

مدل تلفیقی توانمندسازی منابع انسانی برای مقابله با فساد اداری

مجید پسران قادر*

فرحناز بابرنا**

چکیده

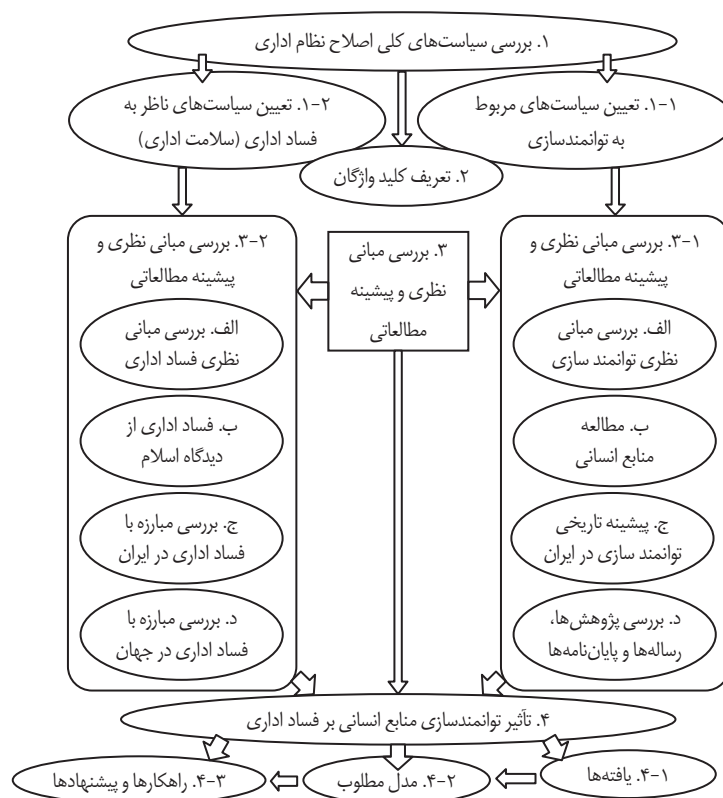
پژوهش حاضر در حوزه توانمندسازی منابع انسانی و تأثیر آن در پایش و کنترل فساد اداری برای برخورداری از سلامت در نظام اداری کشور صورت گرفته است. نخست، گزارش به تحلیل تحقیقی سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری می‌پردازد. آنگاه سیاست‌های مرتبط با موضوع پژوهش را تعیین و مؤلفه‌ها و شاخص‌های تشکیل‌دهنده آنها را برمی‌شمرد. از آنجا که این پژوهش کاربردی و از نوع توصیفی و کتابخانه‌ای است، پس از ارائه تعریف‌ها و مفاهیم کلیدی واژگان به رویکردها، مدل‌ها و مطالعات انجام یافته درباره توانمندسازی نیروی انسانی و مدل عملیاتی توانمندسازی مدیران می‌پردازد، سپس تعریف فساد اداری و انواع این مسئله خطیر و بحران‌زا در ایران و جهان تبیین و بررسی می‌شود. در پایان، بر پایه یافته‌های پژوهش مدل مطلوب برای ارتقای توانمندی مدیران به منظور سالم‌سازی نظام اداری و پایش فساد اداری و راهکارهای عملی ارائه می‌شود.

واژه‌های کلیدی: توانمندسازی، شایستگی، تخصص، دانش، مهارت، رشد معنوی، فساد اداری.

مقدمه

توانمندسازی، فرایندی است که مستلزم صرف زمان و انرژی است، در عین حال مستلزم تعهد همه مدیران و دیگر عناصر سازمانی نیز هست. با توجه به اهمیت و جایگاه مفهوم توانمندسازی و ضرورت آن و با توجه به گستردگی نظام اداری و با اذعان به وجود نارسایی‌های اساسی در سلامت سازمان‌های دولتی و به‌طور کلی نظام اداری کشور و تأکید سیاست‌های کلان اصلاح نظام اداری بر افزایش کارآمدی و سلامت نظام اداری در برزش و تناسب چشم‌انداز پیشرفت عدالت-بنیان افق ۱۴۰۴ کشور، انجام پژوهشی به منظور رشد و ارتقای ظرفیت‌ها و قابلیت‌های منابع انسانی عموماً و مدیران، به‌ویژه به مثابه حیاتی‌ترین و راهبردی‌ترین عنصر تأثیرگذار در هدف یادشده ضرورت می‌یابد.

فرایند جریان این بررسی و پژوهش



شکل ۱: نمودار فرایند پژوهش

۱. بررسی سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری

۱-۱. متن اصل سیاست‌های کلی نظام اداری

متن سیاست‌های کلی نظام اداری که به رؤسای قوای سه گانه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام و رئیس ستاد کل نیروهای مسلح ابلاغ شده است، بدین شرح است:

۱. نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی؛

۲. عدالت محوری در جذب، تداوم خدمات و ارتقای منابع انسانی؛

۳. بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی به منظور جذب نیروی انسانی توانمند، متعهد و شایسته و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای؛

۴. دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران؛

۵. ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی و بهسازی و ارتقای سطح دانش، تخصص و مهارت‌های آنان؛

۶. رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات با تأکید بر عملکرد توانمندی، جایگاه و ویژگی‌های شغل و شاغل و تأمین حداقل معیشت با توجه به شرایط اقتصادی و اجتماعی؛

۷. زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه یافته و مناطق محروم؛

۸. حفظ کرامت و عزت و تأمین معیشت بازنشستگان و مستمری بگیران و بهره‌گیری از نظرات و تجارب مفید آنها؛

۹. توجه به استحکام خانواده و ایجاد تعادل بین کار و زندگی افراد در نظام اداری؛

۱۰. چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز؛

۱۱. انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری؛

۱۲. توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری؛

۱۳. عدالت محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری؛

۱۴. کل‌نگری، همسوسازی، هماهنگی و تعامل اثربخش دستگاه‌های اداری به منظور تحقق اهداف فرابخشی و چشم‌انداز؛

۱۵. توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی؛
۱۶. دانش بنیان کردن نظام اداری از طریق به کارگیری اصول مدیریت دانش و یکپارچه سازی اطلاعات، با ابتناء بر ارزش های اسلامی؛
۱۷. خدمات رسانی برتر، نوین و کیفی به منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم؛
۱۸. شفاف سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه مند مردم به اطلاعات صحیح؛
۱۹. زمینه سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت های مردمی در نظام اداری؛
۲۰. قانونگرایی، اشاعه فرهنگ مسئولیت پذیرش اداری و اجتماعی، پاسخگویی و تکریم ارباب رجوع و شهروندان و اجتناب از برخورد سلیقه ای و فردی در کلیه فعالیت ها؛
۲۱. نهادینه سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت داری، صرفه جویی، ساده زیستی و حفظ بیت المال؛
۲۲. تنظیم روابط و مناسبات اداری براساس امنیت روانی، اجتماعی، اقتصادی، بهداشتی، فرهنگی و نیز رفاه نسبی آحاد جامعه؛
۲۳. حفظ حقوق مردم و جبران خسارت های وارده بر اشخاص حقیقی و حقوقی در اثر قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات خلاف قانون و مقررات در نظام اداری؛
۲۴. ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری، بهره گیری از امکانات فرهنگی و به کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات؛
۲۵. کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه سازی اطلاعات؛
۲۶. حمایت از روحیه نوآوری و ابتکار و اشاعه فرهنگ و بهبود مستمر به منظور پویایی نظام اداری. مخاطبان محترم این سیاست ها (رؤسای محترم سه قوه، نیروهای مسلح، مسئولان نهادهای غیردولتی) موظفند زمان بندی مشخص برای عملیاتی شدن آن را تهیه و پیشرفت آن را در فواصل زمانی معین گزارش نمایند (مجمع تشخیص مصلحت نظام، ۱۳۸۹).
- توضیح این نکته لازم است که موارد پیشنهادی سیاست های کلی نظام اداری پس از بررسی کارشناسی در دبیرخانه و شورای مجمع در سال ۱۳۸۶ و جمع بندی آنها و به محضر مقام معظم رهبری تقدیم شد.

۱-۲. پیش فرض‌های تحقیق در مورد سیاست‌ها

۱. پشت این مجموعه ۲۶گانه سیاست‌ها، یک «مدل ذهنی» از نظام اداری و یک «نظریه مدیریت امور عمومی» نهفته است.	
۲. سیاست‌گذاران با اشراف بر اسناد بالادستی، این سیاست‌ها را استخراج و ابلاغ کرده‌اند.	
۳. سیاست‌گذاران به معضلات فعلی نظام اداری کشور، آگاه بوده و با توجه به این آسیب‌شناسی، این سیاست‌ها را ارائه داده‌اند.	
۴. انتظار سیاست‌گذاران با ابلاغ این سیاست‌ها، از دستگاه‌های اجرایی، تدوین سیاست‌های اجرایی و رده‌های پایین‌دستی این سیاست‌های کلی است، که به اجرای این سیاست‌ها منجر می‌شود. (از مجریان انتظار این نیست که به جای آنها بنشینند و از نو به بررسی اسناد فرادستی بپردازند)	
۵. سیاست‌گذاران از به‌کاربردن واژه‌ها و اصطلاحات کلیدی در این سیاست‌ها، تعریف‌ها و مفاهیم مشخصی را در نظر داشته‌اند.	
۶. جایگاه سیاست‌ها در سلسله مراتب اسناد بالادستی و نسبت آن با اسناد پایین‌دستی بدین قرار است:	
الف) مبانی اسلامی	قرآن احادیث و روایات
ب) اسناد فرادستی	قانون اساسی الگوی پیشرفت اسلامی-ایرانی چشم‌انداز ۱۴۰۴ سیاست‌های کلی...
ج) اسناد پایین‌دستی	قوانین-...

۱-۳. تعیین سیاست‌های مربوط به توانمندسازی

با بررسی همه جانبه سیاست‌های کلی نظام اداری مربوط به موضوع توانمندسازی شاخص‌های کلیدی به مثابه مؤلفه‌های سازنده آن تعیین و در جدول پی آمده ارائه می‌شود.

شاخص‌های کلیدی احصا شده از سیاست‌های کلی نظام اداری مرتبط
با موضوع توانمندسازی منابع انسانی (کارکنان و مدیران)

۱	توانمندسازی کارکنان	دانش‌گرایی (۵ و ۴)، مهارت‌افزایی (۵)، رشد معنوی (۵)، تخصص (۵)
۲	توانمندسازی مدیران	دانش‌گرایی (۴)، پاسخگویی (۲۰)، شایسته‌سالاری اخلاق‌گرا (۴)، رشد معنوی (۵)

۱-۴. تعیین سیاست‌های ناظر به فساد اداری (سلامت اداری)

با بررسی همه جانبه سیاست‌های کلی نظام اداری مربوط به موضوع سلامت اداری (کنترل فساد) شاخص‌های کلیدی به مثابه مؤلفه‌های سازنده آن تعیین و در جدول ذیل ارائه می‌شود:

شاخص‌های کلیدی احصاء شده از سیاست‌های کلی نظام اداری مرتبط با موضوع فساد اداری (سلامت اداری)

۱	فساد اداری	سلامت اداری (۲۴)، شفاف‌سازی (۱۳ و ۱۸)، اخلاق‌گرایی (۲۴)، (۲۴)، حسابرسی (۲۳)، حفظ حقوق مردم (۲۳)، تخلف‌زدایی (۲۴)
---	------------	--

۲. تعریف کلید واژگان

با توجه به این که در حوزه ادبیات توانمندسازی و سلامت اداری و به بیان دیگر، فساد اداری با واژگان مختلفی سروکار داریم، لازم است شماری از این واژگان تعریف شوند. بعضی واژگان نظیر «آموزش» و «توسعه» از ابزارهای اصلی توانمندسازی هستند؛ بعضی واژگان نظیر «رشد معنوی»، «دانش»، «مهارت» و «تخصص» که مطابق با سیاست‌های کلی نظام اداری ابعاد توانمندسازی هستند، باید تعریف شوند، همچنین لازم است شماری دیگر از واژگان به منظور تسهیل در درک تفاوت‌های مفهومی واژگان تعریف شوند. تعریف واژگان به شرح ذیل است:

- تخصص (Expertise): مجموعه منحصراً به فرد از دانش، مهارت‌ها و شایستگی‌هایی می‌باشد که پایه‌های اصلی رشته یا حوزه کاری را شکل می‌دهند (Sen, 2008)؛
- دانش (Knowledge): دانش، نشان‌دهنده آشنایی با اصول و روش‌های کلی در حوزه اطلاعاتی مربوط است. به بیان دیگر، دانش شامل مجموعه‌ای از اصول و حقایقی است که در حل مسائل و موضوعات مربوط به شغل به کار گرفته می‌شود (www.onetcenter.org)؛
- مهارت (Skill): مهارت، توانایی انجام کار به درستی است. مهارت در واقع، تبحر در انجام وظایف شغلی ناشی از کسب تجربه در طی زمان است (www.onetcenter.org)؛
- شایستگی (Competency): شایستگی شامل دانش، مهارت‌ها و توانایی‌های مورد نیاز برای انجام موفقیت‌آمیز فعالیت‌های کلیدی در شغل است (www.onetcenter.org)؛
- رشد: توانایی، شایستگی و لیاقت اداره و نگهداری و بهره‌برداری از سرمایه‌ها و امکانات مادی یا معنوی است که به فردی سپرده شده است. به سخن دیگر، رشد یعنی قدرت اداره و قدرت بهره‌برداری از امکانات و سرمایه‌ها (مطهری، ۱۳۶۸، ص ۷۵)؛
- رشد معنوی: رشد و ارتقا در جهت خدایی شدن انسان است. به سخن دیگر، رشد معنوی به معنای تقرب به خدا و به رنگ خدا درآمدن است (تفسیر المعین، ۱۳۸۵، ص ۲۲۰)؛
- تعریف مفهومی توانمندسازی (Empowerment): ایجاد مجموعه ظرفیت‌های لازم در کارکنان برای قادر ساختن آنها به ایجاد ارزش افزوده در سازمان و ایفای کارا و اثربخش نقش و مسئولیتی که در سازمان بر عهده دارند (Conger and Kanungo, 2002:13)؛
- تعریف عملیاتی توانمندسازی (Empowerment): توانمندسازی، فرایندی است شامل

روش‌ها و اقدامات بیرونی و درونی برای ایجاد و توسعه دانش، نگرش، انگیزش، توانایی و رشد معنوی منابع انسانی به منظور تعالی منابع انسانی و افزایش بهره‌وری سازمانی (پسران قادر و همکاران، ۱۳۹۱، ص ۱۸)؛

— فساد اداری: آن دسته از فعالیت‌های کارکنان و مسئولان دولت است که اولاً، به منافع عمومی لطمه بزند و ثانیاً، هدف از انجام آنها، رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام‌کننده) یا شخص ثالثی باشد که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، ص ۱۷)؛

— تعریف عملیاتی فساد اداری: هرگونه فعل یا ترک فعلی است که از سوی هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که به عمد و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد سازد، نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی (نبئی، ۱۳۹۲، ص ۴).

۳. بررسی مبانی نظری و پیشینه مطالعاتی

در این بخش، به بررسی مبانی نظری شامل رویکردها، مدل‌ها، پیشینه نظری و تجربه تاریخی در دو قلمرو موضوعی توانمندسازی منابع انسانی (مدیران) و سلامت اداری و کنترل فساد می‌پردازیم.

۳-۱. بررسی مبانی نظری و پیشینه مطالعاتی توانمندسازی

از توانمندسازی به صورت‌های مختلف در پیشینه منابع انسانی سخن به میان آمده است. در دهه ۱۹۵۰م منابع علمی مدیریت آکنده از این مطلب بود که مدیران باید در قبال کارکنان رفتار دوستانه داشته باشند (روابط انسانی)، در دهه ۱۹۶۰م مطرح شد که مدیران باید نسبت به نیازها و انگیزه‌های کارکنان حساس باشند (آموزش حساسیت).^۱ در دهه ۱۹۷۰م مدیران باید از کارکنان کمک می‌طلبیدند (درگیرکردن کارکنان در امور سازمان) و در دهه ۱۹۸۰م مدیران باید تشکیل گروه می‌دادند و سیاست تصمیم‌گیری جمعی را دنبال می‌کردند (حلقه‌های کیفیت)؛^۲ پیگیری این موضوعات در دهه ۱۹۹۰م و پس از آن بیانگر این است که مدیران باید بیاموزند که چگونه توانمندسازی را گسترش دهند. مفهوم توانمندسازی ابتدا در علم جامعه‌شناسی لوین (۱۹۵۱) و

1. Sensitivity Training

2. Quality Circle

بحث غنی‌سازی هرزبرگ (۱۹۵۹-۱۹۶۸) در افزایش کنترل و تصمیم‌گیری یک فرد در کار و پژوهش در مورد از خود بیگانگی از سوی سی من^۱ (۱۹۵۹)، مطرح شد. به علاوه، کانتر و تانن بوم^۲ (۱۹۶۸)، توانمندسازی را به‌عنوان مشارکت در قدرت و کنترل که اثربخشی سازمانی را افزایش می‌دهد، مطرح می‌کنند، همچنین بک هارد^۳ (۱۹۶۹) و نیلسون (۱۹۸۶) بعد تیمی آن را بررسی کرده‌اند و بحث مشارکت کارکنان از سوی لولر^۴ (۱۹۹۲) مطرح شد. کانتر (۱۹۷۷)، بلاک^۵ (۱۹۸۷) و بنیس (۱۹۸۹) راهبردی که زیردستان را به‌عنوان جزء اثربخش سازمانی یا مدیریتی، توانمند می‌کند، توانمندسازی نامیده‌اند. سولیوان^۶ (۱۹۹۴)، عنوان می‌کند که تا سال ۱۹۹۰م از توانمندی به‌عنوان مدیریت مشارکت‌جو، مدیریت کیفیت جامع، توسعه فردی، حلقه‌های کیفیت و برنامه‌ریزی راهبردی سخن به میان آمده است. از سال ۱۹۹۰م، به بعد تعریف‌های دقیق‌تری از توانمندسازی ارائه شده و جنبه فردی و سازمانی آن مطرح شده است. محققان دیگر از زوایای مختلف به آن نگریسته‌اند. برای مثال خودکنترلی، خودمدیریتی شغلی، تیم‌سازی، سیستم‌های مبتنی بر عملکرد و... همگی تواناسازی یا توانمندسازی خوانده شده‌اند.

۳-۱-۱. بررسی مبانی نظری توانمندسازی

الف) رویکردهای توانمندسازی

با دقت در گرایش‌های گوناگونی که در مدل‌ها و تعریف‌های توانمندسازی تجلی یافته است، می‌توان آنها را در قالب چهار رویکرد گروه‌بندی کرد. این چهار رویکرد عبارت‌اند از:

- رویکرد ارتباطی (ساختاری) (توانمندسازی سخت یا بیرونی)؛
- رویکرد انگیزشی (روان‌شناختی) (توانمندسازی نرم یا درونی)؛
- رویکرد معنویت‌گرا (معناگرا)؛
- رویکرد ترکیبی؛

- رویکرد ارتباطی (ساختاری)

از منظر این دیدگاه، توانمندسازی فرایندی است که از طریق آن یک رهبر یا مدیر سعی در تقسیم قدرت و اعطای اختیارات بیشتر به کارکنان برای اتخاذ تصمیم‌های لازم را دارد، بی‌آنکه در ابتدا به تأیید مقامات بالاتر سازمان برسد (Conger & Kanungo, 1998, pp.471). برخی مدل‌های

1. Seeman
3. Beckhard
5. Block

2. Kanter and Tannenbaum
4. Lawler
6. Sullivan

این رویکرد عبارت‌اند از: مدل بلانچارد و همکاران، مدل کانگر و کانگو مدل نولر، مدل اسکات و ژافه، مدل فورد و فوتلر، مدل باون و لاولر، مدل آلبرت باندورا.

– رویکرد انگیزشی (روان‌شناختی)

به نظر صاحب‌نظران این رویکرد، توانمندسازی ریشه در عوامل روانی و تمایلات انگیزشی افراد دارد. هر استراتژی‌ای که به افزایش حق تعیین فعالیت‌های کاری (خودتصمیم‌گیری) و کفایت نفس کارکنان منجر شود، توانمندی آنها را در پی خواهد داشت. برخی مدل‌های این رویکرد عبارت‌اند از: مدل توماس و ولتهوس، مدل ککس و پارسونز، مدل اسپریتزر، مدل رابینز، مدل یاهیا ملهم، مدل چهار مرحله‌ای توانمندسازی تری ویلسون.

– رویکرد معنویت‌گرا (معناگرا)

براساس رویکرد معنویت‌گرا، عوامل روحی و معنوی نسبت به متغیرهای ساختاری، رفتاری و زمینه‌ای نقش و اهمیت بیشتری دارند و برای توانمندسازی افراد باید نگاهی به عوامل غیرمادی داشته باشیم (مهرابی، ۱۳۸۹، ص ۷۰). برخی مدل‌های این رویکرد عبارت‌اند از: مدل یوگا، مدل معنویت درکار، مدل رهبری معنوی، مدل معنویت در سازمان.

– رویکرد ترکیبی

براساس این رویکرد، توانمندسازی موضوعی چند وجهی است و نمی‌توان صرفاً بر پایه یک مفهوم خاص به بررسی آن پرداخت. توجه به ابعاد ساختاری، انگیزشی یا عوامل درونی به تنهایی ما را به مقصود نمی‌رساند از همین رو، توانمندسازی را به‌عنوان پدیده‌ای می‌دانند که دارای ابعاد مختلفی است. برخی مدل‌های این رویکرد عبارت‌اند از: مدل راهبردی، مدل سازه‌های اثربخشی، مدل تلفیقی، مدل سیستمی (مدل سه شاخگی «۳C»)، مدل چندعاملی.

ب) مدل‌های توانمندسازی

این مدل‌ها، ما را در شناخت هر چه بیشتر و کامل‌تر شاخص‌های توانمندسازی کارکنان یاری داده و کمک می‌کند تا به الگویی جامع در زمینه توانمندسازی دست یابیم. مدل‌های موجود در نوشتارهای توانمندسازی را می‌توان در قالب چهار رویکرد پیش‌گفته (ساختاری، روان‌شناختی، ترکیبی و معنویت‌گرا) دسته‌بندی کرد. در ادامه به برخی دیگر از مهم‌ترین مدل‌ها اشاره می‌شود:

دیگر مدل‌های توانمندسازی

افزون بر مدل‌های یادشده، اندیشمندان دیگری با ارائه مدل‌های منحصر به فرد که متمایز از مدل‌های فعلی بودند سعی در بسط مفهومی توانمندسازی داشته‌اند از بین این مدل‌ها می‌توان به مدل فرایندی، مدل شناختی و مدل توانمندسازی در نظام ارزشی اسلام اشاره کرد.

الف) مدل فرایندی توانمندسازی

این مدل، با اتخاذ نگرش سیستمی و فرایندی، سعی در تبیین مفهوم توانمندسازی دارد. در این مدل، توانمندسازی در بردارنده سه تغییر عمده در طرز تلقی هر فردی در سازمان است: یکم، حرکت به سوی فرایند توانمندسازی: یک گروه کاری باید -افزون بر دستیابی به اهدافش- در مورد چگونگی دستیابی به آنها نیز بیندیشد (آگاهی از انجام دادن امور را توسعه دهد). دوم، حرکت به سوی مسئولیت: در سازمان توانمند، هر کسی همان مسئولیتی را دارد که در سازمان سنتی به رهبر سازمان داده می‌شود. اگر فردی اظهارنظری کند یا ایده‌ای ارائه دهد، دیگران در عین اینکه به آن احترام می‌گذارند، در جستجوی ایده‌ها و راهکارهای دیگری نیز خواهند بود. سوم، حرکت به سوی یادگیری: در سازمان توانمند، انسان‌ها می‌خواهند عمل کنند، مسائل را بررسی و حل و فصل کرده، ریسک بپذیرند، اظهارنظر کنند و با یکدیگر همکاری داشته باشند.

مرحله (۱)	مرحله (۲)	مرحله (۳)	مرحله (۴)	مرحله (۵)
شناسایی شرایطی که به ایجاد حالت روحی-روانی احساس برخورداری نبودن از قدرت در افراد منجر می‌شوند.	به‌کارگیری راهبردها و راهکارهای مدیریتی	فراهم آوردن اطلاعات مربوط به خودباوری زبردستان از طریق منابع چهارگانه	نتایج حاصل از تجربه توانمندسازی زبردستان	منجر می‌شود به آثار رفتاری چون:
- عوامل سازمانی - سرپرستی - سیستم پاداش - ماهیت شغل	- مدیریت مشارکتی - هدف‌گذاری - الگوسازی - پرداخت مبتنی بر شایستگی - غنی‌سازی شغلی	- تجربه‌های موفق شخص در شغل خود - الگوسازی تجربه‌های موفق - مشوق‌های گفتاری	- تقویت انتظار - تلاش - عملکرد - نتیجه در افراد - تقویت احساس مفیدبودن در سازمان	- ابتکار عمل در راه - دستیابی به اهداف - وظیفه‌ای و تداوم - تلاش در این مسیر
رفع شرایطی که در مرحله (۱) عنوان شد.				

شکل ۲: مدل فرایندی توانمندسازی (پسران قادر و همکاران، ۱۳۹۱، ص ۴۸)

ب) مدل شناختی توانمندسازی

در یک نگاه کلی، الگوشناختی توانمندسازی شبیه توالی یادگیری اجتماعی، مرکب از: محرک، ارگانیزم، رفتار و نتایج یا S-O-B-C است. اما تمرکز عمده این الگو بر فرایندهای شناختی میان افراد است. بنابراین، نتایج و محرک در قالب یک جزء بیرونی واحد با عنوان «رویدادهای محیطی»

خلاصه شده‌اند. در حالی که، شناخت بین فردی (یعنی بخش ارگانیزم پارادایم S-O-B-C) در قالب چندین جزء توسعه داده شده است.

نگاهی به آرای اندیشمندان مختلف نشان می‌دهد که سازمان‌ها به‌طور یکسان به توانمندسازی نمی‌پردازند، هر سازمانی در راستای راهبردها و خط‌مشی‌های خود به اجرای برنامه‌های توانمندسازی می‌پردازد، اما هسته مشترک، نیاز به توانمندسازی کارکنان است که در همه سازمان‌های امروز کم و بیش حس می‌شود. نکته دیگر اینکه، هر کدام از اندیشمندان از زوایای مختلف مفهوم توانمندسازی را بررسی کرده‌اند، به نحوی که تلاش‌ها در شناخت فرایند توانمندسازی یاری‌رسان است.

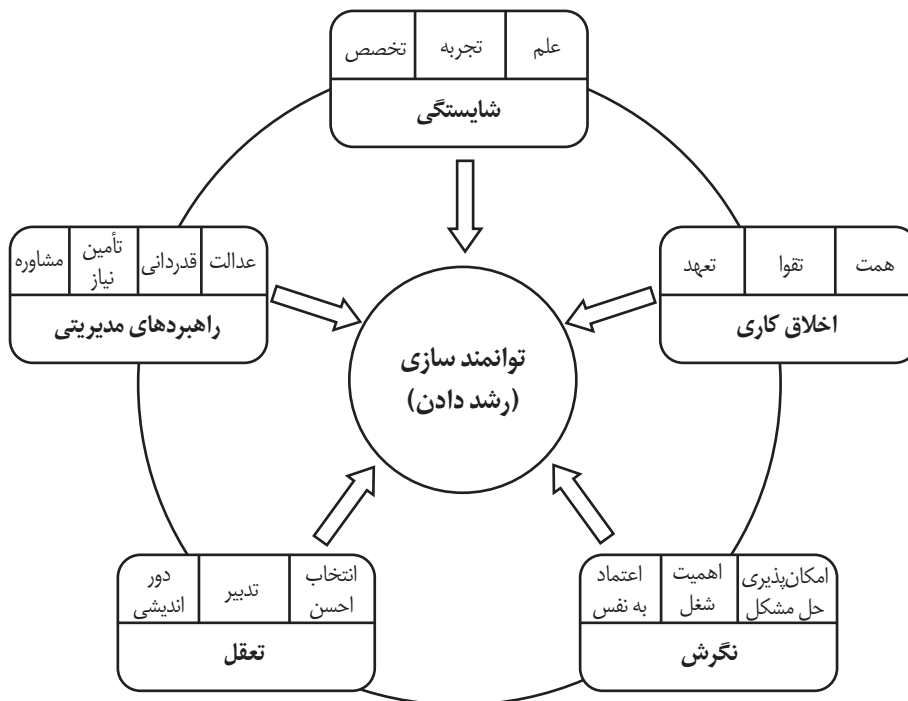
نکته قابل تأمل و مشترک در مدل‌های یادشده، غفلت از مسائل اعتقادی و ارزش‌های دینی و تأثیر قدرت اراده و نیت انسان و نقش آفرینی این عوامل در توانمندی فرد است. نکته‌ای که در مدل توانمندسازی اسلام به خوبی به آن توجه شده است.

ج) الگوی سیستمی (الگوی سه‌شاخگی «C۳»): این الگو بر سه بُعد «ساختاری»، «رفتاری» و «زمینه‌ای» در سازمان تأکید دارد. براساس این رویکرد، برای توانمندسازی کارکنان باید هم‌زمان به ابعاد رفتاری، زمینه‌ای و ساختاری توجه و از یک‌جانبه‌گرایی و تمرکز بر عامل واحد پرهیز کرد. در این الگو هم مواردی که بیانگر روابط نسبتاً ثابت میان اجزا در سازمان هستند، مانند قوانین و مقررات طراحی شغل، پاداش و ساختار و طرح سازمانی در شاخه ساختار قرار دارند؛ اموری که به انسان‌ها در سازمان مربوط می‌شوند مانند توانایی، مهارت، نگرش، سبک سرپرستی و شخصیت افراد در شاخه رفتاری قرار دارند و شاخه زمینه‌ای که در واقع زیرساخت دو شاخه دیگر هستند که شامل جو و فرهنگ سازمانی می‌شوند که متغیرهای زیربنایی چون نمادها، ارزش‌ها و باورها را در فرهنگ سازمانی و هدف‌های، ساختار، پاداش، ارتباطات، روش‌های کمکی و رهبری را در جو سازمانی در نظر دارند (ابطحی، عابسی، ۱۳۸۶، ص ۲۲۱).

۳-۱-۲. مطالعه منابع اسلامی

مدل توانمندسازی در نظام ارزشی اسلام

امیرحمزه مهربانی (۱۳۸۹)، در مدل توانمندسازی در نظام ارزشی اسلام که با تأملی بر ادبیات نظری توانمندسازی، متون حدیثی و روایات به‌عنوان منبع جمع‌آوری داده‌ها استفاده کرده، از میان این متون، بر سخنان امام علی (علیه السلام) در دو کتاب نهج البلاغه و غرر الحکم و درر الکلم تأکید و تمرکز می‌کند. هر چند از دیگر منابع، چون قرآن کریم و تفسیرها، سیره عملی معصومان (علیهم السلام) و سیره عملی مدیران مسلمان نیز برای تشریح و توضیح مطالب بهره‌برداری شده است. در مطالعه



شکل ۴: مدل توانمندسازی منابع انسانی در نظام ارزشی اسلام (پسران قادر و همکاران، ۱۳۹۱، ص ۵۰)

جمع‌بندی انواع رویکردها و مدل‌ها (ابعاد و نماگرها)

با مراجعه به مبانی نظری و نگاهی به رویکردهای ساختاری، روان‌شناختی و ترکیبی توانمندسازی و همچنین مطالعه مدل‌های مختلف توانمندسازی، زمینه برای ارائه جدول شماره ۱ ابعاد و نماگرهای آنها فراهم شد (پسران قادر و همکاران، ۱۳۹۱، ص ۵۱-۵۳).

جدول ۱: انواع مدل‌های توانمندسازی

رویکرد ارتباطی (ساختاری) (توانمندسازی سخت یا بیرونی)			
ردیف	نام مدل	ابعاد مدل	نماگرهای هر بعد
۱	مدل بلانچارد و همکاران	ایفای نقش مربیگری، ارشاد و انتخاب سبک مناسب سرپرستی	میزان خودکنترلی و انگیزش درونی
۲	مدل کانگر و کانگو	قدرت، کفایت نفس	شناسایی شرایطی که باعث بی‌قدرتی کارکنان در سازمان شده‌اند. استراتژی‌ها و تاکتیک‌های مدیریتی برای رفع این شرایط.

			فراهم آوردن اطلاعات مربوط به کفایت نفس کارکنان به منظور آماده ساختن آنها. نتایج حاصل از توانمندسازی کارکنان که با فراهم آوردن اطلاعات به دست خواهد آمد. پیامدهای رفتاری توانمندسازی که علائم خاصی برای رهبران سازمان به شمار می آید.
۳	مدل نولر	توانایی تصمیم گیری و مسئولیت اجرای آن و پذیرش پیامدهای تصمیم	توانایی کامل تصمیم گیری را دارا هستند. مسئولیت کامل اجرای هر نوع تصمیم را بر عهده دارند. دسترسی کامل به ابزارهای مرتبط با تصمیم گیری و اجرای آن را دارند. مسئولیت کامل پذیرش پیامدهای هر نوع تصمیم گرفته شده را دارند.
۴	مدل اسکات و ژافه	توسعه روابط مشارکتی، رهبری تسهیل کننده، ساختن گروه های توانمند	میزان مشارکت
۵	مدل فورد و فوتلر	محتوای شغل و زمینه شغل	مؤلفه های محتوایی شغل
۶	مدل باون و لاولر	دسترسی به اطلاعات	میزان آگاهی از اطلاعات درباره عملکرد سازمان پاداش بر مبنای عملکرد سازمانی قدرت تصمیم گیری های مؤثر در جهت استراتژی سازمان قدرت تصمیم گیری های مؤثر بر عملکرد سازمان
۷	مدل آلبرت باندورا	ابعاد روان شناسانه	میزان استفاده از حمایت احساسی مثبت در فشارها و هیجان های کاری. میزان استفاده از ترغیب و تشویق مثبت ها داشتن مدل از افراد موفق که آنها را می شناسند. میزان تجربه های واقعی از تسلط در اجرای موفق کار (تجربه موفق)
رویکرد انگیزشی (روان شناختی) (توانمندسازی نرم یا درونی)			
ردیف	نام مدل	ابعاد مدل	نماگرهای هر بعد
۱	مدل توماس و ولتهوس	عناصر شناختی	حق انتخاب (خودمختاری)، معنادار بودن و مؤثر بودن
۲	مدل ککس و پارسونز	کنترل، یا توانایی ایجاد تغییرات مثبت در سطح فردی، بین فردی، یا جنبه های سیاسی زندگی	خود اثربخشی، اعتماد به نفس و خود ارزشمندی و نیز درک جنبه های سیاسی و بین فردی مشکلات و موضوعات
۳	مدل اسپریتزر	عوامل سازمانی و اجتماعی و روان شناختی	توانمندسازی روان شناختی (احساس معنادار بودن، احساس شایستگی، احساس خود تعیینی «حق انتخاب»، احساس مؤثر بودن)
۴	مدل رایبیز	ساختار، منابع انسانی، اعمال مدیریت	با سنجش متغیرهای موضوعی، محیطی، شناختی و رفتاری

۵	مدل یاهیا ملهم	دانش و مهارت کارکنان، اعتماد، ارتباطات، انگیزه	سنجش میزان دانش و مهارت، اعتماد، ارتباطات و انگیزه کارکنان
۶	مدل چهار مرحله ای توانمندسازی تری ویلسون	ابعاد احساسی و نگرشی	رضایت شغلی، انگیزه و تعهد کارکنان، میزان خودکنترلی
رویکرد معنویت‌گرا (معناگرا)			
ردیف	نام مدل	ابعاد مدل	نماگرهای هر بعد
۱	مدل یوگا	فلسفی	کنترل جسم و نفس به منظور غلبه بر مشکلات ناشی از زندگی ماشینی و صنعتی
۲	مدل معنویت درکار	کارهای با معنا در زندگی اجتماعی	کار با معنا، احساس همبستگی و هم‌سویی ارزش‌ها
۳	مدل رهبری معنوی	تحریک و برانگیختن کارکنان با استفاده از چشم‌انداز معنوی و ایجاد زمینه‌های فرهنگی	میزان بهره‌وری، تعهد و انگیزه
۴	مدل معنویت در سازمان	بهسازی کارکنان	وجود رابطه معنادار میان معنویت و کارایی سازمان
رویکرد ترکیبی			
ردیف	نام مدل	ابعاد مدل	نماگرهای هر بعد
۱	مدل راهبردی	توسعه منابع انسانی و مشارکت فعال مدیران عالی سازمان	براساس نتایج برنامه‌ریزی شده در چشم‌انداز توسعه منابع انسانی سازمان
۲	مدل سازه‌های اثربخشی	عوامل سوق‌دهنده، بازدارنده و انگیزشی توانمندسازی	متغیرهای علی، واسطه و بازده
۳	مدل تلفیقی	ساختاری و روان‌شناختی	تلفیقی از عوامل مؤثر در هر دو رویکرد
۴	مدل سیستمی (مدل سه شاخگی «۳C»)	ساختاری، رفتاری و زمینه‌ای	قوانین و مقررات طراحی شغل، پاداش و ساختار و طرح سازمانی در شاخه ساختار قرار دارد؛ اموری که به انسان‌ها در سازمان مربوط می‌شود مانند توانایی، مهارت، نگرش، سبک سرپرستی و شخصیت افراد در شاخه رفتاری قرار دارد و شاخه زمینه‌ای که در واقع زیرساخت دو شاخه دیگر است، شامل جو و فرهنگ سازمانی می‌شود که متغیرهای زیربنایی چون نمادها، ارزش‌ها و باورها را در فرهنگ سازمانی و اهداف، ساختار، پاداش، ارتباطات، روش‌های کمکی و رهبری را در جو سازمانی
۵	مدل چند عاملی	ابعاد گوناگونی سازمانی	بسیست عامل اثرگذار (متغیر مستقل)
مدل‌های متفرقه			
ردیف	نام مدل	ابعاد مدل	نماگرهای هر بعد
۱	مدل فرایندی توانمندسازی	فرایند توانمندسازی، مسئولیت و یادگیری	گستره توانمندسازی روی طیفی از نظارت‌مداری (کاملاً دستوری) تا کاملاً مشارکتی (اشتراک مساعی)
۲	مدل شناختی توانمندسازی	محرك، ارگانیزم، رفتار و نتایج یا S-O-B-C	نتایج شناختی یادگیری
۳	مدل توانمندسازی در نظام ارزشی اسلام	راهبردهای مدیریتی، نگرش، شایستگی، تعقل و اخلاق کاری	متغیرهای زمینه‌ساز و متغیرهای بازدارنده

۳-۱-۳. پیشینه تاریخی توانمندسازی در ایران و جهان

الف) پیشینه توانمندسازی منابع انسانی در جهان

پیش از آنکه توانمندسازی در جهان رایج شود، این اصطلاح در رشته‌های علوم سیاسی و علوم اجتماعی و برخی رشته‌های دیگر استفاده شد. نویسندگان این رشته‌ها، توانمندسازی را به فراهم آوردن منابع و ابزار لازم برای افراد معنا می‌کردند؛ به گونه‌ای که برای آنان قابل رؤیت باشد و بتوانند از آن در جهت مصالح خود استفاده کنند (Nichelson, 1995: p.155). در مدیریت، سابقه استفاده از اصطلاح توانمندسازی به دموکراسی صنعتی و دخالت دادن کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها باز می‌گردد (Cynthia et al, 1998: p.451).

با فرض اینکه شروع نظام‌مند توانمندسازی در دهه ۱۹۳۰م، باشد، در هر دوره با مفاهیم مختلفی از آن یاد شده است. برای مثال، در دهه ۱۹۵۰م، نهضت روابط انسانی کانون توجهات بود، در دهه ۱۹۷۰م، بحث درگیر ساختن کارکنان مورد توجه بود و بعد از آن حلقه‌های کیفیت در دهه ۱۹۸۰م، مورد توجه قرار گرفت (ابطحی و عابسی، ۱۳۸۶، ص ۱۹).

ب) پیشینه تاریخی توانمندسازی در ایران

در نظام اداری ایران، موضوع توانمندسازی کارکنان را می‌توان در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه و تحول اداری جستجو کرد. برنامه اول توسعه، طرح‌هایی را برای اصلاح تشکیلات و سازماندهی، بهبود و ارتقای وضعیت نیروی انسانی، اصلاح و بازنگری نظام‌ها و روش‌ها ارائه داده است. در برنامه دوم توسعه، سیاست‌هایی در زمینه افزایش بهره‌وری و تربیت نیروی انسانی بخش دولتی تدوین شده است. در برنامه سوم توسعه، اقدامات متعددی برای اصلاح ساختار اداری و مدیریت به منظور تصحیح بهسازی و اصلاح نظام اداری در ابعاد تشکیلات سازماندهی و ساختار اداره امور کشور، کاهش تصدی‌های دولت، نظام‌ها و روش‌ها، مدیریت منابع انسانی، مقررات و افزایش بهره‌وری دستگاه‌های اجرائی پیش‌بینی شده و از طریق شورای عالی اداری به اجرا درآمده است و برنامه چهارم توسعه، دیدگاه کاملاً تازه‌ای در امر نوسازی و تحول بخش دولتی و ارتقای اثربخشی حاکمیتی ارائه داده است (ابطحی و عابسی، ۱۳۸۶، ص ۲۱-۲۲).

ترسیم وضع موجود از دیدگاه قانون مدیریت خدمات کشوری

قانون مدیریت خدمات کشوری در سال ۱۳۸۶ش، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده و هم‌اکنون به‌عنوان منشور قانونی نظام اداری جاری است. قانون‌گذار به فصل نهم این قانون، عنوان توانمندسازی کارکنان داده است. احکام این فصل خاستگاه قانونی آموزش کارکنان و مدیران در حال حاضر است. در ماده (۵۸) این قانون به‌عنوان اولین ماده از فصل نهم (توانمندسازی) آمده است:

«سازمان موظف است به منظور ارتقای سطح کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی، نظام آموزش کارمندان دستگاه‌های اجرایی را به گونه‌ای طراحی نماید که همراه با متناسب ساختن دانش، مهارت و نگرش کارمندان با شغل مورد نظر، انگیزه‌های لازم را جهت مشارکت مستمر کارمندان در فرایند آموزش تأمین نماید؛ به نحوی که رابطه‌ای بین ارتقای کارمندان و مدیران و آموزش برقرار گردد و از حداقل سرانه ساعت آموزشی براساس مقررات مربوط در هر سال برخوردار گردند».

۳-۱-۴. بررسی پژوهش‌ها، رساله‌ها و پایان‌نامه‌ها

در زمینه توانمندسازی و با نگاهی نظری و تئوریک، تلاش‌هایی از جانب اندیشمندان، صاحب‌نظران، استادان، دانشجویان و پژوهشگران در قالب رساله، پایان‌نامه، مقاله و کتاب‌های تألیفی و ترجمه صورت گرفته است که در مجموع تلاش‌هایی درخور تقدیر، مفید و سازنده‌اند. این مجموعه تلاش‌ها، در سه دسته رساله‌ها و پایان‌نامه‌ها، مقالات و کتاب‌ها دسته‌بندی می‌شوند.

الف) رساله‌ها و پایان‌نامه‌ها

مهم‌ترین رساله‌ها و پایان‌نامه‌هایی که در سطوح دکتری و کارشناسی ارشد در بحث توانمندسازی نگارش شده‌اند به شرح ذیل‌اند؛

— آقای محمد محمدی (۱۳۸۰) در پایان‌نامه خود راه‌های توانمندسازی کارکنان دانشگاه بیرجند را ارزیابی کرده است.

— آقای مجتبی اسکندری (۱۳۸۱) پایان‌نامه خود را با هدف طراحی و تبیین الگوی توانمندسازی مدیران، نگاشته است.

— آقای محمدصادق حسن‌زاده (۱۳۸۳) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود، تأثیر فرهنگ سازمانی بر توانمندسازی کارکنان را در یکی از شرکت‌های فعال در صنعت خودرو بررسی کرده است.

— خانم سودابه طاهری صدیق (۱۳۸۳) در پایان‌نامه خود نقش و جایگاه توانمندسازی را بر عملکرد بانک رفاه بررسی کرده است.

— آقای امیرحسین مزیدآبادی فراهانی (۱۳۸۳) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود به بررسی تأثیرات کاربرد فناوری اطلاعات بر توانمندسازی شغلی کارکنان پرداخته است.

— آقای مجید حرّآبادی فراهانی (۱۳۸۵) در پایان‌نامه خود به بررسی رابطه میان ساختار سازمانی و توانمندسازی کارکنان پرداخته است.

— آقای حمیدرضا یاری (۱۳۸۵) جهت‌گیری پایان‌نامه خود را به بررسی وضعیت و الزامات توانمندسازی نیروی انسانی در استانداری همدان اختصاص داده است.

- خانم اشرف رحیمیان (۱۳۸۶) پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد خود را با نگاهی به طراحی مدلی برای توانمندسازی شهروندان نگاشته است.
- آقای عباس محسنی (۱۳۸۶) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود با نام «تعیین و اندازه‌گیری عوامل مؤثر بر توانمندسازی منابع انسانی شرکت توزیع برق شمال غرب تهران»، عوامل مؤثر بر توانمندسازی را شناسایی کرده است.
- آقای سیدمحمد موسوی (۱۳۸۷) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود، رابطه توانمندسازی را با معنویت در کار بررسی کرده است.
- آقای کاظم دستگردی (۱۳۸۷) در پایان‌نامه خود ارتباط میان توانمندسازی و یادگیری سازمانی کارکنان سازمان تربیت بدنی را بررسی کرده است.
- آقای امیر اردستانی (۱۳۸۷) در پایان‌نامه خود ارتباط میان توانمندسازی و تعهد سازمانی را در شرکت محورسازان ایران خودرو بررسی کرده است.
- خانم نازنین جراحی (۱۳۸۷) در پایان‌نامه خود ارتباط میان توانمندسازی و بهره‌وری نیروی انسانی شرکت سازه‌گستر سایپا را بررسی کرده است.
- آقای امیرحمزه مهرابی (۱۳۸۹) با نگاهی با نظام ارزشی اسلام و از زاویه‌ای متفاوت، رساله دوره دکتری خود را با نام «طراحی و اعتبارسنجی مدل توانمندسازی منابع انسانی در نظام ارزشی اسلام» به نگارش درآورده است.

ب) مقالات

- مقالات مختلفی در مجلات، فصلنامه‌ها و کنفرانس‌های مختلف ارائه و به چاپ رسیده‌اند که عوامل مؤثر بر توانمندسازی را بررسی کرده‌اند. برای مثال، مقالات ارائه شده از سوی اندیشمندان مختلف، عواملی نظیر خودکارآمدی (عبداللهی، ۱۳۸۵)، تفویض اختیار (۱۳۸۶)، مشارکت (رضانیان، ۱۳۸۰)، مدیریت و برنامه‌ریزی توسعه (نصر اصفهانی، ۱۳۸۳)، رهبری معنوی (ضیائی و همکاران، ۱۳۸۷)، آموزش ضمن خدمت (نادری و همکاران، ۱۳۸۶)، سازماندهی (نیوندی، ۱۳۷۸)، سیستم پاداش مناسب (مرتضوی و غنی‌زاده، ۱۳۷۸)، خودتوانمندسازی (نصراصفهانی، ۱۳۸۳) را به‌عنوان عوامل مؤثر بر توانمندسازی شناسایی کرده‌اند.

ج) کتاب‌ها

- مهم‌ترین کتاب‌هایی که در حوزه توانمندسازی نگارش یا ترجمه شده‌اند به شرح ذیل‌اند:
- ابطحی و عابسی (۱۳۸۶)، احمدی و همکاران (۱۳۸۹) و ایران‌زاده و بابایی هروری (۱۳۸۶)

۳-۲. بررسی مبانی نظری و پیشینه مطالعاتی فساد اداری (سلامت اداری)

۳-۲-۱. بررسی مبانی نظری فساد اداری

نظام اداری هر جامعه، بازوی اجرائی نظام سیاسی آن جامعه است و عملکرد درست یا نادرست آن می‌تواند نظام سیاسی را تداوم بخشد یا از مشروعیت فرو اندازد. بنابراین، توجه بنیادی به نظام اداری هر جامعه و آسیب‌شناسی دقیق آن (فساد اداری) می‌تواند کمک بزرگی به سیاست‌گذاران آن جامعه باشد که با تشخیص به موقع، بتوانند راه‌حل‌های لازم را بیندیشند. فساد اداری که بستر آن، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است، به‌عنوان معضلی گریبان‌گیر بسیاری از جوامع توسعه یافته و در حال توسعه است و با حرکت رو به جلو جوامع، نمود بیشتری می‌یابد (هیود، ۱۳۸۱، ص ۵۰) و منجر به اخلال در روند توسعه می‌شود (ربیعی، ۱۳۸۱، ص ۱). مطالعه تاریخ تمدن‌های قدیم نشان می‌دهد، فساد اداری حتی منشأ برخی از جنگ‌ها و سقوط حکومت‌ها بوده است. قدمت فساد اداری که به اندازه دیرینگی مفهوم دولت است، با قدرت و ثروت رابطه دارد (فساد اداری و مالی). به همین جهت، پیدایش فساد، به چگونگی اداره امور عمومی مرتبط می‌شود (نامغ، ۱۳۷۶، ص ۵۹) و سعادت و رفاه همگانی را هدف قرار می‌دهد.

فساد، یکی از مظاهر رفتار ضداجتماعی است که مزایایی را خارج از قاعده و برخلاف هنجارهای اخلاقی و قانونی به مرتکبین خود می‌دهد و در مقابل، قدرت بهبود شرایط زندگی سایرین را تضعیف می‌کند (ربیعی، ۱۳۸۳، ص ۲۹). این بدان معناست که کارمندان برای کسب درآمدهای ناشی از فساد اداری به‌عنوان یکی از کارکردهای موقعیت انحصاری خود برای یک خدمت یا عمل، قدرتشان در تصمیم‌گیری نسبت به اینکه چه کسی باید چقدر بگیرد و درجه‌ای که تا آن درجه، اعمال آنها پاسخگوست، موقعیت دارند (شریف بسیونی و وتر، ۱۳۸۰، ص ۱۰۴).

نظام اداری عاری از فساد، زمینه دستیابی دولت‌ها به توسعه و بهره‌مندشدن از تأثیرهای مثبت آن را با کاستن از هزینه‌های سربار و اضافی به جامعه، ممکن می‌سازد. درحالی‌که نظام اداری فاسد، با مصروف داشتن منابع مالی مختص به توسعه جامعه، به‌مثابه باتلاقی عمل می‌کند که منابع را در خودش فرو می‌برد (فرج‌وند، ۱۳۸۲، ص ۵۶) و یا دست‌کم با افزایش قیمت معاملات، توسعه پایدار را مختل و امکان پیش‌بینی وضعیت اقتصادی را محدود می‌سازد (Pope, 2000, P.6). از این رو، فساد اداری با آسیب زدن به توسعه، مانع رشد رقابت سالم و عدالت اجتماعی می‌شود.

در حال حاضر، فساد به میزان بسیاری در جوامع رشد کرده و پیامدهای ضدتوسعه‌ای آن برای همگان آشکار شده است. برخی دلایل این امر متوجه کاستی‌ها و ساختارهای موجود در نظام اداری است. در کمتر سازمان اداری می‌توان بدون پرداخت رشوه، کاری از پیش برد. در بسیاری از

ادارات، سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها، تنها رشوه و رابطه به جای ضابطه، در انجام امور اداری کارساز است. برخی نیروهای انتظامی و راهنمایی و رانندگی به صورت علنی از شهروندان رشوه می‌خواهند. اعطای مقام‌ها در سازمان‌های مختلف حتی در دانشگاه‌ها نه براساس ضابطه، صلاحیت و شایستگی بلکه براساس رابطه‌مداری، باندبازی صورت می‌گیرد. تصدی برخی مشاغل، یا عضویت در هیئت مدیره‌های گوناگون با عنوان‌های مختلف، همچون مشاور که با هدف ایجاد رابطه و سوءاستفاده از موقعیت شغلی صورت می‌گیرد، اموری متداول هستند. مبارزه با فساد قبل از هر چیز مستلزم شناسایی عمق فساد و نیز شناسایی افراد فاسد و سوءاستفاده‌کننده است (اثنی عشری، ۱۳۸۱، ص ۳۴). اینکه آیا برنامه‌ها و اقدامات اخیر حکومت در مبارزه با فساد جدی، مستمر و صادقانه است یا نه؟ از سؤال‌هایی است که ذهن را به خود مشغول می‌سازد. از اقدامات مؤثر و کارآمد در مسیر مبارزه با فساد اداری، شناسایی مفهوم فساد اداری و دلایل به وجود آورنده آن و نیز آثار این پدیده شوم است.

مفهوم فساد اداری

ریشه «فساد اداری» در لغت به معنای «شکستن» (Rumpere) است. فساد در اصطلاح؛ بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی (ربیعی، ۱۳۸۳، ص ۲۹) تبلور می‌یابد. فساد از لحاظ حقوقی، رفتار منحرف شده از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی است که بنا به ملاحظات خصوصی یا ملاحظات قومی و منطقه‌ای (هیود، ۱۳۸۱، ص ۴۷۵) رخ می‌دهد و معمولاً برای موضوعاتی نظیر حکومت‌های فاسد و فقیر (Rose-Ackerman, 2002, p.1) و اعمالی که از دستگاه‌های فعال آنها سر می‌زند، به کار می‌رود.

فساد در بستر شرایطی که دولت ایجاد کرده است، یعنی شرایطی که دست بعضی از اشخاص را باز می‌گذارد تا موانع را دور بزنند یا بکوشند تا با دادن رشوه به کسانی که در رأس برخی دستگاه‌های دولتی هستند امتیازهایی به دست آورند، می‌روید. فساد اداری زمانی رخ می‌دهد که یک مأمور دولت، در ازای انجام کاری که از انجام آن نهی شده است، وجه نقد، یا جنسی را به عنوان رشوه قبول کند (الوانی، ۱۳۷۹، ص ۸۸) یا کارکنان بخش دولتی برای حفظ منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا بگذارند.

فساد اداری، جرمی است که معمولاً با سوءاستفاده از قدرت همراه است. براساس تئوری فرصت جرم (Opportunity Theory of Crime) هدف از به دست گرفتن قدرت اساسی این است که فرصت‌های اساسی را جهت ارتکاب جرم‌های سودآور تأمین کند که این فرض را که

«قدرت فاسد است» اعتبار می‌بخشد. بدین لحاظ فساد اداری می‌تواند از طرف رهبران سیاسی و مدیران عالی رتبه دولت، کارمندان مشاغل در نظام اداری، یا شاغلان در بخش خصوصی و شهروندان غیرشاغل نیز رخ دهد (حبیبی، همان، ۱۳۷۵، ص ۲۴). سیاستمداران حکومت، گروه معدودی از افراد هستند که قدرت سیاسی در دست دارند و به بقای نظام سیاسی حاکم و قدرت سیاسی علاقه‌مند و در قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری و تخصیص منابع، تأثیرگذار هستند. کارمندان شاغل در نظام اداری که به‌صورت رسمی یا قراردادی در استخدام ادارات، مؤسسات، نهادها و شرکت‌های دولتی یا خصوصی هستند، وظایف مشخصی در چارچوب دستورالعمل‌ها و قوانین اداری دارند و مجری آن هستند.

در فساد، چیزی مثل رفتار اخلاقی، شیوه قانونی و مقررات اداری نقض می‌شود که این انحراف می‌تواند به همراه پاداش نامشروعی که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص می‌یابد، باشد. فساد، مجموعه رفتارهایی است که فرد از وظایف رسمی به دلیل کسب منافع شخصی یا کسب موقعیت خاص، دچار تخطی و انحراف می‌شود تا تلاشی برای کسب ثروت و قدرت از طریق غیرقانونی، تحصیل منافع خصوصی به بهای از دست رفتن منافع عمومی یا استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی باشد (Hassan, 2004, p. 25).

فساد در دستگاه‌های دولتی را می‌توان با مصداق‌هایی مثل پارتی‌بازی (رابطه‌بازی)، بی‌عدالتی، باج خواهی، ایجاد نارضایتی ارباب رجوع شناخت و حتی آن را به همه اشکال گوناگون اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی (الوانی، ۱۳۷۹، ص ۴۴؛ هیود، ۱۳۸۱، ص ۴۷۵) تسری داد. از این‌رو، زمانی که یک مقام اداری در تصمیم‌گیری‌های اداری، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط خانوادگی و دلبستگی‌های اجتماعی قرار می‌گیرد، مرتکب فساد اداری شده است (الوانی، ۱۳۷۹، ص ۴۵). بنابراین، می‌توان فساد اداری را یک عمل یا اقدام منفی در بردارنده انگیزه‌های فردی یا گروهی دانست که منشأ آن منافع مادی یا غیرمادی است (محمدنبی، همان، ص ۳۲).

زمانی که شخصی با عدول از تعهدات سازمانی خود، از موقعیت و امکانات اداری و سازمانی به‌صورت غیرقانونی برای کسب منفعت شخصی استفاده می‌کند، یا زمانی که تعداد افراد متأثر از نتایج منفی عمل یا تصمیم اداری، بیشتر از تعداد افراد برخوردار از نتایج مثبت آن باشند، ما با فساد اداری مواجه شده‌ایم تا اینکه در پرتو آن حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نادیده گرفته شده، یا حق مسلم فرد یا گروهی به آسانی پایمال یا به ناحق به دیگری واگذار شود.

پس شکی نیست که فساد همیشه با حرکات غیرقانونی متبلور نمی‌شود. چه بسا تصمیم‌هایی که در جهت انجام وظایف قانونی صورت می‌گیرند، ولی در مقطعی باشند که منافع آنها شامل افراد

خاصی می‌شود. به همین جهت، در کنار مصداق‌های فساد اداری مثل اختلاس، ارتشا، سوءاستفاده از اموال و امکانات دولتی، کم‌کاری، تبعیض میان مراجعه‌کنندگان، تسریع کار دوستان و آشنایان و... (فساد اداری غیرقانونی)، مصداق‌هایی از جمله وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاست‌مداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت و بخشیدن انحصارهای دولتی به افراد نورچشمی (فساد اداری قانونی) را می‌توان مورد اشاره قرار داد.

فساد اداری بنا به الگوهای رفتاری می‌تواند حسب مورد از ساختار ملی یا ساختار اجتماعی یا نگرش‌های فرهنگی مخرب و الگوهای رفتاری کارگزاران خدمات عمومی و ارباب رجوع نشئت گیرد و با تضييع انگیزه‌ها موجب زیان‌های اقتصادی، یا تضعیف نهادها، موجب زیان‌های سیاسی و یا توزیع مجدد ثروت و قدرت میان اغنیا و توانگران، موجب زیان‌های اجتماعی شود. فساد با نفی حق مالکیت، حاکمیت قانون و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری، راه توسعه سیاسی و اقتصادی را مسدود می‌کند و به تضعیف الگوهای دموکراسی منجر می‌شود.

انواع فساد

فساد بیشتر در دو سطح قابل اشاره است؛ سطح اول، مفاسدی هستند که به‌طور عمده با نخبگان سیاسی سر و کار دارند و کارمندان عالی‌رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها را به خود مشغول می‌سازند و سطح دوم، مفاسد میان کارمندان رده پایینی هستند که در این نوع مفاسد، رشوه‌های عمومی و کارسازی‌های غیرقانونی با بخش خصوصی و جامعه صورت می‌گیرد. بررسی‌های تجربی نشان می‌دهد که فساد اداری در رده‌های میانی و پایین نظام اداری تا حدود زیادی به میزان فساد در میان سیاست‌مداران و کارمندان عالی‌رتبه بستگی دارد. همچنین در یک محیط سیاسی فاسد، کارمندان رده‌های میانی که مرتکب فساد اداری می‌شوند، کمتر نگران کشف جرم هستند چون غالباً میان مسئولان رده بالا و مدیران میانی نوعی تباری برای چشم‌پوشی متقابل وجود دارد (مردانی، ۱۳۷۵، ص ۶۹).

فساد از یک بعد به سه دسته فساد اقتصادی (اعمال و رفتاری غیرقانونی که باعث ازدیاد ثروت و شکاف عمیق طبقاتی در جامعه می‌شود و اختلال در نظم اقتصادی را در پی دارد)، فساد اداری (شامل کم‌کاری، کاغذبازی، اهمال، دیوان‌سالاری، سوءاستفاده از قدرت و ارتشا و اختلاس) و فساد فرهنگی (هر فعل یا ترک فعل که باعث مخدوش کردن یا ایراد صدمه به باورها و ارزش‌ها و اعتقادات جامعه گردد) قابل تقسیم است (محمدنبی، ۱۳۸۰، ص ۲۳). از منظر دیگر، فساد را می‌توان به سه دسته فساد سیاسی (انحراف و یا تخطی از نُرْم‌ها، هنجارهای رسمی و مدون، اصول اساسی اخلاقی و مقررات دولتی (Andvig, 2000, P.11) یا سوءاستفاده از قدرت دولتی واگذار شده، به‌وسیله رهبران سیاسی برای کسب منافع خصوصی و شخصی با هدف افزایش قدرت و ثروت)

(هیود، ۱۳۸۱، ص ۲۴)، فساد اداری (سوءاستفاده نهادینه شده شخصی از منابع عمومی و دولتی توسط کارگزاران خدمات عمومی و اقتصادی) (خضری، ۱۳۸۱، ص ۱۵۷) و فساد اقتصادی (این نوع فساد بیشتر از رابطه متقابل دولت و اقتصاد بازار ناشی شده و در مواقعی که خود دولت بخشی از فعالیت اقتصاد بازار را درون خود داشته باشد، نمود فراوان تری می یابد) تقسیم کرد.

هیدن همیر، سه نوع فساد را از هم متمایز می کند: فساد اداری سیاه (یعنی عملی که هم از نظر توده مردم و هم از نظر نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود، مثل دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استاندارد و معیارهای ایمنی در احداث مسکن)، فساد اداری خاکستری (یعنی کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است، اما توده مردم در مورد آن بی تفاوت هستند) و فساد اداری سفید (یعنی کاری که ظاهراً مخالف قانون است اما اکثر اعضای جامعه نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آن قدر مضر و با اهمیت نمی دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. مثل چشم پوشی از نقض مقرراتی که در اثر تغییرات اجتماعی ضرورت خود را از دست داده است) (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۶).

۳-۲-۲. فساد اداری از دیدگاه اسلام

در نظام سیاسی اسلام با عنایت به اینکه اختیارات دولت بر مبنای قانون الهی کسب می شود، دولت و دولتمردان باید بر مبنای همان قانون الهی برابر خدا و مردم مسئول و پاسخگو باشند و نیز پاسخگو بودن در مقابل مردم نه تنها متعارض با پاسخگویی در مقابل خداوند نیست، بلکه در طول آن و مکمل آن است. بنابراین، دین مبین اسلام که حکومت را به عنوان امانتی در دست حاکمان و کارگزاران حکومت می داند نظارت بر چگونگی استفاده و نگهداری از این امانت و ضرورت پاسخگویی در قبال این امانت را از مسلمات مبنای سیاسی اسلام به شمار می آورد.

دین مبین اسلام، به عنوان کامل ترین دین الهی، در ذات خود با هرگونه انحراف و فساد مخالف بوده و بر پاکی و درستکاری تأکید دارد. این تأکید، به ویژه آنجا که به حقوق عمومی (بیت المال) مربوط می شود، دارای ابعادی متفاوت و روشن است و به ضرورت رعایت حدود الهی و حق الناس متبلور می شود و آنچه از بررسی احادیث و روایات مشخص است، تأکید اسلام بر رعایت حدود الهی و حقوق مردم و نیز درستکاری و امانتداری کارگزاران حکومت است. به اجمال می توان دیدگاه اسلام را در خصوص دلایل و پیامدهای ایجاد و گسترش فساد در نظام اداری و ضرورت برخورد با آن، به شرح ذیل بیان کرد:

۱. انسان همواره در معرض لغزش و انحراف قرار دارد و آنچه که ضامن حفظ ایمان انسان به این لغزش هاست، همانا «ورع» و «اجتناب از شبهات» است؛
۲. در لغزش و انحراف و کجروی انسان، دل بستن به دنیا نقش برجسته ای دارد. مراقبت در

مصرف اموال عمومی (بیت‌المال)، در زندگی مدیران و مسئولان نظام اسلامی، چه در اداره امور جامعه و چه در هزینه‌های شخصی جایگاه ویژه‌ای پیدا می‌کند؛

۳. خطر مهمی که مسئولان و مدیران نظام اسلامی را تهدید می‌کند، تنها سوءاستفاده مالی از موقعیت نیست، بلکه توجیه شرعی این سوءاستفاده برای پیدا کردن نوعی آرامش است که زمینه‌ساز ارتکاب گناهان بزرگ‌تر و تخلفات بیشتر است؛

۴. مدیران عالی نظام اسلامی باید به شدت مراقب نوع نگاه مردم به نحوه زندگی و افزایش دارایی خود باشند و نظام اسلامی نیز، ضمن توجه به معیشت مناسب آنها، در خصوص نوع زندگی آنها باید مراقبت لازم را به کار گیرد؛

۵. در برخورد با متخلفان، به‌ویژه کسانی که از طریق دسترسی به بیت‌المال یا ارتباط با مسئولان به منافع مادی می‌رسند، نباید هیچ‌گونه ملاحظه‌ای اعمال داشته شود و ارتباط با مسئولان نظام اسلامی نباید زمینه استفاده غیرمعمول (رانت‌جویی) را فراهم آورد (<http://njebraeil.persianblog.ir/post/48>).

۳-۲-۳. بررسی مبارزه با فساد اداری در ایران

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اصل یکصد و هفتاد و چهارم، نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری را به عهده سازمان بازرسی کل کشور واگذارده است. این سازمان در انجام مأموریت قانونی خود، سلسله فعالیت‌های منظم و هدف داری را تحت عنوان «نظارت و بازرسی» از دستگاه‌های مشمول انجام می‌دهد که در این اقدامات نحوه ایفای وظیفه، یا عملکرد دستگاه‌های یادشده بررسی شده و با تعیین جهت‌های اختلاف و انحراف میان وضعیت موجود و وضعیت مطلوب و ارزیابی میزان اهمیت آنها، پیشنهاد لازم برای اصلاح امور، رفع نواقص و بهینه‌کردن رفتار کارکنان و عملکرد دستگاه‌ها و تعقیب متخلفان ارائه می‌کند تا موجب اصلاح و ارتقای سلامت نظام اداری شود. مرکز ارتباطات مردمی سازمان از طریق تلفن (۱۳۶)، پایگاه اطلاع‌رسانی اینترنتی پاسخگویی به مراجعه‌های حضوری افراد و راهنمایی آنان در خصوص چگونگی حل مشکلات اداری تلاش‌های خود را به انجام می‌رساند. به منظور حفظ سلامت و صیانت سازمان از هرگونه بی‌نظمی و فساد احتمالی، سازمان طی دو سال گذشته افزون بر بازرسی و تقویت شیوه‌های مدیریتی حاکم بر هیئت‌های بازرسی و بازرسان، به تقویت سیستم‌های نظارتی درون سازمانی خود به‌وسیله اعزام هیئت‌هایی برای سرکشی مستمر بر گروه‌های بازرسی مستقر در دستگاه‌های اداری اقدام کرده است. دیوان عدالت اداری به بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و شاکیان اداری رسیدگی می‌کند. مجلس شورای اسلامی نیز با ابزارهای نظارتی از

جمله ناظران در شوراها، تذکر، سؤال، تحقیق و تفحص و استیضاح می‌تواند به روند اجرای قوانین یا موضوعات یا مدیران نظارت کرده و تخلفات را بررسی و ارزیابی کند.

نتایج پژوهش انجام شده از سوی کارگروه سلامت اداری و کنترل فساد که با استفاده از روش تحلیل ثانویه اسناد، که نوعی فراتحلیل و بررسی پیشینه پژوهش است، صورت گرفته و یافته‌های آن از بین بیش از دویست متغیر مطرح شده در مطالعات در زمینه فساد اداری، متغیرهای مهم مؤثر بر فساد اداری و رشوه به ترتیب میزان تکرار عبارت‌اند از:

۱. فقدان شایسته سالاری؛
۲. ضعف مدیریت در همه سطوح؛
۳. تبدیل شدن پول و ثروت به یک ارزش اجتماعی؛
۴. فقدان قوانین و مقررات کامل و بازدارنده؛
۵. مستقل و آزاد نبودن رسانه‌ها (روزنامه‌ها و صدا و سیما در آگاه کردن مردم از پرونده‌های فساد و افشای مفسدان اقتصادی)؛
۶. عدم خصوصی‌سازی مناسب و اصولی و واگذاری فعالیت‌های اقتصادی بخش دولتی؛
۷. تمرکز عمده فعالیت‌های اقتصادی در بخش دولتی و ضعف بخش خصوصی؛
۸. جدی نبودن دولت در مبارزه با فساد و اعمال قوانین و مجازات‌ها علیه مفسدان؛
۹. مستقل و آزاد نبودن قوه قضائیه در برخورد با مفسدان اقتصادی؛
۱۰. قواعد و قوانین دست‌وپاگیر و پیچیده دولتی؛
۱۱. ضعف سازمان‌هایی که وظیفه آنها نظارت کردن بر عملکرد کارکنان دولت، مدیران و سیاست‌مداران است؛
۱۲. فقدان سیستم درست و امن که مردم از آن برای گزارش کردن موارد فساد و افشای مفسدان استفاده کنند؛
۱۳. عدم تمایل به گزارش فساد؛
۱۴. عدم نظارت کارآمد بر عملکرد و فعالیت‌های کارکنان دولت؛
۱۵. نابرابری و تبعیض؛
۱۶. وضع بد معیشتی؛
۱۷. بی‌اخلاق و بی‌ایمان شدن مردم؛
۱۸. وجود فساد در میان مقامات عالی رتبه کشور و الگوگیری و تقلید بقیه مردم از مقامات؛
۱۹. عدم به روزرسانی و بازنگری قوانین و مقررات موجود؛
۲۰. استفاده ضعیف و ناکارآمد از تکنولوژی و فناوری اطلاعاتی؛

۲۱. عدم توجه و آموزش عامه مردم در مورد فساد؛
۲۲. نارضایتی شغلی؛
۲۳. عدم تعهد سازمانی؛
۲۴. نیروی انسانی ناکارآمد و غیرمتخصص؛
۲۵. فرهنگ قوم‌گرایی و تأکید بر خویشاوندگرایی؛
۲۶. عدم توجه و آموزش کارکنان در بدو استخدام؛
۲۷. عوامل فراملی و ظرفیت فساد در منطقه؛
۲۸. شرایط محیط کار.

از میان ۲۸ متغیر یاد شده ۳۷ درصد ماهیت اداری و مدیریتی، ۱۱/۱ درصد ماهیت اقتصادی، ۱۱/۱ درصد ماهیت فرهنگی، ۱۴/۸ درصد ماهیت حقوقی و بالأخره، ۱۴/۸ درصد نیز ماهیت سیاسی دارند (عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۱، ص ۱۳۶).

۳-۲-۴. بررسی مبارزه با فساد اداری در جهان

گزارش‌های مطبوعاتی و رسانه‌ای در کشورهای مختلف به خوبی نشان می‌دهند که فساد اداری مختص کشورهای در حال توسعه نبوده و در کشورهای توسعه‌یافته و همچنین کشورهای سوسیالیستی سابق نیز سابقه دارد (ربیعی، ۱۳۸۱، ص ۱۲). در کنار آمار و ارقام داخلی گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی به خصوص سازمان شفافیت بین‌الملل نیز بیانگر وضعیت نگران‌کننده فساد در ایران بوده است (ابراهیم آبادی، ۱۳۸۳، ص ۱۹۷). این سازمان غیردولتی که یکی از وظایفش اندازه‌گیری شاخص فساد در سطح کشورها و رده‌بندی آنها بر این مبناست، از سال ۱۹۹۵م، هر ساله گزارشی از وضعیت فساد در کشورهای مختلف ارائه کرده و بر تعداد کشورهای مورد بررسی می‌افزاید.

تجربه کشورها در برخورد با مسئله فساد افق‌هایی درخور توجه در اختیار پژوهشگران کارگروه‌های یادشده در این گزارش به دست داده است که می‌توان به پاره‌ای از آنها اشاره کرد.

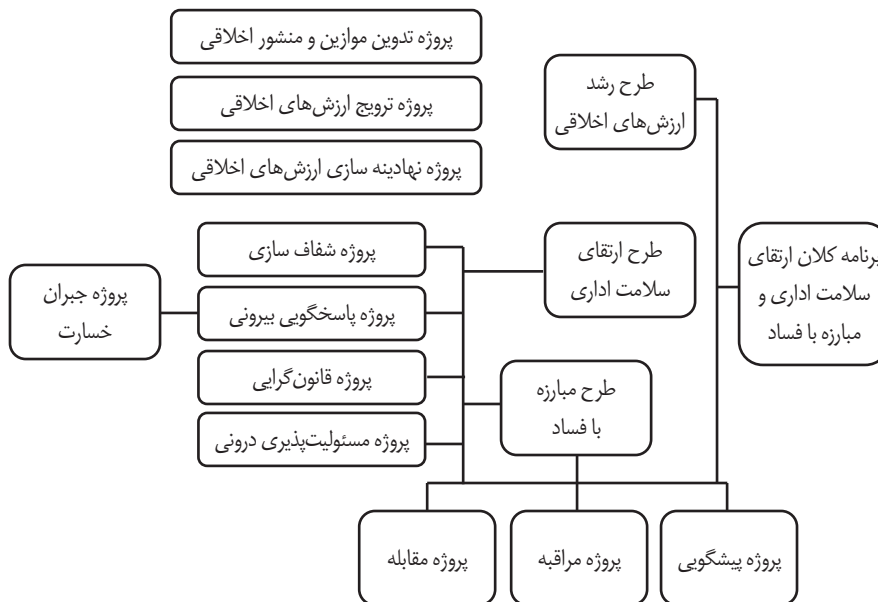
– مبارزه با فساد در کشورهای فرانسه، آلمان، چک، هلند، امریکا، رومانی و کشورهای آفریقایی؛

– فساد اداری در جنوب شرقی آسیا، شامل هنگ کنگ، مالزی و تایلند (حبیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۰۸-۱۰۶)؛

– مبارزه با فساد در کره جنوبی و ژاپن (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، ۵۲-۱۳۲).

نتیجه‌گیری مبحث سلامت اداری (کنترل فساد)

با توجه به مطالب پیش‌گفته و یافته علمی تحقیق بخش دوم کاربست و بسته اجرایی (عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۱، ص ۵۹) مدل سلامت اداری برگرفته از سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری شامل سه بعد اصلی طرح مبارزه با فساد، طرح ارتقای سلامت اداری و طرح رشد ارزش‌های اخلاقی تدوین و تنظیم شده است. این مدل در شکل شماره ۶ پروژه‌های مربوط به هر طرح را نشان می‌دهد.



شکل ۶: مدل سلامت اداری (عابدی جعفری و دیگران، ۱۳۹۲، ص ۵۹)

۴. تأثیر توانمندسازی مدیران بر فساد اداری

۴-۱. یافته‌ها

با در نظر گرفتن نتایج مبحث توانمندسازی، شکل شماره ۲، بند ۳-۲-۳ و مدل سلامت اداری و مؤلفه‌های مندرج در آن می‌توان به مؤلفه‌های مشترک مربوط به دو قلمرو سیاستی دست یافت. این مؤلفه‌ها عبارت‌اند از:

الف) از نظر توانمندسازی ساختاری:

- تأمین منابع انسانی؛
- ساختار سازمانی؛
- محیط کاری؛
- مدیریت عملکرد؛

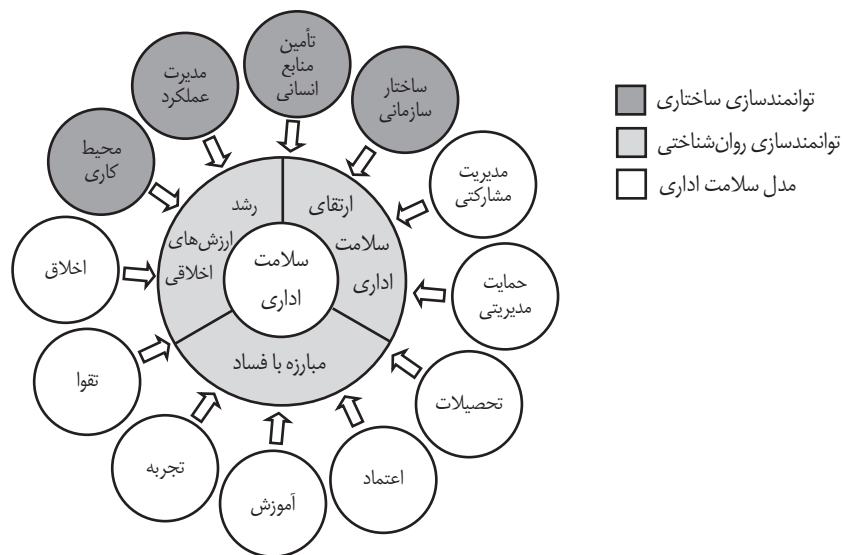
ب) از نظر توانمندسازی روان‌شناختی:

- اخلاق؛
- تجربه؛
- آموزش؛
- مدیریت مشارکتی؛
- تقوا؛
- تحصیلات؛
- تجربه؛
- حمایت مدیریتی.

این مؤلفه‌ها با ردیف‌های ۱، ۲، ۱۰، ۱۱، ۱۲، ۱۴، ۱۷، ۱۹، ۲۰، ۲۲، ۲۳، ۲۴، ۲۵ و ۲۸ نتایج بند ۳-۲-۳ بررسی مبارزه با فساد اداری در ایران و طرح‌های مدل سلامت اداری یعنی ارزش‌های اخلاقی، سلامت اداری و مبارزه با فساد و پروژه‌های نه‌گانه نظیرشان همسانی دارند. به سخن دیگر ایجاد و ارتقای توانمندی در مدیران و کارکنان نظام اداری موجب کنترل فساد اداری شده و تحقق سلامت نظام اداری میسر می‌شود.

۴-۲. مدل مطلوب

براساس یافته‌های بند ۴-۱ با استفاده از رویکردی سیستمی نظام توانمندسازی به مثابه یک آبر سیستم بر نظام سلامت اداری حاکمیت داشته و راهبر به تحقق آن خواهد بود. این برداشت در مدل تلفیقی شکل شماره ۷ به نمایش درآمده است.



شکل ۷: مدل تلفیقی توانمندسازی و سلامت اداری

۴-۳. تعیین اعتبار «مدل تلفیقی توانمندسازی و سلامت اداری» برای اصلاح نظام اداری و افزایش بهره‌وری آن

برای تعیین اعتبار مدل تلفیقی، تعداد ۳۵ پرسش‌نامه شامل ده سؤال در خصوص «جایگاه فلسفی و تئوریک مدل»، «هدف مدل»، «مراحل فرایندی مدل»، «ارزیابی کارایی مدل از نظر ساختاری»، «ارزیابی کارایی مدل از نظر روان‌شناختی»، «ارزیابی اثربخشی از نظر ساختاری»، «ارزیابی اثربخشی از نظر روان‌شناختی»، «ارزیابی بهره‌وری مدل تلفیقی»، «کاربست مدل تلفیقی» و سرانجام «آمادگی دستگاه، از نظر تکمیل‌کنندگان پرسش‌نامه برای استقرار و پیاده‌سازی این مدل» میان خبرگان معرب، مرکز تحقیقات علمی کشور، معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی، سازمان هواپیمایی کشور و شرکت فرودگاه‌های کشور توزیع شد و با پیگیری انجام شده در پایان تعداد ۲۱ پرسش‌نامه تکمیل شده و قابل تحلیل، بررسی شدند. داده‌های گردآوری شده در قالب جدول شماره ۲ نشان داده شده است. ملاحظه می‌شود فراوانی‌های مطلق در تمام موارد به جز «ارزیابی کارایی مدل از نظر روان‌شناختی» که مدل را «نسبتاً مناسب» ارزیابی کرده‌اند، بقیه موارد مدل، برای استقرار در دستگاه خود «مناسب» و به بالا تشخیص داده شده است. فراوانی مطلق تجمعی برای دو گزینه «مناسب» و «کاملاً مناسب» و نیز «نسبتاً مناسب»، «مناسب» و «کاملاً مناسب» در جدول شماره ۳ نشان داده شده‌اند. تحلیل بر پایه اطلاعات این جدول، گویای آن است که «مدل تلفیقی» به ترتیب با ۷۱/۴۳ درصد برای سه پرسش «هدف مدل»، «مراحل فرایندی مدل» و «ارزیابی بهره‌وری مدل تلفیقی» و ۶۶/۶۶ درصد برای پرسش‌های «جایگاه فلسفی و تئوریک مدل» و «کاربست مدل تلفیقی» و «کاربست مدل تلفیقی» و ۵۷/۱۴ درصد برای پرسش «ارزیابی اثربخشی از نظر روان‌شناختی»، سپس ۵۲/۳۸ درصد برای دو پرسش «ارزیابی کارایی مدل از نظر ساختاری» و «ارزیابی اثربخشی از نظر ساختاری» و سرانجام ۴۷/۶۱ درصد «ارزیابی کارایی مدل از نظر روان‌شناختی» را برای فراوانی نسبی تجمعی دو گزینه «مناسب» و «کاملاً مناسب» به دست می‌دهد. درحالی‌که برای فراوانی نسبی تجمعی سه گزینه «نسبتاً مناسب» و «مناسب» و «کاملاً مناسب» با برخورداری از ارقام به ترتیب ۱۰۰ درصد به طور مساوی «جایگاه فلسفی و تئوریک مدل»، «هدف مدل»، «مراحل فرایندی مدل»، «ارزیابی کارایی مدل از نظر روان‌شناختی» و «ارزیابی بهره‌وری مدل تلفیقی» و با ۹۵/۲۳ درصد مساوی برای پرسش‌های «ارزیابی اثربخشی از نظر ساختاری»، «ارزیابی اثربخشی از نظر روان‌شناختی» و «کاربست مدل تلفیقی» و در نهایت با ۸۵/۷۱ درصد «ارزیابی کارایی مدل از نظر ساختاری» تحصیل می‌شود. در نتیجه اکثر پاسخ‌دهندگان از نظر علمی مدل را معتبر می‌دانند.

نکته پایانی اینکه به‌رغم ۲۳/۸۰ درصد پاسخ منفی، ۵۷/۱۴ درصد از پاسخ‌دهندگان به پرسش

مربوط به آمادگی برای استقرار مدل تلفیقی توانمندسازی و سلامت اداری در سازمان خود نظر موافق داده‌اند (ر.ک: جدول شماره ۴)

جدول ۲: فراوانی‌های مطلق پرسش‌نامه (اعتباریابی مدل تلفیقی توانمندسازی و سلامت اداری)

سؤال	عنوان	کاملاً نامناسب	نامناسب	نسبتاً نامناسب	نه مناسب و نه نامناسب	نسبتاً مناسب	مناسب	کاملاً مناسب	جمع
۱	جایگاه فلسفی و تئوریک مدل							۷	۲۱
۲	هدف مدل							۶	۲۱
۳	مراحل فرایندی مدل							۹	۲۱
۴	ارزیابی کارایی مدل از نظر ساختاری			۳				۲	۲۱
۵	ارزیابی کارایی مدل از نظر روان‌شناختی							۸	۲۱
۶	ارزیابی اثربخشی از نظر ساختاری			۱				۹	۲۱
۷	ارزیابی اثربخشی از نظر روان‌شناختی							۱۰	۲۱
۸	ارزیابی بهره‌وری مدل تلفیقی							۱۱	۲۱
۹	کاربست مدل تلفیقی							۱۳	۲۱
	جمع							۷۷	۴۰

جدول ۳: فراوانی تجمعی دو/سه گزینه «نسبتاً مناسب»، «مناسب» و «کاملاً مناسب»

سؤال	عنوان	فراوان مطلق مناسب یا کاملاً مناسب	فراوان نسبی مناسب یا کاملاً مناسب	فراوان مطلق کاملاً مناسب یا کاملاً مناسب	فراوان نسبی کاملاً مناسب یا کاملاً مناسب
۱	جایگاه فلسفی و تئوریک مدل	۱۴	۶۶/۶۶	۲۱	۱۰۰
۲	هدف مدل	۱۵	۷۱/۴۳	۲۱	۱۰۰
۳	مراحل فرایندی مدل	۱۵	۷۱/۴۳	۲۱	۱۰۰
۴	ارزیابی کارایی مدل از نظر ساختاری	۱۱	۵۲/۳۸	۱۸	۸۵/۷۱
۵	ارزیابی کارایی مدل از نظر روان‌شناختی	۱۰	۴۷/۶۱	۲۱	۱۰۰
۶	ارزیابی اثربخشی از نظر ساختاری	۱۱	۵۲/۳۸	۲۰	۹۵/۲۳
۷	ارزیابی اثربخشی از نظر روان‌شناختی	۱۲	۵۷/۱۴	۲۰	۹۵/۲۳
۸	ارزیابی بهره‌وری مدل تلفیقی	۱۵	۷۱/۴۳	۲۱	۱۰۰
۹	کاربست مدل تلفیقی	۱۴	۶۶/۶۶	۲۰	۹۵/۲۳

جدول ۴: میزان آمادگی پاسخ‌دهندگان به استقرار «مدل تلفیقی» در دستگاه متبوعه

پاسخ	فراوانی مطلق	فراوانی نسبی
آری	۱۲	۵۷/۱۴
نه	۵	۲۳/۸۰
عدم اظهارنظر	۴	۱۹/۰۴

۴-۴. راهکارها و پیشنهادها

با در نظر گرفتن مدل تلفیقی و سازه‌های آن و نماگرهای معین در شکل شماره ۵، راهکارها و پیشنهادها عملیاتی کردن نتایج این بررسی به شرح ذیل ارائه می‌شود تا در کمیته‌ای که پیشنهاد تشکیل آن در مراکز تحول و نوسازی اداری دستگاه‌ها به همین منظور سامان می‌یابد، بررسی و برنامه‌ریزی و به اجرا درآید.

- ایجاد سامانه توانمندسازی؛
- ایجاد نظام مدیریت شایستگی؛
- ایجاد زیرسامانه مدیریت مسیر شغلی؛
- ایجاد زیرسامانه مدیریت دانش؛
- ایجاد و بهسازی زیرسامانه آموزش و توسعه منابع انسانی؛
- ایجاد و بهسازی نظام آموزش و مهارت‌آموزی کارکنان و مدیران؛
- تدوین برنامه‌های اجرایی تربیت و آموزش مدیران؛
- ایجاد نظام مدیریت دانش؛
- ایجاد الگوی مستندسازی تجارب کارمندان و مدیران؛
- ایجاد و بهسازی نظام پیشنهادها در بخش دولتی؛
- بازنگری و بهسازی ساختار سازمانی و طراحی سازمان در بخش دولتی؛
- تدوین منشور اخلاقی و اداری مدیران؛
- طراحی نظام مدیریت اطلاعات؛
- طراحی و بهبود نظام مدیریت عملکرد؛
- طراحی مجدد فرایندهای انجام کار در سازمان‌های دولتی در راستای توانمندسازی کارکنان و مدیران؛
- مهندسی مجدد ساختار سازمانی دستگاه‌های اجرایی در راستای تحقق توانمندسازی؛
- بررسی بسترهای لازم در راستای نهادینه‌سازی مدیریت الکترونیک منابع انسانی در بخش دولتی؛
- بررسی دلایل عدم تمایل کارکنان به مشارکت در سازمان‌های دولتی و ارائه شیوه‌های کسب مشارکت آنان؛
- بررسی و برنامه‌ریزی استفاده از فناوری‌های اطلاعاتی و چندرسانه‌ای در راستای توانمندسازی منابع انسانی؛
- بررسی و بازنگری شرایط احراز مشاغل دولت؛
- طراحی و تدوین صلاحیت‌های عمومی مدیران و شیوه‌های سنجش آنها؛

- بررسی و طراحی مدل راهبردی جذب الکترونیک استعدادها؛
- مطالعه و بازطراحی نظام آموزش و مهارت‌آموزی کارمندان و مدیران؛
- طراحی و تدوین برنامه و سامانه اجرایی آموزش و تربیت مدیران در نظام اداری؛
- طراحی و تدوین نظام جانشین پروری و راهکارهای استقرار آن در نظام اداری؛
- مطالعه و بازطراحی نظام ارزیابی عملکرد کارمندان و مدیران نظام اداری متناسب با اقتضائات؛
- بهینه‌سازی سیستم‌های نیازسنجی آموزشی؛
- بررسی و تجزیه و تحلیل اثربخشی دوره‌های آموزشی در توانمندسازی منابع انسانی؛
- طراحی و استقرار شبکه مبادله تجارب مدیران موفق سازمان (مطالعه موردی)؛
- طراحی و استقرار کانون ارزیابی کارکنان در مشاغل مدیریتی در نظام اداری کشور؛
- مطالعه و بازطراحی نظام ارتقا و انتصاب مدیران بخش دولتی؛
- بررسی، طراحی و ارائه سیستم‌های جامع و یکپارچه آموزش کارکنان و مدیران
دستگاه‌های اجرایی؛
- طراحی نظام پیشنهادها و راهکارهای اجرایی کردن آن در نظام اداری؛
- تبیین اثرات ابعاد مختلف نظام جبران خدمات بر توانمندسازی در دستگاه‌های اجرایی؛
- مطالعه و طراحی الگوی مستندسازی تجارب کارمندان و مدیران.

منابع

۱. ابطحی، سیدحسین و سعید عابسی (۱۳۸۶)، توانمندسازی کارکنان، کرج: مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت، چاپ اول.
۲. احمدی، پرویز؛ محمد صفری کهره، و سمیه نعمتی (۱۳۸۹)، مدیریت توانمندی کارکنان، تهران: رویکردها، الگوها، راهبردها، برنامه‌ها و ارزیابی، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ اول.
۳. پسران قادر، مجید و همکاران کارگروه توانمندسازی منابع انسانی (۱۳۹۱)، «تبیین راهکارهای توانمندسازی منابع انسانی (مدیران و کارکنان) مبتنی بر سیاست‌های کلی نظام اداری»، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۴. حبیبی، نادر (۱۳۷۵)، «فساد اداری»، اتاق چاپ.
۵. عابدی جعفری، حسن و همکاران کارگروه سلامت اداری (۱۳۹۱)، «تدوین سیاست‌های کلی نظام اداری در حوزه سلامت اداری (بخش علمی و اجرایی)»، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۶. عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳)، «فساد اداری»، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ اول.
۷. قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۹)؛ مرکز آموزش مدیریت دولتی-دفتر تدوین و نشر منابع علمی و آموزشی، انتشارات مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، چاپ اول، تهران.
۸. مجمع تشخیص مصلحت نظام (۱۳۸۹)، «سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری».
۹. مهرابی، امیرحمزه (۱۳۸۹)، طراحی و اعتبارسنجی مدل توانمندسازی منابع انسانی در نظام ارزشی اسلام، رساله دکتری رشته مدیریت دولتی - گرایش منابع انسانی، دانشگاه تهران.
۱۰. نبی، محمدتقی (۱۳۹۲)، «آشنایی با قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد»، ماهنامه علمی و آموزشی فرهنگ و رفتار اداری، شماره ۱، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۱۱. ارجاعات متنی دیگر براساس سایت‌های اینترنتی اعمال شده است.
12. Conger jay A & Kanungo Rabindra N,(1998) "The Empowerment Process: Integrating Theory and Practice", Academy of Management Review, VoU3, No.3.
13. Cynthia. H, Leiba. O, Sharon. S. (1998). The power behind empowerment: implications for research and practice . Human Relations, Vol. 51, No.4.
14. Nichelson,1995: 155.

15. Pope, 2000, P.6.
16. Rose–Ackerman, 2002, p.1. -
17. Sen, K,K. (2008). Encyclopedic Dictionary of Management, Volume 2
18. www.onetcenter.org
19. <http://njebraeil.persianblog.ir/post/48-/>

به نام خدا
پرسش‌نامه اعتباریابی مدل تلفیقی توانمندسازی و سلامت اداری
در راستای پیاده‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری

اندیشمند گرامی

مدیر محترم

لطفاً اعتبار مدل تلفیقی توانمندسازی و سلامت اداری را که نتیجه پژوهشی در طی دو سال برای پیاده‌سازی دو بند مربوط به سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری کشور است با مطالعه چکیده و مدل مفهومی پیوست به دقت و با شکیبایی و همکاری ارزنده‌تان در پاسخ به ۱۰ سؤال در پی آمده و در مقیاس (۱-۷) با گذاشتن علامت ضربدر (x) مشخص فرمایید. بی‌گمان دیدگاه دانشمندان و گرانسنگ جنابعالی در زمینه‌سازی اجرا و بهره‌برداری از این مدل در پیاده‌سازی و اجرای سیاست‌های کلی اصلاح نظام اداری در سازمان‌ها و مؤسسه‌های اقتصادی، صنعتی، تولیدی و خدماتی، کارساز و راهگشا خواهد بود.

با تشکر

۱. جایگاه فلسفی و تئوریک مدل: جایگاه فلسفی و مبانی نظری مدل تلفیقی را با توجه به مدل‌های مورد بررسی قرار گرفته در مدل مفهومی با علامت (x) مشخص کنید.

	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
	کاملاً نامناسب	نامناسب	نسبتاً نامناسب	نه مناسب و نه نامناسب	نسبتاً مناسب	مناسب	کاملاً مناسب

۲. هدف مدل: به چه میزان مدل تلفیقی را به سان یک چتر دانشی و بینشی لازم برای اصلاح

نظام اداری مناسب می‌دانید؟

	۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
	کاملاً نامناسب	نامناسب	نسبتاً نامناسب	نه مناسب و نه نامناسب	نسبتاً مناسب	مناسب	کاملاً مناسب

۳. مراحل فرایندی مدل: به چه میزان مؤلفه‌های مدل توانمندسازی بر مؤلفه‌های مدل سلامت‌داری را در اجرا و استقرار سیاست‌های کلی نظام اداری به سان یک کنشگر (کاتالیزور) مناسب می‌دانید؟

۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
کاملاً نامناسب	نامناسب	نسبتاً نامناسب	نه مناسب و نه نامناسب	نسبتاً مناسب	مناسب	کاملاً مناسب

۴. ارزیابی کارایی مدل از نظر ساختاری: به چه میزان تأمین‌کنندگی هدف کارایی مدل تلفیقی را بر پایه عوامل ساختاری مناسب می‌دانید؟

۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
کاملاً نامناسب	نامناسب	نسبتاً نامناسب	نه مناسب و نه نامناسب	نسبتاً مناسب	مناسب	کاملاً مناسب

۵. ارزیابی کارایی مدل از نظر روان‌شناختی: به چه میزان تأمین‌کنندگی هدف کارایی مدل تلفیقی را بر پایه عوامل روان‌شناختی مناسب می‌دانید؟

۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
کاملاً نامناسب	نامناسب	نسبتاً نامناسب	نه مناسب و نه نامناسب	نسبتاً مناسب	مناسب	کاملاً مناسب

۶. ارزیابی اثربخشی مدل از نظر ساختاری: به چه میزان تأمین‌کنندگی هدف اثربخشی مدل تلفیقی را بر پایه عوامل ساختاری مناسب می‌دانید؟

۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
کاملاً نامناسب	نامناسب	نسبتاً نامناسب	نه مناسب و نه نامناسب	نسبتاً مناسب	مناسب	کاملاً مناسب

۷. ارزیابی اثربخشی مدل از نظر روان‌شناختی: به چه میزان تأمین‌کنندگی هدف اثربخشی مدل تلفیقی را بر پایه عوامل روان‌شناختی مناسب می‌دانید؟

۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
کاملاً نامناسب	نامناسب	نسبتاً نامناسب	نه مناسب و نه نامناسب	نسبتاً مناسب	مناسب	کاملاً مناسب

۸. ارزیابی بهره‌وری مدل تلفیقی: به چه میزان تأمین‌کنندگی بهره‌وری مدل تلفیقی را بر پایه عوامل روان‌شناختی و ساختاری بر سلامت اداری مناسب می‌دانید؟

۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
کاملاً نامناسب	نامناسب	نسبتاً نامناسب	نه مناسب و نه نامناسب	نسبتاً مناسب	مناسب	کاملاً مناسب

۹. کاربست مدل تلفیقی: به چه میزان به‌کارگیری این مدل را برای مخاطبان سیاست‌های کلی نظام اداری (سه قوه و نیروهای مسلح) به‌طور یکسان مناسب می‌دانید؟

۱	۲	۳	۴	۵	۶	۷
کاملاً نامناسب	نامناسب	نسبتاً نامناسب	نه مناسب و نه نامناسب	نسبتاً مناسب	مناسب	کاملاً مناسب

۱۰. الف) آیا آمادگی استقرار این مدل را در دستگاه متبوع خود دارید؟

آری نه

ب) برای استقرار و پیاده‌سازی این مدل چه پیشنهادهایی دارید؟

با سپاس امید است با همکاری گرانسنگ شما عزیزان نتیجه گزارش در قالب مقاله‌ای پژوهشی در یکی از نشریات علمی معتبر کشور چاپ شود. ان شاء الله. لطفاً در صورت تمایل جاهای خالی کادر را تکمیل فرمایید.

نام و نام خانوادگی	میزان تحصیلات	نام واحد سازمانی
پست سازمانی	سابقه تجربی	وزارت/سازمان