

آسیب شناسی خط مشی های فساد نظام اداری

نوروز ایزدپناه^۱، مسعود قاسمی^۲

^۱ استادیار دانشگاه آزاد اسلامی واحد آستارا

^۲ دانشجوی دکتری مدیریت دولتی دانشگاه آزاد اسلامی واحد آستارا

نام و نشانی ایمیل نویسنده مسئول:

نوروز ایزدپناه

Ezadpanah2002@yahoo.com

چکیده

مقوله فساد اداری در تمام ادوار تاریخ گریبانگر دستگاه‌ها و سازمانها بوده و کانون اندیشه بسیاری از دانشمندان و خط مشی گذاران بود می‌توان گفت فساد اداری پدیده‌ای همزاد حکومت است. به محض این که فعالیتهای بشر شکل سازمان یافته و منسجمی به خود گرفت اداری نیز همچون جزء جدایی ناپذیر از متن سازمان ظهور کرده است. پس می‌توان فساد را فرزند ناخواسته سازمان تلقی کرد که در نتیجه در درون سازمان و همچنین تعامل میان سازمان و محیط آن به وجود آمده است. فساد اداری بخشی از مجموعه مسایلی است که سازمانها در دوره عمر خود به ناگزیر آن را تجربه می‌کنند. این مجموعه مسایل به معضلاتی اشاره دارد که به طور عمده ریشه‌های آن در خارج از سازمان قرار داشته ولی آثار آن سازمانها را متأثر می‌سازد. این معضلات به عنوان چالشهایی که همواره پیش روی مدیران هستند تلقی می‌شوند که به دلیل عدم کنترل سازمان بر علل پیدایی آنها، طبیعتاً کنترل آنها نیز بسیار دشوار است. این مقاله می‌کوشد با تشریح علل فساد نظام اداری، خطی مشی های عملی و اجرایی برای پیشگیری از فساد اداری و مبارزه با آن در نظام اداری را مطرح نماید.

واژگان کلیدی: فساد نظام اداری، علل بروز فساد اداری، اشکال فساد اداری، کنترل فساد نظام اداری.

مقدمه

پدیده فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن داشته و اکنون نیز یکی از مسائل مبتلا به کشورهای جهان می‌باشد. فساد نابسامانی‌های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌در پی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع همیشه ناشی از فساد بوده است. در مجموع، فساد در کنار بقیه عوامل، از عوامل مهم فروپاشی تمدن‌ها بوده است. در طی قرون و اعصار، همواره رابطه معکوسی بین استفاده درست و بجا از قدرت و قلمرو گسترش فساد وجود داشته است و زمانی که از قدرت به طور مطلوب استفاده می‌شد، میزان فساد کاهش می‌یافته است. حکومت‌ها همیشه نگران سوء استفاده شخصی صاحب منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند. مسئولیت‌ها و اختیاراتی که طبق قانون به همه کارمندان دولت تفویض می‌شود، زمینه مساعدی را برای سوء استفاده تعدادی فراهم می‌کند. هزینه‌های اضافی متعددی که جرایمی نظیر اختلاس، ارتشا و جعل که جرایم جدیدی نیستند به جامعه و دولت تحمیل می‌کنند، باعث شده که کارشناسان علوم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دهه‌های اخیر به پدیده تخلفات اداری و ابداع روش‌های موثر و کم هزینه برای مقابله با آن توجه نشان دهند. فساد اداری عموماً در اشکال رشوه‌گیری و رشوه دهی، خویشاوندگماری، پارتی بازی، رانت خواری و تعارض منافع روی می‌دهد.

چیستی فساد اداری

فساد پدیده‌ای پیچیده و چندوجهی است و اشکال، عوامل و کارکردهایی متنوع در زمینه‌های مختلف دارد. پدیده فساد، از یک عمل کوچک خلاف قانون گرفته تا عملکرد نادرست یک نظام سیاسی و اقتصادی در سطح ملی را شامل می‌شود. در نتیجه، تعریف فساد، از اصطلاحات گسترده «سوءاستفاده از قدرت عمومی» و «فساد اخلاقی» گرفته تا تعریف‌های قانونی خاص فساد به عنوان «عمل رشوه‌خواری، که یک کارمند دولتی مرتکب می‌شود» یا «مبادله منابع محسوس»، همه را در برمی‌گیرد. [۱]

ارائه تعریفی واحد، کامل و جامع از اصطلاح «فساد اداری»، کاری بسیار سخت و دشوار است؛ زیرا فساد اداری، یک شیء، رفتار یا نهاد نیست که بتوان مصادیق آن را نشان داد و به سادگی آن را تعریف کرد؛ بلکه مفهومی است که مصادیق آن را تنها در «نمود»‌های آن می‌توان یافت و از طریق نشانه‌ها و عوارض اش آن را شناخت. همچنین فساد اداری، ابعاد مختلفی دارد و اندیشمندان و دست‌اندرکاران امور سیاسی و اداری با رویکردهای مختلف و رقیب هم به مطالعه آن پرداخته‌اند. بنابراین، هر تعریفی را که در نظر بگیریم، یا کاملاً در مقابل تعریف‌های دیگر قرار دارد یا ناظر به یک یا تعدادی محدود از ابعاد این پدیده است؛ از این رو، نمی‌تواند بیانگر تمامی ویژگی‌ها و مشخصات آن باشد و آن را کاملاً از پدیده‌ها و مفاهیم نزدیک به آن متمایز سازد. بدین ترتیب، بدون درگیر شدن با تعاریف مختلف این اصطلاح، مستقیماً به تعریف موردنظر می‌پردازیم، اما پیش از آن، معنای لغوی واژه فساد و معادل انگلیسی آن را از نظر می‌گذرانیم.

واژه «فساد» از ریشه «فسد» به معنای جلوگیری از انجام اعمال درست و سالم است. معادل انگلیسی آن، «Corruption» از ریشه لاتینی «corruptus»، به معنای شکستن و نقض کردن است. چیزی که شکسته یا نقض می‌شود، می‌تواند قوانین و مقررات یا قواعد اداری باشد. بدین معنا، فساد یعنی هر پدیده‌ای که مجموعه‌ای را از اهداف و کارکردهای خود بازدارد. [۹]

تعریف عام و کلی بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد اداری تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده عبارت است از: سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع خصوصی، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی. [۲]

علل بروز فساد در نظام اداری

بررسی‌های صورت گرفته بر روی پدیده فساد اداری حکایت از پیچیده بودن و گسترده بودن عوامل موثر در شکل‌گیری این پدیده دارد. به طور کلی می‌توان عوامل اصلی شکل‌گیری این پدیده را به سه گروه تقسیم بندی کرد: [۱۰]

عوامل فرهنگی و محیطی؛

عوامل شخصیتی؛

عوامل اداری و سازمانی.

عوامل فرهنگی و محیطی: واقعیت این است که در نظام اداری کنونی، انتصاب و اختصاص پست‌های سازمانی بر مبنای رفیق بازی و یا رشوه به صورت امری عادی درآمده و تبانی بین افراد متمول، سیاستمداران و عوامل بوروکراسی اداری برای عبور از فیلترهای نظام اداری، یک جریان پذیرفته شده است. که نتیجه آن بروز فساد بویژه در سطح کلان جامعه بوده است.

عوامل شخصیتی: در تمام کشورها بویژه کشورهای توسعه یافته، برای پست‌های اداری و سازمانی شرایط احراز معرفی می‌گردد که انتخاب و انتصاب افراد بر مبنای آن شرایط صورت می‌گیرد. در محتوای شرایط احراز موقعیتهای اداری و دولتی، بخشی به ویژگیهای شخصیتی مدیر اختصاص داده شده است، علت آن نیز به اهمیت و نقش ویژگیهای شخصیتی مدیران در رفتارهای سازمانی برمی‌گردد که از خود نشان

می دهند. درنظر بگیرید که بر مبنای رفیق بازی یا رشوه، فردی برای پستی انتخاب شده است. که شرایط آن را نداشته است. در اینجا بروز فساد امری اجتناب ناپذیر است.

عوامل اداری و سازمانی: چیزی که در نظام اداری کنونی واقعیت دارد این است که واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیر واقعی و یا غیر ضروری مواجه هستند، و ابهامات موجود در رویه های اداری و استانداردهای جاری کار، امکان هرگونه تصمیم و اقدامات خودسرانه ای را به کارگزاران آنها می دهند. به علاوه اینکه، فرایندهای پیچیده و چندلایه امور اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار هستند، از طرفی کمی حقوق کارکنان بخش خدمات اجتماعی هم دلیل کاهش تدریجی مقاومت و عادت بعدی آنان به قبول این پیشنهادات است.

اشکال فساد نظام اداری

فساد اداری، مظاهر و شکل های زیادی دارد که برخی از آنها عمومی و جهانی اند و برخی نیز برخاسته از ویژگی های اجتماعی و فرهنگی جوامع اند و از جامعه ای به جامعه دیگر تفاوت می کند. پژوهشی که در این زمینه انجام شده، برخی از اشکال و مظاهر اصلی فساد را بر اساس تعدادی از ویژگی ها مشخص کرده است. [۳]

۱- رشوه (Bribery)

رشوه، وجهی (پول یا اشیای دیگر) است که طی یک رابطه آلوده و فاسد گرفته یا داده می شود. نفس گرفتن یا دادن رشوه، تخلف است و باید آن را جوهر فساد دانست. رشوه مبلغ ثابت، درصدی خاص از یک قرارداد، یا هر نوع مساعدت پولی دیگر است که معمولاً به مأمور حکومتی پرداخت می شود.

واژه های مترادف زیادی برای واژه «ارتشا» وجود دارد؛ مانند پورسانت، کمسیون، پاداش، بخشش، شیرینی، انعام، پول چایی و رایگانی که همگی بیانگر نوعی فساد مرتبط با پول، و مزایایی هستند که به کارکنان شرکت های خصوصی، مأموران حکومتی یا سیاستمداران پرداخت می شود. اینها پرداختی هایی هستند که برای انجام سریع تر، راحت تر یا مطلوب تر کارها و خواسته ها در لایه های حکومت و نظام بوروکراسی داده یا گرفته می شوند. [۱]

۲- اختلاس (Embezzlement)

اختلاس، دزدیدن منابع توسط افرادی است که بر این منابع دست دارند؛ و زمانی اتفاق می افتد که کارمندان خائن، به سرقت این منابع از کارفرمایان خویش اقدام می کنند. این پدیده زمانی بسیار اهمیت پیدا می کند که کارمندان بخش عمومی، از نهادهای عمومی ای که در آن استخدام شده اند و از منابعی که باید در راستای منافع عمومی از آنها استفاده کنند، اقدام به دزدی نمایند.

اختلاس، از نظر صریح قانون، فساد اداری به شمار نمی آید؛ بلکه در تعریفی گسترده تر از فساد می گنجد. از نظر قانونی، فساد اداری عبارت است از مبادله بین دو فرد که یکی عامل حکومتی و دیگری شهروند است، در جایی که عامل حکومتی، فراتر از محدودیت های قانونی و مقرراتی می رود تا منفعت شخصی خودش را در شکل رشوه تأمین کند؛ اما اختلاس، دزدی قلمداد می شود؛ زیرا در آن، طرف شهروند وجود ندارد. وقتی اختلاس صورت می گیرد، منافع عمومی به خطر می افتد؛ اما هیچ دارایی شخصی سرقت نمی شود و شهروندان، از حقوق قانونی برای محاکمه برخوردار نیستند.

۳- کلاهبرداری (Fraud)

کلاهبرداری جرمی اقتصادی است که دربردارنده برخی از انواع حيله گری، خدعه و فریب است. کلاهبرداری، دستکاری یا تحریف اطلاعات، واقعیت ها و تخصص توسط مأموران بخش عمومی است که واسطه بین سیاستمداران و شهروندان هستند و به دنبال کسب منافع شخصی می باشند. این پدیده زمانی اتفاق می افتد که یک مأمور بخش عمومی (عامل) که مسئول انجام دستورها و وظایف محوله از جانب مافوقش است، جریان اطلاعات را به سمت منفعت شخصی خودش دستکاری می کند.

کلاهبرداری، واژه ای حقوقی و عام است که پدیده هایی بیشتر از رشوه و اختلاس را تحت پوشش قرار می دهد؛ مثلاً وقتی عاملان و نمایندگان دولتی درگیر شبکه های تجاری غیرقانونی می شوند، جعل اسناد می کنند، درگیر قاچاق می شوند و وارد دیگر جرم های اقتصادی سازمان یافته می گردند، همگی مصداق کلاهبرداری قرار می گیرند.

۴- اخاذی یا باج گیری

باج گیری عبارت است از به دست آوردن پول و اشیای دیگر با استفاده از اجبار، خشونت یا تهدید به استفاده از قدرت. هر جا که پول به صورت خشونت آمیز به دست آید، باج گیری و اخاذی صورت گرفته است و برای کسی که قدرت انجام آن را دارد، معامله فاسدی به شمار می آید.

چنین فعالیت‌های فاسدی، ممکن است به صورت‌های گوناگون واقع شود؛ یکی اینکه به صورت باج‌گیری از پایین باشد. این نوع باج‌گیری زمانی است که نیروهای غیردولتی برای به دست آوردن امتیازات شغلی، نپرداختن مالیات، و آزادی از مجازات‌های قضایی قادر به اعمال نفوذ بین اعضای دولت و سازمان‌های حکومتی از طریق تهدید، ترساندن و ترور باشند. گاهی ممکن است باج‌گیری از بالا صورت بگیرد؛ جایی که دولت، خود بزرگ‌ترین مافیاست. این مسئله زمانی اتفاق می‌افتد که برای مثال، دولت و به‌طور خاص، سرویس‌های امنیتی و گروه‌های شبه‌نظامی آن، از افراد، گروه‌ها و صاحبان کسب و کار پول دریافت کنند. به علاوه، کارمندان ادارات مختلف ممکن است از شهروندانی که به عنوان ارباب رجوع، مشتری، مریض یا دانش‌آموز مدرسه به دولت مراجعه می‌کنند، زیرمیزی‌ها و هدایایی را اخذ کنند. این اقدام‌ها ممکن است به اشکال غیررسمی مالیات، تعبیر و تفسیر شوند.

۵- پارتی‌بازی

پارتی‌بازی به عنوان آخرین شکل فساد، نوعی از سوءاستفاده از قدرت است که در فرایند خصوصی‌سازی و توزیع جانب‌دارانه منابع دولتی، بدون توجه به اینکه این منابع در محل اول چگونه جمع‌آوری شده‌اند، به کار می‌رود. پارتی‌بازی، تمایل طبیعی انسان به جانب‌داری از دوستان، خویشاوندان و دیگر افراد نزدیک و مورد اعتماد است. این پدیده، تا جایی که توزیع فسادآمیز منابع را به نمایش می‌گذارد، رابطه‌ای نزدیک با فساد اداری دارد. به عبارت دیگر، پارتی‌بازی روی دیگر سکه فساد اداری است که به انباشت منابع می‌انجامد.

مأمورین حکومتی و سیاستمدارانی که به منابع دولتی و قدرت تصمیم‌گیری درخصوص توزیع این منابع دسترسی دارند، تمایل شدید به پارتی‌بازی دارند تا امتیازاتی را به افرادی خاص ببخشند. در بسیاری از کشورهای استبدادی و نیمه‌دموکراتیک، پارتی‌بازی یکی از مکانیسم‌های سیاسی اساسی به شمار می‌آید. در بسیاری از نظام‌های غیردموکراتیک، رئیس‌جمهور از حقوق اساسی جهت نصب مقام‌های رده‌بالای نظام برخوردار است. این حق قانونی و عرفی، به صورتی گسترده زمینه را برای پارتی‌بازی فراهم می‌سازد.

۶- خویشاوندسالاری

خویشاوندسالاری شکل ویژه‌ای از پارتی‌بازی است که طی آن، مدیر یک اداره اقوام و اعضای فامیل خود (همسر، برادر و خواهر، فرزند، عمو و...) را بر دیگران ترجیح می‌دهد. بسیاری از رؤسای خودمختار می‌کوشند از طریق قرار دادن اعضای خانواده خود در پست‌های کلیدی سیاسی، اقتصادی و امنیتی، اقتدار خود را تثبیت کنند.

انواع و سطوح فساد

مطالعه فساد در جوامع مختلف نشانگر آن است که فساد بیشتر در دو سطح صورت می‌گیرد [۱۱]. سطح کلان و سطح خرد. فساد در سطح کلان، بیشتر به نخبگان سیاسی، مدیران عالی‌رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها مربوط می‌شود. تعبیر دیگر از این سطح فساد، فساد «یقه‌سفیدان» است. به همین ترتیب، سطح خرد فساد که به فساد «یقه‌آبی‌ها» معروف است، عبارت است از مبادلات، معاملات و بدهستان‌های فاسدی که در سطح کارمندان رده‌پایین و در ارتباط مستقیم با ارباب رجوع صورت می‌گیرد. نقش عوامل سیاسی و کلان در ایجاد فساد اداری، بسیار مهم است. بسیاری بر این باورند که فساد، بیشتر در دستگاه دولت، هم در سطح کلان (بین مسئولان عالی‌رتبه) و هم در سطح خرد (بین کارمندان رده‌های پایین) مطرح می‌گردد. بدیهی است بدون کنترل فساد کلان، امکان کنترل فساد خرد وجود ندارد. فساد اداری در رده‌های میانی و پایین نظام اداری، تا حد زیادی به میزان فساد در بین رده‌های بالای نظام، یعنی سیاست‌گذاران و کارمندان عالی‌رتبه بستگی دارد. وقتی بخشی از هیأت حاکمه فاسد باشد، برای دستیابی به درآمدهای فاسد، از یک سو به کمک مدیران میانی نیازمند است و از سوی دیگر ناچار است نهادهای حسابرسی و نظارتی، مانند مطبوعات، دستگاه‌های قضایی و سازمان‌های بازرسی را تضعیف کند. در یک محیط سیاسی فاسد، کارمندان رده‌های میانی که مرتکب فساد اداری می‌شوند، کمتر نگران کشف جرم و تنبیه‌اند؛ چون غالباً میان مسئولان رده‌بالا و مدیران میانی، نوعی تباری برای چشم‌پوشی متقابل ایجاد می‌شود. همین امر، مبارزه با فساد را سخت می‌کند. بر اساس رویکرد مبتنی بر تئوری محدودیت‌ها، گلوگاه فساد، فساد اداری در سطح مسئولان عالی‌رتبه است که باید به کنترل آن اولویت داده شود.

نظریه‌ها درباره پیامدهای فساد اداری

ادبیات علمی در زمینه فساد اداری، شاهد دو مکتب رقیب و متعارض در خصوص اثرات فساد بر کارایی و اثربخشی نظام اداری و توسعه اقتصادی است.

۱- مکتب کارآمدی

مکتب کارآمدی فساد اداری، با تأکید بر ناکارآمدی قوانین و نهادهای در کشورهای در حال توسعه، فساد اداری را روشی برای غلبه بر ناکارآمدی قوانین و مقررات می‌داند و معتقد است که فساد، نقش روغن را برای چرخ‌های خشک نظام بوروکراسی ایفا می‌کند، و رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری را تسهیل می‌نماید. بنابراین، طرفداران مکتب کارآمدی، فساد را هزینه کسب و کار می‌دانند که منفعت آن بیش

از هزینه آن می‌باشد. به هر روی، فساد از نظر اثرگذاری، خنثی نیست. ادعاهای زیادی هست مبنی بر اینکه فساد اداری، پدیده‌ای کاملاً بد و منفی نیست و آثار مثبت نیز دارد.

۲- مکتب ناکارآمدی

گرچه مکتب کارآمدی فساد، بر مبنای برخی استدلال‌های تئوریک ارائه شده است، اما نتایج پژوهش‌های بسیاری که در سال‌های اخیر در زمینه اثرات فساد اداری انجام شده، استدلال‌های مکتب کارآمدی فساد را با چالش مواجه کرده و بیانگر این حقیقت است که فساد، حرکت به سمت توسعه را کند می‌کند. [۱۲]

افزون بر این، در دهه‌های اخیر شواهد فراوانی به‌دست آمده است که نشان می‌دهد فساد اداری، در تمام زمینه‌ها اثرات نامطلوبی را بر جای می‌گذارد [۴]. فساد، تأثیری منفی، زیان‌آور و محروم‌کننده بر سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی، عملکرد نظام اداری، و کارایی و توسعه سیاسی کشورها دارد. استمرار و دوام فساد در یک کشور، به بروز مشکلات اقتصادی و بر باد رفتن منابع عمومی می‌انجامد؛ کارایی عملکرد دولت را کاهش می‌دهد؛ بر اخلاق عمومی در زمینه خدمات عمومی تأثیر منفی می‌گذارد؛ تلاش‌ها برای اصلاحات اداری و مقیاس‌های حساسی را با مشکل مواجه می‌سازد؛ و نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی را افزایش می‌دهد [۵]. همچنین فساد اداری، بی‌ثباتی و توسعه‌نیافتگی سیاسی را افزایش می‌دهد [۶]. به‌طور خلاصه، فساد مانع رشد اقتصادی می‌شود؛ شور کارآفرینی را فرو می‌نشاند؛ باعث سوءاستفاده از منابع کمیاب ملی می‌گردد؛ توانایی‌های اداری را ضعیف می‌سازد؛ به فروپاشی سیاسی کمک می‌کند؛ و ثبات، دموکراسی و انسجام ملی را از ریشه ویران می‌سازد. [۷]

روش‌های کنترل فساد اداری

از آنجا که کارکنان و شهروندانی که در یک اقدام فاسد درگیر می‌شوند به ارزیابی منافع و هزینه‌های این اقدام می‌پردازند؛ از این رو لذا روشهایی برای کنترل فساد اداری مؤثرند که به نحوی سبب کاهش منافع یا افزایش هزینه‌های مورد انتظار برای عوامل دخیل در مسأله بشوند. به چنین روشهایی، مبارزه با فساد در چارچوب مدل عرضه و تقاضای فساد اطلاق می‌شود [۱۴]. بنابراین روشهای مؤثر کنترل فساد اداری باید حداقل یکی از نتایج ذیل را به دنبال داشته باشد:

الف - تقاضا برای فساد اداری را کاهش دهد.

ب - هزینه‌های آرایه خدمات فسادآمیز را برای کارکنان فاسد افزایش دهد.

ج - خطر کشف و دستگیری عاملان فاسد را افزایش دهد.

البته قبل از طراحی هر مدلی برای کنترل فساد اداری بی‌گنان باید از عوامل و شرایط مختلفی که در میزان فساد اداری یک کشور نقش ایفا می‌کنند آگاهی یافت که از جمله عبارتند از:

الف) نقش دولت و حیطه ابزارها و اهرمهایی که در ایفای چنین نقشی مؤثر است؛

ب) ویژگیهای فرهنگی و اجتماعی کشور؛

ج) ماهیت ساختار سیاسی کشور؛

د) شیوه برخورد نظام قضایی کشور بامصادیق فساد اداری؛ [۸]

الف) اقداماتی که تقاضای شهروندان را برای خدمات آمیخته با فساد اداری کاهش می‌دهد

۱ - مقررات زدایی

با توجه به اینکه یکی از عواملی که سبب می‌شود تا افراد یا بخش خصوصی به روشهای ناسالم برای انجام کارهایشان متوسل شوند، قوانین و مقررات پیچیده و برخی نیز غیرلازم است؛ از این رو مقررات زدایی به معنای حذف، کاهش یا تغییر در مقررات و رویه‌ها و دستورالعملهای اداری جهت تسهیل گردش فعالیتها در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و براساس ضرورتها و الزامات، می‌تواند به تعدیل سطح تقاضای خدمات فساد اداری کمک کند.

۲ - بالا بردن سطح آگاهیهای عمومی:

از آنجا که فقر اقتصادی و فقر علمی و آموزشی دو عامل بسیار اساسی در پیدایش فساد اداری به شمار می‌آیند و بویژه فقر علمی و آموزشی که خطرناکتر به نظر می‌رسد؛ از این رو افزایش سطح آگاهی عمومی نسبت به آثار زیانبار و متعددی که فساد اداری بر زندگی اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه می‌گذارد و ایجاد درک عمومی برای مبارزه با فساد از جمله طرق مطلوبی است که می‌تواند به گسترش تقاضا برای فساد اداری مهار برند.

ب) اقداماتی که عرضه فساد اداری را از سوی کارکنان کاهش می‌دهد

۱ - اصلاح نظام اداری

اعمال اصلاحات در سازمانهای دولتی از جمله اصلاح و بهبود تشکیلات سازمانها، بهبود نظام بودجه‌ریزی، مدیریت مالی اثربخش، نظام مالیاتی کارآمد و اقداماتی از این قبیل می‌تواند در کاهش عرضه فساد اداری مؤثر باشد. این اصلاحات باید بتواند قدرت انحصاری کارکنان را در تصمیم‌گیری تعدیل نماید، ارتباط مستقیم ارباب رجوع و کارکنان را به حداقل برساند، سرعت انجام کارها را افزایش دهد و از ایجاد روابط بلندمدت بین کارمندان و مراجعان جلوگیری نماید.

۲ - جلوگیری از فساد استخدامی

فساد استخدامی به معنای اعمال تبعیض و عدم توجه به معیارهای شایستگی در انتخاب، انتصاب و ارتقای کارکنان، محیط سازمانها را برای رشد فساد آماده می‌کند؛ چرا که این امر به ایجاد شبکه‌های غیر رسمی در سازمان کمک می‌کند و از طریق کاستن از هزینه‌های مبادرت به فساد اداری عرضه فساد را افزایش می‌دهد. استقرار نظام متمرکز گزینش و شفافیت در فرایند و نتایج انتخاب و نیز برقراری مکانیزمهای منطقی و روشن در انتصابات و ارتقاهای درون سازمانی می‌تواند فساد استخدامی و تبعات آن را محدودتر سازد.

۳ - افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت

همچنانکه تحقیقات نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از تخلفات اداری ریشه در تنگناهای اقتصادی دار دکه به طور طبیعی بهبود بخشیدن به وضعیت اقتصادی کارکنان به کنترل بخشی از فساد اداری کمک خواهد نمود.

۴ - سیاست زدایی از نظام اداری

با توجه به این که هریک از انواع فساد اداری ناشی از زمینه‌های خاص است؛ از این رو سیاست زدایی از نظام اداری می‌تواند به کاستن انواعی از فساد اداری منجر شود که در نتیجه مداخلات وملاحظات سیاسی اتفاق می‌افتد.

۵ - نظارت عمومی بر دستگاه‌های دولتی

به منظور تحقق امر پاسخگویی، تمام نهادهای جامعه مدنی اعم از احزاب، جمعیتها، اتحادیه‌های کارمندی و کارگری، بویژه رسانه‌های گروهی باید بتوانند بر عملکرد دستگاههای عمومی نظارت داشته باشند. به‌طور کلی می‌توان گفت توسعه پایدار به‌طور عام مستلزم سازکارهای رسمی و غیررسمی محدودکننده‌ای است که دولت و مقامات آن را در قبال اعمالشان مسؤول و پاسخگو بدانند.

۶ - تشکیل سازمانهای مستقل مبارزه با فساد

اگرچه تحقیقات و نظرسنجیهای مختلف در نقاط مختلف جهان حکایت از آن را دارد که افراد به کارایی چنین سازمانهایی در بلندمدت چندان خوش بین نیستند، ولی وجود چنین تشکیلاتی می‌تواند به عنوان ابزاری مقتدر عمل کند که نمایانگر تعهد بلندمدت و شایسته دولت در این زمینه است؛ البته برای مقابله با سوء استفاده‌های سیاسی احتمالی از این ابزار، باید مکانیزمهای کنترلی لازم نیز پیش‌بینی شود. [۱۳]

ج - روشهایی که عرضه و تقاضای فساد را باهم کاهش می‌دهد

۱ - تشویق کارکنان و شهروندان به ارسال اطلاعات وافشاگری

چنانچه شهروندان و کارکنان سالم برای فاش سازی موارد تخلف مشاهده شده انگیزه کافی داشته باشند هزینه فساد اداری برای هر دو طرف افزایش می‌یابد و به کاهش عرضه و تقاضای فساد اداری کمک می‌کند.

۲ - آزادی مطبوعات

اگر بپذیریم که اطلاع رسانی دشمن شماره یک فساد است و نیز بپذیریم که یکی از مکانیزمهای بسیار قوی در زمینه اطلاع رسانی در مورد فساد اداری، مطبوعات هستند، آزادی مطبوعات آثار مهمی بر تحدید ابعاد فساد اداری بر جای خواهد گذارد.

نتیجه‌گیری

در جامعه مصرفی امروز، رشد بی‌رویه نیازهای مادی و گرایش انسانها به برطرف ساختن هرچه بیشتر نیازهای مادی سرعت بیشتری گرفته و در این میان وجه نقد، حرف اول را می‌زند. برای انسانی که امکان افزایش درآمد بیشتر برایش میسر نیست و راههای مشروع کسب درآمد بیشتر نیز بر او بسته است، چه راهی وجود دارد که او بتواند بر رفع نیازهای روبه رشد زندگی فائق آید؟ تحقیقات گوناگون صورت گرفته بر روی میزان نیاز و درآمد افراد جامعه بویژه کارکنان، حکایت از این دارد که با گذشت زمان و افزایش بی‌رویه تورم در سالهای اخیر، نه تنها سطح درآمد نتوانسته بر سطح نیازهای مادی غلبه کند، بلکه از حرکتی نزولی (نسبت به رشد نیازهای مادی) برخوردار شده است.

با شکل‌گیری چنین شرایطی، طبیعی به نظر می‌رسد که در عرصه رقابتهای اجتماعی ناعادلانه، افراد تلاش کنند تا از طریق مسیرهای غیرمعمول و غیرقانونی به مقاصد و اهداف شخصی دست یابند که حکایت از یک جهش اجتماعی برای بروز فساد اداری در جامعه است.

اگرچه جامعه ایران، جامعه‌ای توأم با گرایشهای مذهبی و ملی است که هر دوی آنها فساد اداری را پدیده‌ای زشت شناخته‌اند و همواره تاکید بر مبارزه با آن کرده‌اند، با این حال شاهد مواردی از شیوع فساد اداری در جامعه هستیم که این خود مسیر بسیاری از پیشرفتهای اجتماعی و ملی را بسته و هزینه‌هایی را بر دوش کشور و درنهایت مردم خواهد گذاشت که در بعدکلان میتوان به افزایش فاصله طبقاتی میان اقشار اجتماعی غنی و فقیر اشاره نمود.

افزایش این فاصله طبقاتی در کشور را می‌توان به حرکت پله‌های برقی تشبیه کرد. برای درک بهتر علت گرایش به فساد، عده‌ای را تجسم کنید که بر روی یک پله برقی که به طرف بالا می‌رود، ایستاده‌اند و به راحتی به طرف بالا (برخورداری از رفاه و فرصتهای اجتماعی عالی) می‌روند که این پله برقی فقط برای عده معدودی از افراد جامعه است. بقیه مردم که اکثریت آن را تشکیل می‌دهند نیز می‌خواهند به آن مرتبه بالا برسند، اما راهی ندارند به جز اینکه از روی پله برقی دیگری که به طرف پایین می‌آید با فعالیت و سرعت بسیار بیشتر حرکت کنند اما هرگز به آن نمی‌رسند مگر اینکه خود را از این قاعده خارج کنند. وضع کارمندان دولت و کارگران در جامعه امروز ایران شبیه به حرکت بر روی پله برقی از نوع دوم است. کارمندان و کارگران با همسران و فرزندان در مقابل خود، افراد زیادی را می‌بینند که در رفاه کامل از پله‌های دستیابی به رفاه استفاده می‌کنند. از سوی دیگر، مرتباً از طریق تبلیغات، جنبه‌های گوناگون یک زندگی مرفه به آنها معرفی می‌شود. بنابراین، احساس عدم وجود عدالت اجتماعی در نگرشها و ذهنیات آنها موجب می‌شود که اعتقاد به نظام اجتماعی (وجدان جمعی) کاهش یابد و به عبارت دیگر، کنترل روانی افراد بر روی رفتار خود کم شود.

اگرچه در ایران برنامه‌های زیادی برای مبارزه با فساد طراحی و به اجرا درآمده است اما در این رابطه موفقیت اندکی حاصل شده است که می‌توان دو دلیل اصلی آن را چنین نام برد:

تلاشهای صورت گرفته از سوی دولت و دستگاههای نظارتی دیگر به منظور مبارزه با فساد، سیستماتیک (نظامدار) نبوده است. بدین معنی که هر از چند سال با تغییر دولتها و شدت و ضعف فشارهای اجتماعی، محتوای برنامه‌ها برای مبارزه با فساد تغییر کرده و برنامه‌ها انسجام خود را برای دستیابی به هدفها از دست داده‌اند.

دلیل مهم دیگر این است که برنامه‌های صورت گرفته از سوی دولتها غالباً بر روی تنبیه و مجازات متخلفان متمرکز بوده است به جای آنکه بر پیشگیری از بروز فساد تاکید داشته باشد.

عناصر تعاملی فساد اداری	عوامل گلوگاهی	راهکارهای پیشگیری و مبارزه	نتیجه
حاکمان و دارندگان قدرت و نفوذ	انحصار قدرت	کنترل از بالا و برخورد با انحصارگرایان	کاهش فساد
	فقدان پاسخ‌گویی	افزایش نظارت اجتماعی تقوا و خودکنترلی	
وضعیت فرهنگی و هنجارهای حاکمه	خاموشی وجدان عمومی	افزایش زمینه‌های مشارکت مردم در امور اجتماعی ترویج فرهنگ وظیفه‌شناسی و وجدان کاری	
	فقدان مسئولیت‌پذیری اجتماعی	احیای حس مسئولیت‌پذیری اجتماعی افزایش اعتماد اجتماعی	
	ضعف اخلاق عمومی	نهادسازی (توسعه زیربنایی)	
		ایجاد یک محیط بازدارنده	
		عدم تبعیض در برخوردها	
عناصر تعاملی فساد اداری	عوامل گلوگاهی	راهکارهای پیشگیری و مبارزه	نتیجه
نظام اداری تنظیم‌کننده روابط میان حاکمان و مردم	فقدان شایسته‌سالاری	شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها	
	عدم شفافیت	شفاف و ساده‌سازی قوانین و مقررات	
	پایین بودن معاشات	توجه به معیشت کارمندان	
	فقدان سیستم کنترل و نظارت	افزایش نظارت اجتماعی	
		قاطعیت در برخورد با متخلفان	

ماخذ

- [1] Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad (2000), "Research on Corruption. A Policy Oriented Survey", Commissioned by NORAD.
- [2] World Bank (1997), World Development Report, Washington: Oxford University Press.
- [3] Amundsen, Inge (1999): "Political corruption: An introduction to the issues", Working Paper 99:7, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- [4] Theobald, R. (1990), Corruption Development and Underdevelopment, London: Macmillan.
- [5] United Nations (1990) Corruption in Government. Report of an Interregional Seminar held in The Hague, The Netherlands on December 11-15. New York: The United Nations.
- [6] Ouma, O.A. (1991). "Corruption in Public Policy and its Impact on Development: The Case of Uganda since 1979", PAD, Vol.11, No.5.
- [7] Mohabbat khan, Mohammad, Political and Administrative Corruption; Concepts, Comparative experiences and Bangladesh Case, p 2. <http://www.ti-bangladesh.org/> Accessed on 11/29/2010.
- [8] Vito. Tanzi, Finance & development, march - April, 1995.
- [9] تانزی، ویتو، مسئله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد، ترجمه بهمن آقایی، اطلاعات سیاسی- اقتصادی، شماره ۱۴۹ و ۱۵۰، بهمن و اسفند ۱۳۷۸.
- [10] رفیع پور، فرامرز. توسعه و تضاد. جلد اول. تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۹.
- [11] ربیعی، علی ۱۳۸۳، زنده باد فساد، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ سازمان چاپ و انتشارات.
- [12] علی زاده ثانی، محسن، فصلنامه اخلاق در علوم رفتاری، سال دوم، شماره های ۱ و ۲، بهار و تابستان ۱۳۸۶.
- [13] بانک جهانی، نقش دولت در جهان در حال تحول، گروه مترجمین مؤسسه مطالعات و پژوهشهای بازرگانی، ۱۳۷۸.
- [14] حبیبی. نادر، فساد اداری، انتشارات وثقی، چاپ اول، ۱۳۷۵.