

بررسی سیاستگذاری دولت جمهوری اسلامی ایران در مبارزه با فساد اداری  
رسول علیزاده ساروکلایی<sup>۱</sup> - بهمن کشاورز<sup>۲</sup> \* - مهدی خوش خطی<sup>۳</sup> - عباس مرادی<sup>۴</sup>  
تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱۲/۱۳ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۲/۱۴

### چکیده:

ظهور فساد اداری قدمتی به درازی جامعه بشری دارد و رابطه آن با توسعه نظام سیاسی مستقیم است تا جایی که پیدایش آن می‌تواند موجب اخلال در نظام سیاسی یک کشور شود. دولت جمهوری اسلامی از بدو تأسیس و در قانون اساسی سیاست‌هایی را برای مبارزه با فساد در نظر گرفته بود و سپس با گذشت زمان و با توجه به وضعیت جامعه، تغییراتی در قوانین گذشته و نیز قوانینی جدید وضع نموده و سیاست‌هایی را در پیش گرفته است. هدف و سوال اصلی این نوشتار سیاستگذاری کلان جمهوری اسلامی در مبارزه با فساد اداری بوده است. می‌توان گفت که ایران درباره سیاستگذاری تلاش کرده است که در سطح کلان همچون تقویت بخش خصوصی و نهادینه کردن فعالیت نهادهای جامعه مدنی و سمن‌ها زمینه‌های فساد اداری را کمتر کند و هم در سطح قانونگذاری و بعد نظارتی و تحقق دولت الکترونیک با فساد اداری تقابل کند. گرچه با چالش‌های تاریخی، فرهنگی، اقتصادی و... مواجه بوده است.

**واژگان کلیدی:** سیاستگذاری، فساد اداری، سلامت اداری، دولت، ایران

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

<sup>۱</sup> - کارشناسی ارشد، علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران  
alizadehrasool49@yahoo.com

<sup>۲</sup> - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران: نویسنده مسئول

b.keshavarz92@yahoo.com

<sup>۳</sup> - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران  
m.khoshkhathi@yahoo.com

<sup>۴</sup> - استادیار و عضو هیئت علمی، گروه علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی، واحد زنجان، دانشگاه آزاد اسلامی، زنجان، ایران  
azmoradi@gmail.com

## مقدمه

مطالعه تاریخ تمدن‌های باستان، بیانگر این است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن داشته و اکنون نیز یکی از مسائل مهم و اساسی در میان کشورهای جهان می‌باشد. موضوع فساد در تمام زمان‌ها، گریبانگیر دولت‌ها و دغدغه فکری بسیاری از اندیشمندان و متفکران سیاسی بوده است؛ دانته در قرن چهاردهم، در کتاب **کمدی الهی** خود به مسئله فساد توجه کرده و آن را از نظر درجه‌بندی در اعماق جهنم قرار می‌دهد. به عقیده ماکیاولی، فساد جریانی است که طی آن، موازین اخلاقی افراد سست و فضیلت و تقوای آنان از بین می‌رود و از آن‌رو که افراد ضعیف و عاری از تقوا و پرهیزگاری، بیشتر در معرض فساد قرار می‌گیرند، باید با کنترل این افراد، هدایت رهبران فکری و با کمک دستگاه‌های ناظر از بروز این مشکل جلوگیری کرد. فساد اداری از جمله پدیده‌های سازمانی است که روند توسعه کشورها را به طور چشمگیر با مشکل روبه‌رو می‌سازد و موجب شکل‌گیری مشکلات و بحران‌های اساسی در سراسر جامعه می‌شود.

نظام اداری هر جامعه بازوی اجرایی نظام سیاسی آن جامعه است و عملکرد درست یا نادرست آن می‌تواند نظام سیاسی را تداوم بخشد یا از مشروعیت بیندازد. فساد اداری، بیماری انکارناپذیر همه حکومت‌ها است و تاریخ آن به قدمت پیدایش جوامع انسانی است. فساد اداری که بستر آن، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است، به عنوان معضلی گریبان‌گیر بسیاری از جوامع توسعه یافته و در حال توسعه می‌باشد و با حرکت رو به جلو جوامع، نمود بیشتری می‌یابد (هیود، ۱۳۸۱: ۵۰) و منجر به اخلال در روند توسعه می‌شود. (ربیعی، ۱۳۸۱: ۱) مطالعه تاریخ تمدن‌های قدیم نشان می‌دهد، فساد اداری حتی منشاء برخی از جنگ‌ها و سقوط حکومت‌ها بوده است. قدمت فساد اداری که به اندازه دیرینگی مفهوم دولت است، با قدرت و ثروت رابطه دارد (فساد اداری و مالی). به همین جهت پیدایش فساد، به چگونگی اداره امور عمومی مرتبط می‌گردد (نامغ، ۱۳۷۶: ۵۹) و رفاه همگانی را هدف قرار می‌دهد.

بر اساس آمار منتشره از سوی سازمان جهانی شفافیت طبق آمار موجود، ایران در زمره کشورهای پر فساد قلمداد می‌شود. براساس گزارش سال ۲۰۰۵ م سازمان شفافیت بین‌المللی، در بررسی ۱۵۹ کشور جهان، ایران در شاخص فساد گریزی مسئولان دولتی و سیاسی رتبه ۹۳ را کسب نموده و ایران از نظر شاخص‌های فساد مالی در ۸ سال قبل از سال ۱۳۹۲ به میزان ۵۶ رتبه سقوط داشته و از بین ۱۷۷ کشور، رتبه ۱۴۴ را به خود اختصاص داده که این

رتبه فقط در سال ۹۱ به ۹۲، ۱۱ پله تنزل داشته است. در سال ۲۰۱۲، در میان ۱۷۶ کشور رتبه ی ایران در شاخص ادراک فساد، ۱۳۳ بوده است. امتیاز ایران برابر با ۲۸ می باشد که این امر نشان دهنده ی گسترده بودن فساد اداری در کشور است. در سال (۲۰۱۶) رتبه ایران در بین ۱۶۷ کشور جهان، ۱۳۱ است. طبق برآورد بانک جهانی (۲۰۱۴)، در زمینه کنترل فساد، رتبه ایران در بین ۲۰۰ کشور جهان ۱۳۷ است. (سازمان شفافیت بین الملل، ۲۰۱۲). بر همین اساس، پرداختن به تبیین و چرایی این مسئله و ارائه راه کارهای مناسب برای برون رفت از این معضل اساسی از اهمیت و ضرورت اساسی برخوردار است. هدف اصلی این نوشتار، سیاست-گذاری دولت در مبارزه با فساد اداری و تحلیل جامعه‌شناختی پدیده فساد اداری در ایران می‌باشد.

فساد یکی از مظاهر رفتار ضداجتماعی است که مزایایی را خارج از قاعده و برخلاف هنجار-های اخلاقی و قانونی به مرتکبین خود می‌دهد و در مقابل قدرت بهبود شرایط زندگی سایرین را تضعیف می‌کند. (ربیع، ۱۳۸۳: ۲۹) این بدان معناست که کارمندان برای کسب درآمدهای ناشی از فساد اداری به عنوان یکی از کارکردهای موقعیت انحصاری خود برای یک خدمت یا عمل، قدرتشان در تصمیم گیری نسبت به این که چه کسی باید چقدر بگیرد و درجه‌ای که تا آن درجه، اعمال آنها پاسخگو می‌باشد، موقعیت دارند. (شریف بسیونی و وتر، ۱۳۸۰: ۱۰۴)

نظام اداری عاری از فساد، زمینه دستیابی دولت‌ها به توسعه و بهره مند شدن از تأثیرات مثبت آن را با کاستن از هزینه‌های سربار و اضافی به جامعه، ممکن می‌سازد. درحالی که نظام اداری فاسد، با مصروف داشتن منابع مالی مختص به توسعه جامعه، به مثابه باتلاقی عمل می‌کند که منابع را در خودش فرو می‌برد (فرچوند، ۱۳۸۲: ۵۶) و یا حداقل با افزایش قیمت معاملات، توسعه پایدار را مختل و امکان پیش بینی وضعیت اقتصادی را محدود می‌سازد. (Pope, 2000: 6) از این رو فساد اداری با آسیب زدن به توسعه، مانع رشد رقابت سالم و عدالت اجتماعی می‌شود. گزارش‌های مطبوعاتی و رسانه‌ای در کشورهای مختلف به خوبی نشان می‌دهد که فساد اداری مختص کشورهای در حال توسعه نبوده و در کشورهای توسعه یافته و همچنین کشورهای سوسیالیستی سابق نیز سابقه دارد. (ربیع، همان: ۱۲). در کنار آمار و ارقام داخلی گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی به خصوص سازمان شفافیت بین‌الملل نیز حاکی از وضعیت نگران کننده فساد در ایران بوده است. (ابراهیم آبادی، ۱۳۸۳: ۱۹۷). مبارزه با فساد قبل از هر چیز مستلزم شناسایی عمق فساد و همین طور شناسایی افراد فاسد و سوء استفاده کننده

است. (اثنی عشری، ۱۳۸۱: ۳۴) اینکه آیا برنامه‌ها و اقدامات اخیر حکومت در مبارزه با فساد جدی، مستمر و صادقانه است یا خیر؟، از سؤال‌هایی است که ذهن را به خود مشغول می‌سازد. یکی از اقدامات مؤثر و کارآمد در مسیر مبارزه با فساد اداری، شناسایی مفهوم فساد اداری و دلایل به وجود آورنده آن و نیز آثار این پدیده شوم می‌باشد.

### پیشینه تحقیق

قلی پور (۱۳۸۴) در بررسی رابطه کنترل فساد و حکمرانی خوب به این نتیجه می‌رسد، هر اندازه که میزان حکمرانی بهبود یابد، فساد نیز کنترل یافته و سلامت اداری افزایش می‌یابد. به عبارتی دیگر کنترل فساد با حکمرانی خوب رابطه مستقیم دارد. برخی از شاخص‌هایی که بر فساد اداری تأثیرگذار هستند عبارتند از: حقوق سیاسی و آزادی‌های مدنی، حق اظهار نظر و مشارکت، شفافیت و نظارت عمومی، رقابت و ورود و خروج آزاد.

عبدالرحمن افضلی (۱۳۹۰)، در مقاله فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت، به تبیین نقش فساد اداری در جوامع و تأثیر آن بر توسعه پرداخته و با ورود به ادبیات مفهومی آن، به تعریف فساد به ویژه فساد اداری که مانع اصلی توسعه و منشأ مفاسد دیگر می‌باشد، و سپس به سطوح، انواع و مفهوم فساد در اسناد بین‌المللی اشاره می‌کند. آنگاه در یک بحث کوتاه، علل و عوامل مؤثر در فساد اداری را بیان داشته، ضمن بررسی تطبیقی وضعیت فساد اداری در سطح جهانی و ایران، پیامدها و راهکارهای مبارزه با این پدیده مخرب را بیان می‌دارد.

در تحقیقی که توسط محسن فرهادی نژاد (۱۳۸۰) تحت عنوان بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن انجام گرفته است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که: موقعیت اقتصادی، فرهنگ، ویژگی‌های فردی و سازمانی، کیفیت و کمیت قوانین و مقررات به ترتیب به عنوان مهمترین عوامل در تخلف اداری تأثیر دارند. همچنین نتایج این بررسی نشان داد که عوامل متعددی شامل افزایش حقوق بخش دولتی، وضع مقررات و قوانین موثر، آگاهی عمومی نسبت به مقررات و قوانین، سیستم‌های مالی کارا، اصلاح ساختار اداری، عدم سیاسی کردن سیستم اداری و خصوصی سازی می‌تواند در کنترل و جلوگیری از تخلف اداری موثر باشد.

محمدعلی مشفق در مقاله آسیب شناسی اجتماعی فساد اداری و اقتصادی در ایران، ابتدا موضوع فساد را از منظرهای مختلف مورد بحث قرار می‌دهد و سپس به عوامل اداری و حقوقی مؤثر در ایجاد فساد اشاره کرده و در پایان نیز مؤلفه‌های تأثیرگذار بر فساد اداری را مورد تحلیل

قرار می‌دهد.

### ماهیت فساد اداری

تعریف حقوقی (قانونی): فساد اداری استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری/ دولتی برای نفع شخصی.

تعریف بر مبنای افکار عمومی جامعه: اقدامی (در چهارچوب فعالیت‌های اداری/ دولتی) که از دید عموم مردم غیر اخلاقی و مذموم یا مضر باشد. در این تعریف فساد اداری به سه حالت: سیاه، خاکستری و سفید تقسیم می‌شود.

تعریف بر اساس منافع عمومی: آن گروه از اقدامات کارگزاران حکومت است که: اولاً) به منافع عمومی (Public Interest) لطمه بزند. ثانیاً) هدف از انجام آن، رساندن فایده به عامل یا شخص ثالثی باشد که عامل را برای انجام این کار اجیر کرده است.

### تعریف فساد اداری از دیدگاه قرآن

"و هو الذی جعل لکم النجوم لتهتدوا بها فی ظلمات البرو البحر، قد فصلنا الایات لقوم یعلمون" این خداوند است که روشنایی ستارگان را برای راهنمایی بشر در تیرگی‌های شب و تاریکی‌های دریا فراهم می‌نماید و این نشانه‌های گسترده برای دانایان و صاحبان فکر است. بعضی از علما علم مدیریت فساد را جنبه عدمی بحساب می‌آورند و معتقدند اگر سلامت نظام اداری را نور و روشنایی تصور کنیم، فساد همان تاریکی است.

### چیستی فساد اداری

فساد پدیده‌ای پیچیده و چندوجهی است و آشکال، عوامل و کارکردهایی متنوع در زمینه‌های مختلف دارد. پدیده فساد، از یک عمل کوچک خلاف قانون گرفته تا عملکرد نادرست یک نظام سیاسی و اقتصادی در سطح ملی را شامل می‌شود. در نتیجه، تعریف فساد، از اصطلاحات گسترده «سوءاستفاده از قدرت عمومی» و «فساد اخلاقی» گرفته تا تعریف‌های قانونی خاص فساد به عنوان «عمل رشوه‌خواری، که یک کارمند دولتی مرتکب می‌شود» یا «مبادله منابع محسوس»، همه را در برمی‌گیرد. ارائه تعریفی واحد، کامل و جامع از اصطلاح «فساد اداری»، کاری بسیار سخت و دشوار است؛ زیرا- گذشته از آنچه در بند پیشین مطرح شد- فساد اداری، یک شیء، رفتار، یا نهاد نیست که بتوان مصادیق آن را نشان داد و به سادگی آن را تعریف کرد؛ بلکه مفهومی است که مصادیق آن را تنها در «نمود»های آن می‌توان یافت و از طریق

نشانه‌ها و عوارضش آن را شناخت. واژه «فساد» از ریشه «فسد» به معنای جلوگیری از انجام اعمال درست و سالم است. معادل انگلیسی آن، «Corruption» از ریشه لاتینی «corruptus»، به معنای شکستن و نقض کردن است. چیزی که شکسته یا نقض می‌شود، می‌تواند قوانین و مقررات یا قواعد اداری باشد. بدین معنا، فساد یعنی هر پدیده‌ای که مجموعه‌ای را از اهداف و کارکردهای خود بازدارد. (تانزی، ۱۳۷۸: ۱۸۲ و ۱۸۳) تعریف عام و کلی بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد اداری - تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده - عبارت است از: سوء استفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع خصوصی، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی.

### مفهوم فساد اداری

ریشه «فساد اداری» در لغت به معنای «شکستن» (Rumpere) است. فساد در اصطلاح؛ بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی (ربیعی، همان: ۲۹) تبلور می‌یابد. فساد از لحاظ حقوقی، رفتار منحرف شده از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی است که بنا به ملاحظات خصوصی یا ملاحظات قومی و منطقه‌ای (هیود: ۴۷۵) رخ می‌دهد و معمولاً برای موضوعاتی نظیر حکومت‌های فاسد و فقیر (Ackerman, 2002.1) و اعمالی که از دستگاه‌های فعال آنها سر می‌زند، به کار می‌رود.

فساد عمدتاً در دو سطح قابل اشاره است؛ سطح اول، مفاسدی است که عمدتاً با نخبگان سیاسی سر و کار دارد و کارمندان عالی رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها را مشغول خود می‌سازد و سطح دوم، میان کارمندان رده پایینی است که در این نوع مفاسد، رشوه‌های عمومی و کار-سازهای غیرقانونی با بخش خصوصی و جامعه صورت می‌گیرد. بررسی‌های تجربی نشان می‌دهد که فساد اداری در رده‌های میانی و پایین نظام اداری تا حدود زیادی به میزان فساد در بین سیاستمداران و کارمندان عالی رتبه بستگی دارد. همچنین در یک محیط سیاسی فاسد، کارمندان رده‌های میانی که مرتکب فساد اداری می‌شوند، کمتر نگران کشف جرم هستند چون غالباً میان مسئولان رده بالا و مدیران میانی نوعی تبانی برای چشم‌پوشی متقابل وجود دارد. (مردانی، ۱۳۷۵: ۶۹)

از یک بعد فساد به سه دسته؛ فساد اقتصادی (اعمال و رفتاری غیرقانونی که باعث ازدیاد ثروت و شکاف عمیق طبقاتی در جامعه می‌گردد و اختلال در نظم اقتصادی را در پی دارد)، فساد اداری (شامل کم‌کاری، کاغذبازی، اهمال، دیوان‌سالاری، سوءاستفاده از قدرت و ارتشاء و

اختلاس) و فساد فرهنگی (هر فعل یا ترک فعل که باعث مخدوش کردن یا ایراد صدمه به باورها و ارزش‌ها و اعتقادات جامعه گردد). (محمدمنی، ۱۳۸۰: ۲۳) قابل تقسیم است. از منظر دیگر، فساد را می‌توان به سه دسته؛ فساد سیاسی (انحراف و یا تخطی از نرم‌ها، هنجارهای رسمی و مدون، اصول اساسی اخلاقی و مقررات دولتی) (Andvig, 2000.11) یا (سوءاستفاده از قدرت دولتی واگذار شده، به وسیله رهبران سیاسی برای کسب منافع خصوصی و شخصی با هدف افزایش قدرت و ثروت) (هیود، همان: ۲۴)، فساد اداری (سوءاستفاده نهادینه شده شخصی از منابع عمومی و دولتی توسط کارگزاران خدمات عمومی و اقتصادی) (خضری، ۱۳۸۱: ۱۵۷) و فساد اقتصادی (این نوع فساد بیشتر از رابطه متقابل دولت و اقتصاد بازار ناشی شده و در مواقعی که خود دولت بخشی از فعالیت اقتصاد بازار را درون خود داشته باشد، نمود فراوانتری می‌یابد) تقسیم کرد.

فساد، مجموعه رفتارهایی است که فرد از وظایف رسمی به خاطر کسب منافع شخصی یا کسب موقعیت خاص، دچار تخطی و انحراف می‌گردد تا تلاشی برای کسب ثروت و قدرت از طریق غیرقانونی، تحصیل منافع خصوصی به بهای از دست رفتن منافع عمومی یا استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی باشد (Hassan, 2004, 25).

فساد در دستگاه‌های دولتی را می‌توان با مصادیقی مثل پارتی بازی، بی‌عدالتی، باج خواهی، ایجاد نارضایتی ارباب رجوع شناخت و حتی آن را به تمام اشکال گوناگون اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی (الوانی، ۱۳۷۹: ۴۴؛ هیود، همان: ۴۷۵) تسری داد. لذا زمانی که یک مقام اداری در اتخاذ تصمیمات اداری، تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط خانوادگی و دلبستگی‌های اجتماعی قرار می‌گیرد، مرتکب فساد اداری شده است. (الوانی، همان: ۴۵) بنابراین می‌توان فساد اداری را یک عمل یا اقدام منفی دربردارنده انگیزه‌های فردی یا گروهی دانست که منشأ آن منافع مادی یا غیرمادی است. (محمدمنی، همان: ۳۲)

**هیدن همیر**، سه نوع فساد؛ فساد اداری سیاه (یعنی عملی که هم از نظر توده مردم و هم از نظر نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود، مثل دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استاندارد و معیارهای ایمنی در احداث مسکن)، فساد اداری خاکستری (یعنی کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است، اما توده مردم در مورد آن بی تفاوت هستند) و فساد اداری سفید (یعنی کاری که ظاهراً مخالف قانون است اما اکثر اعضای جامعه نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آن قدر مضر و با اهمیت که خواستار تنبیه عامل آن باشند. مثل چشم پوشی از

نقض مقرراتی که در اثر تغییرات اجتماعی ضرورت خود را از دست داده است) را از هم متمایز می‌نماید. (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۶)

### زمینه‌های تاریخی فساد اداری

نگاهی به ویژگی‌های ساختار اداری سنتی و محیط اجتماعی و سیاسی تاریخ معاصر ایران نشانگر مفاسد اداری بسیاری بوده است. حکومت‌های فاسد و مستبد با سوءاستفاده‌های مالی هر آنچه خواستند با ملت ایران کردند. مقام و مسئولیت، ثروت کلانی به همراه داشت و بسیاری از افراد با دادن رشوه، به مقام‌های دولتی و حکومتی دست می‌یافتند و بدین ترتیب، مسیر فساد و بهره‌برداری‌های انتفاعی را در جهت منافع شخصی پیمودند. برخی از ویژگی‌های ساختار اداری در مرحله نخست پیدایش و توسعه بوروکراسی مدرن ایران عبارتند از:

- وجود نظام خرید و فروش مشاغل و مقامات رسمی؛
- به مقاطعه دادن سازمان‌های اداری در مقابل استفاده از درآمد آنها؛
- به مقاطعه دادن عایدی اراضی کشاورزی دولتی یا درآمدهای مالیاتی آنها (و مالیات‌ها - به طور کلی - که پس از وصول آنها 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؛
- فقدان یک نظام منظم پرداخت حقوق و پاداش در بوروکراسی دولتی و به تعویق افتادن حقوق کارمندان بوروکراسی دولتی، افراد لشکری و پلیس در بسیاری موارد، حتی به مدت یک سال و یا بیشتر.

در چنین شرایطی بیشتر احتمال دارد که مقام اداری مانند یک سوداگر رفتار کند. در این ساختار سنتی مقام اداری شغل خود را به عنوان یک منبع درآمد انحصاری که از طریق خرید یا به کمک نوعی رابطه سیاسی، خویشاوندی و یا شخصی به دست آورده است در نظر می‌گرفت و بنابراین، سعی می‌کرد در مدتی که این انحصار را در اختیار دارد حداکثر بهره‌برداری را از آن به عمل آورد.

آنچه مسلم است این است که فساد اداری ویژگی نظام‌های استبدادی سنتی نیست و در بیشتر نظام‌های اقتدارگرا و دیکتاتوری و حتی در بعضی دموکراسی‌های صنعتی یافت می‌شود. با وجود این، شکل‌های اداری، عمق و دامنه آن و مجاری و فنونی که از طریق آنها اعمال می‌شود تابع ویژگی‌های اساسی نظام سیاسی است.

## علل و عوامل شکل‌گیری فساد اداری

دلایل گوناگونی را برای فساد اداری در جوامع مختلف بر شمرده‌اند. به طور کلی، می‌توان عوامل اصلی شکل‌گیری این پدیده را به دو دسته کلی (۱) علل اصلی (ریشه‌ها) و (۲) عوامل تسهیل‌کننده تقسیم‌بندی نمود. در عوامل اصلی یا ریشه‌ها می‌توان به ریشه‌های فرهنگی - اجتماعی و اقتصادی اشاره کرد.

### ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی

مهم‌ترین عامل بروز فساد اداری ریشه‌های فرهنگی و عقیدتی است، به گونه‌ای که اگر ارزش‌ها، هنجارها، عقاید و باورهای حاکم بر افراد اجتماع متکی بر ارزش‌های مادی‌گرایانه، فردگرایانه و مصرف‌گرایانه باشد و ساختارهای اجتماعی از انسجام و کارکردهای لازم برخوردار نباشند، ناکارآمدی و ضعف نظام فرهنگی و اجتماعی را به دنبال داشته و پیامد آن، شکل‌گیری فساد در همه سطوح و لایه‌های اجتماع خواهد بود.

### ریشه‌های اقتصادی

رکود اقتصادی، کاهش درآمدها، بی‌عدالتی، مادی‌گرایی، بی‌ثباتی اقتصادی، تورم افسارگسیخته، عدم تناسب دخل و خرج ناشی از عدم عدالت اقتصادی، کاهش قدرت خرید مردم و توزیع نامناسب درآمدها در جامعه، از عوامل مهم اقتصادی است که زمینه‌های بروز سوء استفاده‌های مالی و تخلفات اداری را فراهم می‌سازد.

- عوامل تسهیل‌کننده که عمدتاً عوامل سیاسی و عوامل اداری هستند به شرح زیر می‌-

باشند:

**عوامل سیاسی:** عدم استقلال کامل قوه قضائیه، نفوذ قوه مجریه بر آن و بر دستگاه‌های نظارتی و بازرسی، فشار گروه‌های ذی‌نفوذ در داخل و خارج سازمان، فساد سیاستمداران عالی رتبه، جوسازی و غوغاسالاری، توصیه برای در امان ماندن مدیران متخلف از مجازات، و سرانجام، عدم آگاهی مردم از حقوق سیاسی خود در برابر از عوامل سیاسی تسهیل‌کننده تخلفات است.

**عوامل اداری:** تشکیلات و ساختار اداری غیرکارآمد، 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 به ویژه نظام نظارت و ارزشیابی، ترجیح اهداف گروهی به اهداف سازمان و مانند آن، از عوامل اداری تسهیل‌کننده تخلفات می‌باشند.

### پیامدهای وجود و استمرار فساد اداری

همان‌گونه که فساد معلول عوامل متعدد و گسترده‌ای است، آثار و نتایج ناشی از آن در جامعه نیز بسیار پراکنده است. فساد همچون غده‌ای سرطانی است که آسیب‌های بسیاری را بر جامعه و کشور وارد می‌سازد. فساد، مانع ثبات سیاسی - اقتصادی و پیوستگی اجتماعی و نیز توسعه اقتصادی کشور (از طریق تخریب رقابت سالم در بازار) می‌شود. وجود فساد و استمرار آن موجب کاهش اعتبار اجتماعی و حیثیت نظام اداری، از دست رفتن اعتماد و احترام مردم نسبت به نهادهای حکومتی و دستگاه‌های اداری و همچنین منجر به ایجاد و افزایش بیگانگی و فاصله بین حکومتگران و توده مردم می‌شود. تداوم پدیده فساد در جامعه باعث سود بردن بخش‌های ثروتمندتر از آن می‌گردد که نتیجه آن، بر دوش کشیدن ضرر و زیان این پدیده توسط اقشار فقیرتر و ضعیف جامعه می‌باشد. نهایت اینکه زمانی که فساد اداری گسترش یافته و تحمل می‌شود جو اخلاقی خاصی شکل می‌گیرد که در آن تخلف از هنجارهای ابتدایی اخلاقی به صورت هنجاری پذیرفته شده درمی‌آید. از سوی دیگر، امکان سوءاستفاده از شغل و مقام اداری "در چارچوب قانون" و به دست آوردن امتیازات و منافع خصوصی بر اساس - به اصطلاح - "قانونی" باعث می‌شود که مقامات اداری از هرگونه مجازاتی احساس مصونیت و اطمینان کرده و مطمئن شوند که داشتن پول و ارتباطات با گروه‌های متنفذ آنها را از احتمال گرفتاری و مجازات به وسیله قانون نجات خواهد داد. پیامدها و تبعات ناشی از این احساس مصونیت، کاهش احترام به قانون اساسی، کاهش فرصت‌های سالم پیشرفت برای افراد، مؤسسات و سازمان‌ها و سرانجام رشد سیر قهقرایی جامعه و خنثی کردن و توقف حرکت توسعه و پیشرفت چرخ‌های جامعه خواهد بود.

### آثار فساد اداری

بانک جهانی، فساد را بزرگترین مانع توسعه اجتماعی و اقتصادی تعریف کرده است. فساد با تحریف مقررات قانونی، توسعه را تخریب و بنیان‌های نهادهای را که رشد اقتصادی به آن وابسته می‌شود، تضعیف می‌کند (www. World Bank.org publicsector/anticorrupt)، تا اینکه به عنوان یکی از ابزارهای مناسب برای جرایم سازمان یافته و یکی از اجزای استراتژی تجاری و طراحی آن باشد. چرا که پول‌های فاسد رد و بدل شده توسط مدیران جرایم سازمان یافته در چنین دسته‌های مجرمانه، سرمایه‌گذاری خوبی تلقی شود که هزینه موجهی برای انجام تجارت موفقیت‌آمیز باشد و خطرات توقیف، تعقیب، حبس و خسارت‌های بعدی ناشی

از اجرای قانون را کاهش دهد. مطالعات صورت گرفته در برنامه عمران ملل متحد، فساد اداری را مانع عمده رشد و توسعه ملی کشورها به ویژه در ابعاد اقتصادی و انسانی قلمداد می‌کند که با کاهش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، درآمدهای دولت، بهره‌وری سرمایه‌گذاری‌های عمومی، کاهش سطح خدمات اجتماعی به ویژه برای افراد فقیر و کم درآمد و افزایش هزینه زندگی با افزایش قیمت‌ها و کاهش رشد اقتصادی و جو رقابت اقتصادی نمایان می‌شود که جلوه‌های آن در کشورهای در حال توسعه بیشتر نمایان است.

در اقتصادهای در حال گذار فساد شکل جدیدی پیدا کرده است که در آن اولیگارش‌ها (Oligarchy) در شکل‌گیری سیاست‌ها و خط مشی‌ها، متقلبانه، اعمال نفوذ کرده و قواعد بازی را کاملاً به سود خود طراحی می‌کنند که به چنین رفتاری تسخیر دولت می‌گویند. در این نوع فساد، برخلاف فساد اداری بوروکرات‌ها (دیوان سالاران) که از شرکت‌ها و نهادهای فعال در اقتصاد اخاذی می‌کنند و شرکت‌ها و نهادها نیز برای اجرای قوانین و مقررات و سیاست‌های موجود به نفع خود به پرداخت رشوه متوسل می‌شوند، شرکت‌ها و نهادها، تسخیر دولت را به عنوان یک استراتژی بقا انتخاب می‌کنند و از طریق تبانی با سیاستمداران و پرداخت رشوه اقدام به وضع و به تصویب رساندن قوانینی که ضامن منافع آنها باشد، می‌نمایند و به این ترتیب منافع متقابلی برای آنها تأمین می‌شود. (Helman, 2000, 1-2)

بنابراین تسخیر دولت، تلاشی است که در آن شرکت‌ها و نهادها سعی می‌کنند تا قوانین و خطی مشی‌ها و مقررات جامعه را با فراهم کردن منافع شخصی غیرقانونی برای مقامات دولتی به نفع خود طراحی و به تصویب برسانند. از این رو، در شناسایی و بررسی مسأله تسخیر دولت، حیطه تمرکز بر تعاملات پیچیده‌ای است که بین شرکت‌ها و نهادها از یک سو و مقامات دولتی از سوی دیگر به وجود می‌آید. در شناسایی این نوع فساد، تأکید به اهمیت روش‌ها و شیوه‌هایی است که از طریق آن شرکت‌ها و نهادها سعی می‌کنند تصمیمات متخذه توسط مقامات دولتی را از طریق تحمیل موانع ضد رقابتی در جهت منافع خاص خود سوق دهند. این موانع ضد رقابتی منافع کلانی را که هزینه‌های کلان آن را جامعه می‌پردازد، نصیب شرکت‌ها و نهادهایی خاص می‌کند. زیرا این شرکت‌ها و نهادهای خاص از نفوذ خود برای ممانعت از هر نوع اصلاح رویه‌ها و خطی مشی‌ها که ممکن است سبب حذف این منافع و مزیت‌ها شود، استفاده می‌کنند. فساد ناشی از تسخیر دولت نه تنها معلول؛ بلکه همچنین علت اساسی ناکارآمدی حکومت است. به این معنی که این اقتصاد فاسد در دام یک دور باطل تسلسلی گرفتار می‌شود که در

آن اصلاحات نهادی و اصلاح رویه‌ها و خط مشی‌های ضروری برای بهبود کارایی دولت به واسطه تبانی بین شرکت‌ها و نهادهای قدرتمند و مقامات دولتی که از تداوم ناکارآمدی دولت منافع کلان شخصی نصیب خود می‌کنند، تضعیف و به بیراهه کشیده می‌شود.

### ویژگی‌های سازمان و نظام اداری سالم

در این زمینه چند دیدگاه مطرح شده است که با کمی تساهل می‌توان آنها را در موارد زیادی مشترک دانست.

گروهی براساس ادبیات موجود ویژگی‌های زیر را برای نظام اداری سالم یادآور شدند.

- سازمان براساس نیازهای واقعی جامعه شکل گرفته باشد.
- هدف اصلی و رسالت سازمان بعنوان عامل انسجام بخش، فعالیت‌های کارکنان را هدایت کند.
- نیروی انسانی سازمانها افرادی با دانش، تعهد سازمانی و با روحیه باشد.
- نظام‌ها و قوانین جنبه انگیزنده داشته باشند نه بازدارنده.
- به پیشگیری تأکید داشته باشد تا بر جنبه‌های درمانی
- به ارزیابی عملکرد براساس برون دادهای واقعی اهتمام ورزد.
- هدایت و رهبری جنبه مشارکتی داشته و قدرت و اختیار توزیع شده باشد.
- انعطاف پذیر و نسبت به محرک‌های بیرونی بخوبی واکنش نشان دهد و از برخورد خشک و بوروکراتیک پرهیز کند.
- رضایت مشتری را به عنوان اصل اولیه تلقی نماید.
- از بازخوردهای نظام بطور مستمر در اصلاح آن استفاده نماید.

### عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری

عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری، در ۴ گروه زیرطبقه بندی می‌شود:

- ۱- عوارض مشهود (نشانه‌ها) که عبارتند از: احساس بی تفاوتی، عدم تعلق سازمانی و احساس بدبینی به اهداف، بی توجهی به عامل زمان، تظاهر و ریا، ترس و فقدان اعتماد به نفس در ارائه نظرات، عدم تناسب شغل و شاغل، پائین بودن حقوق و دریافتی کارکنان، بی توجهی به توسعه منابع انسانی، تقدیرگرایی و اعتقاد به شانس، عدم توجه به بهره‌وری، بالا بودن هزینه‌ها، تورم نیروی انسانی، بوروکراسی منفی به مفهوم کاغذ بازی، بیکاری پنهان، گردش غیرمعمول نیروی انسانی، فساد اداری، عدم توجه به شایستگی‌های نیروی انسانی.

۲- عدم تناسب مسئولیت و اختیار، فقدان ضوابط صریح و روشن ارزشیابی، نارسایی سیستم تأمین کارکنان، بی توجهی به آموزش مستمر و بروز کردن اطلاعات، تأکید بر کسب قدرت فردی، توجه به منافع مالی زودرس، استفاده از مدیران غیرمتخصص، اشتغال ظاهری، عدم توجه به انگیزه‌های واقعی، حرف زدن بجای عمل کردن، عدم نظارت مناسب.

۳- مقررات و قوانین و تشریفات اداری، واکنش کند نسبت به نیازهای واحدها و سازمانها، فقدان فرهنگ برنامه ریزی درازمدت، فقدان ملاک‌های ارزشیابی مناسب، عدم احساس مسئولیت در مصرف منابع، ساختار متمرکز، فقدان مشارکت کارکنان، نبود سیستم تصمیم‌گیری مناسب، روحیه تقدیرگرایی افراطی منبعث از فرهنگ ملی، عدم تعریف فرایندهای سازمانی، جایگزینی هدف‌های فردی به جای هدف‌های سازمانی و عدم التزام به تحقق اهداف سازمانی، تأکید بر جنبه‌های ظاهری در ارزیابی عملکرد، برخورد نامناسب با متخلفان.

۴- فقدان تعریف دقیق و روشن از وظایف و مأموریت‌های سازمانی، نبودن ملاک‌های صریح و روشن برای اجرای ارزشیابی و کنترل مأموریت‌های سازمانها، عدم سازگاری ساختار سازمانها با وظایف و مأموریت‌ها، تقلیدی بودن ساختارهای سازمانی و عدم انطباق با شرایط جغرافیایی و فرهنگی، نبود سیستم مدیریت کیفیت در اصلاح فرایندها، نبود نظام توسعه منابع انسانی، وجود فرهنگ مقاوم در برابر تغییرات بدلیل عدم برنامه ریزی مناسب برای هماهنگی با تغییرات، فقدان نظام نامه اخلاقی و فرهنگی در سازمانها، نبود نظام ارزیابی و ارزشیابی مناسب، نبود نظام پرداخت مناسب، فقدان نظام تشویق و تنبیه مناسب، خلاء فرهنگ پیشگیری قبل از درمان، نبود سیستم نظارتی مناسب، نبود نظام مناسب ارتقاء و انتصاب، نبود استراتژی مناسب برای سلامت نظام اداری و عدم اهتمام مدیران ارشد به این کار و ناکارآمدی نظام مدیریت.

#### الف) عوامل تسهیل کننده سلامت نظام اداری

عوامل تسهیل کننده سلامت سازمانی عبارتند از: قوانین و مقررات، نیروی انسانی، رسالتها و مأموریت‌های سازمان، ساختار سازمانی، سیستم‌ها و روش‌ها، عوامل فرهنگی اجتماعی، عوامل سیاسی و عوامل اقتصادی.

#### - نیروی انسانی شامل:

توسعه مهارت‌های حرفه‌ای کارکنان از طریق آموزش‌های مستمر.  
گسترش و نهادینه کردن مشارکت‌های کارکنان در فرآیند هدف‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرا  
تأکید بر خود نظارتی از طریق نظام آموزشی کشور.

بکارگیری مدیران حرفه‌ای متخصص و متعهد.

توجه به تفاوت‌های فردی در انتخاب، آموزش، انگیزش و عملکرد کارکنان.  
استفاده از یافته‌های علمی سازمان و مدیریت در هماهنگی بین انسان و محیط کار و رضایت بخش کردن آن (ارگونومی).

#### - رسالت‌ها و مأموریت‌های سازمانی شامل:

تغییر نگرش مدیران در تدوین رسالت‌ها و مأموریت‌های سازمان از حاکم بودن به خدمت گزار بودن.

توجه به رضایت مشتری به عنوان اصل اولیه.

تأکید بر پاسخگویی، شفافیت و یکپارچگی.

توجه به متغیرهای محیطی در تدوین رسالت‌ها و مأموریت‌ها.

تدوین ملاک‌ها و شاخص‌های مناسب اجرا و ارزیابی رسالت‌ها و مأموریت‌ها.

تدوین نظام نامه، رسالت‌ها، مأموریت‌ها، اهداف و آشنا ساختن کارکنان با آنها.

ایجاد یکپارچگی سازمانی از طریق تأکید بر ارزشهای مشترک فرهنگی در سازمانها.

#### - ساختار سازمانی شامل:

متناسب ساختن اختیار و مسئولیت در سطوح سازمانی و کاهش ساختارهای موازی.

کاهش تمرکز سازمانی و تفویض اختیار به سطوح پایین.

اصلاح ساختارهای نظارتی متناسب با نیازهای فعلی و افزایش سهم نظارت‌های مردمی در

این ساختارها.

اصلاح فرایندها از طریق استقرار سیستم مدیریت کیفیت متناسب با وظایف و مأموریت‌های

سازمان.

افزایش سهم نظارت‌های مردمی در ساختارهای سازمانی.

کاهش انحصار دولتی در خدمات رسانی.

کاستن از حجم قوانین و ساده و شفاف سازی آنها.

استقرار نظام‌های سنجش عملکرد کارکنان در ادارات دولتی.

شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها.

اصلاح و بهینه سازی روشهای انجام کار در ادارات.

اصل قرار گرفتن خدمت به مشتریان در دستگاههای دولتی.

اصلاح و بازسازی واحدهای نظارت و بازرسی و اعطای نقش و مسوولیت بیشتر به آنها.  
مکانیزه کردن فعالیت ها.

مشارکت دادن کارکنان در اداره امور.

#### - سیستم‌ها و روش‌ها شامل:

طراحی سیستمی روش‌های انجام کار برای استفاده از بازخوردهای نظارتی در اصلاح روابط  
درونی و بیرونی آن.

استقرار سیستم مدیریت کیفیت.

تأکید بر پویایی سیستم‌های سازمانی در واکنش به تحولات محیطی.

تدوین فرآیندهای افزایش نظارت مردمی بر عملکرد دستگاهها.

تسهیل ارتباط مردم و مسئولین.

طراحی و استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت (MIS) در تصمیم‌گیری‌های سازمانی  
در سطوح سه گانه سازمان. (استراتژیک، تاکتیکی و عملیاتی).

#### ب) شیوه‌های افزایش سلامت در نظام اداری

مشارکت‌های مردمی، پاسخگویی، شفافیت، ترویج فرهنگ خود کنترلی، آموزش‌های عمومی  
و ترویج اخلاق در سازمان.

نقش مدیریت عالی دستگاه‌ها در کاهش تخلفات اداری و افزایش سلامت در نظام اداری.  
هرگونه تغییر در سازمان‌ها در سه سطح قابل بررسی است: سطح استراتژیک، سطح تاکتیکی  
و سطح عملیاتی.

سطح اول: مربوط به تطبیق سازمان با تحولات محیطی و ترسیم آرمان‌ها، بصیرت‌ها و چشم  
اندازهای مطلوب سازمان می‌باشد. در سطح دوم یا تاکتیکی هدف‌های غیبی و شیوه‌های  
دستیابی به آنها مدنظر قرار می‌گیرد و درونی تر است. در سطح عملیاتی به ابزارهای رسیدن به  
هدف، فعالیت‌ها و وظایف اجرایی مربوط می‌شود.

#### خطوط اساسی وضعیت ناسالم نظام اداری در ایران

- عدم تحقق اهداف سازمانی، - پایین بودن کارایی، بهروری، کارآمدی، - کم بودن رضایت  
ارباب رجوع، - از خود بیگانگی کارکنان در کار، - فساد مالی در ادارات، - پایین بودن رضایت  
شغلی کارکنان سازمان‌های اداری، - چند پیشگی کارکنان ادارات، - خلأ تجربه و مهارت در  
نظام اداری، - پایین بودن منزلت کارکنان نظام اداری، - کاهش مشروعیت و مقبولیت مدیریت،

- پایین بودن قدرت در اختیار مدیریت، - بی‌نظمی در امور، - غیرقابل پیش‌بینی بودن تصمیمات، - کندی کار، - فقدان شایسته‌سالاری، - رواج چاپلوسی، تملق و ظاهرسازی، - عدم احساس خدمتگزاری به مردم، - قدرت اندیشی در مدیریت، - حجم وسیع دستگاه اداری، - تضاد بین اهداف سازمانی و اهداف فردی کارکنان، - کم‌کاری کارکنان اداری

### استراتژی‌های پیشنهادی برای ارتقاء سلامت نظام اداری

براساس مطالعات انجام شده و تجربیات حاصل از اقدامات مربوط به سالم‌سازی نظام اداری و شرایط سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جامعه استراتژی‌های زیر برای ارتقاء سلامت در نظام اداری پیشنهاد می‌شود. این استراتژی‌ها می‌توانند در قالب برنامه‌های بلندمدت تحول نظام اداری لحاظ شده و برنامه‌های عملی برای اجرای آنها تدوین گردد.

- بازنگری در اهداف، رسالت‌ها و حدود وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌ها با هدف کاهش تصدیگری دولتی.

- تاکید به ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها براساس وظایف و مأموریت و اهداف بلندمدت و کوتاه مدت آنها.

- بازنگری در قوانین و مقررات به منظور الزام مدیران و دستگاه‌های دولتی به پاسخگویی در مقابل عملکردشان.

- افزایش سطح آگاهی‌های مردم از تصمیمات و ساز و کارهای دولتی (شفافیت) و افزایش نظارت‌های مردمی.

- ایجاد عزم ملی برای کاهش فساد اداری و اقتصادی از طریق جلب اعتماد عمومی به عملکرد نهادهای حکومتی.

- توسعه منابع انسانی بعنوان مهمترین رکن تغییر و تحول در نظام اداری و افزایش خودکنترلی آنها.

- افزایش خواست سیاسی یا تعهد مدیران عالی برای مبارزه با فساد اداری

- تاکید بر افزایش حساسیت به فرهنگ سازمانی به عنوان عامل اصلی در موفقیت و شکست سازمان‌ها.

- شفاف‌سازی قوانین و مقررات و جلوگیری از انحصار در ارائه خدمات.

- اجرای دقیق اصل ۱۴۲ قانون اساسی و تدوین شیوه‌های منع مداخله مدیران عالی دولتی در فعالیت‌های اقتصادی.

- اصلاح فرآیندهای سازمانی و استقرار سیستم مدیریت کیفیت در بخش دولتی.  
- برخورد به موقع و قاطع با عوامل ناهنجاری.  
.... اضافه می‌نماید این استراتژی‌ها هم شامل شیوه‌های پیشگیرانه می‌شود و هم شیوه‌های برخورد مستقیم. با اینحال تأکید بر پیشگیری و شیوه تلفیقی می‌باشد.  
اگر سازمان را به صورت یک نظام در نظر بگیریم، این نظام از خرده نظام‌های گوناگونی تشکیل شده است که یکی از مهم‌ترین آنها "خرده نظام منابع انسانی" است. بر همین اساس، در مبارزه با پدیده فساد اداری، تمرکز بر روی عواملی که مستقیماً به بعد منابع انسانی سازمان مربوط می‌شود، می‌تواند تأثیر بیشتری در کاهش یا حذف فساد اداری در سازمان داشته باشد، هرچند که عوامل سازمانی دیگری همچون شفافیت قوانین اداری و... در این زمینه مؤثرند. تأکید بر آموزه‌ها و باورهای دینی و مذهبی، تقویت ارزش‌های اخلاقی و انسانی اهمیت قائل شدن برای کرامت انسانی و بارور ساختن فرهنگ سازمانی به دلیل ماهیت اثرگذاری قوی که می‌تواند بر رفتار و عملکرد اعضای سازمان داشته باشد، نقش مهمی در کنترل درونی رفتارهای کارکنان و پیش‌گیری از بروز فساد اداری دارد. به دلیل پیوند نزدیک فرهنگ سازمانی با فرهنگ عمومی و فرهنگ دینی، فرهنگ سازمانی عامل مهمی در شکل‌دهی به رفتار سازمانی به شمار می‌رود و از نقش مهمی در پدید آوردن دگرگونی در رفتارهای نامطلوب و ایجاد ثبات در رفتارهای مورد نظر سازمان برخوردار است. فرهنگ سازمانی مجموعه مفروضات، باورها و ارزش‌های مشترک اعضای سازمان است که الگوی رفتار سازمانی را مشخص و سازمان را از سازمان‌های دیگر متمایز می‌سازد. در واقع، فرهنگ سازمانی ادراک و استنباط مشترک و کلی اعضای سازمان از آن است. نقش فرهنگ برای جامعه یا سازمان در حکم شخصیت برای فرد است و منبع اصلی فرهنگ سازی در سازمان بنیانگذاران آن هستند. یک فرهنگ قوی سازمانی موجب می‌شود که تداوم رویه در رفتار تشدید شود. بر اساس چنین مفهومی، می‌توان چنین برداشت کرد که یک فرهنگ قوی می‌تواند جایگزین قوانین و مقررات رسمی سازمان شود. پس مدیریت باید کمتر نگران قوانین و مقررات رسمی باشد تا بتواند بدان وسیله رفتار فرد را تعیین (کنترل) کند.  
فرهنگ سازمانی دارای کارکردها، وظایف و یا نقش‌های متفاوتی است که در ذیل به طور خلاصه به آنها اشاره می‌شود:

- هویت‌بخشی (فراهم کردن منبعی برای تعیین هویت) یا کنترل رفتار؛

- برقراری ثبات در شیوه‌های انگیزش (استحکام در تشویق‌ها)؛
- فرهنگ سازمانی، تعیین‌کننده رمز سازمانی است، یعنی سازمان‌ها را از هم تفکیک می‌کند، به گونه‌ای که به وجود آورنده نوعی احساس هویت در وجود اعضای سازمان می‌باشد.
- فرهنگ سازمانی باعث می‌شود که در افراد نوعی تعهد نسبت به چیزی به وجود آید که آن چیز بیش از منابع شخصی فرد است.
- رفتار فرد با فرهنگ سازمانی موجب می‌شود که فرد بتواند به عنوان عضوی از سازمان درآید.
- فرهنگ سازمانی موجب ثبات و پایداری نظام اجتماعی می‌شود.
- فرهنگ به عنوان یک عامل کنترل به حساب می‌آید که موجب به وجود آمدن یا شکل دادن به نگرش‌ها در رفتار کارکنان می‌شود.

### راهکارهای مبارزه با فساد اداری

در مقابل، هرچه پاسخ‌گویی و مسئولیت اجتماعی در شهروندان افزون‌تر باشد و هرچه سیستم اداری، قوانین و روابط کاری کارکنان و مراجعان شفاف‌تر باشد، میزان فساد کمتر خواهد شد. بنابراین، برای کاهش فساد در جامعه باید تلاش شود میزان انحصار قدرت در تولید و توزیع کالاها و خدمات کاهش یابد، از قدرت تصمیم‌گیرندگان کاسته شود و سیستم حسابرسی نیز بهبود پیدا کند. (Yousif Khalifa, 2003.695) تا اینجا صورت مسئله روشن است. قضیه مهم این است که چگونه می‌توان به این ایده‌ها دست یافت؟ راهکارهای دستیابی به چنین مقصدی کدام‌اند؟ در ادامه، تلاش می‌کنیم نشان دهیم که با استفاده از آموزه‌های دینی و بر اساس ارزش‌های اسلامی، می‌توان راهکارهایی برای حل مشکلات یادشده و مبارزه با فساد اداری ارائه داد.

### الف) راهکارهای مربوط به حاکمان و صاحبان قدرت

۱. تقوا و خودکنترلی
۲. کنترل و نظارت اجتماعی (بیرونی)
۳. سلامت کارگزاران نظام اداری و حکومتی
۴. مبارزه با انحصارگرایی‌ها و انحصارطلبی‌ها
۵. عدم تبعیض در برخورد با فساد

### ب) راهکارهای مربوط به نظام اداری سالم و کارآمد

در دنیا نظام‌های اداری مختلفی وجود دارد که نوع ساختاردهی این نظام‌ها و کم و کیف ارتباط اجزا و عناصر سازنده و فرایندهایشان با هم متفاوت‌اند و عناصر تشکیل‌دهنده آن، از نظر کارآمدی و میزان برقراری روابط سالم و به دور از فساد، در درجه‌های مختلف قرار دارند. آنچه که در این بخش بدان خواهیم پرداخت، راهکارهای پیش‌گیری و مبارزه با فساد در این نظام بر اساس مبانی ارزشی اسلام است.

#### - توسعه زیربنایی (نهادسازی)

ایجاد محیط زیربنایی مؤثر، یکی از راهکارهای مهم جلوگیری از فساد است. این تلاش برای نهادسازی را می‌توان با تمرکز بر مسائل زیر به ثمر رساند:

#### شفافیت‌گرایی

شفافیت، یکی از مفاهیم کلیدی مطرح در مباحث مربوط به فساد و سلامت اداری می‌باشد که عبارت است از آشکار بودن مبنای تصمیمات حکومتی و سازوکارهای حاکم بر توزیع قدرت و درآمد.

#### شایسته‌سالاری در نصب و عزل‌ها

شایستگی در لغت به معنای «داشتن توانایی، مهارت، دانش، لیاقت و صلاحیت» (Oxford, 1993: 235) است؛ و در اصطلاح، بسته به کار و قلمرو شغلی فرد معنا می‌یابد. هر کاری توانایی، مهارت و لیاقت ویژه‌ای را می‌طلبد و در مجموع، شایستگی فرد را برای امر بر عهده گرفته می‌رساند.

#### توجه به معیشت کارمندان

یکی از عوامل مهمی که باعث می‌شود انسان‌ها به ورطه فساد و تباهی کشیده شوند، احتیاج و نیازمندی است.

### ج) راهکارهای مربوط به وضعیت فرهنگی و هنجارهای حاکم

راهکارهایی که در این بخش ارائه می‌شوند، جنبه فرهنگی و اجتماعی دارند. هر چند به کارگیری راهکارهایی که در ادامه ارائه می‌شوند، دشوار، زمان‌بر و نیازمند فعالیت و تلاش جمعی و همگانی است، اما در بلندمدت می‌تواند ثمرات بسیار ارزجمندی داشته باشد.

#### - افزایش زمینه‌های مشارکت مردم در امور اجتماعی

مشارکت اجتماعی، بر گسترش روابط بین گروهی دلالت دارد و درگیر ساختن مردم در فرایند

های اجتماعی مختلف را هدف قرار می‌دهد. مشارکت اجتماعی به آن دسته از فعالیت‌های ارادی دلالت دارد که از طریق آنها اعضای یک جامعه در امور مختلف شرکت می‌کنند و به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در شکل دادن حیات اجتماعی مشارکت دارند. (محسنی تبریزی، ۱۳۶۹: ۱۰۸)

در دین اسلام، مشارکت و تعاون، یکی از آموزه‌های اصلی است؛ چنان‌که خداوند در قرآن کریم می‌فرماید: «وَتَعَاوَنُوا عَلَى الْبِرِّ وَالتَّقْوَىٰ وَلَا تَعَاوَنُوا عَلَى الْإِثْمِ وَالْعُدْوَانِ». (مائده: ۲)

- احیای حس مسئولیت‌پذیری اجتماعی

یکی از اصول اجتماعی بنیادی مورد نظر دین اسلام، اهتمام مسلمانان و مسئولیت‌پذیری آنان نسبت به همدیگر است که از آن به «تکافل اجتماعی» (یعنی مسئولیت و تکالیفی که اعضای جامعه نسبت به همدیگر دارند) نیز تعبیر شده است.

- ترویج فرهنگ وظیفه‌شناسی و وجدان کاری

در تعریف وجدان کاری گفته شده است: «حالت ثابت درونی که شخص را به انجام دقیق کار با میل و رغبت و اشتیاق ترغیب می‌کند» (منطقی‌سعادت، ۱۳۷۵: ۴۱) می‌توان گفت که بین وجدان کاری و فساد، رابطه‌ای معکوس وجود دارد؛ به این معنا که با فقدان وجدان کاری، فساد و انحرافات افزایش خواهند یافت و وجود آن می‌تواند باعث کاهش فساد اداری در سازمان‌ها شود. بدین ترتیب، ضعف وجدان کاری از مهم‌ترین ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی فساد اداری است. (حکیمی، ۱۳۸۵)

### نتیجه‌گیری

فساد اداری، پدیده‌ای است که در دنیای امروز به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه، مطرح شده است و این پدیده توانسته صدمات جبران‌ناپذیری را بر روی سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه ایجاد کند. تأثیر عوامل گوناگون در شکل‌گیری فساد، به آن ماهیت پیچیده‌ای داده است که در نتیجه آن، بسیاری از برنامه‌های طراحی شده دولت‌ها برای مبارزه با فساد به شکست انجامیده است. بنابراین، از گذشته تا امروز با وجود برنامه‌های اصلاحات اداری و قوانینی که برای مبارزه با فساد اداری یا تعدیل آن وضع شده است، مسئله فساد اداری حل نگردیده و ریشه آن کنده نشده است. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که چرا چنین است؟ بی‌گمان، علت آن کمبود قوانین نیست؛ زیرا می‌دانیم که بخصوص در زمینه 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 پا گیر بوده و باعث کندی اجرای برنامه‌ها و هدف‌های سازمان‌ها می‌شود. اما با وجود این، فساد اداری و سوء استفاده از منابع مالی عمومی همچنان یکی از مسائل مهم سازمان‌های اداری ماست. بنابراین، باید علت اصلی استمرار فساد اداری را در عوامل دیگری جست‌وجو کرد. عوامل فرهنگی - اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری از جمله عوامل مهم این پدیده به شمار می‌روند. اگرچه جامعه ایران، جامعه‌ای توأم با گرایش‌های مذهبی و ملی است که همه آنها فساد را پدیده‌ای زشت دانسته و همواره بر مبارزه با آن تأکید کرده‌اند، با این حال، شاهد این هستیم که شیوع فساد در جامعه مسیر بسیاری از پیشرفت‌های اجتماعی و ملی را بسته و هزینه‌های هنگفتی را بر دوش کشور و در نهایت مردم گذاشته است. یکی از مهم‌ترین این هزینه‌ها در سطح کلان، افزایش فاصله طبقاتی میان طبقات اجتماعی غنی و فقیر است که پیامد آن احساس عدم وجود عدالت اجتماعی در نگرش‌ها و اذهان توده مردم است. بر این اساس است که اعتقاد به نظام اجتماعی (به قول دورکهایم: وجدان جمعی) کاهش می‌یابد و به عبارت دیگر، کنترل روانی افراد بر روی رفتار خود - که نقش مهمی در آلوده شدن کارکنان به فساد اداری دارد - کم می‌شود.

برای حذف یا کاهش فساد اداری در نظام اداری و سطح جامعه، نیازمند برنامه‌هایی اساسی و همه‌جانبه هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن همچون فرهنگ سازمانی (به عنوان پدیده‌ای که به طور مستقیم از فرهنگ جامعه تأثیر می‌پذیرد)، پیش‌گیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد، به جای آنکه از طریق طراحی رویه‌های تنبیهی و پس از وقوع با آن مبارزه کند. فرهنگ سازمانی از کارکردهای گوناگونی برخوردار است و می‌تواند با معرفی الگوی رفتاری مطلوب به کارکنان، رفتار آنان را کنترل کند و منجر به تثبیت شیوه‌های مطلوب انگیزش رفتار کارکنان شود و در آنها نوعی تعهد و احساس مسئولیت نسبت به چیزی به وجود آید که آن چیز، بیش از منافع شخصی فرد است که نتیجه آن کاهش آثار و نشانه‌های فساد در کلیه سطوح جامعه می‌باشد. در جمهوری اسلامی ایران، مسئله فساد اداری و نحوه برخورد با آن متفاوت بوده است. مبارزه با فساد اداری همواره مورد توجه مسئولان نظام بوده، اما بدلیل عدم ارتباط متناسب بین دولت و بخش‌های غیر دولتی و خصوصی، اقدامات انجام شده مجموعه‌ای پراکنده، سلیقه‌ای و فاقد راهبرد مشخص بوده است و نتیجه لازم بدست نیامده است. ماهیت میان رشته‌ای پدیده فساد اداری مستلزم وجود الگویی است که تمامی ابعاد آن را تحت پوشش قرار دهد.

## منابع فارسی

### کتاب

- حبیبی، نادر (۱۳۷۵)، **فساد اداری**، تهران، انتشارات وثقی
- خامنه ای، سید علی (دامت برکاته) (۱۳۸۵)، **مبارزه با فساد از دیدگاه رهبری**، تهران، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها.
- ربیعی، علی (۱۳۸۳)، **زنده باد فساد**، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان چاپ و انتشارات
- عباس زادگان، محمد، (۱۳۸۳)، **فساد اداری**، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی
- فاضلی، محمد (۱۳۸۸)، **مقدمه‌ای بر سنجش فساد**، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- موسسه تحقیقاتی تدبیر (۱۳۸۱)، **فساد مالی و اقتصادی، ریشه‌ها، پیامدها، پیشگیری و مقابله**، جلد اول

### مقالات

- ابراهیم آبادی، غلامرضا (۱۳۸۳)، **تحلیلی بر وضعیت فساد در ایران**، مجلس و پژوهش، شماره ۴۶
- افضلی، عبدالرحمن (۱۳۹۰)، **فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون رفت**، مجله حقوقی بین‌المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری، سال بیست و هشتم، شماره ۴۵
- امیری، علی‌نقی (۱۳۸۳)، **نگاهی جامع به خود کنترلی در سازمان**، فرهنگ مدیریت، شماره ۷
- باقری، آیت (۱۳۸۷)، **لزوم تغییر ساختار اداری به منظور مبارزه با فساد اداری**، سازمان بازرسی کل کشور قوه قضائیه
- تقوی، علی (۱۳۸۶)، **تأثیر فرهنگ سازمانی بر فساد اداری**، تدبیر، شماره ۱۸۱
- تانزی، ویتو (۱۳۷۸)، **مسئله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد**، ترجمه بهمن آقایی، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۴۹ و ۱۵۰، بهمن و اسفند
- خلفخانی، مهدی (۱۳۸۹)، **رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری** فصلنامه علمی- تخصصی دانش ارزیابی (سازمان بازرسی کل کشور)، سال دوم، شماره ۳
- فرخ سرشت، بهزاد (۱۳۸۳)، **بررسی عوامل موثر در بروز فساد اداری به منظور ارایه الگویی**

- جهت کاهش اثرات آن در روند توسعه جمهوری اسلامی ایران، دانش مدیریت، شماره ۶۶، پاییز - قادری، مهدی، فساد اداری؛ مفهوم، علل و آثار آن، ماهنامه علمی - تخصصی معرفت، شماره ۱۳۸، بی تا
- قلی پور، رحمت الله (۱۳۸۴)، تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، فرهنگ مدیریت، شماره ۱۰
- محسنی، علیرضا (۱۳۸۵)، فساد و ابعاد آسیب شناسی آن در نظام اداری ایران، مجله اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۲۳۴
- محمودی، مهدی (۱۳۸۴)، نقش فرهنگ سازمانی در مبارزه با فساد اداری، ماهنامه علمی- آموزشی مدیریت تدبیر

### English Resources

#### Book

- Mohabbat khan, Mohammad, **Political and Administrative Corruption; Concepts**, Comparative experiences and Bangladesh Case

#### Articles

- Amundsen, Inge (1999), **Political corruption: An introduction to the issues**, Working Paper , Bergen: Chr. Michelsen Institute

#### site

- [www.worldBank.org.publicsetor.anticorrupt](http://www.worldBank.org.publicsetor.anticorrupt)  
- <http://www.ti-bangladesh.org/> Accessed on

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی