

مقابله با فساد اداری از طریق نوسازی و تحول در ساختار اداری بررسی اقدامات دولت جدید آرژانتین

تاریخ دریافت مقاله: مرداد ۱۳۹۹

تاریخ پذیرش مقاله: شهریور ۱۳۹۹

جواد سیاهکالی مرادی^۱، رسول قربانعلی زاده^۲، سعید اسماعیلی^۳

^۱ دکترای مدیریت دولتی، دانشگاه تهران

^۲ کارشناس ارشد مدیریت صنعتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد اراک

^۳ دانشجوی دکترای مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات تهران

نویسنده مسئول:

جواد سیاهکالی مرادی

چکیده

در این پژوهش به بررسی مقابله با فساد اداری بر اساس مدلی که از سال ۲۰۱۵ با روی کار آمدن ماکری در آرژانتین پیاده سازی شد، پرداخته شده است. ماکرون پس از پیروزی در انتخابات ریاست جمهوری، دست به اصلاحات ساختاری و اداری زد و وزارتخانه ای را برای نوسازی و تحول در ساختار اداری دولت آرژانتین به منظور مقابله با فساد و کاستی های دولتی ایجاد نمود. در این پژوهش به بررسی مدل عملیاتی آرژانتین برای مبارزه با فساد پرداخته شده است و گام های این فرایند معرفی و شرح داده شده است. همچنین در پایان به جایگاه ایران از نظر شاخص های فساد در بین کشورهای دنیا اشاره شده و دلایل این فساد به همراه راه کارهایی بر اساس مدل آرژانتین ارائه شده است.

کلمات کلیدی: فساد اداری، تحول و نوسازی اداری، دولت آرژانتین.

۱. مقدمه

فساد از یک منظر تقریباً در همه جوامع بشری در سراسر تاریخ دیده شده است. استمرار و تداوم فساد در اعصار مختلف، برخی محققان و سیاستگذاران را بر آن داشت که فساد به عنوان بخش اجتناب ناپذیری از تقابلات انسانی را در نظر بگیرند. فساد اداری^۱، که نقطه مقابل آن سلامت اداری می‌باشد، معضل بزرگی در سازمان‌های دولتی بسیاری از کشورهای جهان به شمار می‌آید که البته مختص کشورهای در حال توسعه نیست. هر چند که فساد در کشورهای پُر درآمد، کمتر از کشورهای فقیر صورت می‌پذیرد (دی گراف و هوبرتز، ۲۰۰۸) اما در کشورهای صنعتی و توسعه یافته نیز مواردی از فساد اداری و فقدان سلامت اداری مشاهده می‌شود که هر از چند گاه در رسانه‌های آن‌ها انعکاس می‌یابد. اما در کشورهای در حال توسعه، که کشور ایران نیز از آن جمله است، دولت‌ها، مسئولیت و وظایف گسترده‌ای برعهده دارند و دامنه فعالیت‌های دولت به مراتب گسترده تر از کشورهای صنعتی است و به تعبیر امروزی، حجم دولت بسیار زیاد است. این امر همراه با تفاوت‌های موجود در نظام سیاسی، دو دلیل اصلی رواج بیشتر فساد اداری و فاصله گرفتن از سلامت اداری در کشورهای رو به رشد می‌باشد. متأسفانه در برخی از کشورها که فساد اداری در سطوح مختلف دولت ریشه دوانده و برای مدت‌های طولانی رواج داشته است، بسیاری از مردم و مسئولین نه تنها به اشتباه باور کرده‌اند که راهی برای مبارزه با این معضل وجود ندارد، بلکه برخی تا آنجا پیش رفته‌اند که معتقدند اصلاً رواج فساد اداری یک امر اجتناب ناپذیر است و عواقب اقتصادی سوئی هم به دنبال ندارد. البته تفکر یا تلقی فوق، در طی دو دهه گذشته در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مطرود شمرده شده است و تجربه برخی کشورها بویژه کشورهای جنوب شرق آسیا نظیر سنگاپور، بنگلادش و مالزی و نیز برخی کشورهای افریقایی نشان داده است که می‌توان با فساد مبارزه کرد و سلامت اداری را محقق نمود. در ایران نیز طی سال‌های گذشته توجه شایانی به این موضوع شده و گردهمایی‌ها و همایش‌هایی در این زمینه شکل گرفته و به موضوع فساد، تعریف آن، عوامل شکل دهنده آن و راه‌های مبارزه با فساد و روش‌های تحقق سلامت اداری پرداخته است، که این گفتار نیز در آن راستا می‌باشد. تاکید مقام معظم رهبری بر اهمیت فساد اداری و اهمیت دستگاه‌های مسئول در برخورد با فساد اداری نشان از وجود فساد و عزم جدی نظام در مقابله با آن دارد. صرف نظر از تعریف و ویژگی‌های فساد در نظام اداری، در عوامل شکل دهنده فساد، عمدتاً به عوامل اقتصادی، سیاسی و بوروکراتیک اشاره می‌کنند که البته عوامل بوروکراتیک بسیار برجسته می‌باشد (خضری، ۱۳۸۷).

عوامل بوروکراتیک که در نظام اداری متبلور است در فساد اداری و نیز در تحقق سلامت اداری نقش مهمی ایفا می‌کند. نظام اداری ناکارآمد خود عامل فساد خواهد بود. در مقابل نظام اداری کارآمد با الگوها و ساز و کارهای مناسب در تحقق سلامت اداری موثر می‌باشد. ساختار اداری ناکارا، بوروکراسی منفی، نظام مدیریت غیر موثر، فقدان نظام شایسته سالاری، عدم وجود ارتباط بین عملکرد و بهره مندی از نظام و غیره، همگی در تدارک بستر آماده برای فساد اداری دخیل هستند (زاهدی، ۱۳۹۲). در این رابطه راه حل‌های متفاوتی ارائه شده است که عموماً معطوف به اصلاح نقش دولت و کار ویژه آن و اصلاح ساختار اداری است. از آن جمله است؛ سیاست زدایی نظام اداری، مقررات زدایی، کوچک سازی، بهینه سازی و مهندسی مجدد نظام سازمانی و ساختار آن. نظریاتی نیز در این زمینه مطرح است که از آن جمله؛ نظریه دولت کوچک، دولت کارآفرین، دولت کارساز، دولت مدیریتی، نظریه کارگزاری و نظریه انتخاب عمومی، می‌باشد.

۲. ادبیات فساد اداری**۲-۱. فساد اداری**

در فرهنگ وبستر «فساد» به معنای «خرابی، تباهی در اشیاء شامل پوسیدگی بر اثر تجزیه که همراه با گندیدگی خود را نشان می‌دهد و برای دیگران آثار مسموم کننده نیز هست تعریف شده است (زاهدی، ۱۳۹۲، ص ۲۲۰). همچنین به معنی شکست یا نقض گرفته شده نیز هست که مفهوم آن این است که چیزی شکسته می‌شود. آن چیز می‌تواند قوانین و مقررات اخلاقی یا اجتماعی یا به احتمال قوی‌تر قواعد و مقررات اداری باشد (تقوی و همکاران، ۱۳۹۰). مسئله فساد، در تمام ادوار، گریبانگیر دولت‌ها و دغدغه فکری بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی بوده است. «دانته» در قرن چهاردهم در کتاب «کمدی الهی» به مسئله فساد توجه کرده و زشتی فساد را از نظر درجه بندی در پایین‌ترین سطح اعماق جهنم قرار داده است (فرچ پور، ۱۳۸۳، ۸). نای^۲ فساد را رفتاری می‌داند که به دلیل جاه طلبی‌های شخصی معرف انحراف از شیوه عادی انجام وظیفه باشد و به صورت تخلف از قوانین و مقررات و انجام دادن اعمالی از قبیل ارتشاء، پارتی

1. Administrative corruption

2. Nye

بازی و اختلاس تجلی نماید (نای، ۱۹۶۷، ص ۴۲۷-۴۱۷). گونار میردال^۳، تمام شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی را از مصادیق فساد می‌داند (میردال، ۱۹۶۸، ص ۹۳۷). مک مولن^۴ معتقد است فساد زمانی رخ می‌دهد که یک مامور دولت به ازای انجام دادن کاری که از اقدام به آن نپسندیده شده است، رشوه‌ای نقدی و یا جنسی قبول نماید (فردریچ^۵، ۱۹۷۲، ص ۱۲۷). در تعریفی دیگر فساد را براساس بنیادهای مختلف معرفی نموده‌اند. در این راستا فساد بر بنیاد قانونی را عبارت از استفاده غیر قانونی از اختیارات اداری/ دولتی برای نفع شخصی، می‌دانند. بر مبنای افکار عمومی جامعه، اقدامی (در چارچوب فعالیت‌های اداری/ دولتی) مصداق فساد را می‌یابد که از دید مردم یک جامعه غیر اخلاقی و مضر باشد. در این راستا فساد به سه گروه فساد اداری سیاه، فساد اداری خاکستری و فساد اداری سفید، تقسیم می‌شود. گروه اول کاری است که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. گروه دوم کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است اما توده‌های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند و گروه سوم کاری که در ظاهر مخالف قانون است اما اکثر اعضای جامعه نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آنقدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند (حبیبی، ۱۳۹۳). همچنین فساد بر اساس منافع عمومی، آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولین دولت است که اولاً به منافع عمومی لطمه بزند و دوم هدف از انجام آن رساندن فایده به عامل (کارمندان اقدام کننده) یا به شخص سومی که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده، باشد (همان، ص ۱۷). در نهایت تعریف فساد براساس نقش وابستگی‌های اجتماعی و خانوادگی در تصمیم‌ها کارمندان، به این معنا است که یک کارمند و مسئول دولتی در اتخاذ تصمیم‌ها اداری تحت تاثیر منافع شخصی و یا روابط و علاقیت خانوادگی و دولت‌های اجتماعی قرار گرفته و از این مسیر مرتکب فساد می‌شود (تانزی^۶، ۲۰۱۳، ص ۳۳-۳۸). در دسته بندی که یکی از محققان از تعریف‌های موجود فساد ارائه داده، توانسته است آنها را در سه گروه ذیل دسته بندی نماید (زاهدی، ۱۳۹۲، ص ۲۲۱):

۱. تعریف‌هایی که از نظر بخش عمومی موضوع را مورد بررسی قرار می‌دهند. این تعریف‌ها به طور کلی به مفهوم کار دولتی ارتباط پیدا می‌کنند و انحراف‌های متصدیان امور را در این بخش مورد بررسی قرار می‌دهند.
 ۲. تعریف‌هایی که از جنبه مالی و پولی به مساله نگاه می‌کنند. این تعریف‌ها برواژه‌های نظریه بازار متکی است. به عنوان نمونه وان کلورن^۷ اظهار می‌دارد که مامور دولت دفتر کارش را به عنوان محلی برای کسب و کار تلقی می‌نماید و سعی می‌کند از طریق استفاده از آن، درآمد خود را تا حد اکثر بالا ببرد.
 ۳. تعریف‌هایی که موضوع را از جنبه منافع عمومی مورد مذاقه قرار می‌دهند. بر این اساس هر اقدامی که توسط کارگزار سازمانی صورت گیرد و به منافع عمومی زیان رساند، رفتار فساد آلود است.
- فساد براساس دسته بندی سوم به هر اقدام زیان آور بر منافع عمومی گفته می‌شود. از این رو شاخص رفتار فساد آلود، منفعت عمومی خواهد بود. هر اقدامی که در راستای منافع عمومی نباشد، فساد خواهد بود. البته درجه فساد آن تابعی از ارزش‌ها، باورها و شرایط فرهنگی، سیاسی خواهد بود. شکل آن نیز متفاوت می‌باشد. در شرایط و جوامع مختلف، فساد دارای اشکال متفاوت است. برای مثال؛ اعمال تبعیض برای دوستان و خویشاوندان، فروش مقامات دولتی بدون رعایت اصول و مقررات، استفاده از دفتر کار دولتی، فروش وقت اداری برای کار دوم، افشای اطلاعات رسمی و محرمانه، استفاده از دارایی‌ها و تجهیزات دولتی برای فعالیت‌های غیر اداری، ایجاد موانعی برای افزایش کارایی در کارها، اعمال نفوذ برای کسب مقام و موقعیت که طبق روال قانونی اشخاص دیگری واجد شرایط مناسب تر برای احراز آن هستند و مانند آنها؛ برخی شکل‌های فساد هستند که در جوامع گوناگون در اندازه‌های مختلف ممکن است رخ دهد.
- دی گراف و هوبرتز^۸ (۲۰۰۸) نیز به مطالعه ماهیت فساد پرداخته‌اند. تعریفی که آنها از فساد اداری ارائه می‌دهند بسیار دقیق است و برای هر عبارتی که به کار برده‌اند منظوری داشته‌اند: «مقامات دولتی زمانی مرتکب فساد می‌شوند که فعالیتی را به جهت کسب دستاوردهای شخصی برای شخص (یا گروه) دیگری خارج از سازمان انجام دهند (یا ترک کنند)» (دی گراف و هوبرتز، ۲۰۰۸). در این تعریف دو نکته وجود دارد. اول آنکه در مسأله فساد حتماً باید یک شخص

3. Gunnare Myrdall

4. Mc Mullan

5. Friedrich

6. Tanzi

7. Van Klavern

8. De Graaf & Huberts

سومی وجود داشته باشد که انجام یک عمل یا ترک آن برای رضایت او صورت گیرد. اگر یک حسابدار برای خودش دزدی کند این دیگر فساد نیست، کلاهبرداری است. سپس اینکه لزوما دستاورد شخص، مالی نیست.

۲-۱- انواع فساد

صرف نظر از شکل‌های متعدد فساد که در جوامع مختلف، متفاوت است و میزان حساسیت و انزجار جامعه نیز نسبت به هر یک از آنها، متفاوت خواهد بود، فساد براساس کانونی که در آن شکل می‌گیرد، انواع مختلفی دارد، در یک دسته بندی فساد به دو نوع اداری و سیاسی تقسیم می‌شود. فساد سیاسی یا کلان در بالاترین سطوح دستگاه سیاسی رخ می‌دهد. منظور از این نوع فساد، معامله با افراد بلند پایه‌ای است که از سمت و مقام خود برای به دست آوردن روش‌های کلان از شرکت‌های ملی و بین‌المللی یا داوطلبان پروژه‌ها و قراردادهای استفاده می‌کنند، یا مبالغ هنگفتی را از خزانه داری عمومی به نفع خود اختلاس و به حساب بانکی خود واریز می‌کنند. این نوع فساد معمولاً توسط سیاستگذاران سر می‌زند و آنها گروه افراد معدودی هستند که قدرت سیاسی را در یک کشور در دست دارند و تصمیمات مهم کشوری را اتخاذ می‌کنند.

اما فساد اداری که به آن فساد مالی سطح پایین یا سطح خیابانی^۹ نیز گفته می‌شود، همان است که هر روز در برخورد با مدیران عمومی در بخش‌هایی مانند دادگستری‌ها، شهرداری‌ها، پلیس، گمرک و ... آن را تجربه می‌کنند (منصورنژاد، ۱۳۸۴، ص ۸). البته فساد اداری ممکن است در انتهای طیف اجرایی مدیریت عمومی روی دهد، بدون این که لزوماً بخشی از نظام سیاسی باشد یا پیامدهای سیاسی داشته باشد. (رهبر و همکاران، ۱۳۸۱؛ ص ۵-۱۴). این نوع فساد که شامل سوء استفاده مادی است و موجب زیان به منافع عمومی خواهد بود و بیشتر به شکل رانت جویی و رانت‌فروشی^{۱۰} می‌باشد، توسط افرادی شکل می‌گیرد که به طور رسمی یا قراردادی در استخدام ادارات، موسسات، نهادها و شرکت‌های دولتی هستند. نتیجه فساد اداری با توجه به ماهیت و ظایف سازمان‌ها مربوط به دو حیطه‌ی نظم عمومی (امنیت، آرامش و بهداشت) و مایحتاج عمومی (توزیع آب و برق، تامین ارتباطات و پیشگیری از امراض) توسط اشخاص حقیقی یا حقوقی که در تشکیلات دولتی مشغول به انجام وظیفه‌اند، پدیدار می‌گردد (مدنی، ۱۳۷۰، ص ۹۹).

فساد اداری با تعریفی که از آن گذشت در دو قالب کلی دسته بندی می‌شود؛ فساد اداری در درون دولت و فساد اداری در روابط دولت با شهروندان. شکل‌های مختلف هر یک از این دو نوع در جدول شماره یک بیان شده است (حبیبی، ۱۳۹۳، ص ۴۷).

۹. Street Level

۱۰. رانت جویان (Rent Seekers) به کسانی گفته می‌شود که از تغییر مقررات منتفع شده و در قبال فعالیت‌های فساد آمیز مقام‌های دولتی به آنها پاداش می‌دهند.

جدول ۱. انواع و شکل‌های فساد اداری (حبیبی، ۱۳۹۳، ص ۴۷)

شکل و مصادیق فساد	نوع فساد اداری
استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی	فساد اداری در درون دولت
کم کاری، گزارش ماموریت کذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به غیر از وظیفه اصلی	
دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت توسط کارمندان و کارکنان	
استفاده از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی توسط کارمندان عالی رتبه و سیاستمداران	
فساد قانونی برای انتفاع سیاستمداران و کارمندان دولت	
فساد در توزیع حقوق و مزایا و فرصت‌های شغلی بین کارمندان اختلاس و سوء استفاده مالی	
فساد در ارائه کالاها و خدمات دولتی	فساد اداری در روابط دولت با شهروندان
فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان	
فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی	
فساد در قراردادهای پیمانکاران بخش خصوصی با دولت	
فساد در صدور مجوز برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی	
فساد در شناسایی و مبارزه با قانون شکنی	
فساد مالیاتی	
فساد استخدامی	

۳. فساد و الکترونیکی شدن دولت

فساد علاوه بر جنبه اخلاقی، موجب ناکارآمدی‌های اجتماعی و اقتصادی می‌شود و می‌تواند با تضعیف نهادهای ملی، افزایش در هزینه‌های کسب و کار، دلسرد کردن سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی و ایجاد یک سیستم مشوق انحرافات، به شدت مانع توسعه کشورها شود. در این ارتباط عوامل مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی و اقتصادی تاثیرگذار می‌باشند و شناخت همه جانبه‌ی این عوامل از پیش نیازهای مبارزه جدی با فساد اقتصادی است. ضعف باورها، وجود معضل‌های اقتصادی از جمله بیکاری و تورم، ضعف دستگاه‌های اجرایی در اجرای قوانین از جمله عوامل ایجاد کننده‌ی فساد در اکثر کشورها از جمله کشورهای اسلامی با وجود تعالیم دینی می‌باشند با توجه به این که مقوله فساد عواقب جبران ناپذیری را برای یک ملت به بار می‌آورد، تلاش هر چه بیشتر در جهت رفع آن ضروری می‌نماید. تلاش برای فرهنگ‌سازی، تعمیق باورها، تصویب قوانین مناسب، نظارت همگانی، تلاش دولت برای رفاه مردم، افزایش شفاف‌سازی اطلاعات از جمله راهکارهای موجود در جهت رفع معضل فساد در کشورهای درگیر با فساد است.

در این راستا دولت الکترونیکی می‌تواند باعث افزایش شفافیت شود و مشکلات مربوط به اطلاعات نامتقارن را با افزایش دسترسی به اطلاعات کاهش دهد و همچنین می‌تواند با کاهش صلاحدید نمایندگان، مانع فرصت‌طلبی آنان با استفاده از اعمال اختیاری آنها شود. انواع مختلف اطلاعاتی که می‌تواند موجب شفاف‌سازی شود شامل قانون و رویه خدمات دولتی، بیان کردن تصمیمات درآمدی دولت، ارائه تصمیمات و اقدامات دولت، شاخص‌های اجرایی دپارتمان دولت، ارائه نام کارکنانی که تحت رسیدگی هستند و یا مجرم شناخته شده‌اند و همچنین افشای دارایی و درآمدهای کاندیداهای انتخابی، نمایندگان انتخاب شده و روسا و کارمندان می‌باشد. البته کاربرد دولت الکترونیکی شفافیت هر کدام از موارد فوق را افزایش می‌دهد زیرا به عنوان یک مانع برای ادارات مفسد عمل می‌کند و شانس افشا را افزایش می‌دهد.

بنابراین دولت الکترونیکی عامل مهمی در کاهش فساد اقتصادی می‌باشد ولی تاکنون مطالعات اندکی در مورد دولت الکترونیکی و فساد انجام گرفته‌است. برای مثال می‌توان به مطالعه کیم و لی (۲۰۰۹) اشاره کرد که به منظور ایجاد سیستم ضد فساد توسعه دولتی کلانشهر سئول با عنوان افزایش رویه‌های آنلاین برای کاربردهای مدنی انجام شده است و همچنین مطالعه‌ی چی لیو و همکاران (۲۰۱۱) که به بررسی علیت دوطرفه بین استفاده از اینترنت و کاهش فساد می‌پردازند توسعه و انتشار سریع اطلاعات و فناوری‌های جدید باعث به وجود آمدن دولت الکترونیکی شده است. با استفاده

از ICT به ویژه اینترنت، دولت‌ها می‌توانند با دسترسی به پایگاه‌های اطلاعاتی در بخش‌های مختلف، فرآیندهای اداری را ساده‌تر و موثرتر انجام دهند و همچنین از آن به عنوان یک رابط برای بهبود ارتباط با شهروندان استفاده کنند (محمود، ۲۰۰۴). چی لیو و همکاران (۲۰۱۱) اشاره می‌کنند که یک علیت دو طرفه بین اینترنت و کاهش فساد وجود دارد همچنین نتایج مطالعه آنها حاکی از آن است که:

(۱) فساد همیشه برای توسعه اقتصادی اثرات بدی داشته است و اثرات بد آن در اقتصاد باز بیش‌تر از اقتصاد بسته می‌باشد.

(۲) شیوع فساد ممکن است به وسیله هر دو عامل آزادسازی و توسعه اقتصادی تحت تاثیر قرار گیرد.

(۳) با حکومت کردن دولت‌های کارآمد، آزادسازی مالی موجب توسعه می‌شود و در غیر این صورت تاثیر معکوس بر جای می‌گذارد.

(۴) بین فقر و فساد رابطه مداوم وجود دارد و سبب ایجاد محرومیت‌های بسیار به ویژه از لحاظ اقتصادی برای افراد جامعه می‌شود.

در چارچوب تجارت الکترونیکی، خدمات فراهم شده به وسیله دولت الکترونیکی از طریق وب سایت‌هایی که اطلاعات جامع دولتی را به منظور ایجاد ارزش افزوده بیش‌تر در معاملات ارایه می‌کنند باعث بهبود تسهیلات، کارآمدی و شفافیت نیز می‌شود (دویدی و همکاران، ۲۰۰۹). محققان و سیاستمداران از جمله باتناگار (۲۰۰۳)، استورگرز (۲۰۰۴)، UNDP در سال ۲۰۰۸ و همچنین وینود (۱۹۹۹) بیان میکنند که دولت الکترونیکی می‌تواند نقش قابل توجهی در مبارزه با فساد از طریق بهبود اجرای قوانین، کاهش صلاحدید مقامات و افزایش شفافیت بازی کند که این امر به نوبه خود سبب کارآمد کردن و مقرون به صرفه‌تر کردن فعالیت‌های دولت خواهد شد. یکی از مزایای بالقوه‌ای را که می‌تواند برای کشورها به ارمغان بیاورد رسیدگی به فساد و کمک به حذف موانع سیستماتیک در جهت حمایت از رشد فقر است (پات کوسکی، ۲۰۰۶).

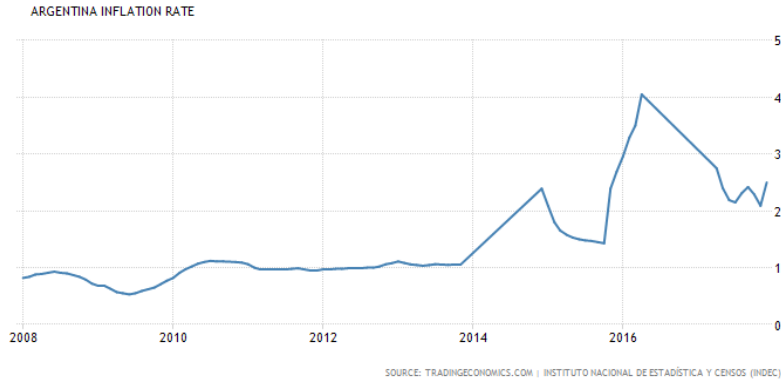
در این میان فرهنگ عاملی است که می‌تواند تاثیر مثبت یا منفی بر فساد داشته باشد. در برخی از کشورها چون اسکانداویا، فرهنگ شفافیت مربوط به دولت، یک عامل قوی نفوذ است که اجازه می‌دهد سطح فساد کاهش یابد ولی در برخی از کشورها عدم علاقه شهروندان به طور متوسط در مسایل سیاسی به پرورش فساد کمک می‌کند، که تقویت عوامل فرهنگی به عنوان یکی از مولفه‌های دولت الکترونیکی (سرمایه انسانی) می‌تواند منجر به کاهش فساد شود (سیاهکالی مرادی و همکاران، ۱۳۹۵).

۴. مطالعه عملکرد دولت آرژانتین

آرژانتین با قرار گرفتن در رده ۹۷ در شاخص ادراک عمومی از فساد (CPI) در سال ۲۰۱۴ به عنوان یک کشور با فساد اداری و عمومی بالا شناخته میشود. از همین رو، در بحبوحه انتخابات سال ۲۰۱۵ این کشور، کاندیداها با شعار مقابله با فساد اداری، کاهش تورم اقتصادی، برابری عدالت، حذف مالیات بر درآمد و فقر صفر، وارد کارزار رقابتی شدند و مردم که از عملکرد حزب غالب، رضایت نداشتند، با روی آوردن به حزب راست‌گرای آرژانتین و رای دادن به ماکری، کرشنر و حزب وی را از گردونه رقابت حذف کردند. برخی از مشکلات آرژانتین مربوط به آغاز دهه ۹۰ میلادی می‌باشد که در آن:

- عملکرد مدیریت دولتی آرژانتین تحت اثرات نامناسب حزب گرای و پارتیزانی قرار گرفت؛
- قدرت در دست سیاستمداران قدرتمندی بود که به دنبال اهداف شخصی خود بودند؛
- فرآیندهای دولتی مرکزی مستبدانه و به شکل نابرابر؛
- اختلاف ۲۳ استان آرژانتین و دولت‌های محلی این استان‌ها عمیق شده بود و همکاری بین ادارات دولتی وجود نداشت؛
- فرایندهای کاری، شرح وظایف و حقوق کارکنان در دولت شفافیت لازم را نداشت؛
- اطلاعات دعوت به مناقصه برای قراردادهای دولتی اعلام عمومی نمی‌شد؛
- علیرغم وجود قانون مبارزه با فساد، سوء استفاده مقامات از سمت هایشان بدون مجازات باقی می‌ماند؛
- عدم وجود قوانین مناقصه عمومی منجر به موارد متعدد فساد و سوء استفاده می‌شد؛
- به دلیل وجود فعالیت‌های غیر رسمی و بوروکراسی کند، خدمات عمومی نامناسب و در زمان طولانی ارائه می‌شد.

کریشنر از سال ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۳ به عنوان فرماندار ایالت سانتاکروز و از سال ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۵ به عنوان رئیس جمهور آرژانتین در مرکز قدرت قرار داشت. کرشنر اگر چه تلاش کرد در دوره ریاست جمهوری خود با تزریق نقدینگی به بازارها، مشکل اقتصادی را حل کرده و شرایط را بهبود بخشد اما عملکرد وی به افزایش شدید تورم در آرژانتین منجر شد.



شکل ۱. نرخ تورم در آرژانتین از سال ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۸

مجموع این شرایط سبب شد تا زمینه برای اعتراضات نسبت به حزب حاکم شدت گیرد و شرایط برای قدرت گیری مائوریسیو ماکری رییس جمهوری راستگرای این کشور فراهم شود. ماکری در دسامبر ۲۰۱۵ با وعده تغییرات اقتصادی و از بین بردن فقر، قدرت را در آرژانتین به دست گرفت. وی همچنین اصلاح ساختار اداری را به منظور کاهش آشفتگی در ساختار سیاسی اداری کشور آرژانتین وعده داد و اقدام به تاسیس وزارت نوسازی و تحول در ساختار اداری دولت آرژانتین نمود. هدف وی از تاسیس این وزارتخانه، بهینه سازی و تحول اداری در فرایندها و سیستم ها سازمان های دولتی بود. وی همچنین به دنبال ایجاد شفافیت و چابکی سیستم دولت در آرژانتین بود. رئیس جمهور آندرس ایبارا را به عنوان وزیر پیشنهادی برگزید.



شکل ۲. روند بهبود ساختار اداری در آرژانتین

هدف اصلی این وزارتخانه استفاده از کلیه ظرفیت های تکنولوژی فناوری و ارتباطات (ICT) به منظور بهبود فرایندها و ساختارهای اداری و دولتی بود که از جمله شعارها و اهداف اصلی ماکری برای پیروز شدن در انتخابات سال ۲۰۱۵ آرژانتین بود. دولت برای دستیابی به نتایج مورد انتظار، یک سری بایدها و نبایدها پیش رو داشت که اقدام مناسب برای تقویت بایدها و جلوگیری از نبایدها، توانست موجب موفقیت نسبی طرح نوسازی و تحول در ساختار اداری دولت آرژانتین شود.

۴-۱. طرح نوسازی و تحول در ساختار اداری دولت

۴-۱-۱. مشروعیت قانونی (Legitimacy)

دولت ابتدا باید زمینه مشروعیت و قانونی شدن طرح پیشنهادی را برای ذینفعان فراهم می نمود که این قانونی شدن به منزله اجبار برای اجرایی شدن تلقی شود. به همین منظور دولت اقدامات زیر را انجام داد:

الف. درگیر کردن ذی نفعان

اگر چه برنامه مطرح شده در دولت مرکزی تدوین شد اما برای اجرایی شدن باید سایر وزارتخانه ها و همچنین دولت های فدرالی متعهد به اجرای برنامه ها می شدند که این امر از طریق امضای توافقنامه با ۷۰ درصد استان ها و همچنین برگزاری جلسات توجیهی مشترک صورت گرفت.

ب. تعهد سیاسی

وزیر نوسازی و تحول ساختار اداری به همراه رئیس دولت و معاون اول رئیس جمهور، در بیانیه های مختلف سیاسی خود، متعهد شدند که نوسازی اداری را انجام دهند و از برنامه های آن در ۴ سال تصدی گری دولت حمایت کامل نمایند. همچنین دولت بطور مداوم گزارش هایی را از اقدامات صورت گرفته در کشور ارائه میداد و بدین ترتیب یک تعهد سیاسی در جامعه برای اجرایی شدن برنامه ایجاد شد.

ج. اعتماد عمومی

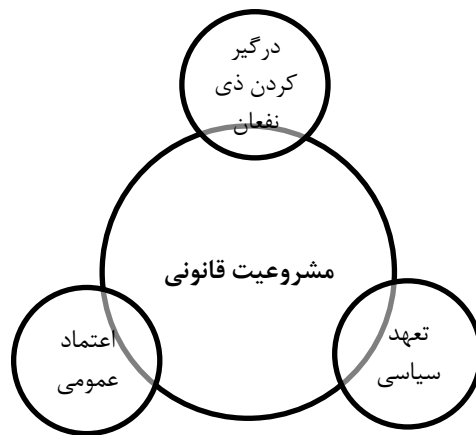
در ابتدای اجرایی شدن طرح، انتقادات گسترده ای توسط رسانه ها علیه طرح نوسازی و تحول اداری مطرح شد که از جمله این انتقادات می توان به موارد زیر اشاره نمود:

- بالا بودن هزینه های راه اندازی و اجرا کردن این طرح

- افزایش بوروکراسی دولت در استان ها به جای واگذاری فعالیت ها به بخش خصوصی

- افزایش نرخ بیکاری به دنبال مدرن و دیجیتالی شدن فعالیت های دولتی

در ابتدا اعتماد عمومی نسبت به این طرح کاهش یافت و حجم انتقادات وارد شده موجب شد که هراسی از شکست و عدم موفقیت این طرح در بین جامعه ایجاد شود. اما به دنبال ارائه خدمات دولتی و سهولت ایجاد شده در خدمت رسانی، شمار استفاده کنندگان از مزایای این طرح رفته رفته افزایش یافت و اعتماد عمومی در بین شهروندان ایجاد شد. همچنین یکپارچگی خدمات ارائه شده به شهروندان در استان ها و مناطق محروم موجب شد که رضایت عمومی مناطق دور افتاده از پایتخت و استان های اصلی نیز افزایش یابد.



شکل ۳. اقدامات دولت برای ایجاد مشروعیت قانونی

۴-۱-۲. سیاستگذاری

الف. شفافیت در اهداف

در وزارتخانه اهداف کاملاً روشن و مشخصی برای طرح تدوین شده در نظر گرفته شد تا این سیاست های روشن، منجر به تفسیرهای مختلف نشود.

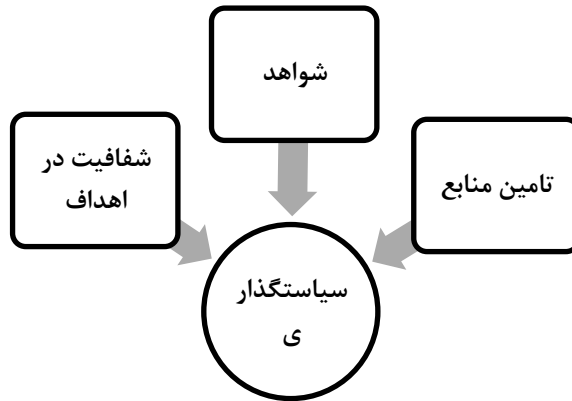
ب. شواهد

شواهد بین المللی حاکی از حرکت کشورهای پیشرفته مانند آمریکا، آلمان، فرانسه و کشورهای اسکاندیناوی به سمت دیجیتالی شدن بود و همسو شدن دولت آرژانتین با این حرکت جهانی، برای مردم این کشور قابل مشاهده و قابل درک بود.

ج. تامین منابع

منابع مالی طرح بصورت کامل توسط دولت مرکزی تامین شد. بصورتیکه نزدیک به ۰.۳ درصد از کل بودجه آرژانتین به این طرح اختصاص یافت و اصلی ترین چالش، به خدمت گرفتن تیم ها و نیروهای زبده و ماهر برای پیاده سازی طرح نوسازی و تحول اداری بود.

شکل ۴. اقدامات دولت در سیاستگذاری



۴-۱-۳. اقدام

الف. مدیریت

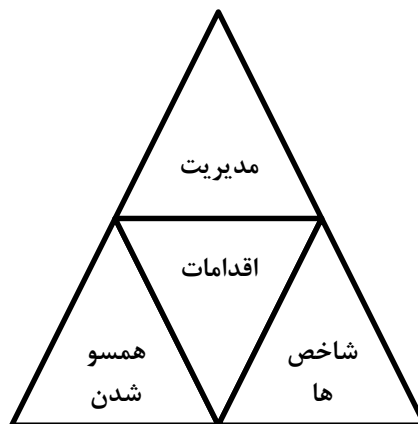
برای موفقیت در پیاده سازی و انجام اقدامات مناسب، سلسله مراتبی از مدیران از سطح وزارتخانه تا سطح دولت محلی مشخص و معرفی شد.

ب. شاخص ها

برای ثبات رویه و مشخص شدن پیشرفت طرح نوسازی، شاخص هایی تعریف شد که عملکرد مدیران و کارکنان بر اساس شاخص های شفاف و مورد توافق سنجیده و ارزیابی شد.

ج. همسو شدن

همسو شدن با اهداف غایی طرح، محدودیت ها و مشکلاتی به همراه داشت که از جمله آنها به تعدیل نیروها، جایگزینی نیروها، استخدام نیروهای جدید و همسو شدن با برنامه های دولت محلی و سایر وزارتخانه ها اشاره نمود. به منظور همسو شدن با فعالیت ها و اقدامات سایر وزارتخانه ها و جلوگیری از دوباره کاری و موازی کاری، جلسات و نشست های مشترک با سایر وزارتخانه ها تشکیل و توافقات مشترک با دستور شخص رئیس جمهور و تفویض بخشی از قدرت به وزیر نوسازی و تحول اداری صورت گرفت.



شکل ۵. مجموعه اقدامات صورت گرفته توسط دولت

۴-۱-۴. برنامه ریزی جهت مدرنیزاسیون

دولت آرژانتین گذار به مدرن کردن تبادلات دولتی را در دستور کار خود قرار داد و در نتیجه یک سری اقدامات را برای دستیابی به این هدف انجام داد.

۴-۱-۵. اقدامات اولیه در برنامه مدرنیزاسیون

الف. توسعه ابزاری

ابزارهای دیجیتال در اختیار دولت های محلی قرار گرفت تا توانایی های IT خود را توسعه دهند.

ب. پشتیبانی و نظارت

پشتیبانی فنی رایگان مانند کارگاه ها و نظارت محلی برای نمایندگان مجلس و شهروندان

ج. ایجاد دسترسی عمومی به داده ها

ایجاد مرکز داده های دولتی و در دسترس عموم قرار دادن این پایگاه

شکل ۶. اقدامات دولت برای مدرنیزاسیون



۴-۲. ایده دیجیتالی کردن مردم

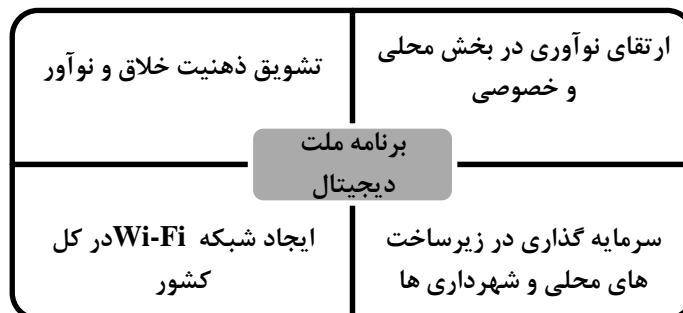
همچنین دولت در راستای توسعه زمینه های دستیابی به اهداف خود در راستای اصلاح ساختار اداری، اقدام به اجرای برنامه هایی موسوم به دیجیتالی کردن مردم نمود. به همین منظور اقدامات زیر را انجام داد:

الف. ارتقای نوآوری در بخش محلی و خصوصی

ب. تشویق ذهنیت خلاق و نوآور

ج. سرمایه گذاری در زیرساخت های محلی و شهرداری ها

د. ایجاد شبکه Wi-Fi در کل کشور



شکل ۷. اقدامات دولت برای ایجاد مردم دیجیتال

۳-۴. تلفیق دانش و عمل

ماکری برای رسیدن به اهداف یاد شده، یک اقتصاددان به نام آندرس ایبارا به عنوان وزیر نوسازی منصوب نمود تا وی بتواند با تکیه بر تکنولوژی و اصلاحات فناوری، برنامه های وزارتخانه را از طریق چهار قطب زیر توسعه دهد:

شکل ۸. چهار قطب اصلاحات ساختاری با تکیه بر تکنولوژی و اصلاحات فناوری



مدرن سازی منابع انسانی از طریق مرکزگرایی مدیریت تمام کارکنان دولتی در سطح ملی



مدرن سازی فرآیندهای هر بخش حکومت بر اساس فناوری، دیجیتال سازی و نوآوری های دیجیتال با هدف دستیابی به حکومت بدون کاغذ و چاپک تر



برنامه اینترنت فدرال برای اتصال ۱۱۰ شهرداری در طی دو سال



دولت آزاد و نوآوری عمومی با هدف رسیدن به فرآیندهای اداری شفاف و شرکت فعال تر شهروندان، تشویق دموکراسی همه گیرتر و ارتقای نوآوری درون دولت و جامعه شهری

۴-۴. دستاوردهای طرح نوسازی

وزارتخانه یک سری شاخص برای دستیابی به اهداف مورد نظر منتشر نمود که نشان داد نتایج فعالیت های صورت گرفته توسط این وزارتخانه مثبت و اثربخش بوده است و همین آمار و شاخص های منتشر شده، یک شوق عمومی برای تداوم برنامه های دولت در بین شهروندان ایجاد نمود که به برخی از آنها در ادامه اشاره شده است:

- ۷۰ درصد استان ها تعهدنامه فدرال را برای مدرن سازی حکومت امضا کرد.
- آرژانتین از ۵۴ امین کشور در شاخص داده های آزاد جهانی به رتبه هفدهم صعود کرد.
- بیش از ۳۰۰ مرکز دیجیتال در سراسر کشور ایجاد شد.
- بیش از ۵۰ وبسایت برای شهرداری ها ایجاد شد.
- راهنمایی برای بیش از ۷۵۰۰ فرایند اداری اکنون به صورت آنلاین در دسترس است و خدماتی مانند مشاوره های پزشکی از راه دور فراهم شد.
- اکنون یک وبسایت مرکزی برای فرصت های شغلی بخش دولتی وجود دارد.
- بیش از ۷۰ مجموعه داده ها برای طیف وسیعی از مؤسسات دولتی در دسترس هستند.
- تا سال ۲۰۱۷، بیش از ۱۰۰۰ فرایند اداری را می توان به صورت آنلاین پیدا کرد، و پیاده سازی تدارکات دولتی متمرکز و بسیار قانونمند، یک گام اساسی به سمت شفافیت در نظر گرفته می شود.

البته اعتراض های عمومی و بررسی عملکرد دولت جدید با گذشت بیش از یک سال نشان می دهد که این کشور همچنان در زمینه های مختلف اقتصادی و اجتماعی با مشکلاتی مواجه است. شرایط اقتصادی و اجتماعی در آرژانتین روز به روز وخیم تر می شود. نرخ بالای تورم، اخراج کارگران، افزایش بیکاری و تشدید فقر، اعتراضات اجتماعی در این کشور را تشدید کرده است. تظاهرکنندگان مخالف اقدامات اقتصادی ماکری در زمینه تعدیل نیروی دولتی و افزایش نرخ ها هستند. مرکز آمار و سرشماری شهر «بوئنوس آیرس» پایتخت آرژانتین در جدیدترین گزارش خود از افزایش ۲.۹ درصدی خط فقر در این کشور آمریکای جنوبی خبر داده است. بر اساس این گزارش، تورم در سه ماه اول سال ۲۰۱۷ بیش از همه بر هزینه های زندگی طبقه آسیب پذیر آرژانتین تاثیر گذاشته است. این شرایط در حالی است که رییس جمهوری راستگرایی آرژانتین به منظور تقویت قابلیت های رقابتی در این کشور و کاهش تورم فزاینده، سیاست های

ریاضت طلبانه اقتصادی را در پیش گرفته است اما این سیاست ها نیز تاکنون به بیکاری بیش از ۲۰۰ هزار تن منجر شده است. البته ماکری نیز همانند سایر رؤسای جمهور معتقد است: «موضوعی که موجب نگرانی همه ما شده است، اثرات باقی مانده از دولت پیشین در کشور است؛ دولتی که پس از ترک قدرت بودجه کافی برای دولت بعد باقی نگذاشته بود و با زیاده‌روی در هزینه‌های عمومی، پراکندگی مالی غیر قابل کنترلی را به وجود آورد».

البته به رغم همه فعالیت های صورت گرفته و اعتراضات موجود، رتبه ادراک عمومی از فساد (CPI) آرزاتین در سال ۲۰۱۶ با دو پله صعود به ۹۵ رسیده است که نشان از کاهش بسیار اندک فساد اداری در این کشور بوده است.

۵. بحث و نتیجه‌گیری

رتبه ادراک عمومی از فساد حاکمیتی ایران در بین ۱۷۶ کشور دنیا، ۱۳۱ می باشد که رتبه بسیار تاسف برانگیزی است و نشان می دهد که تقریباً ۷۱ درصد از مردم ایران درک می کنند که در کشور آنها فساد گسترده و دولتی وجود دارد. به منظور مقابله با این فساد در کشور چه اقداماتی صورت گرفته است؟ آیا اعتراضات عمومی نسبت به این فساد که در آذر و دی صورت گرفت، همداری برای مسئولان تلقی شده است؟ دولت و نهادهای حاکمیتی چه برنامه ای برای کاهش فساد اداری در ایران و افزایش شفافیت اداری دارند؟

فساد اداری در ایران شاید ریشه‌های قدیمی و به قدمت تاریخ داشته باشد، اما نمونه‌های بسیاری از فساد در دوران قاجاریه و پهلوی در تاریخ ثبت شده است. نامه مهم میرزا تقی خان امیرکبیر به ناصرالدین شاه از سندهای بسیار جالب در زمینه وجود فساد و لزوم مقابله با آن است. در سال‌های گذشته نیز ایران وضع خوبی در مقابله با فساد نداشته است. آمارهای بانک جهانی نشان می‌دهد که ایران کشور موفقی در زمینه مقابله با فساد اداری نبوده است.

لایحه قانونی «ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد» اولین بار در سال ۸۴ به تصویب هیات وزیران رسید تا پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی، ضمانت اجرایی به خود بگیرد، اما تا این لایحه در مجلس به نتیجه نرسد، راه دور و درازی طی کرد و در نهایت، با تصویب مجلس، مقرر شد تا در سال ۸۷ این قانون به صورت آزمایشی در کمیسیون اجتماعی طرح و تصویب شود. اردیبهشت ماه ۸۷ وقتی این لایحه با مدت اجرای آزمایشی ۳ سال به تصویب کمیسیون اجتماعی مجلس رسید، ایرادات بسیاری از سوی شورای نگهبان به مصوبه گرفته شد و رفت و برگشت‌های این قانون بین مجلس و شورای نگهبان آن قدر زیاد شد تا در نهایت، نمایندگان تصمیم گرفتند با اصرار بر مصوبه خود، تعیین تکلیف این قانون را به مجمع تشخیص مصلحت نظام بسپارند. در نهایت، مجمع تشخیص مصلحت نظام این قانون را با اصلاحاتی در آبان ۹۰ تصویب کرد و قرار شد این قانون به مدت ۳ سال به صورت آزمایشی اجرا و پس از آن در خصوص تمدید مهلت یا اصلاح آن تصمیم‌گیری شود. با گذشت مهلت اجرای آزمایشی، با مصوبه کمیسیون اجتماعی مجلس، مهلت اجرای این قانون برای ۳ سال دیگر هم تمدید شد، اما شورای نگهبان به واسطه همان ایراداتی که در سال ۸۷ به مصوبه گرفته بود، بار دیگر این قانون را تایید نکرد تا اجرای این قانون مهم در هاله‌ای از ابهام قرار گیرد.

۵-۱. آسیب شناسی مبارزه با فساد در ایران

الف. خطای تعمیم بوروکراسی وبری

در بوروکراسی ایده‌آل وبری، بوروکراتها (به عنوان نماینده دولت) صرفاً مجری منویات دولت و دریافتکننده ساختارهایی هستند که از طرف دولت اعلام میگردند. در واقع، آنها صرفاً مجری دولت و کانال مستقیمی برای ایجاد ارتباط بین دولت و شهروندان هستند. در عین حال، چون سیاستهای دولت معمولاً شفاف نیستند و نیز به دلیل ویژگیهای خود بوروکراسیها، نمونه وبری آن به ندرت در دنیای واقعی وجود دارد. این واقعیت رفتاری که هر بوروکراتی همواره در پی منافع خویش است، دست کم گرفته میشود. در واقع نباید فراموش کرد که حضور افراد درستکار و صادق در دستگاه بوروکراسی شرط لازم و نه کافی برای تعدیل پدیده فساد اداری کشور است

ب. پنهانکاری در مبارزه با فساد اداری

پایین بودن قیمت فساد، انگیزه ارتکاب آن را افزایش میدهد. عوامل گوناگونی در کاهش قیمت و هزینه فساد اداری دخیل هستند. متأسفانه در ایران، اخبار و اطلاعات راجع به فساد اداری (دامنه آن، حوزه های فساد اداری و مفسدان) به ندرت انتشار پیدا میکند و مردم و افکار عمومی چندان در جریان اقدامات مبارزه با فساد اداری و نتایج آن قرار نمی گیرند. معمولاً استدلال میشود که دولت نمیخواهد موجبات تشویب اذهان عمومی و ناامنی فضای کسب و کار را فراهم آورد. در مواردی نیز این کار به دلیل فشار افراد و گروه های خاص و سایر ملاحظات انجام

میشود. این درحالی است که افکار عمومی و اطلاع رسانی به آن، یکی از مؤثرترین روشهای مبارزه و پنهانکاری در انتشار اطلاعات و اخبار مربوط به فساد اداری، یکی از آسیبهای جدی رویکرد به مبارزه با فساد اداری است. یکی از مواردی که در دولت آرژانتین روی آن تاکید دارد، مبارزه با فساد بصورت علنی است. متأسفانه در ایران، با اخبار و اطلاعات راجع به فساد اداری چنان برخورد میشود، گویی در صورت انتشار آنها، حیثیت و آبروی کلی نظام سیاسی یا بخشی از آن خواهد رفت. بنابراین، سعی میشود بر وقوع فساد اداری در بوروکراسی سرپوش گذاشته شود؛ بدون شک، این برخورد با اخبار و اطلاعات مربوط به فساد اداری و کوششهای انجامشده در مبارزه با آن، نه تنها اثربخشی تلاشها و اقدامات علیه فساد اداری را کاهش میدهد، بلکه خود محرک و دعوتی است برای وقوع بیشتر فساد اداری.

ج. بی توجهی به بعد تقاضای فساد اداری

در بسیاری موارد، مردم در ازای خدماتی که به وسیله بوروکراتها عرضه میگردد، به آنها هدیه و پاداش میدهند، چنانکه گویی مردم به مقامات و بوروکراتهای دولتی بدهکارند. در نظرسنجی واحد تحقیقات ماهنامه اقتصاد ایران از مردم، در مورد علت پرداخت رشوه و تقاضای آنها برای فساد اداری، حدود ۶۵ درصد اظهار داشتند که از روی ناچاری، ۵۱ درصد برای تسریع در کار و ۱۷ درصد نیز برای انجام کار غیرقانونی، تقاضای فساد اداری از بوروکراتها کرده اند

این شواهد آماری، گویای چند کاستی اساسی در دستگاه بوروکراسی کشور است:

۱. اقتدار بوروکراتیک، مخدوش بودن حقوق ارباب رجوع و شکنندگی بالای آن در دستگاه بوروکراسی،
۲. بی اعتنایی و دست پایین گرفتن هزینه های فرصتی متقاضیان کالاها و خدمات دولتی از جانب بوروکرات ها،
۳. پایین بودن جریمه فساد اداری،
۴. پایین بودن قیمت کالاها و خدمات دولتی در مقایسه با بازار خصوصی،
۵. ابهام و شفافیت گریزی در آیین نامه ها و مقررات دولتی و کم اطلاعی مردم از آنها.

د. تقلای بی ثمر ولی دلسوزانه در محیط رانتهی

فساد اداری محصول فرایند رانت جویی و در واکنش به آن صورت میگیرد. از یک طرف، تقاضای فساد اداری از سوی افراد و گروه های رانت جو و پرداخت رشوه به بوروکرات ها، یکی از شیوه های دستیابی به رانت های قانونی است. از طرف دیگر، مقررات اقتصادی و مجوزهای دولتی، نوعی قدرت انحصاری به مقامات دولتی میدهد که ممکن است از آن برای استخراج رشوه از افراد و گروه هایی که به مجوزها و اختیار دادن های دولتی نیاز دارند، بهره برداری کنند. کوشش های دلسوزانه مبارزه با فساد اداری در کشور، در فضایی صورت میگیرد که در آن، دولت با تنظیم بیشتر اقتصاد و وضع قوانین و مقررات اقتصادی و ایجاد کم یابی های ساختگی، زمینه را برای رانت جویی و در نتیجه، فساد بیشتر فراهم می آورد. به عبارت دیگر، در اقدامات و تقلای دولت برای مبارزه با فساد اداری، نوعی تناقض وجود دارد. در عین حال، دولت، به بهانه های گوناگون، جامعه را از پتانسیل های سایر منابع و ابزارهای غیردولتی مبارزه با فساد اداری محروم کرده است. اگر مروری بر برنامه های توسعه کشور در دو دهه گذشته داشته باشیم، آشکارا مشخص می شود که به رغم آنکه کوچک کردن حجم دولت، همواره یکی از راهبردهای اساسی این برنامه ها بوده است، در عمل، بر گستره مداخله دولت در اقتصاد افزوده شده است. به هر حال، تقلای مبارزه با فساد اداری در اقتصاد به شدت دولتی و رانتهی است و دستاوردی جز اتلاف منابع ملی به همراه نخواهد داشت.

هـ. بی اعتنایی به اصول راهنما

فساد اداری علل گوناگونی دارد و به همین دلیل، مبارزه با آن آسان نبوده و از جبهه دولتی امکان پذیر نیست. در واقع، مبارزه مؤثر با فساد اداری، فعال شدن جبهه های غیردولتی و بهره مندی از ظرفیت های مبارزه آنها را نیز می طلبد. در این رابطه، اصول راهنما و تدابیر تجربه شده ای وجود دارد که در صورت بهره گرفتن از آنها، می توان از گستره فساد اداری کاست. در اینجا به دو مورد از اصول راهنما اشاره میشود:

نخست اینکه، تجربه کشورهای موفق در مبارزه با فساد اداری حاکی از آن است که اطلاع رسانی، دشمن شماره یک فساد میباشد. در این میان، مهمترین و کم هزینه ترین ساز و کار اطلاع رسانی نیز رسانه ها هستند. متأسفانه، تصور حکومت در ایران بیشتر این است که آزادی نسبی مطبوعات و انتشار اخبار و اطلاعات مربوط به فساد اداری موجب دلسردی و بی اعتمادی مردم به مسئولین و به طور کلی مجموعه دولت میشود و یا اینکه نا امن جلوه دادن فضای کسب و کار در کشور، از دامنه سرمایه گذاری های فعالان داخلی و خارجی بخش خصوصی می کاهد. همچنین،

گمان می رود انتشار اطلاعات و اخبار مربوط به فساد از طریق مطبوعات و رسانه ها، ممکن است موجب دلخوری و نارضایتی افراد و گروههای خاص شود. از سوی دیگر رسانه رسمی کشور یعنی صدا و سیما که بزرگترین ساز و کار اجرایی در کشور را دارد نیز بصورت جناحی عمل می کند. در هر صورت، مالکیت متمرکز رسانه ها و مطبوعات و اعمال محدودیت های دولتی و اطلاع رسانی آنها، جامعه را از توانایی این ساز و کار در افشای فساد اداری و پاسخگو کردن بوروکراسی محروم میکند.

دوم اینکه، چون فساد اداری در هر کشوری از مرکز بوروکراسی آن کشور ناشی میشود، قاعدتاً هرگونه روش دولتی مبارزه با فساد اداری نیز کمتر از حد مورد انتظار ارائه خواهد شد و نباید انتظار داشت اثربخشی در خوری داشته باشد. استدلال ساده و ظریفی در ورای این گزاره وجود دارد، این است که هیچ موجودی حاضر نیست بر علیه خودش اقدام کند. از طرف دیگر، چون بوروکرات های متولی مبارزه با فساد اداری از موارد کشف و شناسایی فساد و تعدیل آن به طور خصوصی منتفع نخواهند شد، این کار کمتر از حد عرضه خواهد شد و همواره در برابر مصلحت جویی های گوناگون آسیب پذیر است. بنابراین، امید بستن به صرف روش های بوروکراتیک برای کاهش فشار در بوروکراسی، ساده انگارانه خواهد بود. کارایی روش های دولتی مبارزه با فساد اداری، به ویژه در کشورهایی که نظام سیاسی آن چندان شفاف نبوده و مقید به قواعد اساسی انعقاد یافته ای نیست و نیز در جایی که بخش زیادی از منابع عمومی از محلی غیر از مالیات ها تأمین میشود، بسیار اندک خواهد بود. در این شرایط، روشهای دولتی مبارزه با فساد اداری بیشتر به گسترش بوروکراسی و در نتیجه، مزمن شدن فساد می انجامد.

و. استفاده ناقص از روشهای بازارگرا

چون بوروکراسی منبع اصلی فساد اداری است، کاهش مداخله دولت در اقتصاد، در تعدیل فساد اداری مؤثر خواهد بود. واگذاری فعالیتهای اقتصادی دولت به بخش خصوصی (یا خصوصی سازی)، از جمله روش های بازاری کاهش مداخله دولت در اقتصاد و در نتیجه، کاهش فساد اداری است. با این همه، تجربه کشورهای مختلف در این زمینه حاکی از آن است. که در کشورهایی که این روش به صورت ناقص اجرا شده و بسترهای لازم برای کارگری آن فراهم نشده باشد، خود این ابزار به منبع فساد تبدیل میشود؛ به این معنا که خصوصی سازی هم ابزار اصلاحی ضد فساد است و هم منبع بالقوه جدیدی برای فساد اداری. خصوصی سازی زمانی به عنوان روش مبارزه با فساد اداری کارگر میشود که محیط اقتصادی، رقابتی و شفاف باشد و بخش خصوصی قدرتمند و مستقل از اراده بوروکراتها شکل گرفته باشد. پنهان کاری و شفافیت گریزی در واگذاری های دولتی و انحصار اطلاعات مربوطه، به ویژه در اقتصادی که از بخش خصوصی مستقل و مقتدر بهره مند نباشد، خصوصی سازی را به کانونی برای رانت جویی و فساد اداری تبدیل خواهد کرد.

۴-۵. راهکارهای پیشنهادی

چرا تلاش پر زحمت و تقلا دلسوزانه ملی برای تعدیل پدیده فساد اداری حاصل چندانی نداشته است؟ آیا دولت در مبارزه با فساد اداری مصمم است و آیا میتواند در این راه به صرف روش های بوروکراتیک امید بست؟ آیا شناخت کافی در مورد چیستی و ماهیت فساد اداری در دولت وجود دارد؟ چه نهادهای قدرتمندی بصورت مجزا از دولت از فساد نهادینه در کشور منتفع می شوند و به آن دامن می زنند؟ سؤال این است که آیا بوروکراسی حاضر است علیه خودش اقدام کند؟ این سؤال، فارغ از پاسخی که به آن داده میشود، بیانگر کارایی پایین روشهای بوروکراتیک مبارزه با فساد اداری است و بر ضرورت بهره گیری از سایر ظرفیتهای و توان ملی - از جمله نهادها و سازمانهای مستقل غیردولتی - تأکید میکند. فساد اداری در ایران محصول ضعف ترتیبات نهادی، نظام انگیزشی فرصت طلبانه و تنظیم بیش از حد دولتی اقتصاد است. بنابراین، هرگونه کوششی برای مبارزه با فساد اداری، اگر این نامطلوبها را هدف قرار ندهد، دستاوردی جز اتلاف زمان و منابع کمیاب اقتصادی نخواهد داشت

راهکارهای زیر به برای کاهش تاثیر فساد اداری برگرفته از مدل آرژانتین پیشنهاد می شود:

۱- اراده سیاسی: باید متولیان امر اراده سیاسی داشته باشند. یعنی مقابله با فساد فقط در قالب شعارهای قبل از انتخابات نباشد و دولت عملاً راهکارهایی برای مقابله با فساد پس از به قدرت رسیدن داشته باشد. در غیر اینصورت نهادهای غیردولتی و مردمی و همچنین نهادهایی مانند مجلس شورای اسلامی باید پیگیر مطالبات مردمی برای مبارزه با فساد باشند.

۲- برنامه جامعی برای کشور مطابق با نیازها و شرایط و فرهنگ ایران نوشته شود.

۳- شفافیت افزایش پیدا کند (اتاق شیشه ای). راهکار دیگر که در فضای امروز جامعه ایران بسیار موثر بوده است، شبکه های اجتماعی است. شبکه های اجتماعی آفت کشورهای است که اطلاع رسانی بصورت متمرکز در آنها صورت می گیرد

و مردم از این موضوع ناراضی هستند و سعی می کنند رسالت ناتمام اطلاع رسانی را که تصور نهادهای حاکمیتی اداره و کنترل می شود را خود به انجام برسانند و از همین رو، از زمان توسعه شبکه های اجتماعی، اطلاع رسانی در مورد کوچکترین کاستی ها و فسادها به سرعت انجام می شود و تبدیل به یک تیتراژ اصلی می شود. دولت اگر قصد واقعی برخورد با فساد را داشته باشد، نباید اجازه فیلترینگ شبکه های اجتماعی را بدهد و باید مردم را در امر نظارت بر فساد یاری رساند.

۴- اهداف و شاخص ها مشخص و شفاف باشند و ابهامی وجود نداشته باشد.

۵- زیرساخت های فناوری اطلاعات تکمیل گردد و بر بستر آن سیستم های یکپارچه اطلاعات ایجاد شوند. یکی از راهکارهای ضروری در این بخش همانند دولت آرژانتین، دسترسی به منابع اطلاعاتی و داده های دولتی برای همه عموم است. یعنی دولت باید خود منابعی از داده ها را در اختیار شهروندان قرار دهد تا مردم و روزنامه نگاران بتوانند با دسترسی به این منابع، خود ناظر بر اعمال و رفتارهای بوروکرات های باشند تا بدین ترتیب نتوان یک یا دو نهاد ناظر را با همدستی و همسودی از گردونه نظارت خارج نمود.

۶- اندازه دولت کوچکتر و دخالت دولت در اقتصاد کمتر شود.

منابع و مراجع

- ادیب، م.ح، (۱۳۸۹)، جامعه شناسی ایران، چاپ اول، هشت بهشت، تهران.
- تقوی، م، نیکومرام، ه، غفاری، ف. و طوطیان، ص. (۱۳۹۰)، رابطه فساد اداری و رشد اقتصادی در کشورهای عضو اوپک، مجله پژوهشگر (مدیریت)، سال ۸، شماره ۲۱، صص ۸۸-۱۰۳.
- حبیبی، ن، (۱۳۹۳)، فساد اداری وثقی، چاپ اول، تهران.
- خضری، م. (۱۳۸۷)، آسیب شناسی روش های مبارزه با فساد اداری در ایران، فصلنامه مطالعات راهبردی، مقاله ۴، دوره ۱۱، شماره ۴۲، زمستان ۱۳۸۷، صفحه ۸۱۳-۸۲۶.
- رفیع پور، ف، (۱۳۹۱)، توسعه و تضاد، شرکت سهامی انتشار، چاپ اول، تهران.
- رهبر، ف. میرزاوند، ف، (۱۳۹۰)، بازشناسی عارضه فساد مالی، موسسه نشر جهاد، چاپ سوم جلد دوم.
- زاهدی، ش، (۱۳۹۲)، مدیریت فراملیتی و جهانی؛ نگرش تطبیقی، انتشارات سمت، چاپ هفتم، تهران.
- سامتی، مرتضی، شهنازی، روح الله، دهقان شبانی، زهرا (۱۳۸۵). اثر آزادسازی اقتصادی بر فساد مالی (مطالعه موردی با رویکرد پانل دیتا). فصلنامه پژوهش های اقتصادی ایران، ۳ (پیاپی ۲۸): ۸۹-۱۱۰.
- سیاهکالی مرادی، ج؛ خسروانی، ف و ایازی، س.ع. (۱۳۹۶). ارائه مدل عوامل موثر بر بروز فساد اداری در بوروکرات های سطح خیابان با استفاده از تکنیک ترکیبی دلفی و مدلسازی ساختاری تفسیری، اولین همایش بین المللی و سومین همایش ملی پژوهش های مدیریت و علوم انسانی، اردیبهشت، دانشگاه تهران.
- فرج پور، م، (۱۳۸۳)، موانع توسعه: بررسی فقر، تبعیض و فساد، موسسه خدمات فرهنگی رسا چاپ اول، تهران.
- فقیهی، ا، (۱۳۸۰)، نظامهای پاسخگویی در بخش دولتی دیدگاه های تطبیقی، دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، تهران.
- محمودی، و، (۱۳۹۴)، فساد اقتصادی و توسعه، ماهنامه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۹۰.
- مدنی، ج، (۱۳۸۸)، مبانی و کلیات حقوق، نشر همراه، چاپ ششم، تهران.
- منصورنژاد، م، (۱۳۸۴)، بررسی تاثیر فساد اداری بر امنیت اجتماعی، تهران، مجله توسعه مدیریت، شماره ۶۶.
- Baltagi, B. H. (2005). *Econometric Analysis of Panel Data*, Wiley, New York.
- Banerjee, A., Mullainathan, S., & Hanna, R. (2012). *Corruption* (No. w17968). National Bureau of Economic Research.
- Bhatnagar, S. (2003). E-government and access to information. In P. Eigen (Ed.), *Global Corruption Report 2003*: 24-32.
- Boerner, K., & Hainz, C. (2009). The political economy of corruption and the role of economic opportunities. *Economics of Transition*, 17(2), 213-240.

-
- Braun, M., & Di Tella, R. (2000). Inflation and corruption, working paper.
 - Capano, G., & Pritoni, A. (2016). Mirror, mirror on the wall, who is the 'most' reformist one of all? Policy innovation and design coherence of the Renzi government. *Contemporary Italian Politics*, 8(3), 289-302.
 - Cheung, S. N. (1996). A simplistic general equilibrium theory of corruption. *Contemporary Economic Policy*, 14(3), 1-5.
 - Chi Lio, M., & Chun Liu, M., & Pey Ou, Y. (2011). Can the internet reduce corruption? A cross-country study based on dynamic panel data models, *Government Information Quarterly*, 28(1):47-53.
 - Dahlström, C. (2012). Bureaucracy and the different cures for grand and petty corruption. *QoG Working Paper Series*, 2011(20), 1-33.
 - Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.
 - De Graaf, G., & Huberts, L. W. (2008). Portraying the nature of corruption using an explorative case study design. *Public Administration Review*, 68(4), 640-653.
 - Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public administration review*, 60(6), 549-559.
 - Dwivedi, Y. K., & Weerakkody, V., & Williams, M. D. (2009). Guest editorial: From implementation to adoption: Challenges to successful e-government diffusion, *Government Information Quarterly*, 26(1): 3-4.
 - Egger, P. (2000). A note on the proper econometric specification of the gravity equation. *Economic letter*, 66(1): 25-31.
 - Friedrich, C. J. (1972). *The Pathology of Politics: violence, betrayal, corruption, secrecy, and propaganda*. New York: Harper & Row.
 - Goal. K. R., & Budak, J. (2006) Corruption in transition economic effects of government size, country size and economic reforms. *Journal of Economics and Finance*, 30(2): 240-250.
 - Goal. K. R., & Korhonen, I. (2011). Export and cross- national corruption: A disaggregated examination. *Economic System*, 35(1):109- 124.
 - Greene, W. h. (2002). *Econometric analysis*, Macmillan publishing company. New York University.
 - Hunt, J. (2007). How corruption hits people when they are down. *Journal of Development Economics*, 84(2), 574-589.
 - Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public administration*, 85(2), 279-299.
 - Justesen, M. K., & Bjørnskov, C. (2014). Exploiting the poor: Bureaucratic corruption and poverty in Africa. *World Development*, 58, 106-115.
 - Kim, S., & Kim, H. J., & Lee, H. (2009). An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN, *Government Information Quarterly*, 26(1):42-50.
 - La porta, R., & Lopez-de-silanes, F., & Shleifer, A., & Vishny, R. (1999), The quality of government, *The Journal of Law, Economics & Organization*, 15(1): 222-279.
 - Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy*, 30th ann. Ed.: dilemmas of the individual in public service. Russell Sage Foundation.
 - Mahmood, R. (2004). Can information and communication technology help reduce corruption? How so and why not: Two case studies from South Asia, *Perspectives on Global Development and Technology*, 3(3): 347-373.

-
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The quarterly journal of economics*, 110(3), 681-712.
 - Myrdal, G. (1968). *Asian drama*, 3 vols. New York: Pantheon.
 - Nye, J. S. (1967). Corruption and political development: A cost-benefit analysis. *American political science review*, 61(02), 417-427.
 - Piatkowski, M. (2006). Can information and communication technologies make a difference in the development of transition economies? *Information Technologies and International Development*, 3(1):39-53.
 - Sandholtz, W., & Koetzle, W. (2000) Accounting for corruption: Economic structure, Democracy, and Trade *International Studies Quarterly*, 44(1): 31-50.
 - Simon Fan, C., & Lin, C., & Treisman, D. (2009). Political decentralization and corruption: Evidence from around the world, *Journal of Public Economics*, 93(1): 14-34.
 - Sturges, P. (2004). Corruption, transparency and a role for ICT? *International Journal of Information Ethics*, 2(1): 1-9.
 - Tanzi, V. (2013). Corruption and the Economy. *Filozofija i drustvo*, 24(1), 33-59.
 - UNDP (United Nations Development Programme) (2008). *Tackling corruption, transforming lives: Accelerating human development in Asia and the Pacific*. New Delhi: Macmillan Publishers India.
 - Vinod, H. D. (1999). Statistical analysis of corruption data and using the internet to reduce corruption. *Journal of Asian Economics*, 10) 4(:591-603.
 - WDI, (2011). *World development indicators 2011*, <http://databank.Worldbank.org>.
 - Wooldridge, J.M. (2002), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel. Data*, MIT -Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.