

مقالات علمی

تملیلی بر دلایل شکل‌گیری معوقات بانکی و راهکارهای پیش رو
سعید رسولی، مجتبی مجیدی

بایگاه و نقش نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری
محمّد صنایع، حامد مومندنسب

اصل صحت از دیدگاه فقهی، مقوقی و کاربرد آن در قراردادهای منعقدّه، قوانین و آرای قضایی ایران
ابوالفضل قمسه

تأثیر عوامل فرهنگی- اجتماعی و سازمانی بر فساد مالی (مطالعه موردی کارکنان بانک‌ها و مؤسسات مالی استان فوژستان)
سیدرضا پورغفاری، فرهاد افشارنیا، غلامحسین کرمی، محمودرضا مهرورز، سعید شریفی

ادراک از فساد اداری و عوامل مؤثر بر آن (مطالعه موردی شهر اصفهان)
دکتر رضا اسماعیلی، علی سیف زاده

بررسی صلاامیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه
رضا فلسفی

تملیل رابطه میان مالکیت منابع زیرزمینی و افزایش سطح فساد؛ (مطالعه موردی کشورهای منتفب نفتی عضو اوپک)
دکتر محمدنبی شهیکی تاش، اسماعیل مجیدزاده بدرآبادی



فصلنامه دانش ارزیابی

سال هفتم؛ شماره بیست و پنجم؛ پاییز ۱۳۹۴

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: ناصر سراج

سر دبیر: ابراهیم شاهرخیان

هیأت تحریریه:

دکتر مقصود امیری، دکتر علیرضا دیهیم، دکتر مهدی سبحانی نژاد، دکتر
سید محمد رضا سید نورانی، دکتر حسین غلامی، دکتر حسین قلجی، دکتر حمیدرضا
ملک محمدی، دکتر نوروز هاشم زهی

تلفن: ۶۱۳۶۲۱۳۵-۶۱۳۶۲۳۰۷

bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد

ویراستار: هدی غنیمی

ویراستار انگلیسی: محمود مهدوی فر

صفحه آرا: مهسا احمدی

انتشارات: نشر علوم اجتماعی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

نشانی: تهران: خیابان آیه الله طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،

طبقه ششم، دفتر فصلنامه دانش ارزیابی

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۹۰/۲۵۳۹۵ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

منتشر می شود.

مطالب مطرح شده در مقالات موضع سازمان بازرسی نبوده و نظر نویسندگان آن ها می باشد و صحت مطالب به عهده
نویسندگان خواهد بود.

فهرست مطالب

۱	سخن مدیر مسئول
	مقالات علمی
۵	تحلیلی بر دلایل شکل‌گیری معوقات بانکی و راهکارهای پیش رو سعید رسولی - مجتبی مجیدی
۲۱	جایگاه و نقش نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری محمد صنایع - حامد موحدنسب
۳۵	اصل صحت از دیدگاه فقهی، حقوقی و کاربرد آن در قراردادهای منعقد، قوانین و آرای قضایی ایران ابوالفضل خمسه
۵۹	تأثیر عوامل فرهنگی - اجتماعی و سازمانی بر فساد مالی؛ مطالعه موردی کارکنان بانک‌ها و مؤسسات مالی استان خوزستان سیدرضا پورغفاری - فرهاد افشارنیا - غلامحسین کرمی - محمودرضا مهرورز - سعید شریفی
۷۳	ادراک از فساد اداری و عوامل مؤثر بر آن (مطالعه موردی: شهر اصفهان) دکتر رضا اسماعیلی - علی سیف‌زاده
۹۱	بررسی صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه رضا فلسفی
۱۱۵	تحلیل رابطه میان مالکیت منابع زیرزمینی و افزایش سطح فساد؛ (مطالعه موردی کشورهای منتخب نفتی عضو اوپک) دکتر محمدنبی شهیکی تاش - اسماعیل مجیدزاده بدرآبادی



سخن مدیر مسئول

به نام خالق یکتا

پرداختن به مقوله فساد، تحلیل عوامل بروز و ظهور آن، چالش‌های پیش‌روی مقابله با آن، و سرانجام نقش نهادهای ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی در برخورد با این پدیده، موضوعی همچنان در دستور کار سیاست‌گذاران و مجریان فعالیت‌های سلامت‌ساز برای دستگاه‌های اداری کشورها از یک سو و بخش‌های علمی-تحقیقاتی از سوی دیگر است. بر این اساس، فصلنامه دانش ارزیابی به مثابه جایگاهی تخصصی برای انعکاس نتایج پژوهش‌ها و تحقیقات داخلی و خارجی و همچنین تضارب آرا و افکار صاحب‌نظران و نویسندگان، در تلاش است تا این مهم را در دایره گسترده‌تر به اشتراک گذاری دانش به انجام رساند.

در شماره حاضر از این فصلنامه کوشیده‌ایم تا در کنار طرح مسایل روز جامعه در ارتباط با روال‌های فسادآور و شیوه‌های اثربخش مقابله با آن‌ها، همسویی کلی مقالات در راستای ارتقای میزان سلامت نظام‌های مختلف در کشور حفظ گردد.

مانند همیشه، بهره‌مندی از نظرات خوانندگان محترم، راهگشای مسیر پیش‌روی در شماره‌های آتی خواهد بود.

بمنه و کرمه

ناصر سراج



مقالات علمی

تحلیلی بر دلایل شکل گیری معوقات بانکی و راهکارهای پیش رو

سعید رسولی^۱

مجتبی مجیدی^۲

چکیده

نسبت مطالبات غیر جاری به کل مانده‌ی مصارف در بانک‌های ایران حدود سه تا چهار برابر استانداردهای جهانی است و حجم فعلی معوقات بانکی باعث بلوکه شدن ۲۰٪ نقدینگی کشور گردیده است. بالا رفتن میزان مطالبات معوق دارای عواقبی از قبیل کاهش ارزش پول ملی، کاهش اعتماد به سیستم بانکی، قفل شدن منابع پولی، کاهش ظرفیت اعتباری بانک‌ها و ضایع شدن حقوق صاحبان سهام خواهد شد. با این تفاسیر می‌توان نتیجه گرفت در حال حاضر نظام بانکداری کشور با معضلی جدی در این زمینه روبه‌رو است و لزوم جلوگیری از پیشرفت وضعیت فعلی، خروج از آن و ریشه‌یابی دلایل شکل‌گیری آن برای پیشگیری از وقوع مجدد بسیار ضروری است. در این مقاله با استفاده از مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای و همچنین مشاهدات میدانی به دسته‌بندی دلایل ایجاد مطالبات غیر جاری در بانک‌ها پرداخته می‌شود. نتایج حاصل بیانگر این است که دلیل عمده شکل‌گیری وضعیت کنونی، انحراف‌های مدیریتی و تصمیم‌گیری‌های اشتباه و همچنین نبود سازوکارهای قانونی مناسب است.

واژگان کلیدی: مطالبات معوق- سیستم بانکی - سازمان بازرسی کل کشور- تسهیلات بانکی

۱ - کارشناس اداره کل بازرسی استان همدان - S.rasouli@ut.ac.ir

۲ - بازرسیار گروه بانک و بیمه بازرسی کل استان همدان، نویسنده مسئول - M.majidy62@gmail.com

مقدمه

طبق گزارش سازمان حسابرسی، رقم مطالبات معوق^۱ بانکی از محل اصل و سود مطالبات در حال حاضر به مبلغ ۹۳۰ هزار میلیارد ریال رسیده است. هرچند آمار و اطلاعات ارایه شده توسط مراجع دیگر بیانگر ارقام بسیار بالاتر نیز می‌باشد. با این وضعیت و با توجه به توان فعلی نقدینگی کشور می‌توان گفت معوقات بانکی باعث بلوکه شدن ۲۰٪ نقدینگی کشور گردیده‌اند که این امر به معنای کاهش توان سیستم بانکی در انجام وظیفه ذاتی خود یعنی ارایه تسهیلات جدید به بخش تولید و اعطای تسهیلات خرد به اقشار نیازمند است. طبق آمار موجود، مطالباتی که در سرفصل غیرجاری قرار دارند حدود ۱۴ الی ۱۵ درصد کل مطالبات بانک‌ها را تشکیل می‌دهد. البته این نسبت بدون احتساب مطالبات معوقی است که به‌وسیله امهال یا تمدید تسهیلات از سرفصل غیرجاری خارج شده‌اند و در صورت احتساب این بخش، این نسبت افزایش خواهد یافت. با این وجود و با استناد به آمار فعلی نیز، نسبت میزان مطالبات غیرجاری به کل مطالبات سه تا چهار برابر استانداردهای جهانی است. براساس استانداردهای بین‌المللی نسبت مطالبات غیرجاری بالای ۵٪ پرخطر محسوب می‌شود. بالا رفتن میزان مطالبات معوق دارای عواقبی از قبیل کاهش ارزش پول ملی، کاهش اعتماد به سیستم بانکی، قفل شدن منابع پولی، کاهش ظرفیت اعتباری بانک‌ها و ضایع شدن حقوق صاحبان سهام خواهد بود. جنبه اصلی موضوع متوجه بانک‌های دولتی است که به‌طور عمده از محل بودجه عمومی و بیت‌المال اقدام به پرداخت تسهیلات می‌نمایند و بالا رفتن میزان مطالبات معوق به معنای اتلاف بیت‌المال و سوءاستفاده از آن است. از طرفی حدود ۹۰٪ دارایی بانک‌ها از محل سپرده‌گذاری مشتریان تأمین می‌گردد که این سپرده‌گذاران هیچ نقشی در تصمیم‌گیری بانک‌ها نداشته و با اعتماد کامل سپرده‌گذاری نموده‌اند؛ لذا بالا رفتن میزان معوقات بانکی به معنای تضییع حقوق سپرده‌گذاران نیز می‌باشد. بانک‌ها به‌عنوان واسطه‌گران بین سپرده‌گذاران و نیازمندان به وجوه، نقش مهم بازتوزیع و تخصیص پول به‌عنوان یک نهاده‌ی اساسی تولیدی را بر عهده دارند؛ بنابراین حتی کوچک‌ترین انحراف و کج‌رفتاری در ایفای این وظیفه موجب پیامدهای گسترده‌ی اقتصادی، سیاسی و اجتماعی خواهد شد. لذا با عنایت به مطالب ذکر شده و با توجه به انحراف موجود از استاندارد مطالبات غیرجاری؛ می‌توان نتیجه گرفت در حال حاضر وضعیت مطالبات معوق در نظام بانکداری کشور تبدیل به معضلی جدی شده است و با عنایت به این که بسیاری از بحران‌های فراگیر اقتصادی در جهان از مؤسسات مالی و بانک‌ها آغاز شده است، لزوم جلوگیری از

۱ - طبق بخشنامه بانک مرکزی تسهیلات معوق شامل اصل و سود تسهیلاتی است که بیش از ۶ ماه و کمتر از ۱۸ ماه از سررسید یا تاریخ قطع پرداخت اقساط سپری شده و مشتری اقدامی درخصوص بازپرداخت بدهی خود نکرده است. در این صورت مجموع اقساط سررسید شده تسهیلات به این طبقه منتقل می‌شود. تسهیلات مشکوک الوصول: تمامی اصل و سود تسهیلاتی که بیش از ۱۸ ماه از سررسید و یا تاریخ قطع پرداخت اقساط سپری شده است و مشتری اقدامی درخصوص بازپرداخت بدهی خود نکرده است.

پیشرفت وضعیت فعلی، خروج از آن و ریشه‌یابی دلایل شکل‌گیری، برای پیشگیری از وقوع مجدد بسیار ضروری است. در این زمینه دو راهبرد اساسی مورد توجه است، اولاً تلاش و اهتمام جدی برای وصول مطالبات غیرجاری فعلی و کاهش این دسته از مطالبات، ثانیاً بررسی دلایل شکل‌گیری وضعیت کنونی در راستای رسیدن به راهکاری برای جلوگیری از بروز مجدد. در واقع اگر بدون توجه به اقدامات ریشه‌ای و پیشگیرانه فقط در راستای وصول مطالبات معوق فعلی اقدام شود، بی‌شک پس از گذشت چندین سال مجدداً همین وضعیت شکل گرفته و تکرار این دور باطل نتیجه‌ای جز اتلاف وقت و منابع در بر نخواهد داشت. از این‌رو توجه جدی به علل شکل‌گیری مطالبات معوق و تلاش برای رفع آن‌ها از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. با عنایت به جایگاه حساس سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان عالی‌ترین نهاد ناظر بر حسن جریان امور در دستگاه‌های دولتی، وظیفه سنگینی درخصوص مقابله با شکل‌گیری و انباشت مطالبات معوق به‌ویژه در بانک‌های دولتی بر عهده این سازمان قرار دارد. بی‌شک ورود جدی و بدون ملاحظه سازمان بازرسی به موضوع مطالبات معوق نقش مؤثری در حل معضل ایجاد شده خواهد داشت. در این مقاله با استفاده از مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای و همچنین مشاهدات میدانی سعی شده است به دسته‌بندی دلایل ایجاد مطالبات غیرجاری در بانک‌ها پرداخته و در پایان راهکارهایی برای نقش‌آفرینی در برون‌رفت از این وضعیت به مسئولین سازمان بازرسی کل کشور پیشنهاد شود.

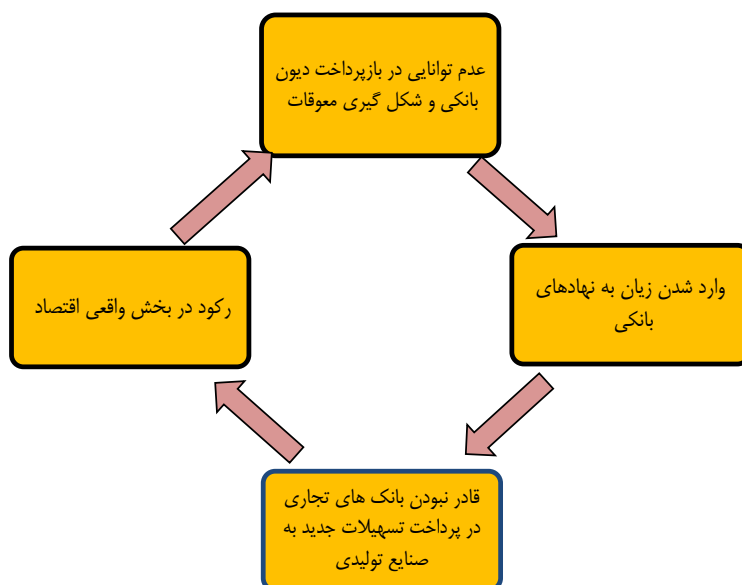
مبانی نظری

درخصوص شکل‌گیری معوقات بانکی می‌توان به دو دسته از نظریات اشاره کرد که مورد اول نقش شرایط اقتصاد کلان را در شکل‌گیری معوقات بانکی مورد کندوکاو قرار می‌دهد و دسته دوم به نظریه‌پردازی در حوزه‌ی رفتار داخلی بانک می‌پردازد. مبانی نظری مرتبط با شرایط کلان اقتصادی عمدتاً بر پایه نظریه دوره تجاری^۱ استوار است. طبق این نظریه، اقتصاد کشورها چرخه‌های رونق و رکود را به‌صورت مداوم طی می‌کنند. در دوره‌های رونق به دلیل مناسب بودن وضعیت درآمدی خانوارها، توان پرداخت دیون بانکی بالا بوده و مطالبات معوق کمتری شکل می‌گیرد، اما در شرایط رکود به دلیل وضعیت نامناسب تولید و درآمد پایین، توان کافی برای پرداخت دیون توسط خانوارها وجود نداشته و مطالبات معوق ایجاد می‌گردد. البته زیاده‌روی در اعطای تسهیلات و تساهل بیش‌ازحد در اخذ وثایق در دوره‌ی رونق توسط بانک‌ها با هدف کسب سود بیشتر از دلایل اصلی شکل‌گیری مطالبات معوق و ورود به دوره رکود است (کافمن^۲، ۱۹۹۸).

1 - Trading Cycle

2 -Kaufman

همچنین نظریه شتاب‌دهنده^۱ به رابطه بین بازار مالی و بخش واقعی اقتصاد می‌پردازد. براساس این نظریه وقوع رکود در بخش واقعی اقتصاد باعث ایجاد دیون معوق در نهادهای مالی و بانک‌ها شده و از طرفی بحرانی شدن شرایط نهادهای بانکی به دلیل زیان حاصل از شکل‌گیری معوقات باعث می‌گردد که بانک‌های تجاری قادر نباشند تسهیلات جدید به بخش تولید پرداخت نمایند و این امر تعمیق رکود در بخش واقعی اقتصاد را در پی خواهد داشت که این چرخه موجب شکل‌گیری رکود مزمن خواهد شد (کردبچه، ۱۳۹۰).



شکل ۱- نظریه شتاب‌دهنده و چرخه تعمیق رکود

علاوه بر شرایط اقتصاد کلان، نظریات مختلف دیگری به نظام و ساختار درونی بانک به‌عنوان دلایل شکل‌گیری معوقات می‌پردازند.

دسته‌ای از مبانی نظری، موضوع کژمنشی^۲ (مخاطره اخلاقی) را پیش می‌کشند. بر طبق این نظریه رفتار تسهیلات‌گیرنده قبل و بعد از دریافت وام به‌صورت منفی تغییر می‌کند، بدین ترتیب که تسهیلات‌گیرنده قبل از اخذ وام و در مقطع پیگیری فرآیند اعطای تسهیلات با ارایه آمار و علایم مثبت سعی دارد خود را یک مشتری خوش‌حساب و قابل اعتماد جلوه دهد. بانک نیز به دلیل کامل نبودن اطلاعات در مورد مشتری در اعتبارسنجی دچار اشتباه

1 - Accelerator theory

2 - Moral Hazard

می‌گردد. پس از اخذ وام رفتار مشتری تغییر کرده و رفتارهای مخاطره‌آمیز غیرقابل پیش‌بینی انجام می‌دهد که ریسک معوق شدن مطالبات را بالا می‌برد. این نظریه که در صنعت بیمه کاربرد بیشتری دارد راهکارهایی از قبیل نظارت مستمر بر تسهیلات‌گیرنده پس از اعطای تسهیلات و اعمال شروط و بندهای بازدارنده در متن قرارداد تسهیلاتی را به منظور جلوگیری و یا کاهش آثار کژمنشی پیشنهاد می‌دهد.

همچنین نظریه‌ای توسط آلن و گال^۱ (۲۰۰۰) ارایه گردیده که معتقد است در یک سیستم بانکی غیرمتمرکز به دلیل رقابت فزاینده بین بانک‌های متعدد، احتمال پذیرش ریسک بالا و در نتیجه شکل‌گیری معوقات بیشتر است. هرچند نظریه‌های مخالفی نیز وجود دارند که کمتر شدن نرخ بهره و قوی‌تر بودن نظام اعتبارسنجی در سیستم غیرمتمرکز را باعث کاهش ریسک نکول در این سیستم نسبت به نظام متمرکز می‌دانند.

ساختار مالکیت دولتی به عنوان یکی دیگر از دلایل شکل‌گیری معوقات مطرح می‌گردد. در این ساختار به دلیل فقدان عملکرد بهینه اقتصادی و کارایی پایین و همچنین اختصاص یارانه و کمک‌های دولتی، انگیزه‌ی کافی برای پیگیری معوقات و پیشگیری از وقوع آن‌ها وجود ندارد. مخالفان این نظریه معتقدند در جوامع با فساد بالا، بانک‌های خصوصی متعلق به خانواده‌ها و جریان‌های سیاسی خاص بوده و پول‌شویی در این بانک‌ها امری رایج است و وام‌های باریسک بالا در این بانک‌ها به اشخاص و جریان‌های همسو با آن‌ها پرداخت می‌گردد (هیو، ۲۰۰۴).

ضعف مدیریتی نیز دلیل دیگری است که موجب شکل‌گیری معوقات بانکی می‌شود. عواملی از قبیل ناتوانی در غربالگری^۲، اعتبارسنجی نادرست، ارزیابی نامناسب وثایق، نظارت ضعیف بر عملکرد وام‌گیرندگان و فرآیند ناکارآمد وصول مطالبات می‌تواند موجب بروز تسهیلات معوق گردد.

نظریه اقتصاد اطلاعات

یکی از نظریه‌های مهم مرتبط با ساختار درونی نظام بانکی، نظریه اقتصاد اطلاعات^۳ است. بر مبنای این نظریه در جهان امروز، اطلاعات از ارزش اقتصادی بسیار بالایی برخوردار است، چراکه داشتن اطلاعات صحیح و به‌هنگام به کنشگران اقتصادی این امکان را می‌دهد که با تصمیم‌گیری‌های درست بهترین انتخاب ممکن را انجام داده و عایدی و منفعت مورد انتظار خود را در آینده به حداکثر برسانند. در یک مبادله اقتصادی (برای مثال یک قرارداد تسهیلات بانکی)، دو طرف مبادله (بانک و تسهیلات‌گیرنده) اطلاعات متقارن و مشابهی از وضعیت و شرایط یکدیگر ندارند. تسهیلات‌گیرنده اطلاعات کاملی از توان بازپرداخت و خوش‌حسابی

1 - Allen & Gale

2 - Screening

3 - Information Economics

خود دارد ولی بانک چنین اطلاعاتی در مورد وی ندارد. هرچند بانک تلاش می‌کند با استفاده از روش‌های اعتبارسنجی اطلاعات خود را از طرف مقابل بالا ببرد ولی قطعاً هیچ‌گاه نخواهد توانست به میزانی که تسهیلات گیرنده از اعتبار خود آگاهی دارد، دست یابد.

با توجه به توضیحات ارائه شده رفتار دو طرف قرارداد به نوعی تعامل استراتژیک تبدیل می‌شود. معمولاً طرفی از قرارداد که اطلاعات کامل‌تری در اختیار دارد می‌خواهد از این برتری سوءاستفاده کند. نظریه اطلاعات نامتقارن به دو نوع رفتار فرصت طلبانه در این شرایط اشاره دارد:

۱- کژگزینی (انتخاب بد)^۱

۲- کژمنشی

کژگزینی در مثال قراردادهای تسهیلاتی بانکی، مربوط به زمان قبل از انعقاد قرارداد و انتخاب مشتری است. در این وضعیت وام گیرنده اطلاعات کاملی از وضعیت نامناسب اعتباری خود دارد و همچنین می‌داند که بانک از این وضعیت نامناسب بی‌اطلاع است. از این رو وام گیرنده با پنهان نگه داشتن اطلاعات خود یک قرارداد اشتباه را به بانک تحمیل می‌کند و در واقع با این شرایط یک کژگزینی (انتخاب بد) توسط بانک صورت گرفته است. راهکاری که بانک باید در راستای جلوگیری و یا کاهش انتخاب‌های بد انجام دهد در اصطلاح اقتصادی «غربالگری» نامیده می‌شود. غربالگری شامل جمع‌آوری اطلاعات اضافی در مورد مشخصات مشاهده نشده طرف مقابل است. این کار در اصطلاح فنی - بانکی اعتبارسنجی نامیده می‌شود. یکی از نتایج کژگزینی و غربالگری ضعیف شکل‌گیری مطالبات معوق است، چراکه در نتیجه غربالگری ضعیف و به دلیل داشتن اطلاعات ناقص، احتمالاً مشتری از وضعیت اعتباری مناسب برخوردار نبوده و تعهد درونی نسبت به پرداخت به موقع دیون خود ندارد.

اما کژمنشی زمانی پیش می‌آید که قرارداد تسهیلاتی منعقد شده و انتخاب مشتری صورت گرفته است. در این شرایط ممکن است تسهیلات گیرنده با بهره‌گیری از عدم نظارت مستقیم بانک سعی کند بخش‌هایی از قرارداد را که به زیان اوست انجام ندهد. به عنوان مثال ممکن است تسهیلات گیرنده وام دریافتی را در محلی غیر از موضوع ذکر شده در قرارداد که دارای ریسک بالایی باشد، هزینه کند.

بانک از روش‌های نظارت بر مصرف برای جلوگیری از این سوءاستفاده بهره می‌گیرد. هرچقدر توانایی و پیگیری بانک در نظارت بر مصرف صحیح تسهیلات بالاتر باشد امکان کژمنشی کاهش می‌یابد. در صورت نظارت ضعیف بانک، ممکن است تسهیلات گیرنده با انجام رفتارهای پر ریسک احتمال زیان فعالیت و نکول مطالبات بانک را بالا ببرد.

توانایی پایین مدیریت بانک در دو مقوله غربالگری و نظارت بر مصرف موجب بالا رفتن ریسک اعتباری و احتمال شکل‌گیری مطالبات معوق خواهد شد. بالا بودن غیرمتعارف نرخ سود تسهیلات در نظریات دیگری به عنوان دلیل معوق شدن مطالبات بر شمرده می‌شود. بر این مبنا، وقتی بانک سود تسهیلات خود را بالا می‌برد مشتریانی که به کسب و کارهای با ریسک کم و سود پایین‌تر مشغول هستند انگیزه‌ای برای دریافت وام ندارند ولی افراد ریسک‌پذیری که به فعالیت‌های پر ریسک می‌پردازند و یا به اشتباه سود فعالیت خود را بالاتر از میزان واقعی برآورد کرده‌اند اقدام به دریافت تسهیلات با نرخ سود بالا می‌نمایند؛ به دلیل بالا بودن ریسک این دسته از مشتریان احتمال معوق شدن مطالبات بالا می‌رود. در واقع با بالا رفتن نرخ سود تسهیلات، به‌طور خودکار مشتریان خوش حساب از رده خارج شده و فقط مشتریان پر ریسک و دارای رتبه پایین اعتباری باقی می‌مانند.

پیشینه پژوهش

مطالعات تجربی متعددی در داخل و خارج کشور در زمینه بررسی علل شکل‌گیری معوقات بانکی انجام شده است که در ادامه به برخی از موارد مهم و مرتبط اشاره می‌گردد. کیتون و موریس^۱ (۱۹۸۷) در مطالعه خود با اندازه‌گیری اولیه‌ی زیان وام‌ها با استفاده از زیان مربوط به مطالبات معوق، نشان دادند که شرایط اقتصاد داخلی همراه با عملکرد ضعیف بخش‌های خاص، علل اصلی تفاوت در زیان وام‌ها است.

کیتون (۱۹۹۰) در بررسی خود در بانک‌های آمریکا نشان می‌دهد که رشد سریع حجم اعتبارات با استانداردهای پایین اعتباری به زیان بیشتر وام‌ها در بخش‌های خاص از ایالات متحده منجر شده است.

برگر و دی‌یانگ^۲ (۱۹۹۷) در تحقیق خود مدعی شدند در بانک‌هایی که سرمایه محدودی دارند نگرانی کمتری نسبت به ورشکستگی وجود دارد و این امر خود موجب شکل‌گیری کژمنشی می‌شود. در این حالت با افزایش سهم وام‌های با ریسک بالا در بانک، احتمال معوق شدن تسهیلات افزایش می‌یابد.

کروگمن^۳ (۱۹۹۸) در بررسی بحران مالی آسیا، به این نتیجه رسید که تضمین بازپرداخت تسهیلات توسط دولت تایلند، موجب پذیرش مشتریان با ریسک بالا و کژگزینی توسط بانک‌ها شده است و این امر را مسبب اصلی بحران دهه ۹۰ در جنوب شرق آسیا برمی‌شمرد. کاف و همکاران^۴ (۲۰۰۲) در بررسی ورشکستگی نظام بانکی آرژانتین عوامل خاص بانکی و عوامل کلان اقتصادی را مؤثر دانستند.

1-Keeton and Morris

2 -Berger A.N and R. De young

3 - Krugman, Paul

4 - Bercoff, et al

سالاس و سارینا^۱ (۲۰۰۲) نتیجه گرفتند که عواملی از قبیل رشد تولید ناخالص داخلی^۲، رشد سریع اعتبارات، اندازه بانک، نسبت سرمایه، قدرت بازاری، ساختار مالکیت و عملکرد بانک (به عنوان شاخصی از کیفیت مدیریت) منجر به شکل گیری معوقات بانکی می شوند. میکو و همکاران^۳ (۲۰۰۴) با استفاده از نمونه ای متشکل از ۱۱۹ کشور و ۵۰۰۰ مؤسسه اعتباری نشان دادند که رابطه مستقیمی بین مالکیت دولتی و حجم مطالبات معوق وجود دارد. فوفک^۴ (۲۰۰۵) با مطالعه بر روی چند کشور آفریقایی نشان داد که رشد تولید ناخالص داخلی، نرخ ارز واقعی، حاشیه سود خالص و وام های بین بانکی از جمله عوامل شکل گیری مطالبات معوق در این کشورها هستند.

در سال های اخیر و با جدی تر شدن بحث مطالبات معوق در کشور، مطالعات و تحقیقات متعددی با رویکردهای مختلف در این زمینه صورت گرفته که در ادامه به تعدادی از مهم ترین تحقیقات انجام شده اشاره می گردد:

آقای میرمجتبی هاشمی نودهی (۱۳۷۷) در تحقیقی با عنوان «بررسی علل ایجاد مطالبات معوق و سررسید گذشته ی تسهیلات در بانک مسکن» نتیجه گرفته است که عدم توسعه هماهنگ سیستم آماری آن بانک هم زمان با توسعه ی شبکه ای و همچنین واقعیت های اقتصادی جامعه نظیر تورم، نرخ سود بانکی و نرخ بهره در بازار دلایل اصلی شکل گیری مطالبات معوق است.

علی نجفی (۱۳۷۹) در پایان نامه ای با عنوان «نقد و بررسی روش های وصول مطالبات معوق بانکی از دیدگاه حقوقی» مدعی شد که تسهیلات تکلیفی نسبت به سایر تسهیلات، دارای معوقات بیشتری است.

سوسن حبیبی (۱۳۸۱) در پایان نامه ای با عنوان «بررسی عوامل مؤثر بر بازپرداخت به موقع تسهیلات بانک کشاورزی» نتیجه گرفت که افزایش شاخص بهای نهاده های کشاورزی و عدم افزایش شاخص بهای عمده فروشی کالاهای کشاورزی موجب عدم بازپرداخت تسهیلات در سررسید آن می گردد.

غلامحسین نقی تاج و حمیدرضا نجف پورکردی (۱۳۸۷) در مقاله ای با عنوان «بررسی و تحلیل علل افزایش مطالبات معوق بانک نمونه و راهکارهای پیشگیری و کاهش آن» طی یک مطالعه آماری نتیجه می گیرند که عواملی از قبیل نبود آموزش مناسب، فقدان برنامه ریزی بلندمدت و عدم بهره گیری از شیوه های نوین اعتبارسنجی موجب شکل گیری وضعیت کنونی مطالبات معوق شده است.

1 -Salas & Saurina

2 -Gross domestic product

3 -Micco.et al

4 -Fofack

پیمان نوری و همکاران (۱۳۸۸) در پژوهش خود با عنوان بررسی نقش بحران‌های مالی بر شاخص‌های کلیدی بانک‌ها، با عطف بر بحران مالی اخیر آمریکا تأکید نموده‌اند که کژگزینی بانک‌ها به دلیل نرخ بهره بالا، از جمله مهم‌ترین عوامل بالا رفتن مطالبات بانکی است. شاپور رضایی و یوسف محمدی (۱۳۸۹) در تحقیقی با عنوان «بررسی عوامل مؤثر بر ایجاد مطالبات معوق در بانک‌ها (مطالعه موردی بانک مهر اقتصاد استان آذربایجان شرقی)»، با استفاده از تجزیه و تحلیل اطلاعات جمع‌آوری شده از پرونده‌های تسهیلاتی مشتریان به این نتیجه رسیدند که عواملی از قبیل نوع وثیقه، مبلغ تسهیلات، نوع تسهیلات (عقد)، مدت زمان اعتبار پرداختی، موارد استفاده از تسهیلات و نوع فعالیت اقتصادی در ایجاد مطالبات معوق بانکی مؤثرند.

حمید کردبچه و لیلا پردل‌نوش‌آبادی (۱۳۹۰)، در مقاله خود با عنوان «تبیین عوامل مؤثر بر مطالبات معوق در صنعت بانکداری ایران»، به بررسی عوامل ایجاد مطالبات معوق بانک‌های تجاری در صنعت بانکداری ایران پرداخته‌اند. آن‌ها با برآزش یک مدل رگرسیونی اقتصادسنجی^۱ نتیجه گرفتند که کارایی عملیاتی، رفتار احتیاطی و نوع مالکیت بانک‌ها و همچنین شرایط اقتصاد کلان، متغیرهای تعیین‌کننده و معنادار در توضیح مطالبات معوق هستند.

امیر محمدزاده و همکاران (۱۳۹۲) در مقاله‌ای با موضوع «شناسایی و اولویت‌بندی موانع وصول معوقات بانکی با استفاده از مدل ترکیبی دیمتل شبکه‌ای و ویکور» عواملی از قبیل عدم اخذ ضامن معتبر، عدم ثبات اقتصادی کشور، عدم اخذ وثیقه مناسب، عدم تعیین صلاحیت مشتری و ناکافی بودن اطلاعات بانک مرکزی را در شکل‌گیری مطالبات معوق تأثیرگذار دانسته‌اند.

روش تحقیق

تحقیق حاضر از حیث هدف، کاربردی بوده و بر مبنای مطالعات کتابخانه‌ای و اسنادی می‌باشد. روش تحقیق تحلیل استنتاجی و توصیفی است.

دسته‌بندی دلایل شکل‌گیری مطالبات معوق

در این بخش با استفاده از بررسی مطالعات و تحقیقات قبلی صورت گرفته و همچنین بررسی تعدادی از پرونده‌های مربوط به مطالبات معوق بانک‌های استان همدان دلایل اصلی شکل‌گیری مطالبات معوق جمع‌آوری و استخراج شده و به دو بخش اصلی تقسیم‌بندی گردیده است:

۱- عوامل بیرونی

۲- عوامل درونی

دسته اول حاصل سیاست‌های کلان اقتصادی بوده و قسمتی از آن نیز ناشی از ماهیت و

ریسک طبیعی در اعطای تسهیلات و سرمایه گذاری است. مواردی از قبیل تغییر و تحولات سیاسی و اقتصادی، افزایش غیرقابل پیش بینی نرخ ارز، اعمال تحریم های شدید بین المللی، افزایش غیرمنتظره هزینه های کسب و کار برای تسهیلات گیرندگان (ناشی از هدفمند شدن یارانه ها) و ... در این خصوص قابل ذکر است. عواملی مثل فوت تسهیلات گیرنده، به وجود آمدن مشکلات حقوقی برای مشتری، اختلاف شرکا و ... را نیز می توان جزو علل بیرونی دسته بندی نمود. بخشی از این عوامل طبیعی حاصل ریسک نرمال در کسب و کار است که در تمام صنایع و کشورها وجود دارد و امروزه به عنوان یک مبحث علمی و فنی با عنوان مطالعات ریسک و نا اطمینانی در ارزیابی پروژه های اقتصادی گنجانده می شود؛ اما باید توجه داشت که میزان ریسک حاصل از این عوامل در کشور ما به سبب شرایط خاص سیاسی و اقتصادی به مراتب بالاتر از متوسط جهانی است و به دلیل وابستگی بیش از حد به واردات و ارز، تأثیرپذیری از شرایط سیاسی بین المللی و عدم ثبات در متغیرهای کلان اقتصادی (مثل تورم)، بخش تولید، آسیب پذیری و ... حساسیت بالایی در این زمینه دارد. استفاده از راهکارهایی برای اتکا به ظرفیت های درونی اقتصاد و تحقق محورهای اقتصاد مقاومتی که نتیجه آن کاهش وابستگی مستقیم شرایط اقتصادی داخلی با رویکردها و تحولات سیاسی بین المللی است، می تواند موجب کمتر شدن اثر این بخش در شکل گیری مطالبات معوق شود.

بخش دوم شامل هر دلیلی به جز عوامل دسته اول است که در واقع حاصل رفتارهای انحرافی و غیربهبهینه مسئولین حوزه ی پولی و بانکی در رده های بالا و میانی است. این بخش که بدون شک باید مورد توجه و واکاوی بیشتر قرار گیرد، شامل مواردی به شرح زیر است:

- فقدان نظام کنترل داخلی مناسب در بانک ها
- نگاه متضاد دولت و سیستم بانکی به مقوله ی اعطای تسهیلات
- نگاه مسئولین سیاسی به بانک ها به عنوان حیات خلوت و صندوق تأمین منابع
- عدم پیش بینی مقررات و قانون های مناسب و قابل اجرا
- رانت جویی به جای انتخاب بهینه مشتری
- تفاوت معنی دار نرخ سود بانکی با نرخ سود در بازار
- عدم قبول مسئولیت توسط مدیران میانی و رده پایین و عدم توزیع مناسب اختیارات و مسئولیت های مدیران
- سازوکار سنتی بانک ها
- عدم آموزش مناسب کارکنان بانک
- فقدان نظام جامع اعتبارسنجی و رتبه بندی مشتریان
- فقدان واحدهای حرفه ای و تخصصی وصول مطالبات

- شخصی‌نگری و نگرش کوتاه‌مدت مدیران بانکی
 - نبود سازوکار قانونی مناسب
 - عدم نظارت صحیح و مستمر بر مصرف تسهیلات
 - ارزیابی غیر کارشناسی وثایق
 - تمدید و امهال تسهیلات معوق در موارد غیر ضروری
 - روند طولانی و پیچیده اعطای مجوز به واحدهای تولیدی و تجاری
- همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد عوامل متعدد و مختلفی موجب رشد غیرطبیعی میزان مطالبات معوق و بروز وضعیت کنونی در سیستم بانکی گردیده است. بدون تردید با اندکی تغییر نگرش و تدبیر امور به راحتی می‌توان جلوی بروز بسیاری از این مطالبات را گرفت و در آینده شاهد کاهش چشمگیر در میزان آن بود. در ادامه به‌طور مجزا به شرحی کوتاه در مورد مهم‌ترین عوامل ذکر شده خواهیم پرداخت.
- ۱- فقدان نظام کنترل داخلی مناسب در بانک‌ها: تحقیقات کمیته جهانی نظارت بانک‌ها نشان می‌دهد که ریشه‌ی بخش اعظم بحران‌های داخلی بانکی نبود سیستم مناسب و کارآمد کنترل داخلی است. در واقع سیستم کنترل داخلی کارا، قادر است جلوی بروز بسیاری از مشکلات و بحران‌ها را گرفته و یا به سرعت آن‌ها را شناسایی و چاره‌اندیشی نماید. نظام کنترل داخلی بانک‌ها با مشکلاتی از قبیل عدم سرمایه‌گذاری مناسب، عدم استفاده از سیستم‌های نوین رایانه‌ای، عدم بازرسی و حسابرسی دقیق، مستمر و به هنگام، همسو بودن منافع شخصی مسئولین کنترل داخلی با مدیران بانکی، اهمال و سهل‌انگاری مسئولین مربوط و ... مواجه است.
 - ۲- نگاه متضاد بانک‌ها و دولت به مقوله اعطای تسهیلات: از دیدگاه اقتصادی بانک، تسهیلات باید به محلی اعطا شود که بالاترین میزان سود و کمترین میزان ریسک را دارا باشد؛ اما سیاست‌های دولت‌های اخیر (در راستای رونق تولید)، مبتنی بر اعطای تسهیلات به صنایع و کسب‌وکارهای بحران‌زده برای رونق بخشیدن به تولید و خروج از رکود است. بدیهی است که این قبیل صنایع و کسب‌وکارها دارای ریسک بالا و بازدهی پایین بوده و اجبار و تکلیف بانک‌های دولتی برای اعطای تسهیلات با مقررات جاری به این کسب‌وکارها در اغلب موارد منجر به شکل‌گیری مطالبات معوق و حتی سوخت‌شده می‌گردد.
 - ۳- نگاه برخی مسئولین سیاسی و اقتصادی به بانک‌ها به عنوان صندوق تأمین منابع: متأسفانه برخی از مسئولین کشوری و استانی، بانک‌های دولتی را به عنوان صندوق شخصی خویش قلمداد نموده و به منظور حمایت از افراد و جریان‌های موردنظر خود، برای اعطای تسهیلات بدون ضوابط و تشریفات قانونی لازم به بانک‌ها فشار می‌آورند که این گونه اعمال نفوذها در بیشتر موارد موجب تشکیل پرونده‌های تسهیلاتی معوق و غیرقابل وصول می‌گردد (امانی، ۱۳۹۴).

۴- عدم پیش‌بینی قوانین و مقررات مناسب و اجرایی: قوانین موجود در مواردی موجب تضاد در عملکرد و کاهش کارایی بانک می‌گردد. تضاد بین قوانین مالیاتی و بانکی، ابلاغ بخش‌نامه‌های نامناسب و متناقض، طولانی بودن روند قانونی وصول مطالبات و ... از این جمله‌اند.

۵- رانت‌جویی به‌جای انتخاب بهینه مشتریان (پرنرنگ بودن روابط نسبت به ضوابط): با بررسی اجمالی در پرونده‌های تسهیلاتی بانک‌های دولتی می‌توان پی برد که عامل اصلی موفقیت مشتری در اخذ تسهیلات کلان بانکی، برخورداری از روابط شخصی قوی و رانت است و نه داشتن اهلیت و اعتبار لازم و طی مقدمات قانونی؛ در واقع برخورداری از روابط قوی با اشخاص و جریان‌های ذی‌نفوذ به‌مراتب نسبت به مطابقت با ضوابط اجرایی مربوط از اهمیت بیشتری برخوردار است. همین امر موجب شکل‌گیری یک انحراف عظیم در اعطای تسهیلات بانکی و غیر بهینه نمودن فرآیند می‌گردد. واضح است اگر اعطای تسهیلات کلان تنها با اعتبارسنجی و رتبه‌بندی مناسب و به‌روز صورت پذیرد؛ میزان مطالبات معوق و مشکوک‌الوصول به‌مراتب کاهش خواهد یافت.

۶- تفاوت معنی‌دار نرخ سود بانکی با نرخ سود در بازار: به دلیل پایین بودن نرخ سود بانکی در مقایسه با نرخ بهره در بازار، عملاً تسهیلات گیرنده انگیزه‌ی اقتصادی برای تسویه‌ی تسهیلاتی که حتی مشمول نرخ جریمه معوق نیز است، ندارد. چراکه طبق منطق اقتصادی عدم تسویه تسهیلات نه تنها هیچ هزینه فرصتی برای تسهیلات گیرنده ندارد، بلکه از محل تفاوت سود بانکی با نرخ بهره بازار، فرصت کسب منفعت نیز برای تسهیلات گیرنده ایجاد می‌شود (امانی، ۹۴).

۷- عدم قبول مسئولیت از طرف مدیران میانی و رده پایین و عدم تفویض اختیارات: مدیران رده‌های پایین و میانی معمولاً در قبال مطالبات معوق پاسخ‌گو نمی‌باشند. چراکه در اکثر موارد اعطای تسهیلات را خارج از حیطه اختیارات خود دانسته و مدعی هستند که بنا به سفارش‌ها و توصیه‌ها و یا مصوبات مقامات بالاتر اقدام به اعطای تسهیلات نموده‌اند. مقامات بالا نیز در اغلب موارد از مصونیت‌های خاص برخوردارند که همین امر موجب می‌شود هیچ فرد خاصی در قبال معوق شدن تسهیلات پاسخ‌گو نباشد. در مواردی نیز مقطع زمانی اعطای تسهیلات مربوط به سال‌های گذشته و مدیران سابق بوده است که مدیران فعلی در قبال معوق شدن این دسته از تسهیلات پاسخ‌گو نیستند. عملاً یکی از معضله‌های بزرگ، وجود وقفه چندین ساله برای مشخص شدن آثار تصمیم‌های صحیح یا غلط در حوزه‌ی پولی و بانکی است. به‌طور متوسط نتیجه یک سیاست و یا تصمیم در حوزه‌ی پولی و بانکی در یک بازه‌ی زمانی ۳ تا ۵ ساله مشخص می‌شود که با توجه به عمر کوتاه مدیران سیاسی و اقتصادی در رده‌های مختلف؛ در مقطع بروز نتایج یک سیاست و یا تصمیم، معمولاً مدیران مربوطه تغییر کرده‌اند و دیگر پاسخ‌گو نیستند.

۸- عدم ارایه آموزش لازم به کارکنان بانک‌ها: در بسیاری از موارد کارکنان بانک‌ها از آموزش لازم در راستای تشکیل پرونده تسهیلاتی مطابق با دستورالعمل‌ها و قوانین مربوط برخوردار نیستند که این امر نیز موجب تشکیل پرونده‌های مشکل‌دار و بروز مشکلاتی از جمله ایجاد مطالبات معوق می‌گردد.

۹- فقدان نظام جامع اعتبارسنجی مشتریان: در شرایط کنونی نظام اعتبارسنجی و رتبه‌بندی مشتریان همان روش معمولی و سنتی استعلام‌های چک برگشتی و بدهی معوق و... است. اقدامات فوق هرچند ضروری هستند اما با توجه به شرایط و معادلات پیچیده اقتصادی امروزه قطعاً کافی نخواهند بود. استعلام‌ها و اعتبارسنجی‌هایی که در حال حاضر در سیستم بانکی صورت می‌گیرد گذشته‌نگر است، درحالی که تسهیلات در آینده بازپرداخت خواهد شد. در این راستا ابتدا باید بررسی کرد که آیا طرح کسب‌وکاری که مشتری برای آن درخواست اخذ تسهیلات نموده است از توجیه فنی و اقتصادی، ارزیابی و مطالعات و تخمین بازار، تخمین هزینه و درآمد (حداقل برای پنج سال آینده) برخوردار است یا خیر. ارایه طرح‌های کسب‌وکار^۱، احراز اهلیت و توانایی مشتری در اجرای طرح موردنظر، توانایی وی در کسب سهم بازار، وجود مطالعات بازار به صورت علمی با محاسبه‌ی ریسک‌های موجود و وجود سازوکار راهبری شرکت^۲، از مواردی است که می‌تواند توانایی مشتری در بازپرداخت تسهیلات را ارزیابی کند، لذا در زمان اعطای تسهیلات کلان برای طرح‌های کسب‌وکار لازم است مطالعات و موارد فوق توسط مشتری تهیه شده و به بانک ارایه گردد.

۱۰- سیاست‌های نادرست دولتی: در یک دهه‌ی اخیر، دولت قصد داشت با ارایه تسهیلات آسان، گامی در راستای رونق تولید بردارد. در همین راستا با معرفی اشخاص حقیقی و حقوقی برای دریافت تسهیلات، بانک‌های عامل را مکلف به پرداخت تسهیلات بدون مقدمات و شرایط لازم کرد؛ اما به دلیل مناسب نبودن سایر زمینه‌ها برای ایجاد کسب‌وکار و یا عدم تجربه و تخصص کافی تسهیلات‌گیرنده، بسیاری از این طرح‌های اقتصادی به شکست انجامید و در نهایت موجب ناتوانی مجریان طرح‌ها در بازپرداخت به موقع تسهیلات گردید.

۱۱- روند طولانی و پیچیده‌ی اعطای مجوز به واحدهای تولیدی و تجاری: در مواردی گیرندگان تسهیلات به سبب طولانی شدن فرآیند اخذ مجوزهای لازم برای آغاز فعالیت، در بازه‌های زمانی مقرر به سوددهی و تولید انبوه موردنظر خود نمی‌رسند و از همین رو از پرداخت به موقع تعهدات خود باز می‌مانند.

۱۲- عدم نظارت صحیح و مستمر بر مصرف تسهیلات: در شرایطی که نظارت مؤثری بر مصرف تسهیلات وجود نداشته باشد، ممکن است تسهیلات‌گیرنده وام دریافتی را در

1 - Business Plan

2 -Corporate Governance

طرح‌هایی غیر از طرح عنوان شده در قرارداد هزینه کند که دارای ریسک بالا بوده و احتمال شکست طرح و معوق شدن تسهیلات را بالا ببرد.

۱۳- ارزیابی غیر کارشناسی وثایق: از معضلات عمده‌ای که بانک‌ها با آن روبه‌رو هستند ارزیابی غیر کارشناسی وثایق تسهیلات است. در بسیاری از موارد ارزش وثایق بسیار بالاتر از ارزش واقعی آن برآورد می‌شود و این امر در هنگام اقدام اجرایی، باعث بروز مشکل کسری وثیقه می‌گردد.

۱۴- تمديد و امهال تسهیلات در موارد غیر ضروری: با شدیدتر شدن بحران مطالبات معوق در سال‌های اخیر، مواد قانونی به‌منظور بخشش دیرکرد تسهیلات، امهال و یا تمديد این دسته از مطالبات پیش‌بینی و وضع گردیده است؛ اما در عمل این مواد قانونی تنها منجر به تغییر سرفصل مطالبات معوق شده و کمکی به بهبود وضع بانک و بدهکاران بانکی نمی‌کند. حتی در مواردی این مواد قانونی باعث ایجاد آرامش خاطر و انگیزه برای مشتریان بدحساب بانکی برای عدم بازپرداخت به‌موقع تسهیلات به امید استفاده از این راهکارهای قانونی می‌گردد.

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

میزان کنونی مطالبات معوق در کشور حدود سه تا چهار برابر استانداردهای جهانی بوده و رقم این مطالبات باعث بلوکه شدن ۲۰٪ نقدینگی کشور گردیده است. بدین ترتیب می‌توان گفت که وضعیت مطالبات معوق در نظام بانکی تبدیل به معضل اساسی شده و باید با قید فوریت در پی ارائه راهکارهای عملی برای برون‌رفت از این بحران بود. جمع‌بندی مطالب عنوان شده نشانگر این است که عامل اصلی شکل‌گیری وضع فعلی مطالبات معوق وجود اشکالاتی است که در مرحله قانون‌گذاری و اجرا به وجود آمده و می‌توان با انجام اصلاحات اساسی در فرآیند اعطای تسهیلات از مرحله پذیرش و شناسایی مشتری تا روند پیگیری وصول مطالبات ظرف مدت کوتاهی شاهد کاهش چشمگیر در میزان مطالبات بود. در این راستا و با توجه مباحث ذکر شده پیشنهادهایی به برنامه‌ریزان و مدیران سازمان بازرسی کل کشور به منظور نقش‌آفرینی مؤثر در فرآیند مقابله با این معضل ارائه می‌گردد:

۱- بدیهی است که سازمان بازرسی کل کشور به دلیل محدود بودن منابع انسانی و کمبود زمان قادر نخواهد بود نظارت مستمر و ریزبینانه بر روند اعطای تسهیلات در تمامی بانک‌ها داشته باشد. سیستم‌های کنترل داخلی بانک‌ها به دلیل محدودتر بودن دایره نظارتی و آشنایی نزدیک با شرایط بانک، بی‌شک در این زمینه مؤثرتر خواهند بود. لذا پیشنهاد می‌گردد سازمان بازرسی کل کشور از طریق ارتباط مستمر با مسئولین کنترل داخلی بانک‌ها و نظارت بر حسن عملکرد این نهادها، امکان بررسی دقیق مطالبات معوق در تمامی بانک‌ها را فراهم نماید. همچنین استفاده از سیستم‌های رایانه‌ای در راستای انتقال و تبادل اطلاعات بین بانک و سازمان می‌تواند در این امر مؤثر باشد.

- ۲- اعمال نظارت دقیق بر تمامی تشریفات و الزام‌های قانونی برای جلوگیری از سهل‌انگاری و استفاده از نفوذ و روابط شخصی در اعطای تسهیلات؛
- ۳- بازخواست جدی از مدیران میانی و سابق که در فرآیند اعطای تسهیلات معوق نقش آفرینی داشته‌اند؛
- ۴- تعریف محورهایی به‌منظور بررسی نحوه اعتبارسنجی مشتریان در بازرسی‌های برنامه‌ای؛
- ۵- نظارت دقیق و جدی بر نحوه کارشناسی و قیمت‌گذاری وثایق؛
- ۶- نظارت مستمر در زمینه مطابقت محل مصرف تسهیلات با طرح مصوب در قرارداد؛
- ۷- بررسی و پیگیری نحوه پذیرش و اعطای تسهیلات تکلیفی و همچنین بررسی دلایل تعیین اشخاص مشمول برای برخورداری از این دسته تسهیلات؛
- ۸- نظارت موردی بر نحوه تشکیل پرونده‌های تسهیلاتی کلان.

فهرست منابع:

- ۱- امانی، علی (۱۳۹۴)؛ «وام‌های معوق، زمینه‌های شکل‌گیری و راه‌های برون‌رفت»، نشریه حسابدار، شماره ۲۷۶ و ۲۷۷.
- ۲- تقی‌تاج، غلامحسین (۱۳۹۲)؛ «بررسی علل افزایش معوقات بانک نمونه و راهکارهای پیشگیری و کاهش آن»؛ نشریه تحقیقات حسابداری و حسابرسی، سال چهارم، شماره ۱۷، صص ۱۷۳-۱۹۴.
- ۳- حسن‌زاده، علی و حبیبی، پیمان (۱۳۸۹)، «کالبدشکافی مطالبات معوق و راهکارهای پیشگیری آن در سیستم بانکی»؛ نشریه تازه‌های اقتصاد، سال هشتم، شماره ۱۳۰ صص ۹۸-۱۰۴.
- ۴- رستمیان، فروغ و طبسی، داوود (۱۳۸۹)؛ «بررسی عوامل مؤثر در ایجاد مطالبات معوق بانک‌های تجاری مناطق آزاد تجاری- صنعتی (مورد مطالعه شعب بانک ملت در منطقه آزاد کیش)»؛ نشریه پژوهش‌های حسابداری و حسابرسی (پژوهشنامه حسابداری مالی و حسابرسی)؛ دوره ۲، شماره ۶، صص ۱۷۳-۱۹۴.
- ۵- رضایی، شاپور و پاشازاده، یوسف (۱۳۹۳)؛ «بررسی عوامل مؤثر در ایجاد مطالبات معوق در بانک‌ها (مطالعه موردی بانک مهر اقتصاد استان آذربایجان غربی)».
- ۶- کردبچه، حمید و پردل‌نوش‌آبادی، لیلا (۱۳۹۰)؛ «تبیین عوامل مؤثر بر مطالبات معوق در صنعت بانکداری ایران»؛ فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال شانزدهم، شماره ۴۹، صص ۱۱۷-۱۴۹.
- ۷- محمدزاده، امیر؛ عطایی، محمد و سلیمی، حسین (۱۳۹۲)، «شناسایی و اولویت‌بندی موانع وصول معوقات بانکی با استفاده از مدل ترکیبی دیمتل شبکه‌ای و ویکور»؛ فصلنامه مدیریت توسعه و تحول؛ شماره ۱۶؛ صص ۱۵-۲۶.
- ۸- «مطالبات بانکی، علل و راهکارها»؛ گزارش نظرسنجی از هیأت نمایندگان اتاق بازرگانی،

صنایع، معادن و کشاورزی ایران، بهمن ماه سال ۱۳۹۲.
 ۹- نوری، پیمان؛ قادری، امید و مدنی اصفهانی، محبوبه (۱۳۸۸) «بررسی نقش بحران‌های مالی بر شاخص‌های کلیدی بانک‌ها»، مقاله ارایه شده در بیستمین همایش بانکداری اسلامی، شهریور ماه سال ۱۳۸۹.

10- Bercoff, Jose J. Julian Di & franque Grimard (2002), "Argentinean banks, credit growth and the tequila crisis. A duration analysis" (unpublished).

11- Berger, A.N & R.Deyung, (1997) "problem loans cost efficiency in commercial banks", journal of banking and finance, No 21, pp 849-870.

12- Fofack, Hippolyte (2005), "Non-performing loans in sub- Saharan Africa, causal analysis and micro economic implications", world bank policy research, working paper No, 3769, November 2005.

13- Hu, Jin Li Yang Li & chin Yung-Hu (2004) "ownership and Non-performing loans. Evidence from Taiwan Banks". Developing economies; vol42. No 4. Pp.405-420.

14- Jimenez, Gabriel and Jesus Saurina (2005), "credit cycles, credit risk, and prudential regulation. Are capital controls enough? " American Economic Review. vol 90, No, 1, pp 147-165.

15- Keeton, William R. and Charles S. Morris (1987), " why do banks loan losses differ?" federal reserve bank of Kansas city, economic review. May, pp 3-21.

16- Krugman, Paul (1998), " what happened to Asia?", 'web.mit.edu'

17- Salas Vincente, and Jesus Saurina (2002), " credit risk in 2 institutional regimes Spanish commercial and saving banks" Journal of financial services research. Vol.22, No.3, pp 203-24.

18- Sinkey Joseph F. and Mary B. Greenwalt (1991) " loan-loss experience and risk-taking behavior at large commercial banks 'journal of financial services research No 5, pp 43-59.

19- Micco A. Panizza U. m.yanez (2004), "Bank ownership and performance", inter American development bank" working paper No 518.

جایگاه و نقش نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری

محمد صنایع^۱

حامد موحدنسب^۲

چکیده

نظارت و بازرسی به عنوان دو ابزار در نظام مدیریتی، نقش کنترلی، بازدارندگی و اصلاحی دارد و عملیاتی است که اجرای صحیح فعالیت‌ها و تطابق آن با قوانین و مقررات را تضمین و برای نیل به اهداف و مقاصد و برنامه‌های مورد نظر در هر سازمان الزامی است. مبارزه با فساد مستلزم اقدامات پیشگیرانه و بازدارنده است اما برای ارتقای سلامت اداری می‌بایست راهکارهایی را انتخاب کرد تا علاوه بر حفظ سلامت اداری وضع موجود، باعث استمرار آن هم بشود. ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور را مکلف به تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری کرده و این شورا شاخص‌های ۹ گانه قانون‌گرایی، استقرار و توسعه سامانه‌های الکترونیکی، شفافیت، نظارت و کنترل داخلی، پاسخ‌گویی، انضباط اداری و مالی، آموزش، مهارت و توسعه فرهنگ دینی و اخلاقی، شایسته‌سالاری و الگوی مصرف و بهره‌وری را به تصویب رسانده است. علاوه بر این مشارکت‌جویی، مسئولیت‌پذیری و عدالت‌جویی از جمله شاخص‌هایی است که سلامت اداری را تحت تأثیر قرار داده و منجر به تشویق مدیران صالح، افزایش کارآمدی نظام اداری، اطمینان بخشی از اجرای صحیح قوانین و بازدارندگی و پیشگیری از تخلف و جرم می‌شود. این مقاله با بیان بازتعریفی از نظارت، بازرسی، سلامت اداری و شاخص‌های سلامت اداری، سعی در تبیین جایگاه نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری دارد.

واژگان کلیدی: نظارت بازرسی - سلامت اداری - شاخص‌های سلامت اداری

۱. بازرس کل امور خارجه واحدهای تابع ریاست جمهوری و مجلس سازمان بازرسی کل کشور

۲. کارشناس تشکیلات و بهبود روش‌های اداره کل منابع انسانی و تحول اداری سازمان بازرسی کل کشور - hmn_110@yahoo.com

مقدمه

زندگی جمعی و مبتنی بر قانون، نیاز به کنترل و نظارت در تمامی جوامع را به امری ضروری و مورد نیاز تبدیل کرده است. به همین خاطر، در دیوانسالاری پیچیده‌ی امروزی نظارت و بازرسی از جمله ارکان اساسی اداره‌ی امور در کنار دو رکن دیگر قانون‌گذاری و اجرا به شمار می‌آید.

اصول ۴، ۸، ۵۴، ۵۵، ۸۹، ۹۰، ۱۷۴ و ۱۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نقش و جایگاه نظارت را مورد تأکید قرار داده و بر این اساس، نهادهای نظارتی چون دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری براساس اصول ۵۴، ۵۵، ۱۷۴ و ۱۷۵ شکل گرفته‌اند.

نظارت و بازرسی موجب اجرای قانون، پیشگیری از وقوع تخلف و رفع کاستی‌ها و معایب، جلوگیری از تکرار، فزونی و تکرار تخلف، تمایز افراد شایسته و لایق از ناکارآمد، افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های جبران خسارت در نظام اداری کشور گردیده و در نهایت ارتقای سلامت اداری را فراهم می‌سازد.

برخورداری از سلامت در یک نظام اداری به‌دوراز فساد، شالوده و اساس نظام حکومتی پایدار و از اصلی‌ترین پایه‌های استحکام آن محسوب می‌شود. بر این اساس هر دولتی برای بقای نظامی که بر اساس آن مشروعیت یافته است، همواره ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد را، سرلوحه‌ی برنامه‌های خود قرار داده و پیشرفت و اعتلای خود را مرهون آن می‌داند. از آنجایی که نظارت و بازرسی از راهکارهای اصلی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد است، از این‌رو مقاله حاضر درصدد تبیین نقش و جایگاه نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری است.

۱- نظارت

«نظارت» از ماده نظر است و دهخدا در کتاب لغت‌نامه (جلد ۱۴) ذیل واژه مذکور، آن را به نگرستن در چیزی با تأمل، چشم انداختن، حکومت کردن بین مردم و فیصله دادن دعاوی ایشان، یاری دادن و مدد کردن و کمک کردن و نیز به معنای چشم، بصر، دیده، فکر، اندیشه، تفکر، رویه، دقت، تأمل، تدبیر، خیال، وهم و اعتراض آورده است.

وی «ناظر» را کنایه از جاسوسی، دیده‌بان و نگاهبان مطرح نموده و در نهایت «نظارت» را به معنای نظر کردن و نگرستن به چیزی، مراقبت و در تحت نظر و دیده‌بانی داشتن کاری، نگرانی دیده‌بانی به‌سوی چیزی و مباشرت معنا کرده است.

برای واژه نظارت در زبان انگلیسی، واژه‌های supervision, control, overseeing و monitoring^۱ پیشنهاد شده است.

1. <http://www.merriam-webster.com/dictionary>

از نگاه واینر^۱، نظارت چیزی نیست جز ارسال پیام‌هایی که به‌طور مؤثر رفتار گیرنده‌ی پیام‌ها را تغییر می‌دهد (الوانی، ۱۳۷۱: ۸۹). دسلر تأکید دارد که هدف سیستم‌های نظارتی تأثیر گذاشتن بر رفتار است. هدف از نظارت، افزایش کیفیت و بهبود فعالیت‌ها و روش‌های انجام امور و در نهایت رشد و تعالی فردی و سازمانی است (سبحانی‌نژاد، ۱۳۸۵: ۲).

به‌نظر استونر^۲ نظارت و کنترل فعالیت‌های منظم است که در قالب استانداردهای انجام عملیات؛ نتایج مورد انتظار آن تعیین می‌شود، سیستم دریافت اطلاعات طراحی می‌گردد، عملیات پیش‌بینی شده و انجام شده با هم مقایسه می‌شوند، اختلافات و انحرافات مشاهده شده ارزیابی و میزان اهمیت آن‌ها مشخص می‌شود و در نهایت اصلاحات لازم برای تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمان انجام می‌گیرد (داد‌گر، ۱۳۸۰: ۴۲).

گری دسلر نیز هدف تمامی نظام‌های نظارتی را تأثیر گذاشتن بر رفتار معرفی می‌کند (داد‌گر، ۱۳۸۰: ۲۷). انصاری، نظارت را تطبیق فعالیت‌های یک مؤسسه با اهداف تعیین شده طبق موازین قانونی و همچنین انطباق فعالیت‌های مردم با موازین قانونی و نظم اجتماعی تعریف می‌کند (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۴۹). اما به اعتقاد صادقی نظارت فعالیت‌هایی است که ضمن آن عملیات پیش‌بینی شده با عملیات انجام شده مقایسه می‌شوند و در صورت وجود اختلاف و انحراف (بین آنچه باید باشد و آنچه هست) به رفع و اصلاح آن اقدام می‌شود (صادقی، ۱۳۸۳: ۱۸۵).

نظارت مؤثر به‌طور فزاینده‌ای در صحت، سلامت و درستی در سازمان دارای اهمیت است. نظارت دارای برخی ویژگی‌ها از این قرار است:

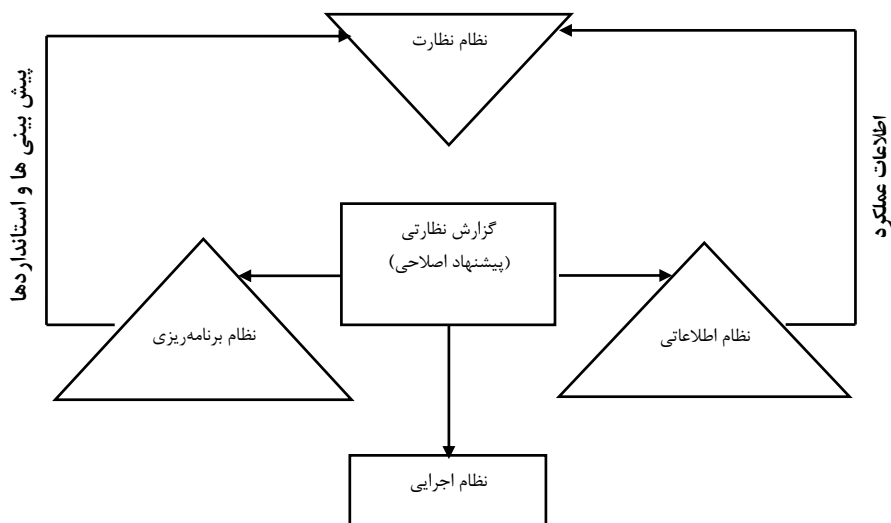
- الف) همراه با ارزیابی است؛
- ب) مستمر است و در طول زمان ادامه دارد؛
- ج) طی فرایند نظارت، ناظر کیفیت خدمات ارایه شده توسط نظارت‌شونده را کنترل می‌کند و این کنترل با پایش رخ می‌دهد؛
- د) عملکرد نظارت در نهایت همانند یک دریچه‌ی حفاظتی موظف به بهبود و اثربخشی در شغل است؛

- ه) گامی اساسی در روند هدایت وظیفه به‌شمار می‌رود؛
- و) به‌طور عمده الهام‌بخش کارکنان بوده و باعث سوگیری به سمت کارایی بیشتر می‌شود (سahasرابود، ۲۰۱۱).

1. Norbert Wiener

2. stoner

شکل زیر روابط اجزای نظام نظارت را نشان می‌دهد:



در تعاریف فوق به جنبه‌ها، سطوح و ابعاد گوناگون نظارت از آن جمله تطبیق عملکرد با قانون از لحاظ چگونگی اجرا، مقایسه نتایج عملکرد با اهداف، مقایسه برنامه با اهداف و در سطوح عالی مقایسه اهداف کوتاه‌مدت با اهداف کلان و سیاست‌های کلی در نظر گرفته شده برای آن برنامه پرداخت شده است؛ بنابراین در تعریفی جامع می‌توان گفت: «نظارت اقدامی است مبتنی بر اطلاعات؛ عالمانه، عامدانه، پیش‌بینانه و پیشگیرانه بطور پیوسته و مستمر، با استفاده از راهکارهای علمی و مهارت‌های عملی برای بررسی فعالیت‌ها، برنامه‌ها و میزان تحقق اهداف و تعیین نقاط ضعف و قوت و ارائه راه‌حل‌های اصلاحی که تحقق آن مستلزم حضور در محیط نمی‌باشد.»

در تحلیل مفهوم یادشده، موارد زیر را می‌توان برشمرد:

- در هر نظارت چهار رکن را می‌توان مؤثر دانست: ناظر، نظارت‌شونده، فرآیند نظارت (دیدن و کنترل آگاهانه امور)، ابزارها و شیوه‌های نظارت.
- نظارت با عقلانیت در ارتباط است؛ چون نیاز به دیدن، تجزیه و تحلیل و تشخیص صحیح از ناصحیح دارد.

- نظارت کشی «عامدانه و عالمانه» است؛ از این رو هر نگاه تصادفی و از روی جهل را نظارت نمی‌نامند و به همین جهت نظارت، امری تخصصی است و افراد دارای توانمندی خاص می‌توانند از عهده مسئولیتی که بر عهده‌ی آن‌ها نهاده شده، برآیند و به‌قدری پیچیده است که ممکن است هر دانش آموخته‌ای صلاحیت نظارت، کنترل و بازرسی را نداشته باشد.

- شیوه‌های نظارت ممکن است یکسان نباشند اما وجوه مشترکی دارند.
- از منظر «سطح تحلیل»، ناظر می‌تواند فرد یا گروه و دولت و یا یک نهاد فرادولتی و فراملیتی باشد؛ چنانکه نظارت‌شونده نیز می‌تواند فرد، گروه، دولت و نهادهای فرامرزی باشد و عمل نظارت نیز آشکار یا پنهان، مستقیم یا غیرمستقیم محقق شود.

۲- بازرسی

بازرسی در لغت به معنای تفتیش و واری کردن است و در اصطلاح حقوق جزایی به اقداماتی گفته می‌شود که مأمورین ذی‌صلاح حسب مجوز یا دستور مقام قضایی در جهت کشف آلات و ادوات و ادله‌ی جرم و نیز اموال حاصله از جرم با رعایت موازین شرعی و قانونی در منزل و مخفیگاه متهمین و مظنونین به ارتکاب جرم معمول می‌دارند (شاملو احمدی ۱۳۸۰: ۹۰)

بازرسی در اصطلاح حقوق عمومی به معنی نظارتی است که از سوی قدرت عمومی یا دولت بر عملکرد مأموران اداری و ادارات اعمال می‌شود (شاملو احمدی ۱۳۸۰: ۹۰)، این بازرسی به دلایل عقلی و شرعی ضروری است، عقل سلیمی که خالی از گرایش‌های نفسانی باشد وجود بازرسی را در حوزه‌های مختلف از جمله دیوانسالاری، بر ادارات و کارمندان تأیید می‌کند. بازرسی در مقایسه با نظارت عبارت است از: «اقدامی اطلاعات محور، آگاهانه، هوشمندانه، مقتدرانه و بازدارنده برای کشف جرم، تخلف و سوءجریان که تحقق آن از طریق حضور در محیط بازرسی و جمع‌آوری حرفه‌ای مستندات امکانپذیر است.»

۳- سلامت اداری

اکثر صاحب‌نظران، سلامت اداری را در مقابل فساد اداری تعریف کرده و برای بیان مفهوم آن، به مفهوم فساد اداری توجه کرده‌اند درحالی که فساد اداری روی دیگر سلامت اداری به شمار نمی‌آید. به همین دلیل است که سیاست‌ها، برنامه‌ها، اقدامات و راهکارهای مبارزه و مقابله‌جویانه با فساد اداری متفاوت از سیاست‌ها و برنامه‌ها و راهکارهای ارتقای سلامت است. در بررسی انجام‌گرفته، تعریف علمی و مشخصی از سلامت اداری یافت نگردید و پس از مطالعه‌ی مسایل مربوط به این حوزه، تعریف زیر پیشنهاد می‌شود. سلامت اداری عبارت است از: «کیفیت مطلوب روابط کارکنان و نحوه ارایه خدمت به نحوی که موجب کارآمدی دستگاه‌های اجرایی و جلب رضایت ذی‌نفعان و گیرندگان خدمت شود.»

در این تعریف، تفاوت بین سلامت با فساد بدین نحو مشخص می‌گردد که برای مبارزه با فساد لازم است اقدامات پیشگیرانه و بازدارنده انجام داد لیکن در مورد ارتقای سلامت اداری لازم است راهکارهایی را انتخاب کرد تا علاوه بر حفظ سلامت اداری وضع موجود، سلامت اداری استمرار یابد. علاوه بر این به جنبه‌ی درون‌سازمانی و برون‌سازمانی توجه شده و برای ارزیابی و اندازه‌گیری کیفیت می‌توان شاخص‌هایی را در نظر گرفت.

۴- شاخص‌های سلامت اداری

۱-۱- ضرورت بیان شاخص‌های سلامت اداری

برای درک صحیح از میزان سلامت اداری، ناگزیر از توجه و بررسی نشانگرها، علایم و معیارهایی خواهیم بود که به‌درستی و به‌طور جامع بیانگر وضعیت کنونی سلامت در دستگاه‌های اجرایی باشد. از این جهت بیان شاخص‌ها ضروری است.

۱-۲- تعریف شاخص

در کتب مرتبط با روش‌شناسی^۱ تعاریف گوناگونی از شاخص ارایه گردیده است. برخی از این تعاریف عبارت است از:

• یک متغیر فرضی که بیان‌کننده یک متغیر دیگر است که خود قابل اندازه‌گیری و تفسیر نیست.

• یک معیار برای مرور اطلاعات مربوط به یک پدیده خاص یا یک نشانگر مستدل برای سنجش آن پدیده؛

• پارامتر یا معیاری که از سایر پارامترها مشتق شده است و به ارایه اطلاعات یا شرح وضعیت موجود یک پدیده فراتر از ارزش مستقیم آن پارامتر می‌پردازد.

در این تعاریف شاخص به‌عنوان یک علامت بیان شده است. در علم علامت‌شناسی علامت چیزی است که قائم به ذات چیز دیگر باشد. مفهوم شاخص به‌عنوان چیزی که بر موضوعی دلالت دارد یا واقع شدن امری را نشان می‌دهد معنی بخصوصی از مفهوم نشانه است.^۲

۳-۱- کارکردهای شاخص

کاربرد اصلی شاخص‌ها عبارت‌اند از:

- ارزیابی شرایط و حساسیت‌ها؛
 - مقایسه بین مکان‌ها و موقعیت‌ها؛
 - ارزیابی شرایط و گرایش‌ها در ارتباط با اهداف و مقاصد؛
 - تأمین اطلاعات هشداردهنده؛
 - پیش‌بینی شرایط و روند آینده^۳
- بنا بر گزارشی که شورای دستگاه نظارتی کشور درخصوص شاخص‌های سلامت اداری در ایران تهیه و تنظیم نموده^۴، کارکردهای اصلی شاخص عبارتند از:
- معیاری برای حرکت دستگاه بر مبنای اهداف، مأموریت‌ها و وظایف؛
 - ابزاری برای اندازه‌گیری میزان موفقیت و کارآمدی یک دستگاه؛
 - وسیله‌ای برای شناخت آسیب‌ها، انحراف‌ها و ضعف‌ها؛

۱- شاخص‌های توسعه پایدار، ترجمه و تدوین نشاط حداد تهرانی و دکتر ناصر محرم‌نژاد، انتشارات سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۸۱، صص ۱۷-۲۲

۲- همان، ص ۱۹

۳- همان، ص ۲۰

۴- شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه نظارتی کشور، گزارش مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۱، ص ۳

- مبنایی برای همگرایی و پذیرش تغییرات و اصلاحات در نظام مدیریتی؛
 - کلید رفع اختلاف‌ها و کاهش اعمال سلیقه؛
 - نشان‌دهنده شرایط موجود و واقعی نظام اداری و فاصله آن با وضعیت مطلوب؛
 - متغیری برای اندازه‌گیری میزان تغییرات در راستای اهداف سازمانی؛
- ۴-۱- معیارهای تعیین شاخص‌ها

در انتخاب شاخص‌هایی که قرار است، میزان سلامت اداری دستگاه‌های اداری و اجرایی به وسیله آن‌ها اندازه‌گیری شود. لازم است تا معیارهایی مدنظر قرار گیرند که اختلاف‌نظرها و تفاوت برداشت‌ها را به حداقل ممکن برساند به طوری که صاحب‌نظران و کارشناسان مربوط، فهم مشترک یا دست‌کم نزدیک به هم از مفهوم هر یک از شاخص‌ها را داشته باشند؛ بنابراین معیارهای زیر مبنای تعیین شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری قرار گرفته است^۱:

- شفاف، روشن و قابل فهم؛
- کاربردی، عملیاتی و منطبق با واقعیت‌ها؛
- قابل محاسبه و اندازه‌گیری؛
- عمومی و مشترک؛
- مستند به اصول و مبانی قانونی.

۵-۱- مبنای تعیین شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت نظام اداری^۲

برای تعیین شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت نظام اداری، نمی‌توان به اتکای ذهن عمل کرد؛ بنابراین شاخص‌ها باید به مدد ذهن و براساس معیارهای متقن و منطقی و مستند به اسناد معتبر تهیه شوند. از این رو شاخص‌های نه‌گانه مبتنی بر سخنان امام راحل (ره) و مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی، قانون برنامه پنجم توسعه کشور، قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و سایر قوانین و مقررات موضوعه نیز تدوین شده است.

۶-۱- شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت نظام اداری^۳

وفق ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور مکلف به تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری گردیده است. فهرست شاخص‌های نه‌گانه سلامت اداری که توسط شورای دستگاه‌های نظارتی کشور در تاریخ ۱۳۹۱/۲/۳۱ به تصویب رسیده است، عبارت‌اند از:

- قانون‌گرایی
- استقرار و توسعه‌ی سامانه‌های الکترونیکی

۱- شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، گزارش مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۱: ص ۳

۲- همان

۳- همان: ص ۴

- شفافیت
- نظارت و کنترل داخلی
- پاسخ‌گویی
- انضباط اداری و مالی
- آموزش، مهارت و توسعه‌ی فرهنگ دینی و اخلاقی
- شایسته‌سالاری
- الگوی مصرف و بهره‌وری

این شورا هریک از شاخص‌های نه‌گانه فوق را به‌صورت زیر تعریف کرده است:

(۱) قانون‌گرایی^۱ تبعیت از قانون به معنای عام آن؛ شامل قوانین شرع مقدس، اصول قانون اساسی، مصوبات مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و کلیه قوانین و مقررات وضع شده توسط مراجع ذی‌صلاح وضع، می‌باشد.

یک نظام اداری سالم نیازمند چارچوب‌های قانونی قوی است تا بتواند منصفانه و درست عمل کند. همچنین باید از سازوکارهای قوی و تضمین‌کننده برخوردار باشد تا بتواند قوانین را به‌نحو احسن اجرا و از حقوق افراد کاملاً حفاظت کند.

(۲) شفافیت^۲: دسترسی ضابطه‌مند، روشن و آسان ذی‌نفعان به قوانین، مقررات، مأموریت‌ها، وظایف، رویه‌های کاری، تصمیمات، همچنین اقدامات و فعالیت‌های کلی دستگاه مرتبط با حقوق شهروندی.

به معنای آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و قابل دسترس بودن آن برای همه افرادی است که با تصمیمات در ارتباط هستند.

(۳) استقرار و توسعه‌ی سامانه‌های الکترونیکی و فناوری‌های نوین^۳: ایجاد، توسعه و بهره‌گیری حداکثری ساختار اداری از خدمات الکترونیکی به‌منظور افزایش دقت، سلامت و نظارت در جهت هوشمندسازی برنامه‌های اداری به‌نحوی که مخاطبان و ذی‌نفعان بتوانند به سهولت اطلاعات و خدمات مورد نیاز را از طریق درگاه الکترونیکی دریافت نمایند.

(۴) نظام نظارت و کنترل داخلی^۴: فرایندی است برای حصول اطمینان از صحت اقدامات و فعالیت‌ها مطابق با اهداف، برنامه‌ها، وظایف و مأموریت‌های قانونی.

(۵) پاسخ‌گویی^۵: عبارت است از پذیرش مسئولیت نتایج و پیامدهای حاصل از عملکرد دستگاه‌ها یا مسئولان آنها و ارائه پاسخ شفاف در قبال وظایف انجام شده و نشده به مردم و افکار عمومی نظیر مراجعه‌کنندگان، سلسله‌مراتب اداری، نهادها و واحدهای نظارتی داخلی

۱- شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه نظارتی کشور، گزارش مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۱: ص ۵

۲- همان: ص ۱۱

۳- همان: ص ۲۴

۴- همان: ص ۳۰

۵- شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه نظارتی کشور، گزارش مورخ ۱۳۹۱/۲/۲۱: ص ۴۰

و بیرونی دستگاه مربوطه و اصحاب رسانه.

علاوه بر این که ارایه‌دهندگان خدمت و کارکنان در مقابل ذی‌نفعان باید پاسخ‌گو باشند، تصمیم‌گیران و مدیران نیز باید نسبت به تصمیمات خرد و کلان خود در برابر کسانی که از تصمیم آنان بهره‌مند شده یا امتیاز و منفعتی را از آنان سلب می‌نمایند پاسخ‌گو باشند. این دسته از افراد شامل کارکنان و مراجعه‌کنندگان هستند.

۶) انضباط اداری و مالی^۱: پیروی از قوانین و مقررات اداری، مالی و قواعد پذیرفته شده‌ی حرفه‌ای، برای نیل به اهداف قانون‌گذار.

۷) آموزش، مهارت و توسعه‌ی فرهنگ دینی و اخلاقی^۲: شامل مجموعه‌ی آموزش‌ها و مهارت‌ها و انتقال اطلاعات به کارکنان و ذی‌نفعان حسب مورد به‌منظور دست‌یابی به اهداف است.

۸) شایسته‌سالاری^۳: به کارگیری فرد مناسب و برخوردار از تعهد، تخصص و توانایی لازم در انجام مسئولیت محوله با رعایت ضوابط و مقررات.

۹) الگوی مصرف و بهره‌وری^۴: استفاده‌ی مناسب از منابع و امکانات به‌دوراز اسراف و بهره‌گیری از روش‌های صحیح برای تقویت کارایی و اثربخشی فعالیت‌ها.



۲- همان: ص ۴۴

۲- همان: ص ۵۲

۳- همان: ص ۵۶

۴- همان: ص ۶۰

نگارندگان معتقدند علاوه بر موارد فوق، می‌توان شاخص‌های زیر را به عنوان شاخص‌های سلامت اداری در نظر گرفت:

(۱) مشارکت جویی: نظریات عموم باید در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود. به عبارت دیگر همه افراد ذی‌ربط به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم باید در تصمیم‌گیری‌ها مشارکت کنند. البته برای تحقق چنین هدفی، ابتدا شهروندان باید مشارکت را تمرین کرده تا به تدریج یک جامعه‌ی مدنی سازمان‌دهی شده، شکل گرفته و در کنار آن آزادی‌هایی نظیر آزادی بیان و اجتماعات تضمین شود.

(۲) مسئولیت‌پذیری: سلامت اداری نیازمند آن است که به همه ذی‌نفعان در یک فرصت مقتضی و مناسب و به هنگام خدمات ارائه دهد. این امر زمانی امکان‌پذیر است که دستگاه‌های اداری نسبت به خواسته‌ها، انتظارات و نیازهای افراد و گروه‌ها حساس و مسئول باشند.

(۳) عدالت جویی: در سازمان‌های سلامت‌محور همان‌طور که همه‌ی افراد باید از فرصت‌ها بهره‌مند شوند، توجه ویژه‌ای به قشر آسیب‌پذیر برای استفاده از فرصت‌های رشد و توسعه صورت می‌گیرد. چنین سازمان‌هایی باید فرصت‌ها را در اختیار همه‌ی افراد و گروه‌های ذی‌نفع قرار دهند.

۵- جایگاه نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری

پس از بازتعریف نظارت، بازرسی و سلامت اداری لازم است نقش و جایگاه نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری تشریح گردد.

نظارت و بازرسی به عنوان دو ابزار در نظام مدیریتی، نقش کنترلی، بازدارندگی و اصلاحی دارد و عملیاتی است که اجرای صحیح فعالیت‌ها و تطابق آن با قوانین و مقررات را تضمین و برای نیل به اهداف و مقاصد و برنامه‌های موردنظر در هر سازمان الزامی است.

تشویق مدیران صالح

نظارت به عنوان ابزاری برای رصد و کنترل افراد زیرمجموعه هر مدیر، نقشی مؤثر در افزایش کارایی و اثربخشی بیشتر کارکنان داشته و مدیریت از عملکرد بهتری برخوردار می‌گردد که این خود تضمین‌کننده سلامت در نظام اداری و به تبع آن در سطح جامعه است.

افزایش کارآمدی نظام اداری

تأثیر مطلوب نظارت و بازرسی در کنترل و مهار کارکنان غیرقابل انکار است. نظارت از شیوه‌های بسیار مهم در اداره‌ی امور است و اگر کارکنان بدانند که عملکرد آن‌ها مورد بازرسی و در نهایت بازخواست قرار خواهد گرفت، در انجام وظایف و مسئولیت‌های خود دقت بیشتری می‌کنند. اگر نظارت دقیق از عملکرد کارکنان باشد کمتر دچار خطا

و یا تخلف می‌شوند. به تعبیر مقام معظم رهبری^۱: «احساس وجود ناظری دقیق و امانت‌دار، روحیه‌ی مقاومت در برابر فساد و وسوسه‌های آدم‌های ناباب را در انسان‌های سالم تقویت و روحیه متخلفان را تضعیف می‌کند».

اطمینان از اجرای صحیح قوانین

نظارت و بازرسی می‌بایستی مشخص‌کننده انحرافات و حاوی پیشنهادهای اصلاحی لازم برای انجام صحیح و اصولی امور باشد. لذا در نظارت و بازرسی باید از راهکارهای عملی و علمی برای حصول اطمینان از انطباق فعالیت‌های اجرایی با قوانین مورد عمل و افزایش بهره‌وری و بهره‌دهی در همه ابعاد به‌ویژه نیروی انسانی استفاده گردد.

بازدارندگی و پیشگیری

در اثر بازرسی و نظارت، افرادی که صلاحیت حضور و اقدام در یک سازمان را دارند شناسایی و در مقام خود می‌مانند و از حضور افرادی که لیاقت و شایستگی ندارند و با سوءاستفاده از موقعیت شغلی خود اقدام به خیانت می‌کنند جلوگیری به عمل می‌آید. همچنین از زیاده‌طلبی، سوءاستفاده، حیف و میل شخصی اموال عمومی جلوگیری و در نتیجه اعتماد عموم مردم به نظام مقدس جمهوری اسلامی در پیگیری، اجرا و برقراری عدالت اجتماعی دو چندان می‌گردد. این مهم موجب می‌شود افراد سودجو، هوسران و ناشایست، خیال به دست آوردن جایگاه‌ها و مسئولیت را در سر نپرورانند.

مهم‌ترین آثار و پیامدهای اجرای صحیح و دقیق بازرسی و نظارت در سازمان‌ها و نظام اداری را می‌توان در موارد زیر برشمرد: (خان، مشتاق حسین، ۱۳۸۸: ص ۲۶)

- اجرای قانون؛
- تضمین سلامت اداری؛
- ایجاد انگیزه برای کارکنان و مدیران خدوم و متعهد؛
- جلب اعتماد عمومی به نحوه‌ی ارائه خدمات؛
- اصلاح فرایند انجام کار در دستگاه‌ها؛
- پیشگیری از وقوع تخلف؛
- جلوگیری از افزایش و یا تکرار تخلف؛
- تشخیص عوامل وقوع کج‌روی‌ها و یا تخلفات؛
- شناسایی و نمایاندن نواقص و معایب موجود؛
- شناسایی و تمایز افراد متخلف از افراد لایق و دلسوز؛
- افزایش بهره‌وری؛
- کاهش هزینه‌های جبران خسارت ناشی از وقوع جرم، تخلف و سوء جریان.

جمع بندی

با توجه به تعریف، نظارت اقدامی است مبتنی بر اطلاعات عالمانه، عامدانه، پیش‌بینانه و پیشگیرانه به‌طور پیوسته و مستمر، با استفاده از راهکارهای علمی و مهارت‌های عملی برای بررسی فعالیت‌ها، برنامه‌ها و میزان تحقق اهداف و تعیین نقاط ضعف و قوت، ارایه راه‌حل‌های اصلاحی که تحقق آن مستلزم حضور در محیط نیست و بنا بر تعریف، بازرسی اقدامی اطلاعات محور، آگاهانه، هوشمندانه، مقتدرانه و بازدارنده برای کشف جرم، تخلف و سوء جریان که تحقق آن از طریق حضور در محیط بازرسی و جمع‌آوری حرفه‌ای مستندات امکان‌پذیر است. باید اشاره نمود زمانی سلامت اداری محقق می‌شود که کیفیت مطلوب روابط کارکنان و نحوه‌ی ارایه خدمات، به‌نحوی که موجب کارآمدی دستگاه‌های اجرایی و جلب رضایت ذی‌نفعان و گیرندگان خدمت شود و از طریق نظارت و بازرسی، اجرای قانون، پیشگیری از وقوع تخلف و رفع کاستی‌ها و معایب، جلوگیری از تکرار، فزونی و تکرار تخلف، تمایز افراد شایسته و لایق از ناکارآمد، افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های جبران خسارت در نظام اداری کشور شده و در نهایت زمینه ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری فراهم آید.

بر این اساس برای آن که در نظام اداری بتوانیم قوانین را به نحو صحیح اجرا نموده و از وقوع تخلف و نواقص جلوگیری و پیشگیری نماییم تا افزایش بهره‌وری و کاهش هزینه‌های جبران خسارت ناشی از نقص را داشته باشیم، لازم است؛ مشارکت جویی، مسئولیت‌پذیری، عدالت جویی، استقرار و توسعه‌ی سامانه‌های الکترونیکی، شفافیت، نظارت و کنترل داخلی، پاسخ‌گویی، انضباط اداری و مالی، آموزش، مهارت و توسعه‌ی فرهنگ دینی و اخلاقی، شایسته‌سالاری و راهکارهای اجرایی الگوی صحیح مصرف و بهره‌وری در عموم کارکنان افزایش پیدا کند.

بدین سبب، مجموعه‌ای از پیشنهادها برای هموار کردن راه نظارت و بازرسی و دستیابی به نتایج ملموس، مطرح می‌گردد:

۱. دستگاه‌های اجرایی ارتباط هدفمند با دستگاه‌های نظارتی برقرار نمایند، بدین معنا که نه تنها در مقابل اعمال نظارت صف‌آرایی کنند بلکه خود در یک نظام برنامه‌ریزی، تقاضای نظارت داشته باشند.

۲. دستگاه‌ها، نگاه حمایتی و انگیزشی به نظارت داشته و در دریافت پیامدهای نظارت مؤثر عمل گرا بوده و آن را نقطه قوت و سرآغاز اصلاح امور قرار دهند.

۳. برای تقویت نظارت عمومی مطلوب، از طریق شفاف‌سازی و انتشار به‌هنگام اطلاعات، آگاه‌سازی از چگونگی و کیفیت ارایه خدمات با استفاده از ابزارهای نوین اطلاعاتی بستر مناسب ایجاد گردد.

۴. مدیران در مقابل بازرسی‌های مقتدرانه، مواجهه‌ای مدبرانه و اثربخش داشته، ضمن حفظ و صیانت از حقوق شهروندی، به اجرای قوانین پایبند بوده و راهگشای تنبه متخلفان و قانون‌گریزان باشند.
۵. کارکنان و مدیران در برابر مطالبات نظارت و بازرسی، پاسخ‌گویی متعهدانه داشته و در راستای ارتقای سلامت اداری بر اجرای پیشنهادهای حاصل از نظارت و بازرسی همت گمارده و زمینه‌ی اجرای پیشنهادهای و اصلاح فرآیندها را فراهم نمایند.
۶. در فرآیند اصلاح گرایانه نظارت، احترام متقابل، همکاری در ارایه‌ی اطلاعات صحیح و ارایه‌ی نظرات تخصصی مشورتی، نشانگر کنش حرفه‌ای است.

فهرست منابع

۱. شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری، دبیرخانه شورای دستگاه نظارتی کشور، گزارش ۱۳۹۱/۲/۲۱.
۲. شاملو احمدی، محمدحسین؛ «فرهنگ اصطلاحات و عناوین جزایی»، اصفهان، چاپ اول، نشر دادیار، ۱۳۸۰.
۳. عاصمی‌پور، محمدجواد. (۱۳۶۵) اصول مدیریت در تئوری و عمل، نشر شرکت ملی نفت ایران، اهواز.
۴. میرزایی اهرنجان، حسن، (۱۳۷۸). «درس مبانی فلسفی تئوری‌های مدیریت»، دوره‌ی دکتری دانشکده‌ی مدیریت، دانشگاه تهران. (جزوه‌ی منتشر نشده)
۵. میرمحمدی، سید محمد. (۱۳۷۷) «طراحی ساختار مطلوب نظارت در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران»، رساله دکتری، دانشگاه تهران، دانشکده‌ی مدیریت. (انتشار محدود)
۶. نشاط حداد تهرانی و دکتر ناصر محرم نژاد، «شاخص‌های توسعه پایدار»، ترجمه و تدوین، انتشارات سازمان محیط‌زیست، تهران، ۱۳۸۱.
۷. هیوز، آون (۱۳۸۰) مدیریت دولتی نوین: نگرش راهبردی سیر اندیشه‌ها، ترجمه الوانی، خلیلی و معمارزاده، چاپ سوم، نشر مروارید، تهران.
۸. الوانی، سیدمهدی، «ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی»، مجموعه مقالات: دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، سازمان بازرسی کل کشور- دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۰.
۹. امیری، علی‌نقی. «طراحی مدلی برای بررسی نظارت اثربخش در سازمان»، مجموعه مقالات: سومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، سازمان بازرسی کل کشور- دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۵.

۱۰. خان، مشتاق حسین، «حکمرانی خوب و سیاست‌های مبارزه با فساد در کشورهای در حال توسعه»، ترجمه شعبان نجف‌پور و محمدجواد حق‌شناس، فصلنامه دانش ارزیابی، شماره ۲، ۱۳۸۸.
۱۱. شریفی، اصغر، «آسیب‌شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارایه چهارچوب نظری برای نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات: دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، سازمان بازرسی کل کشور - دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۵.
۱۲. طبرسا، غلامرضا، «تبیین ویژگی‌های نظام بازرسی اثربخش»، مجموعه مقالات: دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، سازمان بازرسی کل کشور - دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۰.
۱۳. عبداللهی، جواد، «موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران، ۱۳۸۳.
۱۴. غلامی، اسماعیل، «مشکلات ساختار اداری و عوامل مؤثر در ناهنجاری‌های اداری ایران»، مجموعه مقالات همایش سلامت نظام اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۱.
۱۵. فرهنگی، علی‌اکبر، «بررسی تطبیقی نظارت و بازرسی از منظر فرهنگ»، مجموعه مقالات: دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، سازمان بازرسی کل کشور - دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ۱۳۸۰.
۱۶. مؤید حکمت، «مروری بر تجربه یک تحقیق کیفی با بهره‌گیری از روش نظریه مبنایی»، فرهنگ، ویژه علوم اجتماعی، سال ۲۳، شماره پیاپی ۷۳، بهار ۸۹، پژوهشگاه علوم انسانی، تهران، ۱۳۸۹.
۱۷. وطن‌پرست، محمد، «آسیب‌شناسی نظارت در جمهوری اسلامی ایران - چالش‌ها و راه‌های درمان»، مجله ناب، ۱۳۸۵.

اصل صحت از دیدگاه فقهی، حقوقی و کاربرد آن در قراردادهای

منعده، قوانین و آرای قضایی ایران

ابوالفضل خمسه^۱

چکیده

اصل صحت یکی از قواعد مهم در حقوق اسلام و اصلی عملی موضوعی است که در شرع و قانون برای آن اعتبار اماره قابل شده‌اند و یکی از مهم‌ترین و مشهورترین قواعد فقهی در فقه امامیه است. این اصل از زمان‌های دور بین فقها و عالمان فقهی کاربرد داشته و آن چنان متداول بوده که در تمام اعصار آن را می‌توان در بسیاری از ابواب فقه و در بسیاری از معاملات (عقود و ایقاعات) و حتی در عبارات، اقوال و اعتقادات مشاهده کرد.

نظام تفسیر، قواعد و ابزارهای خاص خود را دارد که صرفاً بر اساس آن اصول، کشف اراده مشترک میسر می‌گردد. یکی از فن‌های تفسیر که نقش بسیار ممتازی در تبیین مفاد قرارداد و روشن ساختن مفهوم آن دارد، اصل صحت است.

اصل صحت در قراردادها در حقوق اسلام و ایران (ماده ۲۲۳ قانون مدنی) مورد پذیرش قرار گرفته است. این اصل که به عنوان قاعده جهانی در قلمرو حقوق شناخته می‌شود، در دیگر نظام‌های حقوقی و نیز کنوانسیون‌ها و رویه‌های قضایی بین‌المللی، صراحتاً مورد توجه قرار گرفته است. نکته حائز اهمیت این که این اصل در عقود کاربرد فراوان داشته و حتی در عقود نوین هم قابل اجرا است، لیکن اجرای این اصل در عقود مستلزم شرایط و ارکانی است که با تحقق آن راه برای اجرای اصل صحت هموار است.

در این پژوهش سعی شده تا به تاریخچه‌ی اصل صحت، ماهیت و ادله اصل صحت و کاربرد و تأثیر این اصل بر حقوق موضوعه ایران با استفاده از آرای قضایی پرداخته شود و هم چنین آثار فقهی و حقوقی آن مورد بررسی و مطالعه قرار گیرد و از آنجایی که امروزه بخش قابل توجهی از سوءجریان و نقض قوانین مطرح شده در دستگاه‌های تحت نظارت مشمول قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور پیرامون قراردادها، پیمان‌ها و... منعده بوده که نیازمند تفسیر صحیح آن می‌باشد لذا مطالعه مقاله پیش روی می‌تواند کمک شایانی در این رابطه به بازرسان و کارشناسان سازمان ارایه نماید.

کلیدواژگان: اصل صحت، ماهیت اصل صحت، فقه، اصل صحت در قرارداد، قانون مدنی

مقدمه

اصل صحت یکی از اصولی است که مقام والایی در فقه امامیه و حتی اهل سنت داشته است. هم اهل سنت و هم فقه شیعه کتاب‌های زیادی در مورد این اصل نگاشته‌اند، حال این سؤال مطرح است که اصلاً این قاعده به چه معنی است و چه کارکردی دارد؟ صحت را در لغت به معنای درستی، صحیح بودن و حلیت هر چیزی گویند.

در اصطلاح فقهی، اصل صحت به این معنی است که هر عملی، از هر فردی رخ می‌دهد باید آن را حمل به صحت و مشروعیت نمود مگر آن که عدم صحت و عدم مشروعیت آن مشخص شود. اصل صحت بر مبنای فطرت بنا شده است، بدین معنی که: اسلام، انسان آفریده شده توسط خدا را به‌دور از گناه و نادرستی می‌داند و معتقد است که انسان هر عملی را که انجام می‌دهد اصل بر این است که عمل وی صحیح و به‌دور از خطا است، مگر آن که خلاف آن ثابت شود و این همان اصل است که در قوانین کیفری کشورهای جهان راه یافته است زیرا هنگامی که تقصیر و خطای کسی اثبات نشده، او را مجرم نمی‌شناسند و کیفر نمی‌دهند.

از آنجایی که قانون هر جامعه‌ای بر پایه عقاید، عرف و عادات مرسوم استوار است و قانون ایران هم بر پایه احکام اسلامی استوار بوده، از این رو اصل صحت وارد حقوق ایران شد.

فصل اول

اصل صحت در لغت و اصطلاح:

اصل در لغت به معنای ریشه، پی، بنیان و صحت، تندرستی، راستی، درستی آمده است.^۱ و در اصطلاح حقوقی در دو معنای اعم و اخص به کار رفته است. اصل در معنای اخص همان نهاد حقوقی برای رفع تحیر و سرگردانی است^۲ و در معنای اعم خود هم دربردارنده معنی اخص هم دربرگیرنده مفهوم قاعده حقوقی است که در برابر فساد به کار می‌رود. چنانچه در ماده ۲۲۳ قانون مدنی در این معنی به کار رفته است که در این معنی مدنظر است.^۳

قاعده یا اصل صحت از قواعد بسیار مهم فقهی است که کاربرد فراوان دارد و در میان فقها نسبت به صحت آن تردیدی نیست اما در زمینه دلایل صحت آن اختلاف نظر وجود دارد.^۴ از آنجایی که قانون مدنی از فقه امامیه مقتبس است؛ اصل صحت در فضای حقوقی ما نیز راه یافته و قانون‌گذار در وضع قانون مدنی نشانه‌هایی از آن را آورده است.^۵

مفاد اصل صحت در واقع بیان‌گر این امر است که: اگر در فعل کسی شک کنیم که آیا مکلف کار حرامی انجام داده یا خیر و یا شک کنیم که عملی واقعاً صحیح است یا باطل

۱- عمید، حسین. فرهنگ لغت عمید، انتشارات امیر کبیر، سال ۱۳۷۴، چاپ سوم، جلد اول، ص ۲۱۷

۲- شهیدی، مهدی. اصول قراردادها و تعهدات، تهران، انتشارات مجد، سال ۱۳۸۳، چاپ هفتم، ص ۲۲۸

۳- عمید، حسین. همان، جلد دوم، ص ۱۶۱۳

۴- شهیدی، مهدی. همان، ص ۱۹۱

۵- محقق داماد، سید مصطفی. قواعد فقه در بخش مدنی، تهران، نشر علوم اسلامی، سال ۱۳۸۶، چاپ هفتم، ص ۲۲۸

به مقتضای اصل صحت می‌گوییم که عملش حلال و کارش صحیح است.

استعمال اصل در معانی مختلف:

الف- اصل صحت به مفهوم جواز تکلیفی

منظور از اصل صحت در این معنی آن است که اعمال افراد را اصولاً باید صحیح و مشروع و حلال تلقی کرد و مادام که دلیلی بر نادرستی و عدم صحت و حرمت پیدا نشده هیچ کس حق ندارد در صورت دَوْران امر بین احتمال صحت و مشروعیت از یک طرف و عدم صحت و مشروعیت از طرف دیگر، اعمال افراد را نامشروع و غیر صحیح پندارد.

در فرض مثال اگر از دور کسی را ببینیم که مایعی می‌نوشد و احتمال بدهیم که ممکن است آب آشامیدنی یا شراب باشد بنا بر اصل صحت که مسلمان فعل حرام مرتکب نمی‌شود، باید بپذیریم که آن مایع آب است و شراب نیست.

این اعمال و رفتار که از دیگران صادر می‌گردد که مربوط به رابطه آن شخص با خداوند خویش است و اثر چندانی در زندگی دیگران ندارد، به اصطلاح جنبه تکلیفی محض داشته و آثار وضعی بر آن مترتب نیست.

دلایل اصل صحت به مفهوم تکلیفی:

۱- آیات

آیات متعددی در قرآن کریم در خصوص این اصل وارد گردیده که از جمله آن می‌توان به آیات زیر اشاره نمود:

آیه شریفه «... قُولُوا لِلنَّاسِ حُسْنًا...»^۱

یعنی: برای مردم خوبی بگویید.

«... وَ اجْتَنِبُوا قَوْلَ الزُّورِ»^۲

یعنی: از سخن دروغ و افترا پرهیزید.

«إِنَّ بَعْضَ الظَّنِّ إِثْمٌ»^۳

یعنی: همانا برخی از گمان‌ها گناه است.

از تدبر و تأمل در این آیات اعتبار اصل صحت کاملاً مستفاد و مشهود است.

۲- روایات

برای اعتبار اصل صحت روایات زیادی وارد شده که از جمله آن در اصول کافی از

امیرالمؤمنین علی (ع) نقل شده است که فرمود:

«ضَعْ أَمْرَ أَخِيكَ عَلَى أَحْسَنِهِ حَتَّى يَأْتِيَكَ مَا يَغْلِبُكَ مِنْهُ وَلَا تَظُنَّ بِكَلِمَةٍ خَرَجَتْ مِنْ أَخِيكَ

۱- سوره بقره، آیه ۸۳

۲- سوره حج، آیه ۳۰

۳- سوره حجرات، آیه ۱۲

سُوءٌ وَاَنْتَ تَجِدُهَا فِي الْخَيْرِ مَحْمِلًا»^۱

یعنی کار برادر دینی و هم‌کیش را به بهترین وجه تعبیر کن تا آن زمان که از او رفتاری سرزند که بتواند باورت را درباره او دگرگون کند و نیز به گفتار برادرت تا وقتی که تفسیر نیک می‌توانی کرد، گمان بد مبر.

با مراجعه به این روایت مشخص می‌گردد که اسلام برای جلوگیری از مفاسد به مسلمین حکم می‌کند اعمال مردم را در مرحله اول و تا زمانی که خلاف آن با ادله اثباتی به ثبوت نرسیده باید حمل به صحت و حلال و مشروعیت نماییم زیرا چنانچه اصل را بر فساد قرار دهیم، قوام و استقرار نظام مدنیت از بین خواهد رفت.

ب- اصل صحت به مفهوم وضعی

۱- اجماع

با ملاحظه آثار فقهی اسلامی که در مورد اصل صحت وجود دارد می‌توان فهمید که اکثر فقه‌های اسلامی در مورد قاعده صحت اجماع دارند؛ ولی با توجه به وجود ادله دیگر می‌دانیم که اجماع ارزش استقلالی ندارد و فقط اگر کاشف از قول و فعل و تقریر معصوم (ع) باشد حجت است و چنانچه مستند دیگری موجود باشد، چنین کاشفیتی نخواهد داشت.

۲- سیره و روش عقلای اسلام

سیره عقلای را می‌توان از دلایل دیگر قاعده‌ی صحت دانست. عقلای تمام عالم معتقدند، تا زمانی که فساد و خطای اعمال افراد مشخص نشده باید اعمال صادره از آن‌ها را حمل بر صحت نمود.

چون این روش در شریعت اسلام نیز جاری بوده و مورد نفی شارع مقدس واقع نشده، بنابراین بنای عقلا از جمله دلایل اصل صحت است.^۲

۳- عقل

با توجه به حکم عقلی در جامعه و زندگی روزمره بایستی اصل صحت را جاری نماییم چرا که اگر اصل صحت را عقلاً معتبر ندانیم مصالح جامعه مردم خلل پذیرفته و بنیان تجارت و ... دست‌خوش هرج و مرج و اختلال می‌شود و رابطه‌های حقوقی و اقتصادی پایدار نمی‌ماند که این فساد بی‌شک از نظر عقلی نیز مردود است.

۴- ظهور حال مسلم

فقه‌ها ظهور حال مسلم را نیز از دلایل اصل صحت دانسته‌اند. ظهور حال مسلم در باب اصل صحت به این معنی است که: چون مسلمانان قبول‌کننده و پایبند به مقررات اسلامی هستند پس با توجه به این پایبندی، مرتکب اعمالی که خلاف این مقررات باشد، نمی‌شوند و اعمال

۱- اصول کافی- ج ۲، باب‌التهمة، ص ۳۶۲، حدیث ۳، چاپ آخوندی

۲- فراید الاصول شیخ انصاری محشی- چاپ قم، ص ۴۱۶

آن‌ها را باید حمل بر صحیح بودن نمود.

البته باید توجه داشت که این استدلال خیلی هم صحیح به نظر نمی‌رسد؛ زیرا وقتی گفته می‌شود مسلمانان عمل خلافی مرتکب نمی‌شوند منظور از این سخن آن است که مسلمانان در شرایط عادی فعل حرامی مرتکب نمی‌شوند نه این که عمل آن‌ها همیشه درست است. هم‌چنین باید پذیرفت که اصل صحت مخصوص مسلمانان نیست. هر انسانی که در عالم هستی، عقلایی می‌اندیشد به این نتیجه خواهد رسید که این اصل باید پذیرفته شود و معتبر ندانستن این اصل می‌تواند موجب اختلال جامعه و عدم پایداری در نظام اقتصادی، تجارت و ... را فراهم نماید.

اصل صحت و شبهه‌ی حکمی و موضوعی

هرگاه صحت قرارداد مورد تردید واقع شود منشأ تردید از دو صورت خارج نخواهد بود: الف- شبهه‌ی حکمیه: منشأ تردید، خطاب و حکم شارع و قانون‌گذار است که در اینصورت شبهه‌ی حاصل را شبهه‌ی حکمیه یا شبهه‌ی حکمی می‌گویند. مثلاً قراردادی منعقد می‌گردد که سنخ و مشابه آن قبلاً وجود نداشته است؛ مانند قرارداد بیمه، با توجه به اینکه در مورد مشروعیت و یا عدم مشروعیت آن در بین فقها و مخصوصاً فقهای اهل سنت اختلاف نظر وجود دارد، علی‌هذا در مقام تردید می‌توان با توجه به اصل صحت و عموماً ماده ۲۲۳ قانون مدنی، قراردادهای بیمه را شرعی و صحیح دانست با توجه به اینکه در قسمت اخیر ماده ۲۲۳ مرقوم آمده است که: «... مگر اینکه فساد آن معلوم شود.» و از آنجایی که شرع مقدس اسلام نیز با قراردادهایی که مخالف شرع نباشند مخالفتی ندارد و حتی قراردادهای دوران جاهلیت را نیز که مغایر شرع انور نبوده مورد تأیید قرار داده است و با توجه به پیشرفت صنعت و تجارت داخلی و بین‌المللی و ارتباط آن با جان و مال مردم، مورد نیاز همگان است و نظر به اینکه نص صریحی بر فساد و بطلان آن در کتب فقهی دیده نمی‌شود؛ علی‌هذا قراردادهای بیمه محمول بر صحت می‌باشند.^۱

ب- شبهه‌ی موضوعیه: هرگاه در اصل جهل به موضوع حکم قانون‌گذار در صحت عقد یا ایقاعی اشتباه و تردید حاصل شود آن را شبهه‌ی موضوعیه یا شبهه‌ی موضوعی می‌گویند. به عبارت دیگر در شبهه موضوعیه حکم و خطاب شارع معلوم است ولی انطباق آن حکم و خطاب با موضوع و فردی از عقد و ایقاع که در خارج واقع شده است مجهول است؛ مثلاً در مورد وکالت شخصی که پروانه وکالت ندارد و فقط عرض حال داده است، چون شمول منع قانونی ماده ۵۵ قانون وکالت نسبت به مورد، محل تردید است بر مبنای آزادی اراده و عدم دلیل قطعی بر شمول منع نسبت به مورد، حکم بر صحت عمل مزبور می‌شود و دادگاه

۱. توفیق عرفانی، قرارداد بیمه در حقوق اسلام و ایران، ناشر انتشارات کیهان، ص ۱۸۲، چاپ سال ۱۳۷۱، مسعود حائری، مبانی فقهی اصل آزادی قراردادها، ص ۱۸، ناشر انتشارات کیهان سال ۱۳۷۰.

نباید دادخواست را رد کند بلکه باید اخطار رفع نقص به طرف ذی نفع بنماید.^۱ مثال دیگر، ماده ۲۱۸ قانون مدنی است. اگر شخصی املاک متعددی داشته باشد و با وجود مدیون بودن اقدام به فروش یکی از املاک خود بنماید، به طوری که با فروش اموال دیگر بتواند ادای دین نماید آیا چنین معامله‌ای معامله به قصد فرار از دین تلقی می‌شود یا خیر؟ شعبه ۳ دیوان عالی کشور در حکم شماره ۹۸۵-۱۳۱۰/۸/۸ خود چنین رأی داده است: فرار از دین که در ماده ۲۱۸ «قانون مدنی» ذکر گردیده، وقتی محقق می‌شود که به سبب معامله مدیون از طرق دیگر قادر به ادای دین نباشد و دارایی او منحصر به مورد معامله تشخیص داده شود.^۲ ملاحظه می‌شود که دیوان عالی کشور درخصوص مورد، اصل صحت را در شبهه‌ی موضوعیه ملاک عمل قرار داده است.

مراد از صحت، صحت واقعی است یا صحت نزد فاعل؟

برخی معتقدند که مراد از اصل صحت، صحت واقعی است و عده‌ای دیگر بر این باورند که مراد از اصل صحت، صحت به اعتقاد فاعل است. گاهی ممکن است، عملی از شخصی سرزند و برای ما، در صحت و فساد آن تردید وجود داشته باشد و تردید معلول جهاتی باشد که نزد ما معتبر است لکن فاعل در حین عمل، خود را ملزم به انجام آن نمی‌دانسته و یا معتقد به اعتبار آن نبوده است. در این صورت قاعده صحت چگونه خواهد بود؟

مثلاً اگر شخصی به وکالت از ما عقد نکاحی انجام دهد و پس از انجام، برای ما تردید حاصل شود که آیا ایجاب را مقدم بر قبول داشته؟ (تا عقد مزبور صحیح انجام گرفته باشد). یا به صورت عکس آورده؟ (تا فاسد و بی‌اثر باشد).

چنانچه در همین مثال، نزد فاعل تقدم ایجاب بر قبول در عقد نکاح معتبر نباشد و یا جاهل به اعتبار آن باشد، برای ما که عقیده به اعتبار آن داریم اجرای قاعده صحت چگونه خواهد بود و چه نتیجه‌ای بر آن مترتب است؟ آیا می‌توانیم با اجرای قاعده صحت نتیجه بگیریم که عقد مزبور صحیح انجام گرفته، به این معنی که حتی شرایطی را که ما معتقد به اعتبار آن هستیم واجد بوده است؟

در پاسخ سؤال بالا، بعضی که مستند قاعده صحت را تنها ظهور حال مسلم می‌دانند معتقدند که اجرای قاعده مزبور بیش از صحت نزد فاعل را نتیجه نمی‌دهد؛ زیرا چیزی را که مسلمانان در حین انجام عمل به اعتبار آن عقیده ندارند انگیزه‌ای برای رعایت آن برای او وجود نخواهد داشت.

نظر دیگر که^۳ پذیرفته شده است، می‌گوید: چون مستند قاعده صحت تنها ظهور حال مسلمان نیست، بلکه همان‌گونه که اشاره شد عمده دلیل بر اعتبار آن بنای عقلا و دلیل

۱. لنگرودی محمدجعفر جعفری، مقدمه علم حقوق، ص ۳۶۶، ناشر گنج دانش، ۱۳۷۱.

۲. حسینی سید محمد رضا، قانون مدنی در رویه قضایی، زیر نظر نصرالله قهرمانی، انتشارات مجد، ص ۶۷، سال ۱۳۷۹.

۳- موسوی بجنوردی، سید محمد، قواعد فقهیه، نشر میعاد، چاپ دوم، صفحه ۹۴، فراید الاصول، شیخ محشی، چاپ قم، ص ۴۱۷.

عقل است و عقلاً، معاملات و اعمال عبادی دیگران را بدون لزوم تفحص و تحقیق قبلی در زمینه‌های فکری و اعتقادی فاعل، حمل بر صحت می‌کنند؛ بنابراین ملاک صحت، نزد فاعل نیست بلکه صحت واقعی است.

وانگهی، اصل صحت یک اصل اجتماعی - عقلایی است که برای قوام جامعه و استواری روابط و مناسبات اجتماعی از سوی خردمندان معتبر شناخته شده است و بی‌گمان بدون آن اصل، مناسبات و روابط اجتماعی اقتصادی مردم مختل می‌شود، در نتیجه عقلاً اعمال عبادی و معاملاتی یکدیگر را تلقی به صحت می‌نمایند و این صحت، صحت واقعی است.

اصل صحت در فقه اهل سنت و سایر مذاهب

ظاهراً در فقه اهل سنت به اصل صحت به‌عنوان یک موضوع مستقل اشاره‌ای نشده و در کتب اصولی آن‌ها نیز اصل مذکور عنوان خاصی را حائز نگردیده است. باین‌حال در خلال پاره‌ای از مباحث فقهی و مخصوصاً در مباحث مربوط به اختلاف متعاقدین عبارات و مثال‌هایی مشاهده می‌شود که دلیل بر پذیرش اصل صحت است. در کتاب «الْبَحْرُ الزَّخَارُ» تألیف امام احمد بن یحیی بن مرتضی که از فقهای زیدیه در قرن نهم هجری بوده، چنین آمده است: «الْقَوْلُ فِي الْعَقْدِ لِمَنْكَرٍ وَقُوْعُهُ أَوْ فَسْخُهُ إِجْمَاعاً إِذْ هُوَ الْأَصْلُ وَلِمَنْكَرٍ فَسَادِهِ إِذَا الظَّاهِرُ مِنْ عُقُودِ الْمُسْلِمِينَ الصَّحَّةُ»^۱

یعنی در عقد اجماعاً بنا بر اصل سخن منکر، وقوع عقد یا فسخ آن را می‌پذیرند و نیز در مورد ادعای فساد عقد، گفتار منکر فساد مقبول است زیرا ظاهر در عقود مسلمین، صحت است. قسمت اخیر متن مذکور در مقام بیان اصل صحت است یعنی درمورد اختلاف در صحت و فساد عقد، قول کسی پذیرفته است که عقد را صحیح و درست می‌داند مگر آنکه مدعی فساد آن را اثبات نماید و این در حقیقت تمسک به اصالة الصحة می‌باشد.

شمس‌الدین ابن قدامه، فقیه معروف حنبلی نیز در کتاب الشرح الکبیر درمورد اختلاف بین متبایعینی که یکی به دلیل مجهول بودن ثمن و مدت خیار و نحوه آن مدعی فساد بیع است و دیگری ضمن ادعای معلوم بودن ثمن و مدت خیار مدعی صحت عقد می‌باشد چنین می‌گوید: «الْقَوْلُ قَوْلُ مَنْ يَدْعِي الصَّحَّةَ مَعَ يَمِينِهِ لِأَنَّهُ ظُهُورُ تَعَاطِي الْمُسْلِمِينَ الصَّحِيحِ أَكْثَرُ مِنْ تَعَاطِي الْفَاسِدِ»^۲

از متن مذکور نیز چنین برمی‌آید که فقیه مذکور قول مدعی صحت عقد را با سوگند می‌پذیرد و استدلال می‌کند که ظاهر آن است که دادوستد مسلمین به‌صورت صحیح بیشتر از صورت فاسد انجام می‌گیرد و بدین ترتیب اصل غلبه را که همان سیره‌ی عقلا است دلیل اصل صحت می‌شمارد.

شمس‌الدین محمد رملی، فقیه شافعی نیز در کتاب نهاية المحتاج مواردی از اصل صحت

۱. فربار حسین، نشریه مؤسسه حقوق تطبیقی، دانشگاه تهران، اصل صحت (مقاله) زیر نظر دکتر ابوالقاسم گرچی، شماره ۶، ص ۱۶۱، چاپ ۱۳۵۸.

۲ - همان، ص ۱۶۴.

را آورده است که از جمله آن‌ها چنین آمده است: «إِنْ اِخْتَلَفَا فِي الرُّؤْيَةِ فَالْقَوْلُ قَوْلُ مُدْعِيهَا يَمِينُهُ لِأَنَّ الْإِقْدَامَ عَلَى الْعَقْدِ اعْتِرَافٌ بِصِحَّتِهِ وَهُوَ جَارٍ عَلَى الْقَاعِدَةِ فِي دَعْوَى الْفِسَادِ» یعنی هرگاه طرفین در رؤیت مبیع اختلاف نمایند و مشتری بگوید که قبل از خرید ندیده بودم و برعکس باع بگوید آن را دیده‌ای، سخن مدعی رؤیت یعنی باع را که به آن سوگند یاد می‌کند می‌پذیرند. چه اقدام به عقد، اعتراف به صحت آن است و در ادعای صحت و فساد باید همواره چنین رفتار شود و قول مدعی صحت، مقدم قرار بگیرد» ملاحظه می‌شود که فقیه مذکور نیز اصل صحت را پذیرفته است.

در جلد چهارم کتاب نه‌ایة المحتاج نیز آمده است: «لَوْ ادَّعَى صِحَّةَ الْبَيْعِ وَالْآخِرَ فِسَادًا فَلَا صَلَاحَ تَصْدِيقُ مُدْعَى الصِّحَّةِ يَمِينُهُ» یعنی اگر یکی از متعاقدين ادعای صحت عقد و آن دیگری ادعای فساد عقد را بنماید درست‌تر آن است که تصدیق مدعی صحت با سوگند وی به عمل آید. شارح نه‌ایة المحتاج در تفسیر مطلب فوق توضیح می‌دهد: «لِأَنَّ الظَّاهِرَ فِي الْعُقُودِ الصِّحَّةُ وَاصْلُ عَدَمِ الْعَقْدِ الصَّحِيحِ بِعَارِضِهِ أَصْلُ عَدَمِ الْفِسَادِ» یعنی ظاهر در عقود، صحت است و اصل عدم عقد صحیح مورد معارضه و مخالف اصل عدم فساد (و به اصطلاح محکوم آن) می‌باشد. به همین دلیل می‌توان گفت که در فقه اهل سنت، اصل صحت یکی از دلایل صحت عقود است.

اجرای اصل صحت در عقود و نتایج آن:

قانون‌گذار صحت در عقود را با صراحت پذیرفته است و در موارد مختلف قانون مدنی از جمله ماده ۲۲۳ معاملات واقع شده درست و نافذ است و طرفین باید به مفاد آن پایبند باشند مگر این که فساد آن ثابت شود؛ بنابراین می‌توان گفت که در قلمرو و قراردادهای صحت از تأثیر مهمی برخوردار است. با این اصل گاه به صحت قرارداد مشکوک‌الصحة حکم می‌کنند و گاه قراردادی را که در فقه اسلامی نام و عنوان خاصی ندارد را صحیح می‌شمارند. اجرای اصل صحت دارای ارکان و شرایطی است و نتایج خاصی را هم به دنبال خواهد آورد. ارکان و شرایط را در ادامه مورد بررسی قرار خواهیم داد و اما از نتایج اجرای اصل صحت در عقود می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- ۱- در صورتی که مخالفت عقد با قانون مورد تردید باشد، اصل بر صحت است.
- ۲- اگر عقد با قانون مخالف باشد و تردید نباشد که قانون امری است یا تکمیلی، مقتضای اصل صحت این است که قانون تکمیلی فرض شود.
- ۳- در موردی که الفاظ عقد در عرف دارای معانی گوناگون باشد عبارت آن باید در معنایی گرفته شود که عقد درست باشد و آن معانی که فساد عقد را به دنبال دارد خلاف اصل تلقی می‌شود.

۴- درجایی که عقد به ظاهر واقع شده است آن گاه احدی ادعای صوری بودن آن را دارد، باید دلیل ارایه شود.^۱

اصل صحت نقش بسیار مهمی در تفسیر قراردادها ایفا می نماید. همان طور که می دانیم گسترش نیازها و ضرورت های اجتماعی موجب افزایش ارتباطات در حوزه های مختلف است. قراردادها به عنوان یکی از اصلی ترین ابزار این ارتباط شناخته می شود، هر چند خواست مشترک معامله کنندگان، انعقاد و اجرای روشن و بدون ابهام است اما این مقصود در تمام موارد حاصل نمی شود، به تبع آن مشکلات و اختلاف نظریه هایی در زمینه صحت یا بطلان معامله به وجود خواهد آورد. نقشی که اصل صحت در تفسیر قراردادها ایفا می کند را می توان در چند مورد خلاصه نمود:

۱- تفسیر قراردادها نباید سبب بطلان و فساد آن گردد. هرگاه عبارات یک قرارداد معانی متعدد داشته باشد ما آن معنایی را در تفسیر مدنظر قرار می دهیم که به موجب آن عقد صحیح انگاشته شود.

۲- تفسیر قرارداد نباید موجب فسخ قرارداد گردد. اگر بتوان قرارداد را به نحوی تفسیر کرد که سبب فسخ آن گردد اصل صحت اقتضا می کند که در معانی دیگر، که صحت قرارداد تأیید می شود تفسیر صورت گیرد.^۲

ارکان و شرایط اعمال اصل صحت:

برای اجرای اصل صحت در عقود، دانشمندان حقوق اسلامی قیود و شرایطی را معین نموده اند که اعمال اصل صحت منوط به تحقق این شرایط است.

الف- جریان قاعده منوط به احراز عنوان عمل است، در صورتی که فعلی از شخصی صادر شود و آن فعل معنون به یکی از عناوین باشد اگر در صحت و فساد آن عنوان شک شود بنای عقلا حمل به صحت آن عنوان است.^۳

ب- لزوم تحقیق عنوان عمل در معاملات؛

پ- امر دایر باشد بین صحت فعلی و بطلان کلی مثلاً بیع فضولی که در صورت شک در صدور اجازه، امکان استناد به اصل صحت وجود ندارد.

ت- اگر عملی به سبب طبیعت آن فاسد باشد نمی توان به استناد اصل صحت برخلاف ذات آن حکم به صحت داد. مثل فروش مال وقف که ذاتاً فاسد و باطل است.

ث- قاعده در مورد عملی جاری شود که به اتمام رسیده باشد اما چنانچه هنوز عمل آغاز نگشته و ایجاد نشده حکم به صحت عمل متصور نیست.

۱- کاتوزیان، ناصر. حقوق مدنی، قواعد عمومی قرارداد، تهران، شرکت سهامی انتشار، سال ۱۳۶۸، چاپ هفتم، جلد دوم، صفحات ۳۷۳ تا ۳۷۵

۲- طباطبایی، سید محمد صادق. آرای، حمید، مطالعه تطبیقی مفهوم اصل صحت در تفسیر قراردادها، زمستان ۱۳۹۰، شماره ۸۸

۳- موسوی بجنوردی، سید محمد. همان، صفحه ۹۵

ج- اصل صحت در کلیه معاملات، اعم از عقود و ایقاعات جاری است و بر اصالۃ الفساد در معاملات مقدم خواهد بود.^۱

استثنا در اصل صحت:

قبلاً اشاره گردید که اصل صحت دایره گسترده‌ای دارد و بسیاری از اعمال مردم را در برمی‌گیرد اما مواردی وجود دارد که این اصل نسبت به آن‌ها جاری نمی‌شود که در زیر اشاره می‌گردد:

الف- برخی اعمال وجود دارد که طبیعت آن‌ها مبتنی بر فساد است به‌طوری‌که صحیح بودن آن‌ها امری استثنایی تلقی می‌شود. در این اعمال می‌توان به بیع وقف اشاره نمود. قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران اجازه بیع وقف را نداده و اصل بر این است که وقف غیرقابل بیع است. تنها قانون‌گذار در مواردی خاص و استثنایی اجازه فروش مال وقفی را داده که دایره آن خیلی محدود می‌باشد. فروش عین مرهونه نیز مثل بیع وقفی به‌عنوان استثنا تلقی شده و شایسته نیست مالی که عین آن در رهن دیگری است به‌راحتی بتوان فروخت. این امر با حق مسلم مرتهن مخالف می‌باشد؛ البته استثنای این حکم این است که با اجازه مرتهن می‌توان آن را فروخت. در این مورد و درخصوص بیع وقف، هرگاه در رابطه با صحت و بطلان معامله شک شود حکم به بطلان معامله داده می‌شود چراکه طبیعت این قبیل معاملات اقتضا می‌کند که باطل باشند، البته اگر دلیل دیگری برای صحت این معاملات داشته باشیم می‌توانیم این دلایل را قبول کنیم و حکم به صحیح بودن معامله بدهیم. وقتی می‌گوییم دلیل اصلی صحت سیره عقل است و عقلاً بر اساس عقل خود حکم به صحیح بودن اصل صحت داده‌اند، پس همین عقلاً با مشاهده وضعیت بیع وقف و بیع مرهونه به بطلان این معاملات رأی داده‌اند و صحیح بودن آن را امری خلاف می‌دانند.

ب- مواردی وجود دارد که در آن انجام دهنده‌ی عمل در عمل خود متهم است؛ به این معنی که قرائن و شواهدی وجود دارد که عادتاً این قرائن رأی به فساد بودن معامله می‌دهد. در این موارد حکم به درست بودن معامله خلاف اصل است و باید حکم به باطل بودن معامله داد. برای مثال شخصی به وکیل وکالت می‌دهد تا اموال گوناگون برای وی بخرد و این اموال در شرایط عادی احتیاج به وزن کردن دارد. چنانچه وکیل مدعی گردد که همه این اموال را در مدت کوتاهی خریداری نموده و بعد از خرید آن‌ها را وزن و کیل نیز نموده است، درحالی‌که در شرایط عادی وزن کردن همه این اموال به لحاظ این که وقت زیادی را بایستی صرف می‌کرده ممکن نبوده پس باید عادتاً در این موارد حکم به عدم صحت معامله داد. علت آن‌هم این است که قرائنی وجود دارد که موجب سوءظن نسبت به ادعای مدعی می‌شود بنابراین همان‌گونه که اشاره شد چون اصل صحت، اصلی عقلی است، فلذا عقل حکم به فاسد بودن این معامله را دارد.

۱- موسوی بجنوردی، سید محمد. همان، صفحه ۹۶

فصل دوم

کاربرد اصل صحت در قراردادها:

اصل صحت تأثیر زیادی بر قراردادها دارد. اگر این اصل را نپذیریم باید بسیاری از قراردادهایی که صحت آنها مشکوک است، قراردادهایی که نام و عنوان خاصی در فقه ندارند و همین‌طور قراردادهای جدیدی که به وجود می‌آید را نیز نپذیریم. درحالی که در سایه این اصل ما می‌توانیم قراردادهای جدیدی را که به وجود می‌آید بپذیریم و قراردادهایی که صحت آنها مشکوک است را صحیح بدانیم و هم‌چنین قراردادهایی که در فقه عنوان خاصی ندارند را معتبر بدانیم؛ اگر در صحیح بودن یک عقد به این علت شک کنیم که فاقد چیزی است که احتمال می‌دهیم، آن چیز نباید در عقد باشد.

در همه این موارد اصل صحت به ما کمک می‌کند و می‌گوید که عقد انجام گرفته شده صحیح است. هرگاه در اثبات عقد مشکوک ادله عامی وجود داشته باشد و از سوی دیگر ندانیم که این عقد مورد تأیید شارع است یا خیر؟ از آنجایی قرآن کریم می‌فرماید: «أَوْفُوا بِالْعُقُودِ» «لَا تَأْكُلُوا أَمْوَالَكُمْ بَيْنَكُمْ بِالْبَاطِلِ إِلَّا أَنْ تَكُونَ تِجَارَةً عَنْ تَرَاضٍ» و هم‌چنین حدیث «الْمُؤْمِنُونَ عِنْدَ شُرُوطِهِمْ» می‌توان استدلال نمود که هر عقد جدیدی که شکل می‌گیرد باید آن را صحیح تلقی نمود.

اصل صحت در قوانین و آرای قضایی ایران:

فقه امامیه در قوانین ما همواره نقش مهمی ایفا می‌نماید، قواعد فقه امامیه، در قانون مدنی، قانون جزا و سایر قوانین وارد شده و بسیاری از قوانین ما از آن اقتباس شده است. اصل صحت هم که از اصول فقه امامیه می‌باشد، به تبع آن وارد حقوق ایران شده است. در این بخش از پژوهش، تعدادی از مواد قانونی که اصل صحت در آنها پذیرفته شده است به همراه آرای دیوان عالی کشور آورده شده است.

همان‌گونه که قبلاً بیان شد، اصل صحت در اکثر معاملات، عقود و قراردادهای عموم مردم جریان دارد، اگر این اصل را نادیده بگیریم، مشکلات زیادی در عرصه اجتماعی و اقتصادی جامعه به وجود می‌آید. قضات در سایه این اصل است که قراردادهایی که صحت آنها مشکوک است را صحیح می‌شمارند و هم‌چنین در پوشش این اصل است که قراردادهای جدیدی را که به وجود می‌آید صحیح تلقی می‌نماید. قضات هم‌چنین زمانی که با عقود و قراردادهایی برخورد می‌نمایند که هیچ سابقه و عنوانی در فقه ندارند، در سایه این اصل، حکم به صحت انعقاد این قراردادها می‌نمایند.

قانون‌گذار ما در قانون مدنی اصل صحت را به‌طور قاطع پذیرفته است و نمود بارز آن را می‌توان در ماده ۲۲۳ ملاحظه نمود.

۱- ماده ۲۲۳ قانون مدنی مقرر داشته: «هر معامله‌ای که واقع شده باشد محمول بر صحت است مگر این که فساد آن معلوم شود.^۱»

قاعده‌ای که به موجب این ماده اتخاذ شده است همان قاعده‌ای است که در اصطلاح علمای حقوقی، اصالت و صحت نامیده می‌شود و به موجب ماده مذکور اصل در معاملات صحت آن‌ها است و هر کس که مدعی فساد یا بطلان آن باشد باید ادعای خود را ثابت نماید. دیوان عالی کشور در رأی شماره ۱۴۶۵ در این باره چنین اتخاذ تصمیم نموده است. مطابق ماده ۲۲۳ قانون مدنی هر معامله‌ای که واقع شده باشد محمول بر صحت است مگر این که فساد آن معلوم شود بنابراین برای احراز صحت انتساب نوشته که حاکی از وقوع معامله باشد فساد معامله محتاج به اثبات خواهد بود نه صحت آن.^۲

۲- ماده ۱۹۰ قانون مدنی مقرر داشته: «برای صحت هر معامله شرایط زیر اساسی است:

۱- قصد طرفین و رضای آن‌ها، ۲- اهلیت طرفین، ۳- موضوع معین که مورد معامله باشد و ۴- مشروعیت جهت معامله.^۳»

در حکم شماره ۱۴۴۷ شعبه چهارم دیوان عالی کشور اشاره گردیده که: اگر مستأجر اول منعی در اجاره دادن مورد اجاره به دیگری نداشته باشد فسخ اجاره اول مستلزم انفساخ اجاره دوم نخواهد بود.

ملاحظه می‌شود با وجود آن که مستأجر اول صراحتاً اجازه‌ی اجاره به دیگران را نداشته، مع‌هذا عمل وی محمول بر صحت تلقی گردیده است. به‌طوری که فسخ اجاره‌ی خود او موجب انفساخ اجاره دوم نمی‌شود. این رأی نیز با در نظر گرفتن اصل صحت صادر شده است. ۳- ماده ۲۰۶ قانون مدنی مقرر داشته:

«اگر کسی در نتیجه اضطرار اقدام به معامله کند، مکره محسوب نشده و معامله اضطراری معتبر خواهد بود.^۴»

در رأی شماره ۲۱/۱۳۶۶ شعبه بیست و یکم دیوان عالی کشور در این مورد چنین بیان شده است:

آنچه را که وکیل خواهان درخصوص بی‌اعتباری و بطلان قرارداد دعاوی مورخ ۱۳۶۴/۱۰/۱۱ با تغییر نحوه خواسته در جلسه دادرسی مورخ ۱۳۶۷/۶/۵ عنوان نموده و اظهار داشته است که موکل برای رهایی از زندان و به لحاظ آشفته‌گی زندگی و اختلال وضع شغلی تن به امضای قرارداد مزبور داده است، در فرض صحت می‌تواند وجود اضطرار در انجام معامله تلقی گردد؛ که مستند به ماده‌ی ۲۰۶ قانون مدنی و نظر مشهور فقها، از موجبات فساد

۱- قربانی، فرج‌اله. مجموعه کامل قوانین و مقررات اساسی - مدنی، انتشارات دانشور، ۱۳۷۵، صفحه ۱۴۰

۲- نیک‌فر، مهدی. قانون مدنی در آرای دیوان کشور، سازمان انتشارات کیهان، سال ۱۳۷۰ چاپ دوم، صفحه ۶۰

۳- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۱۳۵

۴- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۱۳۸

و بطلان معامله و خدشه در قصد و رضا محسوب نمی‌شود.
بنابراین نظریه استنباطی مورخ ۱۳۶۷/۶/۵ شعبه ۱۸ دادگاه حقوقی یک تهران که مآلاً به صحت قرارداد مزبور ابراز گردیده، صحیح و موجه است.
۴- ماده ۲۱۸ قانون مدنی مقرر داشته: «هرگاه معلوم شود که معامله با قصد فرار از دین به طور صوری انجام شده آن معامله باطل است»^۱

هیأت عمومی دیوان عالی کشور در رأی شماره ۲۴۹ چنین اشاره داشته:
ماده ۲۱۸ قانون مدنی عدم نفوذ معامله به قصد فرار از دین را باطل اعلام نموده با این عبارت که؛ به قصد فرار از دین ناظر به صورتی است که، دین مدیون به شخص ثالث از نظر دادگاه معلوم بوده و محقق شود به منظور فرار از تأدیه دین اقدام به معامله نموده است. ملاحظه می‌شود مادامی که بدهی فروشنده به شخص ثالث از نظر دادگاه محرز و مسلم نگردیده باشد و یا این که مثلاً فروشنده دو ملک داشته باشد و هر کدام از آن‌ها کفاف پرداخت بدهی را بدهد و شخص مذکور یکی از املاک خود را بفروشد، نمی‌توان عنوان معامله را به قصد فرار از دین تلقی کرد و در نتیجه معامله غیر نافذ یا باطل باشد، بلکه اصل بر صحت معامله است.
۵- ماده ۳۹۴ قانون مدنی مقرر داشته: «مشتري باید ثمن را در موعد و در محل و بر طبق شرایطی که در عقد بیع مقرر شده است تأدیه نماید»^۲

در این خصوص دیوان عالی کشور به موجب رأی شماره ۳۷۵۳ چنین بیان کرده؛ عدم وصول ثمن تزلزلی در صحت عقد وارد نخواهد داشت.

ملاحظه می‌گردد با این که ماده ۳۹۴ قانون مدنی کلمه «باید» را به کار برده است مع هذا دیوان عالی کشور در رأی صادره در مورد عدم پرداخت ثمن اصل صحت را در نظر داشته است.

۶- ماده ۴۶۳ قانون مدنی مقرر داشته: «اگر در بیع شرط معلوم شود که قصد بایع حقیقت بیع نبوده است، احکام بیع در آن مجری نخواهد بود»^۳

مورد استفاده از این ماده آن است که تا وقتی که معلوم نشده است که بایع حقیقتاً قصد بیع نداشته است مطابق اصل صحت باید احکام بیع را بر آن مترتب نمود.

۷- ماده ۲۱۵ قانون مدنی مقرر داشته: «مورد معامله باید مالیت داشته و متضمن منفعت عقلایی مشروع باشد»^۴

در این خصوص نیز در رأی شماره ۵۸۹۲ دیوان عالی کشور اشاره شده؛ که خرید و فروش چیزی که در عرف ارزش دادوستد ندارد ولی در نظر خریدار و فروشنده ارزش مالی و معنوی دارد معقول است مثل یادگاری‌های خانوادگی.

۱- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۱۳۹

۲- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۱۶۸

۳- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۱۷۹

۴- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۱۳۹

۸- ماده ۲۱۶ قانون مدنی مقرر داشته: «مورد معامله نباید مبهم باشد مگر در موارد خاص که علم اجمالی به آن کافی است.»^۱

در رأی شماره ۲۴۷ دیوان عالی کشور در این خصوص اشاره گردیده که با مشخص بودن حدود و مشخصات بیع، حکم به بطلان از جهت جهل به آن نمی‌شود که در این ماده نیز صرف معلوم بودن حدود و مشخصات بیع برای صحت عقد کافی شناخته شده است و اصل صحت در آن منظور گردیده است.

۹- ماده ۶۹۹ قانون مدنی مقرر داشته: «تعلیق در ضمان مثل اینکه ضامن قید کند که اگر مدیون نداد من ضامنم باطل است ولی التزام به تأدیه ممکن است معلق باشد.»^۲

دیوان عالی کشور در رأی شماره ۳۳۷۶ خود بیان می‌دارد که تعلیق پرداخت در مورد ضمان موجب تعلیق اصل ضمان و بطلان آن نخواهد بود ولو این که معلق علیه تعلل و تسامح داین باشد. هم چنین در رأی شماره ۱۵۶۱ نیز اشاره داشته که التزام موضوعاً و حکماً با ضمان مخالف است و تعلیق در التزام مطابق ذیل ماده‌ی ۶۹۹ و ماده ۷۳۳ قانون مدنی صحیح است که مفاد آرای اشاره شده حکایت از رعایت اصل صحت دارد.

۱۰- ماده ۷۶۲ قانون مدنی مقرر داشته: «اگر در طرف مصالحه و یا در مورد صلح اشتباهی واقع شده باشد صلح باطل است.»^۳

حال اگر پس از انعقاد صلح ادعا گردد که مصالح به تصور این که متصالح از اقربای او است مبادرت به انعقاد صلح نموده ولی پس از وقوع عقد معلوم گردیده که متصالح از بستگان او نیست و این ادعا مورد تکذیب طرف مقابل واقع شود بر مبنای اصل صحت عقد محمول بر صحت است و مدعی صحت عقد محتاج به اقامه‌ی دلیل بر عدم وقوع اشتباه نیست و بر عهده‌ی مدعی اشتباه است که ادعای خود را ثابت نماید.

۱۱- ماده ۷۵۲ قانون مدنی مقرر داشته: «صلح ممکن است یا در مورد رفع تنازع موجود و یا جلوگیری از تنازع احتمالی در مورد معامله و غیر آن واقع شود.»^۴

اگر طرفین اختلاف اقرارنامه‌ای برای ترک دعوی تنظیم نمایند آیا این اقدام را می‌توان عقد صلح تلقی نمود؟

در این خصوص شعبه هشتم دیوان عالی کشور در رأی شماره ۸/۱۸۹ خود چنین اشاره کرده که؛ سند تنظیم شده تحت عنوان دعوی عقد صلح محسوب می‌شود. در این رأی نیز آثار اصل، ملاحظه می‌گردد.

۱۲- ماده ۷۹۳ قانون مدنی مقرر داشته: «راهن نمی‌تواند در رهن تصرفی کند که منافی حق مرتهن باشد مگر به اذن مرتهن.»^۵

۱- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۱۳۹

۲- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۲۱۱

۳- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۲۲۰

۴- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۲۱۹

۵- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۲۲۴

شعبه هشتم دیوان عالی کشور در رأی شماره ۱۲۹۳ اشاره داشته: در صورتی که راهن ملک خود را به دیگری بفروشد و مرتهن طلب خود را از خریدار مطالبه نماید در حقیقت مرتهن امضای معامله‌ای را که قبل از انقضای مدت رهن به عمل آمده، نموده است و بنابراین معامله‌ی راهن نسبت به ملک مرهون، تصرفی نبوده که منافعی حق مرتهن باشد و استناد دادگاه به ماده ۷۹۳ قانون مدنی در بی‌اثر بودن معامله به عنوان این که راهن حق انتقال عین مرهونه را نداشته صحیح نخواهد بود. ملاحظه می‌شود که در رأی دیوان عالی کشور با توسل به اصل صحت معامله‌ی راهن نسبت به ملک مرهون صحیح داشته شده است.

۱۳- ماده ۱۰۶۷ قانون مدنی مقرر داشته: «تعیین زن و شوهر به نحوی که برای هیچ‌یک از طرفین در شخص طرف دیگر شبهه نباشد شرط صحت نکاح است.»^۱

حال اگر ادعا شود که در ازدواج اشتباه در شخص شده است و مثلاً مرد مدعی شود که زنی را که به عنوان دختر فلان به او معرفی کرده‌اند پس از ازدواج متوجه شده که اشتباهی رخ داده و زوجه دختر شخص دیگری است ولی زن اظهارات زوج را تکذیب نموده و وقوع اشتباه را مردود بداند برابر اصل صحت، اظهارات زوجه مورد قبول است مگر این که زوج خلاف آن را ثابت نماید.

۱۴- ماده ۱۲۹۰ قانون مدنی مقرر داشته: «اسناد رسمی درباره طرفین و وراث و قائم مقام آنان معتبر است و اعتبار آن‌ها نسبت به اشخاص ثالث در صورتی است که قانون تصریح کرده باشد.»^۲

شعبه هشتم دیوان عالی کشور در حکم شماره ۳۶۱ خود اصل صحت را در نظر داشته و چنین مقرر نموده که سند وقتی ابطال می‌شود که از طرف کسی که در تنظیم آن دخالت داشته یا قائم مقام او ادعای بطلان کرده باشد. بدین ترتیب اصل صحت و اصل اصالت اسناد در خصوص مورد جاری است، مادامی که خلاف آن ثابت شود.

۱۵- ماده ۳۲۰ قانون تجارت مقرر داشته: «دارنده هر سند در وجه حامل مالک و برای مطالبه وجه آن مُحق محسوب می‌شود مگر در صورت ثبوت خلاف، مع‌ذلک اگر مقامات صلاحیت‌دار قضایی یا پلیس تأدیه وجه آن سند را منع کند تأدیه وجه به حامل مدیون را نسبت به شخص ثالثی که ممکن است سند متعلق به او باشد بری نخواهد کرد.»^۳

ملاحظه می‌شود که این ماده نیز بر اساس اصل صحت تصویب شده است و مادامی که خلاف مالکیت و استحقاق دارنده سند در وجه حامل ثابت نشده است با توجه به اصل صحت، اصالت سند و مُحق بودن دارنده‌ی سند ملاک عمل خواهد بود.

۱- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۲۷۷

۲- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۳۱۲

۳- ناصر زاده - هوشنگ - قانون تجارت - چاپ نیل - چاپ هفتم - پاییز ۱۳۷۵ - صفحه ۱۶۷

۱۶- ماده ۱۲۱۳ قانون مدنی مقرر داشته: «مجنون دایمی مطلقاً و مجنون ادواری در حال جنون نمی‌تواند هیچ تصرفی در اموال و حقوق مالی خود بنماید ولو با اجازه ولی یا قیم خود. لکن اعمال حقوقی که مجنون ادواری در حال افاقه می‌نماید نافذ است مشروط بر آن که افاقه او مسلم باشد.»^۱

بر طبق این ماده اگر مجنون ادواری ادعا کند که در هنگام معامله در حال بیماری بوده و طرف قرارداد مدعی باشد که او در حال افاقه بوده است، اصل صحت ایجاب می‌نماید که به چنین تردیدی اعتنا نداشته و معامله نافذ باشد، هم‌چنین شعبه ۳۳ دیوان عالی کشور در دادنامه شماره ۶۷۳ هم این مطلب را متذکر و اشاره داشته که؛ بر اثر اختلاف بین وراثت الف در مورد صحیح بودن معاملات متوفی از جهت سالم بودن وی در زمان انجام معامله صادر گردیده، اصل صحت در مقام رفع مشکل برآمده و معاملات انجام شده را صحیح دانسته است.

۱۷- در مقررات ثبتی نیز آثاری از اصل صحت دیده می‌شود، در اسناد رسمی رهن، گاهی اشاره‌ای به اقباض رهنه نمی‌شود و این شبهه ایجاد می‌شود که رهن باطل است. در پاسخ به شبهه اشاره شده باید گفت که اولاً قبض و اقباض از آثار رهن است و از سوی دیگر در صورت شک در وقوع اقباض اصالة الصحة جاری است.

هم‌چنین رأی شماره ۱۱۴ شورای عالی ثبت همه بیان‌گر این مطلب است و اضافه می‌نماید که امکان دارد که قبض و اقباض در خارج صورت گرفته باشد، پس اشکالی در صحت رهن وجود ندارد.

۱۸- ماده ۸۳۶ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «هرگاه کسی به قصد خودکشی خود را مجروح یا مسموم کند یا اعمال دیگر از این قبیل که موجب هلاکت است مرتکب گردد و پس از آن وصیت نماید، آن وصیت در صورت هلاکت باطل است و هرگاه اتفاقاً منتهی به فوت نشد وصیت نافذ خواهد بود.»^۲

در ارتباط با ماده فوق، اگر ورثه در دادگاه ادعا کنند که «موصی» پس از انجام اعمالی از قبیل مذکور در ماده مزبور، به قصد خودکشی مبادرت به وصیت نموده و به همان علت نیز وفات نموده است و از تحویل «موصی به» امتناع ورزند، چنانچه اصل اعمال مزبور را به اثبات رسانند، مثل این که ثابت کنند فلان داروی سمی و مهلک را استعمال نموده و این موضوع برای دادگاه هم محرز می‌شود، باز هم دادگاه با استناد به اصل صحت حکم به صحت وصیت می‌نماید مگر این که ورثه بتوانند قصد خودکشی موصی و وقوع وضعیت پس از استعمال دارو را به اثبات رسانند.

۱- قربانی، فرج‌اله، همان، صفحه ۲۹۸

۲- قربانی، فرج‌اله، همان، صفحه ۲۳۰

۱۹- ماده ۶۰۱ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «هرگاه بعد از تقسیم معلوم شود که قسمت به غلط واقع شده است، تقسیم باطل می‌شود.»^۱

ماده فوق بر اساس اصل صحت تنظیم شده است و لذا چنانچه پس از انجام تقسیم، احدی از طرفین ادعا کنند که تقسیم به غلط انجام شده، مادام که به اثبات نرساند محمول بر صحت است. ۲۰- ماده ۱۲۷۷ قانون مدنی مقرر می‌دارد: «انکار بعد از اقرار، مسموع نیست. لیکن اگر مقرر ادعا کند اقرار او فاسد یا مبنی بر اشتباه یا غلط بوده شنیده می‌شود و همچنین است در صورتی که برای اقرار خود عذری ذکر کند که قابل قبول باشد مثل این که بگوید اقرار به گرفتن وجه در مقابل سند یا حواله بوده که وصول نشده، لیکن دعاوی مذکور، مادامی که اثبات نشده مضر به اقرار نیست.»^۲

ماده اشاره شده نیز همانند مواد قانونی قبل بر اساس اصل صحت تنظیم شده و لذا مادام که مدعی فساد اقرار، در محکمه مدعی خود را به اثبات نرساند اقرار انجام شده محمول بر صحت است.

۲۱- به استناد ماده ۵۱۴ قانون مدنی «خادم یا کارگر نمی‌تواند اجیر شود مگر برای مدت معینی یا برای انجام امر معینی.»^۳

اگر پس از تنظیم قرارداد اجاره یکی از طرفین یا ثالث، اظهار کند که اجاره برای کار معین و مدت معین نبوده و برای اجاره مدت تعیین نشده است و طرف مقابل اظهار کند که اجاره مثلاً یک‌ساله بوده است، در این مورد مدعی چه کسی است و اثبات ادعا به عهده کیست؟ آیا کسی که اجاره را یک‌ساله می‌داند باید آن را ثابت کند یا اثبات معین نبودن مدت به عهده قایل آن است. در این مورد نیز بر اساس اصل صحت تکلیف روشن است و کسی که مدعی معین نبودن مدت است باید ادعای خود را ثابت کند.

در مثال فوق، توجه به این نکته لازم است که اگر مشخص باشد در مسأله مورد اختلاف، مزد مثلاً ماهیانه تعیین شده، در این صورت موضوع دگرگون می‌شود و کسی که ادعای یک‌ساله بودن اجاره را می‌نماید باید آن را ثابت کند، چون اصل صحت فقط در محدوده ردّ بطلان عقد قابل استناد است و در موردی که مزد و اجرت به قرار ماهیانه تعیین شده باشد مطابق ماده ۵۱۵ قانون مدنی، صحت عقد محرز و مدت اجاره یک‌ماهه مفروض است و کسی که مدعی یک‌ساله بودن آن است باید ادعای خود را اثبات کند و طرف مقابل به استناد اصل عدم، از اقامه دلیل بی‌نیاز است.

۱- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۱۹۹

۲- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۳۱۱

۳- قربانی، فرج‌اله. همان، صفحه ۱۸۷

در اجاره اشیاء نیز که برابر ماده ۴۶۸ قانون مدنی، مدت اجاره باید معین باشد، در صورت اختلاف در مدت، حکم فوق جاری است.

۲۲- مطابق ماده ۵۳۲ قانون مدنی: «در عقد مزارعه اگر شرط شود که تمام ثمره مال مزارع یا عامل تنها باشد عقد باطل است.»^۱

حال آن که اگر پس از انعقاد عقد ادعا شود که در عقد، شرط شده ثمره، تماماً مال زارع است تردیدی نیست که در این مورد نیز اثبات اشتراط چنین شرط با مدعی آن است. ولی قابل بحث این است که آیا بر اساس مقتضای اصل صحت، ادعای اشتراط چنین شرطی به علت مغایرت آن با اصل صحت باید توسط مدعی اثبات شود یا مبنای آن اصل عدم است. به نظر می رسد در این مورد نیز بتوان از اصل صحت استفاده کرد، چون وجود چنین شرطی مبطل عقد و خلاف مقتضای اصل صحت است و به همین علت اثبات آن با کسی که قایل به وجود شرط است می باشد. ضمناً می توان اثبات ادعا را به اقتضای اصل عدم نیز دانست.

۲۳- برابر ماده ۶۹۹ قانون مدنی «تعلیق در ضمان مثل این که ضامن قید کند که اگر مدیون نداد من ضامنم باطل است ولی التزام به تأدیه ممکن است معلق باشد.»^۲

حال اگر پس از وقوع عقد بین طرفین اختلاف شود و «مضمون له» بر این نظر باشد که ضمانت به طور منجز واقع شده ولی التزام به تأدیه، معلق بوده است و ضامن مدعی شود که ضمان تعلیقی بوده و عقد به این صورت واقع شده است که اگر «مضمون عنه» دین را نپردازد او ضامن است. در این اختلاف نیز به استناد اصل صحت، گفته «مضمون له» تا ثبوت خلاف از طرف ضامن پذیرفته می شود و ضامن که مدعی ضمان تعلیقی است باید ادعای خود را ثابت کند.

۲۴- ماده ۱۲۹۲ قانون مدنی مقرر می دارد: «در مقابل اسناد رسمی یا اسنادی که اعتبار اسناد رسمی را دارد انکار و تردید مسموع نیست و طرف می تواند ادعای جعلیت نسبت به اسناد مزبور کند یا ثابت نماید که اسناد مزبور به جهتی از جهات قانونی از اعتبار افتاده است.» به موجب ماده بالا اصل در اسناد رسمی و یا اسنادی که اعتبار اسناد رسمی را دارد، صحت است و چنانچه شخص مقابل دارنده سند، مدعی بطلان و مجهولیت سند مزبور گردد، این ادعا مادام که به اثبات نرسد مسموع نیست.

لزوم تحقق صورت عرفی عمل در معاملات

شکی که در معاملات حاصل می شود چند فرض دارد:

الف- شک در ارکان اصلی معامله: منظور از ارکان اصلی معامله آن است که با فقدان آنها اصولاً نمی توان عنوان عرفی معامله و عقد را بر عمل انجام شده اطلاق کرد. مثل این که در معامله شک کنیم آیا ثمن وجود داشته یا نه؟ یا این که عوضین مالیت داشته اند یا نه؟

۱- قربانی، فرج اله. همان، صفحه ۱۸۹

۲- قربانی، فرج اله. همان، صفحه ۲۱۱

چون در معاملات از شرایط اساسی این است که ثمن وجود داشته باشد و عوضین مالیت داشته باشند، بنابراین چنانچه معامله‌ای فاقد اوصاف مذکور باشد عرفاً عنوان معامله بر آن قابل اطلاق نیست.

ب- شک در شرایط متعاملین: گاهی در ارکان اصلی معامله شک وجود ندارد و بعد از استکمال ارکان اصلی در متعاملین از جهت یا جهاتی شک حادث می‌شود مثل این که آیا متعاملین مختار بوده‌اند یا مکره؟

ج- شک در مقررات شکلی: ممکن است شک در شرایط جنبی معامله حاصل شود مثل این که آیا ایجاب بر قبول مقدم بوده است یا نه و یا این که مقررات شکلی عقد رعایت شده است یا نه؟
 د) شک در وجود فاسد یا مانع: گاهی هم شک در وجود مانع یا شرایط فاسده‌ای است که ممکن است معامله را باطل کند.

در سه قسم اخیر شک نیست که اصل صحت جاری می‌شود اعم از این که شک در شرایط متعاملین یا عوضین یا مقررات شکلی و وجود شرایط فاسد و مانع باشد.^۱

اما در صورت اول یعنی آن‌جا که شک در وجود ارکان اصلی معامله می‌باشد به نظر بسیاری از فقها اصل صحت جاری نمی‌شود زیرا تحقق عنوان عرفی بر معامله مذکور متوقف و منوط به تحقق آن رکن اصلی است. به صورتی که بدون آن اصولاً معامله‌ای واقع نشده است. به عبارت دیگر اصالة الصحة در معاملات جاری نمی‌شود مگر پس از احراز عنوان عرفی معامله. ولی شیخ انصاری «طاب ثراه» اصل صحت را همه‌جا جاری می‌داند و احراز اموری را که در صدق عنوان عقد معتبر است لازم نمی‌داند و اصل صحت را حتی در موارد وجود شک از ارکان اصلی عقد قابل اعمال می‌بیند.^۲ مستند شیخ انصاری، سیره و رویه اسلامی و نیز لزوم اجتناب از اختلال نظام است. شیخ در تأیید مدعای خود اضافه می‌کند که موافق سیره، هرگاه کسی در مورد مالی که خریده است شک کند که آیا آن مال را در زمان صغر بایع خریده یا در کبر؟ حکم صحت جاری است.^۳

در پاسخ شیخ ممکن است گفته شود: اولاً سیره اسلامی بر اجرای اصل صحت به نحو عام احراز گردیده و در موارد خاص استناد شده، ثانیاً صغر از شرایط اساسی و اصلاحی معامله نیست به نحوی که در صورت فقدان آن عنوان معامله عرفاً صدق نکند، بلکه صغر از شرایط شرعی محسوب است هر چند که تمیز شاید از شرایط عرفی باشد.^۴

قانون مدنی ایران در ماده ۲۲۳ مقرر می‌دارد: «هر معامله‌ای که واقع شده باشد محمول بر صحت است مگر این که فساد آن معلوم شود.»

۱- امام خمینی. الرسائل، ج ۱، ص ۳۲۴

۲- فراید الاصول، همان، ص ۴۱۷

۳- فراید الاصول، همان، ص ۴۱۷

۴- محقق داماد، همان، ص ۲۱۹

به نظر می‌رسد، قانون‌گذار در تنظیم ماده فوق از نظر شیخ انصاری تبعیت نموده و اصل صحت را در تمامی موارد، جاری دانسته است، زیرا در ماده ۱۹۰ قانون مزبور تحت عنوان شرایط اساسی برای صحت معامله، قصد طرفین و رضای آنها، اهلیت طرفین، موضوع معین که مورد معامله باشد و مشروعیت جهت معامله را ذکر نموده است و لذا با توجه به ماده ۲۲۳ می‌توان گفت در کلیه معاملات که شک در صحت آن باشد اصل صحت جاری خواهد بود. در این جا ذکر نکته‌ای ضروری است؛ بعضی از حقوق‌دانان معاصر چنین تصور کرده‌اند که با اصل صحت بسیاری از تأسیسات و قراردادهای حقوقی معاصر که در صدر اسلام وجود نداشته قابل توجه است، از قبیل بیمه، حقوق مؤلفین و مصنفین، حقوق مربوط به اختراعات و اکتشافات و ثبت علامات تجاری و امثال این‌ها و این‌طور استدلال می‌کنند که چون در صحت این عقود و قراردادها شک به وجود می‌آید اصل را بر صحت می‌گیریم و این اعمال حقوقی را صحیح تلقی می‌کنیم.

به نظر می‌رسد این پندار ناشی از عدم آشنایی با موازین فقهی است؛ زیرا هرچند این قراردادها داخل در عام و از مصادیق «أَوْفُوا بِالْعُقُود» یا «الْمُؤْمِنُونَ عِنْدَ شُرُوطِهِمْ» و یا ادله دیگر باشد، همان‌گونه که بسیاری از فقها نیز چنین احتمال داده‌اند که عقود و قراردادهای خارج از چارچوب عقود معین نیز محمول بر صحت است، ولی این به آن معنی نیست که این اعتبار ناشی از اصل صحت باشد؛ زیرا اصل صحت در مواردی استعمال و استفاده می‌شود که معامله یا قراردادی که باید تحت ضوابط و شرایط معینی تحقق یابد مورد شک قرار گیرد. این جا است که اصل صحت مداخله می‌کند و عمل تحقق یافته را صحیح تلقی می‌سازد تا خلاف آن ثابت شود.

اصل صحت به این معنا نیست که قراردادی را که شارع تنفیذ نکرده است و اصولاً معلوم نیست در نظر شارع صحیح باشد، در اعمال و معاملات صحیحه داخل کنیم. به عبارت دیگر اصل صحت در شبهات موضوعیه جاری است نه در شبهات حکمیه، یعنی اگر تردید حاصل شد که شارع معامله‌ای را صحیح اعلام کرده است یا نه حق نداریم با تمسک به اصل صحت این معامله را صحیح تلقی کنیم، بلکه در معامله‌ای که اصلش را شارع تأیید و تنفیذ نموده، اگر در شرایط و لوازمش تردید حاصل کنیم با اعمال اصل صحت شک را برطرف و اثر عقود صحیحه را بر آن مترتب می‌کنیم.

باید توجه داشت نظر این نیست که این‌گونه قراردادهای جدید و تأسیسات حقوقی و قراردادی ناشی از رشد صنعت و تکنولوژی باطل است یا در شریعت جایی ندارد. بالعکس این‌گونه تأسیسات و قراردادها با موازین فقه شیعه قابل توجیه، تطبیق و تبیین است ولی نه با اصل صحت بلکه در این‌گونه موارد باید با تمسک به اطلاقات و ادله فقهی راه‌حل مناسب شرعی را جستجو کرد و به کار بست.

نتیجه گیری:

هدف از این پژوهش تعریف اصل صحت و بیان نقش و جایگاه آن در عقود، قوانین و آرای قضایی بود که تلاش گردید در فرصت موجود ضمن ارایه تعاریفی از اصل مذکور و تقسیم بندی آن در دو مفهوم وضعی و تکلیفی به آن پرداخته شود، با توجه به مباحث مطروحه و بررسی های انجام یافته از این پژوهش درجه اهمیت اصل صحت در تأمین نفوذ قراردادها و رفع اختلاف اشخاص معلوم میشود، که نتایج حاصل شده از این پژوهش را می توان به شرح زیر خلاصه نمود:

۱- اصل صحت اصلی است که از فقه امامیه وارد حقوق ایران شده است زیرا قوانین هر کشور تحت تأثیر عرف و آداب و رسوم اجتماعی و قواعد آن است و ایران نیز مستثنی از این موضوع نبوده است.

۲- اصل صحت تنها اصل پذیرفته شده در حقوق ایران و فقه امامیه نیست بلکه در سایر مذاهب و حتی در قوانین سایر کشورهای جهان نیز اصلی شناخته شده است.

۳- در قانون ایران بارزترین ماده قانونی در راستای تبیین و تثبیت جایگاه اصل صحت ماده ۲۲۳ قانون مدنی است.

۴- اگر معامله ای واقع شود چه به صورت یکی از عقود معین یا به صورت عقد غیرمعین و عرفاً بتوان عنوان معامله را بر آن صدق نمود و هیچ نهی خاص و عامی نیز از طرف شارع بر آن معامله وارد نشده باشد و ضوابط، شرایط و قواعد عمومی در آن رعایت شده باشد آن معامله صحیح قلمداد می گردد.

۵- در صورتی که مخالفت عقد با قانون مورد تردید باشد، اصل بر صحت آن است و به بهانه امکان وجود این مخالفت نمی توان عقد را نادرست دانست.

۶- اصل صحت یکی از اصولی است که سابقه طولانی در فقه و حقوق داشته و این قدمت را می توان در آیات قرآن کریم نیز یافت. از آنجایی که قرآن کریم آیه «أَوْفُوا بِالْعُقُود» را بیان می نماید، مراد از این آیه این است که عمل مردم را باید حمل به صحت نمود.

۸- از آنجایی که این اصل بر مبنای عقل استوار است، عقلای عالم این اصل را به طور قطع پذیرفته و به آن ارج می نهند.

۹- درجایی که الفاظ عقد در عرف معانی گوناگون دارد عبارت باید حمل بر معانی شود که عقد در آن صورت درست است. مثلاً بیع قراردادی معوض است و فروش بدون ثمن فاسد است ولی هبه قراردادی رایگان می باشد و نیازی به عوض ندارد. حال اگر تردید شود که مفاد تراضی بیع بدون ثمن است و یا هبه می باشد، برابر اصل صحت باید آن را هبه دانست. نمونه های زیاد دیگری هم می توان ذکر کرد ولی برای آنکه اهمیت قضیه بیشتر معلوم گردد

به یکی از قراردادهای نوظهور (مستحدثه) به نام قرارداد بیمه اشاره می‌شود که جزء عقود معین ذکر نشده است و در کتب فقهی نیز به ندرت مورد بحث قرار گرفته است حال اگر چنین قراردادی را حمل بر صحت نکنیم واقعاً مشکلات عظیمی دامن جامعه را فرامی‌گیرد. امروزه اکثر کشورهای اسلامی مقدار قابل توجهی از احتیاجات روزانه و مواد غذایی خود (مثلاً گندم) را از کشورهای خارجی خریداری و وارد می‌کنند. هر بازرگانی مجبور به تهیه اعتبار از بانک است و بانک‌ها بدون پوشش بیمه، اعتباری در اختیار بازرگانان نمی‌گذارند. اگر بازرگان کالای خود را بیمه نکرده باشد، کالای او از زمان حمل تا تخلیه با خطرات گوناگون نظیر غرق شدن کشتی، رها شدن کالا از چنگال جرثقیل و متلاشی شدن آن، پرت شدن کانتینرها به هنگام طوفان در دریا از روی عرشه، سرقت و فاسد شدن کالا و وسایل نقلیه هوایی و دریایی و زمینی مواجه می‌باشد. حال اگر قرارداد بیمه را صحیح و نافذ ندانیم امکان حمل و نقل کالاها و حتی تهیه غذای مورد نیاز جامعه یک کشور مقدور نخواهد بود. مثال دیگر بیمه اتمومیل است که امروزه به یک وسیله نقلیه ضروری تبدیل شده است امروزه تصادفات زیادی به وقوع می‌پیوندد و جان و مال عده‌ای نیز در اثر تصادفات از بین می‌رود. سایر وسایل نقلیه هوایی و دریایی نیز وضع مشابهی دارند. خطر سقوط هواپیما و غرق شدن کشتی و از بین رفتن سرنشینان آن‌ها و اموال و اثاثیه ایشان همواره وجود دارد. عقل نیز حکم می‌کند که راهی برای حفظ مال و جان پیدا شود و یا میزان خسارت وارده را تقلیل نماید. قرارداد بیمه در چنین مواردی قسمت عمده‌ای از خسارت وارده را جبران می‌نماید و شرکت‌های بیمه مبالغ قابل توجهی به سانشده‌دیدگان و خانواده‌ی آن‌ها می‌پردازند. سیره‌ی عقلا نیز چنین قراردادی (قرارداد بیمه) را تأیید می‌نماید. حفظ مصالح عمومی و پیشگیری از اخلاص و هرج و مرج در جامعه نیز امری منطقی و عقلانی است، در فقه امامیه نیز عقل یکی از منابع حقوقی شمرده شده است. برای حل مشکل چنین قراردادی دلایل گوناگونی ارایه شده است. که از جمله آن‌ها اصل صحت یا اصاله الصحة می‌باشد که یکی از قواعد مربوط به احکام اسلامی است.

فهرست منابع

- ۱- اصول کافی، جلد ۲، باب التَّهْمَة، ص ۳۶۲، حدیث ۳، چاپ آخوند
- ۲- امام خمینی، الرسائل، ج ۱، ص ۳۲۴
- ۳- بجنوردی، سید محمد موسوی. قواعد فقهیه، نشر میعاد، چاپ دوم- ص ۹۴
- ۴- جعفری لنگرودی، محمدجعفر. مقدمه علم حقوق: ناشر گنج دانش، (۱۳۷۱)، ص ۳۶۶
- ۵- حائری، مسعود. «مبانی فقهی اصل آزادی قراردادها»، انتشارات کیهان، (۱۳۷۰)، ص ۱۸
- ۶- حسین، فریار. «اصل صحت» زیر نظر دکتر ابوالقاسم گرگی، نشریه مؤسسه حقوق تطبیقی،

- دانشگاه تهران، شماره ۶، ص ۱۶۱
- ۷- حسینی، سید محمدرضا. «قانون مدنی در رویه‌ی قضایی»، زیر نظر نصرالله قهرمانی، انتشارات مجد، (۱۳۷۹)، ص ۶۷
- ۸- شهیدی، مهدی. «اصول قراردادها و تعهدات»، تهران، انتشارات مجد، (۱۳۸۳)، چاپ هفتم، ص ۲۲۸
- ۹- شیخ انصاری محشی، فرایدُالْأُصُول: چاپ قم، ص ۴۱۶
- ۱۰- طباطبایی، سید محمدصادق، آرای، حمید. «مطالعه تطبیقی مفهوم اصل صحت در تفسیر قراردادها»، زمستان (۱۳۹۰)، شماره ۸۸
- ۱۱- عرفانی، توفیق. «قرارداد بیمه در حقوق اسلام و ایران»، انتشارات کیهان، (۱۳۷۱)، ص ۱۸۲
- ۱۲- عمید، حسین. فرهنگ لغت عمید: انتشارات امیرکبیر، چاپ سوم، جلد اول، ص ۲۱۷، (۱۳۷۴)
- ۱۳- قربانی، فرج‌اله. مجموعه کامل قوانین و مقررات اساسی - مدنی: انتشارات دانشور - چاپ یازدهم، (۱۳۷۵)
- ۱۴- کاتوزیان، ناصر. حقوق مدنی - قواعد عمومی قراردادها: تهران، شرکت سهامی انتشار، (۱۳۶۸)، چاپ هفتم، جلد دوم، صفحات ۳۷۳ تا ۳۷۵
- ۱۵- محقق داماد، سید مصطفی. قواعد فقه در بخش مدنی: تهران، نشر علوم اسلامی، (۱۳۸۶)، چاپ هفتم، ص ۲۲۸
- ۱۶- ناصرزاده، هوشنگ. قانون تجارت: چاپ نیل، (پاییز ۱۳۷۵)، چاپ هفتم، ص ۱۶۷
- ۱۷- نیک‌فر، مهدی. قانون مدنی در آرای دیوان کشور: سازمان انتشارات کیهان، (۱۳۷۰)، چاپ دوم، ص ۶۰

تأثیر عوامل فرهنگی - اجتماعی و سازمانی بر فساد مالی؛ مطالعه موردی کارکنان بانک‌ها و مؤسسات مالی استان خوزستان

سیدرضا پورغفاری^۱

فرهاد افشارنیا^۲

غلامحسین کرمی^۳

محمود رضا مهرورز^۴

سعید شریفی^۵

چکیده

پژوهش حاضر با هدف بررسی نقش عوامل فرهنگی - اجتماعی و سازمانی بر فساد مالی در بین کارکنان بانک‌ها و مؤسسات مالی در استان خوزستان به روش پیمایشی انجام گرفت. جامعه آماری پژوهش ۱۵۰۰۰ نفر از کارکنان مؤسسات مالی و کارشناسان موضوعی بود که از این میان با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی متناسب با حجم و از طریق فرمول نمونه‌گیری کوکران تعداد ۳۸۴ نفر به عنوان حجم نمونه انتخاب شدند. ابزار جمع‌آوری اطلاعات در بخش اول، مصاحبه از مدیران ارشد و در بخش دوم پرسشنامه بود. روایی ابزار پژوهش مورد تأیید متخصصان و پایایی آن از طریق ضریب آلفای کرونباخ و گاتمن به ترتیب برابر ۰/۸۷ و ۰/۸۶ برآورد گردید. نتایج حاکی از آن بود که میانگین میزان تأثیر عوامل سازمانی و فرهنگی - اجتماعی بر فساد مالی به ترتیب ۴/۰۹ و ۳/۹۸ بالاتر از حد متوسط بود. همچنین عوامل سازمانی با میانگین ۱/۶۲ نسبت به عوامل فرهنگی - اجتماعی سهم بیشتری در ایجاد و کنترل فساد داشتند. نتایج نشان از آن داشت که عناصر معطوف به فرهنگ سازمانی سهم بیشتری در ایجاد یا کنترل فساد اداری دارند. نتایج همچنین نشان داد بین نظرات پاسخ‌گویان در عوامل سازمانی برحسب میزان تحصیلات، سابقه شغلی و در عوامل فرهنگی - اجتماعی برحسب میزان تحصیلات و سابقه شغلی تفاوت معنی‌دار وجود داشت.

واژگان کلیدی: فساد - فساد مالی - فرهنگ - عوامل سازمانی - عوامل فرهنگی

۱. کارشناس ارشد مدیریت و معاون اداره کل بازرسی استان هرمزگان

۲. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی و رییس کل دادگستری استان خوزستان

۳. پژوهشگر مسایل جامعه‌شناسی و مدیرکل بازرسی استان خوزستان

۴. پژوهشگر مسایل حقوقی و مدیرکل بازرسی استان کردستان

۵. پژوهشگر و عضو باشگاه پژوهشگران جوان دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)

مقدمه

فساد را می‌توان در نوشته‌های ارسطو^۱ و بعد از آن سیسرون^۲ ردیابی کرد، ولی به‌طور علمی بهترین توصیف را موریس^۳ (۱۹۹۱) از فساد در قالب «استفاده نامشروع از قدرت عمومی به نفع منافع خصوصی^۴» داشته است. باین حال فساد را می‌توان به‌عنوان یک عمل مخفیانه و عمدتاً با حمایت قدرت که طی آن انتفاع کالا یا خدماتی به شخص یا گروه ثالث می‌رسد، شناخت (سنیو^۵، ۲۰۰۶). فساد مفهومی گسترده است که طیف وسیعی از رفتارها و فعالیت‌های غیرقانونی نامشروع، متقلبانه، غیراصولی و ناهنجار را شامل می‌شود، از نظر تاریخی، فساد در تمامی حوزه‌های سیاسی، اداری و بخش خصوصی وجود دارد، در واقع فساد عامل اصلی است که مانع رشد اقتصادی می‌شود، مشروعیت دولت را کاهش می‌دهد و بر ثبات سیاسی کشورها در طول زمان اثر می‌گذارد (میردال^۶، ۱۹۸۶). در میان انواع مختلف فسادهایی که آسیب‌های اجتماعی به بخش عمومی کشور وارد می‌آورند و تصمیمات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند فساد مالی و اداری اهمیت شایان توجهی دارد (همیلتون^۷، ۲۰۱۳). فساد مالی رویدادی پیچیده، چندبعدی، شایع و دارای علل و آثار چندگانه است. منشأ این امر عوامل مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی و اقتصادی است که هریک به تناسب اقتضائات زمانی بر شدت و نوع فساد مالی تأثیرگذار است. اگرچه فساد مالی در کشورهای در حال توسعه شدت بیشتری دارد (لوئیز و استوارت^۸، ۲۰۱۳) اما این بدان معنا نیست که در کشورهای توسعه‌یافته وجود ندارد، بررسی‌ها نشان داده است در روسیه در حدود ۶۰ درصد از افراد در تعاملات با یکدیگر و با پزشکان و معلمان پیشنهاد رشوه می‌کنند همچنین در حدود ۲۸ درصد از مراودات دولتی با پیشنهاد رشوه صورت گرفته است (چلوخین و هابر فیلد^۹، ۲۰۱۳).

جلوگیری از فساد مالی امروزه به‌عنوان یک مسئولیت اجتماعی سازمان‌ها^{۱۰} به‌حساب می‌آید؛ از این رو تنظیم مقررات مبتنی بر رعایت مسئولیت اجتماعی - اخلاقی در سازمان‌ها برای مبارزه با فساد یک اصل به‌شمار می‌رود (اوسوجی^{۱۱}، ۲۰۱۱). برای مطالعه و پیشگیری از

1-Aristotele

2-Cicero

3-Morris

4-Illegitimate use of public power to benefit a private interest

5-Senio

6-Myrdal

7-Alexander Hamilton

8-John M Luiz, Callum Stewart

9-Serguei Cheloukhine and M R Haberfeld

10-Corporate social responsibility

11-Onyeka Osuji

فساد اداری تلاش‌های زیادی صورت گرفته است. اما اولین گام، شناسایی علل و عوامل مؤثر و تعیین رابطه آن‌ها با عامل فساد اداری است. اگرچه به نظر می‌رسد که استفاده از فن‌آوری‌ها در سازمان‌های هزاره‌ی سوم می‌تواند عامل کاهش فساد باشد ولی بررسی‌ها خلاف این امر را نشان می‌دهد؛ چراکه فن‌آوری‌ها خود می‌توانند فرصت‌های ایجاد فساد اداری را بیشتر نماید (دانایی‌فرد، ۱۳۸۴). بر این اساس عواملی همچون عدم وجود یک چارچوب باثبات قانونی، عدم توسعه سازوکارهای دموکراتیک، تشویش افکار عمومی و جامعه‌ی مدنی، عملکرد ضعیف سیستم مالیاتی، عدم توسعه‌ی بازار و سیستم‌های مالی، خصوصی‌سازی ناقص شرکت‌های دولتی، بی‌ثباتی حکومت از طریق دستکاری قانونی توسط نخبگان سیاسی از عمده عوامل زمینه‌ساز فساد مالی است (گرودانیک و مارتینوویچ^۱، ۲۰۱۲). بررسی‌ها در ایران نشان داده است که عوامل متعددی بر فساد مالی در دستگاه‌های اجرایی مؤثر است. افزایش حقوق بخش دولتی، وضع مقررات و قوانین مؤثر، مطبوعات، آگاهی عمومی نسبت به مقررات و قوانین، سیستم‌های مالی و کارا، اصلاح ساختار اداری، عدم سیاسی کردن سیستم اداری، و خصوصی‌سازی می‌توانند در کنترل و جلوگیری از فساد اداری مؤثر باشند (خداداد حسینی و فرهادی‌نژاد، ۱۳۸۰). همچنین سرمایه‌های اجتماعی (خلفخانی، ۱۳۸۸)، ضعف سیستم مالیاتی (کریمی و همکاران، ۱۳۹۱)، عوامل کیفیت زندگی کاری (زاهدی و همکاران، ۱۳۸۸)، ادراک از عدالت سازمانی (سلیمی و پور عزت، ۱۳۸۹)، تعهد سازمانی، رضایت شغلی و تمکن مالی کارکنان (حقیقتیان، ۱۳۹۱) فرهنگ فردگرایی، فرهنگ مصرف‌گرایی، عوامل نابهنجاری اخلاقی (صادقی‌ده‌چشمه، ۱۳۹۱)، بر فساد اداری تأثیر گذاشته و از آن تأثیر می‌پذیرند. برخی پژوهش‌ها عوامل مؤثر بر فساد را در بعد سازمانی شامل نظام پرداخت، بستر کنترل و نظارت، ارتباطات، جرایم و قوانین فساد، گروه‌های غیررسمی، شفافیت، اطلاع‌رسانی و پاسخ‌گویی، قوانین و مقررات اداری و در بعد مدیریتی شامل ضعف مدیران در رهبری و هدایت، ضعف مدیران در نظارت و کنترل و ضعف مدیران در بسیج منابع و امکانات (عظیمی و همکاران، ۱۳۸۹) در ایران مطرح کردند. پژوهش‌های خارجی در زمینه‌ی فساد حاکی از آن بوده است کنترل داخلی و خارجی ناکافی نرخ و میزان مجازات (کارولین و بئاتریس و در^۲، ۱۹۹۷) قدرت مازاد، فاصله بین کارکنان و مدیران (فوکو^۳، ۲۰۰۹) کیفیت نهادهای دموکراتیک (وآسلکسن^۴، ۲۰۰۷) عدم وجود حکمرانی مردم‌سالار (کافمن^۵

1-Velinka Grozdanić and Igor Martinović

2-Carolin & Beatriswedr

3-Fokuoh

4-Aslaksen

5-Kaufman

و همکاران، ۲۰۰۷) رفاه اجتماعی و فرهنگ فردگرایی (موتاسکو^۱، ۲۰۱۰) باورهای مدیران (لیس سوت^۲، ۲۰۱۲) فرهنگ جمع گرایی (قومیتی) (ژنگ و همکاران^۳، ۲۰۱۳) پاسخ گوئی و شفافیت (والتون و دیکس^۴، ۲۰۱۳) و اعتماد اجتماعی (لوپز و سانتوس^۵، ۲۰۱۳) از جمله عوامل مؤثر در فساد اداری بودند. نمی توان انکار کرد که پیامدهای فساد اداری در قالب معضلات و ناهنجاری هایی همچون سوءاستفاده از موقعیت های شغلی، ارتشا و اختلاس، کلاهبرداری، پارتی بازی، بی عدالتی، باج خواهی، ایجاد نارضایتی برای ارباب رجوع (ذی نفع ها)، سرقت اموال و دارایی های سازمان، فروش اطلاعات محرمانه سازمان به دیگران و نظایر آن به صورت فردی، گروهی و سازمان یافته پدیدار می گردد. بر این اساس نمی توان انتظار داشت نظام اداری آمیخته با فساد مالی ابزار مدیریتی مناسبی برای توسعه ی پایدار در مسیر تحقق چشم انداز ۱۴۰۴ باشد؛ همچنین نمی توان از سازمان های آمیخته با فساد انتظار بهره وری و حضور در محیط رقابتی داشت؛ اگرچه سازمان ها امروزه با استفاده از ابزارهایی چون منشور اخلاقی، تقویت آموزه های دینی و افزایش نظارت های سازمانی در تلاش اند تا بر مهار فساد سازمانی فائق آیند، اما در تحقق این هدف چندان موفق نبوده اند. به نظر می رسد یکی از مهم ترین دلایل عدم تحقق در کنترل فساد، ناتوانی در شناسایی عوامل مؤثر بر فساد باشد. سؤال اینجاست که آیا افزایش هزینه های کنترل فساد که عمدتاً از طریق به کارگیری فن آوری، ایجاد قوانین جدید و تشدید مجازات صورت می گیرد می تواند عاملی اساسی در کنترل فساد باشد یا خود به ابزاری برای ایجاد فساد بدل می گردد. با این وجود به نظر می رسد مهم ترین گام در کنترل و مهار فساد اداری شناسایی عوامل تأثیرگذار از دو دیدگاه مدیران و کارمندان مرتبط با مسایل سازمانی است. چراکه عمدتاً شناسایی عوامل فساد سازمانی به صورت پیش فرض یا کلیشه ای صورت گرفته و تحقیقات علمی در این زمینه از فراوانی زیادی برخوردار نبوده اند؛ اینکه چه عواملی بر فساد سازمانی از منظر افرادی که با این پدیده مواجه اند، مؤثر است و هر یک تا چه اندازه سهم در ایجاد فساد دارد، می تواند عاملی اساسی در برنامه ریزی های کنترل فساد سازمانی باشد.

فرض پژوهش حاضر بر این است که سهم عوامل فرهنگی و اجتماعی به ویژه در فضای سازمانی در ایجاد فساد مالی اهمیت زیادی دارد؛ از این رو تأکید بر دو بخش عوامل سازمانی و فرهنگی - اجتماعی به طور همزمان می تواند دید جامع تری نسبت به این مسأله به دست دهد. رتبه بندی این عوامل می تواند مدیران سازمانی و نهادهای نظارتی را در عارضه یابی

1-Mihai Ioan Mutascu

2-Mari Liis Sööt

3-Xiaolan Zheng et al

4-Walton, Grant and Dix, Sarah

5-José Atilano Pena López and José Manuel Sánchez Santos

عوامل مؤثر بر فساد اداری یاری نمایند همچنین می‌توانند با تأکید بر نقاط شناسایی شده و هدایت تمرکز در کاهش عوامل زمینه‌ساز فساد نقش قابل تأملی داشته باشند. نتایج این پژوهش می‌تواند در کلیه سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی مورد استفاده قرار گیرد و مبنایی برای برنامه‌ریزی کنترل فساد در دستگاه‌های نظارتی باشد. بر این اساس دستگاه‌های نظارتی و اجرایی با همکاری توأمان، زمینه‌ی تدوین الزامات حقوقی و قانونی مورد نیاز، امکانات فنی و زیربنایی کنترل فساد مالی را با تأکید بر عوامل شناسایی شده صورت می‌دهند. این امر می‌تواند از طریق ایجاد بسترهای لازم توسط مسئولین اجرایی دستگاه‌ها، فضای مناسبی باهدف کاهش فساد سازمانی فراهم آورد. بر این اساس تحقیق حاضر درصدد است تا با شناسایی این عوامل سهم هر یک را در ایجاد فساد مالی مشخص نماید.

سوالات پژوهش

۱. عوامل سازمانی تا چه میزان بر فساد مالی در مؤسسات مالی اعتباری و بانک‌ها نقش دارند؟
۲. عوامل فرهنگی و اجتماعی مؤثر بر فساد مالی تا چه میزان در مؤسسات مالی - اعتباری و بانک‌ها نقش دارند؟
۳. رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر فساد مالی در مؤسسات مالی - اعتباری و بانک‌ها چگونه است؟
۴. آیا تفاوت در عوامل جمعیت‌شناختی در نظر پاسخ‌گویان بر عوامل مؤثر بر فساد اداری در مؤسسات مالی اعتباری و بانک‌ها تفاوت ایجاد می‌کند؟

روش پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر روش تحقیق، توصیفی از نوع پیمایشی است. برای گردآوری اطلاعات در بخش اول از سند پژوهی، مطالعات مبتنی بر اسناد و اطلاعات کتابخانه‌ای از طریق مراجعه به کتاب‌ها و تحقیقات موجود در این زمینه استفاده شده است. در بخش دوم از پرسشنامه مبتنی بر مصاحبه با مدیران ارشد و صاحب‌نظران موضوعی در حوزه‌ی مسایل مالی در استان خوزستان استفاده شد. جامعه‌ی آماری پژوهش شامل ۱۵۰۰۰ نفر از کارکنان، مدیران، صاحب‌نظران و کارشناسان موضوعی دستگاه‌های اجرایی بود که از طریق فرمول تعیین حجم نمونه تعداد ۳۸۶ نفر به‌عنوان حجم نمونه محاسبه و پرسشنامه توزیع شده و با نرخ بازگشت ۹۹ درصد جمع‌آوری شد. در پژوهش حاضر عوامل سازمانی و عوامل فرهنگی - اجتماعی به‌عنوان متغیر مستقل و فساد مالی نیز متغیر وابسته می‌باشد که شاخص‌های مربوط به آن‌ها در جدول ۱ نشان داده شده است.

یافته‌های تحقیق

در این قسمت به تجزیه و تحلیل داده‌های پژوهش با استفاده از نرم‌افزار SPSS پرداخته شده است.

جدول ۱- دسته‌بندی عوامل مؤثر بر فساد اداری در دو سطح سازمانی و فرهنگی-اجتماعی

نوع عوامل	گروه‌ها	میانگین	انحراف از معیار
عوامل سازمانی	عدم برخورد به‌موقع با عوامل فساد	۴,۶۵	۰,۷۵۱
	اعمال نفوذ دستگاه‌های مختلف در استخدام افراد غیر اصلح	۴,۲۱	۰,۸۲۵
	بی‌توجهی به نظر کارشناسان مجرب	۴,۳۳	۰,۷۹۱
	عدم تناسب بین افزایش حقوق کارمندان با وضعیت اقتصادی جامعه	۴,۲۹	۰,۸۲۸
	تفاوت فاحش حقوق کارمندان در دستگاه‌های اجرایی	۴,۲۷	۰,۸۵۲
	وجود جو قانون‌شکنی	۴,۱۲	۰,۸۹۹
	عدم تناسب بین جرم و مجازات	۳,۹۷	۰,۸۶۱
	زمان‌بر بودن فرآیند رسیدگی به جرم	۴,۰۸	۰,۹۰۶
	وجود امنیت شغلی برای فرد خطاکار	۴,۰۴	۰,۸۸۷
	نقص در قوانین و بخشنامه‌ها	۳,۹۷	۰,۹۲۳
	اعمال نفوذ دستگاه‌های مختلف در برگشت به کار افراد متخلف	۴,۱۰	۰,۹۰۰
	ضعف در نظام پاداش و تشویق	۴,۱۴	۰,۸۴۲
	عدم صلاحیت و ناتوانی مسئولین تصمیم‌گیر	۴,۱۳	۰,۹۷۴
	عدم صلاحیت مسئولین مجری	۴,۰۷	۱,۰۰۵
	عدم اطلاع‌رسانی قطعی از مراجع مسئول در برخورد با جرایم مالی	۴,۰۴	۰,۹۴۷
	استعفا نکردن مسئولین رده بالا در هنگام تخلف زیردستان	۳,۸۳	۱,۱۵۵
	ضعف در نظارت دستگاه‌های ناظر	۴,۲۲	۰,۷۲۸
	وضعیت نابسامان اقتصادی کارکنان	۴,۰۸	۰,۸۶۶
	عدم نگرانی فرد نسبت به عواقب انجام تخلف اداری	۳,۹۶	۰,۹۱۳
	اطلاع‌رسانی نکردن در خصوص مجازات متخلف در فضای اداری	۴,۰۴	۰,۹۴۸
	دنبال مقصر بودن (به‌جای رفع ریشه‌ها و ضعف‌های بنیادین)	۴,۰۳	۰,۹۴۶
	احساس عدالت سازمانی پایین کارمندان از سازمان	۳,۸۵	۰,۸۹۲
	عدم حمایت از مدیران و کارمندان شایسته	۴,۲۸	۰,۸۰۳
	اعلام نکردن آمارهای تخلف در هر سازمان در هر سال	۳,۸۸	۰,۹۱۸
	شکسته شدن قبح رشوه دادن و گرفتن (برای رسیدن به حق باید رشوه داد)	۴,۱۸	۰,۸۷۲
	تأثیر تخلف مسئولین بر کارکنان آن‌ها	۳,۹۸	۰,۹۲۴
	محدود شدن کار فرهنگی به آمار برگزاری نماز و همایش	۴,۰۲	۰,۹۷۹
	افزایش تمایل به گزارش کمی به مافوق (آمار صوری)	۳,۹۰	۰,۹۱۸
	بی‌توجهی به جابه‌جایی به‌موقع کارکنان مالی	۴,۰۰	۰,۹۰۳
	افزایش تمایل مسئولین به کتمان تخلف اداری	۴,۰۱	۰,۹۶۵
	ضعف رسانه‌ها در بازتاب واقعیت‌ها نسبت به فساد	۳,۹۷	۰,۸۵۸
	فردگرا شدن جامعه (آموزش فردگرایی مبتنی بر منافع از کودکی به فرزندان)	۳,۶۴	۰,۹۶۵
	سست شدن پایبندی به اعتقادات دینی	۴,۳۵	۰,۷۹۷

۱,۱۴۸	۳,۶۴	بالا بودن سطح توقعات خانواده
۸۶۷	۴,۰۶	زیاد شدن فاصله طبقات اقتصادی در جامعه
۱,۰۴۲	۳,۹۲	پایین بودن هزینه‌های اجتماعی فساد در جامعه
۹۱۶	۴,۰۸	ارزش شدن اهداف مادی (هدف وسیله را توجیه می‌کند)
۹۰۹	۳,۸۸	انجام خلاف به عنوان یک حق برای متخلف (از این راه حق را می‌گیرم)
۷۴۶	۴,۳۳	حاکم شدن رابطه به جای ضابطه در محیط‌های اداری
۹۵۱	۳,۸۸	ضعف در آگاهی‌های عمومی نسبت به فساد و مصادیق آن
۱,۰۰۰	۳,۷۸	ترجیح مصالح سازمانی بر منافع اجتماعی از سوی مسئولین
۹۴۲	۴,۰۱	حاکم بودن فضای مج‌گیری به جای ایجاد جو خودکنترلی
۹۷۶	۴,۰۵	عدم توجه به آموزش‌های دینی و اخلاقی
۸۲۴	۴,۲۷	رشد فرهنگ تظاهر و ریاکاری در جامعه
۹۲۶	۳,۹۵	حاکم شدن جو رقابت ناسالم (چشم و هم‌چشمی) در جامعه
۹۱۸	۳,۹۹	پایین بودن سرمایه اجتماعی (اعتماد، مشارکت و...)
۹۴۳	۳,۹۶	عدم اطلاع‌رسانی به عموم در خصوص انواع جرایم و مجازات آن‌ها

یافته‌های جدول فوق نشان می‌دهد گویه‌های عدم برخورد به موقع با عوامل فساد در بعد سازمانی و سست شدن پایبندی به اعتقادات دینی در بعد فرهنگی و اجتماعی بالاترین میانگین را در بین عوامل تأثیرگذار بر فساد سازمانی داشته‌اند.

در پاسخ به این سؤال که تا چه میزان عوامل سازمانی بر فساد مالی در مؤسسات مالی - اعتباری و بانک‌ها نقش دارد؟ جدول ۲ نشان‌دهنده مقایسه میانگین نمره میزان تأثیر عوامل سازمانی بر فساد مالی است.

جدول ۲- مقایسه میانگین نمره میزان تأثیر عوامل سازمانی بر فساد مالی با میانگین فرضی ۲/۵

مؤلفه	میانگین	انحراف معیار	انحراف از میانگین	t	درجه آزادی	سطح معناداری
عوامل سازمانی	۴/۰۹	۰/۴۷	۰/۰۲۴	۴۴/۶۹۲	۳۸۳	۰/۰۰۱

براساس یافته‌های جدول ۲ میانگین نمره میزان تأثیر عوامل سازمانی بر فساد مالی ۴/۰۹ است. بنابراین نمره میزان تأثیر عوامل سازمانی بر فساد مالی، بیشتر از سطح متوسط می‌باشد.

در پاسخ به این سؤال که تا چه میزان عوامل فرهنگی و اجتماعی مؤثر بر فساد مالی در مؤسسات مالی - اعتباری و بانک‌ها نقش دارد؟ جدول ۳ نشان‌دهنده مقایسه میانگین نمره میزان تأثیر عوامل فرهنگی - اجتماعی بر فساد مالی است.

جدول ۳- مقایسه میانگین نمره میزان تأثیر عوامل فرهنگی - اجتماعی
بر فساد مالی با میانگین فرضی ۲/۵

مؤلفه	میانگین	انحراف معیار	انحراف از میانگین	t	درجه آزادی	سطح معناداری
عوامل فرهنگی - اجتماعی	۳/۹۸	۰/۵۸	۰/۰۲۹	۳۲/۹۱۴	۲۸۳	۰/۰۰۱

بر اساس یافته‌های جدول ۳ میانگین نمره‌ی میزان تأثیر عوامل فرهنگی - اجتماعی بر فساد مالی ۳/۹۸ می‌باشد. بنابراین نمره‌ی میزان تأثیر عوامل فرهنگی - اجتماعی بر فساد مالی، بیشتر از سطح متوسط می‌باشد.

در نتیجه یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که عوامل فرهنگی - اجتماعی و عوامل سازمانی بر فساد مالی در مؤسسات مالی اعتباری و بانک‌ها تأثیر معناداری دارد و این نشان‌دهنده یک رابطه مثبت بین متغیرهای فوق می‌باشد.

برای پاسخ به این سؤال که رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر فساد مالی در مؤسسات مالی - اعتباری و بانک‌ها چگونه است؟ آزمون فریدمن به منظور رتبه‌بندی مؤلفه‌ها استفاده شد. که نتایج این رتبه‌بندی در جداول ۴ و ۵ آمده است.

جدول ۴- میانگین رتبه‌بندی در عوامل مؤثر بر فساد مالی

مؤلفه‌ها	میانگین رتبه‌بندی در عوامل مؤثر بر فساد مالی
سازمانی	۱/۶۲
فرهنگی - اجتماعی	۱/۳۸

نتایج جدول ۴ میانگین رتبه‌بندی ابعاد را نشان می‌دهد عوامل سازمانی بالاترین رتبه و عوامل فرهنگی - اجتماعی پایین‌ترین رتبه را به خود اختصاص داده است.

جدول ۵- آزمون فریدمن

تعداد	۳۸۴
مقدار خی دو	۲۲/۲۷۴
درجه آزادی	۱
سطح معناداری	۰/۰۰۱

نتایج جدول ۵ نشان می‌دهند که نتایج حاصل بین مجموعه رتبه‌های دو گانه‌ی عوامل مؤثر بر فساد مالی در سطح $p < 0/01$ معنی‌دار است (مقدار χ^2 دو ۲۲/۲۷۴). لذا سؤال تحقیق مبنی بر این که تفاوت معنی‌داری بین مجموعه نمرات در دو گانه‌ی عوامل مؤثر بر فساد مالی وجود دارد، تأیید می‌گردد.

جدول ۶- تحلیل واریانس متغیری عوامل سازمانی و فرهنگی- اجتماعی با توجه به

متغیرهای دموگرافیک (جنس، وضعیت تأهل، سن، میزان تحصیلات، سابقه‌ی شغلی، نظارت فعلی و معرفی کردن مجرمین اقتصادی)

منبع	متغیر	مجموع مجذورات	درجه آزادی	میانگین مجذورات	F	سطح معنی‌داری
جنسیت	سازمانی	۰/۰۷۴	۱	۰/۰۷۴	۰/۳۶۹	۰/۵۴۴
	فرهنگی- اجتماعی	۰/۲۷۰	۱	۰/۲۷۰	۰/۹۲۴	۰/۳۳۷
وضعیت تأهل	سازمانی	۰/۲۳۴	۱	۰/۲۳۴	۱/۱۶۲	۰/۲۸۲
	فرهنگی- اجتماعی	۰/۰۱۷	۱	۰/۰۱۷	۰/۰۵۷	۰/۸۱۲
سن	سازمانی	۱/۴۶۱	۳	۰/۴۸۷	۲/۴۲۴	۰/۰۶۶
	فرهنگی- اجتماعی	۲/۳۱۱	۳	۰/۷۷۰	۲/۶۳۳	۰/۰۵۱
میزان تحصیلات	سازمانی	۳/۵۵۲	۴	۰/۸۸۸	۴/۴۲۰	۰/۰۰۲
	فرهنگی- اجتماعی	۳/۷۸۳	۴	۰/۹۴۶	۳/۲۳۲	۰/۰۱۳
سابقه‌ی شغلی	سازمانی	۶/۳۵۲	۵	۱/۲۷۰	۶/۳۲۳	۰/۰۰۱
	فرهنگی- اجتماعی	۱۱/۶۷۴	۵	۲/۳۳۵	۷/۹۷۹	۰/۰۰۱
نظارت فعلی	سازمانی	۰/۰۳۸	۱	۰/۰۳۸	۰/۱۹۰	۰/۶۶۴
	فرهنگی- اجتماعی	۰/۵۰۲	۱	۰/۵۰۲	۱/۷۱۴	۰/۱۹۱
معرفی کردن مجرمین اقتصادی	سازمانی	۰/۹۱۸	۱	۰/۹۱۸	۴/۵۷۰	۰/۰۳۳
	فرهنگی- اجتماعی	۱/۰۴۷	۱	۱/۰۴۷	۳/۵۷۷	۰/۰۵۹

نتایج مندرج در جدول ۶ نشان می‌دهد که بین نمرات عوامل سازمانی برحسب میزان تحصیلات، سابقه‌ی شغلی و معرفی کردن مجرمین اقتصادی و عوامل فرهنگی- اجتماعی برحسب میزان تحصیلات و سابقه‌ی شغلی تفاوت معنی‌دار وجود دارد. آزمون‌های تعقیبی ارایه‌شده در جداول ۷ تا ۱۱ تفاوت بین گروه‌ها را نشان می‌دهد.

جدول ۷- آزمون زوجی مقایسه میانگین عوامل سازمانی بر حسب میزان تحصیلات

میزان تحصیلات	تفاوت میانگین	سطح معنی داری
دپلم (۳/۹۷) ← فوق دپلم (۴/۲۶)	-۰/۲۸۹	۰/۰۰۱
دپلم (۳/۹۷) ← لیسانس (۴/۱۱)	-۰/۱۵۵	۰/۰۱۰
فوق دپلم (۴/۲۶) ← لیسانس (۴/۱۱)	۰/۱۳۴	۰/۰۴۴
فوق دپلم (۴/۲۶) ← فوق لیسانس (۳/۸۰)	۰/۴۵۸	۰/۰۰۱
لیسانس (۴/۱۱) ← فوق لیسانس (۳/۸۰)	۰/۳۲۴	۰/۰۰۱

جدول ۸- آزمون زوجی مقایسه میانگین عوامل فرهنگی-اجتماعی بر حسب میزان تحصیلات

میزان تحصیلات	تفاوت میانگین	سطح معنی داری
دپلم (۳/۸۶) ← فوق دپلم (۴/۲۰)	-۰/۳۳۱	۰/۰۰۱
دپلم (۳/۸۶) ← لیسانس (۴/۰۰)	-۰/۱۷۱	۰/۰۱۸
دپلم (۳/۸۶) ← فوق لیسانس (۳/۶۰)	۰/۲۵۳	۰/۰۲۴
فوق دپلم (۴/۲۰) ← لیسانس (۴/۰۰)	۰/۱۶۰	۰/۰۴۵
فوق دپلم (۴/۲۰) ← فوق لیسانس (۳/۶۰)	۰/۱۱۷	۰/۰۰۱
فوق دپلم (۲۹/۸۷) ← دکتری و بالاتر (۲۷/۴۰)	۰/۶۶۴	۰/۰۱۸
لیسانس (۲۹/۸۷) ← فوق لیسانس (۲۷/۴۰)	۰/۴۲۵	۰/۰۰۱

جدول ۹- آزمون زوجی مقایسه میانگین عوامل سازمانی بر حسب سابقه شغلی

سابقه شغلی	تفاوت میانگین	سطح معنی داری
کمتر از ۵ سال (۴/۱۶) ← ۲۱ تا ۲۵ سال (۳/۹۲)	۰/۲۶۵	۰/۰۰۷
۵ تا ۱۰ سال (۴/۱۲) ← ۱۶ تا ۲۰ سال (۴/۳۵)	-۰/۲۴۵	۰/۰۰۵
۵ تا ۱۰ سال (۴/۱۲) ← ۲۱ تا ۲۵ سال (۳/۹۲)	۰/۲۰۱	۰/۰۰۵
۱۱ تا ۱۵ سال (۴/۰۰) ← ۱۶ تا ۲۰ سال (۴/۳۵)	-۰/۲۶۵	۰/۰۰۸
۱۱ تا ۱۵ سال (۴/۰۰) ← ۲۱ تا ۲۵ سال (۳/۹۲)	۰/۱۸۱	۰/۰۳۷
۱۶ تا ۲۰ سال (۴/۳۵) ← ۲۱ تا ۲۵ سال (۳/۹۲)	۰/۴۴۷	۰/۰۰۱
۱۶ تا ۲۰ سال (۴/۳۵) ← بالاتر از ۲۵ سال (۴/۱۵)	۰/۲۲۳	۰/۰۰۷
۲۱ تا ۲۵ سال (۳/۹۲) ← بالاتر از ۲۵ سال (۴/۱۵)	۰/۲۲۳	۰/۰۰۱

جدول ۱۰- آزمون زوجی مقایسه میانگین عوامل فرهنگی- اجتماعی بر حسب سابقه شغلی

سابقه شغلی	تفاوت میانگین	سطح معنی داری
کمتر از ۵ سال (۴/۰۶) ← ۲۱ تا ۲۵ سال (۳/۷۳)	۰/۳۵۸	۰/۰۰۳
۵ تا ۱۰ سال (۴/۰۴) ← ۱۶ تا ۲۰ سال (۴/۲۸)	-۰/۲۶۲	۰/۰۱۲
۵ تا ۱۰ سال (۴/۰۴) ← ۲۱ تا ۲۵ سال (۳/۷۳)	۰/۳۱۷	۰/۰۰۱
۱۱ تا ۱۵ سال (۳/۸۰) ← ۱۶ تا ۲۰ سال (۴/۲۸)	-۰/۴۲۲	۰/۰۰۱
۱۱ تا ۱۵ سال (۳/۸۰) ← بالاتر از ۲۵ سال (۴/۱۶)	-۰/۲۷۳	۰/۰۱۳
۱۶ تا ۲۰ سال (۴/۲۸) ← ۲۱ تا ۲۵ سال (۳/۷۳)	۰/۵۸۰	۰/۰۰۱
۱۶ تا ۲۰ سال (۴/۲۸) ← بالاتر از ۲۵ سال (۴/۱۶)	۰/۲۲۳	۰/۰۰۷
۲۱ تا ۲۵ سال (۳/۷۳) ← بالاتر از ۲۵ سال (۴/۱۶)	-۰/۴۳۰	۰/۰۰۱

جدول ۱۱- آزمون زوجی مقایسه میانگین عوامل سازمانی بر حسب معرفی مجرمین اقتصادی

موافق	تفاوت میانگین	سطح معنی داری
بلی (۴/۱۷) ← خیر (۴/۰۳)	۰/۱۴۶	۰/۰۳۳

بحث و نتیجه گیری

نتایج این پژوهش نشان داد که می توان عوامل مؤثر بر فساد را در یک سازمان را به دو سطح کلی سازمانی و فرهنگی- اجتماعی دسته بندی نمود؛ عوامل سازمانی در قلمرو سازمان و عوامل اجتماعی در حوزه اجتماع و بیرون از سازمان بر فساد تأثیر می گذارد. از آنجایی که اکثر این عوامل فرهنگی هستند. می توان سهم عوامل فرهنگی را در ایجاد فساد سازمانی بیش از سایر عناصر دانست. با این وجود نتایج پژوهش نشان از آن داشت که سهم عوامل سازمانی از عوامل فرهنگی و اجتماعی در کنترل یا ایجاد فساد بیشتر است. ماهیت عمده ی عوامل معطوف به سازمان نشان می دهد که عمده ی این عوامل نیز بار فرهنگی دارند. بر این اساس می توان نقش عوامل فرهنگی را در ایجاد فساد در سازمان ها بیشتر از سایر عوامل دانست. از این رو توجه به فرهنگ سازمانی یک عامل بسیار مهم و اساسی در ایجاد یا کنترل فساد از اهمیت بیشتری در مقابل سایر عوامل همچون ساختار، فن آوری و... برخوردار است. این مهم (فرهنگ سازمانی) در الگوی اقتصاد مقاومتی نیز به چشم می خورد، به نحوی که در بند

بیست سیاست‌های اقتصاد مقاومتی نیز در بیان کامل‌تر با عنوان فرهنگ جهادی بر آن تأکید شده است.

برای دستیابی به یک فرهنگ مطلوب، مهم‌ترین و اساسی‌ترین نقش را مدیران کلان و عالی سازمان بر عهده دارند. شناسایی فرهنگ‌سازمانی، درک متغیرها و عوامل تأثیرگذار بر آن و همچنین سهم هر یک از آن‌ها در کیفیت فرهنگ‌سازمانی عامل مهمی در تغییر فرهنگ در سازمان به شمار می‌رود. فاصله‌ی قدرت در یک سازمان، توجه به عدالت سازمانی ادراک شده توسط کارکنان و همچنین کنترل شایعات از جمله عوامل مهمی است که از طریق فرهنگ‌سازمانی می‌تواند در زمینه‌سازی برای فساد سازمانی نقش ایفا کند. با توجه به یافته‌های پژوهش پیشنهاد می‌شود مؤسسات مالی و اعتباری در درجه‌ی نخست، برخورد به‌موقع و قاطع با عوامل زمینه‌ساز فساد در سازمان داشته باشند. این امر از طریق ایجاد سازوکار نظارتی انسانی و همچنین نظر کارشناسان مجرب صورت می‌گیرد. بی‌توجهی به نظرات کارشناسان و اتکا به مصالح و منافع سازمانی می‌تواند نقش مهمی در ایجاد فساد سازمانی داشته باشد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود کانون کارشناسانی از میان افراد متخصص و متعهد در هر سازمان تشکیل شده و نظرات کارشناسی آن‌ها از طریق سازوکارهای علمی ملاک عمل قرار گیرد. همچنین پیشنهاد می‌شود سازمان‌ها به جابه‌جایی به‌موقع کارکنان مالی توجه بیشتری داشته باشند. اتکا به نظرات‌های انسانی، خودارزیابی‌ها و دیگر ارزیابی‌های مبتنی بر ارتباط فرد با همکاران، مافوق و زیردستان می‌تواند در این زمینه مؤثر باشد. از آنجا که سست شدن پابندی به اعتقادات دینی یکی از آسیب‌های اجتماعی است که بدنه‌ی سازمان‌ها را نیز متأثر از خود کرده است، پیشنهاد می‌شود در گزینش و انتخاب افراد به مصادیق الگوهای رفتار دینی که تناسب زمانی و مکانی دارد مد نظر قرار گیرد. همچنین پیشنهاد می‌شود از طریق برگزاری کلاس‌های اخلاق و آموزش روابط فرد-سازمان بر مبنای آموزه‌های اسلامی اهتمام بیشتری گردد.

فهرست منابع

۱. اصغرپور، حسین؛ سلمانی، بهزاد؛ فشاری، مجید و دهقانی، علی. (۱۳۹۰)، تأثیر فساد اداری بر نرخ پس‌انداز ناخالص ملی کشورهای منطقه MENA (رهیافت داده‌های تابلویی پویا)، تحقیقات مدل‌سازی، شماره ۳، صص ۹۹-۱۲۱.
۲. تقوی، مهدی؛ نیکومرام، هاشم و طوطیان، صدیقه. (۱۳۸۹)، ارتباط بین فساد اداری و رشد اقتصادی، رسالت مدیریت دولتی، شماره ۳، صص ۸۱-۱۱۲.
۳. تقوی، مهدی؛ نیکومرام، هاشم؛ غفاری، فرهاد و طوطیان، صدیقه. (۱۳۹۰)، رابطه فساد اداری و رشد اقتصادی در کشورهای عضو اپک، پژوهشگر، شماره ۲۱، صص ۸۸-۱۰۳.

۴. حقیقتیان، منصور؛ کریمی‌زاده اردکانی، سمیه و نظری، جواد. (۱۳۹۱)، بررسی برخی عوامل اجتماعی مؤثر بر فساد اداری (مطالعه موردی: سازمان‌های اداری شهر یزد) جامعه‌شناسی کاربردی (مجله پژوهشی علوم انسانی دانشگاه اصفهان)، شماره ۴۸، ۱۲۵-۱۴۲.
۵. خلف‌خانی، مهدی. (۱۳۸۸)، بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی و فساد اداری، راهبرد ویژه بررسی‌های فرهنگی و اجتماعی، شماره ۵۳، صص ۳۹-۵۵.
۶. دانایی‌فردحسن. (۱۳۸۴)، استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟، مدرس علوم انسانی، شماره ۳۹، ۱۰۱-۱۱۸.
۷. رهنوردآهن، فرج‌اله؛ طاهرپور کلاتری، حبیب‌اله و رشیدی، اعظم. (۱۳۸۹)، شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی، پژوهش‌نامه مدیریت اجرایی، شماره ۱۰، صص ۳۵-۵۲.
۸. زاهدی، شمس‌السادات؛ محمدنبی، سینا و شهبازی، مهدی. (۱۳۸۸)، بررسی عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری (مطالعه موردی در شهرداری تهران)، مدیریت فرهنگ سازمانی، شماره ۲۰، صص ۲۹-۵۵.
۹. سلیمی، غلامرضا و پورعزت علی‌اصغر. (۱۳۸۹)، بررسی تأثیر رابطه ادراک بی‌عدالتی در سازمان بر گسترش میل به فساد اداری، اندیشه مدیریت راهبردی، شماره ۷، صص ۱۳۱-۱۵۹.
۱۰. شفيعی، نوذر و نوایی، فرهاد. (۱۳۸۹)، فساد درون‌سازمانی ایران در پرتو شخصیت اقتدارگرا و ساخت پاتریمونالیسم سنتی وایلیاتی جامعه، تحقیقات سیاسی و بین‌المللی، شماره ۱، صص ۱-۲۶.
۱۱. خداداد حسینی، سیدحمید و فرهادی‌نژاد، محسن. (۱۳۸۰)، بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن مدرس علوم انسانی، شماره ۱۸، صص ۳۷-۵۴.
۱۲. علی‌زاده‌ثانی، محسن و فانی، علی‌اصغر. (۱۳۸۶)، تأثیر فساد اداری بر توسعه انسانی جوامع، اخلاق در علوم و فناوری، شماره ۲، صص ۱۷-۲۴.
۱۳. عظیمی، حسین؛ عطاfer، علی و شائمی‌برزکی، علی. (۱۳۸۹)، بررسی عوامل مدیریتی و سازمانی مؤثر بر فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی مراکز استان‌های اصفهان و زنجان، اندیشه مدیریت راهبردی، شماره ۸، صص ۱۲۹-۱۴۷.
۱۴. کریمی‌پتانلار، سعید؛ جعفری‌صمیمی، احمد و رضایی‌روشن، اختر. (۱۳۹۱)، اثر فسادمالی بر درآمد‌های مالیاتی: مطالعه موردی کشورهای منتخب در حال توسعه، سیاست‌های اقتصادی (نامه مفید) شماره ۱۸، صص ۱۵۱-۱۷۲.

15. Balci, Ali; Ozdemir, Murat; Apaydin, Cigdem.& Ozen, Fatmanur. (2013). The relationship of organizational corruption with organization-

al culture, attitude towards work and work ethics: a search on Turkish high school teachers, *Asia Pacific Education Review*, Volume 13, Issue 1, pp 137-146.

16. Campbell, Jamie-Lee.& Goritz, Anja S. (2013). Culture Corrupts! A Qualitative Study of Organizational Culture in Corrupt Organizations, - *Journal of Business Ethics*.

17. Hamilton, Alexander. (2013). Small is beautiful, at least in high-income democracies: the distribution of policy-making responsibility, electoral accountability, and incentives for rent extraction, *World Bank*.

18. Lopez, José; Atilano, Pena; Santos, José.& Manuel, Sánchez. (2013). Does Corruption Have Social Roots? The Role of Culture and Social Capital, *Journal of Business Ethics*.

19. Morris, S.D. (1991). *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*. University of Alabama Press, Tuscaloosa.

20. Mutascu Mihai, Ioan. (2010). Corruption, Social Welfare, Culture and Religion in European Union 27, *Transition Studies Review*, Volume 16, Issue 4, pp 908-917.

21. Seleim, Ahmed.&Bontis, Nick. (2009). The relationship between culture and corruption: a cross-national study, *Journal of Intellectual Capital*, Volume 10, Issue 1, pp 234-245.

22. Sööt, Mari-Liis. (2012). The role of management in tackling corruption, *Baltic Journal of Management* Volume 7, pp 212-224.

23. Senior, I. (2006). *Corruption - The World's Big C.*, Institute of Economic Affairs, London.

24. Walton, Grant; Dix, Sarah, Papua.& New, Guinean. (2013). *Understandings of Corruption: Insights from a Nine-Province*, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2360437>.

25. Zheng, Xiaolan; El Ghouli, Sadok; Guedhami, Omrane.& Kwok, Chuck C.Y. (2013). *Collectivism and Corruption in Bank Lending*. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=235266> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2352665>.

ادراک از فساد اداری و عوامل مؤثر بر آن

(مطالعه موردی: شهر اصفهان)

دکتر رضا اسماعیلی^۱

علی سیف‌زاده^۲

چکیده

فساد پدیده‌ای دایماً در حال تغییر است و تحت تأثیر عوامل مختلفی نظیر شرایط اجتماعی و فرهنگی، ساختارهای نهادی و سازمانی، محیط‌های سیاسی و نیز سیاست‌های ساختاری و اقتصادی قرار دارد. فساد اداری به عنوان شکلی از انحرافات اجتماعی در زمره یکی از مهم‌ترین موانع پیشرفت اقتصادی و اجتماعی جوامع است. فساد دو رویه دارد. یک رویه آن، ادراکی است که نسبت به فساد در جامعه وجود دارد، یعنی باورهایی که جامعه نسبت به وجود فساد و گستره‌ی آن دارد. رویه دیگر، سنجش و ارزیابی فساد و تعیین شاخص‌هایی برای آن است. هدف کلی این پژوهش بررسی ادراک از فساد و عوامل مؤثر بر آن در شهر اصفهان می‌باشد. در این پژوهش از روش پیمایشی و از ابزار پرسشنامه بهره گرفته شده است. جامعه آماری تحقیق کلیه شهروندان ۱۸ سال و بالاتر شهر اصفهان هستند. از روش نمونه‌گیری تصادفی استفاده شده و حجم نمونه ۳۹۴ نفر است. برای سنجش از اعتبار صوری و برای محاسبه‌ی پایایی از آزمون آلفای کرونباخ استفاده شده است. نتایج تحقیق نیز با استفاده از نرم‌افزار آماری SPSS در دو سطح توصیفی و تحلیلی استخراج شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که: (۱) بین جنسیت پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود دارد و زنان میزان آلوده شدن سازمان‌ها، نهادها، بخش‌ها و فعالیت‌ها را به فساد بیش از مردان ارزیابی کرده‌اند. (۲) بین ادراک از فساد و سطح تحصیلات و وضعیت تأهل پاسخ‌گویان تفاوت معنی‌داری وجود دارد. (۳) بین سن و پایگاه اقتصادی و اجتماعی پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود ندارد.

واژگان کلیدی: فساد اداری - ادراک - ادراک از فساد

۱. استادیار و عضو هیأت علمی دانشگاه آزاد واحد خوراسگان (اصفهان) - resmaeili@khuaisf.ac.ir

۲. دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی مسایل اجتماعی ایران دانشگاه آزاد اسلامی، کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری سازمان بازرسی

کل کشور - seyfzadehali@yahoo.com

مقدمه

مطالعه تاریخ تمدن‌های باستان بیانگر این نکته است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن داشته و اکنون نیز یکی از مسایل مبتلا به کشورهای جهان می‌باشد. فساد اداری، پدیده‌ای است که در دنیای امروز به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه، مطرح شده است و این پدیده توانسته صدمات جبران‌ناپذیری را بر سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه ایجاد کند (اسفندیاری، سیف‌زاده و پالیزبان، ۱۳۹۳).

فساد یک پدیده پنهان و اغلب غیرقابل پیش‌بینی است و ویژگی‌های آن به تناسب زمان، مکان و شرایط تغییر می‌کند:

- انواع بسیار متنوعی دارد: رشوه، اخاذی، کلاهبرداری، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از اختیار، جانب‌داری، خویشاوندسالاری، ردوبدل کردن هدیه، رابطه‌مداری در انتصاب، حمایت

- در تمام سطوح قدرت رخ می‌دهد: جهانی، ملی، استانی، محلی
- ممکن است توسط هر عاملی صورت پذیرد، خواسته و یا ناخواسته: افراد، کسب و کارها، مقامات دولتی، سیاستمداران، بازیگران دولتی و یا غیردولتی (Matsheza & Timilsina, ۲۰۰۸).

درمورد فساد اداری مطالعات فراوانی انجام شده و برخی نهادها معیارهایی را برای سنجش فساد تهیه کرده‌اند که بر پایه آن‌ها کشورها را رتبه‌بندی می‌کنند. معروف‌ترین این شاخص‌ها در حال حاضر «شاخص ادراک فساد»^۱ است که از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل، سالانه منتشر می‌شود. این شاخص، حاصل نظرسنجی‌ها و پیمایش‌های گوناگون و یک شاخص ترکیبی است که بر مبنای داده‌هایی در ارتباط با فساد محاسبه می‌شود و توسط آمارگیری از کارآفرینان و کارشناسان برجسته در سازمان‌های مختلف انجام می‌گیرد. این شاخص منعکس‌کننده نظرات کارآفرینان و تحلیل‌گران در سراسر جهان است که شامل افرادی در درون کشور مورد ارزیابی نیز می‌باشد. شاخص ادراک فساد بر روی فساد در بخش عمومی (شامل دولت) متمرکز شده است و فساد را سوءاستفاده‌ی بخش عمومی و دستگاه‌های دولتی از منافع افراد جامعه تعریف می‌کند.

براساس آمار منتشره از سوی ائتلاف جهانی علیه فساد، در سال ۲۰۰۷، ایران از میان ۱۳۳ کشور در رتبه ۷۹ از نظر فساد اداری قرار گرفته است، به گونه‌ای که اگر آن را در طیفی به مقیاس ۱ تا ۱۰ در نظر بگیریم میزان آن در حدود ۳/۷ خواهد بود (سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۶) همچنین براساس رتبه‌بندی سازمان شفافیت بین‌المللی، در سال ۲۰۱۲، در میان ۱۷۶ کشور رتبه‌ی ایران در شاخص ادراک فساد، ۱۳۳ بوده است. امتیاز ایران برابر با ۲۸

1. Corruption Perceptions Index (CPI)

می‌باشد که این امر نشان‌دهنده‌ی هشدار نسبت به وجود فساد در کشور است. شاخص ادراک فساد، کشورها و مناطق مختلف را براساس ادراک از میزان فساد بودن بخش عمومی آن‌ها رتبه‌بندی می‌کند. تعریف فساد به‌مثابه «استفاده از مقام دولتی برای رسیدن به منفعت شخصی» مبنای سنجش فساد در شاخص ادراک فساد است. در پیمایش‌هایی که از آن‌ها برای محاسبه این شاخص استفاده می‌شود، سؤالاتی درباره‌ی رشوه‌گیری مقامات دولتی، کلاهبرداری در خریدهای دولتی، اختلاس، سؤالاتی درباره‌ی میزان قوت و تداوم سیاست‌های ضد فساد در کشورها پرسیده می‌شود. سازمان شفافیت بین‌الملل از سال ۱۹۹۵ تاکنون اقدام به انتشار رتبه و میزان فساد در کشورهای جهان نموده و در مطالعه خود در سال ۲۰۰۸ با ترکیب اطلاعات ۱۲ سازمان مستقل به تهیه شاخص ادراک فساد پرداخته است (عطایی، ۱۳۸۹: ۳۷).

در تازه‌ترین گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل، دانمارک با نمره ۹۲ مقام اول را کسب کرده و پس از آن به ترتیب کشورهای نیوزیلند، فنلاند، سوئد، نروژ، سوئیس، سنگاپور و هلند قرار دارند. از سوی دیگر کشورهای سومالی، کره شمالی، سودان، افغانستان و عراق در پایین‌ترین رتبه این رده‌بندی و جزو فاسدترین کشورهای جهان هستند. در گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی درمورد شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۱۵ ایران رتبه ۱۳۰ را در میان ۱۷۵ کشور کسب کرده است. براساس این محاسبات در میان کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا، کشورهای لبنان، سوریه، یمن، لیبی، عراق و سودان وضعیت بدتری نسبت به ایران دارند، اما بقیه کشورهای این منطقه رتبه و نمره بهتری را نسبت به ایران کسب کرده‌اند. از آنجایی که در گزارش سال ۲۰۱۳، ایران با نمره ۲۵، رتبه ۱۴۴ را کسب کرده بود، وضعیت ایران در سال ۲۰۱۵، حاکی از این است که علی‌رغم اینکه رتبه ادراک فساد در ایران ۱۴ رتبه بهبود یافته است اما همچنان بسیاری از کشورهای منطقه وضعیت بهتری را نسبت به ایران دارند. (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۲).

اگر بپذیریم که داده‌های قابل اعتمادی درباره‌ی فساد در ایران وجود ندارد و هنوز دانش کافی برای سنجش فساد نیز در داخل کشور تولید نشده است، آن‌گاه می‌توانیم استدلال کنیم که سنجش فساد در ایران باید از کلی‌ترین روش‌ها آغاز شود. به عبارتی، باید ابتدا از روش‌هایی آغاز کرد که داده‌هایی درباره‌ی سطح رواج فساد در کل کشور، در سطح سازمان‌های دولتی و برخی متغیرهای مرتبط با فساد ارایه می‌کنند. روش‌های مبتنی بر ادراک و تجربه فساد، بهترین گزینه‌ها برای اولین مرحله سنجش فساد هستند. سایر کشورهای جهان نیز همین راه را طی کرده‌اند (عطایی، ۱۳۸۹: ۳۳).

در این مقاله ادراک از فساد اداری و عوامل مؤثر بر آن در شهر اصفهان بررسی می‌شود.

پرداختن به این مسأله از دو جهت دارای اهمیت است. اولاً مطالعات زیادی پیرامون فساد و عوامل مؤثر در سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف انجام گرفته است، ولی درخصوص ادراک از فساد اداری و عوامل مؤثر بر آن تحقیقات بسیار اندکی انجام شده و بیشتر این بررسی‌ها متمرکز بر خود شاخص ادراک از فساد و نحوه‌ی سنجش، معایب و مزایای این روش است.

پیشینه تحقیق

پرفسور فرامرز رفیع‌پور پیمایشی را در شهر تهران انجام داده و در پی پاسخ دادن به این سؤال است که «آیا فساد در ایران وجود دارد؟» (رفیع‌پور، ۱۳۸۶: ۵۷). وی برای پاسخ به این سؤال از راهبردهای متفاوتی استفاده می‌کند. ابتدا شواهد فساد را در متون ادبی فارسی جست‌وجو کرده، سپس در گزارش روزنامه‌ها درباره‌ی فساد کاوش می‌کند؛ اما روشی که برای سنجش کمی فساد به کاربرده از جنس پیمایش‌های ادراک فساد است. ابزاری که در این تحقیق به کاربرده شده است نگرش‌های مردم درباره‌ی رواج فساد در بخش دولتی، نمایندگان مجلس، پلیس، قوه‌ی قضاییه، بخش خصوصی و ارزیابی قبح فساد است. همچنین برخی گویه‌های به کاررفته در پرسشنامه برای فرضیه‌آزمایی درباره عوامل مؤثر بر نگرش مردم به فساد هستند.

لطفعلی بختیاری (۱۳۹۳) در مقاله‌ای به بررسی ادراک مردم از فساد اداری در کلانتری‌ها و سازمان‌های خدمات اداری استان قم پرداخته است. این پژوهش با هدف سنجش ادراک مردم از فساد اداری در کلانتری‌ها و سازمان‌های خدمات عمومی شهرستان قم انجام شده است. تحقیق حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر روش، توصیفی از نوع پیمایشی است. جامعه آماری تحقیق شامل کلیه افراد بالای ۱۸ سال شهرستان قم هستند که تعداد ۴۰۰ نفر از آنان در دو گروه عموم مردم (با روش نمونه‌گیری هدفمند) و مراجعین به کلانتری‌ها (با روش نمونه‌گیری تصادفی) انتخاب شده‌اند. نتایج تحقیق نشان داد که؛ میزان ادراک از فساد اداری در کلانتری‌های قم از بیمارستان‌ها، بانک‌ها، شهرداری‌ها، دادگستری و دادگاه‌ها، دفاتر اسناد رسمی، ادارات دارایی و مالیات و گمرک قم کمتر است. همچنین در بین ۱۰ کلانتری قم، کلانتری ۱۱ با نمره ۳/۰۷ (در مقیاس ۷ درجه‌ای) کمترین میزان فساد اداری را دارد.

هادی حسن‌دوست فرخانی (۱۳۹۱) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود نگرش نسبت به فساد اداری و عوامل اجتماعی مؤثر بر آن با تأکید بر سرمایه اجتماعی در بین دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان سال تحصیلی ۹۱-۹۰ را بررسی کرده است. نتایج این تحقیق که از یک نمونه ۴۰۶ نفری، به صورت نمونه‌گیری طبقه‌ای سیستماتیک و از طریق فرمول کوکران از جامعه آماری ۱۵۲۱۵ نفری دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان در سال تحصیلی ۹۱-۹۰ انتخاب شده‌اند، نشان می‌دهد که از میان متغیرهای مستقل عدم تناسب

بین اهداف و وسایل، تعلق اجتماعی، تعهد اجتماعی، وضعیت تأهل، ناکامی منزلتی، سرمایه اجتماعی و خودپنداره پاسخ‌گویان بیشترین پیش‌بینی را از متغیر وابسته داشته است. حسینی هاشم‌زاده و حبیبی (۱۳۹۱) در مقاله‌ای به مقایسه ادراکات، تجربیات و نگرش‌های کارکنان زن و مرد نسبت به فساد/سلامت اداری پرداخته‌اند. جامعه آماری این مطالعه کارکنان شاغل در دستگاه‌های خدمات‌دهنده عمومی در شهر تهران بوده که با توجه به محدودیت‌های موجود، ۱۷ دستگاه مورد مطالعه قرار گرفته است. تعداد نمونه مورد بررسی ۵۳۴ نفر بوده که ۴۵/۵ درصد زن و ۵۴/۵ درصد مرد بودند. نتایج حاصل در اکثر متغیرهای مورد مطالعه تفاوت معناداری بین ادراکات و نگرش‌های زنان و مردان کارمند نشان نمی‌دهد، اما در برخی موارد مهم، تفاوت‌هایی به چشم می‌خورد. زنان تأثیر فساد را بر عرصه‌های مختلف زندگی بیش از مردان می‌دانند، تجربه‌ی فساد زنان کم‌تر از مردان است. زنان میزان آلوده شدن سازمان‌ها، نهادها، بخش‌ها و فعالیت‌ها را به فساد بیش از مردان ارزیابی کرده‌اند.

لیلا یزدان‌پناه و همکاران در تحقیق با عنوان بررسی رابطه نگرش به فساد اداری و دینداری (مطالعه‌ی موردی دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان) به بررسی رابطه دو متغیر نگرش به فساد و دینداری پرداخته‌اند. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که از یک‌سو بین نگرش به فساد اداری دانشجویان و میزان دینداری آن‌ها رابطه معنادار وجود دارد و از سوی دیگر، مؤلفه‌های دینداری به شکل مجزا با نگرش به فساد اداری در ارتباط است.

فساد اداری و شیوه‌های کنترل آن عنوان مقاله‌ی دیگری است که توسط محسن فرهادی‌نژاد در دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در مردادماه ۱۳۸۰ ارائه شده است. در این تحقیق، فساد اداری در مفهوم کلان خود به مجموعه‌ی رفتارهای آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که در راستای تأمین خواسته‌های فردی خود، عرف و قوانین پذیرفته شده را نادیده می‌گیرند؛ بنابراین، فساد اداری، طیف گسترده‌ای از رفتارها را شامل می‌شود. بدنه‌ی اصلی این تحقیق، حاصل بررسی گسترده‌ی منابع موجود در این زمینه بوده و نیز نتایج تحقیقات میدانی نگارنده که در سال جاری انجام پذیرفته، در زمینه‌ی مهم‌ترین علل و مؤثرترین روش‌های کنترل فساد اداری ارائه شده است. در پایان نیز براساس مدل عرضه و تقاضای فساد، روش‌هایی به‌منظور کنترل این پدیده، ارائه شده است.

مبانی نظری:

دسته‌بندی‌های گوناگونی از انواع روش‌های سنجش فساد ارائه شده است. پیلیونایت به دسته‌بندی چهارگانه لسللی هولمز استناد می‌کند: رویکرد مبتنی بر ادراک فساد؛ رویکرد مبتنی

بر تجربه فساد^۱؛ دنبال کردن فرایند فساد^۲؛ آمارهای رسمی^۳ (Piliponyte, ۲۰۰۵, P.۳). منابع داده‌ای بسیاری در جهت دستیابی به ابعاد فساد، شفافیت، پاسخ‌گویی و درستکاری وجود دارد اما به‌استثنای آزمایش‌های سیاست، مجموعه‌های داده‌ای محدودی به‌طور ویژه بر سطوح اندازه‌گیری فساد تمرکز دارند. جمع‌آوری داده‌های فساد به‌صورت دقیق دشوار است از این‌رو مجموعه‌های داده‌ای بسیاری در ارتباط با ادراک و تجارب فساد وجود دارد.

جدول ۱- ابزارهای انتخاب شده برای اندازه‌گیری فساد

مجموعه داده‌ای	مدل	نوع داده‌های تولید شده	چه چیزی اندازه‌گیری می‌شود
گزارش سلامت جهانی Global Integrity	نظرسنجی از متخصصان	ارزیابی	چهارچوب قانونی و نحوه اجرای مکانیزم‌های شفافیت، پاسخ‌گویی و درستکاری
شاخص ادراک فساد TI	نظرسنجی	ادراک، تجربه، ارزیابی	ادراک و تجارب فساد
بارومتر جهانی فساد TI	نظرسنجی	ادراک، تجربه	ادراک و تجربه فساد
نظرسنجی پرداخت‌کنندگان رشوه TI	نظرسنجی	ادراک	ادراک فساد
شاخص رشوه کنیا	نظرسنجی	تجربه	تجارب شهروندان از فساد
نظرسنجی شرکت‌های بزرگ	نظرسنجی	تجربه	تجارب بخش خصوصی از پرداخت رشوه به مقامات دولتی در بخش‌های خاص
تشخیص فساد و حکمرانی (GAC)	نظرسنجی	ادراک، تجربه	ادراک و تجارب فساد (فساد اداری، تصرف دولت، مناقصه، دزدی منابع عمومی، خرید مجوز)
نظرسنجی ردیابی هزینه‌های عمومی	مطالعات موردی بر پایه شاخص	داده‌های اداری، تجربی، ارزیابی	جریان منابع از مبدأ تا مقصد و تعیین مکان و مقیاس ناهنجاری [عمل خلاف قانون]
بارومتر آفریقایی، بارومتر لاتین، بارومتر آسیایی، بارومتر عربی	نظرسنجی از شهروندان و خانوارها	درک، تجربه	ادراک و تجارب شهروندان از فساد
Shudify	نظرسنجی توقف دریافت خدمت	تجارب	تجارب شهروندان از پرداخت رشوه در مراکز محلی ارائه خدمت

منبع: راهنمای کاربران برای اندازه‌گیری فساد و ضد فساد

پیمایش ادراک فساد مبتنی بر نظرسنجی از مردم و گروه‌های مختلف و سنجش نظرات ایشان^۴ درباره‌ی میزان فساد رایج در نهادها یا کل جامعه است. هدف از این سنجش‌ها، بررسی تغییرات نگرش‌های مردم و نخبگان در یک بازه‌ی زمانی، شناخت درک مردم و نخبگان از کارایی دولت و سطح وقوع فساد، شناخت نهادها یا عرصه‌هایی که بیشترین فساد

1. Experience-based approach

2. Tracking approach

3. Legal statistics

4. Perception surveys

در آن‌ها رخ می‌دهد، شناخت میزان حمایت مردم از برنامه‌های ضدفساد، شناخت اقداماتی که مردم آن‌ها را فساد یا مهم‌ترین صورت‌های فساد تعریف می‌کنند، ارایه معیارهایی برای رده‌بندی کشورها در زمینه فساد و کمک به سیاست‌گذاری برای مبارزه با فساد است.

تعریف فساد و همچنین سلامت اداری با نگاه به ارزش‌های عمومی در جامعه نیز به ما کمک زیادی می‌کند. بر این اساس فساد اداری در تمام عرصه‌ها هنجارشکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و ارزشی و قانونی در عملکرد سازمانی و شغلی است؛ از این روست که سلامت اداری تبعیت از هنجارهای قابل قبول سازمانی و شغلی در جامعه و فرهنگ است (سیف زاده، ۱۳۹۳).

به‌طور کلی داده‌های مرتبط با فساد و یا ضدفساد به چهار دسته تقسیم می‌شوند، از زنجیره‌ی ذهنی («نرم») به عینی («سخت»): ۱. ادراکی ۲. تجربی، ۳. ارزیابی، ۴. اداری^۱

فرآیند تعبیر و تفسیر محرک‌های محیطی را ادراک می‌گویند (رضاییان، ۱۳۸۱) در تعریف دیگری از ادراک آمده که ادراک فرآیندی شناختی است که بر اساس آن محیط پیرامون خود را تفسیر و درک می‌کنیم (قلی‌پور، ۱۳۸۶).

داده‌های ادراکی فساد، شامل نظرات عموم شهروندان، صاحبان کسب‌وکار و یا متخصصان موضوعات مختلف است. این داده‌ها برای جمع‌آوری اطلاعات مربوط به موضوعاتی که مفهومی‌سازی آن‌ها برای جمع‌آوری داده‌های عینی دشوار است مناسب می‌باشند، نظیر اعتماد عمومی، فضای مدنی، فساد بزرگ (سوءاستفاده از قدرت) و یا فساد سیاسی و ترجیحات مشتری. داده‌های ادراکی همچنین در صورتی که داده‌های اداری در دسترس نباشند مفید خواهند بود، نظیر کیفیت مدیریت عمومی^۲ (دولتی) یا دولت‌ها. داده‌های ادراکی معمولاً از طریق نظرسنجی به دست می‌آیند که یک روش ارزان برای جمع‌آوری داده به شمار می‌رود، به‌ویژه اگر نظرسنجی‌ها به صورت آنلاین از طریق ایمیل و یا تلفن انجام شوند. با این حال نظرسنجی‌های ادراکی نیازمند صلاحیت فنی هستند تا این اطمینان حاصل شود که داده‌ها نشان‌دهنده گروه‌های مورد مطالعه می‌باشند (مانند نمونه‌گیری) و این که اندازه نمونه‌ها به قدر کافی بزرگ هستند تا حاشیه‌ی خطا کاهش یابد. داده‌های ادراکی معمولاً اولین گام در شناسایی حوزه‌ای است و می‌بایست به آن تمرکز نمود تا اکتشافات بعدی میسر شوند (برنامه توسعه سازمان ملل، ۲۰۱۵).

عوامل زمینه‌ای مؤثر بر ادراک از فساد، متغیرهایی چون جنسیت، سن، تحصیلات، وضعیت تأهل و پایگاه اقتصادی-اجتماعی است؛ که در ادامه به تأثیر هر کدام از این متغیرها بر ادراک از فساد پرداخته می‌شود. البته لازم به ذکر است که وقتی از فساد ادراک شده

۱- این طبقه‌بندی به‌طور ویژه در ارتباط با اندازه‌گیری فساد و غیر فساد است. برای بحث کلی پیرامون نشانگرهای حکمرانی به «Governance indicators»

A User's Guide," UNDP, 2009 رجوع شود.

سخن می‌گوییم، همیشه این احتمال وجود دارد که عواملی غیر واقعی در شکل‌گیری ادراک مردم در باب یک پدیده تأثیر داشته باشد. به عبارت دیگر فساد ادراک شده حاصل نوعی نظرسنجی است نه واقعیت‌سنجی. در واقع هرچند که تحقیقات اخیر نشان داده است که شکاف بین ادراک فساد و فساد واقعی می‌تواند حتی بیشتر از حدی باشد که انتظار می‌رود، «... استفاده از شاخص ادراک فساد به عنوان یک اقدام تجربی ممکن است مشکل‌آفرین‌تر از آنچه باشد که در ادبیات موجود در این زمینه بیان شده است» (Donchev & Ujhelyi, 2007) ضرورت تکیه به عوامل ذهنی به خاطر فقدان منابع بهتر نمی‌تواند این واقعیت را پنهان کند که حتی بهترین نظرسنجی مبتنی بر ادراک نیز دارای یک حاشیه خطای بالقوه بسیار وسیع است، به خصوص هنگامی که با فساد واقعی مقایسه می‌شود (Bertrand & Mullainathan, 2001).

جنسیت و ادراک از فساد

از عوامل مؤثر بر ادراک از فساد می‌توان به متغیر جنس اشاره نمود؛ یکی از متغیرهای کلیدی که تقریباً در بیشتر تحقیقات مورد سنجش قرار می‌گیرد جنسیت است. در مورد رفتار انحرافی نیز متغیر جنسیت مورد سنجش قرار گرفته است. آیا مردان بیشتر از زنان ادراک از فساد دارند یا در فراوانی رفتار انحرافی، فرقی بین زنان و مردان وجود ندارد و تنها در شدت بزهکاری است که به ظاهر، مردان در انحرافات شدیدتری درگیر می‌شوند. به هر حال از میان تحقیقات مورد بررسی تنها یک مورد پابندی مردان به هنجار اجتماعی بیشتر از زنان ارزیابی شده است (افشاری، ۱۳۷۸).

لمبسدورف (۲۰۱۱) مطالعاتی را که با استفاده از روش آزمایشگاهی رابطه فساد و جنسیت را بررسی کرده‌اند، مورد مطالعه قرار داده و نتیجه‌گیری موقتی اصلی از این قرار بوده است: اگر زنان در معاملات بالقوه فاسد درگیر شوند، احتمال بیشتری هست که شکست بخورند. دلیلش این نیست که زنان ذاتاً صادق‌ترند، آنان وقتی که از شانس به هم زدن قرارداد تلویحاً فاسد برخوردارند، فرصت طلبانه‌تر عمل می‌کنند و کمتر در ضد عملیات تلافی‌جویانه درگیر می‌شوند.

فساد با محدود کردن توانایی‌های زنان و اخلال در مسیر پیشرفت به سمت برابری جنسیتی، توانایی‌های آنان برای پیگیری حقوقشان را کاهش می‌دهد. شواهد درباره‌ی این که آیا زنان نسبت به مردان تمایل کمتری به فساد دارند یا نه به اندازه کافی قاطع نیست و نمی‌تواند پاسخی قطعی به این سؤال دهد (حسینی هاشم‌زاده و حبیبی، ۱۳۹۱: ۱۰۳).

وضعیت تأهل و ادراک از فساد

در اغلب پژوهش‌های اجتماعی متغیر وضعیت تأهل یکی از متغیرهای تأثیرگذار بر رفتار تلقی شده و مورد توجه قرار می‌گیرد، به‌ویژه در مطالعاتی که جنبه‌ی آسیب‌شناسی دارند،

محققین با این پیش فرض که ازدواج، رفتارهای اجتماعی را تغییر می دهد (به عنوان مثال نرخ زندانیان متأهل کمتر از نرخ زندانیان مجرد است) این متغیر را مورد بررسی قرار می دهند (حسینی هاشم زاده و حبیبی، ۱۳۹۱: ۱۱۱).

در تحقیقات انجام یافته عامل تأهل نیز به عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار بر ادراک از فساد در نظر گرفته شده است که بنابراین تحقیقات می توان گفت که افراد متأهل نسبت به افراد مجرد دارای ادراک بیشتری از فساد می باشند (صداقت، ۱۳۸۴؛ محسنی، ۱۳۷۸). به هر روی با توجه به نتایجی که در رابطه بین رده های سنی و اطاعت از قانون به دست آمده باید گفت که مجردها با توجه به این که در سنین جوانی به سر می برند، بیشتر از افراد متأهل دارای ادراک از فساد می باشند. تأثیر وضعیت تأهل بر ادراک از فساد را می توان براساس اصل پیوند اجتماعی توضیح داد (همان: ۳۰).

سن و ادراک از فساد

سومین متغیر مورد بررسی در این تحقیق متغیر سن و تأثیر آن روی ادراک از فساد است. برخی مطالعات شواهدی را دال بر هنجارشکنی و قانون گریزی بیشتر جوانان نسبت به میان سالان و ... را نشان می دهد. از این رو متغیر مهمی در کنترل این رابطه محسوب می شود (حسینی هاشم زاده و حبیبی، ۱۳۹۱: ۱۱۱).

تحصیلات و ادراک از فساد

بخش عمده ای از نسل امروز کشور را جوانانی تشکیل می دهند که به امید و آرزوی دستیابی به شرایط بهتر و زندگی مساعدتر سال هایی از عمر خود را صرف تحصیلات عمومی و دانشگاهی نموده اند و به نسبت افزایش تحصیلات، انتظارات فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی گسترده تری را در خیال پرورانده اند. اکنون ساختارهای ناکارای جامعه تقریباً قادر به پاسخ گویی به انتظارات آنها نیست. به این ترتیب جای شگفتی نخواهد بود که این نسل به آسیب های گوناگون اجتماعی دچار گردد.

براساس تئوری کرچ، کرچفیلد و بالاکی به دست آمد که هرچه تحصیلات بالاتر باشد، یعنی نگرش فرد به خلاف منفی تر می گردد. البته نتایج پژوهش حسینی هاشم زاده و حبیبی (۱۳۹۱) نشانگر آن است که پاسخ گویان در سطوح مختلف تحصیلی ادراک نسبتاً مشابهی از فساد دارند.

پژوهش رحیمی و کاظمی (۱۳۹۰) با عنوان تحلیل نگرش به خطر در نواحی درون شهری و برون شهری نشان داد که پارامترهای مؤثر و مهم عامل انسانی که در نگرش به خطر مؤثر هستند عبارت اند از: سن، جنسیت، تحصیلات، محیط و درآمد.

نتایج تحقیق حبیب احمدی و میترا ابراهیمی با عنوان بررسی عوامل اجتماعی مرتبط با نگرش

دختران به رفتارهای بزهکارانه (مطالعه‌ی موردی شهر گرگان) نشان می‌دهد که موافق‌ترین نگرش به رفتار بزهکارانه مربوط به افرادی است که تحصیلات آن‌ها در حد ابتدایی است.

پایگاه اقتصادی - اجتماعی و ادراک از فساد

مطابق نتایج تحقیق حسینی هاشم‌زاده و حبیبی (۱۳۹۱) پاسخ‌گویان در پایگاه اقتصادی - اجتماعی، پایین، متوسط و بالا ادراک مشابهی از فساد دارند و ورود این متغیر تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر رابطه جنسیت با ادراک فساد ندارد.

فرضیه‌های تحقیق:

فرضیه اول: بین جنسیت پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود دارد.

فرضیه دوم: بین وضعیت تأهل پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود دارد.

فرضیه سوم: بین سن پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد رابطه معنی‌داری وجود دارد.

فرضیه چهارم: بین تحصیلات پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود دارد.

فرضیه پنجم: بین پایگاه اقتصادی - اجتماعی پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت

معنی‌داری وجود دارد.

روش‌شناسی

در این پژوهش از روش پیمایشی و از ابزار پرسشنامه بهره گرفته شده است. جامعه (جمعیت) آماری تحقیق کلیه شهروندان ۱۸ سال و بالاتر شهر اصفهان می‌باشند. همچنین از روش نمونه‌گیری تصادفی استفاده شده است و حجم نمونه ۳۹۴ نفر می‌باشد. برای سنجش ادراک از فساد از پرسشنامه محقق ساخته استفاده شده است. برای محاسبه شاخص ادراک از فساد، ابتدا از طریق نمره دادن، متغیرها به صورت متغیر فاصله‌ای درآورده شده است. به این معنی که مثلاً برای گویه‌های (مثبت) سنجش ادراک از فساد، از ۵ تا ۱ نمره داده شده و برای گویه‌های منفی نیز برعکس از ۱ تا ۵ نمره داده شده و در مجموع نمره‌های داده شده با هم جمع شده و شاخص ادراک از فساد محاسبه شده است. همچنین برای سنجش از اعتبار صوری و برای محاسبه پایایی از آزمون آلفای کرونباخ استفاده شده است. نتایج تحقیق نیز با استفاده از نرم‌افزار آماری SPSS در دو سطح توصیفی و تحلیلی استخراج شده است. برای تجزیه و تحلیل اطلاعات و تفاوت ادراک پاسخ‌گویان از فساد اداری، از آزمون‌های آماری T، تحلیل واریانس (F) و برای سنجش همبستگی سن و ادراک پاسخ‌گویان از فساد اداری، از آزمون همبستگی پیرسون استفاده شده است.

تعریف نظری و عملیاتی مفاهیم:

فساد: مشهورترین تعریف فساد «استفاده از موقعیت و قدرت دولتی برای رسیدن به منافع شخصی» است. در غالب متون نیز از همین تعریف استفاده می‌شود. با این تعریف: در نظامی که «مقامات و مأموران دولت می‌توانند بخش قابل توجهی از پول و تسهیلات دولت را به خود اختصاص دهند و ثروتمند شوند و ... می‌توانند از اشخاص ثالث که مایل اند معاملاتی با دولت انجام دهند در مقابل تأمین قراردادها و ترتیبات دیگر میان دولت و این صاحبان منافع ثالث، مبالغ عظیمی اخاذی کنند یا رشوه بگیرند» (هلیدی، ۱۳۵۸: ۶۵).

ادراک: پدیده ادراک فرایندی ذهنی است که در طی آن تجارب حسی، معنی دار می‌شود و از این طریق انسان روابط امور و معانی اشیا را درمی‌یابد. این عمل به اندازه‌ای سریع در ذهن آدمی صورت می‌گیرد که هم‌زمان با احساس به نظر می‌رسد. در این عمل، تجارب حسی، مفاهیم و تصورات ناشی از آن، انگیزه فرد و موقعیتی که در آن ادراک صورت می‌گیرد دخالت می‌کنند (ایروانی، ۱۳۸۱: ۱۰).

در واقع نگرش به فساد و ادراک آن به‌عنوان متغیر وابسته در این تحقیق قلمداد می‌شود که براساس دیدگاه نظری نگرش نظامی با دوام است که شامل یک عنصر شناختی، احساسی و یک تمایل به عمل است. مؤلفه‌ی عاطفی شامل هیجانات و عاطفه فرد نسبت به موضوع خصوصاً ارزیابی‌های مثبت و منفی است. مؤلفه‌ی رفتاری چگونگی تمایل به عمل فرد در راستای موضوع را شامل می‌شود. مؤلفه‌ی شناختی نیز شامل افکاری مانند دانش، اطلاعات و حقایق است که فرد درمورد آن موضوع نگرش خاص دارد (حسن‌دوست‌فرخانی و یزدان‌پناه، ۱۳۹۲: ۹۹).

یافته‌های تحقیق

از مجموع ۳۹۴ نفر که پاسخ‌گوی پرسشنامه‌های این تحقیق محسوب می‌شوند، ۵۹/۹ درصد مرد و ۴۰/۱ درصد از جمعیت نمونه آماری را زنان تشکیل داده‌اند. ۴۷/۷ درصد جوان، ۳۵ درصد میانسال و ۱۷/۳ درصد بزرگسال بوده‌اند. ۶۷ درصد پاسخ‌گویان متأهل و ۳۳ درصد مجردند.

یک درصد پاسخ‌گویان دارای تحصیلات ابتدایی، ۲/۵ درصد پاسخ‌گویان دارای تحصیلات زیر دیپلم، ۲۱/۳ درصد پاسخ‌گویان دیپلم، ۶۶/۵ درصد دارای تحصیلات

کاردانی و کارشناسی و ۸/۶ درصد دارای تحصیلات کارشناسی ارشد و بالاتر بوده‌اند. ۸۱/۱ درصد پاسخ‌گویان میزان تقریبی هزینه‌های خانوار خود را کمتر از یک میلیون تومان، ۱۵/۸ درصد یک تا دو میلیون و ۳/۱ درصد بیش از دو میلیون اعلام کرده‌اند.

جدول ۲- بررسی ادراک از فساد بر حسب جنسیت پاسخ‌گویان

		فراوانی	میانگین	انحراف استاندارد	آزمون تی	سطح معنی‌داری
جنسیت	مرد	۲۳۳	۱۰۷/۷۶۱۹	۱۹/۵۵۳۳۲	۸/۷۶۴	۰/۰۰۰
	زن	۱۶۱	۱۱۰/۶۵۶۳	۱۸/۷۷۲۸۴		
وضعیت	متاهل	۲۴۱	۱۰۷/۹۷۵۰	۱۸/۶۸۷۹۶	۴/۴۶۳	۰/۰۴۲
	تاهل	۱۳۲	۱۱۴/۲۳۰۸	۱۹/۷۳۰۸۰		

بین جنسیت پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود دارد، به این معنی که ادراک از فساد پاسخ‌گویان زن بیش از مردان می‌باشد؛ بنابراین فرضیه وجود تفاوت بین جنسیت پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تأیید می‌شود.

همچنین بین وضعیت تأهل پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود دارد، به این معنی که ادراک از فساد پاسخ‌گویان مجرد بیش از پاسخ‌گویان متاهل می‌باشد؛ بنابراین فرضیه وجود تفاوت بین وضع تأهل پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تأیید می‌شود.

جدول ۳- بررسی ادراک از فساد بر حسب سن پاسخ‌گویان

سن	متغیرها	
۰/۰۴۶	همبستگی پیرسون	ادراک از فساد
۰/۶۳۹	سطح معنی‌داری	
۳۷۶	فراوانی	

مطابق جدول فوق، بین سن پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود ندارد، به این معنی که ادراک از فساد گروه‌های سنی مختلف تقریباً یکسان می‌باشد؛ بنابراین فرضیه وجود تفاوت بین سن پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد رد می‌شود.

جدول ۴- بررسی ادراک از فساد بر حسب تحصیلات پاسخ‌گویان

تحصیلات	فراوانی	میانگین	انحراف استاندارد	تحلیل واریانس	سطح معنی‌داری
زیر دیپلم	۶۱	۱۵۹/۱۷۷۵	۱۸/۰۴۶۴۳	۶/۶۱۱	۰/۰۰۰
دیپلم	۱۴۳	۱۰۰/۱۵۲۱	۱۵/۸۵۵۱۱		
کاردانی و کارشناسی	۱۳۲	۱۰۹/۷۳۱۷	۱۷/۲۸۹۱۵		
کارشناسی ارشد و دکتری	۵۸	۱۱۱/۵۰۲۶	۲۵/۰۹۹۸۰		

بین تحصیلات پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود دارد، به این معنی که ادراک از فساد پاسخ‌گویان دارای تحصیلات کارشناسی ارشد و دکتری بیش از سایر پاسخ‌گویان می‌باشد و با افزایش سطح تحصیلات افراد ادراک از فساد آن‌ها نیز بیشتر می‌شود؛ بنابراین فرضیه وجود تفاوت بین تحصیلات پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تأیید می‌شود.

جدول ۵- بررسی ادراک از فساد بر حسب پایگاه اقتصادی- اجتماعی پاسخ‌گویان

پایگاه اقتصادی- اجتماعی	فراوانی	میانگین	انحراف استاندارد	تحلیل واریانس	سطح معنی‌داری
پایین	۱۳۷	۱۰۴/۸۸۸۹	۱۰/۳۶۳۳۳	۱/۱۴۳	۰/۳۲۳
متوسط	۱۶۳	۱۰۹/۵۰۰۰	۲۱/۰۶۴۵۸		
بالا	۹۲	۱۱۴/۵۵۵۶	۱۸/۲۶۰۲۸		

بین پایگاه اقتصادی- اجتماعی پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود ندارد، به این معنی که ادراک از فساد پاسخ‌گویان با پایگاه اقتصادی- اجتماعی پایین، متوسط و بالا تقریباً یکسان می‌باشد؛ بنابراین فرضیه وجود تفاوت بین پایگاه اقتصادی- اجتماعی پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد رد می‌شود.

بحث و نتیجه‌گیری:

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که بین جنسیت پاسخ‌گویان و ادراک آن‌ها از فساد تفاوت معنی‌داری وجود دارد، به این معنی که ادراک فساد پاسخ‌گویان زن بیش از مردان می‌باشد. معدود مطالعاتی که در دنیا رابطه جنسیت و فساد را مطالعه کرده‌اند، به نتایج متفاوتی دست یافته‌اند که جمع‌بندی در زمینه نتیجه‌گیری را با مشکل مواجه می‌کند.

نتایج تحقیقات سوامی و دیگران (۲۰۰۰) نیز نشان می‌دهد که تفاوت‌های جنسیتی در درک

فساد وجود دارد. زنان بیشتر احساس می کنند که زندگی شان تحت تأثیر فساد قرار دارد. یافته های تحقیق حاضر بیانگر آن است که بین وضعیت تأهل پاسخ گویان و ادراک آن ها از فساد تفاوت معنی داری وجود دارد، به این معنی که میزان ادراک فساد پاسخ گویان مجرد بیش از پاسخ گویان متأهل می باشد؛ بنابراین نتایج تحقیق با یافته های تحقیق حسینی هاشم زاده و حبیبی (۱۳۹۱) همخوانی ندارد، چرا که نتایج تحقیق آن ها حکایت از آن دارد که در شرایط مساوی (کنترل تأثیر تأهل) همان همبستگی بین جنسیت و ادراک از فساد برقرار است. به بیان دیگر وضعیت تأهل تأثیر قابل ملاحظه ای بر ادراک از فساد نگذاشته است، هر چند تعداد کارکنان متأهل چهار برابر تعداد کارکنان مجرد بوده است.

نتایج پژوهش نشان می دهد که بین سن پاسخ گویان و ادراک آن ها از فساد رابطه معنی داری وجود ندارد، به این معنی که ادراک از فساد گروه های سنی مختلف تقریباً یکسان می باشد؛ بنابراین فرضیه وجود رابطه بین سن پاسخ گویان و ادراک آن ها از فساد رد می شود. این نتایج با یافته های حسینی هاشم زاده و حبیبی (۱۳۹۱) همخوانی داشته و آن ها نیز به این نتیجه رسیده بودند که با افزایش یا کاهش سن، ادراک پاسخ گویان از فساد چندان تغییری نمی کند. ولی با نتایج تحقیق حقیقتیان و همکاران (۱۳۹۱) مطابقت ندارد، چرا که یافته های تحقیق ایشان نشان می دهد که هر چه سن بالاتر می رود میزان ادراک فساد رو به کاهش است.

بر اساس نتایج تحقیق، بین تحصیلات پاسخ گویان و ادراک آن ها از فساد تفاوت معنی داری وجود دارد، به این معنی که ادراک فساد پاسخ گویان با تحصیلات کارشناسی ارشد و دکتری بیش از سایر پاسخ گویان می باشد. این یافته با پژوهش حسینی هاشم زاده و حبیبی (۱۳۹۱) همخوانی ندارد. در این تحقیق پاسخ گویان در سطوح مختلف تحصیلی ادراک نسبتاً مشابهی از فساد دارند.

مطابق یافته های پژوهش، بین پایگاه اقتصادی - اجتماعی پاسخ گویان و ادراک آن ها از فساد تفاوت معنی داری وجود ندارد، به این معنی که ادراک فساد پاسخ گویان با پایگاه اقتصادی - اجتماعی پایین، متوسط و بالا تقریباً یکسان می باشد. این یافته نیز با نتایج تحقیق حسینی هاشم زاده و حبیبی (۱۳۹۱) مطابقت دارد، به گونه ای که طبق این پژوهش زنان و مردان در پایگاه های اقتصادی - اجتماعی پایین، متوسط و بالا میزان مشابهی ادراک از فساد دارند.

فهرست منابع:

۱. احمدی، حبیب و همکاران. (۱۳۸۰)، «بررسی تطبیقی رفتار بزهکارانه دانش آموزان دبیرستان های نظام قدیم و جدید شهر شیراز»، مجله علوم اجتماعی و انسانی دانشگاه شیراز، شماره ۳۲
۲. اسفندیاری، خلیل و سیف زاده، علی و پالیزبان، سمانه. (۱۳۹۳)، «تحلیل نقش رویکردهای

بسیج - پایه در ارتقای سلامت اداری»، فصلنامه دانش ارزیابی، سازمان بازرسی کل کشور، شماره ۲۳.

۳. ابروانی، محمود و خداپناهی، محمدکریم. (۱۳۸۱)، روان‌شناسی احساس و ادراک، تهران، سمت، چاپ یازدهم.

۴. بختیاری، لطفعلی. (۱۳۹۳)، «بررسی ادراک مردم از فساد اداری در کلانتری‌ها و سازمان‌های خدمات اداری استان قم»، فصلنامه نظارت و بازرسی، دوره ۶، شماره ۲.

۵. تدریسی، شیما. (۱۳۹۱)، جنسیت و فساد اداری، پایان‌نامه کارشناس ارشد مدیریت اجرایی.
۶. حسن‌دوست‌فرخانی، هادی و یزدان‌پناه، لیلی. (۱۳۹۲)، «بررسی نگرش به فساد اداری و ارتباط آن با سرمایه اجتماعی»، فصلنامه راهبرد توسعه شماره ۲۴.

۷. حسینی‌هاشم‌زاده، داود و حبیبی، لیلی. (۱۳۹۱)، «مقایسه ادراکات، تجربیات و نگرش‌های کارکنان زن و مرد نسبت به فساد اداری»، فصلنامه مطالعات رفتار سازمانی، سال اول شماره ۳.
۸. حقیقتیان، منصور و همکاران. (۱۳۹۱)، «بررسی برخی عوامل اجتماعی مؤثر بر فساد اداری (مورد مطالعه: سازمان‌های اداری شهر یزد)»، نشریه جامعه‌شناسی کاربردی، سال بیست و سوم، شماره پیاپی ۴۸.

۹. رفیع‌پور، فرامرز. (۱۳۸۶)، سرطان اجتماعی فساد، شرکت سهامی انتشار.
۱۰. سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۸۶)، «فساد اداری، عوامل بروز و راهکارهای پیشگیری و مقابله با آن». برگرفته از پایگاه اطلاع‌رسانی سخنگوی دولت

<http://www.sokhangoo.net>

۱۱. سازمان ملل متحد (۲۰۱۵)، «راهنمای کاربران برای اندازه‌گیری فساد و ضد فساد»، در حال ترجمه توسط مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.

۱۲. سایت سازمان بازرسی کل کشور کشور، (۱۳۸۶)

۱۳. سیف‌زاده، علی. (۱۳۹۳)، «بررسی کاربرد روش پیمایش در سنجش سلامت اداری، فصلنامه دانش ارزیابی»، سازمان بازرسی کل کشور. شماره ۲۰.

۱۴. عطایی، امید. (۱۳۸۹)، «شاخص‌های ادراک فساد و راهکارهای اجرای آن»، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، انتشارات زمان‌نو، تهران.

۱۵. فرهادی‌نژاد، محسن. (۱۳۸۰)، «فساد اداری و شیوه‌های کنترل آن»، دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، سازمان بازرسی کل کشور.

۱۶. قلی‌پور، رحمت‌الله و نیک‌رفتار، طیبه. (۱۳۸۵)، «فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن»، نشریه پژوهش مجلس و راهبرد، شماره ۵۳.

۱۷. متفکر آزاد، محمدعلی و فشاری، مجید. (۱۳۹۲)، «بررسی رابطه علی بین شاخص ادراک از فساد و شاخص فقر انسانی در کشورهای منطقه»، فصلنامه برنامه‌ریزی و بودجه، سال هجدهم، شماره ۲.
۱۸. هلیدی، فرد. (۱۳۵۸)، دیکتاتوری و توسعه سرمایه‌داری در ایران، ترجمه فضل‌الله نیک‌آیین، انتشارات امیرکبیر.
۱۹. یزدان‌پناه، لیلا و همکاران. (۱۳۹۲)، «بررسی رابطه نگرش به فساد اداری و دینداری (مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان)»، مجله مطالعات جامعه‌شناختی جوانان، شماره ۱۰.
20. <http://www.transparency.org/cpi2012/result>.
21. Bertrand, M. and S. Mullainathan (2001): "Do People Mean what they say? Implications for subjective survey Data", American Econmic Review, Vol. 91 (2), pp. 67-72.
22. Donchev, D. and G. Ujhelyi (2007): "Do Corruption Indices measure Corruption?". Working Paper, Economics Deparment, Harvard University, March 25, 2007.
23. Hungarian Gallup Institute. (1999) "Basic Methodological Aspects of Corruption Measurement: Leassons Learned from the Literature and Pilot Study".
24. Johnston, Michael. (n.d) "Measuring Corruption: Numbers Versus Knowledge Versus Understanding".
25. Jos, Philip H. (1993) "Empirical Corruption Research: Beside the (Moral) Point?". Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 3, No. 3, Pp. 359-375.
26. Kaufmann, Daniel., Kraay, Arat. & Mastruzzi, Massimo. (2006) "Measuring Corruption: Myths and Realities". www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/six_myths_measuring_corruption.pdf.
27. Phil Matsheza and Anga R. Timilsina, Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction of the MDGs and Promoting Sustainable Development, UNDP, 2008

28. Treisman, Daniel. (2006) "What we learned about the causes of corruption from ten years of crossnational empirical research?". <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/treisman>.
29. United Nations. (2004) United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators. <http://www.tiri.org/publications>.

بررسی صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه

رضا فلسفی^۱

چکیده

این پژوهش درصدد پاسخ به این پرسش محوری است که: آیا سازمان بازرسی کل کشور که خود یکی از نهادهای زیر مجموعه قوه قضاییه به شمار می‌رود و زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌شود، علاوه بر صلاحیت نظارت بر مقررات مصوب قوه مجریه و دستگاه‌های تابعه آن، صلاحیت نظارت بر مقررات مصوب قوه قضاییه را دارد یا خیر؟ در این پژوهش اعتقاد بر این است که سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یکی از نهادهای تابعه قوه قضاییه در اعمال نظارت قضایی صلاحیت نظارت بر مقررات مصوب قوه قضاییه را دارد و در اثبات این مدعا به اصول قانون اساسی، نظریات تفسیری شورای نگهبان و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ با آخرین اصلاحات و الحاقات ۱۳۹۳) استناد نموده است که به تناسب موضوعی در سه بخش به تبیین و تحلیل آن پرداخته خواهد شد.

واژگان کلیدی: نظارت - سازمان بازرسی - مقررات - قوه قضاییه

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت نظارت و بازرسی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری تهران - reza_falsafi@gmail.com

مقدمه

به استناد بند ۳ اصل (۱۵۶) و اصل (۱۷۴) قانون اساسی «بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌شود». بر این اساس، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات (۹۳/۰۷/۱۵) وظایف متعددی را برای این سازمان بر شمرده است که از جمله آن می‌توان به صلاحیت نظارت این سازمان بر قوه قضاییه و نهادهای زیر مجموعه آن اشاره کرد.^۱ اما با توجه به اصل (۱۷۴) قانون اساسی آنچه به نظر می‌رسد این اصل تنها نظارت بر مقررات اداری قوه مجریه را توسط قوه قضاییه پذیرفته است و در این زمینه مطلق است؛ اما قسمت پایانی اصل (۱۷۴) آنجا که بیان می‌دارد: «حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.» و با توجه به اصل (۹۰) قانون اساسی و نظریات تفسیری شورای نگهبان شماره ۴۲۰۹ تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۵ در مورد حدود و نحوه نظارت قوه قضاییه بر حسن اجرای قوانین که از لفظ اخطار به مقامات مسئول استفاده می‌نماید^۲، می‌توان چنین استدلال نمود که این اصل و لفظ عام است و شامل مقررات صادره از جانب مقامات مسئول در نهادها و ارکان قضایی قوه قضاییه نیز می‌شود. با توجه به مقدمات فوق، این مسأله قابل طرح است که آیا صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور را با توجه به اصل (۱۷۴) و همچنین اصل (۹۰) قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی و قوانین مرتبط از جمله آیین‌نامه‌ی اجرایی آن که موادی^۳ را به‌طور خاص به نظارت این سازمان بر مقررات مصوب

۱- ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات ۹۳/۰۷/۱۵ وظایف اختیارات سازمان بازرسی را به شرح زیر بیان می‌نماید:

الف - بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است بر اساس برنامه منظم.

ب- انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب‌الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس قوه قضاییه و یا درخواست رئیس‌جمهور و یا کمیسیون اصل نود قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود.

ج- اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی در خصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس‌جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و در خصوص مؤسسات غیردولتی کمک بگیر از دولت به وزیر ذی‌ربط و در خصوص سوءجریان‌ات اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس قوه قضاییه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصل نود قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

۲- نظریه‌ی تفسیری شورای نگهبان شماره ۴۲۰۹ تاریخ ۱۳۶۰/۱۱/۵ «بر حسب بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضاییه، نظارت بر حسن اجرای قوانین دارد و بنابر این اصل می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظف‌اند به اخطارات قوه قضاییه که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی انجام می‌شود توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف نموده‌اند و ترتیب و حدود این وظایف در قانون عادی نیز بیان شده است.»

۳- بند «ب» و «ج» ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و با آخرین اصلاحات و الحاقات ۹۳/۰۷/۱۵ و تبصره «۲» آن که بیان می‌دارد: «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که

قوه قضاییه اختصاص داده است، می توان به طور مطلق بر اعمال و مقررات مصوب قوه مجریه محدود نمود یا آن که مقررات مصوب قوه قضاییه را نیز در بر می گیرد؟ بر این اساس، این نوشتار، در صدد تبیین و پاسخ به این مسایل است:

۱. مفهوم مقررات چیست و مصادیق آن کدام است؟

۲. صلاحیت وضع مقررات در قوه قضاییه، توسط مقامات، ارکان و نهادهای تابعه آن چگونه است؟

۳. صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه چگونه است؟ در این نوشتار در سه بخش، ابتدا به بررسی مفهوم مقررات و مصادیق آن خواهیم پرداخت، در بخش دوم، صلاحیت وضع مقررات در قوه قضاییه توسط مقامات و نهادهای تابعه آن را مطالعه می نماییم و در بخش سوم به بررسی صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه خواهیم پرداخت.

بخش اول: مفهوم مقررات و مصادیق آن

۱- مفهوم مقررات

واژه «مقررات» جمع «مقرره» و در لغت به مجموعه قواعدی که برای ایجاد نظم در جایی وضع می شود یا مجموعه اصولی که برای جریان امور مؤسسه ای بدون این که جنبه قانونی داشته باشد عملاً اجرا می شود اطلاق شده است (معین، ۱۳۸۸: ص ۴۲۱۵ و انوری، ۱۳۸۶: ص ۷۲۶۱). واژه «مقررات» در اصطلاح اداری و حقوقی ایران در دو مورد به کار رفته است: الف- به معنی عام شامل قانون، تصویب نامه، آیین نامه، بخش نامه و هر چه که ضمانت اجرا داشته باشد، ب- به معنی خاص در مقابل قانون (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ص ۳۴۷۵). به عبارتی مجموع قواعدی است که توسط مقامات صلاحیت دار با تجویز و حکم صریح قانون گذار و یا اختیار ناشی از مسئولیت اداری که مقام مسئول دارا می باشد وضع می شود (موسی زاده، ۱۳۸۹: ص ۱۰۷). این دانش واژه از جانب برخی صاحب نظران و حقوق دانان به مجموعه قواعدی کلی، نوعی و الزام آوری که برآمده از ضرورت های اداره امور توسط مقامات اداری بوده یا با هدف ایجاد زمینه اجرای قانون وضع می شود نیز اطلاق شده است (عباسی، ۱۳۹۰: ص ۴۸، امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱: ج ۲، ص ۳۹). برخی دیگر معتقدند در وضع مقررات، قلمرو زمانی و مکانی نیز در نفوذ و اعتبار مقررات باید مورد توجه قرار گیرد به گونه ای که مقررات را مجموعه قواعد و نظام هایی می دانند که مقامات صلاحیت دار به تجویز یا دستور مقنن و با استفاده از اختیارات خود در حدود تشریفات و شرایط خاص

حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق الذکر باشد جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می گردد. رسیدگی به این گونه موارد به طور فوق العاده و خارج از نوبت خواهد بود.»، همچنین ماده «۱۲» آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحیه های بعدی آن با آخرین اصلاحات: ۱۳۸۸/۱/۱۵ که بیان می دارد: «سازمان می تواند به شکایات و اعلامات اشخاص، در خصوص سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه های موضوع بند (الف) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان و کارکنان آن ها رسیدگی نماید.»

وضع می کنند که در زمان و مکان مخصوص به خود نافذ و معتبر است (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۴۲۱). به عبارتی اجازه قانون برای وضع مقررات ملاک است و نباید از حدود و ثغور مندرج در قانون فراتر رود (راسخ و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۱۷). به واقع می توان گفت که حیات و اعتبار مقررات وضع شده تابع و وامدار قانونی است که اجازه وضع آن را صادر نموده است.^۱ به نظر می رسد در ادبیات حقوقی این واژه در چهار مفهوم، شامل مفهوم اعم (هر متن دارای ضمانت اجرا در نظام حقوقی)، عام (همه ی هنجارهای حقوقی به استثنای قانون به عنوان مصوبه ی قوه ی مقننه)، خاص (مصوبات قوه ی مجریه) و اخص (مصوبات هیأت دولت)^۲ به کار می رود (آیین بیگی، ۱۳۹۳، ص ۳). به طور کلی می توان گفت مقرر (مقررات) عبارت است از: «هر گونه قاعده مصوب در نظام حقوقی، مانند قانون، آیین نامه، بخشنامه و تصویب نامه» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۳۴۷۵).

۲- مصادیق مقررات

در برخی اصول قانون اساسی واژه «مقرر» به عنوان صورت جمع «مقررات» و در معنی احکام و قواعدی که در قالب هر نوع سند حقوقی مدون شده باشند استفاده شده است که می تواند حسب مورد عنوان قانون، آیین نامه و عناوین دیگری بر آن اطلاق شود و از جمله مشترکات لفظی در اصول قانون اساسی است که در اصول متعددی از قانون اساسی (اصول ۴، ۹، ۱۰، ۱۲، ۸۵، ۱۰۸، ۱۱۰، ۱۱۲، ۱۳۸، ۱۵۶، ۱۷۰ و ۱۷۷) با مفهوم، کاربرد و قلمرو متفاوت آمده است. در برخی از این اصول «مقررات» پوشش دهنده آن گروه هنجارهایی است که در شمول قانون (مصوبات مجلس) قرار نمی گیرند که در اصول (۴)، (۹)، (۱۰) و (۱۷۷) قانون اساسی به این معنا به کار رفته است؛ اما آنچه می توان در نظام حقوقی ایران در زمره مقررات به عنوان مصادیق آن به شمار آورد در اصل (۱۳۸) قانون اساسی بدان اشاره شده است. بر اساس این اصل انواع مصادیق مقرر (مقررات) عبارت اند از: ۱) آیین نامه ۲) بخشنامه ۳) تصویب نامه ۴) دستورالعمل که به تبیین آن ها می پردازیم.

۱- تعاریف ذکر شده با تعریف قانون گذاری تبعی یا فرعی که در برخی از نظام های حقوقی برای نام گذاری واژه مقررات استفاده می شود بسیار نزدیک است (راسخ و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۱۶).

۲- مصوبات قوه ی مجریه (مقصود ارکان این قوه ی اعم از هیأت وزیران، شورای عالی اداری و سایر نهادها و مقامات صالح در وضع مقررات در قوه ی مجریه است) و هیأت دولت شامل آیین نامه، بخشنامه و عناوینی از این قبیل می شود. البته مصوبات جزئی و موردی هیأت دولت و سایر ارکان قوه ی مجریه در شمول واژه «مقررات» قرار نمی گیرند.

۳- در اصل (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران قانون گذار مصوباتی را فهرست کرده است که می توان به طور مشخص آن ها را از مصادیق مقررات دانست. به موجب این اصل، «علاوه بر مواردی که هیأت وزیران یا وزیری مأمور تدوین آیین نامه های اجرایی قوانین می شود، هیأت وزیران حق دارد برای انجام وظایف اداری و تأمین اجرای قوانین و تنظیم سازمان های اداری به وضع تصویب نامه و آیین نامه پردازد، هر یک از وزیران نیز در حدود وظایف خویش و مصوبات هیأت وزیران حق وضع آیین نامه و صدور بخشنامه را دارد ولی مفاد این مقررات نباید با متن و روح قوانین مخالف باشد. دولت می تواند تصویب برخی از امور مربوط به وظایف خود را به کمیسیون های متشکل از چند وزیر واگذار نماید. مصوبات این کمیسیون ها در محدوده قوانین پس از تأیید رئیس جمهور لازم الاجرا است. تصویب نامه ها و آیین نامه های دولت و مصوبات کمیسیون های مذکور در این اصل، ضمن ابلاغ برای اجرا به اطلاع رئیس مجلس شورای اسلامی می رسد تا در صورتی که آن ها را برخلاف قوانین بیابد با ذکر دلیل برای تجدیدنظر به هیأت وزیران بفرستد.»

۲-۱- آیین نامه^۱

از واکاوی در نظام حقوقی و قانونی ایران در تعریف آیین نامه نتیجه‌ای به دست نمی‌آید اما با کاوش در رویه و دکترین حقوقی تعریف‌های گوناگونی که گاه از آن به «نظام نامه» تعبیر می‌شود به چشم می‌خورد؛ با بررسی این تعاریف مشخص می‌شود که هر یک بر وجهی خاص از آیین نامه تکیه و تأکید داشته‌اند که از آن جمله می‌توان به تعاریف زیر اشاره نمود: «مقرراتی را که از طرف مقامات مختلف قوه مجریه مانند هیأت وزیران، وزیران، استانداران، فرمانداران و سایر مقامات اجرایی وضع می‌شود «آیین نامه» می‌نامند. آیین نامه قواعد کلی و لازم‌الاجرائی است که برای افراد به طور عام و عینی ایجاد حق و تکلیف می‌کند» (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۹۰، ص ۳۲۴). «آیین نامه (نظام نامه) مقرراتی است که مقامات صلاحیت دار (به جز پارلمان) وضع کنند. هدف آیین نامه تشریح قانون است. این واژه مقابل واژه قانون به معنی اخص آن استعمال شده است» (لاهیجی، ۱۳۸۹، ص ۵۰). «آیین نامه مقررات کلی و نوعی است که توسط مقامات عالی اجرایی (هیأت دولت، وزیران و ...) در اجرای قانون و یا در راستای تسهیل اجرای قانون وضع می‌شود» (هاشمی، ۱۳۹۱، ص ۳۲۱). «آیین نامه عبارت از مقرر عام، کلی و لازم‌الاجرائی است که از سوی مقام‌های صلاحیت دار، غیر از قوه مقننه، در راستای اجرا یا تسهیل اجرای قانون، انجام وظایف اداری و تنظیم سازمان‌های اداری وضع می‌شود.» (راسخ و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۳۲). شایان ذکر است که آیین نامه را می‌توان به انواع دیگری تقسیم و طبقه‌بندی نمود^۲ که عبارت‌اند از:

الف- آیین نامه اجرایی: آیین نامه‌هایی که ناظر بر بیان جزئیات، شیوه‌ها و راهکارهای عملی به منظور اجرای قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی است؛ یعنی موضوع آیین نامه‌ها، راهکارها و جزئیات لازم برای اجرایی شدن آن‌ها قانون است و نباید از متن اصلی قانون تجاوز کند و یا بکاهد (امامی و استوار سنگری، ج ۲، ص ۱۳۹۱، ص ۵۹).

ب- آیین نامه مستقل: آیین نامه‌ای که از طرف مقامات صلاحیت دار اداری و اجرایی در انجام وظایف خود بدون این که مأموریت خاصی از طرف قانون گذار داده شده باشد وضع می‌گردد (تیلا، ۱۳۸۷، ص ۳۳).

پ- آیین نامه تفویضی: حالاتی پیش می‌آید که قانون گذار در وضع بعضی از قوانین با مشکلاتی روبه‌رو است، یا نسبت به آن بیگانه است و یا آن که از نظر موضوعی فاقد عناصر سیاسی و اسلوب‌های اجرایی است که در این صورت، واگذاری آن به قوه مجریه به مصلحت می‌باشد که در اصل (۸۵) قانون اساسی این تفویض اختیار پیش‌بینی شده است.^۳ لذا

1- Buye Law (By-law)

2- Leon Duguit: "Traité de droit consitutionnel", T. IV Ancienne Librairie Fontemoing. 1924. PP 794-661

۳- مجلس شورای اسلامی می‌تواند تصویب دائمی اسانامه سازمان‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی یا وابسته به دولت را با رعایت اصل هفتاد و دوم (شرع و قانون اساسی) به کمیسیون‌های ذی ربط واگذار کند و یا اجازه تصویب آن‌ها را به دولت بدهد.

این آیین‌نامه‌ها مقرراتی هستند که قانون‌گذار با اجازه صریح خود تدوین آن‌ها را به قوای دیگر واگذار کرده است. این آیین‌نامه‌ها ماهیتاً با قانون فرقی ندارند (موسی‌زاده، ۱۳۸۹، ص ۱۵۳).

۲-۲- بخشنامه^۱

بخشنامه که به آن متحدالمال می‌گویند یعنی تعلیم و تعلیمات کلی و یکنواخت به صورت مکتوب که از طرف مقام اداری به مرئوسین برای ارشاد به مدلول و طرز تطبیق قانون یا آیین‌نامه داده می‌شود و نباید مخالف قانون یا آیین‌نامه باشد (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۱۰۶)؛ و اگر مخالف صریح قانون نباشد از سوی مرئوس لازم‌الاتباع است. بخشنامه از نظر حقوقی الزام‌آور است، ولی آثار امری آن جنبه داخلی دارد و برای همه دستگاه‌های اجرایی الزام‌آور نیست (آقای و دیگران، ۱۳۸۹، ص ۳۳).

۲-۳- تصویب‌نامه^۲

«مقرره‌ای که هیأت دولت وضع می‌کند و آیین‌نامه را در برمی‌گیرد که این تعریف در معنای عام آن بیان شده است و در معنای خاص، مراد از تصویب‌نامه مقرراتی است که هیأت وزیران، در حدود صلاحیت خود بر اساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی در امور معین و خاص وضع می‌کند» (لنگرودی، موسی‌زاده، لاهیجی، همان). اصولاً هرآنچه را که هیأت وزیران تصویب می‌کند، می‌توان تصویب‌نامه یا قرار مجلس‌الوزرا نامید (صدرالحفاظی، ۱۳۷۲، ص ۴۲۷، لنگرودی، ۱۳۷۸، ص ۱۲۵ و لاهیجی، ۱۳۸۹، ص ۵۰)؛ اما در مقام تمایز با آیین‌نامه باید گفت تصویب‌نامه‌هایی که حاوی احکام و قواعد کلی و عام‌الشمول باشند آیین‌نامه محسوب می‌شوند (کاتوزیان، ۱۳۸۸، صص ۱۳۱-۱۳۰).

۲-۴- دستورالعمل

دستورالعمل نسبت به سایر مقررات دولتی مانند آیین‌نامه جنبه فنی بیشتری دارد و جزئی تر و دقیق‌تر است (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱، ص ۶۳). «دستورالعمل چهارچوب حقوقی است که در آن ضوابط فنی و علمی برای اجرای مقررات اعم از قانون یا آیین‌نامه به‌طور دقیق و روشن بیان می‌شود» (امامی و استوار سنگری، همان، ص ۶۳). اینک پس از بحث از مفهوم مقررات و مصادیق آن به بررسی صلاحیت وضع مقررات در قوه قضاییه می‌پردازیم.

بخش دوم: صلاحیت وضع مقررات در قوه قضاییه توسط مقامات و نهادهای

تابعه آن

۳- صلاحیت وضع مقررات در قوه قضاییه

آنچه در ضمن اصول (۸۵) و (۱۳۸) قانون اساسی بیان گردیده، به‌صراحت، صلاحیت

^۱ - circular

^۲ - Resolution

وضع مقررات در قوه مجریه را تأکید و تأیید می‌نماید؛ اما پرسش این است که آیا قوه قضاییه اعم از مقامات، ارکان و نهادهای تابعه آن صلاحیت وضع مقررات در قالب آیین‌نامه، بخشنامه، تصویب‌نامه و دستورالعمل که با عنوان مصادیق مقررات در این نوشتار بیان گردید را دارد یا خیر؟ از آنجا که قوه قضاییه دارای نهادهای متعدد است و هریک به تبع انجام وظایف و مسئولیت‌های خویش دارای کارکردهایی از جمله کارکردهای اداری هستند نخست، صلاحیت وضع مقررات از جانب رئیس قوه قضاییه و سپس، صلاحیت وضع مقررات دیگر ارکان و نهادهای تابعه قوه قضاییه مانند معاونان قوه قضاییه، رؤسای کل دادگستری و سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه که براساس نمودار تشکیلاتی قوه قضاییه، مصوب دی‌ماه (۱۳۶۹) به آن اشاره شده و صلاحیت وضع مقررات از جانب آن‌ها می‌تواند محل پرسش قرار گیرد را به صورت موردی در این پژوهش، از جمله سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان پزشکی قانونی، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و سازمان قضایی نیروهای مسلح را مورد بررسی و تبیین قرار می‌دهیم.

۳-۱- صلاحیت رئیس قوه قضاییه در وضع مقررات:

با توجه به دو اصل (۱۵۷) و (۱۵۸)^۱ چنین استنباط می‌شود که این اصول بر کارکرد اداری رئیس قوه قضاییه تأکید دارد و به صراحت اصول مذکور، این مقام واجد سمت اداری و وظایف اداری است. همچنین صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۹) نقش اداری رئیس قوه قضاییه را مورد توجه قرار داده است. به طوری که انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه در کلیه امور قضایی، اداری و اجرایی و مسئولیتی که در دستگاه قضایی وجود دارد را به سه نوع تقسیم می‌کند و بیان می‌دارد: نوعی از مسئولیت‌های قوه قضاییه مربوط به مسایل قضایی صرف است، مثل کاری که دادگاه‌ها انجام می‌دهند حکم و رأی صادر می‌کنند و هر آنچه مربوط به آنها است؛ نوعی از وظایف دستگاه قضایی به نحوی اداری، اما مرتبط به مسایل قضایی است یعنی در کنار قاضی یک سلسله مسایلی به شکل اداری مطرح است که در کار رأی و صدور رأی و قضاوت قاضی مؤثر است نوعی از کارها هم امور اجرایی صرف است که نه قضایی است و نه مستقیماً مرتبط به مسایل قضایی است، مثل نوع خدمات در دستگاه قضایی و نظایر آن. لذا به مقتضای نظر تمرکز در مدیریت قوه قضاییه کلیه مسئولیت‌های قوه قضاییه چه آنچه مربوط به امور قضایی است، چه آنچه مربوط به مسایل اداری و اجرایی است کلاً به صورت متمرکز در اختیار یک مجتهد عادل

۱- اصل یکصد و پنجاه و هفتم: به منظور انجام مسئولیت‌های قوه قضاییه در کلیه امور قضایی و اداری و اجرایی مقام رهبری یک نفر مجتهد عادل و آگاه به امور قضایی و مدیر و مدبر را برای مدت پنج سال به عنوان رئیس قوه قضاییه تعیین می‌نماید که عالی‌ترین مقام قوه قضاییه است. اصل یکصد و پنجاه و هشتم: وظایف رئیس قوه قضاییه به شرح زیر است: ۱. ایجاد تشکیلات لازم در دادگستری به تناسب مسئولیت‌های اصل یکصد و پنجاه و ششم. ۲. تهیه لوایح قضایی متناسب با جمهوری اسلامی. ۳. استخدام قضات عادل و شایسته و عزل و نصب آن‌ها و تغییر محل مأموریت و تعیین مشاغل و ترفیع آنان و مانند این‌ها از امور اداری، طبق قانون.

آگاه به امور قضایی که مدیر و مدبر است سپرده می شود.^۱

از دیگر مواردی که در اثبات صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس قوه قضاییه می توان به آن استناد کرد، قوانین عادی می باشد که در آن برای رئیس قوه قضاییه صلاحیت وضع مقررات را به رسمیت شناخته اند و شورای نگهبان نیز آن ها را تأیید نموده است. برای نمونه می توان به لایحه آیین دادرسی کیفری اشاره نمود که وفق نظر استدلالی ۹۰/۳۰/۴۶۱۴۱ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۳، شورای نگهبان، تهیه و تنظیم آیین نامه اجرایی و قضایی، حدود ده مورد از این لایحه توسط قوه مجریه، از جمله تبصره ۲ ماده ۳۰، تبصره ۳ ماده ۶۶، تبصره ماده ۱۳۰، تبصره ماده ۱۴۷، تبصره ماده ۱۷۵ و ۱۷۶، تبصره ماده ۲۰۲، تبصره ۱ ماده ۲۱۴، ماده ۲۵۲، ماده ۲۶۱ و تبصره ماده ۴۸۴ را مغایر اصول (۱۵۶)، (۱۵۷) و (۱۵۸) قانون اساسی دانست و به صراحت اعلام نمود «تصویب آیین نامه در این خصوص (موارد فوق) طبق اصول (۱۵۶)، (۱۵۷) و (۱۵۸) قانون اساسی از وظایف رئیس قوه قضاییه بوده و سلب حق از رئیس قوه قضاییه و اعطای آن به قوه مجریه مغایر اصول مذکور شناخته شد»^۲. پرواضح است شورای نگهبان به صراحت، صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس قوه قضاییه را به رسمیت شناخته است، حتی اگر به موجب قانون عادی باشد. برخی صلاحیت وضع مقررات توسط رئیس قوه قضاییه را بنا بر «اصل اقتضا» معتبر می دانند (سواد کوهی فر، ۱۳۸۰، ص ۴۷، راسخ و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۸۶). «اصل اقتضا» بیان می دارد، لازمه اعطای صلاحیت به هریک از مقام های عمومی اقتضا می نماید که لوازم این صلاحیت به منظور انجام صحیح امور و اداره کامل و کارآمد آن به آن ها اعطا گردد. به تعبیری با این استدلال، صلاحیت رئیس قوه قضاییه در انجام کلیه امور اداری و اجرایی اقتضا می نماید که تدوین مقررات از جمله آیین نامه اجرایی، بخشنامه، تصویب نامه و بعضاً دستورالعمل به عنوان ابزار و لوازم آن برای انجام وظایف اداری و اجرایی مانند تنظیم سازمان های اداری و اجرای قوانین به وی محول و واگذار گردد؛ بنابراین بنا به آنچه که بیان شد و مورد استدلال قرار گرفت می توان گفت: رئیس قوه قضاییه به استناد اصول (۱۵۷) و (۱۵۸)، قوانین عادی که مورد تأیید شورای نگهبان قرار گرفته، نظریه دکترین در تمسک به «اصل اقتضا» و همچنین مشروح مذاکرات بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۹)، صلاحیت وضع مقررات را دارد.

۳-۲- صلاحیت سایر مقام ها و نهادهای تابعه قوه قضاییه در وضع مقررات

اداره ی صحیح امور قوه قضاییه با توجه به گستردگی وظایف و مسئولیت های آن، وظیفه مهمی است که رئیس قوه قضاییه بر عهده دارد و در انجام دادن آن از کمک معاونان

۱ - صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، (۱۳۶۹)، جلد اول، چاپ اول، تهران، اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ص ۳۲۲.

۲ - برای دیدن نمونه های بیشتر و همچنین نظرات مخالف و موافق در صلاحیت وضع مقررات از جانب رئیس قوه قضاییه رجوع کنید به: راسخ و دیگران، (۱۳۹۴)، صص ۸۶-۶۹ و همچنین امامی و استوار سنگری، (۱۳۹۱)، جلد ۲ (اعمال اداره: اعمال یک جانبه اداره)، صص ۷۳-۷۱.

خویش و دیگر مسئولان عالی قوه قضاییه نیز بهره‌مند است و بدین منظور، در ساختار قوه قضاییه، معاونت‌ها و دفاتر مختلفی به منظور حسن انجام کار و کمک به ایفای وظایف رییس قوه قضاییه ایجاد شده که به بررسی صلاحیت آن‌ها در وضع مقررات در ساختار قوه قضاییه می‌پردازیم.

۳-۲-۱- صلاحیت معاونان قوه قضاییه در وضع مقررات

مهم‌ترین رکن این قوه، معاونت اول قوه قضاییه است که گروه نقل و انتقالات قضات، دفتر اصل (۱۴۲) قانون اساسی، اداره کل امور نمایندگان قوه قضاییه در دستگاه‌ها، دفتر پیگیری طرح‌ها و برنامه‌ها و هماهنگی میان دستگاه‌های مربوط را در برمی‌گیرد. معاونت‌های دیگر این قوه عبارت‌اند از: اجرایی، حقوقی، قضایی، آموزش و تحقیقات، اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم، امور اداری و مالی و هریک از این معاونت‌ها نیز ادارات و زیرمجموعه‌های خاص خود را دارند (محمدنژاد، ۱۳۸۸، ص ۵۳). این اجزاء، طبق اصل (۱۵۷) قانون اساسی، زیر نظر رییس قوه قضاییه اداره می‌شوند و امکان تفویض اختیار به سایر نهادها یا مقام‌ها در این اصل پیش‌بینی نشده است. قانون اساسی یا قوانین عادی نیز صلاحیت وضع مقررات را برای آن‌ها به رسمیت نشناخته‌اند. برای نمونه اختیارات و وظایف معاون اول قوه قضاییه در سطح دریافت، بررسی و تأیید بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها، لوایح و گردش کارهایی که توسط معاونین، رؤسای مراکز تابعه، رؤسای سازمان‌ها و سایر نهادهای قوه قضاییه به منظور ارایه به رییس قوه قضاییه برای تصویب، تهیه شده‌اند تدوین و تنظیم شده است.^۱ به عنوان نمونه‌ای دیگر، در شرح وظایف معاونت منابع انسانی قوه قضاییه نیز اشاره‌ای مبنی بر وضع مقررات به چشم نمی‌خورد و بیشتر اختیارات و وظایف محوله به این معاونت در حوزه‌ی سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در خصوص جذب و استخدام کارکنان قوه قضاییه، کادرسازی و تأمین نیروی انسانی خلاق، پویا و توانمند در مناصب قضایی و اداری، جذب، استخدام و سنجش قضات در چارچوب سیاست‌های کلان مصوب، گزینش نیروی انسانی در ابعاد اعتقادی، سیاسی، اخلاقی و شخصیتی و سلامت جسمانی، مدیریت فرآیندهای نقل و انتقال قضات و کارکنان اداری و بهبود فرآیندهای مربوط، نگهداشت نیروی انسانی و اجرای فرایندهای نظارت و ارزشیابی کارکنان تدوین و تنظیم شده است.^۲ از این رو می‌توان استدلال کرد که معاونان این قوه فاقد صلاحیت وضع مقررات هستند.

۳-۲-۲- صلاحیت رؤسای دادگستری در وضع مقررات

وسیع‌ترین تشکیلات قوه قضاییه که بیشترین نیروی انسانی در آن مشغول به کار است

۱ - سایت قوه قضاییه، (۱۳۹۴)، <http://www.dadiran.ir/Default.aspx?tabid=۸۳>، بخش پیوندهای مرتبط، ساعت و تاریخ مراجعه، ۲۰/۰۶/۱۳۹۴، ساعت: ۲۰/۰۲.

۲ - سایت معاونت منابع انسانی قوه قضاییه، (۱۳۹۴)، <http://www.amoozeshghanoon.ir/tabid/۲۳۷/Default.aspx>، تاریخ و ساعت مراجعه: ۲۰/۰۶/۱۳۹۴، ساعت: ۲۰/۰۳/۲۰.

و در عین حال بیشترین ارتباط را با مردم دارد، دادگستری‌ها هستند که متشکل از دادگاه‌ها، قضات و کارکنان اداری و خدماتی می‌باشند. به‌غیر از موارد پیش‌بینی شده در قوانین خاص، حسب قانون اصلاحی تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب و آیین‌نامه اجرایی آن مصوب (۱۳۸۱/۰۷/۲۸) وظایفی را برای رؤسای دادگستری‌ها پیش‌بینی کرده است که از جمله آن می‌توان به ماده ۱۲ اشاره کرد که بیان می‌دارد: «در شهرستان، رییس دادگستری رییس حوزه قضایی و رییس شعبه اول دادگاه بر دادگاه‌ها ریاست اداری دارد و در مرکز استان رییس کل دادگستری استان، رییس کل دادگاه‌های تجدیدنظر و کیفری استان است و بر کلیه دادگاه‌ها و دادسراها و دادگستری‌های حوزه آن استان نظارت و ریاست اداری خواهد داشت. همچنین رییس دادگستری هر حوزه بر دادسرا و دادگاه‌های آن حوزه نظارت و ریاست اداری دارد.» با توجه به ماده فوق و از آنجا که رؤسای دادگستری بر دادگاه‌ها و دادسراهای حوزه‌ی خود ریاست اداری دارند، بعید به‌نظر نمی‌رسد که برای اداره امور درون‌سازمانی خود به‌منظور تصمیمات اداری، صلاحیت وضع مقررات محدود و موردی را داشته باشند.

۳-۲-۳- صلاحیت سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در وضع مقررات

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور سازمانی است حاکمیتی و وابسته به قوه قضاییه که مأموریت و اهداف بنیادین آن بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، چشم‌انداز بیست‌ساله، برنامه‌های توسعه‌ی قوه قضاییه، مصوبات ریاست محترم قوه قضاییه و قوانین و مقررات مجلس شورای اسلامی مبتنی بر توسعه ثبت رسمی در کشور و تثبیت و حمایت از حقوق و مالکیت مشروع و قانونی اشخاص حقیقی و حقوقی به‌منظور ارتقای نظم حقوقی و کاهش دعاوی و استفاده حداکثری از فن‌آوری‌های نوین به‌منظور افزایش آرایه خدمات ثبتی به نحو غیرحضور است. با مروری بر قوانین و آیین‌نامه‌های ثبتی ملاحظه می‌شود که صلاحیت وضع مقررات برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور پیش‌بینی نشده است. برای نمونه می‌توان به آیین‌نامه اجرایی مفاد - اسناد رسمی لازم‌الاجرا و طرز رسیدگی به شکایات عملیات اجرایی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور مصوب (۱۳۸۷/۰۶/۱۱)، آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح و حذف موادی از قانون ثبت مصوب (۱۳۸۲/۰۸/۲۲)، آیین‌نامه تصدیق اجتهاد برای داوطلبان سردفتری در (بند ۴ ماده ۶)^۱

۱ - ماده (۶) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵): «اشخاص زیر را می‌توان به سردفتری دفترخانه اسناد رسمی تعیین نمود: ۱) اشخاصی که دارای لیسانس حقوق در رشته قضایی یا منقول از دانشکده الهیات یا دانشکده سابق معقول و منقول باشند، ۲) کسانی که دارای دو سال سابقه خدمات قضایی یا وکالت پایه یک دادگستری باشند، ۳) سایر لیسانس‌ها به شرط داشتن سه سال سابقه، ۴) دفتریاری اشخاصی که از مراجع مسلم دارای تصدیق اجتهاد طبق آیین‌نامه‌ای که به تصویب وزارت دادگستری می‌رسد باشند، ۵) دفتریانی که دارای گواهی قبولی امتحان مخصوص سردفتری و دفتریاری موضوع شق سوم ماده ۱۰ قانون دفتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۱۶ باشند به شرط داشتن ۵ سابقه دفتریاری، ۶) دفتریانی که دارای دیپلم کامل متوسطه باشند به شرط داشتن هفت سال سابقه دفتر یاری اول، ۷) دفتر یاران اول که در تاریخ تصویب این قانون شاغل بوده و ۱۵ سال سابقه دفتریاری اعم از متناوب مستمر داشته باشند.

و آیین نامه طبقه بندی تخلفات انتظامی سردفتران و دفتریاران در ماده (۴۰) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵)، آیین نامه اجرایی ماده (۵۷)^۲ قانون مذکور و آیین نامه تقسیم درآمد حاصل از حق الثبت ماده (۵۳)^۳ قانون مذکور اشاره نمود که تصویب آن ها با توجه به واگذاری وظایف و اختیارات وزیر دادگستری در نظام حقوق اساسی پیش از انقلاب به رییس قوه قضاییه محول گردیده است. بدین ترتیب و با استناد به نمونه های بیان شده، می توان گفت وضع مقررات مربوط به سازمان ثبت در اختیار و صلاحیت رییس قوه قضاییه است و به نظر برخی از حقوقدانان، «نقش سازمان ثبت همانا مشارکت در تدوین مقررات مربوط و ارایه پیشنهاد به رییس قوه قضاییه است» (راسخ و دیگران، ۱۳۹۴، ص ۹۱).

۳-۲-۴- صلاحیت سازمان پزشکی قانونی کشور در وضع مقررات

سازمان پزشکی قانونی کشور سازمانی است مستقل و زیر نظر رییس قوه قضاییه که در راستای کشف حقیقت، کمک به استقرار عدالت و پیشگیری از آسیب های اجتماعی و وقوع جرم در جامعه؛ براساس اصول علمی، قانونی و شرعی و با بهره گیری از نیروهای کارآمد و متخصص و فن آوری های نوین و با رعایت صحت، دقت و سرعت به اظهارنظر در امور پزشکی قانونی و کارشناسی پزشکی می پردازد (گودرزی و کیانی، ۱۳۹۳، ص ۲۱). با توجه به شرح وظایف این سازمان و آنچه در قانون آن^۴ درج شده است مهم ترین وظایف و اختیارات این سازمان عبارت اند از: اظهارنظر در امور پزشکی قانونی و کارشناسی آن، کالبدشکافی و انجام امور آزمایشگاهی و پاراکلینیکی به دستور مراجع ذیصلاح قضایی، پاسخ به استعلامات ادارات و سازمان های وابسته به قوه قضاییه و سایر دستگاه های دولتی، اجرای برنامه های کارآموزی پزشکی قانونی و بررسی صلاحیت علمی داوطلبان خدمت پزشکی قانونی در سازمان، همکاری علمی و انجام امور آموزشی و پژوهشی مورد نیاز دانشگاه ها، تبادل اطلاعات علمی مورد نیاز با مراکز آموزشی و پژوهشی داخل و خارج

۱- ماده (۴۰) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵): «طبقه بندی تخلفات انتظامی و تطبیق آن ها با هریک از مجازات های مذکور در ماده ۳۸ به موجب آیین نامه ای خواهد بود که به تصویب وزارت دادگستری خواهد رسید.»

۲- ماده (۵۷) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵): «از تاریخ اجرای این قانون به منظور کمک های ضروری با دادن وام به سردفتران و دفتریاران و کارکنان دفاتر اسناد رسمی، صندوقی به نام صندوق تعاون سردفتران و دفتریاران تحت نظر کانون سردفتران مرکز تشکیل می گردد. آیین نامه اجرای این ماده را وزارت دادگستری تصویب خواهد کرد.»

۳- ماده (۵۳) قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران (مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۵): «از درآمد حاصل از حق ثبت صاحبان دفتر یا دفتریارها به ترتیب زیر سهم خواهند برد تا ششصد ریال در ماه نصف از ششصد و یک ریال تا چهار هزار ریال نسبت به مازاد ششصد ریال یک پنجم از چهار هزار و یک ریال تا ده هزار ریال نسبت به مازاد از چهار هزار ریال یک دهم و از ده هزار و یک ریال تا پنجاه هزار ریال نسبت به مازاد از ده هزار ریال یک بیستم از مبالغ فوق به سردفتر و دفتریار و کمک اعانه به کارکنان دفاتر برابر آیین نامه وزارت دادگستری، سهمی اختصاص خواهد یافت.»

۴- قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور (مصوب ۱۳۷۲/۰۴/۲۷ مجلس شورای اسلامی)، نقل از شماره ۱۴۱۰۱، مورخ ۱۳۷۲/۰۵/۱۷، روزنامه رسمی، شماره ۱۶۸۹-ق.

کشور. باملاحظه وظایف و اختیارات این سازمان باید بر آن بود که صلاحیت وضع مقررات را ندارد و این صلاحیت به رییس قوه قضاییه محول گردیده است. برای نمونه می توان به تأیید تشکیلات این سازمان توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور و تصویب آن از جانب رییس قوه قضاییه^۱، ماده (۱۱)^۲ قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور (مصوب ۱۳۷۲/۰۴/۲۷ مجلس شورای اسلامی) و دستورالعمل تشکیل بانک اطلاعات هویت ژنتیک (۱۳۹۲/۱۱/۱۹، رییس قوه قضاییه)^۳، اشاره نمود. البته برخی از مواد قانونی از جمله: ماده (۴)^۴ و (۱۱)^۵ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور، تصویب برخی وظایف و اختیارات را در صلاحیت رییس سازمان و یا مراجع ذی ربط دانسته است؛ اما همان طور که در بخش مصادیق مقررات به تشریح و تبیین آن در این پژوهش پرداخته شد، بیان گردید که موضوع برخی از مقررات اقدامات سازمانی و دستورات اداری صرف است و نمی توان آن ها را در زمره و مصادیق مقررات به شمار آورد.

۳-۲-۵- صلاحیت سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور در وضع مقررات براساس ماده (۱)^۶ قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶۰، مجلس شورای اسلامی) و ماده (۱)^۷ آیین نامه اجرایی آن (مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۲۰، رییس قوه قضاییه) که پس از بازنگری قانون اساسی (۱۳۶۸)، وظایف و اختیارات شورای عالی قضایی در نظام حقوق اساسی پیش از انقلاب به رییس قوه قضاییه محول گردیده است، سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، سازمانی است مستقل که به طور مستقیم زیر نظر رییس قوه

۱- ماده (۷) قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور (مصوب ۱۳۷۲/۰۴/۲۷): «تشکیلات سازمان توسط رییس سازمان پزشکی قانونی کشور تهیه می گردد و پس از تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب رییس قوه قضاییه می رسد.»

۲- ماده (۱۱) قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور (مصوب ۱۳۷۲/۰۴/۲۷): «آیین نامه اجرایی این قانون ظرف ۶ ماه با هماهنگی سازمان و دادگستری جمهوری اسلامی ایران و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه و به تصویب رییس قوه قضاییه خواهد رسید.»

۳- این دستورالعمل در اجرای بند یک قسمت ز ماده (۲۱۱)، قانون پنجم توسعه، قانون برنامه پنج ساله جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ مجلس شورای اسلامی توسط ریاست قوه قضاییه تهیه و تدوین شده است.

۴- ماده (۴) آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور: «برنامه ریزی، تعیین مدت، نحوه کارآموزی، موضوعات مورد آموزش در مقاطع مختلف، بررسی صلاحیت های علمی و صدور گواهی نامه های مربوطه و نیز تنظیم برنامه و اجرای سایر امور آموزشی سازمان برای کلیه افرادی که لازم است دوره کارآموزی پزشکی قانونی را طی نمایند به موجب دستورالعمل اجرایی خواهد بود که به تصویب رییس سازمان خواهد رسید.»

۵- ماده (۱۱) آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان پزشکی قانونی کشور: «سازمان مکلف است به منظور حسن اجرای وظایف مندرج در ماده یک قانون به تعداد کافی پست سازمانی تحت عنوان هیأت علمی و محقق در مجموعه تشکیلاتی خود و واحدهای تابعه پیش بینی نموده و به تصویب مراجع ذی ربط برساند.»

۶- ماده (۱) قانون تبدیل شورای سرپرستی زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (مصوب ۱۳۶۴/۱۱/۶۰، مجلس شورای اسلامی)، «از تاریخ تصویب این قانون شورای سرپرستی زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور که در این قانون سازمان نامیده می شود، تبدیل می گردد. این سازمان زیر نظر شورای عالی قضایی انجام وظیفه خواهد کرد.»

۷- بند «و» ماده (۱۸) آیین نامه اجرایی سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (مصوب ۱۳۸۴/۰۹/۲۰، رییس قوه قضاییه) و ماده (۲۲۹) اصلاحیه آیین نامه اجرایی سازمان زندان ها (مصوب ۱۳۸۹/۰۲/۲۱، رییس قوه قضاییه).

قضایه انجام وظیفه می نماید و به موجب ماده (۳)^۱ قانون مذکور، رئیس سازمان به پیشنهاد دادستان کل کشور و با حکم رئیس قوه قضاییه برای مدت دو سال به این سمت منصوب می شود که نصب مجدد وی بلامانع است. همچنین عزل رئیس سازمان قبل از اتمام مدت مأموریت نیز با تصمیم رئیس قوه قضاییه است (محمدنژاد، ۱۳۸۷، ص ۴۲). در ماده (۲) آیین نامه اجرایی سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، وظایف سازمان این گونه بیان شده است: اداره ی کلیه امور مربوط به زندان ها، بازداشتگاه ها و مراکز اقدامات تأمینی و تربیتی کشور و مؤسسات صنعتی و کشاورزی و خدماتی وابسته به آن ها، ایجاد امکانات و تسهیلات لازم در زمینه ی اصلاح و ارشاد و آموزش زندانیان و اشتغال و حرفه آموزی آن ها، کمک به رفع مشکلات مادی و معنوی خانواده زندانیان، جذب کمک های مردمی و مؤسسات خیریه، برنامه ریزی برای اشتغال زندانیان داوطلب کار با استفاده از امکانات سازمان و نیز سرمایه های دولتی، بانک ها، تعاونی ها، بخش خصوصی و تلاش در راستای خود کفایی زندان ها، تهیه آمار و اطلاعات لازم به منظور استفاده در مطالعات مربوط به جرم شناسی و ارایه آن به شورای عالی قضایی و کمیسیون امور قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، تهیه و فهرست اسامی زندانیان محکوم واجد شرایط عفو یا تخفیف مجازات و ارایه آن به دیوان عالی کشور و همچنین پیشنهاد آزادی مشروط به مقامات قضایی مربوط، برنامه ریزی برای مراقبت بعد از خروج با همکاری دستگاه های ذی ربط. سازمان در اجرای وظایف قانونی خود تنها می تواند اقدام به تهیه پیش نویس قوانین و مقررات مورد نیاز نماید و آن ها را برای تصویب به مراجع ذی ربط پیشنهاد دهد.^۲ با استناد به مواد قانونی یاد شده باید صلاحیت وضع مقررات در این حوزه را برای رئیس قوه قضاییه پذیرفت و چنین استدلال نمود که در مقررات یاد شده سخنی از اعطای صلاحیت وضع مقررات به این سازمان بیان نگردیده است.

۳-۲-۶- صلاحیت سازمان قضایی نیروهای مسلح در وضع مقررات

سازمان قضایی نیروهای مسلح بخشی از قوه قضاییه کشور و تنها مرجع قضایی اختصاصی پیش بینی شده در قانون اساسی نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران می باشد که از دادرها و دادگاه های نظامی تشکیل شده است. براساس اصل (۱۷۲) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «برای رسیدگی به جرایم مربوط به وظایف خاص نظامی و یا انتظامی اعضای ارتش، ژاندارمری، شهربانی (نیروی انتظامی) و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، محاکم نظامی مطابق قانون تشکیل می گردد، ولی به جرایم عمومی آنان یا جرایمی که در مقام ضابط دادگستری مرتکب می شوند در محاکم عمومی رسیدگی می شود. دادستانی دادگاه های نظامی، بخشی

۱- ماده (۳) آیین نامه اجرایی سازمان زندان ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور (مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۰): «رئیس سازمان به پیشنهاد دادستان کل کشور و با تصویب شورای عالی قضایی برای دو سال منصوب میشود و نصب مجدد وی بلامانع است. عزل رئیس سازمان با شورای عالی قضایی خواهد بود.»

۲- ماده (۵۷۲) قانون آیین دادرسی جرایم نیروهای مسلح و دادرسی الکترونیکی (مصوب ۱۳۹۳/۰۷/۰۸ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی).

از قوه قضائیه کشور و مشمول اصول مربوط به این قوه هستند». رئیس سازمان قضایی از بین قضاتی که حداقل پانزده سال سابقه خدمت قضایی داشته باشند، توسط رئیس قوه قضائیه منصوب می‌شود.^۱ براساس مواد (۱) و (۲) تعیین حدود صلاحیت دادرها و دادگاه‌های نظامی کشور (مصوب ۱۳۷۳/۰۵/۰۶ مجمع تشخیص مصلحت نظام)^۲، مصوبات مجلس شورای اسلامی و اجازه‌ی خاص از حضرت امام (ره) و مقام معظم رهبری^۳ برخی از وظایف و اختیارات قانونی این سازمان عبارت‌اند از: رسیدگی به جرایم خاص نظامی یا انتظامی، رسیدگی به جرایمی که در حین تحقیقات و رسیدگی به جرایم خاص نظامی یا انتظامی دیگر کشف شود، رسیدگی به جرایمی که اسرای ایرانی عضو نیروهای مسلح در مدت اسارت مرتکب شده‌اند، رسیدگی به جرایم اسرای بیگانه در مدت اسارت ایشان در کشور و جرایم مرتبط با وظایف کارکنان وزارت اطلاعات. با توجه به وظایف و اختیاراتی که منابع یادشده برای این سازمان در نظر گرفته‌اند، مشخص است که این سازمان صلاحیت وضع مقررات را ندارد. همچنین برخی مستندات موجود در ابطال بخشنامه‌های ریاست این سازمان، عدم صلاحیت در وضع مقررات از جانب این سازمان را تأیید و گواهی می‌نماید.^۴

بخش سوم: صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضائیه

در این بخش محور اصلی بحث، بررسی صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یکی از نهادهای تابعه‌ی قوه قضائیه در اعمال نظارت قضایی و امکان نظارت آن بر مقررات مصوب قوه قضائیه است، این سازمان گرچه خود یکی از نهادهای زیرمجموعه

۱ - قانون «تعیین حدود صلاحیت دادرها و دادگاه‌های نظامی» در اجرای بند هشتم اصل یکصد و دهم قانون اساسی در جلسه روز پنجشنبه مورخ ششم مردادماه یکهزار و سیصد و هفتادوسه مجمع تشخیص مصلحت نظام مشتمل بر سه ماده به تصویب رسیده است.

۲ - لایحه شماره ۴۳۵۷ مورخ ۱۳۷۰/۳/۱۳ دولت درخصوص مجازات جرایم نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران که بنا به تصمیم مجلس شورای اسلامی در جلسه مورخ ۷۱/۲/۲۰ تصویب آن طبق اصل هشتادوپنج قانون اساسی به کمیسیون امور قضایی و حقوقی تفویض شده بود و تا پس از تصویب و پیشنهاد مدت اجرای آزمایشی تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید. در جلسه روز شنبه مورخ ۱۳۷۱/۵/۱۸ با اصلاحاتی به تصویب کمیسیون مذکور رسیده و در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۷۱/۳/۳ با پنج سال مدت اجرای آزمایشی آن موافقت گردیده و به تأیید شورای محترم نگهبان رسیده است (سایت سازمان قضایی نیروهای مسلح، به آدرس: <http://imj.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx>، به تاریخ ۱۳۹۴/۰۶/۲۲، ساعت ۲۰/۲۰).

۳ - در سال ۱۳۶۶، وزیر وقت اطلاعات به جهت ضرورت حفظ اطلاعات و اسناد طبقه‌بندی‌شده، از محضر حضرت امام (ره) درخواست رسیدگی به جرایم کارکنان وزارت اطلاعات در سازمان قضایی را می‌نماید که حضرت امام (ره) نیز موافقت می‌فرمایند که: به جرایم مربوط به وظایف قانونی آنان و همچنین در مواردی که پرونده مربوطه مشتمل بر اطلاعات طبقه‌بندی‌شده و اسرار جمهوری اسلامی باشد در سازمان قضایی رسیدگی شود. موافقت حضرت امام (ره) را در این خصوص مقام معظم رهبری در سال ۱۳۷۰ تنفیذ فرمودند. همچنین حسب درخواست ریاست موقت قوه قضائیه از مقام معظم رهبری و موافقت معظم له که در مورخه ۱۳۷۰/۱۲/۲۰ ابلاغ شد، دادرسی نظامی مجاز به رسیدگی به جرایم امنیتی و جرایم در حین خدمت نیروهای مسلح نیز می‌باشند و این مرجع براساس حکم ولایی حضرت امام (ره) و رهبر معظم انقلاب (زید عزه)، در موارد فوق به جرایم وزارت اطلاعات و کارکنان نظامی انتظامی رسیدگی می‌نماید (همان).

۴ - به عنوان نمونه میتوان به ابطال بخشنامه شماره (۱۳۶۹/۰۲/۰۶-۳۱۳/۷-۳/۲۷۶۶) ریاست این سازمان در زمینه‌ی وضع مقررات خاص نسبت به وجوه و اموال متعلق به محاکم قضایی اشاره کرد که توسط هیأت عمومی دیوان عدالت اداری طی دادنامه شماره ۲۰، مورخ ۱۳۷۳/۰۲/۱۷، در روزنامه رسمی شماره ۱۴۵۴۴، مورخ ۱۳۷۳/۱۱/۱۵ باطل اعلام گردید.

قوه قضاییه بوده و زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌شود، اما می‌توان چنین استدلال نمود که صلاحیت نظارت بر مقررات مصوب قوه قضاییه را دارا است. مدعی این استدلال استناد به اصول قانون اساسی، نظریات تفسیری شورای نگهبان و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی با آخرین اصلاحات و الحاقات ۱۳۹۳) است.

به موجب بند (۳) اصل (۱۵۶) و اصل (۱۷۴)^۱ قانون اساسی که مؤسس سازمان بازرسی کل کشور است، فلسفه وجودی سازمان بازرسی کل کشور، در قوه قضاییه، براساس حق نظارتی است که قوه قضاییه نسبت به حسن جریان و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری داراست. بر این اساس برخی گفته‌اند: هدف اصلی در قوه قضاییه آن است که اجرای قوانین را به نحو مطلوب تضمین نماید (هاشمی، ۱۳۹۱، ص ۳۷۹). آنچه از لحن قانون اساسی در اصول مذکور برداشت و استدلال می‌شود این است که قانون‌گذار به صورت عام نظارت بر حسن اجرای امور در تمام ارگان‌های کشور را مد نظر داشته و استثنایی برای آن قائل نشده است. مؤید این استدلال در برخی از مدارک و منابع به چشم می‌خورد که از آن جمله می‌توان به بیان برخی از ناطقین در مذاکرات مجلس شورا به هنگام تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی اشاره کرد. در بیان ناطقین آمده است: «بازرسی کل کشور باید بر حسن اجرای امور در تمام ارگان‌های کشور نظارت کند و این استثنا ندارد. این سازمان و دیوان عدالت اداری دو سازمان برجسته زیر نظر شورای عالی قضایی، به معنای بازرسی بر تمام نظام جمهوری اسلامی است» (روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۰/۷/۵، صص ۲۶-۲۱). از طرف دیگر مقام‌ها و نهادهای عمومی موظف‌اند همگام با تغییر اوضاع و احوال و اقتضائات حیات جمعی، خدمات متناسب با آن‌ها را ارایه دهند که به نظر برخی وضع مقررات در قالب دستورات اداری، آیین‌نامه، بخشنامه و غیره مناسب‌ترین ابزار و قالب در این زمینه است (Bell et al., 1998, p. 169)؛ بنابراین حتی اگر مقصود قانون‌گذار اساسی در این زمینه عام نبوده باشد، باید وضع دستورات، تصمیمات اداری و مقررات و ضرورت وضع آن برای اداره امور عمومی، از جمله امور اداری-قضایی به نهادهای غیرتقنینی را پذیرفت و صلاحیت وضع آن‌ها را برای اداره امور جامعه منحصر به قانون، قوه مجریه و مقننه نمود و این صلاحیت را برای قوه قضاییه و نهادهای تابعه آن پیش‌بینی کرد. چرا که بر همین منوال کارکردهای اداری قوه قضاییه پررنگ‌تر شده‌اند (Wade, 2004, p. 857) و نظارت بر این مقررات و کارکردهای اداری از جانب سازمان بازرسی کل کشور اجتناب‌ناپذیر است.

۱- اصل (۱۷۴) قانون اساسی: «براساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌شود».

همچنین در انتهای اصل (۱۷۴) آمده است: «حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می کند.» با توجه به قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که بر مبنای همین اصل توسط قانون گذار تهیه و تصویب گردیده، اختیار و صلاحیت نظارت این سازمان بر قوه قضاییه و مقررات مصوب آن تعریف شده و در عداد وظایف نظارتی آن مورد توجه قانون گذار قرار گرفته است؛ و به طوری که تبصره (۲) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات (۹۳/۰۷/۱۵) بیان می دارد: «گزارش های بازرسی در ارتباط با آیین نامه و تصویب نامه و بخشنامه و دستورالعمل های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف برای رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می گردد. رسیدگی به این گونه موارد به طور فوق العاده و خارج از نوبت خواهد بود؛ بنابراین سازمان مکلف است گزارش های خود را که حاکی از وجود مقررات خلاف قانون، شرع یا خارج از حدود اختیارات است، براساس قانون و چارچوب صلاحیت نظارتی دیوان عدالت اداری برای رسیدگی به آن مرجع ارسال نماید و این تکلیف مشمول مقررات صادره از سوی تمام نهادهایی است که سازمان بر آن نظارت دارد. لذا امکان نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه و تشخیص موارد تخلف و ارجاع آن به دیوان وجود دارد. البته در مورد ارجاع مقررات خلاف قانون مصوب رییس قوه قضاییه باوجود تبصره ماده (۱۲) قانون دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۲/۰۳/۲۵) که بیان می دارد: «رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین نامه ها، بخشنامه ها و تصمیمات رییس قوه قضاییه و مصوبات و تصمیمات شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان و شورای عالی امنیت ملی از شمول این ماده خارج است.» و تأیید آن از سوی شورای نگهبان، قابل تأمل به نظر می رسد، چراکه مفهوم دولت در اصل (۱۷۳)^۱ منحصر در قوه مجریه نیست و هدف از این اصول که همان نظارت و کنترل است، اقتضای رعایت اصل استثنانپذیر بودن اصل کنترل را دارد و نتیجه ی آن، دلالت این اصل بر مفهوم دولت به معنی کل نهادهای عمومی کشور از جمله قوه قضاییه خواهد بود و ظاهراً دیوان عدالت اداری نیز همین استدلال را پذیرفته است و در آرای خویش برخی آیین نامه ها و دستورالعمل های قوه قضاییه را ابطال نموده است.^۲ گروهی از حقوقدانان نیز این استدلال

۱- اصل (۱۷۳) قانون اساسی: «به منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها با آیین نامه های دولتی و احقاق حقوق آن ها، دیوانی به نام «دیوان عدالت اداری» زیر نظر رییس قوه قضاییه تأسیس می گردد. حدود اختیارات و نحوه ی عمل این دیوان را قانون تعیین می کند.»

۲- برای مثال ر.ش. به دادنامه ش. ۱۳۷. به تاریخ ۱۳۸۰/۰۶/۰۵ که دیوان عدالت اداری ماده ۲ آیین نامه اجرایی قانون نحوه اجرای محکومیت های مالی مصوب ۱۳۷۷ را خلاف قانون تشخیص داده و ابطال نموده است و دادنامه ش. ۱۸۵. به تاریخ ۱۳۸۶/۰۳/۲۰ در رابطه با ابطال بخشنامه شماره ۲/۱۶۰۲/۲۶۱۴ مورخ ۱۳۸۲/۰۸/۱۷ معاون طرح ها و برنامه های قوه قضاییه. در این دادنامه، دیوان بخشنامه ی مذکور را به دلیل این که مغایر صریح قانون و خارج از حدود اختیارات معاون طرح ها و برنامه های قوه قضاییه در وضع مقررات دولتی است، ابطال نموده است.

را پذیرفته‌اند و در نظرات خویش ابراز داشته‌اند که در اصل مذکور و همچنین اصل (۱۷۰)^۱ قانون اساسی مفهوم دولت در چند معنا مورد استفاده قرار گرفته است که عبارت‌اند از: دولت در مفهوم قوه مجریه و دولت در مفهوم حاکمیت عمومی و حکومت که در اصول مذکور دولت به معنای قوه مجریه نیست، بلکه اعم از آن و به معنای ارکان حاکمیت و کل حکومت است (یزدان‌مهر، ۱۳۹۴، ص ۱۶۸، شریعت‌باقری، ۱۳۸۶، ص ۶، خدابخشی و عابدین زاده شهری، ۱۳۸۳، ص ۳۷). در نتیجه اصول مذکور نظارت بر مقررات اداری قوه قضاییه توسط سازمان بازرسی کل کشور و رسیدگی به آن‌ها از جانب دیوان عدالت اداری را شامل می‌شود. البته برخی دیگر از حقوق‌دانان با امعان نظر به تفسیر اصول (۱۷۰) و (۱۷۳) قانون اساسی توسط شورای نگهبان، معتقدند که اختیار انحصاری وضع آیین‌نامه توسط قوه مجریه صحیح است و این گونه استدلال می‌نمایند: «آیین‌نامه‌هایی که توسط قوه قضاییه به تصویب می‌رسد به قاعده باید توسط وزارت دادگستری تهیه شود و هیأت وزیران نیز آن‌ها را به تصویب برساند و این روند اشتباه تصویب آیین‌نامه‌هاست که به مناقشه در باب صلاحیت دیوان عدالت اداری انجامیده است. احیای نقش اجرایی وزارت دادگستری و تأکید بر صلاحیت انحصاری قوه مجریه در تصویب آیین‌نامه‌ها به وضعیتی خواهد انجامید که امکان نظارت دیوان عدالت اداری نیز وجود داشته باشد» (سوادکوهی‌فر، ۱۳۸۰، ص ۳). به بیان دیگر، خلأ نظارتی که در مورد آیین‌نامه‌های قوه قضاییه وجود دارد با این سازوکار منطقی موجود در قانون اساسی وجود نخواهد داشت.

شورای نگهبان نیز در نظریه تفسیری خود بر اصل (۱۷۴) قانون اساسی، نیز با به کار بردن لفظ «اخطار به مقامات مسئول» آنجا که بیان می‌دارد: «برحسب بند ۱۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضاییه نظارت بر حسن اجرای قوانین دارد، بنا بر این اصل می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظف‌اند به اخطارهای قوه قضاییه که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی انجام می‌شود توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف نموده‌اند و ترتیب و حدود این وظایف در قانون عادی نیز بیان شده است.» به صورت عام تمام مقامات مسئول را مورد خطاب قرار داده است که بدون تردید می‌توان گستره لغوی و اصطلاحی مقامات مسئول را شامل مقامات قوه قضاییه نیز دانست و صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور در موارد تخلف از اجرای قوانین از جمله وضع مقررات خلاف قانون در قالب آیین‌نامه، بخشنامه، دستورات اداری و... از جانب قوه قضاییه که با صدور آن‌ها حدود قانون تغییر یابد، دامنه قانون موسع یا

۱ - اصل (۱۷۰) قانون اساسی: «قضات دادگاه‌ها مکلف‌اند از اجرای تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های دولتی که مخالف با قوانین و مقررات اسلامی یا خارج از حدود اختیارات قوه مجریه است خودداری کنند و هر کس می‌تواند ابطال این گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند».

مضیق گردد و به‌طور کلی اصل حاکمیت قانون^۱ و سلسله‌مراتب قانونی که از آن به‌عنوان اصل حاکمیت قانون برتر یاد می‌شود و در میان منابع حقوقی یکی از اصول پذیرفته شده در عالم حقوق است (Kelsen, 1949, pp. 123-124) را نقض نماید، می‌تواند از طریق این سازمان مور نظارت قرار گیرد و براساس قانون^۲ در صورت تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر برای رسیدگی به دیوان عدالت اداری ارسال گردد.

از دیگر اصول قانون اساسی که می‌توان در تأیید صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه قضاییه به آن استناد نمود اصل (۹۰) قانون اساسی است که به‌تبع آن کمیسیونی با عنوان کمیسیون اصل نود که یکی از کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی است تأسیس گردیده است و وظیفه محول شده به مجلس در اصل نودم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران را انجام می‌دهد. در اصل (۹۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آمده است: «هرکس شکایتی از طرز کار مجلس، قوه مجریه و یا قوه قضاییه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قضاییه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آن‌ها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند». از آنجا که شکایت از عملکرد ارگان‌های وابسته به دولت در دیوان عدالت اداری ممکن است و شکایت از نهادهای قضایی نیز با رجوع به مراجع بالاتر قوه قضاییه قابل پیگیری است، فلسفه وجودی این اصل مربوط به زمانی است که شکایات افراد نتیجه‌بخش و یا ممکن نبوده و شخص به کلیت رفتاری یک قوه معترض باشد. در واقع این اصل آخرین راه تظلم‌خواهی شکایت از طرز کار قوای سه‌گانه را در بر می‌گیرد و شکایت از نهادهای وابسته به دولت یا قوه قضاییه بایستی در دستگاه‌های پیش‌بینی شده در قانون صورت گیرد. به‌موجب ماده (۴) آیین‌نامه داخلی کمیسیون اصل نودم قانون اساسی، برای رسیدگی به طرز کار مجلس، قوای مجریه، قضاییه و شکایات‌ها یا گزارش‌های مربوط سه حوزه تشکیل می‌گردد: (۱) حوزه رسیدگی به طرز کار قوه مجریه و شکایات مربوطه، (۲) حوزه رسیدگی به طرز کار قوه قضاییه و شکایات مربوطه، (۳) حوزه رسیدگی به طرز کار مجلس (و امور ویژه) و شکایات مربوطه و هریک از این سه

۱ - مفهوم حاکمیت قانون و نه برداشت از آن، دو گزاره‌ی اصلی دارد: اول این که حکومت باید به‌شیوه‌ای عقلانی تصمیم گرفته و عمل کند. بدین معنی که تصمیمات و اعمال آن باید بر مبنای «دلایل» باشد و دوم آنکه، دلایل باید «قانونی» بوده و از طریق مقام صلاحیت‌دار به قانون تبدیل شود (Kelsen, ۱۹۴۹, pp. ۱۲۳-۱۲۴). بنابراین، می‌توان گفت در وجود این دو گزاره برای شناسایی مفهوم حاکمیت قانون هیچ شکی نیست و تمامی برداشت‌ها از حاکمیت قانون دربردارنده این دو گزاره‌ی اصلی هستند.

۲ - تبصره (۲) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات (۹۳/۰۷/۱۵): «گزارش‌های بازرسی در ارتباط با آیین‌نامه و تصویب‌نامه و بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف جهت رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌گردد. رسیدگی به این‌گونه موارد به‌طور فوق‌العاده و خارج از نوبت خواهد بود».

حوزه می‌توانند حسب اقتضا، کمیته‌هایی را تشکیل دهند. در ذیل همین ماده در بند (۲) تبصره آن آمده است که در حوزه‌ی رسیدگی به طرز کار قوه‌ی قضاییه و شکایات مربوطه، مسئولیت این حوزه به عهده یکی از نواب رئیس و معاونت آن به عهده یکی از اعضای کمیسیون خواهد بود و برای این حوزه کمیته‌ای به نام کمیته قضایی به منظور رسیدگی به طرز کار و شکایات واصله از قوه‌ی قضاییه (مشمول بر دیوان عالی کشور، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، دادستانی کل کشور، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان قضایی نیروهای مسلح، سازمان پزشکی قانونی، سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، دادگستری‌ها)، وزارت دادگستری، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و... تشکیل می‌شود. به نظر می‌رسد منظور از طرز کار، شیوه اداره امور مربوطه است و می‌تواند وضع مقررات و دستورات اداری توسط مقام‌ها و نهادهای تابعه قوه‌ی قضاییه را شامل گردد؛ بنابراین اصل به موجب بند (ب) و (ج) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات (۹۳/۰۷/۱۵) که در شرح وظایف و اختیارات سازمان بیان می‌دارد: «ب- انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب الامر مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس قوه‌ی قضاییه و یا درخواست رئیس جمهور و یا کمیسیون اصل نود قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان ضروری تشخیص داده شود. ج- اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس جمهور و درخصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی‌ربط و درمورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و درخصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌بگیر از دولت به وزیر ذی‌ربط و درخصوص سوءجریان‌های اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس قوه‌ی قضاییه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصل نود قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.» هرگاه کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی از این سازمان درخواست بازرسی نماید، سازمان موظف است درخواست آن را با عنوان بازرسی فوق‌العاده^۳ پیگیری نماید، حتی اگر این درخواست در مورد قوه‌ی قضاییه باشد.

به عنوان آخرین مستند قانونی برای اثبات صلاحیت نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر مقررات مصوب قوه‌ی قضاییه باید ماده (۱۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و آخرین اصلاحات آن به تاریخ ۱۳۸۸/۰۱/۱۵ را مورد اشاره قرار داد. این ماده بیان می‌دارد: «سازمان می‌تواند به شکایات و اطلاعات اشخاص، درخصوص

۳- مواد (۱)، بندهای (د)، (ه)، (و) و (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و آخرین اصلاحات آن به تاریخ ۱۳۸۸/۰۱/۱۵: نظارت و بازرسی به یکی از صور زیر انجام می‌شود. الف- برنامه‌ای: فعالیت‌های نظارتی و بازرسی مستمر براساس برنامه‌های مدون و منظم سالانه با تعیین قلمرو موضوعی، محیطی و زمانی. ب- فوق‌العاده (نظارت و بازرسی فوق‌العاده): فعالیت‌های نظارت و بازرسی خارج از برنامه‌ریزی مستمر سالانه که حسب دستور یا درخواست مقامات مذکور در بند «ب» ماده ۲ قانون در محدوده موضوع ارجاعی انجام می‌گیرد.

سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه‌های موضوع بند (الف) ماده ۲ قانون تشکیل سازمان^۱ و کارکنان آن‌ها رسیدگی نماید». به موجب این ماده اشخاص حقیقی یا حقوقی می‌توانند شکایات خود را از مقررات مصوب رییس قوه قضاییه و دستورات اداری صادره از سوی ایشان یا دیگر ارکان قوه قضاییه و نهادهای تابعه آن، از حیث نقض قوانین و مقررات، به سازمان بازرسی ارایه دهند و سازمان با عنوان بازرسی موردی^۲ آن را پیگیری نماید.

نتیجه‌گیری

در ساختار قوه قضاییه با توجه به مستندات و استدلال‌هایی که در این پژوهش به آن پرداخته شد، روشن گردید تنها رییس قوه قضاییه صلاحیت وضع مقررات را دارد و سایر مقام‌ها، ارکان و سازمان‌های تابعه صلاحیت چنین اعمالی را ندارند و تنها می‌توانند برای اداره امور درون‌سازمانی خود دستورات اداری در قالب آیین‌نامه، بخشنامه، دستورالعمل یا دیگر موارد مشابه صادر نمایند و نظارت بر آن‌ها باید به گونه‌ای صورت پذیرد که صدور آن‌ها موجب نقض قانون یا مقررات نشود، چراکه با وقوع چنین وقایعی این دستورات حتی اگر عنوان بخشنامه یا دستورالعمل را به یدک بکشد توسط خود قانون محکوم به ابطال است. به تعبیری دیگر این دستورات اداری در قالب هر نوع مقرره‌ای که صادر شود تنها تصمیمات اداری هستند که حوزه عمل و تأثیر آن‌ها به دستگاه و سازمان مربوط محدود می‌شود و به عموم تسری نمی‌یابد و مبنای توجیه این دستورات بیش از هر چیز اقتضا و ضرورت اداری است. باین حال باید نظارتی مستمر و دقیق اعمال شود تا محتوای این دستورات وارد حوزه قانون یا مقررات نشود و منجر به نقض حقوق و آزادی‌های شهروندی نگردد. لذا براساس این پژوهش می‌توان ادعا کرد که قانون‌گذار و ناظران آن به این مهم عطف توجه داشته‌اند و نظارتی از جنس نظارت عام و خاص قضایی را برگزیده‌اند. موضوع نظارت عام قضایی اجرای صحیح قوانین و تشخیص موارد تخلف بیش از حوزه قانون و مقررات است که وظیفه آن به سازمان بازرسی کل کشور محول گردیده است و نظارت خاص قضایی که رسیدگی به صحت یا عدم صحت ادعاها و شکایات مطروحه از جانب اشخاص حقیقی و حقوقی درخصوص تخلف از حدود قانون و

۱ - بند (الف) ماده (۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور (مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ مجلس شورای اسلامی) با آخرین اصلاحات و الحاقات (۹۳/۰۷/۱۵): «بازرسی و نظارت مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است براساس برنامه منظم».

۲ - رجوع کنید به: مواد (۱)، بندهای (د)، (ه)، (و) و (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و آخرین اصلاحات آن می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است براساس برنامه منظم».

- رجوع کنید به: مواد (۱)، بندهای (د)، (ه)، (و) و (۲) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و آخرین اصلاحات آن به تاریخ (۱۳۸۸/۰۱/۱۵).

نقض حقوق خصوصی و عمومی را دنبال می‌کند و این وظیفه را در حیطه اختیارات و وظایف دیوان عدالت اداری تعریف نموده است. همچنین براساس این پژوهش باید قائل به این شد، در نظارت عامی که سازمان بازرسی کل کشور انجام می‌دهد، با توجه به گستره‌ی اختیارات و وظایف نظارت سازمان، نظارتی فراگیر است و هرگونه اقدام مالی و اداری را در بر می‌گیرد و این نظارت مالی و اداری بر تمامی نهادهای حکومتی از جمله مقام‌ها، ارکان و نهادهای تابعه قوه قضاییه قابل اعمال است. به این ترتیب با استناد به اصول قانون اساسی، نظریات تفسیری شورای نگهبان و قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور که در این کاوش مورد استناد و استدلال قرار گرفت، باید نظارت سازمان بازرسی را از جهات موضوعی، نهادی و هدایتی واجد یک نظارت «عام حکومتی» دانست و این سازمان را به عنوان یک مدعی‌العموم در حوزه‌ی نظارت بر تمام ارکان کشور به رسمیت شناخت.

فهرست منابع

۱. آقایی، مسلم، شمس، عرفان، فریادی، مسعود و مشهدی، علی، (۱۳۸۹)، «مرزهای تقنین و اجرا در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران»، چاپ اول، تهران، انتشارات تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۲. انوری، حسن، (۱۳۸۶)، «فرهنگ بزرگ سخن»، جلد ۷، چاپ چهارم، تهران، انتشارات مهارت.
۳. امامی، محمد، استوار سنگری، کورش، (۱۳۹۱)، حقوق اداری، جلد ۲ (اعمال اداره)، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
۴. آیینہ بیگی، حسین، (۱۳۹۳)، «واکاوی مفهومی کلیدواژگان چندمعنا در قانون اساسی، بررسی واژه مقررات»، تهران، دفتر مطالعات قانون و قانون گذاری، انتشارات پژوهشکده شورای نگهبان.
۵. بوشهری، جعفر، (۱۳۷۶)، حقوق اساسی، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۶. تیلا، پروانه، (۱۳۸۷)، اصول تطبیقی قاعده سازی و مرزشناسی قانون و آیین نامه، چاپ اول، تهران، انتشارات خرسندی.
۷. جعفری لنگرودی، محمد جعفر، (۱۳۷۸)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد پنجم، چاپ سوم، تهران، انتشارات گنج دانش.
۸. خدابخشی شلمزاری، عبدالله و نیره عابدین زاده شهری (۱۳۸۳)، «کنترل قضایی قانون عادی در تطبیق با قانون اساسی (حقوق تطبیقی و ایران)»، پژوهش های حقوقی، ش ۶.
۹. راسخ، محمد، کوششکار، ریحانه، عامری، فائزه، (۱۳۹۴)، وضع مقرر در قوه قضاییه، چاپ اول، تهران، انتشارات دراک.
۱۰. سوادکوهی فر، سام، (۱۳۸۰)، «بحثی پیرامون قدرت اجرایی آیین نامه ها و بخشنامه های

قوه قضاییه در مقایسه با آیین‌نامه‌ها و مصوبات قوه مجریه»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۳۵، صص ۴۱-۵۴.

۱۱. شریعت باقری، محمد جواد (۱۳۸۶)، «یک دیوان عدالت اداری دیگر؟»، پژوهشنامه دیوان عدالت اداری؛ بازخوانی جایگاه، صلاحیت و دادرسی قضایی، چاپ اول، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.

۱۲. صدرالحفاظی، سید نصرالله، (۱۳۷۲)، نظارت قضایی بر اعمال دولت در دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات شهریار.

۱۳. صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی، (۱۳۶۹)، جلد اول، چاپ اول، تهران، انتشارات اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

۱۴. عباسی، بیژن، (۱۳۹۰)، حقوق اداری، چاپ دوم، تهران، انتشارات دادگستر.

۱۵. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۸)، مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، چاپ هفتادم، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار.

۱۶. گودرزی فرامرز، کیانی، مهرزاد، (۱۳۹۳)، پزشکی قانونی برای دانشجویان حقوق (با تجدیدنظر و اضافات)، چاپ یازدهم، تهران، انتشارات سمت.

۱۷. لاهیجی، بیژن، (۱۳۸۹)، حقوق اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات دادگستر.

۱۸. محمدنژاد، پرویز، (۱۳۸۸)، «تشکیلات قوه قضاییه»، ماهنامه اصلاح و تربیت، شماره ۸۷، صص ۵۳-۶۰.

۱۹. محمدنژاد، پرویز، (۱۳۸۷)، بررسی واژه‌ها در آیین‌نامه اجرایی سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور، ماهنامه اصلاح و تربیت، شماره ۷۶، صص ۴۴-۴۱.

۲۰. معین، محمد، (۱۳۸۸)، فرهنگ فارسی، جلد ۴، چاپ بیست و پنجم، تهران، انتشارات امیرکبیر.

۲۱. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر، (۱۳۹۰)، حقوق اداری، چاپ هفدهم، تهران، انتشارات سمت.

۲۲. موسی زاده، رضا، (۱۳۸۹)، حقوق اداری (۱-۲) کلیات و ایران، چاپ دوازدهم، تهران، انتشارات میزان.

۲۳. هاشمی، سید محمد، (۱۳۹۱)، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد ۲ (حاکمیت و نهادهای سیاسی)، چاپ بیست و سوم، تهران، انتشارات میزان.

۲۴. یزدان‌مهر، محمد، (۱۳۹۴)، تحلیلی بر قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات مجد.

25. Léon Duguit: "Traité de droit consitutionnel", T. IV Ancienne Librairie Fontemoing. 1924 PP 794-661.

26. Bell, J. Boyron, S. & Whittaker, S. (1998), Principles of French

Law, Oxford: Oxford University Press.

27. Kelsent H. (1949), General Theory of Law and state, Translated by Wedberg Anders, Cambridge: Harvard University Press.

28. Wade, H.W.R and Forsyth, (2004), administrative Law, 9th ed, Oxford: Oxford University press.

تحلیل رابطه میان مالکیت منابع زیرزمینی و افزایش سطح فساد؛ (مطالعه موردی کشورهای منتخب نفتی عضو اوپک)

دکتر محمدنبی شهیکی تاش^۱

اسماعیل مجیدزاده بدرآبادی^۲

چکیده

در این مقاله به بررسی رابطه بین وفور منابع طبیعی همچون نفت و فساد در کشورهای عضو اوپک با استفاده از داده‌های تابلویی (پانل)، به روش الگوی اثرات ثابت در سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۰۳ پرداخته شده و در کنار شاخص وفور منابع نفتی از متغیرهایی نظیر حاکمیت قانون، کارآمدی دولت و تولید ناخالص داخلی سرانه به عنوان متغیرهای کنترل استفاده شده است. نتایج رگرسیون نشان می‌دهد که میان متغیرهای توضیحی (وفور منابع نفتی، کارآمدی دولت، حاکمیت قانون و تولید ناخالص داخلی سرانه) و فساد اقتصادی رابطه‌ی منفی وجود دارد به طوری که افزایش در آن‌ها موجب کاهش سطح فساد شده است. با توجه به رابطه‌ی قویاً منفی، میان حاکمیت قانون و کارآمدی دولت با فساد اقتصادی نتیجه کلی حاصل از این پژوهش را می‌توان به این صورت بیان کرد که وفور منابع نفتی به خودی خود موجب پدید آمدن فساد نمی‌شود بلکه دلایل شکل گرفتن فساد را باید در عوامل دیگری نظیر شاخص‌های حکمرانی خوب جستجو کرد.

واژگان کلیدی: فساد - حاکمیت قانون - کارآمدی دولت - نفرین منابع - الگوی پانل

۱. دانشیار دانشگاه سیستان و بلوچستان، مدیریت پارک علم و فن آوری - Mohammad_tash@eco.usb.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد اقتصاد دانشگاه سیستان و بلوچستان - smaeil64@gmail.com

مقدمه

کشورهایی که دارای منابع طبیعی فراوان می‌باشند نسبت به کشورهای که از منابع طبیعی فراوانی برخوردار نیستند، رشد اقتصادی کمتری را تجربه کرده‌اند. این پدیده نفرین منابع طبیعی^۱ نامیده شده است که تأثیر منفی و فور منابع را بر رشد اقتصادی نشان می‌دهد. یکی از مباحث مطرح در مطالعات علوم اقتصادی و سیاسی بررسی رابطه و فور منابع طبیعی با فساد است. فساد پدیده‌ای است که کمابیش در همه‌ی کشورهای جهان وجود دارد اما نوع، شکل، میزان و سطح توسعه‌یافتگی آن متفاوت است. هدف اصلی این مقاله بررسی رابطه میان و فور منابع طبیعی مانند نفت و شاخص‌های حکمرانی خوب همچون حاکمیت قانون و کارآمدی دولت با فساد اقتصادی در کشورهای عضو اوپک در سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۰۳ است. فساد مالی روح توسعه را می‌کشد زیرا انگیزه‌ی افراد را برای تلاش صادقانه و کار سازنده کاهش می‌دهد. گزارش‌های سالانه‌ی سازمان شفافیت^۲ بین‌المللی نشانگر آن است که هیچ کشوری در دنیا عاری از فساد مالی نیست؛ اما تفاوت معناداری بین درجه‌ی فساد در کشورهای مختلف جهان وجود دارد. (کافمن و همکاران، ۲۰۰۹: ۱۷). فساد مالی یکی از عوامل بازدارنده توسعه‌ی پایدار در هر کشور محسوب می‌شود. در ایران، به‌رغم تلاش‌های زیاد برای کنترل فساد در ابعاد مختلف اداری، حقوقی، قضایی، پژوهشی و آموزشی، این پدیده نه‌تنها کاهش پیدا نکرده بلکه مطابق آمارهای منتشر شده توسط مؤسسه شفافیت بین‌المللی در طی سالیان اخیر روند صعودی نیز به خود گرفته است به‌نحوی که از رتبه ۷۸ در سال ۲۰۰۳ به رتبه ۱۳۰ جهان در بین ۱۷۷ کشور در سال ۲۰۱۵ افول کرده است. اساساً فساد مالی در جهت مخالف پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون حرکت می‌کند و اعتماد مردم را به توانایی دولت کاهش می‌دهد و اخلاقیات در جامعه و حاکمیت را تهدید می‌کند (هیمنز و لی پیتز، ۱۹۹۹: ۹-۲۰). هرچقدر فساد ساخت یافته و منظم باشد، تشخیص و مقابله با آن مشکل‌تر خواهد بود. فساد، کار تعقیب اصل تخصیص بهینه‌ی منابع به‌وسیله‌ی دولت را فلج می‌کند. اولویت‌های اساسی در طرح‌های ملی را به دست فراموشی می‌سپارد و فعالیت‌هایی اولویت می‌یابند که با منافع نامشروع متصدیان فاسد سازگاری داشته باشند. در اینجاست که افراد به سمت فعالیت‌های نادرست می‌روند و تلاش در راستای دست‌یابی به درآمدهای فوری و سهل‌الوصول، به‌جای شکوفا شدن توانایی‌ها و استعدادها صورت می‌گیرد. یکی از شاخص‌های پیچیده و درعین حال رایج در تحقیقات و مطالعات مربوطه به فساد اقتصادی، شاخص ادراک فساد (CPI) است که از جامعیت نسبتاً بالایی برخوردار است. چراکه در محاسبه‌ی آن جنبه‌های مختلف فساد که از منابع مختلفی جمع‌آوری می‌شوند

1. Natural resource curse

2. TRANSPARENCY INTERNATIONAL

مدنظر قرار می گیرند. سازمان شفافیت بین المللی هر سال با ارایه گزارشی، کشورهای مختلف را با محاسبه‌ی شاخص فساد مربوط به آن‌ها امتیازبندی می کند. شاخص CPI بین دو عدد صفر (حداکثر فساد) و صد (حداقل فساد) قرار دارد. دسترسی به منبع طبیعی توسط دولت، شرکت یا شخص، رانتی را برای وی ایجاد می کند؛ رانت ناشی از منابع در صنایع مختلف، متفاوت است. میزان آن حتی به ۸۰ درصد درآمد در صنعت نفت می رسد، اما در دیگر صنایع پایین تر است. از آنجایی که در بیشتر کشورها دولت، منابع طبیعی را در اختیار دارد، تولیدکنندگان به دنبال ایجاد رابطه‌ی نزدیک با مقامات مسئول دولت برای کسب رانت هستند. گروه‌های سودجو با استفاده از نفوذ خود در دولت و کسب رانت، آن را بین خود تقسیم کرده و توزیع درآمد را به نفع خود تغییر می دهند (رحمانی و گلستانی، ۱۳۸۸: ۶۴). هزینه به نسبت پایین استخراج منابع در برابر بهای فروش نسبتاً بالای آن در بازار و از طرفی فعالیت در این بخش‌ها در چارچوب قوانین بسیار سخت گیرانه دولتی، سبب شکل گیری رفتارهای رانت جویانه در این بخش‌ها و گسترش فساد می شود (بهاتاچاریا و هودلر، ۲۰۱۰: ۶۱۴). تعامل شرکت‌های رانت خوار با دولت‌های فاسد و لابی کردن با دولت در راستای استفاده از درآمد حاصل از منابع طبیعی شرایط فساد را فراهم می آورد و همچنین فقدان رقابت سیاسی و نبود دموکراسی یکی دیگر از عناصر کلیدی در تولید نفرین منابع است (دامانیا و بولت، ۲۰۰۸: ۳۰).

تمرکز قدرت در ایران به دلیل ساختار بوروکراتیک معیوب دولت از زمان‌های گذشته سبب شده تا گروه‌های ذی نفع حول قدرت متمرکز شکل بگیرند؛ بنابراین برآیند این دو نیرو باعث می شود که مدیران اقتصادی کشور به جای تکیه بر خلاقیت و کارآفرینی به فکر استفاده از فرصت‌های موجود بپردازند. در این شرایط، پدیده‌ای در ایران به نام رانت خواری و فساد اقتصادی به وجود می آید. فساد به دلیل نقشی که در ممانعت از توسعه، برهم زدن نظم اخلاقی و زایل کردن مشروعیت دولت دارد باید در کانون توجه قرار گیرد. همه این شواهد نشان می دهد که لازم است با مشخص کردن کانون‌های عمده‌ی فساد، راه‌هایی برای مبارزه با آن یافت. بانک جهانی، استفاده از درآمدهای نفتی به نحوی که آسیب‌های اقتصادی را به حداقل و توسعه‌ی اقتصادی را به حداکثر برساند، به عنوان بزرگ‌ترین چالش کشورهای در حال توسعه‌ی صادرکننده‌ی نفت خام برشمرده است. با توجه به این که کشور ایران نیز به عنوان یکی از کشورهای دارای سرمایه‌ی طبیعی فراوان به‌ویژه منابع نفتی و گازی، از پدیده‌ی نفرین منابع مصون نمانده است و از طرف دیگر مطابق آمارهای منتشر شده توسط مؤسسه شفافیت بین المللی، در رابطه با فساد بالا در ایران، اهمیت و ضرورت تحقیق و جستجو در این زمینه به وجود می آید که چه رابطه‌ای بین سرمایه‌ی غنی طبیعی به‌ویژه

منابع نفتی و فساد در کشور وجود دارد تا با شناسایی گلوگاه‌های فساد، آن را کاهش داد و از هدر رفتن منابع جلوگیری به عمل آورد. فرضیه اول تحقیق به این صورت است که: وفور منابع نفتی با فساد اقتصادی رابطه دارد و فرضیه دوم: حاکمیت قانون موجب کاهش سطح فساد می‌شود و فرضیه سوم: کارآمدی دولت موجب کاهش سطح فساد می‌شود. سؤال اساسی که در این تحقیق به دنبال یافتن پاسخ برای آن هستیم بدین صورت است که: آیا دارا بودن منابع زیرزمینی به تنهایی عامل افزایش فساد است یا خیر؟

در ادامه این مقاله در بخش دوم به ادبیات و پیشینه تحقیق و در بخش سوم به ارایه مبانی نظری پرداخته شده است. در بخش چهارم، تصریح الگو و در بخش پنجم، برآورد الگو و نتایج آن ارایه شده است و بخش ششم به نتیجه‌گیری و ارایه پیشنهادها اختصاص دارد.

۲- ادبیات و پیشینه تحقیق

بیشتر پژوهشگران، فساد مالی را به‌عنوان یک رابطه‌ی خاص حکومت-جامعه تعریف کرده و بین فساد سیاسی و فساد اداری و نیز فساد کارکردی و فساد ناکارکردی تفاوت قائل می‌شوند و فساد مالی را به‌عنوان یک سازوکار نشت از بالا، یا توزیع مجدد روبه‌پایین دسته‌بندی می‌کنند (رهبر و دیگران، ص ۸؛ ۱۳۸۱). بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌المللی، فساد را سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی (خصوصی) می‌دانند. (شفیع‌زاده، ص ۱۴۳؛ ۱۳۸۹). فساد فقدان اعتماد را تقویت می‌کند و فقدان اعتماد، تلاش حکومت در بسیج جامعه در مبارزه با فساد را بی‌اثر می‌کند و وعده‌ی مبارزه با فساد دولت به مردم را بی‌اعتبار می‌سازد. علیت قوی متقابلی بین ادراک فساد و اعتماد به نهادهای سیاسی وجود دارد (موریس و کلسنر، ۲۰۱۰؛ ۱۲۶۸). آنچه موجبات نگرانی بیشتر را فراهم می‌کند این است که وقتی فساد به یک فرهنگ تبدیل شد، دیگر کسی به قبح و نادرستی کارش نمی‌اندیشد؛ زیرا از یک سو می‌بیند که همه این‌طور رفتار می‌کنند و از سوی دیگر از او نیز انتظار دارند که چنین رفتار کند. (رفیع پور، فرامرز، ص ۴۹، ۱۳۸۸) مهرآرا و کیخا در سال ۱۳۸۷ نظریات حاوی نقش منابع طبیعی (از جمله نفت) را در فرایند رشد به دو دیدگاه نظریه‌ها و سازوکارهای موافق نقش مثبت منابع طبیعی و نظریه‌ها و سازوکارهای قائل به اثرگذاری منفی منابع طبیعی بر رشد اقتصادی تقسیم کردند. در ادامه، این دو دیدگاه به اختصار بیان می‌شوند: در دیدگاه اول، اکثر نظریاتی که برای منابع طبیعی از جمله نفت، نقش مثبتی در فرایند رشد اقتصادی قائل هستند، بر تأثیر درآمدهای حاصل از صادرات این منابع در فرایند تشکیل سرمایه تأکید دارند. به‌عنوان مثال، پیروان مکتب بنیادگرایی سرمایه همانند «لوئیس و روستو» بر این عقیده‌اند که عمده‌ترین عامل محدودکننده‌ی رشد اقتصادی، کمبود سرمایه است و درآمدهای حاصل از منابع طبیعی

خداداد می‌تواند این کمبود را به‌خوبی جبران کند. در مقابل، برای دیدگاه دوم، واژه‌ی نفرین منابع نخستین بار توسط ریچارد آوتی (۱۹۹۳) مطرح شد تا به‌وسیله آن بیان کند که کشورهای ثروتمند در منابع طبیعی نمی‌توانند از این ثروت در راستای رشد اقتصادی کشور خود استفاده کنند و گویا توسط این منابع نفرین شده‌اند. پایه این بحث به‌عنوان یک مسأله مهم بین‌المللی بعد از جنگ جهانی دوم و پس از جنگ‌های داخلی آمریکای لاتین ریخته شد، زیرا از دهه ۱۹۷۰ به بعد عملکرد ضعیف کشورهای در حال توسعه دارای منابع طبیعی، آشکار گردید. از منابعی که پس از جنگ جهانی دوم از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار شد، می‌توان به نفت اشاره کرد. در اواسط قرن بیستم و با اهمیت یافتن کشورهای نفت‌خیز، انتظار می‌رفت که آینده‌ی اقتصادی درخشانی برای آن‌ها رقم خورده باشد، اما آنچه اتفاق افتاد، بازگوکننده شرایط متفاوتی بود. با بالا رفتن وابستگی این کشورها به درآمدهای نفتی، رشد اقتصادی آن‌ها با نرخ کمتری افزایش پیدا کرد و در بعضی از این کشورها و در مقاطع خاص زمانی، حتی نرخ رشد اقتصادی منفی شد. نظریاتی مانند بیماری هلندی و دیدگاه‌هایی در مورد نوسانات قیمت منابع طبیعی و سیاست‌های بی‌ثبات دولت، بی‌توجهی به سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی و کاهش نیاز به سرمایه‌گذاری فیزیکی به نقش منفی منابع طبیعی در اقتصاد اشاره دارند (مهرآرا، ۱۳۸۷: ۵۷).

حکمرانی خوب از جمله مباحث تازه‌ای است که در دو دهه اخیر توجه پژوهشگران، محافل علمی و بین‌المللی جهان را به خود معطوف نموده است. تئوری حکمرانی خوب در دهه گذشته پارادایم مسلط کشورهای توسعه‌یافته بوده است و به‌عنوان یکی از شاخص‌های بین‌المللی برای بررسی و مقایسه کشورهای مختلف به کار رفته و وضعیت کشورها را به تصویر می‌کشد. در زمینه‌ی حکمرانی خوب، نهادهای مختلفی نظیر سازمان ملل متحد، کمیسیون اقتصادی اتحادیه اروپا و بانک جهانی به ارایه شاخص پرداخته‌اند. با توجه به مقبولیت و جامعیت مطالعات بانک جهانی، ملاک عمل محاسبه و آزمون‌های آماری در پژوهش حاضر، شاخص‌های بانک جهانی است. بانک جهانی به رهبری دکتر کافمن، حکمرانی خوب را براساس شش شاخص تعریف می‌کند و براساس آن، شاخص وضعیت حکمرانی خوب را هر دو سال یک‌بار در سال‌های ۱۹۹۶-۲۰۰۲ و به‌صورت سالیانه از سال ۲۰۰۲ به بعد در ۲۱۲ کشور مورد ارزیابی قرار داده است. شاخص‌های حکمرانی خوب عبارت‌اند از: ۱- حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی: به این مفهوم که مردم بتوانند دولت را در برابر اقداماتی که بر مردم تأثیر می‌گذارد، مورد سؤال و بازخواست قرار دهند. ۲- ثبات سیاسی و عدم خشونت: این شاخص به میزان ثبات رژیم حاکم و رهبران آن، درجه‌ی احتمال تداوم حیات مؤثر دولت و تداوم سیاست‌های جاری در صورت مرگ میر یا تغییر رهبران و دولتمردان

فعلی می‌پردازد. ۳- کارایی و اثربخشی دولت: کارآمدی دولت در انجام وظایف محول شده که شامل مقوله‌هایی همچون کیفیت تهیه و تدارک خدمات عمومی یا کیفیت نظام اداری، صلاحیت و شایستگی کارگزاران و استقلال خدمات همگانی از فشارهای سیاسی است. ۴- کیفیت مقررات: که ناظر بر مناسب بودن، تأثیرگذاری مثبت و تسهیل‌گری قوانین و مقررات در عرصه‌ی خدمات دولتی و عملکرد اقتصادی است. ۵- حاکمیت قانون: میزان احترام عملی که دولتمردان و شهروندان یک کشور برای نهادهایی قائل هستند که با هدف وضع و اجرای قانون و حل اختلاف ایجاد شده‌اند. ۶- کنترل فساد: جلوگیری برای استفاده از قدرت و امکانات عمومی در راستای منافع شخصی. نمره هر کشور در هر یک از ابعاد شش‌گانه این شاخص از ۲/۵- تا ۲/۵+ است (کافمن و همکاران، به نقل از دانایی‌فرد، ۱۳۹۱: ۵۰). حکمرانی خوب مشکل فساد را نهادهای نامناسب می‌داند و معتقد است با اصلاح نهادها و اعمال شاخص‌های حکمرانی خوب، می‌شود بر فساد غلبه کرد. در حکمرانی خوب این صرفاً دولت نیست که وظیفه‌ی اداره جامعه را بر عهده دارد بلکه نهادهای مدنی و بخش خصوصی نیز در این کار با دولت همکار و همراه هستند (Elsenhance, 2001: 35).

فاضلی و جلیلی‌کناری (۱۳۹۱) در مقاله‌ای با عنوان «تبیین سطح فساد: بررسی تطبیقی اثر کیفیت حاکمیت و حکمرانی خوب» به بررسی عوامل مؤثر بر فساد در بین کشورهای جهان با استفاده از روش تحلیل ثانویه پرداختند. آن‌ها بدین منظور، چهار دسته عوامل فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و عوامل فرایندی در ۱۷۹ کشور جهان را مورد آزمون قرار دادند یافته‌های تحقیق ایشان نشان می‌دهد: مهم‌ترین تفاوت کشورهای فاسد و غیرفاسد در فقدان شاخص حکمرانی خوب قابل توجه است. متفکر آزاد و همکاران (۱۳۹۲) در مقاله‌ای با عنوان «تأثیر دولت الکترونیک بر کاهش فساد اقتصادی در گروه کشورهای منتخب اسلامی» تأثیر دولت الکترونیک بر فساد بین ۳۴ کشور منتخب عضو سازمان کنفرانس اسلامی طی سال‌های ۲۰۱۱-۲۰۰۳ را مورد بررسی قرار می‌دهد. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد تقویت دولت الکترونیکی، فساد اقتصادی موجود در کشورها را کاهش می‌دهد. فلاحي و همکاران (۱۳۹۳) در مقاله‌ای با عنوان «رانت منابع طبیعی و فساد در کشورهای عضو اوپک: کاربرد الگوی داده‌های تابلویی» اثر فراوانی منابع طبیعی بر فساد را بررسی کردند آن‌ها از رانت مواد معدنی و نفت به‌عنوان فراوانی منابع طبیعی استفاده نموده و اثر آن را روی فساد با استفاده از داده‌های تابلویی و به روش حداقل مربعات معمولی ترکیبی و اثرات ثابت، در

کشورهای اوپک، در سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۰ بررسی کردند و نتیجه گرفتند که: رانت نفت و مواد معدنی با فساد بیشتر ارتباط دارند. رابطه بین درآمد سرانه و درجه‌ی باز بودن اقتصاد با شاخص ادراک فساد (CPI) مثبت است (شاخص ادراک فساد عددی از صفر تا صد می‌باشد که عدد صد بیانگر کمترین فساد و عدد صفر بیانگر بیشترین میزان فساد است) به این معنی که با افزایش آن‌ها، سطح فساد کاهش می‌یابد. تانزی و داوودی^۱ (۲۰۰۰) در مقاله‌ای با عنوان «فساد، سرمایه‌گذاری عمومی و رشد» با استفاده از داده‌های سطح کشوری در قالب گزارش صندوق بین‌المللی پول، مطالعه‌ای را در زمینه‌ی ارتباط عوامل اقتصادی با فساد مالی انجام داده و نتیجه می‌گیرند که بالاتر بودن فساد مالی با (۱) بالاتر بودن سرمایه‌گذاری عمومی، (۲) پایین‌تر بودن درآمدهای دولت و (۳) پایین‌تر بودن کیفیت زیرساخت‌های عمومی همبستگی دارد. روش‌شناسی این پژوهش براساس اطلاعات ۶۸ کشور در فاصله‌ی زمانی سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۳ و همچنین اطلاعات ۴۲ تا ۹۵ کشور در فاصله‌ی زمانی ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۵ انجام گرفته است. مارتین و سابرامانیا (۲۰۰۳) با استفاده از روش متغیرهای ابزاری، اثر صادرات سوخت و مواد معدنی را بر شاخص‌های مختلف حکمرانی آزمون کرده و نشان می‌دهند صادرات منابع طبیعی اثر منفی بر حکمرانی (فساد، حاکمیت قانون و ثبات سیاسی) دارد. کوان^۲ و میناکشی^۳ (۲۰۰۶) در مقاله‌ای با عنوان «خروج سرمایه: ارزیابی تجربی» در یک تجزیه تحلیل اقتصادسنجی نشان می‌دهند که با ثابت نگه‌داشتن سایر عوامل تأثیرگذار بر سرمایه، فساد نقش مثبت و قابل توجهی بر فرار سرمایه دارد. آن‌ها در یک مطالعه روی یک نمونه شامل ۶۹ کشور در سال‌های ۲۰۰۱-۱۹۹۵ به این نتیجه رسیدند که کشورهایی که دارای شفافیت سازمانی بیشتری هستند فساد در آن‌ها کمتر مشاهده شده است. آن‌ها این‌گونه بیان می‌کنند که می‌شود با یک حاکمیت خوب که با فساد مبارزه می‌کند از خروج سرمایه جلوگیری کرد. برونشویلر و بولته^۴ (۲۰۰۸)، این ایده که فراوانی منابع طبیعی، کیفیت نهادی و حکمرانی را تضعیف می‌کند (و بنابراین اثر منفی بر رشد دارد) را به چالش کشیده‌اند. آنان ادعا می‌کنند علیت از مسیر دیگری عمل می‌کند و در واقع نهادهای بد یا حکمرانی بد با فساد ارتباط دارد. آن‌ها از معیار دارایی منابع طبیعی و کل سرمایه طبیعی برای فراوانی منابع استفاده می‌کنند و نشان می‌دهند این شاخص رابطه مثبت با شاخص‌های حکمرانی از قبیل

1. Tanzi and Davoodi

2. Quan

3. Meenakshi rishi

4. Brunnschweiler and Bulte

حاکمیت قانون و کارآمدی دولت دارد. شرابانی^۱ و روکمانی^۲ (۲۰۰۹) در مقاله‌ای با عنوان «فساد و توسعه اقتصادی: در مناطق مختلف با سطح درآمدهای متفاوت» به بررسی تغییرات فساد در یک نمونه شامل ۱۰۰ کشور با طبقه‌بندی کشورها به سه گروه: درآمد پایین، درآمد متوسط و درآمد بالا، با استفاده از داده‌های پانل برآورد داده‌ها را برای سال‌های ۲۰۰۴-۱۹۹۵، انجام دادند که نتایج تحقیق آن‌ها نشان می‌دهد GDP سرانه واقعی، آموزش عالی و آزادی سیاسی، با فساد رابطه معکوس دارد و همچنین نشان می‌دهد فساد به‌طور قابل توجهی با بیکاری، نابرابری درآمد و نرخ سواد، بالا می‌رود. مدل استفاده شده به‌صورت زیر است:

$$CPI_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \log(RGDP)_{i,t} + \beta_2 GINI_{i,t} + \beta_3 UNEM_{i,t} + \beta_4 ALR_{i,t} + \beta_5 LED_{i,t} + \beta_6 DEMO_{i,t} + \beta_7 EF_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

در این مدل، CPI: شاخص ادراک فساد، RGDP: سرانه واقعی GDP، GINI: ضریب جینی برای اندازه‌گیری نابرابری درآمد، UNEM: نرخ بیکاری، LED: سطح عالی آموزش و پرورش، EF: شاخص آزادی اقتصادی کشور، DEMO: شاخص دموکراسی، t زمان و ε خطا می‌باشد. آرزکی و بروخنر (۲۰۱۱) با بررسی اثر رانت نفت بر فساد و ثبات دولتی برای ۳۰ کشور صادرکننده نفت طی دوره زمانی ۱۹۹۲ تا ۲۰۰۵ و به‌کارگیری روش داده‌های تابلویی، نتیجه می‌گیرند افزایش در رانت نفت به‌طور معنی‌داری فساد را افزایش و حقوق سیاسی را تضعیف می‌کند بین دانگ و تورگلر (۲۰۱۲) در مقاله‌ای با عنوان «علل فساد: شواهدی از چین» به بررسی علل فساد در چین با استفاده از داده‌های مقطعی سری زمانی (panel data) با استفاده از هر دو اثر ثابت و متغیر پرداخته‌اند که یافته‌های آن‌ها نشان می‌دهد: پیشرفت بالاتر تحصیلی، باز بودن بیشتر اقتصاد، دسترسی بیشتر به رسانه‌ها و دستمزد بالاتر کارمندان دولت اثرات قابل توجهی بر کاهش فساد دارد و همچنین عدم تمرکز مالی باعث کاهش چشمگیر فساد می‌شود درحالی‌که عدم تجانس اجتماعی منبع فساد است.

۳- روش برآورد الگو

در این مقاله الگوی موردنظر با داده‌های تابلویی به روش الگوی اثرات ثابت برآورد می‌شود. در آمار و اقتصادسنجی، مجموعه داده‌های پانلی شامل مشاهداتی برای چندین بخش (خانوار، بنگاه و...) می‌باشند که در طی زمان‌های مختلف جمع‌آوری شده‌اند؛ یعنی یک مدل داده‌های پانل حاوی اطلاعاتی در زمان مکان است که شامل N مؤلفه در T

1. Shrabani Saha

2. Rukmani Gounder

دوره زمانی می باشد. شکل کلی مدل داده (مدل داده های ترکیبی که به مدل اجزای خطا معروف است) به صورت زیر می باشد:

$$Y_{it} = B_1 + \sum_{j=2}^k B_j X_{jit} + \sum_{p=1}^s \gamma_p z_{pi} + \delta t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

در مدل اثر ثابت^۱ شیب رگرسیون در هر مقطع ثابت بوده و جملات ثابت از مقطعی به مقطع دیگر متفاوت است. هرچند اثر زمانی معنی دار نیست، اما اختلاف معنی داری میان مقطع ها وجود داشته و ضرایب مقطع ها با زمان تغییر نمی کند. یکی از روش های نشان دادن اثر مقطعی استفاده از متغیرهای مجازی است. شکل کلی این مدل به صورت زیر است:

$$Y_{it} = \alpha_1 + \alpha_2 DUM_2 + \alpha_3 DUM_3 + \beta_2 X_{2t} + \beta_3 X_{3t} + e_{it} \quad (3)$$

در این رابطه X_{it} نشان دهنده برداری از متغیرهای مستقل، DUM نشانگر متغیر مجازی برای نشان دادن اثر مقطعی، Y_{it} برداری از متغیرهای وابسته و e_{it} جمله خطای معادله است. مدل های اثر ثابت با توجه به وجود یا عدم وجود روند زمانی در جمله ثابت، به مدل های اثر ثابت دوطرفه و یک طرفه قابل تفکیک است. در مدل اثر ثابت دوطرفه، شیب ها ثابت هستند، اما جمله ثابت در هر زمان متفاوت است. اثر زمان برای t سال با وارد کردن $t-1$ متغیر مجازی به صورت زیر نشان داده می شود:

$$Y_{it} = \alpha_1 + \lambda_t + \beta_1 X_{it} + \beta_2 X_{it} + e_{it} \quad (4)$$

در این رابطه X_{it} نشان دهنده بردار متغیرهای مستقل، Y_{it} بردار متغیرهای وابسته و e_{it} جمله خطای معادله و λ_t اثر زمان بر روی جمله ثابت است. برآورد مدل با استفاده از داده های تابلویی شامل مراحل زیر است:

- ۱- آزمون تشخیص پایایی بر رویدادها، ۲- آزمون قابلیت تخمین مدل به صورت داده های تابلویی، ۳- آزمون تعیین اثرات ثابت در مقابل اثرات تصادفی و ۴- برآورد پارامترها

۴- تصریح الگو و معرفی متغیرهای تحقیق

در این بخش الگوی تحقیق ارایه و پس از معرفی متغیرها داده ها به تجزیه تحلیل، داده های مربوط به متغیرها تجزیه تحلیل می شود. مدل رگرسیون مورد استفاده در این تحقیق عبارت است از: رابطه (۵)

$$(CPI)_{it} = a_1 + b_1 (Oil_{it}) + b_2 (GdpPer_{it}) + b_3 (Rule_{it}) + b_4 (GovEf_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

در اینجا: CPI شاخص فساد، Oil شاخص وفور منابع نفتی، $GdpPer$ درآمد سرانه واقعی،

1. Fixed Effect Model

2. General least squar

Rule حاکمیت قانون، *GovEf* کارآمدی دولت و ε جزء خطا هستند. i نشان‌دهنده کشور و t زمان می‌باشد. در جدول (۱) به معرفی متغیرهای الگو پرداخته شده است:

جدول ۱ - معرفی متغیرهای الگو

متغیر	نماد	توضیحات
شاخص ادراک فساد	CPI	در این مطالعه معیاری که برای فساد استفاده شده است، شاخص ادراک فساد است که در مطالعات زیادی به کار برده شده و داده‌های آن برای دوره مورد بررسی از مؤسسه بین‌المللی شفافیت گرفته شده است. عدد شاخص فساد در این حالت بین صفر تا ۱۰۰ است که مقادیر بزرگ‌تر دلالت بر وضعیت بهتر (فساد کمتر) و مقادیر کوچک‌تر دلالت بر تمایل بیشتر مقامات برای پرداخت‌های غیرقانونی (فساد بیشتر) دارد.
شاخص وفور منابع نفتی	Oil	برای به دست آوردن شاخص وفور منابع نفتی از نسبت درآمدهای نفتی بر تولید ناخالص داخلی حقیقی استفاده شده است. درآمدهای نفتی از اختلاف حاصل ضرب قیمت نفت در میزان صادرات نفت و هزینه تولید نفت به دست آمده که منبع داده‌ها بانک جهانی (WDI) می‌باشد.
تولید ناخالص داخلی سرانه	GDP Per	برای در نظر گرفتن اثر توسعه اقتصادی از تولید ناخالص داخلی سرانه استفاده شده است. تولید ناخالص داخلی سرانه عبارت است از: تولید ناخالص داخلی تقسیم بر جمعیت. داده‌های مربوط به این متغیر از بانک جهانی (WDI) گرفته شده است و به قیمت ثابت سال ۲۰۰۰ می‌باشد.
کارآمدی دولت	govEf ^۳	در این شاخص، کیفیت خدمات عمومی، خدمات شهروندی و میزان استقلال آن‌ها از فشارهای سیاسی مدنظر است. همچنین کیفیت تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی و دولتی و میزان تعهدی که دولت در برابر این سیاست‌ها دارد در این شاخص در کانون ارزیابی قرار می‌گیرد. در نتیجه هرچه کیفیت خدمات عمومی و شهروندی بهتر باشد و خط‌مشی‌های عمومی به‌دوراز جنجال‌ها و خط‌وریط‌های سیاسی وضع و اجرا شوند و تعهد نظام سیاسی در قبال آن‌ها بیشتر باشد، بیانگر وضعیت بهتری در حکمرانی خوب است. منبع داده‌ها (WDI) ^۳ می‌باشد.
حاکمیت قانون	Rule ^{۱۵}	اینکه تا چه میزان قوانین در یک جامعه واقعی‌اند و می‌توان به اجرای آن‌ها اطمینان داشت با این شاخص ارزیابی می‌شود. در این شاخص به‌ویژه کیفیت اجرای قراردادها، عملکرد پلیس و محاکم قضایی و همچنین میزان احتمال جرم و خشونت در یک جامعه مدنظر است. اگر پس از انعقاد یک قرارداد نتوان چندان به اجرای آن امید داشت و جرم و تخلف به سبب عملکرد ضعیف پلیس و محاکم قضایی قابل پیگیری نباشد نشان‌دهنده وجود حکمرانی ضعیف در یک کشور است. منبع داده‌ها (WDI) می‌باشد.

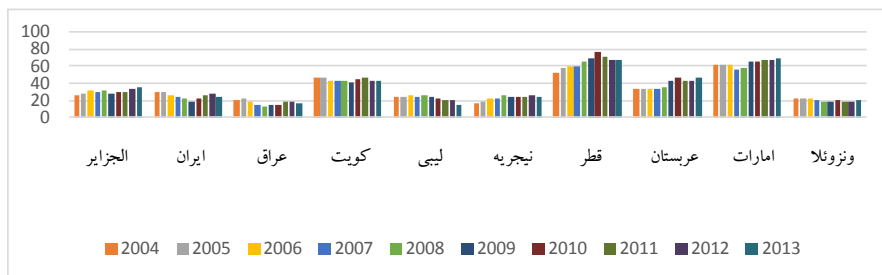
کلیه داده‌های مورد استفاده در این مطالعه به‌صورت سری زمانی بوده و مربوط به ده کشور منتخب نفتی عضو اوپک در دوره ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۳ می‌باشد. وضعیت داده‌های موجود بیانگر این هستند که در سال ۲۰۱۳ در میان این ده کشور، کشور امارات همان‌طور که در نمودار (۱) مشاهده می‌شود با کسب عدد ۶۹ برای شاخص فساد (CPI) دارای کمترین فساد و کشور لیبی با کسب نمره ۱۵ دارای بالاترین فساد می‌باشد. جایگاه ایران در سال ۲۰۱۳ میان ده کشور منتخب نفتی با کسب نمره ۲۵، هفتم می‌باشد.

سه کشور کویت (۵۷۴۷/۰)، عراق (۴۳۴۷/۰) و عربستان (۴۳۴۲/۰) دارای بیشترین مقدار شاخص وفور منابع نفتی و سه کشور نیجریه (۱۳۴۳/۰)، ونزوئلا (۲۰۰۰/۰) و الجزایر

(۰/۲۱۶۱) دارای کمترین مقدار شاخص وفور منابع نفتی می‌باشند. مقدار شاخص وفور منابع نفتی برای ایران، ۰/۳۰۵۵ می‌باشد. بیشترین درآمد سرانه مربوط به سه کشور ایران (۱۱۸۱۲۵۰۱۸ دلار آمریکا به قیمت جاری)، عراق (۷۶۸۹۰۳۹) و نیجریه (۴۷۸۵۴۹) می‌باشد و سه کشور کویت (۱۲۸۱۷)، لیبی (۱۳۶۰۷) و ونزوئلا (۷۳۷۷۱) دارای کمترین درآمد سرانه می‌باشند. بیشترین مقدار شاخص حاکمیت قانون به ترتیب مربوط به کشورهای قطر (۱/۰۴)، امارات (۰/۶۴)، کویت (۰/۳۹) و سه کشور ونزوئلا (۱/۷۹-)، عراق (۱/۴۷-) و لیبی (۱/۳۶-) دارای کمترین مقدار شاخص حاکمیت قانون می‌باشند. مقدار شاخص حاکمیت قانون برای ایران، ۰/۹۸- می‌باشد. بیشترین میزان شاخص کارآمدی دولت به ترتیب مربوط به کشورهای امارات (۱/۱۷)، قطر (۱/۰۷) و عربستان (۰/۰۶) می‌باشد و سه کشور لیبی (۱/۵۰-)، ونزوئلا (۱/۱۴-) و عراق (۱/۰۸-) کمترین مقدار را دارند و این شاخص برای ایران، ۰/۷۰- می‌باشد.

در نمودار (۱) شاخص ادراک فساد برای ده کشور منتخب نفتی عضو اوپک در دوره ۲۰۰۳-۲۰۱۳ آرایه شده است:

نمودار ۱- شاخص cpi برای ده کشور منتخب نفتی



منبع: مؤسسه شفافیت بین‌المللی

۵- برآورد الگو

آزمون‌های تشخیصی: برای تعیین نوع مدل مورد استفاده در داده‌های ترکیبی آزمون‌های مختلفی استفاده می‌شود. رایج‌ترین آن‌ها آزمون chow برای استفاده از مدل اثر ثابت در مقابل مدل برآوردی داده‌های ترکیب شده (pool)، می‌باشد که نتایج این آزمون در جدول (۲) آرایه شده است:

جدول (۲) - آزمون وجود اثرات ثابت فردی برای مدل پانل (نتایج آزمون F)

معنی داری	احتمال (prob)	آماره F	فرض صفر: ترکیبی (pooled) بودن مدل
رد فرضیه صفر	۰/۰۰۰۰	۹/۹۶	فساد در کشورهای عضو اوپک

منبع: یافته‌های تحقیق

بر اساس نتایج به دست آمده از جدول بالا، مقدار آماره F محاسبه شده معنی دار است؛ بنابراین فرض صفر مبنی بر pooled بودن مدل به نفع پنل بودن رد می گردد؛ بنابراین می توان نتیجه گرفت که هر کشور دارای عرض از مبدأ خاص خود می باشد و در نظر گرفتن فقط یک عرض از مبدأ برای تمامی کشورهای مورد مطالعه مناسب نیست.

آزمون هاسمن برای آزمون ثابت بودن اثرات فردی در مقابل تصادفی بودن اثرات رگرسیون استفاده می شود. فرض صفر آزمون هاسمن مبنی بر تصادفی بودن اثرات فردی است. اگر مقدار آماره شده محاسبه در ناحیه بحرانی واقع شود، فرض تصادفی بودن اثرات به نفع ثابت بودن اثرات فردی رد می شود. نتایج آزمون در جدول (۳) ارائه شده است.

جدول ۳ - نتایج آزمون هاسمن برای انتخاب نوع مدل

معنی داری	احتمال	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	فرض صفر: تصادفی بودن مدل REM
رد فرضیه صفر	۰/۰۰۲۷	۱۶/۲۱۹۱۳۹	۴	فساد در کشورهای عضو اوپک

منبع: یافته‌های تحقیق

نکته مهمی که باید به آن توجه داشت این است که در مدل‌های تلفیقی به خاطر کم بودن تعداد موردهای زمان بررسی و مجانبی بودن نتایج حاصل آزمون مانایی، ما این آزمون را انجام نمی دهیم.

برآورد مدل و تفسیر خروجی نرم افزار:

در جدول (۴) به نتایج حاصل از برآورد مدل اول (رابطه وفور منابع نفتی با فساد در کشورهای عضو اوپک) اشاره شده است.

جدول (۴) - نتایج حاصل از تخمین مدل با رهیافت اثرات ثابت (با وزن دهی به مقاطع)

احتمال (prob)	ضریب	نسبت t	نام متغیر	تخمین مدل با رهیافت اثرات ثابت
۰/۰۰۰۰	۴۲/۱۸۴۱۳	۵۹۶/۸۹۸۲	C	عرض از مبدأ
۰/۰۰۰۰	۰/۰۲۱۸۳۷	۲۱/۰۲۴۲۶	Oil	شاخص وفور منابع نفتی
۰/۰۰۰۰	۱۴/۱۱۵۷۲	۲۰۱/۹۷۷۲	Rule	حاکمیت قانون
۰/۰۰۰۰	۲/۳۹۹۷۰۷	۴۶/۶۸۹۱۰	Govef	کارآمدی دولت
۰/۰۰۰۰	۱/۲۰۰۰	۱۸/۸۵۸۷۰	GdpPer	تولید ناخالص داخلی سرانه
$R^2=۰/۹۹$	$D.W=۲/۱۱۱$	$R^2=۰/۹۹$	$Prob(F)=۰/۰۰۰$	معیارهای اعتبار سنجی مدل

منبع: یافته‌های تحقیق

با توجه به نتایج برآورد مدل در جدول ۴ مشاهده می‌شود که برخلاف انتظار وفور منابع نفتی با ($prob=۰/۰۰$) در سطح ۰/۰۵، با آماره $t=۰/۲۴۲۶$ رابطه مثبت و معنی‌داری با شاخص ادراک فساد دارد و با توجه به این که هر چه شاخص ادراک فساد بیشتر باشد فساد کمتری را نشان می‌دهد، این معنی را می‌رساند که در کشورهای عضو اوپک هر چه شاخص وفور منابع نفتی افزایش یافته، فساد (نه شاخص ادراک فساد) کاهش یافته که البته با توجه به ضریب آن که ($۰/۰۲۱۸۳۷$) می‌باشد اثر آن بسیار ناچیز است. به عبارت دقیق‌تر اگر شاخص وفور منابع نفتی یک واحد افزایش پیدا کند، به شرط ثابت بودن بقیه عوامل، شاخص ادراک فساد، ۰/۰۲ افزایش پیدا می‌کند. حاکمیت قانون با ($prob=۰/۰۰۰$) در سطح ۰/۰۵ با آماره $t=۲۰۱/۹۷۷۲$ رابطه مثبت و معنی‌داری با شاخص ادراک فساد دارد به این معنی که هر چه حاکمیت قانون بالاتر باشد فساد کمتر می‌شود و با توجه به ضریب آن که $۱۴/۱۱۵۷۲$ می‌باشد، به شرط ثابت بودن بقیه عوامل افزایش یک واحد در شاخص حاکمیت قانون موجب افزایش ۱۴ واحدی شاخص ادراک فساد می‌شود. کارآمدی دولت با ($prob=۰/۰۰۰$) در سطح ۰/۰۵ با آماره $t=۴۶/۶۸۹۱۰$ رابطه مثبت و معنی‌داری با شاخص ادراک فساد دارد و با توجه به ضریب آن که $۲/۳۹۹۷۰۷$ می‌باشد نشان می‌دهد یک واحد افزایش در شاخص کارآمدی دولت موجب افزایش $۲/۳$ واحدی شاخص ادراک فساد می‌شود. تولید ناخالص داخلی سرانه با ($prob=۰/۰۰۰$) در سطح ۰/۰۵، با آماره $t=۱۸/۸۵۷۸۰$ رابطه معنی‌دار و مثبت با شاخص ادراک فساد دارد و با توجه به ضریب $۱/۲۵۰۰۰$ نشان می‌دهد که افزایش یک واحد

در تولید ناخالص داخلی سرانه موجب افزایش ۱/۲ واحدی شاخص ادراک فساد می‌شود. در این معادله آماره دورین واتسون ($DW = 2/113$) می‌باشد و R^2 نشان می‌دهد که معادله تخمینی توانسته ۰/۹۹ درصد از تغییرات متغیر وابسته را نشان دهد.

بررسی ضرایب جزئی شاخص وفور منابع نفتی در مدل برای هر کشور: در مدل‌های پانل دیتا می‌توان تأثیر هر متغیر را به صورت جداگانه بر روی هر مقطع بررسی کرد. این مسأله در نرم‌افزار EVIEWS8 نیز گنجانده شده است. برای این کار ما شاخص وفور منابع نفتی (OIL) را در قسمت Cross section specific coefficient وارد کرده تا اثر آن روی فساد در هر کشور به صورت جداگانه مشخص شود. نتایج در جدول (۵) آمده است. با تخمین مدل به این صورت، متغیرهای اصلی مدل همچنان معنی دار باقی ماندند. البته در این حالت معنی داری یا غیر معنی داری ضریب متغیر برای هر مقطع مورد توجه قرار نمی‌گیرد بلکه بیشتر علامت و ضریب آن مورد توجه قرار می‌گیرد.

جدول ۵ - ضرایب جزئی وفور منابع نفتی برای هر کشور

کشور	نسبت t	ضریب	احتمال (prob)
الجزایر	۰/۵۴۲۱۶۷	۰/۰۷۹۸۸۷	۰/۵۸۹۱
ایران	۱۰/۹۸۲۸۷	۰/۲۱۸۷۸۶	۰/۰۰۹۰
عراق	۲۲/۷۲۷۰۹	۰/۴۲۶۲۸۸	۰/۰۰۰۰
کویت	-۳/۴۰۲۴۶۵	-۰/۱۳۰۶۹۲	۰/۰۰۱۰
لیبی	۳/۵۳۵۴۱۸	۰/۰۹۷۷۰۵	۰/۰۰۰۷
نیجریه	-۹/۰۲۰۹۱	-۰/۲۵۱۰۶۷	۰/۰۰۰۰
قطر	-۲/۵۰۷۲۰۳	-۰/۳۲۸۱۴۲	۰/۰۱۴۰
عربستان	-۹/۹۴۸۴۲	-۰/۶۳۲۱۹۷	۰/۰۰۰۰
امارات	۱/۱۳۷۶۶۲	۰/۲۲۴۱۱۰	۰/۲۵۸۴
ونزوئلا	-۴/۱۰۳۵۳۶	-۰/۰۸۷۵۸۹	۰/۰۰۰۱
معیارهای اعتبار سنجی مدل	$R^2 = 0/99$	$DW = 2/15$	F-statistic (۹۷۹/۱۰۵۲)

منبع: یافته‌های تحقیق

با توجه به نتایج برآورد مدل در جدول ۵، نسبت t برای هشت کشور عربستان، ونزوئلا، کویت، قطر، نیجریه، لیبی، عراق و ایران در سطح $0/05$ معنی دار به دست آمده است و برای دو کشور الجزایر و امارات، نه در سطح $0/05$ درصد و نه در سطح $0/10$ درصد معنی دار نیست. ضرایب شاخص وفور منابع نفتی روی شاخص ادراک فساد (CPI) پنج کشور قطر، عربستان، کویت، ونزوئلا و نیجریه ضرایب منفی به دست آمده یعنی افزایش شاخص وفور منابع نفتی در این کشورها موجب کاهش شاخص فساد در آنها شده است به عبارت ساده تر وفور منابع نفتی موجب فساد در این کشورها را فراهم آورده است و برعکس برای پنج کشور الجزایر، عراق، لیبی، امارات و ایران ضرایب مثبت است به این معنا که افزایش وفور منابع نفتی موجب کاهش فساد شده است. بیشترین اثر وفور منابع بر فساد مربوط به کشور عربستان ($-0/632197$) می باشد و کمترین اثر مربوط به کشور الجزایر ($0/079877$) می باشد. در کشور ایران، اثر شاخص وفور منابع نفتی روی فساد با $(prob=0/0090)$ در سطح $0/05$ با آماره $t=10/98287$ ، معنی دار و با توجه به ضریب $0/218786$ نشان دهنده این است که با افزایش وفور منابع نفتی فساد کاهش یافته است.

۶- نتیجه گیری

در این مقاله ارتباط میان وفور منابع نفتی با فساد مورد بررسی قرار گرفت و همچنین در کنار شاخص وفور منابع نفتی از شاخص های حکمرانی خوب همچون حاکمیت قانون و کارآمدی دولت به عنوان متغیرهای توضیحی مهم تأثیرگذار استفاده شد. همچنین با توجه به مطالعات پیشین از درآمد سرانه نیز به عنوان متغیر تأثیرگذار در مدل استفاده گردید و سپس با به کارگیری داده های تابلویی ۱۰ کشور عضو اوپک که دارای درآمد بالا از نفت می باشند و برای دوره زمانی ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۳ مدل موردنظر پس از آزمون های تشخیصی در نهایت با استفاده از روش الگوی اثرات ثابت، برآورد شد. با توجه به نتایج رگرسیونی افزایش تولید ناخالص داخلی سرانه در کشورهای عضو اوپک موجب کاهش فساد در آنها شده است که این نتیجه با نتایج متفکر آزاد و همکاران (۱۳۹۲) در داخل کشور و شرابانی و روکمانی (۲۰۰۹) در خارج از کشور همسو می باشد و همچنین نتایج رگرسیونی حاکی از این می باشد که افزایش شاخص وفور منابع نفتی در ده کشور منتخب نفتی عضو اوپک موجب کاهش فساد شده است که این نتیجه با نتایج فلاحی و همکاران (۱۳۹۳) در داخل کشور نا همسو می باشد. در نهایت نتایج رگرسیون حاکی از وجود رابطه قویاً مثبت میان متغیرهای توضیحی حاکمیت قانون و کارآمدی دولت با شاخص ادراک فساد می باشد که نشان می دهد هرچه حاکمیت قانون و کارآمدی دولت بیشتر باشد، فساد به شدت کاهش پیدا می کند که این نتیجه با نتایج مداح و همکاران (۱۳۹۰) در داخل کشور همسو می باشد. به طور کلی نتایج

حاصل از برآورد مدل را شاید بتوان این گونه تفسیر کرد که وفور منابع نفتی به خودی خود موجب پدید آمدن فساد نمی شود بلکه دلایل شکل گرفتن فساد را باید در عوامل دیگری نظیر شاخص های حکمرانی خوب همچون حاکمیت قانون و کارآمدی دولت و همچنین سطح رفاه جامعه جستجو کرد.

با توجه به این که متغیر حاکمیت قانون بیشترین تأثیر را بر فساد دارد، آنچه سیاست گذاران می توانند مدنظر قرار دهند ایجاد تغییرات نهادی شامل اصلاحات قضایی، قانونی و بهبود حقوق شهروندی در دسترسی به اطلاعات و همچنین افزایش مشارکت عمومی و نظارت اجتماعی در راستای بالا بردن کیفیت و حاکمیت قانون می باشد. کارآمدی دولت اثر قابل توجهی بر فساد دارد از این رو ایجاد دولت الکترونیک می تواند موجب شکل گیری دولتی کارآمد در مصرف هزینه عمومی شود و با دسترسی عامه به اطلاعات و پاسخ گویی بیشتر دولت به شهروندان فساد کاهش یافته و رضایت عمومی افزایش پیدا می کند همچنین مدیران اقتصادی می توانند با استفاده از فناوری اطلاعات فعالیت های پنهان و آشکار کارکنان خود را زیر نظر داشته باشند که تأثیر به سزایی در کنترل و کاهش فساد خواهد داشت.

از محدودیت های تحقیق باید به این نکته اشاره کرد که عدم دسترسی به داده ها و اطلاعات دو کشور عضو اوپک یعنی آنگولا و اکوادور، باعث عدم بررسی آن ها در این تحقیق شد.

فهرست منابع

۱. دانایی فرد، حسن - باباشاهی، جبار - آذر، عادل - کردنائیج، اسدالله. (۱۳۹۱) «تحول در رفاه ملی: آیا حکمرانی خوب نقش مهمی ایفا می کند؟»، پژوهش های مدیریت در ایران، دوره ۱۶، شماره ۴ زمستان ۱۳۹۱
۲. رحمانی، تیمور - گلستانی، ماندانا. (۱۳۸۸) «تحلیلی از نفرین منابع نفتی و رانت جویی بر توزیع درآمد در کشورهای منتخب نفت خیز»، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۸۹، ص ۸۶-۵۷.
۳. شفیع زاده، حسین. (۱۳۸۹)، «ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد»، فصلنامه علمی - تخصصی دانش ارزیابی (سازمان بازرسی کل کشور)، شماره ۳، ۱۴۳.
۴. فاضلی، محمد - جلیلی کناری، محدثه. (۱۳۹۱)، «تبیین سطح فساد: بررسی تطبیقی اثر کیفیت حاکمیت و حکمرانی خوب»، فصلنامه راهبرد اجتماعی و فرهنگی، سال دوم، شماره پنجم، زمستان ۱۳۹۱، ص ۷ - ۴۰.
۵. فلاحی، محمدعلی - مهدوی عادل، محمدحسین - جندقی میدی، فرشته. (۱۳۹۳)، «رانت منابع طبیعی و فساد در کشورهای عضو اوپک: کاربرد الگوی داده های تابلویی»،

پژوهشنامه اقتصاد انرژی ایران، سال سوم، شماره ۱۱، تابستان ۱۳۹۳، صفحه ۱۹۵-۲۲۵

۶. متفکر آزاد، محمدعلی- حیدری داد، زینب- جامه شورانی، زینب. (۱۳۹۲)، «تأثیر دولت الکترونیکی بر کاهش فساد اقتصادی در گروه کشورهای منتخب اسلامی»، فصلنامه مدل سازی اقتصادی سال هفتم، شماره ۴ زمستان ۱۳۹۲، ص ۵۱-۳۷.

۷. مهرآرا، محسن- کیخا علیرضا. (۱۳۸۷)، «نهادها، نفت و رشد اقتصادی در کشورهای متکی به نفت طی دوره ی ۱۹۷۵ - ۲۰۰۵: روش پانل هم انباشتگی»، فصلنامه بررسی های اقتصادی، دوره پنجم، شماره ۴، ۷۹-۵۵.

8. -Arezki, R & Brückner, M. (2011) Oil Rents, Corruption, and State Stability: Evidence from Panel Data Regressions, Research Paper No. 2011-07, pp.1-27.

9. Bhattacharyya, S & Hodler, R (2010) Natural resources, democracy and corruption, European Economic Review. Vol, 54(4), pp. 608-621.

10. Brunnschweiler, C & Bulte, E (2008) The Resource Curse Revisited and Revised: A Tale of paradoxes and Red Herrings, Journal of Environmental Economics and Management. Vol 55(3), pp. 248-264.

11. Bulte, E & Damania, R (2008) Resources for sale: Corruption, Democracy And The Natural Resource Curse, The B.E. Journal of Economic Analysis and Policy Vol. 8, Available at: <http://www.bepress.com/bejeap/vol8/iss1/art5>.

12. Dong, B & Torgler, B (2012) Causes of corruption: Evidence from China, China Economic Review, Vol.26, pp.152-169.

13. Elsenhans, H (2001) The Political Economy of Good Governance, Journal of Perspectives on Global Development and Technology, Number 2, pp 33-56(24).

14. Heymans, C & Lipietz, B (1999) Corruption and development, ISS Monograph Series, No. 40, pp. 9-20.

15. Kaufmann, D & Kraay, A & Mastruzzi, M (2009), "Governance matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators",

1996-2008 (World Bank Policy Research Working Paper 4978), 1996-2008, 4978.

16. Morris, Stephen. & Klesner, Joseph (2010) Corruption and Trust: Theoretical Considerations and Evidence From Mexico, *Comparative Political Studies*, 43 (10), 1258–1285.

17. QUAN, V. LE & MEENAKSHI, RISHI. (2006), “Corruption and Capital Flight: An Empirical Assessment”, *International Economic Journal* Vol. 20, No. 4, 523–540.

18. Sala-i-Martin, Xavier and Arvind, Subramanian. (2003), “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria”, Colombia University

19. Shrabani, Saha & Rukmani, Gounder. (2009), “Corruption and Economic Development Nexus: Variation Across Regions and Income Levels”, New Zealand Association of Economists Annual Conference, James Cook Grand Chancellor, Wellington, 1st to 3rd July, 2009.

20. Tanzi, V & Davoodi, H. (2000) Corruption, Growth and Public Finances, IMF Working Paper Series WP/00/182, PP. 1-26.



چکیده‌های انگلیسی مقالات

English Abstracts

Non performing loans and available solutions

Mojtaba Majidi

Saeid rasouli

Abstract

Current amount of Non-performing loans in Iranian banking system has caused blocking of about 20% of total liquidity. By refer to statistics, Non-performing loans approximately consist of 14%-15% of total credits of banks in Iran that is up to fourfold of the global norms. So, Non-performing loans became a real impasse in Iranian banking system and it is necessary to attempt for solving this problem by researching its reasons. In this article we explore and categorize reasons of shaping non-performing loans. Results show that managing deviations, decision-making mistakes and legislation problems are the main reasons of this condition.

Keywords: Non-performing loans; Iranian banking system; General Inspection Organization.

The Role of Control and Inspection in Promoting Administrative integrity and Confronting Administrative Corruption

Mohammad Sanaye

Hammed movahed nasab

Abstract

Monitoring and inspection are two instruments for management system that have controlling, deterrence and corrective role. It is defined the proper implementation of operational activities and to ensure compliance with laws and regulations and to achieve the desired goals and objectives and programs of every organization.

The fight against corruption requires preventive and deterrent measures while, for the promotion of the administrative integrity, it is needed to adopt the initiatives which in addition to maintaining the current state of administrative integrity it. The article 28 in the law of integrity Promotion of administrative system, obliges The Council of national regulators to prepare the standard indicators for measuring the administrative integrity. The council approved the nine indicators, including: Rule of law, establishment and development of electronic systems, transparency, oversight and internal controls, accountability, administrative and financial discipline, training, skills, development of religious culture and ethics, meritocracy and consumption patterns and productivity.

Moreover, participation, accountability and justice are among those indicators that affect the administrative integrity and increase administrative efficiency, ensuring the proper implementation of laws.

Keywords: inspection, control, the administrative integrity, the administrative integrity indicators.

Investigating the effect of Socio-cultural and organizational factors on financial corruption;(A case study employees of banks and financial institutions of Khuzestan province)

Seyed Reza Pourghafari

Farhad Afsharnia

Gholam Hossein Karami

Mahmood Reza Mehrvarz

Saeed Sharifi

Abstract

This study has investigated the role of socio-cultural and organizational factors on financial corruption among employees of banks and financial institutions in Khuzestan. The study populations are 15,000 employees of financial institutions, among which 384 people were selected as sample using stratified random sampling method and Cochran sampling formula. The data collected through interviews with top managers in the first part and a questionnaire in the second part. Experts confirmed the validity and calculated reliability through Cornbrash's alpha and Guttman were 87/0 and 86/0 respectively. Results showed that the average impact of organizational and socio-cultural factors on financial corruption was 09/4 and 98/3 higher than the average. Organizational factors with an average of 62/1 have also a greater share in the creation and control of corruption than socio-cultural factors. According to the results the elements of Organizational Culture has a greater share in the creation and control of administrative corruption. Results also showed a significant difference between the respondents' views on organizational factors in terms of education, Career history and socio-cultural factors in terms of education and Career history.

Key words: Corruption, financial corruption, culture, organizational factors, cultural factors

Investigating the Perception of corruption and Its Related Factors a Case Study of Isfahan City

Dr. reza esmaeli
Ali seyfzadeh

Abstract

Corruption is a constantly changing phenomenon and which is influenced by various factors such as socio-cultural, institutional and organizational structures, structural policies and economic and political environments. Corruption as a form of social deviance among the main obstacles of economic and social development in communities. Corruption has two important aspects. The first is perception of corruption in society. The other is the indicators for measuring and evaluating it. The aim of this study was to investigate the perception of corruption and its determinants in Isfahan province. In this study, a questionnaire survey was used. The random sampling method used and the sample size is 394 to include an assessment of the validity and Cronbach's alpha was used to calculate reliability. The results using SPSS software is both descriptive and analytical extracted.

The results show that: (1) there is a significant difference between men and women in perception of corruption.(2) there is a significant difference in perception of corruption concerning the level of education and marital status of respondents. (3) there is no significant difference between age and socio-economic status of the respondents and their perceptions of corruption.

Keywords: corruption, perception, perception of corruption

Competency evaluation of GIO in Supervision on the provisions of the Judiciary Act

Reza Falsafi

Abstract

This research tries to answer the principle question considering that does the GIO as one of the subsidiary bodies of the judiciary have it Supervision Competency on the provisions of the Judiciary Act? This study believes that such Competency exists for the GIO and proves it concerning the principles of the constitution, the Guardian Council's interpretation views and GIO.

Key words: Supervision, Judiciary Act, GIO

Having natural resources and corruption: An analysis (A case study of selected OPEC)

Dr. Mohammad Nabi Shahiki Tash

Esmael Majidzade Badrabadi

Abstract

This paper examines the relationship between the abundance of natural resources such as oil and corruption in OPEC countries using panel data and fixed effects model in the 2003-2013 period. Besides the oil resource abundance index of variables such as the rule of law, government effectiveness and GDP per capita is used as control variables. The regression results show that there is a negative relationship between the explanatory variables (abundance of oil resources, government effectiveness, the rule of law, and GDP per capita) and the corruption so that the increase in them, reduced corruption. Given the strong negative relationship between the rule of law and government effectiveness obtained with corruption index, The overall result of this research can be as stating that abundant oil resources itself does not give rise to corruption, but the reasons for taking other factors such as indicators of good governance.

Key words: Corruption, Rule of law, government effectiveness, Natural Resource Curse, panel data model.

Table of Content

Articles

Non performing loans and available solutions

The Role of Control and Inspection in Promoting Administrative integrity and Confronting Administrative Corruption

The principle of the juridical point of view, legal and its application to contracts, laws and judicial decisions in Iran

Investigating the effect of Socio-cultural and organizational factors on financial corruption;(A case study employees of banks and financial institutions of Khuzestan province)

Investigating the Perception of corruption and Its Related Factors
(A Case Study of Isfahan City)

Competency evaluation of GIO in Supervision on the provisions of the Judiciary Act

having natural resources and corruption: An analysis
(A Case Study of Selected OPEC)

Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 7; Number 25; Autumn 2015

Propertier: General Inspection Organization (GIO)

Managing Director: Naser Seraj

Editor in Chief: Ibrahim Shahrokhian

Editorial Advisory Board

Dr.Maghsood Amiri, Dr.Alireza Deyhim, Dr.Hossein Gheleji, Dr.Hossein Gholami,
Dr.Norooz Hashemzahi, Dr.Hamidreza Malek mohamadi, Dr.seyedmohamadreza
seyednoorani, Dr.Mehdi Sobhaninejad,

Publications: Publication of Social Sciences

Editors: Hoda Ghanimi

English Editor: Mahmoud Mahdavifar

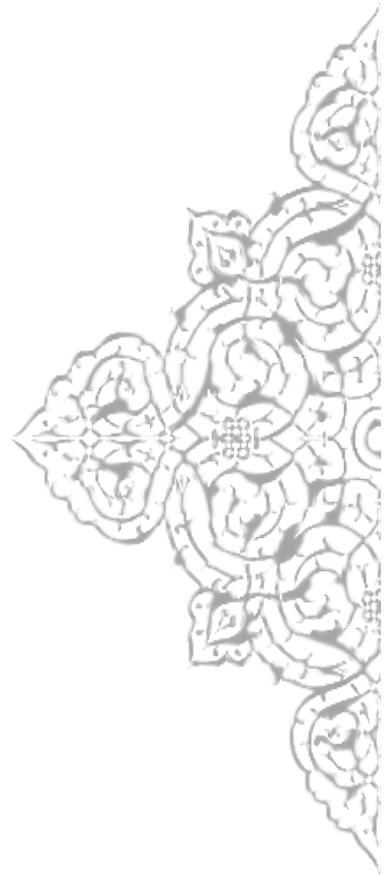
Executive Manager: Ameneh Kashanimovahhed

Tel: 61362135-61362161

Bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

Address: 6th Floor, GIO Headquarter, Gharani Crossroad, Taleghani St., Tehran, Iran.



Evaluation Knowledge Quarterly

25

Articles

Non-performing loans and available solutions

The role of control and inspection in promoting administrative integrity and confronting administrative corruption

The principle of the juridical point of view, legal and its application to contracts, laws and judicial decisions in Iran

Investigating the effect of socio-cultural and organizational factors on financial Corruption. (A Case study employees of banks and financial institutions of Khuzestan province)

Investigating the perception of corruption and its related factors (A Case study of Isfahan city)

Competency evaluation of GIO in supervision on the provisions of the Judiciary Act

Having natural resources and corruption: An analysis (A Case study of selected OPEC)

