

## مدیریت شهری و فساد اداری

دکتر محمدصادق فرید<sup>(۱)</sup>

رشد و توسعه شهرنشینی از فرآیندهای توسعه است که نخست در غرب و به تدریج در جهان سوم بدل به شیوه غالب در زندگی مردم گردیده. از جمله خصلت های اساسی شهرنشینی تراکم در کلیه زمینه های اجتماعی - اقتصادی است به این دلیل شهر مرکز پرچوش و خروش مردم در جهان امروز اعم از کشورهای توسعه یافته یا جهان سوم شده است.

روی آوردن انبوه جمعیت و آدمیان در شهرها از یک سو و کمبود و تنگناهای تکنولوژیک در مفهوم عام آن در مراحل اولیه رشد و توسعه سرمایه داری صنعتی از دگرسوی شهرها را با مسائل و مشکلات متعددی مانند مشکلات کالبدی، زیست محیطی، بهداشتی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و روانشناختی مواجه ساخته که نتیجه آن ظهور رویکردها و دیدگاههای مختلف در زمینه مطالعه و بررسی شهر و شهرنشینی و مدیریت شهری در حوزه های مختلف جامعه شناسی شهری شده است.

اولین رویکرد مطالعه و بررسی شهر و شهرنشینی جنبه نظری و تاریخی دارد که روند پیدایش شهرنشینی را در طی تاریخ مورد بررسی قرار می دهد. مهمترین محقق در این زمینه ماکس وبر جامعه شناس نامدار آلمانی است. دومین رویکرد یا دیدگاه جنبه آسیب شناختی یا پاتولوژیک دارد که امیدوار است از طریق شناخت ریشه ها و عوامل موثر در پیدایش مشکلات و مسائل شهری راه حل های کاربردی و عملی لازم را در جهت بهبود شیوه

۱ - عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد اسلامی تهران مرکز.

مدیریت شهری و پیشگیری یا حل مسائل مربوطه شناسایی نماید به این ترتیب رویکرد دوم عمدتاً تجربی و کاربردی است.

پیچیدگی حاکم در شیوه زندگی شهری زمینه را برای ابداع دیدگاهها و رویکردهای دیگری فراهم ساخته لذا صاحب نظران حوزه جامعه شناسی شهری به منظور ارائه الگوهای مناسب برای بهبود اداره امور شهری متغیرهای دیگری را مورد توجه قرار داده‌اند. از جمله گیدئون شوبرگ (GIDEON SJOBERG) از چهار دیدگاه زیر سخن گفته است:

۱- خود شهر یک متغیر مستقل و کلیدی است.

۲- ارزشهای فرهنگی اساسی و کلیدی هستند.

۳- تکنولوژی در حیات زندگی شهری تعیین کننده است.

۴- قدرت متغیر مستقل و کلیدی است (پیران، پرویز، اطلاعات سیاسی، ش ۴۰)

دیدگاهها و رویکردهای مختلف طرح شده در زمینه مطالعه و بررسی نحوه مدیریت شهری اگر چه در برخی شاخه ها به ظاهر متفاوت هستند ولی عمدتاً در بیشتر موارد مشابه یکدیگر بوده و متعامل می‌باشند.

علاوه بر دو رویکرد تاریخی و پاتولوژیک و دیدگاههای شوبرگ دیدگاههای دیگری از سوی جامعه شناسان شهری مطرح شده که عبارتند از:

۱- دیدگاه بوم شناختی یا اکولوژیک.

۲- دیدگاه جمعیت شناختی یا دموگرافیک.

۳- دیدگاه روانشناسی اجتماعی.

۴- دیدگاه تحلیل روابط قدرت و سازمان.

۵- دیدگاه تاریخی.

۶- دیدگاه تکنولوژیک یا فن شناختی.

۷- دیدگاه اقتصاد سیاسی (پیشین)

آنچه در این مقاله بیشتر مورد توجه است رویکرد پاتولوژیک است ولی چون یکی از مهمترین مسائل جامعه شهری مدیریت آن است به نظر می‌رسد که دیدگاه چهارم (تحلیل

روابط قدرت و سازمان) که منبعث از دیدگاه تاریخی و تکنولوژی است بهتر می‌تواند جنبه ساختاری پاتولوژی مدیریت شهری را نمایان سازد.

دیدگاه چهارم بر تحلیل روابط قدرت با تکیه بر سازمان و مدیریت شهری استوار است. لازم به یادآوری است که هیچ تحلیل علمی انتزاعی که در آن سایر عوامل و دیدگاهها مورد توجه قرار نگیرند وجود ندارد بنابراین رویکرد مبتنی بر سازمان و مدیریت شهری بدون بهره‌گیری از سایر دیدگاهها فاقد اعتبار علمی خواهد بود.

پرچمدار اصلی دیدگاه سازمان و مدیریت شهری ماکس وبر جامعه شناس نامدار آلمانی است وی شهر را به عنوان یک نظام تام و تمام (TOTAL) مجسم ساخته است. و معتقد است که شهر جایگاه عمده بوروکراسی، نظام سیاسی و بازار است لذا جنبه‌های گوناگون و مرتبطی در پدید آوردن شهرها و انواع آنها دخالت دارند وی همچنین شهر را با مفاهیم اقتصادی و سیاسی تعریف می‌کند.

ماکس وبر از طریق تحلیل تاریخی و بررسی سیر و روند تحولات اجتماعی رابطه بین اخلاق پروتستانی و پیدایش سرمایه داری را مورد تأکید قرار داده و می‌گوید: با ظهور سرمایه داری که منطبق آن انباشت دائمی ثروت و سرمایه گذاری مجدد برای کسب سرمایه بیشتر است افراد از قید سنتهای گذشته و روابط حاکم بر آن آزاد شده و عمل اجتماعی به سوی عقلانیت سیر می‌کند لذا عمل اجتماعی که سابقاً متأثر از فرمان حاکم، اشراف، کلیسا و یا احساس و غریزه بود جای خود را به عمل عقلایی بر اساس روح و منطق بازار می‌سپارد. طبقه تاجر و صنعتگر جدید رابطه خود را از شبکه ارتباطی کهن قطع کرده و بدل به یک انسان آزاد و با هویت فردی می‌شود لذا دیگر خود را به کلان (clan)، عشیره، طایفه و... مربوط نمی‌کند و خود را متعلق به شهری می‌داند که از خصوصیت اقتصادی - اجتماعی جدیدی برخوردار است.

شهری که ضوابط، ارزشها و هنجارهایش با گذشته کهن که تحت تأثیر سلسله مراتب اشرافی، فئودالی و کلیسایی بود متفاوت است و از این پس نهادها و سازمانهای مدنی مانند دادگاههای مستقل شهری، انجمن‌ها و سندیکاها، احزاب که بر اساس علائق هنری،

فرهنگی، حقوقی، سیاسی و... به وجود آمده‌اند حمایت از حقوق شهروندان را سرلوحه کار خویش قرار می‌دهد که در این میان مسئولیت اصلی را سندیک‌ها و تشکلهای سیاسی عهده دار شده‌اند.

فرایند تحولات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی فوق ایجاد بوروکراسی مدرن است که به عنوان قالب اداری عقلایی نظام نقش خود را ایفاء می‌کند.

بوروکراسی مدرن زمانی شکل می‌گیرد که شهروندان با حقوق مدنی و امتیازات جامعه مدنی آشنایی پیدا کرده و به آن پایبند می‌شوند ماکس وبر در بیان روند تاریخی قدرت و اداره جامعه الگوی سازمانی را به شرح زیر معرفی می‌نماید:

۱- حلقه خاصان یک رهبر کاریزماتیک.

۲- دستگاه فئودالی تیولداران.

۳- دیوان سالاری مدرن.

۴- سازمانهای حرفه ای تخصصی.

آنچه به عنوان پیش زمینه های مطالعات پاتولوژیک در مدیریت شهری می‌تواند مورد توجه قرار گیرد ویژگیهای دیوان سالاری مدرن است. وقتی نظریه سازمانی به ترکیبی از اصول قانونی و حقوقی و همچنین تصمیماتی عقلایی استوار باشد دستگاهی به نام دیوان سالاری مدرن به وجود می‌آید که صاحب منصبان شاغل برای انجام تکالیف خود حقوق دریافت می‌کنند. نمونه دیوان سالاری مدرن سازمانها و اداراتی است که در روند پیدایی و شکوفایی سرمایه داری و توسعه علمی در بخشهای دولتی و خصوصی به وجود آمده‌اند.

هر یک از سازمانهای دیوان سالاری خدمات ویژه‌ای را ارائه می‌دهند لذا ماهیت عمل آنها باید با نوعی تخصص در سطوح مختلف شغلی توأم باشد.

ماکس وبر معتقد است افرادی که در نظام دیوان سالاری مدرن بکار مشغول می‌شوند از خصوصیات زیر برخوردارند:

۱- شخصاً آزادند و فقط در مورد تعهدات رسمی سازمانی مورد امر و نهی قرار می‌گیرند.

۲- در نظام سلسله مراتب سازمانی، سازمان یافته‌اند.

- ۳- هر منصب از حوزه صلاحیت حقوقی برخوردار است که به روشنی تعریف شده است.
  - ۴- تصدی منصب به طور آزادانه و توافقی صورت گرفته و اجباری در کار نیست.
  - ۵- افراد بر اساس صلاحیت‌های فنی، تخصصی و علمی و از طریق آزمون و یا ارائه مدارک علمی انتخاب شده‌اند.
  - ۶- برای انتخاب شوندگان حقوق ثابت نقدی همراه با تأمین آتیه (بازنشستگی) در نظر گرفته می‌شود.
  - ۷- مرجع انتخاب‌کننده به ویژه در بخش خصوصی حق اخراج افراد را ندارد.
  - ۸- افراد آزادانه می‌توانند استعفاء دهند.
  - ۹- اشل حقوق بر حسب سلسله مراتب، تخصص و گاهی شأن اجتماعی متصدی شغل تعیین می‌شود.
  - ۱۰- فردگزینش شده باید متصدی تنها شغل خود باشد یا آنکه آن را در الویت اول قرار دهد.
  - ۱۱- افراد طبق اصول و ضوابط خاصی ارتقاء پیدا می‌کنند.
  - ۱۲- ارتقاء افراد بستگی به قضاوت مقام مافوق دارد.
  - ۱۳- متصدی کار خود را جدای از مالکیت وسایل اداری و بدون «تصاحب» مقام و موقعیت خود انجام می‌دهد.
  - ۱۴- متصدی در انجام وظایف خویش تابع انضباط و کنترلی ضابطه‌مند است.
- برغم ماکس وبر شکل نظام دیوان سالاری از نظر فنی به طریقی است که فرد قادر است به بالاترین درجه کارآیی نائل آید به سخن دیگر نظام دیوان سالاری از لحاظ شکل عقلایی‌ترین وسیله شناخته شده است که برای اعمال کنترل قاطع مؤثر بر کارکنان وجود دارد. این نوع از اقتدار عقلایی‌ترین وسیله ای است که از نظر دقت، قاطعیت، ثبات، انضباط و اعتماد به هر شکل دیگری از نظام دیوان سالاری ارجحیت دارد.
- با عنایت به بررسی روند تحولی تاریخ معلوم می‌شود که نظام سرمایه داری نقش عمده‌ای در پدید آوردن و رشد بوروکراسی مدرن ایفاء کرده است. سرمایه داری عقلایی‌ترین اساس

اقتصادی را برای اداره دیوان سالاری خود به وجود می‌آورد و آن را قادر می‌سازد تا به عقلایی‌ترین شکل رشد کند زیرا اداره دیوان سالارانه اساساً به معنی اعمال کنترل بر اساس علم، تخصص و دانش است. این عوامل عمده‌ترین شاخص‌ها و صفات عقلانیت بوروکراسی یا دیوان سالاری مدرن و اداره عقلایی سازمان‌های مختلف است.

با آنکه پیدایی مسایل اجتماعی از جمله فساد اداری با گسترش شهرنشینی قابل انکار نیست ولی برخی از صاحب نظران می‌گویند (لرنر) که نباید تصور کرد که شهر به خودی خود ایجاد کننده مسئله اجتماعی است بلکه شهرنشینی را باید به عنوان نوعی راه حل برای دستیابی به زندگی بهتر و برخورداری از مزایای آن تلقی کرد.

روی هم رفته تخصصی کردن، تجمع صنعتگران، سرمایه داران و نخبگان در رشد شهرها یک جریان و روند اصلی در توسعه به شمار می‌آید و آنچه‌آنکه سامنر گفته است «متأسفانه مسئولیت اصلی مشکلات و مسایل اجتماعی گوناگون به عهده توسعه است».

شاخص‌های اساسی رشد و توسعه شهرنشینی به عنوان تیپ ایده آل که در مدیریت شهری باید مورد توجه قرار گیرند عبارتند از:

- ۱- عقلانیت، قانون، انضباط.
- ۲- تقسیم تخصصی کار، تنوع مشاغل.
- ۳- عدم تجانس جمعیت.
- ۴- تحرک و جابجایی مکانی و منزلتی (تحت تأثیر نقش‌های گوناگون و متنوع اقتصادی - اجتماعی).
- ۵- تراکم جمعیت، ثروت، خدمات، تولید و در نتیجه رقابت بین گروه‌های مختلف اجتماعی - اقتصادی.
- ۶- برنامه ریزی و آینده نگری.
- ۷- فاصله طبقاتی و پیدایی گروه‌ها و طبقات جدید اجتماعی.
- ۸- سرعت در تغییرات و نوآوری‌های فنی و نظام تولیدی.
- ۹- افزایش منزلت انسانی (هومانیسم).

۱۰- جایگزین سازی ماشین به جای انسان .

۱۱- توجه به نحوه گذران و تأمین اوقات فراغت، بهداشت، آموزش و...

۱۲- تبدیل ارتباطات مکانیکی به اورگانیکی .

۱۳- فزون خواهی .

۱۴- ایجاد سازمانهای کنترل و نظارت رسمی ( جایگزین عرف و کنترل غیر رسمی می شود). مقولات فوق چنانکه براساس روند قانونمندی طبیعی تاریخ به صورت موازی و هماهنگ به وجود آیند جامعه کمتر دچار اختلال و بروز مسائل و مشکلات اجتماعی می شود آنچنانکه شرایط موجود در برخی از جوامع توسعه یافته ای امروز چنین خصلتی را نشان می دهد که حاکی از وضعیت تعدل پویای آنها است. کشورهای جهان سوم چه آنها که مستقیماً مدتها به صورت مستعمره اداره می شده اند و چه آنهایی که هرگز تأثیری از استعمار نگرفته اند در حالی که روند تاریخی تغییر و تحول را پشت سر گذاشته اند. از آنچه که در کشورهای توسعه یافته وجود دارد برخوردار شده اند و بنا به گفته جامعه شناسان و متخصصین توسعه بدون آنکه به مرحله عقلانیت و خردگرایی، پژوهش، تخصص و علم دسترسی پیدا کنند به صورت شکلی برخوردار از مزایا و فرایند تحولات تاریخی دیگران شده اند .

به سخن دیگر با حفظ وابستگی های سنتی و با شیوه مدیریت فئودالی و تیولداری که از شاخص های اساسی آن عصبیت های قومی، قبیله ای، خانوادگی، دینی، زبانی و... است. از آخرین دست آوردهای فنی و علمی دیگران استفاده می کنند. چنین وضعیتی زمینه بروز تناقضات ارزشی، رفتاری، فکری و... است. که نتیجه آن اختلال در شبکه ساختی جامعه و بروز انواع مفاسد اجتماعی است که از آن جمله فساد اداری در شبکه مدیریت است . نمی توان از ابزارهای امروز با نگرش و باورهای دیروز استفاده بهینه کرد. ابزار امروز مرد امروز می خواهد . شهرنشین واقعی می تواند مدیریت شهری را با توجه به شاخص های عقلایی آن در دست گیرد.

وجود شبکه ارتباطی سنتی در مدیریت شهری که تناسب علمی و منطقی با دیوان سالاری مدرن ندارد الگوهای رفتاری واپس مانده ای را تبلیغ خواهد کرد که از جمله آن توزیع

فرصت های اجتماعی، اقتصادی بین گروه قومی و قبیله ای خویش است. اصطلاح طنز آمیز مدیریت اتوبوسی، هیأتی در واقع معرف این نوع مدیریت اجتماعی است که از جمله مهمترین مظاهر فساد اداری تلقی می شود. در چنین شرایطی به گفته مرتون افرادی که با استفاده از شیوه های مشروع توانایی نیل و آرزوها، هدفها و نیازهایشان را ندارند. انتخاب شیوه های جایگزینی که عمده تاً نامشروع و غیر عقلایی است دست می زنند که فساد اداری تلقی می شود.

در شرایطی که اختلال در شبکه ارتباطی مدیریتی وجود دارد برخی از ارزشها و هنجارهای اجتماعی مورد تردید قرار می گیرند مثلاً پرستیژ و حرمت اجتماعی افراد با میزان ثروت آنها سنجیده می شود لذا افراد عضو سازمانهای مدیریت شهری و غیر شهری با شیوه های گوناگون که عمده تاً ناهنجار هستند تلاش می کنند تا پتانسیل (کاذب) پرستیژ و شخصیت را به چنگ آورند نتیجه چنین نگرشی اختلاسی، رشوه خواری، کم کاری، چند شغلی و دو الیزم و ... است. که همه آنها از مظاهر فساد اداری محسوب می شوند. حاکمیت چنین موقعیتی شرایط انسانی و عقلایی رقابت سالم را تغییر داده و دام گستری، نیرنگ بازی، تزویر و... جایگزین می کند که فقدان ارتباط سالم بین اعضای تشکیل دهنده سازمان را در پی دارد. به سخن کلی تر فساد فرایند یک جریان اجتماعی است که منبث از ساختار کلان و خرد جامعه یا سازمان است.

با توجه به آنچه که گفته شد می توان عوامل عمده ای را که در نظام مدیریت شهری می تواند زمینه ساز اختلال در کارکرد آن و موجبات پیدایی انواع مفاسد اداری گردد چنین فهرست کرد:

- ۱- تراکم و تمرکز اختیارات که از متغیرهای نظام مدیریت فئودالی، تیولداری محسوب می گردد. خود محوری، اقتدار فردی، اقتدار قبیله ای طایفه ای و... نیز در نظام متمرکز به وضوح دیده می شود. تحقیق نشان داده است که رعایت تمرکز در اداره امور سبب شده است که فقط ۳۹٪ از کارکنان در اداره امور سازمان، مشارکت داشته باشند.
- ۲- فقدان رفتارهای نظارتی و بازرسی و متفعل بودن آنها تحت تأثیر تمرکز قدرت فردی یا



گروهی.

نتیجه تحقیقات نشان دهنده آن است که تنها ۳۴٪ از کارکنان از نحوه نظارت و ارزشیابی مدیران خود رضایت دارند.

۳- شکل حقوقی سازمان‌ها از جهت دولتی و غیردولتی (خصوصی) بودن در میزان فساد اداری مؤثر است.

پاره‌ای از مشاهدات پژوهشی تأیید کرده‌اند که در دستگاه‌های دولتی میزان فساد بیشتر از بخش خصوصی است.

۴- قوانین و مقررات حاکم بر سازمانها و عدم آگاهی کارکنان و ارباب رجوع نسبت به آنها در بروز فساد و رفتارهای نابهنجار سازمانی مؤثر است. دورکیم گفته است عکس‌العملهای ناشی از اجرای آن قانون می‌تواند زمینه ساز پیدایی نابهنجارهای دیگر باشد به این دلیل مدیریت اجتماعی به ویژه مدیریت شهری باید از صفت جامعیت برخوردار باشد و مدیران شهری باید بابخشی‌نگری فاصله بگیرند و تفکر و نگرش ساختی و شبکه‌ای داشته باشد. یک سو نگرسی یا بخشی‌نگری و بی‌توجهی به سایر شبکه‌ها و الگوهای ساختی جامعه کارکرد اقتصادی - اجتماعی را تضعیف و یا مختل می‌کند. قانون محدوده خدمات شهری یا فروش تراکم بدون ایجاد ارتباط با سایر سازمانهایی که در مدیریت شهری مؤثراند زمینه‌های فساد اداری و اجتماعی را فراهم کرده است.

۵- تمرکز قدرت در دست مدیر یا مدیران شهری به معنی عدم تفویض اختیار به کارکنان و در نتیجه تضعیف یا حذف میزان حساسیت‌های کارکنان نسبت به هدفها و روشهای مصوب است.

از جمله عوارض عمده این مدیریت اعم از شهری یا اجتماعی حذف زمینه‌های رشد و توسعه انسانی در واحدهای مدیریتی است که بروز فساد را در بر دارد. مشاهدات پژوهشی در سازمانهای دولتی نشان داده است که ۵/۵۶٪ از کارکنان معتقدند که مدیران به نظریات و پیشنهادهای آنها توجهی ندارند و همچنین ۵۶٪ از آزادی عمل لازم برای انجام مسئولیت‌های خود برخوردار نیستند.

۶- کمبود یا تراکم نیروی انسانی می‌تواند در ایجاد اختلال در عملکرد مدیریت مؤثر باشد. به سخن دیگر کمبود نیروی انسانی ماهر همراه با تراکم زیاد از حدکار یا تراکم نیروی انسانی همراه با پائین بودن میزان راندمان عملیات مورد نظر هر دو می‌توانند از جمله عوامل زمینه ساز اختلال رفتاری و فساد اداری باشند. علاوه بر کمبود نیروی انسانی متخصص در سازمانهای شهری ۷۲/۵ درصد از کارکنان سازمانهای مورد مطالعه معتقدند که در انتصابات به تخصص حرفه‌ای افراد توجه نمی‌شود و عمدتاً انتصابات متکی بر روابط غیر رسمی است (۵۸/۵ درصد)

۷- روشن و صریح نبودن و کیفی بودن مقررات و ضوابط ضمن اینکه کارکنان را در نحوه اجرای آنها عاجز می‌کند، زمینه را برای تعبیر و تفسیر شخصی ضوابط و مقررات ایجاد کرده و وحدت رویه را در نیل به هدفهای سازمان مختل می‌کنند. این که هر کس بتواند ضوابط و مقررات را به میل خود تفسیر کند ضمن اینکه ناهماهنگی در اجرای ضوابط را در پی دارد فرصت فساد اداری نظیر رشوه خواری، رابطه بازی و ارتباطات غیررسمی را فراهم می‌سازد. در زمینه کیفی بودن سیستم ارزشیابی ۴۳ درصد از کارکنان سازمانهای مورد بررسی معتقدند که سلیقه شخصی مدیر در ارزشیابی آنها مؤثر بوده است. همچنین ۷۰ درصد معتقد بوده‌اند که ارتباطات غیررسمی با مدیر در ارزشیابی عملکرد آنها بسیار مؤثر بوده است.

۸- ضعف ارتباطات سازمانی که به موجب آن اطلاعات و آگاهی‌های مورد نیاز در سطح سازمانی (از بالا به پایین یا از پایین به بالا) انتقال می‌یابد با آنچه که رسانه‌ها به صورت عمومی در اختیار همگان قرار می‌دهند از لحاظ اثرگذاری متفاوت است. زیرا همه مردمی که به طور پراکنده اطلاعاتی را از طریق رسانه‌ها دریافت می‌کنند ما به الاشتراک عمده‌ای ندارند و لذا با یکدیگر متفاوت می‌باشند هر گروه یا فردی هر نوع اطلاعات دریافتی را به زغم خود تعبیر و تفسیر می‌کند در حالی که اعضاء یک سازمان چون از خصوصیات مشترک شغلی برخوردار هستند اطلاعات بالنسبه کاملی از مجموعه سازمانی که در آن کار می‌کنند دارند به این دلیل

## مدیریت شهری و فساد اداری ❖ ۷۱

از تعبیر و تفسیر بالنسبه یکسانی برخوردارند که در صورت برقراری ارتباط صحیح می‌تواند زمینه ساز افزایش بهره‌وری سازمان باشد. به سخن دیگر ارتباطات سازمانی یا انسجام و قطعیت در تعهدات سازمانی را ایجاد می‌کند و یا اینکه تفرق و عدم انسجام را در پی دارد که در چنین حالتی می‌تواند زمینه ساز بروز فساد اداری باشد مشاهدات پژوهشی نشان داده شده است که مدیران فقط به میزان ۴۰٪ از توانایی‌های کارکنان آگاه هستند که ناشی از ضعف ارتباطات سازمانی است.

۹ - حالت‌های مختلف نظام بوروکراتیک که در جدول زیر نشان داده است. می‌تواند در پیشگیری یا بروز مفاسد اداری مؤثر باشد.

### خصوصیات انواع نظامهای بوروکراتیک

ردیف	نوع مدیریت	کیفیت مدیریت	نوع پذیرش
۱	ابعاد بوروکراتیک بالا	تخصص حرفه‌ای بالا	نوع آرمانی
۲	ابعاد بوروکراتیک بالا	تخصص حرفه‌ای پایین	نوع استبدادی
۳	ابعاد بوروکراتیک پایین	تخصص حرفه‌ای بالا	نوع مدیریت مشارکتی
۴	ابعاد بوروکراتیک پایین	تخصص حرفه‌ای پایین	نوع مدیریت آشفته
۵	ابعاد بوروکراتیک معتدل	تخصص حرفه‌ای معتدل	نوع مدیریت معتدل

بررسی و تحلیل جدول فوق ارتباط بین تخصص حرفه‌ای، کیفیت مدیریت و نوع پذیرش مدیریت را نشان می‌دهند. در دو نوع مدیریت آرمانی و مشارکتی زمینه‌های فساد اداری کمتر از سه نوع دیگر است به سخن دیگر فقدان تخصص حرفه‌ای در سطوح پائین و یا حتی متوسط ضمن اینکه نوع مدیریت استبدادی و آشفته را به وجود می‌آورد فرصتها و زمینه‌های لازم انواع مفاسد اداری در مدیریت شهری و یا هر نوع سازمان دیگر را به وجود می‌آورد.

۱۰- توزیع غیرعادلانه فرصتهای شغلی که به موجب آن روابط جایگزین ضوابط شده و

فصلنامه علمی - پژوهشی (ویژه‌نامه علوم سیاسی).

میزان تعهد و وابستگی سازمانی را در مدیریت کاهش می‌دهد. نتیجه آن است که کارکنان مدیران را با واژه «آنها» خطاب می‌کنند. ظهور و رواج است این واژه در مدیریت نشان دهنده فاصله عمیق بین کارکنان سازمان و مدیریت است. این وضعیت همان است که مرتون گفته است «افراد در جامعه هستند ولی با جامعه نیستند» من در میان جمع و دلم جای دیگر است.

- آیا زمینه هایی قوی‌تر از این مقولات برای بروز انواع مفاسد اداری می‌شناسید ؟  
نتایج پژوهشها نشان داده است که ۵۹ و ۷۸ درصد از کارکنان یک سازمان مورد بررسی معتقدند که انتصابات در سازمان آنها با ارتباط غیررسمی و نظر شخصی مدیر آن سازمان ارتباط زیاد دارد.

#### ۱۱- فقدان امنیت شغلی

یکی از شاخص‌های مؤثر در ایجاد اخلاق حرفه‌ای احساس امنیت شغلی است اعم از جا به جایی، انتقال، بازخرید، بازنشستگی اجباری و... زمانی که مقررات کیفی در یک سازمان حاکم باشد و سلیقه مدیران در تعبیر و تفسیر آنها دخالت داشته باشد امنیت شغلی محسوس نیست و ضعف بنیادهای اخلاق حرفه‌ای را در پی خواهد داشت. چنین شرایطی در بروز اختلال رفتاری در کارکنان سازمان مؤثر بوده‌اند و زمینه ساز، فساد است.

#### ۱۲- ضعف سیستم ارزشیابی و نظارت و بازرسی

در نظام دیوان سالاری مدرن که عقلانیت، قانون، تخصص حرفه‌ای و فنی... حاکم است ضوابط ارزشیابی کمی است و افراد به درستی در جریان وضعیت خود قرار خواهند گرفت هر کس می‌داند که به چه دلیلی ارتقاء یافته یا از مزایای کمتری نسبت به سایرین برخوردار شده است. نظام ارزشیابی شبیه به یک قضاوت حقوقی است. که قاطع و مطلق است و هر گونه تشکیک یا پرسشی را مدلل و با ذکر مأخذ پاسخ می‌دهد وقتی براساس نظام ارزشیابی باز ارتقاء و تحرک شغلی صورت می‌گیرد عوامل ضد انسجام و ضد وفاق حذف می‌شود و اعتماد، تعهد و وابستگی سازمانی تقویت می‌گردد. به سخن دیگر ارزشیابی منطبق با ضوابط کمی نشان دهنده اعمال و روشهای عادلانه و انسانی حاکم در نظام بوروکراتیک

است. اعمال شیوه منطقی ارزشیابی مانع بروز مفاسد اداری می‌شود. مشاهدات پژوهشی نشان‌دهنده آن است که تنها ۵۸٪ از کارکنان از وضعیت ارزشیابی، ارتباط غیررسمی و ارتباط مستقیم با مدیر را در این امر مؤثر دانسته‌اند.

### ۱۳ - ضعف اخلاق حرفه‌ای

شکل‌گیری اخلاق حرفه‌ای متضمن آن است که شغل و عملکرد افراد با نوع تخصص آنها منطبق باشد اگر یک مهندس کشاورزی را مسئول تحقیقات اجتماعی کنیم. به یقین اخلاق حرفه‌ای در او ضعیف است و نتایج عمل او اختلال در شبکه ساختی سازمان به وجود می‌آورد بدون آنکه عمدی در کار باشد زمینه ساز مفاسد اداری است سعدی گفته است:

بورباباف اگر چه بافنده است      نبردنش به کارگاه حریر

۱۴ - برخی معتقدند که کمی حقوق و مزایا از جمله عوامل ایجاد کننده فساد اداری است.

تحقیقات صاحب نظرانی مانند هرتز برگ نشان داده است که افزایش حقوق کارکنان برای بهبود امور سازمان و جلوگیری از فساد مانند آن است که باطری خالی را شارژ کنیم. اگر چه نیاز مادی کارکنان در سازمان قابل انکار نیست ولی آنچه که مؤثرتر از افزایش حقوق برای پیشگیری از بروز مفاسد اداری است حرمت انسانی است که در طبقه بندی نیازهای مازلو در اولویت قرار دارد به سخن دیگر تأمین نیازهای مادی کارکنان لازم است اما کافی نیست به این دلیل نتایج بررسی شاخص مشکلات اقتصادی در پژوهشهای انجام شده نشان داده است که ۵۴٪ کارکنان مورد بررسی از وضعیت اقتصادی رضایت دارند.

### ۱۵ - ارتقاء سطح علمی و فنی

نباید تصور کرد که دریافت یک مدرک تحصیلی عمومی و یا تخصصی برای همیشه توانایی لازم را در اختیار افراد قرار می‌دهد. سرعت تغییرات اقتصادی - اجتماعی هر روز ما را نیازمند آگاهی بیشتر نسبت به علوم و فنون جدید می‌نماید. بنابراین افزایش سطح علمی و فنی در یک سازمان باعث پویایی روشها و بهبود اداره امور می‌گردد. که فقدان آن ایستایی و رکود سازمان را باعث می‌شود که خود نوعی فساد تلقی می‌گردد.

۱۶ - کارکنان سازمانها معمولاً موقعیت شغلی خود را با همگان خود در آن سازمان یا

سازمانهای دیگر مقایسه می‌کنند.

شناخت نابرابری‌های منزلتی از نقطه نظر اقتصادی - اجتماعی موجب می‌شود که عوامل منفی زیر را که جزء مفاسد اداری محسوب می‌شود و ناشی از اختلال ساختی است به وجود آیند:

- ۱- ۱۶- فرار از سازمان
  - ۲- ۱۶- رو در رویی با سازمان
  - ۳- ۱۶- عدم تعهد و وابستگی نسبت به سازمان
  - ۴- ۱۶- بی تفاوتی و بی‌اعتنایی نسبت به هدفهای سازمان
  - ۵- ۱۶- شکل‌گیری گروههای غیررسمی
  - ۶- ۱۶- عجله برای خروج از محل کار
  - ۷- ۱۶- عدم پاسخگویی به ارباب رجوع
- و ...

۱۷- دخالت و حضور گروههای ذی نفوذ اعم از سیاسی، اقتصادی، ایدئولوژیکی و... زمینه را برای اختلال در شخصیت، منش و نگرش افراد در سازمان فراهم می‌کند به نحوی که مصلحت‌اندیشی به عنوان یکی از انواع مفاسد رفتاری از مظاهر آن است. مشاهدات پژوهشی بیان‌کننده آن است که ۵۹٪ کارکنان مورد بررسی دخالت‌گروههای ذی نفوذ را در امر انتصابات در حد زیاد خیلی زیاد مؤثر دانسته‌اند.

مجموعه عوامل فوق که فهرست کوتاهی از علل پیدایش فساد اداری در یک سازمان رسمی است. در مقایسه با آنچه که به عنوان ویژگیهای نظام دیوان سالاری مدرن برشمردیم نشان دهنده آن است که شرایط و موقعیت تاریخی مناسب برای اداره سازمانهای مدیریت شهری اعم از عوامل انسانی، تشکیلاتی و... به درستی محقق نشده لذا علی‌رغم آنکه اصول بوروکراتیک در مدیریت شهری منطبق با ضوابط و بینادهای علمی است ولی چون نگرش کارگزاران با بنیان‌های علمی و فنی مربوطه هماهنگی و تجانس ندارد زمینه برای اختلال و عدم تعادل در ساختار مصنوعی غیرتکوینی سازمان مدیریت شهری فراهم شده و هر روز

شاهد وقوع انواع مفاسد اداری می‌باشیم.

اگر عناصر تشکیل دهنده یک واحد سازمانی را به مثابه ساختاری که متشکل از عواملی به نام سازمان، کارکنان و ارباب رجوع است. بدانیم شرط اصلی وجود یک نظام مدیریت شهری مطلوب و سالم وجود تعامل و تعادل بین عوامل سه گانه فوق است چنانچه یکی از عوامل فوق با سایر عوامل همبستگی و تعامل نداشته باشد عدم تعادل بر عملکردها و نتایج آن به وجود خواهد آمد که همان فساد اداری است. به سخن دیگر وجود پیچیدگی در یکی از عوامل فوق موجبات بروز مشکل می‌شود که در عملکرد سازمان، کارمند و خواسته ارباب رجوع اختلال به وجود می‌آورد.

خاصیت شبکه ساختی آن است که تغییر در یکی از عناصر تشکیل دهنده ساخت موجب اثرگذاری در سایر عناصر می‌شود به سخنی دیگر مشکل قابلیت بیشتری دارد و بر عملکرد سایر عناصر تشکیل دهنده ساخت اثر خواهد گذاشت به این ترتیب شرط اساسی برخورداری از یک سازمان سالم، مؤثر و مطلوب وجود تعامل در بین عوامل تشکیل دهنده آن است که موجبات تعادل، نظم و استمرار حیات سازمان را فراهم می‌کند.

نامشخص بودن هدفهای سازمان، عدم آگاهی کارکنان از هدفهای سازمان، تعریف نشدن هدفها و خط مشی سازمان، فقدان طبقه بندی مشاغل، ضعف سیستم تقسیم کار، انعطاف ناپذیر بودن تشکیلات، تشریفات زائد، تراکم زیاد از حد کار، تشکیلات مضاعف و همسو، تمرکز قدرت و انحصارطلبی و... از جمله عوامل اساسی هستند که در جذب کارکنان و ارباب رجوع اثر منفی به جای گذاشته و عدم تعادل ساختی و فساد را به وجود می‌آورد. همچنین در بخش کارمندان: فقدان همکاری بین کارکنان، ضعف نگرش کارمندان نسبت به اداره، نامناسب بودن دستمزد، تبعیض بین کارکنان، توزیع غیرعادلانه فرصتهای شغلی و اقتصادی، رواج توصیه و سفارش، عدم توجه به حرمت کارکنان، سوء استفاده از قدرت، ایل گرایبی، قوم گرایی، همشهری گرایی، انتصابات خارج از ضوابط از مظاهر اساسی بروز عدم تعادل ساختی به شمار می‌روند که مدیریت سازمانی را عمدتاً مختل و ناکارآمد می‌کند. اهمیت مقولات و عوامل فوق ایجاب می‌کند تا نتایج توصیفی و میزان اثرگذاری تعدادی از

## ۷۶ ❖ مدیریت شهری و فساد اداری

متغیرهایی را که در زمینه شناخت مشکلات کارکنان یکی از سازمانهای شهری با حدود هشت هزار نفر نیروی انسانی در سطوح مختلف ساده تا پیچیده برخوردار می باشد به اختصار ذکر نماییم. برخی از زمینه های ساختاری ایجاد کننده مشکل و در نتیجه فساد عینیت پیدا می کند.

### الف: عوامل مثبت:

آن دسته از عوامل و متغیرهایی که عمدتاً جنبه شخصی و یا ارتباط بین کارکنان با یکدیگر است. از درصدهای کمی نسبتاً مطلوبی برخوردار بوده اند مثلاً:  
میزان مشاوره با همکاران ۸۰/۵ درصد، میزان ارتباط حرفه ای بین کارکنان ۷۷ درصد و میزان اعتماد به توانایی های همکاران ۷۴ درصد، میزان تمایل به مشارکت در اداره امور ۶۶ درصد و میزان آگاهی مدیران از توانایی های کارکنان ۶۰ درصد مشاهده است.

### ب: عوامل آسیب شناختی:

عواملی که در نتیجه مطالعه به دست آمده و زمینه عدم تعادل و فساد را می تواند به وجود آورند به قرار زیر است.

متغیرهای مورد بررسی	درصد	در سطح اطمینان بالای ۹۵ درصد
۱- میزان کم آگاهی کارکنان از ضوابط و مقررات مربوط به انتصابات	۷۶٪	۵۲۲۱٪
۲- میزان کم رعایت تخصص های حرفه ای در انتصابات	۷۲/۵٪	۶۴۵۱٪
۳- تأثیر زیاد رابطه با مدیر در ارزشیابی عملکرد کارکنان	۷۰٪	۲۴۸۵٪
۴- میزان کم رعایت ضوابط در انتصابات	۶۶/۳٪	۶۹۴۸٪
۵- اعمال تبعیض در انتصابات	۶۲/۵٪	۷۶۹۰٪
۶- دخالت سلیقه شخصی مدیر در اداره امور	۶۱/۵٪	۴۸۶۹٪
۷- دخالت رابطه گرایی در انتصابات	۵۸/۳٪	۷۲۷۶٪
۸- میزان دخالت سلیقه شخصی مدیر در ارزشیابی عملکرد	۷۵/۳٪	۶۰۶۱٪
۹- کم توجهی به نظریات و پیشنهادات کارکنان	۵۶/۵٪	۶۸۷۰٪
۱۰- میزان کم رعایت تناسب تحصیلات در انتصابات	۵۶/۱٪	۳۵۱۹٪
۱۱- کمی آزادی عمل کارکنان در انجام مسؤلیت های خود (در حد قانونی)	۵۶٪	۶۷۲۱٪
۱۲- با عدم توجه مدیران به مشکلات محیط کار کارکنان	۵۴/۵٪	۶۷۹۸٪
۱۳- بی اطلاعی کارکنان از ضوابط ارزشیابی	۵۴/۵٪	۵۰۸۶٪
۱۴- تأثیر کم ارزشیابی عملکرد در بهبود اداره امور	۵۲/۳٪	۵۰۰۴٪



نتایج تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهشی نشان داده است که جنسیت وضعیت تأهل، وضعیت تحصیلی، میزان درآمد و وضعیت مسکن در گرایش به فساد اداری اثرگذار نیست و تفاوت عمده‌ای در میزان گرایش افراد با وضعیت‌های فوق به فساد اداری وجود ندارد ولی سن در میزان گرایش افراد معنی‌دار شناخته شده که نشان‌دهنده آن است که میزان گرایش افراد به فساد در گروه‌های سنی مختلف در یک سازمان یکسان نیست.

این تحلیل و بررسی در ریشه‌شناسی فساد اداری ایجاب می‌کند تا به برخی از تعاریفی که از فساد اداری از سوی صاحب‌نظران مطرح شده است اشاره کنیم. براساس تعریفی که در فرهنگ و بستر آمده است.

فساد عبارت است از پاداش نامشروع که برای وادارکردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص داده می‌شود. به زعم گوناگوناگون فساد به تمام شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی است. همچنین مک مولن معتقد است که فساد زمانی رخ می‌دهد که یک مأمور دولت در ازای انجام کاری که از اقدام آن نهی شده است رشوه‌های نقدی یا جنسی قبول نماید تنوع تعاریف فساد نشان می‌دهد که اولاً امری نسبی است و ثانیاً متأثر از ساختار یک جامعه است لذا می‌توان گفت: انحراف از تعین‌های قانونی و ارزشی در جامعه و سازمان فساد خوانده می‌شود که با ساختار کلی جامعه و سازمان‌های آن ارتباط دارد و به این دلیل می‌تواند انواع گوناگون فساد اداری، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، تشخیص داده شود.

نتیجه آنکه اگر سازمان اداره یک شهر یا یک کشور که شامل قانون، سازمان و مجریان است با روح تحولات اقتصادی و اجتماعی جدید و وظایف نوینی که در برابرش قرار گرفته هماهنگی نداشته باشد بروز انواع فساد اجتناب‌ناپذیر است که برای پیشگیری و کنترل آن باید ابتدا اقدام به یک پژوهش ژرفایی کمی و کیفی نمود تاریخچه‌ها و عوامل آسیب‌شناختی با توجه به سلسله مراتب تأثیرگذاری آنها در بروز اختلال و فساد شناسایی گردد و سپس با برنامه‌ای مدون و با استفاده از انواع تکنیک‌ها و تکنولوژی متناسب به یک اقدام اجتماعی جامع و سیستمی دست زد.

## منابع و مأخذ

- ۱- ادیبی، حسین، جامعه‌شناسی شهری، انتشارات شبگیر، ۲۵۳۵.
- ۲- ادوین، ام. لمرت، انحراف و کنترل اجتماعی، حسن پویان، چاپخش، ۱۳۷۳.
- ۳- پیران، پرویز، نظریه‌های جامعه‌شناسی، اطلاعات سیاسی، ۱۳۷۶.
- ۴- رابرت. ک. مرتن، مشکلات اجتماعی، نوین تولایی، امیرکبیر، ۱۳۷۶.
- ۵- رابرت. ک. مرتن، (جامعه‌شناسی مدرن) پریشانی و ساختار اجتماعی، حسن پویان، چاپخش، ۱۳۷۳.
- ۶- شیخاوندی، داور، جامعه‌شناسی انحرافات، مرنديز، ۱۳۷۳.
- ۷- فرید، محمدصادق، بررسی مسائل اجتماعی ایران.
- ۸- فرید، محمدصادق، شناخت مشکلات کارکنان سازمان تأمین اجتماعی، مؤسسه عالی پژوهش، ۱۳۸۱.
- ۹- فرید، محمدصادق، شناخت مشکلات کارکنان بانک صادرات، ۱۳۸۰.
- ۱۰- گی‌روشد، تغییرات اجتماعی، منصور وثوقی، نی، ۱۳۶۶.
- ۱۱- وبر، ماکس، صفحات اساسی سازمان و دیوان سالارانه (مقاله).
- ۱۲- رنجبران، فهمیه، علل فساد اداری، پایان‌نامه کارشناسی، ۱۳۷۲.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
رتال جامع علوم انسانی