



واکاوی فساد اداری و تأثیر آن در ناکارآمدی روند فعالیت‌های اداری

پوهنیار فیض الحق فیضی و پوهنمل شازیه قسیم رحیمی^{۱۲}

تقریظ دهنده: پوهنوال خلیل الرحمن سروری

مجله‌ی علمی-تحقیقی حوزه‌ی علوم
اجتماعی پوهنتون کابل، ۳ (۳) ۱۳۹۹

چکیده

فساد اداری به وضعیتی در نظام اداری گفته می‌شود که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می‌آید و جنبه‌ی فراگیر دارد که در نهایت آن را از کارایی و اثربخشی مورد انتظار باز می‌دارد. فساد عارضه‌ی است که الگو سازی آن از دیدگاه نظری پیچیده، گردآوری داده‌ها از دیدگاه تجربی دشوار و مبارزه با آن از دیدگاه سیاسی حساسیت برانگیز است. این مقاله یک تحقیق کتاب‌خانه‌یی بوده و جهت جمع‌آوری معلومات از کتب، مقالات، تحقیقات و مدارک معتبر استفاده شده و با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی مورد تحلیل قرار گرفته است. یافته‌های این مقاله نشان داده است که فساد اداری اقتصاد را فلج ساخته، سازمان‌های دموکراتیک را مورد تهدید قرار می‌دهد، اصل حاکمیت قانون را مخدوش نموده، موجب کاهش سرمایه‌گذاری و خدمات اجتماعی، هدر رفتن منابع ملی و افزایش هزینه‌های زندگی گردیده، مشروعیت نظام را از بین برده و به کاهش اثربخشی دولت‌ها در هدایت امور می‌انجامد.

اصطلاحات کلیدی: فساد اداری؛ فساد اداری سیاه؛ فساد اداری خاکستری؛ فساد اداری سفید؛ ناکارآمدی؛ فعالیت‌های اداری

Analysis Of Corruption And Its Impact On The Inefficiency Of The Process Of Administrative Activities

Jr. Teaching Asstt. Faizulhaq Faizi & Sr. Teaching Asstt. Shazia Qasim Rahimi

Abstract

Corruption is a situation in the administrative system that is caused by repeated and continuous violations of employees and has a pervasive aspect that ultimately prevents it from the expected efficiency and effectiveness. Corruption is a complication that is theoretically complex to model, data collection difficult to empirically, and politically sensitive to combat. This article is a library research which collect the information from reputable books, articles, research and reputable sources the descriptive-analytic is used as a research method. The findings of this article indicate that Corruption has crippled the economy, threatens democratic organizations, Distort the principle of the rule of law, reduces investment and social services, Loss of national resources and rising cost of living, it destroys the legitimacy of the system and reduces the effectiveness of governments in running affairs.

Keywords: Corruption; Black corruption; Gray corruption; White corruption; Inefficiency; Administrative Activities

ارجاع

فیضی، فیض الحق، قسیم رحیمی، شازیه. (۱۳۹۹). واکاوی فساد اداری و چگونگی تأثیر آن در ناکارآمدی روند فعالیت‌های اداری. مجله‌ی علمی-تحقیقی حوزه‌ی علوم اجتماعی پوهنتون کابل، شماره ۳ (۳)، صص ۱۶۳ - ۱۸۲.

^{۱۲} استادان پوهنخی روان‌شناسی و علوم تربیتی، پوهنتون کابل

مقدمه

فساد اداری، پدیده‌ی است که در دنیای امروز به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جوامع، مطرح شده است و این پدیده توانسته صدمات جبران‌ناپذیری را بر روی سرعت حرکت چرخ توسعه‌ی جوامع ایجاد کند. فساد اداری، پدیده‌ی نوین نیست؛ پیدایش و گسترش آن، قدامتی به اندازه‌ی تاریخ اجتماعات بشری و تاریخ سازمان‌ها و نهادها دارد. فساد، از عوامل اصلی بازماندن نهادها و جوامع از دستیابی به اهداف، و از موانع اساسی رشد و تکامل آن‌ها به شمار می‌آید. به همین دلیل، همواره کسانی که به فکر سلامت نظام اجتماعی بشر و رشد و تکامل آن بوده‌اند، در اندیشه‌ی پیش‌گیری و مبارزه با این پدیده‌ی شوم اجتماعی افتاده‌اند. پیامبران الهی و اولیای حق، در این میان نقش بسیار برجسته‌ی داشته‌اند. آنان مبارزه با فساد و تباهی و برقراری قسط و عدل در جامعه را سرلوحه‌ی برنامه‌های تبلیغی خود قرار داده و در این راه، جان‌نثاری‌های فراوانی از خود نشان داده‌اند (حسنی و شمس، ۱۳۹۱).

فساد اداری به عنوان یکی از عمومی‌ترین اشکال فساد پدیده‌ی است که مرزهای زمان و مکان را درنوردیده و با این ویژگی نه به زمان خاصی تعلق دارد و نه مربوط به جامعه و قشر خاصی می‌شود. در واقع می‌توان گفت فساد اداری پدیده‌ی همزاد سازمان‌ها و حکومت‌ها است. بنابراین، می‌توان فساد را فرزند ناخواسته‌ی سازمان تلقی کرد که در نتیجه‌ی تعاملات گوناگون در درون سازمان و نیز به مناسب تعامل میان سازمان و محیط آن به وجود آمده است. فساد اداری بخش از مجموعه مسایلی است که سازمان‌ها در دوره‌ی عمر خود به ناگزیر آن‌را تجربه می‌کنند و فعالیت‌های آن‌ها را متأثر می‌سازد. فساد به علت تأثیر منفی و اثربخشی که دارد، همواره مورد توجه دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی از قبیل سازمان همکاری و توسعه‌ی اقتصادی، برنامه‌ی شفافیت و پاسخ‌گویی، برنامه‌ی عمران ملل متحد، بانک جهانی و غیره بوده است.

فساد اداری تا حد زیادی از نظام‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی تأثیر می‌پذیرد؛ برای مثال؛ بالا بودن نرخ بی‌کاری، میزان سلطه‌ی روابط غیررسمی و سنتی بر ارتباطات میان افراد، میزان بلوغ نظام سیاسی و... برحجم فساد اداری یک جامعه تأثیر مستقیم می‌گذارد، از طرفی فساد اداری به‌طور مستقیم بر کارایی نظام اداری، مشروعیت نظام سیاسی و مطلوبیت نظام فرهنگی و اجتماعی اثرات نابهنجاری خواهد گذارد که این تعامل باعث ایجاد دوری باطل و ماریپیچی نزولی می‌شود که در نهایت جامعه را به افول خواهد کشاند؛ از این رو باید با پدیده‌هایی از جنس فساد اداری که ریشه در زمینه‌های گوناگونی دارند، با نگرشی سیستمی رو به‌رو شد و به تدوین راه‌حل‌های جامع‌اندیشید.

مفهوم‌پردازی فساد اداری

فساد مسأله‌ای است که در تمام ادوار گریبان‌گیر دستگاه‌ها و سازمان‌ها بوده و هسته‌ی اندیشه بسیاری از دانش‌مندان و متفکران سیاسی را تشکیل می‌دهد. تعاریف متعددی از فساد و فساد اداری ارایه شده و وجه مشترک همه‌ی این تعاریف آن است که در محیط فاسد، حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نادیده گرفته می‌شود و یا حق مسلم فرد و یا گروهی به آسانی پایمال یا به ناحق به دیگری یادیدگان واگذار می‌شود. کلمه‌ی فساد از ریشه‌ی فرانسوی (corruption) و ریشه‌ی لاتینی (Romper) به معنای «شکستن» یا «نقض کردن» گرفته شده است. آن‌چه که شکسته یا نقض می‌شود، می‌تواند یک «شیوه‌ی رفتار اخلاقی یا اجتماعی و یا مقررات اداری» باشد.

در زبان فارسی برای فساد، مفهوم و معانی مختلفی مانند، «تباهی»، «ستم»، «مال کسی را گرفتن»، «گزند»، «زیان»، «ظلم و ستم»، «شرارت» و «بدکاری» ذکر شده است (تانزی، ۱۳۹۱، ص ۱۵۰). طبق تعریف مطرح و بیان شده در فرهنگ و بستر، «فساد، پاداش نام‌شروعی است که برای ورود فرد به تخلف از وظیفه‌ی محوله پرداخت می‌شود» (سرداری، ۱۳۸۰، ص ۱۳۴). فساد در لغت عرب به معنای گرفتن مالی، به ستم و زور و هم‌چنین به معنای خروج شیئی از اعتدال است چه این خروج کم باشد و چه زیاد (مرعشلی، ۱۳۹۲، ص ۳۹۲).

باور کشورها و نهادهای بین‌المللی از مفهوم فساد اداری، سوء استفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع شخصی است. تخلفات مربوط به رشوه و سوء استفاده از مقام دولتی از مصادیق روشن و واضح فساد می‌باشند. واژه‌ی فساد به معنای تباهی، گندگی، بی‌اعتباری، خرابی و شکستادن است. بنابراین، در عمل فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود، آن‌چیز ممکن است رفتار اخلاقی، شیوه‌ی قانونی و یا مقررات اداری باشد.

فساد از دو دیدگاه قابل تعریف و مطالعه است؛ از نظر اجتماع و از نظر قانون: از نظر اجتماع، هر نوع عمل اداری و غیر اداری که وجدان جمعی به آن فساد گوید، فساد است. یعنی آن‌چه عموم مردم در هر دولت فساد تلقی می‌کنند، فساد است. از نظر قانونی، هر نوع فعالیت و عملی که به وسیله‌ی قانون به آن مجازات تعیین گردیده باشد، فساد پنداشته می‌شود. و یا هر تخطی از قانون که منافع عمومی به نسبت آن صدمه ببیند فساد خوانده می‌شود.

در مورد فساد و فساد اداری تعاریف متعددی ارائه شده و در جوامع گوناگون برحسب نگرش‌ها، تعاریف گوناگونی از فساد مطرح شده است که دست‌یابی به یک تعریف کلی را مشکل می‌نماید.

بنابراین، لازم است تعاریف مختلفی که از اصطلاح فساد موجود است، بیان شود. روی هم رفته به چهار دسته قابل تقسیم‌بندی است:

۱. تعریف قانونی فساد اداری: فساد اداری عبارتست از استفاده‌ی غیر قانونی از اختیارات اداری/دولتی برای نفع شخصی. چنین تعریفی از فساد هنگامی جامعیت می‌یابد که قوانین اداری کامل، واضح، عادلانه و فراگیر باشند و برای تمامی فعالیت‌های دولتی و اداری ضوابط دقیقی را معرفی کنند. ایراد دوم که بر این تعریف وارد است، این است که در هر جامعه‌ای گروهی از افراد، نفوذ و قدرت سیاسی بالایی دارند و می‌توانند برای سود شخصی قوانین را تغییر دهند که چنین رفتارهایی براساس تعریف قانونی فوقاً فساد تلقی نمی‌شوند چون با نقض قوانین همراه نیستند.
 ۲. تعریف فساد بر مبنای افکار عمومی جامعه: برخی از محققان معتقدند که فساد اداری را باید با توجه به دیدگاه‌های عمومی مردم تعریف کرد. در این راستا اقدامی در چارچوب فعالیت‌های اداری/دولتی مصداق فساد را می‌یابد که از دید مردم یک جامعه غیر اخلاقی و مضر باشد. مشکل مهمی که در این تعریف وجود دارد، این است که اغلب اوقات دیدگاه همه مردم یک‌سان نیست.
 ۳. تعریف فساد بر اساس منافع عمومی: برخی از محققان فساد اداری را آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولان دولت می‌دانند که نخست به منافع عمومی لطمه بزند و دوم هدف از انجام آن رساندن فایده به عامل کارمند اقدام‌کننده یا به شخص ثالثی که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است، باشد. در این تعریف نیز مشابه تعاریف قبلی با این مشکل مواجه هستیم که ممکن است همه اقشار جامعه در مورد منافع عمومی برداشت یک‌سانی نداشته باشند.
 ۴. تعریف فساد اداری بر اساس نقش و وابستگی‌های اجتماعی و خانوادگی در تصمیمات کارمندان: دانشمندی به نام تانزی معتقد است که یک کارمند یا مسؤول دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد (صفری و نائی، ۱۳۸۰).
- «گونار میردال» عقیده دارد که فساد اداری به موارد گوناگون از انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده‌ی نامشروع از مقام و موقعیت شغلی قابل اطلاق است (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، ص ۱۵).
- «جی. اس. نای.» فساد را رفتاری می‌داند که به دلیل جاه‌طلبی‌های شخصی، معرف انحراف از شیوه‌ی عادی انجام وظیفه باشد و به صورت تخلف از قوانین و مقررات و انجام دادن اعمالی از قبیل ارتشا، پارتی‌بازی و اختلاس تجلی می‌کند (عقرنی، ۱۳۸۹، ص ۳۳۴).

«مک مولن» معتقد است فساد، زمانی رخ می‌دهد که یک مأمور دولت به ازای انجام دادن کاری که از آن نهی شده، رشوه‌ی نقدی و یا جنسی قبول کند.

مؤسسه‌ی گالوپ، فساد را «اقدامات غیر قانونی که از طریق آن‌ها شهروندان به مقامات دولتی رشوه می‌دهند تا مجوز بگیرند، قرارداد ببندند یا از مجازات بگریزند و به‌طور خلاصه، رشوه دادن برای فایق آمدن بر قانون یا قواعد بوروکراسی» تعریف کرده است (عطایی، ۱۳۸۹، ص ۱۸۶). فساد می‌تواند به‌گونه‌ی باشد که دو گروه یا دو نفر با مشارکت یک‌دیگر در انجام آن دخالت داشته باشند (مانند ارتشا و اخاذی) و یا این که توسط یک مقام دولتی به‌تنهایی صورت پذیرد (مانند اختلاس). از این تعریف نباید چنین برداشت کرد که فساد منحصر به بخش دولتی است، بلکه در فعالیت بخش خصوصی نیز فساد وجود دارد. بنابراین، امکان وقوع فساد در هر بخش دولتی و خصوصی قابل تصور است. در نهایت، بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل، فساد را سوء استفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) می‌دانند. این تعریف مورد توافق عمومی در جهان است (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، ص ۱۶).

انواع فساد اداری

تقسیم‌بندی انواع فساد امری دشوار به حساب می‌آید؛ زیرا صرف نظر از اختلاف نظرهایی که هر جامعه‌ی را از جامعه‌ی دیگر به‌دلیل تفاوت در ارزش‌های فرهنگی و اخلاقی متمایز می‌سازد، میان نخبگان و توده‌های مردم نیز به‌دلیل گوناگونی دیدگاه‌های عمومی در طرز تلقی از فساد اختلاف نظر وجود دارد. هم‌چنین در داخل یک جامعه نیز ارزش‌های ممدوح و اخلاقی در طول زمان تغییر می‌یابد. برخی از محققان معتقدند «فساد اداری» را باید با توجه به دیدگاه‌های عموم مردم تعریف کرد. از این رو، اقدامی در چارچوب فعالیت‌های اداری/دولتی، مصداق فساد می‌یابد که از دید مردم جامعه غیر اخلاقی و مضر باشد.

با این حال، یک محقق علوم سیاسی به نام «هیدن هایمر» فساد اداری را به سه قسم؛ سیاه، خاکستری، و سفید تقسیم می‌کند:

۱. فساد اداری سیاه: کاری که از نظر عام جامعه و توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه و مجازات شود. برای مثال، می‌توان از دریافت رشوه برای نادیده‌گرفتن معیارهای ایمنی در احداث ساختمان نام برد.

۲. فساد اداری خاکستری: کاری که از نظر نخبگان منفور است؛ اما توده‌های مردم به آن بی‌اعتنا اند؛ مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم از محبوبیت چندانی برخوردار نیستند و کسی غیر از نخبگان سیاسی به مفید بودن آن‌ها معتقد نیست.

۳. فساد اداری سفید: کاری که ظاهراً مخالف قوانین است، اما اکثر اعضای جامعه (نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی) آن‌را چندان قدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه و مجازات عامل آن باشد؛ مثل چشم‌پوشی از موارد نقض مقررات که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی، ضرورت خود را از دست داده‌اند.

اگر چه فساد فراگیر در بسیاری از کشورهای در حال توسعه وجود دارد و این امر به دلیل ساختارهای سست و آسیب‌پذیر این کشورها است، اما فساد نظام‌مند و نهادینه‌شده، اصلاحات سیاسی و اقتصادی اعمال شده در این کشورها را به‌طور جدی تهدید می‌کند. بدین ترتیب در می‌یابیم که فساد، مسأله‌ی مربوط به همه سیستم‌های حکومتی با هر نوع رویکرد اقتصادی است؛ ولی شدت، ضعف، گستره و عمق آن در جوامع گوناگون و فرهنگ‌های مختلف متفاوت است (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳).

سطوح فساد اداری

فساد اداری عمدتاً در دو سطح تظاهر می‌یابد:

سطح اول، مفاسدی است که بیش‌تر با نخبگان سیاسی مرتبط بوده، کارمندان عالی‌رتبه‌ی سازمان‌ها و مقامات ارشد دولت‌ها درگیر این نوع فساد هستند. احزاب سیاسی در این نوعی از فساد درگیرند و زدوبندهای سیاسی، هم‌زاد این نوع فسادها به‌شمار می‌آید. این نوع مفاسد، در بخش‌های «واردات»، «خریدهای خارجی و داخلی کلان»، «بخش‌های مرتبط با فروش منابع زیرزمینی» و «پروژه‌های بزرگ عمرانی» رخ می‌دهد.

فساد در سطح دوم، غالباً در میان کارمندان رده‌پایین شکل می‌گیرد و در این نوع مفاسد، «رشوه‌های عمومی»، «کارسازی‌های غیر قانونی» و موارد از این دست قابل ذکر است. فساد در سطح دوم اصولاً با بخش خصوصی و سطح عمومی جامعه درگیر و در ارتباط است (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳).

علاوه بر تقسیم‌بندی سطوح فساد اداری که در بالا بدان اشاره شد، دسته‌بندی دیگری در مورد سطوح فساد، از سوی برخی از نویسندگان مطرح شده است که در زیر به آن پرداخته شده است:

۱. فساد تصادفی و فساد نظام‌مند: درجه‌ی شیوع فساد در میان جوامع مختلف متفاوت است و از درجه‌ی کم و استثنایی تا درجه‌ی بسیار رایج و قاعده‌مند تغییر می‌کند. اگر فساد کم باشد به آسانی

قابل کشف و مجازات و نابودی است؛ اما وقتی فساد در جامعه بسیار رایج شود و به شکل قاعده‌مند در آید، احتمال کشف فساد و مجازات مجرمان، کاهش و انگیزه‌های دست زدن به فساد افزایش می‌یابد؛ زیرا بر خلاف حالت اتفاقی، طرفین تمایلی به گزارش کردن خلاف به مراجع ذیصلاح ندارند. هر جا فساد قاعده‌مند شده باشد، نهادها، قوانین و ضوابط رفتاری با الگوهای ناصواب دیوان سالاران و کارگزاران دولتی مفسد تطابق می‌یابند. در این حالت، رشوه نیز می‌تواند باعث کند شدن رسیده‌گی به پرونده‌ها شود. یکی از متفکران به نام «هربرت ورلین» فساد اتفاقی را به انجام خطا در بازی فوتبال تشبیه کرده است که داور با نشان دادن کارت، بازی‌کن را جریمه می‌کند؛ در حالی که فساد نظام‌مند مانند تشویق خشونت در بازی فوتبال است؛ به طوری که بازی تغییر ماهیت می‌دهد و به عامل درگیری تبدیل می‌شود. این شکلی از فساد، توسعه‌ی اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه را تهدید می‌کند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، ص ۱۹).

۲. فساد سازمان یافته یا فساد فردی: در نظام اداری که فساد سازمان یافته وجود دارد، سرمایه‌گذاران می‌دانند به چه کسانی رشوه دهند و چه چیزی در قبال رشوه به دست آورند و اطمینان دارند که مجوزهای لازم را برای بنگاه‌های خود اخذ می‌کنند. فساد سازمان یافته، هنگامی اتفاق می‌افتد که وجه (رشوه) مورد نیاز و دریافت‌کننده‌ی آن، معین است و پرداخت وجه، موجب تضمین اجرای سفارش مورد نظر رشوه‌دهنده می‌شود. برخی چنین استدلال می‌کنند که فساد سازمان یافته ضرر کم‌تری دارد، چون در چنین نظامی، یک دیوان‌سالار فاسد، سهم کاملاً معینی از سود بنگاه را طلب می‌کند و نفع او در موفقیت بنگاه است.

در فساد فردی، سرمایه‌گذاران باید به چندین مقام رسمی رشوه بدهند و ضمانتی هم نیست که با تقاضای رشوه‌ی بیش‌تری روبه‌رو نشوند و مجوزهای لازم نیز تهیه شود. فساد سازمان یافته در کلیه سطوح مختلف دولت که مأموران دولتی و سیاست‌مداران هر دو به‌نحوی یک‌سان تقریباً در تمام دستگاه‌های دولتی در آن مشارکت دارند. فساد سازمان یافته، در واقع پدیده‌ی سیاسی است که در لوای آن، کارگزاران و عمال دولتی با سوء استفاده از موقعیت اداری، برای انتقال منافع و عواید نام‌شروع به خود و وابستگان شان، برنامه‌ریزی می‌کنند. در واقع، این گروه با بسط وظایف دولت در زمینه‌های مالی، تنظیم بازار و نظارت بر آن و تصدی خدمات مهم و نیز حذف با تضعیف رقابت اقتصادی، در صدد برخواهند آمد که جریان منافع و عواید نام‌شروع را از طریق مجاری رسمی به مسیر دل‌خواه هدایت کنند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳).

۳. فساد کلان، فساد خرد: فساد در سطح کلان با فساد در سطح خرد کاملاً متفاوت است؛ به گونه‌ای که فساد دولت‌مردان، وزرا و کارمندان عالی‌رتبه را فساد کلان و فساد کارمندان جزء مثل افراد پولیس و مأموران گمرگ را فساد خرد می‌گویند. کنترل فساد کلان، مقدم بر فساد خرد است؛ زیرا بدون کنترل فساد کلان، امیدی به حل مشکل فساد خرد نیست. فساد کلان، فساد است که توسط مقامات رده بالای اداری به صورت گروهی، شبکه‌یی با مبالغ قابل توجه صورت می‌گیرد. مرتکبان این نوع فساد، از صاحبان زر و زور هستند و با آن زیان‌ها و خسارات غیر قابل جبرانی بر پیکر اجتماع وارد می‌سازند، کم‌تر تحت تعقیب و مجازات دستگاه عدالت قرار می‌گیرند. این گروه با برخورداری از «توان توجیه» یا «حمایت» یا «امکان فرار» اصولاً مصئون از تعقیب می‌مانند. مطالعات نشان می‌دهد که در کشورهای مختلف، فساد اداری در رده‌های میانی و پایینی نظام اداری تا حد زیادی به میزان فساد در بین سیاست‌گذاران و کارمندان عالی رتبه، بستگی دارد. چنانچه قسمتی از هیأت حاکمه فاسد باشد، برای دستیابی به درآمدهای فاسد از یک سو به کمک مدیران میانی، نیازمند است و از سوی دیگر، ناچار است نهادهای نظارتی و حساب‌رسی، مطبوعات، و نقش مراجع قضایی را تضعیف کند (دوناتلا، ۱۳۷۵، ص ۱۸).

علل ظهور و گسترش فساد اداری

فساد اداری به عنوان پدیده‌ی عام و جهانی در تمام ابعاد زندگی انسان رسوخ نموده و هر روز به شکل‌های متنوعی خود را بر ما تحمیل می‌نماید. فساد مسأله‌ی است که در تمام ادوار گریبان‌گیر جوامع بشری بوده و فکر و اندیشه‌ی انسان‌های آزاده و اندیشمندان متعهد را جهت اصلاح به خود معطوف داشته است. امروزه فساد اداری به یک معضل جهانی مبدل شده و دولت‌ها آگاه‌اند که فساد باعث آسیب‌های بسیاری می‌شود و هیچ حد و مرزی هم نمی‌شناسد (افضلی، ۱۳۹۰).

ظهور فساد اداری مستلزم وجود شرایط خاصی است و علاوه‌تأ ریشه‌ها و عوامل تسهیل‌کننده‌ی دارد. اگر چه فهرست عوامل مهم بروز فساد شاید کاری باشد دشوار اما با وجود آن‌هم عواملی که در چهار مقوله‌ی اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی جای دارد، عبارت‌اند از:

عدم موجودیت مدیریت یک‌پارچه، بحران بی‌اعتمادی، مشکلات اقتصادی، بیم‌افزایش تورم و عدم اطمینان به آینده‌ی شغلی، ابهام در سیاست‌ها، عدم توجه به اصل شایسته‌سالاری و واگذاری مسؤولیت‌های حساس به افراد غیرمتعهد و بی‌سواد و کم‌تجربه، فراگیری پدیده‌ی خویشاوندگرایی، ضعف دستگاه‌های عدلی و قضایی و عدم هماهنگی‌های لازم در جنبه‌ی نظارت و کنترل، عدم

موجودیت شفافیت و نبود پاسخ‌گویی در فعالیت‌های اداری، فقدان وجدان کاری و عدم توجه به ارزش‌های جامعه، عدم موجودیت دستگاه تأمین اجتماعی مخصوصاً برای حمایت از کارکنان دولت، حمایت‌های سیاسی از برخی مسؤولان در دستگاه دولت، قانون‌گریزی، دستگاه پیچیده و سرگیج‌کننده‌ی دیوان سالاری، تنظیم غیرعلاقه‌ی معاشات مأمورین، تفویض اختیارات بیش از حد و سوء استفاده از آن، عدم موجودیت نظام تشویق و تنبه مناسب، مدرن‌سالاری شتابان فرهنگی که ارزش‌های متفاوت را درهم می‌آمیزد، عدم آشنایی مأمورین و کارمندان با قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های اداری.

به‌طور خلاصه، در زیر ریشه‌های اصلی بروز و گسترش فساد اداری بررسی می‌شوند.

الف: ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی: شاید مهم‌ترین عوامل فساد، مسایل فرهنگی و عقیدتی باشد. فرهنگ عمومی جامعه، ارزش‌ها و هنجارهای حاکم بر افراد و اجتماع و عقاید و باورهای مردم نقش محوری در این زمینه دارد. مادی‌گرایی، فردی‌گرایی، مصرف‌زدگی، کاهش قبح تخلفات در سازمان و جامعه و مهم‌تر از همه ضعف ایمان و وجدان‌کاری از مهم‌ترین ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی فساد اداری هستند.

ب: ریشه‌های اقتصادی: عدم ثبات اقتصادی، تورم لجام‌گسیخته، رکود، کاهش درآمدها و قدرت خرید مردم، عدم عدالت اقتصادی و اجتماعی، توزیع نامناسب امکانات و تسهیلات در جامعه و امثال این موارد از عمده‌ترین ریشه‌های اقتصادی فساد اداری به شمار می‌آیند.

و عوامل تسهیل‌کننده‌ی فساد اداری موارد آتی است:

الف: عوامل سیاسی: عدم استقلال کامل قوه‌ی قضائیه و نفوذ قوه‌ی مجریه بر آن و برد ستگاه‌های نظارت و بازرسی، فشار گروه‌های ذی‌نفوذ در داخل و خارج سازمان، فساد مدیران عالی‌رتبه، جوسازی و غوغا سالاری، توصیه‌ی برای در امان ماندن مدیران مختلف از مجازات‌ها و تساهل و تسامح نسبت به موارد مشاهده شده از عوامل سیاسی تسهیل‌کننده‌ی جریان فساد تلقی می‌شوند.

ب: عوامل اداری: تشکیلات و ساختار اداری غیر کارآمد، حجیم و نامتنا سب با اهداف و وظایف، پیچیدگی قوانین و مقررات و تعداد بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری، مدیران غیر مؤثر، فقدان نظام شایسته سالاری، وجود تبعیضات در 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 ناآگاهی ارباب رجوع به فرایندهای اداری و حقوق خود از عوامل اداری تسهیل‌کننده‌ی فساد اداری هستند.

با توضیح که درباره ریشه‌ها، شرایط و عوامل تسهیل‌کننده‌ی فساد اداری ارائه شد، اینک می‌توان از عمده‌ترین علل متداول در پیدایش و گسترش فساد اداری نام برد.

۱. اختلاف فاحش میان میزان درآمد کارکنان و حجم هزینه‌های آنان: شاید یکی از شایع‌ترین علل ارتکاب تخلفات اداری عدم تکافوی درآمد کارکنان با هزینه‌های آنان باشد.

۲. روابط خویشاوندی: در جوامع گرم که در آن‌ها ارزش‌های سنتی بر روابط بین افراد حاکم است. روابط خویشاوندی یکی از علل فساد اداری را تشکیل می‌دهد. در چنین مواقعی نمی‌توان از کارکنان بخش عمومی انتظار داشت که به سهولت براساس ضوابط رفتار نمایند و به علاوه استقرار یک نظام بوروکراتیک سالم در این جوامع غیرممکن به نظر می‌رسد.

۳. وسعت دامنه‌ی دخالت‌های دولت در تصدی امور: شواهد حاکی از این واقعیت است که هرچه میزان تصدی‌گری دولت بیشتر باشد، زمینه‌ی برای ظهور و شیوع فساد نیز مهیاتر خواهد شد. چنان‌که گفته می‌شود: عرصه‌های بروز فساد پایه‌پای پیچیدگی دستگاه دولت که وظایف جدید نظارت و مدیریت را نیز به عهده گرفته است، وسعت می‌یابد.

۴. افراط در وضع قوانین و محدود نمودن بخش خصوصی: هنگامی که قوانین و مقررات بیش از حد نیاز وجود داشته باشد، شهروندان دچار وسوسه دورزدن آن‌ها خواهند شد و از سوی دیگر، کارکنان فاسد نیز طوری رفتار خواهند نمود که ارباب رجوع بپذیرد که قوانین و مقررات موانعی هستند که روند انجام امور او را کند می‌کند و در این جاست که در نتیجه‌ی توافقات ضمنی و سپس آشکار میان کارمندان و ارباب رجوع، فساد اداری رخ می‌دهد. کیفیت و کمیت قوانین و مقررات تا حدی در تولید و تکثیر فساد اداری مؤثر است.

۵. عدم حساسیت جامعه نسبت به معیارهای اخلاقی: درجه‌ی حساسیت جامعه به معیارهای اخلاقی، یکی از عوامل تعیین‌کننده حجم فساد اداری در جامعه است. چنان‌چه سطح اخلاق عمومی بالا باشد، نخست آن‌که هزینه‌های روانی و اخلاقی تخلفات اداری بیشتر خواهد بود؛ دوم خطر کشف و تنبیه و هزینه‌های ناشی از آن نیز افزایش خواهد یافت.

۶. افزایش شهرنشینی: افزایش شهرنشینی به دلیل گسترش تقاضا برای خدمات دولتی و توسعه بخش خصوصی که در پی تسریع در جریان امور خود هستند و هم‌چنین دامن‌زدن به بوروکراسی و بالا بردن حجم فعالیت‌های عمومی، فرصت‌های ارتکاب فساد اداری را افزایش می‌دهد.

۷. دامنه‌ی فعالیت‌های نظارتی و تنبیهی دولت: اگر چه نظارت اثربخش یکی از عوامل مهم در پیش‌گیری از وقوع کج‌روی‌ها تلقی می‌شود ولی نظارت در درون خود آستن نوعی تعارض نیز است؛ چرا که یکی از دلایل تمایل به فساد، شدت نظارتی است که از سوی دستگاه‌های نظارتی بر فعالیت‌های بخش عمومی اعمال می‌شود، از جمله نظارت بر صدور مجوزها، وضع جرایم در قبال تخلفات، نظارت بر خریدهای دولتی، سرمایه‌گذاری‌ها و اعتبارات.

۸. امنیت ناشی از فضای آلوده به فساد: این‌که گفته می‌شود «فساد، فساد می‌آورد» یکی از درست‌ترین عبارات موجود در ادبیات فساد است. چرا که میزان وجود فساد و مقدار فضایی که به فساد آلوده شده است، یکی از مناسب‌ترین زمینه‌های گسترش آن است. در یک فضای آلوده به فساد فرصت‌های فساد زیاد بوده و خطر به دام افتادن نیز بسیار کم است و این به معنای سرعت یافتن فعالیت‌های ناسالم از سوی کارکنان و مراجعان فساد است.

۹. تساهل و تسامح نسبت به فساد: عمده‌ترین دلایل چشم‌پوشی نسبت به فساد اداری عبارتند از:

الف) ترجیح برخی دولت‌ها در زمینه‌ی ارایه فرصت‌های کسب درآمد و موقعیت بهتر از طرق نامشروع به جای اعطایی امتیازات قانونی به حامیان سیاسی خود؛ ب) ناتوانی برخی دولت‌ها در افزایش حقوق و مزایای کارکنان متخصص خود باعث می‌شود تا با چشم‌پوشی در قبال موارد تخلف، به آن‌ها اجازه دهند تا با توسل به انواع فساد اداری وضعیت خود را بهبود بخشند و در مقابل سیستم هم بتوانند از خدمات آن‌ها هم‌چنان استفاده نمایند؛ ج) جلوگیری از بروز تفرقه و تنش در داخل هیأت حاکم در نتیجه‌ی افشای موارد فساد اداری؛ د) حفظ مشروعیت و آب‌رویی نظام از طریق مسکوت‌گذاردن مصادیق فساد اداری.

۱۰. حرص و طمع و مادی‌گری نیز یکی از دلایل فردی ارتکاب تخلفات اداری است: مانند عدم وجود شفافیت و پاسخ‌گویی در فعالیت‌های نظام اداری، اعطای اختیارات بیش از حد، به مدیران، عدم ثبات در مدیریت و عدم وجود امنیت شغلی برای کارکنان (قلی‌زاده، ۱۳۹۰).

از منظر دیگر، عوامل مؤثر بر فساد اداری به دو دسته: الف: عوامل درون سازمانی و ب: عوامل برون سازمانی تقسیم می‌شوند:

الف: عوامل درون سازمانی

۱. مسایل رفتاری کارکنان تحت سرپرستی و نیز ناتوانی مدیران در تأمین نیازهای بشری و رفع موانع رفتاری آنان؛

۲. امور ساختاری و سازمانی، مثل عدم تناسب امکانات بشری، مالی و اعتباری با اهداف و فعالیت‌های سازمان که ناشی از محدودیت در منابع انسانی و مالی یا ضعف سیستم‌های کنترل داخلی و... است.

ب: عوامل برون سازمانی

۱. نیازها، انتظارات متقن و غیر متقن اشخاص حقیقی و حقوقی مختلف دارای نفوذ در مردم؛

۲. مشکلات وضعی و اجرایی قوانین و مقررات مورد عمل؛

۳. عدم تناسب قوانین و مقررات با نیازها و اقتضایات جامعه، تغییرات و تحولات قوانین و بعضاً تعارض آن‌ها با یک‌دیگر. هم‌چنین وجود ابهام یا اجمال در نصوص برخی از قوانین و مقررات و قابلیت تعبیر و تفاسیر متعدد از آن‌ها، و عدم انطباق دستورالعمل‌ها و آیین برنامه‌های مدون با مفاد قوانین مربوط؛

۴. مسایل و مشکلات مربوط به جذب، آموزش و نگه‌داری افراد متخصص و کارآمد؛

۵. عملکرد مدیران قبلی و تأثیرگذاری آن بر عملکرد جاری دستگاه اجرایی.

در مجموع، یکی از مهم‌ترین دلایل اشاعه‌ی فساد اداری، عدم ساختارهای شفاف و روشن انجام امور در سازمان‌ها است. در محیط‌های اداری غیر شفاف و مبهم، امکان کج‌روی‌های اداری افزایش می‌یابد و انجام رفتارهای فسادآلود تسهیل می‌شود. بنابراین، می‌توان ادعا کرد که مؤثرترین کارآمدترین شیوه‌ی مبارزه با فساد اداری، خروج از فضای تاریک و سایه، و شفاف‌سازی محیط و ساختار اداری است (سریزدی، ۱۳۸۶).

پیامدهای فساد اداری و راه‌کارهای برون‌رفت

فساد از شاخص‌هایی است که هر چه زیادت‌تر شود، فاصله از حکم‌رانی خوب نیز بیشتر می‌شود؛ به عبارتی دیگر، رابطه‌ی معکوسی میان میزان فساد و حکم‌رانی خوب و رابطه مستقیمی میان فساد و حکم‌رانی بد وجود دارد. مسأله‌ی فساد، در تمام ادوار، گریبان‌گیر دولت‌ها و دغدغه‌ی فکری بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی بوده است. ویتوتانزی، دانت، ماکیاولی، منتسکیو، روسو، بنتام و برخی

دیگر از فلاسفه نیز در این مورد اظهار نظر کرده اند. برای نمونه، ماکیاولی اعتقاد دارد که فساد جریانی است که طی آن موازین اخلاقی افراد، سست و فضیلت و تقوای آنان نابود می‌شود (یعقوبی، ۱۳۹۱). در زیر پیامدهای فساد اداری به بررسی گرفته شده است:

الف: پیامدها

فساد اداری صرفاً پیامدهای منفی دربر ندارد، بلکه در شرایط نامساعد اقتصادی و اجتماعی، فساد و پیامدهای آن می‌تواند هم از لحاظ اجتماعی و هم از لحاظ فردی، کارساز باشد؛ اما اکثر محققان برای فساد پیامدهای منفی را در نظر گرفته اند و آن را برای رشد و توسعه، مخرب می‌دانند که برخی از این پیامدها عبارتند از:

۱. فساد اداری از طریق خدشه وارد کردن بر سیاست‌های دولت در مقابله با منافع و اهداف اکثریت، باعث ائتلاف منابع ملی می‌شود؛ آن‌هم درست در زمانی که این منابع باید به شیوه‌های تداوم‌پذیر بهره‌برداری شوند.

۲. فساد اداری مانع از رشد رقابت سالم و موجب خنثی شدن تلاش‌ها در جهت کاهش فقر و تبعیض اجتماعی می‌شود.

۳. فساد اداری با تضعیف انگیزه‌ها، موجب زیان‌های اجتماعی و با تضعیف نهادهای موجود، باعث زیان سیاسی و با توزیع ناعادلانه‌ی منابع، موجب زیان‌های اقتصادی می‌شود.

۴. فساد اداری از میزان اثربخشی و مشروعیت دولت‌ها می‌کاهد، ثبات جوامع را به خطر می‌اندازد و ارزش‌های دموکراسی و اخلاقیات را مخدوش ساخته، از این طریق مانع توسعه‌ی سیاسی، اجتماعی و اقتصادی می‌شود.

۵. فساد اداری به افزایش هزینه‌ی معاملات و کاهش امکان پیش‌بینی‌های اقتصادی منجر می‌شود و مانع از توسعه‌ی پایدار است.

۶. فساد اداری منجر به هدر رفتن سرمایه‌گذاری‌های انجام شده روی منابع انسانی، کم‌رنگ شدن فضایل اخلاقی و ایجاد ارزش‌های منفی در سازمان می‌شود.

۷. فساد اداری موجب تضعیف اعتقاد مردم به توانایی و اراده‌ی سیاسی دولت برای جلوگیری از زیاده‌طلبی‌ها و نیز باعث قطع امید مردم به آینده‌ی بهتر می‌شود (اندریا مبلومیادافا، ۱۳۷۵، ص ۲۷).

ب: راه کارهای برون رفت

به منظور جلوگیری از گسترش فساد اداری و کنترل آن می بایست علل و ریشه های بروز این پدیده را به طور دقیق شناخت و این شناخت با مطالعه ی دقیق نظام اداری و تعاملات آن با نظام های اجتماعی و فرهنگی، سیاسی و اقتصادی ممکن خواهد شد. برای شناخت نظام اداری باید به ابعاد مختلف آن توجه نماییم. یکی از مهم ترین ابعاد نظام اداری، بعد سازمانی است که نقاط ضعف آن، بروز و اشاعه ی فساد اداری، و اصلاح آن می تواند کاهش و مهار فساد اداری را به دنبال داشته باشد.

در راستای مبارزه با فساد اداری، اعمال اقدامات بازدارنده و پیش گیرانه، برخورد با تخلفات احتمالی، شفاف کردن رویه ها و توسعه ی درست کاری، اقداماتی به شرح زیر توصیه می شود:

اصلاح کردن نظام اداری و ساختار آن، مصرف و سطح زندگی کارمندان دولت، جلوگیری از فساد استخدامی، ایجاد و تقویت نهادهای مستقل و دائمی برای مبارزه با فساد اداری و ارتقای پویایی و هماهنگی دستگاه های نظارتی برای حذف فساد اداری، آموزش مدیران دولتی در زمینه ی آشنایی با فساد اداری و شیوه های مقابله با آن، آزادی و مصوونیت مطبوعات در ارایه ی گزارش و افشاگری فساد اداری، تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاگری، پاسخ گویی سیاستمداران و کارکنان و حسابرسی از آن ها، کاهش فساد اداری به وسیله ی حذف مقررات زاید و بوروکراسی اداری، جرم انگاری، شناسایی و کدبندی عناوین مجرمانه ی فساد اداری در قوانین موضوعه و اعمال تنبیه و جریمه های سنگین و پرداخت هزینه ی بالای عمل، روزآمد کردن قوانین با توجه به شرایط اقتصادی اجتماعی و ایجاد تحول در آن ها، بهره برداری از سیستم های اطلاعاتی، شفاف سازی و اطلاع رسانی امور، نظام مند کردن سیستم های مالی و حسابرسی، توسعه ی نهادهای مدنی و سازمان های مردم نهاد، برخورد قاطع و بدون تبعیض با مرتکبان مصادیق فساد مالی، فرهنگ سازی و تقویت باورهای مردمی در جریان مبارزه با فساد، اجرای مطالعات و پژوهش های راهبردی، اجرای دوره های آموزشی و دانش افزایی، ایجاد انگیزه و ارتقای سیستم های مالی و حسابرسی، ایجاد انگیزه و ارتقای سیستم های رفاهی و حقوق کارکنان، اجرای سیستم های مدیریت کیفیت، حذف کلیه انحصارات، امتیازات، دسترسی عمومی به اطلاعات دولتی و مهم تر از همه، رعایت احترام و حفظ استقلال قوه ی قضاییه و تضمین استقلال و امنیت قضات در برخورد با عاملان فساد، در عمل و نه در شعار. اجرای این توصیه ها و پیشنهادها، هر جا نیاز به اصلاح قوانین و مقررات یا اساساً جرم انگاری مصادیق و عناوین مجرمانه باشد، از وظایف مراجع قانون گذار است. هم چنین اقدامات اجرایی و

حاکمیتی بر عهده‌ی دولت و اعمال نظارت‌های لازم بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین بر دوش مراجع نظارتی بالاخص سازمان بازرسی کل کشورها است (شفیع زاده، ۱۳۸۹، ص ۱۸۶).

با توجه به این که فساد یک امر اجتناب‌ناپذیر است، راهبردهای مبارزه با آن در عرصه‌ی اداری یک واقعیت جدی و غیر قابل انکار است، که ایجاب ایجاد یک استراتژی عمیق و دقیق را در جهت مهار نمودن آن می‌نماید که ایجاد چنین میکانیزمی بستگی به شناسایی عوامل تأثیرگذار و پیامدهای ناشی از آن دارد. مشارکت اخلاقی و آموزه‌های دینی، سرشار از راه‌کارها و راه‌حل‌های پیش‌گیری از بروز فساد در جامعه و مبارزه با آن می‌باشد. چنان‌که پیامبران الهی و پیشوایان دین، در عمل نیز اهتمام جدی به این امر داشته‌اند. ارزش‌های اخلاقی متضمن حاکمیت قانون و مشروعیت آن در جامعه‌اند، زیرا اخلاق، زیربنای ثبات فرهنگی، اجتماعی و سیاسی یک جامعه را فراهم می‌کند. در همین راستا باید راه‌کارهای بسیار حیاتی و مهمی را اتخاذ کرد تا علاوه بر فعالیت و تلاش جمعی و همگانی آحاد جامعه، بتوان در بلندمدت از ثمرات آن نیز بهره‌مند شد. راه‌کارهایی از قبیل افزایش زمینه‌های مشارکت مردم در امور اجتماعی، احیای حس مسئولیت‌پذیری اجتماعی، ترویج فرهنگ وظیفه‌شناسی و وجدان‌کاری، تقویت پابندی انسان‌ها به اصول و ارزش‌های اخلاقی و باورهای انسانی که می‌توانند در سایه‌ی اصول دین اسلام، به تقویت و گسترش فرهنگ اخلاق‌مداری در سازمان‌های دولتی در مبارزه با فساد اقدام کنند. هم‌چنین ضعف مدیریتی از جمله عوامل سازمانی مؤثر در فساد اداری است. بنابراین، مدیران سازمان‌ها تلاش نمایند تا با استفاده از ایجاد نظام‌های اطلاع‌رسانی پیشرفته و هماهنگ میان بخش‌های مختلف سازمان‌های دولتی، حساب‌رسی از دارایی‌ها و اموال آن‌ها، توجه کافی به آموزش مستمر حین و ضمن خدمت کارکنان، شایسته‌سالاری در استخدام کارکنان و ایجاد نظام پاسخ‌گویی مناسب به شکایات ارباب رجوع و اطلاع‌رسانی شفاف و به‌موقع، زمینه‌سازی‌های لازم را در جهت افزایش کنترل و نظارت سازمانی و ایجاد موانعی مؤثر برای کاهش فساد اداری فراهم آورند.

اگر به تاریخ تشکل دولت در تمدن بشری رجوع کنیم، به‌خوبی در میابیم که اداره همزمان با آن به‌وجود آمده است. هر چند که بحث ما روی ابتدایی بودن و یا شکل اولیه‌ی دولت یا اداره نیست، در اصل بحث ما روی اینست که می‌خواهیم بگویم، دولت و اداره لازم و ملزوم هم هستند، چون تمام جریانات و کارکردهای دولت از نوع سیاست‌گذاری‌ها گرفته تا به عرضه‌ی خدمات اولیه، از طریق اداره صورت می‌گیرد، حتی در بدوی‌ترین حالت زندگی بشری که نوع اداره‌ی قبیلوی و بومی وجود داشته، چنین بوده که به اساس فیصله و تصمیم‌گیری سران و بزرگان، با وضع چند ماده‌ی خیلی ساده در بین

خود شان، قانون را اساس و پایه‌گذاری کرده اند و توسط همان مواد قانونی حاکمیت قبیلوی خویش را به پیش برده اند و حکومت قبیلوی و اداره را شکل داده اند، اما در کنار آن فساد اداری هم پدید آمده است.

در زیر به وظایف دولت در قبال مبارزه با فساد اداری اشاره شده است:

۱. انتخاب رییس دولت و وزرای کابینه: در این بخش بحث ما روی دولت منتخب و مردمی است که شخص رییس جمهور در یک انتخابات آزاد و شفاف احراز مقام می‌کند و رهبریت دولت را به دست می‌گیرد، رهبریت خوب دولت، یعنی شخص رییس جمهور باید نهایت توجه و دقت را در انتخاب اعضای کابینه‌ی حکومت خود داشته باشد و این توجه و دقت از مدیریت قوی و جدی سرچشمه می‌گیرد که شخص رییس جمهور از آن برخوردار می‌باشد. البته وزرای کابینه هم باید به مثل رییس جمهور منتخب از همان صفات یعنی مدیریت قوی و جدی برخوردار باشند، زیرا انتخاب خوب و مدیریت قوی یکی از نشانه‌های دولت خوب و مؤفق است که حتی در مورد گزینش و کاندیدای پایین‌رتبه‌ترین مأمور دولت نیز در نظر گرفته شود و عملی گردد.

۲. انتخاب و گزینش طراحان قانون اداره: یکی از وظایف مهم دولت بعد از انتخابات، تشکیل یک اداره‌ی سالم و عاری از هر نوع فساد اداری است که در شکل‌گیری آن تدوین یک قانون منسجم و جامع برای آن اداره لازم و ضروری پنداشته می‌شود. این قانون اداری اهداف مشخص خود را دارد که در نشست‌های مکرر اهل خیره، متخصصان و کارشناسان اداره، اقتصاد دانان، حقوق دانان، جامعه‌شناسان، مشاورین و علمای دینی و فقه‌ها، طرح‌ریزی و تدوین می‌گردد. مسؤولیت و مکلفیت دولت آن است تا در موقع انتخاب اهل خیره، متخصصان و کارشناسان اداره، اقتصاددانان، حقوق دانان، جامعه‌شناسان، مشاورین و علمای دینی و فقه‌ها نهایت دقت را به خرج بدهد و تنها به علم و تخصص آن‌ها اکتفا نکرده بلکه ایمان‌داری، صداقت و راست‌کاری آن‌ها را در قبال مردم و جامعه‌ی شان نیز در نظر بگیرد، تا راه هر نوع فساد که از جهت آن‌ها متوجه طرح و تدوین قانون اداره می‌شود، مسدود گردد، البته در موقع طرح و تدوین قانون اداره لازم است که به هیچ منبع داخلی و خارجی صلاحیت و اجازه‌ی این را ندهند تا با تداخل شان در موقع طرح و تدوین قانون اداری، با اغراض شخصی‌شان چپ از تمایلات (مذهبی، قومی، حزبی، نژادی، سمتی، زبانی، و یا هم به اساس دستور سازمان و شبکه‌ی) که گردانندگان برنامه‌های سیستماتیک و طرح‌ریزی شده‌ی فساد مالی و اداری در سطح ملی و بین‌المللی هستند، قانون را طوری دست‌کاری کنند که منافع آن‌ها را در نظر گرفته باشد. تا دولت و شخص رییس جمهور

افتخار تصویب قانون اداری جامع و کامل را داشته باشند و به این ترتیب از شکل‌گیری و ریشه‌ی شدن فساد اداری ممانعت قانونی به عمل بیاورند. البته آن‌چه که در موقع طرح و تصویب قانون اداری باید در نظر گرفته شود، این است که اگر گنجایش جرح و تعدیل در قانون قبلی اداری وجود داشته باشد که چه بهتر، در غیر آن باید روی قانون اداری جدید نظر به مقتضای روزگار کنند و آن را جامه‌ی عمل بپوشانند، تا دولت ازین ناحیه دچار بحران اقتصادی و فساد مالی نگردد.

۳. شایسته‌سالاری: بعد از طرح و تصویب قانون اداره، جهت اجرای آن به صورت عملی در ادارات دولتی، ضرورت بر آن است تا آن‌چه را که به نام قانون اداره تصویب نموده اند صورت عملی بدهند، پیاده نمودن چنین قانون ایجاب می‌کند که افراد شایسته را در پست‌های دولتی باید استخدام نمایند زیرا شایسته‌سالاری یکی از ارکان اداره‌ی سالم و عاری از فساد است. خصوصیت یک اداره‌ی شایسته‌سالار این است که مأمورینش را به اساس شایستگی آن‌ها بر می‌گزینند، یعنی که سوابق کاری و تحصیلی آن‌ها را بررسی کرده و بر اساس شرکت در رقابت آزاد با عبور از یک سلسله آزمون‌های مسلکی و تخصصی، شایسته‌ترین کاندیدها را بر می‌گزینند که از هر نگاه واجد همان شرایط مطرح شده و مطلوب می‌باشند. جهت به وجود آوردن یک مدیریت سالم آن‌چه را که باید انجام بدهند این است که مدیران با ایمان، جدی، صادق و راست‌کار را برگزینند که در مورد مدیران ازین دست حضرت علی (کرم الله وجهه) چنین فرموده اند: "پس از انتخاب قاضی، هرچه بیشتر در قضاوت‌های او ببینیش و آن قدر به او ببخش که نیازهای او برطرف شود و به مردم نیازمند نباشد و از نظر مقام و منزلت، آن قدر او را گرمی دار که نزدیکان تو، نفوذ در او طمع نکنند تا از توطئه آنان نزد تو در امان باشد." بلی، انتخاب مدیران با معاش کم و ناتوانی‌های اقتصادی و مالی شان سبب می‌شود تا به رشوت پناه ببرند. ضروری است که مدام در استخدام مدیران از دقت بیشتر کار گرفته شود، باید برای یک مدیر به حدی صلاحیت اجرایی داده شود تا او بتواند در برخورد با فساد پیشگان به دست باز عمل کند و آن‌ها را به سزای اعمال شان برساند. هیچ وقت یک مدیر بی‌صلاحیت و کم‌جرات نمی‌تواند قانون را به صورت درست تطبیق نماید.

۴. قانون‌سالاری: در نظام قانون‌سالار، رئیس دولت منتخب آن‌چه را که در اولویت‌های کاری اش، قبل از همه جهت پیاده کردن نظام سیاسی و طرز حکومت‌داری بر اساس دین و فرهنگ ملی قرار می‌دهد، عبارت از بودن شفافیت و دادن صلاحیت در اجراءات قوای سه‌گانه‌ی قضایه، مقننه و اجرائیه‌ی دولت است که بر اساس مواد قانون اساسی و بودن در دایره‌ی صلاحیت‌های اجرایی، هر یک از قوه‌ها عملکرد خود را آشکار می‌سازند. آن‌چه که به اجراءات قوای

سه‌گانه جامعه‌ی عمل می‌پوشاند، تأمین امنیت سراسری در قلمرو حکومت منتخب است و تطبیق قانون بالای هر یک از شهروندان در هر سطح اجتماعی که قرار داشته باشند، بدون رواداشتن تبعیض و تفاوت (عابدی جعفری، ۱۳۸۹).

نتیجه‌گیری

فساد اداری، پدیده‌ی است که در دنیای امروز به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه مطرح شده است و این پدیده صدمات جبران‌ناپذیری را بر توسعه‌ی جامعه تحمیل کرده است. فساد اداری و سوء استفاده از منابع مالی عمومی هم‌چنان یکی از مسائل مهم سازمان‌های اداری محسوب می‌گردد. تأثیر عوامل گوناگون در شکل‌گیری فساد، به آن ماهیت پیچیده‌ی داده است که در نتیجه‌ی آن بسیاری از برنامه‌های طراحی شده دولت‌ها برای مبارزه با فساد به شکست انجامیده است. تجربیات به‌دست آمده از اجرای این برنامه‌ها نشان‌گر این است که برای حذف یا کاهش این پدیده‌ی شوم در نظام اداری، نیازمند برنامه‌هایی هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن هم‌چون فرهنگ سازمانی پیش‌گیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد.

بررسی‌های به‌عمل آمده در باره‌ی فساد اداری در سطح جهان نشان می‌دهد که این پدیده روزبه‌روز پیچیده‌تر می‌شود و همین امر از اهمیت اتخاذ راه‌حل‌های جامع برای مبارزه با آن حکایت می‌کند. در به‌کارگیری راه‌کارهای مبارزه با فساد اداری باید توجه داشت که امروزه اشکال مختلفی فساد و از جمله فساد اداری به صورت نظام‌مند اتفاق می‌افتد و شبکه‌یی از افراد در آن دخالت دارند. از آن‌جا که فساد اداری موجب کاهش سرمایه‌گذاری و بهره‌وری آن، تقلیل سطح خدمات اجتماعی، افزایش هزینه‌ی زندگی و قیمت‌ها، کاهش رشد اقتصادی و در نهایت افزایش بیش‌تر فساد می‌گردد، واضح است که چنان‌چه با این پدیده‌ی شوم مقابله نشود، امید به رشد و توسعه و پیشرفت و رفاه نخواهد بود. بررسی‌های صورت گرفته، وجود ارتباط مستقیم بین فساد و ناکارآمدی در کشورهای توسعه‌نیافته و نیز رابطه‌ی مستقیم بین اندازه و بزرگی دولت فساد را نشان می‌دهد. محیط‌های سازمانی که زمینه‌ی فساد در آن‌ها به‌صورت بالقوه وجود دارد، چنان‌چه دارای سیستم‌های مناسب مسؤولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، نظارت و کنترل نباشد، می‌توانند به آسانی به سوی فساد میل کنند.

فساد سیاست‌های دولت را در تضاد با منافع اکثریت جامعه قرار داده، باعث هدررفتن منابع ملی گردیده و به کاهش اثربخشی دولت‌ها در هدایت امور می‌انجامد و از این طریق اعتماد افراد جامعه نسبت به ادارات کاهش یافته، بی‌تفاوتی، تبلی و بی‌کفایتی افزایش می‌یابد. فساد موجب، سیر

قهقرای جوامع و عقب‌ماندگی می‌شود. فساد مشروعیت نظام، حاکمیت قانون و ثبات سیاسی را از بین برده، بحران بی‌اعتمادی را ایجاد، نگرانی شدیدی را نسبت به آینده‌ی بهتر به‌وجود آورده، وحدت ملی را خدشه‌دار ساخته، رفاه و آسایش مردم را از بین برده، کارایی و مؤثریت را تنزل داده و با ایجاد موج بدبینی و تضعیف روحیه‌ی افراد صادق و درست‌کار مانع انجام فعالیت‌های درست گردیده، زمینه‌ی رشد و توسعه‌ی جامعه را با مشکل شدید روبرو می‌سازد.

راه‌کارهای آتی می‌تواند در کاهش و کنترل فساد اداری مؤثر باشند: مکانیسم مناسب نظم و انضباط در سازمان، کاهش شکاف اقتصادی بین کارکنان، حذف تبعیض بین کارکنان، افزایش درآمد حقوق‌بگیران، حذف قوانین و ضوابط مبهم، کاهش کمیت قوانین و مقررات، تناسب شدت مجازات متخلفان با جرائم، ایجاد امنیت شغلی، حذف روابط خویشاوندی (خویشاوندسالاری)، رضایت شغلی کارکنان، کاهش مداخله‌ی دولت در اقتصاد، ایجاد محیط سیاسی باثبات، دموکراسی و آزادی مطبوعات، آموزش شهروندان و گسترش فناوری اطلاعات.

جهت دستیابی به سازمان پایدار و به‌منظور جلوگیری از بروز فساد در سازمان‌ها، موارد زیر توصیه و پیشنهاد می‌گردد:

- آموزش کارکنان برای آشنایی با قوانین و مقررات تخلفات اداری، آئین‌نامه‌ی مبارزه با رشوه و قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد؛
- تشویق کارمندان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاگری؛
- اتخاذ راه‌کارهایی برای افزایش ثبات و امنیت شغلی کارکنان و مدیران؛
- سیستم ایجاد انگیزه و ارتقای رفاهی و حقوقی کارکنان؛
- مشارکت دادن کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها و استفاده از نقطه‌نظرهای آنان؛
- کاهش فساد اداری به‌وسیله‌ی حذف مقررات زاید و بوروکراسی اداری؛
- توجه بیشتر به نظام انتقادات و پیشنهادها؛
- بهبود وضعیت اقتصادی و معیشتی کارکنان؛
- فرهنگ‌سازی و تقویت باورهای مردمی در جریان مبارزه با فساد؛
- برخورد جدی با مدیران ارشد که دچار فساد و مرتکب تخلفات اداری می‌شوند؛
- اشاعه فرهنگ اسلامی از جمله مؤلفه‌های قناعت، صداقت، انصاف، عدالت و....
- ترویج فرهنگ مناسب کار برای جلوگیری از کم‌کاری با تکیه بر ارزش‌ها و هنجارهای اسلامی.

منابع

- افضل‌ی، عبدالرحمن. (۱۳۹۰). فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه، علل پیامدها و راه‌کارهای بیرون رفت «مجله حقوقی بین‌المللی، سال بیست و هشتم، شماره ۴۵، صص ۲۳۵-۲۵۴.
- اندریا مبلومیادافا، رشل. (۱۳۷۵). فساد و آشنا سازی. ترجمه افشین جهان‌دیده. تهران: پیام یونسکو، دوره بیست و هفتم، شماره ۳۱۳.
- تانزی، ویتو. (۱۳۹۱). مسأله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد. تهران: مجله اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۱۴۹.
- حسنی، علی و شمس، عبدالحمید. (۱۳۹۱). اسلام و پژوهش‌های مدیریتی. سال دوم، شماره اول، صص ۸۱-۱۰۴.
- دوناتلا، لاپورتا. (۱۳۷۵). فساد و دموکراسی. ترجمه افشین جهان‌دیده. تهران: پیام یونسکو، دوره بیست و هفتم، شماره ۳۱۳.
- سرداری، احمد. (۱۳۸۰). رویکرد بر ساختارهای اداری کشورهای در حال توسعه. تهران: انتشارات سیلاب.
- سریزدی، محمد. (۱۳۸۶). بررسی و تحلیل مفاد کنوانسیون ملل متحد راجع به جرایم سازمان‌یافته فراملی. تهران: مجله سیاست خارجی.
- شفیع‌زاده، حمید. (۱۳۸۹). ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد. تهران: فصل‌نامه علمی-تخصصی، سال دوم.
- صفری، سعید؛ نائی، حمید رضا. (۱۳۸۰). راه‌کارهای مبارزه با فساد اداری براساس ارزش‌های اسلامی، دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، مردادماه.
- عابدی جعفری، حسن و حبیبی، لیلی. (۱۳۸۹). مبارزه با فساد: نقش سازمان‌های مردم‌نهاد، مجموع مقالات همایش ارتقای سلامت اداری. تهران: انتشارات زمان نو.
- عباس‌زادگان، سید محمد. (۱۳۸۳). فساد اداری. تهران: انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- عطایی، امید. (۱۳۸۹). شاخص‌های ادراک فساد و راه‌کارهای اجرای آن، مجموع مقالات همایش ارتقای سلامت اداری. تهران: انتشارات زمان نو.
- قرنی، محمد و دیگران. (۱۳۸۹). بررسی و تحلیل رابطه فساد با اصول حکمرانی خوب و اثرپذیری آن از فرهنگ سازمانی (مطالعه موردی: فساد اداری)، مجموع مقالات همایش ارتقای سلامت اداری. تهران: انتشارات زمان نو.
- قلی‌زاده، امام. (۱۳۹۰). فساد اداری. تهران: انتشارات مشعل.
- مرعشلی، ندی. (۱۳۹۲). معجم مفردات الفاظ القرآن، طبع علی مطبوعه التقدم العربی.
- یعقوبی، نورمحمد. (۱۳۹۱). مدیریت دولتی (سیراندیشه‌های نوین). چاپ دوم. تهران: انتشارات سمت.