

حساب در آنسوی ریسمان فساد

سیدعلی مراد حسینی پاک

فارغ التحصیل مقطع کارشناسی ارشد رشته حسابداری، دانشگاه آزاد بروجرد، لرستان، ایران

چکیده

فساد اداری- مالی طبق تعاریف بین المللی آن دسته از فعالیت‌های کارکنان و مسئولان دولت را شامل می‌شود که اولاً به منافع عمومی لطمه بزند و ثانیاً هدف از انجام آن، رساندن فایده به عامل یا به شخص دیگر باشد. تحقیقات متعددی توسط محققین در خصوص تبیین عوامل موثر بر فساد و ارائه نظریات مختلف صورت گرفته است، ولی بسیاری از آن‌ها از ابعاد جامعه‌شناختی، روانشناختی، حقوقی، سیاسی و اقتصاد جامعه به تبیین موضوع پرداخته و بررسی‌های انجام شده در خصوص عوامل درون سازمانی موثر بر فساد اداری - مالی در مقایسه با آن‌ها محدود است. پژوهش حاضر نیز با توجه به اهداف و موضوع تحقیق از نوع کاربردی می‌باشد، و همانگونه که فساد اداری - مالی باعث زیر سؤال رفتن عدالت، مسئولیت، و کاربرد ثروت و قدرت می‌شود هدف از انجام این پژوهش ارائه راهکارهای مناسبی برای کاهش فساد در سازمان‌های دولتی می‌باشد. بررسی ریشه‌های فساد اداری ما را به دلایلی رهنمون می‌سازد که موجد محیطی است که در بستر آن عوامل انسانی جرات می‌یابند تا به راحتی با سوءاستفاده از موقعیت شغلی ایجاد شده، دست به اقداماتی بزنند که در پرتو آن حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نقض و یا حق مسلم فرد یا گروهی به آسانی پایمال یا به ناحق به دیگری واگذار شود. حال میتوان این نتیجه را گرفت که پیشگیری از تخلفات سازمانی زیربنا و مقدمه سالم سازی محیط سازمانی است و عوامل مختلفی در سالم سازی محیط سازمانی تأثیر دارد که یکی از اساسی ترین آنها توجه به عوامل انسانی و مدیریتی است و علت آن این است که محور و قالب سالم سازی سازمان، انسانهای سازمانی هستند. بنابراین اگر انسانهای سازمان سالم و پرورش یافته گردند، کار سالم سازی محیط سازمانی سریعتر انجام میشود و بصورت یک فرآیند مداوم در می‌آید.

واژه‌های کلیدی: فساد اداری - مالی، سازمان‌های دولتی، حسابداری، تخلفات اداری

۱- مقدمه

پارتیشن اول که به کلیات پژوهش اختصاص یافته، درصدد تدوین چهارچوب لازم برای ورود به پژوهش و به تصویر کشیدن کلیات آن می‌باشد. در این راستا با تشریح بیان مساله، موضوع فساد اداری - مالی معرفی شده و دغدغه‌های اصلی و مساله پژوهشی که محقق را وادار به جستجو و انجام پژوهش حاضر نموده است، تشریح گردیده است. بر این اساس آنچه مدنظر به عنوان دغدغه اساسی مطرح بوده است، گام برداشتن در حوزه عوامل مدیریتی و سازمانی موثر بر فساد اداری - مالی و گشودن دریچه‌ای نو برای مدیران سازمان‌ها جهت درک بیشتر مصادیق و عوامل موثر و بازدارنده از فساد اداری - مالی و رابطه فیما بین و تاثیر و تاثرات آن‌ها در درون سازمان‌ها از طریق مدل‌سازی این روابط می‌باشد تا با فهم عوامل موثر و بازدارنده از فساد، راهکارهای لازم جهت پیشگیری یا مبارزه با فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی به دست آید. در این فصل ضرورت انجام پژوهش از چند بعد مورد بررسی قرار گرفته است. از یک سو با مطالعه تحلیل تاریخی فساد در تمدن‌های باستان، مانند ایران، یونان، روم، چین، مصر و هند، مشخص گردیده است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن داشته است و اکنون نیز یکی از مسائل مبتلا به کشورهای جهان می‌باشد که در بروز نابسامانی‌ها و جنگ‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم نقش داشته است. از سوی دیگر، آسیب‌ها و پیامدهای فساد اداری - مالی در سطح جامعه و سازمان‌ها به لحاظ فردی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی بیانگر این موضوع است که فساد در سازمان‌ها تبعات بسیار منفی به دنبال داشته و ضمن آلوده‌ساختن کارکنان سالم و ایجاد جو دل‌سردی و بی‌اعتمادی در آن‌ها، صداقت و امانت آن‌ها را زیر سؤال برده و کیفیت خدمات عمومی را پایین می‌آورد؛ به گونه‌ای که مدیران را به فکر مبارزه با این پدیده ترغیب ساخته است. در این بخش همچنین ضرورت آسیب‌شناسی پدیده فساد اداری - مالی با رویکرد پیشگیری نیز بررسی شده و مشخص شده است که برخورد با این پدیده از حیث پیشگیری یا درمان آن از اصول علمی لازم برخوردار نبوده و به جای پیشگیری، بیشتر درمان هدف قرار داده می‌شود. لذا برای به دست آوردن درک بهتری از عوامل بازدارنده از فساد اداری - مالی نیاز است تا چنین پژوهش‌هایی به اجرا درآید. در نهایت با تبیین دغدغه‌های مسئولان عالیرتبه نظام در خصوص لزوم مبارزه با فساد اداری - مالی و ذکر آماری از سازمان شفافیت بین‌المللی که طی آن همه ساله رتبه ایران به لحاظ فساد در بین سایر کشورها نزول می‌یابد، برای پیشگیری یا مبارزه با فساد اداری - مالی چاره‌ای جز بررسی دقیق‌تر ابعاد موضوع در داخل سازمان‌ها وجود ندارد.

۱- بیان مساله

مطالعات انجام شده نشان می‌داد که تحقیقات متعددی توسط محققین در خصوص تبیین عوامل موثر بر فساد و ارائه نظریات مختلف صورت گرفته است. ولی بسیاری از آن‌ها از ابعاد جامعه‌شناختی، روانشناختی، حقوقی، سیاسی و اقتصاد جامعه به تبیین موضوع پرداخته و بررسی‌های انجام شده در خصوص عوامل درون‌سازمانی موثر بر فساد اداری - مالی در مقایسه با آن‌ها محدود بود. به همین جهت به لحاظ کاربردی بودن پژوهش، جهت بسط و توسعه مطالعات مربوط به عوامل درون‌سازمانی موثر بر فساد اداری - مالی و تولید روش‌های جدید یا بهبود آن‌ها، باید بسیاری از این مطالعات را جمع‌آوری نموده و با دسته‌بندی آن‌ها و استفاده از فنون آماری، نسبت به تبیین یک الگوی فراگیر در درون سازمان که مشتمل بر عوامل سازمانی و مدیریتی متعددی می‌شد، اقدام کند. در این راستا برای تشریح بیشتر مساله، در این بخش ابتدا به معرفی فساد و تعاریف و ابعاد آن از نظر محققین پرداخته شده و با بیان رویکردها و نظریات متعدد و اختلاف نظر موجود در بین اندیشمندان که از نوع نگاه آن‌ها نسبت به فساد نشات گرفته است، مصادیق و پیامدهای متعدد فساد مورد بررسی قرار گرفته و از آثار و تبعات آن به عنوان دغدغه اساسی برای انجام این پژوهش یاد شده است.

۱-۱) تبیین مفهوم فساد و تعاریف و ابعاد آن از نظر محققین: فساد یکی از پدیده‌های جهانی است که از دیرباز با پیدایش شکل‌های اولیه حکومت وجود داشته و در زمان معاصر نیز در تمام کشورهای دنیا کمابیش وجود دارد. در سطح جهان، فساد یک مشکل جدی در ایجاد آسیب و ضرر به سیاست‌ها و منافع عمومی تلقی می‌شود (سازمان بین‌المللی شفافیت،

۲۰۰۵). در زیرمجموعه فساد در معنی عام، فساد در نظام اداری نیز، گریبانگیر همه کشورها بوده و اقدامات بسیاری در پیشگیری یا مقابله با آن به انجام رسیده است. با این حال با وجود سابقه طولانی در این زمینه، هنوز هم علل بروز فساد اداری - مالی و راهکارهای پیشگیری یا مقابله با آن نظام‌مند نشده است. با این که پژوهش‌های بین‌رشته‌ای بسیاری در خصوص علل و راهکارها انجام شده است، اما تا دهه ۱۹۸۰ مطالعات مربوط به فساد اداری - مالی محدود به حوزه‌های اقتصاد، جامعه‌شناسی، روانشناسی اجتماعی، جرم‌شناسی، دانش سیاسی و اخلاق می‌شد که هر یک از زاویه‌ای خاص به مساله فساد اداری - مالی می‌نگریست (تورگلر (۲۰۰۶)، آموندسن (۱۹۹۹)، اندوینگ و جلدستاد (۲۰۰۱)، برونر (۱۹۸۱)، ویلیامز (۲۰۰۰)^۱. به عنوان نمونه با افزایش مطالعات از دهه ۱۹۹۰ رویکردهای مختلفی در تعریف فساد اداری - مالی به وجود آمد و مشخص گردید که هیچ مفهوم متحد و جهانی‌ای در خصوص تعریف و عوامل موثر در بروز فساد اداری - مالی وجود ندارد (اندوینگ و جلدستاد، ۲۰۰۱)^۲. نکته بارز در این پژوهش‌ها، دستیابی به برخی ابعاد مشترک در تعریف فساد اداری - مالی و شناسایی عوامل موثر در بروز آن بود که برخی از آن‌ها عبارت بودند از:

- **نقض (تخطی از) هنجارها:** در این بعد، فساد اداری - مالی یک رفتار غیر اخلاقی است (براستز (۱۹۷۰)، وان دوینه (۲۰۰۱)^۳ که شامل نقض، تخطی یا انحراف از هنجارهای قانونی (خان (۱۹۹۶)، نای (۱۹۶۷)^۴) یا ارزش‌های اخلاقی است (براستز، ۱۹۷۰)^۵.

- **سوءاستفاده از قدرت:** در این بعد، کسانی که کارهای فاسد انجام می‌دهند، قدرت، اختیار، موقعیت یا دانشی که به آن‌ها سپرده شده را برای منافع و مزیت شخصی خود یا افراد خاصی به کار می‌گیرند (آشفورث و آناند (۲۰۰۳)، خان (۱۹۹۶)، نایه (۱۹۶۷)، پیت و آبرات (۱۹۸۶)، تانزی (۱۹۹۵ و ۱۹۹۸)، تریسمن (۲۰۰۰)، وان دوینه (۲۰۰۱)^۶.

- **پنهان‌کاری:** در این بعد، انجام‌دهندگان کارهای فاسد یا بدون اطلاع شخص خاصی نسبت به انجام عمل فاسدانه از قبیل دزدی از موجودی انبار، سندسای و ... اقدام می‌کنند یا یک اجتماع مخفی، صمیمی و نزدیک را شکل می‌دهند که به صورت مخفی بر اهداف غیرقانونی و سود روابط مبادله‌ای خود توافق دارند (هانتینگتون، ۱۹۸۹). رابل و کولمن (۲۰۰۸)^۷ با ترکیب ابعاد مشترک فساد اداری - مالی، تعریف زیر را از فساد اداری - مالی ارائه داده‌اند. «فساد اداری - مالی رفتار منحرفی است که خود را در سوءاستفاده از وظیفه‌ای در سیستم سازمان و جامعه به نفع فردی دیگر یا نهاد و مؤسسه‌ای نشان می‌دهد. این سوءاستفاده از وظیفه توسط خود فرد یا کسی دیگر آغاز می‌شود تا به منفعتی برای خود یا طرف سوم منتهی شود. در نتیجه آسیب یا ضرری به سیستم سازمان و جامعه وارد می‌شود و انتظار می‌رود، اعمال فاسد در توافق مخفی و دو طرفه محفوظ بماند» (رابل و کولمن، ۲۰۰۸، ص ۲۵).

۱-۲) **رویکردها و نظریات متعدد و اختلاف نظر موجود در بین اندیشمندان:** بر اساس نظرات محققین مختلف از جمله تانزی (۲۰۰۲)^۸ دیدگاه‌های صاحب‌نظران در مورد مبانی نظری فساد اداری - مالی، یکسان نیست و دیدگاه‌های نظری و رویکردهای تئوریک متعددی در مورد آن وجود دارد (تسگایی^۱، ۲۰۰۳). از آن جمله:

۱ Torgler, Amundsen; Andving & Fjeldstad; Brunner, Williams

۲ Andving & Fjeldstad

۳ Brasz; Van Duyne

۴ Khan, Nye

۵ Brasz

۶ AshForth & Anand, Huntington, Khan, Nye, Pitt & Abratt, Tanzi, Treisman, Van Duyne

۷ Rabl & Kuhlmann

۸ Tanzi

الف) دیدگاه‌های مختلف (از قبیل دیدگاه اخلاق‌گرایان، دیدگاه کارکردگرایان)
 ب) نظریات مطرح شده در مورد فساد اداری - مالی (از قبیل نظریه انتخاب عقلانی، نظریه فرصت ارتکاب فساد، نظریه بازدارندگی، نظریه محرومیت نسبی، نظریه رانت‌جویی، نظریه حامی - پیرو)
 ج) تئوری‌های مختلف در مورد فساد اداری - مالی (از قبیل تئوری نرمال و نهادی‌سازی فساد، تئوری دوگانگی ساختار)
 د) مدل‌های مختلف (از قبیل مدل جنبه‌های شناختی و ارادی شخص فاسد در اقدام به عمل فاسدانه)
 همانطور که اشاره شد، یکی از دلایل این تعدد، چندبعدی نگریستن به مقوله فساد اداری - مالی از لحاظ مسائل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، حقوقی، مدیریتی و روانشناسی توسط هر کدام از نظریه‌پردازان می‌باشد.

۳-۱) **مصادیق و پیامدهای متعدد فساد:** از سوی دیگر، تعدد مصادیق فساد اداری - مالی از قبیل سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی، ارتشاء و اختلاس، کلاهبرداری، پارتی‌بازی، بی‌عدالتی، باج‌خواهی، ایجاد نارضایتی برای ارباب رجوع و ذینفع‌ها، سرقت اموال و دارایی‌های سازمان، فروش اطلاعات محرمانه سازمان به دیگران، تصرف غیرقانونی، اخذ پورسانت، مداخله دست‌اندرکاران و کارمندان در معاملات دولتی و نظایر آن، نشانگر این است که فساد اداری - مالی امری پیچیده و متنوع بوده و مبارزه با آن نیز باید امری مستمر، طولانی و پیچیده باشد (آناند^۲ و دیگران، ۲۰۰۵). در حقیقت، فساد (در ابعاد اداری و ابعاد دیگر) مانند عفونتی است که اگر به اندام و پیکر جامعه راه یابد، اعضای آن را یکی پس از دیگری عفونی کرده و از کار می‌اندازد و چه بسا گسترش این عفونت، کل پیکر جامعه را فاسد کند (هریسون^۳، ۲۰۰۳). در این راستا با توجه به تعدد تقسیم‌بندی‌ها، پیامدها و مصادیق فساد اداری - مالی، اندیشمندان تلاش کرده‌اند با ارائه راهکارهای مختلف و متناسب با شرایط خاص هر کشور در جهت رفع آن گام بردارند.

نظام اداری در ایران نیز همانند سایر کشورها از پدیده فساد اداری - مالی و آسیب‌های آن مصون نبوده و به دلایل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی موجب عقب‌ماندگی کشور و بروز دغدغه‌ها و نگرانی‌های متعدد در راس نظام شده است. این دغدغه‌ها و نگرانی‌ها علاوه بر آثار سوء فساد اداری - مالی بر مشروعیت نظام جمهوری اسلامی در سطح کلان، متوجه آثار و پیامدهای فساد اداری - مالی در سطح سازمان‌های دولتی نیز بوده و پژوهش‌های متعددی را با خود به همراه داشته است.

۴-۱) **پژوهش‌های انجام شده و دغدغه موجود در انجام پژوهش حاضر:** اغلب پژوهش‌های انجام شده در حوزه فساد اداری - مالی حتی نوع نگاه سازمان بین‌المللی شفافیت به این مقوله، به صورت کلان و با در نظر داشتن عوامل فراسازمانی از قبیل عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه بوده و در مقایسه با خیل انبوهی از مطالعات مربوط به عوامل کلان موثر بر فساد، مطالعات مربوط به عوامل درون‌سازمانی موثر بر فساد اداری - مالی در اقلیت می‌باشد. به عنوان نمونه، مطالعات حقیقی (۱۳۷۳)، رحمتی (۱۳۷۸)، ایوبی (۱۳۷۹)، سرداری (۱۳۸۰)، فرهادی‌نژاد (۱۳۸۲)، دفتر بررسی‌های اقتصادی مجلس (۱۳۸۳)، رهبر (۱۳۸۴)، سامتی (۱۳۸۵)، خضری (۱۳۸۶)، فانی و علیزاده‌ثانی (۱۳۸۶)، رفیع‌پور (۱۳۸۶)، براون (۲۰۰۵)، سازمان بین‌المللی شفافیت (۲۰۰۷)، فوکو (۲۰۰۸) و مولیار (۲۰۰۸) به صورت کلان و با در نظر داشتن عوامل فراسازمانی از قبیل عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه می‌باشد. همچنین مطالعات اسفندیاری و دیگران (۱۳۶۲)، اعتضادی (۱۳۸۰)، دادگر (۱۳۸۲)، شفیع‌خورشیدی (۱۳۸۵)، محمدپناه (۱۳۸۶)، قلی‌پور و نیک‌رفتار (۱۳۸۶)، آموندنسن (۲۰۰۰)، یاسر (۲۰۰۵)، سلدادیو و هان (۲۰۰۶)، کیمویو (۲۰۰۷)، اسکانلان (۲۰۰۸)، آلاتاس (۲۰۰۹) و سلیم (۲۰۰۹) هر کدام بخشی از عوامل سازمانی موثر بر فساد اداری - مالی را مورد بررسی قرار داده‌اند و در برخی از آن‌ها عوامل مربوط به نقش

۱ Tsegaye

۲ Anand & et al

۳ Harrison

وظایف مدیران در بروز فساد اداری - مالی کمرنگ می‌باشد. در این راستا، بر اساس آنچه از ادبیات و مبانی نظری و مطالعات و پژوهش‌های مختلف استناد می‌شود، عوامل مدیریتی و سازمانی متعددی شناسایی و گردآوری گردید که در اکثر مطالعات از آن‌ها به عوامل موثر در بروز فساد اداری - مالی نام برده شده است. این عوامل عبارت بودند از:

۱- عوامل ساختاری (تشکیلات اداری، قوانین و سیستم‌ها و روش‌ها)، ۲- فرهنگ سازمانی، ۳- ارتباطات (ویژگی روابط، گروه‌های غیررسمی)، ۴- عوامل روانی، ۵- نظام پرداخت، ۶- سیستم نظارت و کنترل (بستر کنترل و نظارت، تشکیلات نظارت و کنترل)، ۷- وظایف مدیریتی (برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، رهبری و هدایت، نظارت و کنترل)

با توجه به این که بسیاری از مدیران سازمان‌ها، ابزارهای علمی لازم برای شناسایی و آسیب‌شناسی عوامل مدیریتی و سازمانی موثر در بروز فساد اداری - مالی و شیوه‌های برخورد با این پدیده را در دست نداشته و اغلب با این سؤال مواجه می‌باشند که علاوه بر عوامل فردی و عوامل فراسازمانی، کدامیک از عوامل مربوط به وظایف مدیریت و عوامل سازمانی در بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی موثرند؟ مقاله حاضر در نظر دارد تا با استفاده از رویکرد مدیریت تحول و رفتار سازمانی و بررسی نظام‌مند عوامل مدیریتی و سازمانی تاثیرگذار در بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی ضمن شناسایی و آسیب‌شناسی عوامل مدیریتی و سازمانی موثر در بروز فساد، به یک الگوی معتبر در این زمینه دست یابد و نشان دهد که آیا بین هر کدام از عوامل موثر بر فساد اداری - مالی، تعامل خاصی وجود دارد و می‌توان الگوی خاصی برای عوامل مدیریتی و سازمانی موثر در بروز فساد ترسیم نمود؟ و این که چه راه‌حل‌ها و توصیه‌هایی را برای آگاهی و استفاده مدیران جهت کاهش بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی می‌توان ارائه داد؟

اهمیت و ضرورت پژوهش

اهمیت و ضرورت انجام پژوهش با توجه به ابعاد و زوایای مختلف روشن می‌گردد.

الف) تحلیل تاریخی فساد اداری - مالی: مطالعه تاریخ تمدن‌های باستان، مانند ایران، یونان، روم، چین، مصر و هند، بیانگر این واقعیت است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن داشته و اکنون نیز یکی از مسائل مبتلا به کشورهای جهان می‌باشد. فساد، نابسامانی‌های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع، اغلب ناشی از فساد بوده است (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۴). نکته مهم و هشداردهنده‌ای که از تاریخ ملل استخراج می‌شود و در تحلیل وقایع تاریخی به کرات به آن تصریح شده، این است که «فساد هیأت حاکم»، از علل عمده سقوط حکومت‌ها و انحطاط و زوال تمدن‌ها و شیوع و گسترش فساد اداری - مالی بوده است. به طوری که بین «سقوط حکومت‌ها و تمدن‌ها» و «فساد اداری - مالی» رابطه مستقیمی وجود داشته است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰). مطالب متعددی در این زمینه از قبل از میلاد تاکنون به رشته تحریر درآمده است (دشتی، ۱۳۷۹). به عنوان نمونه در حدود ۲۰۰۰ سال قبل در پادشاهی هند، کائوتی‌لیا^۱، نخست‌وزیر وقت، کتابی با عنوان آرتاشاسترا^۲ نوشت که در آن از فساد اداری - مالی در دستگاه دولتی بحث کرد و علت اصلی پیدایش فساد اداری - مالی در میان کارکنان دولتی را تمرکز همه امکانات و منابع در درون حکومت ذکر کرد. وی دولت را به کوزه عسل بزرگی تشبیه کرده است که همه تمایل دارند به نحوی از آن انتفاع ببرند. در این کتاب چهل راه اختلاس نیز برشمرده شده است (باردان، ۱۹۹۷، ص ۸۱).

ب) پیامدهای فساد اداری - مالی: اهمیت مطالعه عوامل موثر بر فساد اداری - مالی از طریق پی بردن به آسیب‌ها و پیامدهای این پدیده بیشتر نمایان می‌گردد. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، عامه مردم، سازمان‌های غیردولتی^۳ و

۱ Kautilya

۲ Arthashastra

۳ NGO

رسانه‌ها، به فساد اداری - مالی به عنوان تنها عامل اصلی تحت سلطه دیگران بودن و رشد اقتصادی ضعیف نگاه می‌کنند (یاداو، ۲۰۰۵)^۱. فریش (۱۹۹۴)^۲ و پیلا (۲۰۰۴)^۳ معتقد بودند که فساد اداری - مالی یکی از موانع اصلی در توسعه است. برخی پژوهش‌ها چنین نتیجه گرفتند که فساد اداری - مالی به پایین آمدن سطح سرمایه‌گذاری‌های خصوصی تأثیر می‌گذارد (وی، ۲۰۰۰؛ مائورو، ۱۹۹۵)^۴ و به شکل معنادار و واضحی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را کاهش می‌دهد (ژائو و همکاران، ۲۰۰۳)^۵ و این روند به بحران‌های مالی (وی و وو، ۲۰۰۱)^۶ و تخصیص منابع فرعی (آدس و دی تلا، ۱۹۹۹)^۷، تحریف هزینه و بازده دولت (تانزی و داوودی، ۱۹۹۷)^۸، درآمد بالای نابرابر و فقر (گوپتا و همکاران، ۱۹۹۸)^۹، تورم (المرهوبی، ۲۰۰۰)^{۱۰} و پایین آمدن استانداردهای زندگی (فاریا، ۲۰۰۱)^{۱۱} کمک می‌کند. همچنین پژوهش‌های تجربی نشان می‌دهد که وجود فساد زیاد، موفقیت اجتماعی را کم می‌کند (مائورو، ۱۹۹۸)^{۱۲}، سطح سرمایه انسانی را کاهش داده و اعتماد به نفس را از بین می‌برد (هاستد، ۲۰۰۲)^{۱۳}. این پیامدها و آثار منفی فساد لزوم انجام پژوهش‌های دامنه‌دار در خصوص فساد اداری - مالی را که سرمنشا فساد در جامعه می‌باشد، بیش از پیش مورد تأکید قرار می‌دهد. در این راستا جهت تأکید بیشتر بر حساسیت موضوع، به صورت فهرست‌وار برخی از پیامدهای ناشی از فساد اداری - مالی ذکر می‌گردد:

- ۱- ازدیدگاه فردی، فساد اداری - مالی آثار مخربی به همراه دارد؛ از جمله این پیامدها، بروز ناهنجاری‌های روحی و روانی، بروز اختلافات خانوادگی، خدشه‌دار شدن اعتبار و حیثیت فرد و عدم هدایت مناسب استعدادهای فردی است (شلالوند، ۱۳۷۷).
- ۲- از دیدگاه سازمانی، فساد اداری - مالی موجب کاهش بهره‌وری سازمان شده و زمان و انرژی به جای صرف شدن برای دستیابی به اهداف، وقف ایجاد شکاف در سیستم می‌شوند. ضمن این که فرایند توسعه منابع انسانی، آسیب دیده و فضایل اخلاقی کمرنگ شده و ارزش‌های منفی در سازمان ایجاد می‌گردد. از سوی دیگر، هزینه‌های اداری برای مصرف‌کنندگان به دلیل افزوده شدن هزینه‌های فساد به هزینه‌های اداری عادی، افزایش یافته و ضمن آلوده‌سازی کارکنان سالم و ایجاد جو دل‌سردی و بی‌اعتمادی در آن‌ها، صداقت و امانت آن‌ها را زیر سؤال برده و کیفیت خدمات عمومی را پایین می‌آورد (لیو^{۱۴}، ۲۰۰۵).
- ۳- از دیدگاه اجتماعی، فساد اداری - مالی مانع رشد رقابت سالم و باعث عقب راندن تلاش‌ها در جهت کاهش فقر و بی‌عدالتی می‌شود. ضمن این که فساد اداری - مالی موجب تضعیف اعتقاد ملت‌ها به توانایی خویش شده و با سرایت آن از گروه‌های نخبه به رده‌های پایین‌تر جامعه، باعث ناامیدی و سرخوردگی نسبت به آینده‌ای قابل پیش‌بینی می‌شود (سلطانی، ۱۳۷۸).

۱ Yadav

۲ Frisch

۳ Pillay

۴ Wei, Mauro

۵ Zhao, et al.

۶ Wei & Wu

۷ Ades & Di Tella

۸ Tanzi & Davoodi

۹ Gupta, et al.

۱۰ Al - Marhubi

۱۱ Faria

۱۲ Mauro

۱۳ Husted

۱۴ Luo

۴- از دیدگاه اقتصادی، فساد اداری - مالی به افزایش هزینه‌های زندگی مردم همچون افزایش قیمت‌ها، افزایش درآمدهای نامشروع و توجیه غیرمنطقی عقب‌ماندگی‌های اقتصادی منجر می‌گردد و سرمایه‌گذاری را به مسیر غیرمولد و غیر کارکردی هدایت می‌کند که همه این موارد مانع رشد اقتصادی شده یا سرعت رشد و توسعه اقتصادی را کند می‌کند (کافمن^۱، ۱۹۹۷).

۵- از دیدگاه فرهنگی، فساد اداری - مالی سبب می‌شود که اعتماد و وفاداری مردم نسبت به سازمان‌ها کاهش یابد. تنبلی و بی‌کفایتی گسترش یابد و اعتقادات و ارزش‌های اخلاقی جامعه سست شود (لایپست و لنز^۲، ۲۰۰۰).

۶- از دیدگاه سیاسی، فساد اداری - مالی از درجه مشروعیت و اثربخشی دولت‌ها می‌کاهد، ثبات و امنیت جوامع را به خطر می‌اندازد و ارزش‌های دموکراسی و اخلاقیات را مخدوش می‌سازد. به عبارت دیگر، موجب زائل شدن حکومتداری مطلوب و دموکراسی و کاهش احترام به قانون اساسی شده و از این طریق مانع توسعه سیاسی جامعه می‌شود (یاسر، ۲۰۰۵).

همانطور که از نمونه برخی پیامدهای فساد اداری - مالی ملاحظه می‌گردد، تنوع پیامدها و آثار فساد و نحوه شکل‌گیری آن، به فساد اداری - مالی ماهیتی پیچیده داده است. به گونه‌ای که علیرغم تلاش دولت‌ها در پیشگیری یا مبارزه با آن، بسیاری از برنامه‌های اصلاحی و مقابله‌ای دولت‌ها به شکست انجامیده است (رفیع‌پور، ۱۳۸۶). لذا ضرورت دارد تا با آگاهی و شناخت کافی از ابعاد و عوامل تاثیرگذار بر فساد در سازمان‌ها این موضوع مورد توجه قرار گرفته و مطالعات دامنه‌داری در این خصوص به انجام رسد.

ج) لزوم آسیب‌شناسی پدیده فساد اداری - مالی با رویکرد پیشگیری: تحلیل تاریخی فساد و اقدامات انجام شده در راستای کاهش آثار و پیامدهای سوء فساد اداری - مالی در کشورهای مختلف نشان داده است که آسیب‌شناسی فساد اداری - مالی (از حیث شناخت نوع، گستره، عمق، میزان و درجه مزمن بودن فساد) و برخورد با این پدیده از حیث پیشگیری یا درمان آن از اصول علمی لازم برخوردار نبوده و به جای پیشگیری، بیشتر درمان هدف قرار داده می‌شود و در زمینه درمان نیز معمولاً رویه‌های تنبیهی و برخوردهای پس از وقوع مدنظر قرار می‌گیرد. تجربیات به دست آمده از سایر کشورها نشانگر این است که برای کاهش این پدیده شوم در نظام اداری کشور، برنامه‌هایی مورد نیاز است که با شناسایی و آسیب‌شناسی عوامل مدیریتی و سازمانی تاثیرگذار در بروز این نوع فساد (علاوه بر عوامل فراسازمانی) و طراحی برنامه‌های تاثیرگذار، پیشگیری از بروز فساد اداری - مالی را هدف قرار دهد (لایپست و لنز، ۲۰۰۰). همانگونه که در دنیای پزشکی تاکید بر این است که پیشگیری بهتر از درمان است و از این طریق با هزینه و زمان کمتر می‌توان به مقصود رسید، در اینجا نیز تاکید می‌شود شناسایی و آسیب‌شناسی عوامل مدیریتی و سازمانی تاثیرگذار در بروز فساد اداری - مالی و برنامه‌ریزی پیشگیرانه بر پایه این عوامل می‌تواند مانع از بروز بسیاری از مصادیق فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی شده یا وقوع آن را به حداقل برساند. بنابراین نیاز است تا پژوهش‌هایی در این زمینه به انجام برسد که در آن‌ها علاوه بر اتکا بر رویه‌هایی که مبتنی بر تنبیه بعد از ارتکاب فساد است، ایجاد و راه‌اندازی سیستم پیشگیری از فساد اداری - مالی مورد تاکید قرار گیرد. پیش‌زمینه طراحی این سیستم، آسیب‌شناسی عوامل مدیریتی و سازمانی تاثیرگذار در بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی است. ضمن این که وجود فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی، خود معلول و در واقع نشانه بیماری است که ریشه‌یابی علل آن‌ها نیاز به مطالعات آسیب‌شناسی سازمانی داشته (شریفی‌کلویی، ۱۳۷۹، ص ۱۰) و این امر تاکید مجدد بر انجام پژوهش حاضر دارد.

د) اهمیت پیشگیری و مبارزه با فساد اداری - مالی در ایران: همانطور که با مطالعه تحلیل تاریخی فساد و پیامدها و آثار سوء آن در سازمان‌ها و به ویژه در جامعه مشخص شد، فساد اداری - مالی به عنوان یک بیماری مسری و مهلک خود را نشان داده است که افزون بر متلاشی کردن سازمان از درون، از یک سازمان به سازمان دیگر و از یک نهاد به نهاد دیگر سرایت می‌کند تا آنجا که همه نهادهای موجود را تحلیل می‌برد و این پندار در مردم تقویت می‌شود که مقامات دولتی و نخبگان

۱ Kaufmann

۲ Lipset & Lenz

اقتصادی، منابع مالی را به یغما برده و حیف و میل می‌کنند (فتح‌آبادی، ۱۳۸۳). این دیدگاه منفی نسبت به دولت می‌تواند به بحران‌های سیاسی با پیامدهای جدی امنیتی منتهی شود. چه این که بنا بر آمار موجود، رتبه شفافیت در ایران، از متوسط جامعه جهانی پایین‌تر بوده و به زعم سازمان بین‌المللی شفافیت، این نتایج حاکی از افزایش میزان فساد، علیرغم وجود نهادهای نظارتی و اعمال قوانین متعدد می‌باشد. به عنوان نمونه، بر اساس گزارش سازمان بین‌المللی شفافیت^۱ در سال‌های ۲۰۰۴، ۲۰۰۵، ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ نمره کل فساد در ایران از عدد ۱۰ به ترتیب برابر با ۲/۹، ۲/۹، ۲/۷ و ۲/۵ بوده و به ترتیب در بین ۱۵۵، ۱۵۹، ۱۶۳ و ۱۸۰ کشور مورد بررسی، رتبه‌های ۸۸، ۹۳، ۱۰۶ و ۱۳۱ را به دست آورده است (سازمان بین‌المللی شفافیت، ۲۰۰۷). ضمن این که در سال ۲۰۰۹، نمره فساد در ایران به ۱/۸ نیز رسیده است. این موضوع بیانگر آن است که از دیدگاه جهانی، درجه شیوع فساد در ایران رو به افزایش بوده است. این موضوع به عنوان یک دغدغه اساسی برای مدیران عالی در سطوح بالای قوای سه‌گانه و مقام معظم رهبری مطرح شده و موجب گردیده است تا دستورات مستقیمی از سوی مقام معظم رهبری در خصوص ریشه‌یابی و مبارزه با مفاسد اداری - مالی صادر شود. به عنوان نمونه در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۰ رهبر معظم انقلاب طی فرمانی ۸ ماده‌ای، سران قوای سه‌گانه و ارگان‌های نظارتی تابعه را به مبارزه جدی و قاطع با فساد اقتصادی و مالی مکلف نمودند و در فروردین ۱۳۸۹ با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری، مجدداً بر آن تاکید کردند. این تاکیدات و دغدغه‌ها موجب گردیده است تا با تدوین مجموعه قوانین و مقررات گوناگون در زمینه مبارزه با فساد و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی، بصورت جدی‌تری به مبارزه با فساد اقتصادی و مالی پرداخته شود که در این میان می‌توان به تدوین لایحه مبارزه با پول‌شویی، مبارزه با قاچاق کالا و ارز، آزادسازی تجارت، یکسان‌سازی نرخ ارز، اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، شفاف‌سازی اصلاحات مالی و تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی اشاره کرد. با این حال علیرغم مجموعه فعالیت‌ها و قوانین و مقررات فوق که نشانگر توجه قوای سه‌گانه از بعد حقوقی در خصوص این موضوع بوده است، شواهد نشان‌دهنده بروز انواع دیگری از مصادیق فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی بوده است که به دلیل کم‌توجهی به عوامل مدیریتی و سازمانی موثر در بروز فساد شکل گرفته است. به عبارت دیگر، بسیاری از مطالعات انجام شده در سطح کلان، به ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی پرداخته و به مقوله مدیریتی موضوع توجه خاصی صورت نگرفته است. این در حالی است که عوامل مدیریتی و سازمانی، نقش ریشه‌ای در بروز فساد اداری - مالی در داخل سازمان داشته و در مقایسه با سایر عوامل کلان موثر در بروز فساد اداری - مالی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است. لذا با توجه به ماهیت موضوع و پیامدهای ناگوار فساد اداری - مالی و اثربخشی پایین الگوها و راه‌حل‌های پیشین - که به درون سازمان و عوامل مدیریتی توجه چندانی نداشته‌اند - ضرورت دارد تا با اتخاذ رویکرد مدیریت تحول و رفتار سازمانی به بررسی عوامل مدیریتی و سازمانی تاثیرگذار در بروز فساد اداری - مالی پرداخته و با آسیب‌شناسی موضوع در سازمان‌های دولتی، الگوی مناسبی در خصوص عوامل موثر در بروز فساد در سازمان‌های دولتی، طراحی گردیده و راهکارهای لازم برای مدیران سازمان‌ها جهت پیشگیری یا مقابله با بروز این پدیده ارائه گردد.

اهداف پژوهش

هدف اصلی ۱- تعیین جایگاه ۴ عامل (۱- سیاسی، ۲- اقتصادی، ۳- اجتماعی و فرهنگی، ۴- اداری (مدیریتی و سازمانی)) در بروز فساد اداری - مالی در سطح کلان جامعه

اهداف فرعی

- ۱-۱- تعیین میزان تاثیرگذاری عوامل مدیریتی و سازمانی در بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی
- ۱-۲- تعیین میزان بازدارندگی بهبود عوامل مدیریتی و سازمانی از بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی

^۱ Report on Transparency International

هدف اصلی ۲- ارائه راهکارهای موثر برای مدیران، جهت پیشگیری یا مقابله با بروز پدیده فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی

۲- ادبیات و مبانی نظری پژوهش

بخش اول: بررسی تعاریف و مصادیق فساد اداری - مالی

تعریف فساد اداری - مالی

تعریف فساد اداری - مالی چه در محافل علمی و چه در مجامع بین‌المللی سال‌ها موضوع مباحثات متعدد بوده است. تعاریف متعددی در خصوص تبیین مفهوم فساد اداری - مالی صورت گرفته است که هر یک در جنبه‌ای قوت و در جنبه‌ای ضعف دارند. وجه مشترک اکثر این تعاریف آن است که در محیط فساد اداری، حقوق ارباب رجوع پایمال یا به ناحق به دیگری واگذار می‌گردد. از این تعاریف چنین استنباط می‌گردد که اولاً فساد اداری - مالی امری نسبی است و مرتبط با نظام ارزشی هر جامعه می‌باشد. زیرا در حالی که فردی در یک جامعه عملکردی خاص، فاسد تلقی می‌شود؛ ممکن است در جامعه دیگر کاملاً عادی و طبیعی قلمداد شود. ثانیاً فساد اداری - مالی، بیشتر در دستگاه دولت مطرح می‌گردد و در بخش دولتی گسترش بیشتری دارد. مشخصه‌های دیگری نیز در این تعاریف وجود دارد که برخی از آن‌ها در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد:

۱- اکثر محققین و سازمان‌های بین‌المللی بویژه بانک جهانی (۲۰۰۰)^۱، کلیتگارد و همکاران (۲۰۰۰)^۲، پیپز (۲۰۰۵)^۳، پارک (۲۰۰۳)^۴، وان کلارون (۱۹۸۹)^۵، هایدنهایمر (۱۹۸۹)^۶، لمبزدرف (۱۹۹۹)^۷، سازمان بین‌المللی شفافیت (۲۰۰۳)، هانتینگتون (۱۹۸۹)، جانستون (۱۹۹۷)^۸، نای (۱۹۸۹)^۹، لانگ (۲۰۰۸)^{۱۰} فساد اداری - مالی را در ساده‌ترین و معروف‌ترین تعریف، «سوءاستفاده از قدرت عمومی برای سود شخصی» در نظر گرفته‌اند. به عبارت دیگر، در این تعریف، هیچ جایی برای بخش خصوصی در نظر گرفته نشده است (تانزی، ۲۰۰۲، ص ۲۴)^{۱۱}.

۲- برخی محققین و سازمان‌های بین‌المللی مثل برنامه عمران سازمان ملل (۱۹۹۸)^{۱۲} و گروه چند منظوره فساد شورای اروپا^{۱۳} واژه «فساد اداری - مالی» را به عنوان مترادف «رشوه‌خواری» به منظور شامل شدن هر نوع رشوه که مطالبه شده یا پرداخت می‌گردد، به کار می‌برند. به عبارت دیگر، سایر مصادیق فساد اداری - مالی در این تعریف نادیده گرفته می‌شود.

۳- عده‌ای از اندیشمندان و سازمان‌های بین‌المللی، مثل اطلس (۱۹۸۷)^۱، برنامه عمران سازمان ملل (۱۹۹۸) نیز فساد اداری - مالی را قوم و خویش‌پرستی، حمایت کردن از خود یا اطرافیان و دفاع از خود و دیگران تعبیر کرده‌اند.

۱ World Bank

۲ Klitgaard, et al.

۳ Pepys

۴ Park

۵ Van Klaveren

۶ Heidenheimer

۷ Lambsdorff

۸ Johnston

۹ Nye

۱۰ Lange

۱۱ Tanzi

۱۲ UNDP

۱۳ GMC

با دقت در تعاریف موجود در ۳ مورد فوق، ملاحظه می‌گردد که همانند آنچه تانزی (۱۹۹۵)^۲ تاکید دارد، سه انگیزه ۱- نفع شخصی مستقیم، ۲- دریافت رشوه نقدی یا غیرنقدی از شخص ثالث و ۳- کمک به دوستان و خویشاوندان به عنوان اساسی‌ترین ارکان تعاریف فساد اداری - مالی تلقی می‌شوند.

۴- برخی از اندیشمندان و سازمان‌ها مثل هوپ (۲۰۰۰)^۳، ولفنسان (۲۰۰۰)^۴؛ کمیسیون آفریقا (۲۰۰۵)^۵؛ آناند، آشفورث و جاشی (۲۰۰۵)^۶؛ ویندسور (۲۰۰۴)^۷، بنفیلد (۱۹۷۵) ، ویندسور (۲۰۰۴)^۸ فساد اداری - مالی را از بعد اخلاقی و اجتماعی تعریف کرده و آن را به عنوان یک بیماری بین‌فرهنگی یا بازتاب یک شکست اخلاقی یا جدا شدن از هنجارهای اجتماعی پذیرفته‌شده یا انحراف نامطلوب اجتماعی تلقی کرده‌اند که دستیابی به منافع شخصی غیرقانونی در آن‌ها مورد تاکید می‌باشد. درحالی که ممکن است به دلیل عادی شدن فساد اداری - مالی، برخی از مصادیق فساد اداری - مالی در زمره هنجارهای اجتماعی پذیرفته‌شده هم قرار گرفته باشند.

۵- برخی سازمان‌ها و اندیشمندان از قبیل کمیسیون مستقل ضد فساد (۱۹۹۸) و ماریا (۲۰۰۸)^۹ فساد اداری - مالی را انجام اعمال اداری به شکل ناقص و غیرصادقانه توسط مأموران دولتی می‌دانند. در حالی که فساد اداری - مالی، ضرورتاً شامل عدم صداقت نیست، بلکه در اغلب موارد، انجام کاری هدفمند است، بصورتی که قانون آن را ممنوع کرده باشد

۶- عده‌ای از اندیشمندان از قبیل آلپاسلان (۲۰۰۸)^{۱۰} نیز فساد اداری - مالی را نتیجه انحصاری کردن و سوءاستفاده از قدرت توأم با اقدام به تصمیم‌گیری بدون داشتن مسئولیت نسبت به انجام آن می‌دانند. سوءاستفاده شامل به کار بردن استانداردهای غیراخلاقی و غیرقانونی می‌باشد. این تعاریف و مترادف‌ها نشان می‌دهد که فساد اداری - مالی شامل انحراف از ارزش‌های اخلاقی است و معمولاً سؤالاتی در مورد اخلاقیات یا ارزش‌های فردی، گروهی و سازمانی که در فساد اداری - مالی درگیر می‌شوند، به وجود می‌آورد.

در مجموع، اغلب تعاریف ارائه شده از فساد اداری - مالی به برخی جنبه‌های فساد اشاره می‌کنند و جای خالی یک تعریف جامع و مناسب در ادبیات فساد اداری - مالی وجود دارد (سالیفو، ۲۰۰۶، ص ۲۷۴)^{۱۱} هر چند که با ترکیب نقاط قوت تعاریف فوق می‌توان به تعریف زیر از فساد اداری - مالی رسید:

فساد اداری - مالی سه گروه از اقدامات درباره فعالیت‌های دولت را شامل می‌شود:

- ۱) اقدامات غیراخلاقی اشخاص خصوصی برای جلب همکاری یک فرد شاغل در دولت از طریق نقض، تغییر، تعبیر یا تفسیر قوانین و مقررات و ضوابط اداری، برای نفع شخصی یا صنفی، در ازای پرداخت پول، کالا یا خدمات با ارزش.
- ۲) اقدامات غیراخلاقی اشخاص شاغل در داخل دولت برای دریافت پول، کالا یا خدمات با ارزش از اشخاص خصوصی از طریق نقض، تغییر، تعبیر یا تفسیر قوانین و مقررات و ضوابط اداری، برای نفع شخصی یا صنفی یا قوم و خویش‌پرستی و حمایت کردن یا دفاع از خود یا اطرافیان.

۱ Atlas

۲ Tanzi

۳ Hope

۴ Wolfensohn

۵ Commission on Africa

۶ Anand, Jashi & Ashforth

۷ Windsor

۸ Banfield, Windsor

۹ Independent Commission Against Corruption & Maria

۱۰ Alpaslan & et al.

۱۱ Salifu

۳) اعمال نفوذها، اعمال تبعیضها، سفارش و توصیه‌ها یا خودداری، کندکاری یا ترک خدمت یک مسئول دولتی در انجام وظایف قانونی خود در ساعات موظف اداری به منظور دریافت یا عدم دریافت پول، کالا یا خدمات.

تخلفات اداری

تخلفات اداری عبارتست از این که کارکنان یک سازمان در رده‌های شغلی و مسئولیتی مختلف، قوانین و مقررات، آئین‌نامه‌ها، گردش کارها، هنجارها و قواعد کاری و کارگاهی را به صورت کلی یا جزئی، عمدی یا غیرعمدی مراعات ننمایند، به طوری که بر اثر آن، در ارائه خدمات سازمان و اعتبار و حیثیت اجتماعی آن خدشه وارد شود (سلطانی، ۱۳۷۸). تخلفات اداری از برخی جهات با فساد اداری - مالی تفاوت دارند. فساد اداری - مالی حالتی در نظام اداری است که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می‌آید و آن را از کارایی مطلوب و اثربخشی مورد انتظار باز می‌دارد. در واقع، تخلفات اداری زمینه‌ساز فساد اداری - مالی است. البته هر تخلفی باعث فساد اداری - مالی نمی‌شود، بلکه باید ویژگی‌هایی خاص داشته باشد که مهمترین آنها مکرر بودن، استمرار داشتن، نهادینه بودن و تاثیر نسبتاً زیاد در سطوح مختلف سازمانی است. طبق ماده ۸ قانون تخلفات اداری، ۳۸ مورد از تخلفات اداری شناخته شده است که با توجه به تعاریف فساد اداری - مالی و مفهوم حقوقی فساد، بعضی از موارد تخلف از مصادیق فساد اداری - مالی محسوب می‌شود.

مصادیق فساد اداری - مالی

فساد اداری - مالی به اشکال و مصادیق مختلفی بروز و نمود دارد. در یک تقسیم‌بندی کلی، مصادیق فساد اداری - مالی به سه بخش ۱- تخلف اداری، ۲- فساد اداری و ۳- فساد مالی تقسیم می‌گردد. البته عبارت تخلف اداری بیانگر همه مصادیق آن نیست. بلکه همانطور که در تعریف تخلف اداری اشاره گردید، برخی از مصادیق تخلف اداری که دارای ویژگی مکرر بودن، استمرار داشتن، نهادینه بودن و تاثیر نسبتاً زیاد در سطوح مختلف سازمانی باشد، جزء مصادیق فساد اداری - مالی شمرده می‌شوند. با توجه به این تقسیم‌بندی در این بخش، به شرح مصادیق موجود در زیرمجموعه هر کدام پرداخته شده است.

مصادیق تخلف اداری

از جمله مصادیق تخلف اداری که به دلیل مکرر بودن، استمرار داشتن، نهادینه بودن و تاثیر نسبتاً زیاد در سطوح مختلف سازمانی در زیرمجموعه مصادیق فساد اداری - مالی نیز قرار می‌گیرند، می‌توان به پنج مورد ۱- ترک و تعطیل خدمت در ساعات موظف اداری، ۲- تاخیر در ورود و تعجیل در خروج غیرمجاز، ۳- صرف وقت در داخل اداره برای انجام کارهای شخصی، ۴- کم کاری در انجام وظایف محوله و ۵- ماموریت‌های کاذب و انجام کارهای شخصی خارج از اداره اشاره کرد.

مصادیق فساد اداری

از جمله مصادیق فساد اداری که از اهمیت بیشتری برای سازمان‌ها دارا می‌باشند، می‌توان به ده مورد ۱- ارائه گزارش غیرواقعی از عملکرد سازمان، ۲- اعمال تبعیض در برخورد با ارباب رجوع، ۳- اعمال نفوذ در بکارگیری نیروی انسانی در شرکت‌های طرف قرارداد با سازمان، ۴- اعمال نفوذ در اعطای تخفیف یا عدم اخذ وجهی که می‌بایست قانوناً دریافت شود، ۵- اعمال نفوذ در صدور مجوز بدون رعایت ضوابط، ۶- پارتی‌بازی و ترجیح روابط بر ضوابط، ۷- استفاده غیرمجاز از وسایل و اموال دولتی از قبیل خودرو، خانه سازمانی و غیره، ۸- سفارش و توصیه برای استخدام و ترفیع کارکنان بدون داشتن شرایط احراز، ۹- سفارش و توصیه برای تسریع غیرمعمول در انجام امور اداری و ۱۰- سفارش و توصیه برای ارائه خدمات خلاف قانون اشاره کرد.

یکی از مهمترین معضلات نظام اداری که مصداق بارز فساد اداری می‌باشد، پارتی‌بازی و اعمال نفوذ صاحبان قدرت و سفارش و توصیه آن‌ها است، به گونه‌ای که گاهی بدون آن امور اداری پیش نمی‌رود. این سنت ناسالم به عنوان یک روش معمول، در عدم اجرای برخی مقررات و آیین‌نامه‌های اداری برای برخی از افراد و گروه‌های برگزیده جامعه به کار گرفته می‌شود.

بخش دوم: دیدگاه‌های نظری و رویکردهای تئوریک در مورد فساد

دیدگاه‌های نظری و رویکردهای تئوریک متعددی در مورد فساد در سطح کلان وجود دارد که گاه با همدیگر در تعارض می‌باشند. به عنوان نمونه، تعارض بین رویکردهای کلاسیک و اثباتی نسبت به فساد، بسیار گسترده به نظر می‌رسد. به گونه‌ای که اغلب نظریه‌ها در این یا آن اردوگاه قرار می‌گیرد. در مکتب کلاسیک، مجازات عادلانه است. زیرا در این دیدگاه، مجرم دارای قوه تعقل بوده و از اراده آزاد برخوردار است. در مکتب نئوکلاسیک، مجازات تنها در صورتی قابل توجیه است که جرم ناشی از یک رفتار توأم با تعقل باشد. بازنگری مکتب نئوکلاسیک ضرورت حضور متخصصین غیر حقوقی، از جمله روان‌کاوان، روانشناسان و مددکاران اجتماعی را در قلمرو عدالت کیفری پیش آورد (تیلور، والتون و یانگ، ۱۹۷۳، ص ۸). از سوی دیگر، اثبات‌گرایان به جای تأکید کلاسیک بر عقلانی بودن رفتار مفسدانه، آن را نشانه‌ای از نوعی آسیب‌شناسی زیست‌شناختی یا اجتماعی می‌دانستند و مجرم را به عنوان مریض و نه شرور تلقی می‌کردند. حتی در اثبات‌گرایی معاصر، جرم‌شناسان فساد را در حد بالایی «نسبی یا قابل تعریف» تلقی کرده و معتقدند عوامل ذهنی، برخلاف عوامل مادی، بر ابعاد «فساد» تأثیر می‌گذارند و علم به آن‌ها امکان شناخت فساد و مفسدین را می‌دهد (تیلور، والتون و یانگ، ۱۹۷۳، ص ۲۶). از سوی دیگر، از نظر اندیشمندان، عوامل متعددی در بروز فساد اداری - مالی در سطح سازمان‌ها تأثیر دارند که از آن جمله می‌توان به دسته‌بندی زیر اشاره داشت (گریگر، ۲۰۰۴):^۱

۱- ویژگی‌های فردی مانند سن، جنسیت، ملیت، نژاد، مهارت، تحصیلات، پیشینه اجتماعی و مقام
۲- مشخصه‌های سیستم سازمان مانند استراتژی، سبک رهبری، فرهنگ سازمانی، سیستم‌های جبران، توسعه پرسنل و افق‌های شغلی

۳- محیط در سطح کلان، مانند عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگ کشور
در بحث نظری، تمام این عوامل ممکن است به سه عامل اصلی خلاصه شوند: پرسنل، سازمان و محیط. به طور خلاصه اکثر نظریات و تئوری‌های سطح سازمانی در مورد فساد اداری - مالی در حول و حوش این سه عامل دور می‌زنند. در راستای دستیابی به یک نگرش مناسب در زمینه عوامل موثر در بروز فساد اداری - مالی، دیدگاه‌ها، مدل‌ها و تئوری‌های متعددی مطرح شده و هر کدام تلاش نموده‌اند تا علل بروز فساد اداری - مالی و چگونگی رفتار شخص فاسد و فرایندهای فساد اداری - مالی را توضیح دهند. جهت دستیابی به مدل مفهومی پژوهش، در ادامه، تعدادی از این دیدگاه‌ها، تئوری‌ها، نظریات و مدل‌ها مورد بحث قرار گرفته‌اند.

دیدگاه کارکردگرایان

دیدگاه کارکردگرایان از ابعاد مختلف مورد مناقشه قرار گرفته است. به ویژه این که در این دیدگاه نمی‌توان هم قائل به تنفرآور، مخرب و غیرقانونی و مضر بودن فساد اداری - مالی بود و هم سطح خاصی از فساد را برای سازمان‌ها و جامعه مفید دانست. از سوی دیگر، در این دیدگاه مشخص نیست که چه سطحی از فساد می‌تواند مفید باشد؟ اگر سطح مورد نظر فراتر رود، آیا قابل کنترل خواهد بود یا نه؟ نحوه سنجش میزان فساد مفید در سازمان و جامعه، در این دیدگاه مشخص نیست و علیرغم مفهوم‌پردازی‌های متعددی که در این دیدگاه به تفصیل صورت گرفته است، نمی‌تواند در درک عوامل موثر بر فساد راهگشا

^۱ Grieger

باشد. چرا که بیشتر به نتایج آن تاکید دارد تا ریشه‌های شکل‌گیری فساد اداری - مالی. لذا در مجموع نمی‌تواند به عنوان دیدگاهی قوی در خصوص فساد اداری - مالی تلقی شود.

سؤال‌های پژوهش

با توجه به اهداف اصلی، سؤال‌های اصلی و فرعی پژوهش عبارتند از:

سوال اصلی ۱- عوامل اداری (مدیریتی و سازمانی) در میان سایر عوامل کلان (سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی) موثر بر فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی از چه جایگاهی برخوردار است؟

سوال اصلی ۲- مصادیق فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی از چه وضعیتی برخوردار است؟

سؤال‌های فرعی

۱-۲- انواع مصادیق فساد (از حیث تخلفات اداری، فساد اداری و فساد مالی) در سازمان‌های دولتی کدامند؟

۲-۲- وضعیت شیوع انواع فساد (از حیث تخلفات اداری، فساد اداری و فساد مالی) در سازمان‌های دولتی چگونه است؟

سوال اصلی ۳- عوامل مدیریتی و سازمانی تاثیرگذار و بازدارنده از فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی از چه وضعیتی برخوردار است؟

سؤال‌های فرعی

۱-۳- میزان تاثیرگذاری عوامل مدیریتی و سازمانی در بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی چقدر است؟

۲-۳- میزان بازدارندگی بهبود عوامل مدیریتی و سازمانی از بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی چقدر است؟

سوال اصلی ۴- عوامل مدیریتی و سازمانی موثر و بازدارنده از فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی از چه الگویی تبعیت می‌کنند؟

سوال اصلی ۵- راهکارهای موثر برای مدیران جهت پیشگیری یا مقابله با بروز پدیده فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی کدامند؟

نتیجه‌گیری

فساد اداری، پدیده‌ای است که در دنیای امروز به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه، مطرح شده است و این پدیده توانسته صدمات جبران‌ناپذیری را بر روی سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه ایجاد کند. تأثیر عوامل گوناگون در شکل‌گیری فساد، به آن ماهیت پیچیده‌ای داده است که در نتیجه آن، بسیاری از برنامه‌های طراحی شده دولت‌ها برای مبارزه با فساد به شکست انجامیده است. بنابراین، از گذشته تا امروز با وجود برنامه‌های اصلاحات اداری و قوانینی که برای مبارزه با فساد اداری یا تعدیل آن وضع شده است. مسئله فساد اداری حل نگردیده و ریشه آن کنده نشده است. سؤالی که در اینجا مطرح می‌شود این است که چرا چنین است؟ بی‌گمان، علت آن کمبود قوانین نیست؛ زیرا می‌دانیم که بخصوص در زمینه امور مالی برای جلوگیری از حیف و میل درآمدها و منابع مالی دولت، قوانین و مقررات و روش‌های نظارت و کنترل چندان مفصل است که اغلب دست و پا گیر بوده و باعث کندی اجرای برنامه‌ها و هدف‌های سازمان‌ها می‌شود. اما با وجود این، فساد اداری و سوء استفاده از منابع مالی عمومی همچنان یکی از مسائل مهم سازمان‌های اداری ماست. بنابراین، باید علت اصلی استمرار فساد اداری را در عوامل دیگری جست‌وجو کرد. عوامل فرهنگی - اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری از جمله عوامل مهم این پدیده به شمار می‌روند.

اگرچه جامعه ایران، جامعه‌ای توأم با گرایش‌های مذهبی و ملی است که همه آنها فساد را پدیده‌ای زشت دانسته و همواره بر مبارزه با آن تأکید کرده‌اند، با این حال، شاهد این هستیم که شیوع فساد در جامعه مسیر بسیاری از پیشرفت‌های اجتماعی و

ملی را بسته و هزینه‌های هنگفتی را بر دوش کشور و در نهایت مردم گذاشته است. یکی از مهم‌ترین این هزینه‌ها در سطح کلان، افزایش فاصله طبقاتی میان طبقات اجتماعی غنی و فقیر است که پیامد آن احساس عدم وجود عدالت اجتماعی در نگرش‌ها و اذهان توده مردم است. بر این اساس است که اعتقاد به نظام اجتماعی (به قول دورکهایم: وجدان جمعی) کاهش می‌یابد و به عبارت دیگر، کنترل روانی افراد بر روی رفتار خود - که نقش مهمی در آلوده شدن کارکنان به فساد اداری دارد - کم می‌شود.

تا به امروز در ایران برنامه‌های بسیاری برای مبارزه با فساد طراحی شده و به اجرا در آمده است، اما در این رابطه موفقیت اندکی حاصل گردیده است که برخی از دلایل اصلی این عدم موفق نبودن این برنامه‌ها عبارتند از: ۱. مجازات نشدن سوءاستفاده‌کنندگان و شرکت‌کنندگان در فساد اداری؛ ۲. پولکی بودن و خودفروختگی افراد و مقامات اداری در آن بخش‌هایی از ساختار سیاسی و اداری که باید - به اصطلاح - با فساد اداری مبارزه کنند؛ ۳. وجود کارکرد مثبت فساد اداری برای نخبگان اداری و گروه‌های متنفذ و قدرتمند اقتصادی که در عمل به صورت نهادی برای توزیع مجدد درآمدها به سود این نخبگان عمل می‌کند؛ ۴. نظام‌مند نبودن و عدم استمرار برنامه‌ها و نظارت دستگاه‌های دولتی و حکومت‌های مختلف در رابطه با مبارزه علیه فساد اداری؛ ۵. تأکید بر تنبیه و مجازات متخلفان به جای تأکید بر رویه‌های پیش‌گیرانه از بروز فساد از جانب مسئولان ذیربط.

برای حذف یا کاهش فساد اداری در نظام اداری و سطح جامعه، نیازمند برنامه‌هایی اساسی و همه‌جانبه هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن همچون فرهنگ و مدیریت سازمانی (به عنوان پدیده‌ای که به طور مستقیم از فرهنگ جامعه تأثیر می‌پذیرد)، پیش‌گیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد، به جای آنکه از طریق طراحی رویه‌های تنبیهی و پس از وقوع با آن مبارزه کند. بنابراین اگر انسانهای سازمان سالم و پرورش یافته گردند، کار سالم سازی محیط سازمانی سریعتر انجام میشود و بصورت یک فرآیند مداوم در می‌آید. همچنین اگر عوامل سازمانی و مدیریتی حاکم متکی بر طرفداری از منافع گروه نباشد و در برخورد با گروه یا افراد خاص رفتار ویژه‌ای نداشته باشد، در واقع نوعی تبعیض‌گریزی و اجتناب از تبعیض در رفتار اعضا مشاهده می‌شود. پایان سخن اینکه مبارزه با فساد مستلزم یک برنامه ریزی دقیق جهت شناسایی همه جانبه است. برای این منظور پیشنهاد می‌شود یک گروه تحقیق با تخصص‌های اقتصاد، مدیریت، جامعه‌شناسی، حقوق و مالی تشکیل شود و به بررسی همه جانبه ریشه‌های بروز فساد مالی و اداری بپردازد و راه‌های علمی مبارزه با آنرا مشخص نماید.

فهرست منابع:

فارسی:

- ۱- برومند، زهرا (۱۳۸۲)، رفتار اخلاقی و مسئولیت اجتماعی مدیران، مدیریت، سال سیزدهم، شماره ۷۷ و ۷۸، مهر و آبان، صص ۱۷-۲۳.
- ۲- دشتی، محمد (۱۳۷۹)، ترجمه نهج‌البلاغه: خطبه‌ها و نامه‌های حضرت امیر (ع)، قم، انتشارات مؤسسه فرهنگی تحقیقاتی امیرالمومنین، تابستان.
- ۳- رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۶)، سرطان اجتماعی فساد، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار، چاپ اول.
- ۴- زاهدی، شمس‌السادات (۱۳۷۵)، نگرش بر فساد و آثار آن، دانش مدیریت، شماره دوم، بهار، صص ۲۴۵ - ۲۳۴.
- ۵- سلطانی، ایرج (۱۳۷۸)، پیامدهای برخاسته از تخلفات اداری در سازمان‌های صنعتی و تولیدی بخش دولتی، تهران، همایش نظام اداری و توسعه، سازمان امور اداری و استخدامی کشور.
- ۶- شریفی‌کلویی، منصور (۱۳۷۹)، مدلی برای شناخت و آسیب‌شناسی سازمان‌ها، مدیریت و توسعه، شماره ۵، تابستان، صص ۱۹-۸.

- ۷- شالوند، عبدالعلی (۱۳۷۷)، اختلاس و فساد اداری، آفت توسعه، مجلس و پژوهش، سال پنجم، شماره ۲۵، خرداد و شهریور، صص ۱۵۰-۱۳۱.
- ۸- عطافر، علی (۱۳۸۳)، شناسایی فرایندهای فساد اداری - مالی و متغیرهای تعیین کننده و تاثیرگذار در بروز اینگونه فسادها در سازمان‌های دولتی و ارائه راهکارهای کاربردی جهت کاهش و اصلاح آن‌ها. اصفهان، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان اصفهان، طرح پژوهشی، بهار.
- ۹- علیپور، رضا (۱۳۸۶)، راهکارهای پیشگیری از فساد مالی و اقتصادی، دانش حسابرسی، دوره جدید، سال دوم، شماره ۶، زمستان، صص ۴۳-۳۷.
- ۱۰- فتح‌آبادی، محمدحسین (۱۳۸۳)، بررسی عوامل بروز فساد اداری و راهکارهای پیشگیری و کاهش آنها، دانش حسابرسی، شماره ۱۳ پاییز.
- ۱۱- قائمی، علی (۱۳۶۶)، آسیب‌ها و عوارض اجتماعی (ریشه‌یابی، پیشگیری، درمان)، تهران، انتشارات شفق.
- ۱۲- محمدپناه، مراد (۱۳۸۶)، نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از فساد اداری، مهارت، شماره ۵۸، آبان، صص ۱۰-۷.
- ۱۳- مساواتی آذر، مجید (۱۳۷۴)، آسیب‌شناسی اجتماعی ایران (جامعه‌شناسی انحرافات)، تبریز، انتشارات میهن.
- ۱۴- همدمی خطبه‌سرا، ابوالفضل (۱۳۸۴)، فساد مالی: علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ اول. شهریور.

LATIN:

- 15- Adams, R. (1973), "Differential Association and Learning Principles Revisited", **Social Problems**, No. 20, PP. 458-70.
- 16- Ades, A. & Di Tella, R. (1999), "Rents, Competition, and Corruption", **American Economic Review**, Vol. 89(4), PP. 982-92.
- 17- Al-Marhubi, F.A. (2000), "Corruption and Inflation", **Economics Letters**, Vol. 66, pp. 199-202.
- 18- Alpaslan, C. M; Green, S. E. & Mitroff, I. I., (2008), "Using a Rhetorical Framework to Predict Corruption", **EJBO Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies**, Vol. 13, No. 2. <http://ejbo.jyu.fi/>
- 19- Amundsen, I. (1999), "**Political Corruption: An Introduction to the Issues**", Working Paper 99(7), Chr. Michelsen Institute, Bergen. <http://www.cmi.no/publications/1999/wp/wp1999-7.pdf>. Accessed 25 Nov 2005.
- 20- Bardhan, P. (1997), "Corruption and Development: A Review of the Issues", **Journal of Economic Literature**, Vol. 35 No. 3, pp. 1320-46, available at: www.jstor.org/ (accessed November 13, 2006).
- 21- Brasz, H.A. (1970), "The Sociology of Corruption", in A. J. Heidenheimer (ed.), **Political Corruption: Readings in Comparative Analysis** (Holt, Rinehart and Winston, New York), PP. 41-45.
- 22- Faria, J.R. (2001), "Rent Seeking in Academia", **American Economist**, Vol. 45, pp. 69-74..
- 23- Galtung, F. (2001), "**Transparency International's Network to Curb Global Corruption**", in Caiden, G. et al. (Eds), *Where Corruption Lives*, Kumarian Press, New Haven, CT.
- 24- Grieger, J. (2004), "**Okonomisierung in Personalwirtschaft und Personalwirtschaftslehre**", Theoretische Grundlagen und praktische Bezüge. Wiesbaden.
- 25- Harrison, E. (2003), "**Unpacking the Anti-Corruption Agenda: Dilemmas for Anthropologists**", paper presented at the workshop on Order and Disjuncture: the Organisation of Aid and Development, SOAS, 26-28 September.

- 26- Hope, K. (2000), "**Corruption and Development in Africa**", in Hope, K. and Chikulo, B. (Eds), *Corruption and Development in Africa: Lessons from Country Case Studies*, Macmillan, London.
- 27- Huntington, S.P. (1989), "**Modernization and Corruption**", in A.J. Heidenheimer and M. Johnston (eds.), *Political Corruption: A Handbook* (Transaction Publishers, New Brunswick, NJ), PP.253-264.
- 28- Husted, B. (2002), "Culture and International Anti-Corruption Agreements in Latin America", **Journal of Business Ethics**, Vol. 37, PP. 403-12.
- 29- Kaufmann, D. (1997), "**Corruption: the Facts**", PP. 114-31, available at: www.Jstor.org/ (accessed November 13, 2006).
- 30- Khan, M. (1996), "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries", **IDS Bulletin** Vol. 27, No.2, PP. 12-21.
- 31- Kuhlmann, T.M. & Rabl, T. (2008), "Understanding Corruption in Organizations – Development and Empirical Assessment of an Action Model", **Journal of Business Ethics** (2008), Vol. 82, PP. 477-495 Springer.
- 32- Lipset, S.M. & Lenz, G.S. (2000), "**Corruption, Culture and Markets**", in L. E. Harrison & S. P. Huntington (Eds.), *Culture matters: How values shape human progress*: 112-124. New York: Basic Books.
- 33- Luo, Y. (2005), "An Organizational Perspective of Corruption", **Management and Organization Review**, Vol. 1(1), PP. 119-154.
- 34- Pepys, M.N. (2005), "**Justice system**", in Spector, B.I. (Ed.), *Fighting Corruption in Developing Countries: Strategies and Analysis*, Kumarian Press Inc., New Haven, CT.
- 35- Salifu, A. (2006), "**Can Corruption and Economic Crime be Controlled in Developing Economies – and If So, Is The Cost Worth It?**", Department of Development Studies, University of Cambridge, Cambridge, UK, Development Bank, 12 March 2006, www.emeraldinsight.com/1368-5201.htm
- 36- Tanzi, V. (2002), "**Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures**", in Abed, G.T. and Gupta, S. (Eds), *Governance, Corruption, Economic Performance*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- 37- Taylor, I. & Walton, P. & Young, J. (1973), "**The New Criminology: For a Social Theory of Deviance**", New York, Harper and Row.
- 38- Tsegaye, S. (2003), "**Strategies For Effective Coalition Between Government Organs and Local Community Associations in the Fight Against Corruption**", A Draft Report Submitted to The Coordinators of the 2003 International Policy Research Workshop on Local Government Development Organisations, March.
- 39- UNDP. (1998), "**Fighting Corruption to Improve Governance**", Management Development and Governance Division Bureau for Development Policy.
- 40- Wei, S.J. & Wu, Y. (2001), "**Negative Alchemy? Corruption, Composition of Capital Flows, and Currency Crises**", NBER working paper 8187.
- 41- Zhao, J.H. & Kim, S.H. & Du, J. (2003), "The Impact of Corruption and Transparency on Foreign Direct Investment: An Empirical Analysis", **Management International Review**, Vol. 43, PP. 41-62.