

مدیریت اسلامی و راهکارهای دولت برای مهار فساد اداری در ایران

بابک بهادری^۱

دکتر حسینعلی بهرامزاده^۲

تاریخ دریافت: 92/09/02

تاریخ پذیرش: 92/12/25

چکیده:

اداره سازمان و جامعه با رویکرد ارزشمدارانه برای نظامی که هویت و مشروعیت خود را از ایدئولوژی خویش می‌گیرد بسیار مهم است. فساد اداری در ایران تاکنون از جنبه‌های متعددی بررسی و راهکارهای مختلفی برای پیشگیری و مهار آن ارایه شده است اما در پژوهش‌های انجام شده، اشاره‌ای هرچند به صورت مختصر و اجمالی به راهکارهای عمومی قانونی شامل قوانین و مقررات و برنامه‌های مدیریت عمومی شامل همه بخش‌های اداری حکومتی در ایران، برای مبارزه با فساد اداری کارکنان نشده است. این مقاله ضمن بررسی اجمالی اما جامع ادبیات موجود، مهمترین عوامل بروز فساد اداری را برشمرده، قوانین، برنامه‌ها و آیین‌نامه‌های مدیریت عمومی در ایران طی دو دهه اخیر برای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری کارکنان را معرفی و بررسی می‌کند و در انتها نیز به موانع و چالش‌های فراروی سلامت اداری کارکنان دستگاهها و نهادها اشاره دارد.

واژگان کلیدی: مدیریت اسلامی، فساد و سلامت اداری، عوامل، راهکارها، قوانین و مقررات.

موانع و چالش‌ها.

1 - دانشجوی دکتری مدیریت دولتی گرایش مدیریت منابع انسانیدانشگاه آزاد اسلامی واحد بجنورد، بجنورد، ایران. E mail:

Babak27r@yahoo.com

2 - دکتری مدیریت منابع انسانی - دانشیار دانشگاه آزاد اسلامی بجنورد

مقدمه:

گستره تاثیر فساد اداری کارکنان در سازمانها و جامعه به اندازه‌ای است که ابعاد مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را متاثر می‌سازد. به همین دلیل هر چند فساد اداری کارکنان در تعاریف به ابعاد مختلفی تقسیم‌بندی شده است اما تمامی جنبه‌های آن را با نگرش مدیریت عمومی می‌توان در فساد اداری مالی خلاصه کرد.

چرایی بروز این ناهنجاری در سازمانها و جامعه‌ای که نظام سیاسی آن هویت و مشروعیت خود را از ایدئولوژی خویش می‌گیرد نقش تعیین کننده‌ای در بررسی و ارایه راهکارهای پیشگیری و رفع آن دارد. در تبیین ساختار کلی فساد اداری کارکنان در جامعه، تقسیم‌بندی‌های مختلفی وجود دارد. در یک تقسیم‌بندی به شاخه‌های فساد سیاسی، قانونی و اداری مالی اشاره شده است (فرهادی، 80). در دسته‌بندی دیگری به فساد اداری سیاه، فساد اداری خاکستری و فساد اداری سفید تقسیم شده است (هیدن هایمر¹، 2002). در انواع دیگر طبقه‌بندی به فساد اداری سازمان یافته و بدون سازمان نیز اشاره شده است. به هر روی، نظام اداری ایران نیز، همانند سایر کشورها، از فساد اداری مالی و آسیب‌های آن مصون نبوده و موجب عقب ماندگی کشور و بروز دغدغه‌ها و نگرانی‌های متعدد در راس نظام شده است (دانایی‌فرد، 1385). نگرش کاربردی به راهکارهای قانونی و برنامه‌های عمومی کشور در پیشگیری و مبارزه با فساد اداری کارکنان و کارکردگرایی در نظریه‌ها و تئوری‌های موجود می‌تواند رهگشای بسیاری از موانع و چالش‌های فراروی مدیریت این ناهنجاری در منابع انسانی باشد.

پیشینه موضوع:

در تعاریف عبارات «مدیریت اسلامی» و «فساد اداری» تاکنون رویکردهای مختلفی مدنظر قرار گرفته است. چپستی «مدیریت اسلامی» و ارایه تعریف جامعی از ترکیب اضافی این دو واژه در بین صاحب‌نظران محل مناقشه است از نظر آیت‌... مصباح یزدی، «مدیریت اسلامی را مدیریت مدیران اسلامی می‌دانند همانگونه که فلسفه اسلامی به معنای فلسفه فیلسوفان مسلمان است. نظام ارزشی اسلام، مدیریت مدیران مسلمان را تحت تاثیر قرار میدهد و در روشهای عملی آن‌ها تاثیر می‌گذارد،

¹ - Heidenheimer

این معنای صحیح مدیریت اسلامی است. نظیر همین سخنان را در اقتصاد اسلامی نیز می‌توان گفت، هیچ کس مکانیزم‌های علمی حاکم بر بازار را رد نمی‌کند» (مصباح یزدی، 1376، ص 283). به عقیده زنده‌یاد علامه محمدتقی جعفری، «مدیریت ارزشی منکر مدیریت علمی نیست و تاکید آن بر انسان و رعایت اوست. چیزی بر مدیریت علمی می‌افزاید و پایش در کفش او نمی‌کند مگر اینکه پای انسان در کار باشد» (علامه جعفری، نشریه مصباح، ش19).

در مقوله فساد اداری، برخی تعاریف به امور مادی و مالی و کسب و کار توجه داشته‌اند، برخی به منفعت عمومی و ضرر و زیان عمومی فساد توجه کرده و برخی تعاریف نیز به بخش عمومی فساد انحراف کارکنان سازمان متمرکز بوده‌اند (قلی‌پور، 1384). ساموئل هانتینگتن در تعریفی از فساد اداری آن را به مجموعه‌ای از رفتارهای آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق کرده که ضوابط و عرف پذیرفته شده برای دستیابی به منافع غیرسازمانی، نادیده گرفته می‌شود. طبق تعریف بانک جهانی و سازمان شفافیت بین الملل در سال 2003، فساد اداری عبارت است از «سوء استفاده از اختیارات عمومی (سازمانی، دولتی) برای کسب منافع شخصی». کمیسیون مستقل ضد فساد نیز در سال 1998 به فساد اداری مالی توجه داشته و آن را «انجام اعمال اداری توسط ماموران دولتی به شکل ناقص و غیرصادقانه» دانسته است.

طبق قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب 1390/8/7 مجمع تشخیص مصلحت نظام، فساد اداری عبارت است از «هرگونه فعل یا ترک فعلی که توسط اشخاص حقوقی یا حقیقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً با هدف کسب هر گونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیمی برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام گیرد و یا ضرر و زبانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید. نظیر ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداختهای غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی» لازم به تاکید است که فساد اداری با تخلفات اداری متفاوت است و تکرار و بعضاً سازمان یافتگی تخلفات اداری موجب فساد اداری می‌شود. محورهای عمده تخلفات اداری در ماده 8 قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب 1372/9/7 مجلس شورای اسلامی و تایید 1372/9/17 شورای نگهبان به تفصیل در 38 موضوع آمده است.

در فساد اداری تمامی منابع سازمان اعم از تجهیزات، پول، مواد اولیه، منابع انسانی، اطلاعات و زمان به صورت آگاهانه برای استفاده شخصی یا گروهی خارج از ضوابط و عرف سازمان به کار گرفته می‌شود و نقش منابع انسانی و تاثیر فساد اداری بر این منبع پررنگ‌تر از سایر منابع است چرا که منابع انسانی ریشه و عامل اصلی تغییرات سازمانی و مدیریت و تحولات سایر منابع است.

در رابطه مفسدانه اداری، حداقل چهار بعد وجود دارد. 1- مبادله؛ وجود حداقل دو طرف به عنوان عرضه کننده و دریافت کننده 2- نقض هنجارها؛ تخطی از هنجارهای قانونی و ارتکاب رفتار غیراخلاقی 3- سوء استفاده از قدرت؛ استفاده از قدرت برای منافع شخصی 4- پنهان کاری؛ بر مبنای اعتماد طرفین (ون دین¹، 2001). فساد اداری آثار و تبعات گسترده‌ای در سازمان و جامعه دارد که کاهش فرصت‌های سالم پیشرفت برای کارکنان، اتلاف منابع، کاهش بهره‌وری، اختلال در کارایی نظام اداری در حوزه سازمانی و اختلال در نظام اقتصادی، کاهش درجه مشروعیت و اثر بخشی دولت، خلل در نظام فرهنگی و اجتماعی، کند کردن حرکت توسعه کشور، خلل در مشروعیت نظام سیاسی، کاهش احترام به قانون اساسی و در نهایت افول جامعه در عرصه کلان از تبعات آن ذکر شده است. بروز معضلات و ناهنجاری اجتماعی نظیر ارتشاء، اختلاس، کلاهبردای، پارتی بازی، بی‌عدالتی، باج خواهی، نارضایتی ارباب رجوع، بی‌اعتمادی عمومی از دیگر تبعات فساد اداری در سازمان و جامعه است.

برای تبیین فساد اداری، رویکردها، نظریه‌ها و مدل‌های مختلفی ارائه و تبیین شده است که از جمله رویکردهای مطرح می‌توان به رویکرد هزینه فایده، رویکرد محرومیت نسبی، رویکرد رانت‌جویی و رویکرد حامی پیرو اشاره کرد. در زمینه نظریه‌های مطرح برای تبیین و تشریح فساد اداری می‌توان تئوری نهادی‌سازی، تئوری هنجار (نرمال) سازی فساد در سازمانها، تئوری توجیه‌پذیری و تئوری رفتار طراحی شده را نام برد. مدل‌های مطرح در این زمینه نیز دیدگاه اخلاق گرایان، دیدگاه‌های رفتار اخلاقی (سودباوری، فردباوری، حقوق اخلاقی، عدالت)، دیدگاه وجدان کاری، دیدگاه کارکردگرایان، دیدگاه آسیب شناسی اجتماعی، دیدگاه تضاد ارزشی و دیدگاه کارکردی فرهنگ بوده است. برای نمونه در نظریه نهادی‌سازی چنین بیان شده است که اعمال فاسدانه

¹ - Van Dayne

بخشی از رفتار کارکنان در ساختار سازمانی شده و به فساد اداری مشروعیت داده می‌شود (سجی^۱، 2003). طبق رویکرد هزینه‌فایده، ارتکاب فساد اداری مالی مانند بسیاری از اعمال انسان، ریشه عقلایی دارد؛ یعنی هنگامی فرد مرتکب فساد اداری مالی می‌شود که از دیدگاه او، منابع مورد انتظار از هزینه‌های اقدام مدنظر، بیشتر باشد. در این دیدگاه، ارتکاب فساد برای مجرم، هزینه و منافی دارد که مجرم هزینه‌های احتمالی را که خطر کشف جرم و مجازات است قبل از اقدام محاسبه می‌کند.

عوامل بروز فساد اداری کارکنان

از نظر اندیشمندان، عوامل متعددی در بروز فساد اداری مالی تاثیر دارند. در دسته بندی کلی این عوامل عبارتند از ویژگی‌های فردی؛ مانند سن، جنسیت، ملیت، نژاد، مهارت، تحصیلات، پیشینه اجتماعی و مقام. ویژگی‌های سازمانی؛ مانند سبک رهبری، فرهنگ سازمانی، نظام جبران، توسعه پرسنل و عوامل محیطی. در سطح کلان؛ مانند عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی کشور (کولمن^۲، 2008). 70 نمونه از پژوهشها درباره فساد اداری در سال 2006 توسط دو پژوهشگر به نام‌های هان و سل دیدی^۳ بررسی شده است و برخی عوامل مدیریتی و سازمانی موثر در بروز فساد اداری مالی از نظر این دو محقق عبارتند از: سطح دستمزدها، نابرابری درآمدها، اختلاف در قدرت، ساختار سازمانی، عوامل کنترلی و نظارتی، بوروکراسی بیش از حد، مقررات پیچیده و زائد و میزان مسوولیت کارکنان. در سال 2008 نیز فوکو^۴ دامنه‌ای از مقالات منتشر شده در سالهای 1967 و 2005 را بررسی کرده و نشان داده است که هرچه تبعیض‌ها، شکافها، و فاصله بین کارکنان و مدیران افزایش یابد فساد نیز در سازمان افزایش می‌یابد. وی در پژوهش خویش نشان داده است که مهمترین عامل بروز فساد اداری مالی، حقوق و دستمزد و در مجموع عامل اقتصادی بوده است ضمن اینکه قدرت‌های مازاد، اعتماد بیش از حد و سیستم کنترل نامناسب را نیز از دیگر عوامل بروز فساد اداری مالی دانسته است.

در یکی از پژوهشهای انجام شده در ایران، هفت عامل اصلی از عوامل متعدد سازمانی و مدیریتی موثر بر بروز فساد اداری مالی مهم شناخته شده است که عبارتند از: 1- عوامل ساختاری؛

¹ - Tsegaye

² - Kuhlman

³ - Seldady and Haan

⁴ - Fokuoh

تشکیلات اداری، قوانین، سیستم‌ها و روش‌ها 2- فرهنگ سازمانی 3- ارتباطات 4- عوامل روانی (شخصیت و جوسازمانی) 5- نظام پرداخت 6- سیستم نظارت و کنترل 7- وظایف مدیریت. براساس همین پژوهش، از میان عوامل مدیریتی موثر بر فساد اداری نیز ضعف مدیران در سه عامل رهبری و هدایت، نظارت و کنترل و بسیج منابع و امکانات به عنوان عوامل تعیین کننده شناخته شده است (عظیمی. زمستان 1389). براساس یکی از پژوهش‌های میدانی انجام شده در استان خراسان رضوی، عمده‌ترین علل متداول در پیدایش و گسترش فساد اداری به این شرح بوده است: اختلاف فاحش میان میزان درآمد کارکنان و حجم هزینه‌های آنان، روابط خویشاوندی بین کارکنان، حرص و طمع و تعلق خاطر به مادیات در بین کارکنان، وسعت دامنه دخالت‌های دولت در تصدی امور، افراط در وضع قوانین و محدود نمودن بخش خصوصی، عدم حساسیت جامعه نسبت به معیارهای اخلاقی، افزایش شهرنشینی، دامنه فعالیت‌های نظارتی و تنبیهی دولت، امنیت ناشی از فضای آلوده به فساد، تساهل و تسامح نسبت به فساد. از جمله عوامل محیطی موثر در بروز فساد اداری نیز عوامل فرهنگی و اجتماعی، عوامل اقتصادی، عوامل سیاسی و عوامل اداری است. که عوامل سیاسی و اداری بیشتر به عنوان عوامل تسهیل کننده در بروز فساد به شمار می‌روند. از جمله مهمترین این موارد می‌توان موارد زیر را نام برد. ریشه‌های فرهنگی و عقیدتی، فرهنگ عمومی، ارزش‌ها و هنجارهای جامعه، مادی گرایی، فرد گرایی، مصرف گرایی، نقش و رنگ ارزشها. بی ثباتی اقتصادی، تورم، رکود اقتصادی، کاهش درآمدها و کاهش قدرت خرید مردم و توزیع ناعادلانه درآمدها در جامعه. نارسایی ساختار و کم توانی اجرایی نهادهای نظارتی در پوشش کامل حوزه‌های تعریف شده، وابستگی‌های سیاسی مدیران و ذینفعان، ناآگاهی مردم از حقوق قانونی، تشکیلات اداری ناکارآمد، پیچیدگی، تعدد، نارسایی و اجرای ضعیف قوانین، فقدان شایسته سالاری و مدیریت ناکارآمد. (فرهادی، 80)

راهکارها و اقدامات عمومی برای کاهش فساد اداری در ایران

در نکوهش فساد اداری و رشوه در قرآن کریم و روایات نقل شده از پیامبر اکرم (ص) و امامان معصوم نیز موارد بسیاری می‌توان یافت. آیه 188 سوره مبارکه بقره می‌فرماید: "اموالتان را میان خودتان به ناروا مخورید و [به عنوان رشوه قسمتی از] آن را به قضات مدهید تا بخشی از اموال مردم را به گناه بخورید در حالی که خودتان [هم خوب] می‌دانید." پیامبر اعظم (ع) نیز فرموده‌اند:

رشوه دهنده و رشوه گیرنده همه در آتش دوزخند. در نامه 79 نهج البلاغه نیز امام علی (ع) از رشوه به عنوان عامل نابودی ملت‌ها یاد شده است.

مدیریت عمومی (دولتی) در ایران شامل همه بخش‌های اداری حکومتی در ایران، تاکنون اقدامات مختلفی را اعم از تصویب قوانین، برنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و تشکیل ستادها در سطوح مختلف برای مبارزه با فساد اداری کارکنان و مهار این ناهنجاری در ساختار اداری و منابع انسانی کشور انجام داده است. قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب 1372/9/7 مجلس شورای اسلامی و تأیید 1372/9/17 شورای نگهبان نخستین قانون مصرح در این زمینه است. در این قانون ضمن تبیین و تشریح تشکیلات مورد نیاز برای مبارزه و مهار تخلفات اداری، مصادیق تخلفات اداری به تفصیل برشمرده شده، نحوه رسیدگی به این تخلفات تشریح شده و مجازات‌های لازم نیز تعیین شده است.

اقدام بعدی مدیریت دولتی در ایران تصویب آیین‌نامه ارتقای کارایی و هماهنگی دستگاههای نظارتی دولت برای ارتقا سلامت اداری در تاریخ 1381/2/9 توسط ستاد ارتقا سلامت نظام اداری و مقابله با فساد است. در این آیین‌نامه، دستگاههای نظارتی و واحدهای نظارتی زیرمجموعه قوه مجریه مشخص شده، به وضعیت موجود و مشکلات واحدهای نظارتی این قوه در بخش‌های سیستم‌های عملیاتی، نیروی انسانی، دستگاههای اجرایی، قوانین و مقررات و بخش‌های فاقد نظارت اشاره شده و اقدامات اجرایی لازم نیز بیان و تصریح شده است.

در مورخ 1382/12/20 نیز هیئت وزیران برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اداری را تصویب کرد که در این برنامه، اهداف برنامه و لوایح و همچنین قوانین مرجع برای مبارزه و مهار فساد اداری در ایران به تفصیل بیان شده است. هیئت وزیران یکسال بعد در تاریخ 1383/12/22 آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های دولتی هیئت وزیران را به تصویب رساند. دولت در این آیین‌نامه، مصادیق رشوه، تکالیف و وظایف دستگاههای اجرایی، تکالیف و وظایف کارکنان در صورت اطلاع از وقوع مصادیق مشروح در آیین‌نامه، نحوه رسیدگی به تخلفات رشوه‌گیرندگان و مجازات‌های اداری را تبیین و تعیین کرده است.

پس از اقدامات ذکر شده و تصویب آیین‌نامه‌های مختلف توسط هیئت دولت، لایحه پیشنهادی دولت به مجلس شورای اسلامی به عنوان قانون ارتقای سلامتی نظام اداری و مقابله با فساد در

1387/2/29 توسط مجلس برای اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال به تصویب رسید و پس از سه سال اجرای آزمایشی، در مورخ 1390/8/7 توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام اصلاح و تایید و در آذرماه همان سال توسط مجلس شورای اسلامی برای اجرا به دولت ابلاغ شد. این قانون که کامل ترین مرجع مکتوب رسمی کشور در زمینه مبارزه با فساد اداری تاکنون شناخته می شود در 35 ماده شامل تعاریف فساد، اشخاص مشمول قانون، تکالیف دستگاهها (در هر سه قوه) در پیشگیری از مفاسد اداری و تکالیف عمومی کلیه دستگاههای مشمول است.

براساس آیین نامه ها و برنامه های مصوب برای مبارزه و مهار فساد اداری در ایران، شاخص های عمومی ابلاغ شده برای سلامت و فساد اداری شامل 14 شاخه است که به تفصیل در 120 زیرشاخه تبیین و به اشخاص مشمول قانون ابلاغ شده است. 14 شاخه اصلی این شاخص ها به ترتیب عبارتند از: آموزش، شفاف سازی سازمانی، شناسایی و کشف گلوگاه های فسادخیز، سیستم های نظارتی، ساختار اداری، عملکردی سازمان، تکریم ارباب رجوع، سیستم های مکانیزه، بانک های اطلاعاتی، توسعه دولت الکترونیک، فردی و شغلی، تنبیه و تشویق، سیستم رفاهی، فساد و سلامت اداری.

شاخص های خاص سلامت اداری و امتیازات مربوط برای ارزیابی فعالیت دستگاه های اجرایی نیز براساس مستندات شامل چهار محور است که به ترتیب عبارتند از: تقویت قانون گرایی کارمندان و پاسخگویی یکسان به عموم مراجعین و تکریم آن ها به ارزش 20 امتیاز در ارزیابی. اعمال نظارت و کنترل و حفظ روابط سالم کارمندان در انجام وظایف محوله و جلوگیری از ضرر و زیان دولت و بیت المال به ارزش 45 امتیاز. فعال کردن هیئت های بدوی و تجدید نظر در رسیدگی به شکایت مردم از کارکنان به ارزش 5 امتیاز و سنجش سالانه شاخص های سلامت اداری دستگاه به ارزش 10 امتیاز. جمع کل امتیاز این شاخص ها 80 امتیاز است.

شناسایی و کشف گلوگاه های فسادخیز یکی از محورهای فعالیت و شاخص های مهم مبارزه با فساد اداری است که به صورت عملیاتی در دستور کار کمیته های سلامت اداری دستگاه های اجرایی قرار دارد. در این محور اعضای کمیته سلامت اداری دستگاه های اجرایی اقدام به بررسی فرایندهای کاری واحدهای مختلف سازمانی اعم از مالی و غیرمالی نموده و نقاط مستعد بروز فساد اداری را به

عنوان گلوگاه در فرایندهای کاری شناسایی و اقدام به اصلاح و شفاف سازی آن می‌نمایند. در این زمینه فرمی تهیه شده است که عناوین نقاط آسیب‌پذیر به ترتیب اولویت در آن درج شده و سپس دلایل آسیب‌پذیر بودن به همراه اقدامات لازم برای حفظ سلامت این نقاط در این فرم درج می‌شود. از جمله نمونه معیارهای نقاط آسیب‌پذیر عبارتند از: صدور مجوزها، مناقصات و مزایده‌ها، پرداخت تسهیلات، نظارت‌ها و انواع واگذاری‌ها. برخی اقدامات پیش‌بینی شده برای سلامت این نقاط نیز عبارتند از: شفاف‌سازی فرایند انجام کار، اطلاع‌رسانی مناسب، ساده‌سازی و کوتاه کردن فرایند کار، کاهش روابط رودرو از طریق مکانیزه کردن و انتصاب افراد شایسته.

بازرسانی که طبق آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاهها و نهادهای مشمول انتخاب می‌شوند قبل از آغاز فعالیت سوگندنامه‌ای را امضا می‌کنند که در پیشگاه قرآن کریم به خدای متعال سوگند یاد می‌کنند که در انجام وظایف، ضمن کوشش، عدالت و صداقت را بدون هیچ‌گونه ملاحظه‌ای رعایت و هر گونه تخلف را به مسوولان مربوط گزارش نمایند.

سازمان شفافیت بین‌الملل

شاخص فساد اداری در کشورها توسط سازمان شفافیت محاسبه می‌شود. این سازمان شاخص فساد در کشورها را برحسب درجه فساد موجود در میان مقامات اداری و سیاستمداران، رتبه‌بندی می‌کند. این شاخص منعکس‌کننده نظرات کارآفرینان و تحلیلگران در سراسر جهان است. براساس آمارهای منتشر شده توسط این سازمان، ایران در بین 159 کشور بررسی شده در سال 2005 رتبه 93 را داشته است. در سال 2006 در بین 167 کشور رتبه 104، در سال 2007 رتبه 137، در سال 2010 در بین 180 کشور رتبه 146 و در سال 2013 نیز در بین 176 کشور بررسی شده رتبه 133 را داشته است.

دلایل موفق نبودن برنامه‌های مبارزه با فساد اداری مالی

با وجود تصویب و اجرای قوانین و برنامه‌های یاد شده، فساد اداری همچنان هزینه‌های سنگینی را بر نظام اداری، اقتصادی و اجتماعی کشور تحمیل می‌کند و ارقام خارج از تصویری به عنوان خروجی قابل انتشار ناشی از تعاملات ناسالم در نظام اداری و اقتصادی کشور برای افکار عمومی منتشر می‌شود. از جمله دلایل اصلی موفق نبودن برنامه‌ها و قوانین حفظ سلامت اداری کشور

می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: مجازات نشدن مرتکبان فساد اداری. وجود کارکرد مثبت فساد اداری برای نخبگان اداری و گروه‌های متنفذ و قدرتمند که در عمل به صورت نهادی برای توزیع مجدد درآمدها به سود این نخبگان عمل می‌کند. نظام‌مند نبودن و استمرار نیافتن برنامه‌ها و نظارت دستگاه‌های دولتی برای مبارزه با فساد اداری. تأکید بر روشهای تنبیهی به جای تأکید بر رویه‌های پیش‌گیرانه بروز فساد در برنامه‌ها و مقررات. سکوت یا ابهام قانون در تشخیص و اثبات برخی از مصادیق فساد. طولانی بودن فرایندها و روش‌های اجرای کار. آگاه نبودن ارباب رجوع از این فرایندها (فرهادی، 1380. عظیمی، 1389).

علاوه بر اقدامات ذکر شده برای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در ایران، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصول متعددی نظیر اصول 113، 173 و 174 دستگاهها و نهادهای نظارتی متعددی را در زیر مجموعه سه قوه و حتی ناظر بر سه قوه مشخص کرده و براساس قوانین مصوب تعداد این دستگاهها و نهادهای نظارت در سطح کلان کشور به بیش از 10 مورد می‌رسد که ذکر نام و وظایف و بررسی چالش‌های نظارتی هر یک از آنها و نهایتاً دلیل تشکیل شورایی هماهنگی نهادهای نظارتی براساس دستورالعمل اجرایی ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه در اواسط سال 1391، خارج از مجال این مقاله است و فرصتی دیگر می‌طلبد.

فرمولی برای پیشگیری از فساد اداری

در یک نگاه ساختارمند، فساد اداری معادل مجموع قدرت و انحصار، منهای پاسخگویی و شفافیت ذکر شده است. پاسخگویی و شفافیت - انحصار + قدرت (پنهانکار) = فساد ($C = M + D$)
 A-). تمرکز بر پیشگیری و بازسازی سیستم‌های فاسد از تلاش‌های موفقیت آمیز مبارزه با فساد است. این سیستم‌ها شامل نهادهای دولتی و خصوصی، فرمول ذکر شده را در ارزیابی آسیب‌پذیری به کار می‌گیرند و نظیر موفقترین مبارزات بهداشت عمومی، تاکید آنها بر پیشگیری است. با بررسی دو نکته، فساد اداری به عنوان یک سیستم تحلیل شده است؛ نخست اینکه فساد معادل قدرت انحصاری ناشی از اختیار نحوه ارایه کمی و کیفی خدمات در شرایط فقدان شفافیت و پاسخگویی

است و دوم آنکه فساد شور و شوق نیست بلکه یک جرم محاسبه شده است (کلیتگارد¹، 1998). این نگرش به دیدگاه عقلایی هزینه فایده در ارتکاب فساد اداری نزدیک است.

¹ - R.Klitgaard

دو سوال اساسی؛

آیا فساد می‌تواند قانونی باشد؟ آیا فساد تبعات و آثار مثبت دارد؟ با وجود اینکه معمولاً در برخی تعاریف فساد اداری از آن به عنوان اعمال غیرقانونی یاد می‌شود با این حال فساد اداری مالی می‌تواند شکل قانونی به خود گیرد. نظیر وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف قانونگذار. برای مثال قوانینی که بدون هیچگونه توجیه اقتصادی و یا اجتماعی، انحصار خرید، واردات، فروش یا تولید یک محصول را به یک فرد یا گروه اختصاص داده و یا دست آن‌ها را در بهره‌برداری از فرصت‌های محدود موجود به صورت کاملاً مشخص باز می‌گذارد.

برخی قایل به وجود نتایج و آثار مثبت فساد اداری در نظام اداری هستند. آن‌ها استدلال می‌کنند: با توجه به پایین بودن حقوق و مزایا در بخش عمومی، فساد اداری امکاناتی در اختیار کارکنان متخصص قرار می‌دهد تا به ادامه همکاری با سازمان ترغیب شوند. به اعتقاد هانتینگتون از نظر رشد اقتصادی جامعه‌ای که دارای بوروکراسی خشک، بیش از حد متمرکز و سالم است از یک جامعه‌ای که دارای بوروکراسی خشک، بیش از حد متمرکز و ناسالم است بدتر است؛ چرا که از یک منظر می‌توان فساد اداری را به عنوان راه میان‌بر برداشتن قوانین سنتی و مقررات اداری دست و پاگیر و بازدارنده توسعه اقتصادی در نظر گرفت. فساد از طریق ایجاد نوعی قابلیت انعطاف در انتظارات، برای ثبات سیستم مؤثر واقع می‌شود. این نظرات هر چند ممکن است در کوتاه مدت، واقعی به نظر برسند اما در تبیین آن‌ها از نقش مهمی که قانونگذار می‌تواند در تحقق این اهداف به وسیله وضع قوانین سالم کاربردی و رسمی ایفا کند غفلت شده است.

چند پیشنهاد برای پژوهش

- 1- نهادها و دستگاههای نظارتی جمهوری اسلامی ایران و تکالیف و چالش‌های شورای هماهنگی نهادهای نظارتی
- 2- راهکارهای کاهش فرایندهای کاری و نقش آن در سلب فرصت ارتکاب فساد اداری در بین کارکنان
- 3- راهکارهای شفاف سازی فرایندهای کاری و نقش آن در پیشگیری از فساد اداری
- 4- راهکارهای درونی سازی کنترل در کارکنان با هدف پیشگیری از ارتکاب فساد اداری

5- راهکارهای شناورسازی پویای سطح درآمدکارکنان متناسب با تغییرات پولی و مالی

کتابنامه:

1. دانایی فرد، حسن، چالش‌های مدیریت دولتی در ایران. انتشارات سمت، 1391
2. قلی‌پور، رحمت‌الله؛ تحلیل رابطه حکمرانی خوب و فساد اداری، فرهنگ مدیریت، پاییز 1384
3. عظیمی، حسین، و «دیگران» بررسی عوامل مدیریتی و سازمانی موثر بر فساد اداری مالی «اندیشه مدیریت راهبردی، پاییز و زمستان 1389
4. فرهادی، محسن، «فساد اداری و شیوه‌های کنترل آن» دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در مردادماه 80
5. قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب 1390/8/7 مجمع تشخیص مصلحت نظام
6. آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه های اجرایی ابلاغی شماره مورخ 1383/12/22 ریاست جمهوری
7. برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب 1382/12/20 هیئت وزیران
8. آیین نامه ارتقاء کارایی و هماهنگی دستگاهها و واحدهای نظارتی مصوب ستاد ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ابلاغی 1381/9/2 ریاست جمهوری
9. قانون رسیدگی به تخلفات اداری مورخ 1372/9/7 مجلس شورای اسلامی تأیید 1372/9/17 شورای نگهبان
10. محمودی، جعفر، 1379، چپستی مدیریت اسلامی در بوته نقد، فصلنامه دانش مدیریت، شماره 51

1. Kaufmann, D. (1997), "Corruption: the Facts", PP. 114-31, available at: www.Jstor.org/ (accessed November 13, 2006).
2. Klitgaard, R. (1998) "International Cooperation Against Corruption" Finance & Development / March 1998
3. Huntington, S.P. (1989) "Modernization and Corruption", in A.J.
4. Heidenheimer, A.J. (2002) "Perspectives on the Perception of Corruption", in A.J. Heidenheimer and M. Johnston (eds.), Political Corruption: Concepts and Contexts (Transaction Publisher, New Brunswick, NJ), PP. 141-154.
5. Kuhlmann, T. M. (2008) "Understanding Corruption in Organizations - Development And Empirical Assessment of an Action Model", Journal of Business Ethics, No. 82, PP 477-495.

