

## تئوری پنجره شکسته در راستای موضوع فساد اداری

فرهاد صولتی فر<sup>۱</sup>، محمدحسین جعفری<sup>۲</sup>

<sup>۱</sup> دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد میبد یزد

<sup>۲</sup> هیات علمی دانشگاه آزاد اسلامی یزد

### چکیده

بررسی‌های به‌عمل‌آمده درباره فساد اداری در سطح جهانی نشان می‌دهد که این پدیده روزبه‌روز پیچیده‌تر می‌شود و همین امر از ضرورت اتخاذ راه‌حل‌های جامع برای مبارزه با آن حکایت می‌کند. امروزه بسیاری از کشورها به دنبال از بین بردن فساد از جمله فساد اداری و کنترل آن می‌باشند. در به‌کارگیری راهکارهای مبارزه با فساد اداری باید توجه داشت که امروزه اشکال مختلف فساد و از جمله فساد اداری به‌صورت نظام‌مند اتفاق می‌افتد و شبکه‌ای از افراد در آن دخالت دارند و وقتی وقوع فساد نظام‌یافته است هرگونه برنامه‌ریزی برای مبارزه با آن نیز باید نظام‌یافته و مستمر باشد. برخورد با مفاسد اداری کوچک برای جلوگیری از مفاسد بزرگ است و عدم رسیدگی به آن موجب تشدید آسیب‌رسانی می‌شود. بی‌توجهی به هر پنجره شکسته این پیام را می‌رساند که توجهی به این شکستن هنجارها وجود ندارد. بی‌توجهی به مفاسد کوچک اداری پیامی است به مفسدین و مرتکبین فسادهای بزرگ و مقابله با مفاسد کوچک، به معنی برخورد شدید و جدی‌تر با مفاسد بزرگ اداری است.

**واژه‌های کلیدی:** فساد اداری، پنجره شکسته، اولیگارشی یا تسخیر دولت، حکمرانی نوین.

**مقدمه:**

نظریه پنجره شکسته در زمینه رفتار جمعی است؛ رفتارهایی که کمک می‌کند انسان‌ها در آرامش و امنیت کنار هم در یک محیط سالم زندگی کنند. تئوری پنجره شکسته برای اولین بار توسط شخصی به نام فیلیپ زینباردو (۱۹۶۹) مطرح شد: وی در آزمایشی یک خودروی بدون پلاک را با کاپوت باز در یک خیابان پرت نیویورک رها کرد و خودروی دیگر را درست با همان وضعیت دریکی از محلات ثروتمند کالیفرنیا قرار داد. خودرویی که در خیابان پرت قرار داشت، ظرف زمان کمتر از ۱۰ دقیقه مورد حمله قرار گرفت، وضعیت رها شده و پرت آن خیابان موجب غارت سریع خودرو شد؛ اما خودرویی که در محله ثروتمند رها شده بود، بیش از یک هفته دست‌نخورده باقی ماند. در قدم بعدی زیمباردو یکی از شیشه‌های خودرو را شکست. تقریباً در زمان کوتاهی و طی چند ساعت، عابران شروع به برداشتن وسایل داخل خودرو کردند به طوری که این بار تمام قطعات وسایل خودرو به سرقت رفت. آنچه جالب بود، در هر دو مورد درصد بالایی از غارتگران افراد خطرناکی نبودند. اگر شیشه یکی از پنجره‌های ساختمان شکسته و به حال خود رها شده باشد، پس از مدتی عابرانی که از مقابل آن ساختمان می‌گذرند به این نتیجه می‌رسند که برای کسی مهم نیست که این پنجره شکسته است و کسی به شکسته شدن پنجره‌های این ساختمان اهمیت نمی‌دهد. به مرور عابران بر تعداد شیشه‌های شکسته ساختمان می‌افزایند و بعد از شکسته شدن تمام شیشه‌ها، نوبت به خود ساختمان می‌رسد. بعد از ساختمان هم نوبت به خیابانی که ساختمان در آن قرار گرفته می‌رسد و سیگنال‌هایی به همراه دارد و آن این است: هر کاری که بخواهید مجازید انجام دهید بدون اینکه کسی مزاحم شما بشود. حال اگر این پنجره‌های شکسته شده به سرعت در مدت زمان مشخصی تعمیر می‌شدند تمایل خرابکارها برای شکستن پنجره‌های بیشتر کمتر شده و به تخریب بیشتر ساختمان نمی‌انجامید چرا که دلالت دارد بر اینکه:

- خانه صاحب دارد

- به اموال خود اهمیت می‌دهد

- خرابی را تحمل نمی‌کند

در نتیجه حل مشکلات وقتی که هنوز جزئی هستند، یک استراتژی موفق برای جلوگیری از خرابکاری می‌باشد. این تئوری ۲ ادعای بزرگ دارد:

(۱) از جرم‌های جزئی بیشتر و رفتار ضداجتماعی سطح پایین، جلوگیری می‌شود.

(۲) از جرم‌های بزرگ، پیشگیری خواهد شد.

فساد از جمله مقولاتی است که عمری به درازای عمر بشر دارد تلاش برای مقابله با این پدیده نیز همانند خود فساد تاریخی طولانی و پر سابقه دارد هیچ حاکم و فرمانروا و یا دولتی را در تاریخ نمی‌توان یافت که خود را فاسد کند همگان سعی دارند، دامن خود را به‌دوراز فساد بدانند امروز شعار مبارزه با فساد حتی توسط فاسدترین دولت‌ها نیز داده می‌شود. برخی نظام‌ها از مرحله شعار و تبلیغ و نمایش ژست‌ها ضد فساد فراتر رفته و با انجام و تمهید سازوکارهای نهادی و غیر نهادی گام‌هایی در مقابله با این پدیده برداشته‌اند. در خصوص فساد اداری اصولاً تعریف قابل قبول و همگانی وجود ندارد و معمولاً به صورت متفاوتی با موضوع فساد اداری برخورد می‌شود برخی فساد اداری را سوءاستفاده از موقعیت و جایگاه اداری برای مقاصد شخصی دانسته‌اند. گروه دیگر رشوه‌گیری و پنهان کاری را فساد نام‌گذاری کرده‌اند و عده‌ای نیز هرگونه ارتباط و ردوبدل کردن منابع و امکانات برای انجام امور غیرقانونی در سازمان‌ها را فساد اداری تعریف کرده‌اند و آنچه در تمام این تعاریف مشترک است نوعی هنجارشکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی در عملکرد اداری و سازمانی است.

از آنجایی که انسان موجودی اجتماعی است و مایحتاج او از مردم جامعه، مشارکت عمومی، تبادل اندیشه و افکار و رفتارهای سیاسی اجتماعی در جامعه تأمین می‌شود و این احتیاجات خواه اقتصادی باشد خواه سیاسی یا فرهنگی و علمی یا غیر از این‌ها باشد، بر سرنوشت و شکل گرفتن شخصیت فردی و اجتماعی افراد تأثیر می‌گذارد و بر این اساس است که حکومت اسلامی باید برای کنترل و نظارت بر تمام اعمال و افعال در جامعه با یک نظام مدیریتی قوی و نظارتی و مبتنی بر قانون بر

عملکرد دستگاه‌های اداری نظارت و کنترل کامل داشته باشد تا در سایه اجرای عدالت و حسن نظارت و عمل به قانون، کنترل و امنیت و سلامت جامعه را در تمام ساختارهای اجتماعی تأمین کند.

فساد و تقلب پدیده‌ای است که کلیه کشورهای جهان کم‌وبیش با آن دست به‌گریبانند؛ اما میزان و گستردگی آن با توجه به عوامل اداری و مدیریتی، فرهنگی و اجتماعی، سیاسی اقتصادی متفاوت است. پیامدهای مخرب فساد و تضاد آن با منافع عامه و اکثریت، از جمله اتلاف منابع، کاهش رشد اقتصادی کشورها و کاهش اثربخشی باعث توجه روزافزون به اهمیت پدیده تقلب و فساد در جوامع مختلف شده است.

در تئوری پنجره شکسته در مفاسد اداری، وقتی مشکلی در اداره‌ای وجود دارد، مثلاً به‌جای اینکه عارضه‌یابی کنیم می‌توانیم چند پنجره کوچک که شکسته باشد را تعمیر کنیم و اگر می‌بینیم پنجره‌ای در معرض شکستن می‌باشد می‌توانیم قبل از اینکه این فرهنگ فراگیر شود نگذاریم این پنجره بشکند و نظارت‌های قانونی باید به‌طور مناسب و کافی همواره وجود داشته باشد. منظور از این تئوری همان است که نباید بگذاریم قبح بعضی از چیزها در ادارات از بین برود اگر این سد شکسته شد، سدهای بعدی راحت‌تر خواهد شکست.

ارتقاء زد و بند، اتلاف وقت، محیط پرتشنج، عدم رعایت آئین‌نامه‌ها، بی‌توجهی به کارکنان و تأخیر در پرداخت‌ها و جلسات بی‌بازده از این دسته پنجره‌های شکسته هستند. قلب این نظریه اینجاست که تغییرات لازم نیست بنیادی و اساسی باشد بلکه تغییرات کوچک چون نظارت‌های عوامل نظارتی همچون بازرسی و ... تحویلی سریع و ناگهانی در جامعه اداری به وجود می‌آورد و به ناگاه مفاسد اداری را به‌طور باورنکردنی کاهش می‌دهد.

اگر در یک نظام حکومتی مردم بخواهند خودسرانه عمل کنند و سازمانی برای نظارت بر حسن اجرای قوانین در دستگاه اداری و اجرایی نباشد، اداره جامعه و امور اجتماعی مردم در ساختارهای جامعه در عمل دچار تضاد می‌شود و کاملاً فعالیت‌های انجام‌شده در کشور مختل می‌شود. از آنجایی که جامعه برای گسترش امنیت عدل و داد، گسترش خدمات رفاهی و اجتماعی نیازمند تشکیل حکومت است.

تمامی افراد جامعه مسئولند برای عملی کردن اهداف و نظام سیاسی حکومت، سیستمی را سازماندهی کنند که در آن نظام بتوانند به عملکرد دستگاه اداری و کارکنان دولت نظارت داشته باشند.

بازرسی در اصطلاح حقوق عمومی به مفهوم نظارتی است که از سوی دولت بر عملکرد مأموران دولتی و ادارات اعمال می‌شود. بازرسی از ارکان اساسی اداره کشورها است و دارای سابقه‌ای چندین سال است و طی این مدت دچار تغییرات و تحولات زیادی شده است و از این‌رو نظارت نقش عمده‌ای در اصلاح حکومت‌ها دارد؛ بنابراین لازم است که حکومت‌ها گستره کیفیت و اثربخشی نظارت و بازرسی را افزایش بدهند.

بدیهی است که تدوین قوانین و مقررات نظارت و بازرسی که قابلیت رفع نیازها در بعد ملی را داشته باشد موجب تثبیت موقعیت کشور در سطح بین‌المللی خواهد بود.

### تعریف فساد:

کارشناسان و صاحب‌نظران برحسب اینکه فساد در کجا و چگونه و توسط چه کسی به وجود می‌آید تعاریف مختلفی از فساد ارائه داده‌اند.

### الف: تعریف فساد بر مبنای افکار عمومی جامعه

ارزش‌های فرهنگی و اخلاقی هر جامعه با سایر جوامع متفاوت است و در داخل یک جامعه نیز، این ارزش‌ها در طول زمان تغییر می‌کند. برخی از محققان معتقدند که فساد اداری را باید با توجه به دیدگاه‌های عمومی مردم تعریف کرد. از این‌رو، اقدامی در چارچوب فعالیت‌های اداری/دولتی، مصداق فساد را می‌باید از دید مردم جامعه غیر اخلاق و مضر باشد. تعریف مک مولن و نای این‌گونه است ((مشکل مهمی که در این‌گونه تعاریف وجود دارد این است که این دیدگاه مردم غالباً یکسان

نیست)) در خصوص رفتار اداری به طور غالب، دیدگاه نخبگان سیاسی و توده‌های مردم باهم اختلاف دارند با توجه به این اختلافها، یک محقق علوم سیاسی به نام هیدن هیمر فساد اداری را به سه گونه، سیاه، خاکستری و سفید تقسیم می‌کند:

#### ۱- فساد اداری سیاه

کاری که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای مثال می‌توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن معیارهای ایمنی در احداث مسکن نام برد.

#### ۲- فساد اداری خاکستری

کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است، اما توده‌های مردم در مورد آن بی‌تفاوت‌اند. مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانین که در بین مردم از محبوبیت چندانی برخوردار نیستند.

#### ۳- فساد اداری سفید

کاری که ظاهراً مخالف قانون است، اما اکثر اعضای جامعه (نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی) آن را آن قدر مضر و با امنیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. برای مثال چشم‌پوشی از موارد نقض مقرراتی که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی ضرورت خود را از دست داده‌اند.

### ب: تعریف فساد از دیدگاه منافع عمومی

برخی از صاحب‌نظران، فساد اداری و آن دسته از فعالیت‌های کارکنان و مسئولان دولت می‌دانند که اولاً به منافع عمومی لطمه بزند و ثانیاً هدف از انجام آن، رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام کننده) یا به شخص ثالثی باشد که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است. بر این اساس آرنولد روگو واچ، دی. لاسول چنین اظهار می‌دارند ((که یک دستگاه فاسد در تمام نظام اجتماعی اختلال ایجاد می‌کند))

کارل فرد ریچ نیز مدعی است ((که هر جا صاحب قدرتی که مسئول اداره سازمانی است. بر اثر دریافت رشوه‌ای نقدی یا غیر نقدی اغوا شود و به انجام کارهای غیرقانونی مبادرت ورزد، این فرد به منافع عمومی زیان رسانده است))

در این تعریف، همانند تعریف قبلی، با این مشکل مواجهیم که ممکن است. همه اقشار مختلف جامعه در مورد منافع عمومی برداشت یکسانی نداشته باشند. تضاد بین طبقات مختلف اجتماعی نظیر صاحبان سرمایه و کارگران ممکن است سبب شود اقدامی که از نظر یک گروه موافق منافع عمومی است، از نظر گروه دیگر مغایر و مضر با منافع عمومی باشد.

### ج: تعریف فساد اداری بر اساس نقشه وابستگی‌های خانوادگی در تصمیمات کارکنان

این دیدگاه را تانزی طرح نموده است. تانزی در خصوص نقش اقتصادی دولت می‌گوید: مسئولان دولتی هرگز مایل نیستند، منافع شخصی یا علایق خانوادگی و اجتماعی برای تصمیمات اداری آنها تأثیر بگذارند؛ اما در دنیای واقعی، هم کارمندان و هم مسئولان، 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 وابسته است. با توجه به نکات فوق، تانزی معتقد است که: مسئول دولتی یا کارمند، زمان مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی و توصیه‌های اجتماعی قرار گرفته باشد.

### انواع فساد اداری از دیدگاه تئوری پنجره شکسته:

نظام اداری در هر جامعه پیکره اصلی سیاست در آن جامعه می‌باشد و تشخیص به‌موقع و بنیادین آسیب‌هایی دقیق (فساد، اداری) اعم از فسادهای خرد و کلان می‌تواند کمک بسیار بزرگی به‌نظام و سیاست‌گذاری آن جامعه باشد. از این رو ابتدا باید انواع فساد اداری را مورد بررسی و توجه قرار داد.

از جهت چگونگی شکل‌گیری فساد اداری

۱: فساد تصادفی (اتفاقی)

۲: فساد نظام‌مند (حاد)

درجه شیوع فساد در میان جوامع مختلف متفاوت است و از درج کم و استثنا تا درجه بسیار رایج و قاعده‌مند تغییر می‌کند. اگر فساد کم باشد به آسانی قابل کشف و مجازات کاهش انگیزه‌های فساد افزایش می‌یابد زیرا برخلاف حالت انفاقی، طرف تمایل به گزارش کردن خلاف ندارند.

هر جا که فساد قاعده‌مند شده باشد، نهادها، قوانین و ضوابط رفتاری، با الگوهای غارتگری دیوان‌سالاران و کارگزاران دولتی تطابق می‌یابند.

در این حالت رشوه نیز می‌تواند باعث کند شدن رسیدگی به پرونده‌ها و کاهش احتمال مجازات شود. یکی از متفکران به نام "هربرت وولین" فساد اقتصادی را به انجام خطا در بازی فوتبال تشبیه نموده است که داور با ارائه کارت بازیکن جریمه می‌کند. درحالی که فساد نظام‌مند (حاد) مانند تشویق خشونت در بازی فوتبال است، به طوری که بازی تغییر ماهیت می‌دهد و به ضد خود یعنی عامل تفریح تبدیل می‌شود. این شکل ز فساد، توسعه اقتصادی بسیاری از کشورهای در حال توسعه را تحدید می‌کند. رویکردهای تبیین کننده فساد اداری در تئوری پنجره شکسته:

فساد اداری که بستر آن نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است به‌عنوان معضلی بیانگر بسیاری از جوامع توسعه‌یافته و در حال توسعه می‌باشد و با حرکت به جلو جوامع نمود بیشتری می‌یابد و منجر به اخلاص در روند توسعه می‌گردد فساد یکی از مظاهر رفتار ضداجتماعی است که مزایایی را خارج از قاعده و برخلاف هنجارهای قانونی به مرتکبین خود می‌دهد و در مقابل قدرت بهبود شرایط زندگی سایرین را تضعیف می‌کند از این رو باید رویکردهای فساد اداری را برشمرد تا نظام اداری عاری از فساد و زمینه دستیابی دولت به توسعه و بهره‌مند شدن از تأثیرات مثبت آن را با کاهش از هزینه‌های سربار و اضافی به جامعه ممکن گردد. در حالیکه نظام اداری فاسد مصروف داشتن منابع مالی مختص به توسعه جامعه به مشابه با تلاش عمل می‌کند که منابع را در خودش فرومی‌برد.

بطور کلی می‌توان فساد اداری را بر اساس ۶ رویکرد بیان نمود:

- ۱- رویکرد هزینه - فایده ۲- رویکرد محرومیت نسبی ۳- رویکرد رانت جویی ۴- رویکرد کارفرما - غیره کارگزار ۵- رویکرد حامی - پیرو ۶- رویکرد اخلاق
- الف: رویکرد هزینه - فایده

رویکرد هزینه فایده بر این ایده مبتنی است که افراد در هر پست و مقامی همواره کنش‌های خود را بر مبنای معیار هزینه - فایده تحلیل می‌کنند و اصولاً زمانی تن به اقدام می‌دهند که منافع حاصل از آن در هزینه‌هایش بچربد. فساد اداری به‌مثابه اقدامی غیرقانونی در بردارنده هزینه‌هایی برای افرادی است که به آن مبادرت می‌ورزند. بازداشت، تعویق یا انفصال از خدمت، جریمه نقدی و به مخاطره افتادن حیثیت کارمندی که مرتکب فساد اداری می‌شود، از جمله آنها هستند. کیفیت و شدت این هزینه‌ها به عوامل مختلفی از جمله قاطعیت نظام قضایی در برخورد با مفسدین کارایی و سازوکارهای نظارتی و بازرسی در شناسایی موارد فساد اداری حساسیت رسانه‌ها و افکار عمومی - بستگی دارد.

اگر سازمان قضایی در پیگیری و مجازات مفسدان اداری سهل‌انگار و آسان‌گیر باشند و سازوکارهای نظارتی از اثربخشی لازم در کشف و شناسایی موارد فساد برخوردار نباشند و یا سیاست‌مداران در وقوع و گسترش فساد دست داشته باشند. هزینه‌های ارتکاب به آن کاهش و احتمال وقوع فساد افزایش می‌یابد.

بنابراین در این رویکرد آنچه میزان تقاضا برای فساد را تعیین می‌کند قیمت نسبی آن است. به بیان دیگر کم‌هزینه بودن فساد احتمال ارتکاب آن را افزایش می‌دهد. حقوق و دستمزدهای پایین در بخش عمومی برخورد جانب‌دارانه و ملاحظه محور در نظام قضایی با مفسدان و نگرش ارزشی و حیثیتی به فساد اقتصادی در بخش عمومی قیمت نسبی فساد را کاهش داده و باعث ارزان شدن آن می‌شود.

ب: رویکرد محرومیت نسبی

از منظر رویکرد محرومیت نسبی فساد اداری واکنشی از جانب افراد و گروه‌های اجتماعی و نظام سیاسی است که احساس می‌کنند منافع تسلیحاتشان آن‌گونه که مورد انتظار است پوشش داده نمی‌شود در این حالت است و سعی می‌کنند از

فرآیندهای سیاسی پذیرفته‌شده و از نقاط ضعف به نفع خود بهره‌برداری کنند بنابراین باید برنامه‌ها و سیاست‌هایی از آن به‌گونه‌ای طراحی شوند که احساس محرومیت سیاسی و اجتماعی در بین افراد و گروه‌های اجتماعی را کاهش دهد در واقع باید توجیهی منطقی برای نابرابری‌های اقتصادی و محرومیت سیاسی و اجتماعی در جامعه وجود داشته باشد.

ج: رویکرد رانت جویی

رویکرد رانت جویی مبتنی بر این ایده است که سیاسی شدن تخصیص منابع و ایجاد کمیابی و ساختگی توسط دولت از طریق وضع قوانین و مقررات موردی فرصت استخراج و رانت را برای سیاستمداران و مجریان و مردم فراهم میکند و فساد اداری و روشی برای دستیابی به این رانتها است.

تنظیم اقتصاد توسط دولت رانت‌هایی را ایجاد می‌کند و پرداخت رشوه به کارمندان که قاعدتاً متولی تنظیم اقتصاد یکی از شیوه‌های دسترسی به این رانتها هستند. در واقع زمانی که تخصیص منابع سیاسی می‌شود این کارمندان دولت هستند که سازوکار تخصیص منابع خواهند بود. بنابراین افراد و گروه‌هایی که به دنبال حقوق مربوط به موقعیت‌های انحصاری سودآوری هستند؛ که توسط دولت ایجاد می‌شوند باید آن‌ها را از بازارهای سیاسی شده‌ای که توسط کارمندان کنترل می‌شوند خریداری کنند.

ویشنی و شلیفر معتقد هستند که: ((ایجاد محدودیت و کمیابی‌های ساختگی توسط دولت و مجوزهای متعاقب آنها برای افراد و گروه‌هایی که به آنها دست پیدا می‌کنند رانت انحصاری و برای مقامات دولتی رشوه ایجاد می‌کند)) نبود شفافیت و قواعد و بخشنامه‌ها و فرآیندهای عرضه کالاها و خدمات بستر مناسبی برای فساد فراهم می‌کند. همچنین تانزی مقررات و صدور مجوزهای مختلف را نیز یکی از زمینه‌های اصلی فساد به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه می‌داند وی معتقد است که مقررات و مجوزها نوعی از قدرت انحصاری مقامات دولتی می‌دهند که ممکن است از آن استخراج رشوه از افراد و بنگاه‌هایی که به آن‌ها مجوزها و اختیارات دولتی نیاز دارند بهره‌برداری کنند وجود مقررات که اغلب شفاف نیستند و در دسترس همگان نیز نباشند نیاز به تماس زیاد بین شهروندان و کارمندان دولت را ایجاد می‌کند بنابراین لازم است که افرادی در راستای کسب مجوزها نیز گفت‌وگو و با کارمندان وقت زیادی صرف کنند این امر نیز ضرورت پیشنهاد مبلغی پول برای صرفه جویی در وقت را به وجود می‌آورد.

بنابراین بر مبنای رویکرد رانت جویی فساد اداری محصول کمیابی‌های ساختگی توسط دولت، فراوانی مقررات و قواعد موردی و صراحت و شفافیت نسبتاً پایین آنها در بخش عمومی است. بر این اساس هرگونه تلاش برای کاهش فساد اداری چنانچه موارد زیر را در بر نگیرد بیهوده خواهد بود.

۱- تعدیل و اصلاح قوانین و مقررات زاید در خصوص عرضه کالا و خدمات در بخش عمومی به گونه‌ای که تنظیم اداری فعالیت‌های اقتصادی و نیز امکان تفسیر شخصی قوانین و مقررات توسط کارمندان را به حداقل برساند.

۲- شفاف شدن رویه‌های تخصیص و مدیریت منابع عمومی

د: رویکرد کارفرما - غیره کارگزار

در رویکرد کارفرما - غیره کارگزار فساد اداری از اینجا ناشی می‌شود که محتوای قرارداد کارگزاری بین سیاستمداران مجریان برنامه‌ها و سیاست‌های آنها در خصوص تأمین منافع عمومی مشغول تفسیر و بهره‌برداری شخصی کارگزاران می‌شود. در واقع در این رویکرد کارمندی که به قرارداد کارفرما - کارگزار بین خود و سیاستمداران (را به صورت غیرمستقیم مردم) ملزم شده است، از اختیار عمومی تفویض شده در راستای انتفاع شخصی بهره‌برداری می‌کند. این رویکرد اشاره به این توصیه دارد که اگر می‌خواهید کاری درست انجام گیرد، خودتان آن را انجام دهید. بنابراین هر زمان که تصمیم‌گیری‌ها راجب تخصیص منابع تخصیص شوند امکان بروز رفتارهای مخاطره‌آمیز وجود خواهد داشت. بر اساس رویکرد کارفرما - غیره کارگزار همواره باید انتظار مقداری فساد اقتصادی در بخش عمومی را داشته باشیم رابطه کارگزاری بین سیاستمداران و کارمندان دولت زمانی مخاطره‌آمیز می‌شود و به فساد اداری می‌انجامد که حداقل یکی از شروط زیر برقرار باشد:

۱- اطلاعات و برداشت سیاستمداران از عملکرد و ماهیت کارگزاران با آنچه خود آنها دارند، متقارن نباشد.  
۲- بین اهداف سیاستمداران و کارگزاران هم‌نوایی وجود نداشته باشد، سیاستمداران از کارگزاران ایشان می‌خواهند منافع جمعی را دنبال کنند اما آنها در عمل منافع و نیت خود را پی بگیرند.  
هزینه نظارت بر عملکرد کارگزاران برای سیاستمداران و مقامات مافوق زیاد باشد به گونه‌ای که نتوانند نظارت که کارآمدی را انجام دهند.

۳- مخاطرات اخلاقی از کارمندان سر بزنند.

در این میان عواملی چون کاهش سرمایه اجتماعی در بین کارمندان، و بیگانگی آنها با نوع کار و نیز اداره و سازمان مربوط به آنان پرداخت‌های نامتناسب با هزینه‌های زندگی و احساس بی‌عدالتی در سیستم ارتقا و انتصاب‌ها در بخش مهمی بر مخدوش بودن نظام انگیزشی و عملکرد محور نبودن آن می‌تواند زمینه کج‌اندیشی و در نتیجه فساد اداری را در کارمندان بخش عمومی فراهم کند.

گسترده‌گی بیش از حد بر کیفیت نسبتاً پایین بخش عمومی و نیز نبود نظام آماري اطلاع‌رسانی شفاف و به هنگام راجع به آنان نسبت به تشدید شکاف اطلاعات بین سیاستمداران و کارگزاران آنها راجع به عملکرد بخش عمومی می‌انجامد بلکه نظارت، حسابرسی نهادی را نیز مشکل و بسیار پرهزینه می‌سازد. بر این اساس این رویکرد اقداماتی چون کوچک کردن بخش عمومی پرداخت حقوق و دستمزدهای استحقاق محور و نسبتاً کافی معیار قراردادن صلاحیت‌ها و توانمندی‌های کلیه کارمندان در ارتقا و انتصاب‌ها، اجبار دستگاه اجرایی به انتشار گزارش‌هایی از عملکرد خویش در طول یک سال مالی و تجلیل از عملکرد دستگاه‌هایی که عملکرد بهتری داشته‌اند می‌تواند در تعدیل مشکل کارفرما کارگزار و در نتیجه فساد اداری مؤثر واقع شوند.

ی: رویکرد حامی - پیرو

در رویکرد حامی پیرو این ساختار قدرت سیاسی که به فساد اداری دامن می‌زند. در این رویکرد فساد اداری در شبکه روابط حامی - پیرو سازمانی می‌شود که در آن سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت کارمندان در بخش عمومی افراد و گروه‌های مهم و خصوصی نقش دارند. طبعاً کارمندانی که تحت حمایت سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفوذ در قدرت سیاسی فعالیت می‌کنند مجبورند به جای خدمت به کل جامعه از امکانات و اختیارات خود برای خوش‌خدمتی به سیاستمداران یا جناح‌های ذی‌نفوذ در قدرت بهره‌برداری کنند. بنابراین تخصیص منابع و عرضه کالاها و خدمات دولتی بر اساس روابط سیاسی و ملاحظات خاص صورت می‌گیرد.

در ساختار قدرت حامی- پیرو سیاستمداران و گروه‌های ذی‌نفوذ سعی خواهند کرد تا پیرامون خود گروه‌هایی را سازماندهی کنند تا برنامه‌ها و سیاست‌های آنها را در بخش عمومی بیشتر مدنظر قرار دهند. در چنین ساختار قدرتی تخصیص منابع عمومی مساعدت‌های دولتی براساس روابط حامی - پیرو صورت خواهد گرفت.

افراد و گروه‌های همسود خصوصی که می‌خواهند از مساعدت‌های دولتی استفاده کنند باید نظر سیاستمداران و گروهی ذی‌نفوذ را برای واجد شرایط کردن خود جلب کنند این کار نیز ممکن است مستلزم کمک به مبارزات انتخاباتی، پرداخت پول و سایر مساعدت‌ها و سیاستمداران و سایر گروه‌های ذی‌نفوذ باشد.

سیاست‌زدگی بخش عمومی، حاکمیت نسبتاً پایین قوانین و انعقاد یافتگی نهادها، عشیره‌ای بودن ساخت سیاسی محدودیت- های سنگین به فعالیت‌های مطبوعات (به عنوان دشمن قاطع و بدون هزینه فساد) دستگاه قضایی غیره قاطع و نسبتاً جانب‌دار در ایجاد و گسترش فساد نقش اساسی دارند از این هرگونه تلاش در جهت کاهش فساد باید به تعدیل نارسایی‌های مذکور بیانجامد.

ه) رویکرد اخلاقی :

بر مبنای رویکرد اخلاقی فساد اداری زمانی اتفاق می‌افتد که کارگزاران دولتی نسبت به اختیار عمومی و نیز بیت‌المال افرادی امانت‌دار و درستکار نباشند و در واقع کجمنشی از آنها سر بزنند. بنابراین در این رویکرد اگر بتوان افراد و کارگزارانی را در

مناصب دولتی بکارگرفت که از نظر اخلاقی درست باشند از فساد اداری جلوگیری می‌شود. این رهیافت بیشتر بر این پایه و اندیشه قدیمی استوار است گروه که، و اگر حاکمان و کارگزاران خوبی به کار گرفته شوند نظام خوبی نیز برقرار خواهد شد. افراد محور این رویکرد هستند و نظامی که براساس آن برپا می‌شود نظام مبتنی بر افراد- و نه قائده و قانون خواهد بود. بی گمان این اندیشه در بیشتر کشورهایی که فساد در آن‌ها گسترده است رواج دارد این در حالی است که در اندیشه جدید اکثر نظام‌های سیاسی کشورهای توسعه یافته بر آن بنیاد گذاشته شده است تلاش بر آن است تا نظامی برپا شود که حتی اگر افراد غیره درست کار هم در رأس امور قرار گرفتند نتوانند صدمه چندانی به عموم بزنند.

مبارزه با فساد همواره در برابر مصلحت‌اندیشی‌های گروه‌ها و جناح‌های آسیب‌پذیر بوده و اثر بخشی لازم را نخواهد داشت و همچنین با هرگونه پدیده و تحولی همچون نوگرایی برون‌گرایی و جهانی شدن و مانند آن به بهانه اینکه موجب سست شدن ارزشها و هنجارهای اخلاقی می‌گردند. بنابراین این رویکرد راهبردهای مبارزه با فساد نه فقط به تعدیل آن منجر نمی‌شود بلکه در بر دارنده هزینه‌های اجتماعی و فرصت‌های زیادی نیز خواهند بود.

بررسی عوامل اصلی شکل‌گیری فساد اداری وقتی این در تئوری پنجره شکسته:

فساد در ادارات عمومی به تأمین نا برابر خدمات منجر می‌شود فساد همانطور که موجب نادیده گرفتن رویه‌های رسمی می‌شود ظرفیت نهادی دولتی را نیز مضمحل می‌کند.

در پرتو فساد، منابع دچار جهت‌دهی انحرافی شده و مأموران با توجه به ویژگی عملکردی استخدام یا ترفیع پیدا می‌کند لذا عوامل اصلی فساد اداری بررسی می‌گردد زیرا که فساد مشروعیت حکومت را زیر سؤال می‌برد و ارزشهای دموکراتیک نظیر اعتماد، بردباری را مخدوش می‌سازد و توسعه اقتصادی را از طریق ایجاد اختلال‌های قابل ملاحظه ناکارآمد مختل می‌کند.

الف) علل اصلی (ریشه‌ها)

۱- ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی

مهمترین علل بروز فساد اداری ریشه‌های فرهنگی و عقیدتی است. به گونه‌ای که ارزشها هنجارها و عقاید و باورهای حاکم بر افراد جامعه متکی بر ارزشهای مادی گرایانه و مصرف‌گرایانه باشد و ساختارهای اجتماعی از انسجام و کارکردهای لازم برخوردار نباشد ناکارآمدی و ضعف نظام فرهنگی، ضعف نظام فرهنگی و اجتماعی را به دنبال داشته و پیامد آن شکل‌گیری فساد در همه سطوح و لایه‌های اجتماعی خواهد بود.

۲- ریشه‌های اقتصادی:

رکود اقتصادی، کاهش درآمد، بی‌عدالتی، مادی‌گرایی، بی‌ثباتی اقتصادی، تورم افسار گسیخته، عدم تناسب دخل و خرج ناشی از عدم عدالت اقتصادی، کاهش قدرت خرید مردم و توزیع نامناسب درآمدها در جامعه، مشکلات و مسائل معیشتی کارکنان و عدم تناسب هزینه‌ها با درآمد آنان احتمال سوء استفاده از موقعیت شغلی و برخورد نامناسب با ارباب رجوع را افزایش می‌دهد.

ب) عوامل تسهیل‌کننده:

عوامل تسهیل‌کننده که عمدتاً عوامل سیاسی و عوامل اداری هستند به شرح زیر می‌باشند:

۱- عوامل سیاسی

عدم استقلال قوه قضاییه، نفوذ قوه مجریه در کشورهای غیر کامن‌لا بر قوه قضاییه و بر دستگاه‌های نظارتی و بازرسی، فشار گروه‌های ذی‌نفوذ در داخل و خارج سازمان، فساد سیاستمداران عالی‌رتبه، جوسازی و غوغاسازی، توصیه برای در امان ماندن مدیران متخلف از مجازات و سرانجام عدم آگاهی مردم از حقوق سیاسی خود در برابر قانون از عوامل تسهیل‌کننده فساد است.

۲- عوامل اداری و مدیریتی

تشکیلات و ساختار اداری غیره کارآمد حجیم و نامتناسب با اهداف و وظایف پیچیدگی قوانین، مقررات و تعدد بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری مدیران غیره موثر فقدان نظام شایسته‌سالاری وجود تبعیضات در زمینه‌های استخدامی انتصاب و ارتقای



افراد، نارسایی در نظام حقوق و دستمزد نظام پاداش و تنبیه به ویژه نظام نظارت و ارزشیابی ترجیح اهداف گروهی به اهداف سازمان و مانند آن از عوامل اداری تسهیل کننده تخلفات می‌باشند.

ریشه‌ها و عوامل یاد شده موجب ایجاد عارضه‌های در نظام اداری می‌گردد که به اشکال گوناگون جلوه‌گر می‌شود. از جمله کاهش رضایت شغلی، کاهش انگیزش کارکنان، جمود شخصیت، روحیه محافظه‌کاری و سرخوردگی در بین کارکنان، کاهش خلاقیت و نوآوری، کاهش سرعت در انجام امور، تمرکز غیرمنطقی برای انضباط اداری رقابت ناسالم و ایجاد جو بدبینی و بی‌اعتمادی در سازمان علل و عوامل مذکور همراه عوارض آنها موجبات تخلفات اداری را فراهم می‌سازد که در نهایت منجر به فساد اداری می‌شود.

ج: عوامل حقوق و قضایی

۱- اعمال حقوقی

۲- قضایی و قانونی

عوامل مربوط به قوانین و مقررات قانون و قانون‌گرایی یکی از ویژگی‌های جوامع آزاد و سالم است. در این جوامع قانون جایگاه سلیقه‌های فردی را گرفته و به تعیین حدود و ثغور امور می‌پردازد. اما گاهی قانون خود به منشأ و عامل ایجاد فساد تبدیل می‌شود.

۱-۲ تعدد قوانین و مقررات

امروزه تورم قوانین و مقررات به ویژه در بخش عمومی غیر قابل تحمل شده است. یعنی علاوه بر کثرت مراجع قانون گذار مراجع قانونگذاری واحد، به صورت روزانه اقدام به وضع حجم عظیمی از قوانین و مقررات بدون انجام بررسی‌های کارشناسی می‌نمایند. اگر در مورد مصوبات مجلس فرآیندهای بررسی در کمیسیون‌ها و کمیته‌های اصلی و فرعی مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس و نیز در درون دولت پیش بینی و تا حدودی کنترلی حداقلی در این زمینه به عمل می‌آید. در مصوبات صادره از مراجع قانون گذاری دیگر عملاً هیچ‌گونه مکانیزم کنترلی به چشم نمی‌خورد.

۲-۲ دشواری کنترل قوانین در مرحله تطبیق

در نظام جمهوری اسلامی ایران برای پاسداری از قوانین اساسی و عادی مراجعی پیش‌بینی گردیده است شورای نگهبان پاسداری از قانون اساسی را از مجرای کنترل و تطبیق قوانین مصوب مجلس به عهده دارد در اینجا نیز تولید انبوه قوانین در مجلس و نیز کمیسیون‌های داخلی مجلس و دولت سبب می‌شود که شورای نگهبان آنگونه که بایسته جایگاه قانون اساسی و حرمت احکام آن است نقش نظارتی خویش را به دشواری ایفا نماید.

### اولیگارش‌ی یا تسخیر دولت در تئوری پنجره شکسته:

بانک جهانی، فساد را بزرگ‌ترین مانع توسعه اجتماعی و اقتصادی تعریف کرده است فساد با تحریف مقررات قانونی توسعه را تخریب و بنیان‌های نهادینه‌ای را که رشد اقتصادی به آن وابسته می‌شود، تضعیف می‌کند. تا اینکه به‌عنوان یکی از ابزارهای مناسب و یکی از اجزای استراتژی تجاری و طراحی آن باشد چراکه پول‌های فاسد ردوبدل شده توسط برای جرائم سازمان‌یافته مدیران جرائم سازمان‌یافته چنین دسته‌های مجرمانه سرمایه‌گذاری خوبی تلقی شود که هزینه موجهی برای انجام تجارت موفقیت‌آمیز باشد و خطرات توقیف، تعقیب، حبس و خسارت‌های بعدی ناشی از اجرای قانون را کاهش دهد.

مطالعات صورت گرفته در برنامه عمران ملل متحد فساد اداری را مانع عمده رشد و توسعه ملی کشورها به‌ویژه در ابعاد اقتصادی و انسانی قلمداد می‌کند که با کاهش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی درآمدهای دولت، بهره‌وری سرمایه‌گذاری عمومی، کاهش سطح خدمات اجتماعی به‌ویژه برای افراد فقیر و کم‌درآمد افزایش هزینه زندگی با افزایش قیمت‌ها و کاهش رشد اقتصادی و جو رقابت اقتصادی نمایان می‌شود که جلوه‌های آن در کشورهای در حال توسعه بیشتر نمایان است.

در شکل‌گیری سیاست‌ها و خط *oligarchy* در اقتصادهای در حال گذار فساد شکل جدیدی ایجاد کرده است که در آن اولیگارشی‌های متقلبانه، اعمال نفوذ کرده و قواعد بازی را کاملاً به سود خود طراحی می‌کنند که به چنین رفتاری تسخیر

دولت می‌گویند. در این نوع فساد بر خلاف فساد اداری بوروکرات‌ها (دیوان‌سالاران) که از شرکت‌ها و نهادهای فعال در اقتصاد اخاذی می‌کنند و شرکت‌ها و نهادها نیز برای اجرای قوانین و مقررات و سیاست‌های موجود به نفع خود و پرداخت رشوه متهم متوسل می‌شوند شرکت‌ها و نهادها تسخیر دولت را به‌عنوان یک استراتژی بقا انتخاب می‌کنند و از طریق تبانی با سیاستمداران و پرداخت رشوه اقدام به وضع تصویب رساندن قوانینی که ضامن منافع آنها باشد، می‌نمایند و بدین ترتیب منافع متقابلی برای آنها تأمین می‌شود.

بنابراین تسخیر دولت تلاشی است که در آن شرکت‌ها و نهادها سعی می‌کنند تا قوانین و خط‌مشی‌ها و مقررات جامعه را با فراهم کردن منافع شخصی غیرقانونی برای مقامات دولتی به نفع خود طراحی و به تصویب برسانند. از این‌رو در شناسایی و بررسی مسئله تسخیر دولت حیطه تمرکز بر تعاملات پیچیده‌ای است که بین شرکت‌ها و نهادها یک‌سو و مقامات دولتی از سوی دیگر به وجود می‌آید. در شناسایی این نوع فساد تأکید به اهمیت روش‌ها و شیوه‌هایی است که از طریق آن شرکت‌ها و نهادها سعی می‌کنند تصمیمات متخذه توسط مقامات دولتی را از طریق تحمیل موانع ضدرقابتی در جهت منافع خاص خود سوق دهند. این موانع ضد رقابتی منافع کلانی را که هزینه‌های کلان آن را جامعه می‌پردازد، نصیب شرکت‌ها و نهادهای خاص می‌کند. زیرا این شرکت‌ها و نهادها از نفوذ خود برای ممانعت از هر نوع اصلاح رویه‌ها و خط‌مشی‌ها که ممکن است سبب حذف این منافع و مزیت‌ها شود استفاده می‌کنند. فساد ناشی از تسخیر دولت نه تنها معلول، بلکه همچنین علت اساسی ناکارآمدی حکومت است. این معنی که این اقتصاد فاسد در دام یک دور تسلسلی گرفتار می‌شود که در آن اصلاحات نهادی و اصلاح رویه‌ها و خط‌مشی‌های ضروری برای بهبود کارایی دولت به واسطه تبانی بین شرکت‌ها و نهادهای قدرتمند و مقامات دولتی که از تداوم ناکارآمدی دولت منافع کلان شخصی نصیب خود می‌کنند، تضعیف و به بیراهه کشیده می‌شود. حال با توجه به نظریه پنجره شکسته می‌توان اولیگارش‌ها و تسخیر دولت را به مثابه ساختمانی دانست که پنجره شکسته و عدم رسیدگی به آن موجب تشدید آسیب‌رسانی به ساختمان و شاید تخریب آن (دولت) شود. بروز فساد در اقتصادهای در حال گذار امری اجتناب‌ناپذیر است آنچه اهمیت دارد وجود نظارت مستمر و برخورد جدی و مسئولانه برای جلوگیری از فراگیر شدن آن است. تخلف جزئی در نظام اقتصادی در صورتی که در مدت زمان معقول و هر چه زودتر با برخورد جدی همراه نباشد، افرادی که تمایل به فساد اداری دارند با مشاهده بی‌تفاوتی و پایین بودن حساسیت مقام ناظر به کار خود ادامه می‌دهد و جرئت ارتکاب تخلفات بزرگ‌تر را پیدا می‌کند و به کل جامعه سرایت خواهد کرد.

### حکمرانی نوین و تأثیر آن بر کاهش فساد اداری

الف: نظارت در دولت نوین و تأثیر آن بر تحول حقوق اداری

هم‌اکنون در سرتاسر جهان بازاندیشی اساسی در رابطه با چگونگی برخورد با مسائل اجتماعی در جریان است. ناکامی‌های پیش آمده در رابطه با هزینه و کارآمدی برنامه‌های دولت و ظهور باورهای نوین در نظریه‌های اقتصاد آزاد، سؤالات جدی را در رابطه با ظرفیت‌ها، توانمندی‌ها، قابلیت‌ها و حتی محرک‌های بخش عمومی برانگیخته است. در قالب این بازاندیشی، تحول بنیادین نه فقط در رابطه با حوزه و اندازه فعالیت دولت بلکه در رابطه با فنون و ابزارها در اختیار دولت ایجاد شده است. از آنجایی که عمده فعالیت دولت در گذشته محدود به عرضه مستقیم کالا و خدمات توسط دیوان‌سالاری دولتی بوده است، اینک از مواجهه با انواع ابزارهای نوین سرگیجه گرفته است.

آنچه که اهمیت این تحول و توسعه را بیشتر کرده این است که، هر یک از این ابزارها فرآیند اجرای مهارت‌های خاص و ساز و کارهای عملیاتی خاص به خود دارد. با این همه ابزارهای نوین مورد اشاره ویژگی‌های مشترکی نیز دارند. همه آنها تا حدود زیادی غیرمستقیم هستند. این شیوه اقدام عمومی را (حکومت شخص ثالث) می‌نامند، زیرا وظایف سازمان‌های عمومی میان تعداد انبوهی از بازیگران غیردولتی توزیع شده است.

در چنین فضایی ایجاد و بسط یک الگوی جدید ضروری است. الگوی جدیدی که در این زمینه ارائه شده است به نام حکمرانی نوین است.

می‌توان پنج مفهوم کلیدی برای تبیین این الگو بیان کرد.

#### ۱- سازمان‌های اداری و برنامه به سوی ابزار

در قلب رهیافت حکمرانی نوین، گذر از سازمان‌های عمومی یا برنامه عمومی یا موردی به سوی ابزارها یا شیوه‌هایی است که بوسیله آنها اهداف عمومی دنبال می‌شوند.

این ابزارها همچون قارچ رشد کرده و تکثیر شده‌اند. استدلال اصلی خود حکمرانی نوین این است که این ابزارها ماهیت مدیریت دولتی و الگوی حل مسئله عمومی را تغییر داده‌اند. در گذشته تأکید مدیریت بخش عمومی به چگونگی اداره کردن سازمان‌های اداری بوده‌است، در حالی که خود حکمرانی نوین رویکرد کاملاً متفاوتی برگزیده‌است. در گذشته این طور مطرح می‌شد که سه مسئله عمده دیوان‌سالاری عبارتند از: گسترش صلاحیت اختیاری اداره، تسخیر شدن اداره توسط منافع خصوصی یا سیاسی ناکارآمدی به این سه مسئله از طریق سه راه حل پاسخ داده می‌شد: اول، محدود کردن صلاحیت سازمان‌های اداری به عملیات اجرایی به جای سیاست‌گذاری. دوم، جذب و استخدام کارمندان بر مبنای قابلیت‌های حرفه‌ای به جای گرایش‌های سیاسی و سوم، به‌کارگیری مجموعه‌ای از اصول مدیریت عملی طراحی شده برای حصول اطمینان از کارآمدی عملیات اداری.

در مقابل حکمرانی نوین رویکرد دیگری را اتخاذ کرده‌است. نکته مهم در این رویکرد به این مفهوم است که بسیاری از برنامه‌های مختلف دولتی تعداد زیادی از ابزارها و شیوه‌های اصلی را به کار می‌گیرند. بدون توجه به حوزه ای که از ابزارهای موصوف در آن استفاده کرده‌اند. به علاوه این ابزارها بازیگران متعددی را در فرآیند به‌کارگیری درگیر می‌کنند و نقش هر یک از این بازیگران با توجه به نوع ابزار به کار گرفته شده تعیین می‌شود. از این منظر تفکیک کلاسیک میان اجرا (اداره کردن) و سیاست‌گذاری (خط مشی گذاری) در عمل کار ساز نیست. به علاوه انتخاب ابزار فقط یک انتخاب تکنیکی نیست بلکه تصمیمی سیاسی فرهنگی و حتی ایدئولوژیک نیز هست.

#### ۲- از (سلسله مراتب) به سوی (ابزار)

به دلیل مشخصه غیرمستقیم بودن ابزارها، ایجاد تعامل میان سازمان‌های اداری و انبوهی از بازیگران شخص ثالث، مستلزم سازماندهی شبکه‌ها است؛ بنابراین سازمان‌های عمومی برخلاف گذشته کنترل مستقیمی بر نحوه اجرای برنامه‌هایشان نخواهند داشت. دیگر مسائل مربوط به اداره داخلی سازمان‌ها از قبیل نظام‌های استخدامی، فرآیند بودجه بندی، ساختارهای سازمانی و پویایی نهادی، اهمیت کمتری در موفق شدن برنامه‌های عمومی پیدا کرده‌اند. مسئله مهم پویایی داخلی به ارتباط بیرونی و انبوهی از اشخاص ثالث می‌باشد. به علاوه میان خصوصی‌سازی و بازآفرینی دولت نیز تفاوت وجود دارد. هر دوی آنها به اهمیت روش‌های غیرمستقیم پی برده‌اند ولی در خصوصی‌سازی سعی می‌شود که بخش خصوصی جایگزین دولت شود در حالی که بازآفرینی دولت راهی برای انگیزه کردن و تحریک دولت است.

خصوصی‌سازی کلید کارآمدی دولت را در خصوصی کردن یعنی کاستن از اندازه دولت، انتقال مسئولیت به بخش خصوصی و ایجاد یک بخش خصوصی می‌داند که انگیزه بیشتری برای اجرای برنامه‌های عمومی دارد؛ و در مقابل نظریه حکمرانی نوین رویه دیگری را پیش گرفته‌است. براساس این نظریه سعی می‌شود با قرار دادن مدیریت دولتی در معرض رقابت، آن را کارآمدتر و پاسخگوتر کند؛ یعنی اداره کردن بخش دولتی با الگوی مدیریت بخش خصوصی.

اما حکمرانی نوین به جای تأکید بر نحوه مدیریت داخلی سازمان‌های عمومی به شبکه بازیگرانی که هر روز به هم وابسته‌تر می‌شوند تأکید می‌کند. این شبکه مزایایی دارد ولی ایجاد و پیاده کردن آن با چالش‌هایی نیز روبه‌رو است. این شبکه بر مبنای دو نظریه مبتنی است (نظریه اصیل - نماینده) و (نظریه شبکه).

آنچه که در نظریه اصیل نماینده مدنظر است پارادوکسی است که در رابطه میان اصیل‌ها و نماینده‌ها در روابط قراردادی با دیگر ترتیبات با شخص ثالث ظهور می‌کند. حکمرانی شخص ثالث نیز با این مسئله روبرو است. با اینکه اصیل تلاش می‌کند

نماینده را کنترل کند اما با مرور زمان نماینده دست بالاتر را خواهد گرفت؛ زیرا نماینده اطلاعات بیشتری در مقایسه با اصیل در رابطه با آنچه که انجام می‌دهد دارد؛ بنابراین فرصت زیادی برای شانه خالی کردن از وظایفش دارد. تنها راه اصیل برای اجتناب از چنین وضعیتی این است که دستیابی به اطلاعات بهتر در رابطه با چگونگی عملکرد نماینده را تضمین می‌کند ولی این کار هزینه دارد؛ بنابراین اصیل باید توازنی میان کنترلی که مورد نظر اوست و سطحی که می‌تواند به آن دست یابد برقرار کند. براساس نظریه شبکه بازیگران هم وابسته هستند رئیس بازیگری به تنهایی نمی‌تواند خواسته‌های خود را اجرا کند. به این ترتیب هم ابزاری بازیگران مخصوص به خود را با ویژگی خاص هر کدام دارد و انتخاب یک ابزار به مفهوم انتخاب شبکه خاصی از بازیگران است.

۳- از (بخش عمومی علیه بخش خصوصی) من به سوی (بخش عمومی به علاوه بخش خصوصی)

حکمرانی نوین نگاه تازه‌ای به رابطه میان دولت و دیگر بخش‌ها دارد. بر اساس رویکرد سنتی مدیریت دولتی تنش میان بخش عمومی و بخش خصوصی وجود دارد؛ بنابراین اولین دنبال منفعت عمومی به دومی به دنبال منفعت شخصی است. در این تقسیم‌بندی بخش عمومی به دلیل انحصار از اجبار از بخش خصوصی متمایز می‌شود. بدین ترتیب سازمان‌های عمومی نماینده حاکمیت بودند زیرا از جانب عموم اقدام می‌کردند. این تقسیم‌بندی مبنای نظریه خصوصی‌سازی نیز است. براساس الگوی حکمرانی نوین رقابت جای خود را به همکاری داده است. به علاوه در بخش خصوصی نیز گروه‌های غیرانتفاعی حضور دارد که به دنبال منفعت شخصی خود نبوده و اهداف عمومی را دنبال می‌کنند.

۴- از (روش فرمان و کنترل) به سوی (مذاکره و اقناع)

براساس نظریه سنتی مدیریت دولتی، روش فرمان و کنترل شیوه غالب برای پیاده کردن برنامه‌های عمومی است. در این روش فرض می‌شود که عمل عمومی به وسیله سازمان‌های سلسله‌مراتبی که حلقه اتصال آنها زنجیره‌ای از فرمان‌ها است اجرا می‌شود؛ اما حکمرانی نوین معتقد است که در دنیای شبکه‌ای امروز روش فرمان و کنترل دیگر مناسب نیست. با توجه به وابستگی متقابل بازیگران به یکدیگر روش (مذاکره و اقناع) جایگزین روش فرمان و کنترل شده است. نه تنها در مرحله خط مشی سازی بلکه در مرحله اجرای خط و مشی‌ها مدیران دولتی بایستی یاد بگیرند که چگونه باید از طریق ایجاد تعامل در بازیگرانی که کنترل کاملی بر آنها ندارند به اهدافشان برسند.

۵- از (مهارت‌های مدیریتی) به سوی (مهارت‌های توانمندسازی)

مهارت‌های مدیریتی برای اداره کردن مجموعه بزرگی از کارمندان در یک نظام سلسله‌مراتبی به کار می‌رود. این مهارت‌ها شامل برنامه‌ریزی، سازماندهی، استخدام عمومی، هدایت، هماهنگی، گزارش دهی و بودجه‌بندی است. براساس حکمرانی نوین، مهارت ایجاد رقابت اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. نظریه حکمرانی نوین از این مهارت‌ها به مهارت‌های توانمندسازی گذار می‌کند، مهارت‌هایی که برای درگیر کردن شرکایی که در یک شبکه افقی صف کشیده‌اند، ضروری است تا این صاحبان سهام را در وضعیت وابستگی متقابل به سوی یک هدف مشترک سوق دهند، سه مهارت کند در این زمینه ضروری است:

الف: مهارت‌های توانمندسازی

در وهله نخست، حکمرانی نوین مستلزم مهارت‌های فعال سازی است، مهارت‌هایی که برای فعال ساختن شبکه بازیگران اجتناب‌ناپذیر است. بسیاری از ابزارهای حکمرانی نوین فرصت مشارکت اشخاص ثالث را برای برخورد با مسائل عمومی فراهم می‌سازد. ولی شخص ثالث را مجبور به مشارکت و استفاده از این فرصت‌ها نمی‌کنند.

بنابراین مدیران دولتی باید نقش فعال ساز و تحرک بخش را بازی کنند. برای عرضه این فرصت‌ها بازاریابی کنند و شرکای احتمالی را ترغیب به همراهی کنند.

ب مهارت‌های هماهنگی

این مهارت رهبر ارکستر است که نوازندگان ماهر را به نحوی هماهنگ نماید که وظیفه خود را به موقع انجام دهند تا نتیجه مطلوب حاصل شود و نه صدای دلخراش. بدیهی است که رهبر ارکستر این وظیفه را نواختن همه آلات موسیقی نمی‌تواند انجام دهد و بیشتر یک توانمندساز است تا یک نوازنده.

ج مهارت‌های تغییردادن

حکمرانی نوین مستلزم داشتن مهارت تغییردادن از طریق دادن پاداش و اعمال مجازات است تا با این وسیله همکاری بازیگران ما به صدا در یک شبکه پیچیده جلب نماید.

جایگاه بازرسی در پیشگیری از فساد اداری

از بازرسی تعاریف گوناگونی به عمل آمده است گرچه از جهت لفظ ممکن است متفاوت باشد ولی از نظر مفهوم و معنی یکسان و مشابه هستند. تمام تعاریف بازرسی را نوعی مقایسه و تطبیق بین آنچه که هست و آنچه که باید باشد داشته‌اند. هدف بازرسی حصول اطمینان از حسن جریان و ضوابط و مقررات توسط جامعه مورد بازرسی است تا در نهایت زمینه برای هر چه سریع‌تر و همه‌جانبه کشور فراهم گردد. بازرسی و نظارت نوعی مدیریت و کنترل و تحقق هدف است. بازرسی در نظریه پنجره شکسته عبارت است از: نظارت و کنترل مستمر دستگاه‌های اجرایی با هدف اجرای صحیح برنامه‌های کوچک برای جلوگیری از تخلفهای بزرگ و تأمین رضایت عامه مردم.

با این تعریف مشخصاً محدوده وظایف بازرسان دستگاه‌های دولتی و لازمه بازرسی وجود برنامه‌های مدون کاری است؛ و اصولاً نظارت و بازرسی لازم است به صورت مستمر در کلیه مراحل فعالیت انجام پذیرد. بدین معنی که با فرض بروز خطای کوچک انسانی و استمرار بازرسی است سبب حذف و یا کاهش خطاهای بزرگ می‌شود. در این معنی بازرس کسی است که مأمور رسیدگی به کارهای یک فرد یا اداره و موسسه است و به کارهای کارمندان و کارکنان رسیدگی می‌کند و درستی یا نادرستی کارهای آنان را به مقامات مربوطه اطلاع می‌دهند.

دانشمندان و متفکران سیاسی مانند ویتوتانزی، ماکیاولی، منتسکیو، روسو و جرمی بیتنام و گورنال میردال به تعریف و اظهارنظر در مورد فساد پرداخته‌اند، به عقیده ماکیاولی، فساد جریانی است که طی آن موازین اخلاقی افراد سست و فضیلت و تقوی آنها به نابودی کشیده می‌شود. از آنجایی که بسیاری از افراد از نظر درجه تقوی و پرهیزگاری ضعیف هستند، زمینه فساد در آنها همواره وجود دارد، مگر آن زمانی که تحت هدایت و نفوذ یک رهبر بزرگ قرار گیرند. در فساد چیزی مثل رفتار اخلاقی، شیوه قانونی، مقررات اداری نقض می‌گردد که این انحراف می‌تواند به همراه پاداش نامشروعی که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص می‌یابد باشد. در این تئوری، فساد، مجموعه رفتارهای کوچکی است که فرد از وظایف رسمی به خاطر کسب منافع شخصی بزرگ و یا کسب موقعیتهای خاص بزرگ، دچار تخطی و انحراف می‌گردد تا تلاشی برای کسب ثروتهای کلان و قدرتهای زیاد از طریق غیرقانونی، تحصیل منافع خصوصی به بهای از دست رفتن منافع هرچند کوچک عمومی یا استفاده از قدرت‌های دولتی برای منافع شخصی بزرگ خود باشد؛ بنابراین در این تئوری می‌توان فساد اداری را یک عمل کوچک یا اقدام منفی دانست که منشأ آن منافع مادی یا غیرمادی بزرگ دارد. در این تئوری فساد اداری که ناشی از بکارگیری قدرت و توان سازمان‌های دولتی یا وابسته به دولت است هر چند کوچک و ناچیز باید با نظارت و کنترل آحاد مردم و دولت مهار گردد.

### نتیجه‌گیری:

در بررسی ریشه‌های فساد اداری در تئوری پنجره شکسته باید به ساختار دولت و شرایط حاکم بر آن توجه کرد، مشکلات فساد اداری حل نخواهد شد و سلامت اداری به دست نخواهد آمد مگر آنکه ساختار و شالوده دولت از جرائم و فساد کوچک اصلاح شود.

سازمان بازرسی در کنار دستگاه‌های اجرایی به عنوان یک مکمل با نظارت خودش در مدیران کشور و دستگاه‌ها و شناسایی فسادهای جزء یا فسادهای اداری سفید که از لحاظ درجه کم اهمیت و استثنا هستند کشف و مجازات نماید تا مانع از بروز

فسادهای قاعده‌مند و رایج و فسادهای سیاه گردند. در تمام نظام‌های حکومتی دنیا نظارت وجود دارد و قوی‌ترین مدیران کسانی هستند که نظارت را در سیستم خودشان نهادینه و تقویت کنند و موفقیت مدیران در گرو بها دادن به نظارت است. گام بعدی شناخت عوامل بروز فساد اداری و پیگیری مجدانه و راهکارهای پیشگیرانه و بازدارنده در قالب‌های کلان و خرد است. در بعد عملی سیاست‌گذاران چندان رغبتی به حل مسئله نشان نمی‌دهند، شاید دلیل عمده این امر شبکه‌ای بودن باندهای فساد اداری است که حمایت گسترده برای این بانک‌ها به حساب می‌آید در نتیجه هم شناسایی و هم حذف آنها مشکل می‌باشد. نظریه پنجره شکسته تنها محدود به ناهنجاری‌های کیفری و جرم‌شناسی نیست بلکه در سایر ابعاد از جمله فساد اداری نیز می‌توان تعمیم داد، در واقع نظارت در این نظریه باید به گونه‌ای باشد که عرصه را بر افراد متخلف در ادارات و کسانی که فکر تخلف به ذهن آنها خطور می‌کند تنگ گردد و افراد سالم نیز در این تنگنا قرار نگیرند، با اصلاح و ترمیم به موقع پنجره شکسته از تخریب و آسیب رسیدن بیشتر به سیستم اداری جلوگیری به عمل آید. دولت در انجام وظایف نظارتی خود علاوه بر صحت عملکرد ادارات منافع کل جامعه را در نظر بگیرد و با حفظ سلامت از ابتلا به فساد هزینه‌های کمتری بابت مبارزه با تخلفات و فسادهای کلان بپردازد و ضامن بقا و حفظ اعتماد عمومی به نظام و دولت گردد.

#### منابع:

۱. امامی محمد، استوار سنگری کورش (۱۳۹۳) حقوق اداری نشر میزان
۲. بشریه، حسین (۱۳۸۹)، جامعه شناسی سیاسی، نشر نی
۳. حبیبی، نادر (۱۳۷۵)، فساد اداری، انتشارات وثقی
۴. خضری، محمد، تحلیل نهادی فساد اداری، مطالعات اداری راهبردی
۵. رحیمی، نسب (۱۳۸۶) آسیب شناسی فساد اداری، نشر حمایت
۶. راسخ، محمد، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون گذاری، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس
۷. ربیعی علی (۱۳۸۳) زنده باد فساد، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۸. طباطبائی موتمن منوچهر (۱۳۸۴) حقوق اداری، انتشارات دانشگاه
۹. محسنی، رضا، فساد و ابعاد آسیب شناسی در ایران، مجله سیاسی اقتصادی شماره ۲۳۳ و ۲۳۴
۱۰. تارنمای همشهری آنلاین [www.hamshahrionline.ir](http://www.hamshahrionline.ir)
11. Wilson, James Q; Kelling Georg L, Broken windows: The Police and Neighborhood safety, The Atlantic Monthly.
12. Broken windowsT broken business-change factory
13. Bank security: Own The Night-financial Crime control solution.

# Broken Window Theory on the Subject of Administrative Corruption

Farhad Solatifa<sup>1</sup>, Mohammad Hossein Jafari<sup>2</sup>

1 *.PhD candidate of public law, Islamic Azad University, Branch of Meybod Yazd*

2 *Faculty member of Islamic Azad University, Branch of Yazd*

---

## Abstract

The studies conducted on administrative corruption at the global level show that this phenomenon is increasingly becoming more and more complicated, which justifies the need to adopt comprehensive solutions to combat it. Many countries nowadays seek to eliminate and control corruption, including administrative corruption. In the implementation of strategies for fighting corruption, we should consider that various forms of corruption such as administrative corruption nowadays occur in an organized and systematic way and a network of people are involved in it. In the face of such organized corruption, any planning to fight it should obviously be made in an organized and continuous way. Minor administrative corruptions should be combated in order to prevent major corruptions and lack of attention to it will exacerbate the damage. Inattention to any broken window conveys the message that there is no attention to the breaking of norms. Ignoring the minor administrative corruptions acts as a message to those who commit big corruptions; and fighting minor corruptions means more serious encounter with major administrative corruptions.

**Keywords:** administrative corruption, broken window, oligarchy or a government takeover, new ruling.

---