

رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری

دکتر مهدی خلفخانی*

فساد به شکل گسترده‌ای نظام‌های سیاسی و اداری را مورد تهدید قرار می‌دهد. نکته مهم‌تر، پیوند بسیار جدی و مستقیم میان فساد اداری، کارآمدی و مؤثر بودن نظام‌های سیاسی است. از این رو کنترل و رفع فساد اداری به اولویت اصلی دولت‌ها و حکومت‌ها تبدیل شده است. در این مقاله ضمن ارائه مقدماتی در خصوص اهمیت اولویت مبارزه با فساد، به معرفی شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری پرداخته است. از این رو ضمن اشاره به شاخص‌های ملی و بین‌المللی به کار گرفته‌شده از طرف سازمان‌های ملی و بین‌المللی درگیر، به توضیح و تشریح شاخص‌گذاری فرهنگی و اهمیت استفاده از رویکرد اجتماعی برای شاخص‌گذاری مسئله فساد به عنوان پارادایم جامعه‌شناختی پرداخته شده و در نهایت اهمیت این موضوع توضیح داده می‌شود. از این رو، هدف این تحقیق تشریح شاخص‌های ارائه شده و نقش شاخص‌های اجتماعی در این زمینه و کمک به تدوین شاخص‌های میان‌رشته‌ای برای اندازه‌گیری فساد و روندهای موجود آن است. با توجه به این موضوع، مقاله حاضر در حوزه مطالعات میان‌رشته‌ای تدوین شده است.

کلیدواژه‌ها: فساد اداری؛ بوروکراسی؛ هنجارها؛ سرمایه اجتماعی

* استادیار علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی واحد گرمسار؛

مقدمه

فساد پدیده نوینی نیست و به جرئت می‌توان ادعا کرد تاریخی از حیات انسانی یافت نمی‌شود که فاقد فساد به اشکال متعدد نباشد. امروزه هیچ کشوری خواه دمکرات‌ترین و خواه توتالیترترین، خواه آزادترین و نیز توسعه‌یافته‌ترین تا عقب‌مانده‌ترین کشورها، نظام اداری کشورشان را از همه جهات دارای سلامت اداری کامل نمی‌دانند؛ یعنی تمامی نظام‌های اداری دنیا دارای درجات، سطوح و لایه‌هایی از فساد هستند.

فساد در هر نظامی می‌تواند براساس صورت‌بندی‌های^۱ فرهنگی، سیاسی و اقتصادی اشکال خاصی به خود بگیرد که می‌توان آنها را در نظام‌های متعدد به شکل رشوه برای انجام کار یا اخذ امتیازات، پاداش برای حسن خدمت، بی‌احترامی به ارباب‌رجوع اداری، سوءاستفاده از اسناد و مدارک موجود در راستای منافع شخصی یا فامیلی یا گروه‌های قومی، نژادی یا طبقه خاص، خرید کارگزاران اداری، به کارگیری کارگزاران و اموال سازمان به نفع منافع شخصی، دست‌کاری اسناد، فروش اسناد دولتی، کم‌کاری، دست‌کاری در اسناد مناقصات و فروش خدمات، حیف‌ومیل اموال عمومی، فراموشی وظایف سازمانی در اداره و رفیق‌بازی اداری مشاهده کرد.

در مورد علت وقوع فساد نیز دلایل متعدد و گوناگونی مطرح شده است. لمبسدورف، فساد را ناشی از متغیرهایی چون دخالت بیش از اندازه دولت در امور اقتصادی، نهادهای اجتماعی و مدنی ضعیف و فقدان رقابت و بی‌کیفیتی رقابت می‌داند. به این متغیرها می‌توان متغیرهای دیگری را چون عدم شفافیت قوانین کشور، عدم شفافیت در وظایف کارگزاران اداری، عدم توجه کارگزاران اداری در مورد وظایف و پیامدهای انحراف از کار، ابهامات در قوانین، بزرگی دولت، تمرکز امور اداری و ایجاد انحصارات، باورهای نیاکان و فامیل غیرمنطقی در کارگزاران اداری و مردم، پایین بودن درآمد کارگزاران، توسعه شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی و نابرابری دسترسی به خدمات، احساس نابرابری و تبعیض در سطوح

کارگزاران اداری و مردم، سطوح پایین آموزش کارگزاران و مردم، نبود اطلاع‌رسانی لازم و تسامح و چشم‌پوشی برخی دولت‌ها نسبت به گسترش فساد اداری را نیز اضافه کرد که هر یک از این متغیرها می‌تواند در زمینه مشخصی به‌عنوان متغیر وابسته فساد اداری محسوب شوند. برای نمونه در مورد تسامح دولت در زمینه فساد، علت‌های زیادی مطرح شده که به چند مورد از آنها اشاره می‌کنیم:

- فقدان نظارت و حساب‌کشی مطبوعاتی و سیاسی سبب کاهش هزینه‌های سیاسی فساد و در نتیجه کاهش انگیزه مبارزه با آن در کشورهای تک‌حزبی می‌شود؛
- برخی دولت‌ها ترجیح می‌دهند به‌جای اعطای امتیازات قانونی از طریق ایجاد فرصت‌های کسب درآمد از فساد اداری (مانند رشوه و اختلاس) به حامیان خود کمک کنند؛
- برخی دولت‌ها با توجه به ناتوانی خود در افزایش سطوح حقوق و مزایای کارمندان و مدیران دولتی به‌طور غیرمستقیم به آنها اجازه می‌دهند با توسل به انواع فساد اداری درآمد اضافی کسب کنند؛

- جلوگیری از بروز تفرقه و تنش در داخل هیئت حاکمه؛

- حفظ آبروی نظام از طریق مسکوت گذاشتن مسئله فساد؛

- پذیرش آشنابازی و فامیل‌بازی به‌عنوان یک عمل خوب و پسندیده در راه خدمت به دوستان و آشنایان.

- ارزش فنی و یا سیاسی برخی افراد فاسد برای مسئولان، سبب چشم‌پوشی نسبت به اعمال فساد اداری آنها می‌شود؛

- آگاهی دولتمردان از نقایص و عدم کارایی یک قانون (که به دلایلی تغییر آن میسر

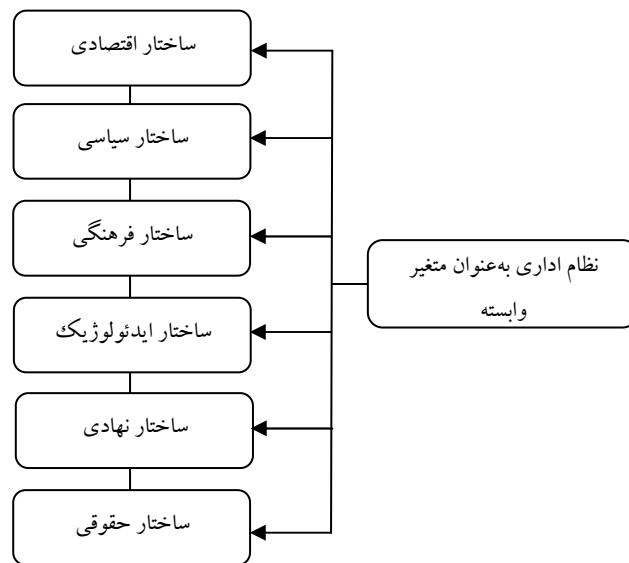
نیست) سبب تسامح نسبت به قانون‌شکنان می‌شود (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۴۸).

راهکارهای مبارزه با فساد اداری نیز متنوع و بر مبنای صورت‌بندی‌های اجتماعی و سیاسی حاکم در نظام‌ها متفاوت هستند. این ابتکارات را می‌توان شامل مجموعه‌ای از تدابیر چون بالا بردن پاسخ‌گویی در کارگزاران اداری، محدود کردن تماس مردم با

کارگزاران، شفاف‌سازی قوانین، رفع ابهامات در قوانین، تمرکززدایی اداری و نهادی، کوچک‌سازی دولت، واگذاری امور به بخش‌های خصوصی، ایجاد شرایط لازم برای رقابت سالم، نظارت‌های مدنی، مشارکت دادن مردم در مبارزه با فساد، اجرای طرح‌های جامع دولت الکترونیک و ایجاد زمینه تعهد بیشتر از طریق ملی‌گرایی منطقی (منظور نژادپرستی نیست بلکه ایجاد احساس عمومی برای مراقبت از اموال و عدم سوءاستفاده از آن) طبقه‌بندی و مطرح کرد.

در مورد رفع و درمان تمام‌عیار و نهایی فساد اداری دو دیدگاه متعارض شکل گرفته است. گروهی رفع فساد را غیرممکن و فساد را قسمتی از خصوصیات و رفتارهای انسانی و سازمانی می‌دانند که عموماً طیف ساختارگرایان را تشکیل می‌دهند و گروه دیگر طیف خوش‌بینان‌اند که معتقدند با بهره‌گیری از راهکارهای متعدد نهادی، ترتیبات مناسب حقوقی، تدابیر مناسب فرهنگی، توسعه اخلاق عمومی و اصلاح رویکردهای فرهنگی مردم نسبت به امور، می‌توان فساد را محدود و کنترل کرد. این تحقیق با توجه به مقدمه فوق‌الذکر بر مسئله شاخص‌گذاری فساد، متمرکز شده و ضمن ارائه تصویری مشخص از شاخص‌های موجود در سنجش میزان فساد تصور شده با رویکرد اجتماعی به اهمیت تدوین شاخص‌های اجتماعی و فرهنگی برای سنجش فساد پرداخته است. از دید نویسنده مسئله محیط اجتماعی و فرهنگی فساد مسئله‌ای جدی است که صاحب‌نظران توجه کمتری به آن می‌کنند در حالی که به اعتقاد نویسنده محیط اجتماعی و فرهنگی زمینه‌ساز فعالیت درست محیط اداری سالم است. در این خصوص عبدالعلی قوام معتقد است: نظام اداری، متغیر مستقل نیست و بالا بردن کارایی و رفع فساد از آن نیازمند توجه به عوامل ساختاری متعددی است. بی‌شک کارکرد هر یک از ساختارها می‌تواند در کارایی و یا ناکارایی نظام اداری مؤثر باشد. از آنجا که داده‌های نظام اداری به جامعه و محیط نظام مربوط است دگرگونی در نظام اداری در خلأ میسر نمی‌شود و این امر باید با در نظر گرفتن متغیرهای گوناگون بررسی شود (عبدالعلی، ۱۳۷۳: ۹۰).

با توجه به این نکته درک مسئله فساد در نظام اداری منوط به درک محیط اجتماعی نظام اداری و دیگر ساختارهای مؤثر بر فعالیت آن است. بنابراین به منظور تشریح این موضوع و برای نشان دادن ارتباط متقابل این ساختارها با نظام اداری می‌توان از نمودار ۱ استفاده کرد.



نمودار ۱ ارتباط متقابل ساختارهای مستقل با نظام اداری به‌عنوان متغیر وابسته

با توجه به مباحث مذکور می‌توان گفت محیط بیرونی و سرمایه‌های اجتماعی بر فساد اداری تأثیر دارد، از این رو باید نگاه ما به شاخص‌گذاری فساد با توجه به مؤلفه‌های اجتماعی صورت گیرد. اهمیت این موضوع به دلیل آن است که نظام اداری در تعامل روزانه با محیط اجتماعی و افراد قرار دارد و در نتیجه از فعل و انفعالات محیط اجتماعی تأثیر می‌پذیرد. هر قدر محیط اجتماعی سلامت بیشتری داشته باشد، محیط اداری نیز متأثر از این موضوع از سلامت بیشتری برخوردار خواهد بود. این تحقیق با ذکر دیدگاه‌های

متعدد در زمینه تعریف فساد اداری آغاز می‌شود و در ادامه به علت‌ها و پیامدها و نهایتاً به شاخص‌های موجود اشاره می‌کند. در قسمت نتیجه‌گیری با تأکید بر ضرورت‌های رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری بحث به پایان می‌رسد.

۱ تعریف فساد اداری

درباره فساد اداری تعاریف زیادی ارائه شده که ابتدا به برخی از این تعاریف اشاره و در نهایت تعریف اصلی خود را ارائه می‌کنیم:

جان پریچارد^۱ معتقد است رفتارهای فاسدانه عبارت‌اند از:

- هرگونه رفتار شخص یا مقام عمومی که مستقیماً بر انجام درست وظایف رسمی یک مقام رسمی و یا گروه‌ها اثر گذارد. این اعمال شامل موارد زیر هستند:
- سوءرفتار رسمی شامل نقض اعتماد، تقلب در اداره، قصور^۲ در انجام دادن کارها، سوءاستفاده از اختیارات قانونی^۳، کار خلاف قانون^۴، تعدی^۵ و باج‌گیری^۶؛

- رشوه؛

- حق‌السکوت^۷؛

- تقلب؛

- سرقت؛

- انحراف^۸ جریان عدالت؛

- اختلاس؛

- تقلب در انتخابات؛

-
1. Jone Paritchard
 2. Nonfeasance
 3. Misfeasance
 4. Malfeasance
 5. Oppression
 6. Imposition
 7. Blackmail
 8. Perverting

- خرید رأی؛^۱
 - طرفه^۲ از پرداخت مالیات؛
 - طرفه رفتن از اعلام درآمد؛
 - جعل ارز؛
 - قاچاق داروهای غیرقانونی؛
 - قماربازی^۳؛
 - خیانت علیه حاکمیت؛
 - توطئه یا تلاش در رابطه با موارد فوق الذکر؛
 - رفتار مقامات عمومی یا مقامات عمومی که مقام خود را واگذار کرده‌اند شامل سوءاستفاده از اطلاعات یا امکاناتی که برای انجام امور در اختیار داشته‌اند؛
 - هر رفتار مقام رسمی یا مقامات رسمی سابق که ناقض اعتماد عمومی بوده باشد
- (Annual Report for 2005 - 2006: 212-213).
- از دیدگاه تئو بالد^۴ فساد اداری یعنی استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری و دولتی برای نفع شخصی. برخی نظریه‌پردازان، هر امری که از دید مردم یک جامعه غیراخلاقی و مضر باشد را فساد می‌دانند، هیدن هایمر^۵، محقق علوم سیاسی، از جمله این نظریه‌پردازان است او فساد اداری را به سه دسته تقسیم می‌کند.
۱. فساد اداری سیاه: عملی که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای مثال می‌توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها و معیارهای ایمنی در احداث مسکن نام برد.
۲. فساد اداری خاکستری: عملی که از نظر اکثر نخبگان منفور است، اما توده‌های مردم در

1. Treating
2. Evasion
3. Gambling
4. Theobold
5. Hiden Heimer

مورد آن بی تفاوت هستند. مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم محبوبیت چندانی ندارد و فقط نخبگان سیاسی به فایده و ضرورت آن معتقدند.

۳. فساد اداری سفید: عملی که در ظاهر خلاف قانون است، اما اکثر اعضای جامعه و نخبگان سیاسی آنقدر آن را مضر و بااهمیت نمی دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. مثال گویای این نوع فساد اداری، چشم پوشی از موارد نقض مقرراتی است که در اثر تغییرات فرهنگی و اجتماعی ضرورت خود را از دست داده اند (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۵-۱۶).

سنتوریا^۱ از فساد اداری تعریفی ارائه کرده که در دایرةالمعارف علوم اجتماعی درج شده است. او معتقد است وقتی براساس عالی ترین نظریات و اخلاق سیاسی، وقت، نیت و شرایط یک اقدام را بررسی و چنین قضاوت می کنیم که این عمل منافع عمومی را برای منافع شخصی قربانی می کند، چنین عملی فعلی فاسد تلقی می شود.

از دید رزاکرمن^۲، همه دولت های دمکراتیک و غیردمکراتیک توزیع مزایای ارزشمند و تحمیل هزینه های سنگین را کنترل می کنند. چنانچه این گونه مزایا و پاداش ها به طور غیرقانونی با هدف به دست آوردن مزایا و یا خودداری از پرداخت هزینه ها به کارگران، به کارگزاران پرداخت شوند، فساد به شمار می روند. به اعتقاد اکرمین^۳ فساد نشانه آن است که در کار اداره دولتی خللی پدید آمده است و نهادهایی که برای اداره روابط متقابل میان شهروندان و دولت ایجاد شده، به منظور ثروتمند شدن و فراهم آوردن مزایا برای افراد فاسد به کار گرفته می شود (اکرمین، ۱۳۸۵: ۱۵).

برخی فساد اداری را آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولان دولت می دانند که اولاً، به منافع عمومی^۳ لطمه بزند و ثانیاً، هدف از انجام دادن آن، رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام کننده) یا به شخصی ثالثی باشد که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۷).

1. Senturia

2. Rose Ackerman

3. Public Interest

تانزی^۱ معتقد است در تئوری‌های هنجاری موجود درباره نقش اقتصادی دولت، همیشه به‌طور ضمنی فرض بر این بوده که مسئولان دولتی هرگز اجازه نمی‌دهند منافع شخصی یا علائق خانوادگی و اجتماعی بر تصمیمات اداری آنها تأثیر بگذارد. اما در جهان واقعی، هم مسئولان دولتی و هم اشخاص خصوصی در اتخاذ تصمیمات حرفه‌ای خود تحت تأثیر روابط شخصی و خانوادگی قرار می‌گیرند و میزان تأثیر این عوامل بر تصمیمات اداری به خصوصیات فرهنگی هر جامعه بستگی دارد. از نظر وی یک کارمند یا مسئول دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علائق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد (همان: ۱۸). نادر حبیبی با تعریفی ترکیبی، فساد اداری را شامل موارد ذیل می‌داند:

۱. اقدامات اشخاص خصوصی در جهت جلب همکاری یک فرد شاغل در دولت به‌منظور:

الف. نقض قوانین، مقررات و ضوابط اداری؛

ب. تغییر در قوانین، مقررات و ضوابط برای نفع شخصی یا صنفی در ازای دریافت

پول، کالا یا خدمات با ارزش.

۲. اقدامات اشخاص شاغل در دولت برای دریافت پول، کالا یا خدمات با ارزش از

اشخاص خصوصی در ازای:

الف. نقض قوانین و مقررات و ضوابط؛

ب. تغییر در قوانین، مقررات و ضوابط برای نفع شخصی یا صنفی.

۳. خوداری یا کندکاری یک مسئول دولتی در انجام دادن وظایف قانونی خود در

برابر ارباب‌رجوع به‌منظور دریافت (اخاذی) پول، کالا یا خدمات از آنها؛

۴. اقدامات اشخاص در دولت به‌منظور جلب منافع نقدی و غیرنقدی برای خود (مازاد

بر حقوق و مزایای قانونی) خویشاوندان و دوستان از طریق نقض یا تغییر مقررات و قوانین

(همان: ۱۹).

از سوی دیگر آژانس توسعه بین‌المللی ایالات متحده آمریکا،^۱ فساد را به سوءاستفاده از اقتدار برای منافع شخصی تعریف کرده است. از نظر آژانس، اعمال فسادانگیز شامل سوءاستفاده از مشاغل عمومی و دیگر مشاغل است. این آژانس در گونه‌شناسی‌ای که درباره فساد ارائه می‌کند از دو نوع فساد غالب شامل فساد اجرایی یا مدیریتی^۲ و فساد وسیع^۳ نام می‌برد. فساد وسیع شامل: تبادل منابع، دسترسی به رانت‌ها یا دیگر منافع گسترده توسط مقامات، شرکت‌های بزرگ و شبکه‌های برگزیده و حامیان آن تعریف می‌شود. در مقابل، فساد اجرایی - مدیریتی معمولاً عطفی به معاوضات کوچک در سطح مقامات میانی و پایینی اطلاق می‌شود. به اعتقاد این آژانس، مهم‌ترین نکته تمایز این دو نوع فساد در این است که فساد اجرایی، ضعف خاصی را در درون نظام نشان می‌دهد، در حالی که فساد وسیع می‌تواند شامل تخریب و دستکاری کل نظام برای منافع شخصی باشد (Natsios, 2005: 8).

در مورد اشکال اساسی فساد نیز دیدگاه‌های متعددی ارائه شده است که در زیر به قسمتی از آنها اشاره می‌کنیم.

آسترافیلد (۱۹۹۰) فساد اداری را به دو نوع فساد اداری بین‌بخشی^۴ و فساد اداری در درون دولت^۵ تقسیم کرده است (حبیبی، ۱۳۷۵: ۸۳).

حبیبی به دو نوع فساد اداری در درون دولت و فساد اداری در روابط دولت با شهروندان اشاره می‌کند. انواع فساد اداری در درون دولت از نظر وی شامل موارد زیر است:

- استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی؛

- کم‌کاری، گزارش مأموریت کذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی

به‌غیر از وظیفه اصلی؛

- دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت توسط کارمندان و کارکنان؛

1. USAID
2. Administrative corruption
3. Grand corruption
4. Dual sector corruption
5. Public sector corruption

- استفاده از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی توسط کارمندان عالی‌رتبه و سیاست‌مداران؛

- فساد قانونی برای انتفاع سیاست‌مداران و کارمندان دولت؛

- فساد در توزیع حقوق، مزایا و فرصت‌های شغلی بین کارمندان؛

- فساد در ارائه کالا و خدمات دولتی؛

- فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان؛

- فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی؛

- فساد در قراردادهای پیمانکاری بخش خصوصی با دولت؛

- فساد در صدور مجوز برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی؛

- فساد در شناسایی و مبارزه با قانون‌شکنان؛

- فساد مالیاتی؛

- فساد استخدامی (همان: ۴۷)؛

خانم آمنولدسن^۱ معتقد است فساد انواع متعددی چون رشوه^۲، اختلاس^۳، کلک‌های اقتصادی یا فریب^۴، باج‌گیری^۵، امتیازدهی به دوستان و اقوام^۶ دارد (رفیع‌پور، ۱۳۸۶: ۲۲-۲۰).

از نظر نادر حبیبی، مهم‌ترین خصوصیات که کاهش و یا افزایش آن می‌تواند بر فساد اداری تأثیر گذارد موارد ذیل است:

- سطح اخلاق عمومی و وجدان کاری؛

- میزان دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی؛

- سطح حقوق و مزایای کارمندان؛

- احتمال کشف فساد اداری؛

-
1. Amnuldson
 2. Bribery
 3. Embezzlement
 4. Fraud
 5. Extortion
 6. Favoritism

- شدت تنبیهات قانونی برای مرتکبان فساد اداری؛
- شدت تعهدات و علائق خانوادگی و خویشاوندی؛
- شدت گسترش و شیوع فساد اداری؛
- دامنه فعالیت‌های نظارتی و تنبیه دولت؛
- شدت کاغذبازی و سنگ‌اندازی در نظام اداری (حبیبی، ۱۳۷۵: ۵۸).

جدول ۱ برخی متغیرهای تأثیرگذار بر کاهش یا افزایش فساد در دولت و میان شهروندان

دولت			شهروند			عوامل مورد مطالعه
عرضه خدمات فساد	هزینه‌های فساد	منافع فساد	تقاضا برای فساد	هزینه‌های فساد	منافع فساد	
افزایش	کاهش		افزایش	کاهش هزینه‌های اخلاقی		کاهش سطح اخلاق و وجدان کاری در سطح جامعه
افزایش	افزایش					افزایش حقوق و مزایای کارمندان
			افزایش		افزایش	افزایش مداخله دولت در تولید و توزیع کالاهای خصوصی
کاهش	افزایش		کاهش	افزایش		افزایش احتمال به دام افتادن مرتکبان فساد
کاهش	افزایش		کاهش	افزایش		افزایش تنبیهات قانونی مرتکبان فساد اداری
کاهش		کاهش				کاهش علائق خانوادگی و خویشاوندی

جدول ۱ برخی متغیرهای تأثیرگذار بر کاهش یا افزایش فساد در دولت و میان

شهروندان

دولت			شهروند			عوامل مورد مطالعه
عرضه خدمات فساد	هزینه‌های فساد	منافع فساد	تقاضا برای فساد	هزینه‌های فساد	منافع فساد	
افزایش	کاهش		افزایش	کاهش		شدت گسترش و شیوع فساد اداری
افزایش		افزایش	افزایش		افزایش	گسترش دامنه فعالیت‌های نظارتی و تنبیهی دولت
			افزایش		افزایش	افزایش فرصت کارمندان برای ایجاد موانع اداری و اخاذی (میزان انحصار در ارائه خدمات)

مأخذ: حبیبی، ۱۳۷۵: ۶۷.

۲ پیامد فساد اداری و راه‌حل

تأثیر و پیامد ناکارآمدی نظام اداری و نهادی تنها در زمینه اقتصادی و سیاسی نیست. نظام اداری فاسد و ناکارآمد می‌تواند پیامدهای اجتماعی، سیاسی و حقوقی زیادی در پی داشته باشد که این پیامدها عبارت‌اند از:

- فساد باعث از بین رفتن شرایطی برابر به منظور دسترسی به خدمات اقتصادی و اجتماعی می‌شود و نظام سیاسی را با مسائل و چالش‌های عدالت اجتماعی و شهروندی مواجه می‌کند.
- نظام اداری فاسد، مشروعیت سیاسی نظام سیاسی را از بین می‌برد و نظام سیاسی را از منظر سیستمی فاقد حمایت در سطح اجتماعی می‌سازد.
- ناکارآمدی نظام سیاسی می‌تواند موجب توسعه شکاف‌های اجتماعی و سیاسی و تعمیق

آن شود، از این رو زمینه‌های تضاد اجتماعی و چالش‌های آتی برای سیستم را افزایش می‌دهد.

- فساد از نظر برخی، به دولت و مردم‌سالاری ضربه می‌زند. به عبارت دیگر خدشه زدن بر اصل لزوم رفتار منصفانه و محترمانه مقامات دولتی و اداری با افراد، به مشروعیت‌زدایی از نظام سیاسی و نهادهایی که در آنها ریشه می‌دواند، کمک می‌کند (هیود، ۱۳۸۱: ۲۲).

به اعتقاد ربیعی تأثیر فساد در کشورهای توسعه‌نیافته شامل موارد زیر است:

- فساد اداری و اقتصادی فعالیت‌های مجرمانه، مانند خرید و فروش مواد مخدر، پول‌شویی و فحشا را آسان می‌کند.

- دموکراسی، دستگاه قضایی و حاکمیت قانون را به تعلیق درمی‌آورد.

- فساد در دستگاه اداری به تأمین نابرابری خدمات منجر می‌شود.

- فساد باعث نادیده انگاشتن رویه‌های رسمی و ظرفیت نهادهای دولت شده و نظام اداری را مضمحل می‌کند.

- در پرتو فساد، منابع دچار جهت‌دهی انحرافی می‌شوند و مأموران بدون توجه به ویژگی عملکردی استخدام و ترفیع می‌یابند.

- فساد، مشروعیت حکومت را زیر سؤال می‌برد و ارزش‌های مردم‌سالاری نظیر اعتماد را مخدوش می‌سازد.

- فساد اداری با ایجاد اختلالاتی چشمگیر و ناکارایی مانع توسعه اقتصادی می‌شود (ربیعی، ۱۳۸۳: ۲۲).

آلبرتو آدس و رافائل دی تلا معتقدند فساد، سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد.

از نظر قوام، نظام اداری نقش عمده‌ای در توسعه و نوسازی سیاسی و اقتصادی ایفا می‌کند، از این رو فرایند نوسازی مستلزم دگرگونی و تحول در نظام اداری است (عبدالعلی، ۱۳۷۳: ۹۳).

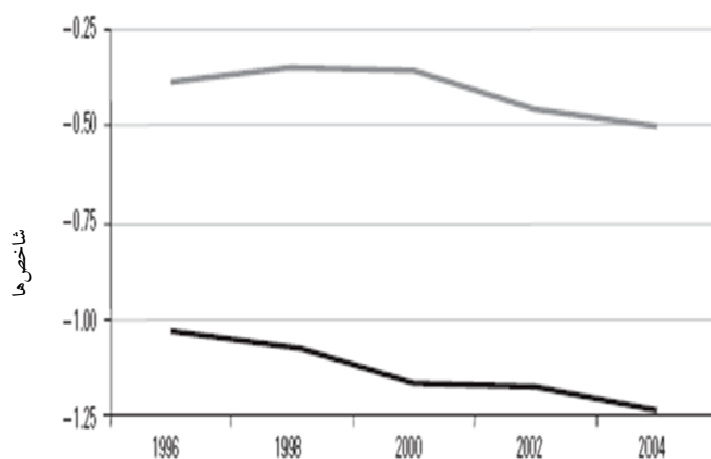
از دیدگاه برنامه توسعه سازمان ملل^۱، فساد اداری به‌غیر از هزینه‌هایی میلیاردی که بر

توسعه کشورها تحمیل می‌کند، باعث از بین رفتن منابع کمیاب و چشم‌اندازهای توسعه می‌شود. این نهاد بین‌المللی نتایج تحقیقات خود در ارتباط با پیامدهای فساد به صورت زیر منتشر کرده است:

- کاهش رشد اقتصادی و ایجاد عدم ترغیب برای سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم،
 - کاهش و انحراف در منابع و عایدات حکومتی،
 - سوء تخصیص منابع کمیاب،
 - بی‌اثرسازی مقررات حکومتی،
 - عدم مجازات متخلفان. این موضوع عدم قطعیت و غیرقابل پیش‌بینی شدن منابع عدالت برای کسانی که به دنبال عدالت هستند به‌ویژه فقرا را به وجود می‌آورد (UNDP, 2004: 3-4).
- پس فساد می‌تواند نظام‌های سیاسی را به‌طور جدی با مشکل مواجه سازد. در این خصوص چه باید کرد؟ در اولین قدم باید دید میان حکمرانی خوب (منظور همکاری دولت و مردم) و مبارزه با فساد رابطه‌ای وجود دارد؛ این رابطه چگونه است؟ در ادامه برای رفع فساد، به برنامه‌ریزی و مشخص کردن اولویت برنامه‌ها و راهبردهایمان می‌پردازیم. در این خصوص کار را با تعیین رابطه بین حکمرانی و فساد ادامه می‌دهیم.
- بررسی‌های تجربی بانک جهانی نشان‌دهنده همبستگی شدید بین حکمرانی^۱ و فساد اداری است. ارزیابی‌های متمرکز بانک جهانی بر کشف ارتباط بین متغیر حکمرانی و فساد در سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۴، نشان می‌دهد علی‌رغم اقدامات انجام شده از سوی بانک جهانی مبنی بر کمک به کشورها به منظور بهبود حکمرانی ملی آنها، به دلیل غیرواقعی بودن تلاش‌ها، دولت‌ها^۲ با کاهش سطوح حکمرانی در بسیاری از کشورها و به‌ویژه کشورهای کمتر توسعه‌یافته و در حال توسعه مواجه بوده‌اند. در این تحقیقات شاخص‌های حکمرانی شامل تصور مردم در مورد جنبه‌های مهم‌تر اداره امور چون ارائه خدمات، رشوه، حاکمیت

1. Governance
2. Cosmetic

قانون و تصور عمومی مردم از کارآمدی حکومت و نیز شاخص ارزیابی نهادی و سیاستگذاری کشور^۱ است بررسی‌ها، نشان می‌دهد کاهش کیفیت حکمرانی بیشتر در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه بوده است. نتایج این تحقیق که در نمودار ۳-الف و ۳-ب نشان داده شده، حاکی از کاهش کیفیت حکمرانی براساس نمودار ۲ (ارزیابی کشورهای کم‌درآمد زیر فشار^۲ و کشورهای کم‌درآمد که زیر فشار نیستند) است (Chhibber, Laajaj and Bain, 2006: 9-10).



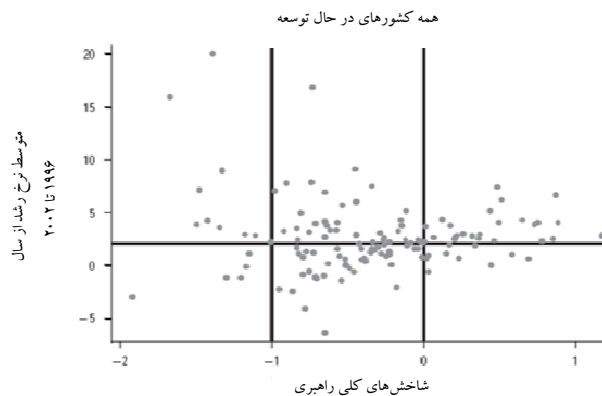
کشورهای کم‌درآمد
تحت فشار

Source: Based on Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (KKM)

نمودار ۲ شاخص راهبری برای کشورهای کم‌درآمد و کشورهای کم‌درآمد تحت فشار

1. Country Policy and Instructional Assessment
2. Low-income Country Under Stress

در نمودار ۲ محور Y به معنی شاخص حکمرانی و محور X سال‌های مورد ارزیابی است. در این نمودار کشورهای توسعه‌یافته با کشورهای در حال توسعه دارای شاخص‌های بالای حکمرانی مقایسه می‌شوند. یعنی در محور Y این شکل، هر قدر به پایین محور نزدیک‌تر می‌شویم میزان حکمرانی کشورها افزایش می‌یابد و برعکس.



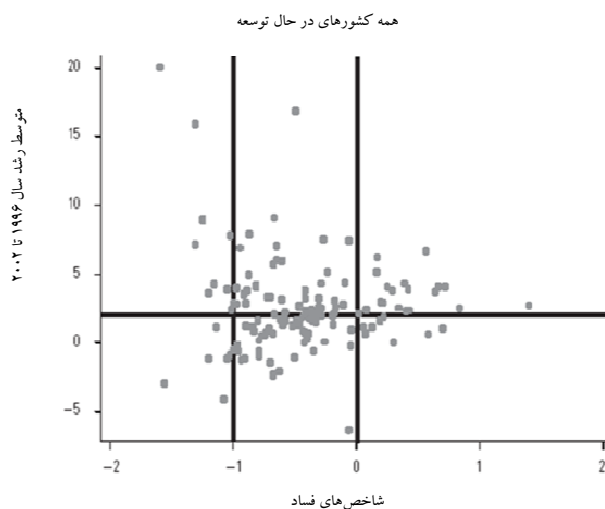
Source: Ibid.

نمودار ۳-الف رشد متوسط و شاخص‌های حکمرانی (همبستگی ضعیف)

از سوی دیگر مطالعات بانک جهانی نشان داده است برخی کشورهای در حال توسعه در میان مدت رشد سریعی را تجربه کرده‌اند و دارای نظام ارائه خدمات مؤثر و منطقی بوده‌اند. این در حالی است که از ضعف حکمرانی و سطوح بالای فساد برخوردارند. در کشورهای مطالعه‌شده، ملاحظه می‌شود که همبستگی ضعیفی بین حکمرانی خوب، توسعه و نیز شاخص فساد درک شده وجود دارد (نمودار ۳-الف).

نمودار ۳-الف نشان می‌دهد همبستگی ضعیفی میان متغیر مستقل حکمرانی و رشد (متغیر وابسته) وجود دارد؛ یعنی متغیر رشد چندان متأثر از حکمرانی نیست. نمودار ۳-ب

نیز نشان می‌دهد میان شاخص ادراک فساد و رشد، ارتباط و همبستگی ضعیفی وجود دارد؛ یعنی دو متغیر از یکدیگر تأثیر کمی می‌پذیرند.



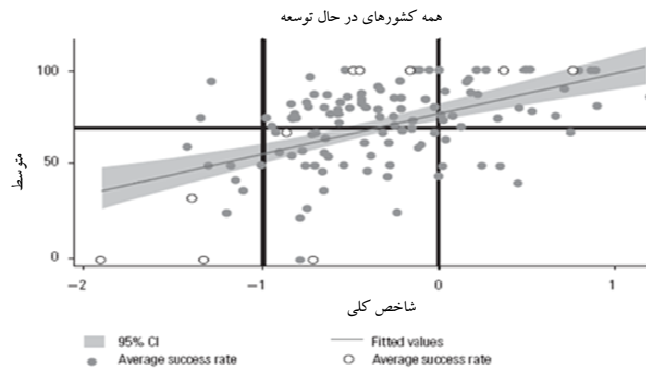
Source: Using data from Kaufmann, Kraay and Mastruzzi

نمودار ۳-ب رشد متوسط و شاخص‌های فساد ادراک شده (همبستگی ضعیف)

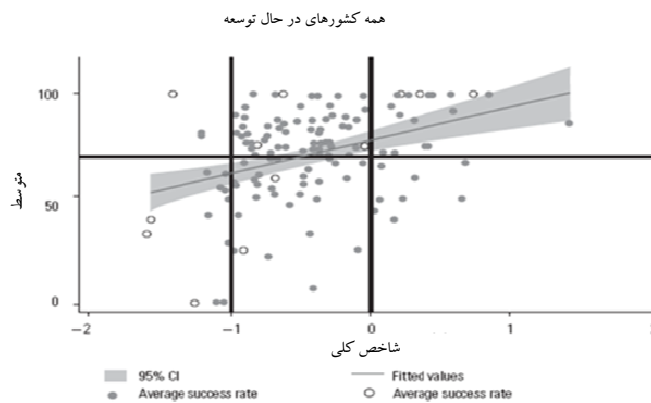
با توجه به ارزیابی‌های بانک جهانی، این کشورها توانسته‌اند علی‌رغم فقدان و ضعف نهادی شاهد رشد زیادی باشند و خدمات خوبی را ارائه کنند. این موضوع به دلیل ماهیت فساد در این کشورها و نیز عوامل دیگری چون نقش سازمان‌های غیرحکومتی در ارائه خدمات بوده است که نقشی فراتر از کمک به رشد این کشورها بازی کرده‌اند. از این رو بانک جهانی معتقد است در کوتاه‌مدت می‌توان شاهد همبستگی ضعیف میان حکمرانی خوب و رشد بود، اما در بلندمدت میان آنها ارتباطی قوی وجود دارد. بررسی‌های بعدی بانک جهانی نشان می‌دهد: میان درصد موفقیت پروژه‌ها و حکمرانی خوب (نمودار ۴-الف)

رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری ۹۷

و نیز موفقیت در اجرای پروژه‌ها و فساد، همبستگی شدید وجود دارد؛ یعنی به هر میزان که فساد کاهش می‌یابد، میزان موفقیت در اجرای پروژه‌ها نیز افزایش می‌یابد (Ibid.: 13-17).



نمودار ۴-الف درصد موفقیت پروژه‌ها و راهبردی کلی (همبستگی قوی)



نمودار ۴-ب درصد موفقیت پروژه‌ها و فساد (همبستگی قوی)

۳ مبارزه با فساد به شاخص‌های چندزمینه‌ای نیاز دارد

برای مبارزه با فساد اولین اقدام، تدوین شاخص‌هایی برای ارزیابی فساد و تحدید آن و

تعیین جغرافیای فساد است. شاخص‌های کارآمد و مؤثر برای سنجش فساد، شاخص‌هایی هستند که بتوانند فساد را در زمینه‌ها و جنبه‌های متعددی مورد ارزیابی قرار دهند که در این قسمت به مهم‌ترین شاخص‌های موجود در این زمینه اشاره و آنها را نقد و ارزیابی می‌کنیم. از دیگر راه‌های، درک میزان فساد مراجعه به سنجش‌های بین‌المللی است. به عبارتی دیگر، درباره آنچه در نظم اداری وجود دارد و چگونگی و نحوه عمل آن می‌توان از یافته‌های متعدد و دستاوردهای پژوهشی مراجع صاحب‌نظر علمی و پذیرفته‌شده جهان استفاده کرد. در این خصوص، سازمان‌های متعددی مشغول‌اند که برخی نیز اهدافی کاملاً توسعه‌ای دارند، از این جمله می‌توان به بانک جهانی، برنامه توسعه سازمان ملل، گزارش‌های توسعه انسانی سازمان ملل، سازمان شفافیت بین‌المللی، گزارش‌های شرکت تجارت بین‌المللی و گزارش‌های منتشرشده درباره شاخص آزادی اقتصاد اشاره کرد. در ابتدا لازم است با بعضی از این نهادهای بین‌المللی و شاخص‌های مورد ارزیابی آنها آشنا شویم. این مراجع شامل مراجع علمی بین‌المللی هستند. نگاهی به گزارش‌های این سازمان‌ها، مبین پایین بودن کارآمدی نظام اداری و بالا بودن فساد در بیشتر کشورها و همچنین در ایران است.

بر مبنای ملاک نهادهای توسعه‌ای جهانی و گزارش‌های سالیانه سازمان‌های بین‌المللی متصدی توسعه، فساد گسترده جزء لاینفک نهادهای اداری ایران و بیشتر کشورهای در حال توسعه است (Watkins, 2006: 284).

از سوی دیگر، شرکت تجارت بین‌المللی، سازمانی برای ارزیابی شاخص‌های کارایی^۱ است. شاخص‌های این شرکت از صفر تا ده درجه‌بندی شده‌اند که اعداد بالا نشان‌دهنده وجود نهادهای قوی و مناسب است. شاخص‌های اساسی این شرکت در زمینه ارزیابی کارآمدی نهادی شامل موارد ذیل است:

- امکان تغییرات سیاسی به شکل نهادی؛

- ثبات سیاسی؛

- درجه احتمال به قدرت رسیدن گروه‌های مخالف حاکمیت؛

- ثبات نیروی کار؛

- روابط با کشورهای همسایه؛

- تروریسم؛

- نظام حقوقی و قوه قضائیه؛

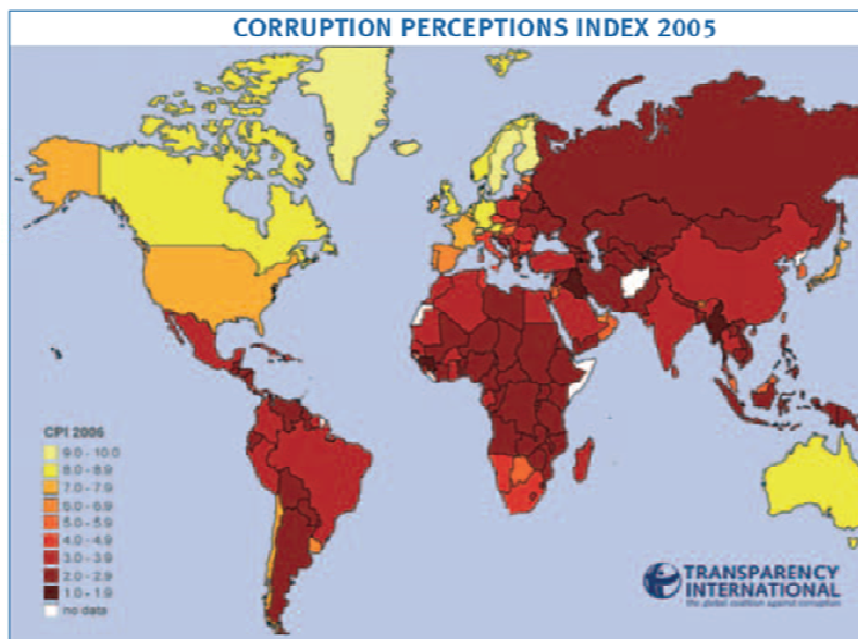
- بوروکراسی اداری و فساد اداری.

براساس مطالعات این شرکت، نمودار هیستوگرام فراوانی شاخص کارایی بوروکراتیک در سال‌های ۱۳۸۳-۱۳۸۰ تهیه شده است و در آن میانگین شاخص‌های بین‌المللی براساس ارزیابی سه عامل نظام قضایی، کاغذبازی و فساد محاسبه می‌شود (محمودی، ۱۳۸۲: ۲۳۷).

سازمان دیگر ارزیابی‌کننده فساد، سازمان شفافیت بین‌المللی است. این سازمان برای اندازه‌گیری فساد، شاخص ادراک فساد^۱ را که شاخص میزان فساد است ارائه می‌کند. با نگاهی کوتاه به گزارش‌های سال‌های ۲۰۰۴، ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ سازمان شفافیت بین‌المللی می‌توان تصویری از وضعیت نظام اداری بیشتر کشورها را مشاهده کرد. با توجه به شاخص‌های این سازمان مستقل بین‌المللی غیرحکومتی، نظام اداری بیشتر کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه‌یافته جزء فاسدترین نظام‌های اداری محسوب می‌شود. (Transparency International Corruption Perception Index, 2004: 5).

شاخص دیگری که سازمان شفافیت بین‌المللی برای مبارزه با فساد ارائه می‌کند شاخص رشوه‌دهندگان^۲ است و برخلاف شاخص ادراک فساد، طرف تقاضای فساد را اندازه‌گیری می‌کند.

1. Corruption Perception Index (CPI)
2. Bribe Payers Index



نقشه ۱ جغرافیای فساد بر مبنای گزارش سال ۲۰۰۵ سازمان شفافیت بین‌المللی

شاخص دیگر اندازه‌گیری فساد شاخص Driscoll Holmes Kirkpatrick (به نام شاخص آزادی اقتصادی)^۱ است که در این شاخص، کشورها بر اساس درجه آزادی اقتصادی و کاهش مقررات دست‌وپاگیر رده‌بندی می‌شوند (محمودی، ۱۳۸۲: ۲۴۰-۲۳۶). از اقدامات ارزنده در زمینه تعیین شاخص‌های فساد، جمع‌بندی پروژه اجراشده از طریق جمعی از کارشناسان بانک جهانی تحت عنوان «مسائل حکمرانی: شاخص‌های رهبری از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۴»^۲ است. برجستگی این کار به دلیل آن است که در این تحقیق، اکثر شاخص‌های استفاده‌شده از طریق بانک توسعه آفریقا (ADB)، افروبارومتر

1. Economic Freedom

2. "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004"

(AFR)، بانک توسعه آسیا (ASD)، شاخص تغییرات برتلسمن^۱، پیمایش محیط بازرگانی (BEEPS)، اطلاعات ریسک محیط تجاری (BRI, QLM)، شاخص‌های دانشگاه کلمبیا (EIU)، ارزیابی نهادی و سیاست کشوری (CPIA)، واحد اطلاعات اکونومیست (EIU)، بانک ترمیم و توسعه اروپا (EBR)، خانه آزادی (FRH, FHT, CCR)، شاخص فورنر (Furnars) در ارتباط با شفافیت بودجه (LAI)، گالوپ اینترنشنال (GAL, GMS)، حکمرانی الکترونیک جهانی (EGV)، بنیاد هرتیج و وال استریت ژورنال (HER)، مؤسسه توسعه مدیریت (WCY)، هیئت مبادلات و تحقیقات بین‌المللی (MSI)، لاتین بارومتر^۲ (LBO)، گروه بین‌المللی مرچنت (MIG)، مشاوره ریسک اقتصاد سیاسی (PRC)، خدمات ریسک سیاسی ((OPF, PRS) Pricewaterhousecoopers، خبرنگاران بدون مرز (RSF)، عفو بین‌الملل، کمیسیون اقتصاد سازمان ملل برای آفریقا (AGI)، دانشگاه واندربیلت (USD)، پیمایش محیط تجاری بین‌المللی (WBS, WDR) و بانک آن‌لاین جهانی (WMO) جمع‌آوری شده است.

در این مجموعه، شاخص‌ها به دو دسته منابع نمایندگی شده و منابع نمایندگی نشده تقسیم می‌شوند که به شرح زیر هستند:

۳-۱ منابع نمایندگی شده^۳

۳-۱-۱ شاخص‌های CUD

- نرخ شدت فساد همه‌گیر در درون دولت؛
- میزان درگیری تصمیم‌گیران اولیه سیاسی در الگوهای قوم‌مداری، فامیل‌بازی و هوادارمداری؛
- میزان درگیری خدمات و سرویس‌های مدنی در الگوهای قوم‌مداری، فامیل‌بازی و هوادارمداری؛

1. Bertelsmann Transformation Index (BTI)
2. Latin Barometro (LBO)
3. Representative Sources

- الگوهای قوم‌مداری، فامیل‌بازی و هوادارمداری تا چه اندازه موجب فرسایش و زوال توانایی دولت در انجام اعمال و وظایف اساسی کارآمدی حکومتی می‌شود؛
- الگوهای قوم‌مداری، فامیل‌بازی و هوادارمداری تا چه اندازه موجب تخریب الگوهای گسترده توسعه اقتصادی می‌شود.

۲-۱-۳ شاخص DRI

- پیامدهای اتفاقات ریسک‌آمیز غیرهزینه‌ای؛
- هزینه فساد: نمره فساد در طول دوازده ماه از صفر تا ده.

۳-۱-۳ شاخص GCS

- اعتماد عمومی به درستکاری^۱ سیاست‌مداران؛
- انحراف در صندوق عمومی به دلیل فساد عمومی؛
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای اخذ مجوز واردات و صادرات؛
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای خدمات عمومی؛
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای پرداخت مالیات؛
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای درخواست و دریافت وام؛
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها به‌عنوان پاداش برای تنظیم قراردادها؛
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای نفوذ در قوانین و مقررات و احکام؛
- غالب بودن پرداخت مبالغ اضافی از طرف شرکت‌ها برای گرفتن نظر مساعد قضات؛
- مقدار هزینه‌هایی که شرکت‌های بزرگ دارای ارتباط با نخبگان سیاسی به دیگر شرکت‌ها تحمیل می‌کنند؛

1. Honesty

_____ رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری ۱۰۳

- مقدار هزینه‌هایی که شرکت‌های بزرگ با پراخت‌های غیرقانونی برای نفوذ در سیاست‌ها به دیگر شرکت‌ها تحمیل می‌کنند؛

۳-۱-۴ شاخص MIG

- فساد، فعالیت‌های متنوع و گوناگون دارای مصونیت است که رشوه نمود مشهود آن است. مسائلی که مدیران و مقامات اجرایی باید به آن توجه کنند عبارت‌اند از: استانداردهای حسابرسی، اعتبار و قابلیت تحقق سیاست‌های ضدفساد، رفیق‌بازی، فامیل‌گرایی و قوم‌گرایی و خانواده‌سالاری، منافع مقرر^۱، تفاوت‌های فرهنگی، استقلال قضایی و شفافیت تصمیم‌سازی.

۳-۱-۵ شاخص PRS

- اندازه فساد در یک نظام که موجب تحریف و تخریب محیط مالی و اقتصادی می‌شود عبارت است از: کاهش کارآمدی حکومت، تجارت و بازرگانی به‌وسیله توانمند ساختن افراد به پذیرش موقعیت‌های قدرت از طریق حمایت‌گرایی^۲ (روابط به‌جای ضوابط) و معرفی و انتصاب افراد ذاتاً بی‌ثبات در نظام سیاسی.

۳-۱-۶ شاخص QML

- انحراف غیرمستقیم صندوق و اعتبارات.

۳-۱-۷ شاخص WMO

- این شاخص به دنبال ارزیابی میزان امکان نفوذ بی‌اجازه^۳ بوروکراسی یک کشور است.

1. Vested interest
2. Patronage
3. Intrusive

۳-۲ منابع غیرنماینده یا غیرحاکمی^۱

۳-۲-۱ شاخص ADB

- سیاست‌های ضدفساد؛
- شفافیت/ فساد.

۳-۲-۲ شاخص AFR

- نظر افراد در مورد مبارزه حکومت حاضر با فساد در حکومت؛
- فکر می‌کنید چه تعدادی از مقامات انتخاب‌شده از طریق انتخابات (اعضای پارلمان یا شوراهای محلی) درگیر فساد هستند؟
- چه تعدادی از مقامات قضایی و حکومتی درگیر فساد هستند؟
- چه تعدادی از مقامات حکومتی درگیر فساد هستند؟
- فکر می‌کنید چه تعداد از مقامات مرزی درگیر فساد هستند؟

۳-۲-۳ شاخص AGI

- شفافیت خدمات و فعالیت‌های مدنی کشوری / پاسخ‌گویی / کنترل فساد.

۳-۲-۴ شاخص BPS

- پرداخت‌های اضافی غیرقانونی برای گرفتن چیزی یا انجام دادن کار از طریق شرکت‌ها چقدر شایع است؟
- چند درصد از کل فروش‌های سالیانه انجام‌شده از طرف شرکت‌ها از طریق پرداخت غیررسمی به مقامات رسمی و عمومی انجام می‌گیرد؟
- مقامات شرکت‌ها برای نفوذ در محتوای مقررات جدید در حال تدوین دست به چه کاری می‌زنند؟

1. Non-representative Source

_____ رویکرد اجتماعی در تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری فساد اداری ۱۰۵

- مقدار پرداخت‌هایی که شرکت‌ها به مقامات عمومی برای تحمیل هزینه‌های مقررات به دیگر شرکت‌ها پرداخت می‌کنند چقدر است؟
- چقدر فساد برای رشد شرکت شما مسئله است؟

۳-۳ کنترل فساد

۳-۳-۱ منابع نمایندگی نشده

۳-۳-۱-۱ شاخص BRI

- علل داخلی ریسک سیاسی: عوامل ذهنی شامل بیگانگی‌های سیاسی^۱، ملی‌گرایی، فساد، نیاگرایی، رضایت به مصالحه.

۳-۳-۱-۲ شاخص CCR

- شفافیت/فساد.

۳-۳-۱-۳ شاخص FHT

- فساد.

۳-۳-۱-۴ شاخص GAL

- فراوانی فساد؛

- فراوانی رشوه؛

- تعداد فسادهای کلان؛^۲

- تعداد فسادهای خرد.^۳

-
1. Xenophobia
 2. Grand Corruption
 3. Petty Corruption

۳-۳-۱-۵ شاخص LBO

- اقدامات فساد را می‌شنوید و حس می‌کنید؟
- رشوه برای پلیس محتمل است؟
- رشوه برای قضات محتمل است؟
- رشوه برای کارمندان بخش عمومی محتمل است.

۳-۳-۱-۶ شاخص PRC

- شاخص فساد.

۳-۳-۱-۷ شاخص USD

- فراوانی فساد.

۳-۳-۱-۸ شاخص WCY

- وجود فساد و رشوه در اقتصاد (111-110: Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2005).

در ارزیابی از شاخص‌های ذکر شده در ارتباط با فساد اداری می‌توان گفت: شاخص‌های ارائه‌شده ابعاد چندگانه‌ای دارند. به عبارتی دیگر این شاخص‌ها نیز بر اهمیت فرهنگ و سایر عوامل اجتماعی در توسعه فساد تأکید کرده‌اند، اما بنابر اعتقاد نگارنده این مقاله شاخص‌های مذکور در شرایط جدید و با توجه به غلبه پارادیم فرهنگی مطالعات فساد باید مجدداً بازخوانی، تعریف و تکمیل شوند. در این راستا وی با بهره‌گیری از منطق ارائه‌شده توسط فرانسیس فوکویاما از متغیرهای مهم‌تر اجتماعی به بحث درباره تدوین شاخص‌های اجتماعی فساد اداری می‌پردازد. این شاخص‌ها را می‌توان ضمن اینکه نمودی از نبود سرمایه‌های اجتماعی دانست، تسهیل‌گر فساد نیز تلقی کرد که در ادامه به نمونه‌هایی از آن اشاره می‌کنیم. از نظر نویسنده، این شاخص‌ها که شاخص‌های ارزیابی هنجارهای

مثبت و منفی اجتماعی در تحلیل فساد اداری هستند عبارت‌اند از:

- ترجیح راه‌های غیرمتعارف و غیربوروکراتیک برای انجام دادن امور در نظام اداری به دلیل نبود ضابط و ناظر؛
 - عدم پذیرش هنجارهای مشترک مرتبط با اداره مانند وظیفه‌شناسی، قانون‌گرایی، وقت‌شناسی و عدم انجام دادن سریع کارهای محوله؛
 - تصورات خاص‌گرایانه از اداره یعنی تصورات بانندی، فامیلی و خصوصی؛
 - اعتماد به رفتارهای شبکه‌ای به جای رفتارهای بوروکراتیک که پیامد آن تضعیف وجه قانونی نظام اداری است؛
 - بی‌اعتمادی به جدیت کارگزاران و اقدامات انجام‌شده برای مبارزه با مفاسد اداری؛
 - بی‌اعتمادی به شهروندان؛
 - بی‌اعتمادی به کارگزاران اداری در خصوص انجام دادن قانونی وظایف؛
 - بی‌اعتمادی به کارگزاران در مورد فراموشی وظایف اداری؛
 - نبود تعهد درونی برای تکمیل ماتریس سلامت اداری؛
 - نبود شبکه‌های غیررسمی برای همکاری به منظور مبارزه با مفاسد اداری.
- وجود و یا عدم وجود این هنجارها چه تأثیری بر فساد دارند. از نظر نگارنده این مقاله، نتیجه حاکمیت این هنجارها را می‌توان به صورت زیر نشان داد:
۱. عدم همکاری برای مبارزه با مفاسد و بی‌ثمر شدن برنامه‌های مبارزه با فساد اداری؛
 ۲. عدم ترجیح انجام کار از طرق قانونی؛
 ۳. کاهش وجدان عمومی و درونی برای ترجیح قانون؛
 ۴. تضعیف ضمانت‌های درونی و اخلاقی برای به انجام رساندن امور از طرق قانونی؛
 ۵. عدم تفکیک امور اداری و عمومی با امور غیراداری و شخصی؛
 ۶. عدم ایجاد تمایز میان ساختارهای خصوصی و عمومی؛
 ۷. بی‌اهمیت شدن راه‌های قانونی برای انجام دادن کار؛

۸. بالا رفتن هزینه‌های انجام کار در اداره.

نویسنده، هنجارهای غیررسمی منفی که به‌عنوان فقدان سرمایه اجتماعی در جامعه محسوب می‌شوند و می‌توانند نظام اداری را با مشکلات متعددی مواجه سازند شامل موارد زیر می‌داند:

- فردگرایی افراطی و عدم تعهد و توجه به جمع؛

- عدم تمایز ساختاری بین امور خصوصی و عمومی؛

- فامیل‌گرایی، رابطه‌گرایی و خانواده‌گرایی غیرمنطقی؛

- خودشیفتگی افراطی (نارسیسم)؛

- نظام اعتقادی منفعت‌طلبانه افراطی؛

- بی‌اعتمادی به قوانین؛

- عدم درک هزینه‌های پنهان فساد اداری؛

- شبکه‌گرایی افراطی؛

- قانون‌گریزی؛

- عدم تعهد به اجتماع؛

- خاص‌گرایی؛

- انتساب؛

بر مبنای این بحث ما در ارزیابی فساد می‌توانیم از دو متغیر سرمایه اجتماعی منفی و مثبت صحبت کنیم که شامل اجزای زیر است:

۲-۳-۳ سرمایه اجتماعی مثبت

پایبندی شهروندان، کارمندان و نظام اداری به هنجارهای مشترک مرتبط با اداره به‌عنوان سرمایه اجتماعی مثبت در اداره عبارت‌اند از: قانون‌گرایی، طرد فامیل‌گرایی، وجدان و تعهد درونی به‌عنوان منبع رعایت قوانین، انتصاب از طریق لیاقت شغلی، انجام دادن

وظایف، عدم فراموشی وظایف قانونی، عدم سوءاستفاده از وظایف، انجام دادن کارها بدون چشم داشت، تعهد درونی برای به انجام رساندن کار، انجام دادن کار بدون سفارش، انجام دادن کارها به موقع، سریع و سر وقت و بدون تذکر، نداشتن ارتباط شبکه‌ای و به جای آن برقراری حاکمیت قانون.

۳-۳-۳ سرمایه اجتماعی منفی

عدم پایبندی به هنجارهای مشترک، قانون‌گریزی، خانواده‌گرایی، بیرون‌گرایی، ترس به عنوان منبع پایبندی به قوانین، سوءاستفاده از وظایف، انتساب فامیلی و شبکه‌ای، فراموشی وظایف قانونی، سوءاستفاده از موقعیت‌های اداری، انجام دادن وظایف قانونی با چشم داشت، عدم تعهد درونی و عدم انجام دادن به موقع وظایف و کارها.

۳-۴ تعریف عملیاتی متغیرها

۱. شاخص درجه یک: متغیر سرمایه اجتماعی مثبت و منفی.
۲. شاخص درجه دوم: التزام و عدم التزام و پایبندی به هنجارهای مشترک در زمینه اداره.

۳-۴-۱ هنجارهای مشترک منفی و مثبت در اجتماع و اداره

- وظیفه‌شناسی / وظیفه‌شناسی؛
- وقت‌شناسی / وقت‌شناسی؛
- انجام / عدم انجام دادن صحیح و به موقع کار؛
- انجام / عدم انجام دادن کارهای اداری بدون پارتی و سفارش؛
- تعهد به انجام رساندن کار یا عدم به انجام رساندن کار از روی ترس؛
- سوءاستفاده یا عدم سوءاستفاده از وظایف؛
- پارتی‌بازی یا طرد پارتی‌بازی؛

- فراموشی یا عدم فراموشی وظایف قانونی؛
 - ترس یا وجدان و تعهد درونی به عنوان منبع اجرای قوانین و انجام وظایف؛
 - انجام دادن کارها بدون سفارش و یا از طریق سفارش؛
 - ترفیع شغلی با واسطه، پارتی و یا انتساب از راه قانونی؛
 - پایبندی / عدم پایبندی به قانون و مقررات اداری؛
 - خانواده گرایی غیراخلاقی / عدم خانواده گرایی یا نیاگرایی غیراخلاقی.
- شاخص دیگر، شاخص تحلیل خاص گرایی و عام گرایی به عنوان هنجاری مشترک مدنظر سرمایه اجتماعی است که در ذیل عنوان بعدی توضیح داده خواهد شد.

۳-۵ تعریف عملیاتی مفاهیم

۳-۵-۱ شاخص درجه یک

خاص گرایی در محیط اداری به عنوان سرمایه اجتماعی منفی (اعتماد خاص گرایانه اوسلانر)، عدم تمایز ساختاری، محدود شدن ارتباط به محیط اداره، منزلت های اکتسابی ناشی از شایستگی، حاکمیت قواعد مدون حقوقی به جای قواعد خویشاوندی، غیرشخصی شدن روابط در محیط اداری و غیراحساسی شدن روابط.

۳-۵-۲ شاخص های درجه دوم

خانواده گرایی غیراخلاقی (تئوری بنفلد، اوسلانر، افلاطون و فرانسیس فوکویاما)، اعتماد خاص گرایانه اوسلانر، انتساب در مقابل اکتساب، شبکه گرایی در مقابل قانون گرایی.

۳-۵-۳ شاخص های درجه سوم

● خانواده گرایی غیرمنطقی

- تمایل / عدم تمایل در به کارگیری دوستان و فامیل در ادارات و استخدام ها؛
- انتساب / عدم انتساب و به کارگیری دوستان از طریق رابطه های نیاگرایانه و فامیلی؛

- اعتماد/عدم اعتماد به دیگران در اداره؛
- اعتماد/عدم اعتماد به شبکه‌ها، فامیل و باندها در اداره؛
- تمایز/عدم تمایز امور عمومی و خصوصی افراد در اداره.

● انتساب یا اکتساب

- تعیین موقعیت کارمندان براساس انتساب یا اکتساب؛
- ارتباطات شبکه‌ای و بانندی برای استخدام؛
- انجام بهتر امور اداری با ارتباط بانندی و خانوادگی؛
- وجود رابطه به‌جای ضابطه در ترفیعات شغلی.

● فردگرایی یا جمع‌گرایی

- مصالح عمومی در اداره؛
- منافع شخصی؛
- منافع خانوادگی؛
- آمادگی برای خدمت به منافع دیگران؛
- نگرستن به اداره به‌عنوان مال شخصی؛

● خانواده‌گرایی غیراخلاقی

- انتساب افراد منتسب به خانواده در اداره؛
 - قرار دادن و انتساب افراد خانواده در پست‌های کلیدی؛
 - ایجاد فرصت برای خانواده برای بهره‌مندی از خدمات؛
 - ارائه اطلاعات درون سازمانی و اداری به خانواده به‌منظور انتفاع از آن.
- خود فساد اداری را نیز می‌توان با توجه به زمینه‌های اجتماعی مطرح‌شده به‌صورت زیر عملیاتی کرد.

با توجه به شاخص‌های، ارائه شده که بیشتر زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی فساد اداری را مورد هدف قرار داده‌اند و نیز اهمیت این شاخص‌ها، به نمونه‌ای از روش‌های ابداعی برای مبارزه با فساد اداری که در نگاه نظام‌مند کواک مان وایی مطرح شده است اشاره می‌کنیم. از نظر وی مبارزه با فساد شامل اعمال کنترل دومرحله‌ای بر محیط بیرونی و درونی یک نظام به مفهوم عام است و مراحل زیر را شامل می‌شود.

۳-۵-۴ مرحله اول: کنترل محیط خارجی^۱

محیط خارجی از نظر ایشان عبارت‌اند از:

۱. محیط سیاسی: وجود اراده سیاسی قوی در حکومت، عدم دخالت افراد سیاسی در تحقیقات فساد، اصلاح روند انتخابات، حمایت از قانونگذاری در زمینه فساد، شفافیت و پاسخ‌گویی در حکومت.
۲. محیط اقتصادی: تأمین بودجه لازم برای مبارزه با فساد و تأمین حقوق کافی برای کارمندان.
۳. محیط اجتماعی: تغییر برداشت عمومی مردم از فساد، تأمین شرایط لازم برای اخذ گزارش مردمی به منظور مبارزه با فساد، تغییر تصور مردم از کارآمدی نظام حکومتی در مبارزه با فساد و اخذ حمایت رسانه‌ها از برنامه‌های مبارزه با فساد.
۴. محیط قضایی: قانونگذاری مناسب برای مبارزه با مفاسد، ایجاد توازن میان اجبار مؤثر و حقوق بشر، ترفیع استانداردهای قضایی، قضات و مأموران.

۳-۵-۵ مرحله دوم: کنترل محیط داخلی^۲

محیط داخلی از نظر کواک مان وایی شامل بررسی فعالیت سازمان ایجادشده برای مبارزه

1. Taking an External Environment Scanning
2. Taking an Internal Environment Scanning

با فساد براساس مدل سون اس (S7) است. این اس‌ها عبارت‌اند از: سیستم^۱، اداره^۲، مهارت^۳، استراتژی^۴، ارزش‌های مشترک^۵، منش^۶ و ساختار^۷.

۱. سیستم: شامل کارآمدی سیستمی، بررسی مجدد تصمیمات نهادها و نتایج آن و دستورالعمل عملیاتی مناسب برای کارکنان.

۲. اداره: شامل وجود مدیریت منابع انسانی (استخدام، ترفیع، ایجاد هم‌گرایی اداری و تخصص‌گرایی) و نیز وجود نظام کنترل درونی برای ایجاد هم‌گرایی درونی اداره.

۳. مهارت: وجود لیستی از مهارت‌های جامع، نظام آموزش و تضمین تخصص‌گرایی در اداره و سرویس حمایت تخصصی مناسب.

۴. استراتژی: شامل وجود طرح جامع و مشارکت^۸ و استراتژی شفاف در ایجاد مشارکت با سازمان‌های دیگر خارج از این سازمان‌ها در مبارزه با فساد و استراتژی مناسب برای ارتباط با رسانه‌ها.

۵. ارزش‌های مشترک: شامل وجود حکمرانی مناسب، حس و هیجان قوی در کارمندان برای مبارزه با فساد، کدهای اخلاقی کار، آموزش کافی و نظام تنبیه و تشویق لازم.

۶. منش: شامل منش مدیریت، برقراری نظام مؤثر ارتباط و مشورت در اداره.

۷. ساختار: شامل وجود ساختار براساس اولویت‌های مبارزه با فساد، ساختار مناسب تخصص‌گرایی، تضمین پاسخ‌گویی براساس ساختار طراحی شده.

از این رو می‌توان گفت: محیط بیرونی نظام که فرهنگ و اجتماع قسیمی از آن است بخش مهمی از برنامه‌های ما برای مبارزه با فساد اداری را تشکیل می‌دهد و به همین دلیل نگاه سازمان‌های مسئول مبارزه با فساد باید بر تدوین شاخص‌های مشخص برای محیط

-
1. System
 2. Staff
 3. Skill
 4. Strategy
 5. Shared Value
 6. Style
 7. Structure
 8. Corporate

Annual Report for Transparency International, 2005: (بیرونی نظام اداری باشد)
 196-198).

نتیجه‌گیری

به اعتقاد نویسنده مقاله، محیط اجتماعی اداره از قبل مورد توجه علمای اجتماعی چون بانقلد، افلاطون و وبر و نظریه‌پردازان ساختاری - کارکردی بوده است. در این مقاله نویسنده با توجه به همین رویکردها به فساد اداری مراجعه و کار خود را با شاخص‌های بین‌المللی موجود در زمینه تدوین شاخص‌ها برای سنجش فساد اداری آغاز کرد و در ادامه توانایی و قابلیت‌های این شاخص‌ها و زمینه‌های آن مورد ارزیابی قرار گرفت. در پایان، کار با شاخص‌های اجتماعی اثرگذار در محیط اداری و بوروکراتیک ادامه داده شد. از نظر نویسنده، این شاخص‌ها اهمیت زیادی دارند. از این رو برنامه‌ریزی‌ها برای مبارزه با فساد باید به محیط نظام‌های اداری و محیط بیرونی آن معطوف باشد. نویسنده، فساد را پدیده‌ای چندوجهی می‌داند و معتقد است فساد اداری را به تنهایی در سطح بوروکراتیک نمی‌توان کنترل کرد. وی معتقد است، نظام اداری در بستر محیط فرهنگی و اجتماعی عمل می‌کند، به عبارت دیگر محیط اداری قسمت مهمی از رفتارهای بوروکراتیک کارمندان و اداره را تعیین می‌کند. همان‌گونه که در مباحث ارائه‌شده توضیح داده شد، اداره در محیط فرهنگی قرار دارد و سیاست‌های ما نیز باید برای پوشش درون و برون نظام اداری تدوین شود. از این رو شاخص‌گذاری فساد نیز باید مبتنی بر نگاه به درون و برون نظام باشد.

منابع و مأخذ

هیود، پل (۱۳۸۱). *فساد سیاسی*، ترجمه محمد طاهری و میرقاسم بنی‌هاشمی، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

رز - اکرم، سوزان (۱۳۸۵). *فساد و دولت*، ترجمه منوچهر صبوری، تهران، نشر و پژوهش شیراز.

ربیعی، علی (۱۳۸۳). *زنده‌باد فساد*، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۶). *سرطان اجتماعی فساد*، تهران، شرکت سهامی انتشار.

قوام، عبدالعلی (۱۳۷۳). *توسعه سیاسی و تحول اداری*، تهران، قومس، ج ۲.

حبیبی، نادر (۱۳۷۵). *فساد اداری*، تهران، وثقی.

محمودی، وحید (۱۳۸۲). «فساد اقتصادی و توسعه»، ماهنامه *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، تیر و خرداد، پیاپی ۱۹۰.

Annual Report for Transparency International (2005).

Chhibber, Ajay, Rachid Laajaj and Betty Bain (2006). *Governance and Anti Corruption: Ways to Enhance the World Bank Impacts*, Independent Evaluation Group, Knowledge and Evaluation Capacity Development the World Bank, E-mail: line@worldbank.org.

Kafmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, (2005). *Governance MattersIV: Governance Indicators for 1996-2004*, World Bank, Policy Research Paper, www.worldbank.org.

Transparency International Corruption Perception Index (2004, 2005 & 2006). www.transparency.org.

UNDP (2004). *Anti Corruption, Final Version and Practice note* UNDP Press.