

**Comparative Studies
in Jurisprudence,
Law, and Politics**

The Role of Administrative Decentralization in Achieving Administrative System Integrity

1 Esmail Yarifar: Ph.D. Candidate in Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran

2 Soraya Rostami*: Assistant Professor, Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran.
Email: soraya.rostamii@gmail.com (Corresponding Author)

3 Roholah Rahimi: Assistant Professor, Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran

4 Mahdi Sheikh Movahed: Assistant Professor, Department of Public Law, Shiraz Branch, Islamic Azad University, Shiraz, Iran

ABSTRACT

In recent decades, many nation-states have sought to design or reform their systems for delegating and devolving authority to their local units. Decentralization is an interdisciplinary topic that intersects with law, political science, and public administration. Iran, following and emulating prevalent international models—most notably the successful French model of decentralization—has attempted to delegate administrative, political, and legislative powers, or more precisely "empowerment," in many local matters to local units such as councils. Despite numerous challenges, including ethnic nationalism and governmental policies, some successes have been achieved. One of these achievements, which is the primary focus of the present article, is combating administrative corruption. This article, using a descriptive-analytical method and through the study and review of various sources, aims to explain the aforementioned approach to decentralization and the administrative decentralization system as an optimal model of local democracy in combating corruption and enhancing the integrity of the administrative system. Thus, the main question of this research is: What impact does the administrative decentralization system, as an optimal model of local democracy, have on combating corruption and enhancing the integrity of the administrative system? Considering various dimensions of the issue and emphasizing the multiple ambiguities highlighted by the author, including structural and competency barriers, the lack of formulated executive principles, and challenges related to the central government's oversight of local governments, the findings of this study indicate that the administrative decentralization system, by reducing the size of administrative organizations, on one hand, reduces opportunities for corruption and, on the other hand, clarifies responsibilities and aligns the administrative system with the intended tasks. These factors facilitate the processes of control, oversight, and inspection, thereby enhancing the integrity of the administrative system.

Keywords: *Administrative System, Administrative Decentralization, Local Democracy, Administrative Corruption, Administrative Integrity.*

How to cite: Yarifar, E., Rostami, S., Rahimi, R., & Sheikh Movahed, M. (2024). The Role of Administrative Decentralization in Achieving Administrative System Integrity. *Comparative Studies in Jurisprudence, Law, and Politics*, 6(1), 51-71.

© 2024 the authors. This is an open access article under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) License.

Submit Date: 04 April 2024

Revise Date: 02 June 2024

Accept Date: 05 June 2024

Publish Date: 19 June 2024



پژوهش‌هاک تطبیقی فقه،

حقوق و سیاست

نقش سیستم عدم تمرکز اداری در تحقق سلامت نظام اداری

۱. اسماعیل یاری فر: دانشجوی مقطع دکترا، حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران
۲. ثریا رستمی^{*}: استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران. پست الکترونیک: soraya.rostamii@gmail.com (نویسنده مسئول)
۳. روح اله رحیمی: استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران
۴. مهدی شیخ موحد: استادیار، گروه حقوق عمومی، واحد شیراز، دانشگاه آزاد اسلامی، شیراز، ایران

چکیده

در دهه‌های اخیر بسیاری از دولت-کشورها به دنبال طرح‌ریزی و یا اصلاح نظام واگذاری و تفویض اختیارات به واحدهای محلی خود بوده‌اند. تمرکززدایی موضوعی میان رشته‌ای است که از یک سو با حقوق و علوم سیاسی و از طرفی با مدیریت عمومی ارتباط پیدا می‌کند. کشور ایران نیز به تاسی و پیروی از الگوهای متداول و مرسوم بین المللی از جمله الگوی موفق فرانسوی تمرکززدایی سعی بر واگذاری اختیارات اداری، سیاسی و قانون‌گذاری یا به تعبیر دقیق‌تر «اختیارسپاری» در بسیاری از امور محلی به واحدهای تشکیل‌دهنده محلی مانند شوراهای محلی مانند شوراهای محلی است که در این مسیر علیرغم وجود چالش‌های متعدد از جمله قومیت‌گرایی و سیاست‌های دولتی، موفقیت‌هایی را نیز به دست آورده است که یکی از این توفیق‌ها، مقابله با فساد اداری است که اولویت اصلی نگارنده در نگارش مقاله حاضر بوده است. این مقاله با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و با مطالعه و بررسی منابع مختلف به دنبال تبیین رهیافت مذکور به تمرکززدایی و سیستم عدم تمرکز اداری به عنوان مدل مطلوب دموکراسی محلی در مقابله با فساد و ارتقاء سلامت نظام اداری است. از این رو، پرسش اصلی پژوهش حاضر این است که سیستم عدم تمرکز اداری به عنوان مدل مطلوب دموکراسی محلی در مقابله با فساد و ارتقاء سلامت نظام اداری چه تأثیری دارد؟. با در نظر گرفتن ابعاد مختلف مساله و تاکید نگارنده بر وجود ابهامات متعدد از جمله موانع ساختاری و صلاحیتی، عدم تدوین اصول اجرایی و چالش‌های مرتبط با نظارت حکومت مرکزی بر حکومت‌های محلی، نتایج بررسی حاضر نشان می‌دهد که سیستم عدم تمرکز اداری با کاهش حجم سازمان‌های اداری، از یک طرف باعث کاهش فرصت‌های فسادزا و از طرف دیگر باعث شفاف شدن مسئولیت‌ها، متناسب‌سازی نظام اداری با وظایف مورد نظر می‌شود که این موارد، فرایند کنترل، نظارت و بازرسی را تسهیل و موجب ارتقاء سلامت نظام اداری می‌شود.

واژگان کلیدی: نظام اداری، عدم تمرکز اداری، دموکراسی محلی، فساد اداری، سلامت اداری.

یاری فر، اسماعیل، رستمی، ثریا، رحیمی، روح اله، و شیخ موحد، مهدی. (۱۴۰۳). نقش سیستم عدم تمرکز اداری در تحقق سلامت نظام اداری. پژوهش‌های تطبیقی فقه، حقوق و سیاست، ۶(۱)، ۷۱-۵۱.

© ۱۴۰۳ تمامی حقوق انتشار این مقاله متعلق به نویسنده است. انتشار این مقاله به صورت دسترسی آزاد مطابق با گواهی (CC BY-NC 4.0) صورت گرفته است.

تاریخ ارسال: ۱۶ فروردین ۱۴۰۳

تاریخ بازنگری: ۱۳ خرداد ۱۴۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۶ خرداد ۱۴۰۳

تاریخ چاپ: ۳۰ خرداد ۱۴۰۳



عدم تمرکز محلی یا تمرکززدایی محلی یکی از شیوه‌های رایج در کشورداری و اداره امور کشور است. این روش، اصولاً در کشورهای بسیط پیچیده کاربرد دارد. در این کشورها اداره امور ملی به قوه مرکزی واگذار شده اما اداره امور محلی بصورت غیرمتمرکز با حکومت‌های محلی و شوراهای محلی است. با توسعه ارتباطات و پیشرفت تکنولوژی و ایجاد حس آزادی خواهی در مردم، دولت‌ها ناچارند که به موازات حاکمیت ملی، حاکمیت محلی را نیز توسعه دهند. لذا یکی از موضوعات مهم که برای استحکام نظام دموکراسی تاثیر گذار بوده و طرح بحث آن بخاطر نقش اساسی آن برای حفظ وحدت و انسجام و سلامت امور اداری ضروری هست، «عدم تمرکز» می‌باشد (Abrahamian, 2019).

می‌توان گفت اداره غیرمتمرکز یک نوع استعدادیابی در مناطق دوردست کشور است زیرا، باعث محدودیت قدرت نامحدود دولت می‌شود. در واقع در تمرکز اداری به جای آن که مقامات مرکزی اختیار انجام کلیه امور عمومی را بر عهده خود داشته باشند، اداره تمامی یا قسمتی از امور محلی را طبق قانون به سازمان محلی که اعضای آن از طرف اهالی محل انتخاب گردیده تفویض می‌کند و این تفویض اختیار از طرف دولت مرکزی به مقامات محلی باعث ایجاد عدم تمرکز اداری می‌شود.

یکی از سنجه‌های میزان مقبولیت یک نظام سیاسی، حضور و مشارکت آحاد مردم در صحنه‌های سیاسی اجتماعی است. اساساً طرح سیستم‌های سیاسی غیرمتمرکز که امروزه به عنوان دموکراسی در جهان مطرح می‌شود، فرآیندی است که به منظور مقبولیت عمومی طراحی شده و سعی بر آن دارد تا بتواند نوعی حکومت را ترسیم کند که تمام مردم در آن سهیم باشند چراکه در نظام اداری غیرمتمرکز میزان تبعیض و تعصب کاهش یافته مردم خود را در تعیین سرنوشت شریک و در خدمت‌گزاری مسئول دانسته و باعث یگانگی و وحدت شده و از هرج و مرج در سیستم اداری و فساد نهادینه شده در قدرت نیز جلوگیری می‌نمایند (Khodakhah & Nourbakhsh, 2016).

بنابراین در نظام‌های غیرمتمرکز همواره سعی در واگذاری بخشی از قدرت اداری برای دستیابی به مشارکت در اداره کشور است و از این طریق یک نظام سیاسی می‌تواند پایه‌های حکومتی خود را محکم‌تر کند و به بازتولید گفتمان مدیریتی خود امیدوار باشد. اینکه چه عامل یا عواملی می‌تواند موجبات فراهم آوردن مدل مطلوب یک دولت محلی برای نیل به دموکراسی، سلامت امور اداری و ارائه بهینه خدمات عمومی شود، مستلزم وجود سازمان‌هایی است که به نظام اداری سالم مجهز باشند. این سازمان‌ها قادرند تصمیم‌گیری‌های درست، بجا و مناسب انجام دهند و در ارائه خدمات، کارآمد و اثربخش عمل کنند. سلامت اداری از نظر مفهومی و کارکردی، مزایای بسیاری در زمینه تحلیل کارآمدی و اثربخشی نظام اداری دارد (Nahid & Heidari, 2021). نبود سلامت به معنای بیماری و نارسایی در یک موجود زنده است. بروز یک بیماری جدی ممکن است به آسیب‌دیدگی جبران‌ناپذیر موجود زنده، یا حتی مرگ او منتهی شود. از سویی فارغ از بیماری نیز بدان معنا نیست که موجود زنده بهینه عمل می‌کند، زیرا ارگانیسم ممکن است سالم باشد، اما به وظیفه و کارکردهای خویش عمل نکند. از این رو، در حوزه‌های مختلف از جمله حقوق مفهوم سلامت کامل یا سلامت مثبت مورد توجه قرار گرفته است.

اگر در نظام اداری، مقصود دستیابی به سلامت مثبت یا سلامت کامل باشد، باید عوامل مختلف تاثیر گذار بر آن را مورد توجه قرار داد. در پژوهش‌های مختلف، موارد گوناگونی به عنوان عوامل پیشگیری و مبارزه با فساد و عوامل تاثیر گذار بر سلامت اداری تبیین شده است. عواملی مانند ساختار سازمانی، فرهنگ سازمانی، توانمندسازی منابع انسانی، شفافیت و پاسخگویی، ارزیابی عملکرد، استفاده از فناوری، نظام مالی و تجهیز منابع و... که بیشتر ماهیت درون سازمانی دارند و عواملی مانند دستگاه‌های نظارتی، محیطی و فرهنگی که به عنوان عامل تاثیر گذار بیرونی بر تحقق سلامت اداری در سازمان‌های دولتی نقش دارند اما با وجود همه این عوامل، نقش عدم تمرکز اداری به مثابه یکی از

عوامل اصلی تاثیرگذار بر سلامت اداری انکارناپذیر است. زیرا در تمرکز اداری قدرت تصمیم‌گیری در اختیار افراد معدودی در بالاترین سطح اداری یا سازمانی کشور قرار می‌گیرد، پس در جهت ارتقاء سلامت نظام اداری ناگزیریم که در تصمیم‌گیری‌ها بر اساس خرد جمعی و نظر کارشناسی اقدام نماییم. عدم تمرکز به عنوان یکی از شاخص‌های کاهش فاصله قدرت مورد توجه کشورهای پیشرفته و در حال توسعه قرار گرفته است. عدم تمرکز در سطح سازمان‌های دولتی به مفهوم تفویض و واگذاری اختیار به سطوح پایین و در سطح دولت به معنای تفویض قدرت در مسائل اداری و سیاسی به واحدها و تشکیلات محلی است (Nahid & Heidari, 2021). پیشرفت جوامع و به تبع آن افزایش سطح آگاهی و توانایی مردم در درک نیازها و راه‌های برآوردن آن‌ها، ضرورت مداخله و مشارکت در اداره امور را افزایش داده است. از این رو برای نیل به توسعه، تنوع در ساختار حکومتی، تمرکززدایی و واگذاری اختیارات به سطوح پایین‌تر مطرح شده که به عنوان محمولی برای پژوهشگران توسعه مورد توجه قرار گیرد.

در کنار اهمیت تمرکززدایی در دستیابی به توسعه جوامع این ایده نقش قابل توجهی در مبارزه با فساد اداری ایفا می‌کند. رابطه بین عدم تمرکز محلی و فساد مالی در دستگاه حکومتی کشورهای در حال توسعه، یک موضوع مهم در این زمینه محسوب می‌شود. این سؤال که چگونه عدم تمرکز اداری می‌تواند بر فساد مالی تاثیر گذارد بسیاری از پژوهشگران را بر آن داشته تا پژوهش‌هایی در این زمینه انجام دهند. برآوردهای حاصل از پژوهش‌ها به طور مشخص، رابطه بین تمرکززدایی از فعالیت‌های حکومت مرکزی و کاهش فساد مالی را نشان می‌دهد. این نتایج در کشورهایی که تمرکززدایی منشاء قانونی یافته به شکل بارزتر و محکم‌تر ظاهر شده اند.

در نهایت باید گفت که عدم تمرکز اداری باعث جلوگیری از استبداد حکومت مرکزی می‌گردد زیرا عملاً قدرت از حکومت مرکزی به سازمان‌ها و حکومت‌های مرکزی انتقال یافته اهالی محل و منتخبین آن‌ها هستند که در امور محلی تصمیم‌گیری می‌نمایند و از خودکامگی دولت‌های مرکزی متمرکز کاسته خواهد شد.

با ایجاد نظام مبتنی بر عدم تمرکز، امور و منافع محلی توسط نمایندگان منتخب محلی بهتر و بیشتر در نظر گرفته شده و به اجرا گذاشته می‌شوند و همچنین با توجه به ارتباط ماموران محلی با اهالی محل و آشنا بودن به نیازهای مردم، امور اداری سریع‌تری صورت خواهد گرفت زیرا نیازی به استعلام و مکاتبه با مرکز نیست و باعث کم شدن تشریفات بوروکراسی در کشور می‌گردد.

عدم تمرکز باعث ترویج دموکراسی می‌گردد یعنی اینکه دولت مرکزی به شهروندان اجازه می‌دهد تا در امور سیاسی و اداری محل مشارکت نموده و نمایندگان منتخب خود را جهت اداره امور انتخاب نمایند. با توجه به آنچه گفته شد هدف اصلی این پژوهش حاضر نیز بررسی عدم تمرکز اداری به‌عنوان مدل مطلوب برای دموکراسی محلی و نقش آن در تحقق سلامت نظام اداری است.

مفاهیم مرتبط با سیستم عدم تمرکز اداری و سلامت نظام اداری

سیستم عدم تمرکز اداری

ماهیت وظایف دولت در گذشته به گونه‌ای بود که اداره امور عمومی با نظام متمرکز ممکن بود، ولی با گسترش دایره وظایف دولت و بالتبع ایجاد سازمان‌های متعدد، این امر مشکل می‌نمود. لذا سیستم عدم تمرکز مورد توجه قرار گرفت که در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور محلی به مقاماتی که کم‌وبیش مستقل از قوه مرکزی هستند، سپرده شده است.

در دسته‌بندی کلی که از نظام عدم تمرکز ارائه شده، آن را به عدم تمرکز سیاسی، سازمانی و اداری تقسیم می‌کنند. منظور از عدم تمرکز سیاسی که در حقوق اساسی از آن بحث می‌شود، نظام سیاسی ویژه‌ای است که از آن تحت عنوان «سیستم‌های حکومتی مرکب» یاد می‌شود. نمونه بارز عدم تمرکز سیاسی، نظام حکومتی فدرال است که در مقابل سیستم متمرکز قرار می‌گیرد (Ghalibaf, 2017).

تمرکز سازمانی نیز به حالتی اطلاق می‌شود که سازمان‌های اداری با روش تفویض اختیار شکل می‌یابند. به بیان دیگر عدم تمرکز سازمانی نتیجه تفویض اختیار است؛ به گونه‌ای قدرت تصمیم‌گیری در سطوح مختلف سازمان بطور منظم پراکنده شده و سازمان به صورت غیرمتمرکز اداره می‌شود.

عدم تمرکز اداری روش مدیریتی است در آن، صلاحیت تصمیم‌گیری درباره امور به مقاماتی که تقریباً مستقل از واحد مرکزی هستند، واگذار می‌شود. عدم تمرکز اداری در عمل ممکن است به صورت «عدم تراکم» (Rezaeizadeh, 2011)، «عدم تمرکز فنی» (Shams, 2012) و یا «عدم تمرکز محلی» (Ghalibaf, 2007) بروز یابد (Ghalibaf, 2007).

سلامت نظام اداری

"نظام اداری" از مهم‌ترین ارکان هر نظام سیاسی است. به گونه‌ای که سلامت یا عدم سلامت آن تأثیری مستقیم و غیرقابل انکار بر پیشرفت و توسعه جامعه (در تمامی زمینه‌ها) دارد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در بند دهم از اصل سوم خود، یکی از وظایف اساسی دولت را «ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری» می‌داند. هرچند تعریف دقیقی از نظام اداری صحیح و سالم در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز قوانین عادی وجود ندارد اما با بررسی دقیق قوانین مربوط به حوزه‌ی اداری چنین به نظر می‌رسد که تمایل زیادی در جهت تلفیق این مفهوم با حکمرانی خوب چه در سطح تقنینی و چه در حوزه مطالعات دانشگاهی وجود دارد. در سطح تقنینی می‌توان به تأکید قانون مدیریت خدمات کشوری از عناصر اساسی اندیشه حکمرانی خوب در ماده ۱۱۴ این قانون اشاره نمود که متضمن تعیین اهداف راهبردی تحول نظام اداری در انطباق با رویکردهای نوین حقوق اداری و تحول نقش اداره از تأمین‌گری به تنظیم‌گری است. اصطلاح سلامت اداری یا سازمانی نخستین بار در سال ۱۹۶۹ توسط مایلز^۱ در مطالعه جو سازمانی مدارس به کار برده شد. مایلز سلامت سازمانی را اینگونه تعریف نمود: «یک سازمان سالم را می‌توان سازمانی تعریف کرد که نه تنها در محیط خود دوام می‌آورد بلکه در یک برهه زمانی طولانی به طور کافی سازش کرده و توانایی‌های بقا و سازش خود را به طور مداوم توسعه می‌دهد» (Abbaszadegan, 2004). همچنین از نظر لایدن^۲ و کلینگل^۳، سلامت اداری شامل قدرت اداره برای پیشبرد اهداف خود به شکل کارآمد در راستای ارتقاء و بهبود ساختاری خود است (Hedavand & Mashhadi, 2012).

در نظام حقوقی ایران، بر اساس ماده ۷ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد که مقرر می‌دارد: «دولت موظف است با همکاری سایر قوا به منظور فرهنگ‌سازی و ارتقاء سلامت نظام اداری... پس از تصویب این قانون "منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام" را تدوین نماید»، میزان سلامت نظام اداری در میزان موفقیت برنامه‌های دولت، اجرای راهبردها و برنامه‌ها و در نهایت دستیابی به اهداف سازمان‌ها نقش بسزایی را ایفا می‌کند.

عوامل تهدید کننده سلامت نظام اداری

¹ Miles
² Lyden
³ Klingle

امروزه و طبق بررسی‌های به عمل آمده «نظام حقوقی و سیاسی ای می‌تواند امور مربوط به ساختار اداری خود را به بهترین شکل ساماندهی کند که دارای ساختار اداری صحیح و عاری از فساد باشد. چنین نظام اداری می‌تواند تصمیماتی درست، به جا، کارآمد و مطابق با نیازهای روز شهروندان اتخاذ کند. یک ساختار اداری چنانچه بر مبنای اصول و قواعد صحیح و مناسب پایه‌ریزی شود می‌تواند به عنوان یکی از مهم‌ترین ارکان یک حاکمیت در کنار تامین نیازهای عمومی شهروندان زمینه رشد و ارتقاء یک جامعه را فراهم کند» (Asgari, 2015). لیکن برخی عوامل و زمینه‌ها می‌توانند اداره را از مسیر صحیح خود خارج کنند و آن را به یکی از معضلات جدی جامعه تبدیل کنند. این عوامل می‌توانند از بیرون یا درون یک ساختار اداری موجودیت او را تحت تاثیر قرار دهند و تاثیر و کاربرد مثبت آن را به حداقل برسانند. در این مبحث و قبل از پرداختن به تاثیر عدم تمرکز اداری در مقابله با فساد و سلامت اداری، این عوامل را در دسته‌بندی عوامل بیرونی و درونی مورد بررسی قرار خواهیم داد.

عوامل بیرونی

هر ساختار یا نهاد اداری به طور طبیعی در محیطی متولد شده است و همانگونه که از آن محیط تاثیر می‌پذیرد بر آن تاثیرگذار نیز هست. عواملی که ممکن است جز ساختار یک نهاد اداری نباشند اما تغییر در آن‌ها منجر به ایجاد تغییراتی کم یا زیاد در ساختار اداری می‌شوند. این موضوع در خصوص سایر بخش‌های یک جامعه نیز صادق است. به نحوی که علل و عوامل اقتصادی ممکن است بر فضای سیاسی یک جامعه تاثیرگذار باشد، عوامل فرهنگی نظام اقتصادی را تحت تاثیر قرار دهد و عوامل طبیعی ساختار فرهنگی یک جامعه را دستخوش تغییرات کند (Elyasi-Aghcheshmeh, 2020).

مهم‌ترین عواملی که بیرون از ساختار اداری هستند اما بر نظام اداری تاثیر گذارند، به شکل تیتروار و منجز عبارتند از:

- عدم تفکیک مرزبندی شفاف بین پست‌ها و نهادهای اداری
- نبود نظام شایسته‌گزینی در انتخاب و انتصاب
- عدم وجود سیستم ارزشیابی عملکردی واحدهای اداری و سیستم پاسخگویی
- عدم وجود تعامل صحیح و کارآمد بین ادارات و نهادهای عمومی
- عدم تشریح منطقی موجودیت برخی از نهادهای عمومی

عوامل درونی

عوامل درونی آن دسته عواملی است که در درون هر نهاد اداری به وجود می‌آیند و سلامت آن اداره را هدف می‌گیرند. در ذیل ما به اهم این عوامل به شکل تیتروار و منجز خواهیم پرداخت:

- عدم برنامه‌ریزی صحیح
- عدم سازمان‌دهی
- عدم پیش‌بینی سازوکارهای مناسب نظارت و کنترل
- عدم مدیریت منابع انسانی.

تاثیر عدم تمرکز اداری در مقابله با فساد و ارتقاء سلامت نظام اداری

وجود سازمان‌های حجیم با ساختار متمرکز با وظایف و اهداف موازی و مشابه یکی از ویژگی‌های کشورهای در حال توسعه است. پیچیدگی اجزای عوامل دولتی و تمرکز فعالیت‌های دولت در پایتخت این کشورها موجب کندی توسعه در این کشورها و گسترش فساد اداری می‌شود. افزون بر این، به علت نقص سازوکارهای رسیدگی به تقاضاها و شکایات افراد از ادارات و به علت عدم وجود تعریف دقیقی از حداقل استاندارد کیفیت کار و خدمات دولتی و یا عدم شفافیت بعضی از قوانین در کاربرد استانداردها موجب سوءاستفاده از آن‌ها، قضاوت ضعیف و فساد می‌شود. از طرفی همین ساختار متمرکز و پیچیده باعث ناکارآمدی نظام بازرسی در برخی از این کشورها شده است. نظام عدم تمرکز اداری باعث کاهش حجم سازمان‌های اداری می‌شود که این امر از یک طرف فرصت سوءاستفاده و فساد اداری را کاهش می‌دهد و از طرف دیگر باعث شفاف شدن مسئولیت‌ها، متناسب‌سازی نظام اداری با وظایف و اهداف مورد نظر می‌شود که این موارد، فرایند کنترل، نظارت و بازرسی را تسهیل و تسریع می‌کنند. از این جهت اقداماتی مانند افزایش حقوق و مشارکت کارکنان نظام اداری، بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی، سیاست زدایی از نظام اداری، مقررات زدایی، جلوگیری از فساد استخدامی و اصلاح نظام اداری و تمرکززدایی از طریق تفویض اختیار در جهت ارتقای سلامت اداری ضروری است. از آنجا که کارکنان و شهروندانی که در یک اقدام فاسد درگیر می‌شوند به ارزیابی منافع و هزینه‌های این اقدام می‌پردازند؛ لذا روش‌هایی برای کنترل فساد اداری مؤثرند که به نحوی سبب کاهش منافع یا افزایش هزینه‌های مورد انتظار برای عوامل دخل در مسئله بشوند. به چنین روش‌هایی، مبارزه با فساد در چارچوب مدل عرضه و تقاضای فساد اطلاق می‌شود (Habibi, 1996). از طریق تمرکززدایی و افزایش مشارکت کارکنان محلی و مردم می‌توان به راهکارهای واقع‌بینانه‌تری در زمینه ارائه خدمات عمومی دست یافت. کارکنان مسئول تدوین سیاست‌ها و کارکنان مجری سیاست‌ها و برنامه‌ها باید از حداقل آموزش لازم برخوردار باشند. تدوین برنامه‌های جامع آموزشی برای آشنا کردن کارکنان با نظم نوین و توسعه مهارت‌های مورد نیاز، از ضروریات پذیرش و اجرای اصلاحات به شمار می‌آیند.

تاثیر سیستم عدم تمرکز اداری بر اصلاح ساختار درون سازمان (رویکرد اصلاحی)

در این مبحث و گفتارهای آتی به بررسی تاثیر سیستم عدم تمرکز اداری بر اصلاح ساختار درون و بیرون سازمان‌ها پرداخته خواهد شد.

الف. برقراری نظام شایسته‌سالاری

باید گفت که سخن گفتن از سلامت و مبارزه با فساد در نظام اداری که ورود و پیشرفت و ارتقاء در آن به عواملی غیر از شایستگی و ارزشمندی بستگی دارد، بسیار دشوار خواهد بود. نظام اداری که در آن پادشاه‌ها و مجازات‌ها در آن منطبق با لیاقت و توانایی مستخدمین نیست مستعد بروز و گسترش فساد است. از دوران باستان تا دوران پیشامدرن، یعنی قبل از زایش دولت‌های مدرن، انتخاب افراد برای پست‌ها و مقام‌های دولتی تابع هیچ‌گونه ضابطه قانونی و منطقی نبود و پادشاهان یا دولت‌مداران این مقامات را مانند اموال شخصی خویش میان افراد موردنظر خود تقسیم می‌کردند. دلبخواهانه می‌نشانند و دلبخواهانه برمی‌داشتند و در این زمینه در برابر هیچ قدرت یا نهادی پاسخگو نبودند. رفته‌رفته و با ایجاد اصلاحات در ساختار سیاسی، فرهنگی و حقوقی دولت‌ها این انتصاب‌ها قاعده‌مند شدند. قوانین مختلفی با موضوع مشخص کردن چارچوب‌های استخدام، ارتقاء و پاداش در ساختار اداری بر مبنای شایستگی و لیاقت تدوین شدند.

شایستگی بدین معناست که شخص کفایت و لیاقت لازم برای انجام کاری که انجام می‌دهد را داشته باشد و شایسته‌سالاری در نظام اداری یعنی اینکه هر فرد بر اساس توانایی، کفایت و لیاقت خود جایگاه متناسبی در ساختار نظام اداری داشته باشد. این شایستگی‌ها را می‌توان به

شایستگی‌ها حرفه‌ای و شایستگی‌ها فردی تقسیم کرد. شایستگی حرفه‌ای بدین معنا است که شخص برای قرار گرفتن در هر جایگاه اداری باید مهارت‌های جسمی و همچنین دانش و تجربه کافی و نیز ظرفیت و پذیرش روحی متناسب با آن جایگاه را داشته باشد. طبیعی است که هرچه آن جایگاه و پست اداری حساس‌تر باشد توانایی متناسب با آن دارای سطوح بالاتری است. توانایی یا شایستگی فردی نیز این است که شخص علاوه بر معیارهای حرفه‌ای مانند دانش، تخصص و تجربه باید دارای تعهد، وجدان و اخلاق کاری نیز باشد. علاوه بر این موارد رعایت تشریفات قانونی در استخدام افراد برای تصدی پست‌های عمومی نیز از عوامل مهم جهت استقرار نظام شایسته‌سالار است. ثبت نام، پر کردن فرم استخدام و در خصوص بعضی از پست‌ها شرکت در امتحانات ورودی، مصاحبه و گزینش و کسب امتیازات لازم از جمله این شرایط شکلی و تشریفات قانونی هستند (Eslampanah & Alvani, 2018).

در نظام حقوقی ایران نخستین قانون که به نحوی به اصل شایسته‌سالاری پرداخته، نخستین قانون استخدام کشوری مصوب 1301 است. این قانون در 5 فصل و 74 ماده تدوین شد و در آن قواعد و ضوابط مرتبط با استخدام و تصدی پست‌های سازمانی مورد پیش‌بینی قرار گرفت. در این قانون برخی از مبانی شایسته‌سالاری مورد تاکید قرار گرفته است.

به عنوان مثال می‌توان به برگزاری مسابقه یا همان امتحان ورودی برای تصدی پست‌ها^۱، پیش‌بینی دوره آموزشی برای آشنایی شخص متقاضی با شرایط شغلی^۲ و همچنین برقراری نظام ارتقای شغلی مناسب بر اساس سنوات خدمتی و مرتبه علمی مستخدمین^۳ اشاره کرد. هرچند در این قانون مواردی نیز برخلاف اصل شایسته‌سالاری وجود داشت مانند پیش‌بینی امکان ارتقای افتخاری^۴.

قانون دیگری که در این زمینه قابل ذکر است، قانون استخدام کشوری مصوب 1345 است. این قانون نیز تمامی موارد فوق‌الذکر را که در قانون سال 1301 پیش‌بینی شده بود مورد تاکید قرار داد و در برخی موارد مقررات قانون پیشین را تکمیل کرد. به طور مثال در قانون 1301 با وجود پیش‌بینی امتحان و مسابقه برای تصدی پست‌های سازمانی، متمرکز نبودن این آزمون و اختیارات بیش از حد سازمان‌ها در برگزاری آن زمینه را برای اعمال نظر و سلیق شخصی فراهم می‌کرد. بدین ترتیب قانون سال 1345 با برطرف کردن این ایراد برگزاری آزمون ورودی ادارات را در حیطه اختیارات سازمان امور استخدامی کشور قرار داد.^۵

^۱ ماده ۴ - « دولت در خدمت رسمی باید به طرز مسابقه به عمل آید و هر وزارتخانه و یا اداره مکلف است نظامنامه راجع به ترتیب مسابقات را مطابق احتیاجات اداری خود تنظیم نماید.»
^۲ ماده ۵ - « مدتی را که مستخدمین در ابتداء ورود به خدمت به عنوان عضو مبتدی کار می‌کنند جزو خدمت رسمی آن‌ها محسوب نمی‌شود و ابتداء خدمت رسمی مستخدمین از روزی است که رسماً داخل خدمت شده باشند در موقع ترفیع رتبه یا اضافه مقرری مدت خدمت رسمی رعایت می‌شود اعم از اینکه در یک وزارتخانه خدمت کرده باشند یا در وزارتخانه‌های مختلف مشروط بر اینکه خروج از یک وزارتخانه در نتیجه محکومیت به انفصال نبوده و دخول در وزارتخانه دیگر با اجازه وزارتخانه اولی باشد و مدت خدمت به عنوان عضو مبتدی یکسال خواهد بود.»
^۳ ماده ۲۳ - « بدون طی مرتبه مادون به مرتبه مافوق نمی‌توان ارتقاء یافت و مستخدمینی که از عهده انجام خدمات محوله کاملاً برآمده و مقررات نظام نامه‌های اداری را رعایت کرده باشند مستحق ترفیع رتبه خواهند بود مشروط بر اینکه در هر یک از مراتب اول و دوم و سوم و چهارم مذکوره در ماده (۱۵) لااقل دو سال و در هر یک از سایر مراتب لااقل سه سال خدمت کرده باشند و در هر صورت رعایت احتیاج وزارتخانه و طرز خدمت و استعداد مستخدم و قدمت خدمت شرط حتمی است. در موقع ارتقاء از یک رتبه به رتبه بالاتر اشخاصی که با تساوی شرایط از حیث رتبه علمی بالاتر هستند به دیگران حق تقدم خواهند داشت.»
^۴ ماده ۲۶ - « ترفیع رتبه بر دو قسم است: رسمی و افتخاری.

ترفیع رسمی آن است که شغل معینی که مقامش یک درجه بالاتر از مقام شغل سابق مستخدمی باشد با مقرری آن شغل و رعایت مدلول ماده (۲۱) و (۲۳) به او رجوع شود. ترفیع افتخاری آن است که در صورت عدم احتیاج وزارتخانه و نبودن محل برای ارتقاء رتبه رسمی پس از شش سال خدمت در رتبه مادون و رعایت مدلول ماده (۲۵) مقام بالاتری به عنوان افتخاری به مستخدمین داده شود بدون اینکه در شغل او تغییری حاصل گردد ولی مقرری مستخدم مزبور از حداقل مقرری مقامی که بطور افتخاری به او داده شده است نباید کمتر باشد و مدت خدمت در رتبه افتخاری مثل اشتغال رسمی در آن مقام منظور و در ورقه خدمت قید می‌شود»

^۵ ماده ۱۶ - « امتحان و مسابقه ورودی داوطلبان استخدام رسمی به وسیله سازمان امور اداری و استخدامی کشور صورت می‌گیرد.»

همچنین قانون سال 45 حاوی مطالبی است که قانون سال 1301 در مورد آن‌ها ساکت است. بررسی میزان استعداد و شایستگی مستخدمین در فواصل معین یکی از این موارد است^۱. در قوانین اداری و استخدامی پس از انقلاب نیز اصل شایسته‌سالاری همواره مورد تأکید قرار گرفته است. تمامی مواردی که در بالا به آن‌ها اشاره شد در اصلاحات پس از انقلاب قانون استخدام کشوری نیز لحاظ گردیده است. از مقررات پس از انقلاب به طور مشخص می‌توان به دو مورد اشاره کرد. یکی برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب 1382/12/20 هیأت وزیران که در بند ج ماده ۲۱، بندی ماده ۳۲ و بند د ماده ۴۳ خود صراحتاً به برقراری نظام شایسته‌سالاری اشاره کرده است (Tabatabaei-Motameni, 2020).

و دیگر قانون مدیریت خدمات کشوری است که در حال حاضر مهم‌ترین و جامع‌ترین و نیز بروزترین قانون ایران در حوزه قوانین استخدامی است. این قانون نیز در مواد 53 و 54 خود شایسته‌سالاری در انتصاب و ارتقاء شغلی در ساختار اداری کشور را مورد نظر قرار داده است.^۵

ب. سیاست زدایی از نظام اداری

با توجه به این‌که هر یک از انواع فساد اداری ناشی از زمینه‌های خاص است؛ از این رو سیاست زدایی از نظام اداری می‌تواند به کاستن انواعی از فساد اداری منجر شود که در نتیجه مداخلات و ملاحظات سیاسی اتفاق می‌افتد (Kamali, 2014).

ج. قانون‌گرایی کارکنان و مدیران

مهم‌ترین اصل در اداره امور، پابندی همگان به قانون به عنوان منشور اخلاقی است، رعایت قانون از جانب همگان در هر مرتبه‌ای که باشد و نبود تبعیض و عمل به مساوات در اجرای قانون برترین چیزی است که سلامت اداری را حفظ می‌کند و پشتوانه مردمی آن‌ها را تضمین می‌نماید لذا باید عمل به قانون و قانون‌گرایی سرلوحه امور همگان گردد و مدیران اجازه ندهند تحت هیچ شرایطی قانون فدای مسائل سیاسی، احساسی، مصلحتی و ... شود (Cheqamirza, 2017).

^۱ ماده ۲۸- «وزارت خانه‌ها و موسسات دولتی مکلفند در فواصل معین شایستگی و استعداد مستخدمین رسمی را مورد بررسی قرار داده و نتیجه را در پرونده استخدامی مستخدم منعکس سازند این سنجش به نحوی صورت خواهد گرفت که موجب ارشاد و معرف استحقاق مستخدم برای تصدی مقامات یا ترفیع یا تغییر شغل و یا لزوم گذراندن دوره کارآموزی جدید باشد.»
^۲ ماده ۱- «ارتقای سلامت نظام اداری از طرق زیر تحقق می‌یابد...»

ج- برقراری نظام شایسته‌سالاری در انتخاب‌ها و انتصاب‌ها...»

^۳ ماده ۲- «به منظور پیشگیری از بروز فساد در کلیه دستگاه‌ها، سازمان‌های دولتی و عمومی و مؤسسات و سازمان‌های وابسته به آن‌ها و ارتقای سلامت در نظام اداری و اجرایی کشور، کلیه دستگاه‌های مشمول این برنامه موظفند لوائح مورد نظر ذیل را برای تسری، اصلاح یا اطلاق قوانین انجام و ظرف یکسال پس از ابلاغ این برنامه به هیأت وزیران ارائه نمایند:
ی- لایحه شایسته‌سالاری و همچنین انتخاب و انتصاب مدیران با تأکید بر تعیین صلاحیت تخصصی مدیران و کارمندان واحدهای بازرسی، نظارتی و امور مالی و دستگاه‌های مشمول این برنامه و مکانیزم‌های ارزیابی آن‌ها (سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور)...»

^۴ ماده ۳- «کلیه دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و عمومی و مؤسسات و سازمان‌های وابسته به آن‌ها موظفند بر اساس برنامه‌هایی که سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور پیرامون موارد ذیل تنظیم و پس از تصویب در شورای عالی اداری ابلاغ می‌نماید اقدامات لازم را برای اجرای آن‌ها به عمل آورند...»

د- بهبود نظام‌های جذب و به کارگیری کارکنان با تأکید بر ورود و حضور شایسته‌ترین افراد و ایجاد نظام‌های تشویقی برای کارکنان شایسته و دارای سلامت در نظام اداری جهت تداوم خدمت کارکنان و بستر سازی آموزشی و فرهنگی لازم برای افزایش سطح اخلاق و وجدان کاری کارکنان دستگاه‌ها.»

^۵ ماده ۵۳- «انتصاب و ارتقاء شغلی کارمندان باید با رعایت شرایط تحصیلی و تجربی لازم و پس از احراز شایستگی و عملکرد موفق در مشاغل قبلی آنان صورت گیرد.» ماده ۵۴- «به منظور استقرار نظام شایستگی و ایجاد ثبات در خدمت مدیران، دستگاه‌های اجرایی موظفند اقدامات زیر را انجام دهند:

الف. در انتخاب و انتصاب افراد به پست‌های مدیریت حرفه‌ای، شرایط تخصصی لازم را تعیین نموده تا افراد از مسیر ارتقاء شغلی به مراتب بالاتر ارتقاء یابند. در مواردی که از این طریق امکان انتخاب وجود نداشته باشد، با برگزاری امتحانات تخصصی لازم، انتخاب صورت می‌پذیرد. دستگاه‌های اجرایی می‌توانند برای حداکثر پانزده درصد (۱۵٪) سمت‌های مدیریت حرفه‌ای از افراد شایسته (با رعایت تخصص و تجربه شاغل نسبت به شغل، بدون رعایت سلسله مراتب مدیریتی) خارج از دستگاه استفاده نمایند.

ب- عزل و نصب متصدیان پست‌های مدیریت سیاسی (مذکور در ماده (۷۱) این قانون) بدون الزام به رعایت مسیر ارتقاء شغلی از اختیارات مقامات بالاتر می‌باشد.

ج. دوره خدمت در پست‌های مدیریت حرفه‌ای چهارساله می‌باشد و تمدید آن بلامانع است. تغییر سمت افراد قبل از مدت مذکور براساس آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیأت وزیران می‌رسد امکان پذیر می‌باشد.»

د. مقررات زدایی

با توجه به اینکه یکی از عواملی که سبب می‌شود تا افراد یا بخش خصوصی به روش‌های ناسالم برای انجام کارهایشان متوسل شوند، قوانین و مقررات پیچیده و برخی نیز غیرضروری است؛ از این رو مقررات زدایی به معنای حذف، کاهش یا تغییر در مقررات و رویه‌ها و دستورالعمل-های اداری جهت تسهیل گردش فعالیت‌ها در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و بر اساس ضرورت‌ها و الزامات، می‌تواند به تعدیل سطح تقاضای خدمات فساد اداری کمک کند (Kamali, 2014).

ه. جلوگیری از فساد استخدامی

فساد استخدامی به معنای اعمال تبعیض و عدم توجه به معیارهای شایستگی در انتخاب، انتصاب و ارتقای کارکنان، محیط سازمان‌ها را برای رشد فساد آماده می‌کند؛ چراکه این امر به ایجاد شبکه‌های غیررسمی در سازمان کمک کرده و از طریق کاستن از هزینه‌های مبادرت به فساد اداری، عرضه فساد را افزایش می‌دهد. استقرار سیستم عدم تمرکز اداری گزینش و شفافیت در فرایند و نتایج انتخاب و نیز برقراری سازوکارهای منطقی و روشن در انتصاب‌ها و ارتقای درون سازمانی می‌تواند فساد استخدامی و تبعات آن را محدودتر سازد (Kamali, 2014).

و. گزینش صحیح کارکنان و مدیران

بی شک مهم‌ترین آئتم برای گزینش کارکنان و مدیران داشتن تعهد و تخصص است لذا ارزیابی تخصص با اعمال آزمون‌های تخصص قابل تصور است اما ارزیابی تعهد نیاز به ژرف اندیشی و تحقیقات جامع و کاملی دارد که باید توسط اهل فن و خبره‌های متبحر به علوم روان شناسی و مردم شناسی صورت گیرد در نتیجه کارکنان و مدیران هسته‌های گزینش می‌بایست افرادی با سابقه، متدین، کارشناس و مردمی باشند تا جذب و بکارگیری کارکنان و مدیران با صحت و سلامت به عمل آید، بی تردید اگر در جذب نیروی انسانی با تاکید بر مولفه‌های سیستم عدم تمرکز اداری دقت و تأمل لازم صورت گیرد که نیروی انسانی با سلامت نفس و متخصص استخدام گردد، نظام اداری خود به خود گام موثری در جهت سلامت برداشته است (Jahed, 2005).

ز. پاکسازی نظام اداری از کارکنان و مدیران فاسد

یک از مهم‌ترین وظایف هیات‌های بدونی رسیدگی به تخلفات اداری مراجع محترم قضایی در جهت سالم سازی دستگاه‌های اداری و حفظ منافع عمومی، شناسایی کارکنان و مدیران فاسد و اعمال قانون نسبت به آنان است چراکه در صورتی که این مهم محقق نگردد دامنه فساد کارکنان و مدیران سالم را هم در بر خواهد گرفت. طبیعتاً هرچه حجم اداره و یا سازمان کوچک تر باشد، بنا بر مبنای سیستم عدم تمرکز اداری نظارت و کنترل بهتری بر کارکنان صورت خواهد گرفت (Jahed, 2005).

ح. بهبود وضع معیشتی کارکنان و مدیران

با توجه به اهتمام دین مبین اسلام به بعد مادی انسان می‌توان فقر مادی را زمینه بسیاری از مفساد اجتماعی و سازمانی تلقی نمود بر همین اساس یکی از راه‌های جلوگیری از فساد اداری که در مبنای دینی و سیستم عدم تمرکز اداری مورد تاکید قرار گرفته است، تامین معیشت کارکنان و مدیران است. فلذا باید متناسب با شأن ایشان به آن‌ها حقوق مکفی داده شود، زیرا در صورتی که از نظر اقتصادی و مالی تامین باشند از خیانت در اموال می‌پرهیزند (Farkish, 2019).

ط. عدالت در برخورد با کارکنان

در صورتی که مدیران در نحوه برخورد خود عدالت محور باشند، کارکنان متعهدتر و تمایل بیشتری به فداکاری برای جمع نشان می‌دهند و متعاقباً در صورتی که بی‌عدالتی نمایند، کارکنان رغبتی برای ارائه کار مطلوب نخواهند داشت و اقدامات خود خواهانه شان افزایش خواهد یافت و بالتبع میزان تخلفات اداری افزایش پیدا خواهد کرد. به عبارتی عدالت رویه‌ای می‌تواند عامل مهمی برای شناخت انگیزش افراد و جلب همکاری آنان باشد و تاثیر عمیقی بر نگرش‌های کاری کارکنان و خلق و خوی خوب و مطلوب آنان در محیط کار خواهد داشت (Farkish, 2019).

ی. شفافیت در امور و پرهیز از پنهان کاری

یکی از عواملی که از بی‌عدالتی‌های بالقوه نظام اداری و نیز اصول نسنجیده منتج می‌شود و از کارایی و صرفه‌جویی خالص در فرآیندهای مدیریت جلوگیری می‌کند، شفافیت است. پنهان کاری و مدیریت‌های پشت پرده بستر ساز نادرستی و خلاف کاری است. فلذا با تکیه بر عدم تمرکز اداری همواره می‌توان مردم را محرم خود دانست و آنان را از امورات مربوط به خود مطلع نمود (Cheqamirza, 2017).

ک. رعایت اصل پاسخ‌گویی کارکنان و مدیران

همه مدیران و کارکنان واحدهای سازمانی به میزان مسئولیت خود متعهد به پاسخ‌گویی هستند و در این راستا تفویض اختیار و مسئولیت خواهی لازمه اداره امور است و با انتقال اختیارات از سوی مدیران ارشد و کارکنان تفویض کننده سلب مسئولیت نمی‌شود. از طرفی مهم‌ترین حسن پاسخ‌گویی کارکنان و مدیران جلب اعتماد عمومی است. باید به نحوی وظایف در استانها از استانداران تا مسئولان شهرستانی و محلی تقسیم شود که امور در کمترین زمان به ثمر برسد و همچنین با توجه به نظارت هرچه بیشتر پاسخگویی بهتر انجام خواهد شد (Farkish, 2019).

ل. کنترل و نظارت

بحث کنترل و نظارت در انواع مختلف همواره یکی از مهم‌ترین ارکان دولت‌های مدرن بوده است. در واقع نظارت را می‌توان تضمین کننده سایر اقدامات دیگر در مسیر مبارزه با فساد اداری و برقراری یک نظام اداری سالم و صحیح است. در این مسیر نظام‌های حقوقی همواره دو رویکرد را مورد نظر قرار داده‌اند، یک رویکرد مربوط به اقداماتی است که پیش از به وجود آمدن تخلف و فساد کارایی دارند که ما آن را رویکرد پیشگیرانه نامیده‌ایم و دیگری رویکرد اصلاحی یا ترمیمی است که مربوط به اقدامات پس از بروز تخلف و فساد است. طبیعتاً در سیستم عدم تمرکز اداری با توجه به حجم کمتر ارکان به نسبت سیستم تمرکز اداری نظارت و کنترل دقیق تری بر کارکنان و کارمندان صورت می‌گیرد که این امر زمینه بروز فساد اداری را کاهش خواهد داد (Khoda Dad Hosseini & Farhadi Nejad, 2001).

م. نهادینه‌سازی فرهنگ تشویق و تنبیه کارکنان و مدیران

ارزشیابی از عملکرد کارکنان و قدردانی شایسته از آنان و هم چنین حسب مورد تنبیه کارکنان و مدیران متخلف عامل تشویق کارکنان و مدیران و وظیفه شناس در سازمانها و ادارات و بالتبع متضمن سلامت نظام اداری خواهد شد فلذا مدیران باید در تنظیم فرم ارزشیابی کارکنان تحت امرشان مطابق با فرامین مشخص شده در سیستم عدم تمرکز اداری نهایت دقت، عدالت و انصاف را اعمال نمایند (Farkish, 2019).

ن. افزایش حقوق و مشارکت کارکنان نظام اداری

تحقیقات نشان می‌دهد بخش عمده‌ای از تخلفات اداری ریشه در تنگناهای اقتصادی دارد که به طور طبیعی بهبود بخشیدن به وضعیت اقتصادی کارکنان به کنترل بخشی از فساد اداری کمک خواهد نمود. از بین بردن تبعیض در پرداخت حقوق و دستمزد در سطوح مختلف، بهبود حقوق و مزایای کارکنان کم درآمد و مشارکت محلی که جزء اصلی سیستم عدم تمرکز اداری است، گام مهمی در تحقق جامعه خالی از فساد اداری است.

در مجموع اصلاح نظام اداری باید بر نگرش‌ها و دیدگاه‌های سیستمی، بجای نگرش‌های مبتنی بر تجدید سازمان مؤسسات و رفتار اداری موجود، استوار گردد. نگرش سیستمی، مردم، سازمان‌ها، فرایند تعاملات و محیط خارجی مربوط را در تحلیل و دستورالعمل‌های تغییر، مدنظر قرار خواهد داد. در نگرش سیستمی، سیستم باید به طور فعال در مأموریت اجزا خود و نیز کل سیستم (تا حدی که به هدف لطمه‌ای نزنند) تجدیدنظر کرده و از هر کنش درونی و یا بیرونی، به عنوان بازخوردی برای ترمیم واکنش و مأموریت نظام اداری استفاده کند. حمایت و تعهد عمیق مدیران ارشد سیاسی و اجرایی برای موفقیت اصلاحات اداری، امری اساسی قلمداد می‌شود. دیوانسالاری سازمان‌های اداری، در مقابل تحریکات مدیران سیاسی و اجرایی، عکس‌العمل نشان می‌دهد. با مشخص ساختن منافع و امتیازاتی که در اثر تغییر عاید کارکنان خواهد شد، می‌توان سیستم‌های انگیزشی را جایگزین تهدیدات ناشی از تغییر کرد (Kamali, 2014).

س. رعایت اصل آموزش و پرورش کارکنان و مدیران

متأسفانه نگاه به آموزش در بیشتر موارد نگاهی هزینه‌ای است در حالی که نظام اداری باید به آموزش نگاهی سرمایه‌ای داشته باشد چراکه نیروی انسانی کار آزموده و خلاق به عنوان سرمایه موجب پویایی و تحول در نظام اداری (حرکت از سیستم تمرکز اداری به سیستم عدم تمرکز اداری) می‌شود. فلذا برای حفظ سلامت نظام اداری آموزش اولین تمهیدی است که برای تقویت نیروی انسانی پیش بینی می‌شود به عبارتی آموزش و پرورش کارکنان و مدیران به کسب اخلاق شایسته نقش اساسی در تحول اداری و ارتقاء سلامت آن دارد.^۱

ع. نهادینه‌سازی فرهنگ نقد و نقادی

یکی از آفت‌هایی که متأسفانه سالهاست گریبان گیر سازمان‌ها و ادارات شده است، مداحی و تملق‌گویی از مدیران و مافوق است. معمولاً افراد فرصت‌طلب و منفعت‌خواه برای حفاظت از منافع خود اقدام به مداحی مدیران می‌نمایند و بعضاً مدیران نیز تحت تاثیر این اقدام مذموم و غیر اخلاقی اصل عدالت در برخورد با کارکنان را مخدوش می‌نمایند و متأسفانه شاهدیم که تبعات سوئی را در نظام اداری ایجاد می‌نماید در صورتی که ایجاد فضای باز و غیر متمرکز و ترویج فرهنگ نقد از مدیران سبب می‌شود کاستی‌ها و مفاصل احتمالی نظام اداری آشکار و زمینه اصلاح آن‌ها فراهم گردد، چنان‌که در این خصوص حضرت علی (ع) می‌فرماید: کسانی را که در حق‌گویی صراحت بیشتری دارند و به جای مدح و تعریف از کارها و برنامه‌هایشان انتقاد سازنده دارند به خود نزدیک نمائید (Sadeghi, 2016).

ف. استقرار و توسعه سامانه‌های الکترونیکی و فناوری‌های نوین

ایجاد، توسعه و بهره‌گیری حداکثری ساختار اداری از خدمات الکترونیکی به منظور افزایش دقت، سلامت و نظارت در جهت هوشمند سازی برنامه‌های اداری به نحوی که مخاطبان و ذینفعان بتوانند به سهولت حداکثر فعالیت‌ها و خدمات مورد نیاز را از طریق درگاه الکترونیکی انجام

^۱ معاونت برنامه ریزی و مدیریت منابع مرکز پژوهش و برنامه ریزی معاونت پژوهشی، (۱۳۸۹). سلامت اداری در ایران، آسیب‌ها و راهکارها، دو هفته نامه علمی، تحلیلی سازمان بازرسی، ص

دهند. فلذا باید به سمت تحقق دولت الکترونیک حرکت کنیم و در این میان زمینه انجام استعلام نامه‌های اداری در استان‌ها را فراهم کنیم زیرا امروزه تمرکزگرایی در پایتخت دغدغه‌هایی را فراهم کرده است.

ص. تقویت نگرش و باورهای دینی کارکنان و مدیران

سلامت سازمانی از دیدگاه دین مبین اسلام به معنای رعایت موازین ارزشی و اخلاقی اسلام در روابط بین کارکنان، مدیران و ارباب رجوع است و حال متأسفانه شاهدیم که عدم رعایت کامل این موازین ارزشی و اخلاقی منتهی به ناکارآمدی نظام اداری کشور شده است، مسلماً هر چه ارتباطات معنوی بشریت کاسته شود به همان میزان درصد خطاها و اشتباهات بیشتر خواهد شد به عبارتی ایمان و اعتقاد راسخ به خداوند سبحان مهم‌ترین ضمانت اجرایی است که می‌تواند مانع سقوط بشریت گردد فلذا باید به تأسی از اسلام ناب محمدی و بدون استفاده ابزاری از آن، روحیات خدامحوری، مسئولیت‌پذیری، صداقت، امانت داری و ... را در کارکنان و مدیران دولتی تقویت نمود که قدر متیقن برای رسیدن به این مهم روحانیت به ویژه نمایندگان محترم ولی فقیه با همکاری موثر مدیران نقشی موثر و بی بدیل خواهند داشت (Farkish, 2019).

تاثیر عدم تمرکز اداری بر اصلاح ساختار بیرون سازمان (رویکرد قانونگذاری)

در اغلب نظام‌های حقوقی قواعد و مقرراتی وجود دارد که هدف آن‌ها جلوگیری از به وجود آمدن انحراف در بخش‌های مختلف نظام سیاسی، اجتماعی و اداری است. در مورد ساختار نظام اداری نیز مقررات، قوانین، اقدامات و نهادهایی پیش‌بینی شده است که هدف مشترک همه آن‌ها همین امر مهم است. در ذیل ما در چند بند به پیش‌بینی‌های نظام حقوقی-سیاسی و اجتماعی ایران در زمینه پیشگیری از به وجود آمدن فساد در ساختار اداری ایران خواهیم پرداخت.

الف. قانونگذاری موثر و کارآمد

همواره یکی از مهم‌ترین راهکارهای پیشگیری از انواع و اقسام مختلف انحرافات، منع قانونی اعمالی است که انحراف نامیده می‌شوند. در نظام حقوقی ایران نیز موارد متعددی وجود دارد که می‌توان از آن‌ها در همین راستا استفاده کرد. مواردی در قانون اساسی، قوانین مختلف اداری استخدامی همچون قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و... اما آنچه باید گفت این است که صرف قانونگذاری کافی نیست. در مبحث قانونگذاری مواردی وجود دارد (اعم از شکلی و محتوایی) که در صورت عدم رعایت آن‌ها، قوانین کاربرد اصلی و اساسی خود را نخواهند داشت.

در خصوص مسائل شکلی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد (Jandali, 2014):

- صریح و منجز بودن قانون: قانونی که دارای ابهام باشد و امکان برداشت‌های متفاوت از آن وجود داشته باشد، زمینه را برای اعمال نظر و سلیقه شخصی و درنهایت بروز فساد، آماده می‌کند.
- قابل اجرا بودن و پذیرش اجتماعی قانون: در صورتی که یک قانون بدون توجه به مقبولیت عمومی و پذیرش اجتماعی وضع شود، خود به مثابه دعوت افراد به نقض قانون خواهد بود. در نظام حقوقی ایران موارد بسیاری وجود دارد که به دلیل عدم پذیرش اجتماعی به قوانین متروک تبدیل شده‌اند.

- وجود ضمانت اجراهای قوی: از بدیهیات حقوقی این نکته است که قانون بدون ضمانت اجرای متناسب در واقع یک متن اخلاقی است. از موارد مهم در این زمینه تناسب میان تخلف و ضمانت اجرای آن است.

در خصوص مسائل محتوایی نیز موارد ذیل قابل اشاره‌اند و از آنجا که پیش‌تر به این موارد پرداخته‌ایم در این جا فقط به یادآوری آن‌ها بسنده می‌کنیم:

- بالا بردن هزینه ارتکاب فساد.
- کاهش سطح دخالت دولت.
- مقررات زدایی مناسب.
- خصوصی‌سازی.

طبیعتاً اگر تعامل سازنده و یکپارچه‌ای بین نهادهای عدم تمرکز اداری (محلی)، مدیران ملی و محلی و مقنن صورت پذیرد، قوانین وضعی از کارآمدی و بازدارندگی بیشتری برخوردار خواهند شد.

ب. قانونمند نمودن قانون ارتقاء سلامت اداری

تاریخ بشر از تمایل قوی به ارائه پاسخ‌های قهرآمیز و سرکوبگر به رفتارهای خلاف هنجار یا به عبارت دیگر مجازات مرتکب حکایت دارد. تا مدت‌ها خود افراد، یعنی بزه دیدگان یا خانواده‌های آنان، اختیار تحمیل کیفر با رویکرد انتقام جویانه را در دست داشتند. آرام آرام و باگذشت زمان، عمل کیفردهی از طریق قانون مند کردن شکل و میزان آن به دست مأموران متصدی قرار گرفت. در اینجا ایده و تفکر غالب این بود که کیفر می‌تواند و باید ترس از ارتکاب ایجاد کند. بدین ترتیب سه کارکرد پیشگیرانه به ضمانت اجرای کیفری اختصاص یافت.

در بحث پیشگیری کیفری، ابتدا کارکرد پیشگیری عمومی مطرح است که بر اساس آن کیفر و مجازات مرتکب باید عبرت همه کسانی باشد که ممکن است از اندیشه به عمل گذر کرده و مرتکب شوند. سپس کارکرد پیشگیری خاص، یعنی کیفر مرتکب، به گونه‌ای که موجب انصراف وی از تکرار رفتارهای مجرمانه‌اش گردد، مطرح می‌شود. در این حالت، فرض بر این است که هرچه مجازات شدیدتر باشد، اثر بازدارندگی آن بیشتر خواهد بود. سرانجام سومین کارکرد خنثی‌سازی است. این کارکرد به دنبال کاهش توان و امکان ارتکاب اعمال مجرمانه به صفر می‌باشد، خواه به صورت موقت، خواه دائم. به عنوان مثال کیفر مرگ و زندان ابد ابزاری است برای سلب توان ارتکاب و قرار دادن آنان در حالتی که امکان صدمه زدن نداشته باشند (Jandali, 2014).

بدین ترتیب، نظام عدالت کیفری همچنان به دنبال این است که از طریق دخالت‌های کیفری به پیشگیری نائل آید، اما این دخالت کیفری پیشگیرانه باید با توجه به اشکال جرایم متفاوت باشد؛ به عبارت دیگر، عدالت اقتضا می‌کند که حقوق کیفری در اصول، رویکرد و پاسخ‌های خود بر پایه تحولات همه جانبه اجتماعی، علمی و حقوق بشری سده بیست‌ویک، بازنگری و بسیاری از آن‌ها را در پرتو متنوع شدن جرایم، مجازات‌ها و مجرم در قالب راهبردی افتراقی بازتعریف کند.

افتراقی سازی به لحاظ تاریخی ابتدا به صورت دوقطبی (جرایم عادی - خطرناک) و با گذر زمان با وارد کردن «موقعیت جنایی» که آماج بزه دیده جزء آن محسوب می‌شود، در محتوای برنامه‌های خود، علاوه بر جرم و مجرم، دارای هندسه سه ضلعی شد. بدین ترتیب، افتراقی سازی تقنینی سیاست جنایی عمدتاً در چارچوب سه معیار: گونه شناسی جرایم - گونه شناسی بزهکاران - گونه شناسی بزه دیدگان و موقعیت‌های مشرف بر ارتکاب جرم صورت می‌گیرد (Najafi Abrandabadi, 2013b).

ج. پیش بینی رویکردهای پیشگیری وضعی در قانون ارتقاء سلامت اداری

پیشگیری وضعی بر این اندیشه استوار است که علل گذر از اندیشه به عمل جنایی نه تنها انگیزه مرتکب، بلکه خصوصیات وضعی - موقعیتی مشرف بر زمان و لحظه ارتکاب جرم یعنی شرایط پیش جنایی (ماقبل بزهکاری) است. بدین ترتیب، می‌توان با مدیریت و نیز تغییر دستکاری در وضعیت و احوال مادی و غیرمادی مشرف بر ارتکاب جرم، دست کم از و ارتکاب برخی از جرایم پیشگیری کرد (Najafi, 2013a).

این رویکرد می‌تواند به دو دسته اقدامات منتهی شود:

- دسته اول، اقداماتی که با هدف کاهش وضعیت‌های پیش جنایی اعمال می‌شود.

- دسته دوم، برنامه‌هایی که با هدف افزایش خطر و هزینه ارتکاب جرم برای مرتکب طراحی و دنبال می‌شود.

اما از آنجا که از یک سو، عمر دولت‌ها (قوه مجریه) به لحاظ مهلت‌های تعیین شده در قانون اساسی جوامع دموکراتیک کوتاه است و از سوی دیگر، اقدامات پیشگیری وضعی بیشتر عینی و قابل رؤیت است و اجرای آن بلافاصله آثار خود را نشان می‌دهد، در مقایسه، با اقدامات پیشگیری اجتماعی - همانند آنچه نسبت به قانون ارتقاء سلامت نیز تا حدود زیادی صدق می‌کند، بیشتر مورد استقبال قرار گرفته است. بدین ترتیب برخی از تدابیر موقعیت مدار این قانون کنشی به دنبال کاهش وضعیت‌های پیش جنایی از طریق مدیریت آن و برخی ناظر به افزایش هزینه و خطر ارتکاب است که قانون‌گذار خواسته است از طریق شفافیت به آن جامه عمل بپوشاند.

قانون‌گذار در قانون ارتقاء سلامت، پس از ذکر تعاریف و اشخاص مشمول در مواد 1 و 2 بلافاصله در ماده 3 به تکلیف دستگاه‌ها در پیشگیری از مفاسد اداری، از گونه‌ی پیشگیری وضعی به تعبیر نگارنده می‌پردازد. این اقدام قانونگذار، در مقدم دانستن پیشگیری وضعی بر پیشگیری اجتماعی، موضوع ماده 7، حاوی پیام و معنادار است.

درواقع از یک سو، قانون‌گذار، با مبنا قرار دادن نظریه انتخاب عقلانی، فرض را بر این قرار داده است که عمل انتخابی بزهکار در حوزه فساد، ابزاری جهت رسیدن به اهداف مشخص است. لذا این دسته، عقلانی عمل و برای دستیابی به هدف، خود را با موقعیت‌ها منطبق می‌کنند. نتیجه اینکه تغییر در موقعیت‌های پیش جنایی، آنان را ناگزیر به پذیرش این واقعیت می‌کند که منافع عدم ارتکاب بر ارتکاب فزونی دارد. بدین ترتیب، به جای سرمایه‌گذاری در پیش آمادگی فردی، با مداخله در موقعیت‌ها، می‌توان تصمیم بزهکاران بالقوه را تحت الشعاع قرار داد.

قانونگذار بر همین اساس، اول در قانون ارتقاء سلامت، پیشگیری را با اقدامات وضعی شروع نمود، دوم از لحاظ محتوایی، بخش عمده مواد قانون را، از جمله ماده 3 با بند 2 و دو تبصره طولانی، با موضوع «اطلاع‌رسانی تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی در دیدارگاه‌های الکترونیکی و نیز ثبت قراردادها در پایگاه اطلاعات قراردادها»، ماده 4 با دو تبصره در زمینه «پوشش اطلاعاتی نقاط آسیب‌پذیر فعالیت‌های کلان اقتصادی»، ماده 9 با پنج بند با موضوع «راه اندازی نظام جامع اطلاعات مالیاتی» ماده 12 با سه بند و دو تبصره در جهت «اجرای طرح حدنگاری (کاداستر)»، ماده 21 با دو تبصره در خصوص «امنیت محیط مجازی» و نیز ماده 32 با موضوع «استفاده حداکثری از ظرفیت بخش‌های نظارتی به پیشگیری وضعی اختصاص داده و بدین ترتیب به اختصاص تنها یک ماده مختصر (ماده 7) با موضوع «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» و وضع کدهای رفتاری یا رفتار نامه‌های اخلاقی، بر مبنای یک افق کوتاه‌مدت، به اثربخشی بی‌درنگ و زود هنگام تدابیر پیشگیری وضعی دل بسته است، حال آنکه پیشگیری اجتماعی تخصصی بیشتر «آموزش» و «پرورش» محور است و در درازمدت پاسخ می‌دهد (Aghababaei, 2009).

درواقع از آنجایی که ارتکاب جرایم مرتبط با فساد اداری بیشتر به علت موقعیت‌های مشرف بر لحظه ارتکاب جرم از جمله بزه دیده حقیقی، رؤیت ناپذیری محیط‌های بسته و به طور خاص، عدم شفافیت است، تغییر و مدیریت این وضعیت‌ها از طریق پیش بینی برنامه‌هایی که در جهت: کاهش موقعیت پیش جنایی؛ 2- افزایش خطر ارتکاب برای بزه‌کار، به اجرا درمی‌آید می‌تواند از احتمال ارتکاب پیشگیری نموده و یا از شدت آن بکاهد.

اهمیت شفافیت و تأثیر آن در از بین بردن وضعیت‌های پیش جنایی تا بدان حد است که کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، آن را شرط لازم هر اقدام پیشگیرانه از مظاهر فساد تلقی نموده و در مواد مختلفی از جمله بند یک ماده 5، بند الف و ت ماده هفت، بند یک ماده نه و... بر ضرورت آن تأکید کرده است. ماده 5 این کنوانسیون از کشورها خواسته است سیاست‌های پیشگیری و مقابله با فساد را با محوریت حاکمیت قانون، مدیریت صحیح امور عمومی و اموال دولتی، پاسخگویی، مسئولیت‌پذیری، مشارکت جامعه مدنی و گروه‌های برخاسته از متن مردم و شفافیت تنظیم نمایند. برخی از کشورها مانند فرانسه، در سال 1993، شفافیت را موضوع قانون مستقلی در همین زمینه با عنوان «قانون پیشگیری از فساد و شفافیت مجاری اقتصادی و آیین‌های عمومی» قرار دادند.

احتمال سوءاستفاده از عدم شفافیت به عنوان یک موقعیت مشرف به لحظه ارتکاب بزه، به ویژه در نظام‌های اقتصاد دولتی (Sadegh Nejad, 2014) تعارض منافع متصدیان مشاغل عهده دار مأموریت عمومی به جهت موقعیت اجرایی-اداری و گاهی ناظر به قوانین، مقررات، قراردادهای، معاملات، فرآیندهای کاری و زمان‌بندی انجام آنهاست.

د. پیش بینی رویکردهای اجتماعی در قانون ارتقاء سلامت اداری

واضح و مبرهن است که در مسیر جلوگیری از ایجاد فساد اداری جامعه و تلاش برای توانمندسازی آن نقش مهمی دارد. حتی اگر در راس یک نظام اداری افرادی سالم و به دور از فساد مشغول فعالیت باشند تا زمانی که جامعه از آنها حمایت نکند و یا در برابر فسادهای موجود موضع فعال نداشته باشند، امکان جلوگیری کامل از فساد وجود نخواهد داشت. بنابراین هرگونه عزم جدی و برنامه دقیق نهادهای مسئول در زمینه پیشگیری از فساد در ساختار اداری یک نظام حکومتی بدون حمایت جدی و فعال اجتماع به نتایج خوبی نخواهد رسید. پیشگیری اجتماعی درواقع ایجاد تغییرات و اصلاحات فردی و محیطی است که منجر به اصلاح فرد و جامعه و در نتیجه جلوگیری از فساد به صورت پایدار می‌شود. این نوع از پیشگیری از اقداماتی تشکیل می‌شود که بر انواع محیط‌های پیرامون فرد تأثیر می‌گذارد که این محیط‌ها در فرایند جامعه‌پذیری یک فرد نقش داشته و دارای کارکردهای اجتماعی هستند. محیط‌هایی مانند خانه، مدرسه، دانشگاه، دوستان و... در زمان‌های مختلف در فرایند جامعه‌پذیری افراد ایفای نقش می‌کنند. برای تحقق پیشگیری اجتماعی راه‌های مختلفی وجود دارد که در ذیل ما به دو مورد آن اشاره خواهیم کرد (Khalili-Paji, 2016).

- آموزش جمعی

از مهم‌ترین راه‌ها برای پیشگیری از فساد از طریق اجتماع شهروندان، آموزش همگانی شهروندان در خصوص فساد است. بدین صورت که هرگاه افراد جامعه نسبت به پدیده فساد، دارای آگاهی و شناخت کامل بوده و از ویژگی‌ها و آثار آن مطلع باشند، در برخورد با موضوع می‌کوشند تا اولاً از ورود آن به محیط خود جلوگیری کنند، ثانیاً در صورت ورود، بدون آنکه خود به آن آلوده شوند، از طرق مختلف در پی دفع آن باشند و ثالثاً از آلوده شدن دیگران نیز جلوگیری کنند. در این زمینه می‌توان به آگاهی بخشی به شهروندان در خصوص حقوق و تکالیف خود در امور اداری، آگاهی بخشی به آنها در زمینه مظاهر فساد و همچنین راهکارهای گزارش فساد به نهادهای مسئول اشاره کرد. البته این

آموزش‌ها فقط مختص شهروندان نیست و در خصوص کارمندان دولت نیز لزوم آن‌ها احساس می‌شود. به عنوان مثال کارمندان باید متقاعد شوند که مسأله مبارزه با فساد اداری نه تنها به نفع شهروندان که به نفع خود آنان نیز هست.

کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد نیز در ماده 13 خود به موضوع مشارکت جامعه، نهادهای مدنی، فعالیت‌های مربوط به اطلاع‌رسانی همگانی و برنامه‌های آموزش مردمی و به طور کلی توانمندسازی جامعه در پیشگیری و مبارزه با فساد و لزوم توجه دولت‌های عضو به این امر مهم پرداخته است. یکی از این اقدام‌ها به شرح بند پ ماده 13 چنین است: «انجام فعالیت‌های مربوط به اطلاع‌رسانی همگانی که به عدم تحمل فساد و نیز برنامه‌های آموزشی مردمی از جمله برنامه‌های درسی مدارس و دانشگاه‌ها کمک می‌کند.» در حقوق داخلی نیز علاوه بر الحاق ایران به کنوانسیون فوق، می‌توان به بند 2 اصل سوم قانون اساسی اشاره کرد. مطابق این اصل: «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار ببرد:

۱- ایجاد محیط مساعد برای رشد فضایل اخلاقی بر اساس ایمان و تقوا و مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی.

۲- بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها با استفاده صحیح از مطبوعات و رسانه‌های گروهی و وسایل دیگر.» (Cheqamirza, 2017).

- آزادی بیان و دسترسی به اطلاعات

آزادی بیان به خصوص در مورد مطبوعات و رسانه‌های جمعی می‌تواند نقشی اساسی در زمینه پیشگیری از فساد در یک نظام حکومتی داشته باشد. بدین صورت که با آزاد گذاشتن مطبوعات و رسانه‌ها دولت می‌تواند بدون هزینه از نتایج فعالیت‌های آن‌ها در زمینه شناسایی فساد در ساختار خود بهره‌مند گردد. علاوه بر این، آزادی بیان مطبوعات هزینه‌های اجتماعی فساد را نیز افزایش می‌دهد و کارمندان دولت متوجه می‌شوند که در صورت ارتکاب فساد علاوه بر تنبیه و مجازات اداری و قضایی، از حیث اجتماعی نیز مورد سرزنش قرار خواهند گرفت. اما دسترسی به اطلاعات، موضوعی است که فراهم‌سازی شرایط آن از وظایف اصلی حکومت است. به عبارت دیگر دولت باید مردم و مطبوعات را به صورت دقیق و شفاف در جریان عملکرد خود قرار دهد. مردمی که از مسائل حکومتی تاثیرگذار بر خودشان آگاه می‌شوند و مطلع باقی می‌مانند، انتظاراتی درباره معیارها خواهند داشت و در موقعیتی قرار می‌گیرند که بر کارگزاران فشار وارد می‌آورند تا این معیارها را رعایت کنند (Dadkhodaei, 2011).

بحث و نتیجه‌گیری

در این مقاله، بر آن بودیم تا نقش سیستم عدم تمرکز اداری را در تحقق سلامت نظام اداری ارائه نمایم. بر همین مبنا سئوالات و فرضیاتی را در مقدمه پژوهش مطرح کردیم و در طول مقاله سعی نمودیم پاسخ سئوالات مذکور را با اثبات فرضیات مربوطه داده باشیم. بر این اساس ابتدائاً در بند اول کلیاتی در باب مفهوم سبک و یا سیستم عدم تمرکز اداری ارائه نمودیم و در بند دوم، سلامت نظام اداری را شرح دادیم به نحوی که مفاهیم راجع به اصطلاحات مزبور و جایگاه آن‌ها در سیستم عدم تمرکز اداری به درستی تبیین شوند. اما بدنه اصلی مقاله در پاسخ به سؤال اصلی و اثبات فرضیه اصلی این پژوهش یعنی میزان تاثیر عدم تمرکز اداری در سلامت اداری بود و تحلیل نمودیم که ساختار اداری ناکارآمد، حجیم و نامتناسب با اهداف و وظایف، پیچیدگی قوانین، مقررات و تعدد بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری، مدیران غیر مؤثر، فقدان نظام شایسته‌سالاری، وجود تبعیضات در زمینه‌های استخدام، انتصاب و ارتقای افراد، نارسایی

در نظام حقوق و دستمزد، نظام پاداش و تنبیه و به ویژه نظام نظارت و ارزشیابی، ترجیح اهداف گروهی به اهداف سازمانی و مانند آن، از عوامل اداری تسهیل‌کننده تخلف و فساد اداری هستند.

عوامل یاد شده، موجب ایجاد عارضه‌هایی در نظام اداری می‌شوند؛ 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 بر انضباط اداری، رقابت ناسالم و ایجاد جو بدبینی و بی‌اعتمادی در سازمان. علل و عوامل مذکور همراه عوارض آن‌ها زمینه بروز تخلف اداری را فراهم می‌سازند که در نهایت منجر به فساد اداری می‌شود.

وجود سازمان‌های حجیم با ساختار متمرکز با وظایف و اهداف موازی و مشابه یکی از ویژگی‌های کشورهای در حال توسعه است. پیچیدگی اجزای عوامل دولتی و تمرکز فعالیت‌های دولت در پایتخت این کشورها موجب کندی توسعه در این کشورها و گسترش فساد اداری می‌شود. افزون بر این، به علت نقص سازوکارهای رسیدگی به تقاضاها و شکایات افراد از ادارات و به علت عدم وجود تعریف دقیقی از حداقل استاندارد کیفیت کار و خدمات دولتی و یا عدم شفافیت بعضی از قوانین در کاربرد استانداردها موجب سوءاستفاده از آن‌ها، قضاوت ضعیف و فساد می‌شود. از طرفی همین ساختار متمرکز و پیچیده باعث ناکارآمدی نظام بازرسی در برخی از این کشورها شده است.

سیستم عدم تمرکز اداری باعث کاهش حجم سازمان‌های اداری می‌شود که این امر از یک طرف فرصت سوءاستفاده و فساد اداری را کاهش می‌دهد و از طرف دیگر باعث شفاف شدن مسئولیت‌ها، متناسب‌سازی نظام اداری با وظایف و اهداف موردنظر می‌شود که این موارد، فرایند کنترل، نظارت و بازرسی را تسهیل و تسریع می‌کنند. از این رو اقداماتی مانند افزایش حقوق و مشارکت کارکنان نظام اداری، بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی، سیاست زدایی از نظام اداری، مقررات زدایی، جلوگیری از فساد استخدانی و اصلاح نظام اداری و تمرکززدایی از طریق تفویض اختیار در جهت ارتقای سلامت اداری ضروری است.

البته تحقق واقعی این نظام اداری (در چارچوب عدم تمرکز اداری و بالخصوص محلی) اساساً با تغییر دیدگاه و بینش هیئت حاکمه و اعتقاد واقعی آنان به نقش مردم به عنوان عنصر اصلی اداره امور کشور محقق خواهد شد، که در این راستا هیئت حاکمه (به عنوان هیئت جهت دهنده به فرهنگ عمومی) ابتدائاً بایستی فرهنگ سیاسی جامعه‌ی ایرانی را به سمت یک فرهنگ مبتنی بر اصول دموکراتیک و مبتنی بر مشارکت افراد اجتماع در سرنوشت سیاسی و اجتماعی خودشان، جهت دهی و اصلاح کند؛ ثانیاً در راستای تحقق مشارکت نهادینه شده افراد، در ایجاد احزاب و نهادهای مدنی در لایه‌های مختلف اجتماع با اصلاح قوانین مربوطه و کمک به آن‌ها، همت گمارند.

امید است که در این پژوهش تا حد ممکن چالش‌های حقوقی سر راه تحقق مشارکت نهادمند مردم در باب شوراهای محلی را بیان کرده باشیم و نیز لازم است همپای راهکارهای حقوقی ارائه شده، ساختار فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی کشور به عنوان بستر تحقق نهادهای محلی، جهت استقرار واقعی شوراهای محلی در جایگاه حقیقی شان اصلاح و هماهنگ شوند.

تعارض منافع

در انجام مطالعه حاضر، هیچ‌گونه تضاد منافی وجود ندارد.

مشارکت نویسندگان

در نگارش این مقاله تمامی نویسندگان نقش یکسانی ایفا کردند.

حامی مالی

این پژوهش حامی مالی نداشته است.

EXTENDED SUMMARY

Administrative decentralization has increasingly become a focal point in the governance strategies of many nation-states, particularly those seeking to reform and enhance their administrative systems. This trend is reflective of a broader recognition of the importance of local governance in achieving administrative integrity and combating corruption. Decentralization, an interdisciplinary concept bridging law, political science, and public administration, is crucial in the context of nation-states like Iran, which has modeled its approach after successful examples such as the French system. This paper explores the impact of administrative decentralization on the integrity of the administrative system, particularly its role in reducing corruption and improving governance.

Administrative decentralization involves the delegation of decision-making authority from central governments to local units, such as councils, with the aim of enhancing efficiency and accountability. In Iran, this approach has been adopted as a strategy to curb administrative corruption by limiting the concentration of power and thereby reducing opportunities for corrupt practices. The decentralization process, however, is fraught with challenges, including structural barriers, competency issues, and the complexities of overseeing local governments by the central authority. These challenges necessitate a clear framework for implementing decentralization effectively, ensuring that it aligns with the goals of enhancing administrative integrity and promoting local democracy (Abrahamian, 2019; Khodakhah & Nourbakhsh, 2016).

The research adopts a descriptive-analytical approach, utilizing various sources to analyze the relationship between administrative decentralization and corruption reduction. The study examines the existing literature and case studies on decentralization in different contexts, focusing on Iran's experience. By comparing these findings with international models, particularly the French decentralization system, the research identifies key factors that influence the success of decentralization efforts in improving administrative integrity. This method allows for a comprehensive understanding of the mechanisms through which decentralization impacts governance, highlighting both its potential benefits and limitations.

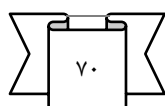
The study finds that administrative decentralization, by reducing the size and scope of central administrative bodies, significantly decreases opportunities for corruption. This is achieved through the clarification of responsibilities and the alignment of administrative functions with local needs, which enhances oversight and control. Decentralization also fosters local democracy by empowering local units to make decisions that directly affect their constituencies, thereby increasing transparency and accountability. However, the success of decentralization in combating corruption is contingent upon the presence of strong legal and institutional frameworks that support local governance while maintaining effective oversight by the central government.

While decentralization offers a promising approach to improving administrative integrity, its implementation must be carefully managed to avoid potential pitfalls. The lack of clear executive principles and the challenges associated with central oversight of local governments are significant obstacles. Additionally, decentralization must be accompanied by efforts to build local capacity and ensure that local units have the necessary resources and competencies to manage their responsibilities effectively. The study suggests that a balanced approach, combining decentralization with strong oversight and support from the central government, is essential for maximizing the benefits of this governance model (Asgari, 2015; Farkish, 2019).

Administrative decentralization presents a viable strategy for enhancing the integrity of administrative systems and combating corruption. By delegating authority to local units, decentralization can reduce the concentration of power, clarify responsibilities, and align administrative functions with local needs. However, the success of this approach depends on the establishment of a robust legal and institutional framework that ensures effective oversight and support for local governance. Future research should focus on identifying the best practices for implementing decentralization in different contexts, with particular attention to the role of central government oversight and the capacity-building needs of local units (Cheqamirza, 2017; Najafi Abrandabadi, 2013a, 2013b).

References

- Abbaszadegan, S. M. (2004). *Administrative Corruption*. Cultural Research Office.
- Abrahamian, Y. (2019). *A History of Modern Iran*. Nashr-e Ney.
- Aghababaei, H. (2009). *General Empowerment and Social Prevention of Economic Corruption*. Mizan Publishing.
- Asgari, D. (2015). *Administrative and Financial Corruption in Today's Organizations: Concepts, Consequences, Comprehensive Conventions, NGOs and Anti-Corruption Conferences, Methods of Measuring Corruption*. Foujan Publications.
- Cheqamirza, S. (2017). *Prevention of Financial Corruption in Administrative Contracts*. Qanoun Yar.
- Dadkhodaei, L. (2011). *Financial-Administrative Corruption and Criminal Policy to Combat It*. Mizan Publishing.
- Elyasi-Aghcheshmeh, M. (2020). *Administrative Corruption: Concept, Nature, Factors, and Effective Parameters*. Commercial Printing and Publishing Company.
- Eslampanah, M., & Alvani, S. M. (2018). *Deterrence of Administrative Corruption, Vol. 2*.
- Farkish, H. (2019). *Proper Administrative System: Foundations, Components, and Solutions*. Mizan Publishing.
- Ghalibaf, M. B. (2007). *Local Government, or, The Strategy of Spatial Distribution of Political Power in Iran*. Amir Kabir Publications.
- Ghalibaf, M. B. (2017). *Centralization and Decentralization in Iran: Towards Designing a Semi-Centralized Model*. University of Tehran Press.
- Habibi, N. (1996). *Administrative Corruption*. Vathghi Publications.
- Hedavand, M., & Mashhadi, A. (2012). *Principles of Administrative Law in the Light of the Decisions of the Administrative Justice Court*. Khorsandi Publications.
- Jahed, H. (2005). Organizational Health. *Tadbir Magazine*(159).
- Jandali, M. (2014). *An Introduction to Crime Prevention*. Mizan Publishing.
- Kamali, Y. (2014). Examining the Role of Decentralization in Achieving Administrative Health. *Strategic and Macro Policies Scientific Quarterly*, 2(5).
- Khalili-Paji, A. (2016). *Prevention of Financial and Administrative Corruption: Focusing on the Analysis of the Law on Promoting Administrative Health and Combating Corruption Approved in 2011*. Khorsandi Publications.
- Khoda Dad Hosseini, H., & Farhadi Nejad, M. (2001). Examining Administrative Corruption and Its Control Methods. *Management Research in Iran*(18).
- Khodakhah, N., & Nourbakhsh, A. H. (2016). *Urban Rights in the Light of Democracy*. Javidaneh Publications.
- Nahid, M., & Heidari, T. (2021). *Transformation of the Administrative System: Organizational Health, Vol. 3*. Contemporary Knowledge and Thought Cultural Institute.
- Najafi Abrandabadi, A. H. (2013a). *An Introduction to Research in the Criminal Justice System: Research Essentials in the Criminal Justice System (Collection of Articles)*. Mizan Publishing.
- Najafi Abrandabadi, A. H. (2013b). *On the Differentiation of Criminal Policy*. Mizan Publishing.
- Rezaeizadeh, M. J. (2011). *Comparative Administrative Law*. Majd Publishing.



- Sadegh Nejad Nayini, M. (2014). *Criminological Study of Crimes by Private Legal Entities: From Etiology to Prevention* Faculty of Law, Shahid Beheshti University].
- Sadeghi, S. (2016). *Administrative System Health in the Light of Supervision and Inspection*. Javidaneh Publications.
- Shams, A. (2012). *Local Governance: From Deconcentration to Decentralization and Federalism*. Center for State Management Education of the Presidential Office.
- Tabatabaei-Motameni, M. (2020). *Administrative Law*. SAMT Publishing.