

ارتقای سلامت اداری در ناجا، آسیب ها و راهکارها (در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب)

مصطفی زارعی^۱، سیاوش جعفری^۲، سیما غلامی^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۱/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۳/۲۳

چکیده

زمینه و هدف: انجام درست کارها از عهده سازمانی بر می آید که مجهز به نظام اداری سالم باشد. سازمان های سالم قادر به تصمیم سازی و تصمیم گیری های درست، بجا و مناسب هستند و در ارائه خدمات کار آمد و اثربخش عمل می کنند. با توجه به این نکته، پرداختن به مفهوم سلامت اداری و عوامل و راهکارهای موثر در ارتقای سلامت اداری با توجه به نقشی که در کارآمدی دستگاه های اجرائی از جمله سازمان پلیس کشور خواهد داشت، ضروری است. عوامل مختلفی در سالم سازی نظام اداری پلیس ایران تأثیر گذارند، برخی از این عوامل به ساختار نظام اداری و برخی به پیشگیری و مبارزه با فساد اداری مربوط می شوند.

روش تحقیق: روش پژوهش کتابخانه ای، و جامعه آماری مورد نظر در این پژوهش کلیه کتب، منبع علمی و اسناد بالا دستی در این زمینه شامل اسناد مدارک، سخنرانی ها و فرامین در این موضوع است.

نتایج و یافته های تحقیق: تحقیق علمی پیش رو ضمن تبیین مفهوم سلامت اداری در ناجا، موانع و راهکارهای ارتقای سلامت اداری در ایران را در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب مورد بررسی قرار داده است. عواملی چون ساختار نظام اداری، فرهنگی، اجتماعی و نهادهای نظارتی به مثابه عوامل اصلی تاثیرگذار بر سلامت نظام اداری در پلیس ایران معرفی و در انتها پیشنهادهایی جهت ارتقای سلامت نظام اداری ارائه شده است.

واژه های کلیدی: سلامت اداری، سازمان پلیس ایران، بیانیه گام دوم انقلاب، آسیب ها و راهکارها

^۱- دانشجوی دکتری حقوق بین الملل، مرکز تحصیلات تکمیلی دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

mostafakb86@gmail.com

^۲ - استادیار دانشگاه پیام نور، مرکز برازجان، بوشهر، ایران

^۳ - کارشناس حقوق، (دانشگاه پیام نور مرکز برازجان، بوشهر، ایران)

۱-مقدمه

پدیده فساد در طول تاریخ گریبان گیر حکومت ها بوده و مانع دستیابی آنها به اهداف عالی شان گردیده اند چراکه عارضه فساد که نمودهای عینی آن پیچیده، چند وجهی و دارای شیوه های متفاوت است بر قانون اثر گذاشته و آنرا بطور متفاوتی به اجرا درآورده و از این رهگذر توزیع عادلانه فرصت های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، حذف انحصار طلبی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری سالم را مخدوش می نماید و النهایه ضمن تاثیر جدی بر کیفیت سرمایه اجتماعی کشور، سبب می گردد شهروندان هزینه های سنگین اقتصادی، اجتماعی و سیاسی فساد را تحمل می کنند که از جمله آن می توان به افزایش فاصله طبقاتی، فقر، افزایش ارتکاب جرایم و ناامنی و کاهش احساس امنیت و ... اشاره داشت.

تسری مفهوم سلامت به حوزه علوم رفتاری و تلقی سازمان های اداری به مثابه موجودات زنده، جذابیت های زیادی خواهد داشت. سلامت اداری و سازمانی از نظر مفهومی و کارکردی، مزایای علمی قابل ملاحظه ای در زمینه تحلیل کارآمدی و اثربخشی نظام اداری دارد. اگر مفهوم سلامت مثبت یا سلامت کامل را در مورد نظام اداری مورد توجه قرار دهیم، در صورت فراهم شدن امکانات لازم و کافی در چارچوب نظام اداری و برخورداری از سلامت اداری است که می توان با ارایه کالا و خدمات سالم و ارزنده به تأمین نیازها و شکوفایی جامعه کمک کرد.

عوامل مختلفی در سالم سازی نظام اداری تأثیر گذارند، برخی از این عوامل به ساختار نظام اداری و برخی به پیشگیری و مبارزه با فساد اداری مربوط می شوند. هرچند پیشگیری از تخلفات و فساد اداری نقش مهمی سالم سازی نظام اداری دارد اما اگر مفهوم سلامت مثبت را مورد توجه قرار دهیم، مبارزه با فساد تنها بخش مبارزه و حذف بیماری را مورد توجه قرار می دهد، از این رو نیازمند توجه به ابعادی چون ساختار نظام اداری و فرهنگ سازمانی در مسیر تحقق اثربخشی و کار آمدی نظام اداری نیز هستیم در این صورت، می توان گفت سلامت اداری به مفهوم مثبت تحقق یافته است.

تأکید مقام معظم رهبری در بیانیه گام دوم انقلاب بر مقوله عدالت و مبارزه با فساد، این دو مهم را لازم و ملزوم یکدیگر دانسته و مشروعیت و مقبولیت نظام را در گروه تحقق این دو امر دانسته است. لذا سازمان پلیس به عنوان حافظ و مامن جان و مال و ناموس ملت و حاکمیت، بر اهمیت مبارزه درست با

..... ارتقای سلامت اداری در ناجا، آسیب ها و راهکارها (در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب)

مفاسد، در این سازمان می افزاید و لزوم سلامت اداری و مبارزه با فساد می بایست در اولویت دکترین سازمانی پلیس قرار گیرد.

مطالعات موجود نشان می دهد که مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری امری پیچیده بوده و مستلزم مطالعه همه جانبه در زمینه تدوین شاخص های فساد و سلامت اداری، پایش و سنجش سطح سلامت و فساد و تدوین و اجرای راهبردها و برنامه های عملیاتی در این حوزه است (هرمزی زاده، ۱۳۹۱: ۲)

نیروی انتظامی جمهوری اسلامی به عنوان مسئول نظم و امنیت در جامعه، در طول سال های گذشته اقدامات زیادی برای افزایش سلامت اداری و کاهش انواع فساد اداری موجود در داخل سازمان داشته است.

از این رو در این پژوهش، ابتدا مفهوم سلامت اداری و عوامل موثر بر آن تبیین می شود. سپس عوامل مهمی چون ساختار نظام اداری، فرهنگی، اجتماعی، فردی و تاثیر نهادهای نظارتی به مثابه عوامل اصلی تاثیرگذار بر سلامت نظام اداری در سازمان پلیس ایران مورد بررسی قرار می گیرند و در انتها پیشنهادهای جهت ارتقای سلامت نظام اداری ارائه خواهد شد.

۱- معنای لغوی فساد

از نظر اصطلاحی تعاریف گوناگونی از فساد، البته از منظرهای مختلف، توسط سازمانها و نهادها یا صاحب نظران، ارائه شده است. از جمله بانک جهانی در سند مکتوبی که منتشر کرده است فساد را سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی تعریف کرده است^۱.

^۱World Bank, Helping Countries Combat Corruption; The Role of the World Bank, Washington D.C. 1997, p. 8.

در کنوانسیون حقوق مدنی در رابطه با فساد که شورای اروپا در سال ۱۹۹۹ به تصویب رسانده است، فساد عبارت است از: درخواست، پیشنهاد، اعطاء یا پذیرش رشوه یا هر امتیاز غیرقانونی دیگر به طور مستقیم یا غیرمستقیم که موجب مخدوش یا منحرف شدن انجام صحیح وظایف یا مسئولیتهای دریاف کنندگی رشوه شود یا امتیازات یا عواید غیرقانونی برای او داشته باشد.^۱

نگرش دیگری نیز به فساد وجود دارد که آن را در معنای گسترده تری مورد مذاقه قرار داده و تمام اشکال گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده ی نامشروع از مقام شغلی را قابل اطلاق بر مفهوم فساد می داند.^۲

۲- فساد اداری

فساد اداری دارای تعاریف گوناگون و متنوعی است. یکی از دلایل این امر، گستردگی و پیچیدگی مفهوم آن است. برخی از این تعاریف در این قسمت مورد توجه قرار می گیرند.

عده ای فساد اداری را در قالب مصادیق آن تعریف کرده و مقصود از آن را غالباً رشا و ارتشا، اختلاس، کارشکنی و تعلق در امور ارباب رجوع دانسته اند.

اما فساد اداری در مفهوم کلی خود یعنی زیر پا نهادن ضوابط و استفاده ی غیرقانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی. به عبارت دیگر فساد اداری عبارت است از استفاده ی غیرقانونی از اختیارات اداری که می تواند دارای انگیزه ی فردی یا گروهی با منشأ مادی ای غیرمادی باشد. اندیشمند برجسته، ساموئل هانتینگتون نیز همین اعتقاد را داشته و فساد اداری را رفتار آن دسته از کارکنان بخش دولتی می داند که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفت هشده را نادیده می گیرند.

فساد اداری، پدیده ای است جهانشمول که نظام اداری هر کشور کم و بیش به آن دچار می باشد و تاریخ آن به قدمت پیدایش جوامع انسانی است. فساد اداری، زمینه رکود در تمام ابعاد را فراهم می کند و با آسیب زدن به توسعه، مانع رشد رقابت سالم می شود. علت ها و عوامل مؤثر بر بروز فساد متعدد و چند بعدی است و می توان در این زمینه به علت ها و عواملی همچون: عوامل قانونی - قضایی، بازرسی و نظارتی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی،

¹ -Civil Law Convention on Corruption, Council of Europe, Strasbourg, 1999,

² -Myrdal, Gunnar, Asian Drama; An Inquiry into the Poverty of Nations, New York, Penguin Press, 1977, pp. 166-174.

..... ارتقای سلامت اداری در ناجا، آسیب ها و راهکارها (در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب)

اداری و مدیریتی و ... اشاره کرد. بنابراین فساد، نیروی یکپارچه و متمرکزی نیست که بتوان آن را با راه حلی تک بعدی کنترل کرد، بلکه مستلزم استفاده از راهبردهای کلی نگر و چندبعدی است؛ راهبردهایی که ابعاد قانونی - قضایی، بازرسی و نظارتی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اداری و مدیریتی و... را در برگیرد. (حسینی هاشم زاده و همکاران، ۱۳۹۳: ۳۰)

مقام معظم رهبری و فرمانده کل قوا می فرمایند:

"در مبارزه با فساد، در درجه اول، مسئله پیشگیری است؛ اما اگر در پیشگیری کوتاهی شد، به یک نحوی یک فساد واقع شد، درمان، دنبالگیری است؛ این نباید مورد غفلت قرار بگیرد، که انشاءالله نمی گیرد، و انشاءالله مراقبت هم می شود که نگیرد.

(بیانات در دیدار با مردم کرمانشاه ۱۳۹۰/۷/۲۰)

ایشان از مجموعه های انقلابی انتظاراتی فوق دستگاه های اجرایی دارند. به نظر می رسد یکی از این انتظارات پیشگام بودن نهادهای انقلابی در تحقق رهنمودهای ایشان باشند. مرور رهنمودهای معظمله در طول سالهای گذشته نشان می دهد که یکی از دغدغه های اصلی و جدی ایشان مسئله مبارزه با فساد در ابعاد مختلف است.

۳- سلامت اداری و ویژگی های نظام اداری سالم

سلامت اداری، وضعیتی است که کلیه عوامل یک سازمان قابلیت تامین اهداف سازمان را به طور مطلوب داشته و می توانند انحراف از هنجارهای اداری و قانونی و موانع اهداف سازمانی را در اسرع وقت شناسایی و تدابیر لازم و به هنگام را برای رفع آنها لحاظ نماید. سلامت سازمانی را مایلز در سال ۱۹۶۹ تعریف کرد و ضمن پیشنهاد طرحی برای سنجش سلامت سازمان ها، خاطر نشان کرد که سازمان ها همیشه سالم نخواهند بود. به نظر او سلامت سازمانی به دوام و بقای سازمان در محیط خود و سازگاری با آن، ارتقا و گسترش توانایی خود برای سازش بیشتر اشاره دارد (جاهد، ۱۳۸۴: ۱۱۷). سازمان سالم، سازمانی است که در مبادله اطلاعات قابل اعتماد است، دارای قابلیت انعطاف و خلاقیت برای ایجاد تغییرات لازم بر حسب اطلاعات به دست آمده است، نسبت به اهداف سازمان دارای یگانگی و تعهد است. حمایت داخلی و آزادی از ترس و تهدید را فراهم می آورد زیرا تهدید به ارتباط خوب و سالم

آسیب می رساند، قابلیت انعطاف را کاهش داده و به جای علاقه به کل نظام، حفاظت از خود را تحریک می کند.

۴-انواع فساد اداری

۴-۱: فساد خرد و کلان :

الف)فساد کلان: فسادی است که توسط مقام های مافوق اداری به صورت بانندی و با ارقام قابل توجه صورت گرفته و بیشتر جنبه فساد سیاسی یا حاکمیتی دارد .
ب)فساد خرد: فسادی است که توسط کارکنان جزء صورت می گیرد .

۴-۲ فساد سازمان یافته و فساد فردی :

الف)در فساد سازمان یافته: وجه (رشوه) مورد نیاز و دریافت کننده در سیستم اداری مشخص است و پرداخت وجه ، انجام کار را تضمین می کند .
۲-در فساد فردی: پایه به چند مأمور دولتی مبالغی پرداخت شود و ضمانتی هم برای اجرای قطعی خواسته رشوه دهنده نیست .

۴-۳ فساد قاعده مند و فساد غالب :

الف)فساد قاعده مند: فسادی است که احتمال کشف و مجازات در آن کاهش و انگیزه های فساد افزایش می یابد .
ب)فساد غالب : فسادی است که سراسر دستگاههای دولتی را فرا گرفته باشد

۵-ویژگی های سازمان سالم از نظر ساعتچی

-کارکنان نسبت به سازمان احساس تعلق می کنند و علاقه مند به اعلام نظرات خود در مورد مشکل هستند زیرا نسبت به حل آنها با خوش بینی اقدام می شود.
-تشریک مساعی به صورت آزاد و داوطلبانه صورت می گیرد. کارکنان آماده برای کمک و همکاری سازنده در جهت نیل به اهداف هستند و در این راستا تلاش زیادی می کنند.

..... ارتقای سلامت اداری در ناجا، آسیب ها و راهکارها (در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب)

-هرگاه بحرانی موسسه را تهدید کند برای رفع آن با یکدیگر متحد شده و خود را موظف به رفع بحران می دانند. کارکنان یکدیگر را به عنوان یک فرد مستعد و توانا برای یادگیری و توسعه می بینند.
-انتقاد گروهی در ارتباط با پیشرفت کار به طور عادی انجام می گیرد. صداقت در رفتار کاملاً مشهود است و کارکنان نسبت به یکدیگر احساس احترام و تعلق دارند و خود را تنها احساس نمی کنند.
-کارکنان کاملاً تحرک دارند. بر اساس انتخاب و علاقه در فعالیت ها مشارکت می کنند و حضور در موسسه برایشان مهم و لذتبخش است. (علاقه مند، ۱۳۸۷: ۱۷)

۶- سازمان سالم از نظر ریچارد بکهارد

-سازمان سالم، نظام واره است. کار سازمان عبارت است از دریافت نیازها و مواد اولیه و تبدیل آن به کالا و خدمات. گروههای ذینفع در سازمان عبارتند از: مالکان و کارکنان، تامین کنندگان، مشتریان واسطه، مصرف کنندگان نهایی کالا و خدمات، رسانه ها و جوامع محل فعالیت سازمان.
-سازمان سالم دارای اندام های نیرومند حسی است که وظیفه آنها دریافت اطلاعات زنده از کلیه اجزاء نظام و تعامل با آنهاست.

-در تشخیص هدف، تواناست، مدیریت آن در جهت رسیدن به چشم انداز آینده سازمان فعالیت می کند.

-بر پایه اصل " اولویت محتوا بر شکل " فعالیت می کند. ساختار و سازو کار سازمان متأثر از هدف ها و وظایف آن است. از این رو از ساختارهای چند بعدی استفاده میکند یعنی ساختار رسمی هر می شکل، تیمها و ساختارهای افقی، ساختار پروژه ای و ساختارهای موقت (مثلاً ساختار لازم برای انجام یک تغییر عمده).

-در سازمان سالم، شوراهای ارتباطی برای ایجاد ارتباط بین تخصص های مختلف فعال هستند. تیم های پیشرفت حرفه ای این سازمان ها، دربرگیرنده هر دو طرف یعنی متخصصان و کاربران خدمات است.

-مدیریت آن اطلاعات محور است اطلاعات انبوه ظرف چند ثانیه دریافت و پردازش می شود. دسترسی به اطلاعات در همه لایه ها و سطوح سازمان و در تخصص ها و مناطق مختلف برای افراد میسر است.
-در سرتاسر مجموعه، ارتباطات به نسبت آزاد و روان است.

-نظام پاداش دهی طوری طراحی شده که پاداش متناسب با کار باشد و سبب رشد و ارتقای افراد گردد.

-ارزیابی مدیران و تیم ها براساس عملکرد و تحقق هدف های سازمان صورت گیرد.

-اصل یادگیری در سازمان حاکم است . تعیین هدف های آموزشی، بخشی از فرآیند تمامی تصمیم گیری هاست.

-آشکارا از نوآوری و آفرینندگی پشتیبانی می کند و در برابر روشها و افکار مختلف و متفاوت، بردبار و متحمل است.

-سیاستهای آن، حاکی از حساسیت در برابر بروز تنش بین نیازهای کاری و خانوادگی است.

-در امور اجتماعی دیدگاهی روشن دارد . شهروندی، جامعه، پاسداری از محیط زیست و طرفداری و حمایت از هنرها جزو سیاست های سازمان تلقی می شود نه فعالیتهای پراکنده و جدا از هم.

-به کارآیی درکار، کیفیت و هوشیاری در امور ایمنی کار، اهمیت می دهد و همواره درصدد بهتر کردن کارها و ایجاد آینده ای درخشان است(فرانسیس هسلین، ۱۳۸۰).

۷-ویژگی های وضعیت ناسالم اداری

وضعیت ناسالم اداری نقطه مقابل سلامت اداری است و به نوعی فقدان هریک از شاخص های سلامت اداری، یکی از ویژگی ها وضعیت ناسالم اداری تلقی میشود. این ویژگی ها عبارتند از:

- ۱-عدم تحقق اهداف و پایین بودن کارایی، کارآمدی و اثربخشی.
- ۲-سطح پایین رضایت ارباب رجوع.
- ۳-از خود بیگانگی کارکنان و پایین بودن رضایت شغلی کارکنان سازمان های اداری، کارکنان ادارات اغلب در فرآیند کار احساس بی قدرت، بی هنجاری، مفهوم نداشتن کار، جدایی از کار و بیزاری از کار می نمایند و از نظر ابزاری(پاداش مادی) و از نظر روانی (تأیید از طرف دیگران، موفقیت شغلی و امنیت شغلی) احساس رضایت نمی کنند.
- ۴-فساد مالی در ادارات، به شکل رشوه، اختلاس، سرقت، پارتی بازی، استفاده از منابع عمومی در جهت اهداف شخصی و غیره.
- ۵-شانه خالی کردن کارکنان از زیر با مسئولیت تصمیم گیری.

..... ارتقای سلامت اداری در ناجا، آسیب ها و راهکارها (در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب)

- ۶- خلأ تجربه و مهارت در نظام اداری (کارکنان با تجربه و قدیمی تر مایل به انتقال مهارت ها و تجربیات خود به کارکنان جوانتر نیستند).
- ۷- کاهش مشروعیت و مقبولیت مدیریت ؛ مدیران چه از نظر کارکنان و چه از نظر ارباب رجوع اغلب مشروعیت و مقبولیت کافی ندارند.
- ۸- پایین بودن قدرت در اختیار مدیریت؛ برای انجام تصمیمات مربوطه اختیار و قدرت کافی ندارند یا اختیار و مسولیت آنها هماهنگ نیست.
- ۹- غیرقابل پیش بینی بودن تصمیمات؛ تصمیمات اغلب سلیقه ای، متکی به فرد و غیرقابل پیش بینی.
- ۱۰- کندی کار (انجام کارهای اداری اغلب سرعت لازم را ندارند).
- ۱۱- فقدان شایسته سالاری و رواج چاپلوسی، تملق و ظاهرسازی.
- ۱۲- حجم وسیع دستگاه اداری از نظر تعداد کارکنان؛
- ۱۳- تضاد بین اهداف سازمانی و اهداف فردی کارکنان؛ کارکنان بین اهداف فردی و سازمانی احساس یگانگی نمی کنند.
- ۱۵- کم کاری کارکنان اداری ؛ ساعات کار مفید آنها بسیار پایین است.

از دیگر شاخصه های نظام اداری ناسالم می توان به موارد زیر اشاره کرد : رخوت و روزمرگی، هزینه تراشی بی فایده، ساختار حجیم و غیرورزیده، ناراضی پروری، ارائه خدمات قطره چکانی و توقعات حداکثری، عدم خودپالایی و فقدان شایسته سالاری و تخصص مداری، تبعیض و رابطه گرایی در جذب نیروی انسانی، پیچدگی قوانین و مقررات و بخشنامه ها و سرریز دستورالعمل های اداری، عدم هدفمندی نظام نظارت و ارزشیابی سرگردانی سیستم تشویق و تنبیه ناآگاهی عمومی از فرآیندهای اداری و بخصوص حقوق فردی و تکالیف سازمان.

۸- عوامل تهدید کننده سلامت نظام اداری

عوامل تهدیدکننده سلامت اداری را می توان به پنج دسته تقسیم کرد. این عوامل عبارت اند از : عوامل اداری و مدیریتی ، عوامل فرهنگی- اجتماعی، عوامل اقتصادی ، عوامل سیاسی - مدنی و عوامل نظارتی. در اینجا به شکل فهرست وار به معرفی این عوامل پرداخته می شود.

۸-۱ عوامل اداری و مدیریتی

- عدم وجود شفافیت و پاسخگویی در فعالیت های نظام اداری؛
- عدم ثبات در مدیریت ها؛
- عدم وجود امنیت شغلی برای کارکنان؛
- اعطای اختیارات بیش از حد به مدیران؛
- چندشغله بودن مدیران (فرهادی نژاد، ۱۱:۱۳۷۹)
- نارسایی، پیچیدگی، تناقض و ابهام در قوانین و مقررات اداری؛
- عدم وجود نظام شایسته سالاری در عزل و نصب ها؛
- بی کفایتی حرفه های کارکنان؛
- ناکارآمدی و ضعف نظام اداری؛
- بانده بازی؛
- عدم وجود نظام های انگیزشی و تشویق و تنبیه در ادارات؛
- ضعف دانش و تخصص مدیران (معاونت اجتماعی و اطلاع رسانی رسانی قوه قضائیه، ۳۱:۱۳۸۰)

۸-۲ عوامل فرهنگی و اجتماعی

- ضعف و نارسایی فرهنگی عموم مردم در مواجهه با سازمان های دولتی (به گونه ای که یا آگاهی های لازم در رابطه با حقوق و وظایف خود را ندارند و یا اگر حق خود را می شناسند قادر یا مایل به پی گیری لازم برای احقاق آن نیستند)؛
- فرهنگ کار ضعیف است، کم کاری و از زیر کار در رفتن و سایر رفتارهای شغلی ناپسند دیگر، ضد ارزش محسوب نمی شوند؛
- افزایش انتظارات جامعه و فرهنگ غلط؛
- استفاده ابزاری از دین و افزایش میزان دورویی و نفاق در کشور؛
- عدم ارائه الگوی اخلاقی و رفتاری مناسب از سوی مدیران؛
- انتظارات و خواسته های نابجای ارباب رجوع مشوق کارکنان در ارتکاب مفاسد اداری است (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ۱۳۸۰:۲۰۹).

۸-۳ عوامل اقتصادی

- مشکلات و مسائل معیشتی کارکنان و عدم تناسب هزینه ها با درآمد آنان؛
- وجود فاصله طبقاتی زیاد بین اقشار مختلف جامعه؛
- نابرابری حقوق و مزایای کارکنان در سطوح یکسان و در سازمان های مختلف؛
- تورم و به تبع آن افزایش فقر؛
- عدم تناسب دریافتی های کارکنان در دو بخش دولتی و غیردولتی؛
- مناسب نبودن سطح زندگی کارکنان با موقعیت اجتماعی آنان که انگیزه ارتکاب فساد اداری را فراهم می کند؛

۸-۴ عوامل سیاسی و مدنی

- فعال نبودن احزاب و تشکل های سیاسی مستقل و ناظر بر فعالیت و عملکرد دولت و نبود فضای سالم رقابتی بین گروه های سیاسی؛
- عدم مشارکت واقعی مردم در اداره امور کشور؛
- مصلحت اندیشی و عدم رسیدگی و برخورد جدی با فساد مدیران ارشد؛
- عدم عزم سیاسی برای مبارزه با فساد اداری.

۸-۵ عوامل نظارتی

- عدم کارآمدی دستگاههای نظارتی؛
- پراکندگی و عدم انسجام دستگاههای نظارتی؛
- عدم وجود مبانی حقوقی مستحکم و متقن برای دستگاه های نظارتی

۹-جایگاه مقابله با فساد در قوانین جمهوری اسلامی ایران

در اولین اصل قانون اساسی، حکومت براساس حق، عدل و قرآن تعریف شده و در اصل سوم، دولت موظف شده است تا با ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی براساس ایمان و تقوا با تمام مظاهر

فساد و تباهی مبارزه کند. در اصل هشتم، "دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر" وظیفه ای همگانی و متقابل قلمداد شده است. این ماده آحاد ملت را از فساد منع می کند و نشانگر نقش مشارکتی مردم در مبارزه با عوامل فساد و تباهی است.

در بندهای ۲ و ۶ اصل چهارم و سوم، بدون ذکر عنوان فساد تدابیر پیشگیرانه مرتبط با آن شرح داده شده است. در اصل چهارم و نهم نیز مهمترین مظاهر فساد مالی ذکر شده است. (حجتی اشرفی، ۱۳۷۵). اصولی که در بردارنده حکم مبارزه با فساد اداری است: این اصول، معمولاً، زمینه ای فراگیرتر را هدف قرار داده است. به عنوان مثال در اصل دوم "نفی هرگونه ستمگری و ستم کشی و سلطه گری و سلطه پذیری، یکی از راه های تأمین اهداف در همان اصل دانسته شده است و در اصل سوم "مبارزه با تمام مظاهر فساد و تباهی" مطرح شده است.

اصولی که برای پیشگیری از فساد اداری وضع شده است: به عنوان مثال، اصل پنجاه و سوم مقرر می دارد: تمام دریافت‌های دولت در حساب های خزانه داری کل متمرکز می شود و همه پرداخت ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می گیرد.

۹-۱- مزایای تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

اقتصاد دولتی و تصدی گری دولت در دهه ۶۰، نبود نظارت کامل، وجود ضعف های کنترلی و حسابرسی داخلی و مستقل، از جمله موارد زمینه ساز مفاسد اقتصادی و اختلاس بوده اند. در دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰، فساد مالی و اقتصادی و اختلاس از محیط اقتصادی کشور، موجب نگرانی مسئولان نظام را فراهم نمود که در نهایت نگرانی های مقام معظم رهبری از فساد مالی و اقتصادی و اعلام سال ۱۳۷۴ به عنوان سال انضباط مالی و صدور فرمان ۸ ماده ای به سران سه قوه درباره مبارزه با فساد در سال ۱۳۸۰ موجب ابلاغ برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از سوی دولت گردید. در نهایت متعاقب الحاق جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مریدا ۲۰۰۳ تمامی این تلاشها و حرکتها منجر به این شد که تدوین قانونی در خصوص ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مورد توجه قانونگذاران ایران قرار گیرد که نهایت امر نیز منجر به تصویب و ابلاغ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ گردید.

در خصوص مزایای این قانون، می توان به موارد ذیل اشاره نمود:

..... ارتقای سلامت اداری در ناجا، آسیب ها و راهکارها (در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب)

- افزایش سطح آگاهی مردم از طریق شفاف سازی فرایند نظام اداری کشور
- شناسایی گلوگاه های فساد با تعیین ساز و کارهای پیشگیری از طریق افزایش کنترل های داخلی در دستگاه های مشمول (ماده ۲ قانون)
- ارتقای سطح پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان
- توجه ویژه به نظارت و کنترل در نظام اداری از طریق مدیران، سرپرستان، مسئولان، بازرسان، حسابرسان، حسابداران، ممیزین، ذیحسابها، ناظرین، سایر و مردم به منظور برخورد با مقوله فساد اداری
- بهره گیری از فناوری اطلاعات و نرم افزارهای رایانه ای و پایگاه های اطلاعاتی
- امکان اندازه گیری میزان سلامت اداری در دستگاه های مشمول با استفاده از شاخص های مصوب
- حمایت قانونی و تامین امنیت و جبران خسارت مخبرین و گزارش دهندگان اطلاعات

۱۰- گام دوم انقلاب و لزوم مبارزه جدی با فساد

مبارزه نکردن با فساد باعث گسترش تبعیض در جامعه شده و به مرور با کاستن از سرمایه اجتماعی _ رابطه میان مردم و حاکمیت اقتدار و عزت ملی را زیر سؤال می برد. مقام معظم رهبری در بیانیه گام دوم انقلاب، در پرتو امید و نگاه خوش بینانه به آینده، هفت توصیه اساسی علم و پژوهش، معنویت و اخلاق، اقتصاد، استقلال و آزادی، عدالت و مبارزه با فساد، عزت ملی و روابط خارجی و مرزبندی با دشمن و سبک زندگی اسلامی را به جوانان دارند. هر یک از این توصیه های یاد شده اهمیت خاص خودش را دارد. ولی توصیه به عدالت و مبارزه با فساد نقطه ثقل آن ها می باشد. اساس حرکت برخی از شش توصیه دیگر یا ثمر بخشی آن ها مشروط به مبارزه با فساد است.

گسترش فساد به ویژه اگر شائبه سیستمی بودن داشته باشد، فعالیت علمی، رشد اخلاقی و معنوی و گسترش سبک زندگی اسلامی را بی ثمر خواهد کرد. عدم مبارزه با فساد اشتیاق به علم آموزی و پژوهش و تحقیق را می خشکاند. اخلاق و معنویت در صحنه اجتماع را به محاق می برد. سرمایه گذاران اقتصادی را فراری می دهد. مبارزه نکردن با فساد باعث گسترش تبعیض در جامعه شده و به مرور با کاستن از سرمایه اجتماعی _ رابطه میان مردم و حاکمیت _ اقتدار و عزت ملی را زیر سؤال می برد. عدم مبارزه با فساد، کار آمدی سبک زندگی اسلامی را به چالش می کشد.

با توجه به واگذاری عمده مسئولیت مبارزه با فساد به قوه قضائیه، این قوه نقش مهمی در اجرایی و عملیاتی شدن این بیانیه دارد. همان گونه که آیت الله رئیسی در مراسم معارفه خود به عنوان رئیس دستگاه قضا به عملیاتی کردن بیانیه گام دوم انقلاب در قوه قضائیه تأکید کردند، قوه قضائیه یکی از دستگاه‌های حاکمیتی است که نقش مهمی در اجرایی شدن این بیانیه، بخصوص در موضوع اجرای عدالت، مبارزه با فساد و جلوگیری از گسترش آن دارد. آیت الله رئیسی در تأکید بر این موضوع، در صفحه مجازی خود نیز استمرار انقلاب را منوط به گسترش عدالت و مبارزه با فساد دانستند. امیدواریم بیانیه گام دوم رهبری سرلوحه فعالیت‌های قوه قضائیه و دیگر دستگاه‌های نظام جمهوری اسلامی و ملت، بخصوص جوانان که مخاطب اصلی این بیانیه هستند، قرار گیرد.

۱۱- راههای ایجاد فساد اداری (در ناجا)

- نقض قوانین و مقررات اداری .
- تغییر و تفسیر قوانین و مقررات و ضوابط اداری .
- تغییر در قوانین و مقررات اداری .
- خودداری ، کند کاری یا کوتاهی در انجام وظایف قانونی در قبال ارباب رجوع .
- تسهیل و یا تسریع غیر عادی در انجام کار برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران
- مشکلات اقتصادی و معیشتی کارکنان

۱-۱ ریشه یابی برخی عوامل سازمانی در ارتقای سلامت اداری در ناجا

- عدم وجود شفافیت و پاسخگویی در فعالیت های نظام اداری : هرچه در یک سیستم باز ، عدم شفافیت و پاسخگویی نسبت به ارباب رجوع و کل مجموعه و خصوصاً به سیستم های نظارتی بیشتر باشد به همان تناسب فساد اداری افزایش خواهد یافت وبالعکس هرچه ضریب پاسخگویی در یک سیستم بیشتر باشد فساد اداری کمتری در آن سازمان جریان خواهد داشت. البته باید توجه داشت که این مهم در سطوح عالی سازمان از اهمیت بیشتری برخوردار می باشد و هر چه مدیران عالی بیشتر به این موضوع متعهد و ملتزم باشند سطوح میانی و اجرایی نسبت به سازمان و ارباب رجوع و حتی مافوق های خود پاسخگوتر خواهند بود . تغییر و تفسیر قوانین و مقررات و ضوابط اداری .

..... ارتقای سلامت اداری در ناجا، آسیب ها و راهکارها (در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب)

- عدم وجود امنیت شغلی برای کارکنان .
- نارسایی ، پیچیدگی ، تناقض و ابهام در قوانین و مقررات اداری .
- عدم وجود نظام شایسته سالاری در عزل و نصب ها : یکی از مهمترین عوامل بروز فساد اداری از لحاظ رفتار سازمانی ، نبود فضای شایسته سالاری در منصب های سازمانی است .
- ناکارآمدی وضعف نظام اداری .
- ضعف آموزشی حرفه ای کارکنان .
- باند بازی .
- عدم وجود نظام های صحیح انگیزشی و تشویق ها و تنبیه ها.
- ضعف دانش و تخصص مدیران

۱۱-۱-۱ پیشنهاد ها در جهت کاهش بروز عوامل سازمانی ترویج فساد در سازمان (ناجا)

- شفاف سازی قوانین .
- استقرار نظامهای سنجش عملکرد کارکنان .
- شایسته سالاری در عزل و نصب ها .
- مشارکت دادن کارکنان در اداره امور.
- ملزم ساختن واحدها به پاسخگویی .

۱۱-۲ ریشه یابی برخی عوامل فرهنگی و اجتماعی فساد اداری

- ضعف وجدان کاری و انضباط اجتماعی .
- رواج مادی گرایی .
- قوی بودن پیوندهای فAMILI و قبیله ای .
- سطح پایین اخلاقیات در جامعه .
- فقدان فرهنگ پاسخ گویی .
- نقص مجموعه نظارت های حسابرسی و اطلاعات نامربوط .
- مشکلات اقتصادی و ایجاد فاصله در طبقات اجتماعی(مقایسه کارکنان ناجا با سایر اقشار مردمی

۱۱-۲-۱ راهکارهای پیشنهادی برای پیشگیری از عوامل فساد فرهنگی، اجتماعی در سازمان (ناجا)

-ترویج فرهنگ اسلامی .

- ترویج فرهنگ وظیفه شناسی و وجدان کاری .

- آگاه ساختن مردم به قوانین و مقررات و حقوق شهروندی .

- افزایش سطح اطلاع رسانی به مردم و ارتقای پاسخ گویی دستگاههای اجرایی

-توجه جدی و کارشناسی شده به وضعیت معیشت پرسنل ناجا و خصوصا کارکنانی که بصورت مستقیم با شهروندان در ارتباط بوده و احتمال فساد بیشتر می باشد.

۱۲- رویکرد مدیریتی موثر(عدالت سازمانی) در بهبود سلامت اداری کارکنان ناجا

یکی از عوامل درون سازمانی موثر در بهبود سلامت اداری در سازمان پلیس، فرآیند مدیریت در کل سازمان است که می تواند در ریشه کنی تخلفات اداری نقش موثری داشته باشد. یکی از مولفه های مدیریتی، عدالت در برخورد با کارکنان(عدالت سازمانی) است. بر اساس نظریه عدالت رویه ای، هنگامی که افراد رویه های جاری تصمیم گیری در زمینه درآمدها را عادلانه بدانند، انگیزه بیشتری برای عملکرد بهتر خواهند داشت(رضائیان، ۱۳۸۴: ۴۷). معیار بودن عدالت در مدیریت بدین معناست که برای همه، امکانات مساوی برای پیشرفت و تعالی فراهم شود و هرکس به آن چه استحقاق دارد دست یابد و در وضع و اجرای آن رعایت مساوات بشود و تبعیضی بر کسی نرود و تفاوت ها و امتیازات بر مبنای صلاحیت و استحقاق باشد(دلشاد تهران، ۱۳۹۰: ۲۴۷). همچنین افراد به کیفیت برخورد با آنان در روابط متقابل شخصی و هم چنین جنبه های فراگرد تصمیم گیری حساس اند. این نوع عدالت بر نگرش و رفتارهای گوناگون کارکنان اثر می گذارد. آنچه مشخص است این که اگر فرماندهان و مدیران در عمل پایبند اصل مساوات نباشند و همه را به یک چشم بنگرند و تبعیض روا دارند، بهترین زمین و اسباب یاس و ناامیدی کارکنان را فراهم خواهند کرد و این امر مهم ترین علت تباهی و سقوط سازمان هاست و هیچ سازمانی نمی تواند در چنینی اوضاع و احوالی به هدف های اصلاحی خود دست یابد(احمدی بالاهی، ۱۳۹۴: ۹۹).

نتیجه گیری

براساس مواردی که گفته شد روشن می گردد که در موارد متعددی به دلیل وجود مشکلات اجرایی، اجرای قانون ارزشمند ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با موانع جدی مواجه شده است که در عمل باعث بی تأثیر بودن آن در مقوله بسیار مهم مبارزه همه جانبه با فساد گردیده است. باید در نظر داشت عدم اجرای قانون و تاخیر در ایجاد زیر ساخت های لازم برای اجرای آن در شمای کلی موجب عدم تحقق اهداف تبیین شده در سیاست های کلی نظام اداری کشور، از دست رفتن فرصت ها و افزایش فساد در جامعه خواهد شد.

عوامل موثر بر ارتقای سلامت اداری در قالب سه دسته عوامل ساختاری که به ماهیت نظام اداری کشور بر می گردد، فرهنگ

سازمانی، که بنا به اهمیت آن در یک دسته جداگانه مورد بررسی قرار گرفت و نقش بازرسی در ارتقای سلامت و مبارزه با فساد

اداری مورد بررسی و تحلیل قرار گرفت.

برای دستیابی به سلامت اداری می باید ریشه ها و اصولی که منجر به آن می شود را بررسی کرد. مشکلات ساختاری نظام اداری می تواند مانع تحقق کلیه تلاش ها در جهت تحقق سلامت و کارآمدی نظام اداری شود. و هرچه فرهنگ سازمان به سمت فرهنگی قوی و سازنده تمایل یابد انتظار بروز سلامت اداری نیز افزایش می یابد. دستگاههای نظارتی و بازرسی نیز نقش اساسی را در شناسایی نقاط فسادخیز، مبارزه با فساد اداری و ارائه راهکار جهت کاهش فساد و در نهایت تحقق سلامت و کارآمدی نظام اداری خواهد داشت.

منابع

- احمدی بالادهی، سیدمهدی و همکاران(۱۳۹۵)، شناسایی و اولیوت بندی عوامل رفتاری موثر بر ارتقای سلامت اداری کارکنان فرماندهی انتظامی استان مازندران، فصل نامه دانش انتظامی مازندران، ۴(۲۷)، ۹۱-۱۱۸.
- آلموند، گابریل ، جونپور جی. بینگهام ، رابرت جی مونت (۱۳۶۷)، سیاست تطبیقی، ترجمه علیرضا طیب، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- احمدی، سید علی اکبر (۱۳۷۹)، تعامل نظام بهره وری و یادگیری مستمر با سلامت نظام اداری ، مجموعه مقالات همایش سلامت نظام اداری، انتشارات دانشگاه فردوسی مشهد.
- الحسینی، سید حسن (۱۳۸۰)،سنجش بالندگی سازمان ها با رویکرد تحلیلی -کاربردی، چاپ اول، تهران، نشر بهاریه.
- یونوات، لیک(۱۳۹۳)، همایش ملی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد متحد، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل،تهران.
- دلشاد تهرانی، مصطفی(۱۳۹۰)، دلالت دولت: آیین نامه حکومت و مدیریت در عهدنامه مالک اشتر.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر(۱۳۸۴)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، تهران، گنج دانش، چاپ دوم.
- حجتی اشرفی، غلامرضا(۱۳۷۵)، مجموعه قوانین اساسی - مدنی، چ دوم، نشر گنج دانش.
- حسینی هاشم زاده، حبیبی و آقاجعفری، داود، لیلی و مهدیه (۱۳۹۳)،بررسی علت‌های قانونی و قضایی فساد و ارزیابی وضعیت راهبردهای قانونی قضایی برای مبارزه با فساد، مجموعه مقالات همایش ملی پلیس و ارتقای سلامت اداری، تهران :بازرسی کل ناجا، مرکز تحقیقات کاربردی
- رز-آکرمن سوزان(۱۳۸۲)، فساد و دولت :علت ها، پیامدها و اصلاحات .ترجمه حسین راغفر انتشارات نقش و نگار.
- رضائیان، علی(۱۳۸۴)، انتظار و عدالت در سازمان(مدیریت رفتار سازمانی پیشرفته)،۴۹-۴۱.
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۰)، برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (حکومت)، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، نشر زحل، چاپ اول.
- عباس زادگان ، محمد (۱۳۸۳)، فساد اداری، تهران، دفتر پژوهش های فرهنگی.

..... ارتقای سلامت اداری در ناجا، آسیب ها و راهکارها (در پرتو بیانیه گام دوم انقلاب)

- قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰).

- غلامی، اسماعیل و حجت طاهری گودرزی، مشکلات ساختار اداری در ایران سایت جامع مدیر پار، (۱۳۸۹).

- کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد..

- کنوانسیون مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی پالمو ۲۰۰۰.

- فرانسیس هسلبین، مارشال گلداسمیت، ریچارد بکهارد (۱۳۸۳)، سازمان فردا، جلد اول مجموعه مقالات، اثری از بنیاد پیتر دراگر، ترجمه فضل اله امینی، تهران انتشارات، مدیریت فردا.

- معاونت اجتماعی و اطلاع رسانی قوه قضائیه (۱۳۸۰)، علل بروز مفاسد اقتصادی و راه کارهای مبارزه با آن، تهران، انتشارات قوه قضائیه.

- متحدیان، رحیم، (۱۳۹۰)، دور ه ی آموزشی ارتقای س المت اداری و مبارزه با فساد، تهران، فرآزما پردازش، چاپ اول.

- هرمزی زاده، محمد علی (۱۳۹۱)، سنجش سلامت اداری پلیس پیشگیری مراکز استانها، تهران : بازرسی کل، مرکز تحقیقات کاربردی

- Civil Law Convention on Corruption, Council of Europe, Strasburg, 1999, Article 2.

-Garner, Bryan A, Black's Law Dictionary, USA, Thomson West, third pocket edition, 2011.

-Merriam-Webster's Collegiate Dictionary, USA, Merriam-Webster Incorporated Springfield, eleventh edition, 2008.

-Transparency International (TI).

-World Bank, Helping Countries Combat Corruption; The Role of the World Bank,

Washington D.C. 1997, p. 8.