

نظریه‌های فلسفه و سلامت اداری

تألیف

حسن عابدی جعفری؛ عضو هیئت علمی دانشگاه تهران

داود حسینی هاشم زاده؛ رئیس مرکز مطالعات سلامت اداری، دانشگاه تهران

حسن محدثی؛ عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی

محمد فاضلی؛ عضو هیئت علمی دانشگاه شهید بهشتی



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران

سرشناسه	: عابدی جعفری، حسن، ۱۳۳۰ -
عنوان و نام پدیدآور	: نظریه‌های فساد و سلامت اداری / مؤلفین حسن عابدی جعفری، [و دیگران]؛ [به سفارش] مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران.
مشخصات نشر	: تهران: شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، معاونت علم و فناوری، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری	: ۲۲۸ ص: جدول، نمودار.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۶۰۸۰۰۰۲-۴ (ریال) ۱۰۰۰۰۰
وضعیت فهرست نویسی	: فیا
یادداشت	: مؤلفین حسن عابدی جعفری، داود حسینی هاشم‌زاده، حسن محدثی، محمد قاضلی.
یادداشت	: کتابنامه: ص. ۲۲۳ - ۲۲۸.
موضوع	: سازمان‌های دولتی -- فساد
موضوع	:
موضوع	: سازمان‌های دولتی -- ایران -- فساد
موضوع	:
موضوع	: تخلفات اداری
موضوع	:
موضوع	: تخلفات اداری -- ایران
موضوع	:
موضوع	: اصلاح نظام اداری -- ایران
موضوع	:
موضوع	: شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران
شناسه افزوده	:
شناسه افزوده	: Tehran Municipality. Tehran Urban Planning and Research Center
شناسه افزوده	: شهرداری تهران، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، معاونت علم و فناوری
شناسه افزوده	: Tehran Municipality. Tehran Urban Planning and Research Center. Department of Science and Technology
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۵ع ۵۴/ ۱۵۲۵ JI
رده بندی دیویی	: ۳۵۳/۴۶
شماره کتابشناسی ملی	: ۲۲۳۱۴۲۱



مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

نظریه‌های فساد و سلامت اداری

مؤلفین: حسن عابدی جعفری، داود حسینی هاشم‌زاده، حسن محدثی، محمد قاضلی
ویراستار علمی: لیلی حبیبی
صفحه‌آرایی و طراحی جلد: معاونت علم و فناوری
نوبت چاپ: اول - ۱۳۹۵
چاپ: فاطم‌نگار
شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه
بهای: ۱۰۰،۰۰۰ ریال
ناشر: انتشارات مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، معاونت علم و فناوری
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۶۰۸۰۰۰۲-۴

کلیه حقوق چاپ برای ناشر محفوظ است.

نشانی: خیابان شریعتی، خیابان بل رومی، خیابان شهید اکبری، نبش خیابان آقابزرگ، شماره ۳۲

تلفن: ۲۲۳۹۲۰۸۲

کدپستی: ۱۹۶۴۳۵۶۱۱

info@rpc.tehran.ir

http://rpc.tehran.ir

سخن نخست

شهرداری تهران، در سال‌های اخیر، با سرمشق قرار دادن این شعار که شهرداری، نهادی اجتماعی است، بیش از پیش در مسیر انجام و عمل به موضوعات و مسائلی قرار گرفته که این سازمان را در خدمت‌رسانی هر چه بهتر به جامعه شهری موفق بدارد.

یکی از این موضوعات مهم که مانع استفاده کامل شهرداری از نیروها و بهره‌برداری لازم از توانمندی‌های موجود برای رسیدن به توسعه شهری پایدار می‌شود، همانا ضعف سلامت اداری است. شهرداری تهران با آگاهی از این موضوع و توجه و عزمی که جهت خدمت‌رسانی هر چه بهتر به جامعه شهری احساس می‌کند، از هیچ تلاشی برای ارتقای سلامت سازمان خود فروگذار نکرده و در این مسیر از اقدامات متنوع و متعددی نظیر روش‌ها، سنجش‌ها، برنامه‌های آموزشی، برگزاری همایش‌ها و سمینارهای تخصصی و ... بهره‌برداری می‌کند.

کتاب پیش رو تنها یکی از مصداق‌های تلاش شهرداری تهران به منظور مطالعه و سنجش علمی مسئله سلامت اداری است که با حمایت مرکز مطالعات و شهرداری تهران و در نتیجه دو سال تحقیق و تلاش پژوهشگران متعهد، به رشته نگارش درآمده است. مطالعه این کتاب برای مدیران و کارکنان شهرداری‌ها و نیز علاقمندان حوزه مدیریت شهری و مباحث ارتقای سلامت اداری مفید بوده و توصیه می‌شود.

بی شک این کتاب جزو نخستین گام‌های مرکز مطالعات در زمینه ارتقای سلامت اداری در

شهرداری تهران است که با حمایت متخصصان و برنامه‌ریزی درست منجر به حرکتی مستمر و اثربخش برای کشور و جامعه شهرنشین تهران خواهد گردید.

نگاهداری

رئیس مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران

www.ketab.ir

مهرست مطالب

۹	پیشگفتار و معرفی کتاب
۱۵	فصل اول: مفهوم‌شناسی فساد
۴۷	فصل دوم: نظریه‌های فساد
۹۳	فصل سوم: دلالت‌های مفهومی سلامت و آریف آن
۱۰۹	فصل چهارم: نظریه‌های سلامت
۱۴۹	فصل پنجم: روش‌ها و شاخص‌های سنجش فساد و سلامت

پیشگفتار و معرفی کتاب

به نام خداوند جان و خرد کزین برتر اندیشه برنگذرد

کتابی که پیش رو دارید، عصر ۸ سال پژوهش در زمینه فساد و سلامت اداری است. ایده اولیه این کتاب در مرکز مطالعات ابقاء سلامت اداری و مقابله با فساد دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، مطرح شد؛ سپس تیم پژوهش حاضر مطالعات را در پژوهش «تدوین و آزمون (اعتباربخشی) مدل سنجش سلامت و فساد اداری، شهری تهران» در موسسه توسعه فراگیر آسیا به عنوان مجری پژوهش پی گرفت و توسعه داد. در نهایت پس از اینکه مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، موافقت کرد تا محصول پژوهشی به کتاب تبدیل شود، مولفین مباحث را مورد بازبینی قرار داده و به فراخور مباحث جدیدی به آن افزودند، تا این کتاب تولید شد.

هدف اصلی این کتاب طرح رویکردهای نظری و روش شناختی در باب فساد و سلامت اداری است. پیش از بحث درباره دغدغه‌ای که منجر به تألیف این کتاب شد و همچنین معرفی کتاب، مناسب است به کارکردهای نظریه، اشاره مختصری نمود تا اهمیت و ضرورت نظریه‌پردازی در مطالعات فساد و سلامت اداری نمایان شود.

نظریه‌ها موجب دقیق شدن افکار و استفاده از آن‌ها در موارد خاص می‌شوند. راههای ارجاع یک نظریه به مسئله نظری را می‌توان به چهار مقوله (روش) تقسیم کرد که محققان از آن طریق از نظریه‌ها استفاده می‌کنند. این مقولات چهارگانه عبارتند از:

الف) نظریه در خلال حل یک مسئله نظری می‌تواند موجد اندیشه‌های بیش‌تری شود.

ب) نظریه می‌تواند مدل‌هایی از موضوع مورد بحث را القا کند که نوعی توصیف منظم از آن حاصل شود. چنین توصیفی را می‌توان به عنوان چارچوبی برای گنجاندن افکار و صراحت

بخشیدن به آن‌ها مورد استفاده قرار داد.

(ج) تحلیل انتقادی نظریه‌ها می‌تواند نظریه‌ای جدید ایجاد کند.

(د) نظریه القاکننده فرضیه‌ها است (اسکیدمور، ۱۳۷۲: ۳).

نظریه‌پردازی جامعه‌شناسی فقط درباره مسائل جامعه‌روشنگری نمی‌کند بلکه خود این نظریه‌پردازی در معرض روشنگری، نقد، تأمل و تأویل مجدد قرار می‌گیرد (گیدنز، ۱۳۸۶).

در واقع هیچ بدیلی برای نظریه‌پردازی وجود ندارد. اگر از آن پرهیز کنیم، با کوهی از داده‌ها و برداشت‌های نیازمند تنظیم و تفسیر مواجهیم (اسکیدمور، ۱۳۷۲: ۱۳).

به‌طور خلاصه، نظریه‌ها محقق را متوجه این نکته می‌کند که در جستجوی معرفت نظام‌یافته، باید در آن چه چیز بگردد و از چه چیزهایی اجتناب کند. درواقع یکی از موارد مهم استفاده از نظریه‌ها این است که بریدن مجموعه‌ای از مفاهیم مشتق از نظریه، آن است که تحقیق را به سمت بررسی داده‌ها و پدیده‌ایی سوق می‌دهد که تاکنون در تاریکی مانده بودند.

در بررسی پدیده فساد و سلامت اداری نیز برای فهم فساد و سلامت اداری و تبیین علل و عوامل مؤثر بر بروز فساد، راه‌های رفقاء سلامت اداری، نیاز به شناخت نظریه‌های مطرح در این زمینه و بهره‌برداری از نظریه‌ها برای مطالعه پدیده پیچیده و چندلایه فساد، تفاوت آن با سلامت اداری و پیوند دو مفهوم فساد و سلامت اداری ضروری است؛ این مهم، هدف اصلی از تالیف کتاب حاضر است.

دغدغه دیگری که منجر به تالیف این اثر شد، مرور بیش از ده ساله در مقاطع کارشناسی ارشد و دکتری در دانشگاه‌های ایران بود که تماماً نشان از فقدان مفاهیمی نظری در مطالعات فساد و سلامت اداری داشتند. فقدان آشنایی محققان با نظریه‌هایی که برای تبیین فساد و سلامت اداری مورد استفاده قرار گرفته‌اند از یک‌سو و فقدان اتخاذ رویکرد نظری در مطالعه فساد و سلامت اداری از سوی دیگر از ضعف‌های جدی پژوهش‌هایی است که به مطالعه این پدیده‌ها در ایران پرداخته‌اند. مرور این آثار نشان از عدم فهم درست اکثر پژوهشگران از پدیده‌ها در ابعاد مفهومی و نظری آن دارد که منجر به تولید نوشتارهایی انباشته از بدفهمی و حتی غلط‌های فاحش شده است. به‌نحوی که اغلب محققان در این حوزه دچار خلط مفهومی می‌شوند و به نام سلامت اداری، فساد را مورد بررسی قرار می‌دهند؛ یا هنگام مطالعه سلامت

به مطالعه تندرستی (سلامت) سازمانی می‌پردازند، بدون توجه به اینکه این مفاهیم نظریه‌ها، ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های متفاوتی دارند.^۲

در بسیاری از سازمان‌ها نیز مفهوم سلامت اداری و فساد اداری واجد معنای یکسان (دو روی یک سکه) است؛ برای بسیاری از مدیران، صحت کردن از لزوم ارتقاء سلامت اداری، برای اشاره به مفهوم فساد مالی- اداری، در جایی است که با فرد مقابل و سازمان مقابل رودرپستی‌های خاصی وجود دارد و صحت درباره لزوم بررسی وضعیت فساد و مبارزه با فساد در یک دستگاه خاص به راحتی امکان‌پذیر نیست. به بیان دیگر به دلایل متعدد (سیاسی، امنیتی و ...) همواره موضوع فساد تحت عنوان سلامت اداری، مورد بحث قرار گرفته است. آن هم نه با اتخاذ رویکرد نظری خاص و نه حتی با درک درست از مفهوم فساد و سلامت اداری و در نتیجه حتی با سنجش ناقص و بعضاً نادرست این دو مفهوم!

بنابراین رسالت اصلی مباحث نظری مورد بحث در این کتاب، باز کردن فهم راه‌های متفاوت و دیدگاه‌های نظری است که می‌تواند به موضوع فساد و سلامت اداری ارتباط داد. افزون بر این به دلیل ضعف روش‌شناختی اغلب مطالعات ایرانی، و عدم شناخت روش‌های مطالعه فساد و سلامت اداری که منجر به این باور سطوح است که سنجش فساد و سلامت اداری ممکن نیست، فصلی برای معرفی روش‌ها و ابزارهای سنجش فساد و سلامت اداری اختصاص یافته است. متولیان این بحث در اغلب سازمان‌های ایرانی به جای استفاده از متخصصین حوزه مطالعات فساد و سلامت اداری و بررسی و سنجش علمی سلامت اداری دست به تهیه

1. Organizational Health

۲. برای مثال نگاه کنید به: همایش ملی پلیس و ارتقاء سلامت اداری، جلسه دوم، تهران، بررسی کل نجا، مرکز تحقیقات کاربردی، ۲۱ آبان ۱۳۹۳.

۳. در ایران اکثر نهادهای نظارتی مولی امر مبارزه با فساد و ارتقاء سلامت اداری در سازمان‌ها تنها پیروی به مطالعات علمی در این زمینه ندارند، بلکه اگر سازمان قصد انجام چنین مطالعاتی داشته باشد، نه تنها همکاری با محققین نمی‌کنند، بلکه تا جایی که امکان دارد، مانع اجرای چنین پژوهش‌هایی به بهانه‌هایی مانند بی‌فایده بودن این گونه مطالعات، مجرمانه بودن اطلاعات سازمان، نامحرم بودن افراد خارج از سازمان، متخصص بودن مسئولین نهادهای نظارتی در این زمینه و داشتن اطلاعات کافی از پدیده‌های فساد و سلامت و عدم نیاز به مطالعات علمی و ... می‌شوند. به همین دلیل است که ناکون ماده ۲۸ قانون، ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، که به‌طور خلاصه به موارد زیر اشاره می‌کند، طی ۴ سال گذشته عملیاتی نشده است: الف تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های ب اندازه‌گیری میزان سلامت اداری به‌صورت کلی و موردی و اعلام نتیجه بررسی به مسئولان و مردم ج بررسی اقدامات دستگاه‌های مشمول قانون از راه تهیه گزارش درباره عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد، اعلام قوت‌ها و (ضعف‌ها) و ارائه پیشنهاد به دستگاه‌های مسئول (۱۳۹۰)

گزارش‌هایی می‌زنند که هیچ پایه و اساس علمی ندارد و حتی گمراه‌کننده است. از این رو رسالت دیگر این کتاب معرفی اجمالی روش‌ها و برخی از ابزارهای سنجش فساد و سلامت اداری است، همچنین مولفین کتاب تلاش می‌کنند، روش تحقیق و ابزارهای سنجش ابداعی خود را توضیح دهند و ضعف‌ها و قوت‌های اصلی روش‌ها را ارزیابی می‌کنند.

فصل اول کتاب به ایضاح مفهوم فساد و نیز دسته‌بندی تعاریف مطرح درباره فساد، گونه‌شناسی فساد و مصادیق آن اختصاص یافته است. در بحث از فساد تاریخیچه آن در جهان و به‌ویژه در ایران، مفهوم، ریشه‌ها و دلالت‌های آن، به‌ویژه در اسلام، و نیز دسته‌بندی تعاریف فساد، انواع فساد، ... و مصادیق، بحث شده است.

در فصل دوم تلاش شده است برای اولین بار در ایران صورت‌بندی مقدماتی از مباحث نظری در مطالعه فساد ارائه شود. به این منظور رویکردهای مختلف، اخلاقی، روان‌شناختی، جامعه‌شناختی، اقتصاد-ماعمی، انسان‌شناختی، فرهنگی، و فرهنگ سازمانی در تبیین پدیده فساد مورد بحث قرار گرفته است. در این فصل نظریه‌های اخلاقی (رویکرد موسوم به نظریه سیب بد)، نظریه‌های روان‌شناختی برای تبیین فساد (نظریه ناتوانی در درک اخلاقی مناسب)، نظریه‌های جامعه‌شناختی (نظریه انومی مرتن، نظریه‌های ارزش‌های اخلاقی متعارض، نظریه کنش بورديو: تحلیل رغبت؛ نظریه ساخت‌بندی کیدنز، نظریه انتخاب عقلایی (رویکرد اقتصاد اجتماعی، با تأکید بر مدل مدیر کارگزار- مشتری) نظریه مبادله، نظریه مارکسیستی فساد، و نظریه هابرماس)؛ تبیین‌های انسان‌شناختی فساد؛ سبب‌های فساد؛ هافستند، نظریه فرهنگ سازمانی؛ و نظریه‌ها و مدل‌هایی از نوع همبستگی مورد بحث قرار می‌گیرند.

در فصل سوم برای اولین بار در ایران مفهوم سلامت و تمایز مرتبط آن با مفهوم فساد به دقت مورد بحث قرار گرفته است. در این فصل، پس از ایضاح مفهوم سلامت و مفاهیم مرتبط و مشابه، ریشه مفهوم سلامت و معانی مرتبط، دلالت‌های مفهوم سلامت یا معیارهای قضاوت درباره سلامت، نسبت سلامت و فساد، تعریف سلامت؛ تعاریف سلبی سلامت و تعاریف ایجابی از سلامت، سیطوح سلامت و ابعاد سلامت مورد بحث قرار گرفته؛ خواننده پس از مطالعه این فصل به‌وضوح درخواهد یافت که مفهوم سلامت چیست، چه تفاوتی با مفاهیم مشابه دارد، اهمیت مطالعه آن چیست، و چرا دو مفهوم فساد اداری و سلامت اداری را نمی‌توان به‌جای یکدیگر به کار برد.

فصل چهارم ادامه فصل سوم است؛ در این فصل نظریه‌های سلامت مورد بحث قرار

گرفته است. تقریباً تمامی مطالب این فصل نیز برای اولین بار در ایران منتشر می‌شود. در این فصل نظریه‌های سلامت فردی یا شخصی، مؤلفه‌ها، و کارکردهای آن؛ سلامت نهادی، رویکردهایی در مطالعه سلامت سازمان، معرفی برخی مدل‌های سنجش سلامت سازمانی، سنجش سلامت سازمان در حیات درونی و بیرونی و ... مورد بحث قرار می‌گیرد.

در فصل پنجم روش‌ها و شاخص‌های سنجش فساد و سلامت مورد بحث قرار گرفته است. این فصل را می‌توان به دو بخش تقسیم کرد، بخش اول شامل دو قسمت است که در یک قسمت سه سل روش‌های سنجش فساد مورد بحث قرار گرفته است. از آنجایی که پژوهش‌ها انجام شده درباره مسئله فساد نسبت به سلامت قدمت بیش‌تری دارند؛ عمده بحث‌های این فصل در آره روش‌های سنجش فساد است، هر چند بسیاری از روش‌های مورد استفاده برای سنجش فساد، بای سنجش سلامت نیز قابلیت استفاده دارد، مانند روش‌های ادراک و تجربه فساد و سلامت در قسمت دیگری از این فصل برخی از شاخص‌های سنجش فساد و سلامت مانند: شاخص سلامت سازمانی ملل متحد، شاخص کیکاک، شاخص شفافیت بودجه، شاخص هزینه عمومی و پاسخ‌گویی مالی مورد بحث قرار گرفته است؛ در بخش دیگر این فصل روش‌های سنجش فساد و سلامت در دستور کار تهران که روشی ترکیبی و ابداعی نویسندگان کتاب است معرفی می‌شود، همچنین ویژگی‌های این روش و ابزارهای چندگانه مورد استفاده برای سنجش فساد و سلامت در شهرداری تهران مورد بحث قرار گرفته است.

اگرچه موضوعات مورد بحث در این کتاب به‌خودی‌خود جدید نیستند؛ اما رویکردهای جدیدی را نسبت به این پدیده‌ها ارائه می‌کنند. مباحث کتاب نشان خواهد داد که تبیین‌ها، گفتمان‌ها و روش‌های گوناگون و نامتجانسی برای تبیین، و بررسی و سنجش فساد و سلامت وجود دارد که این به‌نوبه خود ماهیت پیچیده، چند سطحی، غیرخطی و چندبعدی فساد و سلامت را نشان می‌دهد، اما، نکته‌ای که باید در بررسی و نظریه‌پردازی اجتماعی فساد و سلامت مورد توجه قرار گیرد این است که تبیین یا سیاست‌گذاری نهایی درباره‌ی فساد و سلامت باید بر مبنای نظری یا مدلی استوار باشد که فساد و سلامت را همزمان مورد توجه قرار دهد.

در انتها برخود فرض می‌دانم از آقایان دکتر عسگری آزاد، نگاهداری، گرگانی، مردعلی، حسینیور، عسکری، و سرکارخانم خلیلی در مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهر تهران، از آقایان دکتر صدر و حسینی در مدیریت ارزیابی عملکرد؛ از آقایان وحیدی و شرافت در ستاد ارتقاء سلامت اداری شهرداری تهران، و سایر معاونت‌ها و مدیریت‌های شهرداری که از سال ۱۳۹۰

تاکنون با مساعدت‌هایشان امکان انجام پژوهش و تبدیل آن به این کتاب را فراهم آوردند، صمیمانه تشکر و قدردانی کنم. همچنین از آقای فتاح آقازاده و همکارانشان در موسسه توسعه فراگیر آسیا که پشتیبان ما در انجام پژوهش و تولید کتاب بودند، سپاسگزارم؛ در نهایت از تمامی عزیزانی که در طی ۸ سال گذشته به‌نحوی در مطالعات حوزه فساد و سلامت اداری با ما همکاری داشته‌اند و یادشان از نامشان عزیزتر است، تشکر می‌نمایم.

داود حسینی هاشم‌زاده

زمستان ۱۳۹۳

www.ketab.ir