

## مقدمه

یکی از اقدامات اساسی مدیران جامعه باید شناسایی راه‌کارهای مبارزه با فساد اداری باشد. این اقدام نباید برای پیدا کردن راه‌های موقتی و فصلی برای یک دستگاه خاص باشد. روش‌های مرسوم و وجود دارد که معمولاً با مطالعات میدانی صورت می‌گیرد و هر جا فسادی ملاحظه شود با آن مقابله می‌شود. این در صورتی است که مبارزه با فساد اداری در جامعه‌ای جدی و فراگیر باشد. سپس باید بازخورد آن بررسی شود که در اثر این مبارزات، چه قدر فساد کمتر شده است. این روش معمولی است که در همه دنیا وجود دارد. اما مسئولان کشور و نخبگان جامعه به این نتیجه رسیده‌اند که صرفاً با یک برنامه کوتاه مدت نمی‌توان فساد اداری را ریشه کن کرد، بلکه کار علمی لازم است و باید به آن اهتمام ورزید. برای اینکه با این گونه مسائل به‌طور ریشه‌ای برخورد کنیم، ابتدا باید تلقی خود را از فساد اداری بدانیم و اینکه چرا فساد اداری در جامعه‌ای پیدا می‌شود، و چگونه می‌توان از آن جلوگیری کرد، و سؤالاتی از این دست که مسائلی ریشه‌ای و بنیادی هستند.

## فرهنگ حاکم بر جامعه و منبع تدوین قوانین و مقررات

در این راستا، می‌توان گفت: اصولاً شکل‌گیری هر جامعه و تداوم حیات آن، وابسته به مقرراتی است که در آن جامعه حاکم است. اگر قوانین رعایت نشود، جامعه به هرج و مرج کشیده می‌شود. یک جامعه انسانی واحد دارای فرهنگ، مقررات و ضوابطی است که رفتارها و کیفیت ارتباط افراد را با یکدیگر تنظیم می‌کند. منابع قوانین و مقررات در هر جامعه متفاوت است. در برخی جوامع، سنت‌های قدیمی و قومی و عشیره‌ای مبنای قانون است؛ در برخی دیگر، مردم با رأی خود و انتخاب نمایندگان در مجلس، به‌طور غیرمستقیم قانون وضع می‌کنند، و به اصطلاح قانون منطبق برخواست و پسند مردم است. در برخی کشورها نیز مردم‌سالاری دینی حاکم است که در چارچوب ضوابط دینی صورت می‌گیرد. شکل‌گیری قوانین و مقررات در نظام جمهوری اسلامی بر همین اصل مبتنی است؛ یعنی در وضع قانون، براساس ارزش‌ها و ضوابط کلی اسلام و مصالح آن تصمیم‌گیری می‌شود. تصمیم‌گیری درباره بخشی از این مقررات و قوانین، مربوط به قوه مقننه و دستگاه قانون‌گذاری است، و بخشی هم به دلائل مختلفی - به دولت واگذار شده است؛ تصمیماتی که کابینه می‌گیرد و یا مقرراتی که وضع می‌کند، حکم قانون را در قوه مجریه دارد.

بنابراین، در هر نظامی، وضع قوانین به نظام ارزشی جامعه وابسته است؛ و اینکه دین در آنها نقش

حیاتی داشته باشد، یا نه، براساس چه ارزش‌هایی قانون وضع کنند؟

## سلامت اداری و راه‌های مبارزه با فساد اداری

استاد علامه مصباح یزدی\*

## چکیده

آسیب‌شناسی نظام اداری و شناسایی راه‌کارهای مبارزه با فساد اداری با هدف نیل به سلامت اداری، از جمله موضوعات مهم و ضروری برای نظام اسلامی است. جوامع مختلف، با توجه به نوع نظام مورد پذیرش خود، شیوه‌هایی را برای سلامت اداری خود تدوین و مورد اجرا قرار می‌دهند. توجه به گرایش‌های افراد مورد گزینش، آموزش‌های لازم قوانین و مقررات و نظارت بر حسن اجرای قوانین و... از جمله این شیوه‌ها است.

در نظام مردم‌سالاری دینی، افزون بر موارد فوق و دقت و حساسیت در گزینش‌ها، تعهد اخلاقی و پایبندی به دین و آموزه‌های دینی، و تقوا و ملکه درونی و تشویق‌ها و تنبیه‌ها از جمله مواردی است که برای نیل به سلامت اداری بسیار مهم و حایز اهمیت است.

**کلیدواژه‌ها:** سلامت اداری، تعهد اخلاقی، فساد اداری، گزینش.

## سازوکارهای اجرای قوانین

بعد از وضع قانون، باید آموزش داده شود تا مردم بدانند چه قانونی وجود دارد که باید رعایت شود. به علاوه، باید قانون توجیه‌پذیر باشد؛ یعنی مردم باور کنند که این کار به نفع آنان است و مصالح ایشان را تأمین می‌کند و جلوی مفاسد را می‌گیرد. از سوی دیگر، پس از وضع و آموزش قانون، باید انگیزه لازم و کافی برای اجرای قانون، در مردم ایجاد کرد. بالاخره، قانون خواه ناخواه منافع گروهی را محدود می‌کند. وقتی می‌گویند: این کار را نباید کرد، یا این کار را باید کرد، کسی که دلش می‌خواهد آزاد باشد و از هر راهی شده سوءاستفاده کند، تصور می‌کند که به او محدودیت‌هایی تحمیل شده است. دلش می‌خواهد از زیر بار قانون شانه خالی کند و دوست دارد منافع خودش را تأمین کند. پس غیر از آموزش و توجیه قانون، باید انگیزه اجرای قانون را نیز در مردم زنده کرد. اگر مردم تصور کنند که این قوانین ناعادلانه و دست و پا گیر است، قانون بی‌فایده است و مردم سعی می‌کنند از زیر بار قانون شانه خالی کنند و به دنبال بهانه می‌گردند تا تخلف کنند. پس لازم است، غیر از آموزش دادن، یک دستگاه تربیتی وجود داشته باشد که صلاحیت‌های اخلاقی لازم را در مردم به وجود بیاورد.

در جامعه‌ای که دین حاکم باشد، بالاترین عاملی که می‌تواند مقررات را نهادینه کند، تعهد به دین، واجب و حرام باور به حساب و کتاب و قیامت و عذاب ابدی است. هر قدر اینها قوی‌تر باشد، انگیزه برای عمل به قانون بیشتر خواهد بود. با این حال، آدمی مختار است؛ و این گونه نیست که همه افراد جامعه به قوانین پایبند باشند.

تجربه هزاران ساله زندگی بشر نشان داده است که در هر جامعه‌ای هنجارشکنانی وجود دارند که بعد از همه این مراحل، باز هم دلشان می‌خواهد منافع خودشان را از راه‌های غیر مشروع تأمین کنند؛ از این‌رو، قانون‌شکنی می‌کنند. این موضوع در بسیاری از کشورهای جهان، که خود مدعی رعایت قانون هستند، هم رخ می‌دهد، و کمابیش در همه جا وجود دارد. کشوری را سراغ نداریم که هیچ تخلف قانونی و یا هنجارشکنی در آن انجام نگیرد. برای جلوگیری از این کار و اینکه بتوان جلوی هنجارشکنی را در جامعه گرفت، هم اندیشه بشری و هم دستور و قانون الهی، به ما آموخته است که، باید در درجه دوم، قانونی وضع شود برای متخلفان و هنجارشکنان؛ اگر کسی تخلف کرد، قوانین کیفری وجود داشته باشد که آنان را مجازات کند. این قانونی است برای متخلفان از قانون؛ یعنی هنگامی که قانونی وضع می‌شود، اگر مردم تخلف کردند، برای اینکه این تخلف تکرار نشود، قانون دیگری وضع می‌کنند که جنبه بازدارندگی داشته باشد. آن قانون دوم، هم همین مراحل را باید طی کند.

هنر وجود این قوانین در نظام‌های سیاسی، این است که تخلفات کمتر شود. اگر قوانین کیفری درست رعایت شود، بازرسی‌ها درست انجام گیرد، قوانین رعایت شود، تبعیضی نباشد، صاحبان قدرت نفوذ پیدا نکنند، آنگاه تخلفات کمتر خواهد شد. این یک موضوع ایده‌آل است. بهترین جامعه، جامعه‌ای است که تخلفات و هنجارشکنی‌ها در آن کمتر باشد. اما نمی‌توان جامعه‌ای را سراغ گرفت که تخلف و یا هنجارشکنی در آن نباشد. در اندیشه دینی ظاهراً جامعه مهدوی و زمان ظهور ولی عصر عجله الله تعالی فرجه هم این طور نیست که در آن تخلف نباشد. با این تفاوت که آن نظام عادلانه‌ای است؛ کسی نمی‌تواند از کیفرش فرار کند. در نظام و جامعه مهدوی یک دستگاه حاکمه عادل وجود دارد که متخلفان را مجازات می‌کند.

## شیوه‌های مبارزه نظام اسلامی با فساد اداری

در نظام‌های سیاسی عادی، علاوه بر تصویب قانون و اجرای آن، بازرسانی برای شناسایی متخلفان وجود دارند. اما بسیاری اوقات، خود بازرسان که آموزش داده می‌شوند و استخدام می‌شوند، و کارشناسانی که برای جلوگیری از فساد و تخلفات اداری به کار گرفته می‌شوند، توسط افرادی تطمیع شده و با رشوه آنها را می‌خرند. گویا راه دزدی و فساد جدیدی باز می‌شود و تخلفات اداری گسترش می‌یابد.

پس چه باید کرد؟ مراحل یاد شده، کاملاً منطقی است. معنی ندارد بدون قانون عادلانه، انتظار داشته باشیم جامعه عادلانه‌ای داشته باشیم. در صورت وقوع فساد اداری، باید بررسی کرد چه کسی تخلف کرده است. قوه قضائیه باید ثابت کند که چه کسی تخلف کرده است. و بالاخره، مجری قانون و پلیس قضایی نقش بازدارندگی دارد. پس، از ابتدا به یک عامل بازدارنده احتیاج است؛ در نظام‌های سیاسی دنیا، از قوه قهریه، حبس، جزای نقدی و تنبیه بهره می‌گیرند. اما در نظام‌های الهی، و جامعه دینی، که مردم پایبند به دین هستند، علاوه بر مراحل مزبور، ترس از خدا نیز معیار مهمی است. از این‌رو، نظارت و اجرای قانون معنا و مفهومی دیگر دارد.

اگر افراد دین‌دار باشند، قانون‌گذارش قانون را درست وضع می‌کند؛ زیرا مصالح مردم را قانون‌گذار به خوبی می‌داند. در وضع قانون، رعایت مصالح مردم (و نه خودش) مهم است. در این نظام، هر مسئولیتی که به کسی بسپارید، احتمال تخلف دارد، ولی عوامل بازدارنده بیرونی کارساز و راه‌چاره اصلی نیست، بلکه یک عامل درونی نیز لازم دارد. البته عوامل بیرونی هم فی‌الجمله نقش‌هایی دارند، مثلاً تشویق مؤثر است؛ نیروهای انتظامی، گاهی واقعاً فداکاری‌هایی می‌کنند و از رشوه‌های سنگین صرف‌نظر می‌کنند؛ تنبیه، مواخذه، بازداشت و مجازات‌های پیش‌بینی شده هم مؤثر است، اما اینها درمان

است. باید برای برنامه‌ریزی این کار، متخصصان بنشینند فکر کنند که مطالبی که برای پلیس بیشتر اهمیت دارد، و تعهدآور است، کدام است؟ آنها را از متون اسلامی و از تجارب دیگران استخراج و در قالب یک برنامه جامع تنظیم کنند و آنها را آموزش دهند. این آموزش‌ها هم باید کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت باشد. برای هر دستگاهی این امر لازم است.

ابتدا باید از ورودی دستگاه‌ها شروع کرد و گزینش‌ها را حساب شده انجام داد. فردی که می‌خواهید استخدام کنید، باید زمینه این نکات را در او بررسی کنید. افراد متخصص و متعهد را باید شناسایی و با آموزش‌های لازم به کار گرفت. متأسفانه معمولاً، در نظام‌های سیاسی دنیا، این گونه است که روی تعهدهای اخلاقی چندان تکیه نمی‌شود. همه کشورهای دنیا در گزینش‌ها حساسیت‌های لازم را دارند. در گزینش نیروهای انسانی، به سلامت بدنی، سلامت فکری، سیاسی و وابستگی‌های حزبی و تا حدودی اخلاقی توجه می‌کنند. ما هم باید در نظام اسلامی در گزینش نیروهای انسانی بر تعهد اخلاقی و سلامت فکری و سیاسی توجه کنیم. در این میان، تعهد اخلاقی و ملکه تقوا بسیار مهم است. باید فکری کرد که این جهت تقویت شود؛ در نظام دینی ما تعهد اصلی اساسی است. برای ما اخلاق و دین مساوی است، چون اخلاق ما اخلاق اسلامی است. براساس مبانی دینی، پابندی به اخلاق و تعهد اصلی اساسی است. اگر افراد ملکه تقوا و کنترل درونی داشته باشند، و به دین و آخرت ایمان داشته باشند، هرگز دنبال فساد نمی‌روند. اگر این کار را بکنیم، می‌توان اطمینان پیدا کرد که واقعاً یک کار ریشه‌ای انجام گرفته است. در گزینش‌ها اصالت خانوادگی، سوابق کاری، و پرس‌وجو از محیط زندگی فرد ضروری است.

مسئله دوم، تشویق کارمندان صالح است. رئیس دستگاه باید این کار را جدی بگیرد. در فرمایشات امیرالمؤمنین علیه السلام برای مالک اشتر، بر این مسئله تأکید شده است که کارمندان صالح با کارمند خاطی نباید پیش تو یکسان باشند. باید به افراد صالح اهمیت داد، احترام کرد، و با انواع تشویق‌های روانی و کمک‌های مالی به افراد و اعطای مزایا، زمینه افزایش تعهد فرد را در سازمان افزایش داد. درباره نوع تشویق هم باید تحقیقات میدانی صورت گیرد که چه نوع تشویقی بیشتر مؤثر است، شاید برای بسیاری از کارمندان ما، یکی از بهترین تشویق‌ها، این است که بگویند در سال یک روز می‌توانید به زیات امام رضا علیه السلام و یا عتبات عالیات و یا دیدار مقام معظم رهبری بروید. واقعاً ممکن است برای کسانی، این گونه تشویق‌ها از هر جایزه مادی بیشتر ارزش داشته باشد؛ زیرا تشویق‌های معنوی، ماندگارتر است، بودجه آن‌چنانی هم نمی‌خواهد. مسئله سوم، مؤاخذه و برخورد با کارمندان خاطی است. باید با افراد خاطی متناسب با نوع تخلف، برخورد کرد مثل تذکر، درج در پرونده، و یا تنبیه‌های شدیدتر.

قطعی نیست، به علاوه که محدودیت‌هایی دارد. از این رو، اگر کسی چنین ایثاری کرده، از گرفتن رشوه چشم‌پوشی کند، همه تعجب می‌کنند که چگونه کسی حاضر شده از گرفتن رشوه صرف‌نظر کند! اما این چند اتفاقات در میان بازرسان، قضات و... دنیا اندک است. بنابراین، در قانون‌گذاری همه این فرآیندها را باید رعایت کرد و از قانون‌گذاری تا اجرا و نظارت باید سازوکارهای لازم را پیش‌بینی کرد. اما روح همه اینها و آن چیزی که می‌تواند تأثیر آنها را تضمین کند، عامل معنوی و درونی است. این عامل درونی، دین و ترس از خدا، توجه‌های مربوط به دین، فرهنگ و معارف ناب الهی است.

البته بعضی از اقوام هم هستند که طبق یک تربیت‌هایی، عامل اخلاقی درونی را در افراد تقویت می‌کنند؛ ولی بهترین عاملی که می‌تواند عمومیت و عمق داشته باشد، ایمان و تقوا و ترس از خدا است. فساد اداری یعنی چه؟ مصداق روشن فساد اداری این است که قانون صحیحی وضع شده، آموزش لازم هم به مردم داده شده، ابزارهای بازدارندگی هم تهیه شده، بازرسی و نظارت هم وجود دارد، ولی کسانی در عین حال ریسک می‌کنند و تخلف می‌کنند. این موارد کم هم نیست. بعضی از تخلفات بسیار شرم‌آور است. ما باید همه این مراحل را دقیقاً رعایت کنیم. اما همه اینها مربوط به پلیس نیست، بلکه قانون‌گذاری که در مجلس می‌خواهد قانون وضع کند، یا کسی که در کابینه می‌خواهد تصمیم‌گیری کند، باید سازوکارهای لازم را در نظر بگیرد. اما کار اساسی، آموزش و فرهنگ‌سازی و تربیت از همان دوران طفولیت است. مبارزه با فساد در جامعه اگر بخواهد ریشه‌ای باشد، از آموزش ابتدایی آغاز می‌شود و در نظام آموزشی باید جدی گرفته شود. در برنامه‌های تلویزیونی و رسانه‌های ارتباطی باید فرهنگ‌سازی شود. در این زمینه، همه دستگاه‌های متولی فرهنگ باید نقش سازنده خود را در فرهنگ‌سازی به خوبی ایفا کنند. در این صورت، می‌توان شاهد کاهش هنجارشکنی‌ها در جامعه بود.

بنابراین پلیس کشور می‌تواند با اختیاراتی که دارد و با استفاده از حقوق و اختیاراتی که قانون به او داده، برنامه‌هایی را عملیاتی کند و آموزش‌های لازم را به نیروهای نظامی و انتظامی بدهد. آگاهی به قانون چندان دشوار نیست، ولی مهم‌تر از آن، تقویت انگیزه رعایت قانون است. دستگاه‌ها باید خودشان قانون خود را رعایت کنند. در این میان، طبیعی است که تخلفات بازرسان و ناظران و مجریان قانون دور از انتظار است. به‌ویژه دستگاه قضایی نیز در این زمینه نقش برجسته‌ای دارد. اگر این دستگاه فاسد شد، دیگر مردم به چه امید داشته باشند؟ بنابراین، طبق این تحلیل، باید برای پلیس دو نهاد و ارگان پیش‌بینی شود؛ یکی برای آموزش‌های لازم نسبت به قوانین و مقررات، و دیگری برای تربیت اخلاقی و فرهنگ‌سازی به منظور بالا بردن سطح تعهد افراد جامعه. این یک کار ریشه‌ای و اساسی و بنیادین

باید افراد در سازمان احساس کنند نظارت جدی بر کار آنها در سازمان وجود دارد. و افراد زیره ذره‌بین هستند و کارهای خوب و یا بد آنها به چشم می‌آید.

بنابراین، سه عامل برای جلوگیری از فساد اداری لازم است: اول، در گزینش دقت بیشتر شود و روی عامل تعهد اخلاقی تکیه شود؛ دوم، تشویق و پاداش؛ و سوم، مواخذه و برخورد. علاوه بر اینکه فرهنگ‌سازی و ارائه آموزش‌های لازم برای اطلاع از قوانین و مقررات ضروری است. از میان همه اینها، تربیت‌های اخلاقی مهم‌تر است. باید مطالعه کرد که چگونه باید آن را در سازمان توسعه داد و نهادینه کرد. برنامه‌ها در این عرصه را باید در سه مرحله کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت اجرا کرد. همه این برنامه‌ها برای این است که کار پلیس و اهمیت کار او، که تأمین امنیت جامعه است، دارای نقشی بسیار حیاتی است. نقش پلیس و دستگاه قضایی در حفظ دستاوردهای جامعه اسلامی بسیار حساس و سرنوشت‌ساز است.