

مفهوم ، مصادیق ، علل بروز و روش های کنترل و پیشگیری از فساد اداری

دانشگاه فرهنگیان

اداره کل حقوقی، قراردادها و رسیدگی به شکایات

بهمن ۹۶

فهرست عناوین

مقدمه:	۲
فصل اول: تعریف و مفهوم فساد اداری	۳
فصل دوم: سطوح، انواع و اهم مصادیق فساد اداری	۵
فصل سوم: علل بروز و گسترش فساد اداری	۱۰
فصل چهارم: راه های مقابله با فساد اداری	۱۴
پیشنهادهات:	۱۸

نقطه مقابل فساد اداری موضوع سلامت اداری است. یعنی نظام اداری با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و با توجه به نظم اداری از قبل طراحی شده، وظایف خود را به خوبی و برای نیل به بهره وری سازمانی اجرا می‌نماید. سلامت اداری یکی از خواست ها و آرزوهای دیرینه جوامع مختلف بوده بطوری که نظام اداری یک ابزار توزیع عادلانه خدمت به عموم شهروندان باشد. سلامت اداری به وضعی فراتر از اثر بخشی کوتاه مدت سازمان اشاره دارد. سلامت نظام اداری مجموعه ای است از خصایص نسبتاً پایدار که انطباق با شرایط محیط، روحیه بالای نیروی کار، کفایت برای حل مشکلات، سرعت عمل و... را به همراه دارد. به طور کلی سلامت نظام اداری بر برآیند انجام کار اثر بخش تاکید دارد (فندرسکی، ۱۳۸۱). سلامت اداری خواه و ناخواه ریشه در دو عامل مدیریت و رهبری قوی و صادقانه و انسجام درونی نظام اداری دارد. رویداد سلامت سازمانی از لحاظ مفهوم پویایی های سازمان ها و پژوهش و کوشش در جهت بهسازی آنها، مزایای علمی قابل ملاحظه ای دارد. فساد اداری همواره مترادف بوده است با مقوله موسوم به "سلامت اداری". این دو مانند دو کفه یک ترازو عمل می‌کنند که هر چقدر از یکی کاسته شود بر دیگری افزوده می‌شود فساد اداری ارتباط و پیوستگی زیادی با سلامت اداری دارد، برای اینکه به سلامت اداری برسیم لازم است پدیده فساد اداری را به طور کامل بشناسیم تا بتوانیم به مبارزه با آن بپردازیم و موجبات سلامت را فراهم آوریم.

الف - چشم انداز ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد

- *کنترل و کاهش فساد و سالم سازی مجموعه
- *تقویت شناخت و جلب اعتماد و حمایت عمومی از برنامه های ضد فساد
- *ترویج و نهادینه کردن تفکر و عمل پیشگیری از فساد و مقابله با آن توسط مسئولان و کارکنان در حیطه مسئولیت سالم سازی دستگاه.

ب - اهداف

۱. حاکمیت قانون بر عملکرد همه دستگاه ها و تعامل بین آنها و خدمت گیرندگان.
۲. شفاف سازی قوانین، مقررات، فرایندها و عملکرد در بخش خدمات.
۳. پاسخگویی بدون تبعیض همه دستگاه ها به درخواست خدمات مراجعین.
۴. نهادینه شدن حساب دهی مدیریت در همه سطوح مدیریتی دستگاه ها.
۵. افزایش بهره وری و میزان اثربخشی و کارایی دستگاه ها.
۶. ایجاد و تقویت مستمر توان اداری و مردمی پیشگیری از وقوع فساد.
۷. شناسایی و اقدام قانونی در قبال مرتکبین فساد با همکاری دستگاه قضایی.

ج - کمیته سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم

این کمیته با ترکیب و وظایف مندرج در بند (ب) ماده یک مصوبه شماره ۱۹۲۰۸۷ / ت ۵۰۳۲۸ هـ تاریخ ۲۸/۱۲/۱۳۹۲ هیات محترم وزیران برای اجرای وظایف مذکور، اجرای برنامه ششم و هفتم نقشه راه اصلاح نظام اداری (موضوع مصوبه شماره ۲۰۶/۹۳/۵۶۰ تاریخ ۲۰/۱/۱۳۹۳ شورای عالی اداری)، احکام قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله مواد ۹۰ و ۹۱ و سایر مقررات مربوط به ارتقاء فرهنگ سازمانی، تکریم ارباب رجوع، ساماندهی رسیدگی به شکایات، سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری تشکیل می شود.

اعضاء:

۱. بالاترین مقام دستگاه اجرایی (یا یکی از معاونین وی به عنوان جانشین)
۲. مدیر حراست
۳. مدیر واحد حقوقی
۴. مدیر واحد بازرسی و مدیریت عملکرد
۵. مدیر مرکز فناوری اطلاعات
۶. ذی حساب
۷. رئیس هیأت رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان
۸. سایر اشخاص به تشخیص بالاترین مقام دستگاه (حسب موضوع مورد بحث)

د - اهم وظايف:

- ۱- تعيين مصاديق اختصاصي حقوق متقابل مردم و شرکت.
- ۲- تهيه برنامه عملياتي صيانت از حقوق مردم شامل اهداف، سياست ها، اقدامات و....
- ۳- بازنگري قوانين و مقررات در جهت تثبيت حقوق مردم و پاسخگويي شرکت و تشويق و تنبيه.
- ۴- راهبري و نظارت بر استقرار برنامه صيانت از حقوق مردم.
- ۵- تدوين برنامه سنجش و اندازه گيري ميزان رضايتمندی مردم از نحوه ارايه خدمات شرکت و تکریم ارباب رجوع
- ۶- تنظيم برنامه اجرايي ارتقای سلامت و مبارزه با فساد اداري شرکت و راهبري استقرار آن.
- ۷- بازنگري در قوانين و مقررات با رويکرد پيشگيري، بازدارندگي و برخورد قاطع با متخلفان.
- ۸- تدوين شاخص های سلامت و سنجش و پایش ميزان سلامت و فساد اداري.
- ۹- سنجش و آسیب شناسي وضع موجود فرهنگ سازمانی شرکت، تدوين برنامه بهبود فرهنگ سازمانی مبتنی بر اصلاح رفتار مديران و کارکنان و اصلاح قوانين و مقررات.
- ۱۰- راهبري استقرار فرهنگ سازمانی و نظارت و سنجش تحقق ميزان آن.

فصل اول: تعريف و مفهوم فساد اداري

فساد اداري چيست؟

طبق تعريف بانک جهاني و سازمان شفافيت بين الملل، فساد سوء استفاده از اختيارات دولتي (قدرت عمومي) برای کسب منافع شخصي (خصوصي) است که اين تعريف مورد توافق عمومي در جهان است و به طور ضمنی فرض شده است که مجموعه ای از قوانين و ضوابط مدون اداري وجود دارد که چهار چوب فعاليت های مجاز اداري را تعيين می کنند، هر گونه رفتار اداري که مغاير با اين قوانين باشد و در آن انتفاع شخصي مطرح باشد فساد اداري تلقی می شود. فساد بيانگر نوعی اغتشاش در نظامی درست و منطقی است که به مرور زمان با آسبى که به بدنه، ريشه و اساس نظام می زند موجب فروپاشي نظام می گردد. فساد اداري بيانگر خلل و آسبى است که در بدنه نظام اداري بروز می کند و ناشی از علل و عوامل بشماري است که غالباً غير مرئی و نامحسوس می باشد. وفق قانون ارتقای سلامت اداري و مبارزه با فساد (مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۲۹ مجلس شورای اسلامي) فساد عبارتست از هر گونه فعل یا ترک فعلی که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و باهدف کسب هر گونه منفعت یا امتياز مستقيم یا غيرمستقيم برای خود یا دیگری با نقص قوانين و مقررات کشوري انجام پذيرد یا ضرر وزیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنيت عمومي و يا جمعی از مردم وارد نماید، نظير رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی سوء استفاده از مقام یا موقعيت اداري، سياسي، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداختهای غيرقانونی از منابع عمومي و انحراف از این منابع به سمت تخصيصهای غير قانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداري و مالی.

تفاوت تخلفات اداري و فساد اداري:

مفهوم تخلف اداري: تخلف اداري عبارت است از ارتکاب اعمال و انضباط اداري که منحصر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداري می باشد و به دو دسته قصور و تقصير تقسيم می شود:

الف) قصور عبارت است از کوتاهی غير عمدی در انجام وظايف اداري محوله.

ب) تقصير عبارت است از نقض عمدی قوانين و مقررات مربوط.

مفهوم فساد اداري: حالتی در نظام اداري است که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می آید و آن را از کارایی مطلوب و اثربخشی مورد انتظار باز می دارد. در واقع، تخلفات اداري زمینه ساز فساد ادراي است. البته هر تخلفی باعث فساد اداري نمی شود، بلکه باید ویژگی های خاصی داشته باشد که مهمترین آنها مکرر بودن، استمرار داشتن، نهادينه بودن، تأثیر نسبتاً زياد در سطوح مختلف سازمانی است. طبق ماده ۸ قانون تخلفات اداري، ۳۸ مورد از مصاديق تخلفات اداري شناخته شده است که با توجه به تعاریف فساد و مفهوم حقوقی فساد اداري، بعضی از موارد تخلف مانند اختلاس، ارتشاء، جعل، گرفتن وجه خارج از آنچه قانون معین کرده و... از مصاديق فساد اداري محسوب می شود.

فصل دوم: سطوح، انواع و اهم مصادیق فساد اداری

سطوح کلی فساد اداری:

۱) سطح کلان (سازمان یافته)؛ فساد یقه سفید ها یا بالا نشینان: این فساد ریشه در برتری طلبی دارد و توسط مقامات رده بالای سیاسی و نخبگان انجام می شود. این نوع فساد در بخشهای واردات، مزایده ها و مناقصه ها، خریدهای خارجی و داخلی کلان، بخشهای مرتبط با فروش منابع زیرزمینی و پروژه های بزرگ عمرانی رخ می دهد.

۲) سطح خرد؛ فساد یقه آبی ها: این فساد ریشه معیشتی داشته و میان کارمندان رده پایین اتفاق می افتد، مانند رشوه های عمومی و کارسازیهایی غیر قانونی. کنترل فساد کلان، مقدم بر فساد خرد است. زیرا، بدون کنترل فساد کلان آمیدی به حل مشکل فساد خرد نیست. **هیدن هیمر**، فساد اداری را به سه گونه تقسیم می کند:

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. مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم از محبوبیت چندانی برخوردار نیستند و کسی غیر از نخبگان سیاسی به مفید بودن آنها معتقد نیست.

۳- فساد اداری سفید: کاری که ظاهراً مخالف قانون است، اما اکثر اعضای جامعه آن را آن قدر مضر و با اهمیت نمی دانند که خواستار تنبیه آن باشند. برای مثال چشم پوشی از موارد نقض مقررات که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی، ضرورت خود را از دست داده اند.

مصادیق فساد اداری:

فساد اداری به وضعیتی در نظام اداری گفته می شود که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می آید و جنبه ای فراگیر دارد که در نهایت آن را از کارایی و اثربخشی مورد انتظار باز می دارد. این تخلفات که مجموعاً به فساد اداری منجر می شود انواع گوناگونی دارند که رایج ترین آنها عبارتند از:

۱ - فساد مالی که خود به چندین نوع تقسیم می شود: ارتشاء - اختلاس - فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی - فساد در قراردادهای مقاطعه کاری دولت با پیمانکاران - فساد مالیاتی.

۲ - استفاده شخصی از اموال دولتی؛

۳ - کم کاری، گزارش مأموریت کاذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به غیر از وظیفه اصلی،

۴ - سرقت اموال عمومی از سوی کارکنان؛

۵ - اسراف و تبذیر؛

۶ - ترجیح روابط بر ضوابط؛

۷ - فساد در شناسایی و مبارزه با قانون شکنی؛ (تساهل و تسامح نسبت به فساد)

۸ - فساد در رایۀ کالا و خدمات دولتی؛

۹ - فساد در صدور مجوز برای فعالیتهای اقتصادی و اجتماعی؛

۱۰ - فساد استخدامی: (عدم رعایت ضوابط و معیارهای شایستگی در گزینش، انتخاب و ارتقای افراد در سازمان).

فصل سوم: علل بروز و گسترش فساد اداری

بررسی های صورت گرفته بر روی پدیده فساد اداری حکایت از پیچیده بودن و گسترده بودن عوامل موثر در شکل گیری این پدیده دارد. به طور کلی می توان عوامل اصلی شکل گیری این پدیده را به سه گروه تقسیم بندی کرد: عوامل فرهنگی و محیطی - عوامل شخصیتی - عوامل اداری و سازمانی.

عوامل فرهنگی و محیطی: واقعیت این است که در نظام اداری کنونی، انتصاب و اختصاص پست های سازمانی بر مبنای رفیق بازی و یا رشوه به صورت امری عادی درآمد و تباری بین افراد متمول، سیاستمداران و عوامل بوروکراسی اداری برای عبور از فیلتر های نظام اداری، یک جریان پذیرفته شده است. که نتیجه آن بروز فساد بویژه در سطح کلان جامعه بوده است.

عوامل شخصیتی: در تمام کشورها بویژه کشورهای توسعه یافته، برای پستهای اداری و سازمانی شرایط احراز معرفی می گردد که انتخاب و انتصاب افراد بر مبنای آن شرایط صورت می گیرد. در محتوای شرایط احراز موقعیتهای اداری و دولتی، بخشی به ویژگیهای شخصیتی مدیر اختصاص داده شده است، علت آن نیز به اهمیت و نقش ویژگیهای شخصیتی مدیران در رفتارهای سازمانی برمی گردد که از خود نشان می دهند. در نظر بگیرید که بر مبنای رفیق بازی یا رشوه، فردی برای پستی انتخاب شده است. که شرایط آن را نداشته است. در اینجا بروز فساد امری اجتناب ناپذیر است.

عوامل اداری و سازمانی: چیزی که در نظام اداری کنونی واقعیت دارد این است که واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیرواقعی و یا غیرضروری مواجه هستند، و ابهامات موجود در رویه های اداری و استانداردهای جاری کار، امکان هرگونه تصمیم و اقدامات خودسرانه ای را به کارگزاران آنها می دهند. به علاوه اینکه، فرایندهای پیچیده و چندلایه امور اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار هستند، از طرفی کمی حقوق کارکنان بخش خدمات اجتماعی هم دلیل کاهش تدریجی مقاومت و عادت بعدی آنان به قبول این پیشنهادات است.

ریشه های اصلی فساد اداری:

الف) ریشه های فرهنگی و اجتماعی: شاید مهمترین عوامل فساد، مسایل فرهنگی و عقیدتی باشد. فرهنگ عمومی جامعه، ارزشها و هنجارهای حاکم بر افراد و اجتماع و عقاید و باورهای مردم نقش محوری در این زمینه دارد. مادی گرایی، فردی گرایی، مصرف زدگی، کاهش قبح تخلفات در سازمان و جامعه و مهمتر از همه ضعف ایمان و وجدان کاری از مهمترین ریشه های فرهنگی و اجتماعی فساد اداری هستند.

ب) ریشه های اقتصادی: عدم ثبات اقتصادی، تورم لجام گسیخته، رکود، کاهش درآمدها و قدرت خرید مردم، عدم عدالت اقتصادی و اجتماعی، توزیع نامناسب امکانات و تسهیلات در جامعه، تبعیض، عدم مشارکت پذیری مردم و بخش خصوصی در اقتصاد و خصوصی سازی های ظاهری و غیر واقعی و امثال این موارد از عمده ترین ریشه های اقتصادی فساد اداری به شمار می آیند.

عوامل تسهیل کننده فساد اداری:

الف) عوامل سیاسی: عدم استقلال کامل قوه قضائیه، نفوذ قوه مجریه بر آن و بر دستگاههای نظارت و بازرسی، فشار گروه های ذی نفوذ در داخل و خارج سازمان، فساد مدیران عالی رتبه، جوسازی و غوغاسالاری، توصیه برای در امان ماندن مدیران مختلف از مجازاتها و تساهل و تسامح نسبت به موارد مشاهده شده از عوامل سیاسی تسهیل کننده جریان فساد تلقی می شوند.

ب) عوامل اداری: تشکیلات و ساختار اداری غیر کارآمد، حجیم و نامتناسب با اهداف و وظایف، پیچیدگی قوانین و مقررات و تعداد بخشنامه ها و دستورالعمل های اداری، مدیران غیر مؤثر، فقدان نظام شایسته سالاری، وجود تبعیضات در استخدام، انتصاب و ارتقای افراد، نارسایی در نظام حقوق و دستمزد، نظام پاداش و تنبیه و بویژه نظام نظارت و ارزشیابی، ترجیح اهداف گروهی به اهداف سازمانی و ناآگاهی ارباب رجوع به فرایندهای اداری و حقوق خود از عوامل اداری تسهیل کننده فساد اداری هستند. با توضیحی که درباره ریشه ها، شرایط و عوامل تسهیل کننده فساد اداری ارائه شد اینک می توان از عمده ترین علل متداول در پیدایش و گسترش فساد به موارد ذیل اشاره کرد:

۱ - اختلاف فاحش میان میزان درآمد کارکنان و حجم هزینه های آنان:

۲ - روابط خویشاوندی

۳ - وسعت دامنه دخالت های دولت در تصدی امور

۴ - افراط در وضع قوانین و محدود نمودن بخش خصوصی

۵ - عدم حساسیت جامعه نسبت به معیارهای اخلاقی

۶ - افزایش شهرنشینی

۷ - دامنه فعالیت های نظارتی و تنبیهی دولت

۸ - امنیت ناشی از فضای آلوده به فساد

۹ - تساهل و تسامح نسبت به فساد

عمده‌ترین دلایل چشم‌پوشی نسبت به فساد اداری عبارتند از:

۹-۱ - ترجیح برخی دولت‌ها در زمینه آرایه فرصت‌های کسب درآمد و موقعیت بهتر از طرق نامشروع به جای اعطایی امتیازات قانونی به حامیان سیاسی خود.

۹-۲ - ناتوانی برخی دولت‌ها در افزایش حقوق و مزایای کارکنان متخصص خود باعث می‌شود تا با چشم‌پوشی در قبال موارد تخلف، به آنها اجازه دهند تا با توسل به انواع فساد اداری وضعیت خود را بهبود بخشند و در مقابل سیستم هم بتوانند از خدمات آنها همچنان استفاده نمایند.

۹-۳ - جلوگیری از بروز تفرقه و تنش در داخل هیأت حاکم در نتیجه افشای موارد فساد اداری

۹-۴ - حفظ مشروعیت و آبروی نظام از طریق مسکوت گذاردن مصادیق فساد اداری.

۱۰ - حرص و طمع و غلبه مادیگرایی نیز یکی از دلایل فردی ارتکاب تخلفات اداری است.

*** نتایج حاصل از تحقیقات سازمان مدیریت و برنامه ریزی در باره عمده ترین عوامل ترویج فساد عبارت است از:**

(۱) عدم وجود شفافیت و پاسخگویی در فعالیتهای نظام اداری

(۲) اعطای اختیارات بیش از حد، به مدیران

(۳) عدم ثبات در مدیریت

(۴) عدم وجود امنیت شغلی برای کارکنان

(۵) نارسایی و پیچیدگی و تناقض و ابهام در قوانین و مقررات اداری

(۶) عدم وجود نظام شایسته سالاری در عزل و نصب ها

(۷) ناکارآمدی و ضعف نظام اداری

(۸) بی کفایتی حرفه ای کارکنان

(۹) باند بازی

(۱۰) عدم وجود نظام های صحیح انگیزشی و تشویق و تنبیه در ادارات

(۱۱) ضعف دانش و تخصص مدیران

(۱۲) عدم اجرای مقررات و ضوابط بازدارنده و امنیتی در سازمان

(۱۳) وجود بسترهای مناسب برای ارتکاب جرایم و مفاسد اداری

(۱۴) نبود آموزش و برنامه های آگاه سازی در سازمان

(۱۵) ضعف کارکنان از جهت ایمان مذهبی و باورهای دینی

(۱۶) انفکاک بین منافع سازمان و منافع اشخاص

علی ایحال باید اشاره داشت که فساد اداری به واسطه نگرش ها و الگوهای رفتاری مرتبط بهم ایجاد می شود که نه تنها می تواند از ساختار ملی نشأت گیرد، بلکه ناشی از ساختار اجتماعی نیز می باشد. به عبارت دیگر فساد اداری از طریق نگرشهای فرهنگی مخرب و الگوهای رفتاری که به طور عمیق در قلب و ذهن کارگزاران خدمات عمومی و ارباب رجوع ریشه دارد، ناشی می شود.

فصل چهارم - راه های مقابله با فساد اداری

از آنجا که کارکنان و شهروندانی که در یک اقدام فاسد درگیر می شوند به ارزیابی منافع و هزینه های این اقدام می پردازند؛ از این رو لذا روشهایی برای کنترل فساد اداری مؤثرند که به نحوی سبب کاهش منافع یا افزایش هزینه های مورد انتظار برای عوامل دخل در مسأله بشوند. به چنین روشهایی، مبارزه با فساد در چارچوب مدل عرضه و تقاضای فساد اطلاق می شود. بنابراین روشهای مؤثر کنترل فساد اداری باید حداقل یکی از نتایج ذیل را به دنبال داشته باشد:

الف - تقاضا برای فساد اداری را کاهش دهد.

ب - هزینه‌های اداری خدمات فسادآمیز را برای کارکنان فاسد افزایش دهد.

ج - خطر کشف و دستگیری عاملان فاسد را افزایش دهد.

حال برای نیل به این نتایج در هر حوزه می‌بایست:

الف) اقداماتی که تقاضای شهروندان را برای خدمات آمیخته با فساد اداری کاهش می‌دهد:

۱ - مقررات زدایی: با توجه به اینکه یکی از عواملی که سبب می‌شود تا افراد یا بخش خصوصی به روشهای ناسالم برای انجام کارهایشان متوسل شوند، قوانین و مقررات پیچیده و برخی نیز غیرلازم است؛ از این رو مقررات زدایی به معنای حذف، کاهش یا تغییر در مقررات و رویه‌ها و دستورالعملهای اداری جهت تسهیل گردش فعالیتها در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و براساس ضرورتها و الزامات، می‌تواند به تعدیل سطح تقاضای خدمات فساد اداری کمک کند. (مستندات برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران).

۲ - بالا بردن سطح آگاهی های عمومی: از آنجا که فقر اقتصادی و فقر علمی و آموزشی دو عامل بسیار اساسی در پیدایش فساد اداری به شمار می‌آیند و بویژه فقر علمی و آموزشی که خطرناکتر به نظر می‌رسد؛ از این رو افزایش سطح آگاهی عمومی نسبت به آثار زیانبار و متعددی که فساد اداری بر زندگی اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه می‌گذارد و ایجاد درک عمومی برای مبارزه با فساد از جمله طرق مطلوبی است که می‌تواند به گسترش تقاضا برای فساد اداری مهار برند.

ب) اقداماتی که عرضه فساد اداری را از سوی کارکنان کاهش می‌دهد:

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۲۰/۱۲/۱۳۸۲ بنا به پیشنهاد شماره ۱۶/۸۸ / ک مورخ ۱۶/۲/۱۳۸۲ نهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی تحقق "برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد" را به شرح زیر تصویب نمود:

الف- شفاف سازی انجام امور و فعالیت ها و افزایش پاسخگویی؛

ب- افزایش رضایت مندی خدمت‌گیرندگان و احقاق حقوق و احترام به ارباب رجوع؛

ج- برقراری نظام شایسته‌سالاری در انتخابها و انتصاب‌ها؛

د- بهبود فرهنگ عمومی و تقویت نظارت مردمی؛

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

و- تقویت مشارکت و فعالیت بخشهای غیردولتی با رفع موانع انحصاری در فعالیتهای اقتصادی، اجرایی و توسعه‌ای کشور؛

ز- تدوین نظام حقوقی مؤثر برای پیشگیری و مبارزه با فساد و افزایش سلامت در اتخاذ تصمیمات، اقدامات و فعالیتهای سازمانهای دولتی و عمومی.

نقش دولت الکترونیک در کاهش فساد اداری

دلایل گوناگونی را برای فساد اداری در جوامع مختلف برشمرده اند. ناکارآمدی دستگاه های نظارتی، ضعف نظام ارزیابی عملکرد، فقدان نظام کنترل مدیریت، نارسا بودن شیوه ها و روش های اداری و قدیمی بودن آنها، مبهم بودن قوانین و مقررات، ناکارآمدی ساختارهای اداری و نبود قوانین و مقررات بازدارنده و نظام های کنترلی مؤثر از زمره دلایل اصلی بروز فساد اداری بوده است. عدم انتشار اطلاعات باعث فساد اداری می شود و انتشار آزادانه اطلاعات و حق مردم برای دسترسی مساوی و عادلانه به اطلاعات منجر به جلوگیری از فساد اداری می شود. هم چنین قانون مند کردن جریان اطلاعات دولتی به شفافیت فعالیت اقتصادی و سیاسی منجر خواهد شد. به نظر می رسد فناوری اطلاعات با تاثیر بر مؤلفه های کاهش فساد اداری که شامل شفافیت، پاسخگویی و اعتماد است، نقش فزاینده ای را در کاهش فساد اداری داشته باشد. از این رو جستجوی راه حل هایی برای کاهش فساد اداری با تکیه بر فناوری های نوین اطلاعاتی امری حیاتی است. دولت الکترونیک یکی از پدیده های مهم حاصل از به کارگیری فن آوری اطلاعات و ارتباطات است که تحولات عمیقی را در شیوه زندگی امروزی ایجاد کرده است . توسعه دولت الکترونیک یکی از راهکارهایی بوده است که بسیاری از کشورها به منظور مبارزه با فساد در دنیای امروز بدان روی آورده اند و استفاده از فناوری های نوین به خصوص در بخش دولتی در کاهش فساد اداری و مالی ضرورتی اجتناب ناپذیر است.

راهکارهای ارتقاء سلامت نظام اداری در سازمان ها و کارکنان دولت

بی شک بر همگان فرض است که رعایت نظم و مقررات کار، از خود کار مهم تر است چرا که در صورت عدم رعایت چارچوب و نظامات شکلی کار، کار مطلوب و قابل دفاع ارائه نخواهد شد، لذا سالهاست که این مهم به عنوان اصلی انکار ناپذیر در تمام جهان پذیرفته شده و مورد توجه ویژه نظام های اداری و دولت ها قرار گرفته است، در کشورمان نیز این ضرورت احساس و منتهی به وضع قانون گردیده است به طوری که دولت نهم طی لایحه ای، قانون ارتقاء سلامت نظام دارای و مقابله با فساد را در تاریخ ۱۳۸۷/۰۲/۲۹ برای سه سال با به صورت آزمایشی به تصویب مجلس شورای اسلامی رساند که متعاقباً قانون مذکور در سی و پنج ماده و بیست و هشت تبصره به تاریخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۷ با اصلاحاتی مورد تأیید مجمع تشخیص مصلحت نظام قرار گرفت و نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۰/۱۰/۱۷ با دستور ریاست جمهوری وقت جهت اجرا ابلاغ گردید. به ضرس قاطع می توان گفت به منظور دستیابی به نظام اداری شایسته و مطلوب در ابتدای راه هستیم و چنانچه این نظام بر اساس شاخص های شناخته شده جهانی اصلاح و به روز نگردد توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، و ... محقق نخواهد شد. به نظر می رسد تدوین قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد شرط کافی برای اصلاح نظام اداری و شرط لازم آن است که اصول ذیل ذکر در دستور کار عاجل قرار گیرد تا در آینده نزدیک شاهد ارتقاء سلامت نظام اداری کشور باشیم:

- ۱- تقویت نگرش و باورهای دینی کارکنان و مدیران
- ۲- قانون گرایی کارکنان و مدیران
- ۳- عدم تمرکز اداری و مشارکت دادن کارکنان در اداره امور
- ۴- عدالت در برخورد با کارکنان
- ۵- نظارت مستمر بر عملکرد کارکنان و مدیران و استقرار نظام های سنجش عملکرد
- ۶- رعایت اصل شایسته سالاری و گزینش صحیح کارکنان و مدیران
- ۷- نهادینه سازی فرهنگ نقد و نقادی
- ۸- نهادینه سازی فرهنگ تشویق و تنبیه کارکنان و مدیران
- ۹- بهبود وضع معیشتی کارکنان و مدیران
- ۱۰- پاکسازی نظام اداری از کارکنان و مدیران فاسد
- ۱۱- توسعه دولت الکترونیک ، شفافیت در امور و پرهیز از پنهان کاری
- ۱۲- برگزاری دور های آموزش های مقابله با فساد اداری
- ۱۳- رعایت اصل پاسخ گویی کارکنان و مدیران
- ۱۴- کاستن از حجم قوانین و ساده و شفاف سازی آنها
- ۱۵- اصلاح و بهینه سازی روشهای انجام کار و مکانیزه کردن فعالیت ها
- ۱۶- اصلاح و بازسازی واحدهای نظارت و بازرسی و اعطای نقش و مسئولیت بیشتر به آنها
- ۱۷- ترویج فرهنگ وظیفه شناسی و وجدان کاری
- ۱۸- آگاه ساختن مردم به قوانین، مقررات و حقوق شهروندی.

ج - روشهایی که عرضه و تقاضای فساد را باهم کاهش می دهد:

- ۱ - تشویق کارکنان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاگری: چنانچه شهروندان و کارکنان سالم برای فاش سازی موارد تخلف مشاهده شده انگیزه کافی داشته باشند هزینه فساد اداری برای هر دو طرف افزایش می یابد و به کاهش عرضه و تقاضای فساد اداری کمک می کند.
- ۲ - آزادی مطبوعات: اگر بپذیریم که اطلاع رسانی دشمن شماره یک فساد است و نیز بپذیریم که یکی از مکانیزمهای بسیار قوی در زمینه اطلاع رسانی در مورد فساد اداری، مطبوعات هستند، آزادی مطبوعات آثار مهمی بر تحدید ابعاد فساد اداری بر جای خواهد گذارد.

ارایه ی راه حل برای پیش گیری و کنترل فساد در یک عنصر و عامل خلاصه نمی شود، بلکه عناصر و عوامل متعددی در کنترل این مسأله تاثیرگذار می باشد. از جمله عوامل ذیل می تواند در این زمینه بسیار مؤثر باشد، به طوری که بدون هر یک از آن ها کار مبارزه با فساد نتیجه مؤثری در بر نخواهد داشت.

۱- عزم ملی و اراده ی سیاسی؛ مبارزه با فساد در کشور نیازمند عزم ملی و اراده ی جدی سیاسی جهت مبارزه قاطع با فساد اداری می باشد. تا زمانی که این عزم ملی و اراده ی سیاسی تحقق نیابد، مبارزه با فساد فاقد پشتوانه و بی نتیجه خواهد بود.

۲- خصوصی سازی؛ کوچک کردن دولت و نهادهای دولتی و گسترش بخش خصوصی یکی از راه های مؤثر مبارزه با فساد است. این مسأله با تقویت و حمایت از بخش خصوصی و ایجاد انگیزه و رقابت و اعمال راهکار هایی در خصوص نظارت درونی و بیرونی موجبات کنترل فساد را محقق می سازد.

۳- تقویت اعتماد مردم؛ هر چند امکانات هر حکومت برای کنترل فساد، امری تردید ناپذیر است ولی باید توجه داشت که تمام فعالیت های نهاد ها و مقامات اداری باید در اختیار عموم گذاشته شود. که این مسأله در درون خود از یک سو پاسخ گویی را به همراه داشته و از سویی دیگر با تأثیر بر رسانه ها و افکار عمومی، باعث تقویت اعتماد به نقش مردم در کنترل و نظارت بهتر بر این امر خواهد بود.

۴- اصلاح قوانین؛ برای مبارزه با فساد باید قوانین معارض با اصول مبارزه با فساد و کنوانسیون بین المللی مبارزه با فساد اصلاح شود تا بستر مناسب و عملی مبارزه با فساد فراهم شده و بسترهای فسادآمیز را حذف نماید. بی تردید وضع و اصلاح این قوانین باید با توجه به تجارب سایر کشورها و معیارهای بین المللی مذکور در اسناد بین المللی از قبیل کنوانسیون مبارزه با فساد ملل متحد انجام شود.

۵- طرح جامع مبارزه با فساد؛ دولت با همکاری مراکز علمی و دانشگاهی با ایجاد مرکزی جهت مطالعات اساسی و مبتنی بر اصول علمی در باره فساد اداری و ریشه ها و پیامدهای آن و نیز جستجوی راه حل مناسب با استفاده از تجارب و آموخته های سایر جوامع می تواند به حل اصولی و پایدار این مشکل کمک نماید.

۶- اصلاح ساختار اداری؛ حجم دولت و نهادهای دولتی بسیار بزرگ تر از ضرورت آن است. حجم دولت و نهادهای دولتی با به شیوه های مختلف کوچک شود، بدنه های غیر ضروری هر نهاد از تشکیلاتش حذف شود و نهادهای موازی ادغام شوند. جهت نظارت فساد اداری باید یک نهاد قوی و مقتدر کافی است و تعدد دستگاه نظارتی فساد انگیز است. با سیستمی کردن کارها، باید ارتباط مستقیم مردم با مسئولین کار کم تر شود. به علاوه، بخش خصوصی گسترش یابد. اعمال اصلاحات در سازمان های دولتی نیازمند اصلاح و بهبود تشکیلات سازمان ها، بهبود نظام بودجه ریزی، مدیریت مالی مؤثر، نظام مالیاتی کارآمد می باشد. این اصلاحات باید بتواند قدرت انحصاری کارکنان را در تصمیم گیری تعدیل نماید، ارتباط مستقیم ارباب رجوع و کارکنان را به حداقل برساند، سرعت انجام کارها را افزایش دهد و از ایجاد روابط بلندمدت بین کارمندان و مراجعان جلوگیری نماید.

۷- تعبیه مکانیزم های اطمینان بخش؛ باید در درون دولت مکانیزمی تعبیه و کارسازی شود که به مبارزه مستمر با فساد اداری و کاهش اثرات مخرب آن و ارتقای همکاری و هماهنگی میان بخش ها و افرادی که در این راستا مبارزه می نمایند، کمک نماید. از جمله این مکانیزم ها سیستمی کردن کارها، شفافیت در فعالیت های اداری و مالی، گزارش دهی منظم و درست، نظارت فعال و دقیق، کشف و پیگیری تخلفات و تخطی های فسادآمیز و برخورد قضایی قاطع با مرتکبان فساد اداری و مجازات مجرمین می باشد.

۸- آموزش ضد فساد؛ برای مبارزه با فساد و کنترل آن، آموزش مدیران و کارمندان و آشنا سازی آن ها با این گونه جرایم و تخلفات و مجازات و پیامدهای آن و نیز نحوه مقابله با آن بسیار سودمند می باشد.

۹- توسعه دولت الکترونیک؛ یکی از راهکارهایی که بسیاری از کشورها به منظور مبارزه با فساد در دنیای امروز بدان روی آورده اند توسعه دولت الکترونیک و استفاده از فناوری های نوین به خصوص در بخش دولتی است. شفافیت و مدیریت شیشه ای در کاهش فساد اداری و مالی ضرورتی اجتناب ناپذیر است.

۱۰- اصلاح نهادهای قضایی و هماهنگی و همکاری میان آن ها؛ همکاری و هماهنگی میان نهادهای دولتی از جمله مجریان قانون و به خصوص نهادهای قضایی، در زمینه کشف فساد و سرعت و قاطعیت در برخورد با تخلفات و جرایم فسادآمیز بسیار ضروری است. در این راستا، تأمین امنیت روانی، اجتماعی و اقتصادی مدیران و قضات سبب می شود که با متخلفان برخورد قاطع و جدی صورت گیرد. تقویت نظارت و

تفتیش و بازرسی درون و برون سازمانی و انتخاب بازرسان و مفتشان متخصص و استفاده از علوم رایانه ای برای جمع آوری آمار و اطلاعات با کیفیت و کمیت مطلوب به امر مبارزه با فساد کمک فراوان می نماید.

۱۱- افزایش نظارت عمومی؛ کنترل پنهانی، حسابرسی آشکار و نظارت فراگیر و حساب شده برای مبارزه با فساد یک امر ضروری محسوب می گردد. نظارت مردم، احزاب سیاسی، سازمان های اجتماعی، مؤسسات غیر دولتی و رسانه ها بر عملکرد دولت می تواند وسیله خوبی برای جلوگیری از ارتکاب فساد اداری باشد. بالا بردن نظارت عمومی، بخشی از مقابله با فساد اداری است. باید احزاب، اتحادیه ها، تشکل ها، رسانه ها و جامعه مدنی اجازه داشته باشند که رفتار دولت را زیر کنترل داشته باشند و این موضوع قدرت کنترل مدنی را بالا می برد. زیرا قدرت منهای نظارت مدنی، دولت را فاسد می کند و نقش افکار عمومی و نظارت مطبوعات مؤثرترین شیوه برای کنترل فساد هستند. بدیهی است که هر جا که قدرت باشد و نظارت نباشد فساد رخ می دهد؛ پس قدرت باید توسط ناظران اجتماعی کنترل شود و در ضمن قدرت باید گردش باشد و "اصل گردش بودن قدرت و اختیارات سیاسی و اداری" به عنوان یک اصل فراگیر رعایت شود. زیرا قدرت ذاتی نیست و توسط مردم به افراد داده می شود و اگر محدود نشود حتماً فساد رخ می دهد.

۱۲- ایجاد مکانیزم های دقیق در خصوص شفاف سازی درآمدهای دولت و کارکنان عالی رتبه؛ شفافیت در کارها و فعالیت های اداری بخصوص در درآمد های دولتی تا حدود زیادی دست و پای افراد فاسد را بسته و از وقوع فساد اداری جلوگیری می نماید. دولت هرچند دارایی مقامات عالی رتبه را ثبت می نماید، ولی این کار متأسفانه بیشتر تشریفاتی است به گونه ای که تحقیق و بررسی دقیقی نسبت به صحت و درستی ادعای افراد صورت نمی گیرد.

۱۳- افزایش آگاهی عمومی؛ افزایش آگاهی عمومی نسبت به پیامد های فساد و تاثیر آن بر زندگی افراد و اجتماع امری است که در پیشگیری از این مقوله نقش بنیادینی را ایفا می کند.

۱۴- رشد اقتصادی و معیشتی؛ میان رشد اقتصاد و معیشت مردم و کاهش فساد اداری ارتباط تنگاتنگی وجود دارد و رشد اقتصادی و بهبود وضعیت معیشت مردم از جمله افزایش معاش مدیران و کارمندان فساد را کاهش می دهد و در مقابل فساد روز افزون باعث کندی رشد اقتصادی می گردد. افزایش درآمد کارمندان از کمیت فساد اداری تا حدود زیادی می کاهد.

پایان

اداره کل امور حقوقی، املاک، قراردادها و رسیدگی به شکایات دانشگاه فرهنگیان

اسفند ۹۶