

چکیده

فساد اداری مجموعه ای از عوامل و رفتارهای ناشی از فعالیتهای افراد یا قواعد بروکراتیک است که در اجرا موجبات نارضایتی مردم، و حق کشی، و ظلم به افراد، عدم رسیدگی و تکریم ارباب رجوع را باعث می شود.

سازمان بازرسی کل کشور وظیفه دارد، علاوه بر نظارت بر اجرای دقیق قوانین در دستگاه های اداری کشور، ضعفهایی را که در اجرای قوانین در سیستم اجرای وجود دارد مشخص کند و آن را به مقامات و مسئولین منعکس کند، تا بهترین راه حل را برای آن ارائه دهند. همچنین این سازمان باید به وسیله عوامل فرهنگی و اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، اداری، مدیریتی، و حقوقی، قضایی، راهکارهای متناسب با موضوع تخلف را به سازمانها و نهادهای اجرای ارائه دهد.

در این نوشتار علل به وجود آمدن فساد، و نقش بازرسی و نظارتی سازمان بازرسی مورد بررسی قرار می گیرد.

کلید واژه ها: فساد اداری، نظارت و بازرسی، سازمان بازرسی کل کشور

۱-----مقدمه

فصل اول: کلیات

۵-----مبحث اول: تبیین مفهومی فساد اداری

۵-----گفتار اول: تعریف فساد اداری

۵-----بند اول: تعریف فساد

۵-----الف: تعریف لغوی فساد

۵-----ب: تعریف مفهومی فساد

۶-----بند دوم: تعاریفی که کارشناسان از فساد اداری ارائه داده اند

۶-----الف: تعریف فساد بر مبنای افکار عمومی جامعه

۶-----۱-فساد اداری سیاه

۷-----۲-فساد اداری سفید

۷-----۳-فساد اداری خاکستری

۷-----ب: تعریف فساد اداری از دیدگاه منافع عمومی

۸-----ج: تعریف فساد اداری بر اساس نقش وابستگی های خانوادگی در تصمیمات کارکنان

۸-----بند سوم: تقسیم بندی انواع فساد اداری

۸-----الف: از جهت چگونگی شکل گیری فساد اداری

۸-----۱: فساد تصادفی (اتفاقی)

۸-----۲: فساد نظام مند (حاد)

۹-----ب: از نظر ابعاد فساد اداری

- ۹: فساد کلان-----
- ۹: فساد خرد-----
- ۹: از جهت آثار فساد اداری در میزان گسترش فساد در جامعه-----
- ۹: فساد در درون دولت-----
- ۹: فساد در روابط دولت و شهروندان-----
- ۱۰: از جهت نحوه انجام فساد اداری-----
- ۱۰: فساد بدون دزدی-----
- ۱۰: فساد همراه با دزدی-----
- ۱۰: بند چهارم: رویکردهای تشریح کننده فساد اداری-----
- ۱۰: الف: رویکرد هزینه-فایده-----
- ۱۱: ب: رویکرد محرومیت نسبی-----
- ۱۱: ج: رویکرد رانت جویی-----
- ۱۲: د: رویکرد کارفرما-غیره کارگزار-----
- ۱۴: ی: رویکرد حامی-پیرو-----
- ۱۴: ه: رویکرد اخلاقی-----
- ۱۵: گفتار دوم: پیشینه فساد اداری-----
- ۱۷: **مبحث دوم: بررسی آثار ناشی از فساد اداری**-----
- ۱۷: **گفتار اول: علل بروز فساد اداری**-----
- ۱۷: الف-علل اصلی (ریشه ها)-----
- ۱۷: ۱: ریشه های فرهنگی و اجتماعی-----
- ۱۷: ۲: ریشه های اقتصادی-----
- ۱۸: ب: عوامل تسهیل کنند-----
- ۱۸: ۱: عوامل سیاسی-----

- ۱۸-----۲: عوامل اداری و مدیریتی
- ۱۸-----ج: عوامل حقوقی و قضائی
- ۱۹-----۱-عوامل حقوقی
- ۱۹-----۲-عوامل قضایی
- ۱۹-----۲-۱-تعدد قوانین و مقررات
- ۱۹-----۲-۲-دشواری کنترل قوانین در مرحله تطبیق
- ۱۹-----گفتار دوم: پیامدهای فساد اداری
- ۲۰-----بند اول: آثار منفی فساد
- ۲۲-----بند دوم: آثار به ظاهر مثبت فساد اداری
- ۲۳-----گفتار سوم: قوانین و مقررات پیشگیری و مبارزه با فساد اداری
- ۲۴-----بند اول: قوانین و مقررات ناظر بر پیشگیری از فساد
- ۲۹-----بند دوم: قوانین و مقررات خاص سایر دستگاه ها در مبارزه با فساد
- ۳۰-----بند سوم: قوانین و مقررات مبارزه با فساد اداری بعد از تحقق فساد
- ۳۲-----بند چهارم: قوانین و مقرراتی که سازمانها و نهادهای خاص اجرا می کنند
- ۳۴-----مبحث سوم: جایگاه نظارت در پیشگیری از فساد
- ۳۴-----گفتار اول: تبیین مفهومی نظارت
- ۳۴-----بند اول: مفهوم نظارت
- ۳۴-----الف: معنای لغوی نظارت
- ۳۴-----ب: معنای مفهومی نظارت
- ۳۵-----ج: معنا و مفهوم نظارت عمومی
- ۳۵-----د: معنا و مفهوم نظارت خاص

۳۶-----ی: نظارت در حقوق عمومی و اساسی

۳۷-----بند دوم: واژه های مترادف و مشابه به نظارت

۳۷-----گفتار دوم : انواع نظارت

۳۷-----بررسی انواع نظارت به صورت کلی

۳۸-----الف: نظارت رسمی

۳۸-----ب: نظارت اجتماعی

۳۸-----ج: خود نظارتی یا خود کنترلی

۳۹-----بررسی انواع نظارت به صورت کاربردی

۳۹-----بند اول: از حیث شکل و صورت نظارت

۳۹-----الف: از حیث حدود اختیارات ناظر

۳۹-----۱: نظارت استصوابی

۳۹-----۲: نظارت استطلاعی

۳۹-----۳: نظارت تاسیسی (سیاسی)

۴۰-----ب: نظارت از حیث مراجع نظارت کننده

۴۰-----۱: نظارت بیرونی

۴۰-----۲: نظارت درونی

۴۱-----ج: نظارت از نظر زمان

۴۲-----۱: نظارت قبلا از انجام فعالیت

۴۲-----۲: نظارت در حین انجام فعالیت (حین اجرا)

۴۳-----۳: نظارت بعد از انجام فعالیت

بند دوم: نظارت از حیث ماهیت ----- ۴۳

۱. نهادهای غیر حکومتی ----- ۴۳

۲. نهادهای حکومتی ----- ۴۳

الف: نظارت سیاسی قوه مقننه ----- ۴۳

ب: نظارت اداری قوه مجریه ----- ۴۴

ج: نظارت قضایی قوه قضائیه ----- ۴۴

بند سوم: حکمرانی نوین و تاثیر آن بر کاهش فساد اداری ----- ۴۴

الف: نظارت در دولت های نوین ----- ۴۴

ب: ضرورت تصویب قوانین عام اداری ----- ۴۸

مبحث چهارم: جایگاه بازرسی در پیشگیری از فساد ----- ۴۹

گفتار اول: معانی بازرسی ----- ۴۹

الف: معانی لغوی ----- ۴۹

ب: معنای مفهومی ----- ۵۰

ج: مفهوم اصطلاحی ----- ۵۰

د: معنای عام ----- ۵۰

ه: معنای خاص ----- ۵۰

گفتار دوم: ضرورت بازرسی ----- ۵۰

بند اول: دلایل برون سازمانی بازرسی ----- ۵۰

الف: ضرورت بازرسی به حکم عقل ----- ۵۰

ب: ضرورت بازرسی به حکم شرع ----- ۵۱

- بند دوم: دلایل درون سازمانی بازرسی ----- ۵۱
- الف: ساختار اداری کشور و ضرورت بازرسی ----- ۵۱
- ب: تقویت کارایی و مدیریت و ضرورت بازرسی ----- ۵۲
- ج: حسن جریان امور و ضرورت بازرسی ----- ۵۲
- گفتار سوم : تاریخچه نظارت و بازرسی ----- ۵۳
- الف : قبل از مشروطیت ----- ۵۳
- ب: بعد از مشروطیت ----- ۵۴
- گفتار چهارم: انواع بازرسی ----- ۵۵
- بند اول: انواع بازرسی به اعتبار مراجع بازرسی شونده ----- ۵۵
- الف: بازرسی و نظارت بر افراد (اشخاص حقیقی) ----- ۵۵
- روش اول: استفاده از سیستم تامینی ----- ۵۵
- روش دوم: اجرای سیستم تعقیبی ----- ۵۶
- ب: بازرسی و نظارت بر اشخاص حقوقی ----- ۵۷
- ۱- اشخاص حقوقی حقوق خصوصی ----- ۵۷
- ۲- اشخاص حقوقی حقوق عمومی ----- ۵۷
- دولت ----- ۵۷
- ۱- موسسات دولتی ----- ۵۸
- ۲- شرکتهای دولتی ----- ۵۸
- ۳- موسسات عمومی غیر دولتی ----- ۵۸
- ۴- اشخاص محلی حقوق عمومی ----- ۵۹

۵- سازمانهای حرفه ای ----- ۵۹

گفتار پنجم: مبانی دینی و قانونی بازرسی و نظارت بر تشکیلات اداری ----- ۶۰

بند اول: در دین ----- ۶۰

بند دوم: در قوانین ----- ۶۰

الف: در قانون اساسی ----- ۶۰

ب: در قوانین عادی ----- ۶۱

ج: در بخش نامه ها و تصویب نامه ها ----- ۶۲

فصل دوم: راهکارهای مبارزه با فساد اداری

مبحث اول: کنترل حکومتی ----- ۶۸

گفتار اول: کنترل اداری ----- ۶۸

بند اول: کنترل درونی اداره ----- ۶۸

الف: رئیس جمهور ----- ۶۹

ب: وزیران ----- ۷۰

ج: سایر مراجع داخلی ----- ۷۱

بند دوم: کنترل بیرونی اداره ----- ۷۴

الف: نهادهای ناظر یا مقررات گذار مستقل ----- ۷۴

ب: روش های فراقضایی ----- ۷۵

۱- نظارت از طریق آمبودزمان ----- ۷۵

۱-۱: آمبودزمان و نهادهای مشابه آن در ایران ----- ۷۷

۱-۲: صلاحیت کمیسیون اصل ۹۰ و تفاوت آن با نهاد آمبودزمان ----- ۷۷

- ۷۸- هیات نظارت بر حفظ حقوق شهروندی-----
- ۷۹- داوری-----
- ۸۰- گفتار دوم: کنترلی که توسط مجلس شورای اسلامی انجام می گیرد-----
- ۸۰- الف: کنترل سیاسی که توسط نمایندگان مجلس صورت می گیرد-----
- ۸۲- ب: نظارت‌های که مربوط به کلیت مجلس شورای اسلامی است-----
- ۸۵- گفتار سوم: کنترل قضایی-----
- ۸۶- بند اول: رسیدگی ترافیکی-----
- ۸۹- بند دوم: رسیدگی غیر ترافیکی-----
- ۹۱- مبحث دوم: کنترل غیر حکومتی-----
- ۹۱- گفتار اول: کنترل اخلاقی-----
- ۹۱- گفتار دوم: کنترل مردمی-----
- ۹۲- بند اول: احزاب و انجمن‌ها-----
- ۹۶- بند دوم: اجتماعات و راهپیمایی‌ها-----
- ۹۶- بند سوم: رسانه‌ها-----
- ۱۰۱- بند چهارم: حق دسترسی به اطلاعات-----

فصل سوم: انواع اختیارات سازمان بازرسی کل کشور در نظارت و بازرسی طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی

مبحث اول

- ۱۰۵- گفتار اول: صلاحیتهای بازرسی و نظارتی سازمان بازرسی-----

- بند اول: صلاحیتهای بازرسی سازمان بازرسی----- ۱۰۵
- الف: انواع بازرسی----- ۱۰۵
- ۱- بازرسی مستمر----- ۱۰۵
- ۲- بازرسی فوق العاده----- ۱۰۵
- ۳- بازرسی بنابر شکایات و اطلاعات از سوی مردم----- ۱۰۶
- ب: رویکردهای متفاوت بازرسی----- ۱۰۶
- ۱- دولت در حقوق اساسی----- ۱۰۶
- ۲- مفهوم دولت در حقوق اداری----- ۱۰۷
- ۲-۱- حصر مصادیق دستگاه های اداری به واحد های قوه مجریه----- ۱۰۷
- ۲-۲- گسترش مصادیق دستگاه های اداری----- ۱۰۸
- بند دوم: صلاحیتهای نظارتی سازمان بازرسی----- ۱۰۸
- الف: انواع نظارتی که توسط سازمان بازرسی می تواند صورت گیرد----- ۱۰۸
- ۱- نظارت اصلاح گر----- ۱۰۹
- ۲- نظارت مثبت نگر----- ۱۰۹
- ۳- نظارت پیش نگر----- ۱۱۰
- ۴- کنترل زمان وقوع----- ۱۱۰
- ۵- نظارت عینیت گرا----- ۱۱۱
- ۶- نظارت سازمان گرا----- ۱۱۱
- ۷- نظارت واقع گرا----- ۱۱۱
- ۸- نظارت کارا و غایت گرا----- ۱۱۲
- ۹- نظارت کل گرا----- ۱۱۲

۱۱۲-----۱۰- نظارت مشتری گرا

۱۱۳-----۱۱- نظارت نامتمرکز

۱۱۴-----۱۲- نظارت فرهنگ مدار

۱۱۵----- **مبحث دوم:** راهکارهای سازمان بازرسی برای مبارزه با فساد

گفتار اول: نقش سازمان بازرسی در بازرسی و نظارت بر طبق اصل ۱۷۴ به منظور جلوگیری از فساد

اداری

۱۱۵----- بند اول: عوامل فرهنگی اجتماعی

۱۱۸----- بند دوم: عوامل اقتصادی

۱۲۵----- بند سوم: عوامل سیاسی

۱۲۸----- بند چهارم: عوامل اداری مدیریتی

۱۳۰----- بند پنجم: عوامل حقوقی، قضائی

۱۳۰----- الف: عوامل حقوقی

۱۳۱----- ب: عوامل قضایی

۱۴۴----- گفتار دوم: مشکلات نظام نظارتی و بازرسی

۱۴۷----- نتیجه گیری

۱۴۹----- پیشنهادها

۱۵۱----- منابع

۱۵۲----- کتب

۱۵۳----- مقالات

۱۵۵----- جزوات درسی

فساد و تقلب پدیده ای است که کلیه کشورهای جهان کم و بیش با آن دست به گریبانند. اما میزان و گستردگی آن با توجه به عوامل اداری و مدیریتی، فرهنگی و اجتماعی، سیاسی اقتصادی متفاوت است. پیامدهای مخرب فساد و تضاد آن با منافع عامه و اکثریت، از جمله اتلاف منابع، کاهش رشد اقتصادی کشورها و کاهش اثربخشی باعث توجه روزافزون به اهمیت پدیده تقلب و فساد در جوامع مختلف شده است.

فساد از جمله مقولاتی است که عمری به درازی عمر بشر دارد تلاش برای مقابله با این پدیده نیز همانند خود فساد تاریخی طولانی و پیرسابقه دارد هیچ حاکم و فرمانروا و یا دولتی را در تاریخ نمی توان یافت که خود را فاسد بداند همگان سعی دارند، دامن خود را به دور از فساد بدانند امروز شعار مبارزه با فساد حتی توسط فاسدترین دولت ها نیز داده می شود. برخی نظام ها از مرحله شعار و تبلیغ و نمایش ژست های ضد فساد فراتر رفته و با انجام و تمهید ساز و کارهای نهادی و غیرنهادی گام هایی درمقابله با این پدیده برداشته اند.

در خصوص فساد اداری اصولاً تعریف قابل قبول و همگانی وجود ندارد و معمولاً به صورت متفاوتی با موضوع فساد اداری برخورد می شود برخی فساد اداری را سوئی استفاده از موقعیت و جایگاه اداری برای مقاصد شخصی دانسته اند. گروه دیگر رشوه گیری و پنهان کاری را فساد نامگذاری کرده اند، و عده ای نیز هر گونه ارتباط ورد و بدل کردن منابع و امکانات برای انجام امور غیره قانونی در سازمانها را فساد اداری تعریف کرده اند و آنچه در تمام این تعاریف مشترک است نوعی هنجار شکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی در عملکرد اداری و سازمانی است.

از آنجاییکه انسان موجودی اجتماعی است و مایحتاج او از مردم جامعه، مشارکت عمومی، تبادل اندیشه و افکار و رفتارهای سیاسی و اجتماعی در جامعه تامین می شود، و این احتیاجات خواه اقتصادی باشد خواه سیاسی یا فرهنگی و علمی یا غیره از اینها باشد، بر سرنوشت و شکل گرفتن شخصیت فردی و اجتماعی افراد تاثیر می گذارد و بر این اساس است که حکومت اسلامی باید برای کنترل و نظارت بر تمام اعمال و افعال در جامعه با یک نظام مدیریتی قوی و نظارتی و مبتنی بر قانون بر عملکرد دستگاه های اداری نظارت و کنترل کامل داشته باشد تا در سایه اجرای عدالت و حسن نظارت و عمل به قانون، کنترل و امنیت و سلامت جامعه را در تمام ساختارهای اجتماعی تامین کند.

اگر در یک نظام حکومتی مردم بخواهند خود سرانه عمل کنند و سازمانی برای نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاه اداری و اجرایی نباشد، اداره جامعه و امور اجتماعی مردم در ساختارهای جامعه در عمل دچار تضاد می شود و کاملاً فعالیت های انجام شده در کشور مختل می شود. از آنجاییکه جامعه برای گسترش امنیت عدل و داد، گسترش خدمات رفاهی و اجتماعی نیازمند تشکیل حکومت است تمامی افراد

جامعه مسئولند برای عملی کردن اهداف و نظام سیاسی حکومت، سیستمی را سازمان دهی کنند که در آن نظام بتوانند بر عملکرد دستگاه اداری و کارکنان دولت نظارت داشته باشد.

بازرسی در اصطلاح حقوق عمومی به مفهوم نظارتی است، که از سوی دولت بر عملکرد ماموران دولتی و ادارات اعمال می شود. بازرسی از ارکان اساسی اداره کشورها است. و دارای سابقه ای چندین ساله است و طی این مدت دچار تغییرات و تحولات زیادی شده است و از این رو نظارت نقش عمده ای در اصلاح حکومتها دارد. بنابراین لازم است که حکومتها گستره کیفیت و اثر بخشی نظارت و بازرسی را افزایش بدهند.

بدیهی است که تدوین قوانین و مقررات نظارت و بازرسی که قابلیت رفع نیازها در بعد ملی را داشته باشد موجب تثبیت موقعیت کشور در سطح بین المللی خواهد بود.

حوزه قلمرو سازمان بازرسی دستگاه اداری کشور است و نظارت سازمان بازرسی بر هر سه قوه است. اما چون عمده دستگاه اجرای کشور در قوه مجریه است مخاطب عمده این سازمان قوه مجریه است.

طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی: سازمان بازرسی کل کشور اولا مراقبت می کند تا در دستگاه های اداری کشور حسن جریان امور وجود داشته باشد، دوم اینکه قوانینی که در مجلس شورای اسلامی تصویب می شود، و به تایید شورای نگهبان می رسد و به صورت قانون در می آید درست اجرا شود. تمام تلاش سازمان بازرسی بر این امر است که قوانین درست اجرا شود چون هیچ نظامی بدون حاکمیت قانون نمی تواند به اهدافش برسد و یکی از شاخصه های مدیریت اجرای قانون است.

همچنین سازمان بازرسی در کنار دستگاه های اجرای به عنوان یک مشاوره کمک کننده و مکمل مطرح است. در واقع با نظارت خودش به مدیران کشور و دستگاه ها کمک می کند تا به اهدافشان دست یابند. در تمام نظامهای حکومتی دنیا نظارت وجود دارد و قوی ترین مدیران کسانی هستند. که نظارت را در سیستم خودشان نهادینه و تقویت کنند و موفقیت مدیران در گرو بها دادن به نظارت است.

کار سازمان بازرسی کل کشور انعکاس واقعیات با هدف اصلاح امور است. این که برخی گمان می کنند کار سازمان بازرسی رفتن به دنبال نقاط ضعفها و عیبها است تفکری بیهوده است. سازمان بازرسی کل کشور واقعیات جامعه و آنچه که هست منعکس می کند تا برای رفع آن معطلات و مشکلات تصمیم گیری شود.

تعامل با دستگاه ها و مدیران کشور از سیاستهای سازمان بازرسی است و دستگاه های اجرایی و نظارتی بدون تعامل با یکدیگر نمی توانند موفق باشند و در این زمینه باید سازمانهای نظارتی و سازمانهای اجرای به یکدیگر اعتماد داشته باشند.

چیزی که در نظام اداری کنونی واقعیت دارد این است که واحد های اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیره واقعی یا غیره ضروری مواجه هستند و ابهامات موجود در روبه اداری و استانداردهای جاری امکان هر گونه تصمیم و اقدامات خود سرانه را به کارگزاران آن می دهند به علاوه اینکه فرایندهای پیچیده و چند لایه نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار هستند و از طرفی پایین بودن حقوق کارکنان هم دلیل کاهش تدریجی قدرت مقاومت و هم عادت بعدی برای قبول این پیشنهاد است.

گام بعدی پس از شناخت عوامل بروز فساد اداری پیگیری مجددانه و راهکارهای پیشگیرانه و باز دانه و بهبود بخش در چارچوب برنامه های میان مدت و بلند مدت می باشد که باید در قالب راهکارهای کلان و خرد مطرح شود.

نظارت و بازرسی هدفدار و مبارزه اصولی با فساد و رانت جوی سودآور خصوصاً در بخش دولتی امکانات و استعداد های کشور را به سوی بهره وری و پیشرفت سوق داده و از حیث و میل منابع عمومی جلوگیری می نماید و در این رهگذر شکو فایی و بهبود سیستم ها در بخش رفاه عمومی و اجتماعی را برای جامعه به ارمغان می آورد.

در بعد عملی سیاستگذاران چندان رغبتی به حل مسئله نشان نمی دهند، شاید دلیل عمده این امر شبکه ای بودن باندهای فساد اداری است که حمایت گسترده که برای این باندها به حساب می آید در نتیجه هم شناسایی و هم حذف آنها را با مشکل مواجه می سازد .

زمانی که مشخصه سلامت اداری در یک سازمان به وضوح دیده می شود، پیامدها و نکات بی شماری را می توان مشاهده کرد که هر کدام از آنها نقش بسزایی در موفقیت سازمان دارند. یکی از پیامدهای سلامت اداری بروز رفتارهای مطلوب شغلی از سوی کارکنان سازمان است، سلامت اداری بدون پشتوانه و به صورت تصادفی تحقق نمی یابد. زیرا پایداری هر نوع رفتاری در سطح سازمان نیازمند دلایل و ریشه های خاص مرتبط با جامعه و سازمان و فرد است. در این میان یک سری از عوامل نظیر عوامل خارجی تاثیر گذار بر رفتار شغلی در کنترل سازمان نیستند. همچنین شاخصه های مرتبط با عوامل فردی گهگاه ریشه های عمیقی دارند که در نهاد فرد توسعه یافته و تغییر آن بسیار مشکل است اما نهادهای سازمانی را به عنوان عوامل داخلی تاثیر گذار بر رفتار شغلی در کنترل سازمان نیستند، همچنین شاخصه های مرتبط با عوامل فردی گهگاه ریشه های عمیقی دارند که در نهاد افراد توسعه یافته و تغییر آن بسیار مشکل است اما نهادهای سازمانی را به عنوان عوامل داخلی تاثیر گذار بر رفتار شغلی می توان تا حدودی تحت کنترل درآورد این عوامل را در سه معنای فرهنگی سازمانی اخلاق کار و رفتار شغلی می توان مورد بررسی قرار داد.

فصل اول

کلیات

مبحث اول: تبیین مفهومی فساد اداری

گفتار اول: تعریف فساد اداری

بند اول: تعریف فساد

الف: تعریف لغوی فساد

از نظر کلی فساد دارای مفهومی بالنسبه شناخته شده است. به عنوان نمونه در لغت نامه دهخدا به نحو نسبتاً کامل و بارزی اصطلاح فساد تعریف شده است.

فساد: تباه شدن، ضدصلاح، به ستم گرفتن مال کسی راه، تباهی.....گزند و زیان و ظلم و ستم، شرارت بدکاری، عمل ناشایست و ناپسند، فسق و فجور، دشمنی و کینه، فتنه و آشوب تعریف شده است. اما به بیان امروزی وعمومی: فساد یعنی دغل کاری و حقه بازی و پشت هم اندازی و ارتکاب همه آن کارهای که مابین قانون و مقررات است. فساد یعنی اینکه چیزی را برداریم و به جای آن یک چیز کاذب یا شبیه آن بگذاریم.^۱

ب: تعریف مفهومی فساد

در جوامع گوناگون، بر حسب نگرش ها و برداشت ها، تعاریف گوناگونی از فساد به عمل آمده است.

ریشه ی فساد فعل لاتین "rumpere" به معنای شکستن است. بنابراین در فساد چیزی می شکند یا نقض می شود. این چیز ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا غالباً مقررات اداری باشد.^۲

گونار میردال فساد را درمعنای وسیع تری مورد بررسی 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. فساد طبق تعریفی که در فرهنگ وبستر آمده عبارت است از: پاداشی که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص داده می شود.

بند دوم: تعاریفی که کارشناسان از فساد اداری ارائه دادند

الف - اقدامات مأموران دولتی که با هدف انتفاع و بهره برداری برای خود یا اشخاص دیگر یا در قبال مال برای خود یا اشخاص دیگر از طریق راه های زیر انجام می پذیرد.

نقض یا تعبیر و تفسیر قوانین و مقررات و ضوابط اداری، تغییر در قوانین و مقررات و ضوابط اداری، خودداری، کندکاری و یا کوتاهی در انجام وظایف قانونی در قبال ارباب رجوع، تسهیل یا تسریع غیرعادی در انجام کار برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران.

^۱- مقدم علی. فساد مدرن-انتشارات امیر کبیر ۱۳۷۹ صفحه ۲۵

^۲- صفری محمد. فساد در دنیا، انتشارات امیر کبیر، ۱۳۸۰، ص ۱۴۵

ب - اقدامات اشخاص حقیقی و حقوقی که با هدف انتفاع و بهره برداری برای خود یا اشخاص دیگر یا در قبال پرداخت مال به مأموران دولت به منظور برخورداری از مزایا و امتیازات از راه های غیر صحیح انجام می پذیرد. با این تعریف، تخلفات مأموران دولتی که از مصادیق فساد تلقی می شود به شرح زیر است:

۱- دریافت هر نوع مال یا تقاضای دریافت یا توافق برای دریافت و یا پیشنهاد دریافت آن برای خود یا هر شخص دیگر، مستقیم یا با واسطه، به صورت انفرادی یا مشارکت با شخص یا اشخاص دیگر در ازای 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.

تأخیر، کند کاری، 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 رأی غیر واقعی.

ارائه گزارش های غیرواقعی و یا مجبورنمودن دیگر کارکنان به ارائه گزارش غلط و غیر واقعی.

۲ - پرداخت هر نوع مال یا توافق برای پرداخت یا پیشنهاد پرداخت آن به دیگر مأموران دولتی برای 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 یا پیشنهاد پرداخت آن از محل منابع دولتی و اموال عمومی و همچنین اختصاص امتیازات و موقعیت های اداری در اختیار دستگاه متبوع به مأموران دولتی شاغل در دیگر دستگاه ها با هدف انتفاع دستگاه یا تسریع غیر متعارف در انجام امور یا چشم پوشی از انجام کاری.

۴ - سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری و سازمانی به منظور انتفاع ویا بهره مندی غیر متعارف اشخاص از امتیازات و موقعیتهای اداری.

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

۶- هر نوع مشارکت در انجام معاملات و اجرای قراردادها با اشخاص حقیقی و حقوقی و دستگاههای اجرایی دیگر که مستقیماً با وظایف دستگاه متبوع مأمور دولتی مرتبط باشد.

کارشناسان و صاحب نظران بر حسب اینکه فساد در کجا و چگونه و توسط چه کسی به وجود می آید تعاریف مختلفی از فساد ارائه داده اند.

الف: تعریف فساد بر مبنای افکار عمومی جامعه

ارزشهای فرهنگی و اخلاقی هر جامعه با سایر جوامع متفاوت است و در داخل یک جامعه نیز، این ارزشها در طول زمان تغییر میکند. برخی از محققان معتقدند که فساد اداری را باید با توجه به دیدگاههای عمومی مردم تعریف کرد. از این رو، اقدامی درچارچوب فعالیتهای اداری /دولتی، مصداق فساد را می یابد که از دید مردم جامعه غیر اخلاقی و مضر باشد.

تعریف مک مولن و نای این گونه است ((مشکل مهمی که دراین گونه تعاریف وجود دارد این است که دیدگاه مردم غالباً یکسان نیست)). درخصوص رفتار اداری، به طور غالب، دیدگاه نخبگان سیاسی و توده های مردم با هم اختلاف دارد با توجه به این اختلافها، یک محقق علوم سیاسی به نام هیدن هیمر فساد اداری را به سه گونه، سیاه، خاکستری و سفید تقسیم میکند:

۱-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 در احداث مسکن نام برد.

۲- فساد اداری خاکستری

کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است، اما توده های مردم در مورد آن بی تفاوت اند. مثلا کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم از محبوبیت چندانی برخوردار نیستند.

۳- فساد اداری سفید

کاری که ظاهرا مخالف قانون است، اما اکثر اعضای جامعه (نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی) آن را آن قدر مضر و با اهمیت نمیدانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. برای مثال چشم پوشی از موارد نقض مقرراتی که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی، ضرورت خود را از دست داده اند.^۳

ب: تعریف فساد از دیدگاه منافع عمومی

برخی از صاحب نظران، فساد اداری را آن دسته از فعالیتهای کارکنان و مسئولان دولت میدانند که، اولاً به منافع عمومی لطمه بزند و ثانياً هدف از انجام آن، رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام کننده) یا به شخص ثالثی باشد که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است. بر این اساس ارنولد روگو واچ. دی. لاسول چنین اظهار میدارند((که یک دستگاه فاسد در تمام نظام اجتماعی اختلال ایجاد می کند)).

کارل فرد ریچ نیز مدعی است((که هر جا صاحب قدرتی که مسئول اداره سازمانی است. بر اثر دریافت رشوه ای نقدی یا غیر نقدی اغوا شود و به انجام کارهای غیر قانونی مبادرت ورزد، این فرد به منافع عمومی زیان رسانده است)).

در این تعریف، همانند تعریف قبلی، با این مشکل مواجه ایم که ممکن است. همه ی اقشار مختلف جامعه در مورد منافع عمومی برداشت یکسانی نداشته باشند. تضاد بین طبقات مختلف اجتماعی نظیر صاحبان سرمایه و کارگران ممکن است سبب شود اقدامی که از نظر یک گروه موافق منافع عمومی است، از نظر گروه دیگر مغایر و مضر با منافع عمومی باشد.^۴

ج: تعریف فساد اداری بر اساس نقش وابستگی های خانوادگی در تصمیمات کارکنان

۳- حبیبی. نادر. فساد اداری. انتشارات وثقی. ۱۳۷۵ ص ۴۵

۴- پیشین. ص ۴۷

این دیدگاه را تانزی طرح نموده است. تانزی در خصوص نقش اقتصادی دولت میگوید: مسئولان دولتی هرگز مایل نیستند، منافع شخصی یا علایق خانوادگی و اجتماعی بر روی تصمیمات اداری آنها تأثیر بگذارد. اما در دنیای واقعی، هم کارمندان و هم مسئولان، در اتخاذ تصمیمات حرفه ای خود تحت تأثیر روابط شخصی و خانوادگی قرار می گیرند و میزان تأثیر این عوامل بر تصمیمات اداری، به خصوصیات فرهنگی هر جامعه وابسته است. با توجه به نکات فوق، تانزی معتقد است که: مسئول دولتی یا کارمند، زمانی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تاثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی و دوستی های اجتماعی قرار گرفته باشد.

به عبارتی دیگر، فساد از نظر وی نقض اصل رفتار بر حق، بی طرفانه و مبتنی بر ضابطه است، که بنا بر آن، مناسبات خانوادگی یا شخصی نباید در تصمیمات اقتصادی سازمان های غیر دولتی یا مقامات دولتی نقشی ایفا کند. به نظری، فساد در بستر شرایطی که دولت ایجاد کرده است می روید، شرایطی که به برخی افراد اجازه می دهد تا موانع را دور بزنند یا بکوشند تا با دادن رشوه به کسانی که در راس برخی دستگاههای دولتی هستند امتیازهایی به دست آورند. نظریه رایج در باره نقش دولت چنین می انگارد که اصل بی طرفی و پرهیز از هر نوع غرض ورزی و جانب داری ناحق از این و آن، مورد احترام ماموران و مقامات دولت است و در تصمیمات اقتصادی که شامل حال بیش از یک طرف می شود، روابط شخصی نباید نقشی ایفا کند.^۵

بند سوم: تقسیم بندی انواع فساد اداری

الف: از جهت چگونگی شکل گیری فساد اداری

۱: فساد تصادفی (اتفاقی)

۲: فساد نظام مند (حاد)

درجه شیوع فساد در میان جوامع مختلف متفاوت است و از درجه کم و استثناء تا درجه بسیار رایج و قاعده مند تغییر می کند. اگر فساد کم باشد به آسانی قابل کشف و مجازات و نابودی است. اما وقتی فساد در جامعه بسیار رایج شود و به شکل قاعده مند درآید، احتمال کشف و مجازات کاهش و انگیزه های فساد افزایش می یابد، زیرا بر خلاف حالت اتفاقی، طرفین تمایلی به گزارش کردن خلاف ندارند. هر جا که فساد قاعده مند شده باشد، نهادها، قوانین و ضوابط رفتاری، با الگوهای غارتگری دیوان سالاران و کارگزاران دولتی تطابق می یابند.

در این حالت رشوه نیز می تواند باعث کند شدن رسیدگی به پرونده ها، و کاهش احتمال مجازات شود. یکی از متفکران بنام "هربرت ورلین" فساد اتفاقی را به انجام خطا در بازی فوتبال تشبیه نموده است، که داور با

ارائه یک کارت بازیکن را جریمه می کند. در حالیکه فساد نظام مند (حاد) مانند تشویق خشونت در بازی فوتبال است، به طوریکه بازی تغییر ماهیت می دهد و به ضد خود یعنی عامل تفریح تبدیل می شود. این شکل از فساد، توسعه اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه را تحدید می کند.^۶

ب: از نظر ابعاد فساد اداری

۱: فساد کلان

فسادی که بیشتر به نخبگان سیاسی مربوط است و کارمندان بلند پایه و مقامات ارشد درگیر آن هستند و احزاب سیاسی در این گونه از فساد درگیرند و زد و بندهای سیاسی همزاد این گونه فسادها به شمار می آید. اصطلاح ((فساد بالا نشینان یقه سفید)) را برای این موارد می توان به کار برد این گونه مفسد در بخش واردات مزایده ها، مناقصه ها، خریدهای کلان داخلی و خارجی بخش های مرتبط به فروش منابع زیر زمینی و اجرای پروژه های بزرگ عمرانی رخ می دهد.

۲: فساد خرد

فساد در سطح خرد میان کارمندان رده پایین است و رشوه خواریهای عمومی، کار سازیهای غیره قانونی در این سطح صورت می گیرد.

ج: آثار فساد اداری در میزان گسترش فساد در جامعه

۱: فساد در درون دولت

فسادی است که در آن شخص با بهره جویی شخصی از ابزارها و اموال دولتی، کم کاری گزارش ماموریت ساختگی گذراندن وقت در اداره برای انجام کارهایی که جز وظایف اصلی نیست، دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت از سوی کارمندان و کارکنان، بهره جویی از امکانات اداره برای پیشبرد اهداف سیاسی از سوی کارمندان بلند پایه و سیاستمداران، توزیع حقوق و مزایا و فرصتهای شغلی میان کارمندان، اختلاس و سو استفاده مالی به وجود می آید.

۲: فساد در روابط دولت و شهروندان

فسادی است که در آن کارمندان دولت، در عرضه کالا و خدمات دولتی، در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان، در خریدهای دولتی از بخش خصوصی، قراردادهای پیمانکاران بخش خصوصی دولت، در دادن پروانه فعالیت اقتصادی و اجتماعی به بخش خصوصی، در شناسایی و مبارزه با موارد قانون شکنی کارمندان دولت مرتکب آن می شوند.^۷

۶-بی نام. گسترش فساد مالی و اقتصادی در ایران و روش های مبارزه با آن، ۱۳۸۰

۷-علی محسنی رضا. فساد و ابعاد آسیب شناسی آن در ایران. مجله سیاسی اقتصادی شماره ۲۳۳