

استراتژی مبارزه با فساد:

آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟!

حسن دانایی‌فرد*

استادیار، گروه مدیریت، دانشگاه تربیت مدرس

پذیرش: 83/8/19

دریافت: 83/3/20

چکیده

فساد اداری، پدیده‌ای جهانشمول است که نظام اداری هر کشور کم و بیش به آن دچار است. بنابراین، مدیریت دولتی برای مدیریت فساد به ابزارهای مختلفی متوسل شده و اندیشمندان، دیدگاههای مختلفی برای مدیریت فساد ارائه کرده‌اند. یکی از این دیدگاهها «دیدگاه زندان تمام‌دید» است که بر اساس آن، فناوری اطلاعات، کلید اصلی و توانساز کنترل فساد تصور می‌شود. در این مقاله با ارائه چند مثال به نقد این دیدگاه پرداخته، استدلال می‌شود که فناوری اطلاعات نه تنها اثر قابل ملاحظه‌ای بر مدیریت فساد ندارد، بلکه در برخی موارد خود فرصتهای جدیدی را برای فساد ایجاد می‌کند. بنابراین برای استفاده از فناوری اطلاعات به‌عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد باید به عوامل دیگری توجه کرد.

کلید واژه‌ها: فساد اداری، فناوری اطلاعات، مدیریت دولتی، دیدگاه زندان تمام‌دید، نظامهای اطلاعاتی

1- مقدمه

فساد اداری، پدیده‌ای جهانشمول است که نظام اداری هر کشور کم و بیش به آن دچار است. مدیریت دولتی برای مدیریت فساد به ابزارهای مختلفی متوسل شده و اندیشمندان مدیریت دولتی دیدگاههای مختلفی برای مدیریت فساد ارائه کرده‌اند. یکی از این دیدگاهها، «دیدگاه زندان تمام‌دید»¹ است که بر اساس آن، فناوری اطلاعات، کلید اصلی و توانساز کنترل فساد توسط مدیریت دولتی است.

E-mail: hdanaee@modares.ac.ir

* نویسنده مسئول مقاله:

1. panoptic vision

(فرهنگ واژگان علوم انسانی نوشته داریوش آشوری، معادل «زندان تمام‌دید» برای واژه panaptic ارائه شده و مؤلف از این معادل استفاده کرده است.)

به عبارت دیگر، فناوری اطلاعات به ابزار مؤثری برای کنترل مدیریت تبدیل می‌شود که همه جوانب سازمان را تحت کنترل قرار می‌دهد و مدیریت دولتی را به مثابه زندانبانی تصور می‌کند که تمام در و دیوار و پنجره‌های زندان را در هر لحظه از زمان در پیش دیدگان خود می‌بیند.

نویسنده در این مقاله بر آن است تا با نقد این دیدگاه، ادعا کند که فناوری اطلاعات بعضاً اثر قابل توجهی بر مدیریت فساد ندارد و در بعضی موارد، فرصت‌های جدیدی برای فساد ایجاد می‌کند. به علت جوان بودن نظام اداری مبنی بر فناوری اطلاعات در کشور با ارائه چند مثال از سایر کشورها بر این نکته تأکید می‌شود که مدیریت فساد اداری در بخش دولتی تا حد بسیار زیادی مبتنی بر تصمیم‌های مدیریت و عوامل کلانتر سازمانی و محیطی است و فناوری اطلاعات نمی‌تواند فی‌نفسه فساد را کاهش دهد، بلکه در برخی موارد خود به عامل اصلی فساد اداری تبدیل می‌شود. در واقع، دیدگاه مبتنی بر فناوری اطلاعات صرفاً به عارضه‌های فساد پرداخته، علل بنیادی را نادیده می‌گیرد. بنابراین، مدیریت دولتی باید دیدگاه‌های کلی‌نگر نسبت به مدیریت فساد داشته، جزئی‌نگری را پیشه نکند و به طرح‌ریزی سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت در بخش دولتی بیشتر و بیشتر بیندیشد. در این مقاله، ابتدا با نگاهی اجمالی به پدیده فساد اداری و سپس تعریف فناوری اطلاعات و ارائه چند مثال، دیدگاه زندان تمام‌دید که مدعی است با فناوری اطلاعات می‌توان فساد را از بین برد مورد نقد قرار می‌گیرد و در پایان، پیشنهادهایی برای استفاده مؤثرتر از فناوری اطلاعات به‌عنوان ابزاری برای کنترل فساد ارائه می‌شود.

2- نگاهی اجمالی به فساد اداری و کنترل آن

فساد، پدیده‌ای جهانی است که همه کشورهای جهان - از کشورهای پیشرفته گرفته تا در حال توسعه - به آن دچارند. تعاریف متعددی از فساد ارائه شده [1، 2، صص 467-480؛ 3، 4]، اما به‌طور کلی، فساد، اشاره به تشویق به خطاکاری افراد از طریق پرداخت رشوه یا دیگر ابزار غیر قانونی یا نادرست دارد. در این مقاله بر فساد اداری در بخش دولتی تأکید می‌شود. فساد اداری به «سوء استفاده نهادینه شده شخصی از منابع عمومی به‌وسیله مستخدمان کشوری» تعریف شده است [2، صص 467-480]. البته در انتخاب این محور بحث، یعنی فساد اداری در بخش دولتی باید تأکید کرد که دیگر بخشها نیز به مسائل مربوط به فساد

دچارند و بخش اعظم آن فساد در سازمانهای دولتی، متضمن پرداختهایی از بخش خصوصی است که موجب آلودگی بخش دولتی می‌شود.

فساد به‌طور اعم و فساد اداری به‌طور اخص از ویژگیهای متعددی برخوردار است که آن را به یک موضوع قابل بحث یا محل بحث¹ تبدیل کرده است [5؛ 6]:

1. فساد، مفهومی فرهنگ محور است: ممکن است دریافت هدیه یا پدیده‌ای نظیر پدیده X در فرهنگ شرقی نوعی فساد تلقی شود، ولی در فرهنگ غربی امری طبیعی تصور گردد یا بالعکس.

2. فساد از منظر اقتصاد و مدیریت دولت، عامل مثبتی نیز تلقی می‌شود: در واقع فساد اداری به گردش چرخه‌های دولت و تولید کالاها و خدمات کمک می‌کند.

3. فساد، پدیده‌ای فراگیر است. به عبارت دیگر، فساد در هر جا وجود دارد و در همه جنبه‌ها می‌تواند بروز کند.

این ویژگیها نشانگر آن است که مدیران دولتی به سختی می‌توانند فساد را کشف و شناسایی کنند. با وجود این، فساد اداری موضوع قابل بحثی است که بسیاری از مدیران دولتی با آن مواجهند و بنابه دلایل زیر باید از آن پیشگیری و علیه آن مبارزه کرد:

- فساد، منابع ارزشمند اقتصادی به‌خصوص وجوه سرمایه‌ای را به درون فعالیتهای غیر مولد سوق می‌دهد و احتمال تحقق اهداف دولت را کاهش می‌دهد.

- فساد، دیگر منابع ارزشمند - نظیر زمان کارکنان بخش دولتی - را درون فعالیتهای غیرسازنده سوق می‌دهد و موجب رنجش و سرخوردگی کارکنان و متصدیان امور در بخش دولتی می‌شود و بدین ترتیب، کارایی سازمانی را کاهش می‌دهد.

- چون فساد، پنهان و غیرقابل محاسبه است اساساً پدیده‌ای است غیردموکراتیک و به فرایندها و نهادهای دموکراتیک آسیب می‌رساند [7].

برای کنترل فساد، مدل‌های مختلفی ارائه شده است [1؛ 2، صص 467-480؛ 8؛ 9؛ 10]: اما ادعا می‌شود دشمن اصلی فساد، شفافیت است. از این رو، هر نوع استراتژی ضد فساد که شفافیت مدیریت دولتی را تقویت نمی‌کند محکوم به شکست است. یکی از فنونی که در سالهای اخیر برای کنترل و کاهش فساد در مدیریت دولتی مد نظر قرار گرفته، دولت الکترونیک است. از فناوری اطلاعات و ارتباطات انتظار می‌رود شفافیت فرایندهای اداری و

1. issue



تصمیم‌گیری را افزایش دهد. این باور وجود دارد که به کارگیری اینترنت و دیگر ابزارهای اطلاعاتی، سرانجام، جایگزین تصمیمهای غیر شفاف و غیر دموکراتیک متصدیان امور و مدیران دولتی خواهد شد؛ اما اجرای کنترل فساد همیشه فعالیتی کاربر و اطلاعات‌بر بوده و به همین دلیل، مدیران به فنون و ابزار کمکی نیاز دارند تا بتوانند با اتکا به آنها، فساد اداری را کنترل کنند [11، صص 197-212].

یکی از مدل‌های کمکی، مدلی است که در قرن نوزدهم به وسیله بنتهام¹ تحت عنوان «زندان تمام‌دید» مطرح شد. این مدل، نوعی فناوری است که به مدیر یا دفتر مرکزی مجازی سازمان یا شرکت اجازه می‌دهد فعالیت زندان و زندانیان را تحت نظارت و کنترل کامل داشته باشد. در قرن نوزدهم، این فناوری خود را در فناوری اطلاعات متجلی کرد و ایجاد «زندان تمام دید» را میسر ساخت. گفته می‌شد بر این اساس، فناوری اطلاعات می‌تواند به مدیران اجازه دهد همه فعالیت‌های پنهان و آشکار کارکنان خود را تحت نظر داشته باشند و بدین ترتیب، فساد را پایش و نظارت کنند [12، صص 51-64]. بر این اساس، نقش فناوری اطلاعات در کاهش فساد حائز اهمیت است.

3- نقش کلیدی فناوری اطلاعات در کاهش فساد اداری

دشمن اصلی فساد، شفافیت است. اگر چه در سالهای اخیر، واژه شفافیت بسیار متداول شده و از معنای واقعی خود تهی گردیده، ولی یک استراتژی ضد فساد که شفافیت مدیریت دولتی را تقویت نکند، محکوم به شکست است [6؛ 13؛ 14؛ 15؛ 16]. یکی از جدیدترین شیوه‌های مورد بحث برای کاهش فرصت‌های فساد در مدیریت دولتی، توسل به فناوری اطلاعات و ارتباطات است که خود را در دولت الکترونیک متجلی ساخته است. از فناوری اطلاعات و ارتباطات انتظار می‌رود شفافیت فرایندها و تصمیم‌گیری اداری را افزایش دهد؛ زیرا سایر ابزارها از عهده این کار بر نمی‌آیند [11؛ 12؛ 17، صص 463-473]. این باور شکل گرفته است که به کارگیری اینترنت و دیگر ابزارهای اطلاعاتی، سرانجام، جای خود را به تصمیمهای غیر شفاف و دلبخواهی خواهند داد و در نتیجه، فناوری اطلاعات را می‌توان بهترین شیوه مبارزه با فساد اداری در زمان حاضر تلقی کرد [18؛ 19، صص 613-624].

1. Benthham

بنابراین، دولت الکترونیک که بر استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات اشاره دارد باعث شکل‌گیری دولتی کارآمد و اثربخش در مصرف هزینه عمومی خواهد شد و خدمات عمومی بهتر به شهروندان ارائه خواهد داد و با دسترسی عامه به اطلاعات و پاسخگویی بیشتر دولت به شهروندان، فساد رخت بر بسته، رضایت عمومی افزایش خواهد یافت [20].

به عبارت دیگر، فناوری اطلاعات با شفاف‌سازی امور مالی و تدارکات در سازمانهای دولتی، و همین طور با قطع رابطه شهروندان با متصدیان امور در بخش دولتی و نیز تسریع در انجام امور شهروندان، ریشه فساد اداری را می‌خشکاند [1؛ 2؛ 10].

با این اوصاف، صاحب‌نظران فناوری اطلاعات، محور اصلی تأثیر فناوری اطلاعات بر فساد را در شفافیت و قطع رابطه شهروندان و متصدیان امور در بخش دولتی می‌دانند که فساد را از بین می‌برد. اما آیا واقعیات درون سازمانهای دولتی این امر را مورد تأیید قرار می‌دهد؟ با ارائه چند مثال می‌توان نسبت به این باور خوشبینانه قضاوت کرد. به علت جوان بودن فناوری اطلاعات در ایران، موردها بعضاً از کشورهای مختلف و بنابر حاصل تجربه برخی از صاحب‌نظران ارائه شده است.

مثال 1: در یکی از شرکتهای دولتی راه آهن، مدیران از کارایی سیستم ذخیره¹ و فساد اداری درون آن نگران بودند. بلیت فروشان سیستم به نحوه تخصیص جا و کنترل تخصیصها دسترسی داشتند. متصدیان فروش بلیت می‌توانستند در دوره‌های زمانی خاص از سال و بعضاً در روزهای عادی با دریافت رشوه - مستقیم یا از طرق دیگر - جای مناسب را برای مسافران رشوه‌دهنده ذخیره کنند. این پدیده به طوری فراگیر بود که بعضاً جاهای مناسب را به چندین مسافر می‌فروختند و ظرفیت اتاق بیش از حد پر می‌شد. مدیران تصمیم گرفتند سیستم ذخیره جا را رایانه‌ای کنند تا فساد اداری در این زمینه حذف شود. بنابراین تخصیص ذخیره‌ها به صورت خودکار صورت می‌گرفت و پایگاه اطلاعاتی نسبت به ذخیره جا اقدام می‌کرد.

رایانه‌ای کردن سیستم، دخل و تصرف کارکنان دفتری را در سیستم ذخیره سخت‌تر کرد؛ زیرا این بار نرم‌افزار نسبت به ثبت و بازبینی سیستم ذخیره اقدام می‌کرد، نه منشی یا کارکنان دفتری؛ اما فساد حذف نشد، زیرا مدیران ایستگاههای راه آهن براساس دستورالعملی خاص نسبت خاصی از صندلیهای قطار را برای مسافران اضطراری و یا برخی مسافران

1. reservation system



خاص در اختیار داشتند و همین تعداد صندلی خالی می‌توانست مایه فساد شود؛ زیرا این مدیران با هماهنگی با برخی از افراد بازرگان که به‌طور مرتب در آن مسیر رفت و آمد داشتند همیشه این تعداد بلیت را با بهای چند برابر به این افراد می‌فروختند و بدین ترتیب، فساد اداری در جای دیگر و به شکل دیگر خود را در آن سیستم نشان داد [21].

مثال 2: در یکی از وزارتخانه‌های آفریقای جنوبی به نام وزارت امور عمومی، مدیران عالی با مسأله وجود کارکنان خیالی در وزارتخانه مواجه بودند. این کارکنان در فهرست حقوق و دستمزد قرار داشتند و ماهانه حقوق و دستمزد دریافت می‌کردند، اما در سازمان وجود خارجی نداشتند. یکی از کارکنان متولی حقوق و دستمزد، حق‌الزحمه ماهانه این کارکنان را دریافت می‌کرد. نظام حقوق و دستمزد رایانه‌ای شد و در طی این فرایند نوعی بازبینی بین کارکنان موجود در فهرست و کارکنان واقعی سازمان به عمل آمد. بر اساس این بازبینی، وضعیت موجود به‌طور دقیق تعیین و کارکنان خیالی حذف شدند.

به‌نظر می‌رسید به علت بازبینی خودکار سیستم رایانه‌ای بین حقوق و دستمزد واقعی و خیالی و کشف مغایرت بین آن دو، مشکل وزارتخانه حل شده است؛ اما این تصور واهی بود، زیرا این بار اپراتور رایانه علاوه بر حقوق خود با وارد کردن اسامی خیالی 30 نفر در ماه حقوق و دستمزد آنها را دریافت می‌کرد و بعد از 18 ماه معلوم شد که فساد دولتی جای خود را به فساد رایانه‌ای داده است [21].

مثال 3: در یکی از دانشگاه‌های دولتی، نمرات آزمونهای درسی به صورت دستی وارد دفتر ثبت نمرات و کارنامه پایان ترم دانشجویان می‌شد و گروه کوچکی، نمرات را عیناً با فهرست نمرات استادان مطابقت می‌دادند تا اشتباهی صورت نگیرد. اما به علت افزایش تعداد دانشجویان تصمیم گرفته شد این کار توسط رایانه صورت گیرد. پیش‌فرض مدیران عالی دانشگاه آن بود که اطلاعات در رایانه می‌تواند امن باشد، اگر چه رمز ورود در اختیار تعداد معدودی قرار داشت. همگان تصور می‌کردند رایانه‌ای کردن نظام نمره‌دهی و محاسبه نمرات باعث کاهش تقلب در نمرات می‌شود.

در پایان سال مشخص شد که یکی از دانشجویان تنبل در آزمون نهایی یکی از دروس نمره بسیار بالایی دریافت کرده است. بررسی فاش ساخت که دانشجوی تنبل، فرزند یکی از مدیران رایانه بوده است. مدیر از اهمیت نمرات دانشگاه برای آینده شغلی آگاه بود و با بازکردن پایگاه نمرات و تغییر نمره فرزند خود به این فساد دچار شده و متأسفانه به جای

تغییر جزئی در آن، نمره 12 فرزند خود در درس ریاضی را به 17 تغییر داده بود [21].

مثال 4: سیستم پذیرش دانشجو در یکی از دانشگاههای معتبر که دچار نوعی کندکاری و فساد بود، رایانه‌ای شد. بر اساس سیستم جدید، نمرات دروس و میانگین درس داوطلبین وارد سیستم می‌شد و سیستم داوطلبین را اولویت‌بندی می‌کرد، به‌طوری که بهترین فرد از نظر نمرات درسی و میانگین دروس در رتبه اول فهرست قرار می‌گرفت. با فرض در نظر گرفتن سایر شرایط و پذیرش 1200 نفر در دانشگاه، 1200 نفر اول فهرست باید وارد دانشگاه می‌شدند.

این فهرست اولویت‌گذاری شده از طریق رایانه - با فرض عدم وجود فساد در وارد کردن نمرات - تهدیدی قابل ملاحظه علیه اعضای کمیته پذیرش دانشجو بود. این اعضا می‌توانستند از طریق دادن پذیرش به دختران و پسران کم استعداد ثروتمندان و متنفذان سیاسی، پادشاهی مالی و سیاسی کلان و چشمگیر دریافت کنند. این افراد کسانی بودند که در صورت وجود نظام شایسته سالاری برای ورود به دانشگاه نمی‌توانستند به هیچ وجه وارد چنین دانشگاهی شوند. بنابراین کمیته تصمیم گرفت از فهرست رایانه‌ای صرفاً به‌عنوان «ابزار مشورتی»¹ استفاده کند و به‌هیچ وجه آن را در معرض دید افراد خارج از کمیته قرار ندهد [21].

مثال 5: یکی از واحدهای گمرک، کلیه اطلاعات شرکت‌های ناظری را که دست‌اندرکار مبادله‌های صادرات و واردات بودند همراه با نام و آدرس در اختیار داشت. این اطلاعات برای بازرگانان و کارآفرینان محلی خصوصاً کسانی که در پی همکاری‌های صادراتی بودند، مفید بود. بنابراین کارآفرینان با پرداخت‌های غیر قانونی به کارکنان گمرک نسبت به دریافت این اطلاعات اقدام می‌کردند. این واحد گمرکی و از جمله شرکت‌های نظارتی رایانه‌ای شدند و یک دستگاه رایانه در محل ورود واحد قرار داده شد تا همگان بتوانند به اطلاعات دسترسی پیدا کنند.

کارآفرینان و بازرگانان بدون پرداخت رشوه اطلاعات مورد نظر خود را دریافت می‌کردند. اطلاعات در مورد کسب و کارهای خارج، منبع ارزشمندی بود که بازرگانان محلی به آن نیاز داشتند. چون اطلاعات کمیاب بود و چون به‌عنوان یک منبع خصوصی حفظ می‌شد، کارکنان و متصدیان امور گمرکی - که به‌عنوان حافظان و نگهبانان اطلاعات عمل

1. advisory tool



می‌کردند. قادر به دریافت رانت در ازای ارائه آن اطلاعات می‌شدند. بدون پرداخت وجه دریافت آن اطلاعات میسر نبود [21].

مثال 6: در یکی از کشورها، وزیری برای ایراد سخنرانی در جمع نمایندگان رسانه‌ها متنی را آماده کرد. این متن حاوی آمار و ارقامی بود که عملکرد وی را نشان می‌داد. وزیر متن آماده شده را در سیستم رایانه‌های شخصی خود قرار داد تا یکی دو ساعت قبل از ایراد سخنرانی، متن سخنرانی را پرینت گرفته، بر اساس آن سخنانش را مطرح کند. وزیر پس از دریافت نسخه سخنرانی در جایگاه قرار گرفته، آمار و ارقامی را ارائه و واژه‌هایی را به‌کار برد. همگان با تعجب و حیرت به او می‌نگریستند، به‌طوری که رئیس جمهور آن کشور پس از گوش دادن به سخنرانی، او را عزل کرد. بررسی‌ها نشان داد که یکی از افراد نفوذی حزب مخالف با نفوذ در سیستم رایانه وی نسبت به تغییر آمار و ارقام و حتی کلمات و عبارات وزیر اقدام کرده است. اگر متن سخنرانی او دستی تهیه می‌شد و نزد خود او می‌ماند چنین اتفاقی رخ نمی‌داد؛ زیرا دخل و تصرف در آن متن سریعتر کشف می‌شد [3].

مثال 7: در یکی از بانکهای معتبر بین‌المللی دولتی، یکی از کارکنان بانک با در اختیار قرار دادن رمز ورود به پایگاه اطلاعاتی به دوست خود، اجازه داد که او میلیون‌ها دلار از حساب شخصی افراد دیگر برداشت و به حساب خیالی دیگری واریز کند و آنگاه با دریافت میلیون‌ها دلار حساب خود را ببندد. او سپس پول دریافتی را با دوست خود در بانک به صورت مساوی تقسیم کند [1].

مثال 8: در سال 1383 روزنامه ایران اعلام کرد که دخالت اینترنتی در سایت سازمان سنجش کشور منجر به تغییرات در نمرات آزمون داوطلبین شده است. می‌توان چنین تفسیر کرد که با این دستکاری ممکن است افرادی وارد بهترین دانشگاه‌های کشور شده باشند که حتی در دانشگاه‌های شهرستانهای دور افتاده کشور هم ممکن بود پذیرفته شوند [22، ص3].

4- تأثیر فناوری بر کنترل فساد

با بررسی مثالها می‌توان چنین نتیجه‌گیری کرد که تأثیر فناوری اطلاعات بر کنترل فساد در بخش دولتی متغیر بوده، نمی‌تواند نوش داروی کنترل فساد تصور شود. بر این اساس می‌توان نقش فناوری را در کنترل فساد در دو مقوله بررسی کرد.

4-1- کشف و از بین بردن فساد اداری

فساد در سازمانهای دولتی پدیده‌ای است جهانی، زیرا متصدیان امور در سازمانهای دولتی به منابع ارزشمندی دسترسی داشته، با کسانی که هزینه دریافت این منابع را پرداخت می‌کنند نیز در ارتباطند. این منابع ارزشمند عبارتند از: تهیه و تدارک نوعی خدمات، ارائه مجوز قانونی برای انجام فعالیتهای مختلف یا ارائه اطلاعات ارزشمندی که رهاوردهای اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ... مختلفی در پی دارد. همچنین مدیران و کارکنان در بخش دولتی از مهارتها، اعتماد مردمی و آزادی عمل مناسبی برای اتخاذ تصمیمهایی در مورد ارائه این نوع منابع برخوردارند. بنابراین، ترکیب منابع، مهارتها، آزادی عمل و اعتماد شهروندان و مافوقها به متصدیان امور، آنها را به افراد مستعد فساد تبدیل می‌کند [23، صص 149-160؛ 24].

در جاهایی که فناوری اطلاعات دسترسی به این‌گونه منابع و نیز فرایندهای تصمیم‌گیری مرتبط با آن را منتفی می‌سازد، ممکن است فساد کاهش یابد یا برطرف شود. نوعاً وقتی فرایند به‌صورت خودکار در می‌آید چنین امری رخ خواهد داد. برای مثال در «مثال 1» کارکنان دفتری به هیچ وجه بر تخصیص صندوقهای خالی کنترل نداشتند. در موارد دیگر، رایانه‌ای سازی در راستای «دیدگاه زندان تمام‌دید» به کشف عمل فساد کمک کرد. به نوبه خود، این امر آزادی عمل تصوری کارکنان را کاهش می‌دهد و همین امر برخی از اعمال فسادآور را از بین می‌برد.

در مثال 2 و 3، فناوری اطلاعات فرصتهای جدیدی برای برخی از کارکنان فراهم کرد که قبلاً در دسترس آنها نبود. این امر ممکن است به بستن فرصتها به روی کارکنان دیگر منجر شود. بر همین اساس، رایانه‌ای سازی سیستمها در یک یا چند جنبه از جنبه‌های زیر تغییراتی ایجاد می‌کند:

الف) مهارتها: رایانه‌ای‌سازی غالباً با نوعی فساد متکی بر مهارتهای مبتنی بر فناوری اطلاعات همراه است و برای آن دسته از کارکنان دارای مهارتهای فناوری اطلاعات فرصتهایی ایجاد می‌کند و به تناسب، فرصتهایی را از دست دیگران می‌گیرد.

ب) اعتماد و اطمینان: براساس دیدگاه زندان تمام‌دید ممکن است رایانه به‌عنوان ماشینی عینی، «همه دید¹»، «همه چیزدان²» نوعی وجهه افسانه‌ای به خود بگیرد. این امر ممکن است موجب شود کارکنان سازمان اطمینان خود را از دست بدهند و از اعمال فسادآور امتناع کنند.

1. all-seeing

2. all-knowing



در واقع آنها بر این باورند که رایانه همه چیز را می‌بیند و همه چیز را کشف می‌کند و در نتیجه باید به رایانه اطمینان داشت.

ج) دسترسی: در موردهای توصیف شده، رایانه‌سازی اسناد با بستن مسیر دسترسی برای برخی کارکنان و گشودن مسیرهای جدیدی برای کارکنان دارای مهارت نظامهای فناوری همراه بود. با ظهور سیستمهای شبکه‌ای چنین فرصتهایی ممکن است به شدت افزایش یابد.

د) کنترل: مخفی کردن کیفیت داده‌ها و قدرت مطلق انگاشتن رایانه، این باور را در برخی از مدیران ایجاد می‌کند که فناوری اطلاعات فرصتهای فساد را از بین می‌برد؛ یعنی بر اساس دیدگاه «زندان تمام‌دید» نظام می‌تواند بدون نیاز به مداخله انسان فعالیت کند. بنابراین ممکن است در ایجاد سازوکارهای کنترلی بر سیستمهای رایانه‌ای قصور کنند. این پیشفرض، استقلال عمل بیشتری را برای کارکنان آشنا با فناوری اطلاعات فراهم می‌کند. در مثال 6، 7 و 8 رایانه‌ای‌سازی موجب فساد شده است.

4-2- بی تأثیر بر فساد

در مثال 4 و برای مدیران ایستگاه، در مثال 1 علی‌رغم رایانه‌ای کردن سیستم هیچ‌گونه تأثیری بر فساد نداشت؛ زیرا نظامهای اطلاعاتی رایانه‌ای به نحوی طراحی شده بودند که فرایند یا منابع مرتبط با فساد رایانه‌ای نشده بود، علیرغم اینکه فرایندهای اطراف آن را به صورت رایانه‌ای تنظیم کرده بودند.

5- عوامل مؤثر بر تأثیرگذاری فناوری اطلاعات بر فساد اداری

عوامل مختلفی بر تأثیرگذاری فناوری اطلاعات بر فساد اداری نقش دارند که به برخی از آنها به شرح زیر اشاره می‌شود:

5-1- فناوری اطلاعات

رایانه‌ها به طور ماهوی و ذاتی، عامل زدودن فساد اداری نیستند، بلکه صرفاً نوعی ماشین هستند که انسانها به آنها روح می‌دهند. رایانه‌ها به طور خودکار مدل کنترل «زندان تمام‌دید»

ایجاد نمی‌کنند، بلکه فقط در صورتی که به‌طور سنجیده و نظامند طراحی شوند ممکن است چنین امری را تا حدی میسر کنند. بنابراین تأثیرگذاری بر فساد به‌طور اصولی متکی بر طراحی نظامهای اطلاعاتی و طراحی نظام سازمانی گسترده است.

2-5- طرح نظام اطلاعاتی و تصمیمهای مدیریت

شیوه‌ای که بدان طریق، نظامهای اطلاعاتی طراحی می‌شوند به‌طور معنادار بر میزان کاهش فرصتها و اعمال فسادزا تأثیر گذارند. از طرف دیگر، این طراحیها به تصمیمهای طراحی مورد نظر مدیریت بستگی دارند. برای نمونه در مثال «1» تصمیم مدیریت منجر به خودکار کردن رویه‌های دفتر شد و بنابراین موجب رفع فرصت فساد شد. از سوی دیگر، بنابه تصمیم مدیریت، تخصیص صندلیهای اضطراری به افراد خاص در اختیار مدیران ایستگاهها قرار گرفت و رایانه‌ای نشد.

در واقع این تصمیم به طراحی توسط مدیریت تا حدی بخشی از فرایند پذیرش رایانه‌ای کردن بود. رایانه‌ای کردن سیستم ذخیره صندلی در شرکت فقط هنگامی میسر می‌شد که تصمیم مدیریت به رایانه‌ای کردن، ذینفعان و درآمدهای خصوصی آنها را تهدید نکند. در حقیقت، رایانه‌ای کردن، منابع رقابت برای درآمدهای فسادگونه را از کارکنان دفتر گرفت و به فرصتی برای مدیران ایستگاهها تبدیل کرد تا درآمد خود را افزایش دهند.

عناصر دیگر نظام اطلاعاتی نیز بر تأثیرگذاری فناوری اطلاعات بر فساد مؤثر خواهند بود. برای مثال، طراحی فرایندهای کاری در این زمینه نقش ایفا خواهند کرد. در مثال 5، حضور فناوری اطلاعات تا حد زیادی بی‌ربط بود. واحد گمرکی می‌توانست اسناد دفترچه‌های راهنما را در اختیار همه قرار دهد و نتیجه مشابهی دریافت کند. آنچه حائز اهمیت بود تصمیم مدیریت به طراحی مجدد و وسیعتر فرایندهایی بود که شیوه جریان اطلاعات در سازمان را تغییر می‌داد. به‌طور مشابه در مثال 2، رایانه‌ای سازی در رفع مشکل وجود کارکنان خیالی تأثیر کمی داشت. این امر مستلزم ایجاد فرایند بازبینیهای فیزیکی بود که هم قبل و هم بعد از رایانه‌ای سازی انجام می‌شد.

در همه این موارد و موارد دیگر، تصمیمهای مدیریت در خصوص طرح نظام اطلاعاتی، آثار غایی فناوری اطلاعات بر فساد را شکل می‌دهد. این تصمیمها و طرحها همیشه از «دیدگاه زندان تمام‌دید» که کاربردهای ضمنی متعددی برای کنترل فساد دارد، حمایت نمی‌کنند.



در نهایت، نظامهای گسترده‌تری در سازمان وجود دارند که در این زمینه ایفای نقش می‌کنند. برای مثال، دیگر کارکنان سازمان باید دارای انگیزه اعمال خلاف قانون نباشند. این امر بر ترس از کشف فساد - که رایانه‌ها ممکن است در آن مؤثر باشند - متکی است؛ اما انگیزه اصلی به بستری وسیع‌تر برمی‌گردد که در بخش بعدی مطرح خواهد شد. مدیران و دیگر افراد متصدی مبارزه با فساد باید از مهارت، انگیزه، اختیار و ابزار کشف و اقدام علیه فعالیت‌های فسادآور برخوردار باشند. این نکته به ساختارها، استراتژی‌ها و فرهنگ سازمان نیز بستگی دارد. بنابراین باید به عوامل دیگری توجه کرد.

6- عوامل سازمانی و محیطی

سوای «فساد فرصت»¹، که در مثال 2 در مورد فهرست حقوق و دستمزد ایجاد شد، دو نوع فساد ویژه را می‌توان از هم متمایز ساخت:

1. «فساد احتیاج»² که به وسیله کارکنان دارای حقوق و دستمزد کم و رتبه شغلی پایین صورت می‌گیرد. این دسته از کارکنان، کارکنانی‌اند که دخل و خرجشان هم‌تراز نیست و باید به طریقی، کم و کسری خود را جبران کنند. ممکن است نظامهای اطلاعاتی رایانه‌ای به قصد از بین بردن برخی از این فعالیت‌ها طراحی شده باشد. در عین حال این نظام اطلاعاتی نوین، انگیزه بنیادی کسب درآمدهای اضافی توسط این کارکنان را در نطفه خفه نمی‌کند، زیرا این انگیزه از یک بستر وسیع‌تر ناشی می‌شود. بدین ترتیب، فساد تقریباً از نو در جای دیگر ظهور می‌کند؛ همان‌طور که در مثال 1 ظهور کرد. دیدگاه زندان تمام‌دید، رهنمود ضعیفی برای این واقعیت است، زیرا فناوری اطلاعات نمی‌تواند همه فعالیت‌های کارکنان را بپاید.

2. «فساد مبتنی بر حرص و آز»³ که به وسیله آن دسته از کارکنانی که حقوق و دستمزد بالایی دریافت می‌کنند، صورت می‌گیرد. این دسته از کارکنان دارای پستهای ارشد هستند. این‌گونه مدیران ارشد از درآمد مکفی برای زندگی کردن برخوردارند، اما افزون خواهند؛ زیرا در پستی قرار گرفته‌اند که زمینه دریافت درآمدهای کلان را دارد. با توجه به قدرت این کارکنان برای تعیین محیط کاری، بعید است که نظامهای اطلاعاتی رایانه‌ای بتوانند فساد این‌گونه افراد را کاهش دهند، مگر آنکه نوعی نظارت بسیار قوی بیرونی بر آنها اعمال شود.

1. corruption of opportunity

2. corruption of Necessity

3. corruption of Greed

چنین کارکنانی از نگاه خیره‌کننده زندان تمام‌دید مخفی خواهند ماند که بیانگر یکی دیگر از محدودیتهای این دیدگاه به‌عنوان رهنمود عمل است.

در همه این موارد می‌توان چنین گفت که فساد از ترکیب دو مجموعه از عوامل ناشی می‌شود:

الف) سطح خرد: فرد، اوضاع و احوال وی، نیازها، مهارتها، دسترسی، اطمینان و آزادی عمل.

ب) سطح کلان: نظامهای سازمانی، سیاستها و فرهنگ.

همان‌طور که گفته شد، تصمیمهای مدیریت در مورد نظامهای اطلاعاتی رایانه‌ای ممکن است مهارتها، دسترسی، اطمینان و آزادی عمل را تحت تأثیر قرار دهد. در عین حال، تقریباً بعید است که بر مشوقهای شخصی یا محیطی محاط بر فساد تأثیر گذارد و بنابراین آرمان مدل «زندان تمام‌دید» که مدعی است از طریق فناوری اطلاعات می‌توان فساد را کنترل کرد، محقق نخواهد شد.

آنچه از مطالب فوق مستفاد می‌گردد، آن است که نظامهای مبتنی بر فناوری اطلاعات در دیدگاه زندان تمام‌دید بر نشانه‌ها و عوارض یک نظام فسادزا، نه علل آن تأثیر می‌گذارند. فساد، پدیده‌ای است که ریشه در اوضاع و احوال سیاسی، فرهنگی و اقتصادی دارد. فناوری اطلاعات تأثیر اندکی بر علل ریشه‌ای فساد دارد و به محدودیتهای بالقوه‌ای دچار است و نمی‌تواند فساد را در بخش دولتی حذف کند.

بنابراین مدیران دولتی به نوعی چشم‌انداز کلی‌نگرتر از کنترل فساد نیاز دارند تا نگاه زندان تمام‌دید را کنار نهند. این امر مستلزم درک ریشه‌های فساد است، نه عوارض فساد. باید برای برخورد با فساد اداری نه تنها از طریق فنون مدیریت، بلکه از طریق استراتژیهای توسعه نهادی و زمینه‌ای اقدام کرد. در واقع، کلید مبارزه با فساد آن است مدیران را وادار به جستجوی معنا کنیم. بنهارت¹ [23] در کتاب ارزشمند خود تحت عنوان در «جستجوی معنا²» به غایت زیبا به این مقوله می‌پردازد. بنابراین فناوری اطلاعات نقش بالقوه‌ای برای رفع فساد دارد، اما نقشی که محدود است و بخشی از یک دیدگاه بسیار کلی نگرانه‌تر است.

1. Benhardt

2. in the pursue of significance

7- نتیجه‌گیری

فساد اداری، شکلهای متعددی به خود می‌گیرد. این اشکال عبارتند از: دریافت پول و دیگر پاداشها برای انعقاد قرارداد، تخطی از دستورالعملها برای رسیدن به منافع شخصی، استفاده از اموال دولت به صورت شخصی، نادیده گرفتن فعالیتهای غیرقانونی، دخالت در فرایند دادخواهی، استخدام دوستان و اقوام، کم‌فروشی، نادیده گرفتن مالیاتهای افراد مشمول مالیات و

به عبارت دیگر در سازمانهای دولتی، نقاط فسادزای مختلفی وجود دارد که برخی از آنها به این شرحند:

1. تدارکات عمومی: واحدهایی که کار خرید تدارک مورد نیاز سازمانهای دولتی را بر عهده دارند.

2. مناقصه‌ها و مزایده‌ها: که در مقوله‌های مختلف انجام می‌گیرد.

3. مصاحبه‌های استخدامی.

4. واگذاری امور تصدی به شرکتهای خصوصی.

متخصصان فناوری برآنند تا با استفاده از فناوری اطلاعات بتوانند با شفاف ساختن فرایندها نسبت به کنترل فساد اقدام کنند. اگر چه در صفحات پیشین از محدودیتهای فناوری اطلاعات سخن رانیدیم، ولی تجارب برخی از صاحب‌نظران [4: 7] نشان می‌دهد که کارکنان بخش دولتی غالباً تصور می‌کنند تزریق فناوری اطلاعات در سازمان دولتی، تأثیر چشمگیری بر کاهش فساد دارد. این تصورات و برداشتها در فرایند برنامه‌ریزی هر نوع نظام اطلاعاتی جدید مد نظر قرار داده خواهد شد. تأثیر این برداشتها و تصورات در جاهایی که نظام رایانه‌ای جدید در حیطه اعمالی که در حال حاضر فسادزا هستند، به کار گرفته می‌شود برجسته‌تر می‌شود.

برای مثال، در برابر رایانه‌سازی دفتر بازنشستگی در یک واحد دولتی به شدت مقاومت شد. برخی از عوامل زیر بنای این مقاومت موارد زیر بودند:

- ترس از دست دادن مشاغل.

- ترس از عدم داشتن مهارت برای کار با سیستمهای اطلاعاتی مبتنی بر فناوری اطلاعات.

- دغدغه‌های تأثیرات منفی رایانه‌ها بر روح و جسم کارکنان.

با این حال در طی انجام بررسی مشخص شد کارکنان از آن بیم داشتند که از درآمدهای

فسادگونه محروم شوند. کارکنان دفتر فوق قدرت دسترسی بازنشستگان به حقوق بازنشستگی خود یا ایجاد زمینه برای آنها دسترسی به انواع خاص درآمدهای جانبی که باید به بازنشستگان پرداخت شود، را محدود کرده بودند. کارکنان دفتر از این قدرت خود برای دریافت رشوه از بازنشستگان استفاده می‌کردند و بنابراین بیم داشتند که رایانه‌ای سازی، این قدرت را از آنها بگیرد. بدین ترتیب در برابر رایانه‌سازی مقاومت می‌کردند. در جاهایی که مقاومت کارکنان و فساد به این طریق به هم گره می‌خورند، سه راه کار ممکن است وجود داشته باشد:

1. اگر سیستم رایانه‌ای تأثیری بر فساد نخواهد داشت، این موضوع را به‌نحوی ظریف روشن کنید.
 2. اگر سیستم رایانه‌ای بر فساد تأثیر خواهد داشت و ذینفعان چندان قدرتمند نیستند، محکم پیش بروید و مطمئن باشید که بر مقاومت غلبه می‌کنید.
 3. اگر سیستم رایانه‌ای بر فساد تأثیر نخواهد داشت و ذینفعان قدرتمند هستند، برنامه‌های طراحی را طوری تغییر دهید که فرایندهای کلیدی فسادزا رایانه‌ای شوند یا در معرض نظارت و پایش به‌وسیله فناوری اطلاعات قرار بگیرند.
- در حالت سوم نیز می‌توان به زور متوسل شد و از نظر اخلاقی نیز مسیری صحیح است. در عین حال در برابر فناوری اطلاعات شدیداً مقاومت خواهد شد و امکان شکست نظام اطلاعاتی افزایش خواهد یافت.
- آنکه می‌توان تدابیری مدیریتی - فنی اتخاذ کرد تا نقش رایانه‌ها در کنترل فساد افزایش یابد؛ اما باید پیشاپیش به عوامل دیگر توجه کرد. در بستر کلان هر کشور می‌تواند از این عوامل به عنوان عوامل اصلی شکل‌دهنده استراتژی پیشگیری از فساد نام برد. اگر پیشگیری از فساد میسر شود فناوری اطلاعات می‌تواند نقش مؤثری در تصمیم‌سازی برای مدیران دولتی ایفا کند.

8- منابع

- [1] Mohabbat khan, M., "Political and Administrative Corruption: Concepts, Comparative Experiences and Bangladesh Case August 2002 [online] <www.ti-banglades.org/docs/Research/khan.htm>. [18 April 2004].

- [2] Gould, D. J., "Administrative Corruption: Incidence, Causes and Remedial Strategies in Farazmand, A. (ed). *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. New York, Marcel Dekker, 1991.
- [3] Moon , M. Jae., "Can IT Help Government to Restore Public Trust? Declining Public Trust and Potential Prospects of IT in the Public Sector, 30th Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii, 18 August 2002 [online], <www.csdi.computer.org/com/proceedings/hicss/> [14 April 2004].
- [4] Wescott, Glay G., "E – Government to Combat Corruption in the Asia Pafic Region, International Anti – Corruption Conference (Seoul: May 25-28 2003). 17 Agust 2003 [online] <<http://www.adb.org/>> [12 April 2004].
- [5] Yeung, Jean Au., "Fighting Corruption – The Hong Kong Experience". Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption, Room, February 17 2000, 14 Des 2002.<<http://www.undp-paragon.org/rgp/10>> [12 April/2004].
- [6] Benbunan – Fich, R., "Information Technology in Organizations: Paradigms and Metaphors. Jan. 4, 2002 [online] <[http:// cisnet. boruch. Cuny.edu/fich/](http://cisnet.boruch.Cuny.edu/fich/)> [12 April 2004].
- [7] Grabosky, P., Larmour, P., "Public Sector Corruption an Its Control", Jan. 4, 2002 [online]. <<http://w aic.gor.au>> [13 April 2002].
- [8] World Bank Institute., "Improving Governance and Controlling Corruption, October 14 2001 [online] <www.fight corruption.org> [13 April 2004].
- [9] Chan, T., "Corruption Prevention – The Hong Kong Experience, 13 May 2001 [online] <www.user tpg. Com.au/jonayra/expat.htm.> [12 April 2002].
- [10] Bhargava, V. K., Bolongaita, Emilp. Making National Anti – Corruption Policies and Programs Move Effective: An analytical framework, June 18 2001 [online] <www.fac.nus.edu.sg/ppp/docs> [19 April 2004].
- [11] Sparrow, M., K., "Informing Enforcement", Informatization and the Public Sector, 1992, 2 (3).
- [12] Ramasoota, P., "Information Technology and Bureaucratic Surveillance", *Information technology for Development*, 8 (1) .

- [13] Bizarro, M., B., "Information and Communication Technology (ICT) in Public Expenditure Management (IEM)", 17 August 2000 [online]. <www.adb.org/Documents/Manuals/Gort-Expenditure/chap14> [14 April 2004].
- [14] Nicola, A. D. Scartezini, A., "When Economic Crime Becomes Organized: The Role of Information Technology, A Case Study", 17 March 2000 [online] <<http://eprints.biblio.unith.it/archive>> [14 April 2004].
- [15] Schroth, P. W., Stodder, J. P., Sharma, P., "Transparency and Information Technology", December 14 2001 [online] <[www.rh.ed/~stodder/Be/Tranpit - AABD.D.C](http://www.rh.ed/~stodder/Be/Tranpit-AABD.D.C)> [14 April 2004].
- [16] Houghton, J., Burgess, S., How Information Technology Governance, Control, and Assurance Skills Enhance Electronic Records Management Programs, 17 August 2000 <[www. World bank k. ud.org](http://www.worldbank.org)> [12 April 2004].
- [17] Anechiarico, F., & Jacobs, J. B., "Visions of Corruption and the Evolution of American Public Administration", *Public Administration Review*, 1994, 54 (5).
- [18] Scott – Morton, M., *The Corporation of the 1990's: Information Technology and Organization Ttransformation*, Oxford University Press, 1999.
- [19] Thshman, M. L. & Nadler D. A., Information Processing as an Integrating Concept in Organizational Design, *Academy of Management Review*, July, 1978.
- [20] Zobaff, S., *In the age of the smart machine*, New York, Basic Book, 1988.
- [21] Heeks, R.B., Computerizing Corruption in Developing Countries. Information Technology in Developing Countries, Vol.5, Issue.
- [22] «دخالت اینترنتی در سایت سازمان سنجش»، روزنامه ایران، 1383/1/5.
- [23] Porter, M. & Millar, V., "How Information Gives Goue. Competitive Advantage", *Harvard Business Review*, 1995, July – August.
- [24] Denhardt, R. B., *In the Pursuit of Significance*, New York, Wadsworth Publishing Company, 1992.