

## سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران و ارائه الگوی مطلوب: مطالعه تطبیقی ترکیه و پاکستان

حمیدرضا ملک محمدی \*

دانشیار گروه علوم سیاسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

محمد جواد حق شناس

دانشجوی دکتری گروه سیاستگذاری عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۱/۱۰/۴ - تاریخ تصویب: ۹۱/۱۲/۱۹)

### چکیده:

در نوشتار پیش‌رو فرایند سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران با دو کشور همسایه (ترکیه و پاکستان) مقایسه شده و از این رهگذر، تلاش شده تا موانع موجود شناسایی و مدل مطلوب سیاستگذاری مبارزه با فساد در ایران ارائه گردد. بر اساس نتایج به دست آمده در حالی که ترکیه سعی کرده است با تقویت بخش خصوصی و نهادینه کردن فعالیت نهادهای جامعه مدنی و احزاب سیاسی رابطه نسبتاً مناسبی بین سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی برقرار کند - که نتیجه آن کنترل فساد اداری بوده است در جمهوری اسلامی ایران و پاکستان به دلایل مختلف این ارتباط به شکل مناسب برقرار نشده است. الگوی مطلوب مبارزه با فساد اداری در این مقاله برگرفته از انگاره «حکمرانی خوب» مبتنی بر همکاری و مشارکت بخش‌های دولتی، خصوصی و جامعه مدنی در ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی - اجتماعی و مدیریتی است.

### واژگان کلیدی:

سیاستگذاری عمومی، حکمرانی خوب، فساد اداری، جامعه مدنی، بخش خصوصی

## مقدمه

فساد اداری یکی از مشکلات اصلی کشورهای در حال توسعه است و یافتن راه‌حل برای آن، فکر بسیاری از صاحب‌نظران و پژوهشگران سیاست‌گذاری عمومی را به خود معطوف کرده است. فساد اداری عامل بسیاری از نابسامانی‌ها و منشاء مشکلاتی چون نابرابری، فقر، اتلاف منابع، کاهش اعتماد به قانون و نهادهای حکومتی و مانع جدی توسعه در کشورهای جهان سوم محسوب می‌شود.

به دلیل اهمیت این مساله، نزدیک به دو دهه است که مشکل فساد در سطح بالاترین نهاد بین‌المللی یعنی سازمان ملل متحد و زیرمجموعه‌های آن همچون دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم مطرح شده و در دستور کار این نهادها قرار گرفته است. تدوین و تصویب کنوانسیون مقابله با فساد سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۱ را می‌توان اوج ابتکار و تلاش‌های بین‌المللی برای پیشگیری و مبارزه با فساد قلمداد نمود. کشورهای عضو این کنوانسیون در مقدمه آن از تهدیدات و مشکلات ناشی از فساد نسبت به ثبات و امنیت جوامع و ارزش‌هایی همچون دموکراسی، ارزش‌های اخلاقی و عدالت و در معرض خطر قرار گرفتن توسعه پایدار و حاکمیت قانون احساس نگرانی کرده‌اند (کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، ۱۳۹۰، ۱).

به رغم این نگرانی، فساد همچنان یکی از مشکلات اصلی در کشورهای مختلف باقی مانده است. بر اساس شاخص اداری فساد (CPI) که هر ساله از سوی موسسه بین‌المللی شفافیت (TI) منتشر می‌شود در سال ۲۰۱۲ تنها ۵۳ کشور از مجموع ۱۷۶ کشور مورد بررسی قرار گرفته نمره‌ای بالاتر از متوسط در کنترل فساد اداری کسب کرده‌اند. بر اساس این گزارش ایران در مکانی بیان ترکیه و پاکستان قرار دارد.

جدول ۱: مقایسه وضعیت ترکیه و پاکستان در کنترل فساد شاخص حکمرانی بانک جهانی

| سال     | ۲۰۰۶ | ۲۰۰۷ | ۲۰۰۸ | ۲۰۰۹ | ۲۰۱۰ |
|---------|------|------|------|------|------|
| ترکیه   | ۵۸.۵ | ۵۹.۲ | ۶۱.۷ | ۵۹.۸ | ۵۷.۹ |
| پاکستان | ۲۳.۴ | ۲۴.۳ | ۲۱.۸ | ۱۲.۴ | ۱۲   |

علاوه بر گزارش‌های بین‌المللی، پیمایش‌های درون کشوری نیز نشان می‌دهد که ادراک عمومی از سلامت اداری در ایران چندان مطلوب نیست (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۹).

بررسی اولیه سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران در مبارزه با فساد اداری، این فرضیه را تقویت می‌کند که عامل اصلی عدم موفقیت این سیاست‌ها، فقدان چارچوب مشخص در سیاست‌گذاری ضدفساد در کشور است. به منظور بررسی این فرضیه، مقاله پیش‌رو سیاست‌های

مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران را با دو کشور ترکیه و پاکستان به ترتیب به عنوان الگوهای نسبتاً موفق و ناموفق مورد مقایسه قرار می‌دهد. انتخاب کشورهای مذکور به چند دلیل صورت گرفته است: نخست آنکه این دو کشور، علاوه بر همجواری از ساختارهای نسبتاً مشابهی با ایران برخوردارند؛ از لحاظ فرهنگی و تاریخی دارای نقاط اشتراک زیادی با کشورمان هستند و در بسیاری از نهادهای منطقه‌ای از جمله سازمان کنفرانس اسلامی و اکو به همراه کشورمان حضور دارند.

### مفهوم‌شناسی فساد اداری

در دسته‌بندی‌های مرسوم، فساد به انواع مختلفی تقسیم می‌شود که یکی از مهمترین انواع آن، فساد اداری است. در فرهنگ ویستر، فساد به عنوان «رفتار نادرست یا غیرقانونی به ویژه از سوی افراد دارای قدرت» تعریف شده است (Webster, 2008). این، تعریف کلی فساد است اما فساد اداری دارای ویژگی‌هایی است که آن را از سایر انواع فساد متمایز می‌سازد.

از نظر هانتینگتون، فساد اداری به مجموعه رفتارهای آن دسته از کارکنان دولتی اطلاق می‌شود که در جهت منافع غیرسازمانی، ضوابط و عرف پذیرفته شده را نادیده می‌گیرند (هانتینگتون، ۱۳۷۰، ۹۱-۹۰). به عقیده کلیتگارد منظور از منافع غیرسازمانی، منفعت شخصی است که مامور دولتی به خاطر آن از وظایف رسمی خود تخلف می‌کند (Klitgaard, 1988).

بسیاری دیگر از پژوهشگران نیز فساد را به همان شکل تعریف کرده‌اند مثلاً تئوبالد فساد اداری را استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری و دولتی برای نفع شخصی تعریف نموده (Theobald, 1990, 2) و ویتو تانزی نیز بر این باور است که یک مسئول یا کارگزار دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تاثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی و دلبستگی‌های اجتماعی قرار بگیرد (تانزی، ۱۳۷۸، ۲۴).

به دلیل آنکه فساد اداری در چارچوب دیوانسالاری رخ می‌دهد و دیوانسالاری طبق تعریف مجری منافع عمومی تلقی می‌شود بنابراین می‌توان گفت فساد اداری انحراف از منافع عمومی است که این نکته در تمامی تعاریف ارائه شده از فساد اداری نیز مشهود است. به این دلیل امروزه فساد اداری را غالباً سوء استفاده از قدرت دولتی برای کسب منافع خصوصی تعریف می‌کنند (رز-اکرم، ۱۳۸۵، ۱۶۵).

هرچند تعریف فوق در ظاهر ساده و جذاب می‌نماید اما واقعیت این است که مفاهیمی همچون سوء استفاده از قدرت و منافع خصوصی همچنان دارای ابهام است. بنابراین همانطور که رز-اکرم نیز بر آن تاکید دارد ممکن است رشوه یکی، هدیه دیگری باشد و یک مقام

دولتی که به دوستان و اعضای خانواده خود کمک می‌کند در جامعه‌ای مورد ستایش قرار گیرد و در جامعه دیگر فاسد تلقی شود (همان، ۱۱).

همین موضوع سبب شده سیاستگذاران و تصمیم‌گیران ترجیح دهند به جای بحث در خصوص مفهوم فساد اداری درباره مصادیق آن صحبت کنند که هم از ابهام کمتری برخوردار است و هم جنبه کاربردی دارد. از این رو بخشی از تلاش پژوهشگران و صاحب‌نظران صرف تعیین مصادیق فساد اداری شده است.

برخی مصادیق فساد اداری از نظر کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد عبارتند از: ارتشاء، حیف و میل، اختلاس و استفاده غیرمجاز از اموال دولتی، سوءاستفاده از وظایف و دارا شدن من غیرحق (کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، پیشین، ۱۳-۱۰). بر اساس کنوانسیون آمریکایی مقابله با فساد، فساد اداری در چهار نوع درخواست یا پذیرش رشوه از سوی کارمندان دولت، پیشنهاد یا اعطای رشوه به کارمندان، هرگونه فعل یا ترک فعل از سوی کارمند در جهت منافع نامشروع و اختفای عواید حاصل از اقدامات فوق تعیین شده است. در کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد چهار بعد فساد اداری به این شرح تعیین شده است: درخواست، پیشنهاد، اعطاء یا پذیرش رشوه یا هر امتیاز قانونی دیگر که موجب مخدوش شدن انجام وظایف قانونی گیرنده رشوه شود (ربیعی، ۱۳۸۷، ۳۸-۳۵).

ارتشاء مهمترین مصادیق فساد اداری در قوانین اغلب کشورها و معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی است. با این حال، فساد اداری مصادیق مهم دیگری همچون تبارگماری، اعمال نفوذ و غیره نیز دارد. در قانون رسیدگی به تخلفات اداری ۳۸ مورد از تخلفات اداری ذکر شده که در صورت نهادینه شدن مصادیق فساد اداری پیدا می‌کند (محمدی، ۱۳۹۰، ۱۳-۹).

### رویکردهای مبارزه با فساد اداری و جایگاه «حکمرانی خوب»

فساد اداری را می‌توان بر اساس رویکردهای مختلفی مورد بررسی و تحلیل قرار داد. اتخاذ هر یک از این رویکردها منجر به راه‌حل‌های متفاوتی برای برخورد با فساد اداری می‌شود. رویکردهای عمده در این زمینه شامل رویکرد حقوقی، رویکرد اقتصادی، رویکرد منافع عمومی، رویکرد اخلاقی و رویکرد نهادی است.

رویکرد حقوقی فساد اداری را از منظر نقض قوانین و مقررات نگاه می‌کند. بر این اساس فساد اداری نهادینه شدن رفتارهای غیرقانونی کارکنان دولت تعریف می‌شود. در این رویکرد بر پاسخگویی کارکنان دولتی تاکید شده و این شاخص آسان‌ترین و عملی‌ترین ابزار برای ارزیابی رفتار انحرافی تلقی می‌شود (Hwang, 1996: 22-25).

رویکرد اقتصادی پرکاربردترین رویکرد به فساد اداری محسوب می‌شود. غالب نظریاتی که به تبیین مساله فساد اداری پرداخته‌اند همچون نظریه رانت‌جویی و محرومیت نسبی مبتنی بر این رویکرد هستند. بر اساس رویکرد اقتصادی فساد اداری محصول تلاش کارمندانی است که سعی دارند سود اقتصادی خود را از طریق مبادله اموال دولتی با اموال خصوصی افزایش دهند. رویکرد منافع عمومی نیز شباهت زیادی با رویکرد اقتصادی دارد. این رویکرد بر مفهوم دوقطبی منافع عمومی - منافع خصوصی استوار است و بر تخطی از منافع عمومی به خاطر ترجیح منافع خصوصی توسط کارکنان دولت تاکید می‌کند. بر این اساس فساد هنگامی رخ می‌دهد که منافع عمومی توسط کارکنان دولت قربانی منافع خصوصی شود. رویکرد اخلاقی، فساد اداری را از منظر نقض قواعد اخلاقی می‌نگرد. در این رویکرد، فساد نقض تعهد بین دولت و کارکنان است و از این رو غیراخلاقی محسوب می‌شود (Ibid, 33).

منشاء رویکرد نهادی، وجود مفهوم دوگانه ساختار-کارگزار است. بر این اساس، عامل فساد اداری یا به کارگزاران مربوط می‌شود یا به ساختارها و نهادهایی که بازیگران در آن به فعالیت می‌پردازند. رفتارگرایی عامل اصلی فساد اداری را، رفتار منحرف کارگزاران می‌داند که منشاء آن نیز به خود آنها بازمی‌گردد در حالی که طبق رویکرد نهادی، عامل اصلی فساد اداری نه دیوانسالاران بلکه مجموعه سازمان‌ها، قوانین و ترتیبات رسمی است که منجر به شکل‌گیری چرخه‌های فساد در نظام اداری می‌گردد. بنابراین با اصلاح نهادها و ساختارها می‌توان مانع از بروز فساد اداری شد.

نهادگرایی در سیر تکوین خود به حکمرانی خوب (Good Governance) رسیده است. این نظریه توسط کارشناسان نهادهای بین‌المللی به ویژه بانک جهانی برای موفقیت برنامه‌های توسعه در کشورهای در حال توسعه عرضه شده است. حکمرانی خوب مشکل فساد اداری را نهادهای نامناسب می‌داند و معتقد است با اصلاح نهادها و اعمال شاخص‌هایی همچون شفافیت، مشارکت، حاکمیت قانون، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری، کارآمدی و اثربخشی دولت می‌توان بر مشکل فساد اداری غلبه کرد.

در «حکمرانی خوب»، این صرفاً دولت نیست که وظیفه اداره جامعه را به عهده دارد بلکه نهادهای مدنی و بخش خصوصی نیز در این کار با دولت همکار و همراه هستند. به تعبیری حکمرانی خوب "هنر مدیریت تعامل سه ساز و کار اصلی یعنی بازار، دولت و جامعه مدنی است" (Elsenhans, 2001, 35).

به منظور تحقق «حکمرانی خوب» وجود شاخص‌هایی لازم و ضروری است. هرچند درباره این شاخص‌ها اختلاف‌هایی وجود دارد اما اشتراک دیدگاه‌ها نیز در این خصوص کم نیست. شاخص‌های «حکمرانی خوب» از نظر کمیسیون اقتصادی - اجتماعی سازمان ملل برای

آسیا و اقیانوسیه عبارتند از: پاسخگویی، شفافیت، حاکمیت قانون، مشارکت، مسئولیت‌پذیری، اجماع‌محوری، کارایی و اثربخشی، عدالت‌محوری (UNESCAP, 2002). از نظر بانک جهانی این شاخص‌ها عبارت است از: حق اظهارنظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی و عدم خشونت، کارایی و اثربخشی دولت، کیفیت قوانین و مقررات، حاکمیت قانون، مبارزه با فساد (World Bank, 2011). «حکمرانی خوب» شرط کاهش فساد را وجود دولت کارآمد و اثربخش می‌داند که علاوه بر پاسخگو بودن، بتواند با همکاری جامعه مدنی و بخش خصوصی سیاست‌های شفاف وضع نموده و زمینه استقرار حاکمیت قانون را فراهم نماید.

### سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری در ترکیه و پاکستان

فساد اداری در ترکیه همچون بسیاری از کشورهای در حال توسعه ناشی از فقدان حکمرانی خوب و بزرگی حجم دولت بوده است. از این رو دولت‌های مختلف ترکیه در چند دهه اخیر سعی کرده‌اند به رغم فشارهای وارده از سوی نظامیان با تقویت احزاب و جامعه مدنی و تسریع در خصوصی‌سازی، از حجم تصدی‌گری دولت کاسته و فضای مناسبی برای همکاری دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی فراهم کنند. شاخص‌های بین‌المللی همچون شاخص حکمرانی بانک جهانی (World-Wide governance indicators) و شاخص ادراک فساد موسسه بین‌المللی شفافیت نیز گویای کنترل سطح فساد در این کشور است.

نظام اداری ترکیه همچون سایر بخش‌ها در این کشور تحت تاثیر جهانی شدن از یکسو و نامزدی ترکیه برای الحاق به اتحادیه اروپا از سوی دیگر در تغییر و تحول بوده است؛ همسو با این تحولات، اصول حکمرانی خوب در این کشور مورد توجه قرار گرفته و اصول نوینی همچون مشارکت، شفافیت، پاسخگویی، جهت‌گیری نتیجه‌گرا و احترام به حقوق بشر در اندیشه و ساختار نظام اداری ترکیه وارد شده است (Memisoglu & Durgun, 2007).

سیاست ترکیه در مبارزه با فساد اداری را می‌توان در اصلاح قوانین و مقررات داخلی همسو با اصول حکمرانی خوب و کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی که ترکیه عضوی از آنهاست و نیز نهادسازی به منظور نظارت موثر بر نظام اداری خلاصه کرد. بخش مهمی از اقدامات ترکیه در مبارزه با فساد به اصلاح و تصویب قوانین لازم برای حکمرانی خوب اختصاص دارد که در این زمینه قوانینی همچون افزایش شفافیت و ارتقاء حکمرانی خوب، قانون آمبودزمان، قانون دسترسی به اطلاعات و قانون تاسیس هیات اخلاقی برای کارکنان دولت به تصویب رسیده است.

طرح افزایش شفافیت و بهبود حکمرانی خوب در بخش دولتی که در سال ۲۰۰۲ به تصویب رسید شامل مجازات‌های انضباطی و کیفری علیه مقامات دولتی درگیر در فساد و

اقدامات در جهت نوسازی سیستم حسابرسی بخش دولتی، بهبود شفافیت در ادارات دولتی و تامین مالی مبارزات انتخاباتی و تقویت مبارزه با پولشویی است که توانسته تا حدودی نظام اداری ترکیه را به سمت شفافیت و بهبود عملکرد سوق دهد (Chene, 2012: 5).

ترکیه علاوه بر تصویب قوانین داخلی مربوط به اصلاح نظام اداری بسیاری از معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی ضدفساد را نیز مورد تصویب قرار داده است. این کنوانسیون‌ها شامل کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد، کنوانسیون‌های حقوق مدنی و حقوق کیفری شورای اروپا، کنوانسیون پولشویی، تعقیب، مصادره و بازگرداندن عواید ناشی از جرم و کنوانسیون سازمان همکاری اقتصادی و توسعه درباره رشوه به مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی است (Okuyucu-Ergün, 2007).

ترکیه هنوز فاقد نهاد تخصصی مسئول طراحی و نظارت بر اجرای اقدامات ضد فساد است اما نهادهای متعددی مسئولیت پیشگیری و مبارزه با فساد در این کشور را به عهده دارند. مهمترین نهاد نظارتی در ترکیه هیات بازرسی نخست‌وزیری (Prime Ministry Inspection Board) است که وظیفه بازرسی از تمامی وزارتخانه‌های دولتی در ترکیه را به عهده دارد. دیوان محاسبات (TCA) نهاد دیگر ضدفساد در ترکیه است که عهده‌دار نظارت مالی است. این دیوان وظیفه حسابرسی از درآمدها و هزینه‌ها و اموال سازمان‌ها، ادارات و دستگاه‌های دولتی را که از بودجه عمومی کشور استفاده می‌کنند، دارد (Chene, 2012, 7).

به دنبال طرح افزایش شفافیت و بهبود حکمرانی خوب، شورایی با عنوان شورای اخلاقی خدمات دولتی (Council of Ethics for the Public Service) تشکیل گردید. این شورا با هدف ارتقاء شفافیت در نظام اداری ترکیه در سال ۲۰۰۴ ذیل نهاد نخست‌وزیری تاسیس شد و وظیفه اصلی آن تعیین اصول رفتار اخلاقی مقامات دولتی، بررسی و رسیدگی به شکایات از رفتار نادرست مدیران دولتی و نهادینه کردن فرهنگ اخلاقی در بین آنهاست.

در ترکیه، نظارت درون‌دستگاهی برای جلوگیری از بروز فساد در دستگاه‌های عهده‌دار امور مالی نیز در نظر گرفته شده است. هیات بررسی جرایم مالی (The Financial Crimes Investigation Board) که تحت نظر وزارت دارایی انجام وظیفه می‌کند یکی از سازمان‌های مسئول نظارت مذکور است. وظایف این هیات شامل پنج حوزه اصلی است: توسعه و تنظیم سیاست‌ها، هماهنگی، گردآوری، تجزیه و تحلیل و ارزیابی داده‌ها، نظارت بر تعهدات و سرانجام بازرسی (Ibid).

نهادهای مذکور همراه با قدرت گرفتن بخش خصوصی و نهادینه شدن فعالیت احزاب در این کشور، زمینه نظارت بر عملکرد دولت و کنترل فساد اداری در ترکیه را فراهم نموده است. این در حالی است که دولت پاکستان موفقیت چندانی در کنترل فساد به دست نیاورده است. بر

اساس شاخص ادراک فساد (CPI) موسسه بین‌المللی شفافیت که بر اساس نظرسنجی از اهل کسب‌وکار در کشورهای مختلف به دست آمده رتبه این کشور در بین حدود ۱۸۰ کشور جهان طی سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۰ به ترتیب ۱۳۸، ۱۳۴، ۱۳۹ و ۱۴۳ بوده است (Wikipedia, 2012).

بررسی‌های موسسات غیردولتی فعال در مبارزه با فساد نیز نشانگر وضعیت نامطلوب پاکستان در سلامت اداری است. این شرایط نشان می‌دهد سیاست‌های دولتی در این کشور طی سالهای اخیر چندان موفق نبوده و نتوانسته فساد اداری را در این کشور کاهش دهد.

این در حالی است که دولت پاکستان در سالهای گذشته به منظور کاهش فساد اداری سیاست‌های مختلفی را اتخاذ و اجرا نموده که مهمترین آن تدوین سند راهبرد ملی ضد فساد توسط مجمع ملی پاسخگویی (National accountability bureau) در سال ۲۰۰۲ است (NAB, 2002). قوانین دیگری چون قانون پیشگیری از فساد و آیین‌نامه پاسخگویی ملی برخی دیگر از قوانین اصلی ضدفساد در پاکستان را تشکیل می‌دهد. طرح تمرکززدایی از قدرت نیز که از سوی پرویز مشرف در سال ۲۰۰۰ ابلاغ شد در جهت رفع موانع سلامت اداری و اقتصادی در این کشور بوده است. هدف این طرح تمرکززدایی مالی، سیاسی و اداری از طریق تفویض اختیارات از مرکز به مقامات محلی در شهرهای بزرگ بود.

علاوه بر این، نهادهای مختلفی نیز برای جلوگیری و مبارزه با فساد اداری تشکیل شده‌اند که از جمله آنها می‌توان به دفتر حسابرسی عمومی (Auditor General Office)، کمیته حسابداری عمومی مجلس ملی (National Assembly Public Accounts Committee)، دفتر آمبودزمان و دفتر بازسازی ملی اشاره کرد (Hussmann, 2007). نظام اداری در پاکستان از ضعف شاخص‌های حکمرانی خوب همچون مشارکت، شفافیت قوانین و نهادها، پاسخگویی نهادهای دولتی، دخالت نظامیان در سیاست و ... رنج می‌برد. این مشکلات و در کنار آن استفاده سیاستمداران از دیوانسالاری برای مشروعیت‌بخشی به اقدامات خود منجر به فساد اداری گسترده در این کشور شده است.

این در حالی است که نهادهای زیادی در پاکستان وظیفه مبارزه با فساد را به عهده دارند. چهار نهاد تخصصی ضدفساد در این کشور شامل مجمع ملی مقابله با فساد، حسابرسی کل، وفاقی محتسب و مرکز تنظیم تدارکات دولتی هستند.

"نب" نهاد اصلی ضد فساد پاکستان است که دارای وظایف پیشگیرانه، اجرایی و آگاهی‌بخشی عمومی است. وظیفه آن بررسی و پیگیری پرونده‌های فساد است و گزارش این پرونده‌ها را به صورت سالانه منتشر می‌کند. هر چند "نب" بر تمامی دستگاه‌های اداری در پاکستان نظارت دارد اما قضات و پرسنل نظامی تحت نظارت آن نیستند (NAB, 2012).



به رغم آنکه "نب" به طور رسمی، مستقل است اما همواره تحت نفوذ گسترده ارتش قرار داشته است. این برداشت از عملکرد "نب" در بین کارکنان و مقامات اداری پاکستان وجود دارد که این نهاد، سیاستمداران و کارکنان دولتی سابقه‌دار را تحت تعقیب قرار می‌دهد تا مخالفان و مقامات سیاسی ارشد را بی‌اعتبار نماید (Chene, 2008, 8).

دفتر رسیدگی به شکایات که در پاکستان با عنوان وفاقی محتسب شناخته می‌شود نهاد دیگری است که وظیفه مبارزه با فساد در این کشور را به عهده دارد. این سازمان اختیار بررسی و پرداخت غرامت به کسانی را دارد که به علت عملکرد ضعیف نظام اداری خواه به دلیل قصور سازمان و خواه به دلیل کوتاهی یک مامور دولتی، متضرر می‌شوند. ریاست آن توسط رئیس‌جمهور برای مدت چهار سال منصوب می‌شود و اختیار بازرسی از همه ادارات دولت فدرال به جز دیوان عالی کشور، شورای عالی قضایی، دادگاه شریعت فدرال و دادگاه‌های عالی را دارد (Ibid, 9).

دولت پاکستان، نهادی را نیز برای نظارت بر تدارکات دولتی تاسیس کرده است. این سازمان که مدیریت نظارت بر خریدهای دولتی (PPRA) نام گرفته در سال ۲۰۰۴ تاسیس شد و وظیفه نظارت بر خریدها توسط دستگاه‌های دولتی و اجرای قوانین خرید عمومی در تمام سازمان‌های دولتی را به عهده دارد. "پی پی آر ای" در تلاش برای ارتقاء شفافیت و کاهش فساد، روش‌های خرید کالا را استاندارد نموده است. علاوه بر این همه مناقصه‌ها و مزایده‌ها در وبسایت این سازمان درج می‌شود (Ibid).

با این حال، اقدامات پاکستان برای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری راه به جایی نبرده است. بررسی سیاست‌های پاکستان نشان می‌دهد مهمترین عوامل شکست سیاست‌های ضدفساد در این کشور شامل این موارد است:

بی‌توجهی به بعد سیاسی سیاستگذاری مبارزه با فساد، نبود راهبرد مناسب در میان نهادهای مجری سیاست‌ها، عدم حمایت و اقتدار لازم نهادهای دولتی مسئول هماهنگی و نظارت بر راهبردهای ضدفساد، فقدان مشاوره تخصصی و نظارت بر فرآیند اجرا، نادیده گرفتن ارزیابی سیاست‌های مبارزه با فساد اداری و فقدان اطلاعات و ارتباط بین نهادهای مجری، بازیگران سیاسی، رسانه‌ها و عموم مردم.

### مبارزه با فساد اداری در ایران

نگاهی کوتاه به نظام اداری ایران در مراحل اولیه پیدایش نشانگر آن است که مقام و مسئولیت، همواره ثروت کلانی برای دارنده آن به همراه داشته و بسیاری از افراد با دادن رشوه، به مقام‌های حکومتی دست می‌یافتند. برخی از ویژگی‌های ساختار اداری ایران در آن زمان

عبارتند از: وجود نظام خرید و فروش مشاغل و مقامات رسمی، واگذاری سازمان‌های اداری در مقابل استفاده از درآمد آنها، واگذاری عایدات اراضی کشاورزی دولتی یا درآمدهای مالیاتی آنها به جای پرداخت حقوق رسمی و منظم به مقامات اداری، جدا نبودن منابع مالی اداری و شخصی، فقدان یک نظام منظم پرداخت حقوق و پاداش در بوروکراسی دولتی، به تعویق افتادن حقوق کارمندان و ... (صوری: ۱۳۸۰: ۲۵۴).

بسیاری از ویژگی‌های فوق در مقاطع زمانی بعدی نیز تداوم یافت. انقلاب اسلامی ایران با توجه به ماهیت دینی، یکی از اصول خود را مبارزه با فساد در تمامی سطوح آن قرار داد و به این ترتیب مبارزه با فساد اداری نیز در زمره آرمان‌های انقلاب قرار داشت. به همین دلیل اقدامات مختلفی در جهت تحقق این هدف در کشور در سه دهه گذشته انجام شد. با این حال شواهد، حاکی از تداوم فساد در نظام اداری کشور است. اقدامات جمهوری اسلامی ایران در مبارزه با فساد اداری را می‌توان به دو دسته اقدامات قانونگذاری و اقدامات نهادسازی تقسیم نمود.

### ۱- مبارزه با فساد اداری در اسناد و قوانین کشور

بررسی قوانین کلان و اسناد بالادستی نظام همچون قانون اساسی، سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نشانگر تاکید نظام جمهوری اسلامی ایران بر مبارزه با فساد اداری است. طبق بند نخست اصل سوم قانون اساسی، دولت جمهوری اسلامی ایران موظف شده همه امکانات خود را برای ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی به کار گیرد و در بند ۱۰ همین اصل بر ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضرور توسط دولت تاکید شده است (قانون اساسی ج. ۱، اصل سوم).

در اصل ۴۹، دولت موظف شده ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد یا در صورت معلوم نبودن صاحب حق، به بیت‌المال بدهد (قانون اساسی ج. ۱، اصل چهل و نهم).

در قانون اساسی، پیش‌بینی‌های لازم برای جلوگیری از فساد مالی مقامات نیز به عمل آمده است. در اصل ۱۴۲ مقرر شده است "دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران، همسر و فرزندان آنان، قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی شود تا بر خلاف حق افزایش نیافته باشد". افزون بر این، به منظور تقویت سازوکارهای جلوگیری از فساد به موجب اصل یکصد و چهل و یکم، رئیس جمهور، معاونان او، وزیران و کارمندان

دولت نمی تواند صاحب بیش از یک شغل دولتی باشند(قانون اساسی ج.ا.ا، اصل یکصد و چهل و دوم).

در سند چشم انداز بیست ساله کشور نیز به مشکل فساد توجه شده و جامعه ایرانی در افق ۱۴۰۴ به عنوان جامعه‌ای برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصتهای برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد و تبعیض معرفی شده است.

سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری اصول و راهنمای قانونگذاری در جهت ارتقاء سلامت اداری محسوب می‌شود. در این قانون بر دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری در نظام اداری، منطقی ساختن تشکیلات اداری، عدم تمرکز اداری و قانونگرایی در نظام اداری تأکید شده است. مقام معظم رهبری در دهم اردیبهشت ۱۳۸۰ رهنمودهایی موسوم به فرمان هشت‌ماده‌ای را ابلاغ نمودند که در زمره اسناد بالادستی در برخورد با فساد تلقی می‌شود. در این فرمان، شناسایی نقاط آسیب‌پذیر در اقتصاد کشور و قاطعیت مسئولان در برخورد با مفاصد اقتصادی مورد تأکید قرار گرفته است.

افزون بر قوانین و اسناد بالادستی مذکور، قوانین دیگری در جهت پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در کشور طی سه دهه گذشته تصویب و اجرا شده است که مهمترین آن قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد است که در ۷ آبان ۱۳۹۰ به تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید. به رغم آنکه فرآیند تدوین و تصویب این قانون حدود هشت سال به طول انجامید، صاحب‌نظران معتقدند قانون فاقد جامعیت لازم است؛ به نظر آنها این قانون صرفاً جنبه فساد در ساختار اداری را مدنظر قرار داده است در حالی که در سایر کشورها موضوع مقابله با فساد در قالب یک طرح جامع گنجانده شده که شامل سه بخش مفاصد اداری، اقتصادی و سیاسی است (قلی‌پور و غلامپور، ۱۳۸۹، ۳۰۶). پیش از تصویب قانون مذکور، قوانین دیگری در ارتباط با مصادیق مختلف فساد اداری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده بود. قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری، قانون رسیدگی به تخلفات اداری، قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی، قانون ممنوعیت ادامه تحصیل کارگزاران کشور در ساعات اداری و آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی در زمره این قوانین است. تصویب قانون الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد از دیگر اقدامات قانونگذاری در راستای همکاری بین‌المللی در مبارزه با فساد اداری در کشور است.

## ۲- نهادهای مسئول مبارزه با فساد اداری در کشور

سیاست دیگر جمهوری اسلامی ایران در مبارزه با فساد اداری نهادسازی و اصلاح نهادهای پیشین بوده است. پس پیروزی انقلاب اسلامی، سازمان‌ها و نهادهای نظارتی سابق بازسازی شدند و به تدریج نهادهای جدیدی نیز بر حسب مقتضیات زمانی تاسیس شدند. نهادهای نظارتی در قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران تعبیه شده است. مهمترین این نهادها شامل سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در قوه قضائیه، دیوان محاسبات و کمیسیون اصل نود در قوه مقننه و سازمان حسابرسی و وزارت اطلاعات در قوه مجریه هستند. در عین حال به فراخور زمان نهادهای دیگری با اهداف خاص تشکیل شده‌اند که در این میان می‌توان به ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی و شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی اشاره کرد.

سازمان بازرسی کل کشور طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی دو وظیفه نظارتی را عهده‌دار شد: نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری. جهت اجرای این وظیفه، سازمان مذکور به بازرسی از کلیه سازمان‌ها، موسسات و نهادهای اجرایی کشور می‌پردازد که به سه شکل بازرسی موردی، برنامه‌ای و فوق‌العاده انجام می‌شود (قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۱). دیوان عدالت اداری دیگر نهاد نظارتی در قوه قضائیه است که بر اساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی و به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آنها تاسیس گردید (قانون اساسی ج.ا.ا، اصل ۱۷۳).

در قوه مقننه نیز دو نهاد نظارتی وجود دارند که یکی مسئولیت نظارت مالی و دیگری نظارت عمومی را به عهده دارند. دیوان محاسبات کشور با توجه به وظیفه مجلس در تصویب بودجه سالانه کشور، طبق اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی زیر نظر مجلس شورای اسلامی تشکیل شده و وظیفه آن رسیدگی به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، موسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی است که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند تا هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد (قانون اساسی ج.ا.ا، اصل پنجاه و پنجم). کمیسیون اصل نود دیگر بازوی نظارتی قوه مقننه است که بر اساس اصل نود قانون اساسی تشکیل شده است. طبق این اصل هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند (قانون اساسی ج.ا.ا، اصل ۹۰). نظارت کمیسیون اصل نود سطحی متفاوت از نظارت سایر دستگاه‌های نظارتی دارد و وظیفه آن رسیدگی به شکایات مربوط به طرز کار قوای سه‌گانه است. علاوه بر این فعالیت‌های آن قابل اعتراض و رسیدگی و تجدیدنظر نمی‌باشد.

قوه مجریه نیز دارای نهادهای نظارتی همچون وزارت اطلاعات، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، سازمان تعزیرات حکومتی، سازمان حسابرسی و ... است. با این حال جایگاه سازمان حسابرسی در مبارزه با فساد اداری مهمتر از بقیه سازمان‌های مذکور است. این سازمان که به نوعی نقش دادگاه مالی در قوه مجریه را ایفا می‌کند به بررسی تمامی اسناد و صورت‌حساب‌های مالی دستگاه‌های اجرایی کشور می‌پردازد. با این حال نظارت این نهاد جنبه داخلی دارد.

ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی در پی صدور فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در جهت مقابله با فساد در سال ۱۳۸۰ شکل گرفت و متشکل از روسای قوای سه‌گانه است. نهاد دیگری که در سال‌های اخیر در جهت مبارزه با فساد اداری تشکیل شده شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی است. تداخل وظایف نهادهای نظارتی و عدم هماهنگی میان آنها یکی از دغدغه‌های نظارتی در جمهوری اسلامی ایران بوده و شورای مذکور برای رفع این دغدغه در سال ۱۳۸۷ تشکیل گردید. هدف از تشکیل این شورا ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی، افزایش کارایی و اثربخشی اقدامات دستگاه‌های نظارتی کشور، جلوگیری از تداخل و دوباره‌کاری و رفع آسیب‌های مربوط به نظام نظارتی، مبارزه موثر با فساد و ارتقاء سطح بهره‌وری و تقویت مدیریت کشور اعلام شده است (قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۰).

### موانع سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری در کشور و طراحی مدل مطلوب

بررسی اقدامات جمهوری اسلامی ایران در مبارزه با فساد اداری حاکی از وجود موانع مهمی پیش‌روی سیاستگذاری ضدفساد است که باعث شده سیاست‌های اتخاذ شده به هدف خود که کنترل فساد اداری است، نرسد. مهمترین مانع در این زمینه فقدان مدل مناسب در سیاستگذاری ضدفساد است که تمامی ابعاد مساله فساد اداری را تحت پوشش قرار دهد. این عامل باعث شده چارچوب مشخصی برای تدوین، طراحی، اجرا و ارزیابی سیاست‌های ضدفساد در کشور وجود نداشته باشد و اقدامات انجام شده، مجموعه‌ای پراکنده و فاقد جامعیت باشد.

علاوه بر این سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری در ایران حاکی از حضور حداکثری دولت و ضعف حضور جامعه مدنی و بخش خصوصی در مراحل مختلف سیاستگذاری است. به نحوی که می‌توان گفت سیاستگذاری ضدفساد در جمهوری اسلامی ایران از دو بازیگر اصلی دولتی تشکیل شده است: دیوانسالاری و نهادهای نظارتی. این در حالی است که مطالعه نتایج سیاست‌های مبارزه با فساد در ایران، ترکیه و پاکستان نشان می‌دهد مبارزه با فساد بدون همکاری و مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی موفق نخواهد شد.

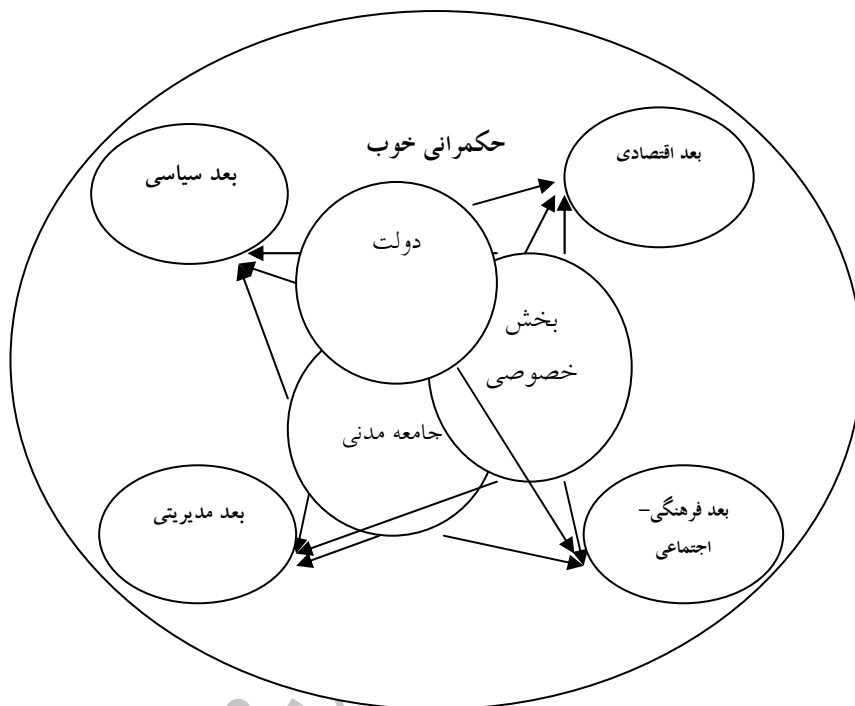
مانع دیگر سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری، نگاه تک‌بعدی به پدیده فساد اداری در کشور است که غالباً نگاهی سیاسی یا اقتصادی به آن می‌شود. این در حالی است که فساد دارای ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اداری است و سیاستگذاری در جهت مبارزه با آن در صورتی نتیجه مثبت به همراه دارد که راهکارهای مناسب برای رفع موانع در تمامی ابعاد مذکور را در بر داشته باشد.

مطالعات موردی نشان می‌دهد مهمترین مانع پیش‌روی سیاستگذاری ضد فساد در کشور، دخالت گسترده دولت در اقتصاد و تصدی‌گری دولتی در این حوزه و مانع عمده سیاسی و مدیریتی تمرکزگرایی نظام اجرایی کشور و ضعف دستگاه‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مبارزه با فساد تشکیلات حزبی در ساختار سیاسی کشور است و موانع فرهنگی بیشتر به ضعف آگاهی عمومی نسبت به قوانین و مقررات و فرهنگ قانون‌گریزی در کشور مربوط می‌شود.

بنابراین در مدل مطلوب سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری در کنار دولت به عنوان بازیگر اصلی، دو بازیگر مهم دیگر یعنی جامعه مدنی و بخش خصوصی نیز حضور دارند و در مراحل مختلف سیاستگذاری به همکاری و مشارکت با یکدیگر می‌پردازند. این همکاری در ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و مدیریتی خواهد بود. در عین حال سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری نیازمند چارچوبی است که شاخص‌ها و معیارهای همکاری بازیگران مذکور را در ابعاد مختلف اقتصادی، سیاسی، مدیریتی و فرهنگی فراهم نماید. حکمرانی خوب با شاخص‌های خود همچون شفافیت، مشارکت، پاسخگویی، حاکمیت قانون، کارآمدی و اثربخشی دولت و ... این چارچوب را در اختیار ما قرار می‌دهد.

در مدل مطلوب سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی بر اساس ظرفیت‌ها و امکانات خود به مشارکت با یکدیگر در مراحل مختلف سیاستگذاری می‌پردازند. بر این اساس ممکن است نقش یک بازیگر در مرحله‌ای پررنگ‌تر باشد اما به دلیل ضعف امکانات و ظرفیت‌ها در مرحله دیگری، آن بازیگر نقش چندانی ایفا نکند. بنابراین مدل مطلوب سیاستگذاری مبارزه با فساد به صورت ذیل خواهد بود:

شکل ۱: مدل مطلوب سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری در ایران



بر اساس مدل ارائه شده، کاهش فساد اداری مستلزم همکاری دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، سیاسی، فرهنگی-اجتماعی و مدیریتی است. مهمترین اقداماتی که در حوزه اقتصادی باید انجام شود اجرای درست سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، هدفمندسازی یارانه‌ها و کاهش یارانه‌های دولتی، اصلاح نظام پرداخت کارکنان دولت، اصلاح نحوه برگزاری مزایده‌ها و مناقصه‌ها و تقویت حسابرسی بودجه و غیره است. اقدامات مهم سیاسی برای کاهش فساد اداری عبارتند از تقویت احزاب سیاسی و رسانه‌های گروهی، اصلاح سازوکارهای نظارتی، سیاست‌زدایی از نظام اداری، تاسیس نهاد مستقل مبارزه با فساد، استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد و فعال‌تر نمودن بخش‌های نظارتی خارج از قوای سه‌گانه. راهکارهای مدیریتی برای کاهش فساد اداری را می‌توان در این موارد خلاصه کرد: تمرکززدایی از نظام اداری و تصمیم‌گیری، استقرار نظام سنجش عملکرد مناسب در سازمان‌های دولتی، کاهش ارتباط مستقیم کارکنان اداری با ارباب رجوع، استقرار نظام شایسته‌سالاری.

علاوه بر ابعاد سیاسی و مدیریتی، بعد فرهنگی - اجتماعی در مساله فساد اداری حائز اهمیت است که متأسفانه اغلب نادیده گرفته می‌شود. اقدامات فرهنگی - اجتماعی برای کاهش فساد اداری را می‌توان تا حدود زیادی به تشکیلات جامعه مدنی و بخش خصوصی سپرد. اساس این اقدامات بر نظام آموزش استوار است که می‌تواند به ارتقاء فرهنگ دیوانسالاری و آگاهی شهروندان و کارکنان اداری از قوانین و مقررات و حدود اختیارات و مسئولیت‌های خود کمک نماید. اقدامات حائز اهمیت در این حوزه به این شرح است: اصلاح نظام آموزشی کشور، تقویت باورها و ارزش‌های دینی، افزایش اعتماد شهروندان به نظام اداری و هماهنگ سازی منافع فردی و سازمانی و تدوین کدهای رفتاری در نظام اداری.

## نتیجه

تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد عدم وجود چارچوب و الگوی مناسب برای برخورد با این پدیده منجر به گسترش فساد اداری شده است، این در حالی است که حکمرانی خوب با تاکید بر همکاری دولت با بخش خصوصی و جامعه مدنی امکان برخورد موثر با فساد اداری را فراهم می‌کند. بر اساس حکمرانی خوب جهان سوم غالباً با مشکل بزرگی دولت و ضعف نهادهای غیردولتی و بخش خصوصی مواجه است. بنابراین راه‌حل بسیاری از مشکلات جهان سوم در ایجاد رابطه مناسب بین این بخش‌ها است. عدم توجه به شاخص‌های «حکمرانی خوب»، نقاط ضعف سیاستگذاری مبارزه با فساد در کشورهای جهان سوم است. پاسخگویی، شفافیت، حاکمیت قانون، مشارکت، کارآیی و اثربخشی دولت شاخص‌هایی است که ضعف آنها در نظام سیاستگذاری کشور مشهود است.

پژوهش حاضر با مقایسه سیاستگذاری مبارزه با فساد اداری در سه کشور ترکیه، پاکستان و جمهوری اسلامی ایران به این نتیجه رسید که همکاری مناسب میان دولت، جامعه و بخش خصوصی راهکار مهم مبارزه با فساد اداری است. بر این اساس ترکیه سعی کرده است با تقویت بخش خصوصی و تقویت احزاب سیاسی رابطه نسبتاً مناسبی بین سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی ایجاد کرد. شاخص‌های سنجش فساد نیز گویای آن است که این کشور توانسته تا حدی فساد اداری را کنترل نماید. این در حالی است که در پاکستان به رغم اقدامات مختلف از جمله نهادسازی و تصویب قوانین، مبارزه با فساد اداری نتیجه مثبتی به همراه نداشته است. به طور خلاصه می‌توان گفت که رخنه فساد در میان احزاب سیاسی و مقامات حزبی که ناشی از عدم شفافیت و پاسخگویی آنهاست، سیاست‌زدگی بوروکراسی و فقدان عزم رهبران سیاسی برای کاهش فساد اداری منجر به شکست سیاست‌های ضد فساد در این کشور شده است.



در جمهوری اسلامی ایران، مسأله فساد اداری و نحوه برخورد با آن متفاوت بوده است. مبارزه با فساد اداری همواره مورد توجه مسوولان نظام بوده، اما به دلیل عدم ارتباط مناسب بین دولت و بخش‌های غیردولتی و خصوصی، اقدامات انجام شده مجموعه‌ای پراکنده، سلیقه‌ای و فاقد راهبرد مشخص بوده است و نتیجه لازم به دست نیامده است. ماهیت میان-رشته‌ای پدیده فساد اداری مستلزم وجود الگویی است که تمامی ابعاد آن را تحت پوشش قرار دهد. بنابراین در این پژوهش چهار بعد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی-اجتماعی و مدیریتی در موضوع فساد اداری شناسایی شد و الگوی مطلوب بر اساس همکاری سه بخش دولتی، بخش‌های غیردولتی و خصوصی در این ابعاد ارائه گردید.

## منابع و مأخذ:

### الف. فارسی:

- ۱- تانزی، ویتو (۱۳۷۸)، مسأله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد، ترجمه بهمن آقایی، ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۴۹ و ۱۵۰، بهمن و اسفند ۷۸.
- ۲- دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد (۱۳۹۰)، "کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد"، تهران: نشر گرایش.
- ۳- ربیعی، علی (۱۳۸۷)، زنده باد فساد: جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم، تهران: انتشارات موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- ۴- رزاکرمن، سوزان (۱۳۸۵)، فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر پردیس دانش.
- ۵- صبوری، منوچهر (۱۳۸۰)، جامعه‌شناسی سازمان‌ها: بوروکراسی مدرن ایران، تهران: نشر سخن.
- ۶- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به انضمام چشم انداز ۲۰ ساله و سیاست‌های کلی اصل ۴۴ (۱۳۸۹)، به اهتمام امین آصفی، تهران: انتشارات قلم علم.
- ۷- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۹۱)، مجموعه قانون و مقررات سازمان بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور: معاونت برنامه‌ریزی و مدیریت منابع.
- ۸- قلی‌پور، رحمت‌اله و ابراهیم غلامپور (۱۳۸۹)، فرایند سیاستگذاری عمومی در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهشی.
- ۹- کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد، دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، تهران: ۱۳۹۰.
- ۱۰- محمدی، مختار (۱۳۹۰)، مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای رسیدگی به تخلفات اداری، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- ۱۱- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹)، وضعیت عمومی جامعه و عملکرد نهادهای حکومتی: نتایج نظرسنجی از شهروندان ۳۰ مرکز استان، معاونت پژوهشی.
- ۱۲- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۰)، سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: انتشارات علم.

### ب. خارجی:

- 1- Chene, M. (2008), *Overview of corruption in Pakistan*, Transparency International, Anti-Corruption Resource Centre.
- 2- \_\_\_\_\_ (2012), *Overview of corruption and anti-corruption in Turkey*, Transparency International, Anti-Corruption Resource Centre.

- 3- Elsenhans, H. (2001), **The Political Economy of Good Governance**, Journal of Perspectives on Global Development and Technology, Number 2, pp 33-56(24).
- 4- Hwang, KeeChul (1996), **Administrative corruption in the Republic of Korea**, A dissertation presented for the degree doctor of philosophy (Public Administration), University of Southern California .
- 5- Klitgaard, R. (1988), **Controlling Corruption**, Berkeley, University of California Press.
- 6- Memisoglu, D. & Durgun, A. (2007), **Public Administration Reforms and Corruption in Turkey**, Retrieved May 3, 2011 from: [ces.epoka.edu.al/icme/31.pdf](http://ces.epoka.edu.al/icme/31.pdf)
- 7- National Accountability Bureau (2012), **About US**, Retrieved 8 May 2012 from: <http://www.nab.gov.pk/home/introduction.asp>.
- 8- National Accountability Bureau (2002), **National Anti-Corruption Strategy (NACS)**, Islamabad: Pakistan, Retrieved 18 May 2012 from: [info.worldbank.org/.../ANTIC/.../NAC\\_NationalStrategy\\_Pakistan.pdf](http://info.worldbank.org/.../ANTIC/.../NAC_NationalStrategy_Pakistan.pdf)
- 9- Okuyucu-Ergün, Gune (2007), **Anti-Corruption Legislation in Turkish Law**, German Law Journal, Vol. 08 No. 09.
- 10- Shultz, J. (2007), **Anti-corruption policy making in practice: Pakistan-A Country Case Study**, In K. Hussmann (Ed.), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?* (pp 141-147). Norway: Anti-corruption Resource Centre.
- 11- Theobald, Robin (1990), **Corruption, development and under-development**, Durham, North Carolina: Duke University Press.
- 12- **Transparency International** (2012). Retrieved 10 June 2011 from: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>.
- 13- UNESCAP (2002), **"What is Good Governance?"**, Retrieved 12 June 2011 from: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.
- 14- Webster, Merriam (2008). Merriam-Webster's Collegiate Dictionary, Inc.; 11th edition
- 15- Wikipedia (2012), **Corruption Perceptions Index**, Retrieved 11 June 2012 from: [http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption\\_Perceptions\\_Index](http://en.wikipedia.org/wiki/Corruption_Perceptions_Index).
- 16- World Bank (2011), **World-Wide governance indicators**, Retrieved 15 June 2011 from: [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_country.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp)

Archived