تبیین نقش فساد اداری در تهديد امنيت ملي

چکیده

در بین عوامل مختلفی که امنیت ملی و نظم عمومی را در یک جامعه به مخاطره می‌اندازد، مسئله فساد[[1]](#footnote-1) است که به دلیل ناکارآمد نمودن نهادهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه و ایجاد انحراف کارکردی در آنها، نظم و امنیت ملی و اجتماعی را با چالشی عمیق مواجه می‌سازد.([[2]](#endnote-1)) از جمله مهمترین پیامدهای منفی فساد اداری مي‏توان کاهش مقبولیت دولت، افزايش شکاف بين دولت و مردم و افزايش بي‏اعتمادي مردم نسبت به دولت و هم‌چنین یکديگر اشاره کرد.

با توجه به رابطه‌ی وثیق بین فساد در اشکال مختلف و گسترش ناامنی، بی‌نظمی و بحران‌های اجتماعی و سیاسی که منجر به عدم تحقق منافع و مصالح عامه می‌گردد، در این مقاله سعی شده با مروری بر مطالعات نظری و تجربی موجود، ابعاد و جوانب مختلف فساد، ریشه‌های آن، وضعیت آن در کشور و همچنین راهکارهای مقابله با آن مورد بررسی قرار گیرد.

واژگان کلیدی

امنیت، امنیت ملی، فساد ، فساد اداری

طرح مسأله

یکی از مهمترین وظایف و کارکردهای نظام‌های سیاسی برقراری و حفظ نظم و امنیت جامعه می‌باشد. به عبارت دیگر امنیت اساسی‌ترین نیاز بشر است و تأمین آن نخستین وظیفه حکومت‌هاست.»([[3]](#endnote-2)) از این رو نظم و امنیت به موجودیت واحدهای سیاسی و اجتماعی گره خورده است و نمی‌توان جامعه‌ای را متعادل و مستقر در نظر داشت که نظم و امنیت در آن برقرار نباشد.

در بین عوامل مختلفی که امنیت ملی و نظم عمومی را در یک جامعه به مخاطره می‌اندازد، مسئله فساد[[4]](#footnote-2) می‌باشد که به دلیل ناکارآمد نمودن نهادهای اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه و ایجاد انحراف کارکردی در آنها، نظم و امنیت ملی و اجتماعی را با چالشی عمیق مواجه می‌سازد.([[5]](#endnote-3))

نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران که بر مبنای آموزه‌های دین مبین اسلام بنیان‌گذاری شده است، فراهم نمودن زمینه‌های گسترش فضائل الهی و کرامت انسان‌ها و خشکاندن مظاهر طغیان و فساد را از بزرگ‌ترین و مهم‌ترین اهداف خود قرار داده است. در بند ١ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، هدف فوق تصریح شده و بر مبنای آن دولت موظف به؛ «ايجاد محيط مساعد براي‏ رشد فضايل‏ اخلاقي‏ براساس‏ ایمان‏ و تقوي‏ و مبارزه‏ با كليه‏ مظاهر فساد و تباهي» ([[6]](#endnote-4)) شده است.

با توجه به تأکید اسلام بر لزوم خشکاندن زمینه‌های فساد و پی‌ریزی سیاست‌ها و برنامه‌های مقابله با فساد پس از انقلاب شکوهمند اسلامی، مسأله این است که در تحقق اهداف این سیاست‌ها و برنامه‌ها تا چه اندازه موفق بوده و چه موانعی بر سر راه برنامه‌های کنترل فساد وجود داشته و به تبع آن چه راه‌کارهایی برای اثربخش نمودن اقدامات مقابله با فساد می‌توان پیشنهاد کرد؟

مبانی نظری

از جامعه شناسان مشهوری که به مسأله نظم و امنیت اجتماعی نگاه دقیقی داشته تالکوت پارسونز[[7]](#footnote-3) (1951)، جامعه شناس آمریکایی است. وی برای هر نظام اجتماعی چهار ضرورت کارکردی عام برمی‌شمارد که بدون تأمین آنها جامعه در تعادل، نظم و موجودیت خود دچار بحران می‌گردد. این چهار ضرورت کارکردی عبارتند از:

١ – مسأله تأمین نیازها[[8]](#footnote-4) یا انطباق با محیط پیرامون که توسط خرده نظام اقتصادی صورت می‌گیرد.

٢ – مسأله دستیابی به اهداف[[9]](#footnote-5) یا تحصیل و تعقیب اهداف و منافع ملی که توسط خرده نظام سیاسی صورت می‌گیرد.

٣ – مسأله انسجام[[10]](#footnote-6)، همبستگی و وفاق اجتماعی که توسط خرده نظام اجتماعی صورت می‌گیرد.

٤ – مسأله حفظ ارزش‌ها و الگوها[[11]](#footnote-7) که توسط خرده‌نظام فرهنگی انجام می‌گیرد.

به عبارت دیگر از نظر پارسونز از بین رفتن یا عدم تأمین هر یک از ضرورت‌های چهارگانۀ فوق (تأمین نیازهای مادی و اقتصادی، دستیابی به اهداف و منافع، همبستگی و وفاق، دانش و اطلاعات) به هر دلیل موجب اختلال کارکردی و عدم تعادل، ناامنی و بی‌نظمی در جامعه خواهد گردید.([[12]](#endnote-5)) از نظر پارسونز هر نظم اجتماعی در معرض بمباران منافع متضاد کنشگران اجتماعی است ([[13]](#endnote-6)) و به همین خاطر همواره با تهدیدها و مخاطراتی از درون و بیرون مواجه بوده که موجب می‌شود حکام و دولتمردان به چاره‌جویی مستمر جهت مقابله با این تهدیدات و حفظ امنیت و نظم بپردازند. لورنس فریدمن[[14]](#footnote-8) در این خصوص می‏‏نویسد:

نظام‌های سیاسی بیشتر از هرچیز به امنیت خویش اهمیت می‌دهند، چرا که این امر منعکس‌کنندة توانایی بقاء به عنوان واحدهایی مشخص است. بنابراین امنیت ملی مسئولیت اولیه حکومت به شمار می‌آید.([[15]](#endnote-7))

# رابرت مرتن

نظر رابرت مرتن[[16]](#footnote-9)  اين  است  که  جامعه، فرد را به  کج‌رفتاري  وادار مي‌کند. به  بيان خود او، کج‌رفتاري حاصل  فشارهاي  ساختاري  اجتماعي  خاصي  است  که  افراد را به  کج‌رفتار شدن  مجبور مي‌کند.([[17]](#endnote-8)) به  نظر مرتن، جوامع  صنعتي  جديد بر توفيقات مادي در زندگي  تأکيد دارند که  به  شکل  انباشت  ثروت  و تحصيلات  علمي  به عنوان  مهم‌ترين  اهداف  زندگي  شخص  و معيارهاي  منزلتي  تجلي  مي‌کنند. دستيابي  به  اين  اهداف  مقبول  اجتماعي  نياز به  ابزارهاي  مقبولي  هم  دارد که  البته  از دسترس  جمعي  از افراد جامعه  خارج  است، يعني  جامعه  طوري  ساخت  يافته  که  طبقات  فرودست، فرصت‌هاي  کمتري  براي  تحقق  آرزوهاي  خود دارند. در نتيجه  چون  اين  اهداف  به  آرمان‌هاي  اصلي  زندگي  همه  افراد (فقير و غني) تبديل  شده  آنکس هم  که  دسترسي  به  ابزار مشروع  ندارد، تحت  فشار جامعه  براي  دستيابي  به  آن‌ها از ابزار نامشروع  استفاده  مي‌کند.

 البته مرتن تأکيد دارد که  واکنش  همه  افراد نسبت  به  فشارهاي  وارده  اجتماعي  به  علت  دسترسي نداشتن به  فرصت‌هاي  مشروع  براي  تحقق  اهداف، مشابه  نيست  و همه  فرودستان براي دستيابي به اهداف مقبول اجتماعي کج‌رفتاري  نمي‌کنند و هرکس  به طريقي خود را با محيط سازگار مي‌کند.([[18]](#endnote-9)) وی افراد را بر مبنای هدف / ارزش و وسیله یا هنجار به دستجات زیر تقسیم می‌نماید.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| گروه‌ها | هدف / ارزش | وسیله / هنجار |
| نرمال یا به هنجار | + | + |
| نوآوران | + | - |
| مناسک گرایان | - | + |
| پوچ گرایان | - | - |
| انقلابیون | ± | ± |

اقتباس: محسنی تبریزی، 1383 : 64

در حالت اول فرد هم ارزش‌های پذیرفته شده در جامعه را قبول دارد و هم مطابق با هنجارهای تصریح شده در جامعه برای نیل به آن ارزش‌ها رفتار می‌کند. این عده افراد همنوا، سازگار و بهنجار نامیده شده‌اند که بیشترین تأثیر را در برقراری نظم و تعادل اجتماعی برجای می‌گذارند.

دومین وضعیت، حالتی است که فرد اهداف فرهنگی و مقبول اجتماعی را می‌پذیرد ولی از وسایل و راه‌های نهادی شده و مقبول جامعه برای نیل بدانها استفاده نمی‌کند. این نوع کجروی که از نظر مرتن شایع‌ترین نوع آن نیز هم می‌باشد در بین اعضای اقشار پایین جامعه احتمال وقوع بیشتری دارد و آنها از این روش برای کسب موفقیت ممکن است استفاده نمایند. زیرا نمی‌توانند از راه‌های عادی منزلت اجتماعی و اعتبار به دست آورند و لذا با فشاری که بر آنها وارد می‌شود به انحراف کشیده می‌شوند. به عقیده مرتن بدعت‌گذاران به طور ناقص اجتماعی شده‌اند، زیرا که راه‌های نهادی شده و عادی را رها می‏سازند در حالی که آرزوهای موفقیت را حفظ می‌کنند. ([[19]](#endnote-10))

گروه سوم مناسک‌گرایان یا آداب‌پرستان هستند که از اهداف و ارزش‌های فرهنگی غافل بوده یا آنها را نمی‌پذیرند ولی مطابق با هنجارهای پذیرفته شده عمل می‌کنند. از نظر مرتن این حالت نیز انحرافی محسوب می‌شود، زیرا فرد ارزش‌های اجتماعی را نادیده می‌گیرد و به محتوای آنها واقف نیست و صرفاً مطابق با قواعد و مناسک آن ارزش‌ها عمل می‌کند. مثال بارز این گروه را دکتر تنهایی افراد خشک مقدس می‌داند که به عنوان مثال در عزاداری امام حسین (ع) شرکت می‌کنند ولی به هدف و فلسفه قیام عاشورا توجهی نکرده و یا از آن غافل هستند. ([[20]](#endnote-11))

گروه چهارم پوچ‌گرایان هستند که نه هدف‌های جامعه را قبول دارند و نه هنجارهای آن را. این گروه نیز که از جامعه بیگانه می‌شوند و به انزوا کشیده می‌شوند، ظرفیت شدیدی برای گرایش به اعتیاد، خودکشی و سایر انحرافات و مفاسد اجتماعی دارند.

پنجمین وضعیت مربوط به گروهی است که ضمن رد ارزش‌ها و هنجارهای پذیرفته شده در جامعه، به جانشین‌سازی اهداف و وسایل جدید دست می‌زنند. این گروه از نظر مرتن انقلابی هستند.

علاوه بر رویکردهای فوق در جامعه‌شناسی، صاحبنظران دیگری از حوزه‌های مارکسیسم و انتقادی نیز هستند که جرم و انحراف را واکنشی از سوی افراد تحت ستم به ساختارهای سرکوبگر و مسلط حاکم ارزیابی می‌نمایند.

در حوزه ادبیات علوم سیاسی، توجه زیادی بر فرایندهای دموکراتیک‌سازی به منظور مقابله با فساد صورت می‌گیرد. در این رویکرد سه مکانیسم اصلی پیشنهاد شده است: تقویت مؤسسات دموکراتیک (مانند مجلس، حوزه‌های قضائی و هیئت‌های تخصصی کنترلی و نظارت و همچنین تقویت مشارکت سیاسی)، تقویت جامعه مدنی (مانند رسانه‌ها و نهادهای مردمی) و انجام اصلاحات کلی در بخش عمومی. ([[21]](#endnote-12))

# تعریف فساد

واژه فساد در لغت نامه‌های فارسی به معنی تباهی، بدی، شر، هرج و مرج و نابودی آمده است. در لغت‌نامه دهخدا این واژه هم معنی تباه شدن، ضد اصلاح، تباهی و در لغت‌نامه فارسی معین به معنی شرارت و بدکاری آمده است. همچنین در سایر متون فارسی این واژه در معنای ظلم و ستم، گزند و زیان، شر و بدی، فتنه و آشوب آمده است. ([[22]](#endnote-13))

معادل انگلیسی فساد، Corruption می‌باشد که از ریشهRomper به معنای شکستن و نقض کردن تغییر شکل و ماهیت دادن اعمال، حالات، روحیات و ... از خوب به بد آمده است. ([[23]](#endnote-14))

دائره‌المعارف علوم سیاسی لالور[[24]](#footnote-10) در ذیل واژه فساد سیاسی به نوشته‌های منتسکیو ارجاع داده و می‌نویسد:

«منتسکیو در تفکیک اشکال حکومت و بیان ویژگی‌های ذاتی هر یک از آنها به فساد سیاسی می‌رسد و معتقد است زمانی که هر یک از اشکال حکومت که وی آنها را به سه دسته جمهوری، پادشاهی و استبدادی تقسیم می‌کند، اصالت و جوهر ذاتی خود را از دست می‌دهند، دچار فساد سیاسی می‌شوند. وی اصالت و ذات جمهوری را فضیلت، پادشاهی را افتخار و استبدادی را ایجاد ترس و وحشت می‌داند.» ([[25]](#endnote-15)) از این رو منتسکیو بر آن است که هنگامی چیزی از اصل و جوهر طبیعی خود فاصله گیرد، دچار فساد شده است.

در ترمینولوژی حقوقی مبسوط، فساد در دو معنی زیر توصیف شده است:

«1 ـ وصف عمل حقوقی که به جهت عدم رعایت قانون، فاقد هرگونه اثر باشد مانند بیع صغیر یا مجبور و معاملات مست و هازل که در این معنی در مقابل صحّت به کار رفته است.

2 ـ وصف هر عمل خلاف شرع» ([[26]](#endnote-16))

در گذشته فلاسفه و متفکران، تعریفی فراخ‌تر از آنچه امروزه مطرح است از فساد مطرح می‌کردند: افلاطون، ارسطو، توسیدید و ماکیاولی مفهوم فساد را بیشتر به سلامت اخلاقی کل جامعه اطلاق می‌کردند تا اقدامات و فعالیت‌های اشخاص. ([[27]](#endnote-17))‏ امروزه بیشتر تعاریف بر رفتارها تأکید می‌کنند و فساد را سوءاستفاده از منصب، قدرت یا منابع عمومی در جهت منافع شخصی می‌دانند.([[28]](#endnote-18)) بر مبنای تعاریف جدید از فساد، ابتدا باید مرز دقیق بین استفاده و سوءاستفاده، منافع عمومی و شخصی و درست و نادرست ایجاد کرد تا براساس آن بتوان، فساد را تشخیص داد. اما از آنجا که این مرزبندی صورت نگرفت لذا، تعریف فوق مسائلی را در پی داشت که در پاسخ به آنها رویکردهای مختلفی برای اندازه‌گیری فساد مطرح شدند.

در پاسخ به این مسئله که سوءاستفاده چیست؟ برخی به معیارهای عینی که در قوانین یا مقررات رسمی می‌توان سراغ گرفت، توجه نمودند و برآن شدند تا با مبنا قرار دادن این قوانین می‌توان مرز بین سوءاستفاده از قدرت و استفاده درست از آن را تعیین نمود.

اما از آنجائی‌که ممکن بود خود قوانین و مقررات در نزد افکار عمومی از مشروعیت لازم برخودار نباشند لذا، برخی به اهمیت شناخت فساد، در نزد افکار عمومی توجه نمودند و معیارهای فرهنگی تعریف فساد را مهم دانستند.

برحسب تعاریف مورد پذیرش در محافل بین‌الملل که امکان محاسبات آماری و شاخص‌سازی را فراهم می‌نماید، فساد عبارت است از سوءاستفاده از موقعیت، قدرت و منابع عمومی با هدف کسب نفع شخصی تعریف شده است. ([[29]](#endnote-19)) تعریف رایج و معمول فساد که از سوی شفافیت بین‌الملل[[30]](#footnote-11) و سایر مؤسسات جهانی مانند بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد، فساد اداری را به سوءاستفاده از قدرت و مقام و منابع دولتی و عمومی در جهت منافع شخصی تعریف نموده است.

با توجه به تعاریف فوق می‌توان نتیجه گرفت که بین فساد، جرم و انحراف وجوه اشتراک فراوان و وجوه افتراق اندکی وجود دارد. وجوه افتراق بیشتر زمانی رخ می‌دهد که بین منافع دولت و منافع مردم فاصله یا شکافی به وجود آید. در این صورت آنچه از نظر دولت فساد است از نظر مردم عمل پسندیده‌ای‌ است.

طبقه‌بندی فساد

مفهوم فساد نیز به انواع مختلفی دسته‌بندی شده که از جمله مهمترین آنها فساد سیاسی، فساد اداری، فساد اقتصادی و فساد اخلاقی است.

حبیبی(1375)([[31]](#endnote-20))، فساد را به سه دسته فساد سیاه، فساد خاکستری و فساد سفید تقسیم نموده‌اند. دسته اول شامل اعمالی می‌شود که هم از نظر نخبگان سیاسی و هم از نظر عامۀ مردم منفور و ناپسند است، دسته دوم اعمالی را دربرمی‌گیرد که نخبگان سیاسی آن را ناپسند می‌دانند ولی مردم در مورد آن بی‌تفاوت هستند و دسته سوم شامل اعمالی می‌گردد که هم نخبگان سیاسی جامعه و هم مردم چندان به ناپسند بودن آن اعتقادی ندارند. ([[32]](#endnote-21))

در تقسیم‌بندی دیگری مفاسد اقتصادی با رویکرد اجتماعی و با مبنا قرار دادن طبقات اجتماعی، جرائم و کج‌رفتاری‌های اقتصادی به دو دسته: کج‌رفتاری‌های یقه‌سفیدان و کج‌رفتاری‌های دون‌پایگان تقسیم شده است.([[33]](#endnote-22)) با وجود این دسته‌بندی‌ها فساد را می‌توان برحسب منبع و ماهیت آن به سه دسته: سیاسی، اداری و مالی (اقتصادی) تقسیم نمود. ([[34]](#endnote-23))

# مصادیق فساد

در اغلب منابع و متون مربوط به جرائم و مفاسد مالی و اداری، این مفاسد را بر مبنای ملاک های مختلفی همچون هدف، منبع، نوع، شیوۀ اقدام و ... به طبقات مختلفی تقسیم می‌نمایند و مصادیق بارز آن را عمدتاً در قالب عناوینی همچون پولشویی، رشوه، اختلاس، کلاهبرداری، قاچاق کالا، رانت خواری، کمیسیون‌گیری، و ... بر می‌شمرند که در زیر برحسب تعاریف حقوقی برخی از این مفاسد تشریح می‌گردد.

# پولشویی

واژة پولشویی[[35]](#footnote-12) معادل‌های دیگری هم‌چون پاک‌سازی پول، تطهیر درآمدهای ناشی از جرم، تطهیر پول و شست‌وشوی اموال کثیف ناشی از جرم دارد که در این میان، عبارت تطهیر درآمدهای ناشی از جرم بر دیگر معادل‌ها رجحان دارد. زیرا اولاً موضوع این جرم، تنها پول نیست، بلکه تمام درآمدهای ناشی از آن را شامل می‌شود، ثانیاً تطهیر واژه‌ای دارای بار حقوقی بیشتری است، ثالثاً در جریان فعل و انفعالات معمول، مورد شست‌و‌شو قرار نمی‌گیرد، بلکه به نوعی، وصف کیفری از آن زدوده می‌شود. با این وصف، هیئت دولت واژة پولشویی را برای لایحة مصوب([[36]](#endnote-24)) پذیرفته و در جامعه نیز این واژه رواج یافته است.[[37]](#endnote-25)

منظور از پولشویی، مخفی کردن منبع اصلی اموال ناشی از جرم و تبدیل آنها به اموال پاک است، به گونه‌ای که یافتن منبع اصلی، مال غیرممکن یا دشوار گردد. ([[38]](#endnote-26))

ماده 1 لایحه مبارزه با پولشویی مصوب 27 شهریور 1381، مقرر دارد:

جرم پولشویی عبارت است از: هرگونه تبدیل یا تغییر یا نقل و انتقال یا تملک دارایی با منشأ غیرقانونی، به طور عمدی یا علم به آن برای قانونی جلوه دادن دارایی یاد شده.([[39]](#endnote-27))

در تعریفی دیگر از پول‌شویی آمده است:

پول‌شویی روی دیگر یا نیم‌رخ مالی فعالیت‌های بزهکارانه و فریبنده مجرمانه است که طی آن درآمدهای حاصل از فعالیت‌های مجرمانه و غیرقانونی طی روندی در مجاری قانونی تطهیر و پاک می‌شود.([[40]](#endnote-28))

در شصت‌و‌چهارمین مجمع عمومی «اینترپل» در شهر پکن چین، این تعریف به اتفاق آراء به تصویب رسیده است: «پولشویی» عبارت است از هرگونه عمل یا شروع به عملی به منظور پنهان ساختن یا تغییر ماهیت غیرقانونی درآمدهای حاصل شده از جرم به نحوی که به نظر ‌رسد منشأ آنها قانونی بوده است. ([[41]](#endnote-29))

# تعریف اختلاس

هر یک از [کارمند](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%DA%A9%D8%A7%D8%B1%D9%85%D9%86%D8%AF&action=edit)ان و کارکنان [ادارات](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA&action=edit) و [سازمان](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%B3%D8%A7%D8%B2%D9%85%D8%A7%D9%86&action=edit)‌ها یا [شورا](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%B4%D9%88%D8%B1%D8%A7&action=edit)ها و یا [شهرداری](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%B4%D9%87%D8%B1%D8%AF%D8%A7%D8%B1%DB%8C&action=edit)‌ها و [مؤسسات](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D9%85%D9%88%D8%B3%D8%B3%D8%A7%D8%AA&action=edit) و [شرکت‌های دولتی](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%B4%D8%B1%DA%A9%D8%AA%D9%87%D8%A7%DB%8C_%D8%AF%D9%88%D9%84%D8%AA%DB%8C&action=edit) و یا وابسته به دولت و یا [نهادهای انقلابی](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php/%D9%86%D9%87%D8%A7%D8%AF%D9%87%D8%A7%DB%8C_%D8%A7%D9%86%D9%82%D9%84%D8%A7%D8%A8%DB%8C) و [دیوان محاسبات](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%AF%DB%8C%D9%88%D8%A7%D9%86_%D9%85%D8%AD%D8%A7%D8%B3%D8%A8%D8%A7%D8%AA&action=edit) و مؤسساتی که با کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا [دارندگان پایه قضائی](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D9%86%D8%AF%DA%AF%D8%A7%D9%86_%D9%BE%D8%A7%DB%8C%D9%87_%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A6%DB%8C&action=edit) و به طور کلی [قوای سه‌گانه](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D9%82%D9%88%D8%A7%DB%8C_%D8%B3%D9%87_%DA%AF%D8%A7%D9%86%D9%87&action=edit) و همچنین [نیروهای مسلح](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D9%86%DB%8C%D8%B1%D9%88%D9%87%D8%A7%DB%8C_%D9%85%D8%B3%D9%84%D8%AD&action=edit) و [مأمورین به خدمات عمومی](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D9%85%D8%A7%D9%85%D9%88%D8%B1%DB%8C%D9%86_%D8%A8%D9%87_%D8%AE%D8%AF%D9%85%D8%A7%D8%AA_%D8%B9%D9%85%D9%88%D9%85%DB%8C&action=edit) از [رسمی](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%B1%D8%B3%D9%85%DB%8C&action=edit) یا [غیررسمی](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%BA%DB%8C%D8%B1_%D8%B1%D8%B3%D9%85%DB%8C&action=edit) [وجوه](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D9%88%D8%AC%D9%88%D9%87&action=edit) یا [مطالبات](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D9%85%D8%B7%D8%A7%D9%84%D8%A8%D8%A7%D8%AA&action=edit) یا [حواله](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php/%D8%AD%D9%88%D8%A7%D9%84%D9%87)‌‌ها یا [سهام](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%B3%D9%87%D8%A7%D9%85&action=edit) و [اسناد](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%A7%D8%B3%D9%86%D8%A7%D8%AF&action=edit) و [اوراق بهادار](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%A7%D9%88%D8%B1%D8%A7%D9%82_%D8%A8%D9%87%D8%A7%D8%AF%D8%A7%D8%B1&action=edit) و یا سایر اموال متعلق به هر یک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر و یا اشخاص را که برحسب [وظیفه](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D9%88%D8%B8%DB%8C%D9%81%D9%87&action=edit) به آنها سپرده شده است بنفع خود یا دیگری [برداشت](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%A8%D8%B1%D8%AF%D8%A7%D8%B4%D8%AA&action=edit) و [تصاحب](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D8%AA%D8%B5%D8%A7%D8%AD%D8%A8&action=edit) نماید [مختلس](http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php?title=%D9%85%D8%AE%D8%AA%D9%84%D8%B3&action=edit) و جرم آنها اختلاس محسوب می‌شود.([[42]](#endnote-30))

ارتشاء

رشوه دادن مالی است به مأمور رسمی یا غیررسمی دولتی یا بلدی به منظور انجام کاری از کارهای اداری یا قضائی ولو این‌که آن کار مربوط به شغل گیرنده مال نباشد. خواه مستقیماً آن مال را دریافت کند و یا به واسطه شخصی دیگر آن را بگیرد (این شخص واسطه را در فقه رایش گویند و دهنده مال را راشی نامند و گیرنده مال را مرتشی خوانند) فرق نمی‌کند که گیرنده مال توانایی انجام کاری را که برای آن رشوه گرفته داشته باشد یا خیر و فرق نمی‌کند که کاری که برای راشی باید انجام شود برطبق قانون حق او باشد یا نه. ([[43]](#endnote-31))

هیئت وزیران در جلسه مورخ 1/9/1385 بنا به پیشنهاد شماره 11750/101 مورخ سازمان مدیریت و برنامه­ریزی کشور و به استناد یکصدوسی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده 27 قانون رسیدگی به تخلفات اداری- مصوب 1372 و به منظور تأمین اجرای وظایفی که دستگاه­های اجرایی به موجب قوانین برای پیشگیری و مبارزه با فساد در نظام اداری بر عهده دارند و همچنین تکمیل آئین نامه اجرایی قانون رسیدگی  به تخلفات اداری و پیش­بینی سازو کار اداری مناسب برای تسهیل خدمات رسانی به مردم، آیین­نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه­های اجرایی را تصویب و طی این آئین‌نامه مصادیق رشوه را به شرح زیر مشخص نمود:

ماده 1- 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 مال یا سند پرداخت وجه را فراهم نمایند. با توجه به بند (17)  ماده (8) قانون رسیدگی به تخلفات اداری ـ مصوب 1372 ـ پرونده آنان به هیئت­های 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 ارزان‌تر از قیمت معمول یا ظاهراً به قمیت معمولی و واقعاً به مقدار فاحش کمتر از قیمت.

ج- فروش مالی به مقدار فاحش گران‌تر از قیمت به طور مستقیم یا غیرمستقیم به ارباب­رجوع 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 ارباب­رجوع به طور مستقیم یا غیرمستقیم برای انجام دادن یا ندادن امری که مربوط به دستگاه اجرایی می­باشد.

و- اخذ هرگونه 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 غیرحق صورت گرفته باشد و همچنین پاداش و قائل شدن تخفیف و مزیت خاص برای ارائه خدمات به اشخاص و اعمال هرگونه موافقت یا حمایتی خارج از ضوابط که موجب بخشودگی یا تخفیف گردد.([[44]](#endnote-32))

# علل و زمینه‌های فساد

فساد محصول عدم تعادل میان فرایندهای کسب قدرت سیاسی در یک جامعه، حقوق و مزایای ناشی از دستیابی به آن جایگاه‌ها و حقوق شهروندان برای نظارت به استفاده از قدرت می‌باشد. ([[45]](#endnote-33))

هرچند فساد خود را در شکل یک معاملة اقتصادی نشان می‌دهد، اگر نهادهای سیاسی قادر به استفاده از سازو کارهای کنترل‌کننده لازم باشند، این پدیده به هیچ وجه امکان ظهور نخواهد یافت. ([[46]](#endnote-34))

وجود پدیدة فساد به معنای وجود نقصان در «بازارهای» اقتصادی و همچنین سیاسی می‌باشد. ([[47]](#endnote-35))

می‌توان سه بعد برای فساد تشخیص داد:

1 ـ مزایا و سودهایی که با تغییر سیاست‌ها عاید گروه‌های ذینفع می‌شود.

2 ـ هزینه‌هایی که گروه‌های ذینفع باید بابت تغییر سیاست‌ها بپردازند. (پاداشی که به سیاست‌مداران داده می‌شود)

3 ـ هزینه‌ها و مجازات‌هایی که در صورت رسوایی، گریبانگر سیاست‌مداران فاسد می‌شود. ([[48]](#endnote-36))

لازم به ذکر است که نظام‌های سیاسی می‌توانند این امکان را به گروه‌های ذینفع بدهند که با اعمال نفوذ هزینه تغییر سیاست‌ها را بر دوش گروه‌های ذینفع ضعیف‌تر بگذراند.

اگرچه فساد را سوء‌استفاده از قدرت و منابع برای کسب نفع شخصی تعریف نموده‌اند، اما نباید حرص و آز یا طمع و خودخواهی را دلیل و انگیزه اصلی فساد قلمداد کرد. چرا که اگر زمینه‌های اجتماعی، سیاسی و محیطی فساد فراهم نباشد، این انگیزه‌های فردی قابل کنترل خواهد بود. باید توجه داشت که یکی از محیط‌های مساعد رشد و گسترش فساد، ساختارهای ناکارآمد و قوانین و مقررات نادرست می‌باشد. بنابراین بررسی جنبه‌های سیاسی فساد، در واقع، بررسی چگونگی کارکرد نهادهای سیاسی برای برقراری توازن بین هدف‌های متضاد و متعارضی است که افراد و گروه‌های گوناگون جامعه دارند. به این ترتیب فساد عامل نابسامانی نیست، بلکه معلول آن است. به نظر می‌رسد فساد محصول نبود توازن بین فرایندهای کسب قدرت سیاسی و حقوق شهروندان در کنترل استفاده از آن قدرت باشد. ([[49]](#endnote-37))

میزان فساد در یک جامعه به میزان مشارکت مردم در نظام تصمیم‌گیری و نظارت و کنترل بر رفتار منتخبانی که در مناصب قدرت قرار گرفته‌اند و میزان پاسخگویی آنها درباره‌ تصمیماتی که اتخاذ می‌کنند و اقداماتی که انجام ‌می‌دهند، بستگی دارد. در اصلاح نظام‌های سیاسی، که برای بهبود کیفیت نحوة ادارة جامعه امری اساسی است، باید این نکته را در نظر داشت که طراحی نظام‌های سیاسی را نمی‌توان فقط بر مفروضات آرمانی استوار و چنین فرض کرد که سیاست‌مداران، قانون‌گذاران و مدیران فقط آرزوی خدمت به جامعه را دارند و برآن اساس عمل می‌کنند؛ نظام‌های سیاسی باید اهرم‌های نظارت و کنترل بر چگونگی استفادة صاحب منصبان از قدرت را برای حفظ منافع مردم تعبیه کنند. ([[50]](#endnote-38))

البته باید توجه داشت که معنای فساد طی اعصار طولانی با تغییر روابط فرد و حکومت و انتظار مردم از نقش‌ها و وظایف دولت‌ها، صاحب منصبان و افراد تغییر یافته است و آنچه امروزه نشانگر فساد در نظام اداری و سیاسی است لزوماً در گذشته نیز معنای فساد را نداشته است. در نظام‌های ارباب رعیتی یا استبداد سلطنتی، فرد حقوق اندکی دارد. حاکمیت حقوق افراد و قواعد رفتاری آن‌ها را تعریف می‌کند. در چنین جوامعی فساد به معنای نقض معیارها و ضوابط اخلاقی است. در نظام مردم‌سالار مدرن، افراد ارزش‌های خود را برمی‌گزینند و حاکمان خود را براساس این ارزش‌ها انتخاب می‌کنند. بنابراین چنین تصور می‌شود که حاکمان منعکس‌کننده و نمایندگان ارزش‌ها و اخلاقیات افراد تحت حکومت خود هستند. در این جوامع فساد به حیطة رفتار فردی تعریف می‌شود که برای حکومت کردن برگزیده شده است. از چنین حاکمی، این انتظار وجود ندارد که اصول و ضوابط اخلاقی را تعریف کند، بلکه انتظار می‌رود که صرفاً منطبق با هنجارهای رسمی و قانونی عمل کند. از این رو امروزه کانون بحث دربارة فساد رفتار افرادی چون سیاست‌مداران و مدیران است. اما نقش سیاست به این دلیل در تعریف فساد اهمیت می‌یابد که ارزش‌های سیاسی، نهادها و احزاب و رسانه‌های گروهی نقش مهمی در تعریف ارزش‌های جامعه و هنجارهایی که افراد در موقعیت‌های گوناگون قدرت باید مراعات کنند، ایفا می‌کند. همچنین این نهادها به طراحی نظام‌های کنترل قدرت مبادرت می‌ورزند که محدودیت‌ها و قیود رفتار نخبگان سیاسی را تعیین می‌کند. ([[51]](#endnote-39))

رفیع پور(1376)، در تبیین علل گسترش فساد در ایران به فرایند علّی متغیرهای به هم پیوسته‌ای اشاره می‌کند که به تدریج و در تعامل با یکدیگر، فساد را تشدید نموده و ریشه های نظام اجتماعی را تخریب می‌کنند. وی می نویسد: «... در شرایطی که :

* نابرابری در جامعه زیاد شود و
* ثروت با ارزش شود و ارزش‌های مادی جامعه را فراگیرد ( = تغییر ارزش‌ها)،
* اقدامات (تبلیغات، واردات و ...) در جهت ایجاد نیازهای جدید در جامعه صورت گیرد و سطح نیازها افزایش یابد و
* درآمدها کفاف ارضای نیازها را ندهد و یا بدتر از آن کاهش یابند و
* وقتی که راه‌های مشروع رسیدن به هدف مسدود باشد و
* کنترل‌های درونی (مذهب، پایندی‌ها و تعهدات اخلاقی ) و
* کنترل‌های بیرونی ( نیروی انتظامی و قضائی ) تضعیف شوند،
* انواع انحرافات و کارهای خلاف گسترش یافته و به هنجار تبدیل می‌شوند و تمام شئون جامعه را (از جمله نیروهای کنترل کننده را ) فرا می‌گیرند و
* در نتیجه ریشه‌های نظام اجتماعی را می‌خورند.

تحت این شرایط پایه‌های اخلاق اجتماعی متزلزل و هر نوع کوششی در جهت توسعه اقتصادی بی‌نتیجه می‌شود. ([[52]](#endnote-40))

# پیامدهای فساد

1ـ بخش‌های ثروتمندتر جامعه از وجود و شیوع این فساد سود می‌برند و هزینه‌های این فساد (پرداخت‌هایی که صورت می‌گیرد) به بخش‌های فقیرتر جامعه تحمیل می‌گردد. ([[53]](#endnote-41)) از این رو وجود و شیوع فساد اقتصادی در جامعه مانعی جدّی بر سر راه عدالت اقتصادی ـ اجتماعی است و موجبات تعمیق شکاف طبقاتی می‌گردد.

2 ـ تحمل فساد اقتصادی و اداری و تداوم آن باعث کاهش اعتبار اجتماعی و حیثیت نظام سیاسی و اداری و از دست رفتن اعتماد و احترام مردم نسبت به نهادهای حکومتی و دستگاه اداری و سازمان‌های اقتصادی می‌شود. همچنین احترام و حیثیت دستگاه قانون‌گذاری را در جامعه کاهش می‌دهد و بیگانگی و فاصلة بین مردم و حکومت را افزایش می‌دهد. تداوم چنین وضعی بحران‌های سیاسی را که عمده‌ترین آن بحران مشروعیت و ناکارآمدی است برای حکومت به دنبال داشته و زمینه‌های ظهور شورش‌ها و جنبش‌های اجتماعی را فراهم می‌نماید.

3 ـ تداوم و شیوع مفاسد سیاسی ـ اداری و اقتصادی موجب از بین رفتن قبح فساد و اعمال غیرقانونی و ناهنجاری‌های مرتبط با آن شده و تخلفات از هنجارها را به امری بدیهی و پذیرفته شده تبدیل می‌نماید. در چنین حالتی اصلاح جامعه و تدارک برنامه‌های مقابله با فساد بسیار دشوار خواهد شد.

4 ـ شیوع و رواج انواع مفاسد سیاسی ـ اداری و اقتصادی فشار سنگینی بر افراد سالم، متعهد و مسؤول وارد می‌نماید و نهادها و مراجع تربیتی و آموزشی را که خواهان انتقال ارزش‌ها و هنجارها و اجتماعی کردن نسل‌های جدید به منظور رعایت و احترام به این ارزش‌ها و هنجارها هستند، با یأس و سرخوردگی مواجه می‌نماید. در چنین جامعه‌ای ارزش‌محوری پول خواهد بود که راه‌های تحصیل غیرمجاز آن فراهم است و در چنین حالتی میدان برای عمل فرصت‌طلبان فراخ بوده و زمینه‌های رشد و شکوفایی استعدادهای خلاق و سالم و کمالات و فضائل انسانی به شدت تنگ و محدود خواهد شد.

# وضعیت فساد اداری در ایران

نگاهی به تاریخ سیاسی و اجتماعی ایران حکایت از این دارد که فساد سیاسی ـ اداری همواره جزء لاینفک دستگاه‌های دیوانسالار‌ی ایران بوده است. وجود سیستم خرید و فروش مشاغل و مقامات رسمی، به مقاطعه دادن سازمان‌های اداری در مقابل استفاده از درآمد آنها، به مقاطعه دادن عواید اراضی کشاورزی دولتی یا درآمدهای مالیاتی آنها به جای پرداخت حقوق رسمی و منظم به مقامات اداری، جدا نبودن منابع مالی اداری و شخصی، نبود یک سیستم منظم پرداخت حقوق و پاداش در دیوانسالاری دولتی و به تعویق افتادن حقوق کارمندان، افراد لشکری و پلیس در بسیاری موارد حتی به مدت یکسال و یا بیشتر. ([[54]](#endnote-42)) برخی از مهم‌ترین علل و زمینه‌هایی بود که فساد و به ویژه دریافت رشوه را به امری رایج در نظام سیاسی ـ اداری ایران تبدیل کرده بود.

صبوری یکی از مهم‌ترین اشکال فساد را در ایران و نظام‌های اداری آن رشوه می‌داند:

«یکی از اشکال مهم و رایج فساد اداری و اقتصادی رشوه‌خواری است. در دستگاه اداری کشور ما هرگاه که فساد اداری گسترش می‌یابد رشوه‌خواری رایج‌ترین شکل آن است. مأموران حکومتی همیشه زندگی خود را به میزان قابل ملاحظه‌ای از رشوه‌هایی که می‌گرفته‌اند تأمین می‌کردند و به همین دلیل مردم سعی می‌کردند تا آنجا که ممکن است سروکارشان به سازمان‌های اداری دولت نیفتد، زیرا مأموران حکومتی از اختلافات و دعواهای میان افراد سوءاستفاده می‌کردند و هر دو طرف دعوا را به اصطلاح سرکیسه می‌کردند، به ویژه در زمینة وصول مالیات‌ها که همیشه مالیات‌ها بر افراد طبقات و قشرهای پایین‌تر جامعه تحمیل گردیده و متنفذان و قدرتمندان از زیربار مالیات شانه خالی می‌کردند. ([[55]](#endnote-43))

در اواخر دوره قاجار تلاش‌هایی برای مبارزه با فساد و اعمال اصلاحات اداری صورت پذیرفت و در دورة صدارت میرزا حسین‌خان مشیرالدوله معروف به سپهسالار اعظم، به منظور مبارزه با رشوه‌خواری بخش‌نامه‌هایی به کارکنان بوروکراسی دولتی و حکوت‌های محلی ولایات صادر شد. عبدالله مستوفی مؤلف تاریخ اجتماعی و اداری دورة قاجار که خود از بوروکرات‌های بلندپایه بوده است در این مورد می‌نویسد: «در این زمان شاه و صدراعظم دست به اصلاحات اداری هم زدند که از سال 1268 که امیرنظام از کار خارج شده بود تا این تاریخ که بیست و یکسال از آن گذشته بود چنین اقدامات و احکام دستوراتی سابقه نداشت.» ([[56]](#endnote-44)) اما این اقدامات و اصلاحات نیز بی‌نتیجه بود و نتوانست مانع گستردگی فساد اداری شود. مستوفی علت آن را منافع مقامات بالای سیاسی و اداری می‌داند و معتقد است که شاه کنترل چندانی بر آنها نداشته و بسیاری از دستورات او حتی احکام نظامی اجرا نمی‌شد و مقامات بالا دستور شاه را هم به ظاهرسازی برگذار می‌کردند. ([[57]](#endnote-45))

كاتوزيان در خصوص فساد در دورة رضا شاه پهلوی می‌نویسد:

«در دوره رضا شاه فساد اداری نه تنها در مقایسه با دورة قاجار بلکه در مقایسه با دوره‌های بعدی که دولت مدرن و بوروکراسی مدرن بسیار توسعه‌یافته است،‌ بسیار محدود بوده است. وی با جمع‌بندی نتایج پژوهش‌های مختلف در این باره می‌نویسد: پژوهشگران معمولاً محدود بودن فساد اداری را در این دوره ناشی از سه عامل دانسته‌اند:

1) جامعة ایران هنوز فقیر بود و به یک کشور ثروتمند نفتی با میلیاردها دلار درآمد سالانة حاصل از فروش نفت خام تبدیل نشده بود. در این دوره بزرگ‌ترین طرح‌های صنعتی و اقتصادی با استفاده از درآمدهای حاصل از صادرات کالاهای کشاورزی و مالیات‌هایی که از مردم و شرکت‌های خصوصی دریافت می‌گردید، اجرا شد. بزرگ‌ترین مؤسسه اقتصادی ایران در این دوره یعنی راه‌آهن سراسری با مالیاتی که بر چای و قند و شکر وضع شد احداث گردید.

عامل دوم ایجاد دولت مدرن بود. دولت بر پایة الگوی مدرن اروپایی بازسازی شد. مدرنیزه کردن دولت به از میان رفتن برخی از شیوه‌های رایج فساد اداری که تا زمان انقلاب مشروطیت آشکارا اعمال می‌گردید کمک کرد. اگرچه خرید و فروش مناصب اداری پس از انقلاب مشروطیت ملغا گردید، اما شکل‌های دیگری از فساد که در دورة قاجار رایج بود، حتی پس از انقلاب مشروطیت استمرار یافت و پس از ایجاد دولت مدرن و بوروکراسی نوین در دوره قاجار رضا شاه پایان یافت.

عامل سوم نگرش شخص رضا شاه نسبت به فساد اداری بود. او در این زمینه بسیار سخت‌گیر بود و کمترین فساد اداری را هرگاه که دیده می‌شد، تحمل نمی‌کرد. ([[58]](#endnote-46))

البته این بدان معنا نبود که در دورة رضا شاه فساد اداری به کلی از میان رفته باشد، بلکه در سلسله مراتب پائین اداری و نظامی کماکان وجود داشت. دستگیری و محاکمة برخی سیاستمداران و بوروکرات‌های بلندپایه به اتهام اختلاس و سوءاستفاده‌های مالی حکایت از وجود فساد در دستگاه‌های اداری ـ سیاسی کشور دارد. کمااینکه خود رضاشاه پس از برکناری به سوءاستفاده‌های مالی هنگفت و به دست آوردن ثروت بسیار و اجبار مالکان به واگذاری زمین‌های مرغوب کشاورزی به او، متهم شد. ([[59]](#endnote-47))

پس از کناره‌گیری و تبعید رضاشاه در سال 1320 فساد اداری به ویژه در شکل‌های اختلاس و رشوه‌خواری افزایش یافت.

در شرایط جنگ جهانی دوم و اشغال کشور و پس از آن گشایش نسبی فضای سیاسی که تا سال 1332 دوام یافت، از حجم و میزان فساد کاسته شد. اما بین سال‌های 1332 تا 1342 که کشور با افزایش درآمدهای نفتی، کمک‌های خارجی و به موازات آن افزایش اقتدار شاه مواجه شد، فساد اداری گسترده‌تر و شدیدتر شد. در آغاز دهه 1330 قانونی برای مبارزه با فساد اداری به تصویب رسید. اما نه این قانون و نه قوانین بعدی که به منظور مبارزه با فساد اداری تصویب گردید، هیچکدام نتیجه‌ای به بار نیاورد و با افزایش درآمد نفت و رشد اقتصادی در دهة 1340 همچنان فساد نیز افزایش یافت و سرانجام درآمدهای عظیم نفتی دهة 1350 و اوج‌گیری دیکتاتوری شخص شاه که برخی پژوهشگران در این مرحله آن را نظام سلطانی توصیف کرده‌اند، سطح فساد را به میزانی بی‌سابقه افزایش داد. ([[60]](#endnote-48))

در خصوص فساد در عصر پهلوی، کاسیوروسکی[[61]](#footnote-13) در مقاله خود با عنوان مشروعیت رژیم و امنیت ملی در دوران حکومت پهلوی در ایران می‌نویسد:

«فساد بخصوص در میان اعضای خانوادة سلطنتی یک بیماری شایع بود. وی سپس به فریدون هویدا استناد می‌کند که مشکل فساد را آنقدر عمیق توصیف کرده بود و ایران را به گوشت رانی تشبیه کرد که جلوی انبوهی موش گرسنه انداخته باشند. ([[62]](#endnote-49)) وی در ادامه می‌نویسد: هزینه‌های نظامی هنگفت شاه توسط بسیاری از مردم غیرضروری و زیاده از حد به حساب می‌آمد. رابطة نزدیک او با ایالات متحده آمریکا و تأثیرگذاری فزایندة فرهنگ غرب بر ایران، به عنوان تجاوزاتی علیه استقلال و سنن غنی ایران تلقی می‌گردید. سیاست‌های عرفی‌سازی شاه، مانند دادن حق رأی به زنان و کنار گذاشتن تقویم اسلامی، از سوی بخش عمدة جامعة مذهبی ایران ارتداد قلمداد می‌شد. ([[63]](#endnote-50))

در این دوره یکی از مؤسسات بزرگ اقتصادی که با اهداف خیریه تأسیس شده بود، موسوم به بنیاد پهلوی به عامل گسترش بیشترین میزان فساد اقتصادی و اداری تبدیل شد.

بوستاک و جونز در دوره‌های اخیر با صراحت اعلام کردند که «بنیاد پهلوی که رسماً یک بنیاد خیریه است، فساد اداری را رواج داده است.» ([[64]](#endnote-51))

طي يك دهه قبل از پيروزي انقلاب اسلامي، افزايش شديد قيمت نفت و درآمدهاي ارزي ناشي از آن، موجب تجديد نظر در برنامه‌‌هاي اقتصادي رژيم گذشته و ريخت و‌پاش‌هاي فراوان و جاري شدن سيل واردات كالاهاي لوكس و مصرفي به كشور گرديد. هزينه شدن درآمدهاي هنگفت نفتي در شهرها، موجبات افزايش حجم دستگاه‌هاي دولتي و گسترش صنايع مونتاژ و مصرفي و مهاجرت انبوه روستاييان به شهرها را فراهم نمود. به تدريج فرهنگ مصرفي و تجمل گرايي غربي و استقبال از اجناس خارجي در جامعه گسترش يافت و واردات و توزيع كالاها رونق يافت و فعاليت‌هاي خدماتي غيرمولد به موازات افزايش قيمت‌‌ها و تورم توأم با ركود، جاي فعاليت‌هاي توليدي را گرفت.

با تداوم ضعف بخش‌‌هاي كشاورزي و صنعت در به‌كارگيري جمعيت فعال كشور، تشديد مهاجرت از روستاها به شهرها، افزايش مداوم و سريع قيمت‌‌ها  و افزايش مستمر نرخ بيكاري، بخش اعظم بيكاران به بخش خدمات روي آوردند و‌‌ اين بخش به گونۀ ناسالمي‌ متورم گرديد. قشر متوسط جامعه، كه از سال‌ها قبل شكل گرفته بود سريعاً رشد نمود و در عين افزايش درآمدهاي نفتی، توزيع درآمدها غيرعادلانه‌تر گرديد و شكاف طبقاتي بين فقير و غني عميق‌تر شد. افزايش نابرابري‌‌هاي اجتماعي، استبداد و حكومت پليسي وابسته به غرب، بي‌توجهي و مخالفت رژيم با ارزش‌ها و اعتقادات مذهبي ملت مسلمان، سرانجام با قيام گسترده مردم و سرنگوني رژيم استبدادي و برقراري حكومت جمهوري اسلامي ‌ايران مواجه گرديد.

با پيروزي انقلاب اسلامي، نظام ارزشي طاغوتي مبتني بر سرمايه‌داري وابسته در مقابل نظام ارزشي جديد مبتني بر تعاليم مكتب اسلام با هدف برقراري عدالت، حق‌طلبي و‌ ‌ايثار و وحدت قرار گرفت. در نظام ارزشي طاغوتي باقيمانده از رژيم سابق، كه ريشه‌‌ها ي آن در جامعه و در بين افرادي از تمام قشرها كم و بيش قوي بود، عناصر اصلي را تمايل به برتري جويي، جاه‌طلبي و كسب منزلت از طريق نمايش ثروت و قدرت (استبداد)، مصرف گرايي و تجمل پرستي (و لذا وابستگي به فرهنگ غربي)، فردگرايي و نياز به تحرك و ارتقاي فردي در جامعه تشكيل مي‌دادند كه تماماً ريشه در نظام نابرابري اجتماعي و تفاوت فاحش طبقاتي داشتند. ‌‌اين دو نظام ارزشي در مصاف با هم قرار گرفتند و در نتيجه ارزش‌‌هاي غالب جامعه به ارزش‌هاي اسلامي‌تغيير يافت. رفع نابرابري‌‌ها ، تبعيض‌‌ها ، فسادها، استبداد و وابستگي‌‌ها  به خارج، هدف قرار داده شد و نياز به احترام و برتري جويي و خودنمايي و نمايش ثروت و قدرت، جاي خود را به تغيير در ظواهر مطابق با ارزش‌‌هاي ديني، گرايش به مذهب، شهادت طلبي،‌ ‌ايثار و كاهش تقاضا براي كالاهاي مصرفي و تجملي غربي داد. حال ضروري بود كه براساس نظام ارزشي جديد و معيارهاي آن كه مورد توافق جامعه بود، نظام دستوري مناسب و براساس آن نظام حقوقي مربوطه مشخص شود و با تعيين حقوق افراد و نهادهاي اجتماعي براساس ‌‌اين نظام حقوقي با متخلفين برخورد گردد.

متأسفانه در سالهاي ابتداي پيروزي انقلاب و در طول دوران جنگ تحميلي، نظام قانونگذاري كشور (مجلس شوراي اسلامي) نتوانست ساختار جامعه را در چارچوب نظام ارزش‌هاي اسلامي ‌قرار دهد و قوانين هدايت‌كننده توسعه جامعه را به صورت يكپارچه و منسجم ارائه نمايد.

لذا پس از پیروزی انقلاب با وقفه‌ای کوتاه، متأسفانه پدیده شوم فساد، مجدداً در شرایط خاص کشور ظاهر گردید و هر چند دولت‌ها در مقاطعی سعی کردند که برای مبارزه با فساد، شفافیت‌سازی نمایند ولی موفقیت چندانی در این زمینه حاصل نگردید. عوامل زیادی برای عدم موفقیت در مبارزه با فساد وجود داشت از جمله: چند نرخه بودن نرخ ارز که باعث سوءاستفاده زیادی شد که البته از سال ١٣٨٠به بعد یک سیستم تک رقمی ارز بر اقتصاد حاکم شد، وجود انحصارات به ویژه در زمینه واردات کالا، نرخ اعتبارات بانکی (که تفاوت فاحشی با نرخ بهره موجود در بازار داشته است) و توزیع اعتبارات به گروه‌های خاص. عدم اجرای صحیح خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها به گروه‌های خاص. اعمال سیاست‌های حمایتی و صدور موافقت‌‌های اصولی برای گروه‌های خاص، واردات غیرقانونی کالا، پرداخت رشوه و پورسانت در قراردادهای داخلی و خارجی، عدم اجرای شایسته سالاری، دستیابی زودهنگام بعضی افراد به اطلاعات مالی و اقتصادی و سوءاستفاده از آنها، رانت زمین به ویژه در مناطق شهری و ... .

در ایران حدود 30 تا 35 درصد از کل پرونده‌های مختومه در هر سال را مفاسد اقتصادی به خود اختصاص می‌دهد. با این وصف از آن جا که پژوهش‌های متعدد و گزارش‌های رسمی و مطبوعاتی نشان می‌دهد که در ایران قاچاق کالا، رشوه‌گیری، طفره رفتن از انجام مسئولیت به خاطر [سوء] استفاده از زمان و موقعیت برای کسب درآمد، همکاری برای معاملات زیان‌آور آگاهانه و امثال آن‌ها بسیار رواج دارد، بنابراین نظر عمومی بر آن است که شمار جرم‌های صورت گرفته باید چندین برابر پرونده‌های مختومه اعلام شده باشد. ([[65]](#endnote-52))

بر اساس آمار ارائه شده در سالنامه آماری کشور در سال 1386 از مجموع 3217670 پرونده مختومه در دادگاه‌های عمومی، حدود 297600 پرونده ( 9.2 درصد) به جرائمی همچون سرقت، اختلاس، ارتشاء، جعل، صدور چک بلامحل، تصرف عدوانی و سرقت که تحت مقوله جرائم اقتصادی قرار می‌گیرند، تعلق داشت. لازم به ذکر است که در همین سال برخی از دعاوی در شوراهای حل اختلاف مورد بررسی قرار گرفت که در آمارهای فوق گزارش نگردید و لذا تعیین دقیق حجم جرائم از یکسو و حجم جرائم اقتصادی از سوی دیگر با دشواری بیشتری نسبت به سال‌های قبل برخوردار شده است.([[66]](#endnote-53))

# وضعیت فساد در ایران بر مبنای شاخص درک فساد

شاخص فساد، کشورها را برحسب درجه فساد موجود در میان مقامات اداری و سیاست‌مداران، رتبه‌بندی می‌نماید. این شاخص یک شاخص ترکیبی می‌باشد که بر مبنای داده‌هائی در ارتباط با فساد که توسط آمارگیری از کارآفرینان و کارشناسان برجسته در سازمان‌های مختلف انجام می‌گیرد، محاسبه می‌گردد. این شاخص منعکس‌کننده نظرات کارآفرینان و تحلیل‌گران در سراسر جهان می‌باشد که شامل افرادی در درون کشور مورد ارزیابی نیز می‌باشد. شاخص فساد در بخش عمومی (شامل دولت) متمرکز شده است و فساد و سوءاستفاده بخش عمومی و دستگاه‌های دولتی از منافع افراد جامعه را تعریف می‌کند. متغیرهای تشکیل‌دهنده در محاسبه این شاخص عبارتند از: شفافیت، مسئولیت‌پذیری، وجود رسانه‌های مستقل و آزاد، عدم سوءاستفاده از قدرت اداری جهت منافع شخصی (رشوه‌گیری مسئولان اداری، اختلاس از بودجه‌های عمومی)، اجرای سیاست‌هائی که قابلیت ایجاد فساد را دارد و منافع عمومی را به گروه خاصی اختصاص می‌دهد، شفافیت در زمینه‌های صادرات و واردات، تسهیلات عمومی، مالیات سالانه، قراردادهای عمومی، قوانین و سیاست‌ها و آئین‌نامه‌ها، تصمیمات قوه‌ قضائی… .

جدول زیر نمره و رتبه ایران را در بین کشورهای جهان برای شاخص فساد از سال ٢٠٠٣ ـ ٢٠٠٩ نشان می‌دهد.

شاخص فساد

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| سال | نمره ایران([[67]](#endnote-54)) | رتبه ایران در جهان | تعداد کشورهای مورد بررسی |
| 2003([[68]](#endnote-55)) | 0/3 | 78 | 133 |
| 2004 | 9/2 | 87 | 146 |
| 2005 | 9/2 | 88 | 156 |
| 2006 | 7/2 | 105 | 163 |
| 2007 | 5/2 | 131 | 179 |
| 2008 | 3/2 | 141 | 180 |
| 2009 | 8/1 | 168 | 180 |

Transparency International, Perception or corruption Index,2009.

# تجارب جهانی مبارزه با فساد

الف) تجارب علمی

اگرچه فساد پدیده‌ای پیچیده و سیّال است که مشخص کردن اشکال و صور آن از یکسو و اندازه‌گیری و شناسایی آن از سوی دیگر به سادگی امکا‌ن‌پذیر نیست.([[69]](#endnote-56)) اما تجربیات جهانی نشان داده است که با اقدامات جامع می‌توان فساد را به پدیده‌ای قابل کنترل و اجتناب‌پذیر تبدیل ساخت.

جانسون در این ‌باره می‌نویسد:

بجز مسئله تعریف چند مسئله دیگر نیز وجود دارد که مانع مطالعة تطبیقی فساد و همچنین اندازه‌گیری آن می‌باشد... اگر موضوع مورد مطالعة ما پنهان و ناپیدا باشد، اندازه‌گیری آن بسیار مشکل‌تر خواهد بود، می‌دانیم فساد وجود دارد اما شواهد بی‌واسطه و آشکار چندانی نمی‌یابیم و اغلب آن‌هایی که اطلاعات بی‌واسطه‌ا‌ی دراین‌باره‌ دارند، منافعشان اقتضا می‌کند ساکت بمانند. در جایی که فساد جدی‌تر است مقامات متصدی کنترل فساد، خودشان دست به مصالحه می‌زنند زیرا که گزارش دادن فساد برای آنها کاری پرخطر و یا بی‌نتیجه است. از تهدید یا تطمیع نیز برای فلج کردن بازرسان و ساکت نگه‌داشتن دیگران استفاده می‌شود. ([[70]](#endnote-57))

مروری بر تجارب موفق دنیا در زمینه فساد نشان می‌دهد که اولین تلاش‌ها در جهت شناخت ابعاد مختلف این پدیده صورت گرفته و به دلیل اینکه در مقابله با فساد همکاری‌های بین‌المللی ضروری می‌باشد، اين تلاش‌ها به ساختن شاخص‌هایی برای مطالعات تطبیقی فساد در کل دنیا معطوف بوده است.

امروزه شاخص‌های متعددی در مورد فساد وجود دارد که از نظر گستردگی، شیوه کار و کیفیت با یکدیگر متفاوت می‌باشند. شاخص‌های دیگری نیز در حال ظهور هستند. برخی از مفصل‌ترین و طولانی‌ترین تلاش‌ها به اندازه‌گیری فساد توسط شرکت‌های برآوردکنندة خطر در تجارت بین‌المللی تعلق دارد. هم‌چنین می‌توان به مطالعاتی که توسط شرکت‌های زیر انجام گرفته است؛ اشاره نمود، که جملگی در تدوین شاخص‌ها مؤثر بوده‌اند.

شرکت‌ مشاورة خطرات سیاسی و اقتصادی([[71]](#endnote-58))

مؤسسه توسعه مدیریت([[72]](#endnote-59))

شرکت خدمات ریسک سیاسی([[73]](#endnote-60))

واحد برآورد اقتصادی ([[74]](#endnote-61))

شرکت تجارت بین‌المللی

اندازه‌گیری دیگری نیز توسط گروه‌های حامی[[75]](#footnote-14) مثل گروه اقتصاد جهانی([[76]](#endnote-62)) و خانه آزدای([[77]](#endnote-63)) مؤسسات تحقیقاتی مثل گالوپ([[78]](#endnote-64))، مطبوعات مثل وال‌استریت‌ ژورنال و گروه‌های تحلیل‌گر مرتبط با سازمان‌های بین‌المللی انجام گرفته است. برخی از این مطالعات به داده‌های حاصل از آمارگیری‌های نمونه‌ای[[79]](#footnote-15) متکی بوده‌اند، برخی دیگر نیز بر پایة برآوردهای متخصصان قرار دارند.([[80]](#endnote-65))

جانسون شاخص‌های تدوین شده برای اندازه‌گیری فساد را به دو دسته تقسیم می‌کند. ویژگی عمده شاخص‌های نسل اول، بر معیار ذهنی ادارک فساد تمرکز داشته و عمدتاً به نظرات افراد فعال در تجارت متکی هستند.

در توجیه ضرورت استفاده از این شاخص‌ها به نقش تجار و بازرگانان در اقتصاد جهانی و اینکه عمدتاً فساد در متن معاملات تجاری صورت می‌گیرد، اشاره شده است. به علاوه ادراک فساد از این حیث که بر سیاست خارجی، ارائه کمک، سرمایه‌گذاری و وام دادن تأثیر می‌گذارد و در مسائل سیاسی به ویژه مسئله گسترش دموکراسی دخالت دارد، فی‌نفسه شاخص بسیار مهمی قلمداد می‌شود. ([[81]](#endnote-66))

بهترین شاخص اداراک فساد را مرکز بین المللی شفافیت[[82]](#footnote-16) ارائه نموده است. ([[83]](#endnote-67)) این شاخص از توجه جهانی برخودار است و مطالعات تحلیلی متعددی بر پایة آن انجام گرفته است. مراجعه به سایت این مرکز([[84]](#endnote-68)) اطلاعات مربوط به رتبه‌بندی کشورهای مورد مطالعه طی سال‌های مختلف را در اختیار قرار می‌دهد.

رتبه‌بندی‌های شاخص درک فساد[[85]](#footnote-17) ارائه شده توسط شفافیت بین‌المللی نشان می‌دهد که کشورهای فقیر، غیردموکراتیک و بی‌ثبات از نظر فساد در رتبه‌های پایین‌تری قرار دارند یعنی دارای فساد بیشتری هستند. تجزیه و تحلیل چندمتغیری با استفاده از اطلاعات شاخص مرکز بین‌المللی شفافیت و شاخص‌های دیگر ثابت کرده است فساد تا حد زیادی از سرعت رشد اقتصادی می‌کاهد و سرمایه‌گذاری‌های مستقیم خارجی را کاهش می‌دهد. همچنین فساد ارتباط نزدیکی با تورم به صورت مستقیم و ارتباط معکوسی با رقابت سیاسی دارد.

به علاوه تحقیقات نشان داده است که فساد با اختلافات قومی رابطة مستقیم‌ دارد، به این معنی که هرچه اختلاف قومی ـ زبانی شدیدتر باشد، فساد نیز بیشتر است. البته شاخص ادراک فساد دارای نقاط ضعفی هم می‌باشد که برخی از آنها توسط خود مرکز شفافیت تأیید شده است از جمله اینکه در خصوص درجة دقت[[86]](#footnote-18) و اعتبار[[87]](#footnote-19) دچار مشکل است که این مشکلات اغلب به تمامی شاخص‌های نسل اول وارد است. ([[88]](#endnote-69))

پس از انتقاداتی که از سوی برخی دولت‌ها، روزنامه‌نگاران و محققین به شاخص درک فساد مطرح شد، تلاش‌هایی جهت تدوین شاخص‌های جدیدتر که به تولید شاخص‌های نسل دوم انجامید، صورت گرفت. از جمله این تلاش‌ها می‌توان به انجام مطالعات پیمایشی در کشورهای مختلف، مطالعات بانک جهانی، ارائه شاخص رشوه‌دهندگان[[89]](#footnote-20) توسط مرکز شفافیت بین‌الملل در سال 1999، شاخص کیفیت حکومت‌داری، گافمن، کری و لوبانتن، شاخص ابهام[[90]](#footnote-21) که به مطالعه جنبة مقابل شفافیت می‌پردازد، اشاره کرد.

ب) تجارب سیاست‌گذاری و مداخلاتی

در کنار تجارب وسیع و ارزشمندی که در چند دهه اخیر در زمینه اندازه‌گیری، مطالعه و معرفی ابعاد مختلف فساد در سطح جهان حاصل آمده است، یک رشته از اقدامات، استراتژی‌ها و راهکارها نیز به منظور مقابله با فساد در سطح دنیا صورت گرفته است که مرور این تجارب، مبانی الهام‌بخشی را برای استفاده در برنامه‌های مبارزه با فساد در کشور ما فراهم می‌نماید.

به طور کلی راه‌کارها و استراتژی‌های مقابله با فساد در سطح دنیا را از یک بعد می‌توان به اقدامات بین‌المللی که به منظور جلب همکاری کشورهای دنیا یا کشورهای مناطق مختلف در مقابله با فساد صورت گرفته و اقداماتی که توسط دولتمردان در داخل کشورهای خود برای مقابله با فساد صورت داده‌اند، تقسیم‌بندی نمود.

از بعدی دیگر می‌توان استراتژی‌های مقابله با فساد را به استراتژی‌های بلاواسطه که به طور مستقیم به تنظیم و تدوین قوانین و مقررات ضد فساد و اعمال نظارت بیشتر از طریق ایجاد و تقویت ساختارهای کنترل‌کننده مبادرت نموده‌اند و استراتژی‌های پنهان و باواسطه که از طریق تقویت نهادهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی عمل نموده‌اند، طبقه‌بندی نمود. ([[91]](#endnote-70))

از جمله مهم‌ترین راه‌کارهای غیرمستقیم مقابله با فساد، اقداماتی در عرصه‌های زیر می‌باشد:

* تقویت روحیة ملی، اعتماد ملی، مشارکت ملی و تعهد ملی
* تقویت شفافیت در دولت و حساسیت قواعد رهبری، پاسخگویی و قانونمندی.
* اعلام دارائی‌های مقامات و مسئولان عالی‌رتبه.
* تنظیم و تدوین قواعد و الگوهای رفتاری
* فضای آزاد اطلاعاتی و آزادی مطبوعات در رسانه‌ها در نظارت بر عملکرد دولتمردان و افشای مفاسد مالی، سیاسی و اداری. ([[92]](#endnote-71))

هم‌چنین مهم‌ترین راه‌کارهای مستقیم مقابله با فساد، استراتژی‌های زیر معرفی شده است:

* مبارزه با فساد از طریق تقویت سیستم حسابرسی، حسابدهی[[93]](#footnote-22) و همچنین پاسخ‌گویی نهادهای دولتی و عمومی.
* مدل آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده آمریکا در زمینه مبارزه با فساد که مبتنی بر دو رویکرد پیشگیری[[94]](#footnote-23) و اجبار[[95]](#footnote-24) می‌باشد. در مدل این آژانس علاوه بر اینکه به لزوم اصلاح نگرش‌ها و رفتارهای اجتماعی تأکید شده است، بر ضرورت اصلاح رفتارها و نهادهای اداری و حقوقی از یکسو و فراهم‌سازی زمینه‌های رقابت سیاسی، اقتصادی از سوی دیگر تأکید شده است.
* راهبرد بازدارندگی، ممانعت و آموزش که توسط کواک‌‌مان‌ ‌وای در هنگ‌کنگ معرفی شده است. وی این راهبرد را متشکل از سه رکن بازدارندگی[[96]](#footnote-25) ، پیشگیری و آموزش می‌داند. ([[97]](#endnote-72))

کریستوفر آندویک[[98]](#footnote-26) و همکاران استراتژی‌های مقابله با فساد را بر حسب سطح و نوع سازمان به بین‌المللی، ملی، محلی و مردم نهاد به شرح جدول زیر تقسیم‌بندی می‌نمایند:

گونه‌شناسی استراتژی‌های مقابله با فساد

|  |  |
| --- | --- |
| سطح | استراتژی |
| بین‌المللی | سیاست‌های IMF و بانک جهانی |
| اقدامات OECD برای جرم‌انگاری معاملات توأم با رشوه |
| سیاست‌ها و کنوانسیون‌های سازمان ملل و UNDP |
| ملاخلات شفافیت بین‌الملل |
| ملی | فرایندها و آموزش در درون دولت یا مؤسسات خصوصی |
| رویکردهای ارتقاء فرهنگ خدماتی |
| ظرفیت‌سازی برای از بین بردن فساد |
| تخصیص بودجه برای مقابله با فساد |
| نظارت پارلمانی |
| همکاری پلیس با نهادهای بین‌المللی |
| محلی | تمرکز‌زدایی |
| ایجاد سیستم شکایات و اعتراضات |
| تقویت نگرش و آگاهی عمومی نسبت به فساد |
| تقویت رسانه‌های مستقل و آزاد محلی |
| مردم‌گرا | پاک‌سازی کارمندان دولت از فساد |
| برگزاری همایش‌های مختلف توسط نهادهای مردمی |
| تبلیغ در زمینه رعایت قوانین و معیارهای اخلاقی و تربیت شهروند اخلاق‌مدار |

اقتباس: فساد اقتصادی در جهان: مؤسسه تدبیر اقتصاد، 1388 : 190

استراتژی بانک جهانی در مبارزه با فساد

بانک جهانی وسیع‌‍‌ترین و کامل‌ترین مجموعه سیاست‌ها را به منظور کاهش فساد تهیه کرده است. این سیاست‌ها در چهار بعد به شرح زیر تدوین شده‌اند:

* جلوگیری از تقلب و فساد در پروژه‌های بانک جهانی
* ایجاد نگرانی نسبت به فساد در سازمان
* پشتیبانی از اقدامات بین‌المللی برای دفع فساد
* کمک به کشورهایی که برای فساد تقاضای کمک کرده‌اند.

این نهاد مالی بین‌المللی توصیه می‌کند که یک استراتژی مؤثر ضد فساد باید بتواند:

١ ـ از طریق آزادسازی اقتصادی، مقررات‌زدایی، شفافیت سیستم‌های مالیاتی، انحصارزدایی و تثبیت اقتصاد کلان، موجب کاهش صور مختلف رانت گردد.

٢ ـ از طریق اصلاحات در خدمات عمومی و حکومتی که شامل تمرکززدایی، جذب نیروها بر حسب شایستگی و لیاقت می‌شود، اعمال سلایق شخصی را کاهش دهد.

٣ ـ با ایجاد مؤسساتی نظیر ممیزی، حسابرسی و از طریق اصلاحات قانونی نظیر تقویت سیستم قضایی و نیز تقویت بینش و نگرش عموم مردم، سطح اعتماد و اطمینان به نهادهای دولتی و عمومی را ارتقاء بخشد.([[99]](#endnote-73))

# راهکارهای مقابله با فساد در ایران

امروزه اغلب صاحبنظران را عقیده براین است که فساد در ابعاد و صور مختلف و متنوع خود تأثیر غیرقابل انکاری بر امنیت چه به صورت آشکار و مستقیم و چه به صورت ضمنی و غیرمستقیم برجای می‌گذارد. به طوریکه در بسیاری از محافل بین‌المللی و کنوانسیون‌هایی([[100]](#endnote-74)) که به منظور مقابله با فساد اقتصادی ـ سیاسی ـ اداری و ... برپا شده، حفظ امنیت و منافع عمومی یکی از دلایل و ضرورت‌های اصلی مقابله با فساد و لزوم همکاری‌های بین‌المللی در جهت آن بیان شده است. ([[101]](#endnote-75))

دادگر([[102]](#endnote-76)) در خصوص اثرات مخرب فساد در جوامع می‌نویسد: «فساد نابسامانی‌های بسیار برای جوامع بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌در‌پی، خشونت‌ها و شورش‌ها بر ضد تمدن‌ها، از میان رفتن سازمان‌ها و آشفتگی‌های جوامع همیشه برآمده از فساد بوده است. به طوریکه گفته شده فساد از عوامل برجستة فروپاشی تمدن‌ها بوده است»

وی معتقد است برای مقابله مؤثر با فساد باید در امور زیر تصمیمات اصولی توسط دولت اتخاذ گردد([[103]](#endnote-77)):

* تصمیم‌گیری دربارة مسایلی چون کاربری زمین‌های پیرامون شهرها
* چگونگی بهره‌برداری از جنگل‌ها، چراگاه‌ها و منابع معدنی
* دادن پروانه‌ برای سرمایه‌گذاری خارجی در کشور
* فروش دارائی‌های بخش دولتی
* خصوصی‌سازی شرکت‌های دولتی
* تنظیم امور مربوط به صادرات و واردات و انحصارات.
* تنظیم حساب‌های فرابودجه‌ای مانند صندوق بازنشستگی، ذخیره ارزی و ...

بررسی‌ها و مطالعاتی که پیرامون دلایل فساد در ایران صورت گرفته بر نقش نظام سیاسی به عنوان مهم‌ترین عامل تأکید داشته‌اند. ([[104]](#endnote-78)) در این خصوص صبوری در مطالعه‌ی خود پیرامون بوروکراسی مدرن ایران می‌نویسد:

«از بررسی و تحلیل بوروکراسی مدرن ایران و فرایند توسعة آن می‌توان دریافت که عوامل سیاسی یا به طور کلی نظام سیاسی مهمترین عامل بازدارندة توسعه یک بوروکراسی مدرن و یا سازمان اداری ـ عقلانی و رها از فساد در ایران بوده است، هرچند که عوامل دیگری مانند عوامل اجتماعی و فرهنگی نیز در این زمینه تأثیر داشته‌‌اند. وی ادامه می‌دهد: تجربه طولانی بوروکراسی جدید ایران نشان می‌دهد که اقدامات جزیی و پراکنده یا موسمی و نگریستن به بورکراسی از دیدگاهی صرفاً فنی و بدون بررسی و تحلیل جامعه‌شناختی ساختار اداری به هیچ روی راه درمان بیماری مزمن فساد اداری و ناکارآمدی بوررکراسی نخواهد بود و جز با اصلاحات اساسی مسایل فراوان موجود در نظام اداری از جمله فساد اداری حل نمی‌شود. ([[105]](#endnote-79))

فریبرز رئیس دانا در مقاله‌ای تحت عنوان عوامل ایجاد فساد اداری و مالی، برای مقابله با آن پیشنهاد می‌کند:

«مبارزه با فساد اداری و مالی در گروی گسترش تأمین اجتماعی و رویکردهای اقتصادی مردم‌گرا، نظارت دموکراتیک، قوانین عادلانه، رفع تبعیض و استقرار دستگاه قضایی و عاملان حقوقی بی‌طرف و حمایت از پلیس سالم و کاردان و وظیفه‌شناس است. همچنین وی فعال کردن مؤسسات پژوهشی و علمی را که با دستگاه‌های قضایی و انتظامی همکاری می‌کنند، ضروری دانسته و نقش آنها را در شناسایی و یافتن ریشه‌های فساد و ارائه راه‌حل بسیار مؤثر و مهم ارزیابی می‌نماید. ([[106]](#endnote-80))

راغفر ([[107]](#endnote-81)) معتقد است که برای کاهش فساد باید با تلاش‌ها را به قطع ریشه‌های آن معطوف نمود. از نظر وی ریشه‌ی فساد در ایران در نظام سیاسی و صاحبان قدرت و سیاست‌مداران نهفته است و لذا هر اقدامی در جهت اصلاح باید از آن منبع آغاز گردد.

وی راه‌حل فساد را انجام اصلاحات سیاسی می‌داند که از طریق معادله زیر صورت می‌پذیرد:

پاسخ‌گویی + رقابت + مشارکت = اصلاح سیاسی

براساس معادلة فوق و به منظور انجام اصلاحات سیاسی به عنوان کلیدی‌ترین راه مقابله با فساد، اولین پیشنهاد عملیاتی شفافیت و توسعة جریان آزاد اطلاعات و بیان آزاد نظرات می‌باشد.

همراه با آزاد بودن جریان اطلاعات، نظام‌های سیاسی باید برای ورود گروه‌های رقیب در رقابت برای کسب مناصب سیاسی باز باشد. دوم این‌که، اصلاحات سیاسی باید شکل‌دهندة مسیرهای مشارکت کلیة شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری باشد، بدون توجه به این که چه کسی عملاً مناصب قدرت را اشغال می‌کند. تحقیقات([[108]](#endnote-82)) ([[109]](#endnote-83)) نشان می‌دهد که حراست از حقوق مالکیت شهروندان به سطح پایین‌تری از فساد می‌انجامد.

سوم‌ این‌که، سازوکارهای کنترل سوءاستفاده از قدرت را باید تقویت کرد. این نکته باید شامل تعزیرات به دلیل سوءاستفاده از قدرت سیاسی باشد. چرا که این سوءاستفاده از قدرت سیاسی ممکن است با استفاده از قدرت‌های سرکوبگر حکومت تبدیل به پدیده‌ای دائمی شود.

وی مهم‌ترین وجه چنین اعمال نظارت و کنترلی را، کنترل تصمیمات رهبران سیاسی جامعه در زمینة رفاه اقتصادی کل جامعه می‌داند. در این زمینه باید هم فرایند تصمیم‌گیری مورد نظارت قرار گیرد و هم این‌که تصمیم‌گیرندگان در خصوص پیامدهای تصمیماتشان مسؤول و پاسخگو باشند.

رئوس مهم‌ترین راهکارهایی که برای پیشبرد برنامه‌های مقابله با فساد براساس نتایج پژوهش‌های متعدد ارائه گردیده به شرح زیر می‌باشد:

1ـ انجام اصلاحات سیاسی به منظور کارآمد نمودن، شفافیت و پاسخگو کردن نهادهای دولتی و بالا بردن زمینه‌های نظارت مردم و نهادهای مدنی، مطبوعاتی و رسانه‌ها بر عملکرد مسؤولان نهادهای سیاسی.

2 ـ ارتقاء سیستم اداری و تجهیز آن به فناوری‌های نوین اطلاعاتی به منظور حداقل رساندن تعاملات بین مردم و کارکنان دولت و بالا بردن سطح دسترسی مردم به خدمات عمومی ودولتی و تسریع در ارائه این خدمات.

3 ـ انجام اصلاحات اقتصادی و گسترش خصوصی‌سازی و فراهم نمودن زمینه‌های توسعه بخش خصوصی و تقلیل نقش دولت به زمینه‌سازی و نظارت.

4 ـ ایجاد نهادهای مستقل از دولت به منظور پیشبرد برنامه‌های مقابله با انواع مفاسد اقتصادی، سیاسی و اداری. ([[110]](#endnote-84))

عدم شفافیت نظام مالی و اقتصادی موجب عدم ثبات، اختلال در تخصص بهینه منابع و تشدید بی‌عدالتی‌ها و نابرابری‌‌ها می‌گردد و این اثرات نامطلوب معمولاً در میان‌مدت و بلندمدت به صورت بحران شدید مالی ظاهر می‌شود.

همانگونه که از راهکارهای پیشنهادی برای مقابله با سه دسته از مفاسد سیاسی، اداری و اقتصادی که در سطور فوق بر می‌آید، می‌توان نتیجه گرفت که علت اصلی ظهور و شیوع انواع مختلف فساد، تمرکز قدرت و عدم شفافیت و پاسخگویی دولتمردان از یکسو و ضعف و فقدان نهادهای مستقل نظارتی مردم‌نهاد از سوی دیگر می‌باشد. لذا راه‌کار اصلی مقابله با فساد را می‌توان در یک جمله بهبود و ارتقاء نهادهای دموکراتیک دانست که متضمن تقویت شفافیت، پاسخگو بودن نهادهای حکومتی از یکسو و تقویت جریان آزاد اطلاعات، رسانه‌ها و نهادهای مستقل نظارتی از سوی دیگر به همراه تضمین فرایند گردش قانونمند، مسالمت‌آمیز و نهادمند نخبگان سیاسی از طریق نهاد انتخابات و مشارکت آزاد مردم می‌باشد.

1. - Curruption [↑](#footnote-ref-1)
2. - دادگر، يدالله و نظري، روح الله (1388 )، بررسي شاخص فساد مالي در ايران و كشورهاي برگزيدة جهان، ماهنامة اطلاعات سياسي ـ اقتصادي، شماره 264ـ263 ، مرداد و شهريور 1388 ، ص 120. [↑](#endnote-ref-1)
3. پي نوشت‌ها

   - عبدالمحمدی، حسین، (1381)، تأثیر فساد مالی بر امنیت ملی، فصلنامه معرفت، شماره 52، فروردین 81. [↑](#endnote-ref-2)
4. - Curruption [↑](#footnote-ref-2)
5. - دادگر، يدالله و نظري، روح الله (1388 )، بررسي شاخص فساد مالي در ايران و كشورهاي برگزيدة جهان، ماهنامة اطلاعات سياسي ـ اقتصادي، شماره 264ـ263 ، مرداد و شهريور 1388 ، ص 120. [↑](#endnote-ref-3)
6. ـ‏ قانون اساسي جمهوري اسلامي ايران، اصل 3 ، بند 1 . [↑](#endnote-ref-4)
7. - Talcot Parsons [↑](#footnote-ref-3)
8. - Adaptation [↑](#footnote-ref-4)
9. - Goal Attainment [↑](#footnote-ref-5)
10. - Integration [↑](#footnote-ref-6)
11. - Latent Pattern [↑](#footnote-ref-7)
12. ـ ريتزر، جورج، (1382)، نظرية جامعه شناسي در دوران معاصر، ترجمة محسن ثلاثي، چاپ هفتم ، انتشارات علمي، صص 143-127. [↑](#endnote-ref-5)
13. ـ چلبي، مسعود، (1375)، جامعه شناسي نظم، ص 14. [↑](#endnote-ref-6)
14. - Lorance Fridman [↑](#footnote-ref-8)
15. ـ فریدمن، لورنس، (1378)، مفهوم امنیت، گزیده مقالات سیاسی ـ امنیتی، جلد اول، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ص 317 . [↑](#endnote-ref-7)
16. - Robert K . Merton [↑](#footnote-ref-9)
17. - Merton, Robert K. 1968, Social Theory and Social Structure. England Edition, New York: Free Press. PP 185-248.  [↑](#endnote-ref-8)
18. ـ صدیق سروستانی، رحمت الله، (1383)، انتشارات آن ، چاپ اول ، صص 13- 12 . [↑](#endnote-ref-9)
19. ـ محسنی تبریزی، پيشين، ص 65. [↑](#endnote-ref-10)
20. ـ ابوالحسن تنهايي، حسين (1375)، نظريه‌هاي جامعه‌شناسي 2، تهران، انتشارات دانشگاه پيام نور. [↑](#endnote-ref-11)
21. ـ همان، ص 73 . [↑](#endnote-ref-12)
22. ـ دهخدا،علی‌اکبر، (1373)، لغت‌نامه دهخدا، جلد دهم، چاپ اول از دور، جدید، انتشارات دانشگاه تهران ص: 15126. [↑](#endnote-ref-13)
23. - Webster, 2005, p:281. [↑](#endnote-ref-14)
24. - Lalor [↑](#footnote-ref-10)
25. - Lalor, Jahn J, 1904, Cyclo Pedia if Political Science, Volume 2, p 673. [↑](#endnote-ref-15)
26. ـ جعفری لنگرودی، محمدجعفر، (1378)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، کتابخانه گنج‌دانش، تهران، چاپ اول، ص 2802 . [↑](#endnote-ref-16)
27. ـ جين، آرويند جي، (1386) اقتصاد سياسي فساد، ترجمه علي بختياري زاده، پژوهشكده مطالعات راهبردي، چاپ اول، ص 29. [↑](#endnote-ref-17)
28. ـ همان، ص 35. [↑](#endnote-ref-18)
29. ـ راغفر، حسین، (1383)، قدرت، سیاست‌های اقتصادی و فساد در ایران، مجموعه مقالات آسیب‌های اجتماعی ایران، انجمن جامعه‌شناسی ایران، نشر آگه ، ص 426 . [↑](#endnote-ref-19)
30. - Transparency International [↑](#footnote-ref-11)
31. ـ حبیبی، نادر، (1375)، فساد اداری، عوامل موثر و روش‌های مبارزه، تهران، مؤسسه فرهنگی انتشاراتی وثقی. [↑](#endnote-ref-20)
32. ـ قلی‌پور، رحمت‌اله، (1384)، تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، فرهنگ مدیریت، سال سوم، شماره دهم، ص 106. [↑](#endnote-ref-21)
33. - صدیق سروستانی، پیشین، صص 67-49. [↑](#endnote-ref-22)
34. ـ حسن‌زاده، محمد، (1387) مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، راهکارهای مقابله با فساد اقتصادی در ایران، با تأکید بر تجربیات کشورهای موفق، سلسله گزارش‌های بررسی موضوع فساد، شماره 8، بهمن 1387، ص 5 . [↑](#endnote-ref-23)
35. - Money Laundering [↑](#footnote-ref-12)
36. - لایحه مبارزه با جرم پولشویی، که بنا به پیشنهاد وزارت امور اقتصادی و دارایی در جلسه 27 شهرویور 1381 هیأت وزیران با قید یک فوریت به تصویب رسید، شامل 9 ماده و 8 تبصره است. [↑](#endnote-ref-24)
37. - احمدی، محمد، 1387، پول‌شویی و ماهیت حقوقی آن، ماهنامه معرفت، سال هفدهم، شماره 125، اردیبهشت 1387، ص 103. [↑](#endnote-ref-25)
38. - میرمحمدصادقی، حسین، 1377 ، حقوق جزای بین‌الملل، تهران، انتشارات میزان، ص 332. [↑](#endnote-ref-26)
39. - لایحۀ مبارزه با جرم پولشوئی، 1381 مصوب هیئت دولت [↑](#endnote-ref-27)
40. - کمیته معاضدت قضایی ستاد مبارزه با مواد مخدر، (1382) پول‌شویی، تهران، وفاق، ص 76. [↑](#endnote-ref-28)
41. - احمدی، پیشین ، ص١٠٤. [↑](#endnote-ref-29)
42. - دانشنامه تخصصی حقوق ، http://www.dadkhahi.net/wiki/index.php [↑](#endnote-ref-30)
43. - جعفری لنگرودی، محمد جعفر، 1380 ، ترمینولوژی حقوق، چاپ یازدهم 1380 گنج دانش ، ص 335. [↑](#endnote-ref-31)
44. - آئین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه­های اجرایی، مصوب هیئت وزیران در مورخ 1/9/1385. [↑](#endnote-ref-32)
45. ـ جین، پيشين، ص 18. [↑](#endnote-ref-33)
46. ـ همان،ص 18. [↑](#endnote-ref-34)
47. ـ همان، ص 18. [↑](#endnote-ref-35)
48. ـ همان، ص 22. [↑](#endnote-ref-36)
49. ـ راغفر، پيشين، ص 427. [↑](#endnote-ref-37)
50. ـ همان، ص 429. [↑](#endnote-ref-38)
51. - همان. [↑](#endnote-ref-39)
52. - رفیع پور، فرامرز، (1384)، توسعه و تضاد، کوششی در جهت تحلیل انقلاب اسلامی و مسائل اجتماعی ایران، چاپ ششم ، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول ، 1376 ، صص 30١ – 300 . [↑](#endnote-ref-40)
53. ـ صبوری، منوچهر، (1380)، جامعه‌شناسی سازمان‌ها، بوروکراسی مدرن ایران، انتشارات سخن، چاپ اول ، ص 268. [↑](#endnote-ref-41)
54. ـ همان ،‏ص 249ـ 248. [↑](#endnote-ref-42)
55. ـ همان‎، 252 – 251. [↑](#endnote-ref-43)
56. ـ مستوفی، عبدالله، تاریخ اجتماعی و اداری دورة قاجار، جلد اول، انتشارات زوار، تهران، ص 138 . [↑](#endnote-ref-44)
57. ـ همان، ص 103. [↑](#endnote-ref-45)
58. ـ کاتوزیان، همايون، نظام پهلوي در ايران، در نام هاي سلطاني، هوشنگ شهابي و خوان لينز، ترجمه منوچهر صبوري، نشر و پژوهش شيرازه، تهران چاپ اول، 1380، ص399 . [↑](#endnote-ref-46)
59. ـ صبوري ، پيشين، ص 254 .  [↑](#endnote-ref-47)
60. ـ همان، صص، 255- 254. [↑](#endnote-ref-48)
61. - Casirovski [↑](#footnote-ref-13)
62. - Hoveyda, Fereydoun, 1979, The Fall if the Shsh (New York)Wyndham Books, p 136. [↑](#endnote-ref-49)
63. - کاسیوروسکی، مارک جی، (1379)، مشروعیت رژیم و امنیت ملی (مورد مربوط به حکومت پهلوی در ایران)، در کتاب امنیت ملی در جهان سوم، نویسندگان ادوارد، ای. آذر، چونگ این مون، مترجم، پژوهشکده مطالعات راهبردی، ص 320. [↑](#endnote-ref-50)
64. - صبوري، پيشين، ص: 256 ، به نقل از شهابی و لینز، پيشين. [↑](#endnote-ref-51)
65. ـ رئیس دانا، پيشين، ص 16. [↑](#endnote-ref-52)
66. ـ مرکز آمار ایران، درگاه ملي آمار ، سالنامه آماری کشور، 1386 – جدول ١٣-٣. [↑](#endnote-ref-53)
67. ـ شاخص درك فساد براساس نظرات مطلعين كليدي از هر كشور براساس مقياسي از 0 تا 10 اندازه گيري مي‌شود، و در شاخص مزبور آيتم‌هاي متعددي مورد سنجش قرار مي گيرد كه ميانگين آن به صورت يك مقياس شبه فاصله اي براي هر كشور اندازه گيري مي شود. اين ميانگين هر چه به 10 نزديك تر باشد، حكايت از فساد كمتر و هر چه به صفر نزديك تر باشد ، نشاندهنده فساد بيشتر در آن كشور است. پس از محاسبة ميانگين در كشورهاي مختلف ، اين كشورها برحسب ميانگين از بالا به پايين (Descending) مرتب شده و رتبه بندي آنها در جهان مشخص مي گردد.  [↑](#endnote-ref-54)
68. - اطلاعات جدول به اين دليل از سال 2003 گزارش شده، كه اطلاعات مربوط به شاخص درك فساد از اين مقطع براي ايران تهيه و گزارش شده است. [↑](#endnote-ref-55)
69. - جانسون، اندازه گیری فساد، (١٣٨٦) ، در کتاب اقتصادی سیاسی فساد، جين، آرويند جي، ، ترجمه علي بختياري زاده، پژوهشكده مطالعات راهبردي، چاپ اول، ص 229.  [↑](#endnote-ref-56)
70. - همان، 230 [↑](#endnote-ref-57)
71. - www.asiarisk.com [↑](#endnote-ref-58)
72. - [www.imd.com](http://www.imd.com) [↑](#endnote-ref-59)
73. - www.prsgroup.com [↑](#endnote-ref-60)
74. - www.eiu.com [↑](#endnote-ref-61)
75. - Advocacy Groups [↑](#footnote-ref-14)
76. - www.weforum.org [↑](#endnote-ref-62)
77. - [www.freedomhous.org](http://www.freedomhous.org) [↑](#endnote-ref-63)
78. - [www.gollup-international.com](http://www.gollup-international.com) [↑](#endnote-ref-64)
79. - Sample Surveys [↑](#footnote-ref-15)
80. - همان، ص 230. [↑](#endnote-ref-65)
81. - همان، صص‌232 ـ 231. [↑](#endnote-ref-66)
82. - Transparency International (TI) [↑](#footnote-ref-16)
83. - همان، ص 232. [↑](#endnote-ref-67)
84. - www.transparency.org [↑](#endnote-ref-68)
85. - Corruption perception Index (CPI) [↑](#footnote-ref-17)
86. - Precision [↑](#footnote-ref-18)
87. - Validity [↑](#footnote-ref-19)
88. - جانسون، پیشین ، صص 235 و 238. [↑](#endnote-ref-69)
89. - Brible Payers Index (BPI) [↑](#footnote-ref-20)
90. - Opacity [↑](#footnote-ref-21)
91. - خلف‌خانی، مهدی، 1388، آسیب شناسی اجتماعی فساد اداری، مرکز تحقیقات استراتژیک ، چاپ اول، ص 383. [↑](#endnote-ref-70)
92. - همان، صص 388- 383. [↑](#endnote-ref-71)
93. - Accountability [↑](#footnote-ref-22)
94. - Prevention [↑](#footnote-ref-23)
95. - Enforcement [↑](#footnote-ref-24)
96. - Deterrence [↑](#footnote-ref-25)
97. - همان، صص 394- 393. [↑](#endnote-ref-72)
98. - Christofer Andvig [↑](#footnote-ref-26)
99. - فساد اقتصادی در جهان: مؤسسه تدبیر اقتصاد، 1388 ، صص 192-190. [↑](#endnote-ref-73)
100. - United Nation Convention Against Corruption, Un , 2003. [↑](#endnote-ref-74)
101. - APA, Asian Parliamentary Assembly, The Report of the APA Secretary – General on Combating Corruption, 2010. [↑](#endnote-ref-75)
102. - دادگر، یدالله و نظری، روح‌الله، بررسی شاخص فساد مالی در ایران و کشورهای برگزیده جهان، ماهنامه اطلاعات سیاسی ـ اقتصادی، شماره 264 – 263 ، صص 120 الی 135. [↑](#endnote-ref-76)
103. - همان [↑](#endnote-ref-77)
104. - صبوري، پيشين، همچنين ر ك به مقالات راغفر ، پيشين و مقاله رئيس دانا ، در جمع بندي مقالات ارائه شده در همايش آسيب هاي اجتماعي ايران، پانل مربوط به فساد، انجمن جامعه شناسي ايران، نشر آگه، 1381.  [↑](#endnote-ref-78)
105. - صبوری، پيشين، صص 269ـ 268. [↑](#endnote-ref-79)
106. - رئیس‌دانا، 1381، ص 45. [↑](#endnote-ref-80)
107. - راغفر، پيشين. [↑](#endnote-ref-81)
108. - Rose \_ Ackerman, Susan, 1999, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform, Cambridge, UK. Cambridge University Press. [↑](#endnote-ref-82)
109. - Kurer, Oskar, 2001. Why do Voters Support Corrupt Politician? In Arvind K. Jain, PP: 63- 86. [↑](#endnote-ref-83)
110. - مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد، (1387)، مبارزه با فساد و تجربه جهانی، ترجمه مهرناز پیلتین، سلسله گزارش‌های بررسی موضوع فساد، شماره 1، فروردین 1387. [↑](#endnote-ref-84)