

بررسی فساد اداری و روشهای کنترل آن

سیدحمید خداداد حسینی ■

استادیار دانشگاه تربیت مدرس □□

محسن فرهادی نژاد ■

کارشناس ارشد مدیریت □□

چکیده

در این مقاله، هدف آن است که با ارائه یک تعریف عمومی از فساد در بخش اداری، انواع فساد اداری شامل فساد سیاسی، قانونی، و کارمندان مورد بررسی قرار گیرد. در این تحقیق، فساد اداری در قالب تمام این موارد مد نظر بوده و ادارات کل استان خراسان به عنوان جامعه آماری انتخاب و مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. نتایج تحقیق نشان داد که موقعیت اقتصادی، فرهنگ، ویژگیهای فردی و سازمانی، و کیفیت و کمیت قوانین و مقررات به ترتیب به عنوان مهمترین عوامل در فساد اداری تأثیر دارند. همچنین نتایج این بررسی نشان داد که عوامل متعددی شامل افزایش حقوق بخش دولتی، وضع مقررات و قوانین مؤثر، مطبوعات، آگاهی عمومی نسبت به مقررات و قوانین، سیستمهای مالی و کار، اصلاح ساختار اداری، عدم سیاسی کردن سیستم اداری، و خصوصی سازی می‌توانند در کنترل و جلوگیری از فساد اداری مؤثر باشند. نتایج این تحقیق دارای کاربردهای علمی و عملی برای سیاستگذاران و دست اندرکاران و مدیران اجرایی امور سازمانها است.

کلید واژه‌ها: فساد اداری، کنترل فساد اداری، بخش عمومی

۱. مقدمه

فساد اداری یکی از بیماریهای مزمن و در واقع کهنه‌ترین جراثیم نظام اداری تلقی می‌شود، چرا که پدیده‌ای همزاد دولت است؛ یعنی از هنگامی که فعالیت‌های بشر شکل سازمان یافته به خود گرفتند، فساد اداری نیز در نتیجه تعاملات درونی و تعامل با محیط، از متن سازمان ظهور کرد. آثار به دست آمده از اولین دولتهایی که در چین و هند تشکیل شدند، بیانگر نگرانی چندین هزار ساله دولتها نسبت به سوء استفاده افراد از امکانات و موقعیت دولتی است [۱]. این نگرانی

همچنان ادامه دارد و به ویژه امروزه به موازات گسترش فعالیتهای دولت در اداره جوامع و از سویی لزوم پاسخگویی بیشتر، نزد دولتها از اهمیت و حساسیت ویژه‌ای برخوردار شده و آنان را بر آن داشته تا به شکل جدیتر به این مسأله بیندیشند.

حساسیت موضوع برای جامعه ما به عنوان تنها نمونه عملی نظریه دولت - مذهب که در آن، نظام بر اساس ارزشها است و مشروعیتش بر پایه باورهای مذهبی مردم پی‌ریزی شده، طبیعتاً دو چندان است.

فساد اداری پدیده پیچیده‌ای است که ریشه در بسترهای گوناگون دارد که غالباً خارج از کنترل سازمان قرار دارند. فساد اداری تا حد زیادی متأثر از نظامهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و قضایی است و متقابلاً بر مشروعیت نظام سیاسی، کارایی نظام اداری و مطلوبیت نظام اجتماعی ضربات مهلکی وارد می‌آورد.

در حال حاضر، فساد اداری به عنوان دامی آشکار در برابر اقتدار نظامهای اداری در سراسر جهان قرار گرفته و تمامی جوامع به مناسبت شرایط سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، قانونی و ساختاری خاصی که در آن واقع شده‌اند، تا حدی در این دام گرفتارند و هر نظام به اقتضای شرایط و توانمندیهای خود در تلاش است به نوعی از این دام رهایی یابد و یا حداقل از درجه آسبتهای ناشی از آن بکاهد.

تحقیقات متعددی که در بخشهای مختلف جهان و توسط محققان مختلف صورت گرفته [۵، ۴، ۳، ۲] در سه نقطه با یکدیگر تلاقی می‌کنند. مطالعات نشان می‌دهند که اولاً فساد اداری به طور گسترده در اکثر نقاط جهان به ویژه در کشورهای در حال توسعه وجود دارد. ثانیاً این پدیده نه فقط از نظر نقص عدالت اداری و تضییع حقوق شهروندی، بلکه از نظر توسعه اقتصادی و سیاسی نیز برای جوامع بسیار زیانبار است و ثالثاً برخلاف تصور بسیاری از افراد که فساد اداری را مسأله‌ای اجتناب‌ناپذیر و حل‌ناشدنی تلقی می‌کنند، روشهای مؤثری برای مهار آن وجود دارد. بنابراین با پذیرفتن این سه واقعیت، یعنی (۱) فراگیر بودن (۲) زیانبار بودن و (۳) قابل کنترل بودن فساد اداری، ملزم خواهیم شد که برای کاستن از قلمرو فساد و تحدید زیانهای آن به اقدامات جدیتر و اصولیتر رو بیاوریم. چنین اقداماتی در جامعه ما که دوران اصلاحات و گذر به مرحله تکامل یافته‌تری از حیات خود قرار دارد، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از این رو، اقدام برای مواجهه با این مسأله اجتناب‌ناپذیر است و هر گام مؤثر به سوی مهار فساد اداری، مستلزم رسیدن به شناخت علمی از ماهیت، علل و پیامدهای آن است. بدین منظور این تحقیق در پی شناسایی علل پیدایش و گسترش فساد اداری و شناخت پیامدها و آثار آن بر نظام اداری، نظام سیاسی، نظام اقتصادی و نظام اجتماعی - فرهنگی جامعه است و بر اساس این شناخت، تدابیر و راهبردهای مناسب برای محدود کردن دامنه فساد اداری ارائه می‌گردد.

به نظر می‌رسد مناسبترین مدخل به منظور ورود به بحث فساد اداری، تجسم بشمای کلی فساد باشد. در یک نگاه کلی، عمده‌ترین اقسام فساد عبارتند از: فساد سیاسی، فساد قانونی و فساد اداری که مورد اخیر دقیقاً در متن سازمان اتفاق می‌افتد و دو مورد اول، یعنی فساد سیاسی و قانونی در سطوح کلانتر پدیدار می‌شوند. به هر حال، هر سه مقوله فوق نتیجه تعاملات میان سیاستمداران، بوروکراتها و شهروندان است.

فساد سیاسی به طور کلی یعنی: استفاده از قدرت سیاسی به منظور تحقق اهداف شخصی و نامشروع. فساد سیاسی و قدرت همزاد یکدیگرند؛ یعنی تا زمانی که قدرت وجود نداشته باشد از فساد سیاسی نیز اثری نخواهد بود [۶]. به تعبیر روسو، فساد سیاسی نتیجه حتمی کشمکش و تلاش بر سر کسب قدرت است. [۷].

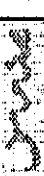
منظور از فساد قانونی، وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت است. بر این اساس، این باور عمومی که فساد فقط شامل اعمالی می‌شود که مغایر با قانون باشند، چندان قابل اعتماد نیست [۸].

در زمینه فساد اداری، تعاریف متعددی ارائه شده است، از جمله «ساموئل هانتینگتون» فساد اداری را چنین تعریف می‌کند: فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می‌گذارند. به عبارتی، فساد، ابزاری نامشروع برای برآوردن درخواستهای نامشروع از نظام اداری است. بنا به تعریفی دیگر، فساد اداری حالتی در نظام اداری است که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می‌آید و آن را از کارایی و اثربخشی مورد انتظار می‌اندازد [۹]. یکی دیگر از صاحب‌نظران معتقد است که فساد اداری به رفتاری اطلاق می‌شود که ضمن آن، فرد برای تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر یا موقعیت بهتر، خارج از چهارچوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل می‌کند [۱۰].

ب) علل ظهور فساد اداری

رخ دادن فساد اداری در هر شکل و زمینه که باشد مستلزم وجود دو وضعیت اساسی است که عبارتند از تمایل و فرصت؛ «تمایل» به ارتکاب تخلف و «فرصت» یا مهیا بودن شرایط محیطی مربوط. چنانچه تمایل و فرصت یکجا فراهم شود، فساد متولد خواهد شد و در صورت مهیا بودن سایر شرایط رشد خواهد کرد [۲].

در بررسیهای صورت گرفته و تحقیقاتی که در زمینه فساد اداری انجام شده، مهمترین دلایل پیدایش فساد اداری بدین شرح عنوان شده است:



۱. اختلاف فاحش میان سطح زندگی کارمندان دولت و سایر شهروندان: می‌توان توزیع

نامناسب درآمد و تفاوت نسبتاً زیاد در سطح زندگی گروه‌های مختلف مردم را که منجر به ایجاد احساس بی‌عدالتی در اقصاء آسیب پذیرتر می‌گردد، یکی از مهمترین علل پیدایش فساد اداری معرفی کرد [۸] که این عامل در جامعه ما نیز بسیار مشهود است. در پژوهشی که در سطح ۳ وزارتخانه انجام شد، شکاف بین درآمدها و هزینه‌های کارکنان مورد سنجش قرار گرفت که نتایج بیانگر این است که درآمد کارکنان به طور میانگین ۵۰/۳ درصد کمتر از مخارج آنها است. به عبارتی، درآمد آنها فقط کفاف نیمی از مخارج آنها را می‌داد [۱۱].

۲. روابط خویشاوندی (خویشاوندی سالاری): در جوامع گرم از جمله ایران که روابط خویشاوندی سلطه بسیار بر روابط افراد دارد، اعضای خانواده و دوستان یک کارمند از او انتظار دارند که در مقام انجام امور ایشان، ضوابط و معیارها را نادیده بگیرد. لذا در این جوامع فساد اداری از نوع خویشاوند سالاری بیشتر خواهد بود [۱۲]. در این جوامع، با چنین بافت فرهنگی، استقرار یک نظام دیوان سالار اصیل غیر ممکن است. وجود پدیده‌هایی همچون «سرمایه سیاسی» و «سرمایه اجتماعی» نیز روایتگر تأثیر شرایط فرهنگی بر فساد اداری است. سرمایه اجتماعی به مجموعه دیونی اطلاق می‌شود که افراد در مقابل یکدیگر در یک شبکه ارتباطی دازند [۱۳]. سرمایه سیاسی نیز مجموعه دیونی است که ریشه در ارتباطات سیاسی افراد دارد؛ به طوری که هر چه ارتباطات سیاسی فرد بیشتر باشد، فرصتهای سودآورتر بیشتری فراهم خواهد شد [۱۴]. هر دو مقوله فوق دارییهای ناملموسی هستند که یا ناشی از پایگاه خانوادگی افرادند یا در اثر ارتباطات ایجاد شده در محل کار یا سایر عرصه‌های جامعه به وجود آمده‌اند. در جوامع سنتی، برخورداری از سرمایه‌های سیاسی و اجتماعی در مقایسه با جوامع پیشرفته کارکرد بیشتری دارد.

۳. وسعت دامنه دخالت‌های دولت در تصدی امور: بنا به اظهار یکی از صاحب‌نظران، عرصه‌های بروز فساد پا به پای پیچیدگی دستگاه دولت که وظایف جدید نظارت و مدیریت را نیز بر عهده گرفته وسعت می‌یابد [۱۵]. دخالت دولت در بخش تصدیگری و ایفای نقشهای تولیدی و توزیعی، فرصتهای زیادی برای سودجویی، رانت جویی و اخاذی توسط کارکنان بخش عمومی فراهم می‌آورد [۱۶]. همچنین دخالت‌های گسترده دولت در زمینه اختیار صدور مجوز برای فعالیتهای گوناگون باعث می‌شود که متصدیان امر فرصت بیابند دست به انتخاب متقاضیانی بزنند که چراغ سبز نشان داده‌اند [۱۷].

۴. افراط در وضع قوانین و محدود کردن فعالیتهای بخش خصوصی از طریق این قوانین: هنگامی که مقررات، پیچیده و تفسیر آنها مشکل است و مقاماتی وجود دارند که باید موافقت‌هایی را اعلام یا مجوزهایی را صادر کنند و متقاضیانی نیز هستند که از سویی این مقررات را سد راه خود می‌دانند و از طرفی برای انجام دادن کارهایشان عجله دارند، فساد



بالقوه پدیدار خواهد شد [۱۸]. یکی از صاحب‌نظران درباره اهمیت نقش قوانین و مقررات در ظهور فساد اداری می‌گوید: من گمان نمی‌کنم بدون قوانین و مقررات دولتی، فساد بتواند به وجود بیاید. اکثر سیاستمداران و مأموران دولت ابتدا در فکر به حداکثر رساندن منافع خویشند و اکثر قوانین نیز برای تسهیل زمینه مبادرت به اقدامات آمیخته با فساد وضع شده‌اند [۴].

۵. عدم حساسیت جامعه به معیارهای اخلاقی: ضعف ارزشهای اخلاقی و اعتقادات مذهبی از عوامل گسترش فساد اداری است [۷]. هر چه سطح اخلاق عمومی بالاتر باشد، هزینه‌های روانی و اخلاقی فساد اداری بیشتر خواهد شد. به علاوه، خطر کشف و تنبیه و هزینه‌های ناشی از آن بالا خواهد رفت. نیز در صورت کشف موارد تخلف، هزینه‌های حیثیتی آن نیز برای متخلفان بالاتر از زمانی خواهد بود که جامعه از سطح پایبندی از فضایل اخلاقی برخوردار است [۸].

۶. افزایش شهرنشینی: از آنجا که گسترش شهرنشینی منجر به افزایش تقاضا برای خدمات دولتی خواهد شد، این امر از سویی به افزایش بوروکراسی اداری و در کنار آن، رشد بخش خصوصی می‌انجامد و از سویی به دلیل افزایش حجم تقاضا و کم بودن عرضه خدمات عمومی، فرصتهای بیشتری در اختیار کارکنان فاسد قرار خواهد داد که سرانجام به افزایش حجم فساد اداری منتهی خواهد شد [۱۶].

۷. تأمل و تساهل نسبت به فساد: برخی از دولتها بنا به دلایل اقتصادی، اجتماعی و سیاسی بعضاً در برخورد با موارد فساد با تأمل و اغماض رفتار می‌کنند که این امر، فضای امنی را برای کارکنان فاسد پدید می‌آورد تا بتوانند به فعالیتهای خود ادامه دهند [۸].

ج) پیامدهای فساد اداری

با توجه به ماهیت پیچیده فساد اداری، دامنه آثار آن نیز بسیار گسترده و متنوع است، به طوری که علاوه بر آثار منفی برخی از صاحب‌نظران تحت شرایط خاص برای آن آثار مثبتی را نیز برشمرده‌اند. یکی از صاحب‌نظران با محور قرار دادن کیفیت قوانین و مقررات معتقد است که وقتی قوانین و مقررات به خوبی تنظیم شده باشند، فساد بد است، ولی در صورتی که مقررات از اعتبار و کارایی لازم برخوردار نباشند فساد می‌تواند مطلوب هم باشد و باعث شود تا جریان امور به سوی بهیمنگی برود [۴]. با وجود این و با عنایت به اینکه پیامدهای فساد اداری عمدتاً منفی و مخرب هستند، مهمترین پیامدهای این معضل را تشریح می‌کنیم:

- فساد اداری باعث اتخاذ تصمیمات نادرست از سوی دیوان سالاران می‌شود؛ چرا که آنان از طرحهای زیر استنادارد، پر هزینه، پیچیده و سرمایه‌بر که به سهولت حسابرسی نمی‌شوند حمایت می‌کنند تا آسانتر مبالغ هنگفتی را به سود خود برداشت کنند [۱۹].

- فساد اداری باعث کند شدن رشد اقتصادی می‌شود، زیرا انگیزه سرمایه گذاری را برای

سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی کاهش می‌دهد. بررسیها نشان می‌دهند که سرمایه‌گذاران در یک کشور فاسد در مقایسه با کشوری که دچار فساد اندک است معادل ۲۰ درصد مالیات اضافی بر سرمایه‌گذاری دارند [۱۹].

- فساد اداری باعث به هم ریختن ترکیب مخارج دولت می‌شود؛ چرا که سیاستمداران فاسد منابع را بیشتر به بخشهایی سوق می‌دهند که سودهای کلان عایدشان شود. آنان به خرید هواپیمایی جنگی و سرمایه‌گذاری در پروژه‌های عظیم و پر سر و صدا بیشتر علاقه‌مندند تا چاپ و تولید کتب درسی و افزایش حقوق معلمان [۱۷].

- فساد اداری فاصله طبقاتی و نابرابریها را افزایش می‌دهد، زیرا منابع غالباً به بخشهایی تخصیص داده می‌شود که قدرت بازپرداخت آن را دارند. به عبارتی، افرادی که از تواناییهای مالی و موقعیتی بهتر برخوردارند، منابع بیشتری را جذب می‌کنند که این امر، منجر به بیشتر شدن شکاف طبقاتی می‌شود [۲۰].

- فساد اداری از درجه مشروعیت و اثر بخشی دولتها می‌کاهد و ثبات و امنیت جوامع را به خطر می‌اندازد. به علاوه ارزشهای دموکراسی و اخلاقیات را مخدوش می‌سازد و از این طریق، مانع توسعه سیاسی و اجتماعی می‌شود [۵].

د) روشهای کنترل فساد اداری

بر اساس مطالعات صورت گرفته، مجموعه‌ای از شیوه‌های مؤثر در کنترل فساد اداری شناسایی شده‌اند که می‌توانند به کاهش میزان عرضه و تقاضای خدمات آمیخته با فساد از سوی کارکنان و شهروندان کمک کنند. در ادامه مطلب به فهرستی از کارآمدترین روشهای موجود اشاره می‌شود:

- اصلاحات ساختاری در نظام اداری [۲۱، ۲۲، ۲۳، ۲۴]؛
- مقررات زدایی [۳]؛
- بالا بردن آگاهیهای عمومی درباره آثار فساد اداری [۱۸]؛
- نظارت عمومی بر دستگاههای دولتی [۲۵]؛
- خصوصی سازی [۲۵]؛
- نظارت بر ثروت، مصرف و زندگی کارکنان دولت به ویژه در سطح مدیران عالی‌رتبه [۲۵]؛
- ترمیم حقوق و مزایای کارکنان [۸]؛
- جلوگیری از فساد استخدامی [۸]؛
- آموزش مدیران دولتی [۸]؛
- آزادی مطبوعات [۲۶، ۲۷، ۲۸]؛

۳. سؤالات و فرضیات تحقیق

بر طبق متون معرفی شده در بالا، تحقیق حاضر در پی یافتن پاسخ یا پاسخهایی برای سؤالات زیر است:

۱. آیا بین فساد اداری و عواملی از جمله وضعیت اقتصادی کارکنان، ویژگیهای فرهنگی جامعه، ویژگیهای سازمانی، کیفیت و کمیت قوانین و ویژگیهای فردی کارکنان رابطه معناداری وجود دارد؟

۲. مؤثرترین روشهای کنترل فساد اداری کدامند؟

بر اساس سؤالات پژوهشی مطرح شده، فرضیات تحقیق به این شرحند:

فرضیه اول: بین وضعیت اقتصادی کارکنان و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.

فرضیه دوم: بین ویژگیهای فرهنگی جامعه و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.

فرضیه سوم: بین ویژگیهای سازمانی و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.

فرضیه چهارم: بین کیفیت و کمیت قوانین و مقررات و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.

فرضیه پنجم: بین ویژگیهای فردی کارکنان و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.

فرضیه ششم: بین اعمال روشهای کنترل و کاهش فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.

۴. روش تحقیق

این تحقیق به روش توصیفی - میدانی انجام شده که شامل سه بخش است:

الف) انجام مطالعات اکتشافی در مورد فساد اداری، شامل مطالعه مقالات و کتب داخلی و خارجی و بررسی تحقیقات میدانی که در گذشته در این حوزه انجام شده است.

ب) طراحی و توزیع پرسشنامه تحقیق بر اساس فرضیات تحقیق، مطالعات اسنادی و بهره‌مندی از دیدگاههای استادان، صاحب‌نظران و مدیران اجرایی.

ج) مصاحبه با مدیران که به ویژه در زمینه پیامدهای فساد اداری و روشهای کنترل آن انجام شده است. در جدول ۱ فرضیات و سؤالات مربوط به هر یک از آنها ارائه شده است.

الف) جامعه و نمونه آماری

از آنجا که نظام اداری، قلمرو تحقیق را تشکیل می‌دهد و به لحاظ گستردگی این قلمرو، تلاش کردید که با تمرکز بر ادارات دولتی یکی از استانهای کشور، به جمع‌آوری اطلاعات مورد

جدول ۱ فرضیات تحقیق و موضوعات سؤالات مربوط به فرضیات

Archiving of SID

فرضیات	موضوعات سؤالات هر فرضیه
فرضیه اول: بین وضعیت اقتصادی کارکنان و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.	- عدم تناسب میان نرخ رشد تورم و نرخ رشد حقوق کارکنان - احساس نابرابری اقتصادی کارکنان دولت در مقایسه با سایر بخشها - فقدان مزایای جنبی برای کارکنان - نحوه توزیع ثروت و درآمد در جامعه
فرضیه دوم: بین ویژگیهای فرهنگی جامعه و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.	- درجه خویشاوندسالاری در جامعه - ناپای بندی جامعه نسبت به موازین اخلاقی - قانون گریزی
فرضیه سوم: بین ویژگیهای سازمانی و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.	- فقدان مکانیزمهای کنترلی کارآمد در سازمان - وجود شبکه‌های غیر رسمی در سازمان - عدم امنیت شغلی - فقدان نظام پاداش کارآمد
فرضیه چهارم: بین کیفیت و کمیت قوانین و مقررات و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.	- پیچیدگی قوانین و مقررات - ضعف کلی قوانین و مقررات - عدم آشنایی ارباب رجوع با قوانین و مقررات - بالا بودن کمیت قوانین و مقررات
فرضیه پنجم: بین ویژگیهای فردی کارکنان و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.	- فقدان وجدان کاری - برخورداری از روحیات مبتنی بر فردگرایی - درجه ریسک‌پذیری کارکنان - آموزش مدیران دولتی - آشنایی ارباب رجوع با قوانین و مقررات - آزادی مطبوعات - اصلاحات ساختاری
فرضیه ششم: بین روشهای اعمال کنترل و فساد اداری رابطه معنادار وجود دارد.	- تشدید مجازاتها - ایجاد نهادهای مستقل مبارزه با فساد اداری - مقررات زدایی - خصوصی سازی - سیاست زدایی از نظام اداری - افزایش حقوق کارکنان دولت - کنترل اداری اثر بخش - سیستمهای کنترل مالی کارآمد - قوانین و مقررات کارآمد

نظر اقدام گردد. از این رو، ادارات کل استان خراسان به عنوان حیطة تحقیق در نظر گرفته شد. از طرفی با توجه به اینکه اظهار نظر درباره نظام اداری و مسائل مرتبط با آن، مستلزم دانش و تجربه کافی از موضوع است، مدیران و معاونان ادارات کل استان که سالها با نظام اداری مأنوس بوده‌اند و اشراف کاملتری به مسائل آن دارند، برای اظهار نظر در خصوص فساد اداری و روشهای مؤثر کنترل آن انتخاب شدند. تعداد پاسخ دهندگان به پرسشنامه که در قالب ۱۸ اداره کل پراکنده بودند، حدود ۶۰ نفر بود که به طور متوسط برای هر یک از ادارات کل ۳ پرسشنامه توزیع گردید.

ب) جمع آوری داده‌ها

داده‌های مورد نظر با استفاده از پرسشنامه و مصاحبه جمع آوری شد. پرسشنامه تحقیق شامل دو بخش است. بخش اول در قالب ۱۸ سؤال به بررسی علل فساد اداری می‌پردازد و بخش دوم که شامل ۱۳ سؤال می‌شود، روشهای کنترل فساد اداری را مورد پرسش قرار می‌دهد. طرح مقدماتی پرسشنامه برای اظهار نظر توسط حدود ۱۰ نفر از استادان دانشگاه و مدیران کل بررسی شد که پیشنهادهای ایشان در تدوین پرسشنامه نهایی لحاظ گردید. بدین ترتیب، روایی پرسشنامه قابل تأیید بود و پایایی آن از طریق محاسبه ضریب آلفای کرونباخ که برابر با ضریب قابل قبول ۷۱ درصد است بررسی گردید. از ۶۰ پرسشنامه توزیع شده ۴۸ مورد برگشت داده شد که نرخ برگشت پرسشنامه‌ها معادل ۸۰ درصد بود.

ج) تکنیکهای آماری

به منظور آزمون فرضیات، از آزمونهای ناپارامتریک، یعنی آزمون دو جمله‌ای و فریدمن استفاده شده است. پرسشنامه بر اساس طیف لیکرت طراحی گردیده و ارزش گزینه‌ها از ۱ تا ۵ است؛ یعنی نمره ۱ به گزینه بسیار کم و نمره ۵ به گزینه بسیار زیاد اختصاص داده شده است. در آزمون دو جمله‌ای بر اساس طیف مزبور، ابتدا شاخص یا میانگین مشخص می‌شود، یعنی میانگین حداقل و حداکثر نمره‌ای که یک سؤال می‌تواند داشته باشد محاسبه می‌گردد و سپس تعداد افراد پاسخ دهنده بالاتر از شاخص و تعداد افراد پاسخ دهنده پایینتر از شاخص تعیین می‌شوند و آنگاه درصد پاسخ‌دهندگان مشاهده شده با درصد مورد انتظار مقایسه می‌گردد. در معادله مورد استفاده در آزمون دو جمله‌ای P احتمال وقوع یک حالت (موفقیت) و q احتمال عدم وقوع حالت مورد نظر (عدم موفقیت) به صورت زیر خواهد بود [۲۱]:

$$P(X) = |X^N| p^x \cdot q^{N-x}$$

از آزمون فریدمن به منظور رتبه بندی فرضیات و نیز رتبه بندی عوامل پیدایش و روشهای کنترل فساد اداری استفاده شده است.

۵. تجزیه و تحلیل

الف) آزمون دو جمله‌ای

Archive of SID

با استفاده از آزمون دو جمله‌ای، فرضیات ششگانه تحقیق مورد آزمون قرار گرفت. سؤالات مربوط به این فرضیات بر اساس طیف لیکرت، از ۱ تا ۵ رتبه بندی شد. همچنین با توجه به اینکه پرسشنامه بر اساس مقیاس لیکرت طراحی شده و این مقیاس دارای ۵ گزینه است و به طبقات مثبت، منفی و خنثی تقسیم می‌شود، احتمال اینکه پاسخ دهنده‌ای نسبت به رابطه دو متغیر موجود در این فرضیه، مخالف یا بدون جهتگیری باشد $0/6$ خواهد بود [۳۱]. برای هر یک از فرضیات ششگانه به روش زیر از آزمون فرض مناسب استفاده گردید. در اینجا تأثیر وضعیت اقتصادی کارکنان بر فساد اداری به عنوان نمونه آورده شده است. برای پنج فرضیه دیگر از همین شیوه استفاده گردید که به لحاظ پرهیز از تکرار از ذکر آن خودداری شده است.

- فرض صفر (H_0): وضعیت اقتصادی کارکنان بر فساد اداری تأثیر ندارد ($H_0 = p \leq 0/6$)

- فرض مقابل (H_1): وضعیت اقتصادی کارکنان بر فساد اداری تأثیر دارد ($H_1 = p > 0/6$)

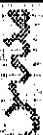
نتایج حاصل از بررسی سؤالات مربوط به فرضیات ششگانه در جدول ۲ ملاحظه می‌شود.

با توجه به اطلاعات فوق می‌توان دریافت که ۵ فرضیه اول که به ترتیب رابطه اقتصادی

کارکنان، ویژگیهای فرهنگی، ویژگیهای سازمانی، کیفیت و کمیت قوانین و مقررات، و

جدول ۲ اطلاعات آماری مربوط به فرضیات ششگانه

فرضیات	تعداد سؤالات	نسبت مشاهده شده	تعداد	نسبت مشاهده شده	نسبت آزمون	سطح معنادار	تأیید یا رد فرضیه
فرضیه ۱	۴	$12 = >$	۰	۰	$0/6$	$0/0001$	تأیید فرضیه
		$12 <$	۴۸	۱	—		H_1
فرضیه ۲	۳	$9 = >$	۲	$0/085$	$0/6$	$0/0001$	تأیید فرضیه
		$9 <$	۴۴	$0/917$	—		H_1
فرضیه ۳	۴	$12 = >$	۱۱	$0/229167$	$0/6$	$0/0001$	تأیید فرضیه
		$12 <$	۲۷	$0/77$	—		H_1
فرضیه ۴	۴	$12 = >$	۱۷	$0/354167$	$0/6$	$0/0001$	تأیید فرضیه
		$12 <$	۲۱	$0/6$	—		H_1
فرضیه ۵	۳	$9 = >$	۱۳	$0/270833$	$0/6$	$0/0001$	تأیید فرضیه
		$9 <$	۲۵	$0/7$	—		H_1
فرضیه ۶	۱۳	$29 = >$	۴	$0/07224$	$0/6$	$0/0001$	تأیید فرضیه
		$29 <$	۲۴	$0/91$	—		H_1



ویژگیهای فردی کارکنان یا فساد اداری را بیان می‌دارد دارای سطح معنادار کوچکتر از ۰/۵ است و لذا آماره آزمون فرضیات فوق در منطقه H_1 قرار می‌گیرد. بنابراین فرض H_0 این پنج فرضیه رد و بدین ترتیب، هر پنج فرضیه تأیید می‌شود. همچنین فرضیه ششم که رابطه بین روشهای اعمال کنترل و فساد اداری را بیان می‌دارد، دارای سطح معناداری کوچکتر از ۰/۵ است و آماره آزمون فرضیه فوق در منطقه H_1 قرار می‌گیرد و فرض H_0 رد و فرضیه تحقیق تأیید می‌گردد.

ب) آزمون فریدمن

در رتبه‌بندی درجه اهمیت پنج فرضیه اول تحقیق با استفاده از آزمون فریدمن، نتایج حاصل بیانگر یافته‌هایی است که در جدول ۳ درج شده است. توضیح اینکه فرضیه ششم به طور جداگانه در ادامه بررسی خواهد شد.

جدول ۳. رتبه‌بندی اهمیت فرضیات

رتبه	میانگین رتبه	فرضیات
۱	۲/۵۸	فرضیه اول
۲	۲/۲۷	فرضیه دوم
۳	۲/۸۱	فرضیه سوم
۵	۱/۹۸	فرضیه چهارم
۳	۲/۳۵	فرضیه پنجم

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، وضعیت اقتصادی کارکنان، قویترین رابطه را با فساد اداری دارد و سایر عوامل در اولویتهای بعدی قرار گرفته‌اند. یعنی ویژگیهای فرهنگی جامعه، ویژگیهای سازمانی، ویژگیهای فردی کارکنان و کیفیت قوانین و مقررات به ترتیب در رتبه‌های بعد جای دارند.

ب) رتبه بندی متغیرهای فرضیات

به منظور تعیین درجه اهمیت هر یک از متغیرهای مربوط به پنج فرضیه اول، بار دیگر از آزمون فریدمن برای رتبه‌بندی آنها استفاده گردید که نتایج حاصل از تجزیه و تحلیل داده‌های مربوط در جدول ۴ و ۵ ملاحظه می‌شود. جدول ۴ مربوط به رتبه بندی متغیرهای مرتبط با علل پیدایش فساد اداری، یعنی فرضیات ۱ تا ۵ است و جدول ۵ رتبه‌بندی متغیرهای فرضیه ششم، یعنی روشهای کنترل فساد اداری را نشان می‌دهد.

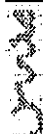
جدول ۴. رتبه‌بندی متغیرهای فرضیات مربوط به علل پیدایش فساد اداری

Archive of SID

رتبه متغیر در فرضیه	رتبه	میانگین	متغیرهای فرضیه	فرضیات
۱	۱	۱۵/۲۹	احساس نابرابری اقتصادی کارکنان بخش عمومی در مقایسه با بخش خصوصی	فرضیه اول
۲	۲	۱۴/۵	عدم تناسب میان نرخ رشد تورم و نرخ رشد حقوق کارکنان	
۳	۳	۱۳/۰۹	فقدان مزایای جنبی برای کارکنان	
۸	۴	۹/۶۶	نحوه توزیع ثروت و درآمد جامعه	
۵	۱	۱۱/۳۹	میزان قانون‌گریزی در فرهنگ جامعه	فرضیه دوم
۶	۲	۱۰/۲۵	میزان پایبندی جامعه به قوانین شرعی	
۱۲	۳	۷/۲۷	درجه خویشاوندسالاری در جامعه	
۷	۱	۹/۸۱	عدم امنیت شغلی	فرضیه سوم
۹	۲	۹/۶۲	فقدان نظام پاداش کارآمد در سازمان	
۱۰	۳	۹/۲۴	فقدان مکانیزم‌های کنترلی کارآمد در سازمان	
۱۵	۴	۶/۷۸	وجود شبکه‌های غیر رسمی در سازمان	
۱۱	۱	۸/۰۸	عدم آشنایی ارباب رجوع با قوانین و مقررات	فرضیه چهارم
۱۳	۲	۷/۶	پیچیدگی قوانین و مقررات	
۱۷	۳	۵/۱۹	بالا بودن کمیت قوانین و مقررات	
۱۶	۴	۶/۷۰	ضعف کیفی قوانین و مقررات	
۳	۱	۱۴/۱۸	فقدان وجدان کاری	فرضیه پنجم
۱۳	۲	۷/۳۹	برخوردهای کارکنان از روحیات مبتنی بر مصرف‌گرایی	
۱۸	۳	۴/۲۱	درجه ریسک‌پذیری کارکنان	

جدول ۵. رتبه‌بندی متغیرهای مربوط به روشهای کنترل فساد اداری

رتبه در فرضیه	رتبه	متغیرهای فرضیه	فرضیه
۱	۱	افزایش (ترمیم) حقوق کارکنان	فرضیه ششم
۲	۲	قوانین و مقررات کارآمد	
۳	۳	آزادی مطبوعات	
۴	۴	آشنایی ارباب رجوع با قوانین	
۵	۵	سیستم‌های مالی کارآمد	
۶	۶	اصلاحات ساختاری	
۷	۷	سیاست زدایی از نظام اداری	
۸	۸	خصوصی‌سازی	
۹	۹	کنترل اداری اثر بخش	
۱۰	۱۰	آموزش میدانی دولتی	
۱۱	۱۱	ایجاد نهادهای مستقل مبارزه با فساد اداری	
۱۲	۱۲	تشدید مجازات‌ها	
۱۳	۱۳	مقررات زدایی	



بررسی منابع علمی و یافته‌های حاصل از تحقیقات میدانی، بیانگر این واقعیت است که فساد

اداری ریشه در بسترهای گوناگون و متعدد دارد و از سویی، آثاری که بر تمام اجزای جامعه بر جا می‌گذارد نیز واقعاً بسیار گسترده‌تر از حدی است که بتوان ابعاد آن را به درستی تعیین کرد. در واقع، هر چه دانش ما از علل و پیامدهای فساد اداری بیشتر می‌شود، پیچیدگی مسأله و نیز دشواری ارائه طریق به منظور کنترل آن بیشتر نمایان می‌گردد.

تحقیق حاضر، مجموعه‌ای از مهمترین علل، و مؤثرترین روشهای کنترل فساد اداری را در اختیار قرار داده است. بر اساس نتایج تحقیق، مهمترین علل فساد اداری عبارتند از:

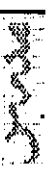
۱. تنگناهای اقتصادی حاکم بر زندگی کارکنان بخش عمومی،
 ۲. ویژگیهای فرهنگی حاکم بر جامعه،
 ۳. کاستیهای موجود در سیستمهای سازمانی،
 ۴. عواملی که به ویژگیهای فردی کارکنان مربوط می‌شود،
 ۵. ناکارآمدی قوانین و مقررات.
- همان‌طور که در جدول ۵ ملاحظه می‌گردد، بهترین روشهای کنترل فساد اداری به ترتیب عبارتند از:

۱. ترمیم حقوق و مزایای کارکنان،
۲. اصلاح قوانین و مقررات و تدوین مقررات کارآمد،
۳. ایجاد فضای مطلوب برای فعالیت مطبوعات، به طوری که در غیاب احزاب بتوانند رسالت نظارتی خود را به عنوان دیده‌بان افکار عمومی اعمال کنند،
۴. آشنا کردن ارباب رجوع به حقوق خود و نیز قوانین و مقررات مربوط به انجام دادن امور،
۵. تجهیز سازمانها به سیستمهای مالی کارآمد،
۶. ایجاد اصلاحات ساختاری به منظور کاستن از قدرت انحصاری افراد و واحدها،
۷. کاستن از حجم تصدیگری دولت و معقول کردن میزان دخالت دولت در فرایندهای اقتصادی.

سایر روشها در اولویت پایینتری قرار دارند که در صورت لزوم می‌توانند به عنوان مکمل روشهای فوق به کار گرفته شوند.

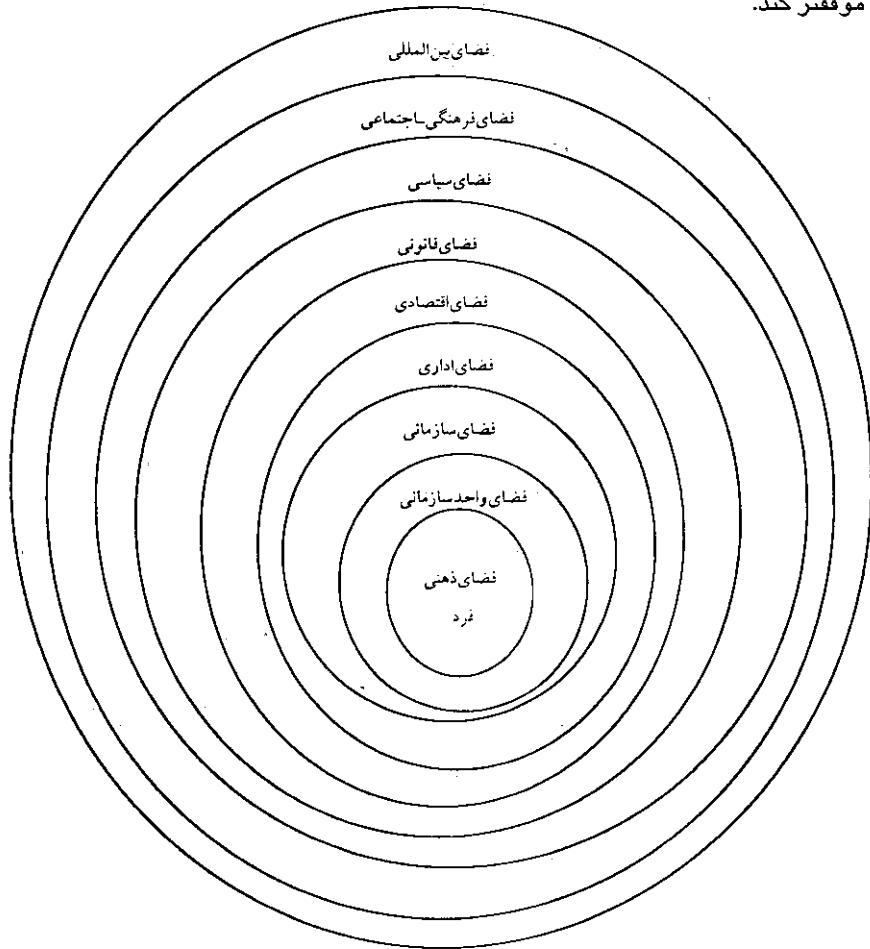
۷. مدل پیشنهادی

پیشنهادهای مورد نظر در قالب مدلی با عنوان «مدل فضایی کنترل فساد اداری» آورده شده‌اند. این مدل که برآمده از نگرش سیستمی است، بیانگر این واقعیت است که چون فساد اداری ریشه در زمینه‌های مختلف دارد، لذا به منظور مهار مؤثر آن نیز لزوماً باید به تدابیری متوسل شد که



کلیه زمینه‌های ظهور فساد را هدف قرار دهند.

در این مدل، ما در هر یک از فضاها یا به تصمیم‌گیری می‌پردازیم باید راه‌های خاصی را متناسب با آن فضاها ارائه دهیم. بجز فضای بین‌المللی که خارج از کنترل ما است و می‌تواند تسهیل‌کننده اقدامات ما در مبارزه با فساد اداری باشد، قطعاً زمینه انتقال تجارب و بهره‌مندی از امکانات دیگر کشورها می‌تواند هر کشوری را در امر مواجهه با فساد اداری موفقتر کند.



مدل فضایی کنترل فساد اداری

چنانچه بتوانیم در حیطه هر یک از فضاها یا مزبور تصمیمات درستی اتخاذ کرده آنها را به خوبی به اجرا درآوریم، لزوماً باید منتظر کاهش ابعاد فساد در جامعه باشیم؛ چرا که این

اقدامات سرانجام باید بتوانند توان و تمایل افراد را در ارتکاب تخلفات اداری کاهش دهند؛ یعنی افرادی که در کانون این مدل قرار دارند، در نتیجه اقداماتی که در حوزه‌های مختلف انجام شده، یا تمایل به ارتکاب تخلف نخواهند داشت یا توان و امکان انجام چنین اقداماتی را از دست خواهند داد. شکل نمادین این مدل در صفحه قبل ملاحظه می‌شود.

مؤثرترین اقداماتی که در قالب هر یک از این فضاها می‌توان انجام داد، به ترتیب زیر پیشنهاد می‌شوند:

۱. فضای فرهنگی - اجتماعی: افزایش آگاهیهای عمومی از آثار فساد اداری، اقدام در زمینه تقبیح تخلفات اداری، تشویق شهروندان و کارکنان به اطلاع رسانی و افشاکاری، فراهم آوردن جو مساعد برای فعالیتهای مطبوعات در جهت ایفای نقش نظارتی و....
۲. فضای سیاسی: تقویت احزاب به منظور نظارت بر عملکرد یکدیگر و رفتار دولت، نهادینه ساختن نظارت عمومی بر دستگاههای دولتی از طریق اتحادیه‌های کارگری و کارمندی و سایر تشکلهای غیر دولتی، سیاست زدایی از نظام اداری و....
۳. فضای قانونی: مقررات زدایی، اصلاح و بهبود و شفاف کردن فرایندهای قضایی، نظارت بر ثروت و مصرف و سطح زندگی کارکنان و به ویژه مدیران عالی رتبه، تشدید مجازات متخلفان اداری و....
۴. فضای اقتصادی: معقول ساختن دامنه دخالتهای دولت در اقتصاد، خصوصی سازی و کاهش حجم تصدیگری دولت، ترمیم حقوق و مزایای کارکنان، حذف شرایط چند نرخى بودن کالا و خدمات، انحصار شکنی و حذف زمینه‌های رانت خواری و....
۵. فضای اداری: اعمال اصلاحات ساختاری در نظام اداری در حوزه‌های بودجه ریزی، مدیریت مالی، مکانیزاسیون اداری و بهبود روشهای انجام یافتن کار، آموزش مدیران دولتی، اصلاح و شفاف ساختن فرایند جذب، انتخاب، انتصاب و ارتقای افراد در سازمان به منظور استقرار نظام شایسته سالاری و....
۶. فضای سازمانی: تلاش برای سالم سازی فرهنگ سازمانی و بالا بردن خطرها و هزینه‌های ناشی از تخلفات اداری از طریق نظارت دقیق بر رفتارهای اداری، روشهای کار و اقداماتی که با توجه به شرایط هر سازمان می‌تواند مؤثر واقع شود و....
۷. فضای واحد سازمانی: آموزش سرپرستان در زمینه شیوه‌ها و اقسام تخلفات اداری و ترغیب آنان به ایجاد و حفظ سلامت فضای واحد تحت سرپرستی و....
۸. فضای ذهنی فرد: چنانچه مجموعه اقدامات فوق به خوبی یا حتی به شکل نسبتاً خوب عملی گردد، فضای ذهنی فرد به گونه‌ای شکل خواهد یافت که هر گاه او تمایلی به انجام دادن اقدامات فسادآمیز داشته باشد، این تمایل از میان خواهد رفت و امکان تحقق آن وجود نخواهد داشت.



- [۱] الوانی، سید مهدی و منوچهر جفره، «ارائه یک الگوی نظری برای کنترل فساد اداری»، *اقتصاد و مدیریت*، ش ۳۵، ۱۳۷۶.
- [2] Jones, P, *Combating Fraud Corruption in the Public Sector*, Chapman & Hall, 1993.
- [3] Dellaporta, D, *UNESCO Courier*, Vol. 49, No. 6.
- [4] Cheung, Steven W. S, «A Simplistic General Equilibrium Theory of Corruption Contmprary», *Economic Policy*, Vol. 14, -No. 3.
- [۵] شکراللهی، مسعود، «طرفیت سازی برای سلامت نظام اداری»، همایش نظام اداری و توسعه، سازمان امور اداری و استخدامی، تهران ۱۸ و ۱۷ مرداد ۱۳۷۸.
- [۶] آقابخش، علی، فرهنگ علوم سیاسی، تهران، انتشارات نگاه، ۱۳۶۶.
- [۷] زاهدی، شمس السادات، «نگرشی بر فساد و آثار آن»، داش مدیریت، دوره اول، ش ۲.
- [۸] حبیبی، نادر، فساد اداری، تهران، انتشارات وثقی، ۱۳۷۵.
- [۹] نجاری، رضا، «علل تخلفات اداری و چگونگی پیشگیری از آنها»، همایش نظام اداری و توسعه، سازمان امور استخدامی تهران، ۱۷ و ۱۸ مرداد ۱۳۷۸.
- [10] Scott, J, *Comparative Political Corruption*, Prentice - Hall, 1972.
- [۱۱] رفیع پور، فرامرز، توسعه و تضاد، تهران، شرکت سهامی انتشار، ۱۳۷۷.
- [۱۲] ادیب، محمد حسین، جامعه شناسی ایران، تهران، انتشارات هشت بهشت، ۱۳۷۴.
- [۱۳] تانزی، ویتو، «مسأله فساد: فعالیتهای دولتی و بازار آزاد»، ترجمه بهمن آقایی، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، ش ۱۵۰-۱۴۹.
- [14] Lui, Francis . T, *Three Aspects of Corruption*», *Contiempory Economic Policy*, Vol. 14, No. 3, July 1996.
- [۱۵] سافارونی، آئوخیورائول، «ویروس قدرت»، پیام یونسکو، ش ۳۱۳، آذر ۱۳۷۵.
- [۱۶] مرکز پژوهشهای مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسیهای اقتصادی، «بازشناسی مؤلفه های مؤثر بر اختلاس در ایران»، مجلس و پژوهش، ش ۲۵، شهریور ۱۳۷۷.
- [17] Mauro, P, *Corruption, Finanee & Development*, 1998.
- [۱۸] کوروتین، پائول - لوئیس، «فساد و اقتصاد»، ترجمه فخر طاوولی، ترجمان اقتصادی، ش ۴۹.
- [19] Kaufmann, D, «Corruption», *Foreign Policy*, No. 107, Summer 1997.
- [۲۰] گلدتورپ، جی ای، جامعه شناسی کشورهای جهان سوم، جواد ظهوریان، آستان قدس رضوی، ۱۳۷۰.
- [21] Alam M.S, «A Theory of Limits on Corruption and some Applications», *Kyklos*, Vol. 48, No. 3.



[22] Bardan, «Corruption and Development», *Journal of Economic Literature*, Vol.

35, No. 3

[23] Gray, C. and D. Kaufmann, «Corruption and Development», *Finance Development*,
March 1998.

[۲۴] علی آبادی، علیرضا، ریشه‌های توسعه نیافتگی در جهان سوم، تهران، انتشارات رامین، ۱۳۷۲.
[۲۵] بانک جهانی، نقش دولت در جهان در حال تحول، گروه مترجمان، تهران، مؤسسه مطالعات
و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸.

[۲۶] کلیتگارد، رابرت، «چه می‌توان کرد»، پیام یونسکو، ش ۳۱۳، آذر ۱۳۷۵
[۲۷] شلالوند، عبدالعلی، «اختلاس و فساد اداری - آفت توسعه»، مجلس و پژوهش، ش ۲۵،
شهریور ۱۳۷۷.

[۲۸] فاتحی، محمد حسین، «ریشه‌های فساد اداری»، تازه‌های اقتصاد، ش ۶۰.
[29] Charap, J. and C. Harm, *Institutionalized Corruption & the Kleptocratic State*,
International Monetary Fund, July 1999.

[30] Demarco, E, «Anti - Corruption Movement Spreading Overseas», *Atlanta Business
Chronicle*, Vol. 20, No. 20.

[۳۱] آذر، عادل و منصور مؤمنی، آمار و کاربرد آن در مدیریت، ج ۲، تهران، انتشارات سمت،
۱۳۷۸.

