

جزوه دوره آموزشی

ارتقاء سلامت اداری و مبارزه با فساد

فصل اول:

تاریخچه فساد اداری

در ایران و جهان

تاریخچه فساد اداری و رشوه در 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 مهم ترین مصادیق فساد است.

تاریخ تمدن های قدیمی مانند یونان، رم، چین، هند و ... متاثر از فساد بوده است. فساد رنج های بسیاری برای جامعه بشری به دنبال داشته و جنگ های پی در پی، خشونت ها و قیام علیه تمدن های حاکم، از بین رفتن سازمان ها و در هم ریختن جوامع همیشه مرتبط با فساد بوده است. فساد در کنار بقیه عوامل از علل مهم فروپاشی تمدن های فوق بوده است.

مساله فساد در تمام ادوار، گریبانگیر دولت ها و دغدغه های فکری بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی بوده است. ویتو تانزی (Vito Tanzi) معتقد است فساد پدیده تازه ای نیست و دو هزار سال پیش کوتیلا (Kautilya) نخست وزیر یک شاه هندو در کتاب خود به معضل فساد پرداخته است.

رشوه یکی از قدیمی ترین و در عین حال گسترده ترین آسیب های اجتماعی است که ویل دورانت در کتاب تاریخ تمدن، شواهدی از وجوه رشوه در روزگاران باستان را ذکر می کند و می نویسد: «در گذشته های دور که فرمانروایان برای اتخاذ تصمیمات مهم دست به دامان کاهنان می شدند 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 می می گرفتند تا نظرات خود را با سفارشات آنها هماهنگ کنند. در واقع رشوه، در طول تاریخ تمدن بشری وجود داشته و به روش های مختلف جلوه گر شده است.

شواهد زیادی از جلوه های گوناگون رشوه در طول قرنهای متمادی و در کشورها و سرزمین های مختلف وجود دارد. در فرانسه، در طول سالهای قرون وسطی، شواهدی از رشوه گیری مقامات قضایی برای صدور

رای علیه صاحبان حق وجود دارد. حتی نوشته اند "راموس" فیلسوف و ریاضی دان 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 می کرد، قانون رشوه بود. در مورد رشوه در انگلیس، نقل قول جالبی از یک عضو پارلمان در قرن پانزدهم میلادی وجود دارد. او گفته است: "دادگاه های انگلستان برای نیم دوجین جوجه از قانون، چشم پوشی می کنند." این جمله نیز از "والپول" یکی از وزاری انگلستان در قرن هیجدهم است که گفته: "هر وجدانی قابل خریدن است، تفاوتی که هست، در قیمت وجدانهاست."

در یونان باستان کار رشوه دهی و رشوه گیری به جایی رسیده بود که در عهد "جرج سوم"، روزهایی به عنوان روزهای رای گیری تعیین می شد و چند روز پیش از آن، رای دهندگان به طور علنی، خرید و فروش می شد.

در مورد رواج رشوه در روم باستان، "آمیانس"، مورخ معروف روم در قرن چهارم، می نویسد: "قضات، حتی بابت خمیازه ای که می کشند، حقی مطالبه می کنند 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 می دادند و کار به جایی رسید که یکی از پادشاهان ادعا کرد به شخص سلطان هم رشوه داده است.

دانته (Dante) نیز در قرن چهاردهم، در کتاب کمدی الهی، به مسأله فساد توجه کرده و فساد را از نظر درجه بندی در اعماق جهنم قرار داده است. ویلیام شکسپیر نیز فساد مالی را دست مایه اصلی برخی نمایشنامه های خود قرار داده است. افرادی دیگر نیز مانند ماکیاولی (Machiavelli)، منتسیکو (Montesquieu)، رسو (Rousseau)، بنتام (Jeremy Bentham) و برخی دیگر فلاسفه در این

مورد اندیشه و اظهار نظر کرده اند. به عقیده ماکیاوولی، فساد جریانی است که طی آن موازین اخلاقی افراد سست و فضیلت و تقوی آنها به نابودی کشیده می شود. 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 گیرند.

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

از دید منتسیکو، فساد سبب می شود تا یک سامانه سیاسی خوب و صحیح به یک سامانه زشت و ناپسند تبدیل گردد. وی معتقد است در حکومت مشروطه شرافت به قدری موثر است که از هر پیش کشی بهتر است و احتیاجی بدان نیست، اما در حکومت استبدادی که نه شرافت وجود دارد و نه تقوی نمی توان به انجام کاری تصمیم گرفت مگر به امید استفاده. افلاطون دستور می داد هر کس برای انجام وظیفه تحفه ای بگیرد، باید محکوم به اعدام شود. او مطابق افکار جمهوریت اظهار عقیده می کرد و می گفت: «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 می داد هدایا و تحفه های کوچک بگیرند مشروط بر اینکه ارزش آنها در عرض سال از یکصد اکو تجاوز نکند، قانون بدی بود. اشخاصی که به آنها چیزی داده نمی شود چیزی هم نمی خواهند ولی اشخاصی که به آنها چیز کمی داده می شود به زودی کمی بیشتر و بعد رفته رفته خیلی زیادتر توقع می کنند».

روسو معتقد است که فساد سیاسی نتیجه حتمی کشمکش و تلاش برای کسب قدرت است. چنین به نظر می رسد که او با لرد اکتون (Lord Acton) که می گوید: تمام قدرتها به فساد خواهند گرایید و قدرت

مطلق به فساد مطلق تبدیل خواهد شد، موافق است. بنابر اعتقاد جرمی بنتام، فساد سبب می گردد که رفاه جامعه، قربانی نفع فردی شود.

گوگول، نویسنده روسی در کتاب معبد اهریمن با صراحت و قاطعت می نویسد: «آن زمان که تمدن بشری به وجود نیامده بود، انسان زندگی بهتری داشت. من آن دوره توحش و بربریت را تقدیس می کنم،... زیرا از همه بدتر و مهم تر اشخاص پرمدعایی نبودند که بنام خان و ارباب،... بر جان و مال مردم مسلط شوند».

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 دست اندازی به ثروت بعضی از عمال حکومتی به نفع شاه و نزدیکان او بود صورت گرفت که عمدتاً 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 دوره های آخر حکومت هویدا (۵۶-۱۳۵۲) که در هر سه مورد، اقدامات بی نتیجه، سطحی و زود گذر بود و به زودی موضوع اولویت خود را از دست داد و ترجیحاً به فراموشی سپرده شد. بعد از پیروز 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 بررسی های آماری انجام گرفته روشن شد که ۳۰ درصد جمعیت حدود ۳/۴ درصد در آمد را در سال ۷۱

به دست می آورند و بر عکس ۱۰ درصد بالای جمعیت، ۳۴ درصد کل درآمد را به خود اختصاص داده بودند. همین مسئله موجب تصمیم دولت برای تدوین برنامه فقرزدایی و محرومیت زدایی شد. بعد از پیروزی انقلاب اسلامی، به خاطر تنش های 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 عده ای خاص فراهم آمد. از طرف دیگر، به علت تضعیف نظام کنترل و نظارت درونی و تضعیف واحدهای بازرسی ادارات (خود کنترلی قوه مجریه) که عملکرد ادارات دولتی را بررسی و موارد خلاف و سوء استفاده را گزارش می کردند، اوضاع فساد و سودجویی شدیدتر شد. تشویق سطوح بالایی مدیریتی با پرداخت پاداش های چشم گیر هم موجب به وجود آمدن یک طبقه مرفه تکنوکرات شده و این طبقه از درآمد کلان ظاهرا قانونی ولی واقعا غیرشفاف برخوردار شدند. امر خودکفایی بعضی از دستگاههای دولتی مخصوصا نهادها و جدایی آنها از نظام مالیاتی و حسابرسی هم دلیلی بر تشدید این وضعیت گردید.

اجرای برنامه های پنج ساله اول و دوم در بلوغ و رشد طبقه جدید رانت خواران و رشوه گیرندگان از آن رو که به ایجاد رانت های اقتصادی کمک کرد، موثر بوده است. بحران های اقتصادی مثل افزایش دامنه تورم و بیکاری نیز موجب افزایش فقر عمومی و فساد اداری گردید.

در یک مقطع (سال های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۵) اقداماتی از سوی قوه قضاییه در برخورد با این ثروت ها شروع شد که به دلیل سازمان یافته نبودن این فعالیت ها به نتایج روشنی نرسید و حتی تبلیغات گسترده ای که در این خصوص شروع شده بود، بدون اعلام نتایج این اقدامات متوقف گردید. بطور خلاصه می توان وظایف و تکالیف دولت را که برای مبارزه با فساد در قوانین مختلف پیش بینی شده است، به شرح ذیل بیان نمود.

قانون اساسی: اصل های سوم، نهم، چهل و نهم

قوانین موضوعه: قانون مدیریت خدمات کشوری، مجازات اعمال نفوذ بر خلاف حق و مقررات قانونی،

قانون مجازات عمومی، قانون تعزیرات عمومی، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی و همچنین سند

چشم انداز جمهوری اسلامی ایران ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری و آیین نامه برنامه ارتقای سلامت

اداری و مقابله با فساد و آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه های اجرایی و لایحه قانون

ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد.

فصل دوم:

مبانی اعتقاد و اخلاقی

مبارزه با فساد

دین مبین اسلام، به عنوان کاملترین دین الهی، در ذات خود با هر گونه انحراف و فساد مخالف بوده و بر پاکی و درستکاری تاکید دارد. این تاکید، مخصوصا آنجا که به حقوق عمومی (بیت المال) مربوط می شود دارای ابعادی متفاوت و روشن است و به ضرورت رعایت حدود الهی و حق الناس متبلور می شود و آنچه از بررسی احادیث و روایات مشخص است، تاکید اسلام بر رعایت حدود الهی و حقوق مردم و نیز درستکاری و امانتداری کارگزاران حکومت است.

خداوند متعال در قرآن کریم می فرماید: «... و یفسدون فی الارض اولئک هم الخاسرون» کسانی که در زمین و میان اهل آن فساد می کنند؛ در حقیقت، آنها زیانکاران عالم هستند (آیه ۲۶، سوره بقره).

امیر مومنان حضرت علی (ع) می فرماید:

پس از یاد خدا و درود!

همانا ملت های پیش از شما به هلاکت رسیدند، بدان جهت که حق مردم را نپرداختند،

پس دنیا را با رشوه دادن به دست آوردند.

و مردم را به راه باطل بردند و آنان اطاعت کردند (نهج البلاغه - نامه ۷۹).

و به اجمال می توان دیدگاه اسلام را در خصوص دلایل و پیامدهای ایجاد و گسترش فساد در نظام و ضرورت برخورد با آن را، به شرح زیر بیان کرد:

۱- انسان دائما در 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 کج روی انسان، دل بستن به دنیا نقش برجسته ای دارد. لذا در زندگی مدیران و مسئولان نظام اسلامی، مراقبت در مصرف اموال عمومی (بیت المال) چه در اداره امور جامعه و چه در مصارف شخصی جایگاه ویژه ای پیدا می کند.

۳- خطر مهمی که مسئولان و مدیران نظام اسلامی را تهدید می کند، تنها سوء استفاده مالی از موقعیت نیست، بلکه توجیه شرعی این سوء استفاده برای پیدا کردن نوعی آرامش است که زمینه ساز 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 باشد و نظام اسلامی نیز، ضمن توجه به معیشت مناسب آنها، در خصوص نوع زندگی آنها باید مراقبت لازم را به عمل آورد.

۵- در برخورد با متخلفان، مخصوصا کسانی که از طریق دسترسی به بیت المال یا ارتباط با مسئولان به منافع مادی می رسند، نباید هیچگونه ملاحظه ای معمول گردد و ارتباط با مسئولان نظام اسلامی نباید زمینه استفاده غیرمعمول (رانت جویی) را فراهم نماید.

برای راشی و مرتشی دو حدیث داریم که یکی لعن خداوند است با عبارت «لعن الله الراشی و المرتشی و الرایش» که راشی رشوه دهنده و مرتشی رشوه گیرنده و رایش سعی کننده میان آن دو و در حقیقت دلال است و خداوند آنان را لعنت می فرستد. حدیث دیگر مجازات مرتکبین این گناه را در آخرت معین می کند با این عبارت که: «الراشی و المرتشی کلاهما فی النار».

در کتب تاریخ نیز بسیار دیده شده که رشوه گیرنده را چگونه به سختی مجازات کرده اند. قاضی رشوه گیرنده را پوست کنند و در پوست او کاه کردند و کنار اطاق قضا قرار دادند.

مقام معظم رهبری نیز در فرمان هشت ماده ای رهنمودهایی را در خصوص مبارزه با فساد ارائه نموده اند:

- خشکانیدن ریشه فساد مالی و اقتصادی و عمل قاطع و گره گشا در این باره، مستلزم اقدام همه جانبه به وسیله قوای سه گانه مخصوصا دو قوه مجریه و قضائیه است.

- قوه مجریه با نظارتی سازمان یافته و دقیق و بی اغماض، از بروز و رشد فساد مالی درد ستگاه ها پیشگیری کند.

- قوه قضائیه با استفاده از کارشناسان و قضات قاطع و پاکدامن، مجرم و خائن و عناصر آلوده را از سر راه

تعالی کشور بردارد.

فصل سوم:

تعاریف، مصادیق، و ابعاد

فساد اداری

تعاریف

تعریف لغوی فساد

از نظر کلی فساد دارای مفهوم بالنسبه شناخته شده است و در فرهنگ های مختلف به نحو نسبتا کامل و بارزی، اصطلاح فساد تعریف شده است.

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

فساد یعنی تباه، ضایع، نابود شده و فاسد الاخلاق یعنی زشت خو و بداخلاق پلید، نابکار

افساد: هم معنی تباه کردن و فتنه و فساد بر پا کردن را می دهد و افسد (به فتح همزه و سین) هم یعنی فاسدتر.

در کتاب معجم متن اللغراء تالیف آقای شیخ احمد رضا چنین آمده است:

الفساد (مصدر): بر خلاف صلاحیت بودن، مالی کسی را بزور گرفتن.

المفسده: باطل شده و نابود گشته...

و نیز در کتاب المنجد این طور 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 به نحو

کاملتر و بارزتری تشریح شده:

در زبان لاتین اصطلاح فساد از فعل **Rumpere** می آید که به معنای شکستن است بنابراین، در فساد

چیزی می شکنند یا نقض می شود. این چیز ممکن است که شیوه رفتار اخلاقی یا قانونی یا غالبا مقررات

اداری باشد (گزیده مسائل اقتصادی - اجتماعی شماره ۱۵۲).

اما به بیان امروزی و عمومی، فساد یعنی دغلكاری و حقه بازی و پشت هم اندازی و ارتكاب همه آن كارهایی كه مابین قانون و مقررات است. فساد یعنی این كه چیزی را برداریم و به جایش يك چیز كاذب یا شبیه آن بگذاریم (مقدم).

در فرهنگ لغات اكسفورد نیز فساد بدین گونه تعریف شده است: بو گرفتن جسد، اخلاق بد، از بین رفتن شرف، آبرو، حقیقت و هر صفت نيك دیگر، آلودگی ادبیات و متون يك زبان به مطالب ناصحیح و بی اساس.

تعریف فساد از نظر اندیشمندان

مسئله فساد، در تمام ادوار، گریبان گیر دولت ها و دغدغه فكري بسیاری از دانشمندان و متفكران سیاسی بوده است. ویتوتانزی (Vito tanzi) معتقد است كه فساد پدیده تازه ای نست و ۲۰۰۰ سال پیش، كوتیلا (kautilya) وزیر اعظم يك شاه هندو در كتاب خود به معضل فساد پرداخته است. دانته (Dante) نیز در قرن چهاردهم، در كتاب كمدی الهی، به مسئله فساد توه کرده و فساد را از نظر درجه بندی در اعمال جهنم قرار داده است (ترجمان اقتصادی، شماره ۴۹۹).

افراد دیگری نیز مانند ماکیاولی (Machiaveli)، منتسکیو (Mintesquieu)، روسو (Rousseau)، جرمی بنتام (Bentham Jermay) و برخی دیگر از فلاسفه در این مورد اظهار نظر کرده اند. به عقیده ماکیاولی، فساد جریانی است كه طی آن موازین اخلاقی افراد سست و فضیلت و تقوای آنان به نابودی كشیده می شود. از آنجا كه بیشتر افراد ضعیف هستند و عاری از تقوی و پرهیزکاری، زمینه فساد در آنها همواره موجود است، مگر زمانی كه تحت هدایت و زیر نفوذ يك رهبر بزرگ قرار می گیرد (زاهدی، ۱۳۷۵). این خلدون نیز به فساد اداری توجه داشته است و علت اصلی آن را علاقه شدید طبقات حاكم به زندگی تجملاتی عنوان می كند. به نظری، هزینه بالای تجملات، طبقات حاكم را وادار می كند كه به فساد اداری متوسل شوند (حبیبی، ۱۳۷۵) از دید منتسکیو، فساد سبب می شود كه يك 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، نمی توان به انجام کاری مگر به امید استفاده مفسدانه، دل بست.

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

گونارد میردال، فساد را در منای وسیع تری مورد توجه قرار می دهد، به نظر وی، فساد به تمام شکل های 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 می دهد که یک مامور دولت در ازای انجام کاری که از اقدام به آن نهی شده است، رشوه ای نقدی و یا جنسی قبول نماید.

روبین تئو بولد، فساد اداری و استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری - دولتی برای نفع شخصی بیان می نماید (طرح مطالعاتی سازمان مدیریت، دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد).

ساموئل هانتینگون نیز تصویر دیگری از فساد اداری ترسیم می کند. به گمان وی، فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش دولتی اطلاق می شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می گذارند (همان منبع).

برخی از پژوهشگران و صاحب نظران فساد اداری را آن گروه از اعمال کارکنان و مسئولان دولت می دانند که اولاً به منافع عمومی لطمه بزنند 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 می شود که اولاً فساد امری نسبی است و در حقیقت، مرتبط با نظام ارزشی هر جامعه می باشد. زیرا در حالی که فردی با ویژگی عملکردی خاص، در یک جامعه فاسد تلقی می شود، ممکن است در جامعه دیگری کاملاً عادی و طبیعی قلمداد شود. ثانیاً فساد بیشتر در دستگاه دولت مطرح می گردد. گر چه فرض بر این است که کارمند دولت بیش از کارمند بخش خصوصی به صلاح و مصلحت می اندیشد، لکن فساد در بخش دولتی گسترش بیشتری دارد (الوانی، اقتصاد مدیریت، شماره ۳۶).

تعریف حقوقی فساد اداری

فساد اداری (حیبی، ۱۳۷۵) عبارت است از استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری- دولتی برای نفع شخصی. در این تعریف، بطور ضمنی فرض شده است که مجموعه ای از قوانین و ضوابط مدرن اداری وجود دارد که چارپوب فعالیت های مجاز اداری را تعیین می کند، آنگاه هر گونه رفتار اداری که مغایر با این قوانین و انگیزه ارتکاب آن، انتفاع شخصی باشد، فساد اداری تلقی می شود. چنین تعریفی از فساد هنگامی جامعیت می یابد که قوانین اداری کامل، واضح، عادلانه و فراگیر باشند و برای همه فعالیت های اداری و دولتی ضوابط دقیقی را معرفی کنند. لیکن نباید فراموش کرد که در هر جامعه، گروهی از افراد، نفوذ و قدرت سیاسی بالایی دارند و می توانند برای انتفاع شخصی، قوانین را تغییر دهند. چنین رفتارهایی بر اساس تعریف حقوقی فوق، فساد تلقی نمی شوند، چون با نقض قوانین همراه نیستند.

تعریف فساد بر مبنای افکار عمومی جامعه

ارزش های فرهنگی و اخلاقی هر جامعه متفاوت است و در داخل یک جامعه نیز این ارزش ها در طول زمان تغییر می کنند. برخی از محققان معتقدند که فساد اداری را باید با توجه به دیدگاههای عمومی مردم تعرف کرد. در این راستا، اقدامی (در چارچوب فعالیت های اداری- دولتی) مصداق فساد را می یابد که از دید مردم جامعه غیراخلاقی و مضر باشد. تعریف مک مولن و نای در این نوع قرار دارند. مشکل مهمی

که در اینگونه تعاریف وجود دارد، این است که غالباً دیدگاه مردم یکسان نیست. در خصوص رفتار اداری، به طور غالب، دیدگاه نخبگان سیاسی و توده های مردم با یکدیگر اختلاف دارد. با توجه به این اختلاف ها، یک محقق علوم سیاسی به نام هیدن همیر (Hiden Heimer) فساد اداری را به سه گونه سیاه، خاکستری و سفید تقسیم می کند.

فساد اداری سیاه:

کاری که از نظر توده ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای مثال، می توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن معیارهای ایمنی و احداث مسکن نام برد.

فساد اداری خاکستری:

کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است. اما توده های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند. مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم از محبوبیت چندان برخوردار نیستند و کسی غیر از نخبگان ساسی 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 نمی دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. برای مثال، چشم پوشی از موارد نقض مقرراتی است که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی ضرورت خود را از دست داده اند.

تعریف فساد بر اساس منافع عمومی

برخی از محققان فساد اداری را آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولان دولت می دانند که اولاً به منافع عمومی (Public Interest) لطمه بزند و ثانياً 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. بر این اساس کارل فردریچ

(Carl Friedrich) مدعی است که هر چه صاحب قدرتی که مسئول اداره سازمانی می باشد بر اثر دریافت رشوه ای 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 می دارند که یک دستگاه فاسد سبب ایجاد اختلاف در تمام نظام اجتماعی می گردد. 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 می شود، 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 نمی شود. گروه اول، اجرای این قانون را برای حفظ نظم و جلوگیری از اختلال در تولید ضروری می دانند در حالیکه گروه دوم، آن را ابزاری برای استثمار هر چه بیشتر کارگران و جلوگیری از افزایش حقوق آنان تلقی می کنند.

تعریف فساد اداری بر اساس نقش وابستگی های اجتماعی و خانوادگی در تصمیمات کارمندان

این دیدگاه را تانزی ارائه کرده است. وی در مورد نقش اقتصادی دولت می گوید که 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 تاثیر منافع شخصی یا روابط و علائق خانوادگی و دوستی های اجتماعی قرار گرفته باشد. به عبارت دیگر، فساد از نظر تانزی نقض اصل رفتار بر حق، بیطرفانه و مبتنی بر ضابطه است که بنابر آن، مناسبات شخصی یا خانوادگی نباید در تصمیمات اقتصادی سازمان های 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 این راس برخی دستگاه‌های دولتی هستند، امتیازهایی به دست آورند، این رشوه غالباً به عنوان هدیه داده می‌شود.

تعریف گزیده فساد اداری

در حالی که هر یک 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 عبارتست از:

الف- اقدامات ماموران دولتی که با هدف انتفاع و بهره‌برداری برای خود 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، کند کاری و یا کوتاهی در انجام وظایف قانون در قابل 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 بهره برداری برای خود یا اشخاص دیگر در قبال پرداخت مال به ماموران دولت به منظور برخورداری از مزایا و امتیازات از راههای غیرصحیح انجام می پذیرد.

تعریف فوق برای مطالعه کاربردی فساد و روشهای مبارزه با آن از تعاریف قبلی کامل تر و مناسب تر است. از یک سو، 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 نمی کند، بلکه هر گونه تعبیر و تفسیر را هم شامل می شود و مهمتر از آن، فساد، شامل تغییرات قانونی برای نفع شخصی و صنفی نیز می شود که به آن فساد در قانون گذاری می گویند. مزیت دیگر این تعریف این است که در آن انگیزه های مختلف کارمندان برای مشارکت در فساد نیز اشاره شده است.

با این تعریف، تخلفات ماموران که از مصادیق فساد تلقی می شود که 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 مشترکا با کس دیگر یا در رابطه با اشخاص دیگر در ازاء یا برای:

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

- تسریع، تسهیل، توجه خاص و کمک در انجام کاری یا معامله ای

- تاخیر، کندکاری، کم توجهی و ممانعت از انجام کاری یا معامله ای

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

- ارائه گزارش های 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 ماموران دولتی برای کسب

موقعیت های اداری و سازمانی برای انتفاع خود یا اشخاص دیگر به صورت مستقیم یا با واسطه

۳- پرداخت هر نوع مال یا توافق برای پرداخت آن یا پیشنهاد پرداخت آن از محل منابع دولتی و اموال دولتی و اموال عمومی و همچنین اختصاص امتیازات و موقعیت های اداری در اختیارات دستگاه متبوع به ماموران دولتی شاغل در دیگر دستگاه ها با هدف انتفاع دستگاه یا تسریع و تهسیل غیرمتعارف در انجام امور یا چشم پوشی از انجام کاری

۴- سوء استفاده از مقام و موقعیت اداری و سازمانی به منظور انتفاع و یا بهره مندی غیرمتعارف اشخاص از امتیازات و موقعیت های اداری

۵- دریافت هر نوع مال یا تقاضای یا توافق برای دریافت و یا استفاده از امتیازات و موقعیت های اداری دیگر دستگاه های اجرایی توسط ماموران دولتی با هدف های موضوع بند ۴ این ماده.

۶- هر نوع مشارکت در انجام معاملات و اجرای قراردادها با اشخاص حقیقی و حقوقی و دستگاه های اجرایی دیگر که مستقیماً با وظایف دستگاه متبوع مامور دولتی مرتبط باشد (سازمان مدیریت، طرح مطالعاتی معاونت امور اداری، ۱۳۸۴).

تعریف تخلفات اداری

تخلفات اداری، عبارت است از این که کارکنان یک سازمان در رده های شغلی و مسئولیتی مختلف، قوانین و مقررات، آیین نامه ها، 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 خدشه دار شود. تخلفات اداری دارای مصداق های مختلفی است. بعضی از آنها به عنوان نمونه؛ عبارتند از: غیبت و تاخیرات غیرمجاز، گزارش خلاف واقع، کم کاری، 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 می کنند.

تفاوت تخلفات اداری و فساد اداری

تخلفات اداری عبارت است از اینکه کارکنان یک سازمان در رده های مختلف شغلی و مسئولیتی، قوانین و مقررات، آیین نامه ها، گردش کارها، هنجارها و قواعد کاری رابه صورت کلی اجزئی، عمدی یا غیرعمدی مراعات ننمایند، بطوری که هر اثر آن، فرایند تولید کالاها و یا ارائه خدمات سازمان و نیز اعتبار حیثیت اجتماعی آن خدشه دار شود. در حالی که فساد اداری، حالتی در نظام اداری است که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان و نهادینه شدن تخلف به وجود می آید و آن را از کارایی مطلوب و اثر بخشی مورد انتظار باز می دراد. در واقع تخلفات اداری با تکرار، استمرار و نهادینه شدن و تاثیرات قابل توجه در نظام اداری به فساد اداری منجر می شود.

تقسیم بندی انواع فساد

۱- فساد اقتصادی

فساد اقتصادی عبارت است از کلیه رفتارها و سوء رفتارهایی که موجب اختلاف در نظم اقتصادی یا عملکرد بهینه مراکز اقتصادی در مقیاس های مختلف، از واحدهای کوچک گرفته تا اخلال در اقتصاد کشور می گردد(مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۷۴).

فساد مثل هر مبادله دیگر به دو طرف خریدار و فروشنده نیاز دارد. از نظر یک اقتصاد دان، فساد یک بازار را تشکیل می دهد 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 شرکتهای 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 می شود، فساد است و آنچه متقاضی لازم دارد، باز هم فساد است.

۲- فساد سیاسی

این اصطلاح، به استفاده از قدرت سیاسی برای هدف های شخصی و یا غیرقانونی اطلاق می شود. 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 فرهنگ های مختلف متفاوت است. این نوع فساد، بیشتر شامل فساد انتخاباتی، خرید رای با پول، وعده و وعیده دادن برای پست و مقام، تهدید، ارعاب و اخلال در جریان آزاد انتخابات می شود. فساد سیاسی، به اندازه تاریخ دولت در فرهنگ های سیاسی و نظام های دولتی و اندیشه سیاسی قدمت دارد. فساد سیاسی بیشتر تحت تاثیر 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 گونه ای از فساد اداری به شمار می آورند. این نوع رفتارها که اصطلاحاً فساد قانونی نیز گفته می شود، این باور عمومی که فساد فقط می تواند شامل اعمالی باشد که مغایر قانون است را رد می کند. بدین ترتیب، در هر جامعه گروهی از افراد که نفوذ قدرت سیاسی بالایی دارند، برای انتفاع شخصی می توانند قوانین را تغییر دهند که چنین رفتاری با توجه به تعریف فساد اداری، فساد تلقی نمی شود. 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 سوء استفاده می پردازند. به همین دلیل است که بسیاری از اقدامات که معمولاً به عنوان فساد توصیف می شوند، 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 می یابد.

از جمله مهمترین این متغیرها سه مورد زیر می باشند:

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

مثلا در محیط بی ثبات سیاسی، کارکنان تمایل بیشتری به ارتکاب فساد اداری نشان می دهند و چون آینده سیاسی خود را متزلزل می بینند تلاش می کنند از قدرت و اختیارات خود حداکثر نفع کوتاه مدت را ببرند و همچنین هر قدر آزادی بیان و آزادی مطبوعات و همچنین قدرت رای مردم در انتخاب سیاستمداران بیشتر باشد، باعث می شد 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 می شود که مردم دیگر به آنها اعتماد نکنند و در شرایطی که جامعه از لحاظ سیاسی و آزادی بیان باز باشد، مطبوعات به افشگری می پردازند و حیثیت و آبروی او را بر باد می دهند. بنابراین، وجود آزادی های 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 می دهند و باعث جلوگیری از فساد اداری می شوند.

۳- فساد اداری

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

۴- فساد کلان و فساد خرد

فساد روسای دولت، وزیران و کارمندان عالی رتبه را فساد کلان و فساد کارمندان جزء مثل ماموران گمرک و افراد پلیس را فساد خرد می گویند. فساد کلان، نوعا فسادی است که توسط افراد و مقامات رده بالای اداری، به صورت بانندی و با ارقام زیاد و قابل توجه صورت می گیرد. مرتکبان این نوع فساد، جز گروه مجرمان یقه سفید از صاحبان زر و زور هستند و با آن که زیان ها و خسارات غیرقابل جبرانی بر پیکر جامعه وارد می سازند، کمتر تحت تعقیب دستگاه عدالت کیفری قرار می گیرند. این گروه با برخوردای

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) مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۴).

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 شوند و مجوزهای مورد نیاز نیز تهیه شود. در فساد فردی، سرمایه‌گذاران باید به چندین مقام رسمی رشوه بدهند و ضمانتی هم نیست که با تقاضای رشوه بیشتری روبرو شوند و مجوزهای مورد نیاز نیز تهیه شود. علاوه بر این، اگر چند عامل رشوه‌گیر، از یک تولیدکننده 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 (ماتور، ۱۳۷۱).

۶- فساد سامانه‌ای

یعنی فساد فراگیر، سازمان یافته و گسترده در کلیه سطوح مختلف دولت که مأموران دولتی و سیاستمداران هر دو به نحوی یکسان و تقریباً تمام دستگاه‌های دولت در آن مشارکت دارند. فساد سامانه‌ای، اساساً

پدیده ای سیاسی است، یعنی کسانی که در مواضع قدرت قرار دارند از دولت برای انتقال منافع و عواید نامشروع به خود و وابستگان طرفدارشان استفاده می کنند.

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

۷- فساد قاعده مند و فساد غالب

درجه شیوع در میان جوامع مختلف، تفاوت زیادی با هم دارد که از کم تا بسیار رایج یا قاعده مند فرق می کند. اگر فساد کم باشد به آسانی قابل کشف، مجازات و نابودی است. اما هر گاه فساد به شکل قاعده مند در آید، احتمال کشف و مجازات کاهش می یابد و انگیزه های فساد افزایش می یابد. در جایی که فساد قاعده مند شده باشد، نهادها، قوانین و ضوابط رفتاری، با شگردهایی با مقوله فساد مطابقت داده می شوند و دیوان سالاری و کارگزاران معمولاً به اصطلاح از الگوهای غارتگری پیروی می کنند. فسادی که سراسر دستگاه های دولتی را در بر می گیرند، به فساد غالب معروف است. همانند آب رودخانه که بالا می آید و همه اطراف را می گیرد، فساد فراگیر و غالب همه دستگاه ها را فرا می گیرد.

۸- فساد ساخت و پاختی

موارد بسیاری وجود دارد که در آنها فساد به نفع مامور و ارباب رجوع می باشد. بنابراین هیچ کدام، نه رشوه دهنده و نه رشوه گیرنده، انگیزه و اشتیاقی برای گزارش و اعتراض ندارند، زیرا هر دو طرف سود می برند. مثل زمانی که مامور گمرک، اجازه ورود کالای قاچاق را می دهد،

۹- فساد مالی

طبقه بندی فساد مالی از حیث درآمدی و هزینه های آن، به چهار صورت زیر مطرح گردیده است:

الف- فساد مالی هزینه کاه: این مورد هنگامی که مطرح می شود که مجریان دولتی در وضعیت معینی اقدام به کاستن از هزینه های عمال یا کارگزار و آوردن این هزینه ها به سطحی پایین تر از سطح مقرر آن می کنند. شکل متعارف این گونه فساد مالی، کاستن از تعهدات مالیاتی، ارزیابی کم گمرکی کالا و مراعات نکردن بعضی از مقررات است. پس انداز ناشی از این کاهش هزینه را مجری و عامل می توانند بین خود تقسیم کنند.

ب- فساد مالی هزینه افزا: فرصت های زمینه ساز این نوع فساد مالی در سه وضعیت مختلف پیش می آید. نخست موقعی است که برای کالاها و خدماتی که رسماً و به قیمت ثابت عرضه می شود و از جمله وقت خود مجری دولتی، تقاضای اضافی وجود دارد. در این وضعیت مامور دولتی ممکن است درصدد آن برآید که با مطالبه قیمتی که با توجه به کشش بازار تعیین می کند. این رانت ضمنی را به خود اختصاص دهد. این فساد مالی بازار موضوع مورد توجه اقتصاد دانانی است که به تحلیل مساله فساد مالی می پردازند. یک موقعیت دیگر برای افزودن بر هزینه ها در مواقعی پیش می آید که مجریان دولتی که به اتکای اختیارات و کنترلی که در زمینه صدور موافقت نامه، اجاره نامه و تعیین رویه های مربوط دارند، از نوعی قدرت انحصاری برخوردارند. احتمالاً بخواهند از آن اختیارات در جهت منافع خود سوء استفاده کنند. در این موارد، هدف مجری دولتی آن است که لااقل بخشی از ما به ازای امتیازی را که اجاره نامه متضمن است به نفع خود تحصیل کند و بالاخره امکان دیگری که برای افزودن بر هزینه ها وجود دارد سوء استفاده از قدرت قانونی مثل مورد وصول غیرقانونی مالیات می باشد.

ج- فساد مالی درآمد افزا: این مورد هنگامی پیش می آید که مجری دولتی درصد برآید که درآمد یا منفعی را بیش از حد قانونی و مقرر به کارگزار منتقل کند، مثلاً پرداخت های اضافی که به اتکای گواهی غیرواقعی کار انجام شده صورت می گیرد. انگیزه این اقدام می تواند تبانی با عامل و شریک شدن در منافع تبار سالاری یا جانبداری باشد.

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

عوامل موثر بر ایجاد فساد اداری

به طور کلی عوامل موثری که موجب ایجاد و بروز فساد در نظام اداری می گردند به چهار دسته و به شرح زیر تقسیم بندی شده اند.

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 سوء استفاده 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 رضایت های اداری

۱۰- ضعف ساختارهای نظارتی و عدم وجود هماهنگی های لازم در بعد نظارت

۱۱- بی کفایتی حرفه ای 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 دستگاه ها

۳- نظام تامین اجتماعی ناکارآمد

۴- ساختار اجتماعی که مقامات دولت را برتر می شمارد

۵- سطح پایین اختلاقیات در جامعه

۶- قوی بودن پیوندهای فامیلی و قبیله ای

۷- رواج مادی گرایی

ج- عوامل سیاسی:

ساختار سیاسی جامعه، میزان قدرت و مسئولیت سیاستمداران را تعیین می کند و از این طریق بر منافع و

هزینه های فساد اداری بر هر سیاستمدار موثر خواهد بود.

شش متغیر عمده سیاسی که می توانند بر میزان فساد تاثیر بگذارند عبارتند از:

۱- نحوه تقسیم قدرت سیاسی

۲- میزان آزادی سیاسی

۳- میزان ثبات سیاسی

۴- نبودن استقلال قضایی

۵- وجود گروه های فشار

۶- عدم وجود جریان های اطلاع رسانی مستقل

د- عوامل اقتصادی

۱- درآمد ناکافی کارکنان

۲- توزیع ناعادلانه درآمدها

۳- ناکارآمدی نظام تامین اجتماعی

۴- سیاست هایی که بطور مصنوعی بین عرضه و تقاضا شکاف ایجاد می کند.

۵- کم بودن در آمد کارکنان بخش عمومی نسبت به بخش خصوصی

در نمودار صفحه بعد «نمودار-۱: کانون ها و عوامل ایجاد فساد در نظام اداری» عوامل ایجاد فساد در نظام

اداری به طور واضح و روشنی ترسیم شده است. همان طور که ملاحظه می شود، کانون ایجاد فساد اداری

می تواند یکی از عوامل پنجگانه زیر باشد که هر کدام از عوامل به طریقی می توانند باعث فساد در نظام

اداری شوند:

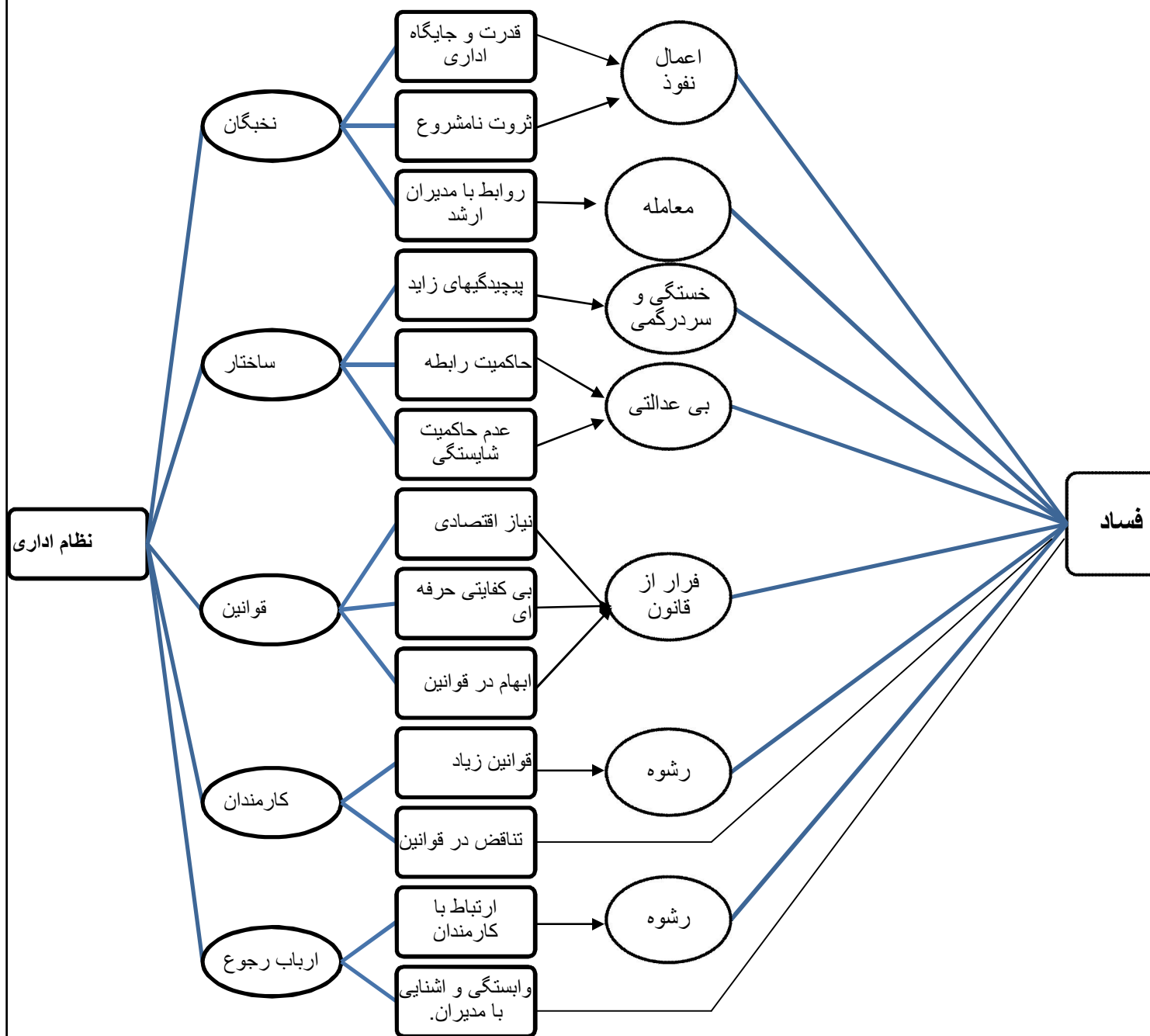
۱- نخبگان جامعه

۲- ساختار نظام اداری

۳- قوانین و مقررات

۴- کارمندان

٥- ارباب رجوع



پیامدهای فردی، اقتصادی و فرهنگی فساد اداری

در خصوص پیامدهای فساد در نظام اداری مطالب زیادی عنوان شده است. در ادامه سعی شده تا جمع بندی آنها به طور مختصر، مفید و کاربردی ارائه شود.

الف - پیامدهای فردی فساد اداری:

خدشه دار شدن امنیت شغلی، بروز ناهنجاری های روحی و روانی، بروز اختلافات خانوادگی، خدشه دار شده اعتبار و حیثیت فرد، عدم هدایت مناسب استعدادهای فردی، پایین آمدن انگیزه کاری در کارکنان، تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی، افزایش هزینه زندگی برای مردم، ایجاد جو بی اعتمادی در مردم و تضعیف اعتماد عمومی جامعه و تحلیل سرمایه های اجتماعی آن، به خطر انداختن ثبات و امنیت فرد در جامعه.

ب: پیامدهای سازمانی فساد اداری:

به وجود آمدن ریسک فساد در سازمان، آسیب رسانی به فرآیند توسعه منابع انسانی، کم رنگ شدن کنترل های درونی و تشدید کنترل های بیرونی در سازمان، هدر رفتن سرمایه گذاری های انجام شده روی منابع انسانی، کم رنگ شدن فضایل اخلاقی و ایجاد ارزش های منفی در سازمان، تاثیر بر کارایی سازمان، کاهش مسئولیت در مقابل اختیارات زیاد، افزایش فرصت های ارتکاب فساد، بالا رفتن قدرت دولت در محدود کردن صادرات و نظارت بر تجارت، عدم رعایت ضوابط و اصول شایسته سالاری در استخدام ها، پایدار سازی و گسترش فساد از راه ایجاد و بسط مقررات دست و پاگیر و وقفه زار در کارها، رشد انحصار گرایی دولتی و محدود ماندن فعالیت بخش خصوصی، عدم شکل گیری بوروکراسی قاعده مند و ضابطه مند، کاهش اهمیت قانونی بودن و موثر بودن دولت ها، خدشه دار شدن حیثیت اجتماعی سازمان، تضعیف نظام ارزیابی.

ج- تاثیر بر فرآیند رشد و توسعه اقتصادی

افزایش هزینه های اقتصادی، افزایش درآمدها نامشروع، توجیه غیرمنطقی عقب ماندگی های اقتصادی، ایجاد شکاف میان عرضه و تقاضا و به وجود آمدن فرصت های سودجویی برای دلالت سودجو، پایین بودن روند توسعه و تغییرات مثبت و تلاش در حفظ وضع موجود، آسیب دیدگی سرمایه گذاری در اثر فساد شدید و ناآشکار، از میان بردن شرایط رقابتی در اقتصاد، کم شدن سرمایه گذرای داخلی و خارجی در اثر کاهش انگیزه، کم شدن درآمد دولت، قطع وام ها از طرف بانکها و سازمانهای بین المللی، مانع توسعه اقتصادی و اجتماعی شدن، افت کیفیت خدمات عمومی و زیر بناها، کاهش درآمد مالیاتی و انتقال استعدادها از فعالیت های تولیدی به سمت رانت جویی، ایجاد اختلال در ترکیب هزینه های دولتی.

د- سایر پیامدها

تأثیر بر فرهنگ و اعتماد عمومی، کمک به بی ثباتی سیاسی، نهادینه شدن نفوذ غیرقانونی گروههای سیاسی، تردید مردم در مورد مشروعیت سیاسی، تأثیر گذاری بر نتیجه دادرسی حقوقی و نظارتی.

فصل چهارم:
تعاریف و مفهوم رشوه،
آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه
و تکالیف دستگاه های 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 ماخوذ از رشاء می باشد 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 می دانند و ظاهراً بین رشاء تفاوتی قائل هستند و لیکن با عنایت به اینکه رشوه به صورت رشوه، رشوه، و رشوه خوانده شود بعید نیست رشاء نیز به دو صورت خوانده می شود گرچه کلمه رشاء به هر دو صورت در عرف غریب الاستعمال است و معمولاً رشوه بکار برده می شود.

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 می باشد. 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 دانسته اند. بر عکس 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 نداده اند و از عبارت رشوه و اخذ رشوه برای معنایی مترادف ارتشاء استفاده نموده اند، در روایات نیز در حدیث معروف لعن رسول الله (ص) الراشی و المرتشی و یا الراشی و المرتشی کلا همانی النار از مرتشی یاد شده است که البته خود دلیل این است که کلمه ارتشاء از ناحیه مرتشی می بایست صورت بگیرد و ارتشاء غیر از رشوه و رشاء است و نهایتاً اینکه رشوه شامل رشاء و ارتشاء می گردد.

معنای قانونی رشوه

در مقررات مربوط به رشوه تنها در جزء ۱۰ ماده واحده قانون دیوان جزای اعمال دولت مصوب ۳۰ ابان ۱۳۰۸ کلمه ارتشاء تعریف شده است و در سایر مقررات و از جمله مقررات قانون تشدید که در حال حاضر محل استناد می باشد، مرتشی را فاعل عمل ارتشاء تعریف نموده اند. مطابق قانون فوق الذکر، مقصود از کلمه ارتشاء در قوانین مذکور اخذ وجه یا مال یا اخذ سند پرداخت سند و یا تسلیم مالی است از طرف مستخدم دولتی یا مملکتی یا بلدی برای انجام ندادن امری که مربوط است به مشکلات قضائی و اداری دولت یا ادارات مملکتی، خواه انجام یا عدم انجام آن امر مربوط به کار اداری 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 فوق الذکر ارتشاء است. به نظر می رسد این تعریف کامل ترین تعریف ممکن از ارتشاء بوده که تا کنون مطرح شده است و البته ظاهراً هنوز هم به قوت خود باقی می باشد. البته جا داشت قانونگذاران و مخصوصاً قانون گذار 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 این که مالی را به سلطان و حاکم ببخشد تا از ستم به جان و مالش در امان باشد. این نوع رشوه از طرف رشوه دهنده حرام نیست زیرا وی مالش را سپر ایمنی جان و دیگر اموالش کرده، ولی برای سلطان حاکم و غیر آن، گرفتن آن حرام است.

سوم: این که شخصی به دیگری مالی را ببخشد تا واسطه بین او و سلطان شود و او را برای دستبازی به

نیازش کمک کند آن نوع رشوه نیز خود بر دو نوع تقسیم می شود:

۱- این که حاجت و نیازش حرام باشد، در این صورت رشوه دهنده حق رشوه دادن ندارد و شیوه گیرنده

نیز نباید بپذیرد.

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

چهارم: این که 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 دانسته اند.

از جمع بندی نظرات به این نتیجه می رسیم 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 می رسد جامع و مانع

است زیرا همانطور که قبلا گفته شد رشوع عبارت است از رشاء و ارتشاء.

شایع ترین 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 می شود، 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 می رود صرفا می خواهد به انجام

امری عادی و قانونی مبادرت ورزد و فقط مایل است نسبت به سایر متقاضیان امتیازی کسب نماید و یا

سریع تر و ساده تر به هدف خویش دست یابد. به عنوان نمونه می تواند به پرداخت رشوه به منظور کسب تسهیلات در به دست آوردن مجوزها، گواهینامه ها، پروانه کار و غیره اشاره کرد. اینگونه رشوه گروه بزرگی از پرداخت ها را شامل می گردد.

۲- رشوه به انگیزه سودجویی شخصی از موقعیت سازمانی

یکی از جرم شناسان به نام "مارک مور" در بحث گونه شناسی انواع جرایم یقه سفیدها، از این نوع رشوه نام برد و در توضیح آن چنین می گوید: "یکی دیگر از انواع جرایم یقه سفیدها، عبارت است از سودجویی اشخاص از قدرت یا موقعیت شان در سازمان به منظور بهره جویی از سایر افراد که در چگونگی کاربری آن قدرت نفعی دارند. مثلاً یک بازرس اداری بهداشت که از مالک رستورانی درخواست پرداخت می نماید تا جواز و پروانه فعالیت به او عطا کند، از موقعیت سازمانی خود سوء استفاده می کند. در غالب موارد اینگونه جرم هنگامی به وقوع می پیوندد که راشی (مقاضی) از کارمند دولت (مرتشی) خدمتی را انتظار داشته باشد و کارمند دولت تهدید به خودداری از ادای خدمت می نماید مگر در صورتی که 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 می گردد. در حالی که در نوع اول رشوه دهنده از روی اختیار و به منظور ایجاد تسهیل یا تسریع در رسیدن به مقصود خود اقدام به پرداخت رشوه می نماید.

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 می دهند که در رابطه با آن سازمان دارای منافع هستند و یا این که پیش آگاهی از فعالیت های آینده آن سازمان بر ایشان حائز اهمیت می باشد. 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. این گونه 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 می کند.

ب- شخص یا گروه رشوه دهنده از قدرت، نفوذ و یا اطلاعات مقام دولتی در جهت دست یا زیدن به یک عمل غیرقانونی و مجرمانه استفاده می کند. 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 می دهد یا در راه اجرای آن تسهیلاتی به وجود می آورد. بیشتر فعالیت های مربوط به قاچاق کالا، شرط بندی های غیرقانونی و صادرات و واردات کالا (به هنگامی که مقررات قانونی در آنها رعایت نمی گردد) از این طریق صورت می پذیرد. 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 در می آورد.

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 می شود.

رشوه سیاسی، تقریباً نوع جدیدی از رشوه است. هر چند که رگه های شبیه آن را می توان از تاریخ رشوه استخراج کرد، ولی به شکلی که امروز در جامعه ما رایج شده، جدید و تازه است. اگر رشوه را "حق را ناحق کردن و ناحق را حق جلوه دادن" بدانیم. آن وقت بسیاری از گزینش های سیاسی، که با آب و رنگ جناحی انجام می پذیرد، رشوه سیاسی به حساب می آید. در این معنا، عزل و نصب هایی که با آمدن

یک مدیر فارغ از شایستگی های افراد صورت می گیرد، رشوه است. مدیری که صرفاً با پشتوانه اینکه هم گروه و هم جناح مدیر رده بالاست، بدون در نظر گرفتن لیاقت های تخصصی و پستی منصوب می شود، مصداقی از رشوه سیاسی است. یکی دیگر از مصداق های رشوه سیاسی، این است که موقعیت های خاص مالی، آن هم در اندازه های کلان، در اختیار افرادی قرار می گیرد که وابستگی های جناحی به مقام عالی رتبه دارند. رشوه سیاسی اغلب با دو هدف داده می شود: یکی به عنوان اجرت تلاش در به قدرت رسیدن مسئول رده بالاست که این اجرت به دلیل آن که از بیت المال پرداخت می شود، حرام و مذموم است. دوم برای جلب نظر افراد برای تلاش های 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 حامی آن است. این نوع از رشوه سیاسی معمولاً از سوی افرادی در بدنه تصمیم گیری یا اجرای کشور به فرد یا جریانی داده می شود که قدرت اکثریت در دست اوست.

حیطه رشوه

پرداخت رشوه در اکثر کشورهای جهان وجود دارد و با تصویب قوانینی سخت و سنگین در پاره ای از کشورها، همچنان رشوه و رد و بدل هدیه های زیرمیزی به قوت خود باقی هستند و در سامانه اداری کشورها ریشه دار می باشند. نمونه هایی از پرداخت رشوه می تواند در حیطه های مختلف ظاهر شود که عبارتند از:

- برای ثبت نام کودکان در مدارس و برگزاری امتحان، رشوه می خواهند. به علاوه، معلمان رشوه می دهند تا ارتقاء یابند و یا منتقل شوند.

- بیماران رشوه می دهند تا معالجات لازم را دریافت کنند، تخت به دست آورند یا جراحی شوند.

- پلیس رشوه می گیرد تا از جنایتکاران حمایت و بی گناهان را دستگیر کند.

- مامورین راهنمایی و رانندگی رشوه می گیرند.

- کارمندان اداره مالیات رشوه می گیرند تا ارزیابی های مالیاتی را تغییر دهند، حساب رسان رشوه می دهند تا اختلافات مالی حساب ها را پنهان کنند و بازنشستگان رشوه بدهند تا مستمری بازنشستگی دریافت کنند.

- در خدمت قضایی، منشی دادگاه تقاضای رشوه می کند تا پرونده ای را مفتوح کند و به جریان اندازد یا برعکس، آن را پنهان کند. قاضی رشوه می پذیرد تا مجازات ها را تخفیف دهد، اتهامات را پس بگیرد یا افراد را به قید ضمانت آزاد کند.

- در ادارات و منابع طبیعی، مقامات در هنگام نقشه برداری یا تخصیص قطعات زمین رشوه می گیرند.

- کارمندان اداره آب، برای ایجاد انشعابات جدید و تقسیم آب، رشوه می گیرند.

- دستگاه های دولتی، برای نفع بردن گروهی خاص در مزایده ها و مناقصه ها و پوشاندن نقاط ضعف پیمانکاران، رشوه می گیرند.

- کارکنان اداره کار برای سرکار برگرداندن کارگران اخراج شده، رشوه دریافت می کنند.

- روزنامه نگاران، برای مخفی کردن اطلاعات اتهام برانگیز و خوب جلوه دادن افراد و مسئولین رشوه می گیرند، یا مسئولین رشوه می دهند.

- ارزیابان گمرک، ممکن است در ارزیابی کالاها، اقدام به تخلف نمایند یا از ورود و خروج کالایی چشم پوشی نمایند.

زمینه های رشوه

زمینه هایی وجود دارد که به تبادل رشوه می انجامد (وفایی، زمینه، شماره ۵۷) که در ادامه به برخی از موارد متعارف آن اشاره می کنیم:

۱- **مناقصه:** کسب اطلاع از قیمت های اعلام شده از طرف رقبا (پیمانکاران) در مناقصه های دولتی با پرداخت رشوه به مسئولین برگزاری مناقصه و یا افرادی که به دلایلی به پیشنهاد های رسیده از طرف پیمانکاران دسترسی داشته باشند. بدین وسیله پیمانکار خاصی به اطلاع از نظرات رقبای خود، پیشنهادی را

مطرح خواهد کرد که از نظر قیمت به میزان ناچیزی پایین تر و یا از نظر ارایه کار مقداری از شرایط ظاهری بهتری برخوردار باشد.

پرداخت رشوه در مناقصه زمانی به اوج می رسد که پیمانکار به شرایط و خواسته‌های غیرآشکار، اما احساس کارفرما، دسترسی داشته باشد که در این صورت با رعایت نکات مورد علاقه کارفرما حتی می تواند موارد مانند قیمت را نیز مراعات ننماید.

۲- مزایده: از موارد عمده دیگر به عنوان بستر پرداخت رشوه بحث مزایده های دولتی می باشد. به طوری که به دست آوردن ارقام مورد مزایده بطور غایب سود کلانی را به دنبال خواهد داشت. در این مورد نیز مانند مورد مناقصه پرداخت ها به منظور دسترسی به اطلاعاتی از قبیل علایق واقعی مزایده کننده و پیشنهاد ارایه شده از طرف رقبا می باشد. در این مورد (مناقصه و مزایده) گاهی اوقات روش های نامانوسی بکار گرفته می شود به طوری که پیمانکار بدون پرداخت مستقیم رشوه به کارفرما، به اهداف خود دست می یابد. در این روش پیمانکار با توجه به اطلاع از محدود بودن برد تبلیغاتی آگهی مناقصه یا مزایده با ایجاد چند رقیب فرضی به اعلام قیمت هایی می پردازد که در قبال قیمت و شرایط خود از وضعیت نامناسبی برخوردار باشند و در واقع بدین وسیله کارفرما ناچار به پذیرش شرایط خاص مورد نظر پیمانکار خاطی می گردد.

۳- خریدهای دولتی: دستگاه هایی مانند وزارتخانه ها، شرکت ها و سازمان های وابسته، شهرداری ها و... که وابسته به دولت می باشند معمولا جهت تهیه ارقام مورد نیاز و ویژه، پس از اخذ مجوزهای لازم به وسیله مامورین خرید و هماهنگی بخش مربوطه از بازارهای داخلی یا خارجی اقدام می نمایند. در این موارد فروشندگان کالاها و خدمات با در اختیار گذاردن تسهیلاتی از قبیل وجوه نقد، هدایای جنسی، ارایه خدمات رایگان، پورسانت، صدور فاکتورهایی با قیمت‌های غیرواقعی تلاش می نمایند تا مشتری وامی برای خود فراهم نمایند. پیامدهای منفی این مورد را می توان در قالب پرداخت های بالاتر سامانه دولتی، تهیه

اقلام با استانداردهای پایین مغایر مشخصات اعلام شده اولیه، خرید اقلام غیرضروری به دلیل کسب منفعت شخصی و ... مورد اشاره قرار داد.

۴- **تسریع در انجام امور قانونی:** در این مواقع ارباب رجوع بدون این که بطور مستقیم با اداره مورد بحث کار مالی داشته باشد تنها به منظور از دست ندادن زمان یا کم کردن تردهای متعدد به پرداخت رشوه اقدام می نماید. در این مواقع، کارمند می تواند با طرح ایرادات غیرمهم قانونی اما وقتگیر، ارباب رجوع را دچار مشکل نماید.

۵- **پرداخت به دولت:** از جمله فراگیرترین انواع رشوه، در زمینه پرداخت هایی است که باید به حساب دولت واریز گردد. از این قبیل می توان به جریمه رانندگی و رانندگی، حقوق گمرکی، انواع مالیات، عوارض و... اشاره کرد. در این موارد تلاش می شود تا با تبادل رشوه از مبلغ پرداختی به حساب دولت کاسته شود. به دلیل همین تنوع و گستردگی، بیشترین ارتباط را با عامه مردم و می توان اثرات سوء اخلاقی و رفتاری آن را در کوتاه ترین زمان در عرصه اجتماعی مشاهده کرد.

۶- **سندسازی:** پرداخت رشوه برای جعل سند جهت خرید و فروش و کسب مالکیت اموال منقول و غیرمنقول مانند زمین های بایر و ... از جمله جرائم رشوه است که در یک مقطع و با یک پرداخت انجام می گیرد، اما حقی دایمی برای کسب شخص ایجاد می نماید و لذا به دلیل تغییرات بلند مدت ایجاد شده در مالکیت و ماهیت اموال و افراد، حایز اهمیت ویژه می باشد.

۷- **کسب امتیاز:** گرفتن امتیازات خاص از سامانه دولتی، استفاده از فرصت هایی که به دلیل محدود بودن توسط بخش دولتی در اختیار تعداد معدودی از افراد قرار می گیرد(اعم از امتیازات عام مانند گرفتن جواز کسب یا امتیازات ویژه مانند استخراج معدن صادرات و واردات یا تولید کالاهای مورد نیاز بخشهای ولتی یا مناسب عرضه عمومی و...) به عنوان منبع درآمد، بسیار قابل توجه است و افراد از آمادگی بسیار مناسبی

برای پرداخت رشوه در خصوص آنها برخوردار می باشند. در این گروه، دلالتی کارهای خارجی یا بازاریابی اجناس دولتی حایز اهمیت است و سودهای کلانی را نصیب افراد می نماید.

۸- بانکها: پرداخت های انجام شده در سامانه بانکی به دلیل گستردگی شبکه دسترسی به منابع مالی و برخورد مستقیم با عامه مردم به عنوان یک شیء مستقل مورد توجه می باشد. در امور بانکی تبادل رشوه با عناوین و اهداف خاص خود صورت می گیرد که گاهی به شکل یک رویه کاملاً پذیرفته شده و ظاهراً قانونی در عرف و حتی مسئولین بانکی در آمده است و مانند پرداخت های سالیانه، ماهیانه و ... که از طرف مشتریان حساب جاری به کارمندان شعب انجام می گیرد.

از دیگر موارد تبادل رشوه در سامانه بانکی می توان به تسهیل و تسریع در دسترسی به اعتبارات مالی در قالب وام های مختلف یا اعطای اعتبار به مشتریان در پاسخ به استعلام های انجام شده از سوی سایر موسسات دولتی یا دیگر مشتریان اشاره داشت. انتظار مشتری در قبال پرداخت رشوه علاوه بر دو مورد اخذ وام و اعتبار مواردی نظیر حساب سازی، برگشت ندادن چکهای بلا محل و در صورت امکان پرکردن کسری حساب از جوه بانک و دادن دسته چکهای متعدد می باشد.

۹- کسب انحصار یا رانت اقتصادی: شرکت های خصوصی روزانه مبالغ هنگفتی هزینه می کنند تا قانونگذاران را قانع و متقاعد سازند که انحصار هایی را اعطا کنند و یا حداقل رقابت ها را کم و محدود سازند تا برخی صنایع یا افراد بتوانند رانت و اجاره را محقق سازند. در سرتاسر جهان بروکرات ها و افراد صاحب نفوذ بطور خستگی ناپذیر در تلاش گسترده و حرکت های کج و معوج هستند تا خود را در موقعیت هایی قرار دهند که بتواند انحصار کوچکی را به دست آورند و به خاطر آن رشوه می دهند تا اجازه و لیسانس برخی کارها و تولیدات را بگیرند، یا هزینه ای را تأیید کنند یا اجازه انتقال کالایی را فراتر از مرزها بگیرند.

آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه

و تکالیف دستگاه های 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 ماده ای سال ۱۳۸۰ معظم له، هیات محترم وزیران در جلسه مورخ ۱۳۷۹/۵/۹ تصویب نمود پیرامون این معضلات و انحراف ها 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 برنامه ریزی کشور تعریف و در دست مطالعه قرار گرفت. لذا «مقررات و ضوابط پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه های 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 برنامه ریزی کشور 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 تامین اجرای وظایفی که دستگاه های اجرایی به موجب قوانین برای پیشگیری و مبارزه با فساد در نظام اداری بر عهده دارند و همچنین تکمیل آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و پیش بینی ساز و کار اداری مناسب برای تسهیل خدمات رسانی به مردم، آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه های اجرایی، طی تصویب نامه شماره ۷۳۳۷۷/ت ۳۰۳۷۴ هـ مورخ ۱۳۸۳/۲/۲۲ برای اجرا به دستگاه های اجرایی ابلاغ گردید.

آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه های اجرایی

فصل اول - مصادیق رشوه

ماده ۱: کارکنان و مسئولان دستگاه های اجرایی که مطابق بند های ذیل مبادرت به اخذ و جبه 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 هیأت های 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 معمولی یا ظاهراً به قیمت معمولی و واقعا به مقدار فاحش کمتر از قیمت.

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

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 به طور مستقیم یا غیرمستقیم برای انجام دادن یا ندادن امری که مربوط به دستگاه اجرایی می باشد.

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

فصل دوم- تکالیف و وظایف دستگاه های اجرایی

ماده ۲- کلیه دستگاه های موضوع ماده (۱۶) این آیین نامه برای تحقق اهداف این آیین نامه نسبت به انجام

موارد ذیل می باید اقدام نمایند:

الف- شفاف سازی مراحل انجام خدمات اطلاع رسانی مناسب به مردم، اصلاح و کوتاه نمودن روشهای انجام خدماتی که به مردم ارائه می گردد، توسعه فناوری اداری، انجام نظرسنجی از مردم و مراجعان بر اساس دستورالعمل هایی که از طرف سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور صادر می گردد(طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام اداری و مصوبات مربوط به اصلاح سیستم ها و روش های اداری)

ب- آموزش کارکنان به نحوی که کارکنان ذی ربط از مفاد این آیین نامه به طور کامل مطلع شده باشند.

ج- انتخاب بازرس یا بازرسان از طرف وزراء و روسای سازمانها، استانداران، مدیران عامل، شرکتهای، روسای سازمانها، مدیران کل واحدهای استانی برای انجام نظارت های لازم به طریق مقتضی و تهیه و ارائه گزارش در حیطه وظایف و مأموریتهای محوله.

د- تشویق اشخاصی که تخلفات موضوع ماده (۰۱) این آیین نامه را گزارش نموده و گزارش آنان منجر به صدور حکم قطعی بر اساس آیین نامه شده باشد، مطابق آیین نامه ای که به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران می رسد.

ه- پیش بینی 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 قرار داد مرتکب یکی از اعمال بندهای ماده(۱) آیین نامه شود.

فصل سوم - تکالیف و وظایف کارکنان

ماده ۳- کلیه کارکنان دستگاه های موضوع آیین نامه مکلفند در صورت اطلاع از وقوع اقدامات مندرج در ماده (۱) نسبت به خود یا دیگر کارکنان مراتب را با ذکر مشخصات فرد یا افراد پیشنهاد کننده به هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری و مقامات مافوق اطلاع دهند. تا مطابق قانون پی گیری شود.

ماده ۴- هر شخصی که در ارتباط با وظایف دستگاه های 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) آیین نامه 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 کرده اند به مسئولان مربوطه ارائه دهد.

فصل چهارم - نحوه رسیدگی به تخلفات رشوه گیرندگان و مجازات های اداری

ماده ۵- دستگاه های مشمول این آیین نامه 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 آیین نامه توسط هر یک از کارکنان یا مدیران و مسئولان مربوط اطلاع حاصل نمایند مکلفند حسب اهمیت موضوع نسبت به اعمال یکی از مجازات های بندهای (الف) و (ب) و (ج) ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری اقدام نمایند.

ب- در صورت تکرار تخلف با گزارش و تایید بازرسان یا مدیران ذی ربط، هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری مکلفند با توجه به میزان تخلف و حساسیت آن کارمندان متخلف را به یکی از مجازات های 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 آیین نامه مختلف با تقاضای اعمال شد مجازات های مندرج در ماده (۹) قانون رسیدگی به تخلفات اداری به یکی از مجازات های 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 هیئت های رسیدگی به تخلفات اداری در ماده (۹) بدون طی مراحل فوق الذکر نمی باشد و هیئت ها می توانند حسب درجه اهمیت تخلف موضوع مجازاتهای بند(ج) را برای بار اول یا دوم اعمال نمایند.

تبصره ۲- مقامات ذی ربط با توجه به ماده(۱۳) قانون رسیدگی به تخلفات اداری می توانند کارکنانی را که پرونده آنان به هیأت های رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع می شود حداکثر به مدت ۳ ماه آماده به خدمت نمایند.

تبصره ۳- دستگاه های اجرایی که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری نمی باشند مکلفند بر اساس 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 آیین نامه مرتکب تخلفات بندهای ماده (۱) شوند با تقاضای اعمال اشد مجازاتهای مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری به هیئت های مزبور معرفی خواهند شد. چنانچه تخلف ارتكابی بازرس 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 آیین نامه 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 دستگاه های اجرایی مرتکب یکی از اعمال بندهای ماده (۱) آیین نامه شوند دستگاه ذیربط مجاز به عقد قرارداد جدید با اشخاص یاد شده به مدت پنج سال نمی باشد 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 برنامه ریزی کشور نیز اعلام دارد.

تبصره ۲- در صورتی که اشخاص یاد شده حداقل دو بار مرتکب تخلف مندرج در این ماده گردند سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف است ضمن اعلام نام آنها به کلیه دستگاه های 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 آیین نامه به شرح زیر می باشد:

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

ب- صلاحیت بازرسان می باید 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 برنامه ریزی کشور تهیه می گردد، امضاء نمایند.

ه- دستگاه ها می توانند حسب توانمندی ها و کارایی و حجم مسئولیتی محوله و خدمات برجسته ای که توسط بازرسان انجام می گردد به استناد ماده(۶) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تا میزان سی درصد (۳۰٪) مجموع حقوق و فوق العاده های مربوط به عنوان فوق العاده ویژه بازرسی به بازرسان پرداخت نمایند.

فوق العاده یاد شده غیر مستمر است و مشمول کسر بازنشستگی نمی باشد و تا زمانی که مستخدم به عنوان بازرس انجام وظیفه می نماید و گزارش های بازرسی آن واصل می گردد با نظر دستگاه ذیربط قابل پرداخت است.

و- دستگاه ها می توانند حداکثر به چهل درصد (۴۰٪) از بازرسی که خدمات برجسته ای برای پیگیری و کشف موارد تخلف انجام می دهند تا یک ماه حقوق و مزایا علاوه بر پاداش پایان سال در چارچوب ماده (۴۱) قانون استخدام کشوری و احکام مشابه به عنوان پاداش پرداخت نمایند.

ز- بازرسان با پیشنهاد واحدهای ارزیابی عملکرد و پاسخگویی به شکایات، موضوع بخشنامه شماره ۱۸۰۱/۳۶۶۶۵ مورخ ۱۳۸۲/۳/۴، و با تأیید مقامات مسئول منصوب می شوند. دفتر مذکور می تواند با حفظ پشت و مسئولیت های مربوط و یا با تغییر عنوان پست های سازمانی به پست بازرس برای انجام وظایف بازرسی استفاده نماید. در هر حالت بازرسان از فوق العاده های ویژه بازرسی بهره مند 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 می شوند.

ط- بازرسان منصوب از طرف استانداران علاوه بر اجرای مفاد این آیین نامه در استانداری ها، عهده دار بازرسی و انجام این وظایف در سایر واحدهای استانی نیز می باشند.

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

ماده ۹- در صورتی که هر یک از کارکنان واحدهای تحت سرپرستی مدیران رؤسا و مسئولان سازمان های موضوع این آیین نامه مرتکب یکی از تخلفات مندرج در ماده (۱) این آیین نامه شوند به مدیران و مسئولان مربوط به بار اول تذکر داده خواهد شد و برای بار دوم مدت شش ماه از انتصاب به سمت های یاد شده محروم و برای بار سوم تا دو سال از انتصاب به پست های مزبور ممنوع خواهند شد.

ماده ۱۰- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور مکلف است بر اساس روش های نظر سنجی از مردم و ارباب رجوع، گزارشات بازرسان و سایر منابع، هر ساله دستگاه های مشمول این آیین نامه را از نظر درجه سلامت اداری و میزان شیوع رشوه، طبقه بندی، تجزیه و تحلیل و سطح بندی نماید و نتایج را همراه با راهکارهای اجرایی به رئیس جمهور و دیگر مسئولان منعکس نماید. کلیه دستگاه های مشمول این آیین نامه برای انجام مطلوب این ماده مکلف به همکاری با سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور می باشند.

ماده ۱۱- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور موظف است اقدامات لازم را برای توجیه و پیگیری اجرای این آیین نامه به عمل آورد.

ماده ۱۲- دستگاه های اجرایی موظفند برای اجرای دقیق این آیین نامه واحدها و گروه هایی از کارکنان خود را که بیشتر در معرض دریافت و پرداخت رشوه می باشند اولویت بندی نمایند و نقاط آسیب پذیر را با جدیت و اولویت اصلاح نمایند.

ماده ۱۳- هر کدام از دستگاه های مشمول این آیین نامه موظفند طی حکمی یکی از معاونان دستگاه را که مسئولان اجرای طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع، موضوع تصویب نامه شماره ۲۱۶۱۹/ت ۲۶۳۹۴هـ ۱۳۸۱/۶/۱ 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 ارائه دهند. سازمان یاد دشته پس از جمع بندی، گزارش دستگاه های اجرایی را تهیه و به رئیس جمهور و شورای عالی اداری تقدیم می کند.

تبصره ۱- به منظور ایجاد هماهنگی بین واحدهای ذی ربط در هر دستگاه اجرای، رفع موانع و مشکلات اجرایی، دریافت گزارشات و پیگیری مستمر اجرایی این آیین نامه، کار گروهی با مسئولیت معاون دستگاه اجرایی موضوع ماده(۱۳۹) این آیین نامه و با عضو 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 رئیس هیئت بدوی (در صورت تشکیل هیئت) و یکی از بازرسان تشکیل می گردد.

ماده ۱۴ - سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم و 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 روشهای مورد عمل و جلب مشارکت مردم برای رفع معظفات 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 مهارتهای 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 بر عهده دبیرخانه ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد خواهد بود. دبیر ستاد یاد شده گزارشی از پیشرفت کار به رئیس 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 غیردولتی و شهرداری ها مشمول این آیین نامه می باشند.

محمد رضا عارف

معاون اول رئیس جمهور

فصل پنجم

سلامت اداری و راهکارهای ارتقای آن

مفهوم سلامت

سلامت به معنی عدم وجود بیماری و نارسایی در یک ارگانیسم (موجود زنده) است. بروز یک بیماری جدی ممکن است به آسیب دیدگی جبران ناپذیر ارگانیسم، یا حتی به مرگ آن منتهی شود. از سوی دیگر، فارغ بودن از بیماری نیز بدان معنا نیست که ارگانیسم بهینه عمل می کند. زیرا که ارگانیسم ممکن است سالم باشد ولی به وظیفه و کارکردهای خویش عمل نکند. از این رو، در قلمروهای پزشکی و بهداشتی و درمانی، مفهوم سلامت کامل یا سلامت مثبت مورد توجه قرار گرفته است. در حالت سلامت مثبت، ارگانیسم ضمن انجام وظیفه به رشد و شکوفایی خود ادامه می دهد. قریب به این مفهوم، خودیابی است که در روان درمانی و آموزش روابط انسانی بدان اشاره می شود.

حال سؤال این است که آیا می توان مفهوم سلامت را که مربوط به موجودات زنده است، در مورد سازمانها بکار برد؟ مایلز معتقد است که صرف نظر از مشکلاتی که (ارگانیسم پنداری سازمان) و نوع آرمانی بودن مفهوم سلامت کامل به بار می آورند، رویداد سلامت سازمانی از لحاظ مفهوم پویایی های سازمان ها و پژوهش و کوشش در جهت بهسازی آنها، مزایای علمی قابل ملاحظه ای دارد. (ادبی، ۱۳۸۶).

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 شیوه های مثبت و فعال است و بر مبنای آن در واقع قبل از اینکه به دنبال طرح های 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 ارائه خدمات به آحاد مردم و یا نمایندگان آنها و یا مشتریان خود متعهد باشند. پاسخگویی در برگیرنده گزارش دهی عملکرد است. به طور خلاصه، پاسخگویی گزارش عملکرد در فاصله ای منظم در مقابل اهداف وضع شده می باشد.

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 می کند. مفهوم سلامت سازمانی مفهوم بی نظیری است که به ما اجازه می دهد تصویر بزرگی از سلامت سازمان داشته باشیم. در سازمان های سالم، کارمندان، متعهد، وظیفه شناس و سودمند هستند و از روحیه و عملکرد بالایی برخوردارند. سازمان سالم جایی است که افراد با علاقه به محل کارشان می آیند و به کارکردن در این محل افتخار می کنند. در حقیقت سلامتی سازمان از لحاظ فیزیکی، روانی، امنیت، تعلق، شایسته سالاری و ارزش گذاری به دانایی، تخصص و شخصیت ذی نفعان و رشد دادن به قابلیت های آنها و انجام وظایف محول شده از سوی فرا سیستم های خود در اثر بخشی رفتار هر سیستمی تاثیر بسزایی دارد.

ویژگی های سازمان سالم

به نقل از ساعتچی، ابعاد و ویژگی هایی که مایلز، بنیس، سرجیوانی، آرجریس، پارسونز و دیگران برای سازمان های سالم قائلند، به شرح زیر می باشد:

- اهداف سازمان برای اکثریت کارکنان آن روشن است و کلیه فعالیت ها در جهت اهداف انجام می پذیرد.
- کارکنان نسبت به سازمان احساس تعلق می کنند و علاقمند به اعلام نظرات خود در مورد مشکل هستند، زیرا نسبت به حل آنها با خوش بینی اقدام می شود.

- مسائل در چارچوب امکانات موجود بصورت فعال و واقع بینانه برطرف می شود. کارکنان در جهت حل مشکلات به صورت غیررسمی و فارغ از عنوان و مقام رسمی بایکدیگر همکاری می کنند و درگیر این نیستند که ببینند مدیران سطح بالا چگونه فکر می کنند و حتی خواسته ها و نظرات رئیس سازمان را مورد سؤال قرار می دهند.

- تصمیم گیری برای افزایش کارایی سازمان بر اساس عواملی از قبیل توانایی، احساس مسئولیت، وجود اطلاعات، حجم کار، زمان مناسب و تجزیه و تحلیل منطقی صورت می گیرد.

- برنامه ریزی در سازمان بر اساس واقعیت ها، آینده نگری، عملکرد و برقراری نظم صورت می گیرد و در این مورد روحیه همکاری وجود دارد به عبارت دیگر، قبول مسئولیت توسط مشارکت فعال کلیه اعضا به خوبی مشاهده می شود.

- قضاوت و خواسته های منطقی کارکنان سطوح پایین سازمان مورد توجه و احترام است.

- تشریک مساعی به صورت آزاد و داوطلبانه صورت می گیرد. کارکنان آماده برای کمک و همکاری سازنده در جهت نیل به اهداف تعیین شده هستند و در این راستا تلاش زیادی می کنند.

- مسائلی که در سازمان مورد بررسی و حل و فصل قرار می گیرند، شامل نیازهای شخصی و روابط انسانی نیز می شود.

- هر گاه بحرانی سازمان را تهدید کند، برای رفع آن با یکدیگر متحد شده و خود را موظف به رفع بحران می دانند.

- یادگیری حین انجام کار به مقدار زیادی بر اساس طریق و کوشش خود یادگیرنده و راهنمایی و توصیه یاددهنده صورت می گیرد. کارکنان یکدیگر را به عنوان یک فرد مستعد و توانا برای یادگیری و توسعه می بینند، انتقاد گروهی در ارتباط با پیشرفت کار به به طور عادی انجام می گیرد، صداقت در رفتار کاملاً مشهود است و کارکنان نسبت به یکدیگر احساس احترام و تعلق دارند و خود را تنها حس نمی کنند.

- کارکنان کاملاً متحرک هستند. بر اساس انتخاب و علاقه در فعالیتهای مشارکت می کنند و حضور در سازمان برایشان مهم و لذت بخش است.

- مدیریت و رهبری به صورت انعطاف پذیری در سازمان اعمال می شود و در مواقع لزوم مدیریت و سازمان خود را با موقعیت ها و تغییرات محیط تطبیق می دهد.

- حس اعتماد، آزادی و مسئولیت متقابل در بین همکاران زیاد است. افراد واقف هستند که چه چیزهایی برای سازمان مهم است و چه چیزهایی کم اهمیت

- قبول ریسک به عنوان یکی از شرایط توسعه و تغییر، مورد قبول مدیریت کارکنان سازمان است.

- سازمان معتقد است که افراد باید از اشتباهات گذشته یاد بگیرند که چنین اشتباهاتی اثراتی در کار داشته است.

- عملکرد ضعیف در سازمان به فوریت تشخیص داده می شود و بطور مناسب و دسته جمعی برای رفع آن اقدام می گردد.

- ساخت سازمانی و خط مشی ها و دستورالعمل ها طوری تنظیم شده است که بتواند کارکنان را در انجام وظایف کمک کرده و بقا و سلامت سازمان را در بلندمدت تضمین کند. در ضمن ساخت سازمانی،

دستورالعمل‌ها و خطی‌مشی‌های سازمان در موارد لزوم تغییر می‌کند تا سازمان بتواند خود را با شرایط محیطی تطبیق دهد.

- در سازمان علاوه بر نظم، تحرک سازنده وجود دارد و ابداعات و ابتکارات به مقدار زیادی مشهود است. روشهای سنتی مورد سوال قرار گرفته و در صورت عدم کارآیی کنار گذاشته می‌شود.

- سازمان، سرعت خود را با امکانات و تغییرات بازار که خریدار محصولات و یا خدمات سازمان است، تطبیق می‌دهد و کارکنان سعی در پیش‌بینی آینده دارند. بین مسئولیت و اختیار تعادل و توازن منطقی وجود دارد و امور سازمان به دلیل نداشتن بوروکراسی بیمار، به سرعت انجام می‌گیرد.

مولفه‌های سلامت سازمانی

لایدن و کنینگل با توجه به یافته‌های تحقیق آماری که در مورد ارزیابی سلامت سازمانی دانشکده آموزش عالی انجام داده‌اند، برای سلامت سازمانی یازده مولفه به شرح زیر ارائه کرده‌اند:

مولفه اول) ارتباط: در سازمان سالم ارتباط مستمر میان کارکنان و به همان خوبی میان زیردستان و فرادستان باید تسهیل شود. ارتباط باید دو طرفه باشد و در سطوح مختلف سازمان برقرار باشد. در سازمان سالم، بحث‌های چهره‌به‌چهره به همان اندازه اهمیت اسناد و مدارک نوشته شده مهم است.

مولفه دوم) مشارکت و درگیر بودن در سازمان: در یک سازمان سالم کارکنان همه سطوح بطور مناسبی درگیر تصمیم‌گیری‌های سازمان می‌شوند.

مولفه سوم) وفاداری و تعهد: در سازمان سالم یک جو اعتماد بالایی بین اشخاص وجود دارد. کارکنان منتظر این هستند که سرکار بیایند و احساس می‌کنند شرکت آنها مکان خوبی برای کارکردن است.

مؤلفه چهارم) اعتبار یا شهرت سازمان یا شرکت: یک سازمان سالم ادراکاتی از اعتبار و شهرت مثبت را

به کارکنان منعکس می کند و کارکنان بطور کلی برای شهرت و اعتبار بخش یا حوزه خود ارزش قائلند.

مؤلفه پنجم) روحیه: روحیه مناسب در سازمان به وسیله یک جو دوستانه در جایی که کارکنان عمدتاً

همدیگر و شغلشان را دوست دارند و روی هم رفته هم بطور شخصی و هم به خاطر سازمان برانگیخته می شوند، نمایش داده می شود.

مؤلفه ششم) اخلاقیات: در یک سازمان سالم عموماً رفتار غیراخلاقی وجود ندارد، کارکنان تمایل دارند

بیشتر به اخلاق باطنی ارزش قائل شوند و جایی را برای سیاست در سازمان نبینند.

مؤلفه هفتم) شناسایی یا بازشناسی عملکرد: در یک سازمان سالم کارکنان برای به فعلیت درآوردن

استعدادهایشان تشویق می شوند و مورد حمایت قرار می گیرند. عموماً آنها احساس می کنند ارزشمند هستند، آنها بطور مناسب برای پیشرفت درون جوی از حق شناسی و مراقبت شناسایی می شوند.

مؤلفه هشتم) مسیر هدف: درون یک جو سالم کارکنان می توانند تمرکز بالای بخش هایشان را تشخیص

دهند و اهداف را درون سازمان تشخیص دهند چون در تنظیم اهداف مشارکت دارند.

مؤلفه نهم) رهبری: رهبران به عنوان عامل تعیین کننده ای بر سوددهی و اثر بخشی سازمان به شمار می

روند و عموماً رفتاری دوستانه دارند و کارکنان به راحتی می توانند با آنها ارتباط برقرار کنند.

مؤلفه دهم) بهبود یا توسعه کارایی کارکنان: در یک محیط سالم سازمانی، اغلب هیأت ویژه ای برای

حمایت از آموزش و بهبود مستمر نیروهای موجود در سازمان وجود دارد.

مؤلفه یازدهم) کاربرد منابع: کارکنان باید مشاهده کنند که منابع و امکانات بطور شایسته و به طریق

سازگار با انتظارات آنها از پیشرفت شان، بین آنها تقسیم شده است.

ابعاد سلامت سازمانی

مایلز ویژگی های سازمان سالم را در تامین سه نیاز اصلی، الف- نیازهای وظیفه ای سازمان، ب- نیازهای بقاء، ج- نیازهای رشد و توسعه سازمان، می داند 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، می داند. سه مورد اول، جز نیازهای وظیفه ای سازمانی هستند و نیازهای بقاء شامل سه مورد بعدی می شوند و ابعاد نوآوری، استقلال، سازگاری و شایستگی حل مسئله در چارچوب تأمین نیازهای رشد و توسعه سازمان قرار می گیرند.

عوامل تسهیل کننده سلامت نظام اداری

دیدگاه های مطرح شده در این زمینه عمدتاً در ارتباط با عوامل تهدید کننده قابل بررسی و جمع بندی می باشد و بطور کلی اقداماتی پیشنهاد شده که نارسایی ها و علل فوق را برطرف نماید. این اقدامات را می توان به شرح ذیل طبقه بندی کرد:

۱- قوانین و مقررات شامل:

- تدوین و اجرای شایستگی.
- اصلاح قوانین و مقررات انضباطی با جهت گیری پیشگیرانه.
- تدوین و اجرای نظام ارتقا و انتصاب بخصوص در سطوح مدیریت.
- تدوین و اجرای نظام متناسب پرداخت با تاکید بر کارمزدی بجای روزمزدی.
- نهادینه کردن قانون و پرهیز از اقدامات شخصی
- تدوین و اجرای نظام ارزیابی و ارزشیابی مناسب.

۲- نیروی انسانی شامل:

- توسعه مهارت‌های حرفه ای کارکنان از طریق آموزش های مستمر.
- گسترش و نهادینه کردن مشارکت های کارکنان در فرآیند هدف گذاری تصمیم گیری و اجرا.
- تشویق نوآوری و خلاقیت فردی و گروهی کارکنان.
- تاکید بر خود نظارتی از طریق نظام آموزش کشور.
- افزایش آگاهی های کارکنان در زمینه های کاری، پیامدهای هر اقدام و ...
- بکارگیری مدیران حرفه ای متخصص و متعهد.
- استفاده از یافته های علم سازمان و مدیریت در هماهنگی بین انسان و محیط کار و رضایت بخش کردن آن.

۳- رسالت ها و ماموریت های سازمانی

- تغییر نگرش مدیران در تدوین رسالت ها و ماموریت های سازمان از حاکم بودن به خدمت گذار بودن.
- توجه به رضایت مشتری به عنوان اصل اولیه.
- تاکید بر پاسخگویی، شفافیت و یکپارچگی.
- توجه به متغیرهای محیطی در تدوین رسالت ها و ماموریت ها.
- تدوین تلاش ها و شاخص های مناسب اجرا و ارزیابی رسالت ها و ماموریت ها.
- تدوین نظام نامه در رسالت ها و ماموریت ها، اهداف و آشنا ساختن کارکنان با آنها.
- ایجاد یکپارچی سازمانی از طریق تاکید بر ارزش های مشترک فرهنگی در سازمان ها (ادبی ، ۱۳۸۶).

نقش مدیران عالی در سلامت نظام اداری

هر گونه تغییر در سازمان ها در سه سطح قابل بررسی است. سطح استراتژیک، سطح تاکتیکی و سطح عملیاتی. سطح اول مربوط به تطبیق سازمان با تحولات محیطی و ترسیم آرمان ها، بصیرت ها و چشم

اندازی های مطلوب سازمان می باشد. در سطح تاکتیکی هدف های غیبی و شیوه های دستیابی به آنها مدنظر قرار می گیرد و درونی تر است و سطح عملیاتی به ابزاری رسیدن به هدف، فعالیت ها و وظایف اجرایی مربوط می شود. از سوی دیگر هر تغییر بر مبنای یک استراتژی مشخصی صورت می گیرد که خود حاصل تحلیل نیروهای درونی و بیرونی می باشد. این استراتژی ها توسط سطوح عالی مدیریت ترسیم می شوند. در نتیجه نقش مدیران در سلامت نظام اداری حائز بیشترین اهمیت است.

در نظام های سیاسی این نقش به خواست سیاسی تعبیر می شود در علم مدیریت از آن به نام تعهد مدیریت یاد می کنند. خواست سیاسی یا تعهد مدیریت شرط اولیه و اساسی در هر برنامه تغییر و بخصوص افزایش پاسخگویی، شفافیت و یکپارچی و در نهایت سلامت نظام اداری می باشد. مدیریت عالی دستگاه ها علاوه بر ترسیم آرمان ها و بصیرتها، آنها را در رفتار خود متجلی می کنند و این رفتار الگوی رفتاری سازمان قرار می گیرند. آنها شیوه ها و الگوهای رفتاری در سازمان را شکل می دهند، جهت می دهند، اصلاح یا تغییر می دهند و این فرهنگ سازمان است که شکست یا موفقیت منشاء اختیار و قدرت به منبع توانمند سازی و تحول آفرینی تبدیل شده است.

رهبران در درون و بیرون سازمان نقش های جداگانه ای دارند. در داخل سازمان در زمان حال بعنوان مربی و در آینده به عنوان عامل تغییر به شمار می روند. در خارج از سازمان نیز در زمان حال سخنگوی سازمان و در آینده به عنوان جهت دهنده عمل می کنند.

مدیران ارشد آرمان های سازمان را شکل می دهند و جهت حرکت سازمان را مشخص می کنند و خط مقدم مبارزه با تخلفات اداری محسوب می شوند.

- خواست مدیران و تعهدت آنها به ایجاد تغییر، در هر موردی ضروری است و بدون آن اقدامات سازمانی به سرانجام نمی رسد. مبارزه با تخلفات اداری نیز بعنوان یک معلول و حاصل تعهد مدیریت می باشد و بدون آن به بیراهه می رود.

- داشتن یک جهت و استراتژی مشخص در برخورد با تخلفات می تواند بر ارتقاء سلامت نظام اداری کمک کنند به شرطی که این استراتژی بر اساس اطلاعات درست، ذریبط و به هنگام ترسیم شده باشد. بنابراین مدیران ارشد با شکل دهی، اصلاح یا تغییر فرهنگ سازمانی، تدوین استراتژی ها و ترسیم آرمان های سازمان، جهت دهی مناسب نیروی انسانی، توانمند سازی نیروی انسانی، داشتن تفکر راهبردی و اتخاذ استراتژی های مناسب بر اساس اطلاعات درست، به هنگام و مربوط نقش اصلی را در برخورد با تخلفات اداری و سلامت نظام اداری بر عهده دارند.

وضعیت راهبردی در نظام اداری کشور از نظر فساد

در یک بررسی کلان و با توجه به ویژگی های نظام اداری، وضعیت راهبردی نظام اداری از نظر فساد (نقاط ضعف، قوت، فرصت ها و و تهدیدها) را به شرح زیر تبیین می نماییم:

الف- نقاط قوت

- ۱- وجود خواست و اراده سیاسی و عزم جدی مسئولان عالی نظام برای مبارزه ها و پیشگیری از فساد در نظام اداری.
- ۲- خواست عمومی کارکنان برای مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری کشور.
- ۳- وجود یاورهای 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- برنامه ریزی برای تحول نظام اداری و شروع انجام اصلاحات در نظام مدیریت کشور.
- ۶- پیش بینی 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 حمایت های سیاسی، در نتیجه بی اعتنایی به پاسخگویی و نظارت پذیری.
- ۵- تمرکز اداری و گستردگی حیطه تصدی دولت که مانع اولویت یابی 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 قانون گریزی حاکم بر جامعه و دستگاه های اداری.
- ۹- عدم ضمانت اجرایی قوانین و مقررات موجود.
- ۱۰- نارسایی های اداری از جمله ضعف نظام جذب و استخدام، ضعف نظام ارزیابی، کنترل و نظارت.
- ۱۱- نبود نظام های مناسب تشویق و تنبیه کارکنان در نظام اداری و بی انگیزه بودن آنها
- ۱۲- تاثیرپذیری نهادهای نظارتی و قضایی کشور از جریانات سیاسی در برخورد یا تخلفات.

ج- فرصت ها

- 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 سازمان های دولتی.
- ۳- اقدامات و حمایت های جهانی و سازمان شفافیت بین الملل برای مبارزه با فساد در کشورها.
- ۴- روند روبه رشد جهانی شدن داد و ستد و رشد بی سابقه همکاری های اقتصادی بین کشورها.
- ۵- روند مثبت رشد روحیه قانون گرایی در جامعه در سال های 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 گفت‌وگو بین دولت و مردم.
- ۸- ارتقای فهم سیاسی و اشتیاق مردم به فعالیت های سیاسی و آشنایی با حقوق قانونی خود.
- ۹- خواست عمومی برای مبارزه با جنبه های گوناگون فساد در کلیه سطوح جامعه.
- ۱۰- توسعه نظارت عمومی (مردم و نهادهای مدنی) بر نهاد قدرت و فعالیت های دستگاه های اجرایی.

د- تهدیدات

- ۱- وجود این نگرش که فساد عامل تسهیل کننده بوده و باعث کارایی بیشتر می شود (غلبه دیدگاه کارکرد گرایی بر بخشی از مدیریت کشور).
- ۲- گستردگی و فراگیری پدیده خویشاوندگرایی به عنوان بازرزترین الگوی فرهنگی در ایران که یکی از عوامل مهم فساد در نظام اداری و تضییع حقوق عامه مردم به نفع خاص است.
- ۳- حاکمیت فضای بی اعتمادی به دلیل شرایط اجتماعی و سیاسی که باعث می شود مسئولان در دوره تصدی خود کارهای مهم را به کسانی واگذارند که با هدف های آنها همخوانی دارند.
- ۴- نهادینه نشدن فعالیت نهادهای مدنی و شفافیت در اطلاع رسانی (حتی مطبوعات نیز در اطلاع رسانی شفاف برخوردار نمی کنند).
- ۵- تاثیر وضع نامناسب اقتصادی در اخلاق جامعه که به بی بند و باری و گسترش انواع فساد در ادارات دامن می زند.
- ۶- تاثیر وضعیت سیاسی کشور در مدیریت جامعه و سیاسی بودن مدیریت کشور (سازمان مدیریت، طرح مطالعاتی، ۱۳۸۴).

برنامه ریزی برای ارتقاء سلامت اداری

الف) راهبردهای کلان مبارزه با فساد اداری

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

با توجه به اینکه سازمان دارنده نظام اداری سلام بایستی دارای ویژگی هایی باشد که اهم آنها عبارتند از:

- انتخاب مناسب هدف و شناخت لازم نسبت به هدف در بین مدیران و کارکنان

- استقرار نظام شایسته سالاری در انتصابها و پرداخت حقوق و مزایای حقوقی

- استقرار نظام آموزش و بهسازی مستمر نیروی انسانی مبتنی بر نیازهای واقعی حال و آینده سازمان

- استقرار نظام ارزیابی حقیقی عملکرد، بازخور و حسابرسی مدیریت

- اجرای فعال نظام مدیریت مشارکتی

- استقرار نظام کیفیت پویا در تولید و عملکرد رفتاری سازمان

- حس رابطه و مسئولیت پذیری بین همکاران با یکدیگر و با مشتریان و دیگر اقشار جامعه (مرکز آموزش

مدیران دولتی، ۱۳۷۹)

بدیهی است با اعمال اقدامات فوق می توان تا حدود زیادی از بروز فساد اداری در سازمان ها و دستگاه های اجرایی کاست.

۲- مقابله و برخورد بامصادیق

با توجه به اینکه فساد اداری ممکن است در سازمان های مختلف با توجه به ساختار و ترکیب آنها اتفاق

بیافتد، لذا در صورت پی بردن به وقوع فساد در سازمان ها باید با مصادیق فساد و خاطیان برخورد مناسب

و قاطعی به عمل آید و از هر گونه، انعطاف و تبعیض در این رابطه پرهیز گردد، قطعاً این امر در کاهش

روند فساد اداری و در سازمان ها موثر 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 موثر و برنامه مبارزه با فساد

هر سازمانی تمایل دارد که مجموعه فعالیت های آن و نیز عملکرد کارکنانش در سلامت کامل نسبت به انجام امور محوله و تحقق اهداف و مأموریت های سازمان خود گام بردارند، در این راستا دستگاهها سعی دارند که به منظور نظام مند 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 می باشد، نحوه مدیریت کارآمد و موثر بر این برنامه می باشد که لازمه این امر وجود مدیریت اثربخش می باشد که به صورت 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 می باشد. در کشورهایی که قوانین مبارزه با فساد از ضعف جدی برخوردار می باشند، زمینه برای بروز انواع مختلف فساد باز می باشد و هیچگونه موانع اساسی در این زمینه جهت برخورد و مبارزه با آثار و مصادیق فساد وجود ندارد. لذا جهت اجرای برنامه ای مبارزه با فساد در سازمان ها و دستگاهها، ضروری است که قوه مقننه ساز و کارهای مناسب این امر را با تصویب قوانین و مقررات مناسب کارآمد، فراهم نماید.

ب) راهبردهای خرد

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

۱- راهبردهای اداری - مدیریتی

۱-۱- تمرکز زدایی از اداره امور و کاهش تصدی های دولتی

در شرایطی که سازمان ها از سیستم های غیرمتمرکز استفاده می کنند، فراگرد تصمیم گیری با سرعت بیشتری طی می شود و مدیران میانی در شرایط بهتری پرورش می یابند و نیاز مدیران به احترام و خودشکوفایی به نحو بهتری ارضاء می شود. تمرکز زدایی و نیز کاهش تصدی های دولتی بر اساس اهداف سند چشم انداز و نیز در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی همواره مورد توجه بوده و جهت گیری های تدوین برنامه پنجم توسعه نیز مد نظر می باشد. لذا در جهت نیل به راهبرد مزبور اقدامات ذیل باید مورد توجه قرار گیرد:

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

- انتزاع وظایف حاکمیتی از شرکت های دولتی و آماده سازی شرکت هایی که فعالیت اقتصادی دارند برای واگذاری.

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

- کاهش حجم قوانین و مقررات و ساده و شفاف سازی آنها.

- مشارکت دادن کارکنان در اداره امور سازمان ها و دستگاه های اجرایی.

- تدوین برنامه های جامع آموزشی برای آشناسازی کارکنان با نظم نوین و توسعه مهارت های مورد نیاز.

- بکارگیری سیستمهای انگیزشی در اثر تغییر.

- تاکید بر نگرش سیستمی در اصلاح اداری - مدیریتی و محور قرار دادن آن.

- برقراری نظام شاسیسته سالاری در انتخاب ها و انتصاب ها.

- بهبود فرهنگ سازمانی و تقویت ارزشهای دینی و اخلاقی در رفتار سازمانی و شغلی کارکنان.

۱-۲ ایجاد اصلاحات در سیستم ها، روش ها و رویه های انجا کار و ارائه خدمات به مردم

- ساده سازی روش ها و رویه های انجام کار و کاهش مراحل آن.
 - خودکار سازی عملیات اداری و توسعه فن آوری های نو در نظام اداری.
 - کاهش ارتباط مستقیم ارباب رجوع و کارمندان.
 - شناسایی مراحل فساد خیز روش های انجام کار و حذف و اصلاح آنها.
 - اطلاع رسانی روش ها و رویه های انجام کار به مردم.
 - استاندارد نمودن روش ها و رویه های انجام کار و تدوین کتاب راهنمایی مراجعان.
 - آموزش کارکنان برای به کارگیری روش های اصلاح شده.
 - استقرار نظام های تضمین کیفیت و اعطای جوایز کیفیت به دستگاه های برگزیده و کارکنان(سازمان مدیریت، طرح مطالعاتی، ۱۳۸۴).
 - طراحی سیستمی روش های انجام کار برای استفاده از برخوردهای نظارتی در اصلاح روابط درونی و بیرونی آن.
 - استقرار سیستم مدیریت کیفیت.
 - تاکید بر پویایی سیستم های سازمانی در واکنش به تحولات محیطی.
 - طراحی و استفاده از سیستم های اطلاعاتی مدیریت (MIS) در تصمیم گیری های سازمانی در سطوح سه گانه سازمان (استراتژیک، تاکتیکی و عملیاتی).
 - تسهیل ارتباط مردم و مسئولین.
- ۳-۱- ایجاد اصلاحات در نظام نظارت و بازرسی و بهینه سازی فرآیند نظارت و کنترل**
- بازنگری در وظایف و مسئولیت های دستگاه های نظارتی به منظور تقویت نقش نظارتی آنها و رفع تداخل وظایف.

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

- آموزش کارکنان و بازرسان دستگاه های نظارتی و ارتقای توانایی و مهارت آنان.

- تدوین فرآیندهای افزایش نظارت مردمی بر عملکرد دستگاه ها (سازمان مدیریت طرح مطالعاتی، ۱۳۸۴)

- تقویت نظام نظارتی در سازمان ها.

تجربه نشان داده است یکی از عوامل مهم بروز شیوع فساد در سازمان های دولتی کم رنگ بودن نظام

نظارتی در اینگونه سازمان هاست. با تقویت نظام نظارتی می توان ریشه بسیاری از فسادها و تخلفات را

خشکاند. بطور کلی تقویت نظام های نظارتی در دو مقوله می تواند به کاهش تخلفات کمک نماید:

مقوله اول، تقویت نظام نظارت در منابع انسانی

در این بخش باید بر فرآیندهای فعالیت های انسانها مدیریت داشت، یعنی در عین حالیکه برخی خلاقیت

آزادی عمل به نیروی انسانی داده می شود بایستی بر کار، فعالیت، فکر و فرآیندهای کاری او داشت. وقتی

فرآیندهای کاری افراد مورد نظارت منطقی و جدی قرار گرفت، نتیجه کار تضمین می شود و تخلف به

حداقل ممکن خود می رسد.

مقوله دوم، تقویت نظام نظارتی بر فعالیت های که به بخش خصوصی واگذار شده است

به لحاظ نبودن تجربه عملی و طولانی در امر خصوصی سازی، نارسائیهایی در این مقوله به وجود آمده که

یکی از آنها قوی نبودن نظام نظارتی در اینگونه سازمان ها است. با تقویت نظام نظارتی می توان ریشه

بسیاری از فسادها و تخلفات را خشکاند. بطور کلی تقویت نظام های نظارتی در دو مقوله می تواند به

کاهش تخلفات کمک نماید:

مقوله اول، تقویت نظام نظارت در منابع انسانی

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

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

به لحاظ نبودن تجربه عملی و طولانی در امر خصوصی سازی، نارسائیهایی در این مقوله به وجود آمده که یکی از آنها قوی نبودن نظام نظارتی بر مجموعه فعالیت هایی 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 زمینه های دلسوزی، نارسایی تخصصی و فنی، تبانی با بخش خصوصی و بسیاری از عوامل دیگر در کم رنگ نمودن نظام نظارتی نقش دارند که این عوامل منسأهایی برای بروز فساد و تخلفات است. بنابراین با تقویت نظام نظارتی تا حدودی زیادی می توان زمینه های 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 دستگاه ها در جهت کشف موارد، پیشگیری و مقابله با فساد.

۱-۴- استقرار نظام احقاق حقوق و تامین خسارت ارباب رجوع

- بازسازی وظایف و تشکیلات دفاتر بازرسی و رسیدگی به شکایات دستگاه های اجرایی.
- طراحی و استقرار نظام ادواری و تسریع در رسیدگی به شکایت مردم از دستگاه های اجرایی و اعلام نتیجه به شاکیان.

- تأمین خسارات وارده به مردم به تبع قصور یا تقصیر کارکنان یا ناکارآمدی سیستم های ارائه خدمات از سوی دستگاه های اجرایی (سازمان مدیریت ۱۳۸۴).

- افزایش رضایت مندی خدمت گیرندگان و احقاق 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 (کنترل های درونی و نظام اداری).

- بهبود نظام های مدیریت منابع انسانی همانند نظام جذب و استخدام، نظام انتصاب و ارتقای نظام تشویق و تنبیه بر مبنای بهره وری عملکرد.

- توجه خاص به آموزش کارکنان و مدیران به منظور ارتقای مهارت شغلی و افزایش دانش آنان.

- ارائه آموزش های خاص برای مقابله با فساد در محیط کار.

- تدوین منشور اخلاقی کارکنان دولت در جمهوری اسلامی ایران (سازمان مدیریت، ۱۳۸۴).

- توسعه مهارت های حرفه ای کارکنان از طریق آموزش های مستمر.

- تشویق نوآوری و خلاقیت فردی و گروهی کارکنان.

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

۱-۶- تقویت فرهنگ مشارکت جویی و مشارکت پذیری در دستگاه های اجرایی

- تغییر نگرش کارکنان به ارباب رجوع و خدمت گیرندگان.

- گسترش و نهادینه کردن مشارکت های کارکنان در فرآیند هدف گذاری، تصمیم گیری و اجرا.

- تقویت روحیه کارگروهي در سازمان ها.

۱-۷- ارتقای پاسخگویی دستگاه ها در مقابل مردم، نهادهای مدنی و نهادای نظارتی قانون

- افزایش روحیه قانون گرایی و قانون مداری در مناسبات اداری.
- تقویت فرهنگ گزارش دهی و گزارش گیری در دستگاه های اجرایی.
- الزام دستگاه ها به ارائه اطلاعات مورد نیاز مردم، نهادهای مدنی و نهادهای نظارتی قانونی.
- اطلاع رسانی مستمر به مردم در خصوص اقدامات و فعالیت های اساسی دستگاه، معادلات دولتی و تخلفات و مفاسد ارتكابی کارکنان.
- بهبود و افزایش پاسخگویی در قبال تصمیمات و اقدامات مربوطه و افزایش آگاهی عمومی نسبت به عملکرد دستگاه ها و ایجاد فرصت طرح انتقادات و ارزیابی های مردم از آنها با همکاری رسانه های جمعی.

۸-۱- ایجاد اصلاحات نهادی در مدیریت مبارزه با فساد و سالم سازی نظام اداری

- تمرکز فعالیت های مربوط به هماهنگی و هدایت برنامه مبارزه با فساد در یک نهاد.
- ایجاد دادگاه های خاص (با آیین نامه دادرسی متناسب با ویژگی های مدیریت اجرایی) در دادگستری جمهوری اسلامی ایران به منظور افزایش سرعت، دقت و عدالت در رسیدگی به مصادیق فساد.

۲- راهکارهای فرهنگی- اجتماعی

- ۲-۱- افزایش آگاهی و آموزش مستمر در خصوص قوانین و برنامه ها و دستاوردهای مبارزه با فساد
- اطلاع رسانی مرتب و به موقع به مردم در مورد برنامه ها 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 ارزش های اخلاقی و انضباط اجتماعی در مورد روابط مردم با نظام اداری.
- ترویج منشور اخلاقی کارکنان در نظام اداری به منظور نهادیه کردن فرهنگ مطلوب سازمانی.

- متعهد بودن مدیران به نظم و انضباط.

در زندگی چیزی بدتر و خطرناک تر از بی نظمی نیست. وقتی به ریشه نظم می رسید می بینید که تنها معنای آن خوب و درست انجام دادن کار است. لذا مدیران سازمان ها می بایست به منظور کسب موفقیت های کاری و تحقق اهداف و مأموریت های 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 مسئولیت خواهی و انتقاد از دستگاه های اجرایی در مردم

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

- الزام دستگاه های اجرایی به پاسخگویی به مردم و نهادهای مدنی.

- تقویت روحیه مسئولیت پذیری و گزارش دهی دستگاه های اجرایی در خصوص انعکاس عملکردشان به مردم.

۲-۴- بهبود نظام تامین اجتماعی

- اصلاح نظام های تامین اجتماعی کارکنان دولت و بهبود وضعیت معیشتی آنها در ایام بازنشستگی.

- حمایت از اقشار آسیب پذیر کارمندی و ارتقای وضع معیشتی آنها.

۳- راهکارهای سیاسی - مدنی

۳-۱- تقویت نهادهای مدنی در نظارت بر نهاد قدرت و دستگاه های اجرایی

- گسترش شکل های 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 دستگاه های دولتی.

- الزام دستگاه های اجرایی در پاسخگویی به نهادی مدنی.

۳-۲- توسعه مشارکت مردمی در مبارزه با فساد و نظارت بر دستگاه های اجرایی

- حمایت قانون اطلاع رسانی مردمی در خصوص مصادیق فساد.

- تمهید ساز و کارهای قانونی توسعه، نظارت مردمی بر دستگاه های اجرایی از طریق پیش بینی تشویق های مناسب.

۳-۳- سیاست زدایی از نظام اداری و انتخاب مدیران بر اساس شایستگی

- تصویب نظام انتصاب و ارتقای مدیران بر مبنای شایسته سالاری.

- افزایش امنیت شغلی مدیران و استقرار نظام ارزیابی عملکرد مدیران به عنوان مبنای تغییر و ارتقای آن.

۳-۴ اصلاح قوانین و مقررات کیفری و جزایی برای برخورد موثر 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 هزینه های ارتکاب تخلف و فساد در دستگاه های اجرایی از طریق پیش بینی مجازات های مناسب.

۴- راهکارهای اقتصادی

۴-۱- کاهش مداخلات دولت در امور اقتصادی

- کاهش تصدی های اقتصادی دستگاه های دولتی.

- تسریع در مقررات زدایی از فعالیت های اقتصادی جامعه.

- تسریع در آزادسازی فعالیت های اقتصادی جامعه.

۴-۲- رقابتی نمودن فعالیت های اقتصادی و معاملات دولتی و حذف امتیازات و رانت های مختلف

- اصلاح مقررات مربوط به معاملات دولتی به منظور 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 هر گونه رانت و امتیاز اقتصادی.

۴-۳- کاهش و حذف انحصارات دولت در امور اقتصادی و مقابله با شکل گیری 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 شرکت های دولتی و تسریع در تعیین تکلیف و واگذاری شرکت هایی که تداوم

فعالیت آنها به صورت دولتی ضروری ندارد.

- تسریع در تعیین تکلیف شرکت های قابل واگذاری.

- تسریع در واگذاری شرکت هایی که تعیین تکلیف شده اند.

- اصلاح ساختار شرکت هایی که تداوم فعالیت آنها در بخش دولتی ضروری تشخیص داده می شود.

۴-۶- شفاف سازی قوانین و مقررات حاکم بر فعالیت های 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 فعالیت های اقتصادی کشور.

- تقویت نظام حسابرسی به منظور حصول اطمینان از صحت عملکرد های مالی.

- تقویت نظام مالیاتی کشور.

مراکز تاثیر گذار در مبارزه با فساد اداری

در کنار تعیین هدف ها، راهبردها و راهکارهای مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، لازم است

مراکز موثر در اجرای موفق برنامه مبارزه با فساد اداری شناسایی شوند و برای تقویت این مراکز، اقدام

مناسب صورت گیرد. در ادامه به مراکزی که می توانند در مبارزه اداری تاثیرگذار باشند و وظایف آنها اشاره

می شود:

۱- نهادهای مسئول مبارزه با فساد در نظام اداری

علاوه بر سازمان بازرسی کل کشور که مسئولیت نظارت بر حسن اجرای قوانین در کشور را بر عهده دارد، ایجاد یک نهاد مستقل برای برنامه ریزی و اجرای فعالیت های مربوط به پیشگیری از فساد در نظام اجرایی کشور و زیر نظر رئیس جمهور ضرورت دارد. این نهاد مستقل که می تواند مستقیماً زیر نظر رئیس جمهور یا به صورت یک سازمان وابسته به معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور فعالیت نماید، مسئولیت مدیریت اصلاح و بهسازی نظام اداری و هماهنگی برنامه مبارزه با فساد را بین دستگاه های اجرایی بر عهده خواهد داشت.

۲- سازمان ها و نهادهای نظارتی

مجموعه این سازمانها که دستگاه های اصلی آنها سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کشور، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور، وزارت اطلاعات و بازرسی ویژه رئیس جمهور می باشند، نقش شایانی در توفیق برنامه های مبارزه با فساد دارند. بررسی وظایف و اختیارات آنها و تداخل های احتمالی در این مورد و ایجاد ارتباط موثر بین آنها برای تبادل اطلاعات در خصوص تخلفات و مفاسد کارگزاران دولتی بر این توفیق می افزاید.

۳- دستگاه های اجرایی

وظیفه اصلی و اولیه برخورد با مصادیق فساد با دستگاه های اجرایی و به عهده مقامات مسئول و واحدهای بازرسی و رسیدگی به شکایات است. بازنگری در نقش و وظایف این واحدها می تواند امر مبارزه با فساد را در دستگاه ها تقویت کند و هماهنگی بین این واحدها، یکپارچگی مبارزه با فساد را در سطح نظام داری تضمین می نماید.

۴- قویه قضائیه (محاكم دادگستری)

برخورد سریع، مناسب و سنجیده محاکم دادگستری، در مدیران دلسوز احساس امنیت شغلی و در متخلفان نگرانی جدی ایجاد می نماید. و عکس این موضوع نیز ضمن فراهم نمودن حاشیه امن برای متخلفان، آرامش مدیر کشور را مخدوش می سازد.

۵- قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی)

دقت نظر مجلس شورای اسلامی در تصویب قوانین مناسب و اعمال نظارت بر فعالیتهای نهادهای مسئول در مبارزه با فساد در کشور، ضمن تسهیل اجرای برنامه مبارزه با فساد و مساعدت دستگاه های مسئول، صحت عملکرد آنها را تضمین می نماید.

۶- نهادهای مدنی

حضور این نهادها، اعم از احزاب و تشکلهای سیاسی، تشکلهای غیردولتی، تشکلهای صنفی- تخصصی، مراکز عملی و حتی بخش خصوصی در عرصه مبارزه با فساد، به دلیل ماهیت مستقل آنها، نظارت عمومی بر دستگاه های اجرایی را تامین می نماید و زمینه های ارتکاب تخلفات را به میزان زیادی کاهش می دهد.

۷- رسانه ها (مطبوعات، رادیو و تلویزیون)

رسانه ها در زمینه آموزش مردم، توجیه افکار عمومی و اطلاع رسانی به مردم نقش شایانی دارند و ایفای صحیح این نقش، در پیشگیری از بروز فساد نیز موثر است (سازمان مدیریت، ۱۳۸۴).