

ضرورت اصلاح ساختار اداری

منوچهر صبوری

عضو هیأت علمی دانشگاه تهران

مقدمه

تجربه‌ی جوامع پیشرفته‌ی امروزی نشان می‌دهد که این جوامع تنها پس از اصلاحات اجتماعی و سیاسی همه‌جانبه از جمله اصلاح ساختار اداری، به ویژه ایجاد سازمان‌های نوین و استفاده از فناوری جدید به پیشرفت اقتصادی و فرهنگی و بالا بردن سطح زندگی مردم خود دست یافته‌اند. در ایران نیز بدون استفاده از این دو عامل مهم یعنی دانش و فناوری جدید و اصلاحات همه‌جانبه و ایجاد یک سازمان اداری کارا پیشرفت سریع در زمینه‌ی توسعه‌ی اقتصادی، فرهنگی و سیاسی و بالا رفتن سطح زندگی مردم امکان‌پذیر نخواهد بود. از طرفی در هر یک از مراحل رشد و توسعه‌ی جامعه مسایل و مشکلات خاصی به وجود می‌آید که باید متناسب با آن مسایل و مشکلات به تعیین هدف‌ها و تنظیم سیاست‌ها و تصمیم‌گیری پرداخت و شناخت و درک درست و به‌هنگام این مسایل و ارزیابی امکانات کشور برای حل آنها مسئله‌ی اساسی در راه رسیدن به هدف‌های برنامه‌های توسعه‌ی دولت است.

از سوی دیگر، ساختار اداری جدید در کشور ما در حدود یک قرن پیش، از روی مدل بوروکراسی فرانسه و بلژیک اقتباس گردید، بدون اینکه مانند جوامع مدرن یک سیر تکاملی را طی کرده باشد. در نخستین مرحله‌ی پیدایش و توسعه‌ی آن (پیش از انقلاب مشروطیت) به دلیل آن که ساختار اجتماعی و نظام سیاسی عقب‌مانده‌ای که در آن زمان وجود داشت مانع مهمی در راه استقرار یک بوروکراسی مدرن بود، سازمان اداری جدید بیشتر روی کاغذ باقی ماند و با آنچه در عمل وجود داشت تفاوت بسیار زیادی داشت. در واقع الگوی جدید بوروکراسی اقتباس شده از غرب بر روی ساختار کهنه و سنتی نظام اداری پیشین به گونه‌ای

شتابزده و بدون اصلاح ساختار اجتماعی و سیاسی پیاده شد. تنها پس از انقلاب مشروطیت و به ویژه در یکی دو دهه‌ی پیش از جنگ جهانی دوم و دو سه دهه‌ی پس از آن بود که با پیدایش دولت ملی، بوروکراسی جدید در کشور ما شکل گرفت، هر چند که ویژگی‌های اجتماعی، فرهنگی و سیاسی به ویژه تأثیر نظام سیاسی بر بوروکراسی مسایل و مشکلاتی به وجود آورد که نظام اداری ما هنوز از آنها رنج می‌برد و باعث ناکارایی نظام اداری شده است.

با وجود اهمیت اصلاح ساختار اداری تاکنون اصلاحات بنیادی و پایداری در این زمینه انجام نشده و اقدامات اصلاحی محدودی که در بعضی مواقع صورت (گرفته مانند تصویب قوانینی برای مبارزه با فساد اداری یا کوشش‌های اصلاحی محدودی که در زمینه‌ی هماهنگی امور استخدامی و پرداخت حقوق‌ها و دستمزدها به عمل آمده) یا بر روی کاغذ باقی مانده و اجرا شده و یا در عمل تحریف نشده و بی‌اثر و بی‌نتیجه مانده است. با وجود این در چند دهه‌ی اخیر دستگاه اداری رشد بسیار زیادی کرده و نفوذ آن در سراسر جامعه گسترش یافته است، بی‌آنکه مسایل و نابسامانی‌های دیرینه‌ی آن برطرف شده باشد.

پیشینه‌ی اصلاح ساختار اداری در ایران به قبل از انقلاب مشروطیت می‌رسد. اما بعد از مشروطیت نیز ضرورت اصلاح ساختار اداری از سوی اصلاح طلبان شناخته شد و حتی کوشش‌هایی برای اصلاح بخش‌هایی از دستگاه اداری (امور مالی، گمرک، پست، خزانه) با استخدام تعدادی کارشناس و مستشار خارجی به عمل آمد. پس از پایان جنگ جهانی دوم و بیرون رفتن نیروهای اشغالگر از کشور نیز برنامه‌هایی برای اصلاحات اداری و به ویژه مبارزه با فساد اداری مطرح گردید. در سال‌های دهه‌ی ۱۳۴۰ نیز اقداماتی مانند ایجاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور، تهیه و تصویب قانون استخدام کشوری و تدوین قوانینی به منظور مبارزه با فساد اداری صورت گرفت. سرانجام پس از انقلاب اسلامی نیز تغییراتی در سطح کارکنان بالای بوروکراسی و حتی در سطوح میانی آن صورت گرفت و مقرراتی جهت مبارزه با فساد اداری وضع گردید؛ مانند ممنوعیت مقامات اداری بالا و کارمندان دولت از داشتن بیش از یک شغل رسمی دولتی یا داشتن شغل در مؤسساتی که تمام یا بخشی از سرمایه‌ی آنها متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است؛ همچنین ریاست و مدیریت عامل یا عضویت هیئت مدیره‌ی انواع شرکت‌های خصوصی و وکالت دادگستری و مشاوره‌ی حقوقی؛ و نیز در زمینه‌ی انحلال سازمان‌های زاید و پرهزینه و تعیین حداقل و حداکثر حقوق و مزایای کارکنان دستگاه اداری توسط شورای انقلاب. اما این اقدامات نیز با شکست

روبرو شد. بسیاری از این تصمیمات در همان بخشنامه‌های اداری و روی کاغذ باقی ماند و اجرا نشد. در عمل بوروکراسی بیش از پیش متورم شد و برخی سازمان‌ها گسترش یافت و به وزار تخانه تبدیل شد. رشد کمی کارکنان دستگاه اداری بسیار زیاد و بی‌تناسب با فعالیت‌های واقعی بود. در سال‌های بعد افزایش فقر و نابرابری و تورم شدید اقتصادی و کاهش قدرت خرید کارکنان عادی بوروکراسی که همچنان تاکنون باقی است به تدریج باعث روی آوردن بسیاری از کارمندان دستگاه اداری به ویژه در سطوح میانی و پایین‌تر به فعالیت‌های دلالتی و گسترش فساد اداری گردید. حاکمیت روابط به جای ضوابط و حامی پروری و خویشاوندتوازی به ویژه در طول دهه‌ی اخیر افزایش یافت. ایجاد سازمان‌های اداری موازی و به ویژه تأسیس شرکت‌های جدید دولتی از عوامل دیگری بود که هزینه‌های دستگاه اداری را به شدت افزایش داد و به گسترش فساد اداری کمک کرد.

بدین سان دستگاه اداری همچنان متمرکز و با ویژگی‌های خاص گرایانه و غیر عقلانی و ناکارا باقی مانده و هیچ‌گونه اصلاح اساسی در آن به عمل نیامده است. اقدامات جزئی و اندکی هم که گاهی در جهت افزایش کارایی در برخی سازمان‌ها صورت گرفته نتوانسته تأثیر قابل توجهی در کاهش مسایل و مشکلات کنونی دستگاه اداری و بهبود کارایی آن داشته باشد و اغلب بی‌نتیجه مانده است.

برخی مسایل مهم در بررسی جامعه‌شناختی نظام اداری

برای شناخت نظام اداری و مسایل آن نمی‌توان آن را تنها برحسب فرایندهای درونی نظام و به صورت یک سیستم بسته مطالعه کرد. نظام اداری یک خرده سیستم درون سیستم بزرگتر دولت و جامعه است و نمی‌تواند از تأثیر این سیستم بزرگتر برکنار بماند. بنابراین مسئله‌ی اساسی در بررسی و تحلیل جامعه‌شناختی نظام اداری رابطه‌ی بین شکل جامعه و ساختار اداری است و به ویژه بررسی تأثیر ساختار اجتماعی فرهنگی و سیاسی جامعه را بر ساختار اداری باید در کانون توجه قرار داد.

ماکس وبر نخستین جامعه‌شناس برجسته‌ای که بوروکراسی را به گونه‌ای نظام‌مند مطالعه کرده است "عقلانی کردن" را یک ویژگی برجسته‌ی جامعه‌ی مدرن می‌داند که به طور مشخص در بوروکراسی و فرآیند بوروکراتیک شدن نمایان می‌گردد. عقلانی کردن به نوبه‌ی

خود در تمام روابط اجتماعی بر قدرت^۱ تأکید دارد (کارل فردریک، ۱۹۵۲: ۲۷). به نظر ماکس وبر ساختار بوروکراتیک با ویژگی‌هایی که دارد:

- نتایج فعالیت‌ها را برای رؤسا و سرپرستانی که در ارتباط با آنها کار می‌کنند قابل محاسبه و پیش‌بینی می‌کند؛

- با استفاده از این ساختار عملیات و فعالیت‌های وسیعی را می‌توان با حداکثر کارایی هماهنگ و اجرا کرد؛

- این ساختار می‌تواند برای اجرای انواع گوناگون فعالیت‌ها و وظایف رسمی مورد استفاده واقع شود (در سازمان‌های مذهبی، ارتش، احزاب سیاسی، مؤسسات اقتصادی صنعتی و تولیدی و سازمان‌های گوناگون دیگر).

ماکس وبر توسعه‌ی بوروکراسی مدرن را مهم‌ترین پدیده‌ی دولت مدرن غربی می‌داند. در واقع نیاز به کارایی در جامعه‌ی امروزی است که چنین نقش اساسی و مهمی به سازمان بوروکراتیک داده است. به نظر وبر نظام سرمایه‌داری عقلانی‌ترین شالوده‌ی اقتصادی را برای شیوه‌ی سازماندهی و اداره‌ی بوروکراتیک فراهم می‌سازد - به ویژه از نظر ایجاد منابع پولی لازم - و باعث توسعه‌ی بوروکراسی می‌شود. به عقیده‌ی وبر رشد و توسعه‌ی بوروکراسی‌گرایی عمده‌ی زمان ما است و نفوذ و قدرت بوروکراسی روز به روز در جامعه‌ی امروزی بیشتر می‌شود (صبوری، ۱۳۷۸: ۷۹-۷۳).

بدین سان موضوع قدرت بوروکراسی و کنترل آن یکی از مسایل مهمی است که مورد توجه وبر و جامعه‌شناسان دیگر قرار گرفته است. از آنجا که بوروکراسی می‌تواند به عنوان وسیله‌ی اعمال قدرت بر جامعه مورد استفاده واقع شود این پرسش مطرح می‌شود که "چه کسانی ماشین بوروکراتیک را کنترل می‌کنند؟" و چه گروه‌هایی به وسیله‌ی بوروکراسی کنترل می‌شوند. به عقیده‌ی وبر در جامعه‌ی امروزی فقط کارفرمایان اقتصادی می‌توانند تا حدی از کنترل بوروکراتیک برکنار بمانند. بقیه‌ی مردم در مؤسسات بزرگ سازمان یافته و به طور اجتناب‌ناپذیر تابع کنترل بوروکراتیک هستند (همان: ۷۹).

بنابراین مسئله‌ی قدرت بوروکراسی و آزادی فردی از دیرباز توجه جامعه‌شناسان را به خود جلب کرده است. ماکس وبر بیش از همه به توزیع قدرت بین مقامات سازمانی و کنترل درون سازمانی برای رسیدن به حداکثر کارایی توجه داشت. او در عین حال به تأثیرات منفی اعمال قدرت بوروکراسی مانند ایجاد بیگانگی در افرادی که در مؤسسات بوروکراتیک سازمان یافته‌اند و تأثیر بوروکراسی بر شخصیت انسان‌ها که آنها را به مهره‌های کوچکی در ماشین عظیم بوروکراسی تبدیل می‌کند و یگانه اندیشه‌ی آنها این است که به مهره‌های بزرگتری تبدیل شوند، توجه نشان داده و می‌نویسد: "... فکر اینکه دنیا ممکن است روزی پر از این مهره‌های کوچک شود، مردان کوچکی که به مشاغل کوچک چسبیده‌اند و برای دست یافتن به مشاغل بزرگ‌تر تقلا می‌کنند وحشتناک است ... این شوریدگی برای بوروکراسی کافی است که انسان را دچار یأس کند" (همان، ۴۲).

با وجود این، تأکید وبر بیش از هر چیز بر عقلانیت رسمی^۱ است که برخی پژوهشگران جدید سازمان‌ها آن را معادل کارایی در نظر گرفته‌اند (همان، ۸۲). در نوشته‌ها و کتاب‌هایی که درباره‌ی بوروکراسی است بیشتر به دو دیدگاه عمده درباره‌ی بوروکراسی برخورد می‌کنیم:

۱. بوروکراسی اساساً ابزاری برای اجرای هدف‌های رسمی معین در جامعه است و ویژگی‌های اصلی آن عقلانی بودن و کارایی است (دیدگاه بسیاری از جامعه‌شناسان معاصر سازمان‌ها، برای مثال سایمون، فیفتر، پرستوس و بلا).

۲. بوروکراسی اساساً ابزار اعمال قدرت و کنترل بر مردم و قلمروهای مختلف زندگی و گسترش این قدرت به سود خود بوروکراسی یا کسانی است که کنترل آن را در دست دارند (دیدگاه جامعه‌شناسان کلاسیک مانند مارکس، وبر، موسکا و میشلز).

بر اساس دیدگاه نخست، قدرت اساساً مانعی در راه اجرای عقلانی و مؤثر هدف‌ها است. برپایه‌ی دیدگاه دوم، اجرای هدف‌های رسمی فقط جنبه‌ی ثانوی و فرعی دارد و بوروکراسی اساساً ابزار قدرت الیگارش‌ی‌ها است.

اینکه کدام یک از این دیدگاه‌ها درست است مورد بحث ما نیست. در واقع هر دو دیدگاه می‌تواند درست باشد چرا که آنها جنبه‌ها یا امکانات مختلفی را که در طبیعت بوروکراسی وجود دارد بیان می‌کنند. بنابراین مسئله این نیست که کدام یک از این دیدگاه‌ها درست است، بلکه این است که تحت چه شرایطی هر کدام از این جنبه‌ها در یک ساختار اداری واقعیت پیدا کرده و مسلط می‌شود.

همان‌گونه که در بحث از مسایل بوروکراسی امروزی ایران به ویژه در زمینه‌ی فساد اداری خواهیم دید همین قدرت بوروکراسی، قدرت زیادی که در نبود نهادهای دموکراتیک به هیچ روی کنترل نمی‌شود، زمینه‌ساز پیدایش و گسترش شکل‌های گوناگون فساد اداری است.

در چارچوب تبیین نظری بالا و با توجه به نظریه ویر در زمینه‌ی قدرت بوروکراسی و کنترل آن، در اینجا به طرح مهم‌ترین مسایل کنون بوروکراسی امروزی ایران می‌پردازیم. در مرحله‌ی نخست پیدایش و توسعه‌ی بوروکراسی جدید در ایران، تأثیر ساختار اجتماعی کهنه و عقب‌مانده در جامعه‌ای که بیشتر جمعیت آن را روستاییان و ایلات و عشایر تشکیل می‌دهند و وجود یک نظام سیاسی سنتی و استبدادی از مهم‌ترین عوامل ناکارایی و فساد اداری گسترده در دستگاه اداری است که مانع از استقرار یک نظام اداری عقلانی و کارا می‌گردد.

در مراحل بعدی توسعه‌ی بوروکراسی امروزی ایران نیز، نظام سیاسی به عنوان مهم‌ترین عامل بازدارنده‌ی استقرار یک نظام کارایی اداری عمل کرده است. تأثیر محیط اجتماعی، فرهنگی و سیاسی ساختار اداری را نیز می‌توان در تمرکز بیش از حد تصمیم‌گیری‌ها در مرکز و بالاترین سطح دستگاه اداری، در تبعیض‌ها و نابرابری‌ها و دخالت عوامل غیر عقلانی مانند نقش روابط با مراکز قدرت در درون و بیرون سازمان اداری و نقش وفاداری‌های سیاسی در انتصاب مدیران و مقامات اداری بدون در نظر گرفتن معیارهای عقلانی و بوروکراتیک که به پویایی و کارایی سازمان‌ها کمک می‌کنند مشاهده کرد. در دهه‌های اخیر نیز باید گفت که تورم شدید بوروکراسی، ایجاد نهادهای موازی و استمرار و دوام بعدی این نهادها تا حد زیادی تحت تأثیر عوامل سیاسی بوده است. همان‌گونه که جامعه‌شناسان سازمان‌ها نشان

ضرورت اصلاح ساختار اداری □ ۱۳۳

داده‌اند سازمان‌های بوروکراتیک پس از آنکه به وجود می‌آیند و توسعه می‌یابند منافع خاص خود را پیدا می‌کنند که گاهی ممکن است با هدف‌های اولیه‌ی این سازمان‌ها نیز در تعارض باشد و به جابجایی هدف‌ها منجر گردد (همان: ۱۵۴ - ۱۵۳).

از این رو ادغام و یا انحلال این‌گونه سازمان‌های موازی نیز ممکن است با مقاومت‌ها و موانع سیاسی بیشتری روبرو شود. اما در عین حال ادامه‌ی وجود آنها نیز هزینه‌های زاید بسیاری را به جامعه تحمیل خواهد کرد. بنابراین با وجود تغییراتی که در مراحل گوناگون توسعه‌ی بوروکراسی امروزی ما در شیوه‌های انجام کارها پدید آمده است بسیاری از مسایل قدیمی و ویژگی‌های سنتی و غیرعقلانی دستگاه اداری به ویژه مسایلی که در ارتباط با استفاده از قدرت بوروکراسی یا خدمات بوروکراسی است و یا مسایلی که به طور مستقیم یا غیر مستقیم به گسترش فساد اداری کمک می‌کند هنوز برجای مانده است.

برخی از این مسایل و نارسایی‌های نظام اداری را که از دیرباز در نظام اداری ما وجود داشته و هنوز در بوروکراسی امروزی ایران وجود دارند در اینجا به اختصار مطرح می‌کنیم:

- فساد اداری؛

- تورم شدید کارکنان بوروکراسی که باعث هزینه‌های زیاد و کم‌کاری و بی‌کاری پنهان گردیده است؛

- تمرکز بیش از حد تصمیم‌گیری‌ها در مرکز؛

- وجود سازمان‌های موازی که باعث روی هم افتادگی وظایف و هزینه‌های زاید و رقابت‌های مخرب می‌شود؛

- اهمیت ندادن به شایستگی و تخصص و کاردانی در انتصاب افراد به موقعیت‌های رهبری سازمانی؛

- تبعیض و ناهماهنگی در پرداخت‌ها (حقوق و پاداش و مزایای جنسی)؛

- فقدان رابطه بین امنیت شغلی و اجرای وظایف مربوط به شغل؛

- اعمال نظرهای شخصی و خودکامگی رؤسا در ترفیع و ارتقاء شغلی کارکنان؛

- حامی پروری، خویشاوندنوازی و حاکمیت روابط شخصی و ملاک‌های خاص‌گرایانه به جای حاکمیت ضوابط و ملاک‌های عام‌گرایانه در سازمان‌ها؛

- استیلای روحیه‌ی ضعف و تزلزل و محافظه‌کاری در رده‌های گوناگون مقامات سازمان‌های رسمی و بی‌اعتنایی به ارباب رجوع و پاسخگو نبودن بوروکراسی به خواست‌های مردم؛

- تسلط عوامل سیاسی در دستگاه اداری که امکان سوء استفاده‌ی افراد فرصت‌طلب، چاپلوس و ریاکار را فراهم می‌سازد و به صورت عامل بازدارنده‌ی مهمی در فرایند توسعه‌ی بوروکراسی مدرن درآمده و باعث کاهش شدید کارایی دستگاه اداری می‌شود. علاوه بر این مسایل عمومی ساختار اداری، منایل ویژه‌ی دیگری نیز باعث کاهش کارایی سازمان‌های اداری و ایجاد برخی پیامدهای منفی در جامعه و دستگاه اداری می‌شوند:

- نقش اساسی دولت در برنامه‌های توسعه و مسایلی که در ارتباط با آن به وجود می‌آید، مثلاً عدم مشارکت مردم در فرایند توسعه که فقط از بالا و به ابتکار دولت بوده و توسط دستگاه اداری اجرا می‌شود؛

- قدرت زیاد بوروکراسی و تسلط آن بر جامعه که ناشی از نبود ساز و کارهای کنترل‌کننده‌ی بوروکراسی و نظارت دموکراتیک بر آن است؛

- ساخت نظام آموزشی و تأثیر آن بر ساخت نیروی کار و انتخاب شغل که از جمله دلایل مهم تورم شدید بوروکراسی است؛

- و بالاخره بی‌توجهی به مطالعه‌ی علمی ساختار اداری و اصلاح و تجدید سازمان آن. همان‌گونه که می‌دانیم در کشورهای پیشرفته و حتی در برخی کشورهای در حال توسعه کمیته‌ها و کمیسیون‌هایی در سطح عالی معمولاً از جانب دستگاه قانونگذاری یا دولت مأمور بررسی مسایل نظام اداری کشور به منظور اصلاح و تجدید سازمان آن می‌شوند و بر پایه‌ی مطالعات کارشناسان با همکاری دانشگاه‌ها گزارش جامعی از مطالعات خود تهیه و منتشر می‌کنند. در کشور ما تاکنون چنین اقدامات و مطالعاتی درباره‌ی نظام اداری کشور انجام نشده است.

در این مقاله بیشتر بر یکی از مهم‌ترین مسایل نظام اداری کشور یعنی فساد اداری تأکید شده است. می‌خواهیم بینم چه عواملی به گسترش فساد اداری کمک می‌کنند و منشاء آنها

چیست و چرا تاکنون از میان برداشتن آنها و حل این مسئله که باعث کاهش کارایی دستگاه اداری و زیان‌های فراوان مادی و معنوی و از دست رفتن اعتماد جامعه به نظام اداری می‌شود، امکان‌پذیر نشده است. همچنین علل شکست برنامه‌های مبارزه با فساد اداری بررسی و تحلیل خواهد شد. طرح این موضوعات و مسایل در زمینه‌ی تاریخی آنها و شناخت علمی آنها تا اندازه‌ی زیادی ما را به راه حل آنها نیز رهنمون خواهد شد.

از آنجا که هدف این مقاله طرح مسئله‌ی ضرورت اصلاح ساختار اداری با تأکید بر مسئله‌ی فساد اداری است در اینجا مشخصاً مسئله‌ی فساد اداری به عنوان یکی از مهم‌ترین مسایل (و شاید مهم‌ترین مسئله) بوروکراسی امروزی ما بررسی و تحلیل می‌شود. پس از تعریف فساد اداری و نگاهی به زمینه‌ی تاریخی مبارزه با فساد اداری در ایران و شکل‌های گوناگون آن کوشش خواهد شد که براساس تجربیات گذشته در کشورمان علل عدم موفقیت در مبارزه با فساد اداری بررسی و تحلیل گردد و به این پرسش پاسخ داده شود که چرا جامعه نمی‌تواند به‌طور قاطع با فساد اداری مبارزه کند و آن را از میان بردارد. همچنین نشان داده خواهد شد که انگیزه‌ی فساد اداری از کجا ناشی می‌شود و زمینه‌های گسترش آن چیست، رابطه‌ی نظام اقتصادی - اجتماعی و سیاسی با فساد اداری چیست، عوامل دیگری که ممکن است باعث فساد اداری شوند یا به گسترش آن کمک کنند کدامند، امروز فساد اداری بیشتر در چه شکل‌هایی ظاهر می‌شود و سرانجام پیامدهای وجود و ادامه‌ی فساد اداری در جامعه چیست. اینها مهم‌ترین عواملی هستند که در رابطه با فساد اداری بررسی و تحلیل می‌شوند.

فساد اداری

یکی از ویژگی‌هایی که در تمام مراحل توسعه‌ی بوروکراسی جدید ایران مشاهده می‌شود مسئله‌ی فساد اداری است. فساد اداری شاید مهم‌ترین عاملی باشد که باعث شده اصلاح‌طلبان بیش از هر چیز به اصلاح ساختار اداری بیندیشند.

برای بررسی فساد اداری نخست باید آن را تعریف کنیم و آنگاه نگاهی به زمینه‌ی تاریخی آن در ایران بیاندازیم، سپس شکل‌های گوناگون فساد اداری را مطرح کنیم و با اشاره به شیوه‌های مبارزه با آنها در کشورمان در گذشته و امروز ببینیم چرا برنامه‌های مبارزه با فساد

اداری همواره با شکست روبرو گردیده‌اند و چرا فساد اداری از میان نرفته و پیامدهای وجود و ادامه آن چیست.

در گذشته فساد اداری را ناشی از حرص سیری‌ناپذیر انسان می‌دانستند و به عنوان مثال فیلسوفان اسکولاستیک قرون میانه درباره‌ی فساد اداری این‌گونه می‌اندیشیدند. اما فیلسوفان دوره‌ی روشنگری یعنی جنبش فلسفی قرن هجدهم که ویژگی بارز آن عقل‌گرایی بود و نیز نظریه‌پردازان دولت دموکراتیک در قرن نوزدهم تعریف امروزی و دقیق‌تری از فساد اداری به دست داده‌اند که عبارت است از "سوء استفاده از وجوه عمومی توسط مقام اداری به منظور افزایش درآمدش به طور غیر قانونی".

نظریه‌ی فلاسفه‌ی اسکولاستیک که فساد اداری را ناشی از "حرص سیری‌ناپذیر انسان" می‌داند ناقص و نارسا است چون تأثیر شرایط نهادی مختلف بر فساد اداری را نادیده می‌گیرد. نظریه‌ی فیلسوفان دوره‌ی روشنگری گرچه دقیق‌تر است اما هنوز محدود است زیرا فساد اداری را تنها در شکل غیرقانونی آن در نظر گرفته و به شکل‌های قانونی فساد اداری که بعداً درباره‌ی آنها سخن خواهیم گفت اشاره‌ای نمی‌کند.

اگر فساد اداری را به معنی فسادی که در ارتباط با مقامات اداری است در چارچوب شرایطی که این مقامات در آن عمل می‌کنند در نظر بگیریم بهتر می‌توان ماهیت آن را درک کرد. برای مثال در بوروکراسی سنتی خودمان، پیش از مشروطیت، مقام اداری را برحسب ارزش‌های جامعه و زمان او بهتر می‌توان بررسی کرد. همان‌گونه که پیشتر اشاره شد بوروکراسی به عنوان خرده سیستمی از سیستم بزرگتر دولت و جامعه نمی‌تواند از تأثیر محیط اجتماعی، فرهنگی و سیاسی خود برکنار بماند. بنابراین اگر مقام اداری را در مرحله‌ی اول توسعه‌ی بوروکراسی امروزی کشورمان در نظر بگیریم، که در واقع در چارچوب یک نظام اداری سنتی عمل می‌کند، ملاحظه خواهیم کرد که در این شرایط نقش او همانند نقش یک سوداگر است.

زمینه‌ی تاریخی فساد اداری در بوروکراسی امروزی ایران

نگاهی به ویژگی‌های ساختار اداری سنتی و محیط اجتماعی و سیاسی آن در مرحله‌ی نخست پیدایش و توسعه‌ی بوروکراسی امروزی در ایران به روشن شدن این مطلب کمک می‌کند. برخی ویژگی‌های ساختار اداری در این مرحله (پیش از انقلاب مشروطیت)

عبارت‌اند از:

- وجود سیستم خرید و فروش مشاغل و مقامات رسمی؛
- به مقاطعه دادن سازمان‌های اداری در مقابل استفاده از درآمد آنها؛
- به مقاطعه دادن عایدی اراضی کشاورزی یا درآمدهای مالیاتی آنها و مالیات‌ها به طور کلی - که پس از وصول، سهم معینی به مرکز فرستاده می‌شد و بقیه متعلق به مقام اداری بود - به جای پرداخت حقوق رسمی و منظم به مقامات اداری؛

- جدا نبودن منابع مالی اداری و شخصی؛

- به کارمندان دستگاه اداری حقوق منظم پولی پرداخت نمی‌شد و اغلب پرداخت حقوق آنها به تعویق می‌افتاد (کاساگوفسکی، ۱۳۴۴: ۸) (برای مثال، حقوق کارمندان دولت، افراد لشگری و پلیس بسیاری اوقات حتی یک سال و یا بیشتر به تعویق می‌افتاد).

در چنین شرایطی بیشتر احتمال دارد که مقام اداری مانند یک سوداگر رفتار کند تا اینکه به مفهوم رایج در بوروکراسی‌های مدرن خود را خدمتگزار جامعه و معجزی خدمات رفاه عمومی بداند که متناسب با خدمتی که انجام می‌دهد حقوق دریافت می‌کند. مقام اداری در این ساختار سنتی شغل خود را به عنوان یک منبع درآمد انحصاری در نظر می‌گیرد که از طریق خرید آن یا به کمک نوعی رابطه‌ی سیاسی، خویشاوندی و یا شخصی به دست آورده است و بنابراین سعی می‌کند در مدتی که این انحصار را در اختیار دارد حداکثر بهره‌برداری را از آن به عمل آورد.

افزون بر این، اگر به ساختار جامعه و نظام حکومتی در آن مرحله نگاه کنیم ملاحظه خواهیم کرد که تنها مقامات اداری نبودند که چنین انحصارهایی را در دست داشتند، بلکه در واقع یک وضعیت انحصار دو گانه یا چندگانه وجود داشت. زیرا قشرهای متنوع دیگر مانند بزرگ مالکان و تجار و دیگر رهبران متنوع محلی مانند روحانیان بلند پایه‌ای که اغلب خود از بزرگ مالکان بودند و یا به فعالیت‌های تجاری و مالی اشتغال داشتند از این جهت با مقامات بالای اداری رقابت می‌کردند (همان: ۹).

در نظام استبدادی پیش از مشروطیت، دستگاه اداری دولت در واقع ماشین عظیم زور و ستم بود که بر اساس سیستم مقاطعه کاری قرار داشت. به مقاطعه دادن درآمدهای مختلف دولت مرسوم و رایج بود (مستوفی: ۱۳۸). هدف این سازمان بزرگ برداشت درآمدها و ثروت‌های جامعه بود نه انجام خدمات عمومی یا توسعه‌ی اقتصادی که هدف دولت‌های امروزی است. بنابراین دستگاه اداری دولتی در واقع وسیله‌ی استفاده‌ی شخصی و کسب ثروت در دست مقامات رسمی بود. بیشتر مقامات بالای اداری در دست شاهزادگان و امرا و

خوانین و بزرگ مالکان بود. رشوه‌خواری، تقلب، اخاذی و سرقت در دستگاه اداری رایج بود و مقامات بسالای اداری و رجال سیاسی در این اعمال با یکدیگر رقابت می‌کردند (همان: ۱۰۰).

در چنین شرایطی انگیزه‌ی فساد اداری ممکن بود از جانب مقامات اداری یا سایر قشرهای متنفذ و مرتبط با آنها ناشی شود، مثلاً بزرگ مالکان و تجار و قشرهای دیگر به مقامات اداری رشوه می‌دادند. البته بعضی مقامات اداری را نیز بزرگ مالکان در دست داشتند (مثلاً حکام ولایات که وصول مالیات‌ها را نیز عهده‌دار بودند و امور محلی را اداره می‌کردند). همچنین گروه‌های دیگر، مثلاً نانوایان و قصابان، به مقامات اداری رشوه یا به اصطلاح "پیشکش نقدی" می‌دادند و در مقابل، این مقامات اداری که وظیفه‌ی نظارت بر نرخ نان و گوشت را داشتند آنها را آزاد می‌گذاشتند تا هر نوع اجحافی که بخواهند به مردم بکنند. یکی از موارد عمده‌ی فساد اداری ناشی از خرید و فروش مشاغل و مقامات اداری بود که به یک منبع مهم درآمدهای فوری و ضروری دولت تبدیل شده بود. در بعضی مواقع این‌کار آن‌چنان توسعه می‌یافت که مقامات را زود به زود (سالی یک‌بار و حتی دو بار) عوض می‌کردند و مشاغل آنها را به افراد دیگری می‌دادند تا پول بیشتری به دست آورند. در مواقع قحطی و خشکسالی یا دیگر بلاهای طبیعی و برای پرداخت هزینه‌های اداری، نظامی و پرداخت غرامت‌ها یا قروض خارجی و مسافرت‌های شاه به خارج از کشور که دولت با کمبود درآمد مواجه می‌گردید بیشتر از این شیوه استفاده می‌شد (همان: ۱۰۱).

خرید و فروش مشاغل و مقامات اداری فقط به منظور انتصاب به یک شغل یا مقام اداری نبود، بلکه از نظر دولت وسیله‌ای برای تأمین منابع مالی و از نظر اشخاصی که برای خرید مشاغل دولتی رقابت می‌کردند وسیله‌ی کسب درآمد یا بهره‌گیری از منابع درآمدهای دولتی بود. خرید و فروش مشاغل دولتی باعث می‌شد که افرادی که شغلی را به دست می‌آوردند سعی کنند در کوتاه‌ترین مدت با استفاده از این موقعیت خود اصل مبلغی را که پرداخته بودند به علاوه‌ی منافع آن به دست آورند. نتیجه‌ی این شیوه‌ی انتصاب و اشتغال در دستگاه اداری این بود که: ۱. هدف سازمان اداری برای کارگزاران و متصدیان این مشاغل و مقامات اهمیت نداشت؛ ۲. فساد اداری گسترش یافته و به صورت نهادی ثابت و پایدار درمی‌آمد.

باید گفت که فروش مشاغل اداری محصول شکل‌های سازمانی ابتدایی و توسعه نیافته‌ی اداره است. اما هنگامی که این کار در سطحی گسترده توسط حکومت‌های استبدادی و غیر مسئول به خاطر انگیزه‌های مالی صورت می‌گیرد نشانه‌ی نظام‌های سیاسی رو به انحطاط است. این گونه فساد اداری برخی کژکارکردها و پیامدهای منفی دارد که به قرار زیراند:

- حکومت را از مقامات اداری کارآمد و قابل اتکا محروم می‌کند؛

- گرایش‌های قدرت طلبی گروه‌های متنفذ را تقویت می‌کند؛

- یک گروه نخبه‌ی ناراضی به وجود می‌آورد. در واقع ناراضی‌ی را در بین کسانی که شایستگی خدمت در مشاغل اداری را دارند اما به علت نداشتن پول و ثروت توانایی خرید مشاغل را ندارند توسعه می‌دهد؛

- سیستم مالی را دچار آشفتگی و اختلال می‌کند.

این سیستم خرید و فروش مشاغل و مقامات اداری مانند بسیاری از جوامع سنتی دیگر که فروش مقامات اداری فقط بعد از انقلاب یا دگرگونی مهمی که یک دولت را از دولتی سنتی به دولتی مدرن تبدیل می‌کند از بین می‌رود، در ایران نیز بعد از انقلاب مشروطیت ملغی گردید، اما فساد اداری پایان نیافت و به شکل‌های گوناگون ادامه پیدا کرد. یکی از شکل‌های مهم و رایج فساد اداری رشوه‌خواری است. در واقع در دستگاه‌های اداری کشور ما هرگاه فساد اداری گسترش می‌یابد رشوه‌خواری رایج‌ترین شکل آن است. مأموران حکومتی همیشه زندگی خود را به میزان قابل ملاحظه‌ای از رشوه‌هایی که می‌گرفته‌اند تأمین می‌کرده‌اند. به همین دلیل مردم سعی می‌کردند تا آنجا که ممکن است سر و کارشان به سازمان‌های اداری دولت نیفتد زیرا مأموران حکومتی از اختلافات و دعوای میان افراد سوءاستفاده می‌کردند و طرفین دعوای را به اصطلاح سرکیسه می‌کردند؛ به ویژه در زمینه‌ی وصول مالیات‌ها که همیشه بر مردم طبقات و قشرهای پایین جامعه تحمیل می‌گردید و متنفذان و قدرتمندان از زیر بار آن شانه خالی می‌کردند.

اصلاحات اداری، به ویژه در ارتباط با فساد اداری در مراحل گوناگون توسعه‌ی ساختار اداری جدید، همواره مورد توجه بوده است. برای مثال، به منظور مبارزه با رشوه‌خواری در سال‌های ۱۲۸۸ و ۱۲۸۹ خورشیدی در دوره‌ی صدارت صدراعظم اصلاح طلب پیش از مشروطه، میرزا حسین خان مشیرالدوله سپهسالار اعظم، اقداماتی به عمل آمد و بخشنامه‌هایی خطاب به کارکنان دولت و حکومت‌های محلی و ولایات برای مبارزه با رشوه خواری مقامات دولتی صادر شد. مستوفی در این مورد می‌نویسد: "در این زمان شاه و صدراعظم دست به اصلاحات اداری هم زدند که از سال ۱۲۶۸ که امیر نظام از کار خارج شده بود تا این تاریخ که بیست و یکسال از آن گذشته بود چنین اقدامات و احکام و دستوراتی سابقه نداشت" (همان: ۱۱۷).

اما این اقدامات و اصلاحات نیز تأثیری نداشت و نتوانست مانع از گسترش فساد اداری شود. مستوفی علت آن را منافع مقامات بالای سیاسی و اداری می‌داند و معتقد است که شاه

کنترل چندانی بر آنها نداشت و بسیاری از دستورات او حتی احکام نظامی اجرا نمی‌شد و مقامات بالا دستور شاه را هم به ظاهر سازی واگذار می‌کردند (همان: ۱۰۳).

منشاء فساد اداری

در مرحله‌ی نخست توسعه‌ی ساختار اداری جدید می‌توان دو منشاء مهم فساد اداری را تشخیص داد:

۱. نخبگان قدرتمند سیاسی یا اداری؛

۲. برخی گروه‌های متنفذ در جامعه.

در حالی که دستگاه حکومتی و اداری دارای قدرت زیادی است و هیچ‌گونه نظارت و کنترل دموکراتیکی بر آن اعمال نمی‌گردد. در شرایطی که دستگاه قضایی کارا و مستقلی که مردم بتوانند از تعدیات دستگاه اداری به آن متوسل شوند و دادخواهی کنند وجود نداشته باشد فساد اداری اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. از این رو مشاهده می‌شود که فساد اداری در مراحل بعدی توسعه‌ی بوروکراسی جدید نیز ادامه می‌یابد و تا امروز نیز همچنان وجود دارد.

در مراحل بعدی توسعه‌ی بوروکراسی جدید نیز با وجود این که قوانینی برای مبارزه با فساد اداری وضع گردید و سازمان‌هایی قضایی، مانند دیوان کیفر کارکنان دولت، برای این منظور به وجود آمد تنها کارکنان خاطی رده‌های پائین در دستگاه اداری گرفتار و محاکمه یا مجازات می‌شدند. در حالی که مقامات رده‌های بالا که عمده‌ی فساد اداری ناشی از آنان بود یا هرگز پای‌شان به دادگاه کشیده نمی‌شد و یا اگر هم به ندرت چنین می‌شد به شیوه‌های گوناگون از مجازات‌رهایی می‌یافتند. در این زمینه می‌توان به گفته‌ی مستوفی اشاره کرد که می‌نویسد: "عمده‌ی عذاب مردم در تعدی‌ای است که عمال دولت به مردم می‌کنند و به واسطه‌ی زوری که دارند کسی به داد مردم نمی‌رسد. امروز هم مردم بی‌دست و پا که حتی کفایت رشوه دادن هم ندارند با وجود دیوان کیفر گرفتار همین بدبختی هستند" (همان: ۱۰۸-۱۰۷).

امروز نیز قوانینی که گاهی برای جلوگیری از فساد اداری وضع می‌شود در عمل یا اجرا نمی‌گردد و یا فقط در مورد فرودستان و افراد عادی اجرا می‌شود نه توانگران و مستفدان. می‌توان گفت قوانینی که در ارتباط با مجازات اختلاس‌کنندگان و سوء استفاده‌گران در دستگاه اداری وضع و اجرا می‌شود در عمل در ارتباط با رده‌های گوناگون مقامات اداری در سلسله مراتب بوروکراسی کاربرد متفاوتی دارد، به گونه‌ای که سخن مستوفی در مورد اینکه

این قوانین تنها در مورد رده‌های پائین‌تر سلسله مراتب بوروکراسی اجرا می‌شود هنوز درست است. مستوفی درباره‌ی کاربرد این قوانین می‌نویسد: "اقویا از رو و ضعفا از زیر آن رد می‌شوند و فقط پاره‌ای از متوسطین بی‌کس و کار که حتی یک سفارشنامه هم نمی‌توانند برای بازپرس و قاضی بیاورند گیر می‌افتند. این است که در روزنامه‌ها هر چند یکبار حکمی از دیوان کفر کارکنان دولت می‌خوانیم که مثلاً فلان پاسبان یا فلان انباردار را محاکمه و مجازاتی برای آنها تعیین کرده‌اند" (همان: ۱۳۷).

بنابراین از گذشته تا امروز با وجود برنامه‌های اصلاحات اداری و قوانینی که برای مبارزه با فساد اداری یا تعدیل آن وضع گردیده مسئله‌ی فساد اداری حل نشده و ریشه‌ی آن کهنه نشده است. سثوالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که چرا چنین است؟ بی‌گمان علت آن کمبود قوانین نیست زیرا می‌دانیم که مخصوصاً در زمینه‌ی امور مالی برای جلوگیری از حیف و میل درآمدها و منابع مالی دولت قوانین و مقررات و روش‌های نظارت و کنترل چندان مفصل است که اغلب دست و پاگیر بوده باعث کندی اجرای برنامه‌های سازمان‌ها می‌شود. اما با وجود این، فساد اداری و سوء استفاده از منابع مالی عمومی همچنان یکی از مسایل مهم سازمان‌های اداری ما است. بنابراین باید علت اصلی استمرار فساد اداری را در عوامل دیگری جستجو کرد. یکی از این عوامل وجود رابطه‌ی بازار در محیط اداری است.

رابطه‌ی بازار در محیط اداری

باینکه برخی شکل‌های فساد اداری (مانند خرید و فروش مشاغل اداری یا شکل‌های کم‌اهمیت‌تر فساد اداری که در گذشته در سطوح پایین‌تر دستگاه اداری بیشتر رایج بود، مانند پول چایی و تقدیمی و غیره) از میان رفته است، اما صورت‌های دیگری از فساد اداری همچنان وجود دارد، مانند اختلاس و رشوه‌خواری و شکل‌های گوناگون فساد اداری ظاهراً قانونی. رفتار متفاوت براساس رابطه‌ی موجود بین مقامات اداری و مراجعان به سازمان (به‌عنوان مثال تبعیض در مورد میزان مالیات‌ها و عوارض و غیره) محیطی بازار مانند در سازمان اداری به‌وجود آورده است و رابطه‌ی بازار را بر دستگاه اداری مسلط ساخته است.

در چنین محیطی معاملات و سفارش‌های سازمان‌های دولتی، صدور پروانه‌ی ساختمان، پروانه‌ی ورود کالا و مانند آن از جمله مواردی هستند که امکان خارج شدن از بی‌طرفی و راه یافتن فساد در سازمان‌های اداری را افزایش می‌دهند. به‌علاوه موارد دیگری مانند تقسیم پست‌ها و مقامات اداری به‌عنوان پاداش وفاداری سیاسی و حمایت، در میان

طرفداران یک حزب یا جناح قدرت، بدون در نظر گرفتن شایستگی و توانایی و نیز دادن پروانه‌ی وارد کردن کالا و یا توزیع انحصاری بعضی کالاها و غیره در میان افراد گروه‌های معین وابسته به مراکز قدرت، یا دادن پروانه‌ی وارد کردن کالاهایی با معافیت از پرداخت عوارض گمرکی براساس رابطه‌ی بازار در محیط اداری نمونه‌های دیگری از فساد اداری هستند که امروز همچنان وجود دارند.

رابطه‌ی نظام اقتصادی - اجتماعی با فساد اداری

یکی از عوامل مهمی که نشان می‌دهد چرا فساد اداری از میان نمی‌رود و منشاء فساد اداری چیست رابطه‌ی نظام اقتصادی اجتماعی با فساد اداری است. در جامعه‌ای که نیروی محرک آن پول است، پول و تلاش برای به دست آوردن آن عامل تعیین کننده‌ی موفقیت در کسب و کار و رفاه شخصی و معیار ارزشیابی فرد در جامعه است. در واقع قدرت سیاسی نیز در این جامعه براساس پول قرار دارد.

در جامعه‌ای مانند جامعه‌ی ما که یک بخش خصوصی و یک بخش بزرگ دولتی و دارای منابع قابل ملاحظه وجود دارد و بخش دولتی در حوزه‌های مختلف اقتصادی (تولید و توزیع) فعالیت می‌کند رقابت برای به دست آوردن و تصاحب منابع از دو جهت به وجود می‌آید:

۱. از سوی اعضای بوروکراسی (به صورت کسب حقوق و امتیازات بیشتر، سوء استفاده‌ی مالی و اختلاس و جوه دولتی)؛
 ۲. از سوی بعضی گروه‌های ذینفع خارج از بوروکراسی (برای به دست آوردن امتیازات دولتی، وام‌ها و کمک‌ها، سفارش‌ها و قراردادهای مقاطعه کاری و غیره به منظور کسب سود).
- برای این منظور صاحبان مؤسسات اقتصادی، شرکت‌ها و سازمان‌های بخش خصوصی علاقمندند تماس‌ها و ارتباطات غیر رسمی نزدیک با مقامات رسمی در رده‌های بالای دستگاه اداری و دارای موقعیت‌های تصمیم‌گیری برقرار کنند، زیرا این مقامات می‌توانند سفارش‌های سودآوری به آنها بدهند و به اصطلاح قراردادهای "نان و آب‌دار" با آنها ببندند و یا امتیازات انحصاری، وام و سایر کمک‌های دولتی به آنها بدهند.

تجربه نشان داده است که این گونه ارتباطات و تماس‌ها اغلب به سوء استفاده‌ی مالی و رشوه‌گیری می‌انجامد که منبع درآمد اصلی بسیار بزرگی برای مقامات اداری است. در واقع

می‌توان گفت که آنها "سهام" خود را می‌گیرند. این‌گونه ارتباطات غیر رسمی بین گروه‌های مستفد و قدرتمند اقتصادی (سرمایه‌داران، صاحبان شرکت‌های بازرگانی و صنایع خصوصی) و مقامات اداری دارای کارکرد ویژه‌ای برای هر دو گروه است، به این معنی که نفوذ غیر مستقیم صاحبان قدرت اقتصادی را بر مقامات اداری (که اغلب در موقعیت‌های کلیدی و بالای بوروکراسی قرار دارند و می‌توانند این امتیازات را بدهند) اعمال می‌کند و بدین ترتیب می‌تواند حتی نظام اداری را تحت سلطه و کنترل این گروه‌های مستفد قرار دهد. از سوی دیگر، دستگاه اداری به دلیل منابع مالی و اقتصادی که در اختیار دارد و خدماتی که ارائه می‌کند پیوسته از مراکز مختلف قدرت در جامعه تحت فشار قرار می‌گیرد و این گروه‌های مستفد و قدرتمند سعی می‌کنند آن را تحت کنترل خود درآورند.

چون قوانینی که حاکم بر اجرای هدف‌ها و ارایه‌ی خدمات توسط دستگاه اداری است لزوماً توزیع قدرت و تخصیص منابع را در گروه‌های مختلف در جامعه تحت تأثیر قرار می‌دهند، در عمل کارکرد قوانین در جامعه یکسان نبوده و به سود بعضی گروه‌های مستفد و به زیان گروه‌های دیگر است. این‌گونه رابطه میان مسئولان و مقامات بالای اداری و گروه‌های مستفد اقتصادی در بخش خصوصی پیوندهای موجود میان نمایندگان قدرت دولتی و صاحبان قدرت اقتصادی را تقویت کرده و به توسعه و دوام فساد اداری کمک می‌کند.

سرانجام، هنگامی که فساد اداری گسترش یافته و تحمل می‌شود یک جو اخلاقی به وجود می‌آورد که در آن تخلف از هنجارهای ابتدایی به صورت یک هنجار پذیرفته شده در می‌آید.

آنچه تا اینجا بررسی و تحلیل شد شکل‌هایی از فساد اداری بود که غیر قانونی به شمار می‌روند و مقاماتی که مرتکب آنها می‌شوند طبق قوانین قابل تعقیب و مجازات هستند. اما شکل‌های دیگری از فساد در دستگاه اداری وجود دارد که در چارچوب قانون صورت می‌گیرد و مرتکب‌شوندگان آنها می‌توانند از تعقیب و محاکمه و مجازات در امان باشند. این شکل‌های فساد اداری قانونی در واقع فساد اداری پنهان است و همان کارکرد شکل‌های غیر قانونی فساد اداری را دارد. اکنون به بررسی برخی نمونه‌های این‌گونه فساد اداری که در سازمان‌های اداری ما وجود دارند می‌پردازیم.

فساد اداری قانونی

شکل‌های دیگری از فساد اداری که می‌توان آنها را "رشوه‌های قانونی" نیز نامید در دستگاه اداری رایج است. این گونه فساد اداری که در چارچوب قانون صورت می‌گیرد در واقع شیوه‌ی دیگری از برداشت درآمدها و منابع مالی دولتی توسط مقامات رسمی است. در زیر نمونه‌هایی از این گونه فساد اداری را مطرح می‌کنیم:

۱. یکی از نمونه‌های فساد در چارچوب قانون، حقوق‌ها یا پاداش‌های گزافی است که نخبگان اداری برای خودشان برقرار می‌کنند.

۲. ممکن است از مقامات اداری تصمیم‌گیرنده در برخی جلسات و کمیسیون‌ها در سازمان‌های مختلف یا در استان‌ها و شهرستان‌ها برای "سخنرانی" دعوت شود و مبالغ قابل توجهی به عنوان "حق‌المشاوره" یا "حق‌الزحمه" به آنها پرداخت گردد.

این گونه پرداخت‌ها اغلب وسیله‌ای برای جلب همکاری مقامات اداری تصمیم‌گیرنده و دیگر مقامات رسمی مؤثر در پیشبرد هدف‌های بعضی شرکت‌ها و مؤسسات خصوصی به منظور اعمال نفوذ در تصمیم‌گیری‌ها در سطح بالای دستگاه اداری یا در تهیه و تصویب قوانین و مقررات به سود شرکت‌ها و مؤسسات اقتصادی متنفذی است که در پی به دست آوردن منافع هستند.

۳. فرستادن مقامات بالای اداری به بازدیدهای گردشگری خارج از کشور با دادن حقوق و فوق‌العاده و حق‌مأموریت و هزینه‌ی مسافرت و هتل و غیره یکی دیگر از شکل‌های رشوه‌ی قانونی است که به آن گروه از مدیران و مسئولان و مقامات داده می‌شود که دارای "ارتباطات" ویژه‌ای با مراکز قدرت بوده یا عضو باندهای سیاسی و اداری متنفذ هستند. میهمانی‌های خصوصی و جلساتی که به صورت مستمر میان این گونه مقامات برگزار می‌شود و سابقه‌ای طولانی در میان نخبگان اداری داشته و به عنوان "دوره" معروف است نقش مهمی در برقراری و دوام این گونه ارتباطات دارد.

۴. عضویت در بعضی سازمان‌ها (مانند فراماسونری و غیره) و یا عضویت در سازمان‌ها و گروه‌های غیر رسمی مانند باندهای اداری یا جناح‌های متنفذ سیاسی و گروه‌های دیگر (مثلاً در قالب حلقه‌های درویشان، انجمن‌ها و هیئت‌های مذهبی خاص) می‌تواند باعث انتصاب به مقامات مهم اداری بدون توجه به شایستگی و توانایی اعضای این گروه‌ها و دادن مزایای

مادی ظاهراً قانونی دیگر به افراد عضو این گروه‌ها و سازمان‌ها شود.

۵. دادن پیشکش و هدایا و مانند آن از سوی گروه‌های خصوصی متغذ به مقامات اداری که کمیسیون یا پورسانت نیز ممکن است نامیده شود یک وسیله‌ی مهم دیگر برای به چنگ آوردن امتیازات و منافع خصوصی، برنده شدن در مناقصه‌ها و گرفتن سفارش‌های دولتی و اعمال نفوذ در دستگاه اداری یا تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌ها و تهیه‌ی قوانین و مقررات از سوی گروه‌های خصوصی متغذ است.

۶. دادن زمین‌های مرغوب (مانند اراضی کشاورزی یا زمین‌های ساختمانی) با قیمت بسیار ارزان به مقامات بالای بوروکراسی در نقاط مختلف کشور (مثلاً در گرگان و مازندران و مناطق خوش آب و هوا مانند کلاردشت و نقاط دیگر) شکل دیگری از این رشوه‌ها و پاداش‌های قانونی است.

۷. دادن مسکن، اتومبیل و کالاهای دیگر با قیمت پایین به بعضی مدیران و مقامات دستگاه اداری (که برای عرضه در بازار آزاد استفاده از تفاوت بهای آن توسط آنها به فروش می‌رسد) شکل دیگری از این‌گونه فساد اداری پنهان یا قانونی است.

در این مقاله به‌عنوان نمونه تنها برخی شکل‌های رایج فساد اداری قانونی مطرح گردید ولی شکل‌های دیگری نیز وجود دارند.

علل شکست برنامه‌های مبارزه با فساد اداری

به‌رغم وجود قوانین و مقرراتی که برای نظارت و کنترل فساد اداری وضع گردیده و با وجود کوشش برای مبارزه با شکل‌هایی از فساد اداری در برهه‌های زمانی گوناگون و در مراحل مختلف توسعه‌ی بوروکراسی امروزی، فساد اداری در شکل‌های گوناگون در سطوح مختلف دستگاه اداری همچنان وجود دارد. ما در ایران آماری نداریم که میزان واقعی فساد اداری را به‌طور دقیق نشان دهد اما مواردی از فساد اداری که گاهی اتفاقاً آشکار می‌شوند نشان می‌دهد که فساد اداری در سطح گسترده‌ای همچنان وجود دارد و زیان‌های مادی و اخلاقی که از این راه به جامعه می‌رسد بسیار زیاد است.

بدین‌سان حتی قوانین و مقرراتی که بوروکراسی مجری آن است توسط خود مقامات بوروکراسی نقض می‌شود و مورد سوء استفاده قرار می‌گیرد. نمونه‌های فساد اداری قانونی که در بالا مطرح گردید گواه آشکاری بر این واقعیت است.

در گذشته بارها شاهد برنامه‌های پر سر و صدای مبارزه با فساد اداری بوده‌ایم و قوانین و بخشنامه‌های بسیاری در این زمینه تهیه و تصویب شده‌اند، اما هیچکدام از آنها به نتیجه‌ی مثبتی نرسیده‌اند. سئوالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که: چرا جامعه نمی‌تواند با فساد اداری به طور قاطع مبارزه کند و آن را از میان بردارد؟ یا چرا تصمیم‌گیرندگان سیاسی با عزم و اراده‌ی استوار با آن مبارزه نمی‌کنند و آن را ریشه‌کن نمی‌سازند؟

می‌توان سه علت عمده و اساسی را در پاسخ به این سئوال ذکر کرد:

۱. پولکی بودن و خودفروختگی (آمادگی فروش استعدادها و اصول اخلاقی در برابر پول و مزد و پاداش) افراد و مقامات اداری در آن بخش‌هایی از دستگاه دولتی که باید به اصطلاح با فساد اداری مبارزه کنند مانع از اقدام مؤثر در این زمینه، یعنی مبارزه‌ی قاطع با فساد اداری می‌شود.

۲. مجازات نشدن سوء استفاده‌کنندگان و شرکت‌کنندگان در فساد اداری. اکثریت متخلفان شرکت‌کننده در فساد اداری و مالی و سوء استفاده از وجوه عمومی هرگز پای‌شان به دادگاه نمی‌رسد و تسلیم عدالت نمی‌شوند.

۳. فساد اداری در سطح گسترده‌ی امروزی کارکرد مثبتی برای نخبگان اداری و گروه‌های منتفذ و قدرتمند اقتصادی دارد زیرا در عمل به‌صورت نهادی برای توزیع درآمدها به سود این گروه‌ها و مقامات درآمد است.

سرانجام باید دید که پیامدهای وجود و استمرار فساد اداری برای جامعه و ساختار اداری و نهادهای حکومتی چیست.

پیامدهای وجود و استمرار فساد اداری

مهم‌ترین پیامدهای وجود فساد اداری و استمرار آن را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

۱. بخش‌های ثروتمندتر جامعه از این فساد سود می‌برند. برای مثال در مورد فرار از پرداخت مالیات آنها که چیزی برای پنهان کردن دارند با دادن رشوه به مقامات اداری از دادن مالیات شانه خالی می‌کنند و دریافت‌کنندگان رشوه نیز معمولاً از همین گروه هستند.

۲. از طرف دیگر در دراز مدت این بخش‌های فقیرتر جامعه هستند که ناچارند این بار را به دوش بکشند و زیان آن را بپردازند. از این رو در قوانینی هم که در این مورد به تصویب

می‌رسد راه فرار برای زورمندان و توانگران باز گذاشته شده و این قوانین آنچنان با ماده‌ها و تبصره‌های گوناگون مبهم می‌شوند که قانون در عمل بی‌تأثیر و بی‌خاصیت شده یا راه‌های مستثنی شدن و گریز را برای قدرتمندان تأمین می‌کند.

۳. تحمل فساد اداری و ادامه‌ی آن باعث کاهش اعتبار و حیثیت نظام اداری و از دست رفتن اعتماد و احترام مردم نسبت به نهادهای حکومتی و دستگاه اداری می‌شود. همچنین احترام و حیثیت دستگاه قانونگذاری را در جامعه کاهش می‌دهد و بیگانگی مردم و فاصله‌ی بین حکومتگران و مردم را افزایش می‌دهد.

۴. سرانجام هنگامی که فساد اداری گسترش یافته و تحمل می‌شود جو اخلاقی خاصی به وجود می‌آورد که در آن تخلف از هنجارهای ابتدایی اخلاقی به صورت هنجاری پذیرفته شده در می‌آید. از طرف دیگر، امکان سوء استفاده از شغل و مقام اداری "در چارچوب قانون" و به دست آوردن امتیازات و منافع خصوصی به شیوه‌های به اصطلاح "قانونی" باعث می‌شود که مقامات اداری از هرگونه مجازاتی مصون بمانند و مطمئن شوند که داشتن پول و ارتباط با گروه‌های متنفذ آنها را از احتمال گرفتاری و مجازات به وسیله‌ی قانون رها می‌سازد.

نتیجه

از بررسی و تحلیل فرایند توسعه‌ی بوروکراسی نوین در ایران می‌توان دریافت که عوامل سیاسی یا به طور کلی نظام سیاسی مهمترین عامل بازدارنده‌ی توسعه‌ی یک بوروکراسی مدرن یا سازمان اداری عقلانی در کشور ما بوده است، هر چند عوامل اجتماعی و فرهنگی نیز در این زمینه تأثیر داشته‌اند.

تجربه‌ی طولانی بوروکراسی جدید ایران نشان می‌دهد که اقدامات جزئی و پراکنده یا موسمی و نگرستن به مسایل بوروکراسی از دیدگاهی صرفاً فنی و بدون بررسی و تحلیل جامعه‌شناختی ساختار اداری به هیچ روی راه درمان بیماری مزمن دستگاه اداری کشور نخواهد بود و جز با اصلاحات اساسی مسایل فراوان موجود در نظام اداری، به ویژه فساد اداری، حل نخواهد شد.

با در نظر گرفتن مسایل ویژه‌ای که در شرایط کنونی جامعه مطرح می‌شود، چنانچه توسعه را مهم‌ترین هدف دولت در نظر بگیریم (که با توجه به شرایط موجود جامعه‌ی ما باید چنین باشد) و از آنجا که برنامه‌های توسعه به رهبری بوروکراسی و توسط دستگاه اداری

اجرا می‌شود اهمیت اصلاح ساختار اداری به روشنی نمایان می‌گردد. بدون اصلاح ساختار اداری و افزایش کارآیی سازمان‌های رسمی، نظام اداری به جای آن که نقش تسهیل‌کننده و پیش‌برنده در توسعه داشته باشد می‌تواند به مانع عمده‌ای در اجرای برنامه‌های توسعه تبدیل شود.

از میان مهم‌ترین مسائلی که در این مقاله در ارتباط با ساختار اداری امروزی کشور مطرح شد فساد اداری به ویژه مورد تأکید قرار گرفت، زمینه‌ی تاریخی آن، رابطه‌ی آن با عوامل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و همچنین نظام سیاسی، انگیزه، منشاء و شکل‌های گوناگون آن، علل ناکامیابی برنامه‌های مبارزه با فساد اداری و پیامدهای منفی وجود و استمرار آن و بخصوص تأثیر قدرت سیاسی و اداری در پیدایش و گسترش آن نشان داده شد. اما تأثیر ساختار سیاسی را در بسیاری از مسایل مهم دیگر بوروکراسی امروزی نیز می‌توان مشاهده کرد، مانند تمرکز بیش از حد تصمیم‌گیری‌ها در بالاترین سطح دستگاه اداری، وجود تبعیض و نابرابری و دخالت عوامل غیر عقلانی همچون نقش رابطه با مراکز قدرت و وفاداری‌های سیاسی در انتصاب مدیران، بدون در نظر گرفتن معیارهای عقلانی و بوروکراتیک یعنی توانایی و لیاقت و کاردانی و تجربه و تخصص. باید گفت که حتی تورم شدید بوروکراسی یا ایجاد نهادهای موازی و دوام و استمرار بعدی آنها نیز تا اندازه‌ی زیادی تحت تأثیر عوامل سیاسی بوده است. همه‌ی این مسایل اصلاح ساختار اداری را پیش از هر چیز ضروری می‌سازد. بدیهی است که اصلاح ساختار اداری باید همراه با گسترش نهادهای دموکراتیک باشد که برای کنترل قدرت بوروکراسی ضروری است. زیرا بدون کنترل پیوسته‌ی بوروکراسی به وسیله‌ی نهادهای دموکراتیک و جلوگیری از سوء استفاده‌ی آن از قدرت همیشه فساد اداری و ناکارآیی در دستگاه اداری وجود خواهد داشت.

منابع

- روزنامه کیهان، شماره‌های ۵ اردیبهشت، ۲۲ شهریور و ۲۹ مهر ماه ۱۳۵۸.
روزنامه کیهان، گزارش بحث درباره‌ی بودجه‌ی دولت در مجلس، شماره‌های ۱۷ و ۱۸ اسفند، ۱۳۶۷.
صبوری، منوچهر ۱۳۷۸. *جامعه‌شناسی سازمان‌ها*. تهران، نشر شب تاب، چاپ دوم.
کاساگوفسکی ۱۳۴۴. *خاطرات کلنل کاساگوفسکی*. انتشارات امیرکبیر، تهران.
مستوفی، عبدالله *تاریخ اجتماعی و اداری دوره‌ی قاجار*. جلد دوم، کتابفروشی زوار. تهران.

Friedrich, Carl J. (1952) *Reader in Bureaucracy*, ed. Merton et al, Columbia University, The Free Press, p.27.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی



شروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی