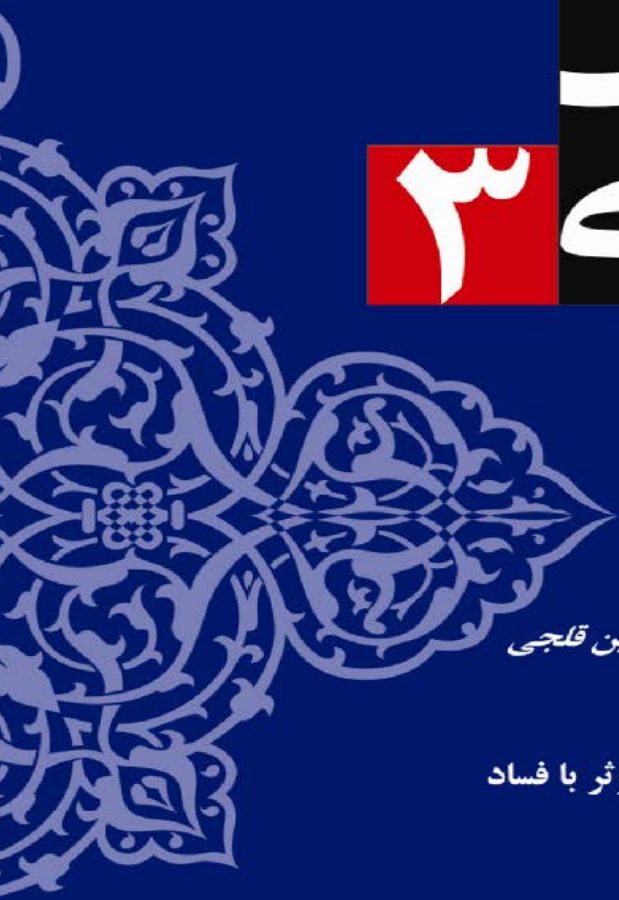


سال دوم / شماره سوم / بهار ۱۳۸۹  
فصلنامه علمی - تخصصی  
سازمان بازرسی کل کشور

# دانش ارزانت



## گفت و گوی ویژه

مبارزه با فساد؛ بایدها و الزامات

حجت الاسلام و المسلمین مصطفی پورمحمدی / مصاحبه و پژوهش: حسین قلجی

## مقالات علمی

نقش مدیریت بهینه منابع انسانی دستگاه‌های نظارتی در مبارزه مؤثر با فساد

دکتر غلامحسین بلندیان

نقش توسعه سرمایه اجتماعی در کاهش فساد

دکتر حمیدرضا ملک‌محمدی و سیما رفسنجانی‌نژاد

رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری

دکتر مهدی خلفخانی

بررسی مفاسد مالی با نگاهی به جرم رشوه در پرتو کنوانسیون‌های پالمو و مریدا

عیسی احمدآبادی

ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد

حمید شفیع‌زاده

هویت جمعی و فساد اداری و مالی

دکتر ابراهیم حاجیانی

## گزارش تخصصی

بررسی وضعیت بازار غیرمتشکل پولی در ایران

علی کاوه‌فیروز، محمدرضا ایران‌نژاد و فتح‌اله اسپندی



## فصلنامه دانش ارزیابی

سال دوم، شماره ۳، بهار ۱۳۸۹

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: مصطفی پورمحمدی

جانشین مدیرمسئول: حسن صفرخانی

رئیس شورای سردبیری: دکتر غلامحسین بلندیان

شورای سردبیری: دکتر غلامحسین بلندیان، حسن صفرخانی، دکتر حمیدرضا ملک محمدی

### شورای علمی

دکتر سیدعلی اکبر احمدی، دکتر کیومرث اشتریان، دکتر رکن الدین افتخاری، دکتر غلامحسین

بلندیان، دکتر بهزاد پورسید، دکتر ناصر جمالزاده، دکتر محسن خلیجی، دکتر علیرضا دیهیم،

دکتر سیدمحمد رضا سیدنورانی، دکتر حسن عابدی جعفری، دکتر حمیدرضا ملک محمدی، دکتر

نوروز هاشم زهی

مدیر اجرایی: حسین قلجی

ویراستاران ادبی: نسیم ثانوی و ناهید عطاردی

ناشر: نشر زمان نو

طراحی جلد: مجید مقصودی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۵۰۰۰ ریال

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۱۶۱۳/۱۲۴ مورخ ۱۳۸۸/۳/۲۰ کمیسیون انتشارات

دولتی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتشر می شود.

نقل مطالب با ذکر منبع مجاز است.

مسئولیت صحت مطالب و مقالات به عهده نویسندگان است.

تهران، خیابان طالقانی، تقاطع سپهد قرنیه، سازمان بازرسی کل کشور، طبقه دوم

معاونت پژوهشی مرکز پژوهش و برنامه ریزی. تلفن: ۶۱۳۶۲۰۲۲

E-mail: [researchcenter.gio@gmail.com](mailto:researchcenter.gio@gmail.com)

پایگاه الکترونیکی: [www.gio.ir](http://www.gio.ir)



سخن سردبیر ۵

### گفت‌وگوی ویژه

مبارزه با فساد؛ بایدها و الزامات ۹

حجت‌الاسلام والمسلمین مصطفی پورمحمدی/ مصاحبه و پژوهش: حسین قلجی

### مقالات علمی

نقش مدیریت بهینه منابع انسانی دستگاه‌های نظارتی در مبارزه

مؤثر با فساد ۲۷

دکتر غلامحسین بلندیان

نقش توسعه سرمایه اجتماعی در کاهش فساد ۴۳

دکتر حمیدرضا ملک محمدی و سیما رفسنجانی‌نژاد

رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری ۷۹

دکتر مهدی خلفخانی

بررسی مفاسد مالی با نگاهی به جرم رشوه در پرتو کنوانسیون‌های پالمو و مریدا ۱۱۷

عیسی احمدآبادی

ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد ۱۴۱

حمید شفیع‌زاده

هویت جمعی و فساد اداری و مالی ۱۶۱

دکتر ابراهیم حاجیانی

### گزارش تخصصی

بررسی وضعیت بازار غیرمتشکل پولی در ایران ۱۸۱

علی کاوه‌فیروز، محمدرضا ایران‌نژاد و فتح‌اله اسپندی



### سخن سردبیر

فساد پدیده‌ای است که روند توسعه کشورها را با مشکل مواجه کرده و علی‌رغم توجهات و برنامه‌ریزی‌ها شاهد روند رو به رشد آن در ابعاد گوناگون هستیم. پیدایش و گسترش فساد به صورت بالقوه و بالفعل عوامل و زمینه‌های مختلفی دارد که هر روز پیچیده‌تر و فنی‌تر می‌شوند. لذا ضرورت دارد تا دستگاه‌ها، نهادها و کنترل‌کنندگان فساد، مجهز به آخرین ابزارها، مسلط به جدیدترین روش‌ها و مطلع از به‌روزترین اطلاعات در زمینه کنترل و مبارزه با فساد باشند. بر این اساس، پژوهش و آموزش دو اصل مهم برای یافتن و آموزش دادن این ابزارها، روش‌ها و اطلاعات به متولیان مبارزه با فساد هستند.

سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان متولی اصلی مبارزه با فساد این وظیفه سنگین را بر دوش خود حس می‌کند و به‌تبع آن مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی که هم‌اکنون یکی از مهم‌ترین زیرمجموعه‌های ستادی سازمان به حساب می‌آید وظیفه انجام این مهم را بر دوش دارد. انجام این وظیفه خطیر ممکن نخواهد بود مگر با مشارکت پژوهشگران، دانشگاهیان و بازرسان مجرب که فصلنامه *دانش ارزیابی حلقه وصلی* برای نیل به این مقصود است. این شماره فصلنامه مقالات پژوهشگران محترم را با موضوع مبارزه با فساد دربردارد که امید است گامی در راستای ارتقای دانش علمی و عملی ارزیابی، کنترل و مبارزه با فساد باشد.

غلامحسین بلندیان

سردبیر فصلنامه *دانش ارزیابی*



# گفت‌گوی ویژه





## مبارزه با فساد؛ بایدها و الزامات

### (حجت‌الاسلام و المسلمین مصطفی پورمحمدی)

مصاحبه و پژوهش: حسین قلجی

● مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران از چه جایگاه و اهمیتی برخوردار

است و آیا جمهوری اسلامی در این باره موفق عمل کرده است؟

○ بسم الله الرحمن الرحيم. بی تردید مبارزه با فساد یکی از اهداف و آرمان‌های جمهوری اسلامی ایران است. یکی از شعارهای اصلی حضرت امام قبل از پیروزی انقلاب دعوت مردم به حرکت و اتحاد آنها در امر مبارزه با فساد بود که مظهر آن را رژیم طاغوتی پهلوی می‌دانست. امام (ره) در دوران بعد از انقلاب نیز به مناسبت‌های مختلف بر این امر تأکید داشتند. مردم ایران نیز نسبت به این موضوع حساس بوده و یکی از اساسی‌ترین شاخص‌های ارزش‌یابی نسبت به دستگاه‌ها، مسئولان و حتی برنامه‌ها را شاخص مبارزه با فساد می‌دانند.

اما علی‌رغم این خواستگاه و رویکرد، با نگاهی گذرا به سی سال گذشته احساس می‌شود که نظام جمهوری اسلامی در زمینه مبارزه با فساد به مقاصد و اهداف مطلوب خود دست نیافته است و این قضاوت و برداشت در کلام رهبری و رهنمودهای ایشان، فضای فکری نخبگان و افکار عمومی وجود دارد.<sup>۱</sup> فهم علت عدم دستیابی به اهداف بسیار

---

۱. فراهایی از بیانات مقام معظم رهبری: «بنده دو سه سال پیش که آن نامه را درباره مبارزه با فساد به مسئولان کشور نوشتم، به دنبال یک کار طولانی و یک بررسی و مطالعه وسیع و همه‌جانبه بودم... آن روزی که بنده مسئله مبارزه با فساد را گفتم، توقعم این بود که مجلس شورای اسلامی سینه سپر کند و جلو بیاید و در این میدان حرکت کند تا ما دیگر احتیاج نداشته باشیم دنبال کنیم؛ اما متأسفانه این‌طور نشد» (بیانات رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار با نمایندگان هفتمین دوره مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳/۰۳/۲۷).

ضروری است و قبل از هر چیز باید چرایی این ناکامیابی شناسایی شود. شاید بتوان به برخی از عوامل مؤثر در این موضوع به نحو اجمال اشاره کرد: از جمله اینکه، کشور ما در حال گذار از یک رژیم فاسد به یک نظام سالم است. در این وضعیت بناهای نامناسب برجای مانده از یک سو و خلأها و نارسایی‌های تقنینی، اجرایی و کنترلی از سوی دیگر مانع موفقیت کامل ما بوده‌اند. افزون بر این، عطف توجه همه مسئولان نظام طی هشت سال دفاع مقدس به دفاع از کیان کشور ما را از توجه کافی و وافی به سایر امور بازداشت. پس از پایان جنگ، دوره سازندگی آغاز شد که این مستلزم گشودن درهای اقتصاد به روی سرمایه‌های داخلی و خارجی و ورود نهادهای دولتی به ساختن کشور بود. ولیکن به نسبت موضوعات و گسترش سریع این فضای اقتصادی، ضوابط و مقررات و سیاست‌های خاصی وضع و اجرا نشد تا مانع فساد شود.

البته مبارزه با فساد در کشور ما زنده بوده و هیچ‌گاه متروک نمانده و عزم جدی هم برای مبارزه وجود دارد و هم‌اکنون دستگاه‌های مختلفی در زمینه‌های گوناگون به فعالیت مشغول‌اند، اما آنچه مورد مطالبه رهبری و مردم است محقق نشده است.

#### ● ادراک مردم از میزان موفقیت کشور در امر مبارزه با فساد چگونه است؟

○ مردم در اشکال مختلف دیدگاه‌های خود را اظهار داشته‌اند و این امر روشن است که مردم احساس مثبتی نسبت به موفقیت ما در مبارزه با فساد ندارند. این امر را با مراجعه به تحولات سیاسی و اجتماعی می‌توان فهمید. به‌عنوان نمونه، زمانی که در مبارزات انتخاباتی و سیاسی، مسئله مبارزه با فساد مطرح می‌شود، مورد استقبال طیف وسیعی از مردم قرار می‌گیرد و کاندیدایی که این شعار را مطرح می‌سازد مورد توجه مردم قرار می‌گیرد، این امر از هر پیمایشی

---

→ «به مسئولان بارها گفته‌ام، تأکید هم کرده‌ام، باز هم می‌گویم و پای این مطلب ایستاده‌ام، باید با فساد در دستگاه‌های دولتی و دیگر دستگاه‌های حکومتی مبارزه شود. متعهد این مبارزه، خود مسئولان قوای مختلف هستند» (بیانات مقام معظم رهبری در دیدار با اقشار مختلف مردم به مناسبت نیمه شعبان، ۱۳۸۱/۰۷/۳۰) - پ.

قوی تر و متقن تر و برداشتی کاملاً دقیق و مستند است. بنابراین درک مردم از وجود فساد امری بدیهی است، اما مهم چرایی و عوامل بروز فساد و عدم موفقیت در مبارزه با آن است که برای شناخت ریشه‌ها و بنیادهای این امر به مطالعات و پژوهش‌هایی نیازمند هستیم.

### ● در صورت امکان مختصات و ویژگی‌های این نوع مطالعات و انتظارات سازمان از این‌گونه مطالعات را بفرمایید؟

○ در مطالعات فساد باید به ابعاد مختلفی از فساد توجه شود، مثلاً فساد آشکار و پنهان، فساد مستقیم و غیرمستقیم، فساد ساختاری و فساد غیرساختاری، فساد خرد و کلان و غیره. این موارد باید در مباحث پژوهشی مورد توجه قرار گیرد، زیرا هر یک از انواع مبارزه اعم از پیشگیری، مقابله و درمان سازوکار خاصی را می‌طلبد. البته توقف در این سطح راهگشا نیست و مستلزم انجام مطالعات کاربردی و عملیاتی است تا مصادیق فساد در جامعه بهتر درک شود و علل آن به صورت کاملاً واقع‌بینانه و منطبق با شرایط بومی جامعه ریشه‌یابی گردد تا بتوان به راهکارهایی ثمربخش برای مبارزه با فساد دست یافت. لذا این تعاریف و نظرها در نهایت باید در قالب یک تعریف مشترک و رسمی درآید.

### ● شما اشاره داشتید که مردم احساس چندان مثبتی از عملکرد ما در امر مبارزه با فساد ندارند به نظر حضرت‌عالی علت این ناکامی چیست؟

○ بله این احساس در جامعه وجود دارد، به عنوان مثال مردم تصور می‌کنند در سازمان‌های اداری مفاسد (رشوه، تبعیض، مناقصات و قراردادهای مشکل‌دار و ...) وجود دارد، لذا در ابتدا نیازمند فهم علت این برداشت و قضاوت هستیم.

صاحب‌نظران هر کدام تعریفی خاص از فساد ارائه می‌کنند و عوامل متعددی را در بروز فساد مؤثر می‌دانند. به عنوان مثال متخصصان علوم اجتماعی بی‌انضباطی را که سبب از بین رفتن سرمایه اجتماعی می‌شود، را بالاترین نوع فساد می‌دانند، متخصصان امور اداری نقض مقررات و

دستورالعمل‌های اداری را بزرگ‌ترین و مخرب‌ترین رفتار و مولد فساد می‌دانند، کارآفرینان و فعالان اقتصادی نوسان تصمیم‌گیری و تزلزل تصمیمات اقتصادی و نداشتن سیاست‌های روشن اقتصادی را مبدأ فسادها و بحران‌های اقتصادی می‌دانند و از نظر افکار عمومی برخوردارند. ناصحیح و غیرموجه و ویژه عده‌ای از افراد از امکانات عمومی فساد تلقی می‌شود.

به نظر می‌رسد تمامی این برداشت‌ها، از پدیده فساد درست باشد؛ چرا که هر گروهی براساس نوع تلقی‌شان به تعریف فساد پرداخته‌اند، اما باید درک یکسانی از علل و تعریف مشترکی از فساد ارائه شود تا مبنای حرکت در امر مبارزه با فساد قرار گیرد در غیر این صورت این احساس ناکامی همچنان باقی خواهد ماند. برای ارائه تعریف مشترک در گام نخست، باید انواع فساد دسته‌بندی شود مانند (فساد اقتصادی، اخلاقی، اجتماعی، سیاسی و ...) و براساس هر کدام از آنها مشخصاً تعریفی ارائه و سپس براساس آن اولویت‌بندی شود. به‌عنوان مثال مشخص گردد که آیا در حال حاضر مبارزه با فساد اقتصادی اهمیت دارد یا فساد سیاسی و یا اینکه باید به تمامی ابعاد توجه شود و سپس برای آنها یک‌سری شاخص‌های روشنی ساخته شود.

#### ● با عنایت به اینکه وجود فساد و درک آن از سوی مردم امری بدیهی است، برای

#### مبارزه با فساد و کاهش آن در جامعه اولین گام یا مهم‌ترین گام چیست؟

○ باید اول فساد را دسته‌بندی کنیم و برای هر یک، تعریف مشخصی ارائه کنیم و از طرفی در حوزه عمومی بر سر تعاریف و مصادیق فساد به درک مشترکی برسیم که نگاهی عام به فساد باشد و همه آن را قبول داشته باشیم؛ یعنی یک نگاه عام در عرصه عمومی و یک نگاه خاص در هر حوزه منحصر به خود و مربوط به اهل فن.<sup>۱</sup> مثلاً در حوزه اقتصادی بایستی ببینیم فساد اقتصادی یعنی چه، در اجتماع ببینیم فساد اجتماعی یعنی چه و همچنین در حوزه فکر باید ببینیم فیلسوفان، متکلمان فساد را چه می‌دانند. پس باید به متخصص هر فنی

۱. نظریه‌ای را تحت عنوان تلفیق یا Mixed Scanning می‌توان ذکر کرد که به تلفیق دو رویکرد و نگاه «تخصصی، فنی و بهینه Optimal» و «عمل‌گرایانه، قانون‌مدار و تدریجی گرایانه Incremental» در اتخاذ سیاست‌ها و برنامه‌ها اشاره دارد - پ.

مراجعه شود و شاخص‌های مطرح شده توسط آنها ملاک عمل قرار گیرد. احساس نیاز برای رسیدن به درک مشترک تنها در سطح نخبگی و تخصصی مطرح نیست، بلکه این احساس در سطح گسترده‌تری وجود دارد. عدم شناخت درست صورت مسئله فساد سبب ایجاد مشکلات و آسیب‌های جدی در جامعه خواهد شد.

اما در مورد ذهنیت مشترک و عام در خصوص تعریف فساد به نظر می‌رسد «خروج از ضوابط قانونی و معیارهای تثبیت شده رسمی»، مناسب‌ترین تعریف است. هرچند در هر حوزه‌ای متخصصان و کارشناسان، نظریات دقیق و قابل توجهی در رابطه با فساد دارند، اما برداشت این متخصصان نمی‌تواند مبنای قضاوت و عمل قرار گیرد چرا که در این صورت با دیدگاه‌های متفاوت و نظرهای گوناگونی مواجه می‌شویم که هر کدام در جای خود محترم و قابل توجه‌اند. آنچه که می‌تواند مبنای عمل قرار گیرد باید در قالب توافقات رسمی و مقررات الزام‌آور سامان پذیرد و شکل یابد. حتی تعاریف عرفی و عام که اهمیت زیادی دارند (زیرا یکی از پایه‌های شالوده فرهنگی جامعه عرف است) نمی‌توانند ملاک قضاوت درست و مبنای برخوردهای عملی با فساد در جامعه قرار گیرند. چون عرف‌ها متعدد هستند و برداشت‌های متفاوتی هم از آنها می‌شود. لذا، تعریف رسمی از تمامی استنتاجات تخصصی، عبارت است از تبدیل آنها به ضوابط الزامی در جامعه که همان قوانین و مقررات است و این تعریف مناسب، برای حس و درک مشترک عمومی از فساد بسیار راهگشاست.

● ممکن است این سؤال مطرح باشد که رسیدن به یک تعریف و عزم مشترک چاره کار نیست، چرا که برخی کشورها علی‌رغم وجود تعدد آرا و اختلاف‌نظرها، در مبارزه با فساد موفق بوده‌اند. اصولاً آیا نداشتن ذهنیت مشترک یا تعریف مشترک از فساد می‌تواند مانع مبارزه با آن شود. در بسیاری از پدیده‌های اجتماعی، سیاست‌مداران و اندیشمندان ذهنیت مشترک ندارند، اما می‌توانند برای آن پدیده برنامه‌ریزی کنند و آن را سامان دهند؟

○ اتفاقاً کشورهای موفق، در قانونشان بسیاری از مصادیق و مرزها را روشن ساخته‌اند و اگر

رفتاری غیر آن صورت گیرد به عنوان فساد تلقی می‌شود. یعنی آنها پیشتر به ذهنیت مشترک رسیده‌اند و آن را در قالب قوانین نهادینه کرده‌اند، اما دائماً به بیان نظریات متخصصان حول و حوش آن می‌پردازند و هرگاه نظر بهتری ظهور کرد آن را جایگزین ذهنیت مشترک قبلی می‌نمایند. ما هم باید بر اساس اصول و اعتقادات دینی خود در وهله اول به یک تعریف روشن، منطقی، رسمی و مورد قبول همگان از قواعد رفتاری و هنجارهای اداری برسیم، سپس در محافل علمی به نظریه پردازی مشغول شویم و در نهایت آن را در قالب مقررات نهادینه کنیم.

● **این تعریف و عزم مشترک روی چه بعدی از فساد باید ایجاد شود: مفهوم فساد،**

**علل و ریشه‌های فساد، آثار و پیامدهای فساد و یا مسئله بودن فساد؟**

○ در حوزه تعریف و عزم مشترک، تعیین و تبیین علل و آثار فساد جایی ندارد و مسئله بودن یا نبودن فساد امری روشن است، اما آنچه جامعه ما به آن نیاز دارد و باید در راستای آن به ایجاد یک ذهنیت مشترک پرداخت، همان تعریف و بیان مصادیق و تبدیل به قانون شدن آن و عزم ملی و همگانی برای مبارزه با آن است.

● **پس، این عزم مشترک، یک ملاک اساسی دارد که همان تبدیل شدن به قانون یا**

**مقررات الزام‌آور است؟**

○ بله، مبارزه با فساد زمانی می‌تواند به درک مشترک عمومی تبدیل شود که از تعریف رسمی برخوردار باشد، یعنی دارای شکل قانونی و الزامی باشد. ما می‌توانیم در حوزه‌های مختلف بگوییم که این عمل درست است یا غلط، اما برخورد ما نمی‌تواند حالت الزام‌آور داشته باشد چون باید مستند به قانون شود و لذا تا زمانی که مختصات و ویژگی‌های این پدیده تبدیل به قانون نشود نمی‌تواند به درک مشترک تبدیل شود. مبارزه با فساد زمانی موفق می‌شود که ابعاد، ویژگی‌ها و مصادیق فساد تبدیل به قانون و سپس به یک درک مشترک شود.

لازمه موفقیت در مبارزه با فساد، این است که به تمامی نگاه‌ها، اهداف و مقاصد مان

تعریف رسمی بدهیم و تا زمانی که به این نقطه نرسیم قدرت شناسایی و رسیدگی به آن را

نخواهیم داشت. در مسائل دینی تا حدودی تعاریف روشن است مثلاً کسی که از دین ارتداد پیدا کرده، با ضروریات دین مقابله و نفی ضروریات کند و یا اموری را نفی و رد کند که منجر به نفی و انکار ضروریات دین شود، مرتد است. پس باید تعریفی روشن و رسمی از اصول اعتقادی دین ارائه گردد و مورد قبول همه قرار گیرد تا اگر کسی آن را نفی نماید گفته شود که مرتکب ارتداد و فساد دینی است. مثلاً التزام به ولایت فقیه که یکی از ارکان سلامت نظام اسلامی است باید به صورت روشن و شفاف تعریف شود تا کوچکترین انحراف از آن قابل شناسایی باشد. جالب است که در این باره خود مقام معظم رهبری تعریف روشن و مشخصی درباره عدم التزام ارائه فرمودند و آن عبارت است از: «عدم پیروی از دستورات حکومتی و عدم تمکین به آن». بنابراین صراحت، شفافیت و رسمیت تعریف فساد باعث مقبولیت آن در نگاه عمومی و مشروعیت مبارزه با آن خواهد شد.

● **یک تعریف فراگیر و مورد اجماع درباره فساد وجود دارد و آن، استفاده از منابع عمومی در راستای منافع شخصی است؛ آیا این تعریف برای ایجاد یک ذهنیت مشترک عمومی کافی نیست؟**

○ از این تعریف رایج از فساد، هر کسی می تواند برداشت خاصی کند. برای مثال در تعریف «استفاده غیررسمی و غیرقانونی از منابع عمومی در جهت منافع شخصی» هر کسی می تواند بگوید این منابع حق من است و استفاده از آن را مظهر فساد نداند. لذا زمانی تعریف از فساد درست خواهد بود که دارای مبنای متقن و روشن باشد؛ مثلاً در همان تعریف «استفاده شخصی و غیرقانونی از منابع عمومی توسط افراد» این استفاده شخصی و غیرقانونی باید به صورت رسمی شاخص گذاری شود و مصادیق آن مشخص گردد تا کمترین انحراف از آن شاخص ها به سرعت قابل پیگرد باشد. پس اگر صرفاً به یک برداشت عمومی استناد کنیم در مقام عمل کارساز نخواهد بود و فقط در صورت رسمیت آن، می توان مبارزه ای اثربخش و کارآمد با فساد داشت.



● کشورهای زیادی یک سند ملی مبارزه با فساد را تدوین و منتشر کرده‌اند؛<sup>۱</sup> یک سند جامع و کلان که مبتنی بر یک مدل و در قالب یک استراتژی ملی مبارزه با فساد که از سوی مراجع عالی ابلاغ می‌شود؛ آیا تدوین چنین سندی می‌تواند در خصوص ایجاد ذهنیت مشترک و عزم ملی هماهنگی نهادهای نظارتی راهگشا باشد؟

○ این سند به عنوان تبیین‌کننده مبانی نظری فساد خوب است. این سند می‌تواند شامل مبانی آرمانی، اخلاقی، عرف‌های پسندیده اجتماعی، قانون‌ها و ... باشد؛ اینها یک اصول راهنما یا منشور سلامت، منشور کمال و یا مبانی مبارزه با فساد است، اما مبارزه با فساد صرفاً نیازمند یک پروتکل اعلامی نیست.

سند ملی مبارزه با فساد بایستی، مقبول اجتماع و متناسب با زمان باشد. تعریف فساد باید مبتنی بر اصول و باورهای هر جامعه باشد به گونه‌ای که تخطی در آن از نگاه همه آحاد جامعه فساد تلقی گردد. بنابراین می‌توانیم چنین سندی ایجاد کنیم اما بایستی کاملاً مبتنی بر اعتقادات و باورهای بومی خودمان باشد که تهیه این سند در فرهنگ‌سازی، ایجاد انگیزه و ایجاد فضای مناسب برای مبارزه مفید است.

● اما با این تعریف و محدود کردن فساد به نقض قوانین و مقررات وظیفه دیگر سازمان، یعنی تأمین حسن جریان امور و کنترل آن، مغفول نمی‌ماند؟

○ حسن جریان امور را می‌توان با توجه به مراتب سلامت تعریف کرد، یعنی خوب و خوب‌تر. اگر جامعه‌ای الزامات اساسی را دارد؛ در گام‌های بعدی، به سراغ کنترل و نظارت بر افزایش بهره‌وری و سرعت و کیفیت انجام برنامه‌ها و سیاست‌ها می‌رود، اما جامعه‌ای که آن بسترها را ندارد ابتدا باید به کنترل فساد مشهود پردازد. مسئله دقیقاً همین است که بدون

۱. در این خصوص می‌توان به برخی از سیاست‌ها و راهبردهای کشورهای در حال توسعه اشاره کرد: سیاست ملی مبارزه با فساد زامبیا، سیاست ملی مبارزه با فساد تانزانیا، سیاست ملی مبارزه با فساد کویت، سیاست ملی مبارزه با فساد آفریقای جنوبی، سیاست ملی مبارزه با فساد بلغارستان و نیز استراتژی ملی مبارزه با رشوه و فساد گرجستان، استراتژی ملی مبارزه با رشوه و فساد پاکستان، استراتژی ملی مبارزه با رشوه و فساد رومانی - پ.

داشتن یک تعریف مشترک یا ذهنیت مشترک، هر کسی می‌تواند تعبیری از فساد و مبارزه با فساد داشته باشد. مثلاً اگر مدیری کارایی ندارد و مافوقش وی را عامدانه و با قصد و نیت با مدیری بهتر جایگزین نکرد این امر می‌تواند به فساد تعبیر شود. اگر کسی یا گروهی از بی‌تدبیری و ناآگاهی مدیری خسارت ببیند، این را هم می‌توان فساد تعبیر کرد.

مشکل اینجاست که دسته‌بندی و اولویت‌بندی روشن و مشخصی از فساد وجود ندارد؛ بنابراین سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با فساد در فضایی مبهم و در مرزهای متداخل مطرح می‌شود و به همین خاطر نمی‌توان سنجید که فعالیت انجام شده تا چه حد مؤثر بوده است و تا زمانی که این امر حل نگردد همچنان این احساس عدم موفقیت در مبارزه با فساد باقی خواهد ماند.

#### ● پس شما معتقد به یک نوع اولویت‌بندی هستید، آیا در حال حاضر اولویت با کنترل و نظارت بر اجرای مقررات است؟

○ بله، مبارزه با فساد یعنی مبارزه با قانون‌شکنی. از این منظر، رعایت اولویت‌ها و اهم و مهم کردن در مبارزه با فساد، عین حسن جریان است. اگر به میزان مشخصی سرمایه، فرصت و نیروی انسانی داریم و میزانی هم نقص و عیب در بخش عمومی در اینجا حسن جریان امور یعنی اهم و مهم کردن و رسیدن به آنچه که اولویت دارد. در این حالت باید با فساد مبارزه کنیم که برای ما خطر و آسیب بیشتری دارد. البته این اولویت‌بندی باید دارای قاعده و منطق قابل قبول باشد و تعریف رسمی شود. چرا که اگر تابع قاعده نشود مبنای کشمکش و اختلاف می‌گردد. پس هم به یک تعریف مشترک و هم تعیین اولویت‌ها نیاز داریم. از این پس، هر فعالیتی که بر اولویت‌های مان تأثیر گذارد و در آن اختلال ایجاد کند ممانعت در روند مبارزه با فساد خواهد بود. مثلاً در حوزه اقتصادی برای تحریک رشد اقتصادی، اولویت را به اصل «۴۴» و خصوصی‌سازی و نظارت بر اجرای صحیح آن می‌دهیم، پس هر حرکتی که مخل این سیاست اولی شود یعنی فساد در حوزه

فعالیت‌های اقتصادی. بنابراین، اگر اولویت‌ها را رعایت کردیم یعنی به‌درستی به مبارزه با فساد پرداخته‌ایم و در غیر این صورت نقص در مبارزه با فساد داشته‌ایم. از این رو بایستی یک جریان عمومی برای کسب همراهی در جامعه ایجاد کنیم، با این نگاه که ذهن جامعه، ذهنی مستعد باشد تا تعاریف، مصادیق و اولویت‌ها را بپذیرند و با آن همراه گردند.<sup>۱</sup>

● به‌عنوان مثال در مورد دانه‌درشت‌ها؛ آیا مردم آنها را مشکل اصلی فساد می‌دانند و درک مشترکی در این باره به‌وجود آمده است؟ اگر چنین است آیا به‌نظر شما با برطرف کردن این مسئله مشکل فساد نیز حل خواهد شد؟

○ اگر شناسایی و برخورد با دانه‌درشت‌ها به‌عنوان مشکل اصلی و موفقیت در آن اصلی‌ترین رکن سلامت اداری باشد، پس از آن نباید مردم دغدغه جدی دیگری در مبارزه با فساد داشته باشند. درحالی‌که واقعیت چنین نیست، زیرا زمانی که یک دانه‌درشت کم شود دانه‌درشت دیگری تولید می‌شود و یا احساس مردم به‌سمت دانه‌ریزها معطوف می‌گردد و پس از مدت کوتاهی لذت و شیرینی حذف دانه‌درشت‌ها از بین می‌رود که این امر به‌دلیل عدم وجود یک درک مشترک و عمومی از مبارزه با فساد در جامعه است.

به‌عنوان مثال در حوزه اقتصادی، بحث قاچاق (از مواد غذایی گرفته تا اساسی‌ترین و بزرگ‌ترین کالاها) مطرح است که بزرگ‌ترین فاسدان اقتصادی در آن فعالیت می‌کنند،

---

۱. با توجه به پذیرش عمومی یک سیاست در متن جامعه طبق نظر محققانی چون کاب، روسو، پیترو می و ساباتیو دولت‌ها ممکن است به چند روش اقدام به سیاستگذاری نمایند: ابتکار از داخل، ابتکار از خارج، بسیج از داخل و بسیج از خارج؛ در مدل ابتکار از داخل، عده‌ای تصمیم‌گیر بدون توجه به ذهنیت دیگر ذی‌نفعان یک سیاست به تعیین سیاست یا برنامه اقدام می‌کنند. در مدل بسیج از خارج، تصمیم‌گیر ذهنیتی ندارد و تحت تأثیر فشار جامعه در قالب حرکت‌های اعتراضی نسبت به پذیرش یک سیاست یا برنامه اقدام به سیاستگذاری می‌کند و در مدل ابتکار از خارج تصمیم‌گیر در فرایندی دموکراتیک تحت تأثیر نهادهای غیردولتی، احزاب و گروه‌های نخبگان است. در مدل بسیج از داخل تصمیم‌گیر با ذهنیت خود تصمیم می‌گیرد، اما با رسانه‌ای‌سازی اقدام به جلب نظر و کسب حمایت مردم می‌کند. این مدل، هم امکان استقلال نخبگان در تصمیم و هم ایجاد یک حمایت عمومی وسیع برای پذیرش خودکار برنامه و تسهیل اجرا را می‌دهد - پ.

اما این حوزه از نظر افکار عمومی کاملاً ناشناخته است و هیچ حس منفی نسبت به مصادیق آن در جامعه وجود ندارد. به علت فقدان یک نظام مالیاتی قوی، افرادی به صورت تصاعدی ثروتمند می‌شوند، اما در جامعه ذهن کسی به نظام مالیاتی معطوف نیست. آثار این نوع از فساد بسیار مخرب است چرا که فاصله طبقاتی را افزایش می‌دهد و به دنبال آن تبعات سیاسی، اخلاقی و اجتماعی فراوانی ایجاد می‌کند. در این گونه موارد چه باید کرد؟ چگونه باید ذهن‌ها را به سمت آنها فعال نمود؟

● شاید این ذهنیت وجود داشته باشد که دانه‌درشت‌ها در همه عرصه‌ها نفوذ کرده‌اند و همان کسانی هستند که تمامی این کارها را انجام می‌دهند و فساد نتیجه اقدامات آنهاست. آن وقت چه باید کرد؟

○ مطمئناً دانه‌درشت حوزه قاچاق، یا دانه‌درشت مالیات و تسهیلات بانکی، همان دانه‌درشت سیاسی یا اداری نیست. این افراد یکی نیستند. البته ممکن است استثنائاً فردی در همه این عرصه‌ها باشد، ولی این نمونه‌ها بسیار اندک است. بی‌تردید حتی اگر در این زمینه به نتایجی دست یابیم اما به دلیل وجود رگه‌های دیگری از فساد و عدم برداشتی روشن و مشخص از مبارزه با آن، موارد جدیدی جایگزین و مطرح خواهند شد و افکار شهروندان به موضوعات دیگر معطوف می‌گردد و سرانجام معلوم نمی‌شود که درزمینه دانه‌درشت‌ها موفقیت حاصل شده است یا خیر.

● شاهد این امر هستیم که هر کس یک بعدی از فساد را برجسته می‌سازد و برداشت و تلقی خاصی از مبارزه با فساد دارد؛ مثلاً در یک زمان مسئله دانه‌درشت‌ها مطرح می‌شود، سروصدای زیادی به راه می‌افتد و پس از مدتی صداها خاموش می‌شود و مسئله جدیدی مطرح می‌گردد. آیا سازمان بازرسی مسئولیت مطالعه و ارائه مدل کلان مبارزه با فساد را ندارد؟

○ سازمان بازرسی مسئول ارائه مدل نیست، ولی به عنوان یکی از دستگاه‌های اصلی مبارزه

با فساد در این راستا تلاش و مشارکت جدی دارد. مثلاً در تهیه لوایحی از قبیل لایحه ارتقای سلامت نظام اداری و لایحه الحاق به کنوانسیون مبارزه با فساد نقش تعیین کننده‌ای داشته‌ایم. در جلسات تصمیم‌گیری مثل ستاد مبارزه با فساد و کمیته مبارزه با فساد شورای دستگاه‌های نظارتی حضوری فعال داریم.

ما به یک تعریف حداقلی، عمومی، قابل فهم و مشترک در همه عرصه‌ها رسیده‌ایم که بیان کردم و آن تجاوز از ضوابط قانونی و معیارهای ثبت شده رسمی با جهت‌گیری بهره‌برداری مالی است. این تعریف، کف مطالبات عمومی در حوزه مبارزه با فساد است، البته همان‌طور که توضیح دادم مصادیق فساد بسیار وسیع و گسترده‌تر از حوزه مالی است. فساد سیاسی، فساد اخلاقی، فساد اجتماعی، حوزه‌هایی بسیار مهم و اساسی است، اما فصل مشترک همه این حوزه‌ها و از طرفی حداقل مطالبات عمومی در بحث مبارزه، فساد مالی است، بر این اساس سازمان بازرسی جهت‌گیری مأموریتی خود را طراحی کرده است و شاخص نظارت و بازرسی خود را قوانین موجود و تعاریف رسمی می‌داند و البته در تلاش است تا این تعاریف را تکمیل، اصلاح و کاربردی کند.

لذا تمرکز بر روی دانه‌درشت‌ها و آن هم در حوزه سیاسی کافی نیست و به‌طور کلی در هر حوزه‌ای دانه‌درشت وجود دارد، این دانه‌درشت‌ها هم‌تراز نیستند و بسیار باهم متفاوت‌اند. در نتیجه این موارد باید به‌خوبی فهمیده و شناسایی شود. باید گفت بزرگ‌ترین آفت در مبارزه با فساد، مسئله‌شناسی و صورت‌بندی اشتباه و ارائه تعاریف مبهم از فساد است که سبب شده مبارزه با فساد در فضای سیاسی و تبلیغاتی مطرح شود.<sup>۱</sup>

---

۱. علوم سیاست‌گذاری از چند منظر می‌تواند برطرف‌کننده برخی کاستی‌های برنامه‌ریزی باشد که مهم‌ترین آن ارائه یک چارچوب عمل است. سیاست‌گذاری عمومی فرایند اتخاذ یک سیاست را براساس یک الگوی غیرخطی شامل مراحل: تعریف مسئله یا مشکل، تعیین گزینه‌ها، انتخاب بهترین گزینه، عملیاتی‌سازی، ارزیابی و ثبات یا تغییر سیاست می‌داند. به اعتقاد دانشمندان چون کاب، الدر، کینگدان، وابلنسکی و جونز در این فرایند مهم‌ترین گام تعیین و شناسایی مسئله و مشکل است که به آن تنظیم دستور کار Agenda Setting می‌گویند.

● به نظر می‌رسد ذهنیت شما بسیار سیستیمیک و نزدیک به نظریه سیستیمی پارسونز است<sup>۱</sup> که کنش اجتماعی را یک سیستم و دربردارنده زیرسیستم‌های اجتماعی - فرهنگی می‌بیند که باید تعاملی منطقی میان زیرسیستم‌ها برقرار باشد؟

○ تئوری مذکور تعاملات و بده‌بستان‌ها را در حوزه‌های مختلف بیان می‌کند، اما برای تعریف فساد باید پایه‌های ثابت و تعریف شده‌ای در هر بخش ارائه گردد. به‌عنوان مثال در برخی بخش‌ها فساد به‌عنوان آنچه که غیرحق باشد و در برخی خلاف قوانین و مقررات و در برخی خلاف منافع عمومی تعریف می‌شود. پس در هر بخشی یک سری اصول ثابت مورد نیاز است. در اخلاق، فرهنگ، اقتصاد، رفتارهای شهروندی و ... اصول ثابتی وجود دارد که غیرقابل تغییر و خدشه‌ناپذیرند و تعامل میان آنها باید تعاملی منطقی و هم‌افزا باشد و هیچ‌کدام نباید دیگری را تضعیف کنند. به‌عنوان مثال اگر ارزش یا هدف (الف) ارتقای شاخص‌های اقتصادی و اجتماعی است، نباید ارزش یا هدف (ب) اخلاق اجتماعی برای رسیدن به آن فدا شود یا مورد افول قرار گیرد. از طرفی باورهای مورد قبول در هر جامعه

---

۱. تالکوت پارسونز (۱۹۰۲-۱۹۷۹) یکی از بزرگ‌ترین نظریه‌پردازان و جامعه‌شناسان قرن بیستم است که دست به طرح تئوری‌های جدید در رابطه با کنش فردی، نظام اجتماعی و سیستم فرهنگی زده است. پارسونز برای عناصر فرهنگی و اجتماعی در شکل‌گیری سیاست و اقتصاد نقش عمده‌ای قائل بود و در ترویج مکتب «کارکردگرایی ساختاری» تلاش بسیاری کرد.

براساس نظریه سیستم‌های پارسونز، بایستی زمینه‌های عمل را به‌عنوان چهار سیستم فرهنگی، زیستی، اجتماعی و روانی در نظر گرفت؛ این چهار سیستم در عین تمایز پیوستگی و تداخل دارند و می‌توان آنها را تحت یک سیستم کلان که سیستم عمل است قرار داد.

ارتباط این سیستم‌ها به شکل افقی نیست بلکه به‌نحوی رتبه‌بندی شده‌اند که سیستم فرهنگی، سیستم اجتماعی و سیستم روانی، سیستم روانی و سیستم سیاسی را کنترل می‌کند. این رتبه‌بندی از لحاظ اطلاع از بالا به پایین و از لحاظ نیرو از پایین به بالاست. یعنی سیستم فرهنگی دارای بیشترین اطلاع و سیستم زیستی دارای بیشترین نیروست.

در این رابطه رتبه عالی‌تر، رتبه‌های پس از خود را کنترل می‌کند. عناصر فرهنگی که دارای خصیصه کلی هستند از طریق نهادی شدن در قالب سیستم اجتماعی به شکل هنجار و قاعده درمی‌آیند. مثلاً ارزش کلی عدالت (عنصر فرهنگی) در نظام قضائی نهادینه می‌شود و در قالب سیستم اجتماعی تحقق عملی می‌یابد؛ ساخت همان نهادی شدن عناصر کلی فرهنگی است و خصوصیات نسبتاً پایداری دارد - پ.

متفاوت است و هر مکتبی برای خود دارای اصولی است و این مباحث به طبع در جمهوری اسلامی ایران بایستی در قالب مکتب و اصول اسلامی مطرح شود. برای هر حوزه‌ای باید یک سری اصول ثابت را پذیرفت که تغییرناپذیرند مگر آنکه یک مصلحت اولی ایجاد شود. به عنوان مثال در دوران جنگ برای دفاع از مرزها و مقابله با دشمن و تأمین امنیت می توان رفاه را در جامعه کاهش داد، بنابراین باید برنامه‌ها و سیاست‌ها اولیت‌بندی شود که این امر، اصلی منطقی و عقلانی است.

● **با تشکر از وقتی که در اختیار فصلنامه قرار دادید، در پایان اگر نقطه نظری دارید به عنوان جمع‌بندی بفرمایید.**

○ مبارزه با فساد یک مسئله جدی است که با برنامه و کارکردی روشن، ابزار وسیع، اراده قوی و سازوکارهای تعریف شده، دستگاه‌های مسئول و نیز با نظارتی دقیق و برنامه‌ای بلندمدت شکل می‌گیرد. یکی از دلایل اصلی که سبب عدم موفقیت در مبارزه با فساد شده، تبدیل شدن آن به یک مقوله جدال‌برانگیز اجتماعی - سیاسی است و بیشتر از این منظر برای بهره‌های سیاسی مورد استفاده قرار گرفته است. بنابراین برای موفقیت در مبارزه با فساد ابتدا باید فساد را از حوزه جنجال‌های اجتماعی - سیاسی خارج و به یک فضای کاملاً جدی و واقعی برنامه‌ای تبدیل کرد و گام اول برای ورود به این حوزه رعایت مقررات است. اگر مبارزه با فساد در خارج از یک مقررات و قوانین تعریف شده و ثابت اتفاق بیافتد این امر، به نتیجه‌ای دست نخواهد یافت.

هیچ کس نمی‌تواند بی‌برنامه و یا با نقض قوانین و مقررات با فساد مبارزه کند. تنها با نظم و برنامه می‌توان به مبارزه با فساد پرداخت. بی‌تردید طرح هر نوع برنامه مبارزه با فساد که خارج از قاعده اجرایی باشد<sup>۱</sup> بی‌تردید به موفقیت نخواهد رسید و حتی اگر در برخی

۱. در این باره می‌توان به تکنیک ارزیابی امکان‌پذیری یا امکان‌سنجی Feasibility طراحی یک برنامه یا سیاست اشاره کرد. امکان‌سنجی روشی برای پاسخ‌گویی به نگرانی‌ها درباره فقدان توجه به مسائل امکان‌پذیری اجرای سیاست است. ←

حوزه‌ها به دستاوردهایی نائل شود حتماً آن دستاوردها محدود و کوتاه‌مدت و همراه با عوارض خواهد بود. پس نتیجه اینکه برای یک مبارزه خوب و صحیح با فساد، به مقررات روشن و شفاف و اجرای قاطعانه آنها نیازمندیم.

### نکات کلیدی مصاحبه

۱. با نگاهی گذرا به سی سال گذشته احساس می‌شود که نظام جمهوری اسلامی در زمینه مبارزه با فساد به مقاصد و اهداف مطلوب خود دست نیافته است.
۲. مبارزه با فساد مستلزم انجام مطالعات کاربردی و عملیاتی است تا مصادیق فساد در جامعه بهتر درک و علل آن به صورت کاملاً واقع‌بینانه و منطبق با شرایط بومی جامعه ریشه‌یابی شود.
۳. ما تعریف مشترکی از فساد و مبارزه با آن نداریم که بر مبنای آن برنامه‌ریزی کنیم. صاحب‌نظران هر کدام تعریفی خاص از فساد ارائه می‌کنند و عوامل متعددی را در بروز فساد مؤثر می‌دانند.
۴. اول باید فساد را دسته‌بندی و سپس برای هر یک، تعریف مشخصی ارائه کنیم. در حوزه عمومی بر سر تعاریف و مصادیق فساد به یک درک مشترکی برسیم که نگاهی عام به فساد باشد و همه آن را قبول داشته باشیم.
۵. در مورد تعریف مشترک در خصوص فساد به نظر می‌رسد خروج از ضوابط قانونی و معیارهای تثبیت‌شده رسمی، مناسب‌ترین تعریف است.
۶. پدیده فساد زمانی می‌تواند به درک مشترک عمومی تبدیل شود که از تعریف رسمی برخوردار باشد، یعنی دارای شکل قانونی و الزامی باشد.

---

→ درحالی‌که مشکلات امکان‌پذیری و اجرایی بودن، نقش بزرگی را در عدم موفقیت اجرای سیاست‌ها بازی می‌کند، اما توجه کمی به این مسئله مبذول شده است. این فن، روشی نظام‌مند، برای پیش‌بینی توانایی‌ها، منافع و امکان اجرای هر برنامه است. تحلیلگر تنها از طریق این روش می‌تواند مطمئن شود که آیا فاکتورهای سازمانی و سیاسی که برای اتخاذ و اجرای یک سیاست جنبه حیاتی دارند، به‌درستی محاسبه شده‌اند یا خیر؟ - پ.



۷. کشورهای موفق، در قانونشان بسیاری از مصادیق و مرزها را روشن ساخته‌اند و اگر رفتاری غیر آن صورت گیرد به‌عنوان فساد تلقی می‌شود. یعنی آنها پیشتر به ذهنیت مشترک رسیده‌اند و آن را در قالب قوانین، نهادینه کرده‌اند.
۸. تعریف فساد باید تعریفی عملیاتی، متناسب، مقبول اجتماع و متناسب با زمان باشد. تعریف فساد باید مبتنی بر اصول و باورهای هر جامعه باشد به‌گونه‌ای که تخطی در آن از نگاه همه آحاد جامعه فساد تلقی گردد.
۹. مشکل اینجاست که دسته‌بندی و اولویت‌بندی روشن و مشخصی از فساد وجود ندارد؛ بنابراین سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با فساد در فضایی مبهم و در مرزهای متداخل مطرح می‌شود و به همین دلیل نمی‌توان سنجید که فعالیت انجام شده تا چه حد مؤثر بوده است.
۱۰. اگر شناسایی دانه‌درشت‌ها یک ذهنیت مشترک باشد، همه باید به این نقطه برسند که اگر این مشکل حل شود یک احساس کاملاً مثبتی در جامعه ایجاد می‌شود. آیا به‌واقع این احساس وجود دارد و یا ایجاد خواهد شد؟ و دیگر کسی دغدغه فساد در کشور نخواهد داشت؟
۱۱. به‌علت فقدان یک نظام مالیاتی قوی، افرادی به‌صورت تصاعدی ثروتمند می‌شوند اما در جامعه ذهن کسی به نظام مالیاتی معطوف نیست. آثار این نوع از فساد بسیار مخرب است.
۱۲. مبارزه با فساد یک مسئله جدی است که با یک برنامه و کارکرد روشن، ابزار وسیع، اراده قوی و سازوکارهای تعریف شده، دستگاه‌های مسئول و با نظارتی دقیق و برنامه‌ای بلندمدت شکل می‌گیرد.
۱۳. برای موفقیت در مبارزه با فساد ابتدا باید تعریف فساد را از حوزه جنجال‌های اجتماعی - سیاسی خارج و به یک فضای کاملاً جدی و واقعی و برنامه‌ای تبدیل کرد و گام اول برای ورود به این حوزه رعایت مقررات است. اگر مبارزه با فساد در خارج از یک مقررات و قوانین تعریف شده و ثابت اتفاق بیفتد این امر، به نتیجه‌ای دست نخواهد یافت.

# مقالات علمی



# نقش مدیریت بهینه منابع انسانی دستگاه‌های نظارتی در مبارزه مؤثر با فساد

دکتر غلامحسین بلندیان\*

مدیریت منابع انسانی در موفقیت یک سازمان مانند سازمان بازرسی در انجام وظایف و مسئولیت‌هایش، از نقش و اهمیت بسزایی برخوردار است. منابع انسانی در هر سازمانی دارای ویژگی‌های منحصر به فردی است و شناسایی و مدیریت دقیق آن از اساسی‌ترین مسائل برنامه‌ریزی و مدیریت منابع سازمانی است که سازمان بازرسی کل کشور نیز مانند هر سازمان دیگری باید به این مهم پردازد. روشن است که افزایش توانمندی مدیریت منابع سازمان، نقش حیاتی در افزایش کارایی سازمان و موفقیت بیشتر آن در مبارزه با فساد خواهد داشت، لذا کنکاش در این زمینه اهمیت بسزایی خواهد داشت.

**کلیدواژه‌ها: سازمان بازرسی؛ سیاست‌گذاری سازمان؛ مدیریت منابع؛ قدرت سازمانی**

---

\* معاون برنامه‌ریزی و مدیریت منابع سازمان بازرسی کل کشور و استاد دانشگاه علامه طباطبایی؛

## مقدمه

سازمان پدیده‌ای است اجتماعی که به شکل آگاهانه، هماهنگ شده و مرزهای نسبتاً مشخصی دارد که برای تحقق مجموعه‌ای از اهداف، براساس مبانی دائمی و ثابت فعالیت می‌کند از این رو یک سازمان کارآمد دارای مشخصه‌های زیر است:

- پدیده‌ای اجتماعی است. از افراد و گروه‌هایی تشکیل شده که با یکدیگر در تعامل هستند.

- آگاهانه هماهنگ شده است. یعنی پدیده‌ای که حالت تصادفی ندارد. الگوهای تعاملی که افراد درون سازمان از آن پیروی می‌کنند، تصادفی به وجود نیامده‌اند.

- هماهنگی دارد. چون پدیده‌هایی اجتماعی هستند باید الگوهای آن منسجم و هماهنگ باشد. هرچه ابهامات به حداقل برسد، میزان اطمینان بالا برود.

- مرزهای مشخص دارد. حدود مرز یک سازمان باید روشن باشد و اعضا از غیراعضا باز شناخته شوند. هرچند مرزها تغییر می‌کنند اما این مرزها از طریق سازوکارهای رسمی و قانونی به وجود می‌آیند.

- برای انجام و تحقق اموری خاص به وجود آمده که هدف می‌نامند. از آنجا که دستیابی به این اهداف چیزهایی نیستند که به وسیله یک فرد به تنهایی امکان‌پذیر باشد و یا اینکه به دست آوردن آنها از طریق سازمان راحت‌تر است لذا سازمان به وجود می‌آید.

پروفسور هربرت سایمون در بحث هویت سازمانی، آن را ساختاری می‌داند که از روابط متقابل افراد تشکیل شده است. سازمان اعضای خود را آموزش می‌دهد، اصولی را به آنان آموخته و تلقین می‌کند و آنها را وامی‌دارد تا نسبت به خواسته‌ها و نیازهایی که در پست و مقام آنها وجود دارد واکنش‌های مشخصی از خود نشان دهند. این واکنش‌ها به صورت امری عادی و تکراری درمی‌آیند که فرد برای انجام آنها کمتر به ذهن خود مراجعه می‌کند. در برخی از شرایط حتی عواطف و احساسات انسانی هم می‌توانند پایگاه سازمانی داشته باشند (هال، ۱۳۷۶: ۵۶).

روشن است که دستیابی به اهداف تعریف شده، از راه تعامل میان اعضای سازمان در قالب نقش‌ها و قواعد ممکن می‌شود که این سازوکار را ساختار می‌نامند. ساختار سازمانی کارویژه معین کند که وظایف چگونه باید اختصاص داده شوند. سه عنصر پیچیدگی، رسمیت و تمرکز از عناصر محوری و اساسی ساختار هستند:

● **پیچیدگی:** حدود تفکیک وظایف درون‌سازمانی؛ که به میزان تخصص، تقسیم کار و تعداد سطوح در سلسله‌مراتب بستگی دارد.

● **رسمیت:** میزان اتکای یک سازمان به قوانین، مقررات و رویه‌هایی است که رفتار کارکنان سازمان را جهت می‌دهد. رسمیت بسته به هدف و ماهیت سازمان متفاوت و ممکن است از سازمان خیلی رسمی مانند ارتش تا سازمانی غیررسمی متغیر باشد.

● **تمرکز:** تمرکز یعنی میزان اختیارات در تصمیم‌گیری‌ها. ممکن است در سازمانی به دلیل ماهیت کارشناسی و فنی بودن آن بسیاری از تصمیمات به سطوح پایین واگذار شود. یعنی نوعی تمرکززدایی در تصمیم‌گیری وجود داشته باشد. در برخی سازمان‌ها نیز ممکن است به دلیل ماهیت نظامی - امنیتی یا ترجیح رؤسای سازمان، تصمیمات که می‌تواند شامل سیاست‌های کلی سازمان باشد، در دایره بسته و محدودی از افراد اتخاذ شود.

محور برنامه‌ریزی و مدیریت منابع انسانی در درون یک سازمان بررسی و شناسایی رفتار سازمانی است. در رفتار سازمانی سطح تحلیل افراد و گروه‌ها کوچک است. یعنی مطالعه رفتار فردی (یادگیری، انگیزش و شخصیت) و رفتار گروهی (نقش‌ها، موقعیت افراد، رهبری، ارتباطات و منازعات) محور اساسی در مدیریت منابع انسانی است. بنابراین سازمان بازرسی به دلایل زیر یک سازمان ویژه است:

۱. تولیدکننده قدرت است،

۲. موجب انسجام جامعه می‌شود،

۳. به دنبال بقای جامعه است،

۴. منابع عموم را تأمین می‌کند.

بنابراین شناسایی و مدیریت دقیق ساختار و منابعی که سازمان بازرسی از آنها بهره‌مند می‌شود از اساسی‌ترین مسائل سیاستگذاری سازمانی خواهد بود. مسئله شناسایی، تجزیه و تحلیل و مدیریت منابع سازمانی به خصوص منابع انسانی بسیار پیچیده و مشکل است. چرا که غالباً منابع انسانی مجموعه گسترده‌ای از اعضا و ارتباطات میان آنها را دربرمی‌گیرد.

در این مقاله قصد داریم به شناخت و تحلیل ویژگی‌های منابع انسانی سازمان بازرسی و نقش مدیریت این منابع در ارتقای فرایند ارزیابی، نظارت و کنترل بپردازیم.

### ۱ ویژگی‌های منابع انسانی سازمان بازرسی

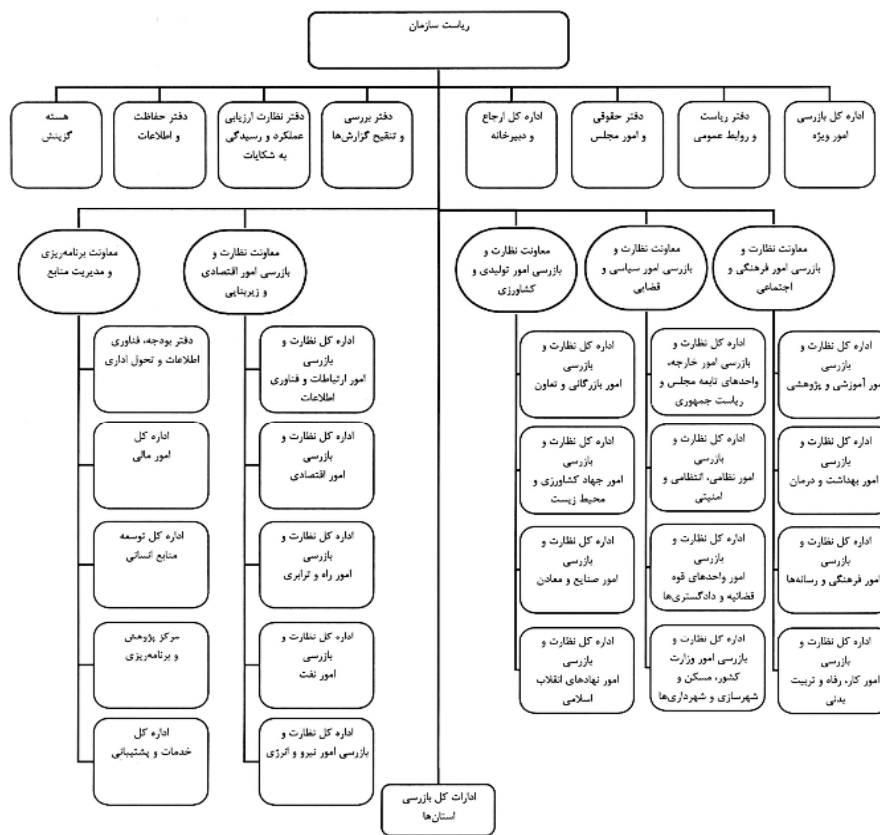
مدیریت منابع انسانی این گونه تعریف می‌شود: گماردن و انتصاب افراد در نقاط مختلف نمودار سازمانی، در پست‌های اجتماعی و پست‌هایی که بر روابط سازمانی سایر افراد اثر می‌گذارد (Blau, 1947:12). یکی از کاربردهای تعریف یاد شده در تقسیم کار است. پست‌هایی که توسط افراد احراز می‌شوند دارای قواعد و مقرراتی هستند که نوع رفتار مقامات را تعیین می‌کنند. در آثار سول<sup>۱</sup> به روابط متقابل انسان - ساختار تأکید زیادی شده است. وی اعتقاد دارد ساختار، نحوه کارکرد افراد را مشخص می‌کند ولی در عین حال نحوه کار افراد هم تعیین‌کننده شکل ساختار است. ساختار از این زاویه هم خالق و هم مخلوق است. ساختار سازمانی در همه زمان‌ها ثابت باقی نمی‌ماند، بلکه همان‌گونه که به امور سازمان شکل می‌دهد، امور سازمان هم می‌تواند به آن شکل بدهد یا شکل آن را تغییر دهد. البته این گفته به معنای مجاز بودن بی‌ثباتی و آنومی در ساختار سازمان نیست. به‌طور کلی «ساختار کارآمد باثبات» موجب هماهنگی کامل و تمام‌عیار در هر سازمانی شده و مانع رفتارهای بی‌قاعده می‌شود. همگونی یا یکنواختی در راه‌حل‌های فنی و تکنیکی، دادوستدها و مبادلات سیاسی و تغییرهای اجتماعی که در درون و بیرون سازمان‌ها رخ می‌دهد، محصول یک

---

1. Sewell

نقش مدیریت بهینه منابع انسانی دستگاه‌های نظارتی در مبارزه با فساد ۳۱

ساختار باثبات است. در غیر این صورت تغییرات مداوم زیرمجموعه‌ها و تغییر وظایف بخش‌ها باعث سردرگمی، نزاع و تداخل در انجام وظایف خواهد شد. ساختار سازمان سه نقش اصلی برعهده دارد نخست اینکه، باید هدف‌های سازمان را تأمین نماید. دوم اینکه، رویه‌ها و روندهای قدرت در سازمان را مشخص می‌کند و سوم اینکه، حوزه اعمال قدرت را تعیین می‌کند. در یک جمله ساختار صحنه عملیات سازمان است.



نمودار ۱ ساختار سازمانی سازمان بازرسی



از این رو مدیریت تقسیم کار سازمانی اولین گام در مدیریت منابع انسانی یک سازمان است. تقسیم کار باید دارای مرزهای روشن و ساختارمند باشد. برای مثال به طور دقیق تقسیم کارهای مربوط به کارشناسی، اداری و بازرسی و نیز میزان تمرکز یا میزان و نوع مشارکت پرسنل در تصمیم گیری ها روشن باشد.

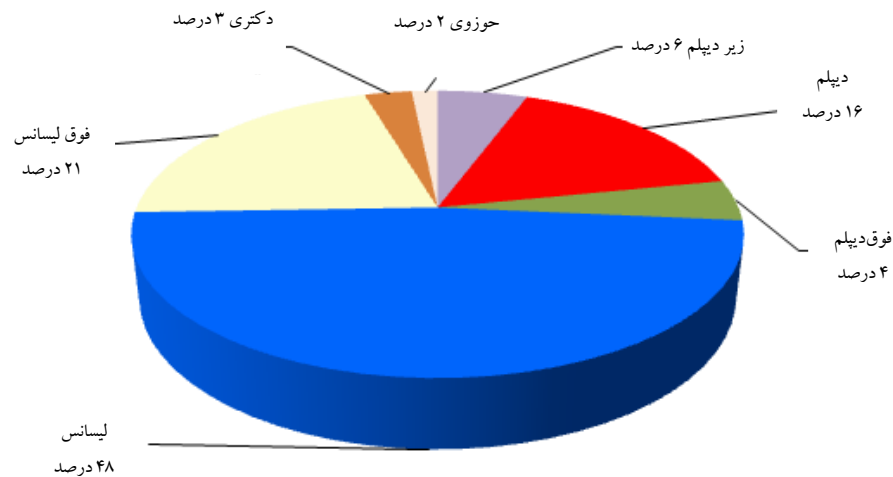
تفکیک کارها دارای دو الگوی اصلی است. به عبارت دیگر تفکیک کارها در یک سازمان یا عمودی است یا افقی (هال، ۱۳۷۶: ۸۹). نکته اساسی در ارتباط با تفکیک کارها به صورت افقی، تخصص است. هیچ<sup>۱</sup> تخصص سازمان را برحسب تعداد افراد متخصص و مشغول در آن سازمان و نیز برحسب میزان تحصیلات و آموزش لازم که هر یک از افراد باید داشته باشند اندازه گیری می کند (Hage, 1965).

برخلاف الگوی افقی تفکیک کارها که مختص سازمانها و نهادهای کارشناسی و علمی است، الگوی سلسله مراتبی به نهادهای اجرایی تر و فن سالارتر اختصاص دارد. از آنجا که سازمان بازرسی را، با توجه به آمار منابع انسانی، باید در زمره سازمانهای کارشناسی و فوق تخصصی به شمار آورد، لذا الگوی تقسیم وظایف باید براساس تفکیک افقی باشد (جدول ۱ و نمودار ۲). چرا که در سازمانهای کارشناسی که منابع انسانی آن را افراد متخصص تشکیل می دهند، اگر ساختار سلسله مراتبی باشد، شیوه عمل ممکن است دچار تضاد اجرایی شود.

جدول ۱ وضعیت نیروی انسانی از نظر تحصیلات تا پایان سال ۱۳۸۸

جمع	ارزش مدرک تحصیلی						عنوان	
	حوزوی	دکتر	فوق لیسانس	لیسانس	فوق دیپلم	دیپلم		زیر دیپلم
۷۴۵	۱۱	۲۲	۱۵۲	۳۳۶	۳۱	۱۳۱	۶۲	مرکز
۶۶۱	۱۲	۲۰	۱۴۲	۳۳۹	۳۴	۹۶	۱۸	استان
۱۴۰۶	۲۳	۴۲	۲۹۴	۶۷۵	۶۵	۲۲۷	۸۰	جمع

1. Hage



#### نمودار ۲ نمودار درصدی وضعیت نیروی انسانی به تفکیک ارزش تحصیلی طی سال ۱۳۸۸

جدول ۱ و نمودار ۲ نشان می‌دهند که حدود ۷۲ درصد از نیروهای سازمان دارای مدرک لیسانس و بالاترند. به طور دقیق‌تر، در مرکز درصد نیروهای دارای مدرک لیسانس و بالاتر حدود ۷۰ درصد و در استان حدود ۷۸ درصد است که این بیانگر سطح تخصص سازمان است.

یکی از مسائل دیگر در حوزه مدیریت منابع انسانی سازمان‌ها به خصوص سازمان‌های تخصصی، مسئله منازعه متخصصان است. اگر آنجا که نمی‌توان متصور شد هر مشکلی فقط یک راه‌حل دارد، بنابراین دیدگاه متخصصان در مورد یک مسئله متفاوت خواهد بود. وقتی که دیدگاه‌های مختلف درهم آمیخته شود به ندرت امکان دارد، دیدگاه واحدی به دست آید. به این ترتیب افراد کارشناس به صورت منبع تعارض و تضاد برای سازمان درمی‌آیند (Ibid.). سازمان بازرسی که کارشناسان و متخصصان زیادی را در خود جای داده نیاز به یک مدیریت منابع و برنامه‌ریزی فوق تخصصی در این زمینه دارد تا احتمال

تعارض دیدگاه‌ها در آمار، بازرسی‌ها، نحوه رسیدگی، علل بایگانی و توقف روند رسیدگی و نیز سایر مسائل به حداقل برسد.

مسئله دیگری که در این حوزه تحلیلگران سازمانی را به خود مشغول داشته ائتلاف گروه‌ها یا ایجاد شبکه‌ها<sup>۱</sup> در درون سازمان است. گاهی اوقات، این ائتلاف‌ها درصد برمی‌آیند تا بر ائتلاف‌های دیگر اعمال قدرت کنند و به خواسته‌های خود برسند در اینجاست که منازعه شبکه‌ها یا ائتلاف‌ها شکل می‌گیرد. مطالعات پژوهشگران نشان می‌دهد که سازمان‌ها بدین گونه بسیار سیاسی می‌شوند و از ماهیت اداری خود دور می‌گردند. (Achrach and Laweer, 1980) رصد و کنترل ائتلاف‌های درون سازمان یکی از ویژگی‌های مهم مدیریت منابع انسانی است.

## ۲ مدیریت ارتباطات نیروی انسانی

تحلیلگران سازمانی درجات متفاوتی از اهمیت برای فرایند مدیریت ارتباطات قائل شده‌اند. برای مثال برنارد<sup>۲</sup> معتقد است: در تئوری سازمان، ارتباطات در کانون یا مرکز قرار دارد، زیرا ساختار و حدود سازمان به وسیله شیوه‌های ارتباطی تعیین می‌شوند (Bernard, 1938: 91). کیتز و کان<sup>۳</sup> معتقدند که ارتباطات روح و اساس نظام اجتماعی سازمان را تشکیل می‌دهد (Katz and Kahn, 1987). مثلاً بی‌توجهی به عواملی که موجب تغییر محتوا (تحریف)، برداشت نادرست و یا عدم انتقال پیام در سطح نیروی انسانی در یک سازمان می‌شوند، باعث شده که بسیاری از سازمان‌ها با مسائل و مشکلات زیادی روبه‌رو شوند که علت اصلی آن عدم مدیریت صحیح ارتباطات است. ارتباطات باید بتواند با آهنگی موزون و دلنشین اطلاعاتی دقیق به همه اعضای سازمان بدهد. پیام می‌تواند شامل هدف سازمان، برنامه‌های سازمان، دستور مدیران، سیاست‌ها و یا حتی یک آیین‌نامه باشد.

---

1. Network

2. Bernard

3. Katz and Kahn

از آنجا که گیرنده پیام تحت تأثیر عوامل احساسی و عاطفی قرار می‌گیرد، فرد به گونه‌ای ناشناخته و ناآگاه از خود واکنش نشان می‌دهد. به‌طور طبیعی نیازهای شخصی، ارزش‌ها، علایق و خواسته‌های فرد بر برداشت و پنداشت وی از پیام اثر می‌گذارد و این مسئله در نظام دیوان‌سالاری ما به‌طور شدید قابل مشاهده است. همراهی، پذیرش، نادیده گرفتن و تعلق یا مخالفت یکی از چهار واکنش گیرنده پیام خواهد بود. راهکار تبدیل تعلق و مخالفت گیرنده پیام به پذیرش یا همراهی، گسترش و شفافیت ارتباطات و ابداع سیستم‌های حساس در برابر واکنش مجریان است.

ارتباطات میان نیروی انسانی یک سازمان دو جهت دارد: ارتباطات رو به پایین و ارتباطات رو به بالا. ارتباطات رو به پایین که از رأس هرم سازمانی به سوی قاعده آن جریان می‌یابد دارای پنج رکن است (Ibid.). رکن اول، به‌صورت دستورالعمل است و می‌تواند از طریق صدور دستور مستقیم، برگزاری جلسه‌های آموزشی، نوشتن شرح وظیفه و غیره انجام شود. هرچه دستورالعمل‌ها کلی‌تر باشند انجام کار پیچیده‌تر و نامطمئن‌تر خواهد بود. رکن دوم عبارت است از استدلال درباره موجودیت یا نوع کار. در برخی موارد مدیران سازمان‌ها تصور می‌کنند زیردستان نمی‌توانند اهداف اصلی را درک و هضم نمایند. رکن سوم شیوه انجام کار است که از بالا به پایین جریان می‌یابد. رکن بعدی بازخورد است و سرانجام قبولاندن و تلقین اهداف به زیردستان، رکن نهایی، مسیر ارتباطات از بالا به پایین سازمان است. در اینجا وظیفه اصلی مدیریت منابع انسانی این است که احساسات کارکنان را تحریک کرده و آنها را وارد نظام انگیزش سازمان کند (هال، ۱۳۷۶: ۲۸۸-۲۷۶). نتیجه‌ای که از این بحث در مدیریت ارتباطات سازمان بازرسی حاصل می‌شود این است که تلاش می‌شود، مدیریت ارتباطات عمودی در سازمان بر پایه وارد کردن همه کارکنان در نظام انگیزشی صورت پذیرد.

در رابطه با ارتباطات رو به بالا باید سه نکته را مدنظر داشت: نکته اول، حالت گزارش از وضع سازمان و کارکرد آن دارد، بنابراین باید به دقت تحلیل محتوا شود. نکته دوم،

به شدت در معرض تحریف است. زیرا اگر افراد دریابند محتوای اطلاعات به ضرر خود یا همکارانشان است، علاقه‌ای به انتقال آن نخواهند داشت. نکته سوم، خلاصه‌سازی اطلاعات است. یکی از وظایف رده‌های میانی سازمان خلاصه کردن و ویرایش اطلاعات است، از این رو احتمال دارد تأثیر بسیاری در جهت‌گیری و برداشت مدیران از وضعیت جاری داشته باشد (Wilensky, 1967). یکی از مهم‌ترین راهکارهای آن مدیریت دانش<sup>۱</sup> است. یعنی استقرار سازوکاری که ارتباطات را دیجیتال، لحظه‌ای، مستقیم، سریع و بی‌پرده کند. از این طریق تمامی کارکنان متصل به شبکه مرکزی سازمان شده و هر لحظه گزارش‌ها، دانسته‌ها و یافته‌های خود را با هر کس دیگر که بخواهند به اشتراک می‌گذارند.

### ۳ توانمندسازی نیروی انسانی سازمان

تاکنون ادبیات توانمندسازی دگرگونی‌های زیادی به خود دیده است. اما به عقیده لی توانمندسازی در بعد ساختاری زمینه‌ای برای افزایش دیالوگ‌ها، تفکر انتقادی و فعالیت در گروه‌های کوچک است.

از نظر فوکس توانمندسازی فرایندی است که از طریق آن فرهنگ توانمندسازی توسعه می‌یابد. در این فرایند آرمان‌ها، اهداف، مرزهای تصمیم‌گیری و نتایج تأثیرات و تلاش‌های آنان در کل سازمان به اشتراک گذاشته می‌شود. در چنین فرهنگی منابع و رقابت برای کسب منابع مورد نیاز به منظور اثربخشی فعالیت‌هایشان فراهم و حمایت می‌شود. بلانچارد فرایند توانمندسازی را در سه مرحله خلاصه کرده است:

۱. شکست تفکر سلسله‌مراتبی و تسهیم اطلاعات: در این مرحله به کارکنان اجازه داده می‌شود موقعیت‌های سازمانی خود را بشناسند و مورد تجزیه و تحلیل قرار دهند. تسهیم اطلاعات در سازمان با اعتمادسازی و شکستن تفکر سلسله‌مراتبی سنتی آغاز می‌شود و در نتیجه موجب افزایش احساس مسئولیت‌پذیری کارکنان می‌شود.

۲. خودمختاری و استقلال کاری در حدود مرزهای سازمان: حدود مرزهای سازمان از طریق مقصد (چرا کار می‌کنید)، ارزش‌ها (چه چیزی راهنمای عمل شماست)، تصورات (تصور شما از آینده چیست)، اهداف (چه چیز، چه وقت، کجا، چگونه و چرا انجام می‌دهید)، نقش‌ها (شما که هستید) و نظام و ساختار سازمانی (کاری که شما انجام می‌دهید چگونه مورد حمایت قرار می‌گیرد) مشخص می‌شود.

۳. جایگزینی تیم‌های خودگردان به جای سلسله‌مراتب‌ها: هرگاه گروهی از کارکنان با مسئولیت‌های ویژه برای فرایند کار و تولید انتخاب می‌شوند، از شروع تا پایان کار برنامه‌ریزی و اجرا می‌کنند، همه چیز را مدیریت و مسئولیت را به صورت مساوی و عادلانه تقسیم می‌کنند. مزیت تیم‌های خودگردان در فراهم کردن رضایت شغلی، تغییر نگرش، تعهد کاری، برقراری ارتباط بهتر میان کارکنان و مدیران، اثربخشی بیشتر فرایندهای تصمیم‌گیری، بهبود و پیشرفت عملیات، کاهش هزینه‌ها و بهره‌وری سازمان خلاصه می‌شود (Chadiha and et. al., 2004). به طور کلی توانمندسازی می‌تواند در سه محور عمده ذیل پیاده شود:

- توانمندسازی فردی: به نسبت مسئولیت‌ها باید به کارکنان اختیارات کافی داده شود؛
- توانمندسازی گروهی: برای حل مشکلات، بهبود فرایند یا مواجهه با چالش‌ها گروه‌های موقت توانمند به وجود می‌آیند؛

- گروه‌های کاری خودگردان: کارکنان در قالب گروه‌ها سازمان‌دهی می‌شوند و به جای رئیس یا سرپرست دارای مربیان یا تسهیل‌کنندگان امور هستند.

به طور خلاصه، توانمندسازی یعنی دادن قدرت انجام کار به کارکنان است. توانمندسازی به معنای هرج و مرج یا شانه خالی کردن مدیران از مسئولیت نیست. کارکنان توانمند به صورت انفرادی یا گروهی در قبال کارشان و نتایج آن احساس مسئولیت می‌کنند و نسبت به سایر کارکنان غیرتوانمند از رضایت شغلی بیشتری برخوردارند. باین حال، در توانمندسازی کارکنان، به خصوص توانمندسازی ساختاری، دغدغه‌هایی ذهن مدیران ارشد را مشغول می‌کند (Zimmerma, 1990):

- حاکم بودن ساختار رسمی و سلسله‌مراتبی؛
  - پایین بودن اعتماد و اطمینان اعضای سازمان به یکدیگر؛
  - فقدان مهارت‌های لازم در کارکنان؛
  - تفاوت زیاد میان افراد در سازمان و وجود نظام‌های پرسنلی غیرهماهنگ؛
  - اضطراب و استرس در محیط کاری.
- علی‌رغم این مسائل اقدامات مهمی در سازمان بازرسی انجام گرفته که برخی از این اقدامات انجام گرفته در زمینه توانمندسازی منابع انسانی سازمان در سال ۱۳۸۸ عبارت‌اند از:
- تهیه و تدوین دستورالعمل نظام پرداخت سال ۱۳۸۸؛
  - ورود اطلاعات و به‌روزرسانی ۴۹۵۰ مورد از اطلاعات افراد در سیستم پرسنلی اعم از انتصاب، جابه‌جایی، پایان همکاری و ...؛
  - اعمال قانون مدیریت و خدمات کشوری برای پرسنل قراردادی و صدور احکام تمامی نیروهای قراردادی اعم از ساعتی، تمام‌وقت، قضات خارج از وقت، قرارداد انجام کار معین به تعداد ۲۳۸۵ مورد؛
  - تشکیل ۳۵ جلسه کمیته ارزشیابی برای بررسی ۲۲۵ فرم؛
  - موافقت با همکاری ۳۰۸ نفر نیرو به‌صورت مأمور، قراردادی، تمام‌وقت و پاره‌وقت؛
  - ارزشیابی منظم کارکنان سازمان و انجام بررسی‌های لازم و رفع نواقص فرم‌ها؛
  - انتخاب کارمندان نمونه در جشنواره شهید رجایی.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این قسمت نکاتی مطرح می‌شود که می‌تواند در مدیریت و برنامه‌ریزی منابع یک سازمان و بهبود فرایند مدیریت منابع مانند سازمان بازرسی کل کشور مورد استفاده قرار گیرد:

۱. استاندارد کردن رویه‌ها: موجب می‌شود که روال انجام کار به‌صورت یکنواخت و تکراری درآید. نیروی انسانی سازمان نباید وقت و انرژی زیادی صرف اتخاذ تصمیمی

ویژه درباره هر موضوعی کند. اگر سازمان برای یک دوره زمانی طولانی مدت از شیوه‌های اجرایی مشابه یا یکسان استفاده کند، رویه‌ها استاندارد خواهد شد (Aldrich, 1979).

۲. **ایجاد شبکه‌های دانش:** با تغییر و جابه‌جایی کارکنان دانشی که در ذهن آنهاست از بین می‌رود و این مشکل بسیاری از سازمان‌هاست. بنابراین اجرای سیستم‌هایی مانند بانک داده‌های منابع انسانی می‌تواند کمک شایانی به حفظ دانش سازمانی کند. همچنین می‌توان از ایجاد سیستم نقشه دانش سازمان، تشکیل تیم دانش و ... نام برد که از اصول مدیریت دانش به‌شمار می‌رود.

۳. **تسهیل ارتباطات درون‌سازمانی:** باید تلاش شود روابط درون‌سازمانی به‌صورت دوجانبه انجام شود و حالت قرینه داشته باشد. این روابط نباید حالت تحمیلی پیدا کنند. مصداق این پدیده آن است که گاه یک نهاد دارای کارویژه فنی و کارشناسی است درحالی که نهاد مقابل کارویژه‌ای مبتنی بر قدرت و تولید کرده و موضع تحمیلی و اجبار اتخاذ می‌کند.

۴. **شناخت و حل بسترهای تعارض:** در مدیریت سازمان‌ها، تعارض فرایندی است که مخالفت‌ها را نشان می‌دهد و طی آن یک طرف می‌کوشد تا مسیر فعالیت‌های طرف دیگر را سد کند. تعارض شکل‌های مختلف به‌خود می‌گیرد. برخی از تعارض‌ها به‌صورت منظم مشاهده می‌شود - مانند رقابت - درحالی که گونه‌های دیگر آن خارج از یک نظام خاص هستند. تعارض می‌تواند به سبب اختلاف قدرت یا به‌علت اختلاف نظر درباره حدود قلمرو زیرمجموعه‌ها به‌وجود آید. همچنین می‌تواند زمینه عقیدتی و ایدئولوژیک داشته باشد. علی‌رغم نقش و جایگاه تعارض در تضعیف منابع یک سازمان تاکنون بحث شناسایی و مدیریت پدیده تعارض سازمانی چندان مورد توجه پژوهشگران قرار نگرفته است.



## منابع و مآخذ

پارسونز، واین (۱۳۸۶). *مبانی سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌ها*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

مولر، پیر (۱۳۷۸). *سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، نشر دادگستر.

ملک‌محمدی، حمیدرضا و حسین قلجی (۱۳۸۷). «بازشناسی روابط متقابل نظام سیاسی و نظام دیوان‌سالاری در شورهای در حال توسعه»، فصلنامه سیاست، فصلنامه دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ش ۳.

مارش، دیوید و جری استوکر (۱۳۸۴). *روش تحقیق در علوم سیاسی*، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

هال، ریچارد (۱۳۷۶). *سازمان؛ ساختار، فرایند و ره‌آورد*، ترجمه علی پارسایان و محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

Aldrich, Howard (1979). *Organizations and Environmemnts*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Bachrach, Samuel and Edward Lawler (1980). *Power and Politics in Organizations*, San Fransisco, Jossey- Bass.

Bernard, Chester (1983). *The Function of Executive*, Cambridge, Harvard University Press.

Blaue, Peter (1974). *On The Nature of Organizations*, New York, John Wiley.

Blaue, Peter and Richard Schoenherr (1971). *The structure of organizations*, New York, Basic Books.

Blaue, Peter and Richard Scott (1962). *Formal Organizations*, San Francisco, CVhandler.

Dahl, Robert (1975). "The Concept of Power", *Behavioral Science*, No. 2.

Dalton, Melville (1959). *Men Who Manage*, New York, John Wley and Sons.

Dess, Gregory and Donald Beard (1984). "Dimensions of Organizational Task Environment", *Administration Science Quarterly*, Vol. 29.

Edelman, Lauren (1990). "Legal Environments and Organizational Governance",

*American Journal of Sociology*, Vol. 95.

Etzioni, Amitai (1961). *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, New York, Free press.

Evan, William (1966). *The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizational Relations*, in *Approaches to Organizational Design*, James Thompson, Pittsburg: PUP.

Freeman, John (1979). "Going to the Well", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24.

Hass, Eugene, Richard Hall and Norman Johnson (1969). *Toward an Emprically Derived Taxonomy of Organizations*, in *Studies of Behavior in Organizations*, Reymond Bowers, Athens: University of Georgia Press.

Hage, Jerald (1965). "An Axiomatic Theory of Organization", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 10, 289- 320.

\_\_\_\_\_ (1980). *Theories of organizations*, New York, John Wiley.

Katz, Daniel and Kahn (1987). *The Sociology Psychology of organizations*, New York, John Wiley and sons.

March, James and Lee Sproul (1990). *Thechnology, management and Cooperative Advantage*, In *Thechnology and Organizations*, Paul Goodman, San Francisco, Jossey- Bass.

Mckelvey, Bill (1982). *Organizational Systematic*, Berkeley, University of California Press.

Parsons, Talcott (1960). *Structure and Process in Modern Society*, New York, Free Press.

Peters, Thomas and Robert Waterman (1981). *In speech of Excellence*, New York. Harper and Row.

Van Der Ven, Andrew and Diane Ferry (1980). *Measuring and Assesing Organizations*, New York: John Wiley and Sons.

Warren, Ronald (1967). "The Interorganizational Field as a Focus for Investigation", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12.

Wilensky, Harold (1967). *Organizational Intelligence*, New York, Basic Books.



## نقش توسعه سرمایه اجتماعی در کاهش فساد

دکتر حمیدرضا ملک‌محمدی\* و سیما رفسنجانی‌نژاد\*\*

فساد اداری، پدیده‌ای است که در دنیای امروز، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل بر سر راه پیشرفت جوامع مطرح شده است. فساد اداری بخشی از مجموعه مسائلی است که سازمان‌ها طی دوره فعالیتشان ناگزیر آن را تجربه می‌کنند. این مجموعه مسائل به معضلاتی اشاره دارد که عمدتاً ریشه‌های آن در خارج از سازمان قرار دارد اما آثار آن، سازمان‌ها را متأثر می‌سازد. در مورد مبارزه با فساد، دو دسته نظریه اساسی حول اندیشه‌های بدبینان و خوش‌بینان متمرکز شده است؛ دسته اول هرگونه اقدام و ابتکاری را برای پایان فساد اداری، تلاشی بی‌فایده می‌داند و دسته دیگر باور دارند که می‌توان فساد را مانند بیشتر پدیده‌های موجود در اجتماع از طریق خرد دسته‌جمعی، ابتکارات نهادی، تغییر تدریجی ساختارهای اقتصادی و فرهنگی و سرمایه اجتماعی طی فرایندی کاهش داد.

برای حذف یا کاهش این پدیده شوم به برنامه‌هایی نیاز داریم که پیشگیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد، نه آنکه با طراحی رویه‌های تنبیهی و پس از وقوع فساد با آن مبارزه کند. همان‌طور که دنیای پزشکی پیشگیری را بهتر از درمان می‌داند و از این طریق با هزینه کمتر و سرعت بیشتر می‌توان به مقصود رسید، در اینجا نیز تأکید می‌کنیم که تقویت سرمایه اجتماعی این قابلیت را دارد که بتواند مانع از بروز بسیاری از جریانات توأم با فساد اداری شود. از این رو در این نوشتار بر دیدگاه دوم تأکید می‌کنیم.

سرمایه‌های اجتماعی در هر جامعه‌ای و برای هر فعالیتی ضروری‌اند. ایجاد اعتماد مهم‌ترین سرمایه اجتماعی است و باعث می‌شود تا آنچه را خود نمی‌توانیم کسب کنیم، به شکل

---

\* دانشیار علوم سیاسی دانشگاه تهران؛

E-mail: malekgl@yahoo.com

\*\* دانشجوی علوم سیاسی دانشگاه تهران؛

E-mail: rafsanjani\_sima@yahoo.com

کارآمدتر و کم‌در دست‌تر به دست آوریم که نشان‌دهنده ارزش همکاری‌های مستمر در جوامع است. با از دست رفتن سرمایه‌های اجتماعی اعتماد عمومی نیز از بین می‌رود، بنابراین برای مبارزه با مفاسد اداری همکاری صورت نمی‌گیرد.

**کلیدواژه‌ها:** سرمایه اجتماعی؛ مبارزه با فساد؛ جامعه مدنی؛ فساد اقتصادی و اداری

## مقدمه

دستیابی به توسعه و پیشرفت مستلزم به کارگیری و بهره‌برداری بهینه از انواع سرمایه است. سرمایه‌های طبیعی، مالی و اقتصادی، انسانی و اجتماعی گونه‌های مختلفی از سرمایه اند که از منابع انرژی در جامعه به‌شمار می‌آیند. تا چند دهه اخیر، دانشمندان اقتصادی رشد و توسعه اقتصادی یک کشور را مرهون منابع طبیعی می‌دانستند. پس از آن، طی نیم قرن اخیر و با ظهور نئوکلاسیک‌ها، تشکیل سرمایه انسانی نیز مورد نظر قرار گرفت، اما کمتر به تعاملات اجتماعی و نقش ارزش‌ها و فرهنگ و به‌طور کلی، نهادهای رسمی و غیررسمی در اقتصاد توجه شد. با به‌وجود آمدن مکتب نهادگرایان جدید به نقش نهادها و به‌خصوص سرمایه اجتماعی در رشد و توسعه اقتصادی توجه بیشتری شد.

با مطالعه علمی و شناخت دقیق سرمایه اجتماعی در میان اقشار مختلف جامعه می‌توان از این مفهوم در تحلیل مسائل اجتماعی - فرهنگی به‌عنوان متغیر پیش‌بینی‌کننده و همچنین استفاده از ظرفیت‌ها و منابع مادی و انسانی در وجه فرهنگی و اجتماعی بهره گرفت. سرمایه اجتماعی ابزار سنجش خط‌مشی اجتماعی، شکاف حکومت و مردم، روابط گروهی، سازمانی، نهادی، شبکه‌ای، سطوح و ابعاد همکاری، مشارکت فعال، پویایی گروهی و بسیاری موضوعات دیگر است.

در دو دهه اخیر، گسترش کاربرد و مفهوم سرمایه اجتماعی در متون علمی و پژوهشی، اسناد مربوط به سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی در کشورهای مختلف جهان با روند فزاینده‌ای ادامه دارد. امروزه سرمایه اجتماعی را یکی از اجزای ثروت ملت‌ها و توسعه پایدار، ابزاری برای ظرفیت‌سازی در اجتماعات، تدبیری برای پیشگیری و کاهش مشکلات اجتماعی و عاملی برای موفقیت برنامه‌های رفاه اجتماعی و ارتقای سلامت فردی و اجتماعی می‌دانند.

ادبیات معاصر توسعه، این فرضیه را مطرح می‌کند که سرمایه اجتماعی یک متغیر مهم برای موفقیت در برنامه‌های توسعه‌ای است. با کاهش و افول سرمایه اجتماعی شاهد

تبعیض، نابرابری، مهاجرت، بی‌اعتمادی عمومی، افزایش انحرافات، افزایش فساد و ... خواهیم بود. براساس این فرضیه، برنامه‌های اجتماعی در مناطقی موفق‌ترند که سرمایه اجتماعی بالاتری دارند. در مجموع می‌توان از سرمایه اجتماعی به‌عنوان ابزاری برای نیل به اهداف سیاست اجتماعی استفاده کرد. به همین دلیل توصیه می‌شود که در طراحی، اجرا و ارزیابی برنامه‌ها، به‌طور صریح به ملاحظات مربوط به سرمایه اجتماعی توجه داشت (صیدی، احمدی شاپورآبادی و معین‌آبادی، ۱۳۸۸: ۲۰۳).

لاپورتا و نک رابطه بین سرمایه اجتماعی و عملکرد دولت را با به‌کارگیری تحلیل فراکشوری در ۲۹ کشور (کاملاً توسعه‌یافته) بررسی کردند. شاخص اعتماد از پیمایش ارزش‌های جهانی به‌عنوان یک نماد برای سرمایه اجتماعی به‌کار برده شد. نویسندگان گزارش کردند، یک واحد افزایش انحراف معیار در اعتماد (با ثابت گرفتن تولید ناخالص ملی)<sup>۱</sup> با ۷ واحد افزایش در اثربخشی قضایی، ۳ درصد کاهش در فساد، ۳ درصد افزایش در کیفیت اداری و ۵ درصد افزایش در اخذ مالیات همبسته است (نصیری، ۱۳۸۶: ۶۱).

هدف این مقاله نشان دادن اهمیت سرمایه اجتماعی و سایر توانایی‌های نرم (برای نمونه اعتماد به کارگزاران و شهروندان و نیز تعهد درونی به قوانین یا قانون‌گرایی، همکاری و مشارکت نهادهای مدنی و رسانه‌های دسته‌جمعی) در کاهش فساد اداری و همچنین بررسی نقش و سهم مشارکت مردم، سازمان‌های مردمی، جوامع محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد در برنامه‌های فسادزدایی و درک وضعیت محیط اجتماعی نظام اداری در ایران براساس میزان سرمایه اجتماعی است.

سؤالاتی که در این پژوهش مطرح است عبارت است از اینکه آیا میان سرمایه اجتماعی و فساد ارتباطی وجود دارد؟

اگر میان سرمایه اجتماعی با پیشگیری از فساد رابطه‌ای وجود دارد، کدام نوع از سرمایه اجتماعی بر پیشگیری از فساد اثر می‌گذارد؟

---

1. Gross National Production (GNP)

اگر رفتار و عمل مسئولان همراه و همسو با هنجارهای اجتماعی و باورهای عمومی باشد، سرمایه اجتماعی جامعه افزوده می‌شود. همچنین بروز تنش در درون ساخت رسمی قدرت و تقابل نیروهای اصلی تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر، در هر سطح و اندازه‌ای که باشد به افت سرمایه اجتماعی منجر می‌شود. اگر شهروندان به این نتیجه برسند که انجام امور از کانال‌های رسمی بی‌فایده است، یا حتی اگر چنین کانال‌هایی هنوز کارآمد باشد ولی دیگران آنها را از طریق رشوه و پارتی‌بازی تصاحب کرده باشند، طولی نخواهد کشید که شهروندان نسبت به هم بی‌اعتماد می‌شوند؛ این احساس از لحاظ سیاسی تبعات ناگواری دربر خواهد داشت. از این رو مقابله جدی و قاطع با فساد در بدنه قدرت می‌تواند ضامن صیانت از سرمایه اجتماعی و افزایش آن باشد (صیدایی، احمدی شاپورآبادی و معین‌آبادی، ۱۳۸۸: ۱۹۸).

بنابراین فرضیه مورد بحث ما در نوشتار حاضر این است که سرمایه اجتماعی متغیری مهم برای موفقیت در پیشگیری از فساد است و تضعیف یا سرکوب سرمایه اجتماعی زمینه را برای بروز فساد مالی و اداری فراهم می‌کند.

روش پژوهش این نوشتار، توصیفی - تحلیلی و ابزار آن، جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها از منابع کتابخانه‌ای و استفاده از مطالب مهم در سایت‌های اینترنتی است.

## ۱ چارچوب نظری

رویکرد نظری این نوشتار، مبتنی بر دیدگاه هم‌افزایی است که دیدگاه‌های مختلف مرتبط با سرمایه اجتماعی را باهم تلفیق می‌کند. درخصوص سرمایه اجتماعی و رابطه آن با توسعه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی چهار دیدگاه وجود دارد:

۱. دیدگاه اجتماع‌گرایی، که برابر با سازمان‌های محلی چون کلوب‌ها، مؤسسات و گروه‌های شهری تعریف می‌شود.

۲. دیدگاه شبکه‌ای، که بر اهمیت مؤسسات افقی و عمودی بین مردم و روابط درونی و برونی چنین تشکیلات سازمانی از قبیل مؤسسات و گروه‌های اجتماعی تأکید می‌کند.



۳. دیدگاه نهادی، بر این اصل تأکید دارد که سرزندگی شبکه‌های اجتماعی و جامعه مدنی عمدتاً نتیجه فضای سیاسی، قانونی و نهادی جامعه است.

۴. دیدگاه هم‌افزایی، تلاش می‌کند تا تلفیق‌گر کارهای قوی برآمده از دیدگاه‌های شبکه‌ای و نهادی باشد.

اوانز یکی از نخستین صاحبان این نظریه، معتقد است که هم‌افزایی میان کنش حکومت و شهروندان بر پایه تکمیل‌گری و احاطه‌گری است. تکمیل‌گری به روابط حمایتی متقابل میان بازیگران عمومی و خصوصی و احاطه‌گری به ماهیت و میزان پیوندهای متصل‌کننده شهروندان و مقامات رسمی اشاره دارد.

نظریه هم‌افزایی سه وظیفه اصلی برای نظریه‌پردازان، پژوهشگران و سیاستگذاران پیشنهاد می‌کند. اولین وظیفه، شناختن ماهیت و میزان روابط اجتماعی، نهادهای رسمی و تعامل بین آنها که مشخص‌کننده اجتماعی معین است؛ دومین وظیفه، بسط راهبردهای نهادی بر پایه فهم روابط اجتماعی به‌ویژه میزان سرمایه اجتماعی وحدت‌زا در جامعه یا اجتماع محلی است و سومین وظیفه، تشخیص شیوه‌ها و ابزارهایی که از طریق آنها تظاهرات مثبت اجتماعی از جمله همکاری گسترده، اعتماد و کارایی نهادی و یا تظاهرات منفی از جمله فرقه‌گرایی، انزواگرایی و فساد پدید می‌آیند. دیدگاه هم‌افزایی که سایر دیدگاه‌ها را درباره سرمایه اجتماعی تلفیق می‌کند مبنی بر ائتلاف حرفه‌ای و پویا و روابط بین و مابین بوروکراسی دولتی و بازیگران متعدد جامعه مدنی است. حکومت‌ها، شرکت‌ها و گروه‌های مدنی هر یک می‌توانند در تحقق توسعه پایدار اثرگذار باشند و هیچ یک به تنهایی صاحب تمامی منابع نیستند. توسعه پایدار حاصل کنش متقابل میان بازیگران مختلف است. بنابراین می‌توان گفت مبانی نظری دیدگاه سرمایه اجتماعی را می‌توان در نظریه‌های سیاسی جست‌وجو کرد (اکبری، ۱۳۸۷: ۱۴۸).

## ۲ مفهوم سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی از مفاهیم نوینی است که امروزه در جامعه‌شناسی و اقتصاد و به‌تازگی در

مدیریت و سازمان به صورت گسترده مورد استفاده قرار گرفته است. همانند تعداد زیادی از مفاهیم جامعه‌شناسی، سرمایه اجتماعی یک مفهوم فرارشته‌ای، چندوجهی و مبهم با تعاریف مختلف و از موضوعات مورد بحث در چند دهه اخیر است. این مفهوم به پیوندها و ارتباطات میان اعضای یک شبکه به مثابه منبع باارزشی که با خلق هنجارها و اعتماد متقابل موجب تحقق اهداف اعضا می‌شود، اشاره دارد. سرمایه اجتماعی دربرگیرنده ویژگی‌های سازمان اجتماعی، از حیث ماهیت شبکه‌ها، هنجارها و مراتب اعتماد اجتماعی است؛ که هماهنگی و همکاری را برای تحصیل مزایای دوجانبه تسهیل می‌کند.

سرمایه اجتماعی در نخستین نهاد اجتماعی یعنی خانواده، به مثابه چارچوبی که به ارث می‌رسد و محصول توالی تاریخی است ظهور می‌کند. افراد متولد شده در خانواده، حاملان این نوع از سرمایه‌اند؛ حاملانی که با وجود نقشی کم‌رنگ در ایجاد این نوع از سرمایه، می‌توانند آن را حفظ و تقویت کنند یا آن را به اضمحلال بکشانند. در مرحله بعد این مفهوم در گروه همسالان و در فضایی خارج از خانواده، اما با نظارت کم‌وبیش آن، قابل ردیابی است. این کودک رو به رشد و حامل این سرمایه، در ارتباط با همسالان خود، می‌تواند این سرمایه را تقویت یا تضعیف کند. در این مرحله نقش نهادهای اجتماعی و رسانه‌های جمعی از اهمیت خاصی برخوردار است. کودکان رشدیافته در یک محله، یک شهر و یک منطقه سرمایه‌های اجتماعی یک ملت را در روابطشان با یکدیگر به وجود می‌آورند؛ سرمایه‌های اجتماعی‌ای که زمینه لازم برای بهره‌برداری از سرمایه انسانی و فرهنگی (که وجهه عینی آن در مدارک تحصیلی و مهارت‌های کسب‌شده بروز می‌کند) و سرمایه اقتصادی (سرمایه‌گذاری مالی افراد در یک کار دسته‌جمعی برای رسیدن به هدفی معین) را فراهم می‌آورند (عطارد، ۱۳۸۸: ص ۱۳۰).

### ۳ تعریف سرمایه اجتماعی

از سرمایه اجتماعی تعاریف گوناگونی ارائه شده است که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

گرمین سرمایه اجتماعی را به این صورت تعریف می‌کند: طیف کاملی از نهادها، اعمال، ابزارها و رفتارهای آموخته شده که گروه‌ها و افراد را قادر می‌سازد تا فضاهای فیزیکی را بهره‌ور و فضاهای فرهنگی و اجتماعی را مساعد کنند (امیرخانی و پورعزت، ۱۳۸۷: ۲۰ و ۲۱).

کلمن به منظور تعریف سرمایه اجتماعی از کارکردهای آن کمک گرفت و به جای تعریفی ماهوی، تعریفی کارکردی از سرمایه اجتماعی ارائه داد. بدین گونه که سرمایه اجتماعی شامل چارچوبی اجتماعی است و به تسهیل روابط میان افراد درون این چارچوب منجر می‌شود و فقدان آن ممکن است در دستیابی به یک هدف معین هزینه بیشتری را به افراد جامعه تحمیل کند (برامکی یزدی، ۱۳۸۷: ۱۶۷).

پاتنام از محدود افرادی است که تمامی نیروی خود را روی مفهوم سرمایه اجتماعی متمرکز کرده و پژوهش‌های بنیادینی برای سنجش و کاربردهای این واژه به انجام رسانده است. تأکید عمده وی بر نحوه تأثیر سرمایه اجتماعی بر رژیم‌های سیاسی و نهادهای دمکراتیک مختلف است. پاتنام سرمایه اجتماعی را مجموعه‌ای از مفاهیم مانند اعتماد، هنجارها و شبکه‌ها می‌داند که موجب ایجاد ارتباط و مشارکت بهینه اعضای یک اجتماع می‌شود و در نهایت منافع متقابل آنان را تأمین خواهد کرد. از نظر وی اعتماد و ارتباط متقابل اعضا در شبکه، به عنوان منابعی هستند که در کنش‌های اعضای جامعه موجود است. پاتنام سرمایه اجتماعی را به عنوان وسیله‌ای برای رسیدن به توسعه سیاسی و اجتماعی در سیستم‌های سیاسی می‌داند. به زعم او سرمایه اجتماعی، شامل وجوه گوناگون سازمان اجتماعی، نظیر اعتماد، هنجارها و شبکه‌هاست که با تسهیل اقدامات از طریق آنها کارایی جامعه بهبود می‌یابد (موسایی و راعی صدقیانی، ۱۳۸۸: ۶۲).

فرانسیس فوکویاما نیز در تعریف این مفهوم از وجود هنجارها و ارزش‌های غیررسمی در یک گروه سخن می‌گوید. او در تعریف سرمایه اجتماعی متذکر می‌شود: سرمایه اجتماعی را به سادگی می‌توان به عنوان مجموعه معینی از هنجارها یا ارزش‌های غیررسمی

تعریف کرد و اعضای گروهی در آن سهم هستند که همکاری و تعاون میانشان مجاز است. مشارکت در ارزش‌ها و هنجارها به خودی خود باعث تولید سرمایه اجتماعی نمی‌شود، چرا که ممکن است این ارزش‌ها منفی باشد (همان: ۶۳ و ۶۴).

### ۳-۱ تعریف بانک جهانی و جمع‌بندی تعاریف

شاید اگر تعریف بانک جهانی را نیز به این تعاریف بیافزاییم، در مجموع بتوانیم تعریفی کلی و مشترکی از سرمایه اجتماعی به دست آوریم. سرمایه اجتماعی در جامعه‌ای مفروض دربرگیرنده نهادها، روابط، نظرگاه‌ها و ارزش‌هایی است که بر کنش و واکنش‌های میان مردم حاکم است و در توسعه اقتصادی و اجتماعی سهمی دارند. هرچند سرمایه اجتماعی جمع ساده نهادهایی نیست که جامعه را دربرمی‌گیرند، بلکه همچون چسبی به شمار می‌رود که نهادهای یادشده را به یکدیگر پیوند می‌دهد. درعین حال سرمایه اجتماعی ارزش‌ها و هنجارهای مشترک لازم برای رفتار اجتماعی‌ای را دربردارد که در روابط شخصی افراد، در اعتماد آنها به یکدیگر و در حس مشترک مسئولیت‌های مدنی منعکس شده است. امری که جامعه را چیزی فراتر از جمع افراد می‌سازد (پیران، موسوی و شیانی، ۱۳۸۵: ۱۶).

### ۴ طبقه‌بندی سرمایه اجتماعی

#### ۴-۱ سطح خرد (فردی)

سرمایه اجتماعی در سطح خرد شامل شبکه‌هایی از افراد گروه‌های مختلف اجتماعی همچون دوستان، اقوام و خانواده‌هاست. به‌طور کلی، سرمایه اجتماعی در این سطح، به افراد موجود در شبکه اشاره دارد که بر اثر تعامل میان آنها، شناخت حاصل می‌شود و هویت اعضا شکل می‌گیرد. این سطح از سرمایه اجتماعی می‌تواند آثار جانبی مثبت و یا منفی‌ای به همراه داشته باشد. اگر تعاملات و روابط بین گروه‌ها و شبکه‌ها به گونه‌ای باشد که فقط با اعضای گروه رابطه و دادوستد داشته باشند، نوعی اثر جنبی منفی را به وجود می‌آورد که با رشد و توسعه اقتصادی در تضاد است. از آن جمله می‌توان به گروه‌های تروریستی و مافیایی اشاره

کرد که در این گونه موارد، سرمایه اجتماعی فقط به نفع اعضای این گروه‌هاست و نفعی برای جامعه ندارد. چو، این سطح از سرمایه اجتماعی را به دو نوع سرمایه اجتماعی درون‌گروهی و سرمایه اجتماعی برون‌گروهی تقسیم کرده است.

#### ۴-۱-۱ سرمایه اجتماعی درون‌گروهی

این نوع سرمایه اجتماعی در بین افرادی که روابط نزدیک و دوستانه دارند، مثل اعضای خانواده، دوستان نزدیک و همسایگان دیده می‌شود. سرمایه اجتماعی درون‌گروهی به خانواده و دوستان نزدیک حس هویت و هدف مشترک می‌دهد. نظریه پردازان، تأثیرات منفی سرمایه اجتماعی را به سرمایه اجتماعی درون‌گروهی نسبت می‌دهند و گذراندن وقت با خانواده و دوستان نزدیک را مانع از افزایش تولید و در نتیجه رشد اقتصادی می‌دانند. این در حالی است که چو در مدل خود بیان می‌کند که سرمایه اجتماعی درون‌گروهی، نقشی کلیدی در انباشت سرمایه انسانی بازی می‌کند و از این نظر می‌تواند باعث افزایش رشد اقتصادی شود.

#### ۴-۱-۲ سرمایه اجتماعی برون‌گروهی

این نوع سرمایه اجتماعی، روابط بین افرادی را شامل می‌شود که از خصوصیات ارزشی و فرهنگی و همچنین عقاید مشترک کمتری برخوردارند. به‌عنوان مثال، هرچه ارتباط و پیوند میان عموم مردم، گروه‌ها و سازمان‌های مختلف بیشتر باشد، این نوع از سرمایه اجتماعی بیشتر در جامعه وجود خواهد داشت. همچنین ولکاک و نارایان به نقل از جیتل و ویدال بیان می‌کنند که از سرمایه اجتماعی میان‌گروهی می‌توان به‌عنوان پیوندهای بین اجتماع که شکاف‌های گوناگون اجتماعی مبتنی بر دین، طبقه، قومیت، جنسیت، شئون و موقعیت‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی را پر می‌کند، نام برد. فوکویاما از این نوع سرمایه با عنوان سرمایه اجتماعی تعمیم‌یافته یاد می‌کند و بیان می‌دارد میزان اعتمادی که افراد گروه به افراد غیرعضو یا عموم مردم می‌کنند، می‌تواند باعث رشد و توسعه اقتصادی شود. سرمایه

اجتماعی درون‌گروهی و وجود تعداد زیادی گروه با انسجام درونی بالا، ممکن است جامعه را دچار چنددستگی کند؛ زیرا برخی گروه‌ها برای تقویت انسجام درونی‌شان به حذف دیگران اقدام می‌کنند و زمینه رواج تعصب‌های گروهی و قومی را در جامعه فراهم می‌آورند. همچنین، چو در مدل انتخابی خود بر نقش سرمایه اجتماعی بیرون‌گروهی در افزایش اعتماد در جامعه تأکید می‌کند و اعتماد را عامل توسعه مالی می‌داند.

#### ۲-۴ سطح میانی (گروهی)

این سطح از سرمایه اجتماعی، شامل پیوندها و روابط عمودی است که به سرمایه اجتماعی «رابط» نیز معروف است و از طریق همکاری‌های خودجوش بین گروه‌ها و شبکه‌ها، از قبیل شرکت‌ها به وجود می‌آید. در سطح میانی، سرمایه اجتماعی به اجتماعات و گروه‌ها و سازمان‌ها اشاره دارد و باعث تقویت و ساخت بنیه ارزشی و تعاملی گروه می‌شود. این سطح، پیوندی قوی بین گروه و دیگر سازمان‌ها برقرار می‌کند و باعث انتقال اطلاعات و ایده‌ها از مؤسسات رسمی به بیرون و عوام می‌شود و این سطح از سرمایه اجتماعی، شبکه‌های تحقیق و توسعه را سهولت می‌بخشد.

#### ۳-۴ سطح کلان (اجتماعی)

این سطح از سرمایه اجتماعی شامل روابط و ساختارهای نهادی و محیط سیاسی و اجتماعی است و به محیط اجتماعی و سیاسی‌ای می‌پردازد که ساختارهای اجتماعی را شکل می‌دهد و هنجارها را توسعه می‌بخشد. رژیم سیاسی، سلطه قانون، نظام قضایی و آزادی‌های سیاسی و مدنی، نهادهایی هستند که از طریق آنها سرمایه اجتماعی کلان شکل می‌گیرد (صفدری و خسروی، ۱۳۸۷: ۴۱-۴۳).

#### ۵ مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی اگر وجهی نویافته و انکارناپذیر از یک جامعه باشد که به‌راستی چنین

است، الزاماً در همه جوامع شکل و صورت واحدی ندارد. به بیان دیگر سرمایه اجتماعی حتی اگر مفهومی واحد باشد، قطعاً مصداق واحدی در همه جوامع ندارد و اقتضای سرمایه بودن آن این است که در هر جامعه‌ای متناسب با مقتضیات آن جامعه شکل بگیرد. هویت ملی، پیشینه تاریخی، باورها، دین، دردها و شادی‌های مشترک و سود و زیان‌های عمومی یک جامعه در چند و چون تولید سرمایه اجتماعی آن نقش دارد؛ از این رو نمی‌توان میزان سرمایه اجتماعی در جوامع مختلف را با شاخص‌هایی یکسان سنجید. یکسان‌نگری در این‌گونه مفاهیم و معیارها تنها در صورتی معنادار و قابل تصور است که خاستگاهی فرابشری و آسمانی داشته باشد و با نگاهی فراتر از قوم، سرزمین و نژادی خاص بدان نگریسته شود (صیدایی، احمدی شاپورآبادی و معین‌آبادی، ۱۳۸۸: ۲۰۲).

پاتنام برای سنجش سرمایه اجتماعی از سه شاخص آگاهی، مشارکت و نهادهای مدنی استفاده می‌کند و در کتاب بولینگک از شاخصی ترکیبی با چهارده سنجه برای تفکیک فعالیت‌های انجمن رسمی و غیررسمی و سطوح اعتماد استفاده کرده است.

به نظر فوکویاما سنجش سرمایه اجتماعی به دلیل بعد کیفی‌ای که دارد مشکل است. به اعتقاد او به جای سنجش و اندازه‌گیری سرمایه اجتماعی به عنوان ارزشی مثبت، می‌توان نبود سرمایه اجتماعی را از طریق وجود الزامات اجتماعی از قبیل میزان جرم و جنایت، فروپاشی خانواده، مصرف مواد مخدر، فرار از پرداخت مالیات، فساد مالی و ... اندازه‌گیری کرد. فرض بر این است که چون سرمایه اجتماعی هنجارهای رفتاری مبتنی بر همکاری را منعکس می‌کند، انحرافات اجتماعی نیز به صورت بالفعل بازتاب نبود سرمایه اجتماعی خواهد بود.

دسته‌بندی دیگری از ابعاد سرمایه اجتماعی توسط گروه کندی انجام گرفته است. این گروه ابعاد هشت‌گانه اعتماد، مشارکت سیاسی، مشارکت و رهبری مدنی، پیوندهای اجتماعی غیررسمی، بخشش و روحیه داوطلبی، مشارکت مذهبی، عدالت در مشارکت مدنی، تنوع معاشرت‌ها و دوستی‌ها را مورد شناسایی قرار دادند (برامکی یزدی، ۱۳۸۷: ۱۶۸). مهم‌ترین شاخص‌های سرمایه اجتماعی عبارت‌اند از: اعتماد، مشارکت و اخلاقیات.

## ۵-۱ اعتماد

به گفته کنفوسیوس «اگر مردم به دولتمردان خود اعتماد نداشته باشند، دولت توان ماندگاری ندارد». گرایش دولت‌ها به سمت دولت‌های دمکراتیک نظارت مردم را در بطن مدیریت دولت‌ها قرار می‌دهد و دولت‌ها در دنیای معاصر نمی‌توانند به اعتماد مردم و مشروعیت خود بی‌اعتنا باشند. اعتماد را می‌توان شاخص‌ترین نتیجه سرمایه اجتماعی دانست. به همین دلیل است که در بسیاری از تحقیقات، از اعتماد به عنوان جایگزین سرمایه اجتماعی نام برده‌اند. پاتنام می‌گوید: «اعتماد، چرخ‌های حیات اجتماعی را روغن می‌زند». برای درک این مفهوم، بد نیست تا نگاه ویژه‌ای به آن داشته باشیم. به تعبیر کلمن «اعتماد قدرت عمل کردن را تسهیل می‌کند». اعتماد تسهیل‌کننده مبادلات در فضای اجتماعی است که هزینه مذاکرات و مبادلات اجتماعی را به حداقل می‌رساند و برای حل مسائل مربوط به نظم اجتماعی، نقش تعیین‌کننده‌ای دارد و عنصر پیش‌قراردادی و مقدم حیات اجتماعی است (نصوحیان، ۱۳۸۷: ۱۶۶).

گامبتا واژه اعتماد را به دو معنا به کار می‌برد. اول، او به فقدان صلاحیت و مشروعیت دولت اشاره می‌کند. مردم برای حل عادلانه و مؤثر اختلافات به دولت اعتماد نمی‌کنند، بنابراین به سازوکارهای جایگزین توجه نشان می‌دهند. این معنای اعتماد، با پیوندهای نزدیک شخصی هیچ ارتباطی ندارد و ممکن است کاملاً غیردوستانه باشد. در واقع اعتماد شخصی به دولت چنانچه مقامات دولتی بی‌طرف و بی‌غرض باشند ممکن است بیشتر باشد. دوم، به دلیل پیوندهای نزدیک شخصی که به روابط خویشاوندی، ارتباطات کاری یا دوستی وابسته هستند افراد ممکن است به یکدیگر اعتماد کنند. امکان دارد فردی به دوست قدرتمند خود اعتماد داشته باشد که به او کمک می‌کند، نه به دلیل آنکه این دوست قانون را بی‌طرفانه اجرا خواهد کرد (رز - اکرم، ۱۳۸۴: ۱۷۵).

آنتونی گیدنز اعتماد و تأثیر آن بر فرایند توسعه را زیربنا و زمینه‌ساز اصلی در جوامع مدرن می‌داند. هر جا که سطح اعتماد بالا باشد، مشارکت و همیاری مردم در عرصه‌های



اجتماعی، بیشتر و آسیب‌های اجتماعی کمتر است. اعتماد از جمله مفاهیمی است که مکرر در بحث‌های رهبری، تغییر، روابط انسانی و مشارکت فعال افراد مدنظر بوده است. اعتماد برای ایجاد روابط انسانی مؤثر، برقراری و بهبود ارتباط سازمانی، اعمال رهبری مردمی و تحولی، تشکیل گروه و کار گروهی، ایجاد همکاری و ایجاد تغییر سازمانی موفقیت‌آمیز امری ضروری و لازم است. روابط اعتماد را در چهار حوزه می‌توان تقسیم کرد:

۱. اعتماد شهروندان به شهروندان دیگر،

۲. اعتماد شهروندان به نخبگان سیاسی،

۳. اعتماد نخبگان به یکدیگر،

۴. اعتماد نخبگان به شهروندان (نصوحیان، ۱۳۸۷: ۱۶۶).

مهم‌ترین عاملی که اساس ایجاد ارتباطات سیاسی برای فرایند مشارکت مردم در نظام به‌شمار می‌رود، اعتماد متقابل مردم و نظام است. قبل از اینکه نظامی بخواهد هر عملی در خصوص تغییرات ساختاری در جامعه انجام دهد بایستی میزان و درجه اعتماد سطح جامعه و دولت را افزایش دهد. چرا که در فضای نامطمئن و بی‌اعتماد امکان دارد هرگونه عملی نتیجه عکس دهد و تمایل مشارکت و دخالت مردم در نظام بسیار کم خواهد شد. در مرحله بعد، نظام است که باید به مردم اعتماد داشته باشد تا بتواند از مشارکت آنان در سیستم دولتی سود ببرد، زیرا فرایند مشارکت با توزیع مجدد قدرت سروکار دارد. بنابراین نظام سیاسی حاکم باید مقداری از قدرت خود را از دست بدهد که این کار با اعتماد به مردم و نهادهای غیرحکومتی میسر است.

بی‌اعتمادی و ناامنی با یکدیگر ارتباط متناظری دارند و هر دوی آنها بر کارکردهای نظام سیاسی تأثیر منفی می‌گذارند. از اولین نشانه‌های ناامنی و بی‌اعتمادی می‌توان به قانون و محدوده قانونمندی جامعه اشاره کرد. چرا که تنظیم حیات اجتماعی فشار بازار، رسوم و نظارت‌های غیررسمی و یا زور نیست، بلکه قانون است. بی‌اعتمادی مردم به قانون، واکنشی است که جامعه در قبال ضوابط ساختگی و مقررات کهنه و ناهماهنگ با اوضاع و احوال،

از خود نشان می‌دهد. در یک نظام سیاسی بسته چون خواسته‌ها و تقاضاهای واقعی به نظام سیاسی منتقل نمی‌شود و در نتیجه قانون و سیاستگذاری بی‌اعتنا به منافع ملی وضع می‌شود و مردم عملکرد منفی در قبال این سیاست‌ها اتخاذ می‌کنند. درحقیقت می‌توان گفت که سیاست‌ها، بی‌اعتمادی به خود دولت است و راه حل آن شرکت دادن مردم در اداره امور کشور است.

بی‌حرمت شدن قانون توسط مقامات حکومتی، بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی، تغییرات مداوم قواعد و رویه‌های رسمی، فساد مقامات، تبعیض‌هایی که حکومت میان شهروندان روا می‌دارد، بی‌صداقتی مسئولان و ... همه موجب شکاف بین جامعه و حکومت و حتی بین افراد می‌شود. بی‌اعتمادی بر کارکرد کانال‌های ارتباطی میان نظام سیاسی و مردم از جمله احزاب و رسانه‌ها نیز تأثیر می‌گذارد. به‌این ترتیب که وقتی کانال‌های ارتباطی ایجادشده تقاضا و درخواست‌های مردم را به نظام سیاسی نرسانند، نوعی بی‌اعتمادی نسبت به این کانال‌ها ایجاد می‌شود. در این حالت مردم از این کانال‌ها برای ارائه درخواست‌ها و تقاضاهای خود استفاده نمی‌کنند و این امر بر نقش این نهادها در توسعه سیاسی تأثیر منفی می‌گذارد (همان: ۱۷۲).

#### ۱-۱-۵ راهکارهای ایجاد اعتماد در میان مردم و حکومت

##### ۱-۱-۱-۵ نقش نخبگان

مطالعات تاریخی نشان‌دهنده نقش کلیدی نخبگان در تحولات اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی است. تجربه بسیاری از کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته و همچنین کشورهای آسیای جنوب شرقی حاکی از آن است که نخبگان کشور به‌ویژه نخبگان فکری و سیاسی حاکم با ایفای نقش اساسی خود در فرایند تصمیم‌گیری امور کشور، تأثیر مهمی در فرایند توسعه دارند. توسعه و پیشرفت و عمران و آبادانی کشور نتیجه عقلانیت، هماهنگی، ثبات و آرامش، برنامه‌ریزی و مدیریت کارگزاران و تصمیم‌گیران به‌طور دسته‌جمعی است. در واقع

می تواند تغییرات یا عدم تغییرات اجتماعی را نتیجه مجموعه تصمیمات اتخاذ شده از سوی بازیگران اجتماعی در نظر گرفت که نیازمند مدیریت و هدایت نخبگان است و مؤثرترین افراد در این فرایند نخبگان فکری و سیاسی حاکم اند. تصمیماتی که هریک از گروه های نخبگان حاکم یا صاحب نفوذ در جامعه اتخاذ می کنند دقیقاً بر رفتار توده مردم تأثیر می گذارد و نوع نگرش و رفتار آنان را تشکیل می دهد. در جمهوری اسلامی ایران نیز نخبگان سیاسی، نخبگان فکری و نخبگان نظامی از موقعیت برجسته ای برخوردارند و در تحولات کشور و همچنین فرایند توسعه و تصمیم گیری های مربوط به آن نقش کلیدی و بسزایی ایفا می کنند.

#### ۲-۱-۱-۵ نقش حکومت

یک نظام سیاسی برای انجام وظایف و فعالیت های خود، ساختارها و سازوکارهایی را در اختیار دارد. هریک از این ساختارها عملکرد خاصی دارد که باعث می شود نظام سیاسی به اهداف تنظیم شده خود دست یابد. این ساختارها و سازوکارها مجموعه ای از فعالیت های منسجم اند که دارای نوعی هدف، همگونی رفتاری و انتظارات هستند. پایه ای ترین واحد هر ساختار را نقش تشکیل می دهد که عبارت است از الگوی تنظیم شده رفتاری که تحت تأثیر انتظارات و اعمال شخصی خود و دیگران ایجاد می شود. از جمله ساختارهای یک نظام سیاسی می توان به احزاب، گروه های ذی نفع، دیوان سالاری، خانواده و ... اشاره کرد که وجود هریک از این ساختارها، بستگی مستقیمی با افزایش قابلیت ها و رشد و شکوفایی فرهنگ سیاسی یک نظام دارد. البته هرچه نظام سیاسی به سوی توسعه پیش رود تعداد ساختارها بیشتر و این ساختارهای جدید تخصصی تر می شوند. به این ترتیب با افزایش ساختارهای نظام سیاسی و تخصصی شدن وظایف آنان، مردم علاوه بر نهادهای حکومتی می توانند از نهادهای غیرحکومتی برای طرح تقاضاهای خود بهره برند و خواسته های خود را به گوش سیاستگذاران و نخبگان حاکم برسانند.

مسئله مهم در ویژگی‌های ساختاری استقلال است، یعنی نهادی که به تجمع و بیان منافع و درخواست‌های مردم مبادرت می‌کند و یا احزاب و گروه‌های ذی‌نفوذ و رسانه‌های گروهی اگر دارای استقلال و خارج از فشار هیئت حاکم نباشد، مردم نیازها و مطالبات خود را به هیچ روش نمی‌توانند بیان کنند و هر آنچه می‌بینند نیازهایی است که حاکمان برای آنها در نظر گرفته‌اند. این عدم استقلال ساختاری موجب به‌وجود آمدن بی‌اعتمادی نسبت به ساختارها و در کل به نظام می‌شود و جدایی مردم از نظام را در پی خواهد داشت.

دولت‌ها در کشورهای توسعه‌یافته، تقریباً بسیاری از کارکردهایی که ممکن است اشکال مختلف سرمایه اجتماعی را حمایت یا تقویت کند، برعهده می‌گیرند. آماده کردن سیستم‌های اصلی حقوق مالکیت و نظم شهروندی معمولاً پیش‌زمینه‌ای برای پیدایش اعتماد اجتماعی است. اهداف اصلی بسیاری از سیاست‌گذاری‌های دولت در حوزه‌هایی مانند آموزش، تأمین رفاه، ورزش، هنر و ارتباطات و ... توسعه اشکال سرمایه اجتماعی است. گاهی نیز برخی سیاست‌گذاری‌های دولت ممکن است سرمایه اجتماعی را تخریب کند یا مزاحم ایجاد آن شود. وجود سرمایه اجتماعی فراوان ممکن است، گزینه‌های سیاست‌گذاری را برای دولت بیشتر کند (نصیری، ۱۳۸۶: ۳). در ارتباط با دولت به نظر می‌رسد که شاخص‌های زیر بیشترین نقش را در افزایش سرمایه اجتماعی دارد.

۱. افزایش کارآمدی: دولت باید بتواند گسست بین خواسته‌های به حق مردم و خدمات دولتی را کاهش دهد تا مردم آن را دولتی خدمت‌گزار ببینند. هرچه دولت از انجام مسئولیت‌های خود در قبال مردم و تأمین نیازمندی‌های آنان ناتوان‌تر باشد، ائتلاف سرمایه اجتماعی بیشتر است.

۲. کاهش فساد: نفوذ فساد در انواع مختلف اداری، اقتصادی و ... به درون ساخت رسمی قدرت، می‌تواند به تضعیف سرمایه اجتماعی منجر شود. بنابراین مقابله قاطع و جدی با فساد در بدنه قدرت، ضامن صیانت از سرمایه اجتماعی و افزایش آن است.

۳. رفع تعارضات ساختاری: بروز تنش در درون ساخت رسمی قدرت و تقابل نیروهای

اصلی تصمیم‌ساز، در هر سطح و اندازه‌ای که باشد به افت سرمایه اجتماعی منتهی می‌شود. بنابراین تحصیل وحدت در درون ساخت رسمی قدرت و تقویت آن، اولین گام در حفظ سرمایه اجتماعی به‌شمار می‌آید.

۴. مشارکت‌جویی: دولت موظف است تا زمینه لازم برای مشارکت مردم در عرصه‌های مختلف اعمال مشروع قدرت را فراهم آورد و مانع از بروز گسست مردم - حکومت شود. هر عمل و یا روندی که دولتمردان را از مردم دور سازد، در واقع عامل منفی بر سرمایه اجتماعی است.

### ۳-۱-۱-۵ نقش نهادهای غیرحکومتی

یکی از عواملی که می‌تواند میزان اعتماد متقابل مردم و حکومت را بیافزاید، افزایش ظرفیت پاسخ‌گویی نظام به تقاضاهای مردم است. در این جریان میزان آگاهی مردم نسبت به نظام سیاسی، نقش نخبگان، روند تصمیم‌گیری‌ها و ازسوی دیگر نحوه نگرش دولتمردان به مردم بسیار مهم و ضروری است. چرا که با توجه به آموزش‌ها و جامعه‌پذیری که یک نظام از طریق نهادهای ارتباطی مانند خانواده، رسانه‌ها، گروه‌های همسالان و ... به مردم می‌دهد، افراد جامعه به میزانی از احساس وفاداری و اعتماد به نظام دست می‌یابند. هر نظام دارای کارکردهایی است که از مهم‌ترین آنها می‌توان به پرورش سیاسی، ارتباطات سیاسی و تجمع و بیان خواسته‌ها اشاره کرد. این کارکردها از طریق جامعه‌پذیری سیاسی، که عبارت است از آموزش و آشنا ساختن افراد یک جامعه با ارزش‌های سیاسی موجود، حاصل می‌شود. به‌ویژه هر جامعه‌ای که به حفظ و دوام خویش تمایل دارد یکی از کارکردهایش اجتماعی کردن جوانان است. اجتماعی شدن یا جامعه‌پذیری روندی اکتسابی و آموختنی است و از عواملی است که به تحول بدون تنش و ثبات نظام کمک می‌کند. از نهادهایی که در جامعه‌پذیری سیاسی دخالت دارند می‌توان به خانواده، گروه‌های همسالان و آموزش‌های رسمی و ... اشاره کرد. بیشترین اعتماد فرد و ساختار

حکومت براساس کارکرد آموزش‌های سیاسی صورت می‌گیرد و اگر این روند به‌خوبی و درستی صورت گیرد، فرد مرجع قانونی را به کل ساختار سیاسی تسری می‌دهد و نسبت به آن وفادار و متعهد می‌شود. مردمی که با دید و آگاهی سیاسی با نظام برخورد می‌کنند و از حقوق و تکالیف و مسئولیت‌های خود در قبال جمع آگاه‌اند، از راه‌های صحیح، نظرها و اعتقادات خود را به نظام و مسئولان می‌رسانند.

چنین جامعه‌ای که مردم، کشور و دولت را متعلق به خود می‌دانند، در فعالیت‌های سیاسی شرکت می‌کنند و اعتماد متقابل میان مردم و دولت که نقطه کمال در جامعه‌پذیری سیاسی است، ایجاد می‌شود. به‌اجمال می‌توان موارد زیر را به‌عنوان نحوه‌ای ایجاد اعتماد بین مردم و حکومت از طریق نهادهای غیرحکومتی نام برد:

۱. آگاهی‌بخشی: نهادهای مدنی اگرچه کانال انتقال خواسته‌های مردمی به نظام سیاسی هستند، اما این نقش دیگر آنها را که آگاهی‌بخشی است نفی نمی‌کند. بدین معنا که خدمات و کارهای ویژه دولتی نیز باید به اطلاع مردم برسد تا نسبت به حکومت احساس تعلق کنند.

۲. امیدبخشی: پرداختن به مشکلات نباید به معنای ایجاد یأس در مردم باشد، بلکه این اقدام باید به گونه‌ای انجام پذیرد که ضمن طرح مشکلات، بتواند آینده‌ای روشن را برای جامعه و حکومت ترسیم کند.

۳. جلوگیری از تنش: هرج و مرج‌گرایی و برهم زدن نظم جامعه به بهانه رقابت سیاسی نه تنها وحدت ملی، بلکه سرمایه اجتماعی را تهدید می‌کند. در نتیجه ترویج الگوی رقابت سالم سیاسی، می‌تواند از جمله کارویژه‌های این نهادها باشد.

۴. اصلاح‌گری: نهادهای مدنی با تجمیع خواسته‌های مردمی باید حکومت را در مقابله با مفاسد و مشکلات یاری رسانند و با فراهم آوردن زمینه مشارکت هرچه بیشتر مردم، آن را در راستای منافع ملی نهادینه سازند.

۵. وحدت‌بخشی: سرمایه اجتماعی به میزان زیادی از ناحیه هویت اجتماعی قوت می‌گیرد.

براساس این نهادهای مدنی چنانچه بتوانند در چارچوب قوانین و ضوابط مربوط به تشکلات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی به جذب افراد و انسجام‌بخشی آنها همت گمارند، این امر جامعه را از حالت ذره‌ای خارج و تبدیل به یک واحد کل می‌کند که سبب تقویت سرمایه اجتماعی و دولت می‌شود (نصوحیان، ۱۳۸۷: ۱۷۸-۱۷۳).

#### ۴-۱-۱-۵ حکمرانی خوب

مهم‌ترین سازوکاری که می‌تواند در ایجاد اعتماد بین حکومت و مردم نقش داشته باشد تحقق حکمرانی خوب است. حکمرانی را نباید با حکومت یکسان انگاشت. حکومت، نهادهای سیاسی-اداری و دستگاه‌های قانونگذاری، اجرایی، قضایی و نظامی را دربرمی‌گیرد که برقراری نظم و امنیت، گرداندن جامعه و برآوردن نیازهای گوناگون شهروندان را برعهده دارند؛ حال آنکه، حکمرانی شامل پویاها یا فرایندهای تصمیم‌گیری، چگونگی کاربرد قدرت و چندوچون روابط دولت و شهروندان (افراد و گروه‌ها) است. به‌طور بنیادی، حکمرانی در پیوند با چگونگی کاربرد قدرت، تعامل و پاسخ‌گویی معنا می‌یابد و با پرسش‌های مهمی همچون، چگونه تصمیم‌ها گرفته می‌شود؟ چه کسی یا کسانی تصمیم می‌گیرند؟ تعامل دولت و شهروندان چگونه باید باشد؟ و ... مرتبط است؛ پرسش‌هایی که می‌تواند در سطح محلی، منطقه‌ای، کشوری، جهانی و نهادی مطرح شود.

کاهش فساد یکی از کارویژه‌های برجسته تحقق حکمرانی خوب است، چرا که حکمرانی خوب با مؤلفه‌هایی نظیر پاسخ‌گویی، شفافیت و حق اظهارنظر سبب شکل‌گیری دولتی کارآمد و شفاف خواهد شد. دولت شفاف، کارآمد و درستکار، مبتنی بر شایسته‌سالاری و قوانین و مقررات ساده و روشن است، حاکمیت قانون به گونه‌ای منصفانه اعمال می‌شود، سیاست و چارچوب‌های قانونی در تصرف گروه‌های ذی‌نفوذ نیست، جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی صدای مستقلی دارند که پاسخ‌گویی دولت را ارتقا می‌دهد (نقیبی مفرد، ۱۳۸۹: ۱۵۶).

شکل‌گیری حکمرانی خوب منوط به یک سری تغییرات در سطح کلان و یک سری تغییرات در سطح خرد است. در سطح کلان به بستر نهادی که سازمان‌ها در آن عمل می‌کنند، ارجاع می‌شود. سطح کلان شامل روابط رسمی و ساختارها از قبیل قانون‌مداری (قواعد حقوقی)، چارچوب‌های حقوقی، رژیم‌های سیاسی، سطح تمرکززدایی و سطح مشارکت در فرایندهای تصمیم‌گیری راجع به خط‌مشی‌هاست. سطح خرد مربوط می‌شود به سهم بالقوه‌ای که سازمان‌های افقی و شبکه‌ها در توسعه دارند. در سطح خرد دو نوع سرمایه اجتماعی وجود دارد: یکی شناختی و دیگر ساختاری. یک بخش از سرمایه اجتماعی که کمتر ملموس و قابل مشاهده است، سرمایه اجتماعی شناختی است که ارزش‌ها، باورها، نگرش‌ها، رفتارها و هنجارهای اجتماعی را شامل می‌شود و ارزش‌ها نیز شامل اعتماد، انسجام و روابط متقابلی است که میان اعضای یک اجتماع مشترک هستند و شرایط لازم را برای اجتماعات به‌منظور همکاری با یکدیگر برای حکمرانی خوب فراهم می‌کنند. سرمایه اجتماعی ساختاری شامل ساخت و عمل‌نهادهای رسمی و غیررسمی در سطح محلی است که ابزارهای لازم برای توسعه اجتماع را فراهم می‌آورند. سرمایه اجتماعی ساختاری از شبکه‌ها و سازمان‌های افقی که فرایندهای تصمیم‌گیری آنها شفاف و جمعی است و همچنین رهبران پاسخ‌گو، کنش جمعی و پاسخ‌گویی ناشی می‌شود (اکبری، ۱۳۸۷: ۱۵۳).

سه عنصر اصلی حکمرانی عبارت‌اند از: دولت، بخش خصوصی (شهروندان) و جامعه مدنی (سازمان‌های غیردولتی<sup>۱</sup>، سازمان‌های خیریه و داوطلبانه، انجمن‌های علمی، ادبی، هنری، ورزشی و ...، باشگاه‌های شهری، و ...). از جمله الزامات حکمرانی خوب، وجود تعادل بین این سه عنصر است. در قرن بیستم نیروهای اقتصادی رونق و حجم دولت رشد زیادی یافت، اما شبکه‌های اجتماعی تا حدود زیادی فرسوده شدند. تضعیف اجتماع در نهایت مشکلات فراوانی پدید آورد به طوری که شکست در همکاری برای نیل به منافع

---

1. Non-Governmental Organizations (NGOs)



متقابل از جمله معضلات بنیادین اجتماعات کنونی است، از این رو طرح ایده سرمایه اجتماعی<sup>۱</sup> به منظور ایجاد تعادل میان عناصر فوق است.

هدف اصلی حکمرانی خوب، افزایش بالاترین میزان کنش متقابل میان آنها در جهت به حداقل رساندن نقاط ضعف و به حداکثر رساندن نقاط قوت است. هرچه تعامل و ارتباط میان این سه بخش بیشتر باشد، مسیر حرکت در جامعه در جهت رسیدن به توسعه اقتصادی و اجتماعی و کاهش فساد هموارتر خواهد شد. وقتی نمایندگان دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی مجامع مشترکی تأسیس کنند که از طریق آنها بتوانند اهداف مشترک را پیگیری کنند، جامعه در مسیر توسعه گام خواهد برداشت. در این شرایط سرمایه اجتماعی به عنوان متغیری دارای نقش است که به وسیله نهادهای عمومی و خصوصی شکل گرفته است.

## ۲-۵ مشارکت

مشارکت می تواند تعاریف گسترده و محدودی داشته باشد. مشارکت در ابعاد گسترده فرایندی تعریف می شود که به واسطه آن، فرد نقش هایی در حیات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی کشورش ایفا می کند و جامعه را به منظور نیل به اهدافش یاری می رساند. مفهوم محدودتر مشارکت بر اقداماتی متمرکز است که شهروندان باید انجام دهند تا از این طریق با مدیریت همکاری کنند، بر آن تأثیر بگذارند و در زمینه برنامه ریزی و سیاستگذاری و تصمیم گیری با آنها تعامل داشته باشند تا از یک سو به نیازها و خواسته های خود برسند و از سوی دیگر منافع عمومی تأمین شود. مشارکت وسیع تر، امکان ایجاد اعتماد بیشتری را فراهم می آورد.

## ۳-۵ اخلاقیات

بسیاری از صاحب نظران علم مدیریت معتقدند که در زمان حاضر، بیشتر جوامع بشری به

---

1. Social Capital

بحران اخلاقی و مشکلات ناشی از بی‌توجهی به ارزش‌های انسانی و معنویات دچار شده‌اند. این وضعیت در همه کشورهای جهان کم‌وبیش وجود دارد، اما در جوامعی که اغلب مردم یا از ثبات نسبی اقتصادی و یا حداقل امکانات زندگی و رفاهی بی‌بهره‌اند، نادیده گرفتن ارزش‌ها و اصول اخلاقی بیشتر به چشم می‌خورند. در این جوامع به منافع و صلاح جامعه چندان اهمیت داده نمی‌شود و بیشتر کسب سود مدنظر است. شمار تخلفات در امور بازرگانی و دادوستد و تعداد شکایات و نارضایتی‌ها روزافزون است و کنترل اجتماعی نیز چندان اعمال نمی‌شود (امین بیدختی، ۱۳۸۸: ۵۹-۵۸).

اگر سرمایه اجتماعی با مؤلفه‌هایش (اعتماد، مشارکت مدنی و اخلاقیات) در جامعه‌ای بالا باشد، زمینه را برای تحقق حکمرانی خوب فراهم می‌سازد. یک پرسش اساسی وجود دارد و اینکه سرمایه اجتماعی به معنای شبکه‌های همکاری و مشارکت، اعتماد اجتماعی و هنجارهای مربوط به همکاری و تعاون تا چه میزان در کاهش فساد اداری در ایران مؤثر بوده است؟ (صالحی، [www.komakal.net](http://www.komakal.net))

## ۶ تأثیر سرمایه اجتماعی در کاهش فساد اداری

### ۶-۱ تعریف فساد اداری

صحبت کردن درباره مفهوم فساد، مسئله‌ساز بوده و در ادبیات موضوعی این مفهوم، کمتر می‌توان شاهد اجماع و توافق صاحب‌نظران، محققان و دست‌اندرکاران اجرایی دولتی و غیردولتی درباره معنای دقیق آن بود. این تفاوت نظرها را تا حد زیادی می‌توان ناشی از نگرش‌ها و برداشت‌های متفاوت در فرهنگ‌ها و زمینه‌های متفاوت دانست. با این حال، تعاریف موجود فساد در ادبیات موضوعی را می‌توان در سه دسته اساسی جای داد: تعاریف مبتنی بر اداره عمومی، تعاریف مبتنی بر منفعت عامه و تعاریف مبتنی بر بازار.

تعاریف فساد از منظر اداره عمومی، بر تجاوز و تخطی از قوانین توسط مقامات دولتی تأکید دارد و از لحاظ ماهیتی، کاملاً قانونی و به دلیل سادگی دارای مزایایی تحلیلی‌اند.

رایج‌ترین تعریف فساد از منظر اداره عمومی این است که فساد، رفتار برخاسته از وظایف رسمی یک عامل دولتی، برای منفعت شخصی (اعم از پست، پول، شهرت و غیره) است. تعاریف فساد بر مبنای منفعت عامه، به دنبال غلبه بر نقصان‌ها و کاستی‌های تعاریف مبتنی بر اداره عمومی بوده و فساد را چیزی متضاد با منفعت عموم جامعه می‌دانند. برجسته‌ترین تعریف فساد از این منظر، به کارل فردریش، بازمی‌گردد: «می‌توان گفت انگاره فساد آنجا که مسئول انجام چیزهای خاص با توزیع پاداش‌های مالی و سایر موارد غیرقانونی مواجه گردد و بدین وسیله، منفعت باج‌دهنده و منفعت خود را دنبال کرده و به عموم و منافع آن آسیب برساند، وجود دارد». در نهایت تعاریف فساد از منظر بازارگرایی، عمدتاً بر مدل‌های اصیل - وکیل (تسامحاً تئوری عاملیت) که از تئوری‌های اقتصادی مکتب نهادگرایی نوین مشتق شده‌اند، استوار هستند. بنابراین، فساد در جایی به منصفه ظهور درمی‌آید که منفعت اصیل مغایر با منفعت وکیل (عامل) بوده و اصیل نمی‌تواند کنترل کاملی بر افعال وکیل داشته باشد (رسولی و شهایی، ۱۳۸۸: ۲۱-۲۰).

تقسیم‌بندی فساد در ایران با توجه به آشفتگی و ابهام قوانین مشخص و جاافتاده نیست؛ معلوم نیست فساد ناظر به چه قسمتی است و رابطه بین فساد اداری و مالی و فساد سیاسی چیست. در بیشتر موارد، فساد به تنهایی معنای حقوقی مورد نظر را بیان می‌کند و از این رو در اسناد بین‌المللی، این واژه به تنهایی به کار رفته است (عالی‌پور، ۱۳۸۶: ۱۷۶).

فساد، مناسبات دولت و مردم را در جامعه به شدت تخاصمی و تقابلی طلبانه می‌کند. دولتی که عناصری از آن فاسد و رشوه‌ستانند می‌کوشد حقایق از دید مردم پوشیده بماند و مردمی که به هر حال از آن واقعیت‌ها باخبر می‌شوند، بیشتر و بیشتر به حکومت بی‌اعتماد می‌شوند. بی‌اعتمادی مردم به حکومت، مشروعیت آن را کاهش می‌دهد و در نتیجه توان دولت را در پیش بردن سیاست‌ها به شدت تضعیف می‌کند.

انواع مختلف فساد با اندازه‌های متفاوت در جوامع مختلف دیده می‌شوند. نظریات موجود به ما می‌گویند این تفاوت‌ها، نیروهای سیاسی و اقتصادی، تاریخ و فرهنگ هر منطقه

را منعکس می‌کند و به دلیل وجود این تفاوت‌ها تأثیری که فساد بر جوامع مختلف می‌گذارد، متفاوت خواهد بود. از این رو اندازه‌گیری فساد کار بسیار مشکلی است. پرکاربردترین شاخص اندازه‌گیری فساد، شاخص ادراک فساد ارائه شده از سوی سازمان شفافیت بین‌المللی است (آرویند، ۱۳۸۶: ۲۲۷). براساس این شاخص در سال ۲۰۰۳ ایران بین ۱۳۳ کشور رتبه ۷۸، در سال ۲۰۰۴ در بین ۱۴۷ کشور رتبه ۸۷، در سال ۲۰۰۵ در بین ۱۵۹ کشور رتبه ۸۸، در سال ۲۰۰۶ در بین ۱۶۳ کشور رتبه ۱۰۶، در سال ۲۰۰۷ در بین ۱۸۰ کشور رتبه ۱۳۱ و در سال ۲۰۰۸ در بین ۱۸۰ کشور رتبه ۱۴۱ را داشته است. روند شاخص درک فساد برای ایران نشان می‌دهد که ایران در بین کشورهای جهان و منطقه وضعیت بدتری دارد (ملک، ۱۳۸۸: ۱۰).

در گزارش سازمان بازرسی کل کشور با عنوان «کج‌روی‌های اداری و مالی در دستگاه‌های مشمول بازرسی»، دلایل ذیل به عنوان علل اصلی بروز تخلفات به دست آمد: ضعف مدیریت به دلیل نبود دانش شغلی و تخصصی؛ عدم احساس مسئولیت و سوءتدبیر؛ اعمال سلیقه و برداشت شخصی از ضوابط توسط مدیران؛ عدم اعمال نظارت و کنترل مستمر و همه‌جانبه درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و یا نبود نظام نظارت و کنترل اثربخش در گردش امور مالی؛ عدم تناسب قوانین و مقررات حاکم بر دستگاه‌ها با شرایط اجتماعی؛ ضعف یا فقدان نظام آموزشی مؤثر و کارآمد؛ کم‌توجهی یا بی‌توجهی به انتصاب مدیران و کارکنان در مشاغل حساس؛ عدم تناسب تشکیلات با واقعیت‌ها و نیازهای موجود؛ کسب درآمد و منفعت شخصی؛ تفویض اختیار بیش از حد معمول و خلاف قانون به مدیران؛ عدم برخورد مؤثر مدیران و مسئولان با متخلف و اغماض و چشم‌پوشی بی‌مورد از تخلف و در نتیجه امکان تکرار آن؛ عدم توازن و تعادل بین حقوق و دستمزد کارکنان و مدیران با نرخ تورم و بی‌انگیزگی کارکنان (رسولی شهبائی، ۱۳۸۸: ۲۴).

## ۷ اقدامات پیشگیرانه اجتماعی برای مقابله با فساد

شاید بهترین روش برای مهار شیوع فساد اداری، شناسایی عوامل بروز آن و در نظر گرفتن

راهکارهای کنترلی - نظارتی است، اما چنین اقدامی باید توأم با هم‌اندیشی، جامع‌نگری و قاطعیت اجرایی انجام شود. به عبارت دیگر، توجه به یک عامل فسادآور و پرهیز از سایر عوامل بروز فساد، عملاً راه به جایی نخواهد برد، بلکه باید با پدیده فساد اداری که ماهیتی کثیرالوجه دارد، به صورت نظام‌مند برخورد و تمامی عواملی که بر شیوع آن دامن می‌زنند را شناسایی کرد و بلافاصله درصدد رفع آنها برآمد (همان) بنابراین نباید به پدیده فساد به‌عنوان پدیده‌ای صرف اقتصادی نگریسته شود بلکه باید جوانب فرهنگی و اجتماعی مسئله نیز مورد بررسی قرار گیرد.

پیشگیری اجتماعی سعی دارد تا از یک سو با هدف قرار دادن عموم مردم و القای ارزش‌ها و هنجارهای مورد قبول جامعه و از سوی دیگر سالم‌سازی فضای اجتماعی، نوعی خودکنترلی در میان آنها ایجاد کند. از جمله این اقدامات که می‌تواند در کاهش فساد مؤثر باشند، عبارت است از:

#### ۱-۷ دسترسی به اطلاعات

تأثیر حق دسترسی به اطلاعات بر کاهش فساد به این شرح است که اولاً، مردم با اطلاع از حقوق خود، مرتکب فساد نمی‌شوند و ثانیاً، می‌توانند از ارتکاب دیگران به فساد جلوگیری کنند. کسانی که از مسائل حکومتی تأثیرگذار بر خود آگاه می‌شوند، درباره استانداردهای مطلوب ارائه خدمات انتظاراتی خواهند داشت و می‌توانند از کارگزاران عمومی و خصوصی بخواهند تا این استانداردها را رعایت کنند. درواقع می‌توان گفت دسترسی به اطلاعات شفافیت ایجاد می‌کند که از یک سو باعث سلب انگیزه از مرتکبان احتمالی فساد می‌شود و از سوی دیگر احتمال شناسایی افراد فاسد را افزایش می‌دهد. برای دستیابی به این هدف، باید اطلاعات مربوط به خدمات مختلف که افراد جامعه مستحق دریافت آن هستند به‌طور مستمر منتشر شود، تا کسانی که به دنبال اطلاعات نیستند، از حداقل اطلاعات برخوردار باشند و افرادی که در جست‌وجوی آن هستند، بتوانند آن را مطالبه کنند (بهره‌مند بگ نظر، ۱۳۸۶: ۱۲۰).

## ۷-۲ آموزش همگانی به مردم و بالا بردن سطح آگاهی مردم

برای مبارزه با فساد، باید سطح آگاهی‌های مردم را افزایش و آنها را برای نظارت بر حوزه‌هایی که ممکن است در معرض فساد قرار گیرند، آموزش داد. از این رو دولت‌ها موظف‌اند به‌خصوص با استفاده از رسانه‌ها، به‌ویژه رسانه‌های ملی، به آموزش مردم برای مبارزه با فساد اهتمام ورزند.

بدون وجود اعتماد عمومی، سازوکارهای شکایت عمومی، نتیجه‌بخش نخواهد بود و دستگاه قضایی نمی‌تواند رسالت خود را در اجرای عدالت ایفا کند. زیرا در این حالت مردم به‌عنوان شاهدان و متضرران اصلی فساد، برای تعقیب پرونده‌های مبارزه با فساد در دادگاه‌ها اقدامی نخواهد کرد. در بعضی فرهنگ‌ها، شهروندان خود را از سوی جامعه تحت فشار می‌بینند و لو دادن همشهریان، برای آنها لکه ننگی به حساب می‌آید. باید برای شهروندان، این احساس ایجاد شود که این کار آنها در نهایت برای جامعه به‌عنوان یک کل، مفید است و در صورت عدم گزارش فساد، جامعه و به تبع آن خود آنها، از تأثیرات سوء فساد در امان نخواهند بود. در واقع باید برای مردم این باور ایجاد شود که افراد در صورت گزارش فساد، قهرمانانی هستند که شجاعت این کار را داشته‌اند و باید آنها را تحسین کرد. پیش شرط این امر آن است که میان دولت و مردم ارتباط مناسبی وجود داشته باشد و مردم، دولت و دولتمردان را از آن خود بدانند تا معرفی یک مفسد به دولت، نوعی خیانت به مردم محسوب نشود. همچنین باید برای مردم این اعتماد به وجود آید که در صورت گزارش فساد، اولاً، با مفسد به نحو شایسته و عادلانه برخورد خواهد شد و ثانیاً، خود آنها خسارتی را متحمل نخواهند شد.

در صورتی که دولت بتواند اعتماد مردم را جلب کند، افزایش آگاهی و جلب مشارکت مردم را جامعه مدنی خود متقبل خواهد شد، هرچند نقش حمایتی دولت در افزایش دانش مردم به‌طور کامل ضروری به نظر می‌رسد. به‌منظور بسیج جامعه مدنی و بالا بردن سطح آگاهی‌های مردم، می‌توان از اقدامات زیر استفاده کرد:

### ۷-۲-۱ استفاده از فناوری‌های نوین مانند اینترنت در مبارزه با فساد

بحران اعتماد، دولت‌ها را به فکر انداخته است تا از ابزارهای مختلفی برای اعتمادسازی استفاده کند. یکی از کاراترین ابزارها که اکثر دولت‌ها روی آن توافق نظر داشته‌اند، به کارگیری تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات و رفتن به سوی دولت الکترونیک است. دولت‌ها با بهره‌مندی از قابلیت‌هایی که دولت الکترونیک در اختیار آنها قرار می‌دهد، بر عدالت توزیعی، رویه‌ای و اطلاعاتی و به تبع آن بر اعتماد عمومی تأثیر می‌گذارند. همچنین دولت الکترونیک با کمک اطلاعات ارزشمندی که در اختیار دارد، نهادهای اقتصادی را به سمت وسوی پاسخ‌گویی به نیازهای جامعه سوق می‌دهد که در نتیجه بر عدالت توزیعی و اطلاعاتی تأثیر می‌گذارد و در نهایت به تقویت اعتماد عمومی کمک می‌کند.

عدالت اطلاعاتی بالاترین اثر را روی اعتماد نشان داده است، یعنی وجود یا عدم وجود این نوع عدالت، حساسیت زیادی در جامعه ایران دارد؛ حتی ضریب آن از عدالت توزیعی نیز بیشتر است. این ضرایب بدین معناست که ملت به عادلانه عمل کردن در مورد اطلاعات حساس‌ترند تا توزیع منابع دیگر (قلی‌پور و پیران‌نژاد، ۱۳۸۵: ۲۹-۲۸).

### ۷-۲-۲ تبلیغات رسانه‌ای

با توجه به محدودیت‌های اینترنتی باید از رسانه‌های دیداری و شنیداری و همچنین مکتوب از جمله روزنامه‌ها، مجلات و پوسترها استفاده کرد. استفاده از جملات کوتاه و عبارت‌هایی که به سادگی در ذهن باقی می‌مانند، برنامه‌های تلویزیونی و رادیویی کوتاه و جذاب می‌تواند در افزایش آگاهی‌های مردم مؤثر باشند. رسانه‌ها می‌توانند با بالا بردن آگاهی‌های مردم، در پیشگیری از فساد مؤثر باشند و همچنین با افزایش شفافیت در امور دولتی از وقوع فساد ممانعت کنند. بنابراین رسانه‌ها باید از مداخله دولت‌ها رها شوند تا بتوانند نقش نظارتی خود را به طور مستقل ایفا کنند. برای تضمین استقلال و بی‌طرفی، تفکیک مالکیت رسانه‌ها از دولت یا احزاب سیاسی، و در صورت امکان پذیر نبودن،

تضمین رسانه‌های متنوع برای انعکاس تمام عقاید سیاسی امری ضروری است. چنانچه رسانه‌ها از نفوذ سیاسی دستگاه حاکمیت مستقل نباشند، اقدامات آنها برای بالا بردن آگاهی‌های مردم تلاش بیهوده‌ای خواهد بود؛ چرا که ممکن است اطلاعات ناقص موجود در دست رسانه‌ها و همچنین وابستگی سیاسی آنها، رسانه‌ها را به عاملی تبدیل کند که به جای مبارزه با فساد در نهادهای عمومی، به تطهیر وجهه این نهادها پردازند.

### ۷-۳ منشورهای شهروندی و کدهای رفتاری

یکی از ابزارهای بالا بردن سطح آگاهی مردم منشورهای شهروندی و کدهای رفتاری است. منظور از تدوین منشورهای حقوق شهروندی آن است که مردم با استانداردهای اخلاقی و عملی هر یک از خدمات آشنا شوند و انتظار اعمال آنها را داشته باشند و در صورتی که متصدیان امر از رعایت آنها سرباز زنند، بتوانند با سازوکار شکایت عمومی، اجرای این وظایف و استانداردها را خواستار شوند. همچنین کدهای رفتاری که آن روی منشور حقوق شهروندی محسوب می‌شوند؛ به بیان وظایف متصدیان خدمات می‌پردازند. در این کدها، موازین رفتار مطلوبی که از گروهی از افراد، سازمان‌ها و نهادهای حرفه‌ای انتظار می‌رود، توصیف می‌شود. یعنی هم ارائه‌کنندگان خدمات از وظایف و استانداردهای مورد انتظار از آنها مطلع می‌شوند و هم دریافت‌کنندگان این خدمات از حقوق خود آگاهی می‌یابند. چنانچه مردم نسبت به حقوق خود آگاه نباشند، نمی‌توانند آنها را به‌خوبی مطالبه کنند و متصدیان خدمات عمومی را پاسخ‌گوی رفتارشان بدانند و در نتیجه امکان وقوع فساد افزایش می‌یابد.

منشورها و کدهای رفتاری، هنگامی کارآمدتر می‌شوند که برای رعایت نکردن استانداردها، جبران خسارتی پیش‌بینی شود و همچنین امکان شکایت برای کاربران خدمات مذکور، به‌سادگی فراهم و ارائه شده باشد؛ به این معنا که ضمانت اجرای حقوقی (اعم از کیفری، حقوقی، اداری و انضباطی) به نقش پیشگیرانه این منشورها و کدها کمک می‌کنند (همان: ۱۳۶-۱۳۴).



## ۸ سرمایه اجتماعی در ایران

طی سالیان اخیر بحث سرمایه اجتماعی در ایران نیز مورد توجه بسیاری از محققان و نظریه پردازان قرار گرفته و در پی آن، بسیاری از کارهای نظری و تجربی نیز صورت گرفته است. آنچه می توان از آثار و نتایج منتشر شده آنها استخراج کرد، چند حکم کلی است. اول، اینکه سرمایه اجتماعی در ایران به صورت عمومی پایین است. دوم، اینکه سرمایه اجتماعی درون گروهی بیش از سرمایه اجتماعی برون گروهی در ایران فعال است که البته سرمایه اجتماعی درون گروهی نیز بیش از پیش در حال فرسایش و تقلیل است.

در تحلیل افول سرمایه اجتماعی در ایران سه فرضیه را می توان طرح کرد: اول، نامناسب بودن ساخت فرهنگی جامعه که اجازه همیاری و همکاری گروهی، اعتماد به یکدیگر و برخورد عقلانی با مسائل را نمی دهد. مفهوم و نظریه «امتناع اندیشه» طباطبایی و یا «بافت قبیلگی فرهنگ ایران» رضاقلی در چارچوب این فرضیه قرار می گیرد. دوم، نامناسب بودن ساخت اقتصادی، اجازه شکل گیری جامعه مدنی متکی بر گروه ها و طبقات اجتماعی مستقل از دولت را نمی دهد. بنابراین، در این چارچوب دولت به صورت یک نهاد فراقانونی تجلی پیدا می کند و حقوق مالکیت به عنوان یکی از ارکان اصلی شکل گیری جامعه مدنی و روابط و مناسبات اجتماعی مبتنی بر اعتماد شکل نمی گیرد. مفهوم و نظریه «دولت رانتهی و استبداد نفتی» کاتوزیان در چارچوب این فرضیه قرار می گیرد. سوم، نامناسب بودن ساخت قدرت که بیشتر تحت تأثیر ماهیت درونی دولت و رابطه اجتماعی دولت با نیروهای اجتماعی است، هم مانع از شکل گیری نهادهای مدنی ناظر بر عملکرد دولت می شود و هم از طریق سازمان دهی ضعیف فعالیت های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر نظام انگیزشی جامعه تأثیر منفی می گذارد. در چارچوب این فرضیه، ضمن اینکه دولت دارای ریشه های تاریخی، اجتماعی و فرهنگی است دارای نوعی استقلال نیز است؛ از این رو، به عنوان متولی و مسئول پیشبرد تحولات توسعه ای شناخته می شود.

نوشتار حاضر، با اعتقاد به رویکرد سوم بر این باور است که سازمان درونی ضعیف

دولت از یک سو و رابطه دولت با نیروهای اجتماعی خاص از سوی دیگر مانع از شکل گیری یک نظام حکمرانی خوب شده است. نتیجه اینکه بر مبنای شاخص های مختلف حکمرانی (توانایی در کنترل فساد، ثبات سیاسی و نبود خشونت، کیفیت قوانین و مقررات، حاکمیت قانون، اثربخشی و کارآمدی حکومت و پاسخ گویی و صدای اعتراضی) کیفیت حکمرانی ایران در جایگاه بسیار ضعیفی قرار دارد. اگر این جایگاه ضعیف، عمدتاً به عملکرد دولت در دوره تاریخی بعد از انقلاب مرتبط باشد، در این صورت می توان آن را علت افول سرمایه اجتماعی دانست (دینی ترکمانی، ۱۳۸۵: ۲۳).

مانع دیگری که به واسطه بی اعتمادی در روند توسعه سیاسی ایجاد می شود، عدم همبستگی ملی است. وجود سطح بالایی از سرمایه اجتماعی پیونددهنده (درون گروهی) و تنزل سرمایه اجتماعی متصل کننده (برون گروهی) شاید بتواند تبیین کننده میزان پایین اعتماد اجتماعی در بین افراد جامعه باشد به طوری که در پیمایش ها و پژوهش های مرتبط با سرمایه اجتماعی هر چه از خانواده و گروه هایی مانند: اقوام، دوستان و همسایگان دورتر شویم حلقه اعتماد تنگ تر می شود. همچنین هر جا گروه های شغلی در پی منافع شخصی شان باشند و وظایف شغلی شان را در چارچوب قوانین و اصول اخلاقی انجام ندهند، از اعتماد کمتری برخوردار بوده اند.

از دیگر دلایل عمده عدم رشد اعتماد اجتماعی در ایران معاصر، تمرکز محور برنامه های کلان کشور بر ابعاد سخت افزاری توسعه است. تحلیل برنامه های عمرانی قبل از انقلاب و برنامه ریزی های بعد از انقلاب، عدم توجه به ابعاد اجتماعی توسعه را نشان می دهد. محور برنامه های مذکور عمدتاً الگوی دستوری بوده که بر رشد اقتصادی و افزایش درآمد ملی تأکید دارد (موسایی، ۱۳۸۸: ۷۱).

بی سامانی در عرصه مدیریت، تعدد و تکثر الگوهای سامان دهی فرهنگی و اجتماعی و عدم انطباق سازمان مدیریتی کشور با تحولات اجتماعی و فرهنگی سبب شده است که نزد مردم، فضای عمومی جامعه وضع نامطلوبی بیابد و افزایش جمعیت شهری نیز هر روز به این

فضای نامطلوب دامن زده است. از سوی دیگر ساختارهای اجتماعی که شدیداً سلسله‌مراتبی یا نابرابر هستند، زمینه نامناسبی برای رشد سرمایه اجتماعی پدید می‌آورند. نابرابری اقتصادی با سرمایه اجتماعی ارتباط نزدیکی دارد. ظاهراً نوعی ارتباط علی دوسویه بین این دو متغیر برقرار است. وجود نابرابری، فاصله اجتماعی بین افراد یک جامعه را افزایش و احتمال پیوندهای اجتماعی یا تحقق هنجارهای مشترک را کاهش می‌دهد.

می‌توان گفت که دست کم در مراحل اولیه، سرمایه اجتماعی و توسعه ارتباطی دوسویه دارند. به عبارتی سرمایه اجتماعی هم بر روند توسعه تأثیرگذار است و هم از آن تأثیر می‌پذیرد. معتدل بودن شرایط اجتماعی که از توزیع امکانات و منابع حاصل می‌شود، می‌تواند موجب افزایش اعتماد اجتماعی و تقویت هنجارهای اجتماعی در میان شهروندان شود و زمانی که حس اعتماد اجتماعی به صورت فراگیر در جامعه توسعه و گسترش پیدا کند، می‌تواند زمینه‌ساز و ظرفیت‌ساز بسیاری از برنامه‌های مبتنی بر توسعه پایدار باشد. از این رو ایجاد، گسترش و بهبود توسعه اجتماعی امری بسیار ضروری است (صیادی، احمدی شاپورآبادی و معین‌آبادی، ۱۳۸۸: ۲۱۷).

در پایان به برخی از مواردی که در قانون برنامه چهارم توسعه به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با سرمایه اجتماعی مرتبط است، اشاره می‌شود. به امید آنکه اجرایی شدن برنامه‌ها بتواند موارد ذیل را از حد گفتار و نوشتار به عمل، از حاشیه‌ای و زینتی بودن اسناد توسعه، به متنی همراه با سازوکار و چگونگی ایجاد آنها در جامعه تبدیل کند.

- تهیه سازوکارهای سنجش و ارزیابی سرمایه اجتماعی در کشور، ارائه گزارش سالیانه سرمایه اجتماعی کشور و احصای علل و عوامل تأثیرگذار بر آن؛  
- تدوین طرح جامع مشارکت و نظارت مردم، سازمان‌ها، نهادهای غیردولتی و شوراهای اسلامی در توسعه پایدار کشور و فراهم کردن و توسعه کمی و کیفی و گسترش نهادهای مدنی با اعمال سیاست‌های تشویقی؛

- پرورش عمومی قانون‌مداری و رشد فرهنگ نظم و احترام به قانون و آیین شهروندی؛

- ترویج مفاهیم وحدت آفرین و احترام آمیز نسبت به گروه‌های اجتماعی و اقوام مختلف در فرهنگ ملی؛

- حمایت از تشکل‌های اجتماعی در زمینه صیانت از حقوق کودکان و زنان؛

- طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال، توانمندسازی و جلب مشارکت‌های اجتماعی؛

- آموزش‌های شغلی و مهارت‌های زندگی به‌ویژه برای جمعیت‌های سه دهک پایین

درآمدی در کشور؛

- ایجاد رویکرد توانمندسازی و مشارکت محلی براساس الگوهای نیازهای اساسی

توسعه و تشخیص نیاز توسط جوامع محلی برای ارائه خدمات اجتماعی، از طریق نظام

انگیزشی برای پروژه‌های عمرانی کوچک متناسب با ظرفیت‌های محلی؛

- بسط و گسترش روحیه نشاط، شادابی، امیدواری، اعتماد اجتماعی، تعمیق ارزش‌های

دینی و هنجارهای اجتماعی؛

- خدمات‌رسانی به‌موقع به افراد در معرض آسیب‌های اجتماعی با مشارکت سازمان‌های

غیردولتی؛

- اقدام‌های لازم برای حمایت از هیئت‌های مذهبی و تشکل‌های دینی با رویکرد بهبود

کیفیت فعالیت‌ها و پرهیز از خرافات و انحرافات (همان، ۱۳۸۸: ۲۲۱ - ۲۲۰).

در بررسی رابطه سرمایه اجتماعی با فساد نباید فراموش شود که این رابطه، بیش از هر

چیز در زمینه اجتماعی و تاریخی یک جامعه معنا می‌یابد و هرگز رابطه‌ای علی و ضروری

نبوده و نیست و مهم‌تر از آن اینکه، به‌هرحال سرمایه اجتماعی وجوه، ابعاد و شاخص‌های

گوناگونی دارد که دفاع از رابطه بین تمامی آنها با جلوگیری از فساد چندان بدیهی به‌نظر

نمی‌رسد. پس باید دید و سنجید که بین کدام یک از ابعاد، وجوه و شاخص‌های سرمایه

اجتماعی با مفهوم مورد نظر رابطه وجود دارد. اکنون با مباحثی که مطرح شد، می‌دانیم که

سرمایه اجتماعی در یک زمان و مکان خاص، به‌گونه‌ای عمل می‌کند که الزاماً در زمان و

یا مکان دیگر نمی‌توان پیش‌بینی کرد که همان‌گونه عمل کند (موسایی، ۱۳۸۸: ۷۲).

## منابع و مآخذ

- آرویند، کی. جین (۱۳۸۶)، *اقتصاد سیاسی فساد* (کالبدشکافی مفاصد اقتصادی سیاست‌مداران)، ترجمه علی بختیاری‌زاده، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- اکبری، غضنفر (۱۳۸۷). «سرمایه اجتماعی و حکمرانی شهری»، فصلنامه *تحقیقات جغرافیایی*، ش ۸۳.
- امیرخانی، علی اصغر و طیبه پورعزت (۱۳۸۷). «تأملی بر امکان توسعه سرمایه اجتماعی در پرتو عدالت سازمانی در سازمان‌های دولتی»، *نشریه مدیریت دولتی*، دوره ۱، ش ۱.
- امین بیدختی، علی اکبر و ماشاله نظری (۱۳۸۸). «ارائه یک مدل نظری برای نهادینه‌سازی مؤلفه‌های سرمایه اجتماعی جهت بهبود عملکرد اقتصادی»، *راهبرد یاس*، ش ۱۹.
- برامکی یزدی، حجت‌الله (۱۳۸۷). «عوامل مؤثر بر توسعه، مطالعه موردی: سرمایه اجتماعی»، *راهبرد یاس*، ش ۱۶.
- بهره‌مند بگ‌نظر، حمید (۱۳۸۶). «نقش جریان آزاد اطلاعات در پیشگیری اجتماعی از فساد»، *مجلس و پژوهش*، سال چهاردهم، ش ۵۸.
- پیران، پرویز و میرطاهر موسوی شینانی (۱۳۸۵). «کار پایه مفهومی و مفهوم‌سازی سرمایه اجتماعی (با تأکید بر شرایط ایران)»، فصلنامه *علمی پژوهشی رفاه اجتماعی*، سال ششم، ش ۲۳.
- دینی ترکمانی، علی (۱۳۸۵). «تبیین افول سرمایه اجتماعی»، فصلنامه *رفاه اجتماعی*، سال ششم، ش ۲۳.
- رز - اکرم، سوزان (۱۳۸۴). *فساد و دولت: علت‌ها، پیامدها و اصلاح*، تهران، پردیس دانش.
- رسولی، رضا و بهنام شهائی (۱۳۸۸). «فساد اداری در نظام آموزشی: عوامل مؤثر بر پیدایش، گسترش و کاهش آن»، *نشریه مدیریت دولتی*، دوره ۱، ش ۳.
- صالحی، ارکان. «سرمایه اجتماعی حلقه مفقوده مدیریت شهری مطلوب»، [www.komakal.net](http://www.komakal.net).
- صفدری، حسین و کریم خسروی (۱۳۸۷). «بررسی تأثیر سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران»، فصلنامه *اقتصاد مقادری* (بررسی‌های اقتصادی سابق)، دوره ۵، ش ۲.
- صیدایی سیداسکندر، محمدعلی احمدی شاپورآبادی و حسین معین‌آبادی (۱۳۸۸). «دیب‌چاه‌ای بر سرمایه اجتماعی و رابطه آن با مؤلفه‌های توسعه اجتماعی در ایران»، *راهبرد یاس*، ش ۱۹.
- عالی‌پور، حسن (۱۳۸۶). «فساد: موقعیت‌سنجی قانونی، ضرورت‌سنجی تقنینی»، *مجلس و پژوهش*، سال چهاردهم، ش ۵۸.

- عطاری، سعید (۱۳۸۸). «سرمایه اجتماعی، جامعه مدنی و دولت: عناصر دستیابی به توسعه»، فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، ش ۴.
- قلی‌پور، آرزو و علی پیران‌نژاد (۱۳۸۵)، «دولت الکترونیک، پویایی نهادی و بحران اعتمادسازی»، فرهنگ مدیریت، سال چهارم، ش ۱۲.
- ملک، فردریک (۱۳۸۸). «شاخص درک فساد»، کارآفرین، ش ۷۴.
- موسایی، میثم و سعید راعی صدقیانی (۱۳۸۸). «سرمایه اجتماعی و توسعه اقتصادی: طرح یک نگرش نوین»، راهبرد یاس، ش ۱۷.
- نصوحیان، محمد مهدی (۱۳۸۷). «نقش اعتماد متقابل حکومت و مردم در روند توسعه سیاسی»، راهبرد یاس، ش ۱۴.
- نصیری، مرتضی (۱۳۸۶). سرمایه اجتماعی و تأثیر آن بر سیاستگذاری عمومی، تهران، پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- نقیبی‌مفرد، حسام (۱۳۸۹). حکمرانی مطلوب در پرتو جهانی شدن، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.



# رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری

دکتر مهدی خلفخانی\*

فساد به شکل گسترده‌ای نظام‌های سیاسی و اداری را مورد تهدید قرار می‌دهد. نکته مهم‌تر، پیوند بسیار جدی و مستقیم میان فساد اداری، کارآمدی و مؤثر بودن نظام‌های سیاسی است. از این رو کنترل و رفع فساد اداری به اولویت اصلی دولت‌ها و حکومت‌ها تبدیل شده است. در این مقاله ضمن ارائه مقدماتی در خصوص اهمیت اولویت مبارزه با فساد، به معرفی شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری پرداخته است. از این رو ضمن اشاره به شاخص‌های ملی و بین‌المللی به کار گرفته شده از طرف سازمان‌های ملی و بین‌المللی درگیر، به توضیح و تشریح شاخص‌گذاری فرهنگی و اهمیت استفاده از رویکرد اجتماعی برای شاخص‌گذاری مسئله فساد به عنوان پارادایم جامعه‌شناختی پرداخته شده و در نهایت اهمیت این موضوع توضیح داده می‌شود. از این رو، هدف این تحقیق تشریح شاخص‌های ارائه شده و نقش شاخص‌های اجتماعی در این زمینه و کمک به تدوین شاخص‌های میان‌رشته‌ای برای اندازه‌گیری فساد و روندهای موجود آن است. با توجه به این موضوع، مقاله حاضر در حوزه مطالعات میان‌رشته‌ای تدوین شده است.

**کلیدواژه‌ها: فساد اداری؛ بوروکراسی؛ هنجارها؛ سرمایه اجتماعی**

---

\* استادیار علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرمسار؛



## مقدمه

فساد پدیده نوینی نیست و به جرئت می‌توان ادعا کرد تاریخی از حیات انسانی یافت نمی‌شود که فاقد فساد به اشکال متعدد نباشد. امروزه هیچ کشوری خواه دمکرات‌ترین و خواه توتالیترترین، خواه آزادترین و نیز توسعه‌یافته‌ترین تا عقب‌مانده‌ترین کشورها، نظام اداری کشورشان را از همه جهات دارای سلامت اداری کامل نمی‌دانند؛ یعنی تمامی نظام‌های اداری دنیا دارای درجات، سطوح و لایه‌هایی از فساد هستند.

فساد در هر نظامی می‌تواند براساس صورت‌بندی‌های<sup>۱</sup> فرهنگی، سیاسی و اقتصادی اشکال خاصی به خود بگیرد که می‌توان آنها را در نظام‌های متعدد به شکل رشوه برای انجام کار یا اخذ امتیازات، پاداش برای حسن خدمت، بی‌احترامی به ارباب‌رجوع اداری، سوءاستفاده از اسناد و مدارک موجود در راستای منافع شخصی یا فامیلی یا گروه‌های قومی، نژادی یا طبقه خاص، خرید کارگزاران اداری، به کارگیری کارگزاران و اموال سازمان به نفع منافع شخصی، دست‌کاری اسناد، فروش اسناد دولتی، کم‌کاری، دست‌کاری در اسناد مناقصات و فروش خدمات، حیف‌ومیل اموال عمومی، فراموشی وظایف سازمانی در اداره و رفیق‌بازی اداری مشاهده کرد.

در مورد علت وقوع فساد نیز دلایل متعدد و گوناگونی مطرح شده است. لمبسدورف، فساد را ناشی از متغیرهایی چون دخالت بیش از اندازه دولت در امور اقتصادی، نهادهای اجتماعی و مدنی ضعیف و فقدان رقابت و بی‌کیفیتی رقابت می‌داند. به این متغیرها می‌توان متغیرهای دیگری را چون عدم شفافیت قوانین کشور، عدم شفافیت در وظایف کارگزاران اداری، عدم توجه کارگزاران اداری در مورد وظایف و پیامدهای انحراف از کار، ابهامات در قوانین، بزرگی دولت، تمرکز امور اداری و ایجاد انحصارات، باورهای نیاکان و فامیل غیرمنطقی در کارگزاران اداری و مردم، پایین بودن درآمد کارگزاران، توسعه شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی و نابرابری دسترسی به خدمات، احساس نابرابری و تبعیض در سطوح

کارگزاران اداری و مردم، سطوح پایین آموزش کارگزاران و مردم، نبود اطلاع‌رسانی لازم و تسامح و چشم‌پوشی برخی دولت‌ها نسبت به گسترش فساد اداری را نیز اضافه کرد که هر یک از این متغیرها می‌تواند در زمینه مشخصی به‌عنوان متغیر وابسته فساد اداری محسوب شوند. برای نمونه در مورد تسامح دولت در زمینه فساد، علت‌های زیادی مطرح شده که به چند مورد از آنها اشاره می‌کنیم:

- فقدان نظارت و حساب‌کشی مطبوعاتی و سیاسی سبب کاهش هزینه‌های سیاسی فساد و در نتیجه کاهش انگیزه مبارزه با آن در کشورهای تک‌حزبی می‌شود؛  
- برخی دولت‌ها ترجیح می‌دهند به‌جای اعطای امتیازات قانونی از طریق ایجاد فرصت‌های کسب درآمد از فساد اداری (مانند رشوه و اختلاس) به حامیان خود کمک کنند؛  
- برخی دولت‌ها با توجه به ناتوانی خود در افزایش سطوح حقوق و مزایای کارمندان و مدیران دولتی به‌طور غیرمستقیم به آنها اجازه می‌دهند با توسل به انواع فساد اداری درآمد اضافی کسب کنند؛

- جلوگیری از بروز تفرقه و تنش در داخل هیئت حاکمه؛

- حفظ آبروی نظام از طریق مسکوت گذاشتن مسئله فساد؛

- پذیرش آشنابازی و فامیل‌بازی به‌عنوان یک عمل خوب و پسندیده در راه خدمت به دوستان و آشنایان.

- ارزش فنی و یا سیاسی برخی افراد فاسد برای مسئولان، سبب چشم‌پوشی نسبت به اعمال فساد اداری آنها می‌شود؛

- آگاهی دولتمردان از نقایص و عدم کارایی یک قانون (که به دلایلی تغییر آن میسر

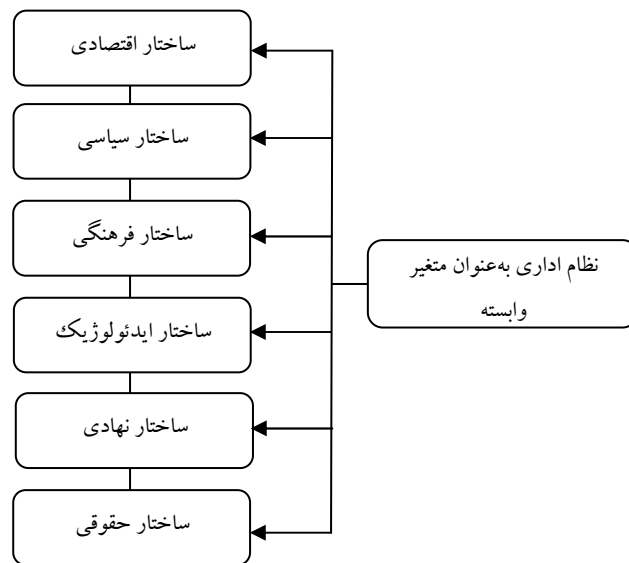
نیست) سبب تسامح نسبت به قانون‌شکنان می‌شود (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۴۸).

راهکارهای مبارزه با فساد اداری نیز متنوع و بر مبنای صورت‌بندی‌های اجتماعی و سیاسی حاکم در نظام‌ها متفاوت هستند. این ابتکارات را می‌توان شامل مجموعه‌ای از تدابیر چون بالا بردن پاسخ‌گویی در کارگزاران اداری، محدود کردن تماس مردم با

کارگزاران، شفاف‌سازی قوانین، رفع ابهامات در قوانین، تمرکززدایی اداری و نهادی، کوچک‌سازی دولت، واگذاری امور به بخش‌های خصوصی، ایجاد شرایط لازم برای رقابت سالم، نظارت‌های مدنی، مشارکت دادن مردم در مبارزه با فساد، اجرای طرح‌های جامع دولت الکترونیک و ایجاد زمینه تعهد بیشتر از طریق ملی‌گرایی منطقی (منظور نژادپرستی نیست بلکه ایجاد احساس عمومی برای مراقبت از اموال و عدم سوءاستفاده از آن) طبقه‌بندی و مطرح کرد.

در مورد رفع و درمان تمام‌عیار و نهایی فساد اداری دو دیدگاه متعارض شکل گرفته است. گروهی رفع فساد را غیرممکن و فساد را قسمتی از خصوصیات و رفتارهای انسانی و سازمانی می‌دانند که عموماً طیف ساختارگرایان را تشکیل می‌دهند و گروه دیگر طیف خوش‌بینان‌اند که معتقدند با بهره‌گیری از راهکارهای متعدد نهادی، ترتیبات مناسب حقوقی، تدابیر مناسب فرهنگی، توسعه اخلاق عمومی و اصلاح رویکردهای فرهنگی مردم نسبت به امور، می‌توان فساد را محدود و کنترل کرد. این تحقیق با توجه به مقدمه فوق‌الذکر بر مسئله شاخص‌گذاری فساد، متمرکز شده و ضمن ارائه تصویری مشخص از شاخص‌های موجود در سنجش میزان فساد تصور شده با رویکرد اجتماعی به اهمیت تدوین شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی برای سنجش فساد پرداخته است. از دید نویسنده مسئله محیط اجتماعی و فرهنگی فساد مسئله‌ای جدی است که صاحب‌نظران توجه کمتری به آن می‌کنند در حالی که به اعتقاد نویسنده محیط اجتماعی و فرهنگی زمینه‌ساز فعالیت درست محیط اداری سالم است. در این خصوص عبدالعلی قوام معتقد است: نظام اداری، متغیر مستقل نیست و بالا بردن کارایی و رفع فساد از آن نیازمند توجه به عوامل ساختاری متعددی است. بی‌شک کارکرد هر یک از ساختارها می‌تواند در کارایی و یا ناکارایی نظام اداری مؤثر باشد. از آنجا که داده‌های نظام اداری به جامعه و محیط نظام مربوط است دگرگونی در نظام اداری در خلأ میسر نمی‌شود و این امر باید با در نظر گرفتن متغیرهای گوناگون بررسی شود (عبدالعلی، ۱۳۷۳: ۹۰).

با توجه به این نکته درک مسئله فساد در نظام اداری منوط به درک محیط اجتماعی نظام اداری و دیگر ساختارهای مؤثر بر فعالیت آن است. بنابراین به منظور تشریح این موضوع و برای نشان دادن ارتباط متقابل این ساختارها با نظام اداری می‌توان از نمودار ۱ استفاده کرد.



نمودار ۱ ارتباط متقابل ساختارهای مستقل با نظام اداری به‌عنوان متغیر وابسته

با توجه به مباحث مذکور می‌توان گفت محیط بیرونی و سرمایه‌های اجتماعی بر فساد اداری تأثیر دارد، از این رو باید نگاه ما به شاخص‌گذاری فساد با توجه به مؤلفه‌های اجتماعی صورت گیرد. اهمیت این موضوع به دلیل آن است که نظام اداری در تعامل روزانه با محیط اجتماعی و افراد قرار دارد و در نتیجه از فعل و انفعالات محیط اجتماعی تأثیر می‌پذیرد. هر قدر محیط اجتماعی سلامت بیشتری داشته باشد، محیط اداری نیز متأثر از این موضوع از سلامت بیشتری برخوردار خواهد بود. این تحقیق با ذکر دیدگاه‌های

متعدد در زمینه تعریف فساد اداری آغاز می‌شود و در ادامه به علت‌ها و پیامدها و نهایتاً به شاخص‌های موجود اشاره می‌کند. در قسمت نتیجه‌گیری با تأکید بر ضرورت‌های رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری بحث به پایان می‌رسد.

### ۱ تعریف فساد اداری

درباره فساد اداری تعاریف زیادی ارائه شده که ابتدا به برخی از این تعاریف اشاره و در نهایت تعریف اصلی خود را ارائه می‌کنیم:

جان پریچارد<sup>۱</sup> معتقد است رفتارهای فاسدانه عبارت‌اند از:

- هرگونه رفتار شخص یا مقام عمومی که مستقیماً بر انجام درست وظایف رسمی یک مقام رسمی و یا گروه‌ها اثر گذارد. این اعمال شامل موارد زیر هستند:
- سوءرفتار رسمی شامل نقض اعتماد، تقلب در اداره، قصور<sup>۲</sup> در انجام دادن کارها، سوءاستفاده از اختیارات قانونی<sup>۳</sup>، کار خلاف قانون<sup>۴</sup>، تعدی<sup>۵</sup> و باج‌گیری<sup>۶</sup>؛

- رشوه؛

- حق‌السکوت<sup>۷</sup>؛

- تقلب؛

- سرقت؛

- انحراف<sup>۸</sup> جریان عدالت؛

- اختلاس؛

- تقلب در انتخابات؛

- 
1. Jone Paritchard
  2. Nonfeasance
  3. Misfeasance
  4. Malfeasance
  5. Oppression
  6. Imposition
  7. Blackmail
  8. Perverting

- خرید رأی؛<sup>۱</sup>
  - طرفه<sup>۲</sup> از پرداخت مالیات؛
  - طرفه رفتن از اعلام درآمد؛
  - جعل ارز؛
  - قاچاق داروهای غیرقانونی؛
  - قماربازی<sup>۳</sup>؛
  - خیانت علیه حاکمیت؛
  - توطئه یا تلاش در رابطه با موارد فوق الذکر؛
  - رفتار مقامات عمومی یا مقامات عمومی که مقام خود را واگذار کرده‌اند شامل سوءاستفاده از اطلاعات یا امکاناتی که برای انجام امور در اختیار داشته‌اند؛
  - هر رفتار مقام رسمی یا مقامات رسمی سابق که ناقض اعتماد عمومی بوده باشد
- (Annual Report for 2005 - 2006: 212-213).
- از دیدگاه تئو بالد<sup>۴</sup> فساد اداری یعنی استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری و دولتی برای نفع شخصی. برخی نظریه‌پردازان، هر امری که از دید مردم یک جامعه غیراخلاقی و مضر باشد را فساد می‌دانند، هیدن هایمر<sup>۵</sup>، محقق علوم سیاسی، از جمله این نظریه‌پردازان است او فساد اداری را به سه دسته تقسیم می‌کند.
۱. فساد اداری سیاه: عملی که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای مثال می‌توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها و معیارهای ایمنی در احداث مسکن نام برد.
۲. فساد اداری خاکستری: عملی که از نظر اکثر نخبگان منفور است، اما توده‌های مردم در

---

1. Treating  
2. Evasion  
3. Gambling  
4. Theobold  
5. Hiden Heimer

مورد آن بی تفاوت هستند. مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم محبوبیت چندانی ندارد و فقط نخبگان سیاسی به فایده و ضرورت آن معتقدند.

۳. فساد اداری سفید: عملی که در ظاهر خلاف قانون است، اما اکثر اعضای جامعه و نخبگان سیاسی آنقدر آن را مضر و بااهمیت نمی دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. مثال گویای این نوع فساد اداری، چشم پوشی از موارد نقض مقرراتی است که در اثر تغییرات فرهنگی و اجتماعی ضرورت خود را از دست داده اند (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۵-۱۶).

سنتوریا<sup>۱</sup> از فساد اداری تعریفی ارائه کرده که در دایرةالمعارف علوم اجتماعی درج شده است. او معتقد است وقتی براساس عالی ترین نظریات و اخلاق سیاسی، وقت، نیت و شرایط یک اقدام را بررسی و چنین قضاوت می کنیم که این عمل منافع عمومی را برای منافع شخصی قربانی می کند، چنین عملی فعلی فاسد تلقی می شود.

از دید رزاکرمن<sup>۲</sup>، همه دولت های دمکراتیک و غیردمکراتیک توزیع مزایای ارزشمند و تحمیل هزینه های سنگین را کنترل می کنند. چنانچه این گونه مزایا و پاداش ها به طور غیرقانونی با هدف به دست آوردن مزایا و یا خودداری از پرداخت هزینه ها به کارگران، به کارگزاران پرداخت شوند، فساد به شمار می روند. به اعتقاد اکرمین<sup>۳</sup> فساد نشانه آن است که در کار اداره دولتی خللی پدید آمده است و نهادهایی که برای اداره روابط متقابل میان شهروندان و دولت ایجاد شده، به منظور ثروتمند شدن و فراهم آوردن مزایا برای افراد فاسد به کار گرفته می شود (اکرمین، ۱۳۸۵: ۱۵).

برخی فساد اداری را آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولان دولت می دانند که اولاً، به منافع عمومی<sup>۳</sup> لطمه بزند و ثانیاً، هدف از انجام دادن آن، رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام کننده) یا به شخصی ثالثی باشد که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۷).

---

1. Senturia

2. Rose Ackerman

3. Public Interest

تانزی<sup>۱</sup> معتقد است در تئوری‌های هنجاری موجود درباره نقش اقتصادی دولت، همیشه به‌طور ضمنی فرض بر این بوده که مسئولان دولتی هرگز اجازه نمی‌دهند منافع شخصی یا علائق خانوادگی و اجتماعی بر تصمیمات اداری آنها تأثیر بگذارد. اما در جهان واقعی، هم مسئولان دولتی و هم اشخاص خصوصی در اتخاذ تصمیمات حرفه‌ای خود تحت تأثیر روابط شخصی و خانوادگی قرار می‌گیرند و میزان تأثیر این عوامل بر تصمیمات اداری به خصوصیات فرهنگی هر جامعه بستگی دارد. از نظر وی یک کارمند یا مسئول دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علائق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد (همان: ۱۸). نادر حبیبی با تعریفی ترکیبی، فساد اداری را شامل موارد ذیل می‌داند:

۱. اقدامات اشخاص خصوصی در جهت جلب همکاری یک فرد شاغل در دولت به‌منظور:

الف. نقض قوانین، مقررات و ضوابط اداری؛

ب. تغییر در قوانین، مقررات و ضوابط برای نفع شخصی یا صنفی در ازای دریافت

پول، کالا یا خدمات با ارزش.

۲. اقدامات اشخاص شاغل در دولت برای دریافت پول، کالا یا خدمات با ارزش از

اشخاص خصوصی در ازای:

الف. نقض قوانین و مقررات و ضوابط؛

ب. تغییر در قوانین، مقررات و ضوابط برای نفع شخصی یا صنفی.

۳. خوداری یا کندکاری یک مسئول دولتی در انجام دادن وظایف قانونی خود در

برابر ارباب‌رجوع به‌منظور دریافت (اخاذی) پول، کالا یا خدمات از آنها؛

۴. اقدامات اشخاص در دولت به‌منظور جلب منافع نقدی و غیرنقدی برای خود (مازاد

بر حقوق و مزایای قانونی) خویشاوندان و دوستان از طریق نقض یا تغییر مقررات و قوانین

(همان: ۱۹).



از سوی دیگر آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده آمریکا،<sup>۱</sup> فساد را به سوءاستفاده از اقتدار برای منافع شخصی تعریف کرده است. از نظر آژانس، اعمال فسادانگیز شامل سوءاستفاده از مشاغل عمومی و دیگر مشاغل است. این آژانس در گونه‌شناسی‌ای که درباره فساد ارائه می‌کند از دو نوع فساد غالب شامل فساد اجرایی یا مدیریتی<sup>۲</sup> و فساد وسیع<sup>۳</sup> نام می‌برد. فساد وسیع شامل: تبادل منابع، دسترسی به رانت‌ها یا دیگر منافع گسترده توسط مقامات، شرکت‌های بزرگ و شبکه‌های برگزیده و حامیان آن تعریف می‌شود. در مقابل، فساد اجرایی - مدیریتی معمولاً عطفی به معاوضات کوچک در سطح مقامات میانی و پایینی اطلاق می‌شود. به اعتقاد این آژانس، مهم‌ترین نکته تمایز این دو نوع فساد در این است که فساد اجرایی، ضعف خاصی را در درون نظام نشان می‌دهد، در حالی که فساد وسیع می‌تواند شامل تخریب و دستکاری کل نظام برای منافع شخصی باشد (Natsios, 2005: 8).

در مورد اشکال اساسی فساد نیز دیدگاه‌های متعددی ارائه شده است که در زیر به قسمتی از آنها اشاره می‌کنیم.

آسترافیلد (۱۹۹۰) فساد اداری را به دو نوع فساد اداری بین‌بخشی<sup>۴</sup> و فساد اداری در درون دولت<sup>۵</sup> تقسیم کرده است (حبیبی، ۱۳۷۵: ۸۳).

حبیبی به دو نوع فساد اداری در درون دولت و فساد اداری در روابط دولت با شهروندان اشاره می‌کند. انواع فساد اداری در درون دولت از نظر وی شامل موارد زیر است:

- استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی؛

- کم‌کاری، گزارش مأموریت کذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی

به‌غیر از وظیفه اصلی؛

- دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت توسط کارمندان و کارکنان؛

1. USAID
2. Administrative corruption
3. Grand corruption
4. Dual sector corruption
5. Public sector corruption

- استفاده از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی توسط کارمندان عالی‌رتبه و سیاست‌مداران؛

- فساد قانونی برای انتفاع سیاست‌مداران و کارمندان دولت؛

- فساد در توزیع حقوق، مزایا و فرصت‌های شغلی بین کارمندان؛

- فساد در ارائه کالا و خدمات دولتی؛

- فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان؛

- فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی؛

- فساد در قراردادهای پیمانکاری بخش خصوصی با دولت؛

- فساد در صدور مجوز برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی؛

- فساد در شناسایی و مبارزه با قانون‌شکنان؛

- فساد مالیاتی؛

- فساد استخدامی (همان: ۴۷)؛

خانم آمنولدسن<sup>۱</sup> معتقد است فساد انواع متعددی چون رشوه<sup>۲</sup>، اختلاس<sup>۳</sup>، کلک‌های اقتصادی یا فریب<sup>۴</sup>، باج‌گیری<sup>۵</sup>، امتیازدهی به دوستان و اقوام<sup>۶</sup> دارد (رفیع‌پور، ۱۳۸۶: ۲۲-۲۰). از نظر نادر حبیبی، مهم‌ترین خصوصیات که کاهش و یا افزایش آن می‌تواند بر فساد اداری تأثیر گذارد موارد ذیل است:

- سطح اخلاق عمومی و وجدان کاری؛

- میزان دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی؛

- سطح حقوق و مزایای کارمندان؛

- احتمال کشف فساد اداری؛

- 
1. Amnuldson
  2. Bribery
  3. Embezzlement
  4. Fraud
  5. Extortion
  6. Favoritism

- شدت تنبیهات قانونی برای مرتکبان فساد اداری؛
- شدت تعهدات و علائق خانوادگی و خویشاوندی؛
- شدت گسترش و شیوع فساد اداری؛
- دامنه فعالیت‌های نظارتی و تنبیه دولت؛
- شدت کاغذبازی و سنگ‌اندازی در نظام اداری (حبیبی، ۱۳۷۵: ۵۸).

جدول ۱ برخی متغیرهای تأثیرگذار بر کاهش یا افزایش فساد در دولت و میان

شهروندان

دولت			شهروند			عوامل مورد مطالعه
عرضه خدمات فساد	هزینه‌های فساد	منافع فساد	تقاضا برای فساد	هزینه‌های فساد	منافع فساد	
افزایش	کاهش		افزایش	کاهش هزینه‌های اخلاقی		کاهش سطح اخلاق و وجدان کاری در سطح جامعه
افزایش	افزایش					افزایش حقوق و مزایای کارمندان
			افزایش		افزایش	افزایش مداخله دولت در تولید و توزیع کالاهای خصوصی
کاهش	افزایش		کاهش	افزایش		افزایش احتمال به دام افتادن مرتکبان فساد
کاهش	افزایش		کاهش	افزایش		افزایش تنبیهات قانونی مرتکبان فساد اداری
کاهش		کاهش				کاهش علائق خانوادگی و خویشاوندی

جدول ۱ برخی متغیرهای تأثیرگذار بر کاهش یا افزایش فساد در دولت و میان

شهروندان

دولت			شهروند			عوامل مورد مطالعه
عرضه خدمات فساد	هزینه‌های فساد	منافع فساد	تقاضا برای فساد	هزینه‌های فساد	منافع فساد	
افزایش	کاهش		افزایش	کاهش		شدت گسترش و شیوع فساد اداری
افزایش		افزایش	افزایش		افزایش	گسترش دامنه فعالیت‌های نظارتی و تنبیهی دولت
			افزایش		افزایش	افزایش فرصت کارمندان برای ایجاد موانع اداری و اخاذی (میزان انحصار در ارائه خدمات)

مأخذ: حبیبی، ۱۳۷۵: ۶۷.

## ۲ پیامد فساد اداری و راه‌حل

تأثیر و پیامد ناکارآمدی نظام اداری و نهادی تنها در زمینه اقتصادی و سیاسی نیست. نظام اداری فاسد و ناکارآمد می‌تواند پیامدهای اجتماعی، سیاسی و حقوقی زیادی در پی داشته باشد که این پیامدها عبارت‌اند از:

- فساد باعث از بین رفتن شرایطی برابر به منظور دسترسی به خدمات اقتصادی و اجتماعی می‌شود و نظام سیاسی را با مسائل و چالش‌های عدالت اجتماعی و شهروندی مواجه می‌کند.
- نظام اداری فاسد، مشروعیت سیاسی نظام سیاسی را از بین می‌برد و نظام سیاسی را از منظر سیستمی فاقد حمایت در سطح اجتماعی می‌سازد.
- ناکارآمدی نظام سیاسی می‌تواند موجب توسعه شکاف‌های اجتماعی و سیاسی و تعمیق

آن شود، از این رو زمینه‌های تضاد اجتماعی و چالش‌های آتی برای سیستم را افزایش می‌دهد.

- فساد از نظر برخی، به دولت و مردم‌سالاری ضربه می‌زند. به عبارت دیگر خدشه زدن بر اصل لزوم رفتار منصفانه و محترمانه مقامات دولتی و اداری با افراد، به مشروعیت‌زدایی از نظام سیاسی و نهادهایی که در آنها ریشه می‌دواند، کمک می‌کند (هیود، ۱۳۸۱: ۲۲).

به اعتقاد ربیعی تأثیر فساد در کشورهای توسعه‌نیافته شامل موارد زیر است:

- فساد اداری و اقتصادی فعالیت‌های مجرمانه، مانند خرید و فروش مواد مخدر، پول‌شویی و فحشا را آسان می‌کند.

- دموکراسی، دستگاه قضایی و حاکمیت قانون را به تعلیق درمی‌آورد.

- فساد در دستگاه اداری به تأمین نابرابری خدمات منجر می‌شود.

- فساد باعث نادیده انگاشتن رویه‌های رسمی و ظرفیت نهادهای دولت شده و نظام اداری را مضمحل می‌کند.

- در پرتو فساد، منابع دچار جهت‌دهی انحرافی می‌شوند و مأموران بدون توجه به ویژگی عملکردی استخدام و ترفیع می‌یابند.

- فساد، مشروعیت حکومت را زیر سؤال می‌برد و ارزش‌های مردم‌سالاری نظیر اعتماد را مخدوش می‌سازد.

- فساد اداری با ایجاد اختلالاتی چشمگیر و ناکارایی مانع توسعه اقتصادی می‌شود (ربیعی، ۱۳۸۳: ۲۲).

آلبرتو آدس و رافائل دی تلا معتقدند فساد، سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد.

از نظر قوام، نظام اداری نقش عمده‌ای در توسعه و نوسازی سیاسی و اقتصادی ایفا می‌کند، از این رو فرایند نوسازی مستلزم دگرگونی و تحول در نظام اداری است (عبدالعلی، ۱۳۷۳: ۹۳).

از دیدگاه برنامه توسعه سازمان ملل<sup>۱</sup>، فساد اداری به‌غیر از هزینه‌هایی میلیاردی که بر

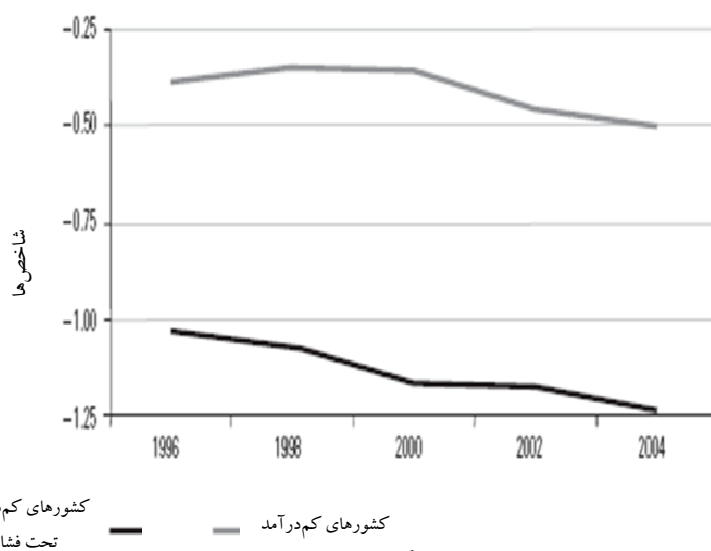
توسعه کشورها تحمیل می‌کند، باعث از بین رفتن منابع کمیاب و چشم‌اندازهای توسعه می‌شود. این نهاد بین‌المللی نتایج تحقیقات خود در ارتباط با پیامدهای فساد به صورت زیر منتشر کرده است:

- کاهش رشد اقتصادی و ایجاد عدم ترغیب برای سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم،
  - کاهش و انحراف در منابع و عایدات حکومتی،
  - سوء تخصیص منابع کمیاب،
  - بی‌اثرسازی مقررات حکومتی،
  - عدم مجازات متخلفان. این موضوع عدم قطعیت و غیرقابل پیش‌بینی شدن منابع عدالت برای کسانی که به دنبال عدالت هستند به‌ویژه فقرا را به وجود می‌آورد (UNDP, 2004: 3-4).
- پس فساد می‌تواند نظام‌های سیاسی را به‌طور جدی با مشکل مواجه سازد. در این خصوص چه باید کرد؟ در اولین قدم باید دید میان حکمرانی خوب (منظور همکاری دولت و مردم) و مبارزه با فساد رابطه‌ای وجود دارد؛ این رابطه چگونه است؟ در ادامه برای رفع فساد، به برنامه‌ریزی و مشخص کردن اولویت برنامه‌ها و راهبردهایمان می‌پردازیم. در این خصوص کار را با تعیین رابطه بین حکمرانی و فساد ادامه می‌دهیم.
- بررسی‌های تجربی بانک جهانی نشان‌دهنده همبستگی شدید بین حکمرانی<sup>۱</sup> و فساد اداری است. ارزیابی‌های متمرکز بانک جهانی بر کشف ارتباط بین متغیر حکمرانی و فساد در سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۴، نشان می‌دهد علی‌رغم اقدامات انجام شده از سوی بانک جهانی مبنی بر کمک به کشورها به منظور بهبود حکمرانی ملی آنها، به دلیل غیرواقعی بودن تلاش‌ها، دولت‌ها<sup>۲</sup> با کاهش سطوح حکمرانی در بسیاری از کشورها و به‌ویژه کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه مواجه بوده‌اند. در این تحقیقات شاخص‌های حکمرانی شامل تصور مردم در مورد جنبه‌های مهم‌تر اداره امور چون ارائه خدمات، رشوه، حاکمیت

---

1. Governance  
2. Cosmetic

قانون و تصور عمومی مردم از کارآمدی حکومت و نیز شاخص ارزیابی نهادی و سیاستگذاری کشور<sup>۱</sup> است بررسی‌ها، نشان می‌دهد کاهش کیفیت حکمرانی بیشتر در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بوده است. نتایج این تحقیق که در نمودار ۳-الف و ۳-ب نشان داده شده، حاکی از کاهش کیفیت حکمرانی براساس نمودار ۲ (ارزیابی کشورهای کم‌درآمد زیر فشار<sup>۲</sup> و کشورهای کم‌درآمد که زیر فشار نیستند) است (Chhibber, Laajaj and Bain, 2006: 9-10).

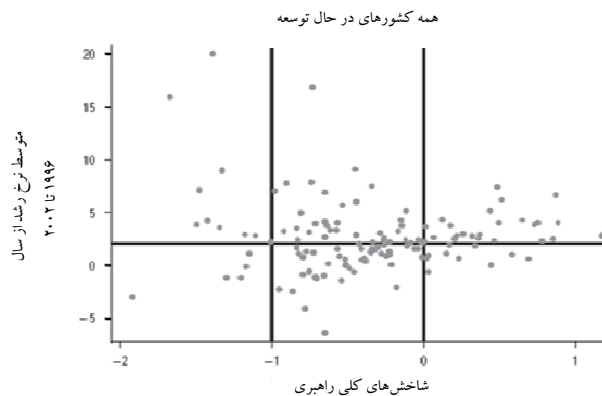


Source: Based on Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (KKM)

نمودار ۲ شاخص راهبری برای کشورهای کم‌درآمد و کشورهای کم‌درآمد تحت فشار

1. Country Policy and Instructional Assessment
2. Low-income Country Under Stress

در نمودار ۲ محور Y به معنی شاخص حکمرانی و محور X سال‌های مورد ارزیابی است. در این نمودار کشورهای توسعه‌یافته با کشورهای در حال توسعه دارای شاخص‌های بالای حکمرانی مقایسه می‌شوند. یعنی در محور Y این شکل، هر قدر به پایین محور نزدیک‌تر می‌شویم میزان حکمرانی کشورها افزایش می‌یابد و برعکس.



Source: Ibid.

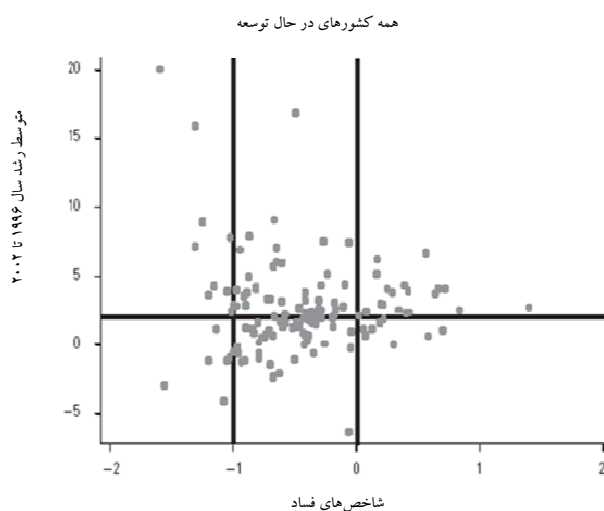
### نمودار ۳-الف رشد متوسط و شاخص‌های حکمرانی (همبستگی ضعیف)

از سوی دیگر مطالعات بانک جهانی نشان داده است برخی کشورهای در حال توسعه در میان مدت رشد سریعی را تجربه کرده‌اند و دارای نظام ارائه خدمات مؤثر و منطقی بوده‌اند. این در حالی است که از ضعف حکمرانی و سطوح بالای فساد برخوردارند. در کشورهای مطالعه‌شده، ملاحظه می‌شود که همبستگی ضعیفی بین حکمرانی خوب، توسعه و نیز شاخص فساد درک شده وجود دارد (نمودار ۳-الف).

نمودار ۳-الف نشان می‌دهد همبستگی ضعیفی میان متغیر مستقل حکمرانی و رشد (متغیر وابسته) وجود دارد؛ یعنی متغیر رشد چندان متأثر از حکمرانی نیست. نمودار ۳-ب



نیز نشان می‌دهد میان شاخص ادراک فساد و رشد، ارتباط و همبستگی ضعیفی وجود دارد؛ یعنی دو متغیر از یکدیگر تأثیر کمی می‌پذیرند.



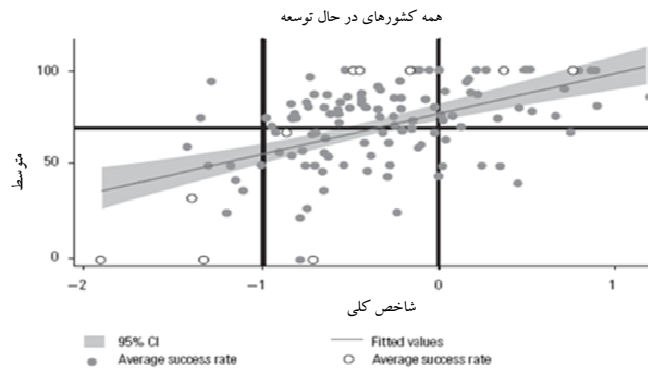
Source: Using data from Kaufmann, Kraay and Mastruzzi

### نمودار ۳-ب رشد متوسط و شاخص‌های فساد ادراک شده (همبستگی ضعیف)

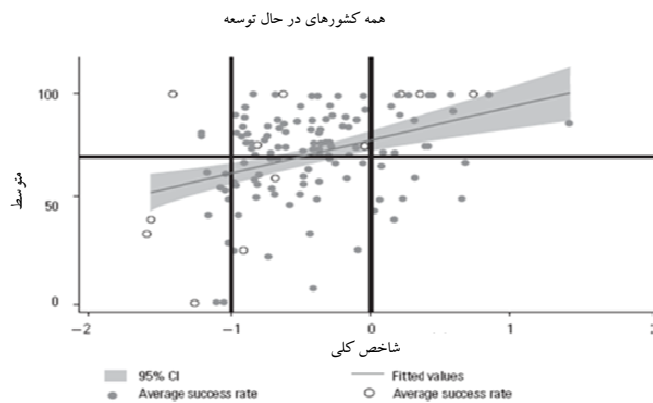
با توجه به ارزیابی‌های بانک جهانی، این کشورها توانسته‌اند علی‌رغم فقدان و ضعف نهادی شاهد رشد زیادی باشند و خدمات خوبی را ارائه کنند. این موضوع به دلیل ماهیت فساد در این کشورها و نیز عوامل دیگری چون نقش سازمان‌های غیرحکومتی در ارائه خدمات بوده است که نقشی فراتر از کمک به رشد این کشورها بازی کرده‌اند. از این رو بانک جهانی معتقد است در کوتاه‌مدت می‌توان شاهد همبستگی ضعیف میان حکمرانی خوب و رشد بود، اما در بلندمدت میان آنها ارتباطی قوی وجود دارد. بررسی‌های بعدی بانک جهانی نشان می‌دهد: میان درصد موفقیت پروژه‌ها و حکمرانی خوب (نمودار ۴-الف)

رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری ۹۷

و نیز موفقیت در اجرای پروژه‌ها و فساد، همبستگی شدید وجود دارد؛ یعنی به هر میزان که فساد کاهش می‌یابد، میزان موفقیت در اجرای پروژه‌ها نیز افزایش می‌یابد (Ibid.: 13-17).



نمودار ۴-الف درصد موفقیت پروژه‌ها و راهبردی کلی (همبستگی قوی)



نمودار ۴-ب درصد موفقیت پروژه‌ها و فساد (همبستگی قوی)

### ۳ مبارزه با فساد به شاخص‌های چندزمینه‌ای نیاز دارد

برای مبارزه با فساد اولین اقدام، تدوین شاخص‌هایی برای ارزیابی فساد و تحدید آن و

تعیین جغرافیای فساد است. شاخص‌های کارآمد و مؤثر برای سنجش فساد، شاخص‌هایی هستند که بتوانند فساد را در زمینه‌ها و جنبه‌های متعددی مورد ارزیابی قرار دهند که در این قسمت به مهم‌ترین شاخص‌های موجود در این زمینه اشاره و آنها را نقد و ارزیابی می‌کنیم. از دیگر راه‌های، درک میزان فساد مراجعه به سنجش‌های بین‌المللی است. به عبارتی دیگر، درباره آنچه در نظم اداری وجود دارد و چگونگی و نحوه عمل آن می‌توان از یافته‌های متعدد و دستاوردهای پژوهشی مراجع صاحب‌نظر علمی و پذیرفته‌شده جهان استفاده کرد. در این خصوص، سازمان‌های متعددی مشغول‌اند که برخی نیز اهدافی کاملاً توسعه‌ای دارند، از این جمله می‌توان به بانک جهانی، برنامه توسعه سازمان ملل، گزارش‌های توسعه انسانی سازمان ملل، سازمان شفافیت بین‌المللی، گزارش‌های شرکت تجارت بین‌المللی و گزارش‌های منتشرشده درباره شاخص آزادی اقتصاد اشاره کرد. در ابتدا لازم است با بعضی از این نهادهای بین‌المللی و شاخص‌های مورد ارزیابی آنها آشنا شویم. این مراجع شامل مراجع علمی بین‌المللی هستند. نگاهی به گزارش‌های این سازمان‌ها، مبین پایین بودن کارآمدی نظام اداری و بالا بودن فساد در بیشتر کشورها و همچنین در ایران است.

بر مبنای ملاک نهادهای توسعه‌ای جهانی و گزارش‌های سالیانه سازمان‌های بین‌المللی متصدی توسعه، فساد گسترده جزء لاینفک نهادهای اداری ایران و بیشتر کشورهای در حال توسعه است (Watkins, 2006: 284).

از سوی دیگر، شرکت تجارت بین‌المللی، سازمانی برای ارزیابی شاخص‌های کارایی<sup>۱</sup> است. شاخص‌های این شرکت از صفر تا ده درجه‌بندی شده‌اند که اعداد بالا نشان‌دهنده وجود نهادهای قوی و مناسب است. شاخص‌های اساسی این شرکت در زمینه ارزیابی کارآمدی نهادی شامل موارد ذیل است:

- امکان تغییرات سیاسی به شکل نهادی؛

- ثبات سیاسی؛

- درجه احتمال به قدرت رسیدن گروه‌های مخالف حاکمیت؛

- ثبات نیروی کار؛

- روابط با کشورهای همسایه؛

- تروریسم؛

- نظام حقوقی و قوه قضائیه؛

- بوروکراسی اداری و فساد اداری.

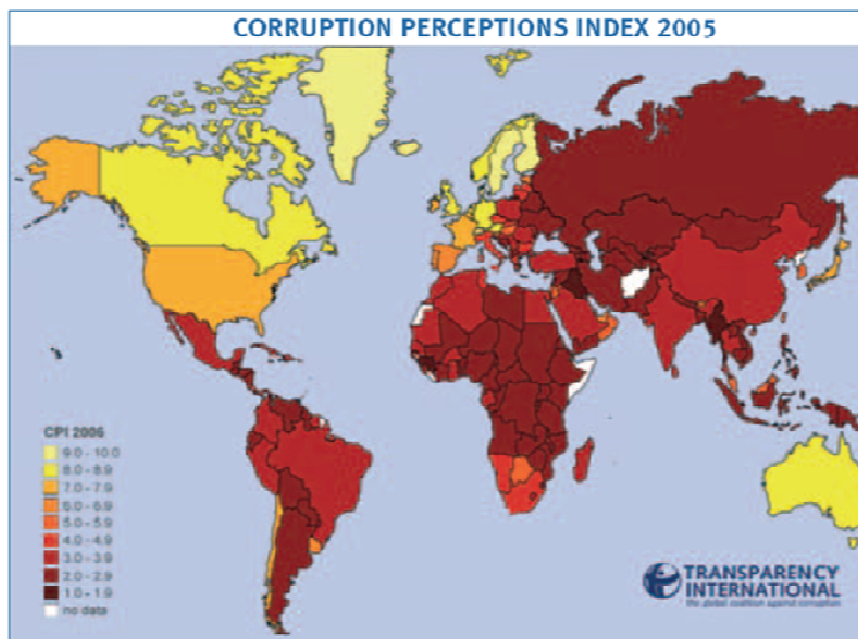
براساس مطالعات این شرکت، نمودار هیستوگرام فراوانی شاخص کارایی بوروکراتیک در سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۰ تهیه شده است و در آن میانگین شاخص‌های بین‌المللی براساس ارزیابی سه عامل نظام قضایی، کاغذبازی و فساد محاسبه می‌شود (محمودی، ۱۳۸۲: ۲۳۷).

سازمان دیگر ارزیابی‌کننده فساد، سازمان شفافیت بین‌المللی است. این سازمان برای اندازه‌گیری فساد، شاخص ادراک فساد<sup>۱</sup> را که شاخص میزان فساد است ارائه می‌کند. با نگاهی کوتاه به گزارش‌های سال‌های ۲۰۰۴، ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ سازمان شفافیت بین‌المللی می‌توان تصویری از وضعیت نظام اداری بیشتر کشورها را مشاهده کرد. با توجه به شاخص‌های این سازمان مستقل بین‌المللی غیرحکومتی، نظام اداری بیشتر کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه‌یافته جزء فاسدترین نظام‌های اداری محسوب می‌شود. (Transparency International Corruption Perception Index, 2004: 5).

شاخص دیگری که سازمان شفافیت بین‌المللی برای مبارزه با فساد ارائه می‌کند شاخص رشوه‌دهندگان<sup>۲</sup> است و برخلاف شاخص ادراک فساد، طرف تقاضای فساد را اندازه‌گیری می‌کند.

---

1. Corruption Perception Index (CPI)  
2. Bribe Payers Index



نقشه ۱ جغرافیای فساد بر مبنای گزارش سال ۲۰۰۵ سازمان شفافیت بین‌المللی

شاخص دیگر اندازه‌گیری فساد شاخص Driscoll Holmes Kirkpatrick (به نام شاخص آزادی اقتصادی)<sup>۱</sup> است که در این شاخص، کشورها براساس درجه آزادی اقتصادی و کاهش مقررات دست‌وپاگیر رده‌بندی می‌شوند (محمودی، ۱۳۸۲: ۲۴۰-۲۳۶). از اقدامات ارزنده در زمینه تعیین شاخص‌های فساد، جمع‌بندی پروژه اجراشده از طریق جمعی از کارشناسان بانک جهانی تحت عنوان «مسائل حکمرانی: شاخص‌های رهبری از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۴»<sup>۲</sup> است. برجستگی این کار به دلیل آن است که در این تحقیق، اکثر شاخص‌های استفاده‌شده از طریق بانک توسعه آفریقا (ADB)، افریبارومتر

1. Economic Freedom

2. "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004"

(AFR)، بانک توسعه آسیا (ASD)، شاخص تغییرات برتلسمن<sup>۱</sup>، پیمایش محیط بازرگانی (BEEPS)، اطلاعات ریسک محیط تجاری (BRI, QLM)، شاخص‌های دانشگاه کلمبیا (EIU)، ارزیابی نهادی و سیاست کشوری (CPIA)، واحد اطلاعات اکونومیست (EIU)، بانک ترمیم و توسعه اروپا (EBR)، خانه آزادی (FRH, FHT, CCR)، شاخص فورنر (Furnars) در ارتباط با شفافیت بودجه (LAI)، گالوپ اینترنشنال (GAL, GMS)، حکمرانی الکترونیک جهانی (EGV)، بنیاد هریتیج و وال استریت ژورنال (HER)، مؤسسه توسعه مدیریت (WCY)، هیئت مبادلات و تحقیقات بین‌المللی (MSI)، لاتین بارومتر<sup>۲</sup> (LBO)، گروه بین‌المللی مرچنت (MIG)، مشاوره ریسک اقتصاد سیاسی (PRC)، خدمات ریسک سیاسی ((OPF, PRS) Pricewaterhousecoopers، خبرنگاران بدون مرز (RSF)، عفو بین‌الملل، کمیسیون اقتصاد سازمان ملل برای آفریقا (AGI)، دانشگاه واندربیلت (USD)، پیمایش محیط تجاری بین‌المللی (WBS, WDR) و بانک آن‌لاین جهانی (WMO) جمع‌آوری شده است.

در این مجموعه، شاخص‌ها به دو دسته منابع نمایندگی شده و منابع نمایندگی نشده تقسیم می‌شوند که به شرح زیر هستند:

### ۳-۱ منابع نمایندگی شده<sup>۳</sup>

#### ۳-۱-۱ شاخص‌های CUD

- نرخ شدت فساد همه گیر در درون دولت؛
- میزان درگیری تصمیم گیران اولیه سیاسی در الگوهای قوم‌مداری، فامیل‌بازی و هوادارمداری؛
- میزان درگیری خدمات و سرویس‌های مدنی در الگوهای قوم‌مداری، فامیل‌بازی و هوادارمداری؛

---

1. Bertelsmann Transformation Index (BTI)  
2. Latin Barometro (LBO)  
3. Representative Sources

- الگوهای قوم‌مداری، فامیل‌بازی و هوادارمداری تا چه اندازه موجب فرسایش و زوال توانایی دولت در انجام اعمال و وظایف اساسی کارآمدی حکومتی می‌شود؛  
- الگوهای قوم‌مداری، فامیل‌بازی و هوادارمداری تا چه اندازه موجب تخریب الگوهای گسترده توسعه اقتصادی می‌شود.

### ۲-۱-۳ شاخص DRI

- پیامدهای اتفاقات ریسک‌آمیز غیرهزینه‌ای؛  
- هزینه فساد: نمره فساد در طول دوازده ماه از صفر تا ده.

### ۳-۱-۳ شاخص GCS

- اعتماد عمومی به درستکاری<sup>۱</sup> سیاست‌مداران؛  
- انحراف در صندوق عمومی به دلیل فساد عمومی؛  
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای اخذ مجوز واردات و صادرات؛  
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای خدمات عمومی؛  
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای پرداخت مالیات؛  
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای درخواست و دریافت وام؛  
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها به‌عنوان پاداش برای تنظیم قراردادها؛  
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای نفوذ در قوانین و مقررات و احکام؛  
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای گرفتن نظر مساعد قضات؛  
- مقدار هزینه‌هایی که شرکت‌های بزرگ دارای ارتباط با نخبگان سیاسی به دیگر شرکت‌ها تحمیل می‌کنند؛

\_\_\_\_\_ رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری ۱۰۳

- مقدار هزینه‌هایی که شرکت‌های بزرگ با پراخت‌های غیرقانونی برای نفوذ در سیاست‌ها به دیگر شرکت‌ها تحمیل می‌کنند؛

#### ۳-۱-۴ شاخص MIG

- فساد، فعالیت‌های متنوع و گوناگون دارای مصونیت است که رشوه نمود مشهود آن است. مسائلی که مدیران و مقامات اجرایی باید به آن توجه کنند عبارت‌اند از: استانداردهای حسابرسی، اعتبار و قابلیت تحقق سیاست‌های ضدفساد، رفیق‌بازی، فامیل‌گرایی و قوم‌گرایی و خانواده‌سالاری، منافع مقرر<sup>۱</sup>، تفاوت‌های فرهنگی، استقلال قضایی و شفافیت تصمیم‌سازی.

#### ۳-۱-۵ شاخص PRS

- اندازه فساد در یک نظام که موجب تحریف و تخریب محیط مالی و اقتصادی می‌شود عبارت است از: کاهش کارآمدی حکومت، تجارت و بازرگانی به‌وسیله توانمند ساختن افراد به پذیرش موقعیت‌های قدرت از طریق حمایت‌گرایی<sup>۲</sup> (روابط به‌جای ضوابط) و معرفی و انتصاب افراد ذاتاً بی‌ثبات در نظام سیاسی.

#### ۳-۱-۶ شاخص QML

- انحراف غیرمستقیم صندوق و اعتبارات.

#### ۳-۱-۷ شاخص WMO

- این شاخص به دنبال ارزیابی میزان امکان نفوذ بی‌اجازه<sup>۳</sup> بوروکراسی یک کشور است.

---

1. Vested interest  
2. Patronage  
3. Intrusive



## ۳-۲ منابع غیرنماینده یا غیرحاکمی<sup>۱</sup>

### ۳-۲-۱ شاخص ADB

- سیاست‌های ضدفساد؛
- شفافیت/ فساد.

### ۳-۲-۲ شاخص AFR

- نظر افراد در مورد مبارزه حکومت حاضر با فساد در حکومت؛
- فکر می‌کنید چه تعدادی از مقامات انتخاب‌شده از طریق انتخابات (اعضای پارلمان یا شوراهای محلی) درگیر فساد هستند؟
- چه تعدادی از مقامات قضایی و حکومتی درگیر فساد هستند؟
- چه تعدادی از مقامات حکومتی درگیر فساد هستند؟
- فکر می‌کنید چه تعداد از مقامات مرزی درگیر فساد هستند؟

### ۳-۲-۳ شاخص AGI

- شفافیت خدمات و فعالیت‌های مدنی کشوری / پاسخ‌گویی / کنترل فساد.

### ۳-۲-۴ شاخص BPS

- پرداخت‌های اضافی غیرقانونی برای گرفتن چیزی یا انجام دادن کار از طریق شرکت‌ها چقدر شایع است؟
- چند درصد از کل فروش‌های سالیانه انجام‌شده از طرف شرکت‌ها از طریق پرداخت غیررسمی به مقامات رسمی و عمومی انجام می‌گیرد؟
- مقامات شرکت‌ها برای نفوذ در محتوای مقررات جدید در حال تدوین دست به چه کاری می‌زنند؟

---

1. Non-representative Source

\_\_\_\_\_ رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری ۱۰۵

- مقدار پرداخت‌هایی که شرکت‌ها به مقامات عمومی برای تحمیل هزینه‌های مقررات به دیگر شرکت‌ها پرداخت می‌کنند چقدر است؟  
- چقدر فساد برای رشد شرکت شما مسئله است؟

### ۳-۳ کنترل فساد

#### ۳-۳-۱ منابع نمایندگی نشده

##### ۳-۳-۱-۱ BRI شاخص

- علل داخلی ریسک سیاسی: عوامل ذهنی شامل بیگانگی‌های سیاسی<sup>۱</sup>، ملی‌گرایی، فساد، نیاگرایی، رضایت به مصالحه.

##### ۳-۳-۱-۲ CCR شاخص

- شفافیت/فساد.

##### ۳-۳-۱-۳ FHT شاخص

- فساد.

##### ۳-۳-۱-۴ GAL شاخص

- فراوانی فساد؛

- فراوانی رشوه؛

- تعداد فسادهای کلان؛<sup>۲</sup>

- تعداد فسادهای خرد.<sup>۳</sup>

- 
1. Xenophobia
  2. Grand Corruption
  3. Petty Corruption

#### ۳-۳-۱-۵ شاخص LBO

- اقدامات فساد را می‌شنوید و حس می‌کنید؟
- رشوه برای پلیس محتمل است؟
- رشوه برای قضات محتمل است؟
- رشوه برای کارمندان بخش عمومی محتمل است.

#### ۳-۳-۱-۶ شاخص PRC

- شاخص فساد.

#### ۳-۳-۱-۷ شاخص USD

- فراوانی فساد.

#### ۳-۳-۱-۸ شاخص WCY

- وجود فساد و رشوه در اقتصاد (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2005: 110-111).  
در ارزیابی از شاخص‌های ذکر شده در ارتباط با فساد اداری می‌توان گفت:  
شاخص‌های ارائه‌شده ابعاد چندگانه‌ای دارند. به عبارتی دیگر این شاخص‌ها نیز بر اهمیت فرهنگ و سایر عوامل اجتماعی در توسعه فساد تأکید کرده‌اند، اما بنابر اعتقاد نگارنده این مقاله شاخص‌های مذکور در شرایط جدید و با توجه به غلبه پارادیم فرهنگی مطالعات فساد باید مجدداً بازخوانی، تعریف و تکمیل شوند. در این راستا وی با بهره‌گیری از منطق ارائه‌شده توسط فرانسیس فوکویاما از متغیرهای مهم‌تر اجتماعی به بحث درباره تدوین شاخص‌های اجتماعی فساد اداری می‌پردازد. این شاخص‌ها را می‌توان ضمن اینکه نمودی از نبود سرمایه‌های اجتماعی دانست، تسهیل‌گر فساد نیز تلقی کرد که در ادامه به نمونه‌هایی از آن اشاره می‌کنیم. از نظر نویسنده، این شاخص‌ها که شاخص‌های ارزیابی هنجارهای

مثبت و منفی اجتماعی در تحلیل فساد اداری هستند عبارت‌اند از:

- ترجیح راه‌های غیرمتعارف و غیربوروکراتیک برای انجام دادن امور در نظام اداری به دلیل نبود ضابط و ناظر؛
  - عدم پذیرش هنجارهای مشترک مرتبط با اداره مانند وظیفه‌شناسی، قانون‌گرایی، وقت‌شناسی و عدم انجام دادن سریع کارهای محوله؛
  - تصورات خاص گرایانه از اداره یعنی تصورات بانندی، فامیلی و خصوصی؛
  - اعتماد به رفتارهای شبکه‌ای به جای رفتارهای بوروکراتیک که پیامد آن تضعیف وجه قانونی نظام اداری است؛
  - بی‌اعتمادی به جدیت کارگزاران و اقدامات انجام‌شده برای مبارزه با مفاسد اداری؛
  - بی‌اعتمادی به شهروندان؛
  - بی‌اعتمادی به کارگزاران اداری در خصوص انجام دادن قانونی وظایف؛
  - بی‌اعتمادی به کارگزاران در مورد فراموشی وظایف اداری؛
  - نبود تعهد درونی برای تکمیل ماتریس سلامت اداری؛
  - نبود شبکه‌های غیررسمی برای همکاری به منظور مبارزه با مفاسد اداری.
- وجود و یا عدم وجود این هنجارها چه تأثیری بر فساد دارند. از نظر نگارنده این مقاله، نتیجه حاکمیت این هنجارها را می‌توان به صورت زیر نشان داد:
۱. عدم همکاری برای مبارزه با مفاسد و بی‌ثمر شدن برنامه‌های مبارزه با فساد اداری؛
  ۲. عدم ترجیح انجام کار از طرق قانونی؛
  ۳. کاهش وجدان عمومی و درونی برای ترجیح قانون؛
  ۴. تضعیف ضمانت‌های درونی و اخلاقی برای به انجام رساندن امور از طرق قانونی؛
  ۵. عدم تفکیک امور اداری و عمومی با امور غیراداری و شخصی؛
  ۶. عدم ایجاد تمایز میان ساختارهای خصوصی و عمومی؛
  ۷. بی‌اهمیت شدن راه‌های قانونی برای انجام دادن کار؛

۸. بالا رفتن هزینه‌های انجام کار در اداره.

نویسنده، هنجارهای غیررسمی منفی که به‌عنوان فقدان سرمایه اجتماعی در جامعه محسوب می‌شوند و می‌توانند نظام اداری را با مشکلات متعددی مواجه سازند شامل موارد زیر می‌داند:

- فردگرایی افراطی و عدم تعهد و توجه به جمع؛

- عدم تمایز ساختاری بین امور خصوصی و عمومی؛

- فامیل‌گرایی، رابطه‌گرایی و خانواده‌گرایی غیرمنطقی؛

- خودشیفتگی افراطی (نارسیسم)؛

- نظام اعتقادی منفعت‌طلبانه افراطی؛

- بی‌اعتمادی به قوانین؛

- عدم درک هزینه‌های پنهان فساد اداری؛

- شبکه‌گرایی افراطی؛

- قانون‌گریزی؛

- عدم تعهد به اجتماع؛

- خاص‌گرایی؛

- انتساب؛

بر مبنای این بحث ما در ارزیابی فساد می‌توانیم از دو متغیر سرمایه اجتماعی منفی و مثبت صحبت کنیم که شامل اجزای زیر است:

### ۲-۳-۳ سرمایه اجتماعی مثبت

پایبندی شهروندان، کارمندان و نظام اداری به هنجارهای مشترک مرتبط با اداره به‌عنوان سرمایه اجتماعی مثبت در اداره عبارت‌اند از: قانون‌گرایی، طرد فامیل‌گرایی، وجدان و تعهد درونی به‌عنوان منبع رعایت قوانین، انتصاب از طریق لیاقت شغلی، انجام دادن

وظایف، عدم فراموشی وظایف قانونی، عدم سوءاستفاده از وظایف، انجام دادن کارها بدون چشم داشت، تعهد درونی برای به انجام رساندن کار، انجام دادن کار بدون سفارش، انجام دادن کارها به موقع، سریع و سر وقت و بدون تذکر، نداشتن ارتباط شبکه‌ای و به جای آن برقراری حاکمیت قانون.

### ۳-۳-۳ سرمایه اجتماعی منفی

عدم پایبندی به هنجارهای مشترک، قانون‌گریزی، خانواده‌گرایی، بیرون‌گرایی، ترس به عنوان منبع پایبندی به قوانین، سوءاستفاده از وظایف، انتساب فامیلی و شبکه‌ای، فراموشی وظایف قانونی، سوءاستفاده از موقعیت‌های اداری، انجام دادن وظایف قانونی با چشم داشت، عدم تعهد درونی و عدم انجام دادن به موقع وظایف و کارها.

### ۳-۴ تعریف عملیاتی متغیرها

۱. شاخص درجه یک: متغیر سرمایه اجتماعی مثبت و منفی.
۲. شاخص درجه دوم: التزام و عدم التزام و پایبندی به هنجارهای مشترک در زمینه اداره.

#### ۳-۴-۱ هنجارهای مشترک منفی و مثبت در اجتماع و اداره

- وظیفه‌شناسی / وظیفه‌شناسی؛
- وقت‌شناسی / وقت‌شناسی؛
- انجام / عدم انجام دادن صحیح و به موقع کار؛
- انجام / عدم انجام دادن کارهای اداری بدون پارتی و سفارش؛
- تعهد به انجام رساندن کار یا عدم به انجام رساندن کار از روی ترس؛
- سوءاستفاده یا عدم سوءاستفاده از وظایف؛
- پارتی‌بازی یا طرد پارتی‌بازی؛

- فراموشی یا عدم فراموشی وظایف قانونی؛
  - ترس یا وجدان و تعهد درونی به عنوان منبع اجرای قوانین و انجام وظایف؛
  - انجام دادن کارها بدون سفارش و یا از طریق سفارش؛
  - ترفیع شغلی با واسطه، پارتی و یا انتساب از راه قانونی؛
  - پایبندی / عدم پایبندی به قانون و مقررات اداری؛
  - خانواده گرایی غیراخلاقی / عدم خانواده گرایی یا نیاگرایی غیراخلاقی.
- شاخص دیگر، شاخص تحلیل خاص گرایی و عام گرایی به عنوان هنجاری مشترک مدنظر سرمایه اجتماعی است که در ذیل عنوان بعدی توضیح داده خواهد شد.

### ۳-۵ تعریف عملیاتی مفاهیم

#### ۳-۵-۱ شاخص درجه یک

خاص گرایی در محیط اداری به عنوان سرمایه اجتماعی منفی (اعتماد خاص گرایانه اوسلانر)، عدم تمایز ساختاری، محدود شدن ارتباط به محیط اداره، منزلت های اکتسابی ناشی از شایستگی، حاکمیت قواعد مدون حقوقی به جای قواعد خویشاوندی، غیرشخصی شدن روابط در محیط اداری و غیراحساسی شدن روابط.

#### ۳-۵-۲ شاخص های درجه دوم

خانواده گرایی غیراخلاقی (تئوری بنفلد، اوسلانر، افلاطون و فرانسیس فوکویاما)، اعتماد خاص گرایانه اوسلانر، انتساب در مقابل اکتساب، شبکه گرایی در مقابل قانون گرایی.

#### ۳-۵-۳ شاخص های درجه سوم

##### ● خانواده گرایی غیرمنطقی

- تمایل / عدم تمایل در به کارگیری دوستان و فامیل در ادارات و استخدام ها؛
- انتساب / عدم انتساب و به کارگیری دوستان از طریق رابطه های نیاگرایانه و فامیلی؛

- اعتماد/عدم اعتماد به دیگران در اداره؛
- اعتماد/عدم اعتماد به شبکه‌ها، فامیل و باندها در اداره؛
- تمایز/عدم تمایز امور عمومی و خصوصی افراد در اداره.

● **انتساب یا اکتساب**

- تعیین موقعیت کارمندان براساس انتساب یا اکتساب؛
- ارتباطات شبکه‌ای و بانندی برای استخدام؛
- انجام بهتر امور اداری با ارتباط بانندی و خانوادگی؛
- وجود رابطه به جای ضابطه در ترفیعات شغلی.

● **فردگرایی یا جمع‌گرایی**

- مصالح عمومی در اداره؛
- منافع شخصی؛
- منافع خانوادگی؛
- آمادگی برای خدمت به منافع دیگران؛
- نگرستن به اداره به عنوان مال شخصی؛

● **خانواده‌گرایی غیراخلاقی**

- انتساب افراد منتسب به خانواده در اداره؛
  - قرار دادن و انتساب افراد خانواده در پست‌های کلیدی؛
  - ایجاد فرصت برای خانواده برای بهره‌مندی از خدمات؛
  - ارائه اطلاعات درون سازمانی و اداری به خانواده به منظور انتفاع از آن.
- خود فساد اداری را نیز می‌توان با توجه به زمینه‌های اجتماعی مطرح‌شده به صورت زیر عملیاتی کرد.



با توجه به شاخص‌های، ارائه شده که بیشتر زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی فساد اداری را مورد هدف قرار داده‌اند و نیز اهمیت این شاخص‌ها، به نمونه‌ای از روش‌های ابداعی برای مبارزه با فساد اداری که در نگاه نظام‌مند کواک مان وایی مطرح شده است اشاره می‌کنیم. از نظر وی مبارزه با فساد شامل اعمال کنترل دومرحله‌ای بر محیط بیرونی و درونی یک نظام به مفهوم عام است و مراحل زیر را شامل می‌شود.

#### ۳-۵-۴ مرحله اول: کنترل محیط خارجی<sup>۱</sup>

محیط خارجی از نظر ایشان عبارت‌اند از:

۱. محیط سیاسی: وجود اراده سیاسی قوی در حکومت، عدم دخالت افراد سیاسی در تحقیقات فساد، اصلاح روند انتخابات، حمایت از قانونگذاری در زمینه فساد، شفافیت و پاسخ‌گویی در حکومت.
۲. محیط اقتصادی: تأمین بودجه لازم برای مبارزه با فساد و تأمین حقوق کافی برای کارمندان.
۳. محیط اجتماعی: تغییر برداشت عمومی مردم از فساد، تأمین شرایط لازم برای اخذ گزارش مردمی به منظور مبارزه با فساد، تغییر تصور مردم از کارآمدی نظام حکومتی در مبارزه با فساد و اخذ حمایت رسانه‌ها از برنامه‌های مبارزه با فساد.
۴. محیط قضایی: قانونگذاری مناسب برای مبارزه با مفاسد، ایجاد توازن میان اجبار مؤثر و حقوق بشر، ترفیع استانداردهای قضایی، قضات و مأموران.

#### ۳-۵-۵ مرحله دوم: کنترل محیط داخلی<sup>۲</sup>

محیط داخلی از نظر کواک مان وایی شامل بررسی فعالیت سازمان ایجادشده برای مبارزه

---

1. Taking an External Environment Scanning  
2. Taking an Internal Environment Scanning

با فساد براساس مدل سون اس (S7) است. این اس‌ها عبارت‌اند از: سیستم<sup>۱</sup>، اداره<sup>۲</sup>، مهارت<sup>۳</sup>، استراتژی<sup>۴</sup>، ارزش‌های مشترک<sup>۵</sup>، منش<sup>۶</sup> و ساختار<sup>۷</sup>.

۱. سیستم: شامل کارآمدی سیستمی، بررسی مجدد تصمیمات نهادها و نتایج آن و دستورالعمل عملیاتی مناسب برای کارکنان.

۲. اداره: شامل وجود مدیریت منابع انسانی (استخدام، ترفیع، ایجاد هم‌گرایی اداری و تخصص‌گرایی) و نیز وجود نظام کنترل درونی برای ایجاد هم‌گرایی درونی اداره.

۳. مهارت: وجود لیستی از مهارت‌های جامع، نظام آموزش و تضمین تخصص‌گرایی در اداره و سرویس حمایت تخصصی مناسب.

۴. استراتژی: شامل وجود طرح جامع و مشارکت<sup>۸</sup> و استراتژی شفاف در ایجاد مشارکت با سازمان‌های دیگر خارج از این سازمان‌ها در مبارزه با فساد و استراتژی مناسب برای ارتباط با رسانه‌ها.

۵. ارزش‌های مشترک: شامل وجود حکمرانی مناسب، حس و هیجان قوی در کارمندان برای مبارزه با فساد، کدهای اخلاقی کار، آموزش کافی و نظام تنبیه و تشویق لازم.

۶. منش: شامل منش مدیریت، برقراری نظام مؤثر ارتباط و مشورت در اداره.

۷. ساختار: شامل وجود ساختار براساس اولویت‌های مبارزه با فساد، ساختار مناسب تخصص‌گرایی، تضمین پاسخ‌گویی براساس ساختار طراحی شده.

از این رو می‌توان گفت: محیط بیرونی نظام که فرهنگ و اجتماع قسیمی از آن است بخش مهمی از برنامه‌های ما برای مبارزه با فساد اداری را تشکیل می‌دهد و به همین دلیل نگاه سازمان‌های مسئول مبارزه با فساد باید بر تدوین شاخص‌های مشخص برای محیط

- 
1. System
  2. Staff
  3. Skill
  4. Strategy
  5. Shared Value
  6. Style
  7. Structure
  8. Corporate

Annual Report for Transparency International, 2005: ( بیرونی نظام اداری باشد )  
 196-198).

### نتیجه‌گیری

به اعتقاد نویسنده مقاله، محیط اجتماعی اداره از قبل مورد توجه علمای اجتماعی چون بانقلد، افلاطون و وبر و نظریه‌پردازان ساختاری - کارکردی بوده است. در این مقاله نویسنده با توجه به همین رویکردها به فساد اداری مراجعه و کار خود را با شاخص‌های بین‌المللی موجود در زمینه تدوین شاخص‌ها برای سنجش فساد اداری آغاز کرد و در ادامه توانایی و قابلیت‌های این شاخص‌ها و زمینه‌های آن مورد ارزیابی قرار گرفت. در پایان، کار با شاخص‌های اجتماعی اثرگذار در محیط اداری و بوروکراتیک ادامه داده شد. از نظر نویسنده، این شاخص‌ها اهمیت زیادی دارند. از این رو برنامه‌ریزی‌ها برای مبارزه با فساد باید به محیط نظام‌های اداری و محیط بیرونی آن معطوف باشد. نویسنده، فساد را پدیده‌ای چندوجهی می‌داند و معتقد است فساد اداری را به تنهایی در سطح بوروکراتیک نمی‌توان کنترل کرد. وی معتقد است، نظام اداری در بستر محیط فرهنگی و اجتماعی عمل می‌کند، به عبارت دیگر محیط اداری قسمت مهمی از رفتارهای بوروکراتیک کارمندان و اداره را تعیین می‌کند. همان‌گونه که در مباحث ارائه‌شده توضیح داده شد، اداره در محیط فرهنگی قرار دارد و سیاست‌های ما نیز باید برای پوشش درون و برون نظام اداری تدوین شود. از این رو شاخص‌گذاری فساد نیز باید مبتنی بر نگاه به درون و برون نظام باشد.

## منابع و مأخذ

هیود، پل (۱۳۸۱). *فساد سیاسی*، ترجمه محمد طاهری و میرقاسم بنی‌هاشمی، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

رز - اکرم، سوزان (۱۳۸۵). *فساد و دولت*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، نشر و پژوهش شیراز.

ربیعی، علی (۱۳۸۳). *زنده‌باد فساد*، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۶). *سرطان اجتماعی فساد*، تهران، شرکت سهامی انتشار.

قوام، عبدالعلی (۱۳۷۳). *توسعه سیاسی و تحول اداری*، تهران، قومس، چ ۲.

حبیبی، نادر (۱۳۷۵). *فساد اداری*، تهران، وثقی.

محمودی، وحید (۱۳۸۲). «فساد اقتصادی و توسعه»، ماهنامه *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، تیر و خرداد، پیاپی ۱۹۰.

Annual Report for Transparency International (2005).

Chhibber, Ajay, Rachid Laajaj and Betty Bain (2006). *Governance and Anti Corruption: Ways to Enhance the World Bank Impacts*, Independent Evaluation Group, Knowledge and Evaluation Capacity Development the World Bank, E-mail: [line@worldbank.org](mailto:line@worldbank.org).

Kafmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, (2005). *Governance MattersIV: Governance Indicators for 1996-2004*, World Bank, Policy Research Paper, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

Transparency International Corruption Perception Index (2004, 2005 & 2006). [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

UNDP (2004). *Anti Corruption, Final Version and Practice note* UNDP Press.



# بررسی مفاسد مالی با نگاهی به جرم رشوه در پرتو کنوانسیون‌های پالرمو و مریدا

عیسی احمدآبادی\*

موضوع فساد از معضلاتی است که تمدن بشری همواره به‌نحوی گریبانگیر آن بوده است و اکنون نیز یکی از مسائل مبتلا به کشورهای مختلف جهان است. فساد نابسامانی‌های بسیاری برای جامعه بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و درهم ریختن جوامع همیشه ناشی از فساد بوده است. در مجموع فساد در کنار بقیه عوامل، از عوامل مهم فروپاشی تمدن‌ها به‌شمار می‌آید.

در این میان جرم رشوه، به‌عنوان یکی از بارزترین مصادیق فساد مالی، امروزه تبدیل به معضلی فراگیر شده و روزبه‌روز روش‌های ارتکاب آن رو به گسترش و پیشرفت است که این امر ضرورت شناخت این جرم را از هر جهت آشکارتر می‌کند. در این نوشتار سعی شده در ابتدا به موضوع مفاسد مالی به‌صورت کلی پرداخته شود و سپس جرم رشوه در پرتو کنوانسیون‌های پالرمو (کنوانسیون ملل متحد علیه جنایات سازمان‌یافته فراملی) و مریدا (کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد) بررسی و سپس به مقایسه بین دو نگرش متفاوت به رشوه در کنوانسیون‌های مزبور و قوانین داخلی ایران پرداخته شود.

**کلیدواژه‌ها: رشوه؛ فساد مالی؛ کنوانسیون پالرمو؛ کنوانسیون مریدا؛ معاهدات بین‌المللی**

---

\* کارشناس فنی دیوان محاسبات خراسان رضوی و کارشناس ارشد حقوق بین‌الملل؛

E-mail: soheil\_ahmadabadi@yahoo.com

### مقدمه

فساد مالی پدیده‌ای است که کم‌وبیش در همه کشورهای جهان وجود دارد، اما نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است؛ همان‌طور که نتایج و پیامدهای آن نیز بنا بر نوع سازمان سیاسی و اقتصادی و سطح توسعه‌یافتگی تفاوت دارد. اما در هر صورت فساد مالی موجب انحطاط می‌شود، سیاست‌های دولت را در تضاد با منافع اکثریت قرار می‌دهد، باعث هدر رفتن منابع ملی می‌شود و به کاهش اثربخشی دولت‌ها در هدایت امور می‌انجامد و از این طریق اعتماد مردم نسبت به دستگاه‌های دولتی و غیردولتی کاهش و بی‌تفاوتی، تنبلی و بی‌کفایتی افزایش می‌یابد. فساد اعتقاد و ارزش‌های اخلاقی جامعه را متزلزل می‌کند، هزینه انجام کارها را افزایش می‌دهد و رشد رقابت‌پذیری را دشوار می‌سازد. همچنین تلاش‌های فقرزدایی را ناکام می‌سازد و بی‌انگیزگی و بدبینی به وجود می‌آورد و زمینه تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می‌سازد. فساد مالی مانع سرمایه‌گذاری می‌شود و مسیر رشد و توسعه اقتصادی را با موانع بسیاری مواجه می‌سازد و از طریق هدایت ناصواب استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی به سمت فعالیت‌های نادرست برای دستیابی به درآمدهای سهل‌الوصول زمینه رکود در تمام ابعاد را فراهم می‌کند. از طرف دیگر هر کجا فساد ریشه بدواند، روزه‌روز مقابله با آن دشوار شده و ریشه‌های آن هر روز عمیق‌تر در بطن جامعه نفوذ می‌کند. بنابراین مقابله با فساد در عرصه اداری ضرورتی جدی و انکارناپذیر است.

در این میان جرم رشوه از برجستگی خاصی در بین سایر جرائم مالی برخوردار است به نحوی که امروزه تبدیل به معضلی فراگیر شده و روزه‌روز روش‌های ارتکاب آن رو به گسترش است که این امر ضرورت شناخت این جرم را از هر جهت آشکار می‌کند. در این مجال کوتاه تلاش بر این است تا به زوایایی از این جرم ضداجتماعی و ویرانگر پرداخته شود و در پرتو کنوانسیون‌های پالمو و مریدا مورد بررسی قرار گیرد.

رشوه به عنوان یکی از نمونه‌های بارز فساد مالی در اکثر کشورهای دنیا جرم‌انگاری

شده است، اگرچه تا قبل از دهه ۱۹۹۰ تصور کشورهای غربی بر این بود که ارتشا و فساد مختص کشورهای کمتر توسعه یافته با نهادهای سیاسی نوپاست؛ اما امروز فجایع و رسوایی‌های مالی در بیشتر کشورهای اروپای غربی نشانگر آن است که گریزی از حضور نظام مند این پدیده در کشورهای دارای دموکراسی‌های پیشرفته نیست (Levi and Nelken, 1996: 1). البته در کشورهای کمتر توسعه یافته رشوه به عنوان بارزترین و گسترش یافته ترین جرم میان نهادهای اداری و اقتصادی کشورهای مزبور است که به طور کلی می توان آن را معلول ساختار اداری و اقتصادی معیوب یک جامعه دانست (جزایری فارسیانی، ۱۳۸۱: ۶۷). این جرم برای اولین بار با عنوان جرم یقه سفیدها از ادوین ساترلند، جامعه شناس، مورد بررسی و تحقیق علمی قرار گرفت (منتظمی تبار، ۱۳۷۹).

## ۱ تعریف فساد

هیچ تعریف واحد، فراگیر و جهان شمولی از فساد وجود ندارد. تلاش‌هایی که برای ارائه چنین تعریفی صورت می‌گیرند، با مشکلات حقوقی و جرم‌شناختی و در بسیاری از کشورها با مسائل سیاسی مواجه می‌شوند. هنگامی که مذاکرات راجع به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، در اوایل سال ۲۰۰۲ شروع شد، یکی از گزینه‌های مورد توجه آن بود که فساد هرگز تعریف نشود و به جای آن انواع یا اعمال خاص فساد فهرست شوند. افزون بر پیشنهادهایی که مربوط به الزام کشورها به جرم‌انگاری بود، رشوه عمدتاً شامل جرائم خاص یا گروهی از جرائم می‌شد صرف نظر از اینکه افراد درگیر آن مأمورانی رسمی یا مأمورانی غیررسمی بودند (لانگست و دیگران، ۱۳۸۷: ۲۱).

در ادبیات مرسوم اقتصاد سیاسی نیز تعاریف مختلفی برای فساد مالی ارائه شده است، جامع ترین تعریف در مورد فساد مالی، سوءاستفاده از مقام، منصب، موقعیت، اختیارات و قوانین در راستای منافع شخصی است. فساد مالی عارضه‌ای است که اغلب از کنش متقابل دولت و اقتصاد بازار سرچشمه می‌گیرد به‌ویژه اگر خود دولت نیز به‌ناچار نقش درون‌زا به



عهده داشته باشد. عارضه فساد مالی، دریافت غیرقانونی یک کارمند دولت تا ناکارآمدی یک نظام سیاسی یا اقتصادی را دربرمی گیرد.

در جوامع گوناگون برحسب نگرش‌ها و برداشت‌ها، تعاریف گوناگونی از فساد به عمل آمده است. ریشه فساد فعل لاتین Rumper به معنای شکستن است. بنابراین در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود (مظفری، ۱۳۸۰: ۱۴۵). بنابراین می‌توان گفت فساد عبارت است از عمل یا تصمیمی که موجب شود تا خارج از ضوابط قانونی، تعداد افراد متأثر از نتایج منفی عمل یا تصمیم از تعداد افراد برخوردار از نتایج مثبت آن بیشتر باشد (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۳۷).

گروهی معتقدند فساد مالی، معامله‌ای بین بازیگران بخش خصوصی و دولتی است که موجب تقسیم نامشروع منافع می‌شود (Heimer and Others, 1989). از نظر گروهی دیگر فساد پدیده‌ای است پنهانی که در لایه‌های مختلف بخش‌های عمومی و دولتی ریشه دوانده است (Rose-Ackerman, 1975: 187). هانتینگتون نیز کمبود فرصت‌های اقتصادی و سوءاستفاده از قدرت سیاسی برای دستیابی به ثروت را عامل اصلی ایجاد فساد مالی می‌داند (Huntington, 1968: 59).

به دلیل رویکرد جدید به نقش حکومت در دنیای رو به توسعه و همچنین این فرض که حکومت یک ابزار بسیار ضروری برای توسعه اقتصادی، توزیع مجدد منابع و رفاه عمومی است، موضوع فساد مالی دوباره وارد مباحث جاری اقتصادی و سیاسی شده است. از یک سو ماهیت پنهانی فساد ممکن است جریان استعدادهای را از بخش اختراع و اکتشاف به سمت رانت‌خواری سوق دهد، باعث عدم توزیع بهینه استعدادهای و کسب بازده بالاتر در بخش رانت‌خواری شود، از سوی دیگر فساد می‌تواند از کانال‌های مختلفی مانند تأثیرگذاری بر میزان و نوع سرمایه‌گذاری‌ها، نظام مالیاتی و رشد اقتصادی بر نابرابری درآمد تأثیر گذارد. تحقیقات محققان نشانگر این واقعیت است که رابطه‌ای منفی بین رشد و فساد وجود دارد (Keefer and Knack, 1995: 207) و فساد آهنگ رشد اقتصادی را

آهسته می‌کند (Muro, 1997). بسیاری از سیاست‌مداران و سازمان‌های بین‌المللی در مورد بی‌تفاوتی نسبت به آثار سوء فساد نگران‌اند.

با وجود نگرانی‌های موجود یک‌گرایش عمده در مباحث فساد مدعی است که منافع اقتصادی فساد مالی از هزینه‌های آن بیشتر است. افرادی مانند لف<sup>۱</sup>، نای<sup>۲</sup> و هانتینگتون با ارائه نظریه پول‌چرب<sup>۳</sup> معتقدند که خرید و فروش امتیازات سیاسی، مزایای خاص سیاسی و اجتماعی دارد. از دیدگاه آنها فساد مالی و انجام دادن مصادیق آن راهی مؤثر برای دور زدن مقررات مزاحم و دست‌وپاگیر در نظام غیراثربخش است و از طرفی فساد به کسانی که وقت آنها با ارزش است، این امکان را می‌دهد تا به‌طور مستقیم به اول‌صف بیایند و یا به شرکت‌هایی که سودآورند پروژه تقدیم شود. بنابراین می‌توانند بالاترین رشوه‌ها را بدهند تا به نتایج ثمربخش تری برسند، درحالی‌که این گروه به‌هیچ‌وجه ضایعات اخلاقی، اجتماعی و اقتصادی ناشی از فساد را در نظر نمی‌گیرند. اینان فراموش می‌کنند که فساد مالی، نوعی سرقت از منابع عمومی و به نوعی تخریب‌کننده اقتصاد جامعه است و باعث می‌شود تخصیص استعدادها نادرست صورت گیرد و افراد فاسد تصمیم‌های نادرستی بگیرند، چرا که ترجیح می‌دهند با حمایت از طرح‌های زیر استاندارد، پیچیده، پرهزینه و سرمایه‌بر، آسان‌تر مبالغ هنگفتی را به سود خود به‌دست آورند.

شواهد و تحقیقات نشان می‌دهد میان وسعت کارهای فاسد و میزان زمانی که مدیران، صرف ملاقات با مسئولان دولتی به‌منظور جلب نظر آنها می‌کنند، رابطه‌ای مستقیم وجود دارد. براساس نتایج تحقیقی، صاحبان شرکت‌هایی که رشوه بیشتری می‌پردازند، در مقایسه با کسانی که رشوه کمتری می‌پردازند، ناچارند یک‌سوم وقت بیشتری را با مسئولان دولتی صرف کنند. این نتیجه نشان داد که لزوماً انجام کارهای فسادآمیز، زمان انجام کار را تسریع نمی‌بخشد (دادگر، ۱۳۸۲: ۹۸).

---

1. Leff Nathaniel, H.  
2. Nye J. S.  
3. Grassy Money

## ۲ انواع فساد مالی

انواع مختلف فساد مالی عبارت است از: رشوه، اختلاس، تقلب و اخاذی (Amundsen, 1999). اگرچه این مفاهیم تا حدودی با یکدیگر مترادف اند، اما ممکن است هر کدام فقط بعضی از گونه‌های اصلی فساد مالی را مشخص کند که ما در این مقاله به بررسی رشوه خواهیم پرداخت. اما در نگاهی وسیع‌تر فساد به انواع دیگری نیز تقسیم شده است که به نمونه‌ای از این تقسیمات اشاره می‌شود.

### ۲-۱ فساد کلان و فساد خرد

فساد کلان فساد است که در بالاترین سطوح دولت نفوذ می‌کند و باعث می‌شود به نحو وسیعی اعتماد به حکمرانی خوب، حاکمیت قانون و ثبات اقتصادی از بین برود (Rose-Ackerman, 2000: 321-333). فساد خرد متضمن مبادله مقادیر بسیار اندکی از پول و اعطای منافع کوچک از سوی کسانی است که به دنبال رفتار ترجیحی یا استخدام دوستان و آشنایان در مناصب کم‌اهمیت‌اند.

مهم‌ترین تفاوت فساد کلان و خرد در آن است که فساد نوع اول متضمن انحراف یا فساد در یکی از کارکردهای اصلی دولت است، حال آنکه فساد نوع دوم در بستر یک نظام اداری و چارچوب اجتماعی تثبیت شده، بروز و رشد می‌کند.

### ۲-۲ فساد فعال و فساد منفعل

در مباحث جرائم مبادلاتی مثل رشوه، رشا (فساد فعال) معمولاً به پیشنهاد یا پرداخت رشوه اطلاق می‌شود، در حالی که ارتشا (فساد فعال) به دریافت رشوه باز می‌گردد (<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/word/173.doc>). در واژه‌شناسی حقوق کیفری، ممکن است از این واژگان برای تفکیک اقدامی فاسد از شروع به جرم ناتمام استفاده شود. برای مثال فساد فعال شامل تمامی مواردی می‌شود که پرداخت یا قبول

رشوه اتفاق افتاده است. این عبارت شامل مواردی نمی‌شود که رشوه پیشنهاد شده ولی پذیرفته نشده، یا تقاضا شده ولی پرداخت نشده است. در تدوین راهبردهای جامع ملی مبارزه با فساد که عدالت کیفری را به عنصرهای دیگر ملحق می‌کنند، چنین تفاوت‌هایی اهمیت کمتری دارند با وجود این باید مراقب بود این دو مفهوم با یکدیگر اشتباه نشوند این شکل از فساد، توسعه اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه را تهدید می‌کند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۴۲).

### ۲-۳ فساد سازمان‌یافته یا فساد فردی

در نظام اداری که فساد سازمان‌یافته دارد، سرمایه‌گذاران می‌دانند به چه کسانی رشوه دهند و چه چیزی در قبال رشوه به دست آورند و اطمینان دارند که معجزه‌های لازم را برای بنگاه‌های خود می‌گیرند. فساد سازمان‌یافته، هنگامی اتفاق می‌افتد که وجه (رشوه) مورد نیاز و دریافت‌کننده به خوبی مشخص است و پرداخت وجه تضمین می‌کند که سفارش خواسته شده، اجرا شود. برخی چنین استدلال می‌کنند که فساد سازمان‌یافته، ضرر کمتری دارد چون در چنین نظامی یک دیوان‌سالار فاسد سهم کاملاً معینی از سود بنگاه را طلب می‌کند و نفع او در موفقیت بنگاه است. در حالی که در فساد فردی به مأمور دولتی مبالغی پرداخت می‌شود و ضمانتی هم برای اجرای قطعی خواسته رشوه‌دهنده نیست.

### ۳ شاخص‌های فساد مالی

شاخص ادراک فساد<sup>۱</sup> متعلق به سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۲</sup>، شناخته شده‌ترین و پرکاربردترین شاخص در زمینه فساد مالی است. با استفاده از این شاخص که جامع‌ترین شاخص کمی موجود در پژوهش سطح کشوری است، وضعیت هر کشور را می‌توان به طور جداگانه بررسی کرد. این شاخص به وسیله گروهی از پژوهشگران به سرپرستی ژوان

---

1. Corruption Perception Index (CPI)  
2. Transparency international (TI)

لامبزدورف<sup>۱</sup> در دانشگاه گوتینگن<sup>۲</sup> تدوین شده است. این شاخص میزان پذیرش رشوه، پرداخت‌های غیرقانونی در قراردادهای رسمی، اختلاس و انجام جرائم مشابه توسط مقام‌های سیاسی و دولتمردان را نشان می‌دهد. شاخص ادراک فساد بین دو عدد صفر (حداکثر فساد) و ۱۰ (حداقل فساد) قرار دارد. عدد ۱۰ نمایانگر کشوری است که از هرگونه فساد مالی عاری است و عدد صفر نشان‌دهنده کشوری است که به‌طور کلی آلوده به فساد است. شاخص ادراک فساد براساس هفده آمارگیری و همه‌پرسی توسط ۱۰ سازمان مستقل و بین‌المللی شفافیت مالی<sup>۳</sup> به‌دست آمده است (Andvig, 1995: 63-74). فساد مالی دربرگیرنده چند موضوع مرتبط در مورد توسعه و تجارت است.

#### ۴ پدیده رشوه در اسناد بین‌المللی

##### ۴-۱ کنوانسیون ملل متحد علیه جنایات سازمان‌یافته فراملی<sup>۴</sup>

در دهه ۱۹۹۰ مسئله جنایات سازمان‌یافته فراملی، توجه سازمان‌های بین‌المللی، نهادهای دولتی و غیردولتی، افکار عمومی جهانی را نه به‌عنوان یک معضل ملی، بلکه به‌عنوان امری فراملی که در اقتصاد بین‌المللی و نظم عمومی بین‌المللی اختلال ایجاد می‌کند، به‌خود جلب کرد. جامعه بین‌المللی اگرچه از دیربگام به این امر توجه کرده بود، ولی روند تحولات در این زمینه نسبتاً سریع انجام گرفت و تا آخرین روزهای دهه ۱۹۹۰ و هزاره دوم، کنوانسیون بین‌المللی جامعی در پالمو<sup>۵</sup> تحت عنوان «کنوانسیون ملل متحد علیه جنایات

1. Lambsdorff

2. Gottingon

۳. سازمان‌های مذکور عبارت‌اند از خانه آزادی (Freedom House (FH))، گالوپ بین‌المللی (Galup Institute (GI))،

واحد اطلاعات اکونومیست (Economist Information Unit (EIU))، انستیتو توسعه مدیریت (Institute for

Management Development (IMD))، خدمات ریسک سیاسی (Political Risk Services (PRS))، وال

استریت ژورنال، نشریه اقتصادی اروپای مرکزی، بانک جهانی (World Bank (WB))، دانشگاه بال و مرکز

اقتصادی جهان (World Economic Forum (WEF)).

4. The United Nations Convention Against Transnational Organized Crimes.

۵. پالمو در ایتالیا واقع است و از مراکز عمده فعالیت و خاستگاه مافیاست.

سازمان یافته فراملی» به امضا دولت‌ها رسید (<http://www.unodc.org>) کار تدوین این کنوانسیون و اسناد الحاقی آن از ۹ دسامبر ۱۹۹۸ با قطعنامه ۵۳/۱۱۱ مجمع عمومی سازمان ملل متحد (<http://www.smallarmssurvey.org>) آغاز و کمیته ویژه از اوایل سال ۱۹۹۹ شروع به کار کرد و تا نوامبر ۲۰۰۰ متن کنوانسیون آماده و به تصویب مجمع عمومی رسید و در دسامبر سال ۲۰۰۰ در پالمو برای امضا و تصویب سایر دولت‌ها گشوده شد.

در کنوانسیون پالمو و پروتکل‌های الحاقی، ضمن توجه به همکاری‌های سنتی مانند استرداد و صلاحیت، تحولات جدید حقوق کیفری و جرم‌شناسی نیز مورد توجه قرار گرفته است. تدوین‌کنندگان این کنوانسیون با توجه به اصل حاکمیت دولت‌ها و ضرورت همکاری ارادی دولت‌ها در تصویب و اجرای معاهدات بین‌المللی، سعی کرده‌اند حتی‌الامکان مندرجات این اسناد، با حاکمیت دولت‌ها در تعارض نباشد.

ویژگی جنایت سازمان‌یافته در کنوانسیون پالمو توجه به فراملی بودن این گونه جنایات است، در ماده (۳) کنوانسیون تحت عنوان «قلمرو اجرایی» در قسمت بند «ب» بند «۱» صریحاً بیان شده که جرم ماهیتاً باید فراملی باشد، اما اینکه در چه صورتی جنایت ارتكابی فراملی محسوب می‌شود در بند «۲» همین ماده مقرر شده است: «... یک جرم در صورتی ماهیتاً فراملی تلقی می‌گردد که:

الف) در قلمرو بیش از یک دولت ارتكاب یابد؛

ب) در سرزمین یک دولت ارتكاب یابد، ولی بخش مهمی از مقدمات، طرح‌ریزی، هدایت یا کنترل آن در دولت دیگری صورت پذیرد؛

ج) جرم در سرزمین یک دولت ارتكاب یابد؛ ولی توسط یک گروه جنایت‌کار سازمان‌یافته ارتكاب یابد که در سرزمین بیش از یک دولت به فعالیت اشتغال دارد.

د) جرم در یک دولت ارتكاب یابد، ولی آثار اساسی آن در دولت دیگری بروز کند».

کنوانسیون پالمو و پروتکل‌های الحاقی رأساً عملی به‌عنوان جنایت تعریف نمی‌کنند، بلکه تعهد جرم‌انگاری این عناوین مجرمانه را برای دولت‌های متعاقد ایجاد می‌کنند. به عبارت دیگر تدوین‌کنندگان کنوانسیون سعی کرده‌اند تعریف مطلق و غیرقابل تغییری را

که همه دولت‌ها ملزم به پذیرش آن باشند، ارائه ندهند تا با مقاومت بیشتر دولت‌ها مواجه شود، بلکه تلاش کرده‌اند دولت‌ها را به وضع قوانین یکنواخت و بلکه مشابه ترغیب کنند. حتی در مواردی به محدوده مطابقت با حقوق داخلی هر یک از دول متعاقد تصریح کرده‌اند، تا دولت‌ها احساس نکنند قانونی از خارج به آنها تحمیل می‌شود و اصول حقوق داخلی آنها را نادیده می‌گیرد و حاکمیت آنها را نقض می‌کند.

در این کنوانسیون فساد مالی و ارتشا به‌عنوان یکی از مهم‌ترین جنایات سازمان‌یافته فراملی جرم‌انگاری<sup>۱</sup> شده است چنانچه ماده (۸) کنوانسیون مقرر می‌دارد:

«۱. هر دولت متعاهدی اقدامات قانونگذاری هر اقدام که برای جرم جنایی تلقی نمودن اعمال زیر - در صورتی که به‌طور عمدی ارتکاب یابند - ضروری باشد، اتخاذ خواهد کرد:

الف. وعده، پیشنهاد یا دادن یک نفع ناروا به‌طور مستقیم به یک مأمور خدمات عمومی برای خود مأمور یا شخص یا نهاد دیگری به‌منظور اینکه مأمور نام‌برده در اعمال وظایف رسمی خودش کاری را انجام دهد یا از انجام کاری امتناع کند.

ب. درخواست یا پذیرش یک نفع ناروا توسط مأمور عمومی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم یا توسط شخص یا نهاد دیگری به‌منظور اینکه مأمور نام‌برده در اعمال وظایف رسمی خود عملی را انجام دهد یا از انجام عملی خودداری کند.

۲. هر طرف متعاهدی اتخاذ چنین اقدامات قانونگذاری و اقدامات دیگری را که برای جرم جنایی تلقی نمودن رفتار مذکور در بند «۱» این ماده توسط یک مأمور عمومی خارجی یا مستخدم بین‌المللی ضروری باشد، بررسی خواهد کرد. همین‌طور هر دولت متعاهدی جرم‌انگاری اشکال دیگر فساد مالی را بررسی خواهد نمود.

۳. هر دولت متعاهدی اقدامات لازم را برای جرم‌انگاری مشارکت در ارتکاب فساد مالی و معاونت در آن مطابق این ماده اتخاذ خواهد کرد.

۴. از نظر بند «۱» این ماده و ماده (۹) این کنوانسیون مأمور عمومی به معنای شخصی است

که یک خدمت عمومی انجام می‌دهد در این مورد تعریف حقوق داخلی و نحوه اجرای آن در حقوق کیفری دولت متعهدی که شخص در حیطه آن دولت انجام وظیفه می‌کند ملاک است».

تدوین کنندگان این ماده به خوبی می‌دانستند که تعریف مندرج در این ماده شامل تمام انواع فساد مالی نمی‌شود از این رو در بند «۲» این ماده بررسی سایر انواع فساد را به خود دولت‌های متعهد واگذار کرده‌اند. در قسمت الف بند «۱» ماده (۸) مواردی احصا شده است که در حقوق داخلی عمدتاً شروع به جرم ارتشا محسوب می‌شوند، زیرا صرف دادن پیشنهاد یا وعده بی‌آنکه به نتیجه مترتب به آن اشاره شود، جرم تلقی شده است. در واقع پیشنهاد رشوه جرمی مطلق تلقی شده است که تحقق آن منوط به تحصیل هیچ‌گونه نتیجه مجرمانه‌ای نیست. با این حال باید تأکید داشته باشیم که اگر در اثر اجبار یا اکراه غیرقابل تحمل یا نفوذ ناروا مرتکب رکن مادی این جنایت شود، طبق اصول کلی عوامل رافع مسئولیت کیفری برای ارتکاب عمل مجرمانه مسئولیت کیفری نخواهد داشت و منظور تدوین کنندگان کنوانسیون نیز همین بوده است.

مصادیق فساد مالی در کنوانسیون از این جهت تازگی دارد که لازم نیست رابطه و توافقی بین حداقل دو نفر یا بیشتر به وجود آید. رفتار یک‌جانبه هریک از طرفین برای تحقق این عنوان جنایی کفایت می‌کند. همین که پیشنهاد یا وعده‌ای داده شود برای تحقق جرم کافی است و لازم نیست طرف پذیرد یا وعده اجرا شود (سلیمی، ۱۳۸۲: ۸۷).

## ۲-۴ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد<sup>۱</sup>

این کنوانسیون که در ۳۰ سپتامبر ۲۰۰۳ نهایی و به موجب قطعنامه ۵۸/۴ مجمع عمومی در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ تصویب شد، نشان‌دهنده گام مهمی به سوی مبارزه جهانی با فساد و به‌ویژه اقدامات کشورهای عضو سازمان ملل متحد برای طراحی رویکردی مشترک هم در

---

1. The United Nations Convention Against Corruption.



اقدامات داخلی و هم همکاری‌های بین‌المللی است (<http://www.unodc.org>). این معاهده محصول برخی تحولات شکلی از قبیل مباحث مطرح‌شده در کمیسیون پیشگیری از جرم و عدالت کیفری سازمان ملل و همچنین مباحث مطروحه در تدوین کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جنایات سازمان‌یافته فراملی همچنین برخی تحولات ماهوی است. بنابراین شناخت تدریجی دامنه و شدت مشکل فساد را می‌توان در تحول اقدامات بین‌المللی علیه آن دید که پیشرفت آن از توجه عمومی و بیانیه‌های اعلامی<sup>۱</sup> شروع شده و تا تنظیم ابزارهای عملی<sup>۲</sup> و پس از آن طراحی تعهدات الزام‌آور حقوقی و ظهور پرونده‌های متعددی ادامه یافته است که در آن کشورها به دنبال مساعدت کشوری دیگر در تحقیق و تعقیب موارد فساد و پیگرد درآمدهای ناشی از آن بوده‌اند. همچنین این پیشرفت از اقدامات نسبتاً متمرکز محدود بر جرائم خاصی مثل ارتشا گرفته تا تعریف‌های وسیع‌تری از فساد و اقدامات با تمرکز گسترده‌تری برای مبارزه با آن را شامل می‌شود و همچنین از اسناد منطقه‌ای که از سوی گروه‌هایی از کشورهای نسبتاً هم‌فکر مثل سازمان کشورهای آمریکایی<sup>۳</sup>، اتحادیه آفریقا (سابقاً سازمان اتحاد آفریقا<sup>۴</sup>)، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۵</sup> و شورای اروپا<sup>۶</sup> طراحی شده گرفته تا کنوانسیون‌های جهانی ملل متحد را در برمی‌گیرد ([www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/gpacpublications/manual.pdf)). برخی

۱. ر.ک.: سندهای GA/RES/51.59، پیوست‌ها و بحث‌های نهمین کنگره پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان سازمان ملل که از ۲۹ آوریل تا ۸ مه ۱۹۹۵ در قاهره برگزار شد (پاراگراف‌های ۲۴۵ تا ۶۱ سند) برای مشاهده متن قطعنامه ر.ک.: <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>

2. The United Nations Manual Practical Measures Against Corruption, ECOSOC Res. 1990/23, Annex, Recommendation ≠ 8 and International Review of Criminal Policy, Special Issue, Nos, 41 and 42, New York 1993.  
 3. Inter- American Convention Against, OAS Assembly Resolution AG/res. 1398 (XXVI-o/96) of 29 March 1996, annex.  
 4. African Union Convention on Preventing and Combating Corruption, Maputo Mozambique, 11 July 2000, Available From The Au On Line at: [www.Africaunion.org/official\\_documents/treaties\\_%20conventions\\_%20protocols/treaties\\_convention](http://www.Africaunion.org/official_documents/treaties_%20conventions_%20protocols/treaties_convention).  
 5. OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD Document DAF/IME/BR (97) 20.  
 6. European Criminal Law Convention on corruption, 1998, European Treaty Series#173.

اقدامات مربوط به مسائل خاص منطقه‌های مشخص، برای اینکه با مشکل به‌طور کارآمدتر برخورد کنند، عام‌تر و جهانی شده‌اند (لانگست و دیگران، ۱۳۸۷: ۱۷).

این روندها در مباحثی که حیطه کار مذاکرات کنوانسیون را طراحی می‌کرد و همچنین در خود کنوانسیون نشان داده شده‌اند، گروه متخصصان بین‌الدولی مقدماتی، در تدوین حیطه کار به این نتیجه رسیدند که این سند باید به این معنا جامع باشد که تا حد امکان به بیشترین انواع فساد پردازد و به این معنا چندجانبه باشد که متضمن وسیع‌ترین دامنه ممکن اقداماتی باشد که به این منظور انجام می‌شود ( Report of the Meeting of the Intergovernmental Open-ended Expert Group, 2001).

گروه متخصص تدوین فهرستی گسترده از انواع خاص فساد را آغاز کرد؛ از جمله حوزه‌هایی چون دلالی نفوذ، سوءاستفاده دولتی از اختیارات و اعمال فاسد مختلف در بخش خصوصی که در بیشتر اسناد بین‌المللی پیشین به آنها پرداخته نشده بود (پاراگراف ۲۷ سند AC/A.۲۶۰۲).

این کنوانسیون در مقدمه خود ضمن نگرانی از جدی بودن چالش‌ها و تهدیدهای ناشی از فساد مالی برای ثبات مالی و امنیت جوامع و به خطر افتادن روند توسعه پایدار و حکومت قانون و همچنین ضمن نگرانی از وجود ارتباط میان فساد مالی و سایر اشکال جرائم، به‌ویژه جرائم سازمان‌یافته و جرائم اقتصادی، که نشان‌دهنده دغدغه جامعه جهانی نسبت به این موضوع و تشویق به مقابله جدی‌تر کشورهای عضو با این پدیده است، به تبیین اهداف تهیه و تدوین این کنوانسیون می‌پردازد و مقرر می‌دارد:

«اهداف این کنوانسیون عبارت‌اند از:

الف. ارتقا و تحکیم اقدامات بازدارنده و مبارزه با فساد مالی به‌نحوی کارا تر و مؤثرتر،

ب. ارتقا، تسهیل و پشتیبانی از همکاری‌های بین‌المللی و کمک‌های فنی در جهت

جلوگیری و مبارزه علیه فساد مالی از جمله در زمینه استرداد اموال و دارایی‌ها،

پ. رشد نزاهت مالی، پاسخ‌گویی و مدیریت صحیح امور عمومی و اموال دولتی.»

همان گونه که می‌بینیم این کنوانسیون مانند کنوانسیون پالمو هدف اصلی خود را پیشگیری و مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی بیان کرده که فساد مالی نمونه بارز این جرائم است. از نکات جالب توجه در این کنوانسیون تقسیم‌بندی جرم رشوه به ارتشای مقامات دولتی خارجی، مقامات دولتی داخلی و رشوه در بخش خصوصی است.

ماده (۱۵) این کنوانسیون ضمن اشاره به رشوه مقامات داخلی مقرر می‌دارد:

«الف. وعده، پیشنهاد و یا دادن امتیازی ناروا به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم به یک مقام دولتی به نفع خود مقام مزبور و یا شخص و یا نهاد دیگر، به قصد ترغیب آن مقام به انجام و یا خودداری از انجام عملی که از وظایف رسمی او محسوب می‌گردد.

ب. درخواست و یا پذیرش مستقیم و یا غیرمستقیم امتیازی ناروا توسط یک مقام دولتی به نفع خود و یا شخص و یا نهاد دیگر، به قصد انجام و یا خودداری از انجام عملی که از وظایف رسمی او محسوب می‌شود».

این نوع رشوه ممکن است خود را در قالب‌های زیر بروز دهد که هر کدام به‌نحوی مورد توجه این کنوانسیون قرار گرفته‌اند:

۱. **دلالی نفوذ:** که در آن کارگزار دولتی و یا اشخاص داخل سیاست یا دولت امتیازهایی را دلالی می‌کنند که به‌طور انحصاری از سمت دولتی‌شان حاصل شده است و معمولاً برای کسانی که در خارج از این حوزه قرار دارند، میسر نیست. مانند قدرت تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌های دولتی؛ دلالی نفوذ با حمایت یا اعمال نفوذ سیاسی مشروع تفاوت دارد.
۲. **دادن یا گرفتن هدیه، پاداش، مزایا یا حق‌العمری‌های بی‌مورد:** در برخی کشورها کارگزاران دولتی معمولاً در قبال خدمتشان انعام یا پاداش دریافت می‌کنند. از آنجا که میان پرداخت‌ها و نتایج همیشه ارتباط وجود دارد به‌ندرت می‌توان این پرداخت‌ها را از رشوه یا اخاذی تفکیک کرد.
۳. **ارتشا به قصد اجتناب از مسئولیت پرداخت مالیات یا هزینه‌های دیگر:** کارگزاران نهادهای جمع‌آوری درآمدها مثل کارگزاران مالیاتی یا گمرک در معرض ارتشا قرار دارند. ممکن است از آنها خواسته شود میزان مالیات یا عوارض بر درآمد را کاهش دهند

یا حذف کنند. ادله تخلفات از جمله تخلفات مالیاتی یا جرائم دیگر را پوشانند و یا از آنها چشم‌پوشی کنند. صادرات یا واردات را نادیده بگیرند یا پنهان کنند و یا اینکه مبادلات غیرقانونی با اهدافی چون پول‌شویی را نادیده بگیرند یا تسهیل کنند. این موضوع در بند «ب» ماده (۱۵) مورد اشاره قرار گرفته است.

۴. ارتشا در پشتیبانی از کلاهبرداری: ممکن است کارگزاران پرداخت حقوق برای مشارکت در سوءاستفاده‌هایی چون قرار دادن نام افراد ناموجود در فهرست کارکنان (کارکنان نامرئی) مورد ارتشا قرار بگیرند.

۵. ارتشا به قصد اجتناب از مسئولیت کیفری: ممکن است مجریان قانون، مقامات تعقیب، قاضیان یا دیگر کارگزاران برای تعقیب نکردن مجرمان یا در صورت تعقیب ممانعت از حصول نتیجه‌ای مطلوب دچار فساد شوند.

۶. ارتشا به منظور پشتیبانی از رقابت ناعادلانه در به دست آوردن منافع یا منابع: ممکن است مسئولان انعقاد قرارداد کالا یا خدمات بخش دولتی یا خصوصی برای تضمین اینکه قرارداد با طرفی که رشوه را پرداخت می‌کند با شرایطی مطلوب منعقد می‌شود، مورد ارتشا قرار بگیرند. در مواردی که رشوه از محل سود خود قرارداد پرداخت می‌شود این مبلغ پورسانت یا حق‌العمل محرمانه توصیف می‌شود (لانگست و دیگران، ۱۳۸۷: ۲۱).

کنوانسیون در ماده (۱۶) خود به ارتشای مقامات خارجی و مقامات سازمان‌های عمومی بین‌المللی پرداخته و مقرر داشته است:

«۱. هریک از کشورهای عضو تدابیر تقنینی و دیگر تدابیر لازم را برای جرم شناختن ارتکاب عمدی وعده، پیشنهاد و یا دادن امتیازی ناروا به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم به یک مقام دولتی خارجی و یا مقام یک سازمان بین‌المللی عمومی به نفع خود مقام مزبور و یا شخص و یا نهاد دیگر، به قصد ترغیب آن مقام به انجام و یا خودداری از انجام وظایف قانونی خود و نیز به قصد تحصیل و یا حفظ موقعیت تجاری و یا منافع ناروای دیگر در ارتباط با روند بازرگانی بین‌المللی اتخاذ خواهد کرد.»

۲. هر یک از کشورهای عضو اتخاذ تدابیر تقنینی و دیگر تدابیر لازم را برای جرم شناختن درخواست و یا پذیرش عمدی امتیازی ناروا، به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم، توسط یک مقام دولتی خارجی و یا مقام یک سازمان بین‌المللی عمومی به نفع خود و یا شخص و یا نهاد دیگر، به قصد انجام و یا خودداری از انجام وظایف رسمی خود مورد توجه قرار خواهد داد.

از نکات بسیار قابل توجه در این کنوانسیون توجه به بحث رشوه در بخش خصوصی است چرا که کارگزاران بانکداری و سرمایه‌گذاری فاسد برای موافقت با وام‌هایی که دارای شرایط اصلی تضمین نیستند، مورد ارتشا قرار می‌گیرند و این امر موجب خسارت اقتصادی وسیعی به افراد، مؤسسات و نظام‌های اقتصادی می‌شود. این موضوع در ماده (۲۱) این کنوانسیون مورد توجه قرار گرفته و مقرر شده است:

«هر یک از کشورهای عضو اتخاذ تدابیر تقنینی و دیگر تدابیر لازم را برای جرم شناختن ارتکاب عمدی اعمال زیر در جریان فعالیت‌های اقتصادی، مالی و یا تجاری مورد توجه قرار خواهد داد:

الف. وعده، پیشنهاد و یا دادن مستقیم و یا غیرمستقیم امتیازی ناروا به مدیر و یا کارمند شاغل در یک ارگان بخش خصوصی، در هر سمتی که باشد، به نفع خود وی و یا شخص دیگر به قصد ترغیب وی به انجام و یا خودداری از انجام عملی برخلاف وظایف خود؛ و  
ب. درخواست و یا پذیرش مستقیم و یا غیرمستقیم امتیازی ناروا به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم توسط مدیر و یا کارمند شاغل در یک ارگان بخش خصوصی، در هر سمتی که باشد، به نفع خود و یا شخص دیگر به قصد انجام و یا خودداری از انجام عملی برخلاف وظایف خود».

## ۵ بررسی عناصر سه‌گانه جرم در اسناد بین‌المللی

### ۵-۱ عنصر قانونی

عنصر قانونی این جرم در مواد مختلف سندی پالرمو و مریدا بیان شده است که به تفصیل به مواد مربوطه پرداخته شد.

## ۵-۲ عنصر مادی

بحث عنصر مادی ارتشا در سه محور قابل بحث است:

### ۵-۲-۱ رفتار مرتکب

رفتار مرتکب ارتشا در این اسناد در دو بخش رشا و ارتشا قابل بررسی است. در بند «الف» ماده (۸) کنوانسیون پالرمو در جرم‌انگاری رشاء رفتار مرتکب عبارت است از وعده اعطا یا اعطای یک مزیت نابجا به یک کارگزار عمومی. اما رفتار مرتشی که در بند «ب» ماده (۸) این کنوانسیون آمده عبارت است از درخواست یا پذیرش یک مزیت نابجا. رفتار مرتکب در کنوانسیون مریدا در مواد (۲۱، ۱۶ و ۱۵) در جرم‌انگاری رشوه مقامات دولتی داخلی و مقامات دولتی خارجی و همچنین ارتشا در بخش خصوصی این گونه بیان شده است: «رفتار راشی عبارت است از وعده، ارائه یا دادن یک امتیاز بی مورد و رفتار مرتشی عبارت است از درخواست یا قبول امتیاز بی مورد».

### ۵-۲-۲ خصوصیت مرتکب

راشی در هر دو کنوانسیون دارای خصوصیت خاصی نیست و با توجه به ظاهر مواد کنوانسیون‌های مذکور می‌توان چنین برداشت کرد که راشی می‌تواند هر شخصی باشد، اما مرتشی در کنوانسیون پالرمو یک کارگزار عمومی بیان شده و در بند «۴» ماده (۸) این کنوانسیون کارگزار عمومی چنین تعریف شده است: یک کارگزار عمومی، شخصی است که حسب تعریف حقوق داخلی و به شرح مندرج در حقوق کیفری، به ایفای وظیفه محوله می‌پردازد یا به ارائه یک خدمت عمومی مشغول است.

اما مرتشی در ماده (۱۵) کنوانسیون مریدا یک مقام دولتی ذکر شده است در ماده (۲)

این کنوانسیون مقام دولتی داخلی عبارت است از:

«مقام دولتی یعنی: ۱. هر شخص دارای سمت تقنینی، اجرایی، اداری و یا قضایی در

کشور عضو کنوانسیون اعم از مقام انتصابی و یا انتخابی، دائمی و یا موقت، حقوق‌بگیر و یا غیرحقوق‌بگیر، قطع نظر از درجه ارشدیت وی؛ ۲. هر شخص دیگری که متصدی انجام وظیفه‌ای دولتی است از جمله شخص شاغل در یک نهاد دولتی و یا شرکت عمومی و یا کسی که عهده‌دار ارائه خدماتی عمومی است به گونه‌ای که در حقوق داخلی کشور عضو کنوانسیون تعریف شده و در قوانین ذی‌ربط آن کشور کاربرد یافته است؛ ۳. هر شخص دیگری که در قوانین داخلی کشور عضو به‌عنوان مقام دولتی توصیف گردیده است».

در ماده (۱۶) این کنوانسیون نیز پرداخت رشوه به مقامات دولتی خارجی و مقامات سازمان‌های بین‌المللی عمومی مورد توجه قرار گرفته و آمده است:

«۱. هر یک از کشورهای عضو تدابیر تقنینی و دیگر تدابیر لازم را برای جرم شناختن ارتکاب عمدی وعده، پیشنهاد و یا دادن امتیازی ناروا به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم به یک مقام دولتی خارجی و یا مقام یک سازمان بین‌المللی عمومی به نفع خود مقام مزبور و یا شخص و یا نهاد دیگر، به قصد ترغیب آن مقام به انجام و یا خودداری از انجام وظایف قانونی خود و نیز به قصد تحصیل و یا حفظ موقعیت تجاری و یا منافع ناروای دیگر در ارتباط با روند بازرگانی بین‌المللی اتخاذ خواهد کرد.

۲. هر یک از کشورهای عضو اتخاذ تدابیر تقنینی و دیگر تدابیر لازم را برای جرم شناختن درخواست و یا پذیرش عمدی امتیازی ناروا، به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم، توسط یک مقام دولتی خارجی و یا مقام یک سازمان بین‌المللی عمومی به نفع خود و یا شخص و یا نهاد دیگر، به قصد انجام و یا خودداری از انجام وظایف رسمی خود مورد توجه قرار خواهد داد».

### ۳-۲-۵ موضوع جرم

به‌طور کلی موضوع جرم ارتشا در کنوانسیون‌های مذکور اعطای امتیاز یا مزیتی نابجاست. در ماده (۸) کنوانسیون پالمو که به جرم‌انگاری رشا و ارتشا در دو بند پرداخته شده

\_\_\_\_\_ بررسی مفاسد مالی با نگاهی به جرم رشوه در پرتو کنوانسیون‌های ... ۱۳۵

است، موضوع جرم در هر دو بند وعده اعطا یا عرضه یک مزیت نابجا عنوان شده است. همچنین در مواد (۱۵، ۱۶ و ۲۱) کنوانسیون سازمان ملل علیه فساد مالی مصوب ۲۰۰۳ مریدا در سه بخش ارتشای مقامات دولتی داخلی، ارتشای مقامات دولتی خارجی و ارتشا در بخش خصوصی موضوع جرم وعده دادن یا کردن یک امتیاز بی مورد در جرم رشا و درخواست یا قبول یک امتیاز بی مورد در جرم ارتشا بیان شده است. با توجه به مواد مذکور روشن می‌شود که رشوه در این دو کنوانسیون صرفاً محدود به پول، مال و وجه نقد نمی‌شود، بلکه مواردی همچون مزیت و امتیاز را مورد توجه قرار داده‌اند که دامنه‌ای بسیار گسترده‌تر از وجه نقد و مال را داراست.

نکته دیگر اینکه آنچه تحت عنوان رشا داده و آنچه تحت عنوان ارتشا ستانده می‌شود حتماً لازم نیست برای خود فرد باشد، بلکه اگر برای فرد ثالثی نیز گرفته شود برای تحقق ارتشا کفایت می‌کند.

### ۳-۵ عنصر معنوی

با توجه به مواد مذکور در کنوانسیون‌های سازمان ملل در خصوص ارتشا چنین برداشت می‌شود که عمل مرتکبان باید عمدی باشد و دارای همان ارکان عنصر معنوی، سوءنیت، علم و انگیزه باشد. زیرا بدون داشتن سوءنیت نمی‌توان اعمالی که مدنظر قانونگذار در این کنوانسیون‌هاست را انجام داد. چنانچه در بند «الف» مواد (۸) کنوانسیون پالمو و (۱۵) کنوانسیون مریدا که به جرم‌انگاری ارتشا پرداخته‌اند، آمده است:

«درخواست و یا پذیرش مستقیم و یا غیرمستقیم امتیازی ناروا توسط یک مقام دولتی به نفع خود و یا شخص و یا نهاد دیگر، به قصد انجام و یا خودداری از انجام عملی که از وظایف رسمی او محسوب می‌گردد».

زیرا وعده یا ارائه یک امتیاز دولتی به یک مقام دولتی که در محدوده‌ای معین دارای اختیاراتی فراتر از سایرین است بدون عمد محقق نمی‌شود، چرا که راشی از او انتظار دارد



که در قبال این امتیاز یا مزیت برای وی عملی را انجام دهد. بنابراین بدون عمد و به طور اتفاقی این امتیاز به مرتشی داده نمی‌شود، بلکه در قبال آن باید مرتشی عملی را برخلاف حق انجام دهد.

توجه به ظاهر این مواد نیز به وضوح بیانگر عمد و سوءنیت مرتکب است و فرد نمی‌تواند از کسی تقاضا کند یا قبول کند امتیاز و مزیت نابجایی به او داده شود و او در قبال آن برخلاف حق و قانون، کاری را انجام دهد یا از انجام آن خودداری کند. بنابراین به صورت کلی می‌توان گفت جرم رشوه بدون عمد و سوءنیت مرتکبان آن قابل تحقق نیست و اگر از سوی هر کدام از طرفین عمد محقق نشود، طرف مقابل را می‌توان از مسئولیت مبرا دانست.

#### ۶ مزیت کنوانسیون‌های بین‌المللی مورد بحث بر قوانین موضوعه داخلی

۱. در رفتار مرتکب رشا در اسناد بین‌المللی رفتار مرتکب شامل وعده اعطا یا عرضه یا اعطای یک مزیت نابجا آمده است اما رفتار راشی در قانون داخلی ایران (ماده ۵۹۳) فقط دادن وجه یا مال عنوان شده است که به نظر می‌رسد نگرش کنوانسیون‌ها جامع‌تر از قانون داخلی ایران است و باعث جلوگیری بسیاری از موارد رشا و ارتشا می‌شود.

۲. موضوع جرم رشوه در کنوانسیون‌های بین‌المللی مزیت نابجا عنوان شده است که برخلاف قوانین داخلی ایران که موضوع جرم رشوه را وجه یا مال یا سند پرداخت وجه یا تسلیم مال ذکر کرده‌اند، کامل‌تر است چرا که مزیت یا امتیاز نابجا شامل موارد مالی و همچنین غیرمادی می‌شود.

۳. فعل مادی که برای مرتشی در اسناد بین‌المللی در نظر گرفته شده است، درخواست یا پذیرش امتیاز یا مزیت نابجاست در حالی که در قانون داخلی ایران (ماده ۳) قانون تشدید مجازات مرتکبان ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری) قبول وجه یا مال یا سند پرداخت وجه است به نظر می‌رسد همچون موارد فوق کنوانسیون‌ها نگاه جامع‌تری را به موضوع داشته‌اند.

۴. در کنوانسیون‌های بین‌المللی موادی در خصوص رشا و ارتشا در بخش خصوصی آورده شدند و این موضوع را مدنظر قرار داده‌اند زیرا همان‌گونه که ارتشا در بخش دولتی مضر و خطرناک است، در بخش خصوصی نیز که امروزه بعضی از وظایف بخش دولتی به بخش خصوصی واگذار می‌شود و فعالیت‌های آنها در پرتو اجرای اصل «۴۴» قانون اساسی در حال گسترش است، می‌تواند خطراتی را متوجه اجتماع نماید درحالی که در قوانین داخلی مربوط به رشوه به این مهم به‌طور صریح پرداخته شده است.

### نتیجه‌گیری

با توجه به آنچه گفته شد، فساد مالی به‌ویژه رشوه - به‌عنوان یکی از بارزترین مصادیق آن - در روزگار ما ابعاد گسترده‌ای یافته و نحوه ارتکاب آن تغییر کرده است. این تغییر همراه با پیچیدگی‌ها و روابط نزدیک دولت‌ها و ملت‌ها و گسترش ارتباط و مناسبات ملی و جهانی رو به گسترش است. مبارزه با فساد با شعار دادن محقق نمی‌شود. این کار مستلزم عزم ملی، خواست همگانی و جدیت دولت است. این مبارزه باید سازمان‌یافته، هماهنگ و برنامه‌ریزی شده انجام گیرد. این مبارزه باید ابتدا از بخش‌ها و نقاط حساس شروع شود و هدف خشکاندن ریشه باشد و نه قطع کردن شاخ و برگ‌ها؛ چرا که در این صورت شاخ و برگ‌های جدیدی به‌وجود خواهد آمد. مقصود از ریشه تمام عواملی است که سبب فراهم شدن فرصت ارتکاب فساد می‌شوند و تمام افرادی که ممکن است حتی حضور ملموس در سازمان‌های دولتی نداشته باشند، اما حضور پشت‌پرده آنها کاملاً محسوس باشد. برای انجام چنین اقدام قاطع و بازدارنده‌ای، دولت‌ها چاره‌ای جز بازنگری در برخی قوانین دست‌وپاگیر و در پاره‌ای موارد مصلحت‌آمیز داخلی خودشان و تغییر و همسان‌سازی آنها با برخی تحولات بین‌المللی در راستای مبارزه با فساد از جمله کنوانسیون‌های مورد بحث در این مقاله را ندارند.

ازسوی دیگر مجازات مرتکبان فساد و افزایش شدید هزینه ارتکاب به فساد (به‌عنوان

اقدام پس از وقوع) و اصلاح روش‌ها، بهبود نظام‌های کاری، شناسایی و حذف نقاط مستعد فساد در افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در عملکرد سازمان‌های دولتی و به‌طور کلی اصلاح نظام اداری (به‌عنوان اقدام پیش‌نگر) دو روی سکه مبارزه موفق با فساد تلقی می‌شوند و مکمل یکدیگرند و هیچ‌یک به تنهایی کارساز نخواهد بود. تنها در این صورت است که مبارزه با فساد نتیجه‌بخش و سودمند خواهد بود و در عامه مردم این احساس و اطمینان به وجود خواهد آمد که دولت و حکومت در این مبارزه جدی و مصمم است و در نهایت اینکه عامه مردم و افکار عمومی با دولت و حکومت در این مبارزه همکاری خواهند کرد.

## منابع و مأخذ

- جزایری فارسیانی، سیدعباس (۱۳۸۱). «معامله در مقام رشوه»، ماهنامه *دادرسی*، ش ۳۴.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). *فساد اداری، عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه*، چ ۱، تهران مؤسسه فرهنگی انتشاراتی وثقی.
- دادگر، حسن (۱۳۸۲). «رویکردی اقتصادی به شیوع فساد مالی در کشور»، *اقتصاد اسلامی*، سال سوم، ش ۱۱.
- رهبر، فرهاد (۱۳۸۱). *بازشناسی عارضه فساد مالی (ماهیت گونه‌ها، پیامدها و آموزه‌های تجربی)*، چ ۱، تهران، جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
- سلیمی، صادق (۱۳۸۲). *جنایات سازمان‌یافته فراملی*، چ ۱، تهران، تهران صدرا.
- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). *فساد اداری*، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- لانگست، پیتر و دیگران (۱۳۸۷). *برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد*، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر، چ ۱، نشر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.
- مظفری، محمدرضا (۱۳۸۰). «رویکردهای مختلف در مبارزه با فساد»، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، چ ۱، انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
- منتظمی تبار، جواد (۱۳۷۹). «رشوه خطرناک‌تر از قتل و تجاوز»، روزنامه جام‌جم، ۲۴ خرداد.
- ناطق، محمدرضا (۱۳۷۲). «رشوه جرم ملی»، پایان‌نامه دانشگاه آزاد، استاد راهنما دکتر شیخ‌الاسلام.
- وفایی، حسن (۱۳۷۵). «رشوه در سیستم اداری ایران»، مجله زمین، ش ۵۸-۵۷.
- Amundsen, Inge (1999). "Political Corruption: an Introduction to the Issues", Working Paper 99.7, Bergan, Chr. Michelson Institute.
- Andvig, Jens (1995). "How Corruption may Corrupt", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, Vol. 3.
- Heiden Heimer, Arnold J. M., John Ston and V. T. Levin (1989). *Political Corruption*, A handbook. New Brunswick, Transaction Publisher.

<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/173.doc>

[http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/measures/Measur\\_pdf/i\\_measur\\_pdf/UN\\_doc/g\\_%20assembly/GA/A\\_RES\\_53/A\\_RES\\_53\\_111.pdf](http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/measures/Measur_pdf/i_measur_pdf/UN_doc/g_%20assembly/GA/A_RES_53/A_RES_53_111.pdf)

<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-e.pdf>

Huntington, S. (1968). "Modernization and Corruption", *Political Order in Changing Societies*, Vol. 23.

Keefer, P. and S. Knack (1995). "Institution and Economic Performance, Cross-country Test Using Alternative Institutional Measure", *Economics and Politics*, Vol. 7, No. 3.

Leff, Nathaniel H. (1964). "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*.

Levi, Michle and David Nelken (1996). *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*, Blackwell Publishers.

Muro, P. (1997). "The Effect of Corruption on Growth, Investment and Public Expenditure", Washington, Institute for Urban Economics.

Nye, J. S. (1967). "Corruption and Political Development", *American Political Science Review*, Vol. 61, No. 2.

Report of the Meeting of the Intergovernmental Open-ended Expert Group, 2001

Rose-Ackerman, S. (1975). "The Economics of Corruption", *Journal of Public Economics*, Vol. 4.

\_\_\_\_\_ (1990). "Democracy and Grand Corruption", UNESCO, (ISSI 149, 1996) Reprinted in Williams R. ed., *Explaining Corruption*, Elgour Reference Collection, UK, 2000.

# ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد

حمید شفیع زاده\*

فساد پدیده‌ای است که تمام کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه با آن دست به گریبان‌اند، اما میزان و گستردگی آن با توجه به عوامل اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و مدیریتی متفاوت است. پیامدهای مخرب فساد از جمله اتلاف منابع، کاهش رشد اقتصادی، از بین رفتن عدالت اجتماعی و ... باعث توجه روزافزون به این پدیده شوم در جوامع مختلف شده است. عده‌ای بر این عقیده‌اند که اصولاً راهی برای حل مشکل فساد وجود ندارد. عده‌ای نیز اعتقاد دارند که مجازات و تنبیه عاملان فساد تنها راه حل این مشکل است. یقیناً مشکل فساد حل نخواهد شد، مگر آنکه عوامل و ریشه‌های فرهنگی بروز این پدیده زشت کشف و ریشه کن شود. با توجه به آنچه گفته شد، در این مقاله ضمن تعریف فساد و انواع آن، وضعیت مبارزه با این پدیده در کشورمان بررسی می‌شود. توضیحاتی در مورد رویکردهای پیشگیری از فساد ارائه خواهد شد و در ادامه نقش فرهنگ و آموزش عمومی در مبارزه با فساد تبیین می‌شود. در پایان نیز به برخی از راهکارهای فرهنگی در جهت پیشگیری از فساد اشاره می‌شود.

**کلیدواژه‌ها: فساد؛ فرهنگ؛ پیشگیری؛ آموزش عمومی؛ ارزش‌های اخلاقی؛ نظارت همگانی**

---

\* عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرمسار؛

## مقدمه

مطالعه تاریخ تمدن‌های باستان، بیانگر این است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن داشته و اکنون نیز یکی از مسائل مبتلابه کشورهای جهان است. فساد نابسامانی‌های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته است، جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و درهم ریختن جوامع همواره از فساد نشئت گرفته است. در مجموع، فساد در کنار عوامل دیگر، از دلایل مهم فروپاشی تمدن‌ها به شمار می‌آید (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳).

فساد پدیده‌ای جهانی است که همه کشورهای جهان - از کشورهای پیشرفته تا کشورهای در حال توسعه - به آن مبتلا هستند (دانایی‌فرد، ۱۳۸۴). نکته مهم این است که فساد تا حد زیادی از نظام‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و قضایی متأثر است و متقابلاً بر مشروعیت نظام سیاسی، کارایی نظام اداری و مطلوبیت نظام اجتماعی ضربات مهلکی وارد می‌آورد (خدادادحسینی و فرهادی‌نژاد، ۱۳۸۰).

نگرانی‌های ناشی از فساد باعث انجام مطالعات بسیاری در این زمینه شده است. مطالعه عوامل و پیامدهای فساد مباحث گوناگونی دارد و هریک از صاحب‌نظران از زوایای مختلفی به این بحث پرداخته‌اند. هدف نهایی تمامی این مطالعات چگونگی کنترل و کاهش فساد در جامعه بوده است. در این مقاله، نقش عواملی همچون فرهنگ و آموزش عمومی در کاهش فساد بررسی و تلاش شده است راهکارهایی با توجه به نقش این عوامل برای کاهش فساد معرفی شود.

## ۱ طرح مسئله

فساد پدیده جدیدی نیست. دو‌یست سال قبل یکی از مسئولان کشور هندوستان کتابی در زمینه فساد نوشته بود. همچنین دانت و شکسپیر در زمینه فساد مطالب زیادی گفته‌اند. در بسیاری از کتب و مقالات قرن‌های گذشته نیز روش‌های مبارزه با فساد به چشم می‌خورد.

طبق تعریف عمومی که در سال ۱۹۹۳ میلادی ارائه شده است، فساد عبارت است از: استفاده از اموال دولتی در جهت نفع شخصی (World Bank, 1994).

تجربه‌های به‌دست آمده از کشورهای مختلف نشانگر این است که فساد امری پیچیده، پنهان و متنوع است. از این رو، مبارزه با آن نیز باید امری مستمر، طولانی و پیچیده باشد. درحقیقت، فساد (در ابعاد اداری و ابعاد دیگر جامعه) مانند عفونت است که اگر به اندام و پیکر جامعه راه یابد، اعضای آن را یکی پس از دیگری عفونی می‌کند و از کار می‌اندازد و چه بسا گسترش این عفونت، کل پیکر جامعه را فاسد کند.

در زمینه مبارزه با فساد، اکثر صاحب‌نظران به رویکردهایی معتقدند که در آن بیشتر بر پیشگیری از بروز چنین پدیده‌ای تأکید می‌کند تا اینکه بخواهد از طریق اعمال مجازات بر کارکنان خاطی با چنین پدیده گسترده‌ای مبارزه کند. رویکرد اساسی که باید بیشتر مورد توجه قرار گیرد این است که به جای اتکا بر رویه‌هایی که مبتنی بر تنبیه بعد از ارتکاب فساد است، ایجاد و راه‌اندازی یک نظام پیشگیری از فساد که فرهنگ جامعه و آموزش عمومی هسته مرکزی آن است، امری ضروری است. این رویکرد اقداماتی همچون هویت‌بخشی، تثبیت نظام اجتماعی، ایجاد تعهد درونی، خودکنترلی، تثبیت شیوه‌های انگیزشی و ارائه الگوهای مناسب رفتاری که از مهم‌ترین کارکردهای فرهنگی هستند را به‌منظور ایجاد فضایی که نهی‌کننده فساد است، مورد تأکید قرار می‌دهد.

## ۲ فساد: مفهوم، ابعاد و نتایج

در جوامع گوناگون و برحسب نگرش‌ها و برداشت‌ها، تعاریف مختلفی از فساد به‌عمل آمده است. ریشه فساد فعل لاتین Rumper به معنای شکستن است، بنابراین در فساد چیزی می‌شکند یا نقص می‌شود. این چیز ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا غالباً مقررات اداری باشد. در واقع، فساد به تمام شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی اطلاق می‌شود (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳).



بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل، فساد را سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) می‌دانند که این تعریف در جهان مورد توافق عمومی قرار گرفته است.

از دیدگاه دیگری، فساد عبارت است از: عمل یا تصمیمی که موجب می‌شود تا خارج از ضوابط قانونی، تعداد افراد متأثر از نتایج منفی عمل یا تصمیم، از تعداد افراد برخوردار از نتایج مثبت آن بیشتر باشد.

وجوه مشترک تمامی این تعاریف این است که در یک محیط فاسد، حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نادیده گرفته می‌شود و یا حق مسلم فرد یا گروهی به ناحق به دیگران واگذار می‌شود (فرچ‌پور، ۱۳۸۳). فساد را می‌توان به گونه‌های مختلفی تقسیم‌بندی کرد که مهم‌ترین آن عبارت است از: فساد سیاسی، فساد قانونی، فساد اداری و فساد اقتصادی (خداداد حسینی و فرهادی‌نژاد، ۱۳۸۰). از دیدگاهی دیگر می‌توان مقوله فساد را در دو سطح خرد و کلان نگریست.

فساد در سطح کلان با فساد در سطح خرد کاملاً متفاوت است؛ فساد رؤسای سازمان‌ها، وزیران و کارمندان عالی‌رتبه را فساد کلان و فساد کارمندان جزء، مثل افراد پلیس و مأموران گمرک، را فساد خرد می‌گویند. مرتکبان فساد کلان، جزو گروه مجرمان یقه‌سفید و از صاحبان زر و زور هستند و با آنکه زیان‌ها و خسارات غیرقابل جبرانی بر پیکر جامعه وارد می‌سازند، معمولاً کم‌تر تحت تعقیب دستگاه عدالت کیفری قرار می‌گیرند. این گروه با برخورداری از توان توجیه یا حمایت یا امکان فرار بیشتر از تعقیب مصون می‌مانند. کنترل فساد کلان، مقدم بر فساد خرد است. زیرا بدون کنترل فساد کلان، امیدی به حل مشکل فساد خرد نیست.

به‌طور کلی، همان‌طور که عوامل به‌وجودآورنده فساد در جامعه از گستره بالایی برخوردار است، آثار و نتایج ناشی از فساد نیز در جامعه بسیار گسترده است. فساد همچون غده‌ای سرطانی است که آسیب‌های بسیاری را بر جامعه و کشور وارد می‌آورد. صدمه

زدن بر اعتماد مردم نسبت به حکومت، ممانعت از ثبات سیاسی، اقتصادی و پیوستگی اجتماعی و ممانعت از توسعه اقتصادی کشور از طریق تخریب رقابت سالم در بازار از جمله این موارد هستند. علاوه بر آنچه اشاره شد، می‌توان موارد زیر را به‌عنوان آثار ناشی از وجود فساد در جامعه نام برد:

- تضعیف حکومت‌داری مطلوب؛
- تخریب مشروعیت حکومت و حاکمیت قانون؛
- کاهش احترام به قانون اساسی؛
- از بین رفتن شفافیت و حساب‌پس‌دهی؛
- کاهش فرصت‌های سالم پیشرفت برای افراد، مؤسسات و سازمان‌ها؛
- افزایش هزینه زندگی مردم، همچون افزایش قیمت‌ها؛
- کاهش بهره‌وری، زیرا زمان و انرژی به‌جای صرف شدن برای دستیابی به اهداف، وقف ایجاد شکاف در نظام می‌شوند؛
- خنثی کردن حرکت توسعه کشور؛
- زحمت بیهوده برای جلوگیری از شیوع فساد و شناسایی آن.

### ۳ فساد و برنامه‌های مقابله با آن در ایران

مقوله فساد با رویکرد دولت‌ها به سمت تسریع بهبود و توسعه کشورها مدنظر قرار گرفته و این موضوع به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار نیز بیشتر مورد توجه بوده است. بحث پیامدهای ناکارآمدی دولت‌ها در به تعویق انداختن رشد و توسعه اجتماعی، زیان‌های عظیمی به جامعه بشریت وارد کرده است و در حال حاضر اجماع کلی در میان اقتصاددانان و سیاستگذاران به وجود آمده که وجود دولتی پاک و به دور از فساد برای توسعه امری ضروری و قطعی است (World Bank, 1994).

هرچند جامعه ایران، جامعه‌ای توأم با گرایش‌های مذهبی و ملی است که همه آنها

فساد را پدیده‌ای زشت شناخته‌اند و همواره بر مبارزه با آن تأکید کرده‌اند، باین حال شاهد این هستیم که شیوع فساد در جامعه مسیر بسیاری از پیشرفت‌های اجتماعی و ملی را بسته و هزینه‌های هنگفتی را بر دوش کشور و در نهایت مردم گذاشته است که یکی از مهم‌ترین آنها در بعد کلان، افزایش فاصله طبقاتی میان طبقات اجتماعی غنی و فقیر است. افزایش این فاصله طبقاتی در کشور را می‌توان به حرکت پله‌های برقی تشبیه کرد.

عده‌ای را تجسم کنید که روی یک پله برقی که به طرف بالا می‌رود، ایستاده‌اند و به راحتی به طرف بالا (برخورداری از رفاه و فرصت‌های اجتماعی عالی) می‌روند که این پله برقی فقط برای عده معدودی از افراد جامعه است. بقیه مردم که اکثریت آن را تشکیل می‌دهند نیز می‌خواهند به آن مرتبه بالا برسند، اما راهی ندارند جز اینکه از روی پله برقی دیگری که به طرف پایین می‌آید با فعالیت و سرعت بسیار بیشتر حرکت کنند، اما هرگز به آن نمی‌رسند مگر اینکه خود را از این قاعده خارج کنند. وضع کارمندان دولت و کارگران در جامعه امروز ایران شبیه به حرکت روی پله برقی از نوع دوم است. کارمندان و کارگران با همسران و فرزندان‌شان در مقابل خود، افراد زیادی را می‌بینند که در رفاه کامل از پله‌های دستیابی به رفاه استفاده می‌کنند (محمودی، ۱۳۸۴).

جمهوری اسلامی ایران طی سالیان گذشته سیاست‌های خوبی را در راه پیشگیری و مبارزه با فساد آغاز کرده که شروع آن با فرمان هشت‌ماده‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی ایران بوده است. از جمله نکات برجسته در این استراتژی جدید می‌توان به تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی به موجب فرمان رهبری در بالاترین سطح و با حضور سران قوای سه‌گانه کشور و سازمان‌های اصلی متولی مبارزه اشاره کرد که مسئولیت سیاست‌گذاری، ایجاد هماهنگی و پیگیری پیشبرد برنامه‌های ضدفساد را در سطح کلان کشور برعهده دارد و علاوه بر تشکیل کمیته‌های کارشناسی، جلسات آن به منظور اتخاذ تصمیمات لازم به‌طور منظم برگزار می‌شود و تصمیمات مهمی نیز در ارتباط با ترغیب دستگاه‌ها، ایجاد هماهنگی میان آنها و تهیه مقررات مورد نیاز برای پیشگیری و مبارزه با فساد اتخاذ کرده است.

علاوه بر این، برنامه‌های زیادی نیز برای مبارزه با فساد در کشور طراحی و به اجرا درآمده است. یکی از مهم‌ترین برنامه‌ها، آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی بود که توسط هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۹/۱ بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و با استناد به اصل «۱۳۸» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به منظور تأمین اجرای وظایفی که دستگاه‌های اجرایی به موجب قوانین برای پیشگیری و مبارزه با فساد در نظام اداری برعهده دارند و همچنین تکمیل آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و پیش‌بینی سازوکار اداری مناسب برای تسهیل خدمات‌رسانی به مردم تصویب شد. در فصل دوم این آیین‌نامه، یکی از تکالیف و وظایف دستگاه‌های اجرایی آموزش کارکنان به نحوی که کارکنان ذی‌ربط از مفاد این آیین‌نامه به‌طور کامل مطلع شده باشند ذکر شده است. علاوه بر این، در فصل چهارم این آیین‌نامه بر اهمیت فرهنگ‌سازی برای مقابله با فساد تأکید شده است:

«سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران مکلف‌اند در جهت افزایش آگاهی عمومی مردم از قوانین و مقررات و فعالیت‌های انجام شده در جهت اصلاح روش‌های مورد عمل و جلب مشارکت مردم برای رفع معضلات موجود، برنامه‌ریزی و اصلاح برنامه‌های آموزشی معارف اسلامی (فرهنگ‌سازی) برای دانش‌آموزان، دانشجویان، کارگزاران دولت و تمام افراد جامعه به‌منظور افزایش مهارت‌های رفتاری و تغییر گرایش و نگرش ذهنی و ایجاد بسترهای مناسب فرهنگ فسادستیزی اقدامات لازم را انجام دهند». اما با وجود چنین برنامه‌هایی، موفقیت اندکی حاصل شده است که می‌توان دو دلیل اصلی آن را چنین ذکر کرد:

۱. تلاش‌های صورت گرفته از سوی دولت و دستگاه‌های نظارتی دیگر به‌منظور مبارزه با فساد، سیستماتیک (نظام‌دار) نبوده است. بدین معنی که هر از چند سالی با تغییر دولت‌ها

و شدت و ضعف فشارهای اجتماعی، محتوای برنامه‌ها برای مبارزه با فساد تغییر کرده و برنامه‌ها انسجام خود را برای دستیابی به هدف‌ها از دست داده‌اند.

۲. دلیل مهم دیگری که این مقاله نیز بر آن تأکید دارد این است که برنامه‌های صورت گرفته از سوی دولت‌ها غالباً بر تنبیه و مجازات متخلفان متمرکز بوده است به جای آنکه بر پیشگیری از بروز فساد و فرهنگ‌سازی تأکید داشته باشد.

#### ۴ رویکردهای اساسی پیشگیری از فساد

همان‌طور که مارک سینجر در کتاب *مدیریت منابع انسانی* خود آورده است؛ برای بیشتر سرپرست‌ها و مدیران، تأدیب کارکنان، تکلیف سنگین و شاقی است. هدف تأدیب، پرورش و قوت بخشیدن به رفتارهای مثبت و مطلوب کارکنان و پیشگیری از بروز رفتارهای نادرست است که این موجب پیشبرد اهداف سازمان خواهد شد. مارک سینجر دو روش اساسی و بنیادی را برای تأدیب نام می‌برد. یک روش سنتی، که در تلاش برای متوقف ساختن رفتار نامطلوب بر اقدامات تنبیهی تکیه دارد. روش دیگر، که روش نوین تأدیب نام دارد، به روشی اشاره دارد که تأکید آن بر جلوگیری از وقوع رفتارهای نامطلوب است. هدف این روش، حذف کارکنان خاطی نیست، بلکه پیشگیری از بروز رفتار نامطلوب است (سینجر، ۱۳۷۸).

محققان در زمینه رویکردهای تحقیقاتی متداول در پیشگیری از فساد به چهار گروه اشاره می‌کنند (معدنچیان، ۱۳۸۲).

۱. **رویکرد علمی:** بر مبنای این رویکرد، به مدد شاخه‌های علوم رایج، به ویژه علوم انسانی، به شناخت چستی پدیده فساد، چرایی بروز آن و چگونگی پیشگیری یا مبارزه با آن (بر اساس یافته‌های علمی) پرداخته می‌شود؛

۲. **رویکرد تجربی:** اساس این رویکرد مبتنی بر تحقیقات صورت گرفته قبلی شامل افت و خیزها، ضعف‌ها و قوت‌های حرکت‌های قبلی است تا با بهره‌گیری از تجربه‌های آنها در جهت پیشگیری از وقوع فساد گام بردارد؛

۳. رویکرد ارزشی: در این رویکرد با مراجعه به منابع اسلامی و ملی، مبانی و مصداق‌های پیشگیری و مبارزه با پدیده فساد استنباط، استخراج و بهره‌برداری می‌شود؛
۴. رویکرد تطبیقی: این رویکرد، استفاده از تجربیات دیگر کشورها، سازمان‌های فراملی و منطقه‌ای و بین‌المللی را مورد توجه قرار می‌دهد.

در این مقاله سعی شده با تلفیق رویکرد علمی و ارزشی، دو شاخص مهم برای پیشگیری از فساد یعنی فرهنگ و آموزش عمومی مورد توجه قرار گیرد. علاوه بر این، نگارنده ضمن بررسی پژوهش‌هایی در خصوص کشورهای موفق در مبارزه با فساد از جمله مالزی، کره جنوبی، هنگ کنگ و ... از رویکرد تطبیقی نیز بهره برده است.

## ۵ نقش فرهنگ عمومی در مبارزه با فساد

در سال‌های اخیر به بحث جرم و جرم‌شناسی به ویژه در مقوله فساد به عنوان یک علم جدید نگریسته شده و تمام کشورها به ریشه‌کنی و مقابله با فساد همت گماشته‌اند. بنابراین در وهله اول برای ریشه‌کنی معضلی مانند فساد، ابتدا باید به علل اصلی به وجودآورنده آن توجه و آنها را شناسایی کرد تا بدین ترتیب بتوان مانع رشد آن شد. از دیدگاه بسیاری از صاحب‌نظران، ریشه بسیاری از پدیده‌های اجتماعی (چه مثبت و منفی) از جمله فساد در فرهنگ جامعه نهفته است. در ادامه تعاریف مهمی از فرهنگ مورد بررسی قرار می‌گیرد تا نقش آن در پیشگیری از فساد بهتر تبیین شود.

تعاریف و برداشت‌های مختلفی از فرهنگ وجود دارد. این تعاریف را از ابعاد و جوانب مختلفی می‌توان دسته‌بندی کرد:

- ارزشی، دانشی؛

- هنری، عرفانی، علمی و تکنولوژیک؛

- فکری، ارزشی، هنجاری (ابراهیمی، ۱۳۸۶).

با توجه به چنین دسته‌بندی، فرهنگ به معنای وسیع آن عبارت است از: «نظامی از

باورها، ارزش‌ها، رسوم و رفتاری که اعضای جامعه به کار می‌بندند تا خود را با جهانشان و نیز با یکدیگر سازگار سازند و آن را از طریق آموختن از نسلی به نسل دیگر انتقال می‌دهند» (بیتس و پلاک، ۱۳۷۵).

بنابر تعریف فوق، فرهنگ نه تنها رفتارهای اجتماعی، بلکه شیوه‌های اندیشیدن را نیز دربرمی‌گیرد و انسان‌ها در خلال آموزش فرهنگی خود، یاد می‌گیرند که چه معنایی را باید به رویدادهای جهان اطراف خود و به‌ویژه به رفتارهای دیگران نسبت دهند تا بتوانند این رفتارها و حوادث را فهم کنند و در برابر آن عکس‌العمل مناسبی نشان دهند. بنابراین بسته به نوع آموزش‌ها و خصوصیت‌های فرهنگی هر جامعه، معنای عمل‌های خاص می‌تواند در زمینه‌های فرهنگی متفاوت، تفسیرهای متفاوتی بپذیرد. به‌این ترتیب مفاهیمی که با آموزش‌های فرهنگی در میان افراد هر منطقه و کشوری درونی می‌شود، هویت فرهنگی آن کشور را تشکیل خواهد داد. بر همین اساس، کسانی که دارای مذهب، عقاید، آداب و رسوم و زبان مشترکی هستند، از هویت فرهنگی واحدی برخوردار می‌شوند و اختلاف در میان این ارکان فرهنگی عامل تمایز فرهنگی به‌شمار می‌رود؛ یعنی دیگران و غیره کسانی خواهند بود که وجه مشترکی با این ارکان فرهنگی ندارند (اشرفی، ۱۳۸۰).

شاین تعریفی ارائه می‌کند که جامع و دقیق است؛ از نظر وی فرهنگ عبارت است از: الگوی فرضیات بنیادی مشترک که گروهی آن را آموخته‌اند، زیرا مشکلات گروه را برای تطبیق بیرونی و یکپارچگی داخلی آن برطرف کرده و نحوه کارکرد آن سبب شده که بتوان آن را معتبر نامید؛ بنابراین به اعضای جدید گروه به‌عنوان شیوه صحیح درک، تفکر و احساس مرتبط با آن مسائل آموخته می‌شود.

بنابراین، فرهنگ اساساً انباشت آموخته‌های مشترک مجموعه‌ای از اعضای یک جامعه است. این آموخته‌ها حاصل تعامل گروه با چالش‌های محیط در جریان تکامل و پخته‌تر شدن آن است. در جریان این فرایند، قواعدی به‌دست می‌آید که مکرراً مؤثر بودن خود را اثبات می‌کند و نماینده مجموعه‌ای از فرض‌های مبنایی پنهان است که مشخص

می‌کند جهان چگونه است و چگونه باید باشد. فرض‌هایی که ادراک، اندیشه، احساسات و تا حدی رفتار آشکار را تعیین می‌کنند، به‌عنوان کلیدی برای حل مشکلاتی هستند که در آینده پیش خواهند آمد. اعضای جدید، این فرض‌ها را به‌عنوان بخشی از جامعه‌پذیری خود می‌آموزند و فرهنگ به‌این ترتیب تداوم می‌یابد.

همچنین از بررسی تعاریف ارائه شده برای فرهنگ، می‌توان وجوه مشترک این تعاریف را به شرح زیر استنباط کرد:

۱. فرهنگ تمام ابعاد زندگی اعم از فردی، اجتماعی و نیز مادی و معنوی انسان را دربرمی‌گیرد.

۲. فرهنگ هر قوم یا ملتی کاملاً منحصر به فرد است؛

۳. فرهنگ امری اکتسابی، قابل انتقال و آموختنی است؛

۴. فرهنگ امری پویا و در حال تحول و دگرگونی است؛

۵. فرهنگ ناشی از عوامل زیست‌شناختی، زیست‌محیطی، روان‌شناختی و تاریخ وجود بشر است.

برای مبارزه با فساد زوایای مختلفی مورد بررسی قرار گرفته است، اما شاید نکته مهمی وجود داشته باشد که تاکنون کمتر به آن توجه شده و آن زوایای فرهنگی مقابله با فساد است چرا که راه مبارزه با فساد در عمومی کردن مبارزه با آن است به نحوی که این امر تبدیل به یک فرهنگ عمومی شود.

مودودی درباره تأثیر فرهنگ عمومی بر فساد معتقد است: «عامل مهم دیگری در افزایش یا کاهش فساد، فرهنگ عمومی جامعه است. در جامعه‌ای که مردم آن بر وجدان کاری تأکید دارند، رعایت حق را محترم می‌شمارند، قانون را امری مقدس می‌دانند و اخلاقیات در میان آنها از نفوذ زیادی برخوردار است، قطعاً بروز فساد از سوی هر کسی باشد گناهی نابخشودنی تلقی می‌شود و همه مردم اعم از شهروندان معمولی و یا همکاران کارمند مفسد، عضو فعال سیستم نظارتی شده و هزینه انجام فساد را برای مفسدان بالاتر



می‌برند». وی در ادامه می‌افزاید: «زمینه فرهنگی یک جامعه از جمله مهم‌ترین عامل کاهش یا افزایش فساد در جامعه است. چنانچه نظام باورهای یک جامعه به گونه‌ای نهادینه شود که مادیت اصل قرار گیرد و تمامی هدف حیات، کسب ثروت و قدرت بیشتر باشد، وفاداری مذموم شمرده می‌شود و ثروت و قدرت از هر طریقی که به‌دست آید، موهبتی با ارزش تلقی می‌شود. در جامعه‌ای که انسان در جهان‌بینی آن فاقد ارزش باشد، ارزش‌های انسانی نیز منزلت خود را از دست می‌دهند و اعمال مفسدانه به‌صورت هنجار و ارزش اجتماعی تجلی پیدا خواهد کرد» (مودودی، ۱۳۸۱).

در برخی از فرهنگ‌ها، شهروندان دارای این دیدگاه هستند که افشای فساد همشهریان برای آنها لکه ننگی به حساب می‌آید. باید برای شهروندان این باور ایجاد شود که این کار آنها در نهایت برای جامعه مفید است و در صورت عدم گزارش فساد، کشور و خود آنها از تأثیرات این فساد در امان نخواهند بود. در واقع باید برای مردم این باور ایجاد شود که افراد در صورت افشای فساد، قهرمانانی خواهند بود که شجاعت این کار را داشته‌اند و باید مورد تشویق قرار بگیرند (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004).

از این رو باید اعضای جامعه را تشویق کرد مراقب فساد باشند و هنگامی که آن را کشف کردند به‌موقع اطلاع‌رسانی کنند. در عین حال لازم است پشتیبانی عمومی از سازوکارها و نهادهایی که پاسخ‌گویی را افزایش می‌دهند، انجام شود مانند ملزم کردن نهادهای دولتی به علنی کردن رسیدگی‌های خود و حضور یک رسانه عمومی بی‌طرف برای گزارش و شرح آنها (لانگست و دیگران، ۱۳۸۷).

در نتیجه، این اعتقاد عمومی وجود دارد که ضعف فرهنگ، عامل اصلی بروز فساد است. فرهنگ ضعیف علاوه بر عامل بودن در زمینه بروز انحراف با اشاعه فحشا ضمن استمرار وضع موجود، خود را به‌صورت فرهنگ رایج و مسلط درمی‌آورد. همین امر سبب می‌شود نه تنها دوری جستن از انواع فساد پسندیده نباشد بلکه گرایش به آنها نیز همچون یک هنجار مورد تأیید افراد جامعه قرار گیرد.

## ۶ تأثیر آموزش عمومی در مبارزه با فساد

از آنجا که فقر اقتصادی و فقر علمی و آموزشی دو عامل بسیار اساسی در پیدایش فساد به‌شمار می‌آیند و به‌ویژه فقر علمی و آموزشی که خطرناک‌تر به‌نظر می‌رسد؛ از این‌رو 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 مبارزه با فساد کمک کند.

هیچ‌وقت دو جامعه مثل هم نیستند و شناسایی پیام و مخاطبان تا حدود زیادی متفاوت است. با این حال در مبارزه با فساد باید بر آموزش مردم درباره ماهیت واقعی و پیامدهای آن به‌منظور تضمین شناسایی به‌موقع و بسیج مخالفت عمومی در برابر آن تمرکز شود. در میان عموم مردم می‌توان گروه‌های زیادی را با توجه به موقعیتشان با پیام‌های خاص یا به‌وسیله رسانه‌های خاص هدف قرار داد. به‌عنوان مثال، شهروندان خاصی که از تشریفات اداری مخصوصی استفاده می‌کنند می‌توانند اطلاعاتی را درباره معیارهای رفتارهای اخلاقی مطلوب دریافت کنند و درعین حال، مأموران دولتی استخدام شده نیز همان مطالب را به همراه اطلاعات بازدارنده درباره اموری همچون نظارت‌های حسابرسی و سایر ضمانت‌های اجرایی که ممکن است اعمال شوند، دریافت کنند (همان).

یکی از نکات کلیدی در مبارزه با فساد این است که دولت و نهادهای وابسته به آن به تنهایی قادر به از بین بردن فساد در جامعه نیستند. مردم نیز باید از این موضوع اطلاع کافی داشته باشند و آموزش ببینند. این کار در بسیاری از کشورهای موفق در مبارزه با فساد از جمله کره جنوبی و مالزی انجام شده است. دولت کره جنوبی برای تغییر ذهنیت مردم نسبت به فساد، برنامه‌های آموزشی ضدفساد را اجرا کرده است. این برنامه‌ها ذهنیت شهروندان و مأموران دولتی را درباره فساد تغییر می‌دهد. برنامه‌های آموزشی ضدفساد در مؤسسات آموزشی دولتی، دانشگاه‌ها، مدارس و مراکز فرهنگی تدوین و پیاده می‌شوند.

علاوه بر این، برنامه‌های تبلیغاتی ضد فساد با استفاده از رسانه‌های مختلف مانند پوستر، نوار ویدئویی، تابلوهای الکترونیکی، روزنامه، تلویزیون و اینترنت نیز اجرا می‌شود (بزرگ اصل، ۱۳۸۰). در مالزی نیز مؤسسه‌ای به نام مؤسسه ضد فساد فعالیت می‌کند و تنها سازمانی است که در این کشور مسئولیت بررسی و پیگیری تمام موارد مربوط به فساد اداری را برعهده دارد. یکی از مهم‌ترین وظایف این مؤسسه، آموزش عمومی و ترویج مشارکت مردمی در شناخت، پیشگیری و مبارزه با فساد است. این آموزش‌ها از طریق برنامه مدارس، رادیو، تلویزیون، مطبوعات، فیلم، سمینارها و دوره‌های آموزشی برای گروه‌های مختلف اجتماعی و کارکنان سازمان‌ها به‌طور مستمر برگزار می‌شود (رضایی، ۱۳۸۶).

کشور هنگ‌کنگ نیز با تشکیل کمیسیون مستقل مبارزه با فساد، مردم این کشور را بیش از ۲۵ سال آموزش داده است و فقط در سال ۱۹۹۸ با هدف برگزاری ۲۷۰۰ کارگاه آموزشی برای سازمان‌های دولتی و خصوصی و سایر برنامه‌های آگاهی‌بخش، نود میلیون دلار هزینه کرده است (بهره‌مند بگ‌نظر، ۱۳۸۷).

بررسی گروه تحقیقاتی بارنا در ایالت کالیفرنیا در خصوص رسوایی‌های مالی آمریکا نشان می‌دهد که در زمینه راهکارهای جلوگیری از این گونه فسادها آنچه بیشتر مورد توجه قرار گرفته آموزش کودکان و انتقال ارزش‌های مناسب به آنها از طریق خانواده است. در این تحقیق ۷۲ درصد بزرگ‌سالان معتقد بودند اگر والدین چنین آموزش‌هایی را به فرزندان بیاموزند می‌توان از فسادهای دامنگیر جامعه آمریکا پیشگیری کرد (خوشکار، بی‌تا).

چنانچه اشاره شد، در برنامه‌های آموزش عمومی باید از رسانه‌های دیداری و شنیداری و همچنین مکتوب از جمله روزنامه‌ها، مجلات، پوسترها به‌ویژه در مناطق پرجمعیت استفاده کرد. استفاده از جملات کوتاه و عبارت‌هایی که به‌سادگی در ذهن باقی می‌ماند در افزایش آگاهی‌های مردم بسیار مؤثر است.

هنگامی که اصول اساسی مبارزه با فساد تدوین شد، ارائه آموزش را می‌توان از طریق فعالیت‌های مختلف اجرا کرد. یک برنامه ملی قوی مبارزه با فساد باید شامل تعدادی

گزینه‌های بالقوه باشد و همچنین باید رویکرد منعطفی به طراحی و اصلاح طرح‌های ارتباطی داده شود. برخی از ابزارهای ارتباطی برای مبارزه با فساد عبارت است از:

۱. استفاده از رسانه‌های گسترده یا دارای انتشار وسیع مثل رادیو، تلویزیون و رسانه‌های مکتوب برای دسترسی و مخاطب قرار دادن عموم مردم: افرادی که برای این رسانه‌ها اطلاعات فراهم می‌کنند نباید آنها را دستکاری یا تحریف کنند و باید اطمینان دهند که درباره موفقیت‌ها و شکست‌های مبارزه با فساد گزارش خوبی ارائه شده است. برای دسترسی مطلوب به مردم باید به عواملی مانند باسوادی، تدوین مطالب در قالب‌های زبانی و فرهنگی مناسب و دسترسی مخاطبان به امکانات فنی مناسب (مثل تلفن، گیرنده‌های رادیویی یا تلویزیونی و ...) توجه کرد.

۲. استفاده از اینترنت و سایر شبکه‌های رایانه‌ای یا ارتباطی: با استفاده از این ابزارها هم می‌توان پیام‌هایی درباره فساد منتشر کرد و هم می‌تواند به‌عنوان ابزاری برای تشویق و تسهیل گزارش از سوی کسانی که با آن مواجه‌اند، به کار رود. یک مزیت عمده این ابزار، انعطاف‌پذیری رایانه‌ها در تدوین، ذخیره و انتشار اطلاعات است. معایب عمده نیز شامل فقدان دسترسی به رایانه و شبکه‌ها در کشورها و گروه‌هایی از مردم و نیاز به معیارهای اساسی مهارت فنی و سواد برای به کار بردن آنهاست. با این حال شواهد نشان می‌دهد که چنین مشکلاتی در حال رفع است.

۳. استفاده از همایش‌ها، نشست‌ها یا کارگاه‌هایی برای افراد ذی‌نفع اصلی: این روش پرهزینه و زمان‌بر است، اما امکان بهره‌برداری از منافع، بررسی دقیق مطالب ارائه شده و ارتباط متقابل شرکت‌کنندگان را فراهم می‌کند. می‌توان از این نشست‌ها برای گزارش برنامه‌های ضدفساد و نظرخواهی از افراد برای اقدامات آتی استفاده کرد.

۴. تولید مطالب در رسانه‌های تخصصی، مجلات دانشگاهی یا حرفه‌ای: این عمل باعث کاوش دقیق‌تر مسائل مربوط به فساد خواهد شد. مطالبی که متوجه گروه‌های دانشگاهی و حرفه‌ای است باید به گونه‌ای تدوین شود که هم اعضای گروه را آموزش دهد و هم به آنها

در آموزش دیگران برای مقابله با فساد کمک کند. برای متخصصان دانشگاهی اهمیت دارد که هم به عنوان منبعی برای مشاوره در سیاستگذاری و تحلیل و هم در مقام ناظران شایسته خارجی در طرح‌های دولت به راهبردهای ملی ضدفساد کمک کنند (لانگست و دیگران، ۱۳۸۷).

آموزش مسائل فرهنگی از جمله برخورد قاطع با فساد از طریق گروه‌های مختلفی انجام می‌شود که مهم‌ترین آنها عبارت است از: خانواده، گروه همسالان، مدرسه، دانشگاه، رسانه‌های جمعی، گروه‌های شغلی و گروه‌های دینی. در این میان، نقش خانواده بااهمیت‌تر است و در مرتبه بعدی، مدرسه و گروه همسالان وجود دارد. باورهای کودک در دوران کودکی هماهنگ با باورهای خانواده است. این باورها هرچند تحت تأثیر مدرسه قرار می‌گیرد، اما اغلب از هماهنگی و پایداری خاصی برخوردارند. اما در این میان نباید از نقش مهم مدارس، دانشگاه‌ها و نهادهای مذهبی غافل شد.

نهادهای آموزشی هر جامعه از جمله آموزش و پرورش و آموزش عالی می‌توانند در انتقال مفاهیم ضدفساد به دانش‌آموزان و دانشجویان بسیار مؤثر باشند. گنجاندن مطالب آموزشی به بالا بردن آگاهی این افراد از فساد و ماهیت و پیامدهای آن - که ممکن است بر یک جامعه تأثیر بگذارد - کمک کرده و می‌تواند در پیشگیری از فساد نقش عمده‌ای ایفا کند. محتوای این آموزش می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- اینکه خود این افراد رشوه نپردازند؛

- وقوع فساد را به مراجع ذیصلاح گزارش دهند؛

- ارزش‌های درست را به سایر افراد بیاموزند (بهره‌مند بگ نظر، ۱۳۸۷).

علاوه بر این نهادها، نهادهای آموزشی غیررسمی مانند نهادهای مذهبی نیز می‌توانند این پیام‌ها را به مخاطبان خود برسانند. نکته قابل توجه اینکه اگر چنین پیام‌هایی در دوران کودکی به درستی آموخته شود، تأثیر بسیار مهمی در پیشگیری از فساد خواهد داشت. از این رو، نقش نهادهای آموزشی پیش از مدرسه و خود مدرسه دارای اهمیت بسزایی است.

علاوه بر این خانواده‌ها باید بیاموزند که علاوه بر تعهد به سلامت، بایستی این ارزش‌ها را به کودکان خود نیز آموزش دهند.

نهادهای دولتی نیز می‌توانند برای بالا بردن سطح آگاهی‌های کارکنان خود، کارگاه‌های آموزشی دایر کرده و یا با برگزاری دوره‌های آموزشی ضمن خدمت، آموزش‌هایی را به ماهیت فساد و آثار منفی آن و چگونگی برخورد با آن اختصاص دهند (همان).

برای مبارزه با فساد باید سطح آگاهی‌های مردم را افزایش داد و آنها را برای نظارت بر حوزه‌هایی که ممکن است در معرض فساد قرار گیرند، آموزش داد. از این رو، دولت‌ها موظف‌اند به‌خصوص با استفاده از رسانه‌ها به آموزش مردم برای مبارزه با فساد پردازند. از این رو آموزش مبارزه با فساد می‌تواند در کارایی بیشتر پیشگیری از این پدیده شوم مؤثر باشد.

### نتیجه‌گیری و راهکارها

پیش از آنکه بتوان فساد را گزارش داد، ابتدا باید آن را شناسایی کرد. سپس باید عموم مردم و مخاطبان خاص را دربارهٔ عناصر تشکیل‌دهنده و طیف کامل انواع فساد، هزینه‌ها و عواقب واقعی آن و انتظارات نسبت به معیارهای سلامت در سازمان‌های دولتی و مشاغل خصوصی آموزش داد.

بسیاری از مردم درک بسیار کمی از فساد دارند و ممکن است ندانند رفتاری که ملاحظه می‌کنند یا به آن می‌پردازند زیان‌بار است. ممکن است دیگران آن را به‌عنوان یک آسیب تلقی کنند، اما انگیزهٔ لازم را برای هرگونه اقدامی نداشته باشند زیرا این مشکل را شایع و تغییرناپذیر می‌دانند. در محیط‌هایی که فساد نهادینه و پذیرفته است امکان دارد به اقدامات آموزشی قابل توجهی نیاز باشد تا فرهنگ عمومی نسبت به طبیعی یا ناگزیر بودن فساد تغییر یابد و اطمینان حاصل شود که جامعه نسبت به آن نگرش زیان‌بار بودن را دارد (لانگست و دیگران، ۱۳۸۷).

نکته قابل توجه در مبارزه با فساد این است که آن را نمی‌توان از بین برد، بلکه می‌توان

آن را کاهش داد. بررسی‌های به‌عمل‌آمده درباره فساد در سطح جهانی نشان می‌دهد که امروزه فساد در دستگاه‌های اداری روزبه‌روز پیچیده‌تر می‌شود و به شکلی نظام‌مند به‌وقوع می‌پیوندد. بنابراین مبارزه با فساد نیز باید با اتکا به راه‌حل‌های جامع، نظام‌یافته و مستمر باشد. تا زمانی که علت‌ها باقی هستند معلول‌درمانی و برخورد با افراد متخلف به‌هیچ‌وجه نمی‌تواند در کاهش آمار فساد مثمر‌ثمر باشد، بلکه باید به‌طور هم‌زمان ریشه‌های فساد را خشکاند و با متخلفان برخورد مناسب کرد. فرهنگ قوی که تعهد اکثریت اعضای جامعه را به‌طور گسترده به باورها و ارزش‌ها بیان کند در کنار برنامه‌های آموزش عمومی در جهت آگاه‌سازی بیشتر اذهان مردم می‌تواند عوامل خوبی برای پیشگیری از فساد در هر جامعه‌ای باشند. در ادامه به برخی از راهکارهای فرهنگی برای مبارزه با فساد اشاره می‌شود:

- ترویج فرهنگ وظیفه‌شناسی و وجدان کاری؛
- آگاه ساختن مردم به قوانین، مقررات و حقوق شهروندی؛
- برگزاری دوره‌های آموزش‌های مقابله با فساد به‌ویژه در سازمان‌ها؛
- مشارکت‌های مردمی، پاسخ‌گویی، شفافیت و ترویج فرهنگ خودکنترلی؛
- توسعه سطح فرهنگ جامعه با نگرش توسعه علمی و آگاهی عمومی از مشکلات گسترش فساد و تکیه بر گسترش نظارت‌های همگانی و مردم‌نهاد؛
- افزایش آگاهی مردم در خصوص برنامه‌ها و دستاوردهای مبارزه با فساد؛
- احیا و آموزش ارزش‌های اخلاقی در جامعه؛
- تقویت فرهنگ مسئولیت‌خواهی در مردم؛
- ایجاد حساسیت در جامعه نسبت به ترویج معیارهای اخلاقی و انضباطی.

## منابع و مأخذ

- «توسعه جهانی در سال ۱۹۹۷، نقش دولت در جهان در حال تحول» (۱۳۷۸). مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- ابراهیمی، سیدابراهیم (۱۳۸۶). «آسیب‌شناسی مهندسی فرهنگی در دانشگاه»، فصلنامه *دانشگاه اسلامی*، ش ۳۶.
- اشرفی، اکبر (۱۳۸۰). «هویت فرهنگی در عصر مشروطه»، فصلنامه *پژوهش*، ش ۲۲ و ۲۳.
- بزرگ‌اصل، موسی (۱۳۸۰). «فساد، مهار از سرچشمه»، روزنامه *نوروز*، ۹ بهمن.
- بهره‌مند بگ‌نظر، حمید (۱۳۸۷). «نقش جریان آزاد اطلاعات در پیشگیری اجتماعی از فساد»، *مجلس و پژوهش*، سال چهاردهم، ش ۵۸.
- بیتس، دانیل و فرد پلاک (۱۳۷۵). *انسان‌شناسی فرهنگی*، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، انتشارات علمی.
- خداداد حسینی، سیدحمید و محسن فرهادی‌نژاد (۱۳۸۰). «بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن»، *فصلنامه مدرس*، ش ۱.
- خوشکار، بهروز (بی‌تا). *فساد مالی قدرتمندان ناشی از تربیت غلط خانوادگی است*.
- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴). «استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، *فصلنامه مدرس*، ش ۲.
- رضایی، نورالدین (۱۳۸۶). «بایدها و نبایدهای مبارزه با فساد؛ بررسی اقدامات انجام‌شده برای مبارزه با فساد در مالزی»، *بانک و اقتصاد*، ش ۸۲.
- سینجر، مارک ج. (۱۳۷۸). *مدیریت منابع انسانی*، ترجمه فریده آل‌آقا، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). *فساد اداری*، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- فرج‌پور، فرامرز (۱۳۸۳). *موانع توسعه: بررسی فقر، تبعیض و فساد*، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، چ ۱.



لانگست، پیتر و دیگران (۱۳۸۷). *برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد*، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

محمودی، مهدی (۱۳۸۴). «نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری»، ماهنامه تدبیر، ش ۱۶۰.

معدنچیان، ابراهیم (۱۳۸۲). *مبارزه با فساد اداری*، تهران، پژوهشکده امام خمینی (ره).

مودودی، ابوالقاسم (۱۳۸۱). «تحلیل جامعه‌شناختی از علل و چگونگی فساد اداری و راه‌های مقابله با آن»، روزنامه همبستگی، ۲۸ اردیبهشت.

Sougata, Mukherjee (1997). "Open Markets Lead to Corruption", *South Florida Business Journal*, Vol. 18. Issue 5.

United Nations Office on Drugs and Crime (2004). *Global Program Against Corruption*, UN Anti-corruption Toolkit, Vienna, United Nations Office on Drugs and Crime, Third Edition.

World Bank (1994). *Helping Countries Combat Corruption, the Role of the World Bank*, Washington DC.

# هویت جمعی و فساد اداری و مالی

دکتر ابراهیم حاجیانی\*

از چند دهه گذشته مسئله فساد از دریچه فرهنگی و اجتماعی نیز مورد توجه و امعان نظر قرار گرفته و استراتژی‌های فرهنگی و اجتماعی در کنار راهکارهای مدیریتی، سازمانی، تقنینی، فناوریانه (مانند دولت الکترونیک) و سیاسی مطرح شده است در این میان، بعضی مقولات بنیادین در حوزه فرهنگ مغفول مانده که از جمله آنها، مفهوم «هویت» است. به این معنی که از تأثیر هویت جمعی به عنوان یک عامل مهم و مؤثر بر کاهش فساد اداری و مالی غفلت شده است. در این مقاله ضمن توجه به این مسئله، ابعاد آن بررسی و مورد تأمل قرار می‌گیرد. بنابراین سؤال اصلی، آن است که هویت جمعی و میزان و شدت آن در نزد کنشگران اجتماعی چه تأثیری بر تمایل به فساد و نیز مدیریت و مقابله با فساد اداری و مالی داشته و دارد؟ در این مقاله قصد داریم تا چارچوب نظری لازم را بدین منظور فراهم آورده و کیفیت این رابطه را به بحث بگذاریم.

**کلیدواژه‌ها: فرهنگ؛ هویت؛ فساد؛ هویت جمعی؛ مبارزه با فساد**

---

\* عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور و مدیر گروه پژوهش‌های فرهنگی مرکز تحقیقات استراتژیک؛

## مقدمه

امروزه فهم و تشخیص علل بروز فساد و انحرافات اداری و مالی و مقابله با آن به یکی از دغدغه‌های مهم نظام سیاسی تبدیل شده است به طوری که معضل مشترک تمامی دستگاه‌های حاکمیتی تلقی می‌شود. این مسئله به سبب پیچیدگی و دشواری درک و فهم آن از یک سو و عدم توفیق نسبی بسیاری از استراتژی‌های مبارزه با فساد مالی است. در واقع علی‌رغم اتخاذ کثیری از راهبردهای خرد و کلان، موضوع فساد هنوز حل نشده باقی مانده و کماکان دل‌مشغولی و نگرانی مدیران ارشد نظام سیاسی و دستگاه‌های بوروکراتیک را موجب شده است.

رویکرد اصلی حاکم بر این نوشتار را می‌توان بدین وسیله بیان داشت که تعلق<sup>۱</sup> به هویت جمعی و گرایش جدی کنشگران به فرهنگ، باورها، ارزش‌ها و میراث تاریخی از یک سو و تعهد و درگیری<sup>۲</sup> آنان در ساختارها و مناسبات اجتماعی و حضور، دخالت، تعامل فیزیکی، شبکه روابط اجتماعی موجب می‌شود تا زمینه‌ها، تمایلات، گرایش‌ها و انگیزه‌های ارتکاب فساد اداری و مالی کاهش یافته و همچنین مشارکت عمومی شهروندان برای مقابله، سرخ‌یابی، کشف و گزارش‌دهی فساد نیز افزایش یابد. همچنین هویت جمعی قوی، موجب می‌شود متولیان و دست‌اندرکاران مقابله و مدیریت مفاسد اداری و مالی در تمامی سطوح انگیزه‌های جدی‌تر و تدابیر مؤثرتری برای کشف، برخورد و تمسیت امور اتخاذ نمایند. هدف اصلی مقاله حاضر، بررسی و تبیین این مقوله و کم‌وکیف تأثیر هویت بر فساد است تا بتوان از این حوزه مفهومی نیز برای اتخاذ استراتژی‌های مقابله با فساد بهره برد.

## ۱ مروری بر نظریه‌های فساد

تلاش نظری فراوانی برای تبیین فساد از سوی اندیشمندان، پژوهشگران و مؤسسات

1. Belonging  
 2. Involument

بین‌المللی صورت گرفته است که دغدغه مشترک این مفهوم‌سازی‌ها و نظریه‌پردازی‌ها، کوشش برای ارائه تبیینی جامع و کامل از زمینه‌ها، علل، ریشه‌ها و شرایطی است که در ایجاد و آغاز فساد یا تسهیل و تداوم فساد مؤثرند. در واقع هدف مشترک این‌گونه تأمل‌ها، تلاش برای ارائه یک مجموعه از متغیرهای بنیادی است که نقش علی یا زمینه‌ای برای تولید و گسترش فساد را داشته‌اند. مانند هر گونه نظریه‌پردازی، در اینجا فساد و یا تمایل به ارتکاب فساد، به‌عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته شده که در سطح فردی یا در سطح سیستمی (ساختاری) قابل تبیین است. به همین ترتیب علل و عوامل نیز قابل تفکیک به دو سطح خرد (علل فردی) و علل کلان (یا علل و زمینه‌های ساختاری) بوده است. از نظر سیر تحول نیز باید گفت، در ابتدا مجموعه تلاش‌های نظری بر اصلاح نهادها و عملکردهای دولتی، اصلاحات اقتصادی، نظارت‌های عمومی و در نهایت متغیرهای اجتماعی و فرهنگی تمرکز داشته‌اند. اما باید گفت، نظریه‌های فساد که از تاریخچه نسبتاً طولانی برخوردار بوده‌اند، از ارائه تبیین جامع و چارچوب منسجم برای فساد ناتوان بوده‌اند (Kayers, 2006). زیرا همان‌طور که در عمل می‌بینیم هیچ سازمانی از فساد مصون نیست و سازمان‌های مختلف دولتی و غیردولتی در حوزه‌های مختلف آموزشی، جهانگردی، صنعت، تجارت و خدمات و ... مبتلابه فساد هستند (Ibid.) و این نشان می‌دهد که علی‌رغم دغدغه جدی دولت‌ها هنوز این عارضه مرتفع نشده و بخش عمده‌ای از این وضعیت ناشی از عدم تبیین و توضیح کافی پدیده فساد است.

در میان انبوه نظریه‌های مطرح شده می‌توان چهار نوع نظریه را از هم تفکیک کرد (رفیع‌پور، ۱۳۸۶ و De Graff, 2007).

۱. نظریه‌ها یا رویکردهای روان‌شناختی یا شخصیتی؛
۲. نظریه‌ها یا تبیین‌های جامعه‌شناختی یا محیطی؛
۳. نظریه‌های اداری و سازمانی؛
۴. نظریه‌های فرهنگی.

در دسته اول به تأثیر ارزش‌های اخلاقی و تضاد میان دو نوع از اخلاقیات و همچنین مسئله آزادی (لاقی‌دی اخلاقی)<sup>۱</sup> که مطابق نظریه آلبرت باندورا در ایجاد، گسترش و جاودانه کردن فساد مؤثر است، می‌توان اشاره داشت. در دسته دوم دیدگاه‌های مرتون (نظریه آنومی یا آشفتگی)، پی‌یر بوردیو (نظریه تحلیل رغبت)، ساخت‌بندی گیدنز (که در عادی‌سازی یا نرمال‌سازی فساد مؤثرند) و در دیدگاه‌های مارکسیستی قرار می‌گیرند و نیز رویکرد اداری و سازمانی که به متغیرهای سازمانی و مدیریتی تأکید دارند، اما در زمینه متغیرهای فرهنگی به‌طور مشخص تأکید فراوانی بر تضاد ارزش‌ها و هنجارهای شخصی و ملاحظات انسان‌شناختی شده است (ربیعی، ۱۳۸۳: ۲۸-۲۲)، خلف‌خانی در دسته‌بندی تبیین‌های ارائه شده درباره علت فساد، رویکردهای زیر را معرفی کرده است:

- رویکرد کارکردگرایی ساختاری (دورکیم، مرتون و پارسونز) با تأکید بر ساختارهای کلان جامعه؛
- رویکرد نهادی (همیلتون و مدیسون) که بر نظام نهادی و حقوقی متمرکز است؛
- رویکرد اقتصادی با تأکید بر نقش دولت؛
- رویکرد نظریه بازی‌ها: شیلنگ و راپوپورت؛
- نظریه عقلانیت فردی؛
- رویکرد سیاسی؛
- رهیافت اقتصادی هزینه‌های عمومی: رانت‌جویی و دخالت دولت؛
- رویکرد هزینه - فایده؛
- رویکرد محرومیت نسبی؛
- رویکرد رانت‌جویی؛
- رویکرد کارفرمای غیرکارگزار؛

- رویکرد حامی پروری؛

- رویکرد بوروکراتیک و اداری؛

- رویکرد فرهنگی؛

- تئوری توزیع مجدد، آمولدسن (تعامل فساد بین دولت و بخش خصوصی) (خلف خانی،

۱۳۸۸).

همچنین از دید سازمان ملل ناتوانی نهادها، فقدان ظرفیت برای اداره جامعه، ساختار پاداش در مدیریت دولت، ریسک فساد و برملا شدن، وجود رسانه‌ها و نهادهای مدنی، عدم مجازات متخلفان، وجود منابع ارزشمند طبیعی، ساختار بازار و ثبات سیاسی بر بروز فساد مؤثرند. همچنین باید گفت در دیگر تقسیمات نظریه‌های فساد نیز کمتر به مسائل فرهنگی و به‌خصوص هویت توجه کرده‌اند (ریعی، ۱۳۸۳؛ آکرمن، ۱۳۸۵ و رفیع پور، ۱۳۸۶: ۳۶-۳۵).

در این زمینه می‌توان به متغیرهایی اشاره داشت که در رویکرد اخیر قرار می‌گیرد. مانند ماکس وبر که برای نخستین بار بر عنصر وفاداری<sup>۱</sup> تأکید داشته است. همچنین ادوارد بانفلد بر خانواده‌سالاری و تعهد افراد به خانواده، دوستان و گروه‌های اجتماعی توجه کرده است. از نظر هریسون و هانتینگتون، پیوندهای فامیلی، نیاگرایی، خانواده‌سالاری، مذهب، خاص‌گرایی، اخلاق، قواعد و هنجارها، شبکه اجتماعی و در نهایت سرمایه اجتماعی در تولید فساد مؤثرند (هریسون و هانتینگتون، ۱۳۸۲: ۲۳۶). در نظریه سرمایه اجتماعی (به‌ویژه در سطح خرد) شاخص وفاداری و تعهد از سوی اشخاص مختلفی هم چون نارایان و پریچت (۱۹۹۹)، کریشنا و آپ هوف (۱۹۹۹)، ونیلی (۲۰۰۲)، برهم و رهن (۱۹۹۷) مورد توجه قرار گرفته است (خلف خانی، ۱۳۸۸: ۶۴). در زمینه توجه به عوامل فرهنگی به وجود آورنده فساد، اوسلانر بر اهمیت متغیر اعتماد خاص گرایانه (اعتماد به افراد خودی و کناره‌گیری از افراد دیگر)، (غفاری، ۱۳۸۵: ۸۹)، فوکویاما و کلاووس بر کاهش شعاع

---

1. Loyalty

اعتماد و خلف‌خانی نیز بر آثار خاص‌گرایی در محیط اداری تأکید داشته‌اند. خلاصه اینکه در میان متغیرهای متعددی که بر مفاهیم فرهنگی تأکید داشته‌اند، تاکنون کمتر توجهی مستقیم و جدی به هویت جمعی به‌عنوان یک عامل مهم بروز فساد شده است که در اینجا سعی می‌شود تا مورد تأمل قرار گیرد. لازم به ذکر است که در آثار حبیبی، بر تأثیر فرهنگ وفاداری درون‌سازمانی در کاهش مشارکت، تأکید و توجه شده است (حبیبی، ۱۳۷۵: ۷۱).

## ۲ مفهوم و جوهره فساد

در این قسمت قصد مرور تعاریف فساد اداری و مالی<sup>۱</sup> را نداریم اما باید دانست که وجه مشترک و اصلی پدیده‌های فسادآمیز در سازمان‌های دولتی و خصوصی سوءاستفاده از قدرت برای تأمین منافع شخصی است (Heimer, 2004). به تعبیر دیگر تخطی از هنجارهای عمومی و اخلاقی، فقدان اخلاقیات (Keyers, 2006)، اعمال دل‌بخوانانه قدرت،<sup>۲</sup> به نفع یا ضرر غیر خودی‌ها و نیز خیانت به آرمانی است که شخص ادعای وفاداری به آن را می‌کند، ذاتاً در تعریف فساد مؤثرند. در دسته‌بندی سه‌گانه هایدن هایمر از تعاریف فساد، که مشتمل بر سه نوع ذیل است باز هم بر عنصر عمومی (به‌ویژه در تعریف نخست) تأکید شده است:

- تعاریف اداره عمومی محور (انحراف از هنجارهای الزام‌آور)؛

- تعاریف منافع عمومی محور (منافع عمومی و انحراف از منافع مشترک)؛

- تعاریف بازارمحور (عرضه و تقاضا، سود، قیمت و سازوکار بازار و ...).

درواقع فساد به معنای قربانی کردن خیر عمومی نامحدود در برابر خیر شخصی محدود است. از نظر براز نیز، در جریان فساد، منافع خود شخص فوق منافع گروه قرار می‌گیرد (Brasz, 1970: 43). براز معتقد است که فساد در تعامل پدید می‌آید و در جریان آن، قانون یا قاعده‌ای عام و به لحاظ اجتماعی یا گروهی

1. Corruption  
2. Derived Power

مقبول و پسندیده، زیر پا نهاده می‌شود که این فساد محصول نوعی فردگرایی افراطی، خودشیفتگی، خودنمایی و آشفتگی میان سپهر عمومی و فضای شخصی است. پس فساد تبدیل روابط اجتماعی به مبادله سودمندانه تبعیض آمیز که در آن اهداف عام جای اهداف خاص را می‌گیرد، تلقی می‌شود (خلف‌خانی، ۱۳۸۸). باید گفت، عدم توجه به قانون، موازین حرفه‌ای و تخصصی، عدم وفاداری، تعهد و صداقت<sup>۱</sup> و عدم انصاف و عدالت از عوارض فساد است. بر این اساس در تعریف فساد، واژه عمومی، عام‌گرایی و رد منافع عمومی و کلان بسیار مورد تأکید بوده است. بدین دلیل باید به دنبال طرح تغییری بود که به بهترین وجه گویای عدم زیر پا گذاشتن منافع عمومی، ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی، تعهدات و تعلقات فرد به گروه، نظام اجتماعی و یا سازمان اداری خاص می‌شود. باید تصریح کرد که ضعف در هویت جمعی و نیز تعارض از انواع تعلقات هویتی موجب تغییر تعریف از منافع، ارزش‌ها و هنجارهای گروهی می‌شود. این نکته‌ای است که در این نوشتار، قصد توضیح و تبیین آن را داریم.

### ۳ مفهوم هویت جمعی

در علوم اجتماعی هویت جمعی به اعضای یک گروه یا مقوله‌ای اطلاق می‌شوند که خودشان را متفاوت از دیگران (دیگر گروه‌ها و مقولات) و مشابه با اعضا درون گروه می‌دانند. در واقع هویت کاربردی دوگانه دارد. از یک سو مبتنی بر شباهت‌هاست و از سوی دیگر بر تفاوت‌ها تأکید دارد. همچنین هویت در علوم اجتماعی (برخلاف ریاضیات) متحرک، منعطف، متغیر، فازی، غیرقابل پیش‌بینی و دارای روند و تداوم است. وینریش در ۱۹۸۳ هویت را «کلیت خود» و شیوه بیان خود براساس گذشته تعریف کرده است. که براساس شباهت‌ها و تفاوت‌ها تعریف می‌شود.



هویت در نحوه پاسخ‌دهی به سؤال «من کیستم؟» مشخص می‌شود که در پاسخ به آن «من ... هستم» بروز می‌کند. هویت به این معنی است که من چگونه خود و چگونه دیگران را می‌بینم. پس هویت شامل دو بعد درونی و برونی می‌شود. در واقع هویت به وسیله اجتماع تعریف و به وسیله دیگران تشخیص داده می‌شود و تنها به وسیله من تعریف نمی‌شود. هویت به وسیله شباهت<sup>۱</sup> و تفاوت<sup>۲</sup> مشخص می‌شود. شباهت با کسانی که مثل ما هستند و تفاوت از کسانی که مانند ما نیستند.

فرد از طریق سمبل‌ها و نمادهای آشکار (لباس یا زبان) و نمادهای پنهان متوجه شباهت و تفاوت‌های خود از دیگری می‌شود. در اینجا تفاوت مفهومی رابطه‌ای<sup>۳</sup> است و در رابطه با غیر، یا چیزهای دیگر، تعریف می‌شود. برای مثال دوشنبه روزی است بین یک‌شنبه و سه‌شنبه. تفاوت‌ها اغلب در برابر مخالفان، اغیار و در شرایط نابرابر فهمیده و درک می‌شود همچنین باید تأکید داشت که هویت در رابطه با محل و مکان نیز تعریف می‌شود.

از نظر کاستلز هویت سرچشمه معنا و تجربه برای مردم است. وی هویت را فرایند معناسازی براساس یک ویژگی فرهنگی با مجموعه به هم پیوسته‌ای از ویژگی‌های فرهنگی که بر دیگر منابع معنایی اولویت داشته باشد می‌داند، وی سه نوع هویت مشروعیت‌بخش، هویت مقاومت و هویت برنامه‌دار را از هم تفکیک کرده است.

آنتونی گیدنز در تعریف هویت - خود<sup>۴</sup> بر خصلت متمایزی که شخص برحسب زندگی‌نامه‌اش به‌طور بازتابی می‌فهمد تأکید دارد، به‌نظر می‌رسد برداشت دقیق و ظریفی از تعامل فرد و جامعه باشد.

دلایلی نیز هویت را این‌گونه بیان کرده است: توانایی تعریف خود، دیگران و محتوای رابطه با دیگران که در جریان عمل به‌وجود می‌آید. در واقع ایجاد هویت منوط به

- 
1. Similarity
  2. Diffrence
  3. Realational
  4. Self-identitiy

تعریف مثبت (یا منفی) از خودمان و دیگران است و شامل رابطه با کسانی که مخالفمان یا بی طرف هستند می شود.

اما جنکینز، با این فرض که هویت فرد ساخته اجتماع است، عقیده دارد که واژه هویت دو معنا دارد: تشابه مطلق و تمایز. بر این اساس مفهوم هویت به طور هم زمان میان افراد یا اشیا، دو نسبت محتمل برقرار می سازد. از یک طرف شباهت و از طرف دیگر تفاوت. در واقع فعل شناسایی یعنی طبقه بندی کردن اشیا و افراد و تثبیت آنها، که در ارتباط با چیزی یا دیگران هویت تعیین یافته و در ارتباط با دیگران معنا می یابد. در مجموع هویت دارای چهار بعد (یا معنی) است: تشابه، تفاوت، شناسایی و تثبیت. تثبیت در بافت روابط اجتماعی که بر درجه ای از بازتابی بودن<sup>۱</sup> دلالت دارد، به معنای درک ضرورت حضور دیگران برای تبیین مفهوم هویت است. در واقع هویت را می توان همچون بودن یا شدن تفهیم کرد که هیچ گاه تمام و حل شده نیست. از این رو هویت را باید در چارچوب الگوی دیالکتیکی درونی - برونی فهمید. یعنی حاصل تعامل من مفعولی با من فاعلی است.

برویکر<sup>۲</sup> و کوپر<sup>۳</sup> برداشت های رایج از هویت در علوم اجتماعی را به نحو ذیل معرفی کرده اند:

۱. هویت ها اشکال غیرابزاری کنش اجتماعی اند.
۲. هویت به عنوان پدیده های جمعی همسانی گروه تلقی می شوند.
۳. هویت به عنوان اشکال عمیق و بنیادی خود محسوب شده اند.
۴. هویت ویژگی تعاملی، روندی و متداوم کنش های اجتماعی اند.
۵. هویت ها غیرثابت بوده و روش های انشعابی «خود» محسوب می شوند ( Sinsisa

(Malesevic, 2002: 198).

همچنین استرایکر چهار نگاه و کاربرد رایج درباره هویت را احصا کرده است.

---

1. Reflexity  
2. Brubaker  
3. Cooper

۱. هویت برای ارجاع به فرهنگ مردم؛

۲. هم‌ذات‌پنداری مشترک به وسیله طبقه‌بندی اجتماعی یا جمعی مانند تئوری‌های هویت اجتماعی یا جنبش‌های اجتماعی که فرهنگ مشترکی را بین شرکت‌کنندگان در جنبش فرض می‌کند؛

۳. خود ترکیبی از معانی است که افراد در قالب نقش‌های متعددی که در جامعه متمایز شده امروزی بازی می‌کنند کسب می‌نمایند (Stryker, 2000: 284).

هویت متفاوت از شخصیت است. ممکن است از لحاظ پاره‌ای ویژگی‌های شخصیتی با دیگران مشابه باشیم اما مشارکت در یک هویت احتمالاً با بعضی ویژگی‌های فعال یا خاص ما صورت می‌گیرد. هویت یک دسته از ویژگی‌های خاص هر فرد است. ویژگی‌های خاصی که ریشه در شخصیت دارند اما فعال<sup>۱</sup> شده‌اند. در واقع هویت در انتخاب<sup>۲</sup> معنا پیدا می‌کند. مثلاً کسی که در فوتبال هویت‌سازی می‌کند آن را بر همه چیز ترجیح می‌دهد و همواره فوتبال و تیم مورد علاقه‌اش را برمی‌گزیند. یا مثلاً در تنش بین انگلیسی بودن یا اروپایی بودن باید بینیم کدام یک فعال‌تر عمل می‌کند (Wood Ward, 2000, 5).

در واقع باید گفت هویت فردی و جمعی، هر دو وجود دارند. هویت یا شخصیت فردی به درک فرد از خود، جدا از دیگران اشاره دارد و خود را به عنوان یک فرد یگانه و بی‌همتا می‌شناسد. اما هویت جمعی به درک فرد از خود در پرتو دیگران اشاره دارد. به نظر می‌رسد مفهوم هویت معادل مفهوم Me باشد که به مفهوم شخصیت نزدیک است. در کل روندهایی که در اثر آنها روابط بین شخصی در کنش متقابل در احساس فردی خود شکل می‌گیرد را توضیح می‌دهد.

1. Active  
2. Choice

### ۳-۱ مفهوم هویت جمعی یا هویت اجتماعی

خودجمعی<sup>۱</sup> اشاره به جنبه‌هایی از خود دارد که شباهت یابی به دیگران یا اهمیت گروه‌های اجتماعی را برای فرد مشخص می‌سازد. خود جمعی از روابط بین شخصی گرفته می‌شود با این پیش فرض که هویت جمعی و هویت اجتماعی هر دو یکی هستند باید گفت هویت جمعی<sup>۲</sup> میزان تعلق ما را به یک گروه نشان می‌دهد (Ibid.: 15). هویت جمعی دارای مشخصه‌های زیر است:

- میان اینکه چگونه خودم را می‌بینم با اینکه دیگران چگونه من را می‌بینند، ارتباط برقرار می‌سازد.

- بین فرد و جامعه ارتباط برقرار می‌کند.

- هویت به وسیله تفاوت‌ها و شباهت‌ها مشخص می‌شود.

- هویت شامل درگیری‌های<sup>۳</sup> فعال است که تنش بین عاملیت انسانی و ساختار

اجتماعی را نشان می‌دهد (Ibid.: 13).

تاجفل، هویت جمعی را بخشی از مفهوم خود<sup>۴</sup> که از آگاهی‌های او درباره عضویت در یک گروه (یا گروه‌های) اجتماعی ناشی شده و با ارزش‌دهی و اهمیت احساسی متناسب به این عضویت، همراه می‌گردد، تعریف کرده است (Jackson, 1999: 120).

ریچارد جنکینز نیز هویت اجتماعی (که همان هویت جمعی است) را عبارت از شیوه‌هایی که به واسطه آنها افراد و اجتماع در روابط اجتماعی خود از افراد و اجتماعات دیگر متمایز می‌شوند که حاصل آن برقراری روابط و پیوندهای هویتی و متمایز ساختن نظام‌مند نسبت‌های شباهت و تفاوت میان افراد و جماعت‌هاست، دانسته است. اصول پویای هویت و کنه زندگی اجتماعی شباهت‌ها و تفاوت‌ها هستند.

عالمی (۱۳۸۳) با در نظر گرفتن آنکه هویت جمعی ویژگی فرد است، به نقل از فینی

تصریح کرده، که هر کسی که هویت جمعی معینی داشته باشد:

1. Collective Self
2. Collective Identity
3. Engagment
4. Self concept

۱. عضو جمع / گروه خاصی است.
  ۲. از عضویت خود آگاه است.
  ۳. عضویت او بخشی از تصور خود او می‌شود (من ایرانی هستم)، هم فرد خود را و هم دیگران او را چنین تصور می‌کند. این عضویت بر این مبناست:
  ۱. شباهت با سایر اعضای درون گروه از لحاظ برخی ویژگی‌ها (نژاد، سرزمین، تاریخ و ...)
  ۲. تفاوت با افراد برون گروه در همان ویژگی‌ها؛
  ۳. از لحاظ شباهت و تفاوت، نسبت به فضای درون گروه / برون گروه درک دارد؛
  ۴. ارزیابی مثبتی نسبت به گروه دارد؛
  ۵. ارزیابی احساسی مثبت نسبت به عضویت در گروه دارد و آن را گرامی می‌شمارد؛
  ۶. دارای آگاهی درباره گروه است؛
  ۷. درک از سرنوشت مشترک (شامل گذشته، حال و آینده) دارد. و همچنین از بقیه اعضای گروه، ادراک مشترک دارد که در قالب موارد ذیل نمود پیدا می‌کند:
  ۸. جهت‌گیری‌ها و ارزش‌های مشترک با بقیه گروه و متفاوت از برون گروه؛
  ۹. گرایش‌ها و ترجیحات مشترک با بقیه گروه و متفاوت از برون گروه؛
  ۱۰. هنجارها و رفتارهای مشترک با بقیه گروه و متفاوت از برون گروه؛
  ۱۱. چارچوب شناختی مشترک با بقیه گروه و متفاوت از برون گروه (عالمی، ۱۳۸۳: ۲۴۰).
- مقوله یا موضوع هویت از جمله مفاهیم جدیدی است که در علوم اجتماعی مطرح شده و به تدریج در کنار یا به جای مفاهیم سنتی مثل طبقه، مطرح گردیده است.

## ۲-۳ انواع هویت جمعی

- ویلیام گودیکانست انواع هویت‌های جمعی را به‌نحو ذیل احصا کرده است:
۱. هویت فرهنگی: بدین معنا که فرهنگ چقدر به تعریفی که ما از خود داریم تأثیر می‌گذارد؟

۲. **هویت قومی:** به معنای استفاده از برخی ابعاد و زمینه‌ها و پیشینه فرهنگی یک گروه برای جدا کردن آن از دیگران است.

۳. **هویت مبتنی بر جنسیت (هویت جنسی):** جنسیت و شیوه‌ای که نقش جنسی خود را تعریف می‌کنیم یکی از هویت‌های اجتماعی است. برای مثال زنان بسته به انتخاب ملاک درونی یا ملاک بیرونی تعاریف متفاوتی از خود ارائه می‌کنند. مغایرت ملاک‌های درونی و بیرونی برای زنان موجب نوعی احساس در حاشیه قرار گرفتن و نوعی هویت اجتماعی ناخوشایند برای زنان در مقایسه با مردان می‌شود. براساس نظریه هنری تاجفل (۱۹۷۸) هویت اجتماعی نوعی فرایندشناختی تمایز و مقایسه محسوب می‌شود، هویت اجتماعی زنان بیشتر مبتنی بر فرایندهای گروهی است تا فرایندهای تمایزبخش.

۴. **هویت معلولیت:** برداشت مبتنی بر ظاهر فیزیکی و دسته‌بندی افرادی که ظاهری غیرمعمول دارند، را می‌توان نوعی شناسایی مبتنی بر معلولیت تلقی کرد مانند نابینایان، ناشنوایان، ایدزی‌ها، بیماران روانی و ... افراد سالم اغلب تصورات منفی از افراد معلول در ذهن دارند. آنها معلولان را افرادی وابسته، درون‌گرا، عاطفی، نامتعادل، افسرده و زودرنج و حساس می‌دانند.

۵. **هویت سنی (هویت سن پایه):**<sup>۱</sup> وقتی افراد سنشان را می‌گویند یا حتی تجاربشان را در گذشته به ما می‌گویند، آنها براساس سنشان طبقه‌بندی می‌کنیم از این‌رو هویت سنی معنا می‌یابد. هویت سنی، ممکن است در آغاز ارتباط با دیگران وجود داشته باشد یا پس از ارتباط با آنان شکل بگیرد. یکی از پژوهشگران، عوامل مختلفی که در ایجاد هویت سن - پایه در ایالات متحده دخیل بوده‌اند را شامل موارد زیر می‌داند:

۱. رشد تعداد افراد مسن؛

۲. رشد اجتماعات بازنشستگان؛

۳. افزایش تعداد بازنشستگان باعث تعامل آنان و جوانان در محیط کار می‌شود؛

۴. مقدار پول در دسترس بازنشستگان؛

۵. پیدایش گروه‌ها و اجتماعات ویژه سالخوردگان؛
۶. هویت مبتنی بر طبقه اجتماعی: ملاک این دسته‌بندی درآمد، شغل، تحصیلات، اعتقادات، نگرش‌ها، سبک زندگی و یا نوع خانواده است محل اقامت، منزل، حیاط، دکوراسیون خانه، لباس، اتومبیل حتی لهجه - هویت طبقاتی و قالب‌های رفتاری و زبانی را شکل می‌دهد؛
۷. هویت شغلی به معنای تعلق و تعهد فرد به ارزش‌ها و معیارهای حرفه‌ای و تخصصی شغل است؛
۸. هویت سازمانی به معنای تعلق و تعهد فرد و وفاداری وی به منافع سازمان یا شرکت است؛
۹. هویت ملی؛
۱۰. هویت مدرن؛
۱۱. هویت مذهبی.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. تعلق و تعهد کنشگران نسبت به فرهنگ و ارزش‌های اجتماعی در سطح ملی، موجب افزایش وفاداری<sup>۱</sup> آنها به اجتماع ملی شده و احتمالاً موجب کاهش تمایل به فساد می‌شود چرا که در این صورت حفظ مرزهای گروه و منافع گروهی، حائز اهمیت و اولویت می‌شود. بنابراین هرچه تعلقات هویتی فرد به هویت جمعی در سطح ملی افزایش یابد، تمایل به فساد در نزد کنشگران کاهش می‌یابد. همچنین، تقویت هویت جمعی، موجب می‌شود که همکاری و مشارکت عموم مردم در مبارزه با فساد ارتقا یابد و نهایتاً دستگاه‌های مجری قانون نیز با شدت بیشتری به مقابله و مدیریت مفاسد اداری و مالی همت گمارند.
۲. اینجا این نکته و ابهام مطرح می‌شود که چرا علی‌رغم قوی بودن هویت ملی مثلاً

---

1. Loyalty

در ایران تمایل به فساد بالا و احتمالاً میزان فساد نیز جدی است، به نحوی که اکثریت مردم (۷۰ درصد) معتقدند فساد در ایران به طور جدی وجود دارد (خلف‌خانی، ۱۳۸۸: ۲۱۲). در این صورت باید به آشفتگی مرزهای منافع عمومی و شخصی و عدم تدقیق درست و صحیح منافع عمومی اشاره داشت که این خود موجب فساد می‌شود. بنابراین اغتشاش در تبیین مفهوم منافع و ارزش‌های کلان یا ملی و منافع عمومی موجب می‌شود علی‌رغم هویت جمعی (ملی) قوی، فساد نیز شایع باشد. باید یادآور شد که به لحاظ آماری، هرچه تعلق به هویت جمعی (ملی) قوی‌تر باشد، تمایل به فساد نیز به شدت کاهش می‌یابد که متأسفانه به دلیل فقدان داده‌ها و شواهد تجربی، امکان ارزیابی این فرضیه وجود ندارد اما در طرح این نظریه نمی‌توان به رابطه این دو مقوله با یکدیگر بی‌توجه بود.

۳. به همین ترتیب، هرچه تعلق به هویت شغلی قوی‌تر باشد، یعنی ارزش‌ها، ملاک و کدهای شغلی و نیز مناسبات اجتماعی با همکاران قوی‌تر باشد، تمایل به فساد نیز کاهش می‌یابد چرا که رعایت استانداردهای حرفه‌ای، شغلی و تخصصی حائز اهمیت خواهد بود.

۴. هرچه ارزش‌های سازمان و منافع آن و ساختار روابط اجتماعی حاکم در گروه جدی‌تر باشد، احتمال گرایش فرد به رفتارهای مجرمانه از جمله فساد اداری و مالی، کاهش می‌یابد که این یکی از آثار تعلق قوی فرد به هویت سازمانی است. البته این در صورتی است که منافع و ارزش‌های سازمان به طور مشخص تعریف شده و ابهامی میان منافع فرد و منافع سازمان، به وجود نیاید. یادآوری این نکته حائز اهمیت فراوان است که هرچه هویت سازمانی کنشگر، قوی‌تر باشد، امکان تشخیص صحیح منافع سازمان و مرزهای آن به راحتی و سهولت ممکن می‌شود.

۵. هرچه تعلق فرد به هویت بیگانه یا غربی افزایش یابد، به نحوی که به کم شدن تعلقات و تعهدات وی به هویت‌های سنتی (مانند هویت ملی و مذهبی) منجر شود، می‌توان انتظار داشت که تمایل به فساد و زیر پا گذاشتن منافع عمومی، بیشتر شود.



البته این به معنای نادیده انگاشتن هویت مدرن در شاکله هویت ایرانی نیست، بلکه تأکید بر آن است که تعلقات هویتی برون‌مرزی، موجب کاهش فساد می‌شود. برای مثال در انواع معاملات و تعاملات سازمان‌های خصوصی یا دولتی با مؤسسات خارجی (و مشخصاً غربی)، توجه کمتری به منافع ملی می‌شود.

۶. با توجه به فرایندهای جهانی شدن، تعلقات هویتی ایرانیان از هویت‌های سنتی (ملی، محلی و مذهبی) به سمت هویت مدرن حرکت می‌کند. در هویت مدرن، ملاک همبستگی و تعلق، ارزش‌ها و هنجارهای مشترک فرهنگی نیست بلکه احترام به حقوق شهروندی<sup>۱</sup> مهم است و ملاک اصلی، رعایت حقوق دیگران است. بنابراین تقویت هویت مدرن، موجب افزایش فساد نمی‌شود.

۷. تعلق و تعهد به هویت قومی یا محلی به صورت، قطبی و برجسته شده<sup>۲</sup>، موجب می‌شود که کنشگران در سازمان‌ها به ضرر منافع ملی عمل کنند. زیرا نتوانسته‌اند رابطه متناسبی میان انواع و سطوح هویت خود، ایجاد کنند.

بنابراین به‌طور خلاصه باید گفت:

کاهش فساد	←	وجود تعاملات هویت و شکل‌گیری هویت ترکیبی
کاهش فساد	←	افزایش هویت شغلی
کاهش فساد	←	افزایش هویت سازمانی
کاهش فساد	←	افزایش هویت ملی
کاهش فساد	←	افزایش هویت مذهبی
افزایش فساد	←	افزایش هویت قومی یا محلی
افزایش فساد	←	افزایش هویت غربی

البته همه اینها منوط به آن است که تعلقات هویتی کنشگران با یک سازمان،

1. Citizenship  
2. Saliency

ملت یا شغل به حدی باشد که موجب تشخیص دقیق منافع عمومی و ارزش‌های فرهنگی گروه، کشور یا سازمان شود و روابط میان انواع ابعاد هویت متناسب و ترکیبی باشد.

## منابع و مآخذ

- پاتنام، روبرت (۱۳۸۰). *دمکراسی و سنت‌های مدنی*، ترجمه محمدتقی دلفروز، دفتر مطالعات و تحقیقات سیاسی وزارت کشور، انتشارات روزنامه.
- آکرمن، سوزان (۱۳۸۵). *فساد و دولت*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، شیرازه.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). *فساد اداری*، تهران، وثقی.
- ریبعی، علی (۱۳۸۳). *زنده باد فساد: جامعه‌شناسی سیاسی فساد در جهان سوم*، تهران، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۶). *فساد سرطان اجتماعی*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- هریسون، لارنسی و ساموئل هانتینگتون (۱۳۸۳). *اهمیت فرهنگ، انجمن توسعه مدیریت ایران*، تهران، امیرکبیر.
- هیود، پل (۱۳۸۱). *فساد سیاسی*، ترجمه طاهری و بنی‌هاشمی، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- غفاری، غلامرضا (۱۳۸۵). «اعتماد اجتماعی در شهر تهران»، فصلنامه علوم اجتماعی گرمسار، سال دوم، ش ۲.
- حاجیان، ابراهیم (۱۳۸۸). «جامعه‌شناسی هویت ایرانی»، مرکز تحقیقات استراتژیک.
- خلف‌خانی، مهدی (۱۳۸۸). «آسیب‌شناسی اجتماعی فساد اداری»، مرکز تحقیقات استراتژیک.
- Heidenheimer A. (1970). *Political Reading in Comparative Analysis*, New York.
- Heidenheimer A. (2004). "Disjunction Between Corruption and Democracy: A Qualitative Exploration", No. 42.
- Kayers D. (2002). "Dilemma at 29/000 Feet", *Journal of Management Education*, 26 (3).
- \_\_\_\_\_ (2006). "Organization Corruption as Theodicy", *Journal of Business*, 87.
- Levine, D. P., (2005). "The Corruption Organization", *Human Relations*, Vol. 58, No. 6.
- De Graff Giult (2007). "Causes of Corruption: Toward a Contextual Theory of Corruption", *Public Administration Quarterly*, Vol. 31, No. 1.

# گزارش تخصصی



## بررسی وضعیت بازار غیرمتشکل پولی در ایران

علی کاوه‌فیروز\*، محمدرضا ایران‌نژاد\*\* و فتح‌اله اسپندی\*\*\*

از دهه ۱۳۷۰ به بعد در ایران؛ صندوق‌ها، شرکت‌ها و مؤسساتی تأسیس و شروع به فعالیت کرده و به امر سپرده‌گیری و اعطای تسهیلات به متقاضیان پرداختند. با گذشت زمان، تعداد و حجم عملیات و مبادلات پولی آنها افزایش یافت و در نتیجه سهمی از بازار پول را به خود اختصاص دادند. از آنجاکه اغلب این مؤسسات فاقد مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بودند، قانونگذار به فکر نظام بخشیدن به حوزه فعالیت آنها افتاد از این رو قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی در سال ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. در حال حاضر، تعداد و نقش این مؤسسات که شامل تعاونی‌های اعتبار، صندوق‌های قرض‌الحسنه، شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها می‌باشند، بسیار قابل توجه و بااهمیت بوده و بخشی از تراکنش‌های موجود در بازار پولی کشور را به خود اختصاص داده‌اند. بررسی‌های انجام شده حاکی از انحراف در عملکرد این مؤسسات بوده و لزوم نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر فعالیت آنها را آشکار می‌سازد. پژوهش حاضر به بررسی وضعیت موجود این مؤسسات در ایران پرداخته و پیشنهادهایی برای اصلاح امور آنها ارائه می‌کند.

**کلیدواژه‌ها: بازار غیرمتشکل پولی؛ عملیات بانکی؛ صندوق قرض‌الحسنه؛ تعاونی اعتبار؛ شرکت لیزینگ؛ صرافی**

---

\* کارشناس ارشد علوم اقتصادی، اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور؛  
E-mail: ali.kavehfiroz@gmail.com

\*\* کارشناس ارشد علوم اقتصادی، اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور؛  
E-mail: eco1980\_mi@yahoo.com

\*\*\* کارشناس ارشد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور؛  
E-mail: f.espandi@yahoo.com

## ۱ مرور بر ادبیات موضوع

در هر اقتصادی به منظور سهولت ارتباط میان دارندگان وجوه مازاد و متقاضیان این وجوه، نهادهایی شکل می‌گیرند که کار واسطه‌گری این وجوه را انجام می‌دهند. در واقع این نهادها واسطه میان عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و موارد مشابه تحت هر عنوان و اعطای وام، اعتبار و سایر تسهیلات و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری هستند. برخی از این نهادها براساس قوانین و مقررات بانکی، با کسب مجوز از بانک مرکزی، اقدام به فعالیت بانکداری می‌کنند. در کنار این نهادها که به طور قانونی اقدام به امر واسطه‌گری وجوه می‌کنند، عده‌ای دیگر از اشخاص حقیقی و حقوقی موجود در چرخه اقتصاد نیز در این امر دخالت نموده و همان نقش را در حجم و اندازه‌ای دیگر، ایفا می‌نمایند. در ایران نیز این اشخاص (نهادها) از دهه ۱۳۷۰، وارد بازار پولی کشور شدند. نکته حائز اهمیت، موضوع قانونی بودن فعالیت این نهادها و تأثیرگذاری آنها در اقتصاد است. از آنجاکه، با توجه به قوانین بانکی ایران، نظارت بر این نهادها یکی از وظایف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است، لذا تنظیم این نهادها در قالب یک بازار متشکل در دستور کار مسئولان ذی‌ربط قرار گرفت که در نهایت، منجر به تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی در تاریخ ۱۳۸۳/۱۱/۲ شد.

## ۲ تبیین موضوع

تا پیش از سال ۱۳۸۳، با شروع فعالیت صندوق‌ها، شرکت‌ها و مؤسساتی که به امر سپرده‌گیری و اعطای تسهیلات به متقاضیان می‌پرداختند؛ این فعالیت تنها با کسب مجوز اولیه از یک وزارتخانه یا دستگاه اجرایی انجام می‌پذیرفت و با اینکه به نوعی کار واسطه‌گری وجوه را در اقتصاد انجام می‌دادند، هیچ‌گونه نظارتی از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر آنها اعمال نمی‌شد. دلیل این امر هم عدم اعطای مجوز از سوی بانک مرکزی بود. در واقع، فعالان در این بازار به این بهانه که مجوز خود را از نهادی غیر از

بانک مرکزی اخذ نموده‌اند، نظارت بانک مرکزی بر فعالیت‌هایشان را قبول نداشته و تابع تصمیم‌گیری‌های هیئت‌مدیره خود بودند. سرانجام به منظور سامان بخشیدن به فعالیت این نهادها، در تاریخ ۱۳۸۳/۱۰/۳۰، قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی به تأیید شورای نگهبان رسید. در واقع از این تاریخ به بعد، هر مؤسسه، صندوق و یا شرکتی که کار واسطه‌گری وجوه را انجام می‌دهد، بایستی در قالب این قانون فعالیت کند.

### ۳ تعاریف

الف. صندوق قرض‌الحسنه<sup>۱</sup>: مؤسسه‌ای است غیرانتفاعی از نوع مؤسسات مذکور در بند «الف» ماده (۲) آیین‌نامه اصلاحی ثبت تشکیلات و مؤسسات غیرتجاری مصوب ۱۳۳۷/۵/۵ که در چارچوب این مقررات و اساسنامه خود فعالیت می‌کند و صرفاً به امر دریافت و پرداخت قرض الحسنه مبادرت می‌نماید.

ب. شرکت‌های لیزینگ<sup>۲</sup>: شرکت‌هایی هستند که فعالیت خود را خرید اموال مورد درخواست مشتریان از تولیدکنندگان و یا فروشندگان و واگذاری آنها به مشتریان از طریق اجاره و یا فروش قسطی قرار داده‌اند.

ج. عملیات بانکی<sup>۳</sup>: اشتغال به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار به صورت دریافت انواع وجوه، سپرده، ودیعه و مشابه آن تحت هر عنوان و اعطای اعتبار و سایر تسهیلات در قالب عقود اسلامی و صدور کارت‌های الکترونیکی پرداخت و کارت‌های اعتباری می‌باشد.

د. قبول سپرده: دریافت هرگونه وجه به ریال یا ارز توسط اشخاص به نحوی که برداشت تمام یا قسمتی از مانده آن عندالمطالبه یا حسب توافق طرفین از سوی صاحب سپرده یا

۱. براساس تعریف مندرج در مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه.

۲. براساس تعریف مندرج در دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ.

۳. بندهای «ج، د و ه» براساس تعاریف مندرج در آیین‌نامه اجرایی بازار غیرمتشکل پولی، می‌باشند.



نماینده معرفی شده وی و یا پرداخت به شخص ثالث به دستور وی امکان‌پذیر باشد. این امر می‌تواند با احتساب سود یا امتیازات خاص و یا بدون آنها با رعایت قانون عملیات بانکداری بدون ربا، مصوب سال ۱۳۶۲، صورت پذیرد و پرداخت به صاحب یا صاحبان سپرده با مراجعه حضوری یا بهره‌گیری از خدمات کارت‌های پرداخت و ابزارهای الکترونیکی انجام شود.

هـ. اعطای تسهیلات: پرداخت هرگونه وجه در قالب تنزیل اسناد و هرگونه اوراق بهادار، مساعده، وام، اعتبار و تسهیلات مالی به اشخاص تحت هر عنوان و به هر شکل بابت تأمین نیاز نقدینگی متقاضیان، خرید اموال منقول و غیرمنقول و فروش یا اجاره اموال به آنان طبق مقررات این آیین‌نامه و موارد مشابه به‌نحوی که بازپرداخت به‌صورت وجه نقد یا با استفاده از سایر ابزار پرداخت به‌طور قسطی یا یکجا صورت پذیرد.

و. عملیات صرافی: عبارت است از خرید و فروش ارز، اعم از نقدی و یا حواله‌ای و نیز خرید و فروش مسکوکات طلا و نقره.

ز. شرکت‌های تعاونی اعتبار<sup>۲</sup>: شرکت‌هایی که با رعایت قانون بخش تعاونی تشکیل می‌شوند و مطابق با قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، به ارائه خدمات صرفاً برای اعضای شرکت مبادرت می‌ورزند.

ح. شرکت تعاونی<sup>۳</sup>: شخصیت حقوقی است که با رعایت قانون بخش تعاونی اقتصاد جمهوری اسلامی ایران مصوب سال ۱۳۷۰ مجلس شورای اسلامی و موادی از قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ که منسوخ نشده است و اصلاحات بعدی آنها تشکیل شده باشد. این نوع شرکت تعاونی متعارف نیز نامیده می‌شود.

۱. براساس ماده (۲) دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها.

۲. براساس تعاریف مندرج در ماده (۱) از فصل اول دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های تعاونی اعتبار.

۳. بند «۸» ماده (۱) اصل «۴۴».

ط. شرکت تعاونی سهامی عام<sup>۱</sup>: نوعی شرکت سهامی عام است که با رعایت قانون تجارت و محدودیت‌های مذکور در این قانون تشکیل شده باشد.

ی. شرکت تعاونی فراگیر ملی<sup>۲</sup>: نوعی تعاونی متعارف یا سهامی عام است که برای فقرزدایی از سه دهک پایین درآمدی تشکیل می‌شود. عضویت سایر افراد در این تعاونی آزاد است ولی در بدو تشکیل حداقل ۷۰ درصد اعضای آن باید از سه دهک پایین درآمدی باشند. طبق تعریف قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ براساس نوع عضویت، این تعاونی‌ها به گرایش‌های: کارمندی، کارگری، فرهنگیان، گروه‌های شغلی و آزاد تقسیم شده‌اند.

ک. شرکت‌های تعاونی اعتبار کارمندی: به تعاونی‌هایی گفته می‌شود که با عضویت کارکنان ادارات، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها یا مؤسسات دولتی و یا عمومی با رعایت قانون بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران به منظور رفع نیازمندی‌های اعتباری اعضا تشکیل و اداره می‌شوند.

ل. شرکت‌های تعاونی اعتبار فرهنگیان: تعاونی‌هایی که با عضویت فرهنگیان تشکیل می‌شود.

م. شرکت‌های تعاونی اعتبار کارگری: به گرایشی از تعاونی‌های اعتبار گفته می‌شود که با عضویت کارگران مؤسسات، کارخانجات و سازمان‌ها با رعایت قانون بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران به منظور رفع نیازهای اعتباری اعضا تشکیل و اداره می‌شوند.

ن. شرکت‌های تعاونی اعتبار گروه‌های شغلی: به گرایشی از تعاونی‌های اعتبار گفته می‌شود که با عضویت افراد حقیقی و حقوقی عضو گروه‌های شغلی مختلف و صنوف با رعایت قانون بخش تعاون جمهوری اسلامی ایران برای ارائه خدمات اعتباری به اعضا تشکیل و اداره می‌شوند.

هـ. شرکت‌های تعاونی اعتبار آزاد: این نوع تعاونی‌ها به لحاظ فعالیت در قالب هیچ‌یک از گرایش‌های فوق قرار نمی‌گیرند. شرکت‌های تعاونی اعتبار، تعاونی‌هایی هستند که پس از

۱. بند «۹» ماده (۱) اصل «۴۴»

۲. بند «۱۰» ماده (۱) اصل «۴۴»

تشکیل، با پذیرش درخواست عضویت تمام متقاضیان اقدام به ارائه خدمات به عموم مردم، با عدم قید شرایط اختصاصی عضویت در اساسنامه کرده‌اند.

#### ۴ بررسی وضعیت تعاونی‌های اعتبار

شرکت‌های تعاونی اعتبار، تعاونی‌هایی هستند که با جمع‌آوری و تجهیز سرمایه‌های اندک اقشار کم‌درآمد، برای رفع نیازهای اعتباری اعضا تشکیل می‌شوند. این تعاونی‌ها در ایران ابتدا در محیط‌های کارگری تشکیل و با استقبال آنان مواجه شد. سپس در محیط‌های اداری گسترش یافت به نحوی که از تعاونی‌های کارگری نیز پیشی گرفت.

درواقع می‌توان اذعان داشت که این دسته از تعاونی‌ها از قدیمی‌ترین تعاونی‌های ایجاد شده در کشور هستند و در آغاز با هدف تجمع پس‌اندازها و سپرده‌های اندک افراد و رفع نیازهای اعتباری آنها تشکیل شده‌اند. براساس قانون و مقررات مربوطه، فعالیت تعاونی‌های اعتبار از مصادیق اشتغال به عملیات بانکی نیست، چرا که به امر واسطه‌گری بین عرضه‌کنندگان و متقاضیان وجوه و اعتبار اشتغال ندارند، زیرا عرضه‌کننده و تقاضاکننده هر دو یک شخص بوده و عضویت در این گروه از تعاونی‌های اعتبار محدود و دارای شرایط خاص است که هدف آنها تأمین نیازهای اعتباری با تجهیز سرمایه‌های اندک اعضاست. درواقع، رویکرد این تعاونی‌ها تقویت و گسترش فرهنگ قرض‌الحسنه و روحیه مشارکت است. لازم است توجه متولیان به ایفای نقش مؤثر این دسته از تعاونی‌ها که در رفع نیازهای اعتباری اعضا نقش مؤثری داشته و در ارائه خدمات اجتماعی به اعضا برای رفع مشکلاتشان در مقاطع حساس از جمله در زمینه‌های تحصیلی، رهن، اجاره و ساخت مسکن، ازدواج، بیماری و ... مشکلات آنان را مرتفع می‌کند، معطوف شود.

فعالیت این دسته از تعاونی‌ها جنبه‌های ارزشی دارد، هرچند که ورود دسته‌ای از تعاونی‌های اعتبار به‌عنوان تعاونی‌های اعتبار آزاد با رویکرد اقتصادی به این نوع فعالیت موجبات ایجاد محدودیت‌هایی در فعالیت تعاونی‌های اعتبار را فراهم نموده‌اند و چالش‌هایی

\_\_\_\_\_ بررسی وضعیت بازار غیرمتشکل پولی در ایران ۱۸۷

را برای متولیان بخش پولی کشور ایجاد نموده و آنان را به فکر راه چاره قانونی جداسازی این دو نوع فعالیت از یکدیگر انداخته است.

جدول ۱ گزارش کلان تعاونی‌های اعتبار فعال و در دست اجرا تا پایان شهریور ۱۳۸۷

ردیف	گرایش	تعداد تعاونی	تعداد اعضا	سرمایه (میلیون ریال)	اشتغال‌زایی
۱	کارمندی	۱۰۱۶	۲۱۹۳۶۷	۳۵۲۵۸۲	۳۸۳۱
	درصد	۶۸/۶	۵۴/۲	۵۳	۶۵/۶
۲	کارگری	۲۳۷	۴۱۴۲۲	۴۶۹۹۰	۵۱۸
	درصد	۱۶	۱۰	۷	۸/۸
۳	فرهنگیان	۹۱	۱۱۰۹۶۸	۲۲۸۹۹۱	۲۹۵
	درصد	۶	۲۷/۴	۳۴/۵	۵
۴	گروه شغلی	۸۷	۲۴۵۲۸	۲۲۴۶۷	۹۵۷
	درصد	۶/۱	۶	۳/۳	۱۶/۳
۵	آزاد	۴۹	۷۹۹۲	۱۲۵۷۸	۲۳۵
	درصد	۳/۳	۲	۱/۸	۴
جمع کل		۱۴۸۰	۴۰۴۲۷۷	۶۶۳۶۰۷	۵۸۳۶

## ۵ وضعیت تعاونی‌های اعتبار

براساس اطلاعات اخذ شده از وزارت تعاون تعداد کل تعاونی‌های فعال در کشور ۱۴۸۰ واحد بوده و تعداد اعضای این تعاونی‌ها ۲۷۷،۴۰۴ نفر و سرمایه آنها معادل ۶۰۷،۶۶۳ میلیون ریال است. در این تعاونی‌ها ۵۸۳۶ نفر اشتغال دارند.

۶۸/۶ درصد از تعاونی‌های موجود مربوط به تعاونی‌های کارمندی بوده که ۵۳ درصد از سرمایه‌ها را در اختیار دارند و کمترین تعداد هم، ۳/۳ درصد، مربوط به تعاونی‌های آزاد بوده که ۱/۸ درصد از سرمایه‌ها را در اختیار دارند.

## ۶ بررسی وضعیت شرکت‌های لیزینگ و صرافی

دو واحد فعال دیگر در بازار غیرمتشکل پولی شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها هستند که براساس دستورالعمل‌های مصوب شورای پول و اعتبار، با نظارت بانک مرکزی به عملیات لیزینگ و صرافی مبادرت دارند. در این قسمت به بیان توضیحاتی درخصوص هریک از آنها به شرح ذیل می‌پردازیم.

### ۶-۱ شرکت‌های لیزینگ

براساس بند «ج» ماده (۱۵) دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ، پرداخت هر مبلغی تحت عناوین سود علی‌الحساب، سود قطعی، سود دوران مشارکت و ... به مانده مبلغ پیش‌دریافت، ممنوع است و همچنین براساس بند «ب» همین ماده پیش‌دریافت تا زمان خرید کالا از سوی شرکت، عندالمطالبه می‌باشد. بنابراین فلسفه لزوم نظارت بانک مرکزی بر شرکت‌های لیزینگ، همانند بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، اخذ پیش‌دریافت از مشتریان (که در بانک‌ها حکم سپرده دارد) و عندالمطالبه بودن آن است. به این معنا که شرکت لیزینگ باید مدیریت صحیحی را بر منابع ناشی از پیش‌دریافت و مصارف ناشی از اعطای تسهیلات به صورت اجاره یا فروش اقساطی به مشتریان خود اعمال کند. نکته‌ای که به نظر حائز اهمیت بوده و توسط برخی از شرکت‌های تولیدی به خصوص شرکت‌های خودروساز، به شکل یک رویه درآمده است، پرداخت سود علی‌الحساب یا قطعی و یا مشارکتی به پیش‌دریافت‌های عندالمطالبه مشتریان است.

درواقع، این شرکت‌ها نقش یک مؤسسه اعتباری را در اقتصاد بازی می‌کنند و براساس تبصره ذیل ماده (۲) دستورالعمل مذکور، مشمول مقررات این دستورالعمل نیستند. لذا، گرچه این شرکت‌ها به امر تولید و فروش محصول خود مبادرت دارند ولی به طور آگاهانه یا غیر آگاهانه اقدام به واسطه‌گری وجوه بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی و اعمال نظارت از سوی آن بانک می‌کنند که خلاف قوانین و مقررات موجود در امر واسطه‌گری وجوه

است. نکته دیگر، ایرادها و نواقصی است که در دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ وجود دارد. در این زمینه می‌توان به مواردی نظیر: کامل نبودن تعاریف درخصوص انواع لیزینگ و فعالیت‌های لیزینگ، عدم تعیین شرایط فسخ قرارداد و تسویه قبل از سررسید، عدم تعیین حداقل میزان پیش‌دریافت و حداکثر مدت قرارداد اجاره، ابهام در مفهوم هزینه فرصت و طریقه محاسبه آن که در تبصره «۲» ماده (۱۶) دستورالعمل به آن اشاره شده است، عدم تطابق بند «ج» ماده (۱۵) دستورالعمل با تبصره «۲» همین ماده و ... اشاره نمود که با توجه به حضور بیش از سیصد شرکت لیزینگ در بازار غیرمتشکل پولی، اهمیت بازنگری و اصلاح این دستورالعمل را آشکار می‌سازد.<sup>۱</sup>

براساس پاسخ دریافتی از بانک مرکزی، علی‌رغم مهلت تعیین شده در تبصره «۲» ماده (۱۱) دستورالعمل موجود، تاکنون چهارده شرکت لیزینگ اقدام به اخذ مجوز از بانک مرکزی نموده‌اند و بیش از سیصد شرکت لیزینگ بدون اخذ مجوز از آن بانک مشغول فعالیت می‌باشند. این در حالی است که فقط ۴۵ شرکت لیزینگ که در قالب کانون شرکت‌های لیزینگ و انجمن شرکت‌های لیزینگ در استان تهران فعالیت می‌نمایند، قریب به ۹۰ درصد حجم کل فعالیت صنعت لیزینگ در کشور را تشکیل می‌دهند. همچنین به دلیل کمبود نیرو در بانک مرکزی و عدم وجود یک سامانه نرم‌افزاری مناسب برای کنترل و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ، اطلاعات بسیار محدودی درخصوص آمار و اطلاعات شرکت‌های لیزینگ در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران موجود است.

آمار مربوط به منابع و مصارف و مطالبات معوق چهارده شرکت لیزینگ که مجوز فعالیت خود را از بانک مرکزی اخذ نموده‌اند، به شرح جدول ذیل ارائه می‌شود:

---

۱. لازم به ذکر است که دستورالعمل‌هایی ازسوی کانون و انجمن شرکت‌های لیزینگ تهران تهیه و برای تصویب در اختیار بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفته است.

## جدول ۲ میزان منابع و مصارف شرکت‌های لیزینگ در سال ۱۳۸۷

(میلیون ریال)

منابع (سال ۱۳۸۷)	مصارف (سال ۱۳۸۷)	مطالبات معوق (سال ۱۳۸۷)	
۱۱،۳۷۱،۷۰۳	۱۱،۷۹۳،۱۳۲	۲،۹۲۷،۰۷۱	جمع کل

با توجه به جدول ۲، ارقام مربوط به منابع و مصارف چهارده شرکت لیزینگ فعال در صنعت لیزینگ، قابل توجه بوده و با توجه به گستردگی فعالیت و تعداد این شرکت‌ها در بازار غیرمتشکل پولی، اهمیت نظارت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر این شرکت‌ها را آشکار می‌سازد.

### ۲-۶ صرافی‌ها

براساس آمار دریافتی از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، تاکنون ۳۷۸ صرافی، اقدام به اخذ مجوز از بانک مرکزی نموده‌اند. علاوه بر صرافی‌های مجاز، بیش از هزار صرافی، بدون اخذ مجوز از بانک مرکزی، مشغول عملیات صرافی می‌باشند. این در حالی است که براساس ماده (۳۵) «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها»، که بیش از دو سال از تصویب آن می‌گذرد، «صرافی‌هایی که پیش از تصویب این دستورالعمل تأسیس شده‌اند، لازم است فعالیت خود را طی مدت حداکثر ۶ ماه با مفاد این دستورالعمل منطبق کرده و مجوز جدید فعالیت را از بانک مرکزی دریافت نمایند».

البته دستورالعمل اجرایی موجود دارای نواقص و کاستی‌هایی نظیر: عدم تفکیک شرایط متقاضیان تأسیس صرافی در مناطق آزاد و دیگر مناطق ملی و حقوقی یا حقیقی بودن آنها، عدم تعیین نسبت سرمایه نقدی و غیرنقدی صرافی‌ها، عدم تعیین نحوه نگهداری حساب‌ها و وجوه ارزی و ریالی متعلق به صرافی‌ها و ... می‌باشد که در مواردی بازرسان بانک مرکزی را در رسیدگی به شکایات و بررسی عملکرد صرافی‌ها با مشکل مواجه می‌سازد. براساس بررسی‌های به عمل آمده هیچ‌گونه تناسبی بین تعداد بازرسان بانک مرکزی و تعداد صرافی‌های موجود،

وجود ندارد. ازسوی دیگر، هنوز رویه واحد و نظام الکترونیکی آن لاین (برخط) برای ثبت و انتقال اطلاعات و عملیات حسابداری صرافی‌ها به پایگاه الکترونیکی تعریف شده در بانک مرکزی وجود ندارد. بنابراین، با توجه به تعداد زیاد صرافی‌ها و حجم بالای عملیات مالی آنها، در شرایط فعلی، امکان نظارت دقیق و همه‌جانبه ازسوی بانک مرکزی وجود ندارد. ازاین‌رو با توجه به نقش مهم صرافی‌ها در عملیات پول‌شویی، خطراتی را متوجه اقتصاد ایران و جامعه خواهد کرد. لازم به ذکر است که براساس چک‌لیست تهیه شده توسط بازرسان بانک مرکزی، هرساله بازرسی‌های ادواری و موردی از صرافی‌های مجاز صورت می‌گیرد ولی نظارت و بررسی عملکرد همه صرافی‌ها تاکنون امکان‌پذیر نبوده است.

## ۷ بررسی موانع قانونی و سایر موانع موجود در سامان بخشیدن به بازار غیرمتشکل پولی و نظارت بر آن

تا قبل از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی، مجوز فعالیت تعاونی‌های اعتبار را وزارت تعاون و مجوز صندوق‌های قرض‌الحسنه را نیروی انتظامی صادر می‌کرد. اما در ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی آمده است: «اشتغال به عملیات بانکی توسط اشخاص حقیقی و یا حقوقی تحت هر عنوان و تأسیس و ثبت هرگونه تشکل برای انجام عملیات بانکی، بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ممنوع است...». همچنین، تبصره «۲» از ماده (۱) قانون مذکور بیان می‌کند: «اشخاص حقیقی یا حقوقی دیگری که بدون دریافت مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به عملیات بانکی مبادرت دارند، موظف‌اند ظرف یک ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون برای اخذ مجوز به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مراجعه و مدارک مورد نیاز را ارائه نمایند. در غیر این صورت، بنا به درخواست بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ادامه فعالیت این قبیل اشخاص توسط نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران متوقف خواهد شد...». ازسوی دیگر، براساس ماده (۲) «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر



شرکت‌های تعاونی اعتبار»، تأسیس شرکت، منوط به صدور موافقت اصولی از سوی وزارت تعاون و ارائه مجوز تأسیس از سوی بانک مرکزی است. همچنین، براساس ماده (۲۲) دستورالعمل ذکر شده، شرکت تعاونی اعتبار موظف است آمار و اطلاعات مورد نیاز بانک مرکزی را به‌نحوی که آن بانک تعیین می‌کند ارسال نماید که حاکی از تعیین بانک مرکزی به‌عنوان مقام ناظر بر فعالیت این شرکت‌هاست. درخصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه، براساس ماده (۲) مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه، مرجع صدور مجوز فعالیت صندوق قرض‌الحسنه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و ثبت صندوق در اداره ثبت شرکت‌ها منوط به صدور مجوز مذکور است. همچنین براساس ماده (۱۴) مقررات مذکور، صندوق مکلف است اطلاعات مورد نیاز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را در هر زمان که بانک مطالبه و مقرر می‌کند، ارائه دهد و با بازرسان بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران همکاری لازم را به‌عمل آورد. اما ازسوی دیگر، براساس تبصره «۱» ماده (۱) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، «بانک‌ها و صندوق‌هایی که قبلاً به‌موجب قوانین خاص تأسیس شده‌اند، براساس مفاد همان قوانین ادامه فعالیت خواهند داد» و براساس تبصره «۲» ماده (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، «صندوق‌های قرض‌الحسنه که صرفاً مبادرت به دریافت و اعطای قرض‌الحسنه می‌نمایند مشمول مقررات این آیین‌نامه نبوده و مشمول آیین‌نامه خاص خود می‌باشند.» لذا با توجه به ابهاماتی که در برداشت از قوانین مطروحه وجود دارد، هنوز تکلیف نیروی انتظامی و بانک مرکزی برای صدور مجوز و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه مشخص نمی‌باشد و این یک مانع محسوب می‌شود.

درخصوص تعاونی‌های اعتبار باید گفت که مجوزی پس از تصویب قانون بازار غیرمتشکل پولی، ازسوی وزارت تعاون صادر نشده است ولی انتقال مدیریت و سهام به غیر وجود دارد و علی‌رغم مهلت‌های تعیین شده در قوانین و مقررات مذکور، اقدامی برای اخذ مجوز از بانک مرکزی توسط بسیاری از تعاونی‌های موجود صورت نگرفته است. از

طرفی، با اینکه قوانین و مقررات موجود، وظیفه نظارت بر عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه و تعاونی‌های اعتبار را برعهده بانک مرکزی گذاشته است، ولی تاکنون این بانک موفق به اخذ آمار و اطلاعات مورد نیاز از آنها نشده است که این امر مانع از اعمال یک نظارت کارآمد از سوی بانک مرکزی شده و موجبات بی‌نظمی در بازار غیرمتمشکل پولی و بعضاً خطرات ناشی از ورشکستگی برخی از آنها (به‌عنوان مثال، می‌توان به صندوق‌های ورشکسته: جی، آل‌طاهای اصفهان و ولیعصر بابل اشاره کرد) را در جامعه فراهم کرده است که علاوه بر بروز نااطمینانی در بین سپرده‌گذاران و تحمیل خسارات مالی به آنها، مسائل امنیتی نیز در پی خواهد داشت. در حال حاضر، پیش‌نویس آیین‌نامه نحوه تأسیس و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، در هیئت دولت است که به‌دلیل اختلافات موجود بین بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان اقتصاد اسلامی، به‌عنوان یک نهاد هماهنگ‌کننده امور برخی از صندوق‌های قرض‌الحسنه، با وجود پیگیری‌های متعدد بانک مرکزی،<sup>۱</sup> هنوز به تصویب نرسیده است. از این رو مانع اصلی در مسیر نظارت بانک مرکزی بر فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه، عدم تصویب آیین‌نامه مذکور می‌باشد. همچنین، مقررات و تفاهم‌نامه‌های<sup>۲</sup> موجود، وظیفه نظارت بر تعاونی‌های اعتبار برعهده بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است ولی به‌دلیل عدم وجود بانک جامع اطلاعاتی در وزارت تعاون و عدم اخذ مجوز بسیاری از تعاونی‌های اعتبار از بانک مرکزی، آمار دقیق و کاملی از آنها در بانک اطلاعاتی بانک مرکزی نیست و به‌تبع نظارت ضعیف در این خصوص، بنا به دلایل مذکور، از سوی این بانک اعمال می‌شود. بنابراین، یکی از موانع موجود در مسیر نظارت بر فعالیت تعاونی‌های اعتبار، عدم وجود اطلاعات کامل و دقیق در خصوص تعداد این تعاونی‌ها، حجم فعالیت‌ها، میزان و حجم سپرده‌ها،

۱. به‌عنوان مثال می‌توان به چندین نامه ارسالی از سوی رئیس کل بانک مرکزی برای رئیس‌جمهور محترم و معاون اول ایشان اشاره کرد.

۲. به‌عنوان مثال می‌توان به تفاهم‌نامه میان وزیر تعاون و رئیس کل بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران اشاره کرد.

تعداد سپرده‌گذاران و ... می‌باشد. براساس پاسخ ارسالی از سوی اداره مطالعات و مقررات بانکی بانک مرکزی، تاکنون توافق‌های به‌عمل آمده و رویه‌های تعیین شده از سوی بانک مرکزی و وزارت تعاون درخصوص تعاونی‌های اعتبار موجود<sup>۱</sup> از سوی آن وزارتخانه به ادارات تابعه و شرکت‌های تعاونی ابلاغ نگردیده است که خود مانعی برای اعمال نظارت بر تعاونی‌های اعتبار موجود محسوب می‌شود. از طرفی به عقیده کارشناسان بانک مرکزی، وزارت تعاون باید در تنظیم دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مربوطه و تطبیق تعاونی‌های اعتبار موجود با شرایط و ضوابط تعیین شده و اخذ مجوز فعالیت از بانک مرکزی، همکاری نماید. همچنین، تعاونی‌های اعتبار موجود، مشمول تبصره «۴» ماده (۵) قانون سیاست‌های کلی اصل «۴۴» قانون اساسی می‌شوند و نه صدر ماده مذکور. ضمن اینکه باید تکلیف تعاونی سهامی عام که در این ماده به آن اشاره شده است، روشن و مفهوم حقوقی آن مشخص شود، زیرا این موضوع عاملی برای اختلاف بین وزارت تعاون و بانک مرکزی در سامان بخشیدن به تعاونی‌های اعتبار موجود و به‌خصوص تعاونی‌های اعتبار آزاد محسوب می‌گردد. لازم به ذکر است، براساس پاسخ دریافتی از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مهم‌ترین مانع و مشکل اساسی برای سامان‌دهی بازار غیرمتشکل پولی، فقدان بانک اطلاعات جامع مربوط به مؤسسات پولی فعال در این بازار اعم از تعداد، حجم منابع و مصارف، مشخصات هیئت‌مدیره و ... است. اما درخصوص نظارت بر شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها، فقدان نظام جامع انتقال آمار و اطلاعات و نرم‌افزارهای حسابداری یکپارچه، کمبود نیروهای بازرسی در بانک مرکزی و نواقص موجود در دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط با لیزینگ‌ها و صرافی‌ها از مهم‌ترین موانع در سامان بخشیدن به فعالیت آنها می‌باشند.

---

۱. منظور از تعاونی‌های اعتبار موجود، تعاونی‌هایی است که قبل از تصویب قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی، براساس موافقت اصولی در یافتی از وزارت تعاون، تأسیس شده‌اند.

## ۸ تجزیه و تحلیل موارد مطروحه

همان‌طور که در قوانین و مقررات مختلف پولی و بانکی اشاره شده است، هرگونه واسطه‌گری وجوه در اقتصاد و مبادرت به عملیات بانکی، نیازمند اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و رعایت شرایط و ضوابط نظارتی آن بانک می‌باشد. دلیل این امر نقش مهمی است که فعالان بازار پولی و بانکی در اقتصاد ایفا می‌کنند. در واقع، فعالان موجود در بازار پول با جذب سپرده‌های مردمی و اعطای تسهیلات، اقدام به خلق پول می‌نمایند که در صورت فقدان یک نظارت مؤثر و کارا می‌تواند باعث بروز مشکلات عدیده‌ای در جامعه شود. براساس برخی از آمارها، ۱۰ واحد بزرگ از این بنگاه‌ها، بیش از ۱۰ هزار میلیارد تومان اعتبار پرداخت کرده‌اند که چهار واحد اول آنها، بیش از ۱۰ میلیون نفر سپرده‌گذار دارد.<sup>۱</sup> چنین آماری، مفهوم نظارت بر این قبیل واحدها را روشن کرده و نیازمند عزم جدی همه مسئولان در سامان بخشیدن به این بازار (علی‌رغم مواد قانونی و مقررات موجود) است. به نظر می‌رسد مطالبی که از زبان مسئولان سازمان اقتصاد اسلامی و مدیران عامل تعدادی از صندوق‌های قرض‌الحسنه تهران مطرح گردید، قابل تأمل می‌باشد. همان‌طور که بیان شد، قرض‌الحسنه عادت پسندیده‌ای است که ریشه در دین اسلام و سنت پیامبر اکرم (ص) و ائمه اطهار دارد. بسیاری از متولیان این صندوق‌ها با نیت انجام این امر پسندیده مبادرت به اخذ سپرده و اعطای وام قرض‌الحسنه (حتی در مواردی بدون سود و کارمزد) به اقشار نیازمند جامعه می‌کنند. بنا به ادعای سازمان اقتصاد اسلامی، آن دسته از صندوق‌هایی که با این سازمان همکاری می‌نمایند، همگی تابع ضوابط واقعی قرض‌الحسنه بوده و از مبادرت به پرداخت وام‌های جدولی و بعضاً عملیات بانکی خودداری می‌کنند که این موضوع از سوی این سازمان در بیانیه‌هایی به اطلاع عموم رسیده است. از این رو این صندوق‌ها به کارگیری رویه سنتی در انجام امور، رعایت اصول طراحی شده از سوی بانک

۱. استخراج شده از نامه رئیس کل بانک مرکزی به رئیس جمهور محترم.

مرکزی و شیوه اعمال نظارت ازسوی آن بانک، قابل پذیرش نیست و حاضر به رعایت آن نمی‌باشند. به عقیده مدیران این قبیل صندوق‌ها و مسئولان سازمان اقتصاد اسلامی، نظارت بر امور آنها باید از طریق هیئت نظارت و حسابرسی سازمان اقتصاد اسلامی انجام گیرد و نتیجه کار به صورت گزارش‌های عملکرد صندوق‌های قرض‌الحسنه به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منعکس گردد. در واقع، آنها هر نوع همکاری را با بانک مرکزی فقط به این شیوه می‌پذیرند و همگی عقیده دارند که اگر این رویه حکم‌فرما باشد و همچنین با سیاست‌ها و تدابیری که در نظر گرفته خواهد شد، تمامی صندوق‌هایی که در بازار پولی مشغول فعالیت هستند، ناگزیر به رعایت ضوابطی خواهند بود که ازسوی سازمان اقتصاد اسلامی تعیین و ابلاغ می‌گردد و آن دسته از صندوق‌هایی که خود را با این شرایط وفق ندهند، دیگر مجوز آنها تمدید نخواهد شد و فعالیت آنها غیرقانونی اعلام می‌گردد. لازم به ذکر است که صدور مجوز و تمدید آن به شرط تأیید صلاحیت شغلی و عملیاتی ازسوی سازمان اقتصاد اسلامی، وظیفه بانک مرکزی خواهد بود. به این ترتیب به نظر می‌رسد که فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه به سمت اهداف تأسیس این صندوق‌ها سوق پیدا خواهد کرد و دیگر شاهد سوءاستفاده‌های مالی و یا مبادرت به فعالیت‌های بانکی و خلق پول در چنین صندوق‌هایی نخواهیم بود. اما باید گفت که در قوانین و مقررات موجود برای سازمان اقتصاد اسلامی چنین وظیفه و تکلیفی در نظر گرفته نشده است و صندوق‌هایی که با این سازمان همکاری می‌کنند، حدود ۱۰ درصد از تعداد کل صندوق‌ها را تشکیل می‌دهند؛ از این رو این امر قابل اجرا نخواهد بود. در خصوص تعاونی‌های اعتبار نیز باید گفت که براساس قوانین و مقررات و تفاهم‌نامه‌های موجود، مرجع صادرکننده مجوز فعالیت و نظارت بر آنها، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد ولی در خصوص ابهام موجود در ماده (۵) قانون سیاست‌های کلی اصل «۴۴» باید گفت که کماکان به عنوان یک مانع در سامان بخشیدن به وضعیت تعاونی‌های اعتبار (به خصوص تعاونی‌های اعتبار آزاد) محسوب می‌گردد. بر این اساس دلیل وزارت تعاون برای تبدیل

تعاونی‌های اعتبار به شرکت تعاونی سهامی عام، افزایش سهم تعاون در اقتصاد کشور، تأمین اعتبارات مورد نیاز این بخش از طریق تعاونی‌های اعتبار بزرگ و اشاره به حق رأی اعضا از طریق بلوک سهام می‌باشد. البته، دلایل مذکور با توجه به سوابق عملکرد این شرکت‌ها در اقتصاد و ماهیت تعاون که در اصل «۴۳» قانون اساسی و ماده (۲) قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ به آن اشاره شده است، چندان متکی به قانون نبوده و علی‌رغم مفاهیم مندرج در مواد (۵ و ۱۲) قانون سیاست‌های کلی اصل «۴۴»، به دلیل ابهامات موجود در خصوص شرکت‌های تعاونی سهامی عام، قابلیت اجرا ندارد.

البته در خصوص تعاونی‌های اعتبار، مواردی به نقل از روزنامه *دنیای اقتصاد* مورخ

۱۳۸۸/۳/۱۱، قابل ذکر است که تا حدودی موضوع را شفاف‌تر می‌سازد:

«... ۱. مهم‌ترین اصل شرکت‌های تعاونی یعنی یک رأی برای هر عضو صرف نظر از تعداد سهام آنها با مهم‌ترین اصل علم اقتصاد یعنی تصمیم‌گیری عقلایی در تضاد بوده و از این رو مانع تجمع عوامل تولید یعنی کار و سرمایه می‌گردد و فقط در هنگامی کاربرد دارد که شرکا همگی در یک سطح تخصص و توانایی از نظر نیروی کار یا سرمایه باشند... باید توجه داشت که تنها تعریف در مورد شرکت‌های تعاونی در مقررات موجود کشور، تعریف مندرج در ماده (۲) قانون شرکت‌های تعاونی مصوب سال ۱۳۵۰ می‌باشد که طبق این تعریف: «شرکت تعاونی شرکتی است از اشخاص حقیقی یا حقوقی که به منظور رفع نیازمندی‌های مشترک و بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی اعضا از طریق خودیاری و کمک متقابل و همکاری آنان موافق اصولی که در این قانون مصرح است، تشکیل می‌شود». از تعریف فوق چنین برمی‌آید که: اولاً، شرکت برای رفع نیازمندی‌های مشترک اعضا به وجود می‌آید. ثانیاً، خودیاری و کمک متقابل و همکاری اعضا در شرکت از ضروریات تشکیل آن است. بنابراین، ۱. ساختن مسکن برای (غیراعضا) در تعاونی‌های مسکن ممکن نیست، ۲. تجهیز منابع از غیرعضو و اعطای اعتبار به غیر عضو از طریق تعاونی‌های اعتبار امکان‌پذیر نمی‌باشد...».

بنابراین مطالب گفته شده تعاونی‌های اعتبار تنها می‌توانند به رفع نیازهای مشترک اعضای خود مبادرت نمایند و جذب سپرده از طریق غیرعضو و اعطای اعتبار و وام به آنها در این گونه تعاونی‌ها قابل توجیه نبوده و فاقد محمل قانونی می‌باشد.

## نتیجه‌گیری و پیشنهادها

### الف. نتیجه‌گیری

براساس بررسی‌های به عمل آمده، عمده نتایج حاصل از این مقاله به شرح بندهای زیر ارائه می‌گردد:

۱. لزوم اخذ مجوز تأسیس تعاونی‌های اعتباری که منحصرأً به امر قرض‌الحسنه می‌پردازند از بانک مرکزی: براساس تبصره «۴» ماده (۵) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم ... تعاونی‌های اعتباری که منحصرأً به امر قرض‌الحسنه می‌پردازند از شمول ماده مذکور مستثنا شده و لذا می‌بایست پس از اخذ موافقت اصولی وزارت تعاون، برای فعالیت خود، مجوز تأسیس بانک مرکزی را نیز اخذ نمایند.

۲. ادامه فعالیت غیرقانونی تعاونی‌های آزاد: با وجود اینکه بانک مرکزی ادامه فعالیت تعاونی‌های اعتبار آزاد را غیرقانونی اعلام کرده و وزارت تعاون نیز دستور توقف این نوع تعاونی‌ها را صادر نموده است، در حال حاضر این نوع تعاونی‌ها کماکان به کار خود ادامه می‌دهند. شرکت‌های تعاونی اعتبار آزاد موظف شده‌اند که شرایط خود را با مواد (۵ و ۱۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه انطباق دهند.

۳. لزوم انطباق شرکت‌های تعاونی اعتبار با مقررات موجود: شرکت‌هایی که قبل از تصویب «دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های تعاونی اعتبار» مصوب ۱۳۸۶/۶/۳ شورای پول و اعتبار به ثبت رسیده‌اند، موظف شده‌اند ظرف مدت زمانی که از سوی بانک مرکزی اعلام می‌شود شرایط خود را با مقررات این دستورالعمل تطبیق دهند. در این خصوص بانک مرکزی به تمام مؤسسات غیربانکی و ... فاقد مجوز فعالیت اعلام

نموده که تا پایان سال ۱۳۸۸ نسبت به دریافت مجوزهای لازم از بانک مرکزی و ... اقدام کنند، در غیر این صورت از تاریخ یاد شده از ادامه فعالیت آنها جلوگیری خواهد کرد.

۴. وجود خلأ قانونی در تشکیل شرکتهای تعاونی سهامی عام: رئیس کل بانک مرکزی از یک طرف به علت وجود خلأ قانونی، تشکیل شرکتهای تعاونی سهامی عام را مردود دانسته و از طرف دیگر اعلام کرده که هیچیک از تعاونیهای اعتبار موجود متقاضی درخواستی مبنی بر تأسیس تعاونیهای سهامی عام به آن بانک ارائه نکرده‌اند.

۵. احتمال خروج تعاونیهای اعتبار آزاد از قالب تعاونی: وزارت تعاون موظف شده تا تمهیدات لازم را برای تشکیل و توسعه تعاونیهای سهامی عام براساس ماده (۱۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه فراهم کند، درحالی که تشکیل شرکتهای تعاونی سهامی عام براساس ماده مذکور به دلیل تعیین سهم ناچیزی برای هریک از سهام‌داران، انگیزه تعاونیهای اعتبار آزاد را در تبدیل به شرکتهای تعاونی سهامی عام کم‌رنگ کرده و احتمالاً از زیر پوشش وزارت تعاون خارج خواهند شد.

۶. حضور حدود پنج هزار صندوق قرض‌الحسنه با در اختیار داشتن حدود پانزده هزار میلیارد تومان منابع: براساس برخی آمار اعلامی توسط مسئولان بانک مرکزی، بیش از پنج هزار صندوق قرض‌الحسنه، با در اختیار داشتن حدود پانزده هزار میلیارد تومان پول در گردش، در بازار غیرمتشکل پولی مشغول فعالیت می‌باشند که فقط نزدیک به ۱۰ درصد آنها به فعالیت واقعی قرض‌الحسنه مبادرت دارند.

۷. بلاتکلیفی بانک مرکزی، صندوقهای قرض‌الحسنه موجود و متقاضیان تأسیس صندوقهای قرض‌الحسنه جدید به دلیل عدم تصویب آیین‌نامه خاص صندوقهای قرض‌الحسنه توسط هیئت دولت: عدم تصویب و ابلاغ آیین‌نامه جدیدالتأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوقهای قرض‌الحسنه، موجب شده که اولاً، صندوقهای قرض‌الحسنه موجود از دستورهای بانک مرکزی تمکین ننموده و آمار و اطلاعات درخواستی را در اختیار بازرسان آن بانک قرار ندهند و ثانیاً، متقاضیان تأسیس صندوقهای قرض‌الحسنه



جدید، برای اخذ مجوز فعالیت، به دلیل امتناع نیروی انتظامی و بانک مرکزی از صدور مجوز، با مشکل مواجه شوند.

۸. فقدان بانک جامع اطلاعات مربوط به صندوق‌های قرض‌الحسنه در بانک مرکزی و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران: براساس بررسی‌ها و استعلامات به عمل آمده، بانک مرکزی و نیروی انتظامی، فاقد بانک اطلاعاتی جامع مربوط به صندوق‌های قرض‌الحسنه نظیر منابع، مصارف، تعداد شعب و ... می‌باشند.

۹. ایراد و کاستی در دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها و شرکت‌های لیزینگ: براساس بررسی‌های به عمل آمده، دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها، دارای ایرادات و نواقصی است که موجب بروز مشکلاتی در سامان بخشیدن به فعالیت این قبیل شرکت‌ها شده است.

۱۰. شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌های فاقد مجوز بانک مرکزی در بازار غیرمتمشکل پولی: علی‌رغم مهلت‌های قانونی که در دستورالعمل‌های اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها تعیین شده، تاکنون از تعداد بیش از ۱۵۰۰ صرافی، فقط ۳۸۰ صرافی و از تعداد بیش از سیصد شرکت لیزینگ، تنها چهارده شرکت اقدام به اخذ مجوز از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران کرده‌اند. این موضوع با توجه به تأثیرگذاری این واحدها در اقتصاد، در صورت همراه بودن با عدم نظارت بانک مرکزی، تبعات خطرناکی برای جامعه به همراه خواهد داشت.

۱۱. فقدان نرم‌افزار حسابداری جامع و یکپارچه در خصوص عملیات مالی صرافی‌ها و عدم امکان دسترسی آن‌لاین (برخط) بانک مرکزی به آمار و اطلاعات صرافی‌ها و لیزینگ‌ها: علی‌رغم گذشت بیش از دو سال از تصویب دستورالعمل‌های مربوطه، تاکنون امکان دسترسی آن‌لاین (برخط) به آمار و اطلاعات صرافی‌ها و شرکت‌های لیزینگ، از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، فراهم نشده است.

## ب. پیشنهادات

### در خصوص تعاونی‌های اعتبار

۱. با توجه به اذعان بانک مرکزی به وجود خلأ قانونی در تشکیل شرکت‌های تعاونی سهامی عام و امکان خروج شرکت‌های تعاونی آزاد از قالب تعاونی در صورت اجرای قانون موجود، ضروری است به منظور رفع ابهامات موجود در تفسیر مواد (۵ و ۱۲) قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه و سیاست‌های کلی اصل «۴۴» قانون اساسی و تسریع در تعیین وضعیت تعاونی‌های اعتبار آزاد، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت تعاون نسبت به تهیه دستورالعمل‌های اجرایی لازم، اقدام کنند.

### در خصوص صندوق‌های قرض‌الحسنه

۲. ضروری است به منظور نظارت و سامان بخشیدن به فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه و افزایش اعتماد عمومی و با در نظر گرفتن تأثیرگذاری این فعالیت‌ها در جامعه و اقتصاد و لزوم اخذ مجوز فعالیت همه صندوق‌های قرض‌الحسنه (به استثنای فعالیت قرض‌الحسنه فامیلی و خانوادگی) دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، هرچه سریع‌تر به تصویب شورای پول و اعتبار برسد.

۳. ضروری است در صورت تمایل سازمان اقتصاد اسلامی به تحت پوشش قرار دادن صندوق‌های قرض‌الحسنه‌ای که در حال حاضر با این سازمان ارتباط کاری دارند، اقدامات اجرایی لازم توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سازمان اقتصاد اسلامی با رعایت قوانین و مقررات موجود برای تبدیل شدن سازمان اقتصاد اسلامی به بانک قرض‌الحسنه و تبدیل صندوق‌های مذکور به شعب آن بانک، حداکثر طی ۶ ماه پس از دریافت گزارش سازمان، انجام پذیرد.

۴. ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به منظور برقراری نظام نظارتی کارا و مؤثر بر صندوق‌های قرض‌الحسنه، نسبت به افزایش توان نظارت حضوری و غیرحضوری

خود اقدام کرده و در صورت ضرورت نسبت به واگذاری امر نظارت به مؤسسات و نهادهای صلاحیت‌دار و مورد قبول خود، اقدامات لازم را انجام دهد.

#### درخصوص شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها

۵. به منظور اعمال نظارت کارا و همه‌جانبه بر شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها، ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران درخصوص افزایش تعداد بازرسان مربوطه و ارائه آموزش‌های لازم به آنها، اقدام نماید.

۶. با توجه به کاستی‌های موجود در دستورالعمل‌های اجرایی مرتبط با صرافی‌ها و شرکت‌های لیزینگ، ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، درخصوص بازننگری و اصلاح آنها و تدوین و تصویب دستورالعمل‌های جدید در مراجع قانونی ذی‌ربط، اقدام کرده و با صرافی‌ها و شرکت‌های لیزینگ که به صورت غیرقانونی به فعالیت‌های تخصصی مبادرت می‌نمایند، براساس مقررات دستورالعمل‌های جدید، برخورد قانونی کند.

۷. ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای افزایش امکان نظارت و اخذ به موقع اطلاعات از شرکت‌های لیزینگ و صرافی‌ها، تجهیزات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری لازم را درخصوص نظارت خارج از محل<sup>۱</sup> فراهم کرده و در اختیار ادارات ذی‌ربط قرار دهد.

۸. ضروری است بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به منظور ایجاد یکپارچگی و وحدت رویه در بین صرافی‌ها، نرم‌افزار حسابداری مربوط به عملیات صرافی‌ها را تهیه و دستورالعمل آن را تدوین و ابلاغ کند و پس از ارائه آموزش‌های لازم، صرافی‌ها را ملزم به استفاده از آن نماید.

---

1. Off-site

## منابع و مأخذ

- آمار اخذ شده از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- آمار اخذ شده از وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- آمار اخذ شده از وزارت تعاون و کار.
- آیین‌نامه اجرایی تبصره «۳» ماده (۱) و بند «ج» تبصره «۲» ماده (۲) قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی.
- آیین‌نامه اجرایی قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی.
- اطلاعات اخذ شده از پلیس امنیت عمومی ناجا.
- اطلاعات اخذ شده از سازمان اقتصاد اسلامی.
- دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر شرکت‌های تعاونی.
- دستورالعمل اجرایی تأسیس، فعالیت و نظارت بر صرافی‌ها.
- دستورالعمل اجرایی تأسیس، نحوه فعالیت و نظارت بر شرکت‌های لیزینگ.
- روزنامه‌ها و مجله‌های تخصصی.
- قانون تنظیم بازار غیرمتشکل پولی.
- مروری بر صنعت لیزینگ، لیزینگ صنعت و معدن، فروردین ۱۳۸۴.
- مقررات مربوط به صدور مجوز و نحوه فعالیت صندوق‌های قرض‌الحسنه.



## قابل توجه محققان، استادان و نویسندگان

فصلنامه دانش/ارزیابی آماده دریافت مطالب و مقالات علمی شماست.

### لطفاً در نوشتن مقاله نکات ذیل را رعایت کنید:

۱. ساختار مقاله طبق روش علمی شناخته شده‌ای باشد و چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مآخذ داشته باشد.
۲. روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه‌ها یا سؤالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن و در حد امکان در بخش مقدماتی (مقدمه مقاله) ارائه شود.
۳. چکیده بین ۱۰۰ تا ۱۵۰ کلمه به زبان فارسی تهیه شود و ترجمه انگلیسی عنوان مقاله و چکیده آن نیز الزامی است.
۴. در پایان چکیده، آوردن کلیدواژه‌های مربوط به آن مقاله الزامی است.
۵. ذکر عنوان شغلی به همراه نشانی الکترونیکی الزامی است.
۶. حجم مقاله تایپ شده از ۲۵ صفحه A4 بیشتر نشود.
۷. در مقابل اطلاعات، آمار و هرگونه ادعایی، منبع به صورت دقیق ذکر شود. این بند شامل جدول‌ها و نمودارها نیز می‌شود.
۸. ذکر معادل غیرفارسی واژه‌های تخصصی، اسامی افراد یا مکان‌ها در پایین هر صفحه (در قسمت زیرنویس) ضروری است.
۹. منابع مورد استفاده در مقاله باید درون‌متنی و به شکل زیر نوشته شود:  
**الف) برای کتاب:** نام خانوادگی نویسنده، سال انتشار: شماره صفحه. مثال: سیمیر، ۱۳۸۲: ۷۵.  
**ب) برای مقاله:** نام خانوادگی نویسنده، سال انتشار: شماره صفحه. مثال: نازپرور، ۱۳۸۱: ۴۸-۴۵.  
لازم به ذکر است که در صورت تکرار پی‌درپی (بدون فاصله) منابع، کلمه همان با شماره صفحه و در لاتین نیز به «Ibid.» و شماره صفحه اکتفا شود.
- ج) منبع لاتین:** ذکر منابع لاتین نیز همانند منابع فارسی است، یعنی اگر از منبعی به شکل مستقیم استفاده شد، لازم است با مشخصات کامل قید شود.
۱۰. هرگونه توضیح اضافی و ضروری به صورت زیرنویس آورده شود.
۱۱. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع مورد استفاده فارسی و لاتین جداگانه به شکل زیر ارائه شود:  
**الف) کتاب:** نام خانوادگی، نام، سال. **عنوان کتاب**، نام و نام خانوادگی مترجم (در صورت لزوم)، محل انتشار، ناشر.  
**مثال:** امین، سیمیر، ۱۳۸۲. **سرما به‌داری در عصر جهانی شدن**، ناصر زرافشان، تهران، آگه.  
**ب) مقاله:** نام خانوادگی، نام، سال. «عنوان مقاله»، نام و نام خانوادگی مترجم (در صورت لزوم)، نام مجله، سال یا دوره، شماره. **مثال:** نازپرور، بشیر، ۱۳۸۱. «خشونت علیه زنان و عوامل مؤثر در آن»، فصلنامه پژوهش زنان، دوره ۱، شماره ۵۳.



چکیده انگلیسی





# **English Abstracts**



# **The Role of Efficient Management of the Human Resources of the GIO in Effectively Combating Corruption**

*By: Dr. Gholamhossein Bolandian*

Human Resources Management plays a vital role in the success of an important organization such as the General Inspection Organization (GIO) of I.R. Iran in discharging its duties and meeting its responsibilities. In every organization, human resources have unique features and characteristics whose identification and accurate management are some of the most fundamental issues related to planning and human resources management in GIO, just like any other organization. It is evident that enhancing the capability of the management of human resources in an organization will play a critical role in boosting the efficiency and further success of that organization in combating corruption. Therefore, doing research on this area will be of utmost significance.

**Keywords:** *General Inspection Organization (GIO); Organizational Policymaking; Management of Resources; Organizational Power*

## **The Role of the Expansion of Social Capital in Reducing Corruption**

*By: Dr. Hamidreza Malekmohammadi & Sima Rafsanjaninejad*

In today's world and especially in developing countries, administrative corruption is a phenomenon that is known as a one of the foremost factors impeding the progress of the society. Administrative corruption is part of the issues that organizations inevitably experience throughout their lives. These issues refer to the problems whose roots mostly lie out of the organization but their impacts affect the organization. Regarding combating corruption, there are two types of basic theories revolving around these issues, those of the optimists and those of the pessimists. The first type theories consider any kind of action and initiative for ending administrative corruption as futile and the second type theories are of the belief that corruption may be lessened just like many other existing phenomena in the society as the result of a process and through collective wisdom, institutional initiatives, gradual change in the economic and cultural structures of the society as well as changes in the social capital.

In order to eliminate or alleviate this sinister phenomenon we need programs whose objective is to prevent of administrative corruption instead of fighting it through designing punitive procedures that aim to combat administrative corruption after it has occurred. It is said and believed in the medical world that, "prevention is better than the cure" and that prevention can get us to our destination cheaper and faster. Here, we would like to reiterate that reinforcing social capitals has the capacity to prevent many of the currents tinged with administrative corruption from happening. Therefore in this paper, the second method (prevention) is delved into.

In every society, social capital is necessary for any activity. The most important social capital is winning the trust of others that allows us to obtain what we can't achieve ourselves in a more efficient way and with less trouble. This shows the value of consistent cooperation in society. With the loss of social capital, public trust is lost too, therefore no cooperation results for fighting corruption

**Keywords:** *Corruption; Social Capital; Public Trust; Fighting Corruption; Civil Society*

## **Social Approach in the Preparation of the Indicators for Measuring Administrative Corruption**

*By: Dr. Mehdi Khalafkhani*

Corruption vastly threatens political and administrative systems. More important is the issue of the very serious and direct bond between administrative corruption and the effectiveness and efficiency of the political systems. Therefore, controlling and removing administrative corruption have turned into the major priorities of governments and rulings systems. In this paper, the author not only offers some preparatory discussions related to the importance of fighting corruption, but also introduces the indicators of measuring administrative corruption. Also, the national and international indicators employed by national and international organizations involved are mentioned. Furthermore, the cultural factors as well as the importance of adopting a social approach for coming up with the proper indicators of corruption as a sociological paradigm are looked into. Hence, the goal of this paper is to expound the indicators presented and to prove role of social indicators in this regard and to help the preparation of inter-field indicators for measuring corruption and the trends existing. The current paper has been prepared with a mind to inter-field studies

**Keywords:** *Administrative Corruption; Bureaucracy; Norms; Social Capital*

## **Examination of Financial Corruption with a focus on Bribery and in light of Palermo & Merida Conventions**

*By: Isa Ahmadabadi*

Corruption is one of the problems that humanity has always been grappling with. It is now one of the problems affecting the countries of the world. The issues related to corruption have always been a big headache for governments and a lot of political thinkers and experts. Corruption has had many disorders for human societies and numerous wars, violent events, and uprisings against the ruling civilizations, destruction of organizations and tumultuous communities have been the results of this baleful phenomenon. All in all, corruption is among the factors contributing to the collapse of civilizations.

Bribery as one of the most glaring instances of financial corruption has now been turned into a huge problem and its methods and practices have been rising and are becoming increasingly varied. This makes it even more necessary to get to know the offence. In this paper, it has been tried to first look into the issue of financial corruption in general and then examines it under the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and *United Nations Convention against Corruption* better known as the Palermo and Merida respectively. Finally the two different approaches adopted by the said conventions are compared with the domestic laws of Iran.

***Keywords:*** *Bribery; Merida Convention; International Accords*

## **Promotion of the Culture and Public Awareness for Combating Corruption**

*By: Hamid Shafizadeh*

Corruption is one of the problems that all the developing or developed countries have been facing. However, its intensity and vastness are different depending upon the economic, cultural, social, political, and managerial factors. The detrimental consequences of corruption such as wasted resources, reduced economic growth, lack of social justice etc have made different societies pay a special attention to this insidious phenomenon. Some believe that practically there is no way to fight this problem. However there are also some who believe that punishing the offenders is the only way to fight corruption. There is no doubt that corruption will persist unless the cultural roots and factors of this ugly phenomenon are identified and eradicated.

Considering the above-said, this paper defines corruption and its various types and then goes on to look into the way it is fought in Iran. There will also be some explanations on the approaches adopted for preventing corruption. Then the role of culture and public awareness in fighting corruption will be enunciated. In conclusion, some of the cultural solutions for preventing corruption will be mentioned as well.

**Keywords:** *Corruption; Culture; Prevention; Public Awareness; Ethics; Public Supervision*



## **Collective Identity and Administrative & Financial Corruption**

*By: Dr. Ibrahim Hajiyan*

Since a long time ago, the issue of corruption has been looked at from the perspective of culture and society. Hence, cultural and social strategies have been accompanying managerial, organizational, supervisory, technological (like electronic governance) and political ones. Among this, some of the fundamental concepts related to culture have been forgotten. One of these forgotten concepts is “identity”. In other words, the impact of collective identity as an important and influential factor on alleviating administrative and financial corruption has been ignored. This paper pays attention to this matter and delves into its different dimensions. Therefore the main question is: how much collective identity affects the desire to engage in corruption as well as managing and countering administrative and financial corruption?

**Keywords:** *Culture, Identity, Corruption, Collective Identity, Fighting Corruption*

# Evaluation Knowledge Quarterly

3

## **Experts View :**

**Fighting Corruption; what should we do and how?**

*Mostafa Pourmohammadi/interview by: Hossein Gheleji*

## **Articles :**

**The Role of Efficient Management of the Human Resources of the GIO in Effectively Combating Corruption**

*Dr. Gholamhossein Bolandian*

**The Role of the Expansion of Social Capital in Reducing Corruption**

*Dr. Hamidreza Malekmohammadi & Sima Rafsanjaninejad*

**Social Approach in the Preparation of the Indicators for Measuring Administrative Corruption**

*Dr. Mehdi Khalafkhani*

**Examination of Financial Corruption with a focus on Bribery and in light of Palermo & Merida Conventions**

*Isa Ahmadabadi*

**Promotion of the Culture and Public Awareness for Combating Corruption**

*Hamid Shafizadeh*

**Collective Identity and Administrative & Financial Corruption**

*Dr. Ibrahim Hajiyan*

## **Special Reports :**

**Examining the problem of monetary market in Iran**

*Ali Kavehfrouz, Mohammadreza Irannejad and Fatholah Espandi*