین سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و آیین‌نامه برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی ولایحه قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد.

## فصل دوم: مبانی اعتقادی و اخلاقی مبارزه با فساد

دین مبین اسلام، به عنوان کامل‌ترین دین الهی، در ذات خود با هرگونه انحراف و فساد مخالف بوده و بر پاکی و درستکاری تأکید دارد. این تأکید، مخصوصاً آنجا که به حقوق عمومی (بیت‌المال) مربوط می‌شود دارای ابعادی متفاوت و روشن است و به ضرورت رعایت حدود الهی و حق‌الناس متبلور می‌شود و آنچه از بررسی احادیث و روایات مشخص است، تأکید اسلام بر رعایت حدود الهی و حقوق مردم و نیز درستکاری و امانتداری کارگزاران حکومت است.

**خداوند متعال در قرآن کریم می‌فرماید:** «... و یفسدون فی الارض اولئک هم الخاسرون» کسانی که در زمین و میان اهل آن فساد می‌کنند؛ در حقیقت، آنها زیانکاران عالم هستند (آیه ۲۶، سوره بقره). به اجمال می‌توان دیدگاه اسلام را درخصوص دلایل و پیامدها ایجاد و گسترش فساد در نظام اداری و ضرورت برخورد با آن را، به شرح زیر بیان کرد:

۱- انسان دائماً معرض لغزش و انحراف قرار دارد و آنچه که ضامن حفظ ایمان انسان به این لغزشها است، همانا «ورع» و «اجتناب از شبهات» است.

۲- در لغزش و انحراف و کج‌روی انسان، دل بستن به دنیا نقش برجسته‌ای دارد. لذا در زندگی مدیران و مسئولان نظام اسلامی، مراقبت در مصرف اموال عمومی (بیت‌المال) چه در اداره امور جامعه و چه در مصارف شخصی جایگاه ویژه‌ای پیدا می‌کند.

۳- خطر مهمی که مسئولان و مدیران نظام اسلامی را تهدید می‌کند، تنها سوءاستفاده مالی از موقعیت نیست، بلکه توجیه شرعی این سوءاستفاده برای پیدا کردن نوعی آرامش است که زمینه‌ساز ارتکاب گناهان بزرگتر و تخلفات بیشتر است.

۴- مدیران عالی نظام اسلامی باید به شدت مراقب نوع نگاه مردم به نحوه زندگی و افزایش دارایی خود باشند و نظام اسلامی نیز، ضمن توجه به معیشت مناسب آنها، درخصوص نوع زندگی آنها باید مراقبت لازم را به عمل آورد.

۵- در برخورد با متخلفان، مخصوصاً کسانی که از طریق دسترسی به بیت‌المال یا ارتباط با مسئولان به منافع مادی می‌رسند، نباید هیچگونه ملاحظه‌ای معمول گردد و ارتباط با مسئولان نظام اسلامی نباید زمینه استفاده غیرمعمول (رانت‌جویی) را فراهم نماید.

## فصل سوم: تعاریف، مصادیق، و ابعاد فساد اداری

### تعاریف

#### تعریف لغوی فساد

از نظر کلی فساد دارای مفهومی بالنسبه شناخته شده است و در فرهنگ‌های مختلف به نحو نسبتاً کامل و بارزی، اصطلاح فساد تعریف شده است.

لغت فساد (بفتح فاء) به معنی تباهی، لهو و لعب، شر و بدی است.

فاسد یعنی تباه، ضایع، نابود شده و فاسد الاخلاق یعنی زشت خو و بداخلاق پلید، نابکار افساد: هم معنی تباه کردن و فتنه و فساد برپا کردن را می‌دهد و افسد (به فتح همزه و سین) هم یعنی فاسدتر.

در کتاب معجم متن اللغه تألیف آقای شیخ احمد رضا چنین آمده است:

الفساد (مصدر): برخلاف صلاحیت بودن، مال کسی را بزور گرفتن.

المفسده: باطل شده و نابود گشته...

و نیز در کتاب المنجد اینطور تحریر رفته است:

الفساد (مصدر) کارهای بیهوده، مالی را به بیداد گرفتن (باج گرفتن)

المفسد، کانون فساد یا عامل فساد بودن (فرهنگ نظام)

فساد: تباه شدن و تباهی در مقابل صلاح در عربی به معنی گرفتن مال به ظلم و تعدی، لفظ فساد در مقابل صلاح آمده است و نیز عدم امنیت، هنگامه، آشوب. (فرهنگ نفیسی) در لغت نامه دهخدا فساد بنحو کامل تر و بارزتری تشریح شده:

فاسد: معیوب، تباه، خراب، گمراه، گندیده، شریر، باطل، سست، بیقوت

در زبان لاتین اصطلاح فساد از فعل *Rumpere* می‌آید که به معنای شکستن است بنابراین، در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود. این چیز ممکن است که شیوه رفتار اخلاقی یا قانونی یا غالباً مقررات اداری باشد (گزیده مسائل اقتصادی - اجتماعی شماره ۱۵۲).

اما به بیان امروزی و عمومی، فساد یعنی دغلكاری و حقه بازی و پشت هم‌اندازی و ارتکاب همه آن کارهایی که مابین قانون و مقررات است. فساد یعنی این‌که چیزی را برداریم و به جایش یک چیز کاذب یا شبیه آن بگذاریم (مقدم).



در فرهنگ لغات اکسفورد نیز فساد بدینگونه تعریف شده است: بو گرفتن جسد، اخلاق بد، از بین رفتن شرف، آبرو، حقیقت و هر صفت نیک دیگر، آلودگی ادبیات و متون یک زبان به مطالب ناصحیح و بی‌اساس.

### تعریف فساد از نظر اندیشمندان

مسئله فساد، در تمام ادوار، گریبان‌گیر دولت‌ها و دغدغه فکری بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی بوده است. ویتوتانزی (Vito tanzi) معتقد است که فساد پدیده تازه‌ای نیست و ۲۰۰۰ سال پیش، کوتیلا (kautilya) وزیراعظم یک شاه هندو در کتاب خود به معضل فساد پرداخته است. دانته (Danteh) نیز در قرن چهاردهم، در کتاب کمدی الهی، به مسئله فساد توجه کرده و فساد را از نظر درجه‌بندی در اعماق جهنم قرار داده است (ترجمان اقتصادی، شماره ۴۹).

افراد دیگری نیز مانند ماکیاولی (Machiveli)، منتسکیو (Mintesquieu)، روسو (Rousseau)، جرمی بنتام (Bentham Jeremy) و برخی دیگر از فلاسفه در این مورد اظهارنظر کرده‌اند. به عقیده ماکیاولی، فساد جریانی است که طی آن موازین اخلاقی افراد سست و فضیلت و تقوای آنان به نابودی کشیده می‌شود. از آن‌جا که بیشتر افراد ضعیف هستند و عاری از تقوی و پرهیزکاری، زمینه فساد در آنها همواره موجود است، مگر زمانی که تحت هدایت و زیر نفوذ یک رهبر بزرگ قرار می‌گیرد (زاهدی، ۱۳۷۵). این خلدون نیز به فساد اداری توجه داشته است و علت اصلی آن را علاقه شدید طبقات حاکم به زندگی تجملاتی عنوان می‌کند. به نظر وی، هزینه بالای تجملات، طبقات حاکم را وادار می‌کند که به فساد اداری متوسل شوند (حبیبی، ۱۳۷۵). از دید منتسکیو، فساد سبب می‌شود که یک سامانه سیاسی خوب و صحیح به یک سامانه زشت و ناپسند تبدیل گردد (زاهدی، ۱۳۷۵). وی معتقد است که در حکومت مشروطه، شرافت به قدری مهم است که از هر پیشکشی بهتر است و احتیاجی به روی آوردن به فساد نیست. اما در حکومت استبدادی که نه شرافت وجود دارد و نه تقوی، نمی‌توان به انجام کاری مگر به امید استفاده مفسدانه، دل بست.

در طول تاریخ، همواره ارتباط معکوسی بین استفاده صحیح از قدرت و قلمرو گسترش فساد وجود داشته و هنگامی که از قدرت بطور مطلوب استفاده می‌شده، فساد کاهش می‌یافته است.

گونارد میردالف فساد را در معنای وسیعتری مورد توجه قرار می‌دهد، به نظر وی، فساد به تمام شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی قابل اطلاق است

(زاهدی، ۱۳۷۵). مک مولن، معتقد است که فساد زمانی رخ می‌دهد که یک مامور دولت در ازای انجام کاری که از اقدام به آن نهی شده است، رشوه‌ای نقدی یا جنسی قبول نماید. روبین تئو بولد، فساد اداری و استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری - دولتی برای نفع شخصی بیان می‌نماید (طرح مطالعاتی سازمان مدیریت، دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد). ساموئل هانتینگون نیز تصویر دیگری از فساد اداری ترسیم می‌کند. به گمان وی، فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش دولتی اطلاق می‌شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می‌گذارند (همان منبع).

برخی از پژوهشگران و صاحب‌نظران فساد اداری را آن گروه از اعمال کارکنان و مسئولان دولت می‌دانند که اولاً به منافع عمومی لطمه بزند و ثانیاً هدف از انجام آن، رساندن فایده به عامل (کارمند خاطی) یا به شخص ثالثی باشد که عامل را برای انجام این امر اجیر کرده است. در گزارش کارگاه آموزشی (یکپارچگی حکومت در آسیا) فساد به شکل زیر تعریف شده است: فساد عبارت است از عمل یا تصمیمی که موجب شود تا تعداد افراد متأثر از نتایج منفی عمل یا تصمیم از تعداد افراد برخوردار از نتایج مثبت آن بیشتر شوند (مجله کارمند، شماره ۱۵). از تعاریف چنین استنباط می‌شود که اولاً فساد امری نسبی است و در حقیقت، مرتبط با نظام ارزشی هر جامعه می‌باشد. زیرا در حالیکه فردی با ویژگی عملکردی خاص، در یک جامعه فاسد تلقی می‌شود، ممکن است در جامعه دیگری کاملاً عادی و طبیعی قلمداد شود. ثانیاً فساد بیشتر در دستگاه دولت مطرح می‌گردد. گرچه فرض بر این است که کارمند دولت بیش از کارمند بخش خصوصی به صلاح و مصلحت می‌اندیشد، لکن فساد در بخش دولتی گسترش بیشتری دارد (الوانی، اقتصاد مدیریت، شماره ۳۶).

### تعریف فساد بر مبنای افکار عمومی جامعه

ارزش‌های فرهنگی و اخلاقی هر جامعه متفاوت است و در داخل یک جامعه نیز این ارزش‌ها در طول زمان تغییر می‌کنند. برخی از محققان معتقدند که فساد اداری را باید با توجه به دیدگاه‌های عمومی مردم تعریف کرد. در این راستا، اقدامی (در چارچوب فعالیت‌های اداری-دولتی) مصداق فساد را می‌یابد که از دید مردم جامعه غیراخلاقی و مضر باشد. تعریف مک‌مولن و نای در این نوع قرار دارند. مشکل مهمی که در اینگونه تعارف وجود دارد، این است که غالباً دیدگاه مردم یکسان نیست. درخصوص رفتار اداری، به‌طور غالب، دیدگاه نخبگان سیاسی و توده‌های مردم با یکدیگر اختلاف دارند. با توجه به این

اختلاف‌ها، یک محقق علوم سیاسی به نام هیدن هیمر (Heden Heimer) فساد اداری را به سه گونه سیاه، خاکستری و سفید تقسیم می‌کند.

#### فساد اداری سیاه:

کاری که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منظور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای مثال، می‌توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن معیارهای ایمنی در احداث مسکن نام برد.

#### فساد اداری خاکستری:

کاری که از نظر اکثر نخبگان منظور است. اما توده‌های مردم در مورد آن بی‌تفاوت هستند. مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم از محبوبیت چندان برخوردار نیستند و کسی غیر از نخبگان سیاسی به مفید بودن آنها معتقد نیست.

#### فساد اداری سفید:

کاری که ظاهراً مخالف قانون است، اما اکثر اعضای جامعه (نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی) آن را آنقدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. برای مثال، چشم‌پوشی از موارد نقض مقرراتی است که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی ضرورت خود را از دست داده‌اند.

#### تعریف فساد براساس منافع عمومی

برخی از محققان فساد اداری را آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولان دولت می‌دانند که اولاً به منافع عمومی (Public Interest) لطمه بزند و ثانیاً هدف از انجام آن رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام کننده) یا به شخص ثالثی که عامل را برای این اقدام اجیر کرده است، باشد. براین اساس کارل فردریچ (Carl Friedrich) مدعی است که هرچه صاحب قدرتی که مسئول اداره سازمانی می‌باشد بر اثر دریافت رشوه‌ای نقدی یا جنسی، اغوا شود و به انجام کارهای غیرقانونی مبادرت ورزد. این فرد به منافع عمومی زیان رسانده است (زاهدی، ۱۳۷۵).

آرنولد روگو (Arnold Rogow) و اچ.دی. لاسول (H.D. Lasswell) نیز چنین اظهار می‌دارند که یک دستگاه فاسد سبب ایجاد اختلال در تمام نظام اجتماعی می‌گردد. در این تعریف، همانند تعریف قبلی، با این مشکل مواجه هستیم که ممکن است همه اقشار مختلف جامعه در مورد منافع عمومی برداشت یکسانی نداشته باشند. تضاد بین طبقات مختلف اجتماعی نظیر کارگران و صاحبان سرمایه ممکن است

سبب شود اقدامی که از نظر یک گروه موافق منافع عمومی تلقی می‌شود، از نظر گروه دیگری مضر و مغایر با منافع عمومی باشد (حبیبی، ۱۳۷۵). برای مثال قانون ممنوعیت اعتصابات کارگری از دیدگاه صاحبان صنایع و کارگران یکسان تعبیر نمی‌شود. گروه اول، اجرای این قانون را برای حفظ نظم و جلوگیری از اختلال در تولید ضروری می‌دانند در حالیکه گروه دوم آن را ابزاری برای استثمار هرچه بیشتر کارگران و جلوگیری از افزایش حقوق آنان تلقی می‌کنند.

### **تعریف فساد اداری براساس نقش وابستگی‌های اجتماعی و خانوادگی در تصمیمات کارمندان**

این دیدگاه را تانزی ارائه کرده است. وی در مورد نقش اقتصادی دولت می‌گوید که مسئولان دولتی هرگز اجازه نمی‌دهند منافع شخصی یا علایق خانوادگی و اجتماعی بر روی تصمیمات حرفه‌ای خود تحت تأثیر روابط شخصی و خانوادگی قرار گیرند و میزان تأثیر این عوامل بر تصمیمات اداری آنها تأثیر بگذارد. اما در جهان واقعی، هم مسئولان و هم اشخاص خصوصی، در اتخاذ تصمیمات اداری، به خصوصیات فرهنگی هر جامعه بستگی دارد. با توجه به نکات فوق، تانزی معتقد است کارمند یا مسئول دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی با روابط و علایق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد. به عبارت دیگر، فساد از نظر تانزی نقض اصل رفتار برحق، بیطرفانه و مبتنی بر ضابطه است که بنابر آن، مناسبات شخصی یا خانوادگی نباید در تصمیمات اقتصادی سازمان‌های غیردولتی یا مقامات دولتی نقش ایفا کند.

نظر رایج درباره نقش دولت چنین می‌انگارد که اصل بی‌طرفی و پرهیز از هر نوع غرض‌ورزی و جانبداری ناحق از این و آن، مورد احترام مقامات و ماموران دولت است و در تصمیمات اقتصادی که شامل حال بیش از یک طرف می‌شود، روابط شخصی نباید نقشی ایفا کند. فساد از نظر تانزی در بستر شرایطی که دولت ایجاد کرده است می‌روید شرایطی که دست بعضی از اشخاص را باز می‌گذارد تا موانع را دور بزنند یا بکوشند با دادن رشوه به کسانی که در رأس برخی دستگاه‌های دولتی هستند، امتیازهایی بدست آورند، این رشوه غالباً به عنوان هدیه داده می‌شود.

### **تعریف گزیده فساد اداری**

درحالی که هریک از تعاریف ارائه شده، به جنبه‌هایی از فساد اداری اشاره می‌کنند، هیچ‌یک از آنها تصویر جامع و دقیقی از این پدیده را ارائه نمی‌دهند. لیکن با ادغام تعاریف فوق، تعریف کامل‌تری از فساد اداری به صورت زیر ارائه می‌شود. این تعریف را می‌توان به عنوان یک تعریف پیشنهادی پذیرفت:

فساد اداری عبارت است:

الف - اقدامات ماموران دولتی که با هدف انتفاع و بهره‌برداری برای خود یا اشخاص دیگر یا در قبال دریافت مال برای خود یا اشخاص دیگر از طریق راههای زیر انجام می‌پذیرد:

- نقض قوانین و مقررات و ضوابط اداری

- تعبیر و تفسیر قوانین و مقررات و ضوابط اداری

- تغییر در قوانین و مقررات و ضوابط اداری

- خودداری، کندکاری و یا کوتاهی در انجام وظایف قانون در قبال ارباب رجوع

- تسهیل یا تسریع غیرعادی در انجام کار برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران

ب - اقدامات اشخاص حقیقی و حقوقی که با هدف انتفاع و بهره‌برداری برای خود یا اشخاص دیگر در قبال پرداخت مال به ماموران دولت به‌منظور برخوردار شدن از مزایا و امتیازات از راههای غیرصحیح انجام می‌پذیرد.

تعریف فوق برای مطالعه کاربردی فساد و روشهای مبارزه با آن از تعاریف قبلی کامل‌تر و مناسب‌تر است. از یک سوء در این تعریف از مفاهیم غیردقیق و کلی نظیر منافع عمومی یا دیدگاه عمومی استفاده نشده است و از سوی دیگر، این تعریف، فساد اداری را به نقض قوانین و مقررات محدود نمی‌کند، بلکه هرگونه تعبیر و تفسیر را هم شامل می‌شود و مهمتر از آن، فساد، شامل تغییرات قانونی برای نفع شخصی و صنفی نیز می‌شود که به آن فساد در قانون‌گذاری می‌گویند. مزیت دیگر این تعریف این است که در آن انگیزه‌های مختلف کارمندان برای مشارکت در فساد نیز اشاره شده است.

با این تعریف، تخلفات ماموران که از مصادیق فساد تلقی می‌شود به شرح زیر است:

۱- دریافت هر نوع مال یا تقاضای دریافت یا توافق برای دریافت و یا پیشنهاد دریافت آن برای خود یا شخص دیگر، مستقیم یا با واسطه، به صورت انفرادی یا مشترکاً با کس دیگر یا در رابطه با اشخاص دیگر در ازاء یا برای:

- انجام کاری یا چشم‌پوشی از انجام کاری در ارتباط با وظایف سازمانی و شغلی

- تسریع، تسخیل، توجه خاص و کمک در انجام کاری یا معامله‌ای

- تأخیر، کندکاری، کم توجهی و ممانعت از انجام کاری یا معامله‌ای

- عدم رعایت منافع و مصالح دولت و سازمان متبوع در محاکم و مراجع با اعلام و رأی غیردولتی

- ارائه گزارش‌های غیردولتی یا مجبور نمودن دیگر کارکنان به ارائه گزارش غلط و غیردولتی

- ۲- پرداخت هر نوع مال یا توافق برای پرداخت یا پیشنهاد پرداخت آن به دیگر مأموران دولتی برای کسب موقعیت‌های اداری و سازمانی برای انتفاع خود یا اشخاص دیگر به صورت مستقیم یا با واسطه
- ۳- پرداخت هر نوع مال یا توافق برای پرداخت یا پیشنهاد پرداخت آن از محل منابع دولتی و اموال عمومی و همچنین اختصاص امتیازات و موقعیت‌های اداری در اختیار دستگاه متبوع به مأموران دولتی شاغل در دیگر دستگاه‌ها با هدف انتفاع دستگاه یا تسریع و تسهیل غیرمتمعارف در انجام امور یا چشم‌پوشی از انجام کاری
- ۴- سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری و سازمانی به منظور انتفاع و یا بهره‌مندی غیرمتمعارف اشخاص از امتیازات و موقعیت‌های اداری
- ۵- دریافت هر نوع مال یا تقاضای دریافت یا توافق برای دریافت و یا استفاده از امتیازات و موقعیت‌های اداری دیگر دستگاه‌های اجرایی توسط مأموران دولتی با هدف‌های موضوع بند ۴ این ماده.
- ۶- هر نوع مشارکت در انجام معاملات و اجرای قراردادها با اشخاص حقیقی و حقوقی و دستگاه‌های اجرایی دیگر که مستقیماً با وظایف دستگاه متبوع مأمور دولتی مرتبط باشد (سازمان مدیریت، طرح مطالعاتی معاونت امور اداری، ۱۳۸۴).

### تعریف تخلفات اداری

تخلفات اداری، عبارت است از این‌که کارکنان یک سازمان در رده‌های شغلی و مسئولیتی مختلف، قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها، گردش کارها، هنجارها و قواعد کاری و کارگاهی را به صورت کلی یا جزئی، عمدی یا غیرعمدی مراعات نمایند. به طوری که بر اثر آن، فرآیند تولید کالاها یا ارائه خدمات سازمان و اعتبار و حیثیت اجتماعی آن خدشه‌دار شود. تخلفات اداری دارای مصداق‌های مختلفی است. بعضی از آنها به عنوان نمونه؛ عبارتند از: غیبت و تأخیرات غیرمجاز، گزارش خلاف واقع، کم‌کاری، استفاده از وقت و امکانات سازمانی به نفع خود.

مقایسه این تعریف با تعریف پیشنهادی ما از فساد اداری به روشنی گواه آن است که تخلفات اداری، تنها در شرایط معینی، مصداق فساد پیدا می‌کنند.

### تفاوت تخلفات اداری و فساد اداری

تخلفات اداری عبارت است از این‌که کارکنان یک سازمان در رده‌های مختلف شغلی و مسئولیتی، قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها، گردش کارها، هنجارها و قواعد کاری را به بصورت کلی یا جزئی، عمدی یا غیرعمدی مراعات نمایند، بطوریکه بر اثر آن، فرآیند تولید کالاها و یا ارائه خدمات سازمان و نیز اعتبار و

حیثیت اجتماعی آن خدشه‌دار شود. در حالیکه فساد اداری، حالتی در نظام اداری است که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان و نهادینه شدن تخلف به وجود می‌آید و آن را از کارآیی مطلوبی و اثربخشی مورد انتظار باز می‌دارد. در واقع تخلفات اداری با تکرار، استمرار و نهادینه شدن و تأثیرات قابل توجه در نظام اداری به فساد اداری منجر می‌شود.

## تقسیم‌بندی انواع فساد

### ۱- فساد اقتصادی

فساد اقتصادی عبارت است از کلیه رفتارها و سوء رفتارهایی که موجب اختلال در نظم اقتصادی یا عملکرد بهینه مراکز اقتصادی در مقیاس‌های مختلف، از واحدهای کوچک گرفته تا اخلال در اقتصاد کشور می‌گردد.

فساد مثل هر مبادله دیگر به دو طرف خریدار و فروشنده نیاز دارد. از نظر یک اقتصاددان، فساد یک بازار را تشکیل می‌دهد که در این بازار نوعی نظام عرضه و تقاضا برقرار است، بازاری که در آن، کارمندان و کارگزاران و همچنین مسئولان دولتی از یک سو و شرکتها و خانوارها از سوی دیگر حاضر هستند، یعنی همان عناصری که یک اقتصاددان در تحلیل یک بازار به مفهوم اقتصادی کلمه مورد توجه قرار می‌دهد. آنچه در این بازار عرضه می‌شود، فساد است و آنچه متقاضی لازم دارد، باز هم فساد است.

### ۲- فساد سیاسی

این اصطلاح، به استفاده از قدرت سیاسی برای هدف‌های شخصی و یا غیرقانونی اطلاق می‌شود. فساد سیاسی، به معنای کسب منابع نامشروع شخصی از طریق قدرت سیاسی یا موقعیت دولتی است. تعریف و کاربرد آن با توجه به زمان، مکان و فرهنگ‌های مختلف متفاوت است. این نوع فساد، بیشتر شامل انحراف مسیر انتخابات می‌شود. فساد سیاسی، به اندازه تاریخ دولت در فرهنگ‌های سیاسی و نظام‌های دولتی و اندیشه سیاسی قدمت دارد. فساد سیاسی بیشتر تحت تأثیر نظام سیاسی هر کشور است.

بعضی از کارشناسان فساد، گرایش حاکمان به استبداد و وضع قوانین تبعیضی به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت را نیز گونه‌ای از فساد اداری به شمار می‌آورند. این نوع رفتارها که اصطلاحاً فساد قانونی نیز گفته می‌شود، این باور عمومی که فساد فقط می‌تواند شامل اعمالی باشد که مغایر قانون است را رد می‌کند. بدین ترتیب، در هر جامعه گروهی از افراد که نفوذ قدرت سیاسی بالایی دارند، برای انتفاع شخصی می‌توانند قوانین را تغییر دهند که چنین رفتاری با توجه به تعریف فساد اداری، فساد تلقی نمی‌شد. زیرا با نقض قوانین همراه نیست و افراد با استفاده از مقام و نفوذی که دارند و بدون

این که عملاً قانونی را نقض کنند، به سوءاستفاده می‌پردازند. به همین دلیل است که بسیاری از اقدامات که معمولاً به عنوان فساد توصیف می‌شوند، ممکن است در قانون چنین تعریف نشده باشد، اگر چه ممکن است آنها برخلاف معیارهای اخلاقی باشند، در اشاعه و گسترش فساد سیاسی، متغیرهای زیادی دخیل هستند که بسته به این متغیرها، فساد سیاسی گسترش یا کاهش می‌یابد.

از جمله مهم‌ترین این متغیرها سه مورد زیر می‌باشند:

#### ۱- نحوه تقسیم قدرت سیاسی ۲- میزان آزادی سیاسی ۳- میزان ثبات سیاسی

مثلاً در محیط بی‌ثبات سیاسی، کارکنان تمایل بیشتری به ارتکاب فساد اداری نشان می‌دهند و چون آینده سیاسی خود را متزلزل می‌بینند، تلاش می‌کنند از قدرت و اختیارات خود حداکثر نفع کوتاه مدت را ببرند و همچنین هر قدر آزادی بیان و آزادی مطبوعات و همچنین قدرت رأی مردم در انتخاب سیاستمداران بیشتر باشد، باعث می‌شود که سیاستمداران برای کسب وجهه اجتماعی و سیاسی هم که شده، کمتر مرتکب چنین فسادی شوند، چرا که اگر دست به انجام فساد سیاسی بزنند موجب می‌شود که مردم دیگر به آنها اعتماد نکنند و در شرایطی که جامعه از لحاظ سیاسی و آزادی بیان باز باشد، مطبوعات به افشاگری می‌پردازند و حیثیت و آبروی او را بر باد می‌دهند. بنابراین، وجود آزادی‌های سیاسی و احزاب گوناگون در سطح جامعه و رقابت سیاسی سالم همچنین ثبات سیاسی و تقسیم صحیح قدرت از جمله عواملی هستند که فساد سیاسی را کاهش می‌دهند و باعث جلوگیری از فساد اداری می‌شوند.

#### ۳- فساد اداری

در بخش پیشین به طور مفصل به تعریف مفهوم فساد اداری پرداخته شد، لذا در اینجا تنها به این نکته اشاره می‌کنیم که: کلیه فسادهای ذکر شده چنانچه در نظام اداری رخ دهند، فساد اداری نامیده می‌شوند.

#### ۴- فساد کلان و فساد خرد

فساد روسای دولت، وزیران و کارمندان عالی رتبه را فساد کلان و فساد کارمندان جزء را فساد خرد می‌گویند. فساد کلان، نوعاً فسادی است که توسط افراد م مقامات رده بالای اداری، بصورت بانندی و با ارقام زیاد و قابل توجه صورت می‌گیرد. مرتکبان این نوع فساد، جز گروه مجرمان یقه سفید از صاحبان زر و زور هستند و با آن که زیانها و خسارات غیرقابل جبرانی بر پیکر جامعه وارد می‌سازند، کمتر تحت تعقیب دستگاه عدالت کیفری قرار می‌گیرند. این گروه با برخورداری از «توان توجیه» یا «حمایت» یا «امکان فرار» اصولاً مصون از تعقیب می‌مانند (مگر کسانی که هر سه پایگاه خود را به دلیلی از دست داده باشند).



## ۵- فساد سازمان یافته و فساد فردی

فساد سازمان یافته، هنگامی است که وجه (رشوه) مورد نیاز و دریافت کننده آن به خوبی شناخته شده است و پرداخت وجه تضمین می‌کند که سفارش خواسته شده، اجرا شود. در نظام اداری با فساد سازمان یافته، سرمایه‌گذاران می‌دانند به چه کسانی رشوه دهند و چه چیزی در قبال رشوه به دست آورند و اطمینان دارند که مجوزهای لازم را برای بنگاه‌های خود می‌گیرند. برخی استدلال می‌کنند که فساد سازمان یافته، ضرر کمتری دارد، چون در چنین نظامی، یک دیوان سالار فاسد، سهم کاملاً مشخصی از سود بنگاه را طلب می‌کند و نفع او در موفقیت بنگاه است.

در فساد فردی، سرمایه‌گذاران باید به چندین مقام رسمی رشوه بدهند و ضمانتی هم نیست که با تقاضای رشوه بیشتری روبرو نشوند و مجوزهای مورد نیاز نیز تهیه شود. علاوه بر این، اگر چند عامل رشوه‌گیر، از یک تولید کننده درخواست رشوه کنند، بدون اینکه درباره مبلغ کل رشوه در بین خودشان به توافق برسند، احتمال می‌رود که تقاضای بیش از حد داشته باشند و فعالیت تولیدی را به توقف بکشانند (مائور، ۱۳۷۱).

## ۶- فساد سامانه‌ای

یعنی فساد فراگیر، سازمان یافته و گسترده در کلیه سطوح مختلف دولت که ماموران دولتی و سیاستمداران هر دو به نحوی یکسان و تقریباً تمام دستگاه‌های دولت در آن مشارکت دارند. فساد سامانه‌ای، اساساً پدیده‌ای سیاسی است، یعنی کسانی که در مواضع قدرت قرار دارند از دولت برای انتقال منافع و عواید نامشروع به خود و وابستگان طرفدارشان استفاده می‌کنند.

شکل دیگری از فساد سامانه‌ای نیز قابل تصور است و عملاً مصادیق آن در بعضی از کشورهای در حال توسعه مشاهده شده است. در این حالت، یک جرگه سیاسی خاص از قدرت مسلط استفاده می‌کنند و دستگاه دولت را منحصراً در تصرف در می‌آورد و سپس برای تثبیت قدرت خویش، بخشی از عواید غیرقانونی حاصل از فساد به استخدام عناصر وابسته طرفدار تخصیص می‌دهد و از توانشان برای اعمال زور و وادار کردن مردم به متابعت استفاده می‌کند (باردان، مجله برنامه و بودجه، شماره ۴۲).

## ۷- فساد قاعده‌مند و فساد غالب

درج شیوع در میان جوامع مختلف، تفاوت زیادی با هم دارد که از کم تا بسیار رایج یا قاعده‌مند فرق می‌کند. اگر فساد کم باشد به آسانی قابل کشف، مجازات و نابودی است. اما هرگاه فساد به شکل قاعده‌مند درآید، احتمال کشف و مجازات کاهش می‌یابد و انگیزه‌های فساد افزایش می‌یابد. درجایی که

فساد قاعده‌مند شده باشد، نهادها، قوانین و ضوابط رفتاری، با شگردهایی با مقوله فساد مطابقت داده می‌شوند و دیوان سالاری و کارگزاران معمولاً به اصطلاح از الگوهای غارتگری پیروی می‌کنند. فسادى که سراسر دستگاه‌های دولتی را دربر می‌گیرد، به فساد غالب معروف است. همانند آب رودخانه که بالا می‌آید و همه اطراف را می‌گیرد، فساد فراگیر و غالب همه دستگاه‌ها را فرا می‌گیرد.

#### ۸- فساد ساخت و پاختی

موارد بسیاری وجود دارد که در آنها فساد به نفع مامور و ارباب رجوع می‌باشد. بنابراین هیچ‌کدام، نه رشوه دهنده و نه رشوه گیرنده، انگیزه و اشتیاقی برای گزارش و اعتراض ندارند، زیرا هر دو طرف سود می‌برند. شلیفر (Shleifer) و وشینی (Vishney) چنین پدیده‌ای را فساد دزدانه می‌نامند (ممکن است فساد سازشی باشد) تا آن را از مواردی که مامور، دادوستد را مخفی نمی‌کند و در آن ارباب رجوع، قیمت، حق‌الزحمه، یا جریمه لازم را به دولت می‌پردازد، اما مامور نیز مقداری اضافی برای خود می‌گیرد، متمایز سازند. این فساد از نظر شلیفر و وشینی، خائنه‌تر و کشف آن دشوارتر و بنابراین، پایاتر است. باید اضافه کرد که این نوع فساد، شامل بسیاری از موارد سهل‌انگاری رسمی در ضوابط و ارسای کیفیت، در بررسی مسائل ایمنی ساختمان‌ها و پلها یا تهیه مواد غذایی و دارویی، در بازرسی آلودگی و جز اینها می‌گردد (باردان، مجله برنامه و بودجه، شماره ۴۲).

#### ۹- فساد مالی

طبقه‌بندی فساد مالی از حیث درآمدی و هزینه‌های آن، به چهار صورت زیر مطرح گردیده است:

**الف - فساد مالی هزینه کاه:** این مورد هنگامی مطرح می‌شود که مجریان دولتی در وضعیت معینی اقدام به کاستن از هزینه‌های عامل یا کارگزار و آوردن این هزینه‌ها به سطحی پایین‌تر از سطح مقرر آن می‌کنند. شکل متعارف این گونه فساد مالی، مراعات نکردن بعضی از مقررات است. پس‌انداز ناشی از این کاهش هزینه را مجری و عامل می‌توانند بین خود تقسیم کنند.

**ب - فساد مالی هزینه افزا:** فرصت‌های زمینه‌ساز این نوع فساد مالی در سه وضعیت مختلف پیش می‌آید. نخست موقعی است که برای کالاها و خدماتی که رسماً و به قیمت ثابت عرضه می‌شود و از جمله وقت خود مجری دولتی، تقاضای اضافی وجود دارد. در این وضعیت امور دولتی ممکن است درصدد آن برآید که با مطالبه قیمتی که با توجه به کشش بازار تعیین می‌کند این رانت ضمنی را به خود اختصاص دهد. این فساد مالی بازار موضوع مورد توجه اقتصاددانانی است که به تحلیل مسأله فساد مالی می‌پردازند. یک موقعیت دیگر برای افزودن بر هزینه‌ها در مواقعی پیش می‌آید که مجریان دولتی که به

اتکای اختیارات و کنترلی که در زمینه صدور موافقت‌نامه، اجاره‌نامه و تعیین رویه‌های مربوطه دارند، از نوعی قدرت انحصاری برخوردارند. احتمالاً بخواهند از آن اختیارات در جهت منافع خود سوءاستفاده کنند. در این موارد، هدف مجری دولتی آن است که لاقلاً بخشی از ما به ازای امتیازی را که اجاره‌نامه متضمن است به نفع خود تحصیل کند و بالاخره امکان دیگری که برای افزودن بر هزینه‌ها وجود دارد سوءاستفاده از قدرت قانونی مثل مورد وصل غیرقانونی مالیات می‌باشد.

**ج - فساد مالی درآمد افزا:** این مورد هنگامی پیش می‌آید که مجری دولتی درصدد برآید که درآمد یا منفعتی را بیش از حد قانونی و مقرر به کارگزار منتقل کند، مثلاً پرداخت‌های اضافی که به اتکای گواهی غیرواقعی کار انجام شده صورت می‌گیرد. انگیزه این اقدام می‌تواند تبانی با عامل و شریک شدن در منافع تبارسالاری یا جانبداری باشد.

**د - فساد مالی درآمد کاه:** در این مورد، مجریان دولتی، مستقیماً درآمدها و منفعتی را که برای عاملان در نظر گرفته شده است، به خود اختصاص می‌دهند (مثلاً با تعویق پرداخت وجوه بازنشستگی و برداشت غیرمجاز بهره آن یا با دزدیدن ملزومات از ادارات). این نوع فساد در مواقعی پیش می‌آید که عاملان، آگاه به حقوق نیستند. مجریان دولتی می‌توانند با تهدید و زور نیز از درآمدها و منافع عاملان بکاهند.

### عوامل مؤثر بر ایجاد فساد اداری

به‌طور کلی عوامل مؤثری که موجب ایجاد و بروز فساد در نظام اداری می‌گردند به چهار دسته و به شرح زیر تقسیم‌بندی شده‌اند:

### الف - عوامل اداری و مدیریتی:

- ۱- عدم وجود شفافیت و پاسخگویی و رضایت‌های نظام اداری.
- ۲- مشکلات اقتصادی
- ۳- توزیع نامناسب درآمدها
- ۴- عدم ثبات مدیریت و عدم امنیت شغلی کارکنان
- ۵- اعطای اختیارات زیاد و قدرت بیش از حد و سوءاستفاده از آن
- ۶- نارسایی و پیچیدگی قوانین و مقررات
- ۷- عدم وجود نظام تشویق و تنبیه مناسب اداری
- ۸- نبود نظام شایسته سالاری

- ۹- انحصار و رضایت‌های اداری
- ۱۰- ضعف ساختارهای نظارتی و عدم وجود هماهنگی‌های لازم در بعد نظارت
- ۱۱- بی‌کفایتی حرفه‌ای کارکنان
- ۱۲- ضعف ساز و کارهای نظارتی
- ۱۳- ضعف دانش و تخصص مدیران

#### ب - عوامل فرهنگی و اجتماعی:

- ۱- ضعف وجدان کاری و انضباط اجتماعی
- ۲- ناآگاهی یا آگاهی مردم از حدود وظایف و فعالیت دستگاه‌ها
- ۳- نظام تأمین اجتماعی ناکارآمد
- ۴- ساختار اجتماعی که مقامات دولت را برتر می‌شمارد
- ۵- سطح پایین اخلاقیات در جامعه
- ۶- قوی بودن پیوندهای فامیلی و قبیله‌ای
- ۷- رواج مادی گرایی

#### ج - عوامل سیاسی:

ساختار سیاسی جامعه، میزان قدرت و مسئولیت سیاستمداران را تعیین می‌کند و از این طریق بر منافع و هزینه‌های فساد اداری برای هر سیاستمدار مؤثر خواهد بود. شش متغیر عمده سیاسی که می‌توانند بر میزان فساد تأثیر بگذارند عبارتند از:

- ۱- نحوه تقسیم قدرت سیاسی
- ۲- میزان آزادی سیاسی
- ۳- میزان ثبات سیاسی
- ۴- نبودن استقلال قضایی
- ۵- وجود گروه‌های فشار
- ۶- عدم وجود جریان‌های اطلاع‌رسانی مستقل

#### د - عوامل اقتصادی:

- ۱- درآمد ناکافی کارکنان
- ۲- توزیع ناعادلانه درآمدها

۳- ناکارآمدی نظام تأمین اجتماعی

۴- سیاست‌هایی که بطور مصنوعی بین عرضه و تقاضا شکاف ایجاد می‌کند.

۵- کم بودن درآمد کارکنان بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی

در نمودار شماره ۱، کانون‌ها و عوامل ایجاد فساد در نظام اداری به‌طور واضح و روشنی ترسیم شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، کانون ایجاد فساد اداری می‌تواند یکی از عوامل پنجگانه زیر باشد که هر کدام از این عوامل به طریقی می‌توانند باعث فساد در نظام اداری شوند:

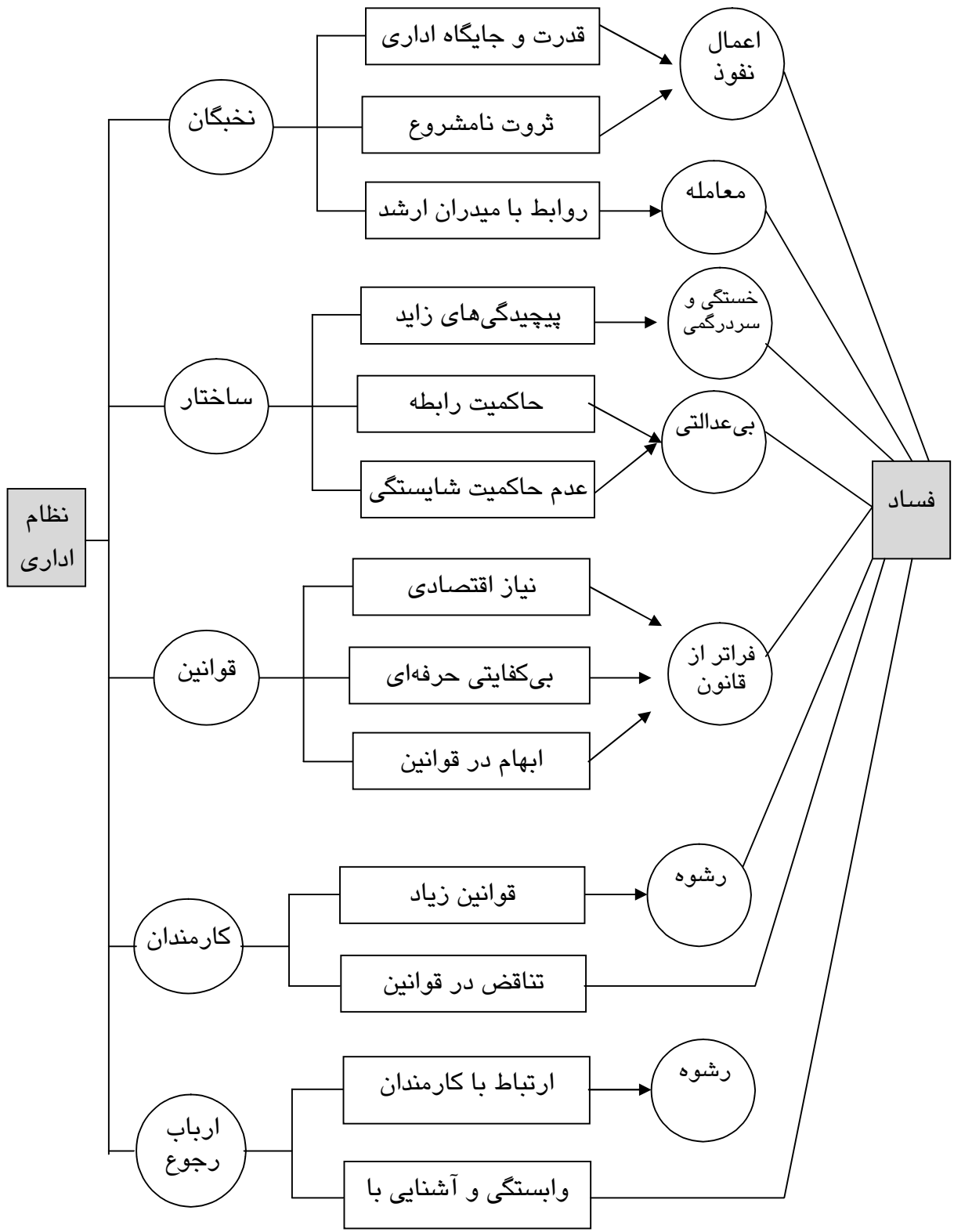
۱- نخبگان جامعه

۲- ساختار نظام اداری

۳- قوانین و مقررات

۴- کارمندان

۵- ارباب رجوع



## پیامدهای فردی، اقتصادی و فرهنگی فساد اداری

درخصوص پیامدهای فساد در نظام اداری مطالب زیادی عنوان شده است. در ادامه سعی شده تا جمع‌بندی آنها به‌طور مختصر، مفید و کاربردی ارائه شود.

### الف - پیامدهای فردی فساد اداری:

خدشه‌دار شدن امنیت شغلی، بروز ناهنجاری‌های روحی و روانی، بروز اختلافات خانوادگی، خدشه‌دار شدن اعتبار و حیثیت فرد، عدم هدایت مناسب استعدادها، پایین آمدن انگیزه کاری در کارکنان، تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی، افزایش هزینه زندگی برای مردم، ایجاد جو بی‌اعتمادی در مردم و تضعیف اعتماد عمومی جامعه و تحلیل سرمایه‌های اجتماعی آن، به خطر انداختن ثبات و امنیت فرد در جامعه.

### ب - پیامدهای سازمانی فساد اداری

به وجود آمدن ریسک فساد در سازمان، آسیب‌رسانی به فرآیند توسعه منابع انسانی، کم‌رنگ شدن کنترل‌های درونی و تشدید کنترل‌های بیرونی در سازمان، هدر رفتن سرمایه‌گذاری‌های انجام شده روی منابع انسانی، کم‌رنگ شدن فضایل اخلاقی و ایجاد ارزش‌های منفی در سازمان، تأثیر بر کارایی سازمانی، کاهش مسئولیت در مقابل اختیارات زیاد، افزایش فرصت‌های ارتکاب فساد، بالا رفتن قدرت دولت در محدود کردن صادرات و نظارت بر تجارت، عدم رعایت ضوابط و اصول شایسته سالاری در استخدام‌ها، پایدارسازی و گسترش فساد از راه ایجاد و بسط مقررات دست و پا گیر و وقفه‌زا در کارها، رشد انحصارگرایی دولتی و محدود ماندن فعالیت بخش خصوصی، عدم شکل‌گیری بوروکراسی قاعده‌مند و ضابطه‌مند، کاهش اهمیت قانونی بودن و مؤثر بودن دولت‌ها، خدشه‌دار شدن حیثیت اجتماعی سازمان، تضعیف نظام ارزیابی.

### ج - تأثیر بر فرآیند رشد و توسعه اقتصادی:

افزایش هزینه‌های اقتصادی، افزایش درآمدهای نامشروع، توجیه غیرمنطقی عقب‌ماندگی‌های اقتصادی، ایجاد شکاف میان عرضه و تقاضا و به وجود آمدن فرصت‌های سودجویی برای دلالان سودجو، پایین بودن روند توسعه و تغییرات مثبت و تلاش در حفظ وضع موجود، آسیب‌دیدگی سرمایه‌گذاری‌ها در اثر فساد شدید و ناآشکار، از میان بردن شرایط رقابتی در اقتصاد، کم شدن سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در اثر کاهش انگیزه، کم شدن درآمد دولت، قطع وام‌ها از طرف بانکها و سازمانهای بین‌المللی، مانع توسعه

اقتصادی و اجتماعی شدن، افت کیفیت خدمات عمومی و زیربناها، کاهش درآمد مالیاتی و انتقال استعدادها از فعالیتهای تولیدی به سمت رانت جویی، ایجاد اختلال در ترکیب هزینه‌های دولتی.



## فصل چهارم: تعاریف و مفهوم رشوه،

### آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه

#### و تکالیف دستگاه‌های اجرایی

#### تعاریف رشاء و ارتشاء

از مشتقات کلمه رشوه، رشاء به کسر راء و مصدر آن یرشی به معنای رشوه دادن است. برخی برعکس این مطلب عقیده دارند رشوه مأخوذ از رشاء می‌باشد و به معنای ریسمان دلو است. اما بعضی رشاء به فتح راء را اعطا رشوه و رشاء به کسر راء را به همان معنای ریسمان دلو می‌دانند و ظاهراً بین رشاء تفاوتی قائل هستند ولیکن با عنایت به اینکه رشوه به صورت رشوه، رشوه و رشوه خوانده شود بعید نیست رشاء نیز به دو صورت خوانده می‌شود گرچه کلمه رشاء به هر دو صورت در عرف غریب الاستعمال است و معمولاً رشوه بکار برده می‌شود.

#### معنای قانونی رشاء

رشاء عبارت است از دادن وجه یا مال یا سند پرداخت وجه و یا سند تسلیم مال به مستخدم دولت از طرف راشی جهت تحصیل امتیازی بوده و این امتیاز بتواند به حق و یا به ناحق باشد.

#### معنای لغوی و اصطلاحی ارتشاء:

ارتشاء مصدر ثلاثی مزید رشوه از باب افتعال و به معنی گرفتن رشوه است، اسم فاعل آن از باب افتعال مرتشی به معنی رشوه گیرنده می‌باشد. در کتاب لغت در ذیل کلمه ارتشاء معنای اخذ رشوه و رشوه ستاندن قید شده است و همگی اخذ وجه یا مال یا اخذ سند پرداخت وجه و با تسلیم مالی از ناحیه مستخدم دولتی را ارتشاء دانسته‌اند. برعکس رشاء که در برخی از موارد به معنای خود رشوه آورده شده، در مورد ارتشاء کسی معترض این معنا نشده است. در خصوص معنای اصطلاحی ارتشاء فقها در ذیل کلمه ارتشاء تعریفی ارائه نداده‌اند و از عبارت رشوه و اخذ رشوه برای معنایی مترادف ارتشاء استفاده نموده‌اند، در روایات نیز در حدیث معروف لعن رسول الله (ص) الراشی و المرتشی و یا الراشی و المرتشی کلاً همانی النار از مرتشی یاد شده است که البته خود دلیل این است که کلمه ارتشاء از ناحیه مرتشی می‌بایست صورت بگیرد و ارتشاء غیر از رشوه و رشاء است و نهایتاً اینکه رشوه شامل رشاء و ارتشاء می‌گردد.

## معنای قانونی رشوه

در مقررات مربوط به رشوه تنها در جزء ۱۰ ماده واحده قانون دیوان جزای اعمال دولت مصوب ۳۰ آبان ۱۳۰۸ کلمه ارتشاء تعریف شده است و در سایر مقررات و از جمله مقررات قانون تشدید که در حال حاضر محل استناد می‌باشد، مرتشی را فاعل عمل ارتشاء تعریف نموده‌اند. مطابق قانون فوق‌الذکر، مقصود از کلمه ارتشاء در قوانین مذکور اخذ وجه یا مال یا اخذ سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی است از طرف مستخدم دولتی یا مملکتی یا بلدی برای انجام ندادن امری که مربوط است به مشکلات قضائی و اداری شخصی باشد که وجه یا مال یا سند را گرفته، خواه مربوط به کاراداری شخصی باشد که وجه یا مال یا سند را گرفته، خواه مربوط به کار اداری یکی از مستخدمین دیگر دولت یا ادارات مملکتی، اخذ وجه یا مال یا سند به ترتیب فوق‌الذکر ارتشاء است. به نظر می‌رسد این تعریف کامل‌ترین تعریف ممکن از ارتشاء بوده که تاکنون مطرح شده است و البته ظاهراً هنوز هم به قوت خود باقی می‌باشد. البته جا داشت قانونگذاران و مخصوصاً قانون‌گذار اسلامی، تعریف جامع و مانعی از ارتشاء ارائه دهند تا بیانگر ارکان جرم نیز باشد.

## انواع رشوه از دیدگاه فقها

**اول:** این که شخصی به شخص دیگر مالی را ببخشد تا دوستی و رفاقت او را به دست آورد. این نوع رشوه برای دو طرف بخشنده و گیرنده حلال است.

**دوم:** این که شخصی مالی را به دیگری که او را ترسانده، ببخشد تا ترس وی را از خود بیرون کند یا اینکه مالی را به سلطان و حاکم ببخشد تا از ستم به جان و مالش در امان باشد. این رشوه از طرف رشوه دهنده حرام نیست زیرا وی مالش را سپر ایمنی جان و دیگر اموالش کرده، ولی برای سلطان حاکم و یا غیر آن، گرفتن آن حرام است.

**سوم:** اینکه شخصی به دیگری مالی را ببخشد تا واسطه بین او و سلطان شود و او را برای دستیابی به نیازش کمک کند آن نوع رشوه نیز خود بر دو نوع تقسیم می‌شود:

۱- اینکه حاجت و نیازش حرام باشد، در این صورت رشوه دهنده حق رشوه دادن ندارد و رشوه گیرنده نیز نباید بپذیرد.

۲- اینکه نیازش مباح و جایز باشد در اینصورت اگر شرطی در کار نباشد، حلال است.

**چهارم:** اینکه شخصی به حاکم و سلطان مالی را ببخشد تا زمام قضاوت یا هر عمل دیگر را به وی سپارد این نوع رشوه برای دهنده و گیرنده حرام است.

**پنجم:** رشوه دادن به قاضی، تا به نفع وی حکم کند. اخبار زیادی بر حرمت این نوع رشوه وارد شده و آن را شرک به خداوند دانسته‌اند.

از جمع‌بندی نظرات به این نتیجه می‌رسیم که: رشوه عبارت است از دادن و گرفتن مال، وجه یا سند پرداخت وجه یا سند تسلیم مال، جهت رسیدن به مقصودی که از سوی راشی مورد نظر قرار گرفته است. اعم از اینکه این قصد و هدف امری به حق و یا امری باطل باشد. این تعریف به نظر می‌رسد جامع و مانع است زیرا همانطور که قبلاً گفته شد رشوه عبارت است از رشاء و ارتشاء.

### شایع‌ترین اقسام رشوه در نظام اداری

#### ۱- رشوه با انگیزه کسب امتیاز نسبت به سایرین

در اینگونه رشوه در برابر تسهیل یا تسریع در انجام یک «کار قانونی» مبلغی از جانب مقامی که سبب این تسهیل یا تسریع گشته مورد تقاضا واقع می‌شود، یا اینکه آن مقام انتظار دارد این مبلغ پس از پایان آن کار خاص به وی پرداخت گردد. بنابراین شخصی که از او انتظار پرداخت می‌رود صرفاً می‌خواهد به انجام امری عادی و قانونی مبادرت ورزد و فقط مایل است نسبت به سایر متقاضیان امتیازی کسب نماید و یا سریع‌تر و ساده‌تر به هدف خویش دست یابد. به عنوان نمونه می‌تواند به پرداخت رشوه به منظور کسب تسهیلات در بدست آوردن مجوزها، گواهینامه‌ها، پروانه کار و غیره اشاره کرد. اینگونه رشوه گروه بزرگی از پرداخت‌ها را شامل می‌گردد.

#### ۲- رشوه به انگیزه سودجویی شخصی از موقعیت سازمانی

یکی از جرم‌شناسان به نام «مارک مور» در بحث گونه‌شناسی انواع جرایم یقه سفیدها، از این نوع رشوه نام برد و در توضیح آن چنین می‌گوید: «یکی دیگر از انواع جرایم یقه سفیدها، عبارت است از سودجویی اشخاص از قدرت یا موقعیت‌شان در سازمان به منظور بهره‌جویی از سایر افراد که در چگونگی کاربری آن قدرت نفعی دارند. در غالب موارد اینگونه جرم هنگامی به وقوع می‌پیوندد که راشی (متقاضی) از کارمند دولت (مرتشی) خدمتی را انتظار داشته باشد و کارمند دولت تهدید به خودداری از ادای خدمت می‌نماید مگر در صورتیکه پرداخت اضافی یا رشوه آماده باشد».

این نوع رشوه را نباید با نوع اول رشوه اشتباه گرفت. در نوع اخیر، رشوه دهنده مجبور به پرداخت رشوه می‌گردد. در حالیکه در نوع اول رشوه دهنده از روی اختیار و به منظور ایجاد تسهیل یا تسریع در رسیدن به مقصود خود اقدام به پرداخت رشوه می‌نماید.

### ۳- رشوه به انگیزه خرید و فروش «نفوذ»

در برخی موارد، افرادی که دارای موقعیت مهم سازمانی هستند، قدرت، نفوذ و یا اطلاعات خود را در اختیار کسانی قرار می‌دهند که در رابطه با آن سازمان دارای منافع هستند و یا اینکه پیش آگاهی از فعالیت‌های آینده آن سازمان برایشان حائز اهمیت می‌باشد. عمل این مقامات دولتی از این جهت واجد اهمیت است که رشوه دهندگان بدون استفاده از قدرت، نفوذ و یا اطلاعات این مقامات قادر به پیشبرد امور خود نخواهند بود. اینگونه رشوه خود دارای دو صورت است:

الف - شخص یا گروه رشوه دهنده از قدرت، نفوذ و یا اطلاعات مقام دولتی برای ارتکاب یک عمل قانونی استفاده می‌کند.

ب - شخص یا گروه رشوه دهنده از قدرت، نفوذ و یا اطلاعات مقام دولتی در جهت دست یازیدن به یک عمل غیرقانونی و مجرمانه استفاده می‌کند. در این نوع از رشوه، مقام دولتی در قبال رشوه، با استفاده از قدرت نفوذ و یا اطلاعات خود، در برابر عمل غیرقانونی رشوه دهنده از خود تسامح نشان می‌دهد یا در راه اجرای آن تسهیلاتی بوجود می‌آورد. در این نوع رشوه، رشوه دهنده در پناه قدرت و نفوذ مقام دولتی و با اطمینان به اطلاعاتی که از وی کسب نموده عمل مجرمانه خود را به مرحله اجرا در می‌آورد.

### ۴- رشوه سیاسی

یکی از اقسام نوظهور رشوه را شاید بتوان «رشوه سیاسی» قلمداد کرد. این رشوه، از سوی اعضای یک گروه، دسته و حزب سیاسی به هوادارانشان داده می‌شود.

رشوه سیاسی، تقریباً نوع جدیدی از رشوه است. هرچند که رگه‌های شبیه آن را می‌توان از تاریخ رشوه استخراج کرد، ولی به شکلی که امروز در جامعه ما رایج شده، جدید و تازه است. اگر روح رشوه را «حق را ناحق کردن و ناحق را حق جلوه دادن» بدانیم. آن وقت بسیاری از گزینش‌های سیاسی، که با آب و رنگ جناحی انجام می‌پذیرد، رشوه سیاسی به حساب می‌آید. در این معنا، عزل و نصب‌هایی که با آمدن یک مدیر فارغ از شایستگی‌های افراد صورت می‌گیرد، رشوه است. مدیری که صرفاً با پشتوانه اینکه هم

گروه و هم جناح مدیر رده بالاست، بدون در نظر گرفتن لیاقت‌های تخصصی و پستی منصوب می‌شود، مصداقی از رشوه سیاسی است. یکی دیگر از مصداق‌های رشوه سیاسی، این است که موقعیت‌های خاص مالی، آن هم در اندازه‌های کلان، در اختیار افرادی قرار می‌گیرد که وابستگی‌های جناحی به مقام عالی‌رتبه دارند. رشوه سیاسی اغلب با دو هدف داده می‌شود: یکی به عنوان اجرت تلاش در به قدرت رسیدن مسئول رده بالاست که این اجرت به دلیل آن که از بیت‌المال پرداخت می‌شود، حرام و مذموم است. دوم برای جلب نظر افراد برای تلاش‌های آینده. البته نوع دیگر از رشوه سیاسی نیز رایج است که بعد مادی ندارد. این نوع رشوه، در واقع قرار دادن روند امور در مجرای است که یک جناح خاص آن است. این نوع از رشوه سیاسی معمولاً از سوی افرادی در بدنه تصمیم‌گیری یا اجرایی کشور به فرد یا جریانی داده می‌شود که قدرت اکثریت در دست اوست.

### آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه

#### و تکالیف دستگاه‌های اجرایی

پیرو رهنمودهای مقام معظم رهبری در نماز جمعه مورخ ۱۳۷۹/۱/۲۶ در خصوص مبارزه با سه پدیده ناخوشایند اجتماعی «فساد فقر و تبعیض» و در اجرای فرمان هشت ماده‌ای سال ۱۳۸۰ معظم له، هیات محترم وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۹/۵/۹ تصویب نمود پیرامون این معظلات و انحراف‌ها بررسی و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن ارائه شود. در این رابطه طرح «تدوین برنامه و تنظیم ساز و کارهای اجرایی پیشگیری و مبارزه با فساد در نظام اداری» در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تعریف و در دست مطالعه قرار گرفت، لذا «مقررات و ضوابط پیش‌گیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی» تدوین و به شورای عالی اداری پیشنهاد شد.

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۹/۱ بنا به پیشنهاد شماره ۱۰۱/۱۱۷۵۰ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۹ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور سابق و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۲۷) قانون رسیدگی به تخلفات اداری - مصوب ۱۳۷۲ و به منظور تأمین اجرای وظایفی که دستگاه‌های اجرایی به موجب قوانین برای پیشگیری و مبارزه با فساد در نظام اداری برعهده دارند و همچنین تکمیل آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و پیش‌بینی ساز و کار اداری مناسب برای تسهیل خدمات‌رسانی به مردم، آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی، طی تصویب نامه شماره ۷۳۳۷۷/ت/۳۰۳۷۴ هـ مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۲ برای اجرای به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ گردید.

## آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی

### فصل اول - مصادیق رشوه

**ماده ۱-** کارکنان و مسئولان دستگاه‌های اجرایی که مطابق بندهای ذیل مبادرت به اخذ وجه و یا مال نمایند یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مالی را دریافت کنند یا موجبات جلب موافقت و مذاکره و یا وصول و ایصال (رسانیدن) مال یا سند پرداخت وجه را فراهم نمایند، با توجه به بند (۱۷) ماده (۸) قانون رسیدگی به تخلفات اداری - مصوب ۱۳۷۲- پرونده آنان به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری برای اعمال مجازات مناسب ارجاع خواهد شد.

الف- گرفتن وجوهی به غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده است.

ب- اخذ مالی بلاعوض یا به مقدار فاحش ارزاتر از قیمت معمولی یا ظاهراً به قیمت معمولی و واقعاً به مقدار فاحش کمتر از قیمت.

ج - فروش مالی به مقدار فاحش گرانتر از قیمت به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به ارباب رجوع بدون رعایت مقررات مربوط.

د - فراهم نمودن موجبات ارتشاء از قبیل مذاکره جلب موافقت یا وصول و ایصال وجه یا مال یا سند پرداخت وجه از ارباب رجوع.

ه - اخذ یا قبول وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مال از ارباب رجوع به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای انجام دادن یا ندادن امری که مربوط به دستگاه اجرایی می‌باشد.

و- اخذ هر گونه مال دیگری که در عرف رشوه‌خواری تلقی می‌شود، از جمله هرگونه ابراء یا اعطاء وام بدون رعایت ضوابط یا پذیرفتن تعهد یا مسئولیتی که من غیر حق صورت گرفته باشد و هم‌چنین گرفتن پاداش و قائل شدن تخفیف و مزیت خاص برای ارایه خدمات به اشخاص و اعمال هرگونه موافقت یا حمایتی خارج از ضوابط که موجب بخشودگی یا تخفیف گردد.

### فصل دوم - تکالیف و وظایف دستگاه‌های اجرایی

**ماده ۲-** کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶) این آیین‌نامه برای تحقق اهداف این آیین‌نامه نسبت به انجام موارد ذیل می‌باید اقدام نمایند:

الف - شفاف‌سازی مراحل انجام خدمات اطلاع‌رسانی مناسب به مردم، اصلاح و کوتاه نمودن روشهای انجام خدماتی که به مردم ارایه می‌گردد، توسعه فناوری اداری، انجام نظرسنجی از مردم و مراجعان براساس دستورالعمل‌هایی که از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) صادر می‌گردد. (طرح

تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام اداری و مصوبات مربوط به اصلاح سیستم‌ها و روش‌های اداری)

ب - انتخاب بازرسی یا بازرسان از طرف وزراء و رؤسای سازمانها، استانداران، مدیران عامل، شرکتها، رؤسای سازمانها، مدیران کل واحدهای استانی برای انجام نظارتهای لازم به طریق مقتضی و تهیه و ارائه گزارش در حیطه وظایف و مأموریت‌های محوله.

د - تشویق اشخاصی که تخلفات موضوع ماده (۱) این آیین‌نامه را گزارش نموده و گزارش آنان منجر به صدور حکم قطعی براساس آیین‌نامه شده باشد، مطابق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.

ه - پیش‌بینی حق فسخ برای دستگاه اجرایی در قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی به منظور اعمال حق مذکور در مواردی که به تشخیص دستگاه اجرایی طرف قرارداد مرتکب یکی از اعمال بندهای ماده (۱) آیین‌نامه شود.

### **فصل سوم - تکالیف و وظایف کارکنان**

**ماده ۳-** کلیه کارکنان دستگاه‌های موضوع آیین‌نامه مکلفند در صورت اطلاع از وقوع اقدامات مندرج در ماده (۱) نسبت به خود ای دیگر کارکنان مراتب را با ذکر مشخصات فرد یا افراد پیشنهاد کننده به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و مقامات مافوق اطلاع دهند. تا مطابق قانون پی‌گیری شود.

**ماده ۴-** هر شخصی که در ارتباط با وظایف دستگاه‌های اجرایی از وی تقاضای رشوه شده و یا رشوه اخذ شده باشد یا تلاش برای گرفتن رشوه از وی شده باشد در اولین فرصت به مسئولان یا بازرسان موضوع بند (ج) ماده (۲) آیین‌نامه گزارش کامل موضوع و مشخصات شخص یا اشخاصی را که این رشوه را تقاضا نموده یا به دست آورده یا برای به دست آوردن آن تلاش کرده‌اند به مسئولان مربوط ارائه دهد.

### **فصل چهارم - نحوه رسیدگی به تخلفات رشوه گیرندگان و مجازات‌های اداری**

**ماده ۵-** دستگاه‌های مشمول این آیین‌نامه به ترتیب زیر برای پی‌گیری و رسیدگی به تخلفات موضوع ماده (۱) و اعمال مجازات اقدام خواهند نمود:

الف - مقامات مندرج در ماده (۱۲) قانون رسیدگی به تخلفات اداری چنانچه از طریق بازرسان انتصابی به وقوع تخلفات موضوع ماده (۱) این آیین‌نامه توسط هر یک از کارکنان یا مدیران و مسئولان مربوط اطلاع

حاصل نمایند مکلفند حسب اهمیت موضوع نسبت به اعمال یکی از مجازاتهای بندهای (الف) و (ب) و (ج) ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری اقدام نمایند.

ب- در صورت تکرار تخلف با گزارش و تأیید بازرسان یا مدیران ذی‌ربط، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری مکلفند با توجه به میزان تخلف و حساسیت آن کارمندان متخلف را به یکی از مجازات‌های مقرر در ماده (۹) قانون یاد شده (به استثنای موارد مذکور در بند فوق) محکوم نمایند.

ج - در صورت تکرار تخلف موضوع ماده (۱) این آیین‌نامه متخلف با تقاضای اعمال اشد مجازات‌های مندرج در ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری به یکی از مجازات‌های بازخرید خدمت، اخراج یا انفصال دائم از خدمات دولتی توسط هیئت رسیدگی به تخلفات اداری محکوم خواهد شد.

تبصره ۱- مراحل مذکور در این ماده مانع از اعمال اختیارات هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در ماده (۹) بدون طی مراحل فوق‌الذکر نمی‌باشد و هیئت‌ها می‌توانند حسب درجه اهمیت تخلف موضوع مجازاتهای بند (ج) را برای بار اول یا دوم اعمال نمایند.

تبصره ۲- مقامات ذی‌ربط با توجه به ماده (۱۳) قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌توانند کارکنانی را که پرونده آنان به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع می‌شود حداکثر به مدت ۳ ماه آماده به خدمت نمایند.

تبصره ۳- دستگاه‌های اجرایی که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری نمی‌باشند مکلفند براساس قوانین و مقررات مربوط به خود با تخلفات مندرج در این مقررات برخورد نمایند.

تبصره ۴- در صورتی که بازرسان موضوع بند (ج) ماده (۲) این آیین‌نامه مرتکب تخلفات بندهای ماده (۱) شوند با تقاضای اعمال شده مجازاتهای مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری به هیئت‌های مزبور معرفی خواهند شد. چنانچه تخلف ارتكابی بازرسان عنوان یکی از جرایم مندرج در قوانین جزایی را نیز داشته باشد، پرونده آن به ترتیب مقرر در ماده (۱۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری به مراجع قضایی صالح ارجاع خواهد شد.

ماده ۶- در مورد تخلفات موضوع بندهای ماده (۱) این آیین‌نامه که واجد جنبه جزایی است، خصوصاً بندهای (ب)، (ج)، (د)، و (ه) این ماده، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری مکلف است با رعایت ماده (۱۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری مراتب را جهت رسیدگی به مراجع قضایی صالح نیز منعکس نماید.



**ماده ۷-** در صورتی که اشخاص حقیقی و یا حقوقی طرف قرارداد با دستگاه‌های اجرایی مرتکب یکی از اعمال بندهای ماده (۱) آیین‌نامه شوند دستگاه ذیربط مجاز به عقد قرارداد جدید با اشخاص یاد شده به مدت پنج سال نمی‌باشد و این موضوع باید در شرایط معاملات با اشخاص حقیقی و حقوقی درج گردد. تبصره ۱- دستگاه اجرایی مربوط موظف است مشخصات اشخاص حقیقی یا حقوقی موضوع این ماده را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) نیز اعلام دارد.

تبصره ۲- در صورتی که اشخاص یاد شده حداقل دو بار مرتکب تخلف مندرج در این ماده گردند سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) موظف است ضمن اعلام نام آنها به کلیه دستگاه‌های اجرایی خودداری از انجام معامله با اشخاص مزبور را جزء شرایط عمومی پیمان لحاظ نماید.

**ماده ۸-** شرایط انتخاب بازرسان موضوع بند (ج) ماده (۲) این آیین‌نامه به شرح زیر می‌باشد:

الف - بازرسان باید از بین افراد امین، مطلع با حسن سابقه انتخاب شوند.

ب - صلاحیت بازرسان می‌باید به تأیید واحدهای ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات هر دستگاه یا واحدهای مشابه برسد.

ج - هماهنگی، آموزش و نظارت بر کار بازرسان به عهده دفتر ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات دستگاه است.

د - بازرسان موظفند سوگندنامه مخصوص را که برای همین منظور توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه می‌گردد، امضاء نمایند.

ه - دستگاه‌ها می‌توانند حسب توانمندی‌ها و کارآیی و حجم مسئولیت محوله و خدمات برجسته‌ای که توسط بازرسان انجام می‌گردد به استناد ماده (۶) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تا میزان سی درصد (۳۰٪) مجموع حقوق و فوق‌العاده‌های مربوط به عنوان فوق‌العاده ویژه بازرسی به بازرسان پرداخت نمایند.

فوق‌العاده یاد شده غیرمستمر است و مشمول کسر کسور بازنشستگی نمی‌باشد و تا زمانی که مستخدم به عنوان بازرس انجام وظیفه می‌نماید و گزارش‌های بازرسی آن واصل می‌گردد با نظر دستگاه ذیربط قابل پرداخت است.

و- دستگاه‌ها می‌توانند حداکثر به چهل درصد (۴۰٪) از بازرسانی که خدمات برجسته‌ای برای پیگیری و کشف موارد تخلف انجام می‌دهند تا یک ماه حقوق و مزایا علاوه بر پاداش پایان سال در چارچوب ماده (۴۱) قانون استخدام کشوری واحکام مشابه به عنوان پاداش پرداخت نمایند.

ز- بازرسان با پیشنهاد واحدهای ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات، موضوع بخشنامه شماره ۱۸۰۱/۳۵۶۶۵ مورخ ۱۳۸۲/۳/۴، و به تأیید مقدمات مسئول منصوب می‌شوند. دفتر مذکور می‌تواند با حفظ پست و مسئولیت‌های مربوط و یا با تغییر عنوان پست‌های سازمانی به پست بازرس برای انجام وظایف بازرسی استفاده نماید. در هر حالت بازرسان از فوق‌العاده‌های ویژه بازرسی بهره‌مند خواهند شد.

ح- در واحدهای استانی بازرسان با پیشنهاد رؤسای سازمانهای استانی یا مدیران کل استان و تأیید واحدهای ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات در مرکز منصوب می‌شوند.

ط- بازرسان منصوب از طرف استانداران علاوه بر اجرای مفاد این آیین‌نامه در استانداری‌ها، عهده‌دار بازرسی و انجام این وظایف در سایر واحدهای استانی نیز می‌باشند.

ی- تعداد بازرسان هر دستگاه نباید از نیم‌درصد (۵/۰٪) کل کارکنان تجاوز نماید برای موارد خاص با تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) این درصد قابل افزایش است.

**ماده ۹-** در صورتی که هریک از کارکنان واحدهای تحت سرپرستی مدیران رؤسا و مسئولان سازمان‌های موضوع این آیین‌نامه مرتکب یکی از تخلفات مندرج در ماده (۱) این آیین‌نامه شوند به مدیران و مسئولان مربوط به بار اول تذکر داده خواهد شد و برای بار دوم مدت شش ماه از انتصاب به سمت‌های یاد شده محروم و برای بار سوم تا دو سال از انتصاب به پست‌های مزبور ممنوع خواهند شد.

**ماده ۱۰-** سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) مکلف است براساس روش‌های نظرسنجی از مردم و ارباب رجوع، گزارشات بازرسان و سایر منابع، هر ساله دستگاه‌های مشمول این آیین‌نامه را از نظر درجه سلامت اداری و میزان شیوع رشوه، طبقه‌بندی، تجزیه و تحلیل و سطح‌بندی نماید و نتایج را همراه با راهکارهای اجرایی به رییس جمهور و دیگر مسئولان منعکس نماید. کلیه دستگاه‌های مشمول این آیین‌نامه برای انجام مطلوب این ماده مکلف به همکاری با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور می‌باشند.

**ماده ۱۱-** سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (سابق) موظف است اقدامات لازم را برای توجیه و پیگیری اجرای این آیین‌نامه به عمل آورد.

**ماده ۱۲-** دستگاه‌های اجرایی موظفند برای اجرای دقیق این آیین‌نامه واحدها و گروه‌هایی از کارکنان خود را که بیشتر در معرض دریافت و پرداخت رشوه می‌باشند اولویت‌بندی نمایند و نقاط آسیب‌پذیر را با جدیت و اولویت اصلاح نمایند.

**ماده ۱۳-** هر کدام از دستگاه‌های مشمول این آیین‌نامه موظفند طی حکمی یکی از معاونان دستگاه را که مسئول اجرای طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع، موضوع تصویب‌نامه شمار

۱۳۸۱/۶/۱ هـ ۲۶۳۹۴ ت/۲۱۶۱۹ می باشد مسئول پیگیری، نظارت و اجرای این آیین نامه نمایند و گزارش های مربوط را هر شش ماه یکبار به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ارایه دهند. سازمان یاد شده پس از جمع بندی، گزارش دستگاه های اجرایی را تهیه و به رییس جمهور و شورای عالی اداری تقدیم می کند.

تبصره ۱- به منظور ایجاد هماهنگی بین واحدهای ذی ربط در هر دستگاه اجرایی، رفع موانع و مشکلات اجرایی، دریافت گزارشات و پیگیری مستمر اجرایی این آیین نامه، کار گروهی با مسئولیت معاون دستگاه اجرایی موضوع ماده (۱۳) این آیین نامه و با عضویت مسئول واحد ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات (دبیر کار گروه)، مسئول واحد بهبود سیستم ها و روش های اداری، مسئول واحد حراست، مسئول هماهنگی هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری یا رییس هیئت بدوی (در صورت تشکیل هیئت) و یکی از بازرسان تشکیل می گردد.

تبصره ۲- واحدهای حراست موظفند که نتایج بازرسی ها و اقدامات قانونی خود را درخصوص این تصویب نامه به کار گروه یاد شده ارایه نمایند.

**ماده ۱۴-** سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مکلفند در جهت افزایش آگاهی عمومی مردم از قوانین و مقررات و فعالیت های انجام شده در جهت اصلاح روش های مورد عمل و جلب مشارکت مردم برای رفع معضلات موجود، برنامه ریزی و اصلاح برنامه های آموزشی معارف اسلامی (فرهنگ سازی) برای دانش آموزان، دانشجویان، کارگزاران دولت و کلیه افراد جامعه به منظور افزایش مهارت های رفتاری و تغییر گرایش و نگرش ذهنی و ایجاد بسترهای مناسب فرهنگ فساد ستیزی اقدامات لازم را انجام دهند. دستگاه های یاد شده مکلف به همکاری با سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور می باشند.

**ماده ۱۵-** مسئولیت پیگیری این آیین نامه برعهده دبیرخانه ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد خواهد بود. دبیر ستاد یاد شده گزارشی از پیشرفت کار به رییس جمهور و ستاد ارایه خواهد نمود.

**ماده ۱۶-** کلیه دستگاه های مذکور در ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳- و نیروی انتظامی و کارکنان قوه قضاییه، بانک ها و بیمه های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری ها مشمول این آیین نامه می باشند.

**محمد رضا عارف**

## فصل پنجم: سلامت اداری و راهکارهای ارتقای آن

### مفهوم سلامت و یکپارچگی

سلامت و یکپارچگی (Integrity) عبارتست از: استفاده از قدرت عمومی برای منفعت عمومی. این عنصر، محور برجسته مبارزه با فساد است. سلامت، پیشنهاد کننده شیوه‌های مثبت و فعال است و بر مبنای آن در واقع قبل از اینکه به دنبال طرحهایی برای مبارزه با فساد باشیم، بهتر است در مسیر سلامت نظام اداری جامعه حرکت کنیم و گروهها و بخشهای مختلف برای پیشگیری و مبارزه با شکل گیری فساد را گرد آوریم.

### پاسخگویی

مراد از پاسخگویی (Accountability) مسئولیت پذیری و گزارش دهی دستگاهها پیرامون عملکردشان است. مسئولان باید در رابطه با ارایه خدمات به آحاد مردم و یا نمایندگان آنها و یا مشتریان خود متعهد باشند. پاسخگویی دربرگیرنده گزارش دهی عملکرد است. به طور خلاصه، پاسخگویی گزارش عملکرد در فاصله‌های منظم در مقابل اهداف وضع شده می‌باشد.

### شفافیت

منظور از شفافیت (Transparency) افزایش آگاهی مردم از تصمیمات و ساز و کارهای داخلی دولت است. بدین معنی که افراد از سیاست‌ها و اقدامات دولت آگاهی و در هنگام بروز مشکلات یا داشتن شکایات از اینکه به کجا مراجعه کنند، اطلاع کافی داشته باشند. برای ایجاد رابطه مطلوب بین دولت و مردم و تحقق هدف فوق رعایت اصول «حق آگاه شدن» و «آزادی اطلاعات» ضروری است.

### سلامت سازمانی

سلامت سازمانی را مایلز در سال ۱۹۶۹ تعریف کرد و ضمن پیشنهاد طرحی برای سنجش سلامت سازمان‌ها، خاطر نشان کرد که سازمان همیشه سالم نخواهد بود. به نظر او سلامت سازمانی به دوام و بقای سازمان در محیط خود و سازگاری با آن و ارتقا و گسترش توانایی خود برای سنجش بیشتر اشاره می‌کند. مفهوم سلامت سازمانی مفهوم بی‌نظیری است که به ما اجازه می‌دهد تصویر بزرگی از سلامت سازمان داشته باشیم. در سازمان‌های سالم، کارمندان، متعهد، وظیفه‌شناس و سودمند هستند و از روحیه و عملکرد بالایی برخوردارند. سازمان سالم جایی است که افراد با علاقه به محل کارشان می‌آیند و به کار کردن در این محل افتخار می‌کنند. در حقیقت سلامتی سازمان از لحاظ فیزیکی، روانی، امنیت، تعلق شایسته سالاری و ارزش گذاری به دانایی، تخصص و شخصیت ذی‌نفعان و رشد دادن به قابلیت‌های آنها و انجام وظایف محول شده از سوی فرا سیستم‌های خود در اثر بخشی رفتار هر سیستمی تأثیر بسزایی دارد.

### ابعاد سلامت سازمانی

مایلز ویژگی‌های سازمان سالم را در تأمین سه نیاز اصلی، الف- نیازهای وظیفه‌ای سازمان، ب- نیازهای بقاء، ج - نیازهای رشد و توسعه سازمان، می‌داند و با توجه به این سه نیاز، ابعاد سلامت سازمانی را شامل: سازگاری، شایستگی حل مسئله، تمرکز بر اهداف، شایستگی ارتباطات، حداکثر برابری قدرت، به کارگیری منابع، انسجام و یگانگی، روحیه، استقلال و نوآوری، می‌داند. سه مورد اول، جز نیازهای وظیفه‌ای سازمانی هستند و نیازهای بقاء شامل سه مورد بعدی می‌شوند و ابعاد نوآوری، استقلال، سازگاری و شایستگی حل مسئله در چارچوب تأمین نیازهای رشد و توسعه سازمان قرار می‌گیرند.

### وضعیت راهبردی نظام اداری کشور از نظر فساد

در یک بررسی کلان و با توجه به ویژگی‌های نظام اداری، وضعیت راهبردی نظام اداری از نظر فساد (نقاط ضعف، قوت، فرصت‌ها و تهدیدها) را به شرح زیر تبیین می‌نماییم:

### الف - نقاط قوت

۱- وجود خواست و اراده سیاسی و عزم جدی مسئولان عالی نظام برای مبارزه‌ها و پیشگیری از فساد در نظام اداری.

۲- خواست عمومی کارکنان برای مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری کشور.

۳- وجود باورهای دینی و اقتصادی نسبتاً قوی در نیروی انسانی برای خودداری از ارتکاب فساد.

۴- وجود قوانین متعدد در زمینه برخورد با مرتکبین تخلف و فساد در نظام اداری.

۵- برنامه‌ریزی برای تحول نظام اداری و شروع انجام اصلاحات در نظام مدیریت کشور.

۶- پیش‌بینی احکام قانونی لازم برای اصلاحات ساختاری در قانون برنامه سوم توسعه.

### ب - نقاط ضعیف

۱- شفاف نبودن اهداف و وظایف سازمان اداری.

۲- ضعف در نحوه نظارت بر عملکرد دولت از سوی نهادهای مدنی.

۳- ضعف نظام نظارت و بازرسی کشور و تداخل وظایف نهادهای نظارتی.

۴- پشت‌گرمی مدیران و مسئولان به حمایت‌های سیاسی، در نتیجه بی‌اعتنایی به پاسخگویی و نظارت‌پذیری.

۵- تمرکز اداری و گسترده‌گی حیطه تصدی دولت که مانع اولویت‌یابی نظارت و بازرسی شده است.

۶- نبود رفاه اقتصادی و ناراضی بودن کارکنان دولت از وضعیت حقوق و معیشت خود.

۷- نارسایی قوانین موجود در زمینه پیشگیری و برخورد با فساد و غیرنهادینه بودن اقدامات و تنبیهات در این مورد.

۸- فرهنگ قانون‌گریزی حاکم بر جامعه و دستگاه‌های اداری.

۹- عدم ضمانت اجرایی قوانین و مقررات موجود.

۱۰- نارسایی‌های اداری از جمله ضعف نظام جذب و استخدام، ضعف نظام ارزیابی، کنترل و نظارت.

۱۱- نبود نظام‌های مناسب تشویق و تنبیه کارکنان در نظام اداری و بی‌انگیزه بودن آنها.

۱۲- تأثیرپذیری نهادهای نظارتی و قضایی کشور از جریان‌های سیاسی در برخورد با تخلفات.

### ج - فرصت‌ها

۱- دستور مقام معظم رهبری برای مبارزه با فساد.

۲- تجربه امید بخش سایر کشورها در مورد مبارزه با فساد از طریق اجرای اصلاحات اساسی در ساختار مدیریت و سازمان‌های دولتی.

- ۳- اقدامات و حمایت‌های جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل برای مبارزه با فساد در کشورها.
- ۴- روند روبه رشد جهانی شدن دادوستد بی‌سابقه همکاری‌های اقتصادی بین کشورها.
- ۵- روند مثبت رشد روحیه قانون‌گرایی در جامعه در سال‌های اخیر.
- ۶- افزایش باورمندی به لزوم یک تحول عظیم اجتماعی و اداری به عنوان یک ضرورت و نه یک انتخاب.
- ۷- رشد کمی و کیفی مطبوعات و افزایش گفتمان بین دولت و مردم.
- ۸- ارتقای فهم سیاسی و اشتیاق مردم به فعالیت‌های سیاسی و آشنایی با حقوق قانونی خود.
- ۹- خواست عمومی برای مبارزه با جنبه‌های گوناگون فساد در کلیه سطوح جامعه.
- ۱۰- توسعه نظارت عمومی (مردم و نهادهای مدنی) بر نهاد قدرت و فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی.

#### د - تهدیدات

- ۱- وجود این نگرش که فساد عامل تسهیل‌کننده بوده و باعث کارایی بیشتر می‌شود (غلبه دیدگاه کارکردگرایی بر بخشی از مدیریت کشور).
- ۲- گسترده‌گی و فراگیری پدیده خویشاوندگرایی به عنوان بارزترین الگوی فرهنگی و یکی از عوامل مهم فساد در نظام اداری و تضییع حقوق عامه مردم به نفع خاص است.
- ۳- حاکمیت فضای بی‌اعتمادی به دلیل شرایط اجتماعی و سیاسی که باعث می‌شود مسئولان در دوره تصدی خود کارهای مهم را به کسانی واگذارند که با هدف‌های آنها همخوانی دارند.
- ۴- نهادینه نشدن فعالیت نهادهای مدنی و شفافیت در اطلاع‌رسانی (حتی مطبوعات نیز در اطلاع‌رسانی شفاف برخورد نمی‌کنند).
- ۵- تأثیر وضع نامناسب اقتصادی در اخلاق جامعه که به بی‌بندوباری و گسترش انواع فساد در ادارات دامن می‌زند.
- ۶- تأثیر وضعیت سیاسی کشور در مدیریت جامعه و سیاسی بودن مدیریت کشور (سازمان مدیریت، طرح مطالعاتی، ۱۳۸۴).

#### برنامه‌ریزی برای ارتقاء سلامت اداری

#### الف) راهبردهای کلان مبارزه با فساد اداری

- ۱- پیشگیری از فساد در محورهای اصلاح و بهسازی نظام اداری و آموزش عمومی

با توجه به اینکه سازمان دارنده نظام اداری سالم بایستی دارای ویژگی‌هایی باشد که اهم آنها عبارتند از:

- انتخاب مناسب هدف و شناخت لازم نسبت به هدف در بین مدیران و کارکنان
- استقرار نظام شایسته‌سالاری در انتصابات و پرداخت حقوق و مزایای رفاهی
- استقرار نظام آموزش و بهسازی مستمر نیروی انسانی مبتنی بر نیازهای واقعی حال و آینده سازمان
- استقرار نظام ارزیابی حقیقی عملکرد، بازخور و حساسی مدیریت
- اجرای فعال نظام مدیریت مشارکتی
- استقرار نظام کیفیت پویا در تولید و عملکرد رفتاری سازمان
- حسن رابطه و مسئولیت‌پذیری بین همکاران با یکدیگر و با مشتریان و دیگر اقشار جامعه (مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹)

بدیهی است با اعمال اقدامات فوق می‌توان تا حدود زیادی از بروز فساد اداری در سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کاست.

## ۲- مقابله و برخورد با مصادیق

با توجه به اینکه فساد اداری ممکن است در سازمان‌های مختلف با توجه به ساختار و ترکیب آنها اتفاق بیفتد، لذا در صورت پی بردن به وقوع فساد در سازمان‌ها باید با مصادیق فساد و خاطیان برخورد مناسب و قاطعی بعمل آید و از هر گونه، انعطاف و تبعیض در این رابطه پرهیز گردد، قطعاً این امر در کاهش روند فساد اداری و در سازمان‌ها مؤثر واقع خواهد شد. چرا که این اقدام عبرتی برای سایر افراد سازمان خواهد بود تا حتی تصور روی آوردن به فساد را نیز نداشته باشند.

## ۳- مدیریت مؤثر و برنامه مبارزه با فساد

هر سازمانی تمایل دارد که مجموعه فعالیت‌های آن و نیز عملکرد کارکنانش در سلامت کامل نسبت به انجام امور محوله و تحقق اهداف و ماموریت‌های سازمان خود گام بردارند، در این راستا دستگاهها سعی دارند که به‌منظور نظام‌مند ساختن امر مبارزه با فساد، نسبت به تهیه و تدوین برنامه مبارزه با فساد اقدام نمایند، ولی آنچه که در این بین مهم و حائز اهمیت می‌باشد، نحوه مدیریت کارآمد و مؤثر بر این برنامه می‌باشد که لازمه این امر وجود مدیریت اثربخش می‌باشد که بصورت مستمر با نظارت دقیق نسبت به بررسی ابعاد و جوانب برنامه یاد شده و مرتفع ساختن نقاط ضعف آن اقدام نموده و همواره مجموعه سازمان را در اجرای کامل و دقیق برنامه مبارزه با فساد یاری دهد.



#### ۴- تصویب قوانین کارآمد و راهگشا در مبارزه با فساد

اولین شرط مبارزه قانونی با فساد، وجود قوانین و مقررات مناسب در این ارتباط می‌باشد. در کشورهایی که قوانین مبارزه با فساد از ضعف جدی برخوردار می‌باشند، زمینه برای بروز انواع مختلف فساد باز می‌باشد و هیچگونه موانع اساسی در این زمینه جهت برخورد و مبارزه با آثار و مصادیق فساد وجود ندارد. لذا جهت اجرای برنامه‌های مبارزه با فساد در سازمان‌ها و دستگاه‌های ضروری است که قوه مقننه ساز و کارهای مناسب این امر را با تصویب قوانین و مقررات مناسب و کارآمد، فراهم نماید.

#### ب) راهبردهای خرد

راهبردهای خرد (سازمان مدیریت، طرح مطالعاتی، ۱۳۸۴) شامل راهبردهای: اداری، مدیریتی، فرهنگی - اجتماعی، سیاسی- مدنی، اقتصادی می‌باشد.

#### ۱- راهبردهای اداری - مدیریتی

#### ۱-۱- تمرکز زدایی از اداره امور و کاهش تصدی‌های دولتی

در شرایطی که سازمان‌ها از سیستم‌های غیرمتمرکز استفاده می‌کنند، فراگرد تصمیم‌گیری با سرعت بیشتری طی می‌شود و مدیران میانی در شرایط بهتری پرورش می‌یابند و نیاز مدیران به احترام و خودشکوفایی به نحو بهتری ارضاء می‌شود. تمرکز زدایی و نیز کاهش تصدی‌های دولتی براساس اهداف سند چشم‌انداز و نیز در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی همواره مورد توجه بوده و در جهت‌گیری‌های تدوین برنامه پنجم توسعه نیز مدنظر می‌باشد. لذا در جهت نیل به راهبرد مزبور اقدامات ذیل باید مورد توجه قرار گیرد:

- اصلاح وظایف دستگاه‌های اجرایی و توزیع اختیارات در سطوح مختلف مدیریت و پاسخگو نمودن مدیران متناسب با اختیارات واگذار شده.

- انتزاع وظایف حاکمیتی از شرکت‌های دولتی و آماده‌سازی شرکت‌هایی که فعالیت اقتصادی دارند برای واگذاری.

- کاستن از تمرکز اداری (تمرکز زدایی از مرکز به مناطق) و تمرکز سازمانی (تفویض اختیار به سطوح پایین‌تر) و تمرکز اقتصادی (افزایش سهم و نقش بخش خصوصی در اداره امور).

- کاهش حجم قوانین و مقررات و ساده و شفاف‌سازی آنها.

- مشارکت دادن کارکنان در اداره امور سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی.

- تدوین برنامه‌های جامع آموزشی برای آشناسازی کارکنان با نظم نوین و توسعه مهارت‌های مورد نیاز.
- بکارگیری سیستم‌های انگیزشی در اثر تغییر.
- تأکید بر نگرش سیستمی در اصلاح اداری - مدیریتی و محور قراردادن آن.
- برقراری نظام شایسته سالاری در انتخاب‌ها و انتصاب‌ها.
- بهبود فرهنگ سازمانی و تقویت ارزشهای دینی و اخلاقی در رفتار سازمانی و شغلی کارکنان.
- ۱-۲- ایجاد اصلاحات در سیستم‌ها، روش‌ها و رویه‌های انجام کار و ارائه خدمات به مردم
  - ساده‌سازی روش‌ها و رویه‌های انجام کار و کاهش مراحل آن.
  - خودکار سازی عملیات اداری و توسعه فن‌آوری‌های نو در نظام اداری.
  - کاهش ارتباط مستقیم ارباب رجوع و کارمندان.
  - شناسایی مراحل فسادخیز روش‌های انجام کار و حذف و اصلاح آنها.
  - اطلاع‌رسانی روش‌ها و رویه‌های انجام کار به مردم.
  - استاندارد نمودن روش‌ها و رویه‌های انجام کار و تدوین کتاب راهنمای مراجعان.
  - آموزش کارکنان برای به کارگیری روش‌های اصلاح شده.
  - استقرار نظام‌های تضمین کیفیت و اعطای جوایز کیفیت به دستگاه‌های برگزیده و کارکنان (سازمان مدیریت، طرح مطالعاتی، ۱۳۸۴).
  - طراحی سیستمی روش‌های انجام کار برای استفاده از برخوردهای نظارتی در اصلاح روابط درونی و بیرونی آن.
  - استقرار سیستم مدیریت کیفیت.
  - تأکید بر پویایی سیستم‌های سازمانی در واکنش به تحولات محیطی.
  - طراحی و استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت (MIS) در تصمیم‌گیری‌های سازمانی در سطوح سه گانه سازمان (استراتژیک، تاکتیکی و عملیاتی).
  - تسهیل ارتباط مردم و مسئولین.
- ۱-۳- ایجاد اصلاحات در نظام نظارت و بازرسی و بهینه‌سازی فرآیند نظارت و کنترل
  - بازنگری در وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های نظارتی به منظور تقویت نقش نظارتی آنها و رفع تداخل وظایف.

- تبیین ساز و کارهای عملی ارتباط و تعامل بین دستگاه‌های نظارتی به منظور تبادل سریع اطلاعات و تجربیات.

- آموزش کارکنان و بازرسان دستگاه‌های نظارتی و ارتقای توانایی و مهارت آنان.  
- تدوین فرآیندهای افزایش نظارت مردمی بر عملکرد دستگاه‌ها (سازمان مدیریت، طرح مطالعاتی، ۱۳۸۴).

- تقویت نظام نظارتی در سازمان‌ها.

تجربه نشان داده است یکی از عوامل مهم بروز شیوع فساد در سازمان‌های دولتی کم‌رنگ بودن نظام نظارتی در اینگونه سازمان‌ها است. با تقویت نظام نظارتی می‌توان ریشه بسیاری از فسادها و تخلفات را خشکاند. بطور کلی تقویت نظام‌های نظارتی در دو مقوله می‌تواند به کاهش تخلفات کمک نماید:

#### مقوله اول: تقویت نظام نظارت در منابع انسانی

در این بخش باید بر فرآیندهای فعالیت‌های انسانها مدیریت داشت، یعنی در عین حالی که برای خلاقیت آزادی عمل به نیروی انسانی داده می‌شود بایستی بر کار، فعالیت، فکر و فرآیندهای کاری او داشت. وقتی فرآیندهای کاری افراد مورد نظارت منطقی و جدی قرار گرفت، نتیجه کار تضمین می‌شود و تخلف به حداقل ممکن خود می‌رسد.

#### مقوله دوم: تقویت نظام نظارتی بر فعالیتهایی که به بخش خصوصی واگذار شده است

به لحاظ نبودن تجربه عملی و طولانی در امر خصوصی سازی، نارسائی‌هایی در این مقوله بوجود آمده که یکی از آنها قوی نبودن نظام نظارتی بر مجموعه فعالیت‌هایی است که از بخش دولتی به بخش خصوصی واگذار شده است. عدم آشنایی ناظران بخش دولتی به وظایف خود، عدم آگاهی از فلسفه کار خصوصی سازی، سست بودن زمینه‌های دلسوزی، نارسایی تخصصی و فنی، تبانی با بخش خصوصی و بسیاری از عوامل دیگر در کم‌رنگ نمودن نظام نظارتی نقش دارند که این عوامل منسأهایی برای بروز فساد و تخلفات است. بنابراین با تقویت نظام نظارتی تا حدود زیادی می‌توان زمینه‌های بروز تخلف را از بین برد (مرکز آموزش مدیریت، ۱۳۷۹).

استفاده از نظارت همگانی از طریق آموزش مستمر مردم و کارکنان دولت و استفاده از حداکثر ظرفیت ملی برای مبارزه با فساد.

- تقویت نظام ساز و کارهای نظارت و کنترل درون سازمانی و برون سازمانی دستگاه‌ها در جهت کشف موارد، پیشگیری و مقابله با فساد.

#### ۱-۴- استقرار نظام احقاق حقوق و تأمین خسارت ارباب رجوع

- بازسازی وظایف و تشکیلات دفاتر بازرسی و رسیدگی به شکایات دستگاه‌های اجرایی.
- طراحی و استقرار نظام داوری و تسریع در رسیدگی به شکایات مردم از دستگاه‌های اجرایی و اعلام نتیجه به شاکیان.

- تأمین خسارات وارده به مردم به تبع قصور یا تقصیر کارکنان یا ناکارآمدی سیستم‌های ارائه خدمات از سوی دستگاه‌های اجرایی (سازمان مدیریت، ۱۳۸۴).

- افزایش رضایت‌مندی خدمت‌گیرندگان و احقاق حقوق و احترام به ارباب رجوع.
- شناسایی و اقدام قانونی در قبال مرتکبین فساد با همکاری دستگاه قضایی.

#### ۱-۵- توسعه مدیریت و توسعه کیفی نیروی انسانی

- طراحی و استقرار نظام انتصاب، ارتقا و تغییر مدیران بر مبنای شایستگی.
- طراحی و استقرار نظام ارزیابی عملکرد مدیریت (کنترل‌های درونی و نظام اداری).
- بهبود نظام پرداخت کارکنان دولت و ارتقای سطح معیشت و رفاه کارکنان.
- بهبود نظام‌های مدیریت منابع انسانی همانند نظام جذب و استخدام، نظام انتصاب و ارتقای نظام تشویق و تنبیه بر مبنای بهره‌وری عملکرد.

- توجه خاص به آموزش کارکنان و مدیران به‌منظور ارتقای مهارت‌های شغلی و افزایش دانش آنان.
- ارائه آموزش‌های خاص برای مقابله با فساد در محیط کار.

- تدوین منشور اخلاقی کارکنان دولت در جمهوری اسلامی ایران (سازمان مدیریت، ۱۳۸۴).
- توسعه مهارت‌های حرفه‌ای کارکنان از طریق آموزش‌های مستمر.
- تشویق نوآوری و خلاقیت فردی و گروهی کارکنان.

- توجه به تفاوت‌های فردی در انتخاب، آموزش، انگیزش و عملکرد کارکنان.

#### ۱-۶- تقویت فرهنگ مشارکت‌جویی و مشارکت‌پذیری در دستگاه‌های اجرایی

- تغییر نگرش کارکنان به ارباب رجوع و خدمت‌گیرندگان.
- گسترش و نهادینه کردن مشارکت‌های کارکنان در فرآیند هدف‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرا.
- تقویت روحیه کار گروهی در سازمان‌ها.

#### ۱-۷- ارتقای پاسخگویی دستگاه‌ها در مقابل مردم، نهادهای مدنی و نهادهای نظارتی قانونی

- افزایش روحیه قانون‌گرایی و قانون‌مداری در مناسبات اداری.

- تقویت فرهنگ گزارش‌دهی و گزارش‌گیری در دستگاه‌های اجرایی.
- الزام دستگاه‌ها به ارائه اطلاعات مورد نیاز مردم، نهادهای مدنی و نهادهای نظارتی قانونی.
- اطلاع‌رسانی مستمر به مردم در خصوص اقدامات و فعالیت‌های اساسی دستگاه، معاملات دولتی و تخلفات و مفاسد ارتكابی کارکنان.
- بهبود و افزایش پاسخگویی در قبال تصمیمات و اقدامات مربوطه و افزایش آگاهی عمومی نسبت به عملکرد دستگاه‌ها و ایجاد فرصت طرح انتقادات و ارزیابی‌های مردم از آنها با همکاری رسانه‌های جمعی.

#### ۱-۸- ایجاد اصلاحات نهادی در مدیریت مبارزه با فساد و سالم‌سازی نظام اداری

- تمرکز فعالیت‌های مربوط به هماهنگی و هدایت برنامه مبارزه با فساد در یک نهاد.
- ایجاد دادگاه‌های خاص (با آیین‌نامه دادرسی متناسب با ویژگی‌های مدیریت اجرایی) در دادگستری جمهوری اسلامی ایران به منظور افزایش سرعت، دقت و عدالت در رسیدگی به مصادیق فساد.
- تمرکز فعالیت‌های مربوط به بهسازی و اصلاح نظام اداری در یک سازمان.
- تمرکز فعالیت‌های مربوط به مبارزه با فساد در درون دستگاه‌های اجرایی در یک واحد سازمانی مورد نظر (سازمان مدیریت، ۱۳۸۴).

#### ۲- راهکارهای فرهنگی - اجتماعی

- ۲-۱- افزایش آگاهی و آموزش مستمر در خصوص قوانین و برنامه‌ها و دستاوردهای مبارزه با فساد - اطلاع‌رسانی مرتب و به موقع به مردم در مورد برنامه‌ها و دستاوردهای مبارزه با فساد از طریق نهادهای مسئول

- آموزش عمومی برای آشنایی و برخورد با مصادیق فساد در نظام اداری و نحوه پیگیری آنها

#### ۲-۲- احیا و آموزش ارزش‌های اخلاقی و انضباط اجتماعی

- آموزش و ترویج ارزش‌های دینی و اخلاقی برای مردم و کارگزاران.
- هرچه اعتقادات فردی قوی‌تر شود، میزان انحراف او کمتر خواهد بود. رابطه مستقیمی بین اعتقاد و تعهد وجود دارد. بسیاری از مدیران و کارکنان در زمینه «کار درست» و «کار نادرست» از نظر شرعی دچار ابهام هستند (مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۸).
- گسترش امر به معروف و نهی از منکر و ترویج نظم و انضباط اجتماعی در مورد روابط مردم با نظام اداری.

- ترویج منشور اخلاقی کارکنان در نظام اداری به منظور نهادینه کردن فرهنگ مطلوب سازمانی.

- متعهد بودن مدیران به نظم و انضباط.

در زندگی چیزی بدتر و خطرناک‌تر از بی‌نظمی نیست. وقتی به ریشه نظم می‌رسید می‌بینید که تنها معنای آن خوب و درست انجام دادن کار است. لذا مدیران سازمان‌ها می‌بایست به منظور کسب موفقیت‌های کاری و تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمان خود، نظم و انضباط را در تمام جهات بصورت دقیق و کامل رعایت نمایند. مدیران باید انگیزه خود انضباطی را در بین کارکنان خود با توجه به ملاحظات ذیل ایجاد نمایند:

- مقررات را منطقی وضع کنید.

- کارکنان را در جریان مقررات بگذارید.

- کارکنان را تصحیح کنید نه تنبیه.

- در تنبیهات تبعیض قائل نشوید.

- بیش از میزان لازم تنبیه نکنید.

- تردید را به نفع کارکنان حساب کنید (مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۸).

## ۲-۳- تقویت فرهنگ مسئولیت‌خواهی و انتقاد از دستگاه‌های اجرایی در مردم

- ترویج روحیه نقد و نقدپذیری در مردم، مدیران و کارکنان.

- الزام دستگاه‌های اجرایی به پاسخگویی به مردم و نهادهای مدنی.

- ملزم ساختن دستگاه‌های دولتی به پاسخگویی به اتکای عمومی.

- تقویت روحیه مسئولیت‌پذیری و گزارش‌دهی دستگاه‌های اجرایی در خصوص انعکاس عملکردشان به مردم.

## ۲-۴- بهبود نظام تأمین اجتماعی

- اصلاح نظام‌های تأمین اجتماعی کارکنان دولت و بهبود وضعیت معیشتی آنها در ایام بازنشستگی.

- حمایت از اقشار آسیب‌پذیر کارمندی و ارتقای وضع معیشتی آنها.

## ۳- راهکارهای سیاسی - مدنی

### ۳-۱- تقویت نهادهای مدنی در نظارت بر نهاد قدرت و دستگاه‌های اجرایی

- گسترش تشکل‌های غیردولتی، علمی، تخصصی، صنفی و سیاسی به منظور ایفای نقش نظارتی آنها بر نظام اداری.

- توسعه و تقویت جایگاه نهادهای مدنی در اداره امور  
- حمایت از مطبوعات در اعلام تخلفات در دستگاه‌های دولتی.  
- الزام دستگاه‌های اجرایی در پاسخگویی به نهادهای مدنی.  
**۲-۳- توسعه مشارکت مردمی در مبارزه با فساد و نظارت بر دستگاه‌های اجرایی**  
- حمایت قانونی اطلاع‌رسانی مردمی در خصوص مصادیق فساد.  
- تمهید ساز و کارهای قانونی توسعه نظارت مردمی بر دستگاه‌های اجرایی از طریق پیش‌بینی تشویق‌های مناسب.

**۳-۳- سیاست زدایی از نظام اداری و انتخاب مدیران براساس شایستگی**  
- تصویب نظام انتصاب و ارتقای مدیران بر مبنای شایسته‌سالاری.  
- افزایش امنیت شغلی مدیران و استقرار نظام ارزیابی عملکرد مدیران به‌عنوان منبای تغییر و ارتقای آنان.  
**۴-۳- اصلاح قوانین و مقررات کیفری و جزایی برای برخورد مؤثر با عوامل فساد**  
- تصویب قوانین مناسب برای مقابله با مصادیق فساد کارکنان دولت و اشخاص حقیقی و حقوقی.  
- رفع ابهام و نقص قوانین موجود مبارزه با مصادیق فساد.  
- افزایش هزینه‌های ارتکاب تخلف و فساد در دستگاه‌های اجرایی از طریق پیش‌بینی مجازات‌های مناسب.

#### **۴- راهکارهای اقتصادی**

**۴-۱- کاهش مداخلات دولت در امور اقتصادی**  
- کاهش تصدی‌های اقتصادی دستگاه‌های دولتی.  
- تسریع در مقررات زدایی از فعالیت‌های اقتصادی جامعه.  
- تسریع در آزادسازی فعالیت‌های اقتصادی جامعه.  
**۴-۲- رقابتی نمودن فعالیت‌های اقتصادی و معاملات دولتی و حذف امتیازات و رانت‌های مختلف**  
- اصلاح مقررات مربوط به معاملات دولتی به‌منظور فراهم شدن زمینه رقابت و فرصت برابر برای کلیه متقاضیان در انجام این معاملات.  
- الزام قانونی در خصوص اعلام مشخصات و نتایج کلیه معاملات دولتی برای اطلاع عمومی (مخصوصاً کارکنان).  
- تمهید ساز و کار قانونی لازم برای ممانعت از اختصاص هرگونه رانت و امتیاز اقتصادی.

- ۳-۴- کاهش و حذف انحصارات دولت در امور اقتصادی و مقابله با شکل‌گیری هر نوع انحصار
- تسریع در شناسایی و لغو انحصارات دولتی.
  - تصویب قانون ضد انحصار.
- ۴-۴- بهبود وضعیت معیشتی کارکنان دولت
- بهبود نظام پرداخت کارکنان دولت و ارتقای وضع معیشتی آنان.
  - ایجاد تعادل بین حقوق کارکنان بخش دولتی و بخش خصوصی.
- ۴-۵- اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی و تسریع در تعیین تکلیف و واگذاری شرکت‌هایی که تداوم فعالیت آنها به صورت دولتی ضرورت ندارد.
- تسریع در تعیین تکلیف شرکت‌های قابل واگذاری.
  - تسریع در واگذاری شرکت‌هایی که تعیین تکلیف شده‌اند.
  - اصلاح ساختار شرکت‌هایی که تداوم فعالیت آنها در بخش دولتی ضروری تشخیص داده می‌شود.
- ۴-۶- شفاف‌سازی قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت‌های اقتصادی
- انجام اصلاحات لازم در قوانین مالی و مالیاتی.
  - انجام اصلاحات لازم در قوانین و مقررات پولی و بانکی.
- ۴-۷- تقویت نظارت دولتی بر فعالیت‌های اقتصادی کشور
- تقویت نظارت حسابرسی رسمی به منظور حصول اطمینان از صحت عملکردهای مالی.
  - تقویت نظام مالیاتی کشور.



## فصل ششم: مبانی حقوقی و قانونی مبارزه با فساد اداری

### قانون مدیریت خدمات کشوری

**ماده ۹۰-** کارکنان دستگاه‌های اجرایی موظف می‌باشند که وظایف خود را با دقت، سرعت، صداقت، امانت، گشاده‌رویی انصاف و تبعیت از قوانین و مقررات عمومی و اختصاصی دستگاه مربوطه انجام دهند و در مقابل عموم مراجعین به‌طور یکسان و دستگاه ذیربط پاسخگو باشند.

**ماده ۹۱-** اخذ رشوه و سوءاستفاده از مقام اداری ممنوع می‌باشد. استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل، توسط کارمندان دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به جز دستگاه ذیربط خود تخلف محسوب می‌شود.

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

**تبصره ۲-** در صورت تکرار این تخلف، به استناد گزارشهایی که به تأیید بازرس معتمد و مدیر مربوطه برسد، پرونده فرد خاطی به هیاتهای رسیدگی به تخلفات اداری و ارجاع و یکی از مجازاتهای بازخرید، اخراج و انفصال دائم از خدمات دولتی اعمال خواهد شد.

**تبصره ۳-** دستگاه‌های اجرایی موظفند پرونده افراد حقیقی و حقوقی رشوه دهنده به کارمندان دستگاه‌های اجرایی را جهت رسیدگی و صدور حکم قضائی به مراجع قضائی ارجاع نمایند.

**تبصره ۴-** سازمان موظف است اسامی افراد حقیقی و حقوقی رشوه دهنده به کارمندان دستگاه‌های اجرایی را جهت ممنوعیت عقد قرارداد به کلیه دستگاه‌های اجرایی اعلام نماید.

**ماده ۹۲-** مدیران و سرپرستان بلافصل، مسؤول نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان خود در انجام وظایف محوله می‌باشند و در مورد عملکرد آنان باید پاسخگو باشند. در صورتی که کارمندان مزبور با اقدامات خود موجب ضرر و زیان دولت گردند یا تخلفاتی نظیر رشوه یا سوءاستفاده در حیطه مدیریت مسؤولیت مزبور مشاهده و اثبات گردد. علاوه بر برخورد با کارمندان خاطی با مدیران و سرپرستان

کارمندان (حسب مورد) نیز که در کشف تخلف با جرایم اهمال نموده باشند، مطابق قوانین مربوط با آنان رفتار خواهد شد.

### منابع و مأخذ

- ادبی فیروز حاجی، مدیریت دولتی در ایران، مجله راهکار مدیریت، سال ۱۳۸۶
- ارتقای سلامت نظام اداری، جمعی از اساتید مدیریت، ناشر مرکز آموزش مدیریت دولتی، سال ۱۳۷۹
- باردان، پراناب، فساد اداری و توسعه، ترجمه جواد روحانی، مجله برنامه و بودجه، شماره ۴۲
- بازشناسی مولفه‌های مؤثر بر اختلاس در ایران، مجلس و پژوهش شماره ۲۵
- تانزی، ویتو، فساد فعالیت‌های دولتی و بازار، ترجمه عزیز کیاوند، گزیده مسائل اقتصادی - اجتماعی شماره ۱۵۳ و ۱۵۲
- جعفری لنگرودی، مبسوط ترمینولوژی حقوقی، جلد پنجم.
- حبیبی، نادر، فساد اداری، انتشارات وثقی، سال ۱۳۷۵
- زاهدی، شمس السادات، نگرشی بر فساد و آثار آن - دانش مدیریت، دوره اول، شماره دوم، ۱۳۷۵
- سمیعی، حقوق جزاء انتشارات شرکت مطبوعات، ۱۳۴۸
- طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقا سلامت نظام اداری (حکومت)، ناشر: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، معاونت امور اداری، مالی و منابع انسانی، سال ۱۳۸۴
- طرح مطالعات طراحی و تدوین نظام پاسخگویی دولت در مقابل شهروندان و احقاق حقوق ارباب رجوع، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد
- عباس زادگان، محمد، فساد اداری، دفتر پژوهشهای فرهنگی، ۱۳۸۳
- فرهنگ معین، جلد دوم، چاپ هشتم، تهران، انتشارات امیرکبیر، سال ۱۳۷۱
- گزارش کارگاه آموزشی «یکپارچگی حکومت در آسیا»، مجله کارمند، شماره ۱۵
- مائوور، پائولو، عامل و پیامدهای فساد، ترجمه هاشمی، روزنامه سلامف ۲۶ مرداد سال ۱۳۷۱
- مبارزه با فساد از نظرگاه نظام، مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، فروردین سال ۱۳۷۴
- مقدم، خلیل ا...، فساد مدرن، انتشارات امید
- الوانی، سید مهدی، ارائه یک الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری، اقتصاد و مدیریت شماره ۳۶
- وفایی، حسن، رشوه در سیستم اداری ایران، زمینه، شماره ۵۸-۵۷