

بررسی نقش تمرکززدایی در تحقق سلامت اداری

یحیی کمالی^۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۳/۳/۱۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۲/۱۱/۲

چکیده

سلامت اداری در سازمان‌های دولتی منجر به تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های درست و اجرای مناسب سیاست‌ها می‌شود و در نتیجه کارآمدی و اثربخشی خدمات عمومی را به دنبال دارد. عوامل مختلفی در تحقق سلامت اداری نقش دارند مانند کنترل و نظارت کارآمد، فرهنگ سازمانی، محیط سازمانی و ساختار دولت یکی از عوامل اصلی مؤثر بر سلامت نظام اداری، ساختار غیرمتمرکز اداری است. اگر عدم تمرکز به خوبی برنامه‌ریزی و هدایت شود می‌تواند فرصت‌های مهمی را برای تحقق سلامت اداری فراهم آورد. در این مقاله مفهوم سلامت اداری و کارکردهای آن تبیین شده و نقش و تأثیر تمرکززدایی اداری به مثابه یکی از عوامل اصلی تأثیرگذار بر سلامت اداری مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: سلامت اداری، ساختار اداری، نظام اداری، تمرکز، تمرکززدایی.

۱. استادیار علوم سیاسی - سیاستگذاری عمومی دانشگاه شهید باهنر کرمان

مقدمه و مسئله پژوهش

ارائه بهینه خدمات عمومی، مستلزم وجود سازمان‌هایی است که به نظام اداری سالم مجهز باشند. این سازمان‌ها قادرند تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری‌های درست، بجا و مناسب انجام دهند و در ارائه خدمات، کارآمد و اثربخش عمل کنند. سلامت اداری و سازمانی از نظر مفهومی و کارکردی، مزایای بسیاری در زمینه تحلیل کارآمدی و اثربخشی نظام اداری دارد. «نبود سلامت به معنای بیماری و نارسایی در یک موجود زنده است. بروز یک بیماری جدی ممکن است به آسیب‌دیدگی جبران‌ناپذیر موجود زنده، یا حتی مرگ او منتهی شود. از سویی فارغ بودن از بیماری نیز بدان معنا نیست که موجود زنده بهینه عمل می‌کند؛ زیرا ارگانیسم ممکن است سالم باشد؛ ولی به وظیفه و کارکردهای خویش عمل نکند. از این‌رو، در قلمروهای پزشکی و بهداشت روانی، مفهوم سلامت کامل یا سلامت مثبت مورد توجه قرار گرفته است. در حالت سلامت مثبت، موجود زنده ضمن انجام وظیفه، به رشد و شکوفایی خود ادامه می‌دهد. کاربرد مفهوم سلامت به حوزه علوم رفتاری و تلقی سازمان‌های اداری به‌مثابه موجودات زنده، جذابیت‌های زیادی خواهد داشت» (احمدی، ۱۳۷۹: ۱۱). اگر در نظام اداری، مقصود دستیابی به سلامت مثبت یا سلامت کامل باشد، باید عوامل مختلف تأثیرگذار بر آن را مورد توجه قرار داد. در پژوهش‌های مختلف، موارد گوناگونی به عنوان عوامل پیشگیری و مبارزه با فساد و عوامل تأثیرگذار بر سلامت اداری تبیین شده است. عواملی مانند ساختار سازمان، فرهنگ سازمانی، توانمندسازی منابع انسانی، شفافیت و پاسخگویی، ارزیابی عملکرد، استفاده از فناوری، نظام مالی و تجهیز منابع و... که بیشتر ماهیت درون‌سازمانی دارند و عواملی مانند دستگاه‌های نظارتی، محیطی و فرهنگی که به عنوان عامل تأثیرگذار بیرونی بر تحقق سلامت اداری در سازمان‌های دولتی نقش دارند. اما پردازش همه این عوامل در یک پژوهش میسر نیست، از این‌رو در این مقاله تلاش شده است ضمن تبیین مفهوم سلامت اداری و دسته‌بندی کلان عوامل مؤثر بر آن، به بررسی نقش تمرکززدایی به‌مثابه یکی از عوامل اصلی تأثیرگذار بر سلامت نظام اداری پرداخته شود.

تمرکززدایی به‌عنوان یکی از شاخص‌های کاهش فاصله قدرت مورد توجه قرار گرفته است. تمرکززدایی در سطح سازمان‌های دولتی به مفهوم تفویض و واگذاری اختیار به سطوح پایین و در سطح دولت به معنای تفویض قدرت (در مسائل اداری و سیاسی) به واحدها و تشکیلات محلی است. در حالت اول منجر به کاهش فاصله قدرت در ساختار سازمانی بین سطوح مختلف ساختار و در دومی فاصله قدرت بین دولت و مردم کاهش می‌یابد. تمرکززدایی به معنای نزدیک‌سازی دولت و مردم یا کاهش فاصله قدرت بین آنهاست. تمرکززدایی می‌تواند قدرت انتخاب افراد محلی در سیاستگذاری‌ها را بیشتر و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مقامات محلی را افزایش دهد (بانک جهانی، ۱۳۷۸: ۳۰۹). جایگاه یا پست سازمانی در ساختار هر سازمان، نشانگر قدرت قانونی صاحب آن پست است. هر چه در سلسله‌مراتب سازمانی به سمت بالا و مرکز حرکت کنیم، قدرت مقام و فاصله قدرت با سطوح پایین و محلی بیشتر می‌شود. بنابراین هر گونه تغییر در ساختار، منجر به تغییر در روابط قدرت میان کنشگران می‌شود. تغییر ساختاری یعنی تخصیص مجدد اختیارات قانونی، تجدید ساختار که در سطح وسیع رخ می‌دهد و موجب افزایش یا

کاهش شدید قدرت می‌شود. «میل به رشد و فربه‌گی، تمرکز قدرت در دست تعدادی محدود و روابط عمودی یک سویه، سه عنصر مهم بوروکراسی در افزایش فاصله قدرت میان فرادستان و فرودستان است» (دفت، ۱۳۸۷: ۷۹۷) که بسیاری از صاحب‌نظران به آن انتقاد دارند. «شهرت، نفوذ و پول اغلب با شاخص تعداد افراد زیر دست تعیین می‌گردد» (هیگس و گولت، ۱۳۷۳: ۱۸). یکی از اساسی‌ترین تغییرات در مؤسسات جدید، تغییر از شکل بلند و متمرکز سازمانی که در آن یک شخص قدرتمند بر امور تسلط دارد به ساختار افقی و غیرمتمرکز است که در آن قدرت به شکل وسیعی پراکنده شده است.

پیشرفت جوامع و به تبع آن افزایش سطح آگاهی و توانایی مردم در درک نیازها و راه‌های برآوردن آنها، ضرورت مداخله و مشارکت در اداره امور را افزایش داده است. از این رو برای نیل به توسعه، تنوع در ساختار حکومتی، تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به سطوح پایین‌تر مطرح شده که به عنوان محملی برای پژوهشگران توسعه مورد توجه قرار گرفته است و موجب شده که ایده تمرکززدایی در کانون مطالعات مفهومی و عملی توسعه قرار گیرد (Conyers, 1986: 594). در کنار اهمیت تمرکززدایی در دستیابی به توسعه جوامع این ایده نقش قابل توجهی در مبارزه با فساد و سلامت اداری ایفا می‌کند.

رابطه بین تمرکززدایی و فساد مالی در دستگاه حکومتی کشورهای در حال توسعه، یک موضوع مهم در این زمینه محسوب می‌شود. این سؤال که چگونه تمرکززدایی می‌تواند بر فساد مالی تأثیر گذارد بسیاری از پژوهشگران را بر آن داشته تا پژوهش‌های گسترده‌ای در این زمینه انجام دهند. برآوردهای حاصل از پژوهش‌ها به طور مشخص، رابطه بین تمرکززدایی از فعالیت‌های حکومت مرکزی و کاهش فساد مالی را نشان می‌دهد. این نتایج در کشورهایی که تمرکززدایی منشأ قانونی یافته به شکل بارزتر و محکم‌تر ظاهر شده‌اند (Fisman and Robertaa 2002: 325-345). در حال حاضر تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به سطوح پایین‌تر در سیاست کشورهای توسعه‌یافته نهادینه شده است. مهم‌تر اینکه این امر طبق گزارش سازمان‌هایی مانند بانک جهانی به عنوان استراتژی توسعه محسوب می‌شود (Barankay and lockwood 2007: 1197-1218).

تمرکززدایی موجب تسهیل و تسریع در تصمیم‌گیری‌ها می‌شود، رقابت بین دولت‌های محلی را افزایش می‌دهد، توسعه منطقه‌ای به همراه می‌آورد و با نزدیک کردن دولت به مردم موجب افزایش شفافیت و پاسخگویی می‌شود. موادی از قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه کشور نیز به بحث تمرکززدایی اشاره کرده است. برای مثال ماده (۱۷۳) قانون مذکور، دولت را مجاز به تهیه برنامه جامع مدیریت شهری به منظور دستیابی به ساختار مناسب و مدیریت هماهنگ و یکپارچه شهری در محدوده و حریم شهرها، با رویکرد تحقق توسعه پایدار شهرها، تمرکز مدیریت از طریق واگذاری وظایف و تصدی‌های دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی، تعاونی و شهرداری‌ها، بازرگاری و به‌روزرسانی قوانین و مقررات شهرداری‌ها و ارتقای جایگاه شهرداری‌ها کرده است. همچنین در ماده (۱۷۹) اشاره شده است. به منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها، نظام درآمد- هزینه استانی ساماندهی شود. مطابق با بند «الف» این ماده، ساماندهی ناظر بر درج بودجه سالانه استانی اعم از منابع و مصارف استانی همه استان‌ها در قانون بودجه سنواتی کل کشور و دادن اختیار به کمیته تخصیص اعتبارات استان برای

تخصیص بودجه استانی می‌باشد. در ماده (۱۸۱) و (۱۸۶) نیز به تعیین سازوکارهای لازم و همچنین تدوین برنامه جامع تقسیمات کشوری با هدف تمرکززدایی اشاره شده است.

با توجه به ضرورت تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به واحدهای محلی و اهمیت آثار و پیامدهای تمرکززدایی در توسعه جوامع و کارآمدی سازمان‌های اداری، پژوهش حاضر در جست و جوی تأثیر تمرکززدایی در تحقق سلامت اداری است. از این رو روش پژوهش از نوع فراتحلیل^۱ با تکیه بر متون علمی است. فراتحلیل کیفی، داده‌های به‌دست آمده از پژوهش‌های مختلف را گرد هم می‌آورد و آنها را به عنوان یک مجموعه داده، تحلیل می‌کند. این روش، پژوهشگران را قادر می‌سازد نتایج مطالعات مربوط به حوزه خاص را تحلیل کنند و براساس نتایج حاصل از این بازنگری‌ها، زمینه تدوین تحلیل‌های جدید را فراهم سازند. با تحلیل حجم زیادی از داده‌ها، امکان اعتماد به نتایج به‌طور چشمگیری افزایش می‌یابد. فراتحلیل روشی است که به کمک آن می‌توان تفاوت‌های موجود در پژوهش‌های انجام شده را استنتاج کرد و در دستیابی به نتایج کلی و کاربردی از آن بهره جست. اصل اساسی در این روش ترکیب نتایج پژوهش‌های مختلف و استخراج نتایج جدید و منسجم و حذف آنچه که موجب سوگیری در نتایج نهایی می‌شود. بر این اساس ابتدا به تبیین مفهوم سلامت اداری و کارکردهای آن پرداخته می‌شود و ضمن دسته‌بندی کلان عوامل مؤثر بر تحقق سلامت اداری، نقش و تأثیر تمرکززدایی به‌مثابه یکی از عوامل اصلی تأثیرگذار بر سلامت نظام اداری مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد و در نهایت راهکارهایی ارائه می‌شود.

۱. سلامت اداری و ویژگی‌های نظام اداری سالم

سلامت اداری، وضعیتی است که همه عوامل سازمان قابلیت تأمین اهداف آن را به‌طور مطلوب داشته باشند و می‌توانند انحراف از هنجارهای اداری و قانونی و موانع اهداف سازمانی را در اسرع وقت شناسایی و تدابیر لازم و به‌هنگام برای رفع آنها لحاظ کنند (سازمان جهادکشاورزی، ۱۳۷۵: ۱). در تعریف مایلز (۱۹۶۹) آمده است: «سلامت سازمانی به دوام و بقای سازمان در محیط خود و سازگاری با آن، ارتقا و گسترش توانایی خود برای سازش بیشتر اشاره دارد» (جاهد، ۱۳۸۴: ۱۱۷). سازمان سالم، سازمانی است که در مبادله اطلاعات مورد اعتماد باشد، دارای قابلیت انعطاف و خلاقیت برای ایجاد تغییرات لازم بر حسب اطلاعات به‌دست آمده است، نسبت به اهداف سازمان یگانگی و تعهد وجود دارد. حمایت داخلی و ترس از آزادی و تهدید را فراهم می‌آورد؛ زیرا تهدید به ارتباط خوب و سالم آسیب می‌رساند، قابلیت انعطاف را کاهش داده و به‌جای علاقه به کل نظام، حفاظت از خود را تحریک می‌کند (عباس‌زاده، ۱۳۶۹: ۵۸-۷۴).

«ساعتچی» ویژگی‌های سازمان سالم را به‌شرح زیر بیان می‌کند:

۱. کارکنان نسبت به سازمان احساس تعلق می‌کنند و علاقه‌مند به اعلام نظرات خود در مورد مشکل هستند زیرا نسبت به حل آنها با خوش‌بینی اقدام می‌شود.

۲. تشریح مساعی به صورت آزاد و داوطلبانه صورت می‌گیرد. کارکنان آماده برای کمک و همکاری سازنده در جهت نیل به اهداف هستند و در این راستا تلاش زیادی می‌کنند.
 ۳. هرگاه بحرانی مؤسسه را تهدید کند، برای رفع آن با یکدیگر متحد شده و خود را موظف به رفع بحران می‌دانند. کارکنان یکدیگر را به عنوان یک فرد مستعد و توانا برای یادگیری و توسعه می‌بینند.
 ۴. انتقاد گروهی در ارتباط با پیشرفت کار به‌طور عادی انجام می‌گیرد. صداقت در رفتار کاملاً مشهود است و کارکنان نسبت به یکدیگر احساس احترام و تعلق دارند و خود را تنها احساس نمی‌کنند.
 ۵. کارکنان کاملاً تحرک دارند. براساس انتخاب و علاقه در فعالیت‌ها مشارکت می‌کنند و حضور در مؤسسه برایشان مهم و لذت‌بخش است (علاقه‌بند، ۱۳۷۸: ۱۴).
- با بررسی ادبیات نظری در زمینه نظام اداری سالم، می‌توان ویژگی‌های ذیل را برشمرد:
- دستگاه‌های نظام اداری براساس نیازهای واقعی جامعه شکل گرفته باشند.
 - نیروی انسانی سازمان‌ها افرادی با دانش، تعهد سازمانی و با روحیه باشند.
 - نظام‌ها و قوانین نظام اداری جنبه انگیزنده داشته باشند نه بازدارنده.
 - به ارزیابی عملکرد براساس برون‌دادهای واقعی اهتمام ورزد.
 - هدایت و رهبری جنبه مشارکتی داشته و قدرت و اختیار توزیع شده باشد.
 - انعطاف‌پذیر و نسبت به محرک‌های بیرونی به خوبی واکنش نشان دهد و از برخورد خشک و بوروکراتیک پرهیز کند.
 - رضایت مشتری را به عنوان اصل اولیه تلقی کند.
 - از بازخوردهای نظام به‌طور مستمر در اصلاح آن استفاده کند.
 - پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری و گزارش‌دهی دستگاه‌ها درخصوص عملکردشان به‌طور جدی مورد توجه قرار می‌گیرد.
 - شفافیت؛ افزایش آگاهی مردم از تصمیمات، عملکرد و سازوکارهای نظام است.

۲. عوامل مؤثر بر تحقق سلامت اداری

برای دستیابی به سلامت اداری ابتدا باید عوامل مؤثر بر آن را بررسی کرد. تحقق سلامت اداری در هر سازمان یا نظام اداری مستلزم وجود عوامل و منابع مختلفی است تا زمینه‌های شکل‌گیری آن فراهم شود. در پژوهش‌های مختلف، عوامل گوناگونی به‌عنوان عوامل پیشگیری و مبارزه با فساد و عوامل تأثیرگذار بر سلامت اداری تبیین شده است. عواملی مانند ساختار سازمان، فرهنگ سازمانی، توانمندسازی منابع انسانی، شفافیت و پاسخگویی، ارزیابی عملکرد، استفاده از فناوری، نظام مالی و تجهیز منابع و...، دستگاه‌های نظارتی و عوامل محیطی و فرهنگی. با توجه به اینکه پژوهش حاضر به دنبال بررسی نقش تمرکززدایی در تحقق سلامت اداری است ابتدا برای تبیین جایگاه این عامل در بین سایر عوامل مؤثر بر سلامت اداری، به سه دسته: ۱. کنترل و نظارت، ۲. فرهنگ سازمانی، ۳. عوامل اداری و ساختار دولت،

می‌پردازد. در این دسته‌بندی، عامل تمرکززدایی در زیرمجموعه عوامل اداری و ساختار دولت مورد بررسی قرار گرفته است.

۲-۱. کنترل و نظارت

سازمان‌های کنترلی و بازرسی، حلقه ارتباط بین مردم و دولت بوده و حالت داوری را دارند که میان مردم و دولت سازش برقرار می‌کنند و از ضعیف در برابر قدرتمند حمایت می‌کنند. در واقع این سازمان‌ها باید سعی کنند که علل و ریشه‌های فقدان کارایی را همراه با مشکلات دیوان‌سالاری از قبیل: سوء مدیریت، تقلب و فساد را برطرف سازند و آن را به سطوح بالای اخلاقی و کارایی با توسل به تدابیر پیشگیرانه برسانند. از این‌رو نقش سازمان‌های نظارتی و بازرسی از لحاظ کنترل و بازرسی، حفظ و برقراری سلامت اداری یک پایه اساسی جهت مسائل اداری در کشورها محسوب می‌شود (بابایی، ۱۴: ۱۳۸۵).

با آنکه نهادهای کنترلی و نظارتی زمان کوتاهی است وارد چارچوب حقوقی کشورها شده‌اند؛ اما همان ابتدا، نیاز به یک سازمان جهت کنترل حقوق پایه و تضمین حقوق مردم ضرورتی اساسی داشت. از این‌رو نقش سازمان بازرسی و دیوان عدالت اداری در اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اجرایی و حفظ و برقراری سلامت اداری انکارناپذیر است. (کمالی، ۱۳۸۸: ۱۱). دستگاه‌های نظارتی از دو طریق رویکرد برخوردی و روانشناختی می‌توانند به حفظ و ارتقای سلامت اداری کمک کنند. رویکرد برخوردی شامل تحقیقات اداری، جزایی و پیگرد کارکنان متخلف در دستگاه دولتی است که این سازمان‌ها می‌توانند به‌طور فعال و متمرکز در پی یافتن کسانی باشند که امانت عمومی را نادیده گرفته‌اند. رویکرد روانشناختی به‌عنوان رویکردی پیشگیرانه، شامل ایجاد و توسعه محیط مساعد برای افزایش درستکاری در جامعه است و باعث افزایش و رشد اخلاقیات در بین مردم می‌شود. این راه‌حل پایدار و پیشگیرانه بر روحیه و ویژگی‌های روانشناختی مردم مبتنی است. هدف از این رویکرد تقویت ارزش‌های دینی و اعتقادی برای ایجاد نظم بیشتر و درستکاری در بین مردم است (نجف‌پور، ۱۳۸۸: ۴۳). این رویکرد متوجه ارج نهادن بر ارزش‌های والای عمومی و تقویت احساس درستکاری و وجدان کار در بین مردم است؛ ارزش‌هایی چون درستکاری، مراقبت از دیگران، احترام به بزرگ‌ترها، وظیفه‌شناسی و اعتقاد به قدرت و حضور همه جانبه خداوند در همه امور از این جمله است. در نهایت آنچه باعث می‌شود تا سازمان‌های کنترلی و نظارتی بتوانند در سیاست‌ها و برنامه‌های خود و حفظ و ارتقای سلامت اداری موفق عمل نمایند کارآمدی و انسجام دستگاه‌های نظارتی و وجود مبانی حقوقی مستحکم و متقن برای دستگاه‌های نظارتی است (معاونت اجتماعی و اطلاع‌رسانی قوه قضائیه، ۱۳۸۰: ۱-۲۹).

۲-۲. فرهنگ سازمانی

یکی از عوامل تحقق سلامت اداری، فرهنگ سازمانی است. «فرهنگ سازمانی شامل پیش‌فرض‌ها، ارزش‌ها، هنجارها و علائم ملموس اعضای سازمان و رفتارهای آنهاست. فرهنگ سازمانی به‌عنوان یک عامل کنترل به حساب می‌آید که موجب به وجود آمدن یا شکل دادن به نگرش‌ها در رفتار کارکنان می‌شود.

به‌طوری که شایستگی و تناسب فرد در سازمان، تناسب نگرش‌ها و رفتار فرد با فرهنگ سازمانی موجب می‌شود که فرد بتواند به عنوان عضوی از سازمان درآید» (رابینز، ۱۳۸۵: ۸۱). فرهنگ از جمله اصطلاحاتی است که بیان آن به‌طور واضح بسیار مشکل است. محیط و فرهنگ عمومی سازمان به عنوان جایی که تمامی باورها، ارزش‌ها و رفتارهای سازمانی ظهور می‌یابد مشخص‌کننده وضعیت سازمان از نظر میزان سلامت اداری می‌باشد. فرهنگ سازمانی با ارائه الگوهای رفتاری به کارکنان، رفتار آنها را جهت می‌دهد و همچنین از طریق تثبیت شیوه‌های انگیزش و معرفی برانگیزنده‌های مثبت به کارکنان، موجب می‌شود که آنها در جهت اهداف سازمان گام بردارند. از این راه کارکنان علاقه و توجه کمتری به رفتارهای خلاف قاعده در سازمان از خود نشان می‌دهند. فرهنگ سازمانی کارکنان را نسبت به خود و گروه متعهد می‌کند. همچنین با نزدیک شدن کارکنان از نظر روحی و روانی به یکدیگر باعث شکل‌گیری سازمان غیررسمی می‌شود. بر این اساس، سازمان غیررسمی در افراد نوعی تعهد و مسئولیت نسبت به چیزی به‌وجود می‌آورد که بیش از منافع شخصی فرد است. در نهایت فرهنگ سازمانی عاملی برای تثبیت سیستم اجتماعی است. فرهنگ از نظر اجتماعی به عنوان چسبی به حساب می‌آید که می‌تواند از طریق ارائه استانداردهای مناسب (در رابطه با آنچه که باید اعضای سازمان انجام دهند یا بگویند) اجزای سازمان را به هم متصل کند (محمودی، ۱۳۸۰: ۳۸-۴۴). برای اینکه فضای عمومی دستگاه‌های اداری به سمت سلامت اداری سوق یابد، باید ایجادکننده سلامت اداری در مؤلفه‌های سازمان‌ها جهت‌گیری همنوایی را به سمت تعالی داشته باشند. فرهنگ به عنوان عاملی تأثیرگذار بر شکل‌گیری باورها و ادراکات کارکنان و متعاقب آن رفتارهای شغلی آنها می‌تواند در روند حرکت سازمان به سمت سلامت اداری حائز اهمیت باشد» (ابزری و دلوی، ۱۳۸۵: ۱۰) فرهنگ قوی و سازنده در سطح سازمان زمینه‌ساز تحقق سلامت اداری خواهد بود. سازمان‌هایی که فرهنگ قوی دارند اعضای سازمان از رسالت‌ها و اهداف سازمان آگاهی کامل داشته و نسبت به آن متعهدند و در میان اهداف کارکنان، سازمان و مدیریت، همسویی لازم وجود دارد. کارکنان حداکثر شدن منافع خود را در گرو حداکثر شدن منافع سازمانی می‌دانند که این امر یک عامل مثبت در جهت عملکرد سازمانی و اثربخشی بیشتر است (ابزری و دلوی، ۱۳۸۵: ۱۱). ربیعی و آصف (۱۳۹۱) در پژوهشی به بررسی نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری پرداخته‌اند. یافته‌های این پژوهش که حاصل جمع‌آوری اطلاعات از یک نمونه ۳۷۳ نفری از متخصصین اداری است، حاکی از رابطه معناداری میان شاخص‌های فرهنگ و پایین آمدن فساد اداری است. از جمله مؤلفه‌های فرهنگی مؤثر بر فساد اداری در این پژوهش به ترتیب اولویت عبارت‌اند از: ارزش‌های سازمانی، جامعه‌پذیری و هویت‌بخشی، کنترل رفتار، ارزش‌های فردی، ارزش‌های بنیادین و شیوه‌های انگیزشی. پیشنهاد اصلی این تحقیق اولویت دادن به رویکرد فرهنگی و ساختاری در کنار رویکردهای رایج انضباطی بوده است (ربیعی و آصف، ۱۳۹۱: ۴۵).

بروز رفتارهای مطلوب شغلی کارکنان از نتایج مهم فرهنگی قوی سازمانی محسوب می‌شود. از دیگر عوامل محیطی و فرهنگی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- بالا بودن فرهنگ عموم مردم در مواجهه با سازمان‌های دولتی (به‌گونه‌ای که یا آگاهی‌های لازم را در خصوص حقوق و وظایف خود داشته باشند و یا قادر و مایل به پیگیری لازم برای احقاق آن باشند).
- غنی بودن فرهنگ کار کم‌کاری و از زیر کار در رفتن و سایر رفتارهای شغلی ناپسند دیگر، نقطه مقابل آن محسوب می‌شوند.
- ارائه الگوی اخلاقی و رفتاری مناسب از سوی مدیران.
- انتظارات و خواسته‌های بجا و مناسب ارباب‌رجوع که مانع از تشویق کارکنان در ارتکاب مفاسد اداری می‌شود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰: ۲۱۰-۲۰۹).

۲-۳. عوامل اداری و ساختاری

سومین عامل تأثیرگذار بر سلامت یا فساد اداری عامل اداری و ساختاری است. عوامل اداری و ساختاری عوامل مرتبط با ساختار اداری سازمان‌هاست. ساختار سازمانی، راه یا شیوه‌ای است که با آن، فعالیت‌های سازمانی تقسیم، سازمان‌دهی و هماهنگ می‌شوند. سازمان‌ها ساختارهایی را به‌وجود می‌آورند تا فعالیت‌های عوامل انجام کار را هماهنگ کرده و اعمال اعضا را کنترل کنند. ساختار سازمانی در نمودار سازمانی نمایان می‌شود که یک نماد قابل‌رؤیت از کل فعالیت‌ها و فرایندهای سازمان است (اعرابی، ۱۳۸۵: ۱۵). متغیرهای زیادی را به عنوان ابعاد ساختار سازمانی نام برده‌اند، از جمله می‌توان به اجزای اداری، استقلال، تمرکز، پیچیدگی، تفویض اختیار، تفکیک، رسمیت، انسجام، حرفه‌ای شدن، حیطه نظارت، تخصص‌گرایی، استانداردسازی و سطوح سلسله مراتب عمودی اشاره کرد. اغلب دانشمندان بر سه بعد پیچیدگی، رسمیت و تمرکز به عنوان ابعاد اصلی سازمان اتفاق نظر دارند (قلی‌پور، ۱۳۸۰: ۷۸).

در طرح‌ریزی ساختار سازمانی این سه رکن مورد توجه قرار می‌گیرد: مقصود از پیچیدگی، تعداد کارها یا سیستم‌های فرعی است که درون یک سازمان انجام می‌شود یا وجود دارد (دفت، ۱۳۸۷: ۲۹). ساختار سازمانی پیچیده و رسمی، ساختاری است که در آن سازمان‌ها دارای سطوح سلسله مراتب زیاد (تفکیک عمودی)، حیطه نظارت گسترده (تفکیک افقی) و مکان‌های جغرافیایی چندگانه باشند. در ساختارهای پیچیده، مشکلات کنترل و هماهنگی افزایش می‌یابد و سازمان‌ها برای حفظ موقعیت خود در مقابل رقبا باید نوآوری را افزایش دهند (Arnold and Feldman, 1986:241).

پیچیدگی، حاصل عدم اطمینان محیطی است و به‌طور فرایند چرخشی، محیط پیچیده و متغیر موجب افزایش عدم اطمینان محیطی می‌شود، سازمان برای تطبیق با آن، در خود پیچیدگی ایجاد می‌کند. در این گونه ساختارها، ارتباطات بین افراد سخت، سلسله مراتب زیاد و هماهنگی بین تصمیمات مدیریتی و نظارت بر عملیات پرسنل مشکل است. وظایف افراد به‌درستی روشن نشده و عرف اداری ثابتی وجود ندارد. ابهام در وظایف افراد باعث می‌شود هر متصدی به‌نحوی کار را متعلق به دیگری بداند و فقط در موارد کاملاً مشخص یا با اوامر مافوق به انجام کار بپردازد و از آنجا که وظایف به‌طور کلی دقیق و معلوم نیستند، به محض اینکه یک مورد خاص مطرح شود که مقدار کمی با روال جاری تفاوت داشته باشد، متصدیان امور از انجام کار سر باز زده و به‌دستور مافوق مستقیم منوط می‌کنند که در چنین وضعیتی

باعث عملکرد سلیقه‌ای افراد و سازمان‌ها می‌شود. به‌خصوص در مواردی که قانون یا آیین‌نامه فاقد صراحت لازم باشد، تعبیر و تفسیر فردی جای آن را می‌گیرد که زمینه‌ساز بروز مشکلات زیادی است. تداخل در وظایف افراد یا سازمان‌های ناشی از این شرایط، باعث می‌شود در انجام یک وظیفه چندین سازمان دخیل باشند. بنابراین تشکیلات سازمان در واحدهای اداری و اجرایی بر پایه اهداف نامتناسب و نیز وظایف مبهم قرار گرفته که همین امر یک عامل عمده در بروز نارضایتی مراجع‌کنندگان است. همچنین باعث درماندگی و استیصال فرد شده و در نهایت زمینه سوءاستفاده افراد فاسد را به‌وجود می‌آورد. بوروکراسی اداری در این شرایط به افراد ناصالح کمک می‌کند تا هر چه بیشتر موضوع را پیچیده کنند. معمولاً بعد از خستگی و درمانده شدن مراجع‌کننده به خواسته‌های افرادی با عنوان واسطه، کارچاق‌کن یا دلال تن می‌دهد و با کمک به تداوم یک مشکل اجتماعی با عنوان فساد اداری، مشکل فردی خود را حل می‌کند.

رسمیت، به میزان یا حد استاندارد مشاغل سازمانی، اشاره می‌کند. در سازمان رسمی، روابط به‌طور مکتوب و دقیق و طبق نمودار سازمانی برای کارکنان، تشریح می‌شود و در صورت لزوم، تغییرات آن را مدیر ابلاغ می‌کند؛ ولی در سازمان غیررسمی، روابط سازمانی به‌طور شفاهی برای کارکنان بیان می‌شود و در صورت لزوم، به‌طور طبیعی تغییر می‌یابند (رضائیان، ۱۳۸۷: ۲۷۷). رسمیت به درجه استاندارد بودن کارها در سازمان اشاره دارد. اگر رسمیت زیاد باشد، متصدی شغل، اختیار کمی برای چگونگی انجام کار دارد. رسمیت ممکن است صریح و روشن بیان شود یا ضمنی باشد. یعنی می‌تواند به صورت مکتوب باشد یا ادراک کارکنان از مقررات باشد؛ اما نوع مکتوب آن مورد تأکید سازمان است. مشاغل ساده و یکنواخت درجه بالایی از رسمیت را بالقوه پذیرا هستند، در مقابل مشاغلی که به مهارت‌های چندگانه نیاز دارند رسمیت کمی دارند از جمله وکلای دادگستری، مهندسين، کارکنان اجتماعی. رسمیت از سطحی به سطح دیگر متفاوت است. کارکنان سطوح بالا که با کارهای غیر برنامه‌ریزی شده سروکار دارند دارای رسمیت کمی هستند در مقابل کارکنان در سطح پایین و در قسمت تولید رسمیت زیادی دارند (رابینز، ۱۳۸۵: ۶۴-۶۷). رسمیت برای کاهش تنوع صورت می‌گیرد و هماهنگی را تسهیل می‌کند. رسمیت بالا ابهام را از بین می‌برد ولی اختیار تصمیم‌گیری را از افراد سلب می‌کند: (Fredrickson, 1986:283).

تمرکز به سطوحی از سلسله مراتب اختیارات اطلاق می‌شود که قدرت تصمیم‌گیری دارد. هنگامی که تصمیم در رده‌های بالای سازمانی گرفته شود، آن سازمان را متمرکز می‌نامند. هنگامی که تصمیم‌گیری‌ها به سطوح پایین‌تر سازمان واگذار شود، سازمان را غیرمتمرکز می‌گویند (دفت، ۱۳۸۷: ۳۰). در سازمان‌های متمرکز، مدیران ارشد و آنان که در رأس هستند، حق تصمیم‌گیری دارند. در سازمان‌های غیرمتمرکز، همین تصمیمات در سطوح پایین‌تر گرفته می‌شود. این بُعد از ساختار دولت دربرگیرنده میزان تمرکز یا عدم تمرکز قدرت و اختیارات در سطوح ملی و محلی سازمان‌های دولتی می‌باشد. در پژوهش حاضر این مفهوم از تمرکززدایی مدنظر است که در ادامه سعی بر آن است نقش تمرکززدایی در بین سطوح ملی و محلی تبیین شود.

۳. تمرکز زدایی به مثابه یکی از عوامل تأثیرگذار بر سلامت اداری

از جمله مباحثی که طی چند دهه اخیر در حوزه مدیریت دولتی در جهان مطرح است بحث تمرکز زدایی اداره امور عمومی و واگذاری آن به واحدهای محلی در هر کشور است. اداره امور محلی توسط سازمان‌های محلی مستلزم در نظر گرفتن نقاط قوت و تفویض بخشی از اختیارات دولتی به واحدهای محلی است. جهت تبیین نقش متغیر اصلی پژوهش یعنی تمرکز زدایی بر سلامت اداری به بررسی دو مفهوم تمرکز و عدم تمرکز اداری و اثرات و پیامدهای هر یک می‌پردازیم.

۳-۱. تمرکز اداری

قدرت مرکزی با تمرکز اداری در نظر دارد سلطه اداری خود را با انضباط شدید بر همه واحدهای اداری و اجرایی کشور اعمال کند و کلیه اختیارات و صلاحیت‌های سیاسی و اجرایی در اختیار دولت مرکزی قرار دارد (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۸۳). ساختار متمرکز، ساختاری است که درجه تصلب در تصمیم‌گیری بالاست و ارزیابی فعالیت‌ها به صورت متمرکز انجام می‌گیرد (Fredrickson, 1986: 283). در ساختار متمرکز توزیع اختیار کم بوده و تصمیمات توسط یک مرجع اتخاذ می‌شود و انتظار دارند دستورات صادره اطاعت شود. تمرکز با تفویض اختیار رابطه معکوسی دارد؛ اگر تفویض اختیار بیشتری صورت گیرد عدم تمرکز رخ می‌دهد. عدم تمرکز می‌تواند دقت و مشارکت در تصمیم‌گیری‌ها را افزایش دهد و موجب تقویت توان تصمیم‌گیری شود؛ اما خوبی یا بدی عدم تمرکز بستگی به موقعیت دارد و وجود تمرکز یا عدم آن و درجه آن را عوامل اقتضایی تعیین می‌کند (رابینز، ۱۳۸۵: ۷۳).

کنترل امور عمومی از وظایف دولت‌هاست، اما کنترل دولت‌های نظام متمرکز بسیط، بسیار شدید و شبیه حکومت پلیسی است که در حکومت‌های پلیسی مسئولان به میل خود و نه قانون جامعه را اداره می‌کنند. البته در بعضی جوامع که دارای ناپیوستگی جغرافیای طبیعی، اجتماعی، فرهنگی، قومی و زبانی... نیستند؛ اداره متمرکز لازم است (احمدی، ۱۳۷۹: ۷۵).

۳-۲. مزایای تمرکز اداری

نظام تمرکز اداری می‌تواند در برخی از مقاطع تاریخی از جهات سیاسی، اجتماعی، قومی و اقتصادی مزایایی برای بعضی کشورها داشته باشد.

الف) از نظر سیاسی: از نظر سیاسی تمرکز اداری به شکل عقلانی می‌تواند در جوامعی که رشد سیاسی کافی وجود ندارند مناسب باشد، به‌طور مثال افغانستان که جامعه سنتی، بسته و منجمد است، چرا که این جوامع نیازمند یک دیکتاتور مطلوب هستند، زیرا این‌گونه نظام‌ها موجبات انسجام و وحدت ملی را فراهم می‌کنند. دولت مرکزی با نظارت مستقیم خود بر امور سراسری کشور از انشقاق قومی، مذهبی و انشقاق بین مردم و ایجاد تزلزل در ساختار سیاسی، فرهنگی و اجتماعی جلوگیری می‌کند.



ب) از نظر اقتصادی: از نظر اقتصادی دولت مرکزی با مداخله مستقیم در تمام امور کشور و البته گاهی با ارائه خدمات عمومی توسط سازمان‌های دولتی موجبات عدالت اقتصادی و سیاسی (توزیع درآمد و تقسیم قدرت) را فراهم می‌سازد (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۸۴).

۳-۳. معایب تمرکز اداری

علی‌رغم مزایایی که برای تمرکز اداری برشمردیم که غالباً نیز در مواقع اضطراری قابل تجویز است، باید اذعان داشت که این شیوه مدیریتی خالی از عیب نیست. عمده‌ترین معایب آن عبارت‌اند از:

الف) عدم مشارکت عمومی مردم در تصمیم‌گیری‌های سیاسی و اجتماعی: به سبب تمرکز اداری و انجام کارها از طریق مقامات دولت مرکزی، افراد جامعه انگیزه‌ای برای مشارکت در عرصه سیاسی، اجتماعی و فرهنگی نخواهند داشت و این امر مانع از اعتلای فرهنگ سیاسی و اجتماعی مردم می‌شود.

ب) عدم کارایی مقامات مرکزی: از آنجا که مقامات مرکزی به مشکلات و نیازهای محلی مردم به خوبی آشنایی ندارند، نمی‌توانند به‌طور مطلوب درصدد رفع مشکلات و نیازهای آنها برآیند.

ج) افزایش دیوانسالاری و تشریفات اداری: تمرکز اداری باعث اتلاف وقت و هزینه‌های زیاد می‌شود (موسی‌زاده، ۱۳۸۸: ۸۴).

در مجموع در این‌گونه نظام‌های اداری:

- بسیاری از تصمیم‌گیری‌ها بدون توجه به شرایط محلی و محاسبه دقیق هزینه‌ها و درآمدهاست. افزون بر این، قبل از اجرای برنامه هیچ‌گونه هماهنگی با عوامل دست‌اندرکار دولتی و خصوصی به عمل نمی‌آید.
- در مورد رابطه بین ادارات اصلی و مقررات ویژه و اجرایی که به‌وسیله آنها وضع می‌شود و همین‌طور چارچوب قانونی که اعمال می‌گردد و عوامل هماهنگ‌کننده و اجراکننده، قوانین و مقررات موجود جوابگو نیست.

- بخش‌های مسئول اجرا و هماهنگی برنامه‌ها در تصمیم‌گیری‌ها تحت شرایط سخت مرکزیت یا مرکزگرایی قرار دارند که این امر روی ابتکارات شخصی، نوآوری، استفاده از فنون و بالاخره اجرای مناسب و خودگردانی ادارات تأثیر می‌گذارد. (سرداری، ۱۳۸۰: ۱۲۸). پیچیدگی نظام اداری دولتی و تمرکز فعالیت‌های اقتصادی، بازرگانی، اجتماعی، سیاسی، فرهنگی پیشرفت را کند و نظارت را دشوار خواهد کرد. وجود بوروکراسی اداری، پیچ‌وخم‌های فراوان، تشریفات غیرضروری و ساختار غیرصحیح اداری، دیوانسالاری قدرتمند و نامناسبی را ایجاد می‌کند که در سایه آن نظارت‌ها کم‌اثر، ناکافی و ناکارآمد جلوه می‌کند.

علاوه بر این، در شرایط تمرکز اداری، بوروکرات‌ها به صورت مهره‌ای از دستگاه اداری درمی‌آیند که حرکت دینامیک حیاتی آنها به حرکت مکانیکی تبدیل می‌شود. با انحصاری کردن قدرت، دستگاه مدیریتی ماهیت اصلی خود را که ایجاد و اداره خدمات عمومی برای تنظیم عادلانه‌تر روابط اجتماعی و اقتصادی جامعه است از دست می‌دهد و در مرحله بعد با به‌کارگیری این قدرت انحصاری در جهت

سرکوب عوامل و نیروهایی برمی‌آید که با وی به مخالفت برمی‌خیزند. مشخص است که مجموعه این خصوصیات در نظام اداری - سیاسی برای جلوگیری از رشد و توسعه در همه جنبه‌های اقتصادی، فرهنگی، سیاسی و اجتماعی است (طاهری، ۱۳۷۲: ۱۲۸). تمرکز اداری موجب تراکم و گستردگی وظایف و مسئولیت‌های مدیران و کارکنان سازمان‌های دولتی می‌شود و مهم‌ترین پیامد این گستردگی ایجاد ابهام در وظایف و مسئولیت‌هاست که سرگردانی مردم و طولانی شدن فرآیند اداری را بدنبال دارد و این عوامل خود می‌توانند زمینه‌ساز بروز فساد در نظام اداری شوند.

ابهام در حدود تمرکز و عدم تمرکز شیوه عمل سازمان‌های دولتی نیز هزینه‌های اجتماعی را افزایش می‌دهد و انجام امور را طولانی می‌سازد که این موارد باعث اتلاف منابع و تقلیل بهره‌وری سازمان‌های دولتی می‌شود. تمرکز اداری موجب کاهش نوآوری، عدم مشارکت، اتلاف نیروی انسانی و در نتیجه عدم پاسخگویی نظام اداری به خواسته‌های اولیه مردم می‌شود و موانعی را برای رشد اقتصادی و اجتماعی فراهم می‌آورد (مشبکی اصفهانی، ۱۳۸۹: ۵۹). ساختارهای به شدت متمرکز، قوانین و مقررات پیچیده، روش‌های بوروکراتیک و دشواری دستیابی به تصمیم‌گیرندگان از جمله عوامل سازمانی هستند که شرایط مساعد را برای فساد اداری ایجاد می‌کنند. در ساختارهای به شدت متمرکز تصمیم‌گیرندگان دور از دید عموم، قرار دارند از این رو در پی تأمین منافع خود هستند. پیچیده شدن روش‌ها و مقررات سازمانی باعث ظهور افراد واسطه می‌شود که با حیل‌های مختلف (اخاذی از مردم)، کار آنها را سامان می‌دهند (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹: ۱۳۲). زمانی که فساد شایع شود، مقامات سطوح پایین دولتی ممکن است با ایجاد تشریفات دست‌وپاگیر کارها را با وقفه انجام دهند تا رشوه‌های کلان‌تری دریافت کنند (بانک جهانی، ۱۳۷۸). در مجموع می‌توان گفت معایب و پیامدهای منفی تمرکز اداری از جمله گستردگی اختیارات و صلاحیت‌های سازمان‌ها و مدیران مرکزی، انحصاری شدن قدرت، کاهش شفافیت و پاسخگویی، طولانی شدن فرآیند اداری، پیچیدگی قوانین و مقررات، کاهش مشارکت مردم باعث شکل‌گیری شرایط و فراهم شدن زمینه بروز فساد اداری می‌شود و سلامت نظام اداری را تهدید می‌کند.

۳-۴. عدم تمرکز اداری

عدم تمرکز اداری شیوه حکومتی است که در آن مقامات مرکزی صلاحیت تصمیم‌گیری وسیعی را به واحدهای محلی و اجرایی تفویض می‌کنند تا به امور خاص محلی و اجرایی بپردازند. در انجام امور خاص، مقامات مرکزی نظارت خفیفی اعمال می‌کنند. در این مدل، بخش‌های محلی دستگاه اداری، از اختیارات وسیعی برخوردارند و بسیاری از تصمیمات به‌جای آنکه در مرکز و به‌طور متمرکز و یکسان برای تمام کشور اتخاذ شود، در ولایات و منطق با مقتضیات گرفته می‌شود (منوریان، ۱۳۸۷: ۲۰۰).

۳-۵. مزایای عدم تمرکز اداری

مزایای عدم تمرکز ساختاری و اداری، چه در نظام‌های بسیط و تک بافت و چه در نظام‌های فدرال و مرکب از دو جهت قابل بحث و بررسی است:

(الف) از بعد سیاسی: کشوری که در آن اختلافات نژادی یا مذهبی و آداب و رسوم وجود دارد یا نواحی مختلف آن از لحاظ شرایط جغرافیا و اقتصادی با هم متفاوت‌اند. عدم تمرکز اداری بهترین سبک اداره است، زیرا در این شیوه هر ناحیه طبق نیازها و مقتضیات محلی اداره می‌شود و تشابه و مختلفی امور که از نتایج عدم تمرکز است از بین می‌رود.

(ب) از بعد اداری و فنی: امور و منافع محلی به‌وسیله مقامات و مأموران محلی بهتر اداره می‌شود تا به‌وسیله مأموران مرکز، زیرا تجربه و شناخت مقامات محلی که آزادانه از طرف مردم انتخاب می‌شوند در امور محلی بیشتر از مأمورانی است که از مرکز تعیین و تحمیل می‌شوند. همچنین این سیستم اداری بهترین وسیله برای حسن جریان امور اداری و تسریع در ارائه خدمات است؛ زیرا در این نظام، نیاز زیادی به مراجعه و مکاتبه با مرکز نیست و از اتلاف وقت و کاغذ بازی‌های رایج اداری جلوگیری خواهد شد.

(ج) از بعد مادی: امور هر ناحیه با توجه به امکانات و رعایت بخشی از مقتضیات محلی اداره و یا مدیریت می‌شود (منوریان، ۱۳۸۷: ۲۰۵).

(د) از بعد معنوی: تمام طرفداران نظام غیرمتمرکز استدلال می‌کنند که امور محلی با مشارکت فعال مردم محل بهتر انجام می‌شود. هر نظام غیرمتمرکز متضمن سلسله انگیزه‌ها و مزایا و ویژگی‌های خاص است، از جمله افکار عمومی و اجتماعی مردم محل را به‌طور طبیعی و قهری پرورش می‌دهد.

(ه) از بعد روانشناسی: عدم تمرکز اداری موافق با تمایلات بشری می‌باشد، یعنی همان‌طور که مردم دوست دارند در امور سیاسی و حکومتی شرکت کنند و صاحب‌نظر باشند علاقه‌مندند امور مکانی که زندگی می‌کنند در دستشان باشند. افراد تمایلی ندارند که حکومت مرکزی (مرکز ثقل) در همه امور مربوط به آنها دخالت و نظر خود را به مردم تحمیل نماید (سرداری، ۱۳۸۰: ۱۲۰).

از دیگر مزایای نظام اداری غیرمتمرکز می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: ایجاد احساس مسئولیت در مردمان محلی، افزایش انگیزه، تلاش بی‌وقفه نیروهای ابداع و ابتکار، اعتماد به نفس بزرگان محل، شناخت سریع و به‌هنگام نیازها. ادغام مدیریت‌های موازی، کوچک‌سازی، روان‌سازی، سرعت، کارآمدی، پرهیز از تصمیمات پراکنده، بهره‌گیری بهتر و مطلوب‌تر از فکر و اندیشه نخبگان و ارتقای سطح کیفی خدمات، از جمله اثرات تمرکززدایی بر نظام اداری است.

کشورهای پیشرفته به‌دلیل عرضه ارزان‌تر و کارآمدتر خدمات این مدل را برمی‌گزینند و کشورهای در حال توسعه، به دلیل جلوگیری از عدم کارایی و بی‌ثباتی اقتصادی، و کشورهای سابقاً کمونیستی نیز از عدم تمرکز به عنوان ابزاری برای سرمایه‌داری کردن ساختارهای اقتصادی خود و گذر شتابان به اقتصاد بازار استفاده می‌کردند. عدم تمرکز اداری نیز برای مدیریت دستگاه بوروکراسی کشور، روشی است که مدت‌ها پیش در بسیاری از کشورها اجرا شده است. در آمریکای لاتین عدم تمرکز بر اثر فشار برای دموکراتیزه کردن به‌وجود آمد و در قاره آفریقا، عدم تمرکز ابزاری است برای حفظ وحدت ملی. در نتیجه، حکومت‌ها ممکن است به دلایل و درجات متفاوتی، سیاست عدم تمرکز را پیش ببرند (UNDP:

2002)

دستیابی به یک سیستم غیرمتمرکز از طریق فرآیند تمرکززدایی صورت می‌گیرد. تمرکززدایی عبارت است از: انتقال یا واگذاری قدرت و اختیارات برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری یا مدیریت از دولت مرکزی یا کارگزاری‌های وابسته به آن به سازمان‌های میدانی، واحدهای تابعه دولت، شرکت‌های عمومی نیمه‌مستقل، مقامات محلی، مقامات اجرایی یا سازمان‌های غیردولتی. «کارلسن» تمرکززدایی را فرآیندی می‌داند که معمولاً حرکتی از مرکز به سمت پیرامون است و باعث کاستن تدریجی درجه تمرکز و افزودن درجه عدم تمرکز می‌شود (Karlsen: 1999). نوع تمرکززدایی به میزان انتقال قدرت و آرایش نهادی بستگی دارد که در تمرکززدایی مورد استفاده قرار می‌گیرد. دامنه تمرکززدایی می‌تواند از واگذاری اختیارات اجرایی روزمره تا واگذاری قدرت جهت انجام وظایف خاص متغیر باشد.

در عدم تمرکز اداری به جای آنکه قدرت مرکزی، اختیار انجام کلیه امور عمومی (امور محلی و ملی) را در عهده خود نگه دارد اداره تمام یا قسمتی از امور محلی را طبق قانون به سازمان‌های محلی، که اعضای آنها را مردم انتخاب کرده‌اند انتخاب یا به مقامات محلی تفویض می‌کند و این تفویض تحت شرایطی عدم تمرکز اداری و سیاسی را موجب می‌شود در این سیستم هر یک از سازمان‌ها یا تأسیسات محلی دارای شخصیت حقوقی مجزا از شخصیت قدرت مرکزی بوده و با بودجه و وسایل و ابزار کار مستقل و افراد خاص به اجرای وظایف مخصوص محلی و تحقق هدف‌ها مبادرت می‌ورزند (منوریان، ۱۳۸۷: ۲۰۵). چهار نوع عمده تمرکززدایی که می‌توانند به‌طور مؤثر در کاهش تمرکز در یک منطقه کمک کنند، عبارت‌اند از:

۱. **تمرکززدایی اداری:** عبارت است از انتقال مسئولیت، بودجه‌بندی و مدیریت وظایف عمومی از دولت مرکزی به واحدهای سطوح پایین‌تر، مؤسسات نیمه مستقل دولتی یا به ادارات و دستگاه‌ها در مناطق کشوری. هدف تمرکززدایی اداری اصلاح سلسله مراتب و توزیع وظایف اختیارات میان دولت مرکزی و سطوح پایین‌تر از مرکز است. عدم تمرکز اداری در کنار عدم تمرکز سیاسی، موجب ترکیب «دموکراسی محلی» با «کارایی فنی» می‌شود (ترنر و هیوم، ۱۳۷۶: ۲۱۰) که نتیجه آن کارآمدی دولت خواهد بود.

۲. **تمرکززدایی مالی:** دربرگیرنده انتقال دو موضوع است: الف) بودجه، ب) قدرت و اختیار ایجاد درآمد و تصمیم‌گیری در مخارج. یعنی هم‌زمان هم بودجه کشوری به حکومت‌های محلی انتقال یافته و هم قدرت و اختیار تصمیم‌گیری در مورد خرج آن و ایجاد درآمدهای مورد نظر تفویض شود (بانک جهانی، ۱۳۸۷).

۳. **تمرکززدایی سیاسی:** هدف تمرکززدایی سیاسی واگذاری قدرت بیشتر به شهروندان و نمایندگان آنها در تصمیم‌سازی‌های عموم است. عدم تمرکز سیاسی را شامل عدم تمرکز در قانونگذاری، دموکراسی صنعتی و مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محلی می‌داند. در عدم تمرکز قانونگذاری، اداره بعضی از امور در یک منطقه یا محل به عهده نمایندگان منتخب مردم همان منطقه یا محل گذاشته می‌شود که موجب ایجاد حکومت‌های محلی می‌شود. مشارکت عمومی در اداره امور محلی عبارت است از: مشارکت مستقیم همه مردم در امور محلی و منطقه‌ای. عدم تمرکز سیاسی، موجبات نفوذ شهروندان و نمایندگان آنها را در تدوین و اجرای سیاست‌های محلی فراهم می‌سازد طرفداران این نوع تمرکززدایی معتقدند تصمیماتی که با مشارکت بیشتر اتخاذ می‌شوند به شکل مطلوب‌تری منافع گروه‌های مختلف جامعه را برآورده می‌سازند تا تصمیماتی که فقط نخبگان سیاسی اتخاذ می‌کنند (بانک جهانی، ۱۳۸۷).

۴. **تمرکززدایی اقتصادی:** شامل انتقال وظایفی که قبلاً به‌طور اختصاصی توسط دولت انجام می‌شده به بخش خصوصی (خصوصی‌سازی و مقررات‌زدایی) است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۱: ۵). عدم تمرکز اقتصادی در بخش صنعت (انتقال اختیارات از طرف سطوح بالای دولت به هیئت‌های مدیره مؤسسات و شرکت‌های دولتی نسبتاً مستقل) و در برنامه‌ریزی اقتصادی منطقه‌ای (ایجاد و توسعه برنامه‌ریزی به‌منظور فراهم آوردن داده‌های برنامه‌ریزی در سطح ملی) را در نظر می‌گیرند. در سال‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ نظریه دولت حداقل، در پاسخ به حملات اقتصاددانان به نقش و اندازه دولت شکل گرفت. خصوصی‌سازی گسترده و واگذاری انجام کارهای دولت به دیگران توسط قرارداد، دو طریق کاستن از دامنه و اندازه دولت گردیده است. (هیوز، ۱۳۷۷: ۸۹)

تمرکززدایی در انواع آن مزایای متعددی دارد و واجد قدرت تأثیرگذاری بر متغیرهای مهمی مانند توسعه، بهره‌وری و سلامت داری است. «استونر» مزایای تمرکززدایی را شامل این موارد: ۱. بار کاری مدیر را سبک می‌کند؛ ۲. به دلیل نزدیکی تصمیم‌گیرنده به مسئله فرایند تصمیم‌گیری بهبود می‌یابد؛ ۳. افراد آموزش می‌بینند؛ ۴. روحیه و ابتکار عمل سطوح پایین سازمان بالاتر می‌رود؛ ۵. تصمیمات سریع‌تر گرفته می‌شود و انعطاف‌پذیری سازمان بیشتر می‌گردد (استونر، ۱۹۸۶: ۳۱۳). رایبیز هم کاهش احتمال انباشتگی اطلاعات؛ واکنش سریع به اطلاعات جدید؛ به‌کارگیری اطلاعات بیشتر در تصمیم‌گیری؛ تقویت انگیزش؛ ابزار آموزش مدیران و در نتیجه بهبود قضاوت و ارزیابی آنها و جامعیت تصمیمات اتخاذ شده را از تأثیرات مثبت تمرکززدایی ذکر می‌کند (رایبیز، ۱۳۸۵: ۱۰۷). از نظر دفت نیز واگذاری اختیارات موجب تحریک یا ایجاد انگیزه برای کارکنان می‌شود؛ زیرا قدرت آنها را برای انجام کار افزایش می‌دهد و آنها تمایل دارند که اثربخشی خود را افزایش دهند و همواره در پی این هستند تا با استفاده از ابتکار عمل و خلاقیت‌های خود کارها را انجام دهند (دفت، ۱۳۸۷: ۷۷۴).

۴. تحلیل تأثیر تمرکززدایی بر سلامت اداری

فساد اداری، معمولاً به انحراف از شیوه‌های قانونی و به‌طور کلی استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی اطلاق می‌شود و به اشکال مختلف بروز می‌کند که رشوه یکی از آنهاست. پیچیدگی، نارسایی و به روز نبودن قوانین، دیوانسالاری‌های عریض و طویل و غیر پاسخگو، ناآگاهی عامه مردم از حقوق خود، عدم دسترسی به اطلاعات، ضعف اخلاقی، فقر مادی و عدم همپایی حقوق کارکنان سطح پایین با هزینه‌ها، از جمله دلایلی است که موجب می‌شود رشوه و فساد، ابزاری برای فرار از این مشکلات باشد (الوانی، ۱۳۷۸: ۳۷۲). مهم‌تر آنکه، در کشورهای توسعه‌یافته از ابزار گوناگون برای کنترل دیوانسالاری‌ها استفاده می‌شود؛ اما نظام‌های اقتدارگرا و متمرکز، در بعضی کشورهای در حال توسعه، عاری از بسیاری از این کنترل‌ها هستند. این شرایط، سبب می‌شود - قطع‌نظر از اقتدارگرا بودن یا نبودن نظام - رشوه‌دهی و رشوه‌گیری، شیوه غالب تعامل میان شهروندان و مقام‌های عمومی گردد (آلموند و همکاران، ۱۳۸۱: ۲۲۰). یکی از جنبه‌های مشترک بین نظام‌های متمرکز، خصوصیات ساختار اداری حاکم بر این جوامع و مشکلات ناشی از آنهاست؛ خصوصیات مذکور به‌گونه‌ای مشابه‌اند که این کشورها را به‌نحو بارزی از دیگر

ممالک متمایز می‌سازد. خصوصیات و مشکلات نظام اداری حاکم بر این قبیل کشورها، زیربنایی بوده و از ویژگی‌های آن می‌توان به گسیختگی دیوانسالاری‌ها و انباشت بی‌حد قدرت در آنها اشاره کرد. دیوانسالاری‌ها، نیروها و منابع و امکانات جامعه را به‌خود اختصاص می‌دهند و به‌صورت واحدهایی نیرومند و با استفاده از قوانین و مقررات دولتی، به اتکا به هدف‌های ضروری و حیاتی خود و با بهره‌گیری از اهرم‌های سیاسی، به قدرت‌نمایی می‌پردازند. بدین ترتیب، سازمان‌هایی که باید در خدمت جامعه باشند، به‌صورت مخدوم درمی‌آیند و جامعه را به خدمت می‌گیرند (الوانی، ۱۳۷۸: ۳۷۳). از دیگر خصوصیات اداری این کشورها بوروکراسی بسیار بزرگ آنهاست که از منابع وسیعی استفاده می‌کنند، ولی آنچه پدید می‌آورد، بسیار کوچک و اندک است. در این کشورها اگرچه سازمان‌های دولتی در مواردی موفق به دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده خود می‌شوند و تا حدی اثربخش محسوب می‌گردند؛ لیکن به دلیل سهل‌انگاری در مصرف بودجه و انجام هزینه‌های بی‌حد و حصر کارایی لازم را ندارند. بدین ترتیب اکثر مدیران دولتی نسبت به منابع ملی کشور و اموال عمومی بی‌توجه بوده و با ظاهرسازی و عوام‌فریبی و همچنین سوءتدبیر ناشی از انتصاب‌های به دور از شایسته‌سالاری، در اعمال مدیریت و تحقق اهداف سازمان خود فاقد بهره‌وری لازم هستند (منوربان، ۱۳۸۷: ۱۱۱).

آثار و تبعات منفی به‌کارگیری نظام و ساختار اداری متمرکز قابل توجه است. در مطالعات انجام شده نشان می‌دهد بیشتر سازمان‌های تحت پوشش مؤسسات دولتی به‌دلیل عدم رعایت نظام شایسته‌سالاری و لیاقت، در انتخاب و انتصاب مدیران و بی‌توجهی به اصل بهره‌وری، عملکرد رضایت‌بخشی نداشته‌اند. از این رو ایجاد تغییرات بنیادی در ساختار اداری این کشورها موجب کاهش بار و فشار دولت و سازمان‌های دولتی در مدیریت اموری می‌شود که می‌توان اداره مستقیم آنها را از ساختار و چارچوب مقررات دولت جدا کرد (سرداری، ۱۳۸۰: ۱۲۹) از این رو تجدیدنظر در نظام اداری و ادغام صحیح، اصولی و علمی برخی دستگاه‌های اجرایی، سبب بهبود در اداره امور آنها، کیفیت بهتر در ارائه خدمات و در نتیجه کاهش هزینه‌ها خواهد شد. از طرفی با کوچک‌تر شدن واحدهای عملیاتی، اداره کردن آنها نیز آسان‌تر می‌شود.

همچنین به‌کارگیری نظام عدم تمرکز در سطوح مدیریتی موجب می‌شود مدیران ارشد از فرصت بیشتری برای رسیدگی به وظایف اساسی خود نظیر برنامه‌ریزی راهبردی، نظارت در اجرا، ایجاد هماهنگی و اخذ تصمیمات کلی - که نیاز به زمان و فرصت کافی دارد، برخوردار شوند (غلامی و طاهری گودرزی: ۱۳۸۹). تمرکززدایی افزایش مشارکت مردم محلی را در پی دارد و این خود قدرت سیاسی گروه‌های ذی‌نفع را کاهش و رقابت بین دولت‌های محلی را افزایش می‌دهد. توزیع قدرت، کانال‌های اطلاعاتی قوی‌تری به‌وجود می‌آورد، زیرا دولت‌های محلی به مردم نزدیک‌ترند. در نهایت نزدیکی مردم به پایه‌های قدرت باعث کنترل مؤثرتر بر دولت و سازمان‌های دولتی می‌شود (Thieben, 2000: 8).

تمرکززدایی می‌تواند مشارکت و نظارت همگانی را تقویت، از منافع گروه‌های محلی حمایت و از حاکمیت بی‌چون و چرای مدیران مرکزی جلوگیری کند. افزایش مشارکت مردم در سطح دولت‌های محلی به مفهوم اعتماد بیشتر و پذیرش تصمیم‌گیری‌های سیاستی از سوی آنهاست در نتیجه سرمایه اجتماعی و



اعتماد عمومی در سطح جامعه و بین دولت و مردم افزایش می‌یابد. در چنین شرایطی زمینه‌های بروز فساد محدود می‌شود.

ارتباط مستقیم و نزدیکی دولت‌ها باعث می‌شود که آنها به حوزه انتخاباتی خود و مردم پاسخگوتر باشند؛ بنابراین با پیشرفت و تقویت این ارتباط، فشار برای تمرکززدایی بیشتر می‌شود، زیرا مردم از این طریق تقاضای خود را برای تشکیل دولت‌های پاسخگو و شفاف ابراز می‌کنند (Montero and Samuels, 2004: 18). طرفداران تمرکززدایی، مبارزه با فساد را بعنوان یک هدف مستقیم اقدامات خود مورد تأکید قرار نمی‌دهند؛ اما تمرکززدایی از قدرت و اختیارات دولت می‌تواند حضور جامعه مدنی و مشارکت آنها را در مدیریت دولتی تقویت کند و درستکاری و پاسخگویی مقامات دولتی را افزایش دهد. همچنین تمرکززدایی با نزدیک کردن دولت و مردم به مردم و مدیران فرصت بهتری می‌دهد تا ارزش خدمات عمومی را افزایش دهند و زمینه اصلاح حکمرانی را فراهم آورند (Joaquin, 2004: 207-219).

تمرکززدایی باعث کاهش حجم سازمان‌های اداری می‌شود که این امر از یک طرف فرصت سوءاستفاده و فساد اداری را کاهش می‌دهد و از طرف دیگر باعث شفاف شدن مسئولیت‌ها، متناسب‌سازی نظام اداری با وظایف و اهداف مورد نظر می‌شود که این موارد، فرایند کنترل، نظارت و بازرسی را تسهیل و تسریع می‌کنند؛ چرا که نظارت و بازرسی سازمان‌های کوچک که ساختار اداری شفاف‌تری و پیچیدگی کمتری دارند به مراتب آسان‌تر است و در زمان کمتری به نتیجه مطلوب می‌رسد.

به این ترتیب دو عامل اصلی ارتقای سلامت اداری (عامل کنترل و نظارت و عامل اداری و ساختار دولت) به‌نوعی با یکدیگر رابطه هم‌افزا پیدا می‌کنند و در نتیجه هر اصلاح ساختاری مطلوب در مسیر تمرکززدایی و شفاف‌سازی قوانین و مقررات اداری به نظارت و بازرسی کارآمدتری منجر می‌شود و ارتقای سلامت اداری را به‌دنبال خواهد داشت.

۵. نتیجه‌گیری و راهکارها

تشکیلات و ساختار اداری ناکارآمد، حجیم و نامتناسب با اهداف و وظایف، پیچیدگی قوانین، مقررات و تعدد بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری، مدیران غیر مؤثر، فقدان نظام شایسته‌سالاری، وجود تبعیضات در زمینه‌های استخدام، انتصاب و ارتقای افراد، نارسایی در نظام حقوق و دستمزد، نظام پاداش و تنبیه و به‌ویژه نظام نظارت و ارزشیابی، ترجیح اهداف گروهی به اهداف سازمانی و مانند آن، از عوامل اداری تسهیل‌کننده تخلف و فساد اداری هستند. همچنین موجب ایجاد عارضه‌هایی در نظام اداری می‌شوند از جمله کاهش رضایت شغلی، کاهش انگیزش کارکنان، جمود شخصیت، روحیه محافظه‌کاری و سرخوردگی در بین کارکنان، کاهش خلاقیت و نوآوری، کاهش سرعت در انجام امور، تمرکز غیرمنطقی بر انضباط اداری، رقابت ناسالم و ایجاد جو بدبینی و بی‌اعتمادی در سازمان.

وجود سازمان‌های حجیم با ساختار متمرکز، وظایف و اهداف موازی و مشابه یکی از ویژگی‌های کشورهای در حال توسعه است. پیچیدگی اجزای عوامل دولتی و تمرکز فعالیت‌های دولت در پایتخت این کشورها موجب کندی توسعه در این کشورها و گسترش فساد اداری می‌شود. افزون بر این، به علت نقص

سازوکارهای رسیدگی به تقاضاها و شکایات افراد از ادارات و عدم وجود تعریف دقیقی از حداقل استاندارد کیفیت کار و خدمات دولتی و یا عدم شفافیت بعضی از قوانین در کاربرد استانداردها موجب سوءاستفاده از آنها، قضاوت ضعیف و فساد می‌شود. از طرفی همین ساختار متمرکز و پیچیده باعث ناکارآمدی نظام بازرسی در برخی از این کشورها شده است.

تمرکززدایی باعث کاهش حجم سازمان‌های اداری می‌شود که از یک طرف فرصت سوءاستفاده و فساد اداری را کاهش می‌دهد و از طرف دیگر باعث شفاف شدن مسئولیت‌ها، متناسب‌سازی نظام اداری با وظایف و اهداف موردنظر می‌شود که این موارد، فرایند کنترل، نظارت و بازرسی را تسهیل و تسریع می‌کنند. از این رو اقداماتی مانند افزایش حقوق و مشارکت کارکنان نظام اداری، بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی، سیاست‌زدایی از نظام اداری، مقررات‌زدایی، جلوگیری از فساد استخدامی، اصلاح نظام اداری و تمرکززدایی از طریق تفویض اختیار در جهت ارتقای سلامت اداری ضروری است.

از آنجا که کارکنان و شهروندانی که به فساد اداری درگیر می‌شوند، منافع و هزینه‌های آن را ارزیابی می‌کنند، روش‌هایی را برای کنترل فساد اداری برگزید که به‌نحوی سبب کاهش منافع یا افزایش هزینه‌های مورد انتظار برای عوامل دخیل در مسئله بشوند. به چنین روش‌هایی، مبارزه با فساد در چارچوب مدل عرضه و تقاضای فساد اطلاق می‌شود (حبیبی، ۱۳۷۵: ۵۴). بنابراین روش‌های مؤثر کنترل فساد اداری باید حداقل یکی از نتایج ذیل را به‌دنبال داشته باشد:

الف) تقاضا برای فساد اداری را کاهش دهد.

ب) هزینه‌های ارائه خدمات فسادآمیز را برای کارکنان فاسد افزایش دهد.

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

البته قبل از هر روشی بی‌گمان باید از عوامل و شرایط مختلفی که در میزان فساد اداری هر کشور مؤثرند، آگاهی یافت؛ اما به‌طور کلی راهکارهایی که می‌توان در این امر پیشنهاد داد عبارتند از:

۱. **تمرکززدایی و 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 کند، ارتباط مستقیم ارباب‌رجوع و کارکنان را به حداقل برساند، سرعت انجام کارها را افزایش دهد و از ایجاد روابط بلندمدت بین کارمندان و مراجعان جلوگیری کند. از طریق تمرکززدایی و افزایش مشارکت کارکنان محلی و مردم می‌توان به راهکارهای واقع‌بینانه‌تری در زمینه ارائه خدمات عمومی دست یافت. مسئولان تدوین سیاست‌ها و مسئولان مجری سیاست‌ها و برنامه‌ها باید از حداقل آموزش لازم برخوردار باشند. تدوین برنامه‌های جامع آموزشی برای آشنا کردن کارکنان با نظم نوین و توسعه مهارت‌های مورد نیاز، از ضروریات پذیرش و اجرای اصلاحات به‌شمار می‌آیند.

۲. **مقررات‌زدایی:** یکی از عواملی که سبب می‌شود افراد یا بخش خصوصی برای انجام کارهایشان به روش‌های ناسالم متوسل شوند، قوانین و مقررات پیچیده و برخی نیز غیرضروری است؛ از این رو مقررات-زدایی به‌معنای حذف، کاهش یا تغییر در مقررات، رویه‌ها و دستورالعمل‌های اداری برای تسهیل گردش

فعالیت‌ها در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و براساس ضرورت‌ها و الزامات است که می‌تواند به تعدیل سطح تقاضای خدمات فساد اداری کمک کند.

۳. سیاست‌زدایی از نظام اداری: با توجه به اینکه هر یک از انواع فساد اداری ناشی از زمینه‌های خاصی است؛ سیاست‌زدایی از نظام اداری می‌تواند به کاستن انواعی از فساد اداری منجر شود که در نتیجه مداخلات و ملاحظات سیاسی اتفاق می‌افتد.

۴. 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 غیررسمی در سازمان کمک کرده و از طریق کاستن هزینه‌های مبادرت به فساد اداری، عرضه فساد را افزایش می‌دهد. استقرار نظام متمرکز گزینش و شفافیت در فرایند و نتایج انتخاب و نیز برقراری سازوکارهای منطقی و روشن در انتصاب‌ها و ارتقای درون سازمانی می‌تواند فساد استخدامی و تبعات آن را محدودتر سازد.

۵. بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی: از آنجا که فقر اقتصادی و به‌خصوص فقر علمی و آموزشی دو عامل بسیار مهم در پیدایش فساد اداری به‌شمار می‌آیند، 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 گسترش تقاضا برای فساد اداری را مهار کند.

۶. افزایش حقوق و مشارکت کارکنان نظام اداری: تحقیقات نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از تخلفات اداری ریشه در تنگناهای اقتصادی دارد که به‌طور طبیعی بهبود بخشیدن به وضعیت اقتصادی کارکنان به کنترل بخشی از فساد اداری کمک خواهد کرد. از بین بردن تبعیض در پرداخت حقوق و دستمزد در سطوح مختلف، بهبود حقوق و مزایای کارکنان کم‌درآمد گام مهمی در تحقق جامعه خالی از فساد اداری است.

در مجموع اصلاح نظام اداری باید بر نگرش‌ها و دیدگاه‌های سیستمی، به‌جای نگرش‌های مبتنی بر تجدید سازمان، مؤسسات و رفتار اداری موجود، استوار گردد. در نگرش سیستمی؛ مردم، سازمان‌ها، فرایند تعاملات و محیط خارجی مربوط را در تحلیل و دستورالعمل‌های تغییر، مدنظر قرار خواهد داد. در این نگرش سیستم باید به‌طور فعال در مأموریت اجزا خود و نیز کل سیستم (تأحیدی که به هدف لطمه‌ای نزنند) تجدیدنظر کرده و از هر کنش درونی و بیرونی، به عنوان بازخوردی برای ترمیم واکنش و مأموریت نظام اداری استفاده کند. حمایت و تعهد عمیق مدیران ارشد سیاسی و اجرایی برای موفقیت اصلاحات اداری، امری اساسی قلمداد می‌شود. دیوانسالاری سازمان‌های اداری، در مقابل تحریکات مدیران سیاسی و اجرایی، عکس‌العمل نشان می‌دهد. با مشخص ساختن منافع و امتیازاتی که در اثر تغییر عاید کارکنان خواهد شد، می‌توان سیستم‌های انگیزشی را جایگزین تهدیدات ناشی از تغییر کرد.

منابع

- آلموند، گابریل آبراهام، جونیور، بینگاهام پاول و مونت، رابرت جی (۱۳۸۱). «چارچوبی نظری برای بررسی سیاست تطبیقی»، ترجمه علیرضا طیب، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران.
- ابزری، مهدی و دلوی، محمدرضا (۱۳۸۵). «مدیریت فرهنگ سازمانی (مفاهیم، الگوها، تغییر) با رویکرد تعالی‌گرا»، قاصدسحر، اصفهان.
- احمدی، سیدعلی‌اکبر (۱۳۷۹). «تعامل نظام بهره‌وری و یادگیری مستمر با سلامت نظام اداری»، مجموعه مقالات همایش سلامت نظام اداری، انتشارات دانشگاه فردوسی مشهد.
- استونر، جیمز (۱۳۷۹). «مدیریت علمی»، ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران.
- اعرابی، سیدمحمد (۱۳۸۵). «طراحی ساختار سازمانی»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ویرایش دوم، چاپ پنجم، تهران.
- الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۸). «مدیریت عمومی»، نشر نی، تهران.
- بابایی، جمشید (۱۳۸۵). «مشکلات کارکرد نظارتی سازمان بازرسی کل کشور و شیوه‌های بهبود آن»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس.
- بانک جهانی (۱۳۷۸). «نقش دولت در جهان در حال تحول»، ترجمه حمیدرضا برداران شرکا و علی دینی ترکمانی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران.
- ترنر، مارک و هیوم، دیوید (۱۳۷۶). «حکومتداری مدیریت و توسعه: چگونه دولت کارآمد داشته باشیم»، ترجمه عباس منوریان، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران.
- جاهد، حسینعلی (۱۳۸۴). «سلامت سازمانی»، مجله تدبیر، شماره ۱۵۹.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). «فساد اداری»، انتشارات وثقی، چاپ اول، تهران.
- دفت، ریچارد ال (۱۳۸۷). «تئوری و طراحی سازمان». ترجمه علی پارسائیان و سیدمحمد اعرابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ نهم، تهران.
- رابینز، استیفن پی (۱۳۸۵). «تئوری سازمان (ساختار، طراحی و کاربردها)»، سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، صفار، ۱۳۸۵، چاپ پانزدهم، تهران.
- رابینز، استیفن پی و دی سنزو، دیوید ای (۱۳۸۷). «مبانی مدیریت، سید محمد اعرابی»، محمدعلی حمید رفیعی و بهروز اسراری ارشاد، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ هفتم، تهران.
- ربیعی و آصف (۱۳۹۱). «در پژوهشی به بررسی نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری»، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۴، شماره ۱۰ ص ۴۵-۵۸.
- رضائیان، علی (۱۳۸۷). «مبانی سازمان و مدیریت»، سمت، چاپ یازدهم، تهران.



- ریچارد، اچ‌هال (۱۳۸۴). «سازمان، ساختار، فرایند و ره‌آوردها»، علی پارسایان و سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ چهارم.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰). «برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (حکومت)»، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، نشر زحل، چاپ اول، تهران.
- سازمان جهادکشاورزی (۱۳۷۵). «شرح وظایف و اختیارات کمیته مرکزی و استانی کمیته ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با رشوه و فساد».
- سرداری، احمد (۱۳۸۰). «رویکردی به ساختارهای اداری کشورهای در حال توسعه بررسی آسب‌شناسی اداری»، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، سازمان بازرسی کل کشور.
- طاهری، ابوالقاسم (۱۳۷۲). «حکومت‌های محلی و عدم تمرکز»، چاپ دوم، قومس، تهران.
- عباس‌زاده، میرمحمد (۱۳۶۹). «حرفه معلمی و رضایت شغلی»، فصلنامه تعلیم و تربیت، شماره ۱، ص ۷۴ - ۵۸.
- علاقه بند، علی (۱۳۷۸). «سلامت سازمانی مدرسه»، فصلنامه مدیریت در آموزش و پرورش.
- غلامی، اسماعیل و طاهری گودرزی، حجت (۱۳۸۹). «مشکلات ساختار اداری در ایران»، قابل دسترسی در <http://www.modiryar.com>
- هسلین، فرانسیس؛ گلداسمیت، مارشال؛ بکهارد، ریچارد (۱۳۸۰). «سازمان فردا»، جلد اول مجموعه مقالات، اثری از بنیاد پیتر دراگر، ترجمه فضل‌اله امینی، انتشارات مدیریت فردا، تهران.
- فرهادی‌نژاد، محسن (۱۳۸۰). «فساد اداری و شیوه‌های کنترل آن». مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی.
- قلی‌پور، آرین (۱۳۸۰). «سبک رهبری عامل تعیین‌کننده ساختار سازمانی رسمی»، مجله دانش مدیریت، سال چهاردهم، شماره ۵۳.
- کمالی، یحیی (۱۳۸۸). «گزارش پژوهشی درآمدی بر نظارت همگانی»، سازمان بازرسی کل کشور، سال دوم، شماره پنجم.
- محنت‌فر، یوسف و شفیعی، شهریار (۱۳۸۳). «فساد اقتصادی و چگونگی مبارزه با آن»، مجله فرهنگ و تعاون، خرداد و تیر، شماره ۲۹.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۱). «تمرکززدایی؛ ملزومات، سیاست‌گذاری و قانونگذاری آن»، گزارش کارشناسی آذرماه ۱۳۸۱، انتشارات مرکز.
- مشکی اصفهانی، اصغر (۱۳۸۹). «بهبود نظام اداری؛ به سمت خصوصی سازی و عدم تمرکز»، ماهنامه تدبیر، شماره ۲۱۶: ۵۹.
- معاونت اجتماعی و اطلاع رسانی قوه قضائیه (۱۳۸۰). «علل بروز مفاصد اقتصادی و راه‌کارهای مبارزه با آن»، انتشارات قوه قضائیه، تهران.

محمودی، مهدی (۱۳۸۰). «نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری»، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۶۰، ص ۳۸-۴۴.

منوریان، عباس (۱۳۸۷). «طراحی ساختار سازمانی»، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران.

موسی زاده، رضا (۱۳۸۸). «حقوق اداری». میزان، تهران.

نجف پور، شعبان (۱۳۸۸). «مقایسه نقش و کارکرد با چند آمبودزمان ملی و بین‌المللی»، گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، سال دوم، شماره هفدهم.

هیوز، آون (۱۳۷۷). «مدیریت دولتی نوین»، ترجمه سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی و غلامرضا معمار زاده طهرانی، نشر مروارید، تهران.

هیکس، هربرت و گولت، سی. ری (۱۳۷۳). «تئوری‌های سازمان و مدیریت ترجمه گوئل کهن»، اطلاعات، تهران.

- Arnold, Hugh J. and Daniel C. Feldman (1986) *Organization Behavior*. New York: McGraw- Hill.
- Barankay, Iwan and lockwood, Ben. (2007) “**decentralization and productive Efficiency of government: evidence from Swiss cantons**” , journal of public economics, Vol. 91, Issues. 5-6: 1197-1218.
- Fisman, Raymond and Robertaa, Gatti (2002) ”**decentralization and corruption: evidence across countries**” journal of public economics, Vol. 83, Issue. 3, p325-345.
- Fredrickson, J.W. (1986) the strategic decision process and organizational structure. *The Academy of Management Review*, Vol.11, No. 2, p 280-297.
- Joaquin, M. E. (2004). Decentralization and corruption: The bumpy road to public sector integrity in developing countries. *Public Integrity: A Journal of the American Society for Public Administration*, Vol. 6, No. 3: p207-219.
- karlsen, G. E (1999) decentralized centralism, governance in education: evidence from Norway and British Colombia, Canada.
- Montero, Alfred and Samuels, David j. (2004) “**the political determinants of decentralization in Latin America, causes and consequence**” working paper of university of Minnesota: 18
- Robbins, Stephen P. (1987). *Organization Theory*. New York: prentice-Hall.
- UNDP (2002). 2nd International Conference on Decentralization: Federalism, the Future of Decentralization of States? 25-27 July 2002, Manila, Philippine. UN publication.

The studying the role of administrative decentralization on administrative integrity

Y. Kamali

Received: 22 January 2014

Accepted: 8 June 2014

The integrity of public organizations can help to correct decision building and decision-making, proper implementation of policies and leads to efficient and effective delivering of public services. The Factors such as effective monitoring and control, organizational culture, organizational environment and government structure have role in fulfilling administrative integrity. Decentralized administrative structure is one of the main effective factors on administrative integrity. If Decentralization, planned and administrated well, can lead to provide significant opportunities for achieving administrative integrity. This paper has explained the concept of administrative integrity and its functions, then has analyzed the role and impacts of administrative decentralization as one of the main effective factors on administrative integrity.

Keywords: *administrative integrity, administrative structure, bureaucracy, centralization, decentralization.*