

باز کاوی غدر سر طانی فساد از منظر سلامت اداری

مؤلفین: دکتر مهدی اسلام پناه، دکتر سید مهدی الوانی

سرشناسه	: اسلامپناه، مهدی، ۱۳۶۲
عنوان و نام پدیدآور	: بازکاوی غده سرطانی فساد از منظر سلامت اداری/ مولفین مهدی اسلامپناه، سیدمهدی الوانی؛ ویراستار مسعود آزاد.
مشخصات نشر	: تهران: منشور سمیر، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	: ۲۱۲ ص.
شابک	: ۹۷۸-۶۰۰-۴۶۷۰۰۶۰۰۹
وضعیت فهرست نویسی	: فیا
یادداشت	: کتابنامه: ص: ۲۹۸ - ۳۱۳.
موضوع	: سازمان‌های دولتی - فساد / Administrative agencies -- Corrupt practice
موضوع	: فساد در کار / Unfair labor practices
موضوع	: تخلفات اداری / Misconduct in office
موضوع	: فساد / Corruption
موضوع	: تخلفات اداری -- ایران -- پیشگیری
موضوع	: Misconduct in office -- Iran -- Prevention
شناسه افزوده	: الوانی، سیدمهدی، ۱۳۲۲
رده بندی کنگره	: ۱۳۹۶ الف۵۵/۴۵۰۲۵ JF1۵
رده بندی دیویی	: ۴۶/۳۵۲
شماره کتابشناسی ملی	: ۷۲۷۵۷۲۲



انتشارات شور سمیر

باز کاوی غده سرطانی فساد از منظر سلامت اداری

تألیف: دکتر مهدی اسلامپناه، دکتر سید مهدی الوانی

ویراستار: مسعود آزاد

ناشر: منشور سمیر

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

نوبت چاپ: اول-۹۶

قیمت: ۲۵۰۰۰۰ ریال

شابک: ۹-۰۶۰-۴۶۷-۶۰۰-۹۷۸

حق چاپ: ۱۳۹۶، انتشارات شور سمیر www.manshoorsamir.ir تماس: ۰۳۶۱۷۷۷۱۱۹

همه حقوق محفوظ است. هرگونه نسخه برداری، اعم از زیراکس و بازنویسی، ذخیره کامپیوتری، اقتباس کلی و جزئی (به جز اقتباس جزئی دو نقد و بررسی، و اقتباس در گیومه در مستندنویسی، و مانند آنها) بدون مجوز کتبی از ناشر ممنوع و از طریق مراجع قانونی قابل پیگیری است.

فهرست مطالب

۱۱	 مقدمه
۱۷	 فصل اول
۱۷	 مفهوم و ماهیت فساد
۱۹	 ماهیت فساد
۲۲	 مفهوم فساد در اسناد بین‌المللی
۲۲	 الف) کنوانسیون آمریکای مقابله با فساد
۲۳	 ب) کنوانسیون مبارزه با فساد، معاملات جوامع اروپایی یا مقامات دولت‌های عضو اتحادیه اروپا (۱۹۹۷)
۲۴	 ج) کنوانسیون مقابله با رشوه‌دهی به مقامات عمومی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی
۲۴	 د) کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد
۲۵	 ه) کنوانسیون حقوق جزایی در خصوص فساد، شورای اروپا (۱۹۹۹)
۲۵	 و) کنوانسیون بین‌المللی مقابله با جرائم سازمان یافته فساد، ام‌ای، پالرمو (۲۰۰۰)
۲۶	 ز) کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد
۲۷	 آنا تومی فساد
۲۹	 فصل دوم تخلف اداری
۳۱	 تعریف تخلفات اداری
۳۲	 انواع تخلفات اداری (دفتر هماهنگی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، ۱۳۸۰)
۴۲	 عوامل بستر ساز فرهنگ سازمانی ضعیف
۴۳	 پیشگیری از تخلفات اداری
۴۴	 راهکارهای پیشگیری و کاهش تخلفات اداری
۴۸	 مجازات‌های تخلفات اداری

۴۹	تفاوت تخلف اداری و فساد اداری
۵۱	فصل سوم فساد اداری
۵۳	مفهوم فساد اداری
۵۵	پیشینه فساد اداری
۶۰	ضرورت مبارزه با فساد اداری
۶۱	قصد و فرصت، لازمه وقوع فساد اداری
۶۴	انواع فساد اداری
۶۷	مصادیق فساد اداری
۷۵	عوامل ایجاد فساد اداری
۷۹	جغرافیای فساد اداری
۸۱	علل ظهور و گسترش فساد اداری
۸۱	شرایط اساسی برای ظهور فساد اداری
۸۲	ریشه‌های اصلی فساد اداری
۸۴	عوامل تسهیل کننده
۹۲	منابع مترتب بر خط‌مشی‌گذاری در خصوص علل فساد اداری
۹۲	محدودیت‌های تجاری
۹۲	سوبسیدهای (یارانه) دولتی
۹۳	تأثیر گروه‌ها و افراد در کنترل‌های قیمت
۹۳	چندنرخ بودن ارز و برنامه‌های تخصیص ارز
۹۴	نسبت حقوق و دستمزد در مشاغل دولتی و مدنی
۹۴	بخش منابع طبیعی
۹۴	عوامل جامعه‌شناختی فساد اداری
۹۵	مبارزه جهانی و بین‌المللی با فساد اداری

۹۷	سازمان ملل متحد
۹۹	بانک جهانی
۱۰۱	صندوق بین‌المللی پول
۱۰۳	کنفرانس بین‌المللی مبارزه با فساد
۱۰۴	سازمان شفافیت بین‌الملل
۱۰۵	طبقه‌بندی فساد اداری
۱۰۵	طبقه‌بندی بر اساس درون دولت یا بیرون از دولت بودن
۱۰۵	فساد اداری در روابط دولت با مردم
۱۱۱	فساد اداری در درون دولت
۱۱۴	طبقه‌بندی بر اساس جایگاه و مسئولیت اشخاص در نظام حکومتی
۱۱۶	طبقه‌بندی بر اساس سازمان یافته بودن یا نبودن
۱۱۸	طبقه‌بندی بر اساس منطقه جغرافیایی
۱۱۸	طبقه‌بندی فساد بر اساس بخش دولتی یا بخش خصوصی
۱۱۹	طبقه‌بندی بر مبنای میزان و حجم فساد
۱۱۹	پیامدهای فساد اداری
۱۲۲	نظریه‌ها درباره پیامدهای فساد اداری
۱۲۴	منتشور مبارزه با فساد اداری (فرمان هشت ماده‌ای)
۱۲۶	رویکردهای نظری برای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری
۱۲۷	روش‌های کنترل فساد اداری
۱۲۸	اقداماتی که تقاضای شهروندان را برای خدمات آمیخته با فساد اداری کاهش می‌دهد
۱۳۱	روشهایی که عرضه و تقاضای فساد را باهم کاهش می‌دهد
۱۳۱	حکومت کارآمد و نقش آن در کنترل فساد
۱۳۹	مشارکت مردم و رابطه آن با فساد اداری

۱۴۳	فصل چهارم روش‌های سنجش فساد
۱۴۴	شاخص ادراک فساد اداری CPI
۱۴۶	اشکالات مطرح شده بر شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین الملل
۱۴۹	روش‌های سنجش فساد
۱۵۱	انواع روش‌های اندازه‌گیری فساد
۱۵۱	سنجش فساد در سطح کلان
۱۵۶	سنجش فساد در سطح خرد
۱۵۷	روش‌های غیر همایشی
۱۶۱	فصل پنجم مفهوم و ماهیت سلامت اداری
۱۶۲	مفهوم سلامت اداری
۱۶۴	عوامل مؤثر در ارتقاء سلامت اداری
۱۶۵	سیاست‌های کلی نظام اداری در خصوص سلامت اداری
۱۶۸	برنامه ریزی ارتقای سلامت نظام اداری
۱۷۱	نقاط آسیب پذیر سازمان در زمینه سلامت اداری
۱۷۴	عوامل درون سازمانی مؤثر بر سلامت نظام اداری
۱۷۴	الف) مدیریت
۱۷۵	ب) نیروی انسانی
۱۷۷	ج) مقررات
۱۷۷	د) امکانات
۱۷۸	عوامل بیرونی تهدید کننده نظام سلامت اداری (سازمانی)
۱۸۲	عوامل مؤثر در بهره‌وری و سلامت نظام اداری
۱۸۳	شوراهای کارکنان و سلامت نظام اداری
۱۸۸	تعامل رفتارهای شغلی با سلامت اداری

۱۸۹	۱- رفتارهای تعاملی مربوط به کارمندان
۱۹۰	۲- رفتارهای تعاملی مربوط به مدیران
۱۹۲	رفتارهای معمول اداری
۱۹۵	فصل ششم ساختار ایران و مبارزه با فساد
۱۹۶	فساد در ساختار اداری جدید ایران
۲۰۰	آسیب شناسی رونق های مبارزه با فساد اداری در ایران
۲۰۳	خطای تعمیم بوروکراسی وبری
۲۰۵	پنهان کاری در مبارزه با فساد اداری
۲۰۶	بی توجهی به بعد تقاضای فساد اداری
۲۰۷	تقلای دلسوزانه در محیط رانتی
۲۱۰	کژ راه روی و بی اعتنایی به اصول راهنما
۲۱۲	استفاده ناقص از روش های بازارگرا
۲۱۳	علل گسترش فساد در ایران
۲۱۸	عوامل مؤثر در بروز ناهنجاری های اداری در ایران
۲۱۸	۱- تقلیدی بودن ساختارهای سازمانی، تشکیلاتی و مدیریتی
۲۱۹	۲- بازدهی کم و نامؤثر بودن نظام اداری
۲۲۱	۳- جایگزینی هدف های فردی به جای اهداف عمومی
۲۲۲	۴- نظام ناپایداری در مدیریت نیروی انسانی
۲۲۳	۵- فساد اداری
۲۲۳	۶- فرهنگ سخنگویی به جای عمل
۲۲۴	۷- مهارت گسیختگی بوروکراسی ها
۲۲۵	۸- تشکلهای غیررسمی در سازمان
۲۲۵	۹- روحیه تقدیرگرایی
۲۲۶	۱۰- ناهماهنگی بین درآمد و هزینه کارکنان دولت

۲۲۷	شاخص‌هایی برای تدوین استراتژی‌های ملی مبارزه با فساد در ایران
۲۲۸	حوزه‌ی اقتصادی
۲۲۹	حوزه‌ی اداری
۲۳۲	حوزه‌ی اجتماعی
۲۳۳	حوزه‌ی سیاسی
۲۳۴	برنامه‌ی سنجش فساد و مبارزه با آن در ایران
۲۳۵	گام اول: آزمانی برای سنجش فساد
۲۳۶	گام دوم: انتقال دانش برای سنجش فساد
۲۳۷	گام سوم: سنجش آراء و تجربه فساد
۲۳۹	گام چهارم: سنجش شاخص‌های حکمرانی
۲۴۰	گام پنجم: سنجش و اندازه‌گیری سازمان‌های خاص
۲۴۱	گام ششم: تنظیم برنامه سنجش در دهی
۲۴۳	فصل هفتم تجربیات و مطالعات فساد اداری
۲۴۴	تجربیات برخی از کشورها در رابطه با مبارزه با فساد اداری
۲۵۶	برخی مطالعات داخل کشور
۲۷۴	برخی مطالعات خارج از کشور
۲۹۲	جمع‌بندی تجارب جهانی
۲۹۴	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۹۶	پیشنهادات
۲۹۸	منابع

مقدمه:

فساد را می‌توان به اندازه معنای نتایج آن تیره و تار و خوف انگیز نامید. آنچنان که طومار هستی و حیات آدمی و علنی‌اش در معرض چالش و تنش بزرگ قرار داده است. تقریباً در همه فرهنگ‌ها و در همه نژادها و مذاهب مورد ملامت و سرزنش قرار گرفته است. با این حال روز به روز هم بر دامنه آن افزوده شده است.

متأسفانه تربیت بد و لاقیدی برخی افراد موجب تشدید و علنی شدن جنبه‌های گوناگونی از فساد گردیده که امروز دیگر نمی‌توان آن را منحصر به سالم‌خانوادگی، شخصی و اخلاقی نمود. نتایج این پدیده ویرانگر امروز از نهانخانه امرار شحص افراد بیرون آمده و حوزه‌های مختلف حیات اجتماعی و اقتصادی جوامع بشری را به تنید کشانده است.

در حقیقت، این ناهنجاری‌ها به معضلی جهانی تبدیل شده است و گویی سبب‌های رفتاری و ناهنجاری‌های اخلاق اجتماعی در همه جا وجود دارد و تنها شدت و ضعف آنهاست که از منطقه‌ای به منطقه دیگر متفاوت است. بنابراین، جامعه امروزی که به‌طور آشکار یا پنهان در معرض ابتلا به ناهنجاری‌های حوزه اخلاق اجتماعی و خاصه فساد اداری قرار گرفته، به راه حلی اساسی برای پیشگیری و درمان آن‌ها نیازمند است.

تجربیات به دست آمده از کشورهای مختلف نشانگر آن است که فساد امری پیچیده، پنهان و متنوع است. از این رو مبارزه با آن نیز باید امری مستمر، طولانی و پیچیده باشد. اصطلاح فساد اداری که آن را در برابر سلامت اداری به کار می‌برند مدت زیادی است که مورد توجه اندیشمندان و صاحب‌نظران مختلف قرار گرفته است که وجه اشتراک اغلب تعاریف ارائه شده درباره فساد دستگاه‌های دولتی را می‌توان رشوه و سوء استفاده از موقعیت‌های شغلی برای نفع شخصی است. (کیا، ۱۳۸۹)

فساد اداری^۱ چون غده‌ای سرطانی برپیکر جامعه است که اگر به موقع درمان ریشه‌ای نگردد، با رشد سریع خود در مدت زمانی اندک تمام جامعه را در بر گرفته مقدمات فروپاشی و اضمحلال و به تعبیر آران کریم، عذاب الهی و هلاکت آن را فراهم می‌آورد. همه موجودیت و دوام فساد در جامعه، نه از ناسان قانون که از برداشت‌های سودجویانه و مصلحت‌اندیشانه از قانون توسط مجریان است که گاه، مان قانون‌بازدارنده را پناهگاهی ایمن برای مجرمان و غارتگران می‌سازد زیرا تا وقتی که مجرم، خود صلاحیت نداشته باشند، وجود هر قانونی حتی اگر دستورات الهی هم باشد، نه تنها بی‌ثم که حتی گاه به علت داشتن صبغی الهی و پنهان شدن سود جویان پشت آن موجبات انحراف، فساد بیشتری را فراهم می‌آورد. از سوی دیگر، با نظری اجمالی به عملکرد دستگاه‌های اجرایی به عنوان مجریان قانون متوجه می‌شویم که گستردگی بیش از حد دستگاه‌های دولتی و بیکاری مزمن موجود در سطح مناسب برای رشد فساد در آن‌ها شده است، فساد در اشکال مختلف آن، هم در سطح کانت (مقامات ارشد و عالی رتبه حکومتی و دولتی) و هم در سطح خرد (کارکنان و مستخدمین رده پایین) در ابعاد گوناگون اداری، اقتصادی، سیاسی گریبان‌گیر کشورهایی است که دارای حکومتی ناکارآمد هستند. رابطه‌های نادرست ثروت، قدرت و ارزش‌ها منجر به شیوع فساد می‌گردد. فساد عارضه

و نشانه بیماری است و نه خود بیماری و این ناکارآمدی است که سبب بروز چنین عارضه‌ای می‌گردد (فرج پور، ۱۳۸۱).

فساد و کج روی، ریشه‌ها، نقش‌ها و دلایلی دارد که از عمده‌ترین و شاخص‌ترین آنها ناکارآمدی حکومت‌ها، مداخله بیش از حد دولت در اقتصاد، نظام اداری نامناسب و پیچیده و دارای بوروکراسی زائد، انحصارات دولتی و خصوصی، گستردگی رانت خواری، تخصیص غیرمنطقی و غیره. فساد یارانه‌ها، وجود سیستم‌های چند نرخ، قوانین غیر شفاف، تفسیرپذیر و دست و پاگیر، مدیریت ضعیف و ناکارآمد و نالایق، ناکافی بودن حقوق و مزایای مستخدمین دولت، توزیع ناعادلانه درآمد، رشد روز افزون فقر و تبعیض، اعمال نفوذ سیاستمداران و دولتمردان عالی رتبه و سوء اسناد آنها از قدرت و موقعیت خویش، فقدان کنترل‌های مستمر و شفاف، دقیق و کارا، نظام قضایی غیرمستقل نبود نهاد مستقل و منتخب مبارزه کننده با فساد که دارای قدرت، امکانات کافی باشد، کنترل مطبوعات و رسانه‌ها و فضای مجازی منجر به رواج فساد در جامعه می‌گردد (ربیع، ۱۳۸۳).

مهار و کنترل فساد اداری زمانی مشخص می‌شود که پیامد های ناشی از فساد را بررسی کرده باشیم و آمار مشخصی از آثار آن داشته باشیم. برای پی بردن به آسیب تحقیق درباره فساد های اداری به برخی از پیامدهای فساد که آسیب جدی به سازمان های دولتی ایران وارد ساخته، اشاره می‌کنیم.

- فساد اداری با تضعیف انگیزه‌ها موجب زیان‌های اجتماعی، با تضعیف اعتماد های موجود باعث زیان‌های سیاسی و با توزیع ناعادلانه منابع موجب زیانهای اقتصادی می‌شود.
- اقدامات کج روانه و فساد انگیز در سازمان‌های دولتی در بعضی موارد توسط افرادی که به ظاهر متشرع و دیندار هستند انجام می‌گیرد و اعمال این افراد، مستقیماً به سوء استفاده از قدرت دینی ربط داده می‌شود. در نتیجه این وضعیت به اعتبار نظام دینی لطمه وارد می‌کند (دفتر ارزیابی عملکرد و بهبود مدیریت، ۱۳۷۹).

سوء استفاده از اداره و امکانات سازمان‌های دولتی برای رسیدن به نتایج غیر اداری موجب مشکلات اقتصادی، فقر، تخریب مشروعیت حکومت و حاکمیت قانون، کاهش احترام به قانون اساسی، افزایش رقابت و از بین رفتن شفافیت و حساب پس‌دهی^۱ می‌شود. کج روی، توسعه را خنثی، دموکراسی را زایل و فرصت‌های تلاش مفید افراد، مؤسسات و سازمان‌های دولتی را کاهش می‌دهد (معدنچیان، ۱۳۸۲).

فساد اداری به عنوان معضلی عمیق گریبانگیر بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران می‌باشد و وقت و انرژی و امکانات فراوانی را از این کشورها به هدر می‌دهد. بستر و مامن فساد اداری، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است. جمهوری اسلامی ایران وارث یک نظام اداری ناکارآمد و فاسد با فساد در دستگاه حکومتی و دولتی و زیر نظام‌های آن بوده است. طبقاً بخشی از این فساد، بازمانده از نظام پیشین و بخشی نیز معلول عملکرد و شرایط گریزناپذیر سال‌های پس از پیروزی انقلاب اسلامی بوده است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و به دلایل متعدد، نظام جمهوری اسلامی در دست‌های مختلف آن قادر به انجام اصلاحات و تغییرات مثبت لازم جهت شناسایی و مبارزه با عوامل فساد آفرین نگردیده و شرایط جنگ و تحمیل آن به کشور نیز عامل مهم دیگری در تشدید آن پدیده بوده است. بعد از اتمام جنگ و در زمان بازسازی، دولت به ناچار اولویت را به بازسازی عیال داده است. این امر و بطور کلی شرایط دوران بازسازی، ناکارآمدی دستگاه‌های نظارتی، عدم ایفای نقش مناسب نهادهای مدنی در نظارت بر عملکرد نظام اداری، نبود نظام ارزیابی عملکرد، نبود نظام کنترل مدیریت، نارسا بودن شیوه‌ها و روش‌های اداری و قدیمی بودن آنها، مبهم بودن قوانین و مقررات، ناکارآمدی ساختارهای اداری، دخالت بیش از حد دولت در اداره امور اقتصادی و انحصارات دولتی همراه با ضعف تدبیرها، زمینه استفاده از «راتنه‌های» خاص برای گروه معدودی از

شهروندان را آماده، و دستیابی آنها به ثروتهای هنگفت و گسترش فساد را فراهم نموده است (فرخ سرشت، ۱۳۸۳).

با توجه به بررسی گزارش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل که تلاش برای مبارزه با فساد و افزایش آگاهی در این زمینه را دارد و به صورت سالیانه اقدام به انتشار تجارب و شاخص‌های ادراک فساد نظیر (فساد، اختلاس، رشوه‌گیری، خرید و فروش پست‌های دولتی، فساد در میان سیاستمداران و مدیران، عدم مقابله کافی یا ناکارایی در بیکار با آن و ...) می‌کند به این دست یافتیم که الگوها و مدل‌های مبارزه با فساد اکثراً به صورت تلفیقی بوده که در آنها بیشتر به مقوله توانمندسازی کارکنان برای مقابله با فساد اداری تکیه شده است و عموماً ساختاری بوروکراتیک و دستوری، از بالا به پایین دارند. در بیشتر موارد بررسی شده به علت فاسد بودن مدیران ارشد و کارکنان رده‌های بالای سازمان الگوها و مدل‌های ارائه شده در بحث اجرا تا حدود زیادی موفق و کارآمد نبوده‌اند. با توجه به اینکه اکنون نیز در کشور ما نمونه‌ی الگوها و مدل‌های ساختاری فوق پیاده‌سازی می‌شود که نه تنها در امر مقابله با فساد اداری موفق نبوده‌اند بلکه متأسفانه روز به روز شاهد دامنه‌گیر شدن و افزایش این معضل اجتماعی می‌باشیم. با توجه به بررسی‌هایی که در مطالعات پیشین و نتیجه رضوع صورت گرفت علت ناکارآمد و ناموفق بودن این الگوها در کشور را می‌توان در دو عامل جستجو کرد. ۱- ساختار بوروکراتیک این الگوهاست که صرفاً جنبه مدیریتی مبارزه با فساد را مد نظر قرار داده‌اند. ۲- با توجه به ماهیت اسلامی بودن نظام جمهوری اسلامی ایران، علت ناموفق بودن الگوها را می‌توان در عدم پایه‌ریزی الگوهای موجود بر اساس آموزه‌های اسلامی و دینی دانست. زیرا علاوه بر جنبه مدیریتی در الگوهای مبارزه با فساد اداری باید به مقوله اعتقادی و فرهنگی کارکنان نیز پرداخته شود.