



مبارزه با فساد اداری با رویکرد اسلامی

دکتر ابوطالب خدمتی



پژوهشگاه حوزه و دانشگاه
بهار ۱۳۹۳

خدمتی، ابوطالب.

مبارزه با فساد اداری با رویکرد اسلامی / ابوطالب خدمتی. - قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، ۱۳۹۳.

هشت، ۲۴۰ص. (پژوهشگاه حوزه و دانشگاه؛ ۲۷۰: مدیریت؛ ۱۸)

ISBN: 978-600-298-035-9

بها: ۶۲۰۰۰ ریال

فهرست نویسی بر اساس اطلاعات فیبا.

کتابنامه: ص. [۲۲۵] - ۲۲۷؛ همچنین به صورت زیر نویس.

نمایه.

۱. سازمان‌های دولتی - فساد. ۲. فساد - جنبه‌های مذهبی - اسلام. ۳. فساد در کار. الف. پژوهشگاه حوزه

و دانشگاه. ب. عنوان.

۳۵۳/۴۶

۱۳۹۳ خ ۴ ف/ ۱۵۲۵ JF

۲۶۲۱۹۲۶

شماره کتابشناسی ملی



مبارزه با فساد اداری با رویکرد اسلامی

مؤلف: دکتر ابوطالب خدمتی

ویراستار: سعیدرضا علی‌عسکری

ناشر: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه

صفحه‌آرایی: کاما

چاپ اول: بهار ۱۳۹۳

تعداد: ۱۰۰۰ نسخه

لیتوگرافی: سعیدی

چاپ: قم - جعفری

قیمت: ۶۲۰۰ تومان

کلیه حقوق برای پژوهشگاه حوزه و دانشگاه محفوظ و نقل مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است.

قم: ابتدای شهرک پردیسان، بلوار دانشگاه، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، تلفن: ۰۲۵۳۲۱۱۱۱۰۰ (انتشارات ۳۲۱۱۱۳۰۰)، نمابر: ۳۲۸۰۳۰۹۰.

ص.پ. ۳۷۱۸۵۳۱۵۱ • تهران: خ انقلاب، بین وصال و قدس، نبش کوی اُسکو، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، تلفن: ۰۲۶۴۰۲۶۰۰ و ۰۶۶۹۷۸۹۲۰

Website: www.rihu.ac.ir

Email: info@rihu.ac.ir

سخن پژوهشگاه

پژوهش در علوم انسانی [به منظور شناخت، برنامه‌ریزی و ضبط و مهار پدیده‌های انسانی] در راستای سعادت واقعی بشر ضرورتی انکارناپذیر و استفاده از عقل و آموزه‌های وحیانی در کنار داده‌های تجربی و در نظر گرفتن واقعیت‌های عینی و فرهنگ و ارزش‌های اصیل جوامع، شرط اساسی پویایی، واقع‌نمایی و کارایی این‌گونه پژوهش‌ها در هر جامعه است. پژوهش کارآمد در جامعه ایران اسلامی در گرو شناخت واقعیت‌های جامعه از یک سو و اسلام به عنوان متقن‌ترین آموزه‌های وحیانی و اساسی‌ترین مؤلفه فرهنگ ایرانی از سوی دیگر است؛ از این رو، آگاهی دقیق و عمیق از معارف اسلامی و بهره‌گیری از آن در پژوهش، بازنگری و بومی‌سازی مبانی و مسائل علوم انسانی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.

توجه به این حقیقت راهبردی از سوی امام خمینی (ره) بنیانگذار جمهوری اسلامی، زمینه شکل‌گیری دفتر همکاری حوزه و دانشگاه را در سال ۱۳۶۱ فراهم ساخت و با راهنمایی و عنایت ایشان و همت اساتید حوزه و دانشگاه، این نهاد علمی شکل گرفت. تجربه موفق این نهاد، زمینه را برای گسترش فعالیت‌های آن فراهم آورد و با تصویب شورای گسترش آموزش عالی در سال ۱۳۷۷ «پژوهشکده حوزه و دانشگاه» تأسیس شد و در سال ۱۳۸۲ به «مؤسسه پژوهشی حوزه و دانشگاه» و سال ۱۳۸۳ به «پژوهشگاه حوزه و دانشگاه» ارتقا یافت.

پژوهشگاه تاکنون در ایفای رسالت سنگین خود خدمات فراوانی به جوامع علمی ارائه نموده است که از آن جمله می‌توان به تهیه، تألیف، ترجمه و انتشار ده‌ها کتاب و نشریه علمی اشاره کرد.

این کتاب به عنوان منبع درسی برای دانشجویان رشته‌های «مدیریت دولتی»، «مدیریت بازرگانی» و «مدیریت مالی» در مقطع کارشناسی ارشد و دکتری و نیز مسئولان اجرایی و دفاتر مبارزه با فساد اداری و دیگر علاقه‌مندان به مطالعات مدیریت اسلامی تهیه شده است.

از استادان و صاحب‌نظران ارجمند تقاضا می‌شود با همکاری، راهنمایی و پیشنهادهای اصلاحی خود، این پژوهشگاه را در جهت اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعه دانشگاهی یاری دهند.

در پایان پژوهشگاه لازم می‌داند از مؤلف محترم جناب آقای دکتر ابوطالب خدمتی و نیز ناظر محترم طرح مرحوم جناب آقای دکتر حسن میرزایی اهرنجانی سپاسگزاری نماید.

فهرست مطالب

مقدمه	۱
فصل اول: کلیات	۹
تعریف فساد اداری	۹
طبقه‌بندی فساد اداری	۱۲
الف) طبقه‌بندی براساس درون دولت یا بیرون از دولت بودن فساد	۱۲
۱. فساد اداری در روابط دولت با مردم	۱۲
۲. فساد اداری در درون دولت	۱۷
ب) طبقه‌بندی براساس جایگاه و موقعیت اشخاص در نظام حکومتی	۱۹
ج) طبقه‌بندی براساس سازمان یافته بودن یا نبودن	۲۰
د) طبقه‌بندی براساس منطقه جغرافیایی	۲۲
ه) طبقه‌بندی فساد براساس بخش دولتی یا بخش خصوصی	۲۲
و) طبقه‌بندی فساد اداری بر مبنای افکار عمومی جامعه	۲۲
ز) طبقه‌بندی بر مبنای میزان و حجم فساد	۲۳
شاخص‌های فساد اداری	۲۴
الف) شاخص‌های مبتنی بر علل، زمینه‌ها و راهکارهای مبارزه	۲۵
ب) شاخص‌های مبتنی بر افکارسنجی	۲۶
ج) شاخص‌های مبتنی بر آمارهای رسمی از جرایم و تخلفات	۲۸
تاریخچه فساد اداری	۳۰
مبارزه با فساد در سیره پیامبر اعظم(ص) و امیرمؤمنان علی(ع)	۳۶

۳۸	..... مبارزه با فساد استخدامی در سیره امیرمؤمنان علی(ع)
۴۳	..... جلوگیری از امتیاز دادن به اطرافیان و نزدیکان
۵۰	..... مبارزه با فساد اداری در میان کارگزاران و سوءاستفاده آنان از بیت‌المال
۵۷	..... مبارزه جهانی و بین‌المللی با فساد
۵۹	..... ۱. سازمان ملل متحد
۵۹	..... کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد
۶۱	..... فرایند تدوین کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد
۶۴	..... ۲. بانک جهانی
۶۵	..... ۳. صندوق بین‌المللی پول
۶۷	..... ۴. کنفرانس بین‌المللی مبارزه با فساد
۶۸	..... ۵. سازمان شفافیت بین‌الملل
۷۰	..... تجربه کشورها در مبارزه با فساد
۷۰	..... ۱. تجربه مالزی در مبارزه با فساد
۷۰	..... الف) آژانس مبارزه با فساد
۷۱	..... ۱. معاونت عملیات آژانس ضد فساد
۷۳	..... ۲. معاونت پیشگیری از فساد
۷۴	..... ب) مرکز برنامه‌ریزی مدیریت و نوین‌سازی اداری مالزی
۷۶	..... ج) دفتر شکایات مردمی
۷۶	..... وظایف دفتر شکایات مردمی
۷۷	..... انواع شکایات مردمی
۷۷	..... اعلام تعهد دفتر به عموم مردم
۷۸	..... شناساندن دفتر شکایات مردمی
۷۸	..... ۲. تجربه مبارزه با فساد در کره جنوبی
۸۰	..... علل اصلی فساد در کره جنوبی
۸۱	..... اهداف و استراتژی‌های دولت کره جنوبی در مبارزه با فساد
۸۲	..... برنامه‌های دولت کره جنوبی برای مبارزه با فساد
۸۵	..... برنامه‌های آینده دولت کره جنوبی برای مبارزه با فساد
۸۵	..... ۱. اصطلاحات اداری و سازمانی مستمر
۸۶	..... ۲. ایجاد بستر لازم برای گردآوری آمارهای مربوط به فساد
۸۶	..... ۳. استمرار برنامه‌های آموزشی و تبلیغاتی مبارزه با فساد
۸۶	..... ۴. شرکت در کنفرانس‌های بین‌المللی مبارزه با فساد

۸۷	..... تجربه هنگ‌کنگ در مبارزه با فساد
۸۸	..... بخش روابط اجتماعی
۸۸	..... بخش عملیات کمیسیون
۹۰	..... بخش پیشگیری از فساد
۹۰	..... نظارت بر کار کمیسیون مستقل مبارزه با فساد
۹۱	..... مبارزه با فساد در تایلند
۹۳	..... تجربه سنگاپور در مبارزه با فساد
۹۵	..... دفتر بازرسی امور فساد در سنگاپور
۹۹	..... فصل دوم: عوامل مؤثر بر فساد اداری
۱۰۰	..... دسته اول: عوامل ساختاری
۱۰۰	..... ۱. نظام نادرست گزینش و استخدام
۱۱۲	..... ۲. خلأهای نظارتی (نظام غیر جامع نظارت)
۱۱۶	..... خودکنترلی
۱۱۸	..... نظارت همگانی
۱۱۹	..... نظارت سازمانی
۱۲۳	..... ۳. نظام غیر اصولی ارزشیابی
۱۲۵	..... ویژگی‌های نظام ارزشیابی مطلوب
۱۲۶	..... الف) دقیق و عادلانه بودن ارزشیابی
۱۲۷	..... ب) فراگیر بودن ارزشیابی
۱۲۸	..... ج) کامل بودن ارزشیابی
۱۲۹	..... موانع و محدودیت‌های ارزشیابی
۱۲۹	..... الف) تأثیر شخصیت فرد بر ارزشیابی از او
۱۳۲	..... ب) ظاهرسازی افراد
۱۳۲	..... ج) بی‌دقتی در ارزشیابی
۱۳۳	..... د) خوش‌باوری ارزیاب
۱۳۴	..... جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۳۴	..... ۴. ناکافی بودن حقوق و مزایای کارکنان
۱۴۰	..... دسته دوم: عوامل فرهنگی و اجتماعی
۱۴۲	..... ۱. نگرش نادرست به کار و مسئولیت
۱۴۳	..... ۲. فاصله گرفتن از ارزش‌های معنوی و اخلاقی

۱۴۸	.....	۳. غلبه فرهنگ خودخواهی و منفعت طلبی
۱۵۳	.....	۴. گسترش فرهنگ اشرافی‌گری و تجمل‌خواهی
۱۵۸	.....	۵. گسترش فرهنگ قانون‌گریزی
۱۶۲	.....	۶. تبعیض و بی‌عدالتی
۱۶۶	.....	۷. کاهش سطح وجدان کاری و کنترل درونی
۱۶۹	.....	راه‌های تقویت خودکنترلی و وجدان کاری
۱۶۹	.....	الف) تقویت ایمان و ترویج ارزش‌های اسلامی
۱۷۰	.....	ب) شایسته‌سالاری و گزینش صالحان
۱۷۱	.....	ج) تأمین و توسعه رفاه کارکنان
۱۷۳	.....	فصل سوم: روش‌های مبارزه با فساد اداری
۱۷۳	.....	۱. احیا و تقویت فرهنگ دینی و ارزش‌های اخلاقی
۱۷۹	.....	۲. تغییر نگرش‌ها نسبت به کار و مدیریت در سازمان
۱۸۳	.....	۳. اصلاح ساختار استخدای
۱۸۸	.....	۴. تأمین هزینه‌های ضروری کارکنان
۱۹۰	.....	۵. نظارت و کنترل دقیق، جامع و قوی
۱۹۴	.....	۶. عدالت و از بین بردن تبعیض‌ها
۲۰۰	.....	۷. پالایش نظام اداری از افراد فاسد
۲۰۶	.....	۸. تدوین نظام جامع و دقیق ارزشیابی
۲۱۰	.....	۹. فرهنگ‌سازی برای صرفه‌جویی در مصرف بیت‌المال
۲۱۳	.....	بیت‌المال پیش از حکومت حضرت علی(ع)
۲۲۵	.....	منابع و مآخذ
۲۲۹	.....	نمایه‌ها
۲۲۹	.....	نمایه آیات
۲۳۱	.....	نمایه روایات
۲۳۵	.....	نمایه اعلام

مقدمه

فساد اداری و آلوده شدن کارگزاران نظام اداری و کارکنان سازمان‌های مختلف به کارهای خلاف و استفاده غیر قانونی آنان از مقام و اختیارات اداری خویش برای منافع شخصی، یکی از مهم‌ترین عواملی است که زمینه‌ساز بروز مشکلات فراوان در کشورهای جهان شده است. بدیهی است لازمه برقراری یک دولت کارآمد و اثربخش، مبارزه با فساد است و فساد یک مانع جدی بر سر راه توسعه و پیشرفت کشورها است و بدون مبارزه همه‌جانبه با آن نمی‌توان به توسعه و پیشرفت امیدوار بود.

فساد اداری یک مسئله جهانی است و همه کشورهای جهان از این معضل بزرگ رنج می‌برند؛ البته شدت و ضعف آن در کشورها و جوامع گوناگون، مختلف است و گزارش بانک جهانی نیز مؤید آن است که فساد اداری یک اپیدمی جهانی است. در گزارش بانک جهانی به جهانی‌بودن فساد اداری تأکید شده و آمده است که امروزه همگان بر این حقیقت اذعان دارند که بیشتر اختلاس‌ها و سوءاستفاده‌ها در جهان سوم با مشارکت یا اعمال نفوذ یکی از کشورهای صنعتی به وقوع پیوسته است. سازمان «شفافیت بین‌الملل» معتقد است منبع بسیاری از رشوه‌هایی که در جهان سوم پرداخت می‌شود در جهان اول قرار دارد. بر مبنای این گزارش، اختلاس پدیده‌ای عالم‌گیر است. این فساد در بخش خصوصی نیز مانند بخش دولتی و در کشورهای ثروتمند همانند کشورهای فقیر، سرایت، موجودیت و مقبولیت دارد.

با توجه به پدیده جهانی شدن و دلیل توسعه ارتباطات و نزدیکی و تعامل بیش از پیش جوامع و کشورها با یکدیگر، فساد و آثار و تبعات آن از حدود مرزهای جغرافیایی کشورها فراتر رفته و تبدیل به یک پدیده جهان‌شمول و گسترده شده است. همین امر باعث شده تا

مجامع بین‌المللی بر موضوع فساد توجه نمایند و برای مقابله و مبارزه اصولی با آن برنامه‌ریزی کنند. برگزاری کنفرانس بین‌المللی دوسالانه ضد فساد، تدوین سند حقوقی «کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد» و نیز به وجود آمدن سازمان‌های بین‌المللی متعدد، مثل سازمان «شفافیت بین‌الملل»، نشان دهنده عزم جدی جامعه جهانی برای مبارزه فراگیر با این معضل پیچیده است.

در سال‌های اخیر سازمان ملل متحد، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، سازمان تجارت جهانی، سازمان جهانی گمرک، سازمان کشورهای آمریکایی، شورای اروپا، اتحادیه اروپا و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه از جمله مراجع بین‌المللی هستند که به مسئله فساد در درون دولت‌ها و در روابط بین‌المللی و تجاری توجه داشته و اقداماتی در جهت مبارزه با آن انجام داده‌اند.

فساد اداری قدمتی به اندازه دولت دارد و همزاد اداره و حکومت است. با پیدایش حکومت و دولت در شکل ابتدایی و بسیط خود، فساد اداری نیز به شیوه‌ها و اشکال مختلف خود را نشان داده و موقعیت و اثربخشی دولت‌ها و حکومت‌های مختلف را به چالش کشیده است.

دولت‌ها و حکومت‌های مختلف در تمام زمان‌ها با معضل فساد اداری، درگیر بوده‌اند و فساد اداری دغدغه و مشکل عملی آنان بوده است و حکومت‌های مختلف از قرن‌ها پیش با مشکل سوءاستفاده کارگزاران حکومتی از شغل و اختیارات قانونی خود، مواجه بوده‌اند و در طول تاریخ، همواره ارتباط معکوسی بین استفاده صحیح از قدرت و قلمرو گسترش فساد وجود داشته و هنگامی که از قدرت به‌طور مطلوب استفاده شده، فساد کاهش یافته است. حکومت‌ها و دولت‌ها از قرن‌ها پیش با مشکل سوءاستفاده کارگزاران دولتی روبه‌رو بوده و همیشه نگران سوءاستفاده شخصی کارگزاران دولتی از موقعیت خود بوده‌اند.

فساد جریانی است که طی آن موازین اخلاقی افراد، سست و فضیلت و تقوای آنان از بین می‌رود و از آنجا که بیشتر افراد در این مقوله توانایی، تقوا و پرهیزکاری لازم را ندارند، زمینه فساد همواره در آنها موجود است. فساد باعث می‌شود یک سامانه سیاسی صحیح و خوب، به یک سامانه ناپسند تبدیل گردد. فساد نابسامانی‌های بسیار برای جامعه بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع همیشه ناشی از فساد بوده است.

بیشتر حکومت‌ها و دولت‌ها به مسئله فساد اداری به عنوان یک معضل نگاه می‌کنند و نسبت به ارتکاب فساد از جانب کارگزاران حکومتی خود حساسیت نشان داده‌اند و در جهت مبارزه و مقابله با فساد اداری، برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات مؤثری انجام داده‌اند. برخی از حکومت‌ها مثل حکومت‌های استبدادی و استعماری که علاقه چندانی به مقابله و مبارزه با فساد اداری ندارند، نیز با انگیزه‌های دیگری مثل کاهش نارضایتی عمومی مردم و جلوگیری از اغتشاشات و شورش‌های احتمالی آنان بر علیه نظام حکومتی، تظاهر به مخالفت و مبارزه با مفاسد اداری کرده‌اند.

شیوع فساد در جوامع و کشورهای مختلف آثار و پیامدهای متعدد و زیان‌باری به دنبال دارد. گسترش فساد در کشورهای مختلف به‌ویژه کشورهای در حال توسعه یا توسعه‌نیافته، موجب افزایش فقر و فحشا و از بین رفتن ارزش‌ها و باورهای اخلاقی جامعه می‌گردد. ارزش‌ها و باورهایی که مبنای رسیدن فرد و جامعه به کمال و رستگاری است و این به مراتب زیان‌بارتر و ویران‌گرتر از پیامدهای مستقیم اقتصادی و سیاسی فساد است.

تجربه نشان می‌دهد جوامع و کشورهایی که از نظر منابع طبیعی، ذخایر زیرزمینی و امکانات بالقوه (اعم از نیروی انسانی و منابع مادی) غنی هستند، اما اکثریت مردم آنها در فقر و تنگدستی زندگی می‌کنند و قادر به تأمین معیشت زندگی و سطح قابل قبولی از زندگی نیستند و تنها درصدی اندک، خاص و مشخص از ثروت‌های کلان برخوردارند، فساد در آنها گسترده و شایع است و گاه این شیوع و گستردگی فساد به حدی افزایش پیدا می‌کند که ریشه‌کن کردن و از بین بردن آن، ناممکن به نظر می‌رسد.

مبارزه با مفاسد اداری و مالی یکی از برنامه‌ها و سیاست‌های اصلی نبی مکرم اسلام (ص) نیز بود و آن حضرت تلاش می‌کرد از ظهور و بروز مظاهر فساد اداری پیشگیری نمایند. یکی از مظاهر اصلی فساد که پیامبر اعظم (ص) اهتمام فراوانی به مبارزه با آن داشتند، مسئله سوءاستفاده از بیت‌المال بود. آن حضرت تلاش می‌کردند جلوی هرگونه سوءاستفاده از بیت‌المال را بگیرند و با برپایی عدالت اجتماعی و تقسیم عادلانه بیت‌المال، برنامه‌ای را پیگیری کردند که جامعه اسلامی را به سوی رشد و تکامل مادی و معنوی حرکت دهند.

امیرمؤمنان علی (ع) نیز که تربیت‌یافته مکتب آن حضرت بود و بهترین و زیباترین الگوی رهبری عادلانه، منصفانه، دلسوزانه و مدیرانه را در طول تاریخ ارائه داده‌اند، نیز تلاش

کردند که یک مبارزه علمی و عملی را با انواع مفاسد از جمله مفاسد اداری و مالی موجود در جامعه به انجام رسانند. ایشان ۲۵ سال پس از رحلت پیامبر اکرم (ص) سکوت کرد و پس از این مدت طولانی با اقبال عمومی و اصرار بیش از حد مردم، حکومت و رهبری جامعه اسلامی را برعهده گرفت. علت اصلی اقبال مردم به امیرمؤمنان علی (ع) را شاید بتوان به ستوه آمدن مردم از فساد موجود در هیئت حاکمه و انحرافات و دگرگونی‌هایی دانست که در جهت بازگشت به سنت‌های جاهلی روی داده بود.

یکی از مصادیق اصلی فساد در دوره ۲۵ ساله پس از رحلت پیامبر (ص)، فساد استخدامی و انحراف از اصل شایسته‌سالاری و عدم رعایت اهلیت در سپردن کارها به افراد بود. اصلی که یکی از سنت‌های ثابت الهی بوده و پیامبرگرامی اسلام (ص) تلاش بسیاری در جهت نهادینه کردن آن انجام داده بود. این اصل پس از رحلت آن حضرت به فراموشی سپرده شد و فساد بزرگ و انحراف اصلی پس از ایشان در حکومت و رهبری امت اتفاق افتاد و سرمنشأ همه فسادها و انحرافات بعدی شد؛ چراکه اشخاصی بر مسند حکومت تکیه زدند که صلاحیت و شایستگی برای آن نداشتند.

انحراف از شایسته‌سالاری در سپردن امور به افراد، به تعیین رهبر جامعه اسلامی منحصر نشد و بسیاری از کارگزاران حکومت از میان افراد فاقد صلاحیت و شایستگی انتخاب شدند و همین امر باعث به وجود آمدن بسیاری از مفاسد اداری و مالی در حکومت شد. پس از به قدرت رسیدن خلیفه سوم، بسیاری از امویان مطرود که فاقد هرگونه شایستگی بودند به مقام رسیدند و آنچنان دستگاه حکومتی را به فساد و تباهی کشیدند که فریاد اعتراض مردم بلند شد، ولی او توجهی به مردم نکرد و درصدد اصلاح مفاسد موجود برنیامد تا آنکه مردم چاره‌ای جز قیام بر علیه او نیافتند.

ضرورت مبارزه با مفاسد و انحرافات به وجود آمده در میان جامعه به‌ویژه در میان کارگزاران حکومتی و اهمیت پالایش مناسب حکومتی از افراد فاسد، امیرمؤمنان علی (ع) را بر آن داشت که از روزهای نخست حکومت خویش برخورد با این انحرافات و فسادهای حکومتی و اداری را آغاز کند، از این رو آن حضرت کارگزاران ناشایسته و مبتلا به فساد و تباهی را از کار برکنار کرد و اموال غارت شده بیت‌المال را بازگرداند. البته ایشان تصفیه کارگزاران فاسد و برکناری آنها از مناسب حکومتی را در اولویت قرار داد؛ زیرا وجود این افراد نالایق و فاسد در میان کارگزاران حکومتی به هیچ‌وجه به مصلحت امت اسلامی نبود و با روش و منش آن حضرت نیز سازگاری نداشت.

مبارزه آن حضرت با فساد اداری و اقتصادی منحصر به آغاز حکومت و برخورد با مفسد برجای مانده از حکومت سابق نشد، بلکه ایشان در ادامه نیز همین خط‌مشی را دنبال کردند و در مورد کارگزارانی که از طرف خود آن حضرت منصوب شده بودند نیز همین دقت و شدت عمل در برخورد با مفسد احتمالی آنها را اعمال می‌کردند. ایشان همواره تلاش داشتند تا کارگزاران حکومت را از دست‌یازیدن به مفسد اداری و اقتصادی بازدارند و در صورتی که آنان مرتکب چنین مفسدی می‌شدند، به شدت با آنان برخورد می‌کردند.

از آنجا که یکی از عوامل اصلی ارتکاب فساد اداری، تضعیف پایه‌ها و بنیادهای دینی و معنوی و اخلاقی در جامعه و سازمان است، یکی از بهترین روش‌ها و راه‌های مبارزه با فساد اداری نیز می‌تواند، احیا و تقویت باورهای دینی و گسترش ارزش‌های معنوی و اخلاقی در میان مردم جامعه و کارکنان سازمان باشد. به سخن دیگر، همان‌گونه که فاصله گرفتن از اعتقادات و باورهای دینی و دوری از ارزش‌ها و فضایل اخلاقی، یکی از عوامل اصلی فساد اداری بوده و زمینه و بستر لازم برای رشد و گسترش فساد را آماده می‌کند، تقویت باورها و اعتقادات دینی و گسترش ارزش‌های معنوی و اخلاقی نیز می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در ارتقای سلامت اداری ایفا کرده و زمینه و بستر مناسب برای پیشگیری از فساد اداری را فراهم کند. رهبران دین به‌ویژه امیرمؤمنان علی(ع) به این نکته توجه و اهتمام خاص داشته و همواره در تقویت بنیان‌های اعتقادی و اخلاقی کارگزاران خویش تلاش می‌کردند.

یکی از عوامل اصلی به وجود آمدن و رشد و گسترش فساد اداری در سازمان، نگرش نادرست نسبت به کار و مدیریت در سازمان است. در این نگرش، کارکنان و مدیران سازمان، پست و مقام را فرصتی برای بهره‌مندی خود و اطرافیان خویش از بیشترین و بهترین امکانات و منافع و بهره‌های مادی و دنیوی، و زمینه‌ای برای سوءاستفاده و چپاول می‌دانند. بنابراین، یکی از راه‌های پیشگیری و مقابله با فساد این نگرش نسبت به کار و مسئولیت، تبدیل آن به نگرش درست و صحیح است؛ نگرشی که براساس آن، مدیران و کارکنان سازمان، مقام و مسئولیت را فرصت و زمینه‌ای برای کار و تلاش و خدمت به خلق و جامعه تلقی کنند و بکوشند تا از فرصت به‌دست‌آمده و با استفاده از جایگاهی که پیدا کرده‌اند؛ خدمت قابل توجه و باارزشی به سازمان و جامعه ارائه دهند.

تأثیر انکارناپذیر و نقش تعیین‌کننده نگرش کارکنان و مدیران نسبت به کار و مدیریت، موجب شده که رهبران دین توجه ویژه‌ای نسبت به این مسئله داشته و در توصیه‌ها و

سفارش‌های خود، تأکید زیادی در مورد اصلاح و تغییر نگرش کارکنان و مدیران نسبت به کار و مسئولیت و پست و مقام در سازمان داشته باشند.

پست و مقام در مدیریت اسلامی به عنوان فرصت و امانتی تلقی شده است که در اختیار کارکنان و مدیران سازمان است تا وظیفه خود را نسبت به اسلام و جامعه اسلامی ادا کرده و تمام تلاش و کوشش خود را برای استفاده بهینه از این فرصت در جهت دستیابی به اهداف سازمانی و اعتلای سازمان و جامعه اسلامی، به کار گیرند. به این دلیل است که یکی از راهبردهای اصلی رهبران دین(ع) در مبارزه و مقابله با فساد اداری و پیشگیری از آن، اصلاح و تغییر نگرش مدیران و کارگزاران نسبت به پست و مقام و مدیریت بوده است.

فساد استخدامی علاوه بر اینکه یکی از مصادیق فساد اداری است، یکی از عوامل اصلی به وجود آمدن مفاسد اداری و یکی از زمینه‌ها و بسترهای مناسب برای رشد و گسترش فساد اداری نیز هست و باعث به وجود آمدن و گسترش بسیاری از مصادیق مفاسد و تخلفات اداری می‌شود. بنابراین اصلاح ساختار استخدامی و توجه به شایسته‌سالاری در امر جذب، گزینش و انتصاب کارکنان و مدیران نیز می‌تواند به عنوان یکی از راه‌های اصلی و شیوه‌های اساسی در پیشگیری و مبارزه با فساد اداری مطرح شود.

در مدیریت مبتنی بر ارزش‌های اسلامی، مسئله شایسته‌سالاری و انتخاب کارکنان و کارگزاران از میان افراد با لیاقت و شایسته، یکی از اصول حیاتی و مهم است و رهبران دین(ع) به‌ویژه پیامبر گرامی اسلام(ص) و امیرمؤمنان علی(ع) همواره بر این اصل تأکید داشتند و سیره مدیریتی آنان نیز بر رعایت این اصل اساسی استوار بود.

یکی دیگر از علل اصلی و تأثیرگذار در فساد اداری و یکی از عوامل زمینه‌ساز برای فساد اداری، ناکارآمدی نظام حقوق و ناکافی بودن دستمزدها و مزایای کارکنان است. وجود فقر و تنگدستی در میان کارکنان، می‌تواند مشوق و انگیزه‌ای برای گرایش آنان به فساد و رشوه‌خواری و اختلاس و... باشد. بنابراین یکی از شیوه‌های پیشگیری و مبارزه با فساد اداری از بین بردن این بستر و زمینه و مبارزه با این علت و عامل است.

در منابع دینی و آموزه‌های اسلامی تأکید بسیاری بر تأمین هزینه‌های ضروری کارکنان نظام اداری و کارگزاران حکومت اسلامی شده است. امیرمؤمنان علی(ع) تأمین هزینه‌های زندگی و نیازمندی‌های معیشتی کارکنان و کارگزاران را وظیفه اصلی مسئولان دانسته و بر نقش این مسئله در پیشگیری از مفاسد اداری تأکید می‌کند. ایشان به این نکته نیز اشاره

می‌فرماید که وسعت روزی کارکنان و تأمین رفاه کامل و برآوردن همه نیازمندی‌های آنان، می‌تواند برخی از بسترهای مفاسد اداری را از بین برده و احتمال ارتکاب این مفاسد از سوی کارگزاران را کاهش دهد؛ اگر حقوق و پاداش کارکنان پایین بوده و کفاف نیازمندی‌های زندگی آنان را ندهد، کارکنان مجبور خواهند بود کمبودهای خود را از راه‌های احتمالاً نامشروع تأمین کنند؛ در حالی که اگر حقوق آنان به مقدار نیازهای معیشتی آنان باشد، و روزی آنها به صورت وسیع و کامل پرداخت شود، در بسیاری از موارد بسترها و زمینه‌های فساد از بین می‌رود و شمار بسیاری از کارگزاران انگیزه‌ای برای ارتکاب فساد نخواهند داشت.

از دیگر عوامل اصلی فساد اداری و زمینه‌های رشد و گسترش آن در ادارات و سازمان‌ها، خلأهای نظارتی یا فقدان نظام جامع، دقیق، قوی و اثربخش نظارت و کنترل است؛ بنابراین یکی از شیوه‌های پیشگیری و مبارزه با انواع مفاسد اداری طراحی نظام مناسبی برای نظارت و کنترل دقیق، همه‌جانبه و قوی است، چراکه در صورت وجود این نظام نظارتی، بسیاری از بسترها و زمینه‌های ایجاد و گسترش مفاسد مختلف اداری از جمله رشوه، اختلاس، رانت‌خواری و استفاده نابجا از موقعیت سازمانی، از بین می‌رود و میزان سلامت و رشد نظام اداری افزایش می‌یابد.

سیره مدیریتی رهبران دین(ع) به‌ویژه امیرمؤمنان علی(ع) بیانگر اهتمام جدی آن حضرت برای نظارت و کنترل کارگزاران خویش و حساب‌خواهی و حسابرسی دقیق از آنان است. پس از نظارت و مراقبت نیز برای پیگیری جدی به منظور اصلاح مفاسد احتمالی تام داشتند و به‌هیچ‌وجه در این مورد، کوتاهی و ملاحظه‌ای روا نمی‌داشتند.

یکی دیگر از راه‌های مبارزه و مقابله با فساد اداری و ارتقای سلامت اداری، پالایش نظام اداری از وجود کارکنان و مدیران فاسد و ناسالم و برکناری کارکنان و مدیران خائن و مبتلا به فساد است. این‌گونه افراد علاوه بر اینکه خود مبتلا به فساد بوده و سلامت نظام اداری را با مخاطره مواجه می‌کنند، زمینه را برای ابتلای کارکنان دیگر به فساد نیز فراهم می‌آورند و دیگران را نیز به ارتکاب مفاسد اداری مثل رشوه، اختلاس، کم‌کاری و... تشویق می‌کنند.

بنابراین، پالایش نظام اداری از افراد مبتلا به فساد می‌تواند میزان سلامت اداری را افزایش داده و مبارزه با فساد اداری را تسهیل کند. تأثیر انکارناپذیر کارکنان فاسد در رشد و گسترش فساد اداری باعث شده است که برکناری چنین کارکنانی از سازمان و پالایش نظام

اداری از وجود چنین افرادی، به عنوان یکی از راهبردهای اساسی مبارزه با فساد اداری در سیره رهبران دین(ع) به ویژه امیرمؤمنان علی(ع) تبدیل شود.

بیت‌المال و منابع و امکانات دولتی، یکی از گلوگاه‌های فساد بوده و بسیاری از مفاسد اداری به نوعی با بیت‌المال و سوءاستفاده از منابع و امکانات دولتی مرتبط است؛ بنابراین نحوه استفاده از آنها یکی از مسائل مهم بوده و فرهنگ‌سازی برای استفاده درست و مناسب از بیت‌المال می‌تواند به عنوان یکی از شیوه‌های پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن مورد توجه قرار گیرد؛ لذا توصیه و سفارش کارگزاران به دقت کردن در مصرف بیت‌المال را می‌توان یکی از سفارش‌ها و توصیه‌های همیشه رهبران دین(ع) دانست.

فصل اول

کلیات

تعریف فساد اداری

تعریف فساد اداری به دلایل مختلف، به مسئله‌ای اختلافی و بحث‌برانگیز تبدیل شده و دانشمندان و صاحب‌نظران تعریف‌های گوناگونی از پدیده فساد اداری ارائه کرده‌اند. یکی از دلایل اصلی اختلاف در این مسئله، ارزش‌های اخلاقی و فرهنگی حاکم بر جوامع گوناگون است که باعث شده برحسب ارزش‌های حاکم، نگرش‌ها و برداشت‌های مختلف، تعاریف گوناگونی از فساد اداری ارائه شود. یکی دیگر از دلایل اختلاف در تعریف فساد اداری، تنوع فعالیت‌ها و رفتارهایی است که مصداق فساد اداری محسوب می‌شوند؛ این مسئله باعث شده صاحب‌نظران مختلف، تعریف‌هایی از فساد اداری ارائه دهند که مجموعه‌ای از این رفتارها و فعالیت‌ها را شامل می‌شود. در این قسمت به منظور آشنایی با دیدگاه‌های مختلف در مورد فساد اداری و نیز شناختن زوایای این پدیده به بررسی برخی از تعریف‌های فساد اداری می‌پردازیم:

۱. یکی از تعریف‌های مشهور فساد اداری چنین است: «فساد اداری عبارت است از استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی» (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۴).

این تعریف به دو دلیل کامل و جامع و گویا نیست:

الف) در این تعریف به‌طور ضمنی فرض شده است که مجموعه‌ای از قوانین و ضوابط مدون اداری وجود دارد که چارچوب فعالیت‌های مجاز اداری را تعیین می‌کنند؛ آنگاه هرگونه رفتار اداری که مغایر با این قوانین بوده و انگیزه ارتکاب آن انتفاع شخصی باشد، فساد اداری تلقی می‌شود. چنین تعریفی از فساد هنگامی جامعیت می‌یابد که قوانین اداری کامل، عادلانه و فراگیر باشند و برای کلیه فعالیت‌های اداری و دولتی ضوابط دقیقی را

معرفی کنند، ولی نباید فراموش کرد که در هر جامعه، گروهی از افراد، نفوذ و قدرت سیاسی بالایی دارند و می‌توانند برای انتفاع شخصی، قوانین را تغییر دهند. چنین رفتارهایی براساس تعریف یادشده، فساد تلقی نمی‌شوند چون با نقض قوانین همراه نیستند. این مسئله مهم‌ترین نقص تعریف یادشده از فساد اداری است؛ چراکه بسیاری از کارهای اعمالی که از نظر جامعه فاسد و مردود است ممکن است در چارچوب قوانین رسمی یک کشور صورت بپذیرد.

ب) در این تعریف تنها سوءاستفاده از اختیارات برای منفعت شخصی، فساد تلقی شده است؛ در حالی که ممکن است فردی از اختیارات خود برای منفعت افراد دیگر مثل دوستان، اقوام، هم‌حزبی‌ها و... سوءاستفاده کند و این کار برای شخص او هیچ نفعی به دنبال نداشته باشد. این کار نیز طبق تعریف مورد نظر به هیچ وجه مصداق فساد اداری نخواهد بود؛ چون نفع شخصی برای فرد به دنبال نداشته است؛ ولی این کار قطعاً یکی از مصادیق اصلی و بارز فساد اداری است که شیوع و فراوانی آن نیز بسیار زیاد است.

۲. بانک جهانی به عنوان یکی از سازمان‌های معتبر بین‌المللی که اقداماتی نیز در جهت ترغیب و تشویق دولت‌ها به مبارزه با فساد اداری انجام داده است، فساد اداری را چنین تعریف کرده است: «سوءاستفاده از قدرت و امکانات دولتی برای تأمین منافع شخصی (فرد، حزب، طرز فکر خاص، طبقه خاص، دوستان و اقوام و...)».

این تعریف تا حدودی اشکالات تعریف قبلی به‌ویژه اشکال دوم را برطرف کرده است؛ چون در این تعریف منافع شخصی بسط داده شده، و منافع مربوط به خود فرد و حزب و جناح او، منافع تفکر و طبقه خاص، منافع دوستان، آشنایان و اقوام فرد و... جزء منافع شخصی به حساب آمده و بدین وسیله اشکال دوم تعریف قبلی برطرف شده است.

این تعریف اما خالی از اشکال نیست، چراکه تنها سوءاستفاده از امکانات و قدرت دولتی را به عنوان فساد اداری معرفی کرده است و با آوردن قید «دولتی»، بخش خصوصی را از شمول تعریف خارج کرده است. در حالی که فساد اداری در بخش خصوصی نیز وجود دارد و منحصر به بخش دولتی نیست.

۳. «سازمان شفافیت بین‌الملل» که به عنوان یک سازمان غیر دولتی در سال ۱۹۹۳م تأسیس شده و در زمینه ارزیابی وضعیت فساد در سطح جهان فعالیت می‌کند، نیز تعریفی چنین از فساد اداری ارائه کرده است: «سوءاستفاده از قدرت تفویض شده در جهت منافع شخصی، اعم از اینکه در بخش خصوصی باشد و یا دولتی».

این تعریف، اشکال وارد شده به تعریف دوم را حل کرده است؛ زیرا در این تعریف تصریح شده که سوءاستفاده از قدرت تفویض شده در بخش خصوصی هم، فساد اداری محسوب می‌شود.

البته اشکال دوم تعریف اول به نوعی به این تعریف نیز وارد است؛ چراکه تنها سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی را فساد اداری دانسته و اشاره‌ای به منافع دیگر مثل منافع دوستان و آشنایان و اقوام و... نکرده است.

۴. تعریف دیگری در مورد فساد اداری از سوی «ویتو تانزی»^۱ ارائه شده است. «تانزی» معتقد است: «یک مسئول یا کارمند دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری، تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دلبستگی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد».

در این تعریف نیز همانند تعریف دوم، فساد اداری منحصر در به دست آوردن منافع شخصی فرد نشده، بلکه منافع دیگری مثل منافع دوستان، اقوام و... نیز مورد توجه قرار گرفته است و این می‌تواند یکی از مزایای تعریف یادشده باشد. البته این تعریف نیز مثل تعریف سوم، فساد اداری را به بخش دولتی منحصر کرده و بخش غیر دولتی و خصوصی را نادیده گرفته است.

۵. «جیمز اسکات» تعریف دیگری از فساد اداری ارائه کرده است. به عقیده اسکات «فساد اداری به رفتاری اطلاق می‌شود که ضمن آن فرد به دلیل تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر و یا موقعیت بهتر، خارج از چارچوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل می‌کند».

این تعریف نیز مانند تعریف پیشین، تنها شامل فساد اداری در بخش‌های دولتی می‌شود و نقش بخش غیر دولتی و خصوصی را نادیده می‌گیرد.

۶. «ساموئل هانتینگتون» نیز دو تعریف از فساد اداری ارائه کرده است. تعریف اول او چنین است: «فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش دولتی اطلاق می‌شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می‌گذارند». تعریف دیگری که از همین صاحب‌نظر نقل شده، چنین است: «فساد اداری به مجموعه رفتارهای آن دسته از کارکنان

1. Vito Tanzi.

بخش عمومی اطلاق می‌شود که در جهت منافع غیر سازمانی، ضوابط و عرف پذیرفته شده را نادیده می‌گیرند».

ایراد مشترک قریب به اتفاق تعریف‌های یادشده آن است که شامل فساد در تمامی بخش‌های تحت مدیریت دولت، عمومی، غیر دولتی و خصوصی نمی‌شود (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۳، ص ۳۶).

طبقه‌بندی فساد اداری

فساد اداری را براساس مبانی مختلف می‌توان طبقه‌بندی و انواع آن را مشخص نموده و تبیین کرد. در این قسمت برای تبیین انواع فساد اداری، به برخی از مبانی طبقه‌بندی فساد اداری اشاره می‌شود.

الف) طبقه‌بندی براساس درون دولت یا بیرون از دولت بودن فساد

یکی از مبانی اصلی طبقه‌بندی فساد این است که فساد اداری در درون دولت اتفاق می‌افتد یا در بیرون از دولت و در تعامل دولت و مردم. منظور از فساد اداری درون دولت، انواع تخلفات و مفاسدی است که ممکن است با توجه به روابط و معادلات گوناگونی که در داخل مجموعه دولت و نظام اداری کشور وجود دارد، به وقوع بپیوندد. و منظور از فساد اداری در روابط دولت و عموم مردم، انواع مفاسد و ناهنجاری‌هایی است که ممکن است با توجه به روابط و تعاملات میان دولت و شهروندان، به وقوع بپیوندد. به منظور تبیین این دو نوع از فساد و معرفی مصادیق و نمونه‌های اصلی آنها به توضیح آنها می‌پردازیم.

۱. فساد اداری در روابط دولت با مردم

انواع مفاسد و تخلفاتی که در روابط و تعاملات میان مجموعه‌های مختلف دولتی و توده مردم اتفاق می‌افتند، در این گروه قرار می‌گیرند. ارتباطات دولت و شهروندان را می‌توان به دو زیرمجموعه بزرگ تقسیم کرد. از یک سو دولت مقدار زیادی کالا و خدمات دولتی (اعم از کالاهای عمومی، کالاهای ناخالص، کالاهای خصوصی) با استفاده از سازوکارها و معیارهای مختلف به شهروندان ارائه می‌دهد که از این نوع فعالیت‌های دولت می‌توان به

عنوان فعالیت‌های خدماتی دولت نام برد. در این‌گونه موارد شهروندان به دلیل دریافت این خدمات به دولت مراجعه می‌کنند. در این گروه از فعالیت‌های دولت، فساد اداری از آنجا ناشی می‌شود که شهروندان تلاش می‌کنند با توسل به رشوه، پارتی‌بازی و یا اقدامات سیاسی، سهم خود را از این خدمات افزایش داده و یا زمان انتظار در صف برای دریافت آنها را کاهش دهند.

گروه دوم روابط دولت با شهروندان شامل تلاش‌های دولت برای اجرای قانون و جلوگیری از قانون‌شکنی از سوی شهروندان است. با اجرای این وظیفه دولت برای شهروندان قانون‌شکن هزینه‌هایی به بار می‌آورد. رعایت مقررات و قوانین نیز اغلب برای یک فرد هزینه‌ها و محدودیت‌هایی به دنبال دارد. از این نوع فعالیت‌ها می‌توان با عنوان فعالیت‌های نظارتی و تنبیهی دولت یاد کرد. در این مورد شهروندان ممکن است علاقه‌مند باشند با توسل به فساد اداری به نقض قوانین و مقررات بپردازند.

از سوی دیگر دولت برای انجام وظایف و فعالیت‌های خود به منابع مختلف بسیاری احتیاج دارد که باید از شهروندان خریداری و یا از طریق اجبار قانونی (مالیات) از آنها اخذ نماید. در راستای خرید یا اخذ منابع مورد نیاز دولت نیز زمینه‌های زیادی برای بروز فساد اداری وجود دارد. در راستای توضیحات یادشده انواع خاص فساد اداری در روابط دولت و شهروندان از قرار ذیل است:

۱-۱. فساد در ارائه کالاها و خدمات دولتی: کالاها و خدمات دولتی به دو نوع عمومی و خصوصی تقسیم می‌شوند. کالاهای عمومی به صورت انفرادی ارائه نمی‌شود، بلکه در سطح جامعه ارائه می‌شوند و قابلیت مصرف عام دارند. به همین دلیل دولت در توزیع آنها و میزان دسترسی مردم به آنها قادر به اعمال تبعیض نیست. هر آنچه تولید می‌شود به همان میزان برای همه قابل مصرف است. مثال بارز کالاهای عمومی خالص، دفاع ملی است. خدمات دفاع ملی را دولت برای همه جامعه ارائه می‌دهد و امنیت حاصل از این خدمات به‌طور یکسان عاید همه مردم می‌شود.

دولت علاوه بر کالاهای عمومی خالص، مقادیر زیادی کالای عمومی ناخالص و کالاهای خصوصی نیز تولید و یا خرید و توزیع می‌کند. توزیع این نوع کالاها قابل کنترل است و دولت می‌تواند در صورت تمایل آنها را قیمت‌گذاری نماید. خدمات و کالاهایی از این نوع که در ایران از سوی دولت (و یا شرکت‌های دولتی) تولید و توزیع می‌شوند، بسیار متنوع است.

از آنجا که به طور غالب، مقدار این کالا و خدمات محدود است و دولت نیز به جای استفاده از قیمت تعادلی به دلایل مختلف از قیمت‌های نازل‌تری برای فروش آنها استفاده می‌کند میزان تقاضا برای کالاها و خدمات دولتی همواره بیشتر از عرضه است. در نتیجه به علت کمبود عرضه و ایجاد صف همواره زمینه‌هایی برای فساد اداری پیش می‌آید مازاد تقاضا برای یک خدمت دولتی به کارمندان اداره ارائه‌دهنده، فرصت می‌دهد تا با تبعیض قائل شدن بین متقاضیان و حتی ایجاد تأخیرهای عمدی، به اخاذی و درخواست رشوه پردازند.

هنگامی که برای کالاهای ارائه شده از سوی دولت بازار سیاه وجود داشته باشد، کارمندان برای خودداری از ارائه کالا از مسیر رسمی و هدایت آن به بازار سیاه، انگیزه زیادی دارند. برای مثال در خصوص توزیع دارو به قیمت‌های دولتی، موارد متعددی از فساد در ایران کشف و گزارش شده است.

۱-۲. فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان: براساس قانون، فروش اموال و املاک دولتی باید از طریق مزایده صورت گیرد. متقاضیان خرید اموال دولتی از طریق تباری و همکاری کارمندانی که مدیریت فروش را برعهده دارند سعی می‌کنند قیمت معامله را تا حد امکان کاهش دهند. در برنامه خصوصی سازی دولت و واگذاری سهام شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی مواردی از فساد و ارزان‌فروشی اموال دولت از سوی سازمان بازرسی کلی کشور کشف شد.

چنانچه قیمت اموال یا املاک مورد نظر از سوی دولت از پیش تعیین شده باشد، افرادی که واجد شرایط نیستند ممکن است از طریق رشوه دادن، موفق به خریداری شوند. طی سال‌های پس از انقلاب که دولت مقداری زیادی زمین‌های شهری را به مردم واگذار می‌کرد، موارد متعددی از فساد در امر واگذاری کشف گردید. مسئولان زمین شهری چند شهر، در ازای دریافت رشوه و یا به دلیل آشنایی، به افراد خاصی که واجد شرایط نبودند زمین واگذار کرده بودند.

۱-۳. فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی: مأموران خرید دستگاه‌های دولتی وظیفه دارند کالاهای مورد نیاز را به ارزان‌ترین قیمت، با توجه به کیفیت کالاها خریداری کنند، ولی این امکان وجود دارد که این مأموران (با هر مسئول تصمیم‌گیرنده در مورد خرید) و فروشنده برای گران‌فروشی به دولت با یکدیگر تباری کنند. فروشنده کالا را به قیمت

گران‌تر به دولت می‌فروشد و درصدی از سود اضافی را به مأمور خرید (یا مسئولان اداره مربوط) می‌پردازد. در خریدهای ارزی میزان رشوه‌ای که به این ترتیب پرداخت می‌شود غالباً مقدار قابل توجهی است و عموماً به مسئولان رده بالای دولت پرداخت می‌شود.

۱-۴. فساد در قراردادهای مقاطعه‌کاری دولت با پیمان‌کاران: پیمان‌کاران طرف قرارداد

دولت مایلند مبلغ قرارداد برای انجام پروژه مورد نظر را تا آنجا که ممکن است افزایش بدهند. یک راه برای انجام این کار، تقلب در مناقصه‌های دولتی از طریق رشوه دادن و تبانی با مدیران مسئول مناقصه است. پس از برنده شدن در یک مناقصه نیز پیمانکار برای کاهش هزینه‌هایش ممکن است از مواد و وسایل نامرغوب استفاده کند که در این صورت ناچار است به مسئولان ناظر، رشوه بدهد تا این اقدام را نادیده بگیرند. فساد در مقاطعه‌کاری‌های دولتی در بیشتر نقاط دنیا، حتی در کشورهای صنعتی غرب مشاهده و گزارش شده است.

۱-۵. فساد در صدور مجوز برای فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی: برای انجام بسیاری از

فعالیت‌های مختلف، کسب مجوز از دولت الزامی است. اختیارات ادارات مختلف دولتی برای صدور مجوزهای گوناگون و تقاضای زیاد بخش خصوصی برای کسب مجوز زمینه را برای رشوه‌پردازی از جانب متقاضیان و اخاذی از جانب کارمندان دولت فراهم می‌آورد.

غالباً برای کسب مجوز یک فعالیت به خصوص، متقاضی باید شرایطی را دارا باشد. کسانی که برخی از شرایط را دارا نیستند، ممکن است به مسئولان ارزیابی برای نادیده گرفتن نقایص رشوه بپردازند. در شرایطی که تعداد مجوزها محدود است، برخی متقاضیان ممکن است بخواهند با توسل به فساد اداری، شانس خود را برای دریافت مجوز افزایش دهند. کارمندانی که در ارزیابی پرونده متقاضیان برای صدور مجوز مشارکت و حق تصمیم‌گیری دارند از طرق مختلف و به بهانه‌های مختلف ممکن است از متقاضی رشوه مطالبه کنند. این نوع فساد در شهرداری‌ها بیش از دیگر ادارات دولتی مشاهده می‌شود و علت آن هم اختیارات شهرداری در صدور مجوزهای مختلف است.

۱-۶. فساد در شناسایی و مبارزه با قانون‌شکنی: این نوع فساد در اقدامات نظارتی دولتی که

به منظور تحمیل ضوابط و استانداردهای فعالیت‌های اقتصادی صورت می‌گیرد، بروز می‌کند. شهروندان نیز در صورت نقض مقررات و قوانین اجتماعی (نظیر قوانین راهنمایی و رانندگی) ممکن است برای فرار از تنبیه، به فساد متوسل شوند. فرد متخلف سعی می‌کند با پرداخت رشوه از زیر بار مجازات فرار کند.

۱-۷. **فساد مالیاتی:** مؤدیان مالیاتی ممکن است برای کاهش بدهی مالیاتی خود، ارزیابان مالیاتی را از طریق فساد اداری تطمیع کنند. ادارات اخذ مالیات در سراسر دنیا و به خصوص در کشورهای جهان سوم یکی از فسادپذیرترین دستگاه‌های دولتی محسوب می‌شوند. از آنجا که این نوع فساد مستقیماً درآمدهای دولت را کاهش می‌دهد، دولت‌ها به مبارزه با آن، بیشتر از انواع فساد علاقه‌مند هستند.

۱-۸. **فساد استخدامی:** رعایت نشدن ضوابط و معیارهای شایستگی و رعایت نکردن اصل فرصت برابر در استخدام کارمندان جدید، فساد استخدامی محسوب می‌شود. رعایت نکردن این معیارها و اصول در ارتقای کارمندان نیز نوع دیگری از فساد استخدامی است. فساد استخدامی از رایج‌ترین انواع فساد است، اما متأسفانه گزارش‌های بسیار ناچیزی در مورد آن در مطبوعات به چاپ می‌رسد.

تشخیص فساد استخدامی نیز در بسیاری از موارد با ابهام همراه است، چون هر مدیری قادر است برای تصمیم خود توجیحات مختلفی ارائه دهد. در برخی موارد مدیران، استخدام اقوام و نزدیکان را به این استدلال توجیه می‌کنند که برای شغل مورد نظر به فرد غریبه اعتماد ندارند و یا اینکه قلباً معتقدند یک فرد غریبه با دلسوزی و وظیفه خود را انجام نخواهد داد (ر.ک: حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۳۰-۳۷).

فساد استخدامی در جوامع «گرم» که در آنها روابط خویشاوندی بسیار گسترده و مهم است شدیدتر است. در این نوع جوامع خویشاوندان از یک کارمند به تناسب پست و مقامش انتظار دارند که از اختیارات خود برای استخدام و ارتقای اقوام و آشنایان استفاده کند. تبعیض استخدامی در ازای دریافت رشوه در همه جوامع رایج است و غالباً تحت تأثیر انواع دیگر فساد اداری قرار می‌گیرد. معمولاً کارمندان، علاقه‌مند به تصدی مشاغل هستند که فرصت‌های زیادی برای کسب رشوه به همراه دارد. نمونه بارز این نوع مشاغل، بازرسان و ارزیابان گمرکی هستند. در کشورهایی که فساد در گمرک زیاد است تقاضا برای این نوع مشاغل بالا است و متقاضی ناچار است به مسئول گزینش رشوه سنگین بپردازد.

مدیران عالی و سیاست‌مداران در انتخاب مسئولان و رؤسای ادارات و پست‌های کلیدی، قدرت مانور بسیار زیادی دارند و اغلب تلاش می‌کنند دوستان، آشنایان، بستگان، هم‌حزبی‌ها و هم‌گروهی‌های خود را به مدیریت و ریاست ادارات و سازمان‌ها انتخاب کنند. در داخل هر سازمان فرصت‌های زیادی نیز برای انجام مأموریت‌های ویژه پیش می‌آید که

برای مأمور مورد نظر مزایای متعددی به همراه دارد؛ یکی از انواع فساد در درون سازمان‌ها و ادارات، تبعیض و زیرپا گذاشتن معیارها و ملاک‌های مورد نظر در توزیع این‌گونه فرصت‌ها است. مدیران و مسئولان یا برای منافع شخصی و گروهی و یا برای لطف به دوستان و آشنایان و بستگان مرتکب چنین فسادی می‌شوند.

۲. فساد اداری در درون دولت

نوع دوم از فساد اداری، مفاسد درون مجموعه دولت و نظام اداری کشور است. برخی از انواع و مظاهر این نوع از فساد اداری چنین است:

۲-۱. استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی: یکی از مظاهر اصلی فساد اداری درون

دولت این است که کارمندان و کارکنان نظام اداری، از وسایل و امکانات و اموال دولتی استفاده شخصی نمایند. بسیاری از اموال و کالاهایی که در انجام وظایف دولتی به کار می‌روند قابل استفاده برای نفع شخصی نیز هستند. مثل اتومبیل، لوازم صوتی، لوازم برقی، نوشت افزار و... چارچوب استفاده از این نوع کالاها مانند اتومبیل، در قوانین اداری مشخص شده است؛ اما متأسفانه چون نظارت کافی وجود ندارد، برخی از کارمندان و کارکنان نظام اداری به استفاده شخصی از این وسایل و امکانات دولتی مبادرت می‌کنند و در نتیجه هزینه‌های دولت افزایش یافته و استهلاک اموال و کالاهای دولتی تسریع می‌گردد.

۲-۲. استفاده از امکانات نظام اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی: برخی از سیاستمداران

که از حمایت رئیس یا برخی از کارمندان دستگاه‌های اداری برخوردارند به صورت قانونی یا غیر قانونی از امکانات دولتی به منظور دستیابی به اهداف سیاسی خود استفاده می‌کنند. در کشورهایی که نظام اداری با سیاست عجین شده باشد و مسائل سیاسی در نظام اداری نیز رسوخ کرده باشد، دولت‌ها و احزاب سیاسی تلاش می‌کنند تا دستگاه‌های اداری را برای انجام فعالیت‌های سیاسی، بسیج نمایند و از امکانات نظام اداری کشور برای پیشبرد اهداف سیاسی خود و دستیابی به منافع سیاسی خویش استفاده کنند؛ این‌گونه فعالیت‌ها اغلب هیچ ارتباطی با اهداف و وظایف قانونی دستگاه‌های اداری ندارند.

۲-۳. فساد قانونی برای انتفاع نخبگان سیاسی و کارمندان دولت: نمونه بارز این رفتار ایجاد

انحصارهای قانونی برای شرکت‌های خصوصی متعلق به نخبگان سیاسی و سیاستمداران و کارمندان عالی‌رتبه است. نمونه دیگر که در بسیاری از کشورها مشاهده می‌شود، استفاده

از اختیارات قانونی برای تبدیل اراضی عمومی و دولتی به اراضی مسکونی و صنعتی یا تجاری و سپس واگذاری قطعات تفکیک شده بین کارمندان عالی رتبه، سیاستمداران و اعضای احزاب و گروه‌های سیاسی است.

۲-۴. اختلاس و سوءاستفاده مالی: سیاستمداران، مدیران عالی رتبه و مدیران میانی ادارات و سازمان‌های دولتی که مسئولیت و اختیارات لازم برای استفاده از منابع مالی سازمان و اداره‌ها را برعهده دارند با وجود نظارت‌های گوناگون که در مراحل مختلف بر فعالیت‌های مالی سازمان‌ها و ادارات دولتی اعمال می‌شود، ممکن است به اختلاس و سوءاستفاده از این منابع بپردازند. این کار معمولاً از طریق ارائه اسناد صوری و جعلی و یا دست بردن در حساب‌های مالی به وقوع می‌پیوندد. در بین انواع فساد اداری که در سال‌های اخیر در مطبوعات کشور گزارش شده، موارد اختلاس و سوءاستفاده مالی بیشتر از دیگر موارد است. از آنجا که نظارت بر شرکت دولتی و بانک‌ها نسبتاً کمتر از دستگاه‌های دولتی است و مدیران کنترل بیشتری بر بودجه و منابع مالی این نهادها دارند، موارد اختلاس در آنها بیشتر مشاهده می‌شود. در سال‌های اخیر موارد متعددی از اختلاس در بانک‌ها و شرکت‌های دولتی کشف و گزارش است (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۴۶).

۲-۵. کم‌کاری، گزارش مأموریت کاذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی غیر از کارهای اصلی: این نوع تخلفات که معمولاً از آنها به عنوان تخلفات اداری یاد می‌شود، در بین کارمندان رده‌های میانی و پایین دستگاه‌های اداری بیشتر از سطوح بالا مشاهده می‌شوند. این کارمندان در برابر عملکرد اداره محل استخدام خود مسئولیتی ندارند و در صورتی که فاقد وجدان کاری باشند در هر فرصتی که نظارت مسئولان بالادستی ضعیف باشد، مرتکب چنین مفاسدی خواهند شد.

۲-۶. سرقت مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت از سوی کارمندان و کارکنان: این موضوع در شرکت‌های دولتی و ادارات تهیه و توزیع کالا، بیشتر از دیگر ادارات و مؤسسات است؛ چراکه شرکت‌های دولتی مستقیماً در امور تولیدی مشارکت دارند و به تناسب محصولی که تولید می‌کنند انواع مواد اولیه را خریداری و نگهداری می‌کنند. بسیاری از این مواد دارای ارزش زیادی است و کارمندان و کارکنان دولت از آنها سرقت نموده و در جهت منافع شخصی خود، از آنها استفاده می‌کنند.

ب) طبقه‌بندی براساس جایگاه و موقعیت اشخاص در نظام حکومتی

به منظور تبیین موضوع فساد اداری و شناخت انواع فساد اداری ضرورت دارد تا افراد مختلف جامعه و نقش متفاوت آنها مشخص شود. در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان افراد جامعه را در یکی از سه زیرمجموعه ذیل قرار داد: ۱. سیاست‌مداران و سیاست‌گذاران و مدیران عالی دولتی و حکومتی؛ ۲. کارمندان و کارکنان شاغل در نظام اداری؛ ۳. افراد شاغل در بخش خصوصی و افراد غیر شاغل.

هر یک از افراد جامعه دست‌کم به یکی از سه مجموعه بالا تعلق دارند و برای تبیین هر یک از این مجموعه‌ها و روشن کردن میزان، چگونگی و نوع و فسادهایی مرتکب می‌شوند، به توضیح اجمالی می‌پردازیم:

۱. **سیاست‌مداران و مدیران عالی دولتی:** اینان افرادی هستند که قدرت سیاسی را در یک کشور برعهده دارند و سیاست‌گذاری و تصمیم‌های مهم کشوری را اتخاذ می‌کنند. افرادی مثل رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، هیئت‌وزیران، نمایندگان مجلس و مسئولان رده‌بالای قوه قضاییه از این گروه هستند. اینان به دلیل داشتن موقعیت و جایگاه بالای اداری، نقش ویژه‌ای در صدور مجوزها، موافقت با اعطای تسهیلات، واگذاری پروژه‌های عمرانی، اتخاذ تصمیم‌های نظارتی و قضایی دارند. بنابراین زمینه فساد اداری و مالی در میان آنان نیز فراوان است. البته فسادهایی را که این‌گونه افراد مرتکب می‌شوند، فساد سیاسی نیز می‌نامند، که اغلب فسادهای کلان است.

۲. **کارمندان و کارکنان نظام اداری:** اینان همه کسانی را که به صورت رسمی، پیمانی یا قراردادی در استخدام ادارات، مؤسسات، نهادها و شرکت‌های دولتی هستند و بر مبنای قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های اداری، وظایف و فعالیت‌های محول‌شده را انجام می‌دهند، شامل می‌شود این گروه را در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان به دو گروه کوچک‌تر تقسیم کرد: گروه نخست، مدیران میانی و عملیاتی و نیز رده‌های کارشناسی دستگاه‌های اجرایی‌اند که به دلیل سابقه طولانی خدمت در نظام اداری، با بیشتر مشتریان، مراجعان و یا طرف‌های قرارداد و... آشنا هستند و به دلیل برخورداری از موقعیت اداری و نقش کارشناسی، به صورت غیر مستقیم نقش اساسی و تعیین‌کننده‌ای در تصمیم‌سازی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها دارند. گروه دوم، کارمندان و کارکنان جزء هستند که نقش کمتری در تصمیم‌گیری‌ها و تصمیم‌سازی‌ها دارند و به دلیل اینکه اغلب آنها از حقوق و مزایای پایینی

برخوردارند، احتمال ارتکاب فساد در میان آنان بیشتر است. البته نوع فسادی که این گروه مرتکب می‌شوند از نوع فساد خُرد است.

۳. افراد شاغل در بخش خصوصی و افراد غیر شاغل: بیشتر افراد جامعه در این گروه قرار می‌گیرند. این گروه شامل همه کسانی است که در شرکت‌ها، بنگاه‌ها و کارخانه‌های کوچک و بزرگ بخش خصوصی مشغول به کار هستند و یا به صورت آزاد برای خود شغلی انتخاب کرده‌اند و نیز افرادی که شغل خاصی ندارند و در واقع در شمار شهروندان غیر فعال و غیر شاغل جامعه هستند.

این گروه قسمت اعظم افراد جامعه را شامل می‌شود و بدیهی است که خویشاوندان سیاستمداران و مدیران عالی و نیز بستگان کارکنان و کارمندان نظام اداری نیز در این گروه جای می‌گیرند. از آنجا که روابط خویشاوندی و پیوستگی‌های اجتماعی بخش خصوصی جامعه با مجموعه دولت، نقش مهمی در بررسی پدیده فساد اداری ایفا می‌کند؛ اعضای این گروه به سه زیر گروه تقسیم می‌شوند: اول، وابستگان و آشنایان سیاستمداران و مدیران عالی؛ دوم، وابستگان و آشنایان کارکنان و کارمندان شاغل در نظام اداری و سوم، شهروندانی که هیچ‌گونه وابستگی و آشنایی با سیاستمداران، مدیران عالی، کارمندان و کارکنان مجموعه دولت ندارند.

این گروه، هر چند هیچ جایگاه و موقعیت سیاسی و اداری ندارند، ولی مرتکب مصادیق مختلفی از فساد می‌شوند به‌ویژه افرادی که به سیاستمداران و مدیران عالی و یا کارمندان و کارکنان نظام اداری وابستگی و با آنها آشنایی دارند.

ج) طبقه‌بندی براساس سازمان‌یافته بودن یا نبودن

یکی دیگر از مبانی طبقه‌بندی فساد اداری این است که آیا فساد اداری به صورت سازمان‌یافته و جمعی انجام می‌گیرد، یا به صورت فردی و غیر سازماندهی شده؛ که آن را فساد «سازمان‌یافته» می‌نامند.

فسادی «فساد سازمان‌یافته» است که دو ویژگی مهم دانسته باشد؛ نخست اینکه فساد به صورت جمعی انجام شود نه فردی و دیگر اینکه تمام مراحل ارتکاب فساد - اعم از برنامه‌ریزی و اجرا و یا بخشی از آن - به صورت سامان‌یافته و سازماندهی شده باشد. یعنی برای اجرای پروژه فساد، تشکیلاتی با عضویت بیش از دو نفر ایجاد شده و برای هر یک از

اعضا، وظیفه و نقشی مشخص شود، و افراد و اعضای گروه، به تنهایی و بدون هماهنگی تشکیلات، مرتکب فساد نشوند. بنابراین اگر چند نفر با اطلاع همدیگر به صورت انفرادی مرتکب یک نوع یا چند نوع از فساد شوند، مرتکب «فساد سازمان‌یافته» نشده‌اند.

بنابراین، «فساد سازمان‌یافته» را می‌توان چنین تعریف کرد: فعالیت یا فعالیت‌هایی که از سوی گروهی متشکل از سه نفر یا بیشتر، به صورت هماهنگ و در یک دوره زمانی خاص، برای دستیابی به اهداف نامشروع و غیر قانونی انجام شود. میزان و گستره خطر فساد سازمان‌یافته، بستگی دارد به اینکه جمع رهبری‌کننده تشکیلات ایجاد شده، در چه سطحی از مدیریت یک کشور نفوذ پیدا کرده باشند و محدوده فعالیت‌ها و میزان یادگیری آنها در چند سازمان دولتی باشد.

از ویژگی‌های فساد سازمان‌یافته گسترده و پیچیده، این است که شناسایی هدایت‌کنندگان و رهبران تشکیلات بسیار سخت است و نیاز به فعالیت‌های ویژه حسابرسی، انتظامی و اطلاعاتی دارد. و آن تعداد از افراد گروه که غالباً با مقدار کمی فعالیت پلیسی کشف می‌شوند، مهره‌های بسیار ضعیف تشکیلات بوده و به راحتی و با سرعت قابل جایگزینی هستند (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۳، ص ۴۵).

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 مجوزهای 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 فساد فردی، سرمایه‌گذاران باید به چندین مقام رسمی رشوه بدهند و ضمانتی هم نیست که با تقاضای رشوه بیشتری روبه‌رو نشوند و مجوزهای لازم نیز تهیه شود.

فساد سامانه‌ای [سازمان‌یافته]، در واقع پدیده‌ای سیاسی است؛ یعنی کسانی که در مواضع قدرت هستند از دولت برای انتقال منافع و عواید نامشروع برای خود و وابستگان استفاده می‌کنند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، ص ۱۹).

د) طبقه‌بندی براساس منطقه جغرافیایی

فساد اداری را بر مبنای گستره منطقه جغرافیایی نیز می‌توان به دو نوع کلی، ملی و فراملی طبقه‌بندی کرد.

در صورتی فساد ملی تلقی می‌شود که انواع فساد فقط در محدوده جغرافیایی و در قلمرو سیاسی یک کشور اتفاق افتد. مانند ارتکاب اختلاس و ارتشا در سازمان‌های دولتی و نظام اداری یک کشور. اما اگر ارتکاب انواع مفساد اداری و اقتصادی در قلمرو جغرافیایی و سیاسی و اداری یک کشور منحصر نشود و به قلمرو کشورهای دیگر نیز تسری یابد، فساد فراملی اتفاق خواهد افتاد. مثل رشوه و پورسانت دادن یک شرکت از یک کشور به یک مأمور دولتی در کشور دیگر.

ه) طبقه‌بندی فساد براساس بخش دولتی یا بخش خصوصی

مبنای دیگر طبقه‌بندی فساد اداری آن است که فساد در قلمرو بخش دولتی صورت گیرد یا در قلمرو بخش خصوصی. با توجه به گستردگی و غلبه بخش دولتی در همه ابعاد سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در ایران، بیشترین انواع مفساد اداری در بخش دولتی صورت می‌گیرد و بیشترین همین کارکنان و کارمندان نظام اداری بخش دولتی هستند که مرتکب مفسادی مانند رشوه و اختلاس و... می‌شوند. البته این به معنای نفی وجود فساد در قلمرو بخش خصوصی نیست؛ چراکه انواع مفساد اداری را در بخش خصوصی نیز می‌توان به وفور مشاهده کرد.

و) طبقه‌بندی فساد اداری بر مبنای افکار عمومی جامعه

چنان که ارزش‌های فرهنگی و اخلاقی هر جامعه با جوامع دیگر متفاوت است، در درون یک جامعه نیز، ممکن است ارزش‌ها متفاوت باشد و در طول زمان نیز تغییر یابد. بنابراین، همان‌گونه که فساد اداری براساس افکار عمومی یک جامعه نسبت به جامعه دیگر متفاوت است، در درون یک جامعه نیز می‌تواند متفاوت باشد. در این طبقه‌بندی و در چارچوب این نگاه، فعالیت‌هایی را می‌توان مصداق فساد اداری دانست که از دید افکار عمومی مردم جامعه، کاری غیر اخلاقی و مضر باشد.

غالباً دیدگاه مردم نسبت به مصادیق فساد متفاوت است. این تفاوت در مقایسه میان دیدگاه عمومی مردم و دیدگاه نخبگان سیاسی، نمود و ظهور بیشتری پیدا می‌کند و به