

ارائه یک الگوی نظری برای کنترل و مهار فساد اداری

نویسندگان: دکتر سید مهدی الوانی
دکتر منوچهر جفیره

چکیده

فساد اداری، پدیده‌ای است که کم و بیش در کلیه جوامع به درجات متفاوت وجود دارد و به هیچ وجه محدود به گروه خاصی از کشورها نمی‌باشد. البته برداشت هر جامعه به لحاظ پیوندهای فرهنگی موجود با سایر انگاره‌های دیگر جوامع متفاوت است؛ موارد بسیاری وجود دارد که وقوع آن در یک کشور امری عادی و در کشوری دیگر به عنوان یک رفتار ناهنجار مورد قضاوت قرار می‌گیرد.

در کشور اسلامی ایران به تبع برخورداری از یک فرهنگ اصیل و ریشه‌دار اسلامی که در همه حال با مرزبندی مشخص بین بد و خوب، هرگونه رفتار غیر اخلاقی را تقبیح و ناپسند محسوب نموده است، بروز و شیوع انحرافات اداری امری ضد ارزشی و مذموم تلقی می‌گردد. حتی اگر به ظاهر و تحت عوامل عدیده، به ویژه تنگناهای اقتصادی امری عادی جلوه نماید.

در این مقاله، موضوع «فساد اداری» با تأکید بر مقوله‌های اختلاس و ارتشا به عنوان یکی از معضلات گریبانگیر جامعه با ارائه یک چهارچوب نظری، برای مقابله با آن مورد مطالعه قرار گرفته است. بر همین اساس، پس از تعریف فساد از زوایای مختلف، اشاراتی مختصر به اشکال مختلف آن و نحوه ظهور و اشاعه آن در جوامع مختلف شده و سپس با بیان علل وجودی آن در موقعیت کنونی کشور، پیشنهادهایی در دو مرحله در قالب یک الگوی نظری ارائه شده است.

۱) مقدمه

اجتماعی که فساد اداری نیز از زمره آنهاست، وجود ندارد، بلکه مجموعه‌ای از عوامل و شرایط است که

به جرات می‌توان ادعا کرد که یک دلیل خاص برای بروز و اشاعه انحرافات و ناهنجاری‌های

است، مهیا سازند تا با شناخت واقعی و عینی علل بروز و ظهور آن به طور ریشه‌ای با آن برخورد می‌شود.

۲) تعریف فساد اداری (۱)

برای فساد تعاریف زیادی ارائه شده است. از جمله: در فرهنگ و بستر فساد به معنی پاداشی نامشروع آمده که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه، تخصیص داده شده است. جی.اس.نای بر این عقیده است که فساد رفتاری است که به دلیل جاه‌طلبی‌های شخصی، معرف انحراف شخص از شیوه عادی انجام وظیفه می‌باشد و به صورت تخلف از قوانین و مقررات و انجام اعمالی از قبیل ارتشا، پارتی بازی و اختلاس بروز می‌نماید. (۲)

گونامیردال فساد را در معنای گسترده‌تری مورد مذاقه قرار داده و معتقد است، فساد به تمام اشکال گوناگون انحراف با اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام شغلی قابل اطلاق است. (۳)

مک‌مولن بر این باور است که فساد زمانی رخ می‌دهد که یک مأمور دولت، در ازای انجام کاری که از انجام آن نهی شده است، وجه نقد و یا جنسی را به عنوان رشوه قبول نماید. (۴)

ساموئل هانینگتون نیز تصویر دیگری از فساد اداری ترسیم می‌کند. به گمان او، فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش دولتی اطلاق می‌شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می‌گذارند. (۵)

روبین تئوبولد، فساد اداری را استفاده

به بروز این پدیده ناخوشایند فرهنگی اجتماعی می‌انجامد. از این رو لازم است برای یافتن دلایل ایجاد و نشو و نمای این پدیده، با ذهنی باز و فارغ از جهت‌گیری‌های خاص، به کاری تحقیقی پرداخته شود. مقاله حاضر بخشی از این تلاش پژوهشی را نشان می‌دهد. پژوهشی که ضمن آن، دلیل فساد اداری در جامعه ایران مورد بررسی قرار گرفته و کمی و کاستی‌های موجود که موجبات فساد را فراهم می‌کنند، به رشته تحریر در آمده است.

اصولاً هرچند در جامعه ما، اکثر قریب به اتفاق کارکنان دولت را افرادی دلسوز، کوشا و کم‌توقع تشکیل می‌دهند و تنها تعداد اندکی از آنها مرتکب تخلفاتی از قبیل اختلاس و ارتشا می‌شوند که در مقایسه با تعداد کل کارکنان دولت، موضوع تاحد زیادی قابل اغماض و توجیه می‌باشد؛ با این حال نگرش به اهداف مقدس نظام جمهوری اسلامی ایران که علی‌الاصول کارگزاران آن می‌بایست از خدمتگزاران صدیق و وفادار به مردم باشند، مصلحت نظام و جامعه ایجاب می‌نماید، برای جلوگیری از گسترش پدیده شوم فساد و یا لااقل به منظور کاهش میزان آن، مدیران و مسئولان مربوطه، بدون کوچک‌ترین اغماض و براساس مسؤلیت اجتماعی خویش در قبال جامعه عمل نمایند و با فراهم نمودن امکانات کافی، زمینه مناسبی برای ورود پژوهشگران و صاحبان اندیشه به چنین مقوله حساس و پیچیده‌ای که به عنوان یک عارضه طبیعی بوروکراسی اداری، دامنگیر تمام جوامع علی‌الخصوص جوامع «در حال گذار»

توسعه، روابط اجتماعی و خانوادگی، اهمیت بسیار بالایی دارند و هر فرد موظف است تا حد مقدور به خویشاوندان و نزدیکان خود کمک نماید. علاوه بر آن، هر فرد نیز برای رسیدن به مقاصد شخصی و رفع مشکلات خود، در وهله نخست، متکی به حمایت‌ها و مساعدت‌های اقوام و آشنایان خویش می‌باشد.

از تعاریف بالا چنین مستفاد می‌گردد که فساد امری است نسبی و در حقیقت مرتبط با نظام ارزشی یک جامعه می‌باشد. زیرا در حالی که ممکن است، فردی با ویژگی اخلاقی خاص، در یک جامعه فاسد تلقی شود، در جامعه دیگر، شخصی کاملاً عادی و طبیعی قلمداد شود.

۱-۲) اشکال مختلف فساد

فساد اداری چهار گروه از اقدامات مربوط به فعالیت‌های دولت را شامل می‌شود:

الف- اقدامات افراد غیر دولتی به منظور جلب همکاری فرد یا افراد شاغل در دولت برای:

(۱) نقض قوانین، مقررات و ضوابط اداری

(۲) تغییر در قوانین، مقررات و ضوابط اداری برای نفع شخصی یا گروهی در ازای دریافت پول، کالا و یا خدمات باارزش.

ب- اقدامات کارکنان دولتی برای دریافت پول، کالا یا خدمات با ارزش از اشخاص غیردولتی در ازای:

(۱) نقض قوانین، مقررات و ضوابط اداری.

غیرقانونی از اختیارات اداری/دولتی برای نفع شخصی بیان می‌نماید. (۶) هیدن هیمر، اقدامی را در چهارچوب فعالیت‌های اداری و دولتی، فساد می‌داند که از دید مردم یک جامعه غیراخلاقی و مضر باشد. (۷) سنتورا نیز تعریف خود را براساس ارزش‌های حاکم بر جامعه ارائه داده است:

«هنگامی که بر پایه عالی‌ترین نظرات و اخلاق سیاسی وقت، تیت و شرایط یک اقدام را بررسی کرده و چنین قضاوت می‌کنیم که این عمل منافع عموم را به خاطر منفعت شخصی قربانی کرده است، چنین عملی فاسد تلقی می‌گردد». (۸)

بعضی از پژوهشگران و صاحب‌نظران، فساد اداری را آن گروه از اعمال کارکنان و مسئولان دولتی می‌دانند که اولاً به منافع عمومی^۱ لطمه بزنند، ثانیاً هدف از انجام آن، رساندن فایده به عامل (کارمند خاطی) یا به شخص ثالثی باشد که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است. (۹)

تانزی تعریف متفاوتی از فساد اداری ارائه داده که آن را در چهارچوب فرایند تصمیم‌گیری کارکنان و سیاست‌گذاران تبیین می‌نماید. او معتقد است که یک مسئول یا کارگزار دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری می‌شود که در اتخاذ تصمیمات اداری، تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دلبستگی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد. (۱۰) این تعریف در خصوص کشورهای در حال توسعه بیشتر از کشورهای صنعتی مصداق دارد. چرا که در کشورهای در حال

وحدت ملی و نقش او به عنوان کارگزار اجرایی، یا «زیاده‌خواهی و نفسانیت» براساس یک نظریه سنتی اخلاقی باشند.

۲- جامعه توسعه یافته و نوین: نظریه‌های تعیین کننده فساد در جوامع نوین می‌توانند «عدم بهینگی میان مقدرات و محدودیت‌ها»، «عدم رقابت نسبتاً کامل یا انحصار»، «فاصله زیاد میان نخبگان و توده»، «انحصار اطلاعات» و انباشت زیاد سرمایه باشند.

۳- جامعه در حال گذار: در این‌گونه جوامع که می‌توان گفت فساد اداری تا حد زیادی از طی گذار از سنت و جامعه سنتی به جامعه نوین حاصل می‌شود دامنه فساد با نوسازی شتابان اجتماعی و اقتصادی همبستگی نزدیک دارد. (۱۲) در این دوره گذار، جامعه به دلیل فقدان نهادمندی سیاسی و اجتماعی یا کارایی اندک آنها که از تعلیق ارزشی، یا وجود نظام‌های ارزشی متضاد یا بدیل پدید می‌آید، نمی‌تواند ضوابط واقع‌بینانه، روشن و کارایی برای انجام امور، وضع و اجرا نماید.

رابطه موجود میان فساد و نوسازی را می‌توان به طرق زیر تعیین و تبیین نمود:

الف- نوسازی در جوامع سنتی، ارزش‌های بنیادی جامعه را دگرگون می‌کند؛ بدین ترتیب فساد در این جوامع حاصل انحراف از معیارهای پذیرفته شده نیست بلکه بیشتر پیامد تعلیق ارزشی یا انحراف معیارها از الگوهای رفتاری جاافتاده است. به عنوان مثال در یک جامعه سنتی ممکن است بخشی از کار یک فرد، شکل ایثار و از خودگذشتگی را داشته باشد، در صورتی که در یک

(۲) تغییر در قوانین، مقررات و ضوابط اداری برای نفع شخصی یا گروهی.

ج- خودداری یا کندکاری یک مسئول دولتی در انجام وظایف قانونی خود در قبال ارباب رجوع به منظور دریافت (اخاذی) پول، کالا یا خدمات از ایشان.

د- اقدامات کارکنان سازمان‌های دولتی به منظور کسب منافع نقدی و غیر نقدی برای خود (مازاد بر حقوق و مزایای قانونی)، خویشاوندان و دوستان از طریق نقض یا تغییر قوانین و مقررات.

به نظر می‌رسد چهارچوب فوق را که با الهام از تعریف آسترفیلد (۱۱) از فساد اداری اقتباس شده است می‌توان برای مطالعه کاربردی فساد و روش‌های مبارزه با آن، به عنوان یک تعریف کامل و مناسب نیز پذیرفت.

۳) شکل‌گیری فساد اداری در جوامع مختلف
بحث فساد اداری در سه نوع جامعه قابل طرح است:

الف) جامعه سنتی ب) جامعه توسعه یافته و نوین ج) جامعه در حال گذار

۱- جامعه سنتی: نظریه‌های تعیین‌کننده فساد در جوامع سنتی می‌توانند «نوع درجه قشربندی جامعه سنتی»، «وجود نظام‌های ارزشی گوناگون و رقیب در خود جامعه سنتی»، «اقتدار مطلق و بی‌مسئولیت در برابر مردم و عدم حاکمیت ملی»، «عدم توزیع عادلانه ثروت و درآمد»، «روابط مبتنی بر خویشاوندی و خاندان‌نوازی»، «عدم تمایز نقش‌ها» مثل تمایز میان نقش سلطان به عنوان نماد

هنجارهای آینده‌نویین تصریح نشده است. همچنین ممکن است صور تازه‌ای از اعمال و کنش‌های سیاسی ایجاد شوند که حد و مرز آن چندان روشن نیست.

د- در دوران‌های گذار، هنجارهای نوینی آفریده می‌شوند که هنوز گروه‌های مسلط بر جامعه پذیرای آن نگشته‌اند. این عدم پذیرش بدان معناست که این هنجارها در عین وجود و حضور، هنوز مشروعیت سیاسی و حکومتی پیدا نکرده‌اند و افراد، میان آن هنجارهای واقعی و مشروعیت سیاسی سرگردان هستند. رفتار در این شرایط به راحتی امکان درغلتیدن به اصالت منافع شخصی و حوزه عمومی را در خدمت آن قرار دادن، اقتدارات مطلق و یکه تازی به واسطه انباشت اصول اخلاقی در یک حوزه یا گروه و آشفتگی و آشوب و انواع بعیدی از ضوابط مفروض پذیرفته شده را دارد.

در دوره‌های گذار، گنجایش نظام سیاسی تغییر می‌کند: دامنه اقتدار حکومتی ممکن است گسترش یا کاهش یابد و فعالیت‌های تابع مقررات حکومتی تکثیر شده یا اندک شود که معمولاً شق اول هر یک از این حالات اتفاق می‌افتد. در شرایطی که اقتدارات و حوزه عمل حکومت افزایش می‌یابد و یک نهاد کنترل‌کننده قوی همانند قوه مقننه وجود نداشته باشد، امکان فساد غیر قابل کنترل افزایش می‌یابد.

ه- در دوران‌های گذار، تحرک اجتماعی افزایش می‌یابد و افراد به راحتی می‌توانند از یک قشر به قشر دیگر صعود کرده یا تنزل یابند. در این

جامعه صنعتی، کار اصولاً در برابر حقوق و دستمزد انجام می‌گیرد. در هر دو شکل، فرد با الگوهای رفتاری جاافتاده و روشنی مواجه است، ولی در یک جامعه در حال گذار، فرد ممکن است در موضعی ایثار کند که منافع حاصل از کار او، به جیب دیگری سرازیر شود، یا هرگونه مطالبه حقوق در برابر کار، برخی از روندهای جاری و دارای کارکرد را متوقف کند. در جامعه‌ای که امکانات مشخصی برای مجموعه افراد جامعه وجود دارد، ایثار یک قشر (مثل معلمان و اساتید دانشگاه و دیگر کارکنان مؤسسات آموزشی در شرایط امروز ایران) دقیقاً به معنی تخصیص سود حاصل از کار آنان به اقشار دیگر و توزیع نابرابر درآمدهاست و فسادهای زیادی مثل کم‌کاری یا نقض ضوابط آموزشی را در بخش آموزشی دامن می‌زند.

ب- در دوره گذار به دلیل همان ابهام ارزشی یا تضاد میان نظام‌های ارزشی بدیل، تفاوت میان نقش عمومی و منفعت شخصی چندان ساده نیست. یک کارمند بخش عمومی در شرایط حاضر به خوبی نمی‌تواند تشخیص دهد که استفاده او از یک امکان خاص عمومی - که منفعت شخصی‌اش را به دنبال دارد - جایز است یا خیر؛ یا مدیر او در صورت وجود دغدغه اخلاقی و ارزشی نمی‌تواند به راحتی تشخیص دهد که استفاده از امکانات حمل و نقل اداره از نظر زمانی به «نفع اوست» یا به «نفع اداره یا سازمان صنعتی و آموزشی عمومی».

ج- در دوران‌های گذار، منابع جدیدی از ثروت و قدرت خلق می‌شود که رابطه آن با سیاست از سوی هنجارهای سنتی حاکم بر جامعه و شاید

همان‌طور که از مطالب بالا استنباط می‌شود، نکات ذکر شده همگی مؤید این مطلب هستند که تبیین فساد در یک جامعه، دقیقاً به ساختار سیاسی و اجتماعی آن مربوط می‌شود که در دوران‌های نوسازی، بخش عظیمی از مسأله را می‌توان با شاخص‌ها، عناصر و نکات مطرح در نوسازی تعبیر و تفسیر نمود.

با این حال هرچند شرایط مذکور، قابلیت اطلاق بر همه جوامع در حال گذار را دارد؛ ولی هر یک از این جوامع، به دلیل شرایط خاص خود، اولاً انواع خاصی از فساد را شامل است که چرایی آن نیز قابل تبیین است. ثانیاً وقوع آن در سطوح اداری و نیز انواع سازمان‌ها و ادارات، قابل تحقیق و پیگیری است. ثالثاً حجم آن نیز در سلسله مراتب اداری و سازمان‌های مختلف، نیاز به توجه خاص دارد.

۱-۳) طبقه بندی انواع فساد در جامعه در حال گذار
نظر به وجود تشابهات عدیده میان جامعه ایران (که از حدود یک صد سال پیش در عرصه‌های مختلف، با نوسازی و پیشرفت مواجه بوده است) با جامعه در حال گذار، طبقه‌بندی خود از فساد اداری را با توجه به فعالیت‌ها و وظایف مختلف دولت در یک اقتصاد در حال رشد ارائه می‌دهیم:

۱-۱-۳) انواع گوناگون فساد اداری در روابط دولت با شهروندان

ارتباط دولت و شهروندان را می‌توان به دو زیرمجموعه بزرگ تقسیم کرد. از یک طرف،

شرایط، امکان فساد به دلیل غیر قابل کنترل بودن این تحرک، از طریق نهادها و مؤسسه‌ها، قوانین و مقررات افزایش می‌یابد.

و- در این دوران‌ها، مردم به تمایز میان رفاه عمومی و منفعت خصوصی آگاهی پیدا می‌کنند؛ ولی هنوز روابط خویشاوندی، مطلق بودن حاکم بر اموال عمومی و خصوصی و عدم تمایز نقش‌ها وجود دارد و جمع این دو، وجود فساد را در اذهان القا می‌کند.

ز- در دوران‌های گذار، انتظار مردم از حکومت و دولت به شدت افزایش پیدا می‌کند. دور گذار نه مانند شرایط سنتی است که مردم به رابطه یک طرفه حکومت با آنها خو کرده باشند و نه مانند شرایط نوین است که انتظارات مردم به سطح معقولی رسیده و شأن حکومت را در برآورده کردن انتظارات خویش به حداقل برسانند. افزایش انتظارات اگر با ناتوانی حکومت به پاسخ‌گویی آنها همراه شود- که معمولاً چنین می‌شود- دوگونه واکنش به دنبال خواهد داشت: فساد یا خشونت.

فساد و خشونت وسایل غیرمشروع درخواست از نظام سیاسی هستند، اما فساد، خود وسیله نامشروع برآورده ساختن این درخواست‌ها نیز هست. نظام‌های سیاسی معمولاً با فساد راحت‌تر کنار می‌آیند تا با خشونت؛ چرا که فساد تا وقتی که موجب نارضایتی حاد و بارز عمومی نشده باشد، به اقتدار سیاسی نظام خدشه‌ای وارد نمی‌کند؛ ولی این نکته به قوت خود باقی است تا زمانی که جامعه‌ای از گنجایش زیادی برای فساد برخوردار است، خشونت نیز در آن جامعه بالاست. (۱۳)

۲-۱-۳) انواع گوناگون فساد اداری در فعل و

انفعالات سیاستگذاران و نظام اداری

کارفرما مجموعه وظایفی را به کارگزاران محول می‌کند و برای انجام این وظایف، منابع لازم در اختیار مأمور قرار گرفته و دستمزدی نیز به او پرداخت می‌شود. خواست کارفرما این است که کارگزار، وظایف خود را با حداکثر کارایی و حداقل هزینه انجام دهد. این خواسته کارفرما^۲ لزوماً با اهداف کارگزار^۳ هماهنگی و مطابقت ندارد. کارگزار اهداف شخصی خاص خود را دنبال می‌کند. در وهله نخست، خواست او کسب حداکثر حقوق و مزایای شغلی است و تا آنجا که حقوق و مزایای کارگزار، رابطه مستقیمی با کیفیت و کمیت کار و تلاش او برای کارفرما داشته باشد، برای انجام وظیفه و پیشبرد اهداف کارفرما انگیزه دارد. اما چنانچه حاصل کار هر کارگزار به طور انفرادی قابل مشاهده نباشد و یا اینکه میزان حقوق و پاداش دریافتی وی به طور مستقیم ارتباطی با میزان کارش نداشته باشد، ممکن است کارایی خود را تا حد مورد انتظار بالا نبرد.

در موارد بسیاری از فعالیت‌های اداری، اندازه‌گیری دقیق بازدهی کارمندان به صورت انفرادی یا حتی به صورت گروهی کار بسیار مشکلی است و به همین دلیل، کارمندان از فرصت‌های متعددی برای کم‌کاری و یا سوءاستفاده از امکانات اداری برخوردار هستند. برخی از پدیده‌های فساد اداری، از مشکلات

دولت مقدار زیادی کالا و خدمات دولتی را با استفاده از ساز و کارها و معیارهای مختلف به شهروندان ارائه می‌دهد. از سوی دیگر دولت برای انجام وظایف و فعالیت‌های خود به منابع مختلف بسیاری احتیاج دارد که می‌باید از شهروندان خریداری و یا اجباری (مالیات - عوارض) از آنها اخذ نماید.

فساد اداری از آنجا پدید می‌آید که شهروندان تلاش می‌کنند با توسل به رشوه، پارتی‌بازی و یا اقدامات سیاسی، سهم خود را از کالا و خدمات دولتی و یا تأمین مایحتاج سازمان‌های دولتی، افزایش دهند و از این طریق به سود بیشتری برسند. در همین راستا، انواع خاص فساد اداری در روابط دولت و شهروندان به صورت مختلف زیر ظاهر می‌شوند:

(۱) فساد در ارائه کالا و خدمات دولتی

(۲) فساد در فروش اموال و املاک دولتی به

شهروندان

(۳) فساد در خریدهای دولتی از بخش

خصوصی

(۴) فساد در قراردادهای مقاطعه کاری دولت با

پیمانکاران

(۵) فساد در صدور مجوز برای فعالیت‌های

اقتصادی، اجتماعی

(۶) فساد در شناسایی و مبارزه با قانون‌شکنی

(۷) فساد مالیاتی

(۸) فساد استخدامی

نظارتی در روابط سیاستگذاران (کارفرما) و نظام اداری (کارگزاران) حاصل می‌شود. در این موارد، کارمندان برخلاف میل و اطلاع سیاستگذاران، مرتکب فساد اداری می‌شوند. به عبارت دیگر، در این موارد، سیاستگذاران و کارمندان برای ارتکاب فساد اداری، با هم تبانی نمی‌کنند.

اما نوع دیگری از فساد اداری وجود دارد که سوءاستفاده از امکانات دولتی با تبانی این دو گروه صورت می‌گیرد. چنانچه مورد فساد دارای مزایای سرشاری برای کارمندان دست‌اندرکار بوده و متقابلاً کشف آن با مجازات شدیدی همراه باشد، کارمندان قبل از اقدام سعی می‌کنند همکاری برخی از سیاستگذاران با نفوذ را جلب کنند تا این افراد با استفاده از موقعیت و نفوذ خود، جلوی تجسس و کشف جرم را بگیرند.

متقابلاً اگر یک اقدام فسادگونه برای سیاستگذاران سود سرشاری داشته باشد و امکان انجام آن بدون همکاری کارمندان ممکن نباشد، آنها برای جلب همکاری کارمندان پیش قدم می‌شوند.

نوع سوم فساد در داخل مجموعه دولت، فسادی است که فقط سیاستگذاران عاملان آن هستند و کارمندان هیچ‌گونه مداخله‌ای در آن ندارند. نمونه بارز این نوع فساد، فساد قانونی است. برای مثال، سیاستگذاران ممکن است از طریق وضع قوانین، امتیازات اقتصادی خاصی را به خود اختصاص دهند و یا اینکه قوانین را به نفع خود سوءتعبیر کنند. در سال‌های اخیر که مساله خصوصی‌سازی مطرح شده است و در بسیاری از کشورهای جهان مورد استقبال قرار گرفته، اغلب مشاهده شده که

دولت یک کشور به جای آنکه یک شرکت دولتی را از طریق مزایده به فروش برساند، سهام شرکت را به بهای نازلی به سیاستمداران با نفوذ و کارمندان عالی‌رتبه واگذار کرده است. (۱۴)

موارد متعددی از این سیاست در کشورهای اروپای شرقی گزارش شده است. این نوع خصوصی‌سازی، نمونه بارزی از فساد اداری در داخل دولت است که در آن کارمندان نظام اداری نقشی ندارند و فقط سیاستمداران و مدیران دولتی عالی‌رتبه از آن سود می‌برند.

طبقه بندی انواع فساد، با توجه به روابط و مبادلات گوناگون موجود در داخل مجموعه دولت عبارتند از:

- (۱) استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی
- (۲) کم‌کاری، گزارش مأموریت کاذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به غیر از وظیفه اصلی
- (۳) سرقت مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت توسط کارمندان و کارکنان
- (۴) استفاده از امکانات دولتی برای پیشبرد اهداف سیاسی سیاستمداران و مدیران عالی‌رتبه
- (۵) فساد قانونی برای انتفاع نخبگان سیاسی و کارمندان دولت
- (۶) فساد در توزیع حقوق و مزایا و فرصت‌های شغلی بین کارمندان دولت (فساد استخدامی)
- (۷) اختلاس و سوءاستفاده مالی

۴) دلایل بروز فساد

آدمی، موجودی کنجکاو و در برخورد با

خاصیت اجزا می‌باشد. بنابراین برای شناخت یک پدیده، آن را باید به‌عنوان یک «کلیت» مورد توجه قرار داد.

دو جریان فوق از عهد باستان تا روزگار ما به‌نام‌های گوناگون همواره از منتقدان و هوادارانی برخوردار بوده است که در رد و یا قبول آنها، صاحب‌نظران به اعتبارهای گوناگون سخن گفته‌اند. تا اینکه از تراکم نقدها و نارسایی تجزیه و تحلیل‌های انجام شده در تبیین و قانونمندی پدیده‌ها، روش نوینی مطرح گشت که ریشه در متون قدیمی برخی خردمندان پیشین (چون آثار ابن خلدون) نیز داشت. این روش نوین را «تئوری عمومی سیستم‌ها» (۵۱) نامیدند.

اولین بار صورت مدون نظریه مذکور را لودویگ فون برتالانفی^۴ استاد زیست‌شناس دانشگاه وین در سال ۱۹۳۷ میلادی در سمینار فلسفه چارلز موریس در دانشگاه شیکاگو مطرح ساخت.

اصطلاح سیستم، امروزه در بسیاری از رشته‌های علوم به کار می‌رود، مانند سیستم اقتصادی، سیستم سیاسی و... اما این واژه و مفهوم آن امروزه بیش از هر رشته دیگری بر رشته مدیریت و قلمرو گسترده عملکرد آن سایه افکنده است که عبارت است از:

«مجموعه‌ای از اجزاء که دارای ارتباط همبستگی متقابل می‌باشند و به سوی هدف خاصی سازمان یافته‌اند». (۱۶)

جلوه‌های گوناگون هستی، پرسشگر است و پرسش‌های آدمی در تنگاتنگ «تحول فهم» او در مسیر تکامل از ویژگی خاصی برخوردار می‌گردد. در واقع می‌توان علم را، کوششی پاسخ‌جویانه برای تفسیر و تدوین «واقعیت»ها و نظریه‌پردازی «پیرامون» رفتار پدیده‌ها و پیش‌بینی تظاهرات آنها در بسترهای گوناگون دانست. آنگاه می‌توان با سیری اجمالی در تاریخ نگرش بشری گفت از دیرباز دو جریان فکری پیرامون تحلیل و تفسیر پدیده‌های گوناگون هستی، وجود داشته است که در بستر زمان، حرکتی پرفراز و نشیب داشته‌اند و در مسیر رشد خویش با هم رابطه‌ای تعاملی و تأثیر و تأثری داشته‌اند و با درافکندن «آماها»، «آیاها» و «نقدها»... در بالندگی و گسترش حوزه‌های جدید برای یکدیگر، تأثیر بسزا داشته‌اند. این دو جریان عبارتند از:

الف- جزءنگری، ب- کل‌نگری

پيروان جزءنگری بر این باورند که «کلیت» یک پدیده، حاصل جمع اجزای آن می‌باشد و برای حصول شناختی واقعی کافی است تک‌تک اجزای پدیده مورد نظر را مورد بررسی قرار دهیم تا در نهایت، این «شناخت‌های اجزائی» ما را به شناخت واقعی آن پدیده رهنمون سازد.

اما در کل‌نگری، اعتقاد براین است که کل پدیده با وجود اینکه در برگیرنده اجزائی می‌باشد اما با مجموع خاصیت‌ها و ویژگی‌های اجزا یکسان نیست بلکه هر پدیده دارای هویتی فراتر از

4- Ludwig Von Bertalanffy

مقررات.

۵) روش‌شناسی تحقیق ۱-۵) بیان مسأله

الزام فرد به نادیده گرفتن تمایلات عاطفی و احساسی خویش به منظور تطبیق با نقش سازمانی که غالباً در نظریه‌های مدیریت و سازمان بر آن تأکید می‌شود، نشانگر این واقعیت است که نظریه پردازان غربی تحت تأثیر نظام بازار و تولید با تعقلی ابزاری، به دنبال منطقی کاملاً اقتصادی بوده و در همه حال هدف آنها افزایش سودآوری و کارایی سازمان است که به تبع آن، انسان را موجودی صرفاً «اقتصادی- عقلایی» فرض می‌نمایند.

به عبارت دیگر، خمیرمایه تفکرات و اندیشه‌ها واضعان نظریه‌های مدیریت به تبع نگرش و طرز تلقی‌شان از زندگی در غرب، ریشه در تعقل «ابزاری» داشته و «انسان اقتصادی» را به عنوان یک پیش‌شرط ضروری در نظریه‌های خویش پذیرفته‌اند.

سازمان‌های دولتی ایران نیز که با تقلید و الگوبرداری از جوامع غربی عمدتاً توسط متخصصان و مستشاران غربی پی‌ریزی و سازماندهی شده‌اند، از همان ابتدا به لحاظ وجود تضاد و دوگانگی آشکار میان فرهنگ مادی غربی و فرهنگ ارزشی اسلامی، زمینه کافی برای بروز و اشاعه کج‌روی‌های اداری را به نحوی فراهم نموده است که کج‌روی‌ها و فساد به‌ویژه در سازمان‌های دولتی نهادینه شده است.

برهمن اساس، به منظور شناخت علل واقعی بروز فساد اداری، لزوماً بهتر آن خواهد بود که پایه مطالعه خود را در این زمینه، بر بینش کل‌نگری و به عبارت دیگر، نگرش سیستمی استوار ساخته و «سازمان» را به عنوان زادگاه کج‌روی‌ها در این قالب مورد بررسی قرار دهیم.

هر سازمان به عنوان یک سیستم در حالی که دربرگیرنده اجزای مربوط به خود یعنی انسان، سازمان رسمی، سازمان غیر رسمی و محیط کار (عوامل انسانی) می‌باشد، تحت نفوذ و تأثیر عوامل خارجی در محیط از جمله عوامل سیاسی و حقوقی، اقتصادی، فرهنگی و... نیز قرار دارد. پرواضح است که بروز هر حادثه یا پدیده درون سازمان به طور قطع تحت تأثیر عوامل داخلی یا محیطی است که با توجه به اهمیت نقش «انسان» در سازمان و همچنین ارتباط مستقیم «فساد اداری» با آن، ویژگی‌های متفاوت وی می‌بایست مورد توجه دقیق‌تری قرار گیرد. (۱۷)

بنابراین می‌توان با توجه به ساختار سازمانی و اجزای درونی آن به عنوان متغیرهای قابل کنترل و همچنین عوامل محیطی (خارجی) به عنوان متغیرهای غیرقابل کنترل، علل اصلی بروز و اشاعه اختلاس و ارتشاء را به شرح زیر بیان نمود:

مشکلات مالی و اقتصادی، ضعف اخلاقی، ضعف مدیریت، احساس عدم امنیت شغلی، احساس عدم تعهد و وفاداری افراد نسبت به سازمان و جامعه، رسوخ فرهنگ ابزاری در سازمان، وجود شبکه روابط غیررسمی در سازمان‌ها، عدم اجرای صحیح قوانین و

۲-۵) سؤال و فرضیه‌های تحقیق

سؤال تحقیق: عوامل مؤثر در بروز فساد و کج‌روی‌های اداری کدامند؟ و آیا تأثیر کلیه عوامل مورد نظر در ظهور و شیوع پدیده فساد یکسان است یا هر یک از آنها با توجه به ویژگی‌های خود به میزان معینی دارای نقش بوده و تأثیر مشخصی دارند؟

- فرضیه‌های تحقیق: با توجه به موضوع تحقیق، ابتدا پرسش‌هایی بر مبنای «انگیزه‌های مجرمان» که از پرونده محاکماتی آنها استخراج شده است - نظرکادر قضایی و کارشناسان که در مصاحبه‌ها ابراز شده بود - نظریه‌های علمی پذیرفته شده در رابطه با ویژگی‌های شخصیتی «فرد» و عوامل اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، حقوقی و اقتصادی تأثیرگذار بر رفتار او - تجربیات طولانی پژوهشگران، طرح و سپس پاسخ‌های آن به عنوان «فرضیه‌های تحقیق» تعیین و تبیین شدند. بر همین اساس، ۹ فرضیه و به عبارت دیگر ۹ عامل، به عنوان علل اصلی بروز کج‌روی‌های اداری به شرح زیر مشخص شدند:

(۱) مشکلات مالی و اقتصادی

(۲) ضعف مدیریت

(۳) ضعف اخلاقی

(۴) احساس عدم امنیت شغلی

(۵) بیچیدگی و ضعف قوانین و مقررات موجود

(۶) رسوخ فرهنگ ابزاری در سازمان‌ها

(۷) وجود شبکه روابط غیررسمی در سازمان‌ها

(۸) احساس عدم تعهد و وفاداری نسبت به

سازمان

(۹) عدم اجرای صحیح قوانین

۳-۵) روش اجرای تحقیق

- هدف تحقیق: هدف از انجام تحقیق، پاسخگویی به سؤال تحقیق از طریق آزمون فرضیه‌ها، برای شناخت علل و ریشه‌های اصلی بروز و رسوخ «فساد و کج‌روی‌های اداری» و چگونگی شیوع آن در سازمان‌های دولتی، به منظور فراهم نمودن زمینه کافی برای ارائه الگوی مناسب در جهت کنترل و مهار این پدیده شوم در جامعه اداری ایران بوده است.

- نوع تحقیق: به منظور رسیدن به هدف تحقیق، از تحقیق توصیفی - پیمایشی که به دو صورت اسنادی و میدانی بوده است، استفاده شده است که در آن علاوه بر انجام مطالعات مقدماتی در زمینه موضوع از نظریات کارشناسان، متخصصان امر، اعضای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کادر قضایی خبره به شرح زیر استفاده شده است: الف - مطالعه مقدماتی در زمینه موضوع فساد اداری شامل: مقالات، تحقیقات انجام شده داخلی و خارجی و کتب مختلف.

ب - مطالعه تعداد ۶۳ پرونده مجرمان.

ج - همزمان با مطالعه پرونده مجرمان با ۳۳ نفر از صاحب‌نظران، استادان دانشگاه، کادر قضایی و رؤسای هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بعضی از سازمان‌ها به طور غیررسمی (مصاحبه آزاد) گفتگو شده است.

د - تهیه و توزیع پرسشنامه بین تعدادی از کادر

قضایی، افراد صاحب‌نظر و خبره و مدیران و مسؤولان هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری سازمان‌های دولتی مستقر در تهران.

- جامعه آماری: شامل کلیه محکومان و زندانیان مجرم در رابطه با اختلاس و ارتشاء اداری استان تهران که در سال‌های ۴-۱۳۷۱ (چهارسال) محکوم شده‌اند. تعداد این افراد، حداکثر ۶۰۹ نفر برآورد شده است.

- روش نمونه‌گیری: نمونه‌های مورد مطالعه به شرح زیر در دو گروه انتخاب شده‌اند:

الف- برای انتخاب تعداد پرونده‌های مجرمان برای مطالعه، از روش نمونه‌گیری تصادفی با ۹۵٪ اطمینان استفاده شده است که با توجه به تعداد کل ۶۰۹ پرونده، تعداد ۶۳ پرونده که رقمی بیش از ۱۰٪ کل جامعه آماری می‌باشد، به عنوان حجم نمونه مناسب تعیین گردید.

ب- برای تکمیل پرسشنامه توسط کادر قضایی (قضات- استادان دانشکده‌های حقوق- وکلای دادگستری مجرب- رؤسای هیأت‌های رسیدگی به

تخلفات اداری) با توجه به تخمین حداکثر تعداد ۸۰۰ نفر به‌عنوان جامعه آماری، پس از تهیه پرسشنامه اولیه به تعداد ۲۰ نسخه و تأیید روایی و پایایی آن، حجم نمونه مطلوب براساس واریانس جامعه $N=100$ تعیین گردید. با این حال، با توجه به احتمال عدم تکمیل و اعاده‌کل پرسشنامه‌ها و همچنین به منظور اعتباربخشی بیشتر به نتایج تحقیق، تعداد ۲۰۰ نسخه پرسشنامه توزیع شد که از این تعداد، ۱۲۱ نسخه تکمیل شده واصل گردید.

- روش تجزیه و تحلیل آماری: برای تجزیه و تحلیل داده‌ها از آزمون χ^2 استفاده شده است. برای این منظور، با توجه به تعداد کل پرسشنامه‌ها که جمعاً ۱۲۱ مورد بوده است، فراوانی مورد انتظار را $\frac{121}{5} = 24/2$ در نظر گرفته و با توجه به فراوانی مشاهده شده در حالت‌های مختلف پنجگانه (تأثیر ندارد- تاحدی مؤثر است- مؤثر است- بسیار مؤثر است- بدون جواب) و χ^2 را از طریق جدول زیر برای هر سؤال و نهایتاً هر فرضیه محاسبه، در صورتیکه χ^2 محاسبه شده از χ^2 جدول یعنی $9/49 = 95\%$ بزرگ‌تر شد فرضیه یکنواختی

$\frac{(O_i - E_i)^2}{E_i}$	$(O_i - E_i)^2$	فراوانی مورد انتظار E_i	فراوانی مشاهده شده O_i	پاسخ‌ها
		۲۴/۲		تأثیر ندارد
		۲۴/۲		تاحدی مؤثر است
		۲۴/۲		مؤثر است
		۲۴/۲		بسیار مؤثر است
		۲۴/۲		بدون جواب
$\chi^2 = \frac{\sum (O_i - E_i)^2}{E}$		۱۲۱	۱۲۱	جمع

- کادر قضایی، علل اصلی ظهور و اشاعه کج روی های اداری را به ترتیب اولویت، پدید آمده از عوامل هشتگانه زیر می دانند:

(۱) مشکلات مالی و اقتصادی (۲) ضعف اخلاقی (۳) رسوخ فرهنگ ابزاری در سازمان (۴) ضعف مدیریت (۵) احساس عدم امنیت شغلی (۶) احساس عدم تعهد و وفاداری افراد نسبت به سازمان و جامعه (۷) عدم اجرای صحیح قوانین و مقررات (۸) وجود شبکه روابط غیررسمی در سازمان ها.

این گروه با رد فرضیه پنجم تحقیق، هیچ نقشی برای «پیچیدگی و ضعف قوانین و مقررات موجود» در بروز کج روی های اداری و شیوع آن قائل نیستند.

- مجرمان نیز متقابلاً، انگیزه خود را در ارتکاب به جرم، به ترتیب اهمیت به شرح زیر بیان نموده اند:

(۱) ضعف مدیریت (۲) ضعف اخلاقی (۳) عدم اجرای صحیح قوانین و مقررات (۴) وجود شبکه روابط غیررسمی در سازمان ها (۵) مشکلات مالی و اقتصادی (۶) احساس عدم امنیت شغلی (۷) احساس عدم تعهد و وفاداری نسبت به سازمان و جامعه.

این گروه هم مانند کادر قضایی با رد فرضیه پنجم، هیچ ارتباطی میان انگیزه جرم خویش با «پیچیدگی و ضعف قوانین و مقررات موجود» فرض ننموده است. علاوه بر آن، به دلیل عدم اشاره

پاسخ ها را رد می کنیم و به حالت غالب رأی می دهیم:

در ضمن برای اطمینان بیشتر و رعایت احتیاط لازم در مرحله دوم با انجام آزمون دوجمله ای^۵ و با مفروضات زیر:

مؤثر است
بسیار مؤثر است
 $p=1$ موافق

تأثیر ندارد
تأثیری مؤثر است
بدون جواب
 $q=0$ مخالف

و استفاده از فرمول تصحیح پیوستگی $Z = \frac{(x \pm 0.5) - np}{\sqrt{npq}}$ دوباره فرضیه ها را مورد آزمون قرار داده تا با توجه به آزمون انجام شده x نظر قابل قبول تری ارائه شود. در نهایت به منظور تعیین میزان تأثیر متغیرهای مستقل بر متغیر وابسته و به عبارت دیگر تعیین اولویت عوامل مؤثر بر فساد اداری از ضریب پیرسن

$$\rho = \sqrt{\frac{\chi^2}{n + \chi^2}}$$

استفاده می نمایم.

۶) نتیجه گیری

نتایج حاصل از تحقیق نشان داد که کادر قضایی و مجرمان، هرکدام از زاویه خاص دید خود به موضوع فساد اداری نظر دارند:

به «رسوخ فرهنگ ابزاری در سازمان‌ها» به عنوان یکی از دلایل خلاف خود، فرضیه ششم را نیز رد نموده‌اند.

هرچند با تعیین میزان همبستگی میان نظریات دو گروه فوق پیرامون علل اصلی بروز انحرافات اداری، مشخص گردید که بین نظرات کادر قضایی و مجرمان، رابطه و همبستگی نسبتاً ضعیفی وجود دارد. با این حال، نتایج حاصل از مقایسه، در چند مورد قابل توجه است:

- هر دو گروه «ضعف اخلاقی» را در رده دوم اولویت تقسیم‌بندی عوامل مؤثر در بروز فساد اداری قرار داده‌اند. این نکته نشانگر آن است که: یکی از ارکان اساسی سعادت در زندگی مادی و معنوی بشر، اخلاق و فضایل اخلاقی است. همان‌طور که پیامبر بزرگ اسلام، اساس بعثت خود را تمیم اخلاق دانسته و می‌فرماید:

«أَمَا بَعَثْتُ لَأَتَمِّمَ مَكَارِمَ الْأَخْلَاقِ»

همانا من برای تکمیل والایی‌های اخلاقی برانگیخته شده‌ام.

(نورالثقلین، ج ۵، ص ۳۹۲)

می‌توان نتیجه گرفت که چون اجرای بخشی از اصول اخلاقی با خواهش‌های نفسانی و ارضای تمایلات حیوانی و شخص انسان در تضاد است؛ تحمل ناگواری‌ها و مصائب، لازمه آن می‌باشد. هرچند که متقابلاً نمی‌توان منکر این موضوع شد، تنها در سایه رنج خویشتن‌داری و جهاد با نفس،

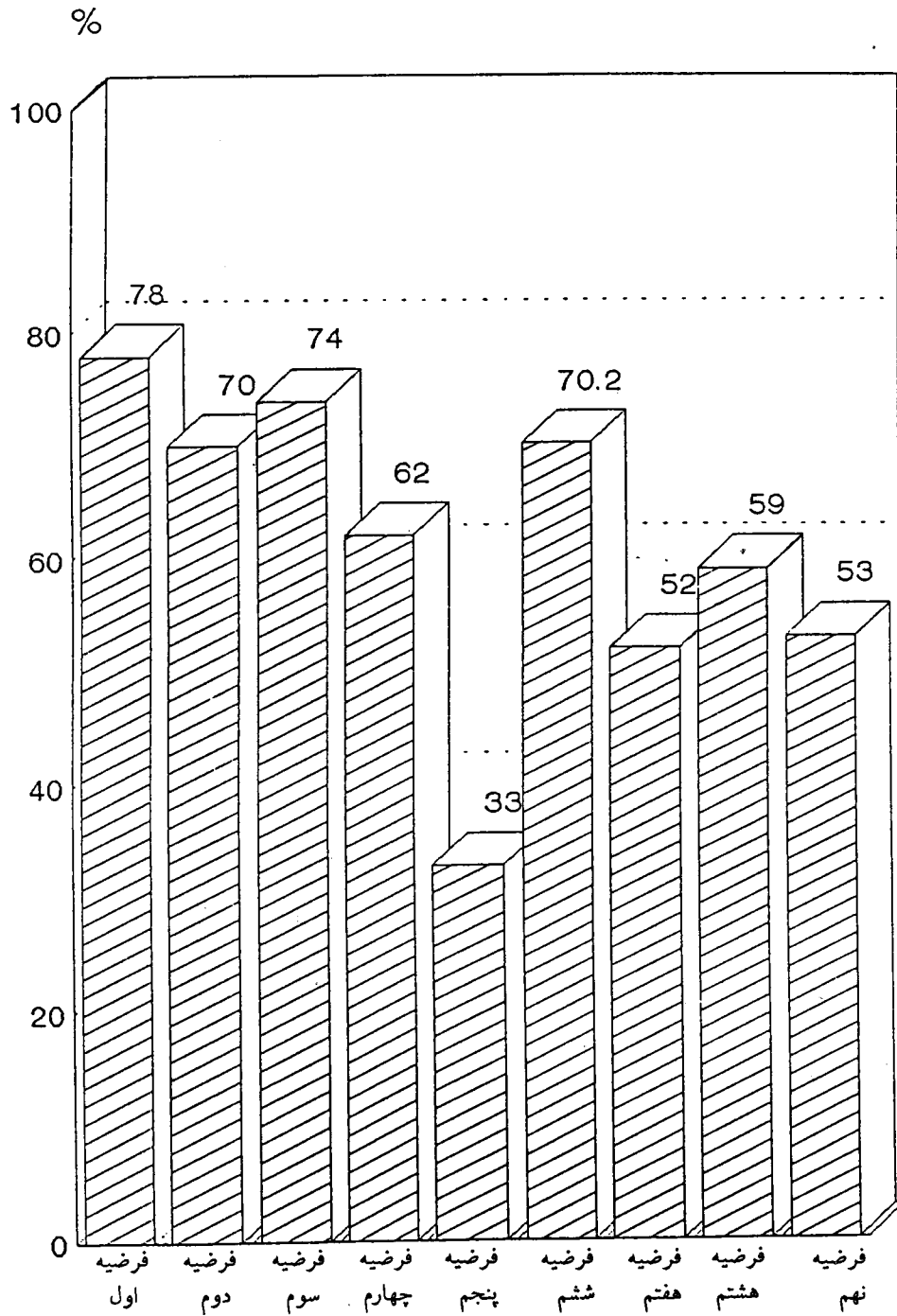
گنج فلاح و پیروزی به دست می‌آید.

- در حالی که کادر قضایی، مهم‌ترین عامل انحرافی را «مشکلات مالی و اقتصادی» می‌داند، مجرمان علت اصلی تخلف خود را «ضعف مدیریت» تلقی می‌کنند.

- از دیدگاه کادر قضایی، «عدم اجرای صحیح قوانین و مقررات» و «وجود شبکه روابط غیررسمی در سازمان‌ها» به عنوان ضعیف‌ترین عوامل تأثیرگذار بر کج‌روی‌های اداری مطرح می‌باشند، در حالی که بر پایه آقاریر و بیانات مضبوط مجرمان در پرونده محاکماتی آنها، دو عامل مذکور بعد از «ضعف اخلاقی» نقش عمده‌ای در بروز جرم داشته‌اند.

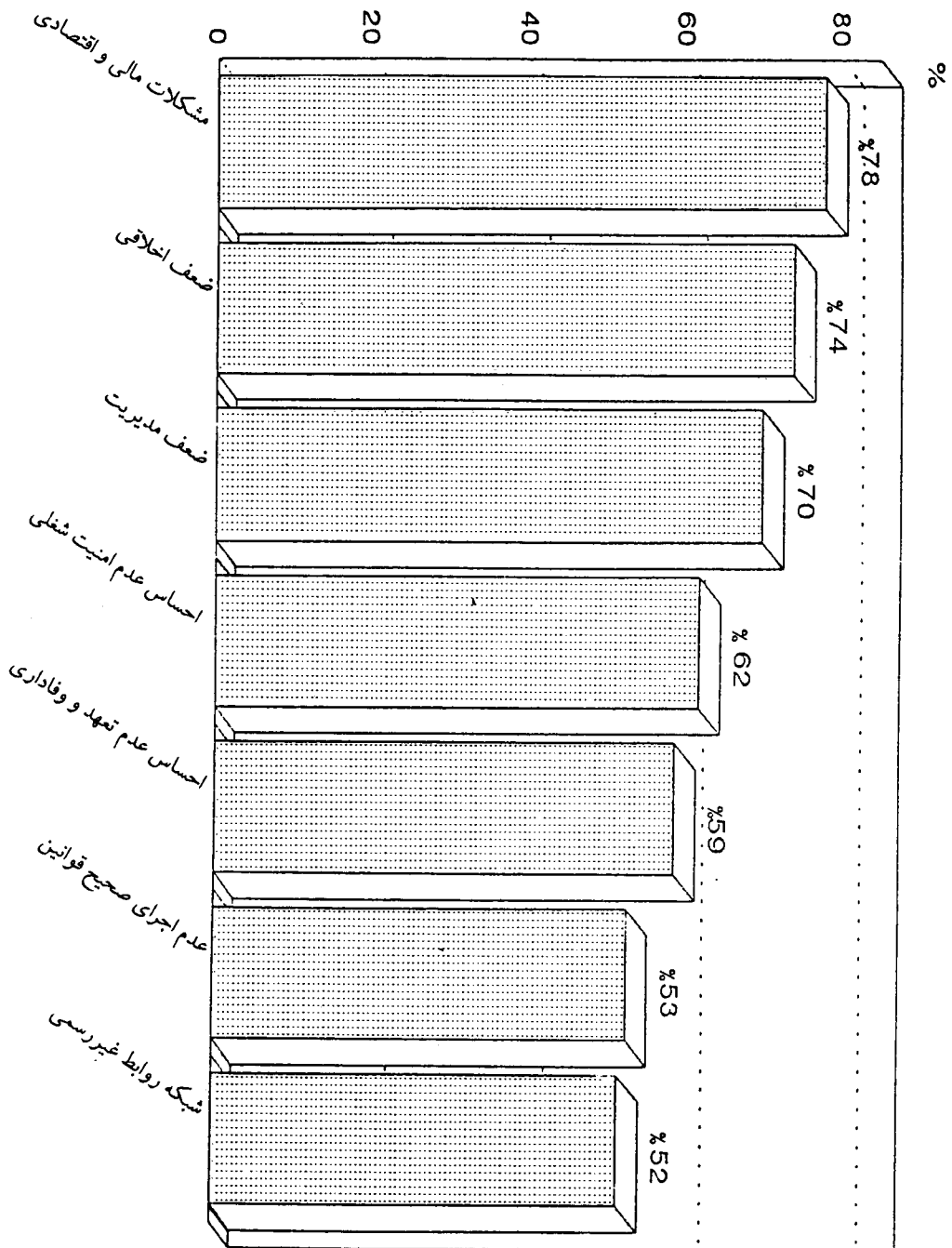
- مجرمان «احساس عدم تعهد و وفاداری نسبت به سازمان و جامعه» و بعد از آن «احساس عدم امنیت شغلی» را دارای کمترین تأثیر در وقوع جرم خود می‌دانند، حال آنکه کادر قضایی، برای این دو عامل نقش مؤثرتری در بروز فساد اداری، قائل می‌باشند.

همان‌گونه که از سطور بالا مستفاد می‌گردد، هریک از دو گروه مورد آزمون، براساس بینش، گرایش‌ها و تعصبات حاصل از تعلقات گروهی خویش، به طور آگاهانه و یا ناخودآگاه ضعف و نقصان اصلی به عنوان علل بروز کج‌روی‌ها را خارج از گروه خویش تصور کرده و ریشه‌های آن را به عوامل خارجی منتسب می‌نمایند.



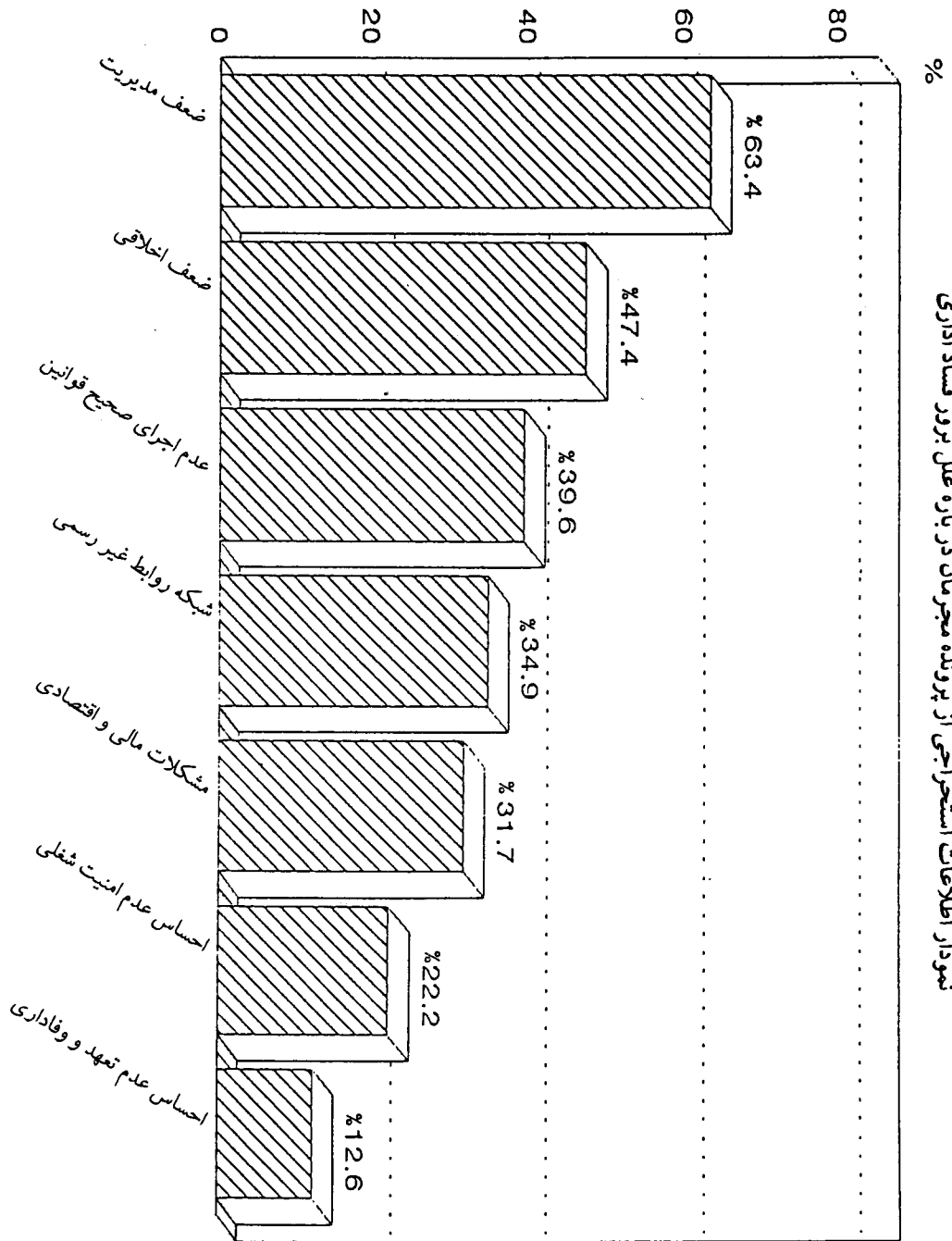
نمودار وضعیت فرضیه‌ها براساس ضریب پیرسون

نمودار نظر کارکنان درباره علت بروز فساد اداری



جدول عل بروز اختلاس و ارتشای استخراجی از پرونده‌های مجرمان

ردیف	شرح شغل	تعداد	نوع جرم	انگیزه‌های مجرمان						
				صفت اخلاقی	مشکل مالی	وجود شبکه‌های فقر و تنگی	صفت مدیریت	عدم اجرائی قوانین	احساس عدم امنیت شغلی	عدم وفاداری
۱	کارمند بانک	۲۵	اختلاس و ارتشای	۲۴	۴	۸	۲۵	۸	۱	۵
۲	کارمند شهرداری	۳۴	اختلاس و ارتشای	۳	۱۴	۱۳	۱۵	۱۴	۱۳	۱۳
۳	قاضی دادگستری	۲	ارتشای	۲	۱	-	-	۲	-	-
۴	پرسنل نیروی نظامی	۱	ارتشای	۱	-	-	-	۱	-	-
۵	کارمند شرکت واحد	۱	اختلاس	-	۱	-	-	-	-	-
	جمع	۹۳ نفر		۳۰	۲۰	۲۲	۴۰	۲۵	۱۴	۸



۷) الگوی پیشنهادی

با توجه به نتایج حاصل از تحقیق، چون بروز جرائم از جمله اختلاس و ارتشا توسط افراد، تحت تأثیر عوامل مختلف سیاسی و حقوقی، فرهنگی و اجتماعی، اقتصادی و... حادث می‌شود، با ارائه چند راه حل یا پیشنهاد به ظاهر اصلاحی، نمی‌توان و نباید انتظار داشت که ریشه انحرافات و کج‌روی‌ها را در جامعه خشکانید و به کل نابود نمود. زیرا رفتار ناهنجار یک فرد در جامعه، معلول مجموعه عواملی است که نتیجه تمام دریافت و برداشت‌های حسی و ادراکی او در طول دوران زندگی گذشته‌اش بوده که به سادگی نمی‌توان واقعیت وجودی‌اش را انکار نمود.

عده‌ای بر این باورند که با پاکسازی کامل ادارات و سازمان‌های دولتی از وجود افراد مستعد تخلف، کنترل و نظارت کامل بر رفتار و اعمال کارکنان دولتی، رعایت کامل عدل و مساوات در بین آنها و... پرداخت حقوق و مزایای مناسب، شاهد کاهش قطعی بروز تخلفات اداری در تمام سطوح و در حد قابل قبولی خواهیم بود.

با این حال و ضمن پذیرش ادعای فوق، چند پرسش بدون پاسخ می‌مانند که یقیناً تدقیق پیرامون آن، موجب ابهاماتی می‌گردند که به سادگی نمی‌توان از کنار آن گذشت از جمله:

- با کارکنان دولتی به اصطلاح پاکسازی و رها شده در جامعه چه کنیم؟

- در حالی که کارکنان دولتی توسط بازرسان دائماً کنترل می‌شوند، چه نهاد یا ارگانی، خود بازرسان را کنترل می‌کند؟ و اصولاً چه تضمینی در

صحت عملکرد بازرسان وجود دارد؟
- کدام سازمان یا نهادی و یا چه اشخاص کاملاً ذیصلاحی، مسؤول پاکسازی ادارات می‌شوند که اعضا و خود آنها به طور کامل، منزله و پاک باشند؟

بنابراین بر همین اساس، با توجه به نتایج حاصل از تحقیق که ثمره تلاشی ۳/۵ ساله است، الگوی پیشنهادی مشتمل بر دو مرحله جداگانه البته مرتبط با هم، به شیوه‌ای ارائه می‌شود که ضمن کنترل فوری پدیده شوم فساد اداری به صورت ضربتی، در مرحله بعدی به مداوای بنیادی این بیماری البته در درازمدت پرداخته می‌شود. راه‌حلی که ضمن توجه به واقعیات تنها درصدد کاهش موقتی انحراف به عنوان یک مُسکن نیست، بلکه در اندیشه آن است که آب آلوده جوی را از سرچشمه زلال نماید؛ هرچند که راه طولانی و ناهموار است.

۷-۱) گام اول - اقدامات و اصلاحات اولیه ضروری

به منظور کنترل و کاهش میزان فساد اداری در کوتاه مدت، راه‌حل‌های زیر ارائه می‌شود:

۱- بازنگری و اصلاح نظام پرداخت کارکنان دولت، با توجه به شرایط اقتصادی و واقعیات موجود.

۲- تأسیس مرکز یا نهاد مستقلی تحت عنوان «مرکز مبارزه با فساد» زیر نظر رئیس جمهور، به منظور برنامه‌ریزی و اجرای یک سری از اقدامات لازم برای برخورد مناسب با پدیده کج‌روی‌های

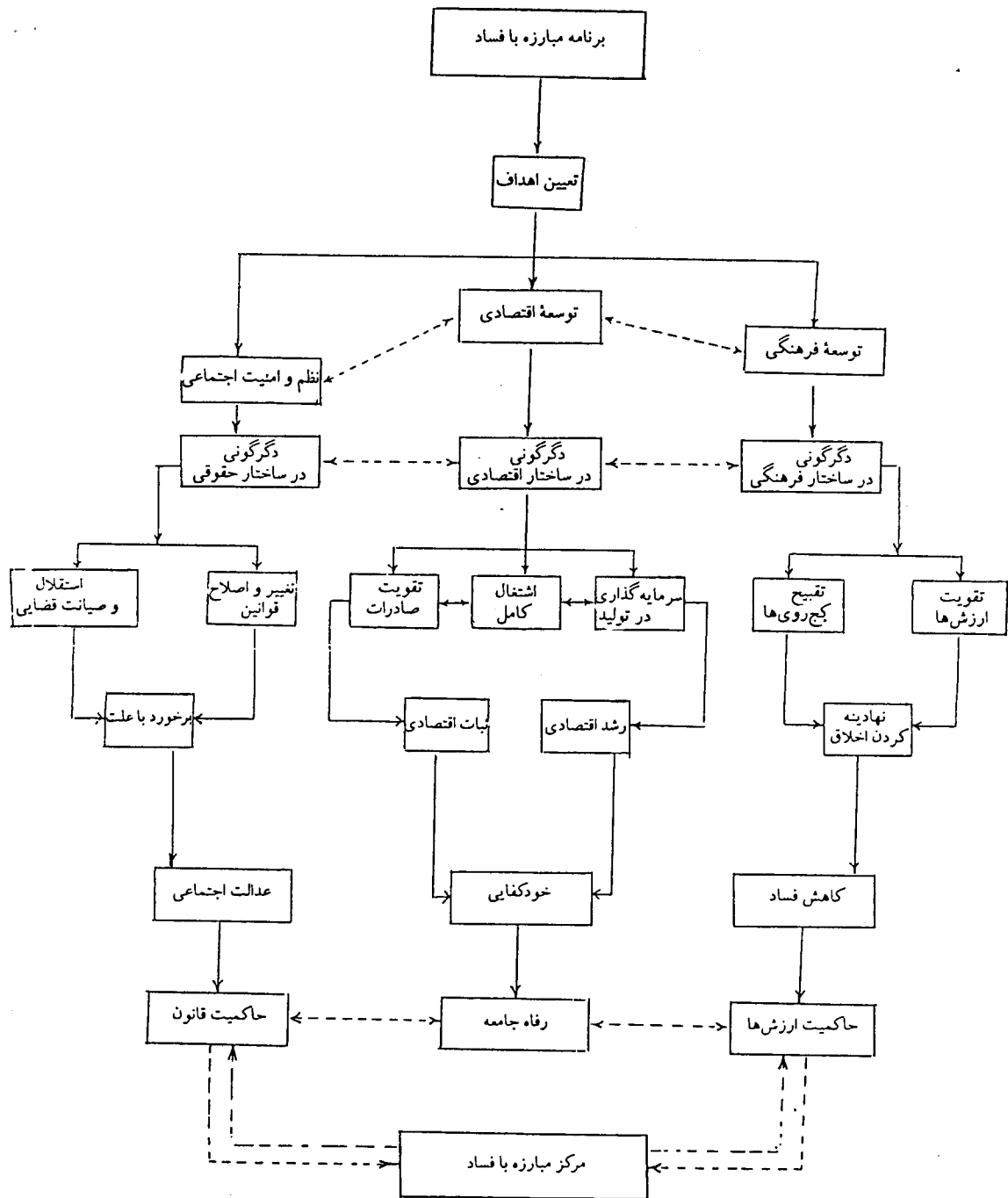
- اداری به طور اصولی.
- ۳- اصلاح ساختار اداری موجود از طریق ترمیم و اصلاح نظام مدیریت منابع انسانی و نظام نظارتی.
- ۴- دادن مصونیت کافی به مطبوعات برای انتشار و ارائه گزارش‌ها و افشاگری‌ها، پیرامون فساد اداری.
- ۵- تدوین قوانین کارا و مؤثر بر اساس اولویت‌ها برای برخورد مناسب با مرتکبان فساد.
- ۶- برنامه‌ریزی و اجرای آموزش‌های حین خدمت کارکنان به منظور آگاه‌سازی و تجهیز آنها برای مقابله با هرگونه وسوسه غیر اخلاقی.
- ۲-۷) گام اصلی - ایجاد دگرگونی بنیادی در رفتار جامعه
- همزمان با انجام مراحل برنامه کوتاه مدت، برنامه‌ریزی لازم برای تحقق این مرحله، به منظور ریشه‌کن‌سازی بیماری مهلک «فساد» در جامعه اداری کشور به شرح زیر توصیه می‌شود:
- ۱- دگرگونی فرهنگی و اجتماعی: از طریق فراهم نمودن ابزار و تجهیزات لازم با هدف نهادینه کردن رفتارهای مناسب بر پایه اخلاق در جامعه و تقبیح کج‌روی‌ها.
- ۲- دگرگونی در قوه قضائیه: از طریق ایجاد تغییرات لازم در شیوه محاکمات به گونه‌ای که اولاً

جدول پیشنهادهای ارائه شده

<p>۱- بازنگری و اصلاح نظام پرداخت کارکنان دولت.</p> <p>۲- تأسیس «مرکز مبارزه با فساد».</p> <p>۳- اصلاح ساختار اداری موجود از طریق ترمیم و اصلاح نظام مدیریت منابع انسانی و نظام نظارتی.</p> <p>۴- دادن مصونیت کافی به مطبوعات برای انتشار و ارائه گزارش‌ها و افشاگری‌ها، پیرامون فساد اداری.</p> <p>۵- تدوین قوانین کارا و مؤثر برای برخورد با مرتکبان فساد.</p> <p>۶- برنامه‌ریزی و اجرای آموزش‌های حین خدمت کارکنان به منظور آگاه‌سازی و تجهیز آنها برای مقابله با هرگونه وسوسه غیر اخلاقی.</p>	<p>گام اول: اقدامات و اصلاحات اولیه ضروری</p>
<p>۱- دگرگونی فرهنگی و اجتماعی به منظور نهادینه کردن رفتارهای مناسب بر پایه اخلاق در جامعه و تقبیح کج‌روی‌ها.</p> <p>۲- دگرگونی در قوه قضائیه از طریق ایجاد تغییرات لازم در شیوه‌های محاکمات و همچنین تغییر نگرش در جهت اصلاح افراد منحرف نه تنبیه و مجازات آنها.</p> <p>۳- اصلاح ساختار اقتصادی با تقویت اندیشه تولیدات صنعتی، کشاورزی و دامپروری و انجام تغییرات بنیادی در سیاست‌گذاری بانک‌ها برای حمایت همه‌جانبه از تولید داخلی برای رسیدن به خودکفایی</p>	<p>گام اصلی: ایجاد دگرگونی بنیادی در رفتار جامعه</p>

برای افزایش سرانه ملی و رفاه جامعه فراهم نماییم و بدین منظور می‌بایست با «تقویت اندیشه تولیدات صنعتی»، «توجه کافی به تولیدات کشاورزی و دامپروری» و بالاخره «ایجاد دگرگونی در سیاستگذاری بانک‌ها» از تولیدات داخلی حمایت همه جانبه شده و جامعه را به طرف «خودکفایی» سوق دهیم. (۱۸)

حداقل ۳ نفر قاضی اقدام به انشای رأی نمایند. ثانیاً در کنار رعایت عدالت اجتماعی، هدف نهایی اصلاح افراد منحرف باشد نه تنبیه و مجازات آنها. ۳- اصلاح ساختار اقتصادی: با توجه به اهمیت عمده مشکلات مالی و اقتصادی در بروز کج‌روی‌ها، می‌بایست با برنامه‌ریزی صحیح بر پایه امکانات و محدودیت‌های موجود، بستر مناسبی



الگوی پیشنهادی پژوهشگران برای مبارزه با کج‌روی‌های اداری

منابع و مراجع

- 1- Corruption
- 2- Nye, J.S "Corruption and political Development a cost Benefit Analysis," American political Science Review, 1967, PP.414 - 427.
- 3- Myrdall, Gunner. Asian Drama (New York: Pantheon, 1968), P.127.
- 4- Friedrich, Carl.J. The pathology of politics (New York: Harper and Row, 1972), P.127
- ۵- هاینگتون، ساموئل، ترجمه محسن ثلاثی، سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، نشر علم، تهران، ۱۳۷۰، ص ۹۱-۹۰
- 6- Theobald, Robin, Corruption, Development and Underdevelopment, Duke University Press, 1990.
- 7- Heidenheimer A.J. Political Corruption: in Comparatative Analysis, (New Brunswick: Transaction Book)s, 1978.
- 8- Senturia, J.J. 'Corruption Political,' Encyclopedia of Social Sciences Vol.
- 9- Carl J. Friedrich, Key Concepts in political Science, tradition & Authority, (London: pall Mall Press 1972)
- 10- Tanzi Vito, "Corruption government Activities, and Markets". IMF WORKING Papers, WP/94/99, International Monetary Fund, Washington D.C, 1994.
- 11- Osterfeld, David, Corruption and development, Journal of Economic Growth, Vol.2 No.4.
- ۱۲- هاینگتون، منبع شماره ۵، ص ۹۰.
- ۱۳- منبع قبلی، ص ۹۷.
- 14- Sheifer, Andrei & Vishny, Robert "Politican & Firms" Quarterly Journal of Economics, Nov.1994, No.4, PP.995 - 1025.
- 15- General Systems Theory.
- ۱۶- خاکی، غلامرضا- سایبرنتیک و کاربرد آن در مدیریت - مطالعات مدیریت، نشریه دانشکده حسابداری و مدیریت دانشگاه علامه طباطبائی، شماره اول، دوره اول، بهار ۱۳۷۰.
- ۱۷- صادقیپور، ابوالفضل - مقدس، جلال، نظریه جدید سازمان، مدیریت و علم مدیریت، نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی، سال ۱۳۵۳.
- ۱۸- جفره، منوچهر، پژوهشی در زمینه علل کج روی های اداری ایران؛ رساله دکترای مدیریت، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، سال ۱۳۷۶.