

بسم الله الرحمن الرحيم

سرسره انحطاط اداری

نویسنده کان:

دکتر معصومه آقاپور علیشاهی، دکتر محمد صادق اقتداحی

محمد پوننده، محمد کارکر و عبدالحسین ممدوی

حریم دانش

عنوان و نام پدیدآور: سرسره انحطاط اداری/ نویسندگان معصومه آقابورعلیشاهی و (دیگران)

مشخصات نشر: تهران: حریم دانش، ۱۳۹۳.

مشخصات ظاهری: ۲۰۴ ص.

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۲۷۰۶-۴۳-۳

وضعیت فهرست نویسی: فیا

یا است: نویسندگان معصومه آقابورعلیشاهی، محمدصادق افتتاحی، محمود پوینده، محمد

کارگر و عبدالحسین مهدوی

دانش: کتابنامه: ص. ۱۹۹-۲۰۴.

موضوع: سازمان های دولتی -- فساد

موضوع: سازمان های دولتی -- ایران -- فساد

موضوع: اصولی نظام اداری

موضوع: اصولی نظام اداری -- ایران

شناسه افزوده: آقابورعلیشاهی، معصومه، ۱۳۴۸ -

رده بندی کنگره: ۱۳۹۳ ج ۵ - ۵۲۵ - ۱۴۲

رده بندی دیویی: ۲۵۳/۴۶

شماره کتابشناسی ملی: ۳۵۸۱۸۶۷

عنوان کتاب: سرسره انحطاط اداری

مؤلفین: دکتر معصومه آقابورعلیشاهی، دکتر محمدصادق افتتاحی، محمود پوینده، محمد کارگر و

عبدالحسین مهدوی

ناشر: حریم دانش

نوبت چاپ: اول ۱۳۹۳

قیمت: ۱۵۰.۰۰۰ ریال

تیراز: ۱۰۰۰ جلد

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۲۷۰۶-۴۳-۳

کلیه حقوق چاپ و نشر برای انتشارات حریم دانش محفوظ می باشد.

مرکز بخش: میدان انقلاب، ضلع جنوب شرقی میدان انقلاب، پلاک ۱۱ جدید، کتابفروشی گلریزان.

تلفن: ۶۶۹۷۶۲۳۰ - ۹۱۲۳۴۶۰۸۵۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

وَالْعَصْرُ إِنَّ الْإِنْسَانَ لَفِي خُسْرٍ إِلَّا الَّذِينَ آمَنُوا وَعَمِلُوا الصَّالِحَاتِ وَتَوَّصُوا بِالحَقِّ وَتَوَّصُوا بِالصَّبْرِ
 سوگند به این زمان که آدمی در خسران است، مگر آنهایی که ایمان آوردند و کارهای شایسته
 کردند و یکدیگر را به حق سفارش کردند و یکدیگر را به صبر سفارش کردند.

سوره ۱۰۳ قرآن

آغاز کلام را با آیاتی قرآن شروع می‌نمایم. چون اعتقاد داریم که کاری که با نام او شروع
 می‌شود، همیشه موفقیت و برکت در آن‌ها به همراه خواهد داشت.

خداوند در سوره ۱۰۳ خود را زبانی که سر انسان‌هایی صحبت می‌کند که سرمایه اصلی آنها (عمر
 گرانبهای) در حال تمام شدن است بشارت می‌دهد که با اعتقاد به خدا، عمل و کار شایسته و مقبول
 او را انجام داده و از این سرمایه به نفع انسان استفاده می‌کنند.

انسان هر روز در بی راه‌های مناسب جهت استفاده بهینه از امکانات موجود است تا بهترین
 استفاده را از آنچه در اختیار دارد ببرد و این ویژگی یکی از عوامل پیشرفت هر جامعه بشری
 است و هر کس به تناسب خود می‌کوشد بهره‌وری بیشتر و بیشتر را از تمام عوامل پیشرفت و
 توسعه عاید سازد. ناگفته نماند که توسعه با تکامل متفاوت است. انسان یک نظام ارزشی و در
 حوزه فرد مجری است که انسان یک وقت خود را با اخلاق و تقوا می‌داند (السلام) و یک وقت
 با درون‌گرایی (عرفان) یا با تکامل طبیعی (داروین) و تکامل اجتماعی (اسپنسر) و با توسعه
 سروکار ما با عینیات است که در جامعه و کشور ملموس و قابل رویت و دسترسی است و امر
 علمی را می‌طلبد. توسعه یافتگی دارای ویژگی‌هایی است که یکی از مهمترین آنها جامعه مدنی
 است. جامعه‌ای که سیاست و مدیریت جامعه بدست نهادهای مختلف جامعه مدنی است و طبقات
 و گروه‌های اجتماعی هر کدام جایگاه خاص بوده و حقوقشان از قبل در رابطه با حقوق فردی،
 جمعی، صنفی، سیاسی و فرهنگی و در نهایت اقتصادی معین و دولت خود را نسبت به این حقوق

متعهد می‌داند و چنانچه قبل از خود دریابد که از انجام این امور و تامین این حقوق که البته قانونمند است، ناتوان است خود داوطلبانه کنار می‌کشد.

چنین جامعه‌ای دموکراتیک و نهادهای انتخابی و حتی اگر هم انتصابی هستند از سوی نهادهای انتخابی منصوب شده‌اند. البته چنین جامعه‌ای را نمی‌توان گفت که کاملاً جامعه ایده‌آل است، ولی به ندرستی می‌توان آن را مثبت دانست.

رسوع حرف نیست، ادبیات نیست، عرفان نیست و ویژگی‌های خود را دارد که از قبل باید مشخص گردد. حتی تعریف انسان دیگر در سیستم کلیات نیست که هر کس هرگونه خواست تعبیر و تفسیر کند و با توجه به آیات ۳۰ و ۳۱ سوره بقره^۱ اگر فاسد است و ... او مفسد فی الارض نیست. جامعه امسول او را مفسد کرده است. او قربانی اجتماع و حاصل بی‌برنامگی و حاصل عقب افتادگی جامعه است که او را در نیافته است. اینها مشکلاتی هستند که کماکان جامعه و سازمان‌ها با آنها دست به میانند ولی غالباً بی توجه به آنان، فقط به آینده چشم دوخته‌ایم، غافل از اینکه مسائل براساس حل نمی‌شود. این مشکلات گاه در عالمی برزخ گونه بین موفقیت فعلی و موفقیت مورد نظر به وجود می‌آید و می‌تواند خطر ساز باشد و فساد اداری از اینگونه است که باعث فروپاشی سازمان و ضروری شود و باید برای ریشه‌کنی آن اقدام کرد و با تفکری براساس توسعه یافتگی و با توجه به سرشای اجتماعی مشکلات را ریشه‌یابی

«وَاذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ الدِّمَاءَ وَنَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَنُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴿۳۰﴾ وَعَلَّمَ آدَمَ الْأَسْمَاءَ كُلَّهَا ثُمَّ عَرَضَهُمْ عَلَى الْمَلَائِكَةِ فَقَالَ أَنْبِئُونِي بِأَسْمَاءِ هَؤُلَاءِ إِنْ كُنْتُمْ صَادِقِينَ ﴿۳۱﴾»

خلقت انسان تکمیل شده با تعلیم اسماء تمام علوم به آدم می‌بایند همانگونه که روح انسان دمیده شده از روح خدا می‌باشد و به دنبال آن خلیفه الهی که طبق این آیه مقام خلیفه الهی و جانشین خدا به آدم و نسل او به وراثت منتقل گردیده و در ادامه جایگاه افضل سافلین با نظارت ابلیس در بخش فساد به انسان با اختیار واگذار شده

نموده و برای رفع آنها هر چه سریع‌تر کوشید. اگرچه قرن‌ها مردم با این معضل دست و پنجه نرم می‌کنند و در سازمانهای فاقد سلامت اداری، حق و حقوقی برای مردم قائل نبوده و نادیده گرفته می‌شوند، منتها امروز بخاطر رشد ارتباطات و کوچک شدن جهان و ... رعایت این حقوق یکی از اجبارهای اجتماعی است که غفلت از آن دامن هر دو (حاکمیت و مردم) را یک جا خواهد گرفت.

سرمایه انسانی در برگزیده مفاهیمی همچون اعتماد، همکاری و مشارکت میان اعضای یک گروه یا یک سازمان و جامعه است و مانند یک آئینه منعکس کننده عادات و الگوهای رفتاری است. با این وجود نباید تصور داد که چشم‌ها را بسته و به آنچه در اطراف تیزمند اصلاح و بهسازی است، درجه شود.

بسیاری از مشکلات روزمره در سازمانها کمی توجه به اصول، از پیش یا برداریم و دریابیم که بسیاری از کارها را بدون فکر کردن و صرفاً از روی عادت انجام می‌دهیم و این نشانه‌ای از تنبلی و جمود فکری است. مدیران و پرستان قبل از تشویق و ترغیب دیگران به سلامت اداری باید نگاهی دقیق به اطراف بیندازند و ببینند که آیا خودشان اصول لازم جهت جلوگیری از فساد اداری را واقعاً درک می‌کنند؟

حال با توضیحات فوق بر آن شدیم تا در راستای منافع کشور و جابه‌جایی خدغه‌های مقام معظم رهبری (فرمان ۸ ماده‌ای اردیبهشت ۱۳۸۰ به سران سه قوه) و تأکید بر اصل ایشان، قدمی کوچک برداشته تا سهمی هر چند ناچیز در مبارزه با این پدیده داشته باشیم.

کتاب حاضر با هدف تبیین این پدیده و آشنایی بیشتر جهت رفع معطلات و انحطاط روی تدوین شده است. این مجموعه حاصل دست نوشته‌های نویسندگان کتاب، تحقیقات میدانی و اسنادی و جلسات حضوری و مکاتبه‌ای با مسئولان و کارشناسان و اساتید دانشگاهی بوده و جا دارد که اسامی محققین جهت پاس داشت و قدردانی مرقوم گردد.

آقایان: دکتر بهرام عنایتی، دکتر علیجان حسینی، مهندس حمید شیرازی، اصغر غلامی، استاد

افتتاحی، علی پوینده، مهندس حسن شاهی، استاد اسدالله مهرآرا، محمدحسین توکلی نظری،
مصطفی دومهری، سیدعلی نبوی جاشمی، مهندس شهرام وردی، علیرضا صدیق و وحید کهکشانی.
خانم‌ها: پروین سقایی، فاطمه شاه‌بنده وایقان، دکتر مریم آقابور علیشاهی، سحر شیرین‌بخش و
فرزانه السادات موسوی.

با تشکر و قدردانی از همکاری صمیمانه برادر گرامی آقای ناصر امینی مدیر کل محترم حراست
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی که با مساعدت خود، ما را در چاپ این کتاب یاری نمودند.
و با سپاس فراوان از فرزندانمان رومینا شیرازی، روزینا شیرازی، زهرا افتتاحی و علی افتتاحی
که با صبر و شکیلی در تالیف کتاب ما را همراهی نمودند و امید است این تلاش بستر مناسبی
برای ارتقاء سلامت و آسایش و رفاه آورد و نگارندگان را از نقد و تحلیل راه‌گشایی نصیب نگذارید.

تابستان ۱۳۹۳

فهرست مطالب

۱۵	پیشگفتار
۱۷	بخش اول: کلیات و تعاریف
۱۹	درآمد
۲۱	سازمان رسمی
۲۲	انواع اساسی یک سازمان
۲۳	پیچیدگی، سیستم و شبکه
۲۴	ارکان ساختار سازمان
۲۵	سازمانهای ساختارمند و متغایف
۲۵	تغییر سازمانی
۲۶	هتجارهای سازمانی
۲۷	بوروکراسی
۲۸	فرهنگ سازمانی
۲۹	قدرت در سازمان
۲۹	نظارت و کنترل
۳۰	فرآیند کنترل
۳۱	انواع کنترل
۳۲	نگرش کمی مدیریت
۳۲	نظریه کارکردگرایی
۳۳	تاریخچه فساد اداری
۳۶	تعریف فساد و انواع تقسیم‌بندی‌های آن
۴۷	بحران عدم سلامت اداری
۴۸	انواع فساد سازمانی
۴۹	انواع فساد اداری

۵۳	بخش دوم: رویکردها و نظریات
۵۳	رویکردهای مختلف در مبارزه با فساد
۵۹	تجربیات کشورها در پیشگیری و مبارزه با فساد
۵۹	دیدگاه جرم‌شناسی و جامعه‌شناسی انحرافات
۶۲	اصطلاحات مربوط به جرائم اداری
۶۴	علل جرائم اداری
۶۸	جرائم شرکتی
۷۲	کامپل و سن میز جرائم اداری و جرائم شرکتی
۷۴	جرائم سازمان یافته
۷۴	فقر اقتصادی
۷۵	دلایل اقتصادی موثر بر ارتکاب جرائم
۷۶	عوامل سیاسی
۷۷	عوامل اداری، ساختاری و مدیریتی
۷۹	عوامل حقوقی
۸۰	آثار فساد اداری بر ساختار اقتصادی
۸۳	بخش سوم: گسترش فساد سازمانی - اداری
۸۵	ظهور و گسترش فساد اداری
۸۵	شرایط ظهور فساد اداری
۸۵	ریشه‌های اصلی فساد اداری
۸۶	عوامل تسهیل‌کننده فساد اداری
۸۶	علل گسترش فساد اداری
۸۶	الف) اختلاف قاحش میان میزان درآمد کارکنان و حجم هزینه‌های آنان
۸۷	ب) روابط خویشاوندی

ح) وسعت دامنه دخالت‌های دولت در تصدی امور.....	۸۸
د) افراط در وضع قوانین و محدود نمودن بخش خصوصی.....	۸۸
ز) عدم حساسیت جامعه نسبت به معیارهای اخلاقی.....	۸۹
ف) افزایش شهرت‌سنجی.....	۸۹
و) دامن فعالیت‌های نظارتی و تنبیهی دولت.....	۸۹
ه) نسبت کمی از فضای آلوده به فساد.....	۸۹
ی) تشویش و تساهل.....	۹۰
بخش چهارم: مبارزه با فساد از دیدگاه اسلام.....	۹۱
مبانی اعتقادی اسلام در مبارزه با فساد در قرآن.....	۹۳
نگرش به ثروت.....	۹۴
مبانی اعتقادی اسلام در مبارزه با فساد در روایات و فقه اسلامی.....	۱۰۹
ریشه های فساد اداری از دیدگاه اسلام.....	۱۱۴
ضرورت برخورد با فساد از دیدگاه اسلام.....	۱۱۸
بخش پنجم: پیامدهای فساد اداری.....	۱۲۳
پیامدهای فساد اداری در سازمان ها.....	۱۲۵
۱. خدشه دار شدن امنیت داخلی فرد متخلف.....	۱۲۵
۲. بروز ناهنجاری روحی و روانی برای فرد متخلف.....	۱۲۵
۳. بروز اختلالات خانوادگی.....	۱۲۵
۴. بوجود آمدن ریسک تخلف در سازمان.....	۱۲۶
۵. آسیب رسانی به فرآیند توسعه ی منابع انسانی.....	۱۲۶
۶. کم‌رنگ شدن کنترل های درونی و تشدید کنترل های بیرونی سازمان.....	۱۲۶
۷. هدر رفتن سرمایه گذاری های انجام شده روی منابع انسانی.....	۱۲۷
۸. کم‌رنگ شدن فضایل اخلاقی و ایجاد ارزشهای منفی در سازمان.....	۱۲۷

۱۲۷	۹. خدشه دار شدن حیثیت اجتماعی سازمان
۱۲۸	۱۰. به خطر افتادن مشروعیت حکومت و ثبات سیاسی
۱۲۸	آثار منفی فساد اداری
۱۲۹	آثار مثبت فساد اداری
۱۳۰	نقد آثار مثبت فساد
۱۳۰	بررسی تطبیقی
۱۳۳	بخش ششم: سیاست اداری در ایران
۱۳۵	فساد اداری در ایران
۱۳۷	تأملاتی بر فساد و راهکارهای ارزیابی
۱۳۹	ابعاد مختلف عوامل فساد و راههای مقابله با آن
۱۴۱	عوامل درون سازمانی
۱۴۲	سیستم ارزیابی عملکرد
۱۴۳	عوامل بیرون سازمانی
۱۴۳	عوامل فرهنگی
۱۴۶	دو نمونه از دیدگاهها و گزارشات نهادهای نظارتی در ایران
۱۴۸	عوامل درونی
۱۴۸	عوامل چالشی
۱۴۸	عوامل بیرونی
۱۵۱	نظرات تائیزی درباره عوامل فساد
۱۵۳	بخش هفتم: مبارزه با فساد اداری و راهکارها
۱۵۵	راهکارهای مبارزه با فساد
۱۵۵	فرهنگ سازی
۱۵۵	الف) مدیریت و هماهنگی علمی، اجرایی و آماری فرهنگ

۱۵۶	ب) دگرگونی ساختاری
۱۵۷	راهکارهای سیاسی
۱۵۷	آزادی بیان و اطلاع رسانی
۱۵۸	راهکارهای حقوقی
۱۵۸	وجود این جامع و روشن
۱۵۹	راهکارهای دیگر
۱۶۰	فساد بر سایر کشورها
۱۶۳	روش های کنترل فساد اداری
۱۶۴	تأثیر فناوری بر کنترل فساد اداری
۱۶۴	۱. مقررات زدایی
۱۶۵	۲. بالا بردن سطح آگاهیهای عمومی
۱۶۵	۱. اصلاح نظام اداری
۱۶۵	۲. جلوگیری از فساد استخدامی
۱۶۶	۳. افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت
۱۶۶	۴. سیاست زدایی از نظام اداری
۱۶۶	۵. نظارت عمومی بر دستگاههای دولتی
۱۶۶	۶. تشکیل سازمانهای مستقل مبارزه با فساد
۱۶۷	۱. تشویق کارکنان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاگری
۱۶۷	۲. آزادی مطبوعات
۱۶۷	روشهای مبارزه با رانت
۱۸۳	بخش هشتم: سرمایه اجتماعی و فساد
۱۸۵	سرمایه اجتماعی و فساد اداری
۱۹۱	وجه منفی سرمایه اجتماعی

۱۹۹ پیوست و ضمائم

۱۹۹ منابع فارسی

۲۰۴ منابع لاتین

www.ketab.ir

پیشگفتار

هنجارهای سازمانی نقش مهمی در شناخت ارزشهای سازمانی و به طور کلی فرهنگ سازمان، روشهای ارزیابی کارکنان و جگونگی نیل به اهداف سازمانی دارد. هدف اصلی این نوشتار تحلیل جامعهشناختی پدیده فساد اداری می باشد. علاوه بر این ریشه یابی و تشخیص علل و عوامل موثر در شکل گیری و گسترش فساد اداری رابطه نظام اقتصادی - اجتماعی و سیاسی با فساد اداری پیوندهای وجودی و استمرار فساد اداری و سرانجام ارائه راه کارهای مناسب برای مقابله با این پدیده از اهداف جزئی این نوشتار به شمار می آیند. اهداف و فعالیتهای اصلی مبارزه با فساد در یک برنامه جامع عبارتند از:

- (۱) مبارزه با فساد سیاسی و حقوقی
 - (۲) مبارزه با اختلاس و سوء استفاده از بودجه ای دولت
 - (۳) مبارزه با اخاذی و اجحاف کارمندان و احقاق حق نسبت به بخش خصوصی
 - (۴) مبارزه با سوء تخصیص و حق کشی در توزیع کالا و خدمات دولتی
 - (۵) مبارزه با دزدی و سوء استفاده از اصول دولت جهت فساد شخصی
- هنجارهای غیر اخلاقی و مغایر با فرهنگ ملی در یک جامعه باعث کاهش کارکردهای مفید و اصولی یک سازمان می شود.

برای مثال: هنجارهای غیر اخلاقی و مغایر با فرهنگ ملی در سازمان اداری ایران باعث شده که شایسته سالاری (هنجارها خود ناشی از بافت حاکمیت، سبک رهبری و طرز تلقی مسئولان در سازمانها هستند) به شدت از ساختار اداری ایران رخت بر بسته و انگیزش، احساس تعلق سازمانی و کارایی در سازمانهای اداری به سرعت رو به تنزل نهاده و افراد خلاق و وفادار به سازمان جای خود را به افراد متملق، ناسالم و ریاکار بدهند.

در این کتاب به علت پر حجم بودن مطالب و نکات مربوط به فساد اداری و بی شمار بودن دامنه تبعات فساد در سازمانهای اداری به مروری کوتاه بر فساد اداری در سازمان ها بسنده کردیم تا

بتوانیم تا حدودی خواننده را با زوایای جبران ناپذیر فساد اداری بر بدنه سازمانهای سیاسی، اداری، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و اخلاقی و ... در جامعه آشنا سازیم. به طور کلی فساد عبارت است از سوء استفاده از موقعیت و قدرت و منابع عمومی با هدف کسب نفع شخصی. فساد منعکس کننده شکست و نقص در بازارهای اقتصادی و سیاسی است.

کتاب، در چندین بخش تالیف، تدوین و تنظیم گردید که مخاطب با کلیات و تعاریف در حوزه سلامت و فساد اداری و مبانی این موضوع آشنا می گردد امید است با توجه به نظرات کارشناسان و خوانندگان، ادباً شاهد ارائه بهتر و جامع تر مطالب در بخش های آتی باشیم.

با سپاس فراوان