

دانش ارز

سال هشتم / شماره ۲۹ / پاییز ۱۳۹۵

فصلنامه علمی - تخصصی
سازمان بازرسی کل کشور

۲۹

مقالات علمی

مقایسه جایگاه، نقش و کارکرد دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه در امیای مقوق عامه
دکتر محمدرضا مسینی، مجتبی جامعی

تقلب در بانک‌ها و مؤسسات مالی
آیت باقری باباکندی

پیش‌بینی مباب و بمران در سهام بورس اوراق بهادار تهران و نرخ ارز با استفاده از مدل
بنگاه‌های نامتجانس
دکتر محمدمهدی موسوی

مدل برنامه‌ریزی راهبردی و تعیین شاخص‌های اثربفشی و کارایی فرایندهای بازرسی
محمود نظری فر، ممیدرضا حاج میدری

کمیسیون رسیدگی به شکایات و آمبودزمان‌های آلمان
مسن رومانی

بررسی رابطه عدالت سازمانی با رفتارهای انمرافی کارکنان
ابراهیم رمیمی، نجیبه عباس رستمی

کاستن از فساد در سطح مملی
دکتر رضا عارف



فصلنامه دانش ارزیابی

سال هشتم؛ شماره بیست و نهم؛ پاییز ۱۳۹۵

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 سیدمحمد رضا سید نورانی، دکتر حسین غلامی، دکتر حسین قلجی،

دکتر حمیدرضا ملک محمدی، دکتر نوروز هاشم زهی

تلفن: ۶۱۳۶۲۳۰۷-۶۱۳۶۲۱۶۱

bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد

صفحه آرا: مهسا احمدی

ویراستار انگلیسی: محمود مهدوی فر

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	مقایسه جایگاه، نقش و کارکرد دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه در احیای حقوق عامه
۳۱	تقلب در بانک‌ها و مؤسسات مالی
۵۹	پیش‌بینی حباب و بحران در سهام بورس اوراق بهادار تهران و نرخ ارز با استفاده از مدل بنگاه‌های نامتجانس
۷۵	مدل برنامه‌ریزی راهبردی و تعیین شاخص‌های اثربخشی و کارایی فرایندهای بازرسی
۹۱	کمیسیون رسیدگی به شکایات و آمبودزمان‌های آلمان
۱۰۵	بررسی رابطه عدالت سازمانی با رفتارهای انحرافی کارکنان
۱۲۳	کاستن از فساد در سطح محلی



سخن مدیر مسئول

به نام خالق یکتا

حمد و سپاس خداوند را که توفیق انتشار شماره دیگری از فصلنامه تخصصی دانش ارزیابی و فرصتی برای بازنمایی نتایج تحقیقات و پیمایش‌های ملی و تجربه‌هایی فراملی را در اختیار دست‌اندرکاران این حوزه از سازمان بازرسی کل کشور قرار داد. در شماره حاضر، به دلیل اهمیت مباحث اقتصادی، نوشته‌هایی از این دست که بازتاب تجربه‌های داخلی و خارجی است در میان دیگر نوشته‌ها، خودنمایی می‌کند. اگرچه روال موجود در تهیه فصلنامه به رسمی برجای مانده از گذشته، بهره‌گیری از نوشته‌های دانشگاهیان، محققان و علاقه‌مندان داخلی حوزه‌های مرتبط با نظارت و بازرسی است اما هر از چندی، سوق دادن بخشی از مطالب این مجموعه به سوی نوشته‌های مراکز علمی - اجرایی فراملی می‌تواند بر غنای مجله و گسترش دامنه دانسته‌های خوانندگان بیافزاید.

چون همیشه، از نظرات، پیشنهادها، انتقادات و آثار علمی علاقه‌مندان در راستای تقویت بنیان‌های دانشی این فصلنامه استقبال می‌نمایم و آن را عاملی مؤثر در بهبود کیفی آن می‌پنداریم.

بمنه و کرمه

ناصر سراج



مقالات علمی

مقایسه جایگاه، نقش و کارکرد دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه در احیای حقوق عامه

دکتر محمدرضا حسینی^۱

مجتبی جامعی^۲

چکیده

مبحث نظارت و کنترل، همواره از موضوعات راهبردی و اساسی در جوامع امروزی محسوب شده و تأمین آن یکی از وظایف کلیدی حاکمیت به‌شمار می‌آید. پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی، ساختار نظام نظارتی کشور، در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تدوین و تصویب گردید. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، احیای حقوق عامه و پشتیبانی از حقوق شهروندان بر عهده‌ی قوه قضاییه که بخشی از حاکمیت می‌باشد قرار گرفته است. تعیین و تبیین حدود وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در قانون و این که قانون‌گذار دو اصل از اصول قانون اساسی را به‌صورت مجزا برای این دو دستگاه در نظر گرفته، تأکیدی بر حاکمیت قانون و اجرای قانون‌مداری در دستگاه‌های اجرایی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد، تا هیچ‌گونه تعدی و تجاوز به حریم و حقوق آحاد جامعه صورت نگیرد. هدف از این پژوهش مقایسه نحوه‌ی نظارت و جایگاه دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه از منظر قانون اساسی و تطبیق آن‌ها و شناخت افتراق و اشتراکات دستگاه‌های نظارتی موصوف می‌باشد و این امر می‌تواند نسبت به پیدایش و تبلور نقش دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه در میان دستگاه‌های اجرایی کشور مؤثر واقع گردد. این نوشتار با استفاده از روش توصیفی و ابزار گردآوری داده‌ها با استفاده از مطالعه اسنادی و کتابخانه‌ای، به همراه مصاحبه با صاحب‌نظران و خبرگان دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه صورت پذیرفته است.

واژگان کلیدی: دستگاه‌های نظارتی، قوه قضاییه، حقوق عمومی

۱- استادیار و عضو هیأت علمی دانشگاه عالی دفاع ملی rezahsn88@gmail.com

۲- دانشجوی دکتری دانشگاه عالی دفاع ملی jameemoj@gmail.com

مقدمه

رشد عمیق و گسترده‌ی کنترل در حکومت‌ها، از جمله مباحث مهمی است که اقتدار و ثبات حکومت‌ها را می‌تواند در عرصه‌ی داخلی و بین‌المللی به تصویر بکشد (ساوه‌درودی، جامعی، ۱۳۹۴: ۱۱۰). یکی از این راه‌ها که امروزه، کشورها به آن توسل می‌جویند و بر آن تأکید دارند، دستگاه‌های نظارتی می‌باشد. پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی، ساختار نظام نظارتی کشور، به‌نحوی نوین و جامع‌تر از گذشته در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر پایه‌ی قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضاییه تدوین و تصویب گردید که نشان‌دهنده اهمیت و حساسیت امر نظارت و توجه ویژه حاکمیت و تدوین‌کنندگان قوانین، به تحقق این مهم می‌باشد.

قوه قضاییه علاوه بر آن که طبق اصل ۱۵۶ قانون اساسی، رسیدگی و صدور حکم درمورد تظلمات، تعدیات، شکایات و حل و فصل دعاوی، احیای حقوق عامه و گسترش عدل، آزادی‌های مشروع، پیشگیری از وقوع جرم و کشف جرم و تعقیب و مجازات مجرمین را بر عهده دارد، دارای یک وظیفه مهم و اساسی دیگر با عنوان «نظارت بر حسن اجرای قوانین» نیز می‌باشد که این وظیفه و سایر وظایف محوله را از طریق ارگان‌های نظارتی خود انجام می‌دهد و به این صورت نقشی اساسی و جایگاهی بنیادین در اجرای امر نظارت دارد.

براساس بند ۲۲ سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) و بند ب ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور، از پنج دستگاه نظارتی به نام‌های سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، دیوان محاسبات کشور، وزارت اطلاعات و سازمان حسابرسی تشکیل شده است. از این میان، سازمان بازرسی کل کشور (اصل ۱۷۴ قانون اساسی) و دیوان عدالت اداری (اصل ۱۷۳ قانون اساسی) جزء ساختار تشکیلاتی قوه قضاییه بوده و حسب مورد، امر نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اجرایی و نیز رسیدگی به شکایات و تظلمات را در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه بر عهده دارند.

بدیهی است این امر، موجبات جلوگیری از بروز و وقوع تخلفات، جرایم و سوء جریانات اداری و نیز تضمین صحت سلامت امور و برقراری قانون‌مداری، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی و کاهش فساد در دستگاه‌های اجرایی و همچنین تسریع و تسهیل فرآیند خدمات‌رسانی دستگاه‌های اجرایی دولت به عموم مردم را فراهم خواهد ساخت. (عباسی، جامعی، ۱۳۹۵: ۴)

امروزه جایگاه نظارت بر روند امور و نحوه‌ی عملکرد وزارتخانه‌ها، ادارات، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و نظایر آن، از اهمیت خاصی برخوردار بوده و ناظران رسالت سنگینی را بر دوش دارند. از این‌رو تحقق آرمانی و دستیابی به اهداف عالی و غایی جوامع با نظارت جدی، مستمر و بایسته دستگاه‌های نظارتی بر روند امور و نحوه‌ی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و کارکنان

مربوط در سطوح و رده‌های شغلی مختلف، می‌تواند موجبات افزایش سطح کمی و کیفی عملکرد، پاسخ‌گویی و خدمت‌رسانی بهینه به آحاد جامعه، جلوگیری و ممانعت از اعمال رویه‌های شخصی و سلیقه‌ای و غیرمتعارف و بعضاً فاقد محل قانونی، افزایش ضریب دقت و صحت انجام امور، کاهش سطح ایرادها و اشکال‌ها و نواقص امور، جلوگیری از وقوع تخلفات و جرایم احتمالی، حاکمیت نظم و انضباط کاری، ارتقای سطح انگیزه و احساس مسئولیت کارکنان را فراهم سازد و این مهم نیز، حرکت جامعه را در مسیر نقشه ترسیمی اسناد بالادستی و خواست آرمانی جامعه امکان‌پذیر و عملی خواهد ساخت و می‌تواند نسبت به پیدایش و تبلور نقش دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه در میان دستگاه‌های اجرایی کشور مؤثر واقع گردد و چنانچه ضرورت وجودی و فلسفه بنیادین امر نظارت بر روند امور و نحوه عملکرد دستگاه‌های اجرایی که مقوله‌ای بسیار حساس در پیشگیری و مبارزه با اشکال مختلف فساد در جامعه و برقراری عدالت و احقاق حقوق عامه می‌باشد، مغفول واقع گردد، به‌طور قطع، آثار و تبعات منفی عدیده و بروز و وقوع جرایمی همچون اختلاس و رشوه در ادارات دولتی، ایجاد فساد اداری و شیوع گسترده آن، ظهور پیدا خواهد نمود.

در آنچه از پی خواهد آمد، ضمن اشاره مختصر به ماهیت دو دستگاه تابع قوه قضاییه، تلاش خواهیم نمود تا فلسفه وجودی، نقاط اشتراک و افتراق آن دو را به آزمون بکشیم و از خلال این آزمون به چرایی دوگانگی این نظام پاسخ دهیم.

۱ - سازمان بازرسی کل کشور

الف) پیشینه تاریخی سازمان بازرسی کل کشور

از بدو قانون‌گذاری در ایران و از زمان وضع، تهیه و تدوین قوانین مدون، هیچ‌گاه اهمیت نظارت و بازرسی بر قانون‌گذاران پوشیده نمانده و در هر برهه، مقننین توجه خاصی را به این امر داشته‌اند. اولین مصوبه مربوط به امر نظارت بر مراجع قضایی با عنوان «نظامنامه هیأت نظارت و تفتیش قضایی» پس از انقلاب مشروطه و تدوین قوانین مملکتی و تشکیل وزارتخانه‌ها و ادارات با وظایف و اختیارات مشخص، در تاریخ ۱۳۰۸/۴/۱۰ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در این نظامنامه، واحد یا دستگاه مستقلی با عنوان سازمان یا اداره کل بازرسی و... پیش‌بینی نگردیده است، بلکه نظارت بر مراجع قضایی به وزیر دادگستری محول شد که با تشکیل هیأتی با عنوان هیأت نظارت نسبت به اعمال این اختیار اقدام می‌نموده و در سال ۱۳۱۰ نیز، نظامنامه دیگری با عنوان «نظامنامه تفتیش قضایی و اداری» به تصویب رسید. به موجب نظامنامه مزبور، نظارت و بازرسی از مراجع قضایی، برعهده رییس دادرسی دیوان عالی کشور بود.

در سال ۱۳۱۲، نظامنامه دیگری به نام نظامنامه تفتیش کل مملکتی تصویب شد که در این نظامنامه، هیأت تفتیش کل مملکتی به ریاست یکی از وزرا و به انتخاب هیأت دولت تشکیل شد که این مصوبه تا سال ۱۳۱۵ به قوت خود باقی بود. بدین ترتیب از سال ۱۳۱۰ تا سال ۱۳۱۵ نظارت و بازرسی از مراجع قضایی برعهده دادرسی «دیوان عالی کشور» واگذار شده بود. مقنن در قانون اصلاح قسمتی

از اصول تشکیلات عدلیه و استخدام قضات مصوب ۱۳۱۵/۱۰/۶ وضعیت مذکور را دگرگون نموده و بازرسی از مراجع قضایی و سایر ادارات و وزارتخانه‌ها را به وزیر دادگستری محول کرده بود.

به موجب ماده ۶ این قانون، وزیر عدلیه دارای سه دفتر اختصاصی به شرح زیر بود:

۱. دفتر کل وزارتی مشتمل بر دارالانشاء، دفتر راکد، دفتر محرمانه

۲. دفتر بازرسی کل کشور

۳. دفتر کل بازرسی و تشکیلات وکلای عدلیه (احمدی گرجی، آرای، ۱۳۹۲: ۱۶۹)

بدین ترتیب امور بازرسی کل کشور، با ریاست وزیر دادگستری انجام می‌شد، تا آن‌که در تاریخ ۱۴ اسفند ۱۳۳۳، لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات در کمیسیون مشترک مجلسین به تصویب رسید که مواد ۷ الی ۱۳ آن، اختصاص به بازرسی کل کشور داشت. قانون مذکور و آیین‌نامه اجرایی آن، تا سال ۱۳۴۷ مورد عمل بود. اگرچه در سال ۱۳۳۷ به فرمان شاه مخلوع، بازرسی شاهنشاهی تأسیس شد، ولی این بازرسی چون مجوز قانونی نداشت در سال ۱۳۴۱ به دستور دولت وقت تعطیل و بازرسی کل کشور به وظایف قانونی خود ادامه داد.

در سال ۱۳۴۷، قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی مشتمل بر ۱۴ ماده و دو تبصره به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. به موجب این قانون، اداره کل بازرسی کشور به اداره کل بازرسی وزارت دادگستری که وظیفه آن منحصراً رسیدگی به امور قضایی و اداری دادگستری بود، تبدیل و سایر وظایف اداره کل بازرسی کشور به سازمان بازرسی شاهنشاهی محول شد.

در این سال به موجب قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی، امر بازرسی از مراجع قضایی و مراجع دیگر از هم تفکیک گردید. براساس ماده ۱ این قانون به منظور رسیدگی به شکایت مردم از کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و سازمان‌های انتفاعی و بازرگانی وابسته به دولت، شهربانی کل کشور و ژاندارمری کل کشور و شهرداری‌ها در صورت انتصابی بودن شهردار و مؤسسات عام‌المنفعه و کلیه سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن‌ها متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت می‌نماید، سازمانی به نام سازمان بازرسی شاهنشاهی تحت نظارت عالیّه تشکیل می‌شود. بنابر مفاد ماده ۹ قانون مذکور، پس از تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی، اداره کل بازرسی کشور با عنوان اداره کل بازرسی وزارت دادگستری برای رسیدگی به امور قضایی و اداری وزارت دادگستری، طبق قوانین مربوط به خود انجام وظیفه خواهد نمود و سایر وظایف اداره کل بازرسی کشور که به موجب قوانین مقرر گردیده به سازمان بازرسی شاهنشاهی محول می‌گردد. چنان‌که ملاحظه می‌شود پس از تشکیل این سازمان، اداره کل بازرسی کشور که یکی از ادارات وزارت دادگستری محسوب می‌شد، همچنان امر بازرسی از مراجع قضایی و واحدهای تابعه وزارت دادگستری را بر عهده داشت. با پیروزی انقلاب اسلامی، به موجب مصوبه مورخه ۱۳۵۷/۱۲/۷ شورای انقلاب، این تشکیلات (سازمان بازرسی شاهنشاهی) به «بازرسی کل کشور» تغییر نام یافته و طی ۴ مرحله در سال‌های ۱۳۶۰، ۱۳۷۵، ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳ براساس مصوبات مجلس شورای اسلامی، دچار برخی تغییرات ساختاری و افزایش حوزه اختیارات در بخش نظارت و مکلف کردن دستگاه‌های

ذی‌ربط به اجرای پیشنهادهای بازرسی، شده است (فتاحی اردکانی، ۱۳۹۱: ۵۱).

ب) جایگاه سازمان بازرسی کل کشور از نظر قانون اساسی جمهوری ایران

براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌طور مشخص و منجز، چنین تصریح و مقرر گردیده است: قوه قضاییه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی، اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱. رسیدگی و صدور حکم درمورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه، که قانون معین می‌کند.
۲. احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع
۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین

۴. کشف جرم و تعقیب و مجازات، تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام
 ۵. اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین
- براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی^۱ که ناظر بر بند سوم وظایف قوه قضاییه مبنی بر «نظارت بر حسن اجرای قوانین» می‌باشد. سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان مرجع عالی نظارتی کشور، وظیفه نظارت بر روند امور و نحوه‌ی عملکرد دستگاه‌های اداری کشور، از حیث نظارت بر حسن اجرای امور و اجرای صحیح قوانین را عهده‌دار می‌باشد.

ج) تعریف نظارت و بازرسی از منظر قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور

مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره‌ی مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول بازرسی، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور (تبصره ماده ۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور).

براساس بندهای الف و ب ماده ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، عملکرد دستگاه‌های اداری مشمول بازرسی، از حیث حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، شامل تناسب ساختار با مأموریت و وظایف دستگاه‌ها، انجام برنامه‌ها، طرح‌ها و درجه‌ی رشد، ارتقا و نیل به اهداف تعیین‌شده در سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب، شناسایی نقاط قوت و ضعف، فرصت‌ها و تهدیدات، مفاسد اداری و مالی و همچنین نحوه‌ی عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و به‌کارگیری فن‌آوری‌های نوین در جهت تسریع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن شهرت، انضباط، مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی، رعایت

۱- اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چنین مقرر داشته است: 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 رییس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.

حقوق مردم و اخلاق حرفه‌ای و شئون اسلامی، باید مورد توجه قرار گیرد.

د) شیوه‌های مختلف نظارت و بازرسی

برنامه‌ای:

فعالیت‌های نظارتی و بازرسی مستمر براساس برنامه‌های مدون و منظم سالانه با تعیین قلمرو موضوعی، محیطی و زمانی (بند د ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).
فوق‌العاده:

فعالیت‌های نظارت و بازرسی خارج از برنامه‌ریزی مستمر سالانه، که حسب دستور یا درخواست مقامات مذکور در بند ب ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، انجام می‌گیرد (بند و ماده ۱ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).
موردی:

بررسی شکایات و اطلاعات مقرون به دلیل دایر بر وقوع تخلف یا سوء جریان در محدوده صلاحیت سازمان. (بند ه ماده آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان)

ه) دستگاه‌های مشمول نظارت و بازرسی

کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها، دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه، 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 می‌باشد. (بند الف ماده ۲ قانون تشکیل سازمان)

و) وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور

براساس قانون سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی آن، وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور، به شرح زیر می‌باشد:

۱- نظارت و بازرسی مستمر و موردی از دستگاه‌های مشمول بازرسی موضوع بند الف ماده ۲ قانون تشکیل سازمان.

۲- انجام بازرسی‌های فوق‌العاده، حسب دستور مقام معظم رهبری و یا به دستور رئیس قوه قضاییه و یا درخواست رئیس‌جمهور و یا کمیسیون اصل ۹۰ 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 (بند ب قانون تشکیل سازمان).

۳- اعلام موارد تخلف، نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به مراجع و مقامات ذی‌صلاح (بند ج ماده ۲ قانون تشکیل سازمان).

۴- ارسال گزارش به مراجع قضایی درخصوص کشف وقوع جرایم دارای حیثیت عمومی چنانچه عمل ارتكابی دارای عناوینی از جمله تخلفات اداری، انضباطی و یا انتظامی باشد، مراتب مستقیماً به

مراجع ذی ربط اعلام خواهد شد (بند د ماده ۲ قانون تشکیل سازمان).

۵- در مورد جرایم منتهی به ورود خسارت به اموال دولتی و حقوق عمومی و تضییع آن‌ها، دادستان ضمن تعقیب کیفری متهم یا متهمان در دادگاه صالح، در صورت احراز ورود خسارت و ضرر و زیان، رأساً جبران آن را بدون پرداخت هزینه دادرسی از دادگاه درخواست می‌نماید. (تبصره ۱ بند د ماده ۲ قانون تشکیل سازمان).

۶- ارسال گزارش‌های بازرسی مربوط به آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخش‌نامه، دستورالعمل‌های صادره و شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی که حاکی از تشخیص تخلف در موارد فوق‌الذکر باشد، برای رسیدگی و صدور رأی به دیوان عدالت اداری (تبصره ۲ بند د ماده ۲ قانون تشکیل سازمان).

۷- ارسال گزارش‌های بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم‌تراز آنان جهت رسیدگی به هیأت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری (بند ه ماده ۲ قانون تشکیل سازمان).

توضیح این‌که: رسیدگی به تخلفات مقامات و کارکنان قوای قضاییه و مقننه و نیروهای مسلح، شورای نگهبان و دستگاه‌های زیر نظر مقام معظم رهبری از شمول این ماده مستثنا است.

۸- پیگیری انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش‌های ارسالی به مراجع ذی‌ربط تا حصول نتیجه نهایی (ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان).

شایان ذکر است سازمان بازرسی کل کشور، علاوه بر موارد فوق که مکلف به انجام آن می‌باشد، حسب مورد نیز می‌تواند نسبت به انجام موارد زیر اقدامات لازم را معمول نماید:

الف - بهره‌گیری از توان تشکلهای غیردولتی و مردم‌نهاد و اشخاص واجد شرایط در بخش‌های علمی، تخصصی، صنفی و مردمی به منظور انجام وظایف محوله (بند الف ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان). در این راستا، سازمان می‌تواند از ظرفیت تشکلهای غیردولتی و مردم‌نهاد و افراد واجد شرایط، در حدود اختیارات قانونی در زمینه‌های مختلف از جمله در امر پیشگیری از وقوع جرم، جلوگیری از تضییع اموال عمومی و منابع طبیعی، حفظ محیط‌زیست و ارتقای میزان سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، توسعه فرهنگ قانون‌مداری و کسب اطلاعات و اخبار ارزیابی‌ها و پیشنهادها بهره‌مند شود و از نیروهای متخصص و کارشناس تشکلهای مذکور در انجام برنامه‌های نظارت و بازرسی، انجام بررسی و مشاوره‌های تخصصی حسب مورد استفاده نماید (ماده ۶۵ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان).

ب- ایجاد هماهنگی‌های لازم، مستمر و منظم با مسئولان دستگاه‌های نظارتی کشور با حفظ استقلال، اختیارات قانونی و ذاتی هر دستگاه، به منظور ارتقای کیفی و کمی و افزایش اثربخشی اقدامات نظارتی و پرهیز از کارهای موازی و غیرضروری و تقویت مدیریت کشور و ارایه گزارش نتایج حاصله به رؤسای قوای سه‌گانه (بند ب ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان).

سازمان بازرسی کل کشور موظف است، ساختار مناسب دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی

کشور را طراحی و با تعیین پست‌های سازمانی لازم، نسبت به تنظیم و پیگیری امور شورا و تشکیل شوراهای متناظر استانی، کارگروه‌های تخصصی و واحدهای مرتبط مذکور در اساسنامه اقدام نماید (ماده ۶۲ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

پ- معرفی نماینده، به مجامع و شوراهای تصمیم‌گیر در معاملات دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی و دستگاه‌های مشمول بازرسی به‌عنوان ناظر بدون حق رأی در جهت انجام وظیفه نظارتی (بند ج ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان).

توضیح این‌که، در اجرای بند پ فوق، اقدامات سه‌گانه آتی، توسط سازمان انجام می‌گیرد:
- شناسایی مجامع و شوراهای تصمیم‌گیر در معاملات (بند الف ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

- بهره‌گیری از پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور دستگاه‌های مشمول بازرسی و مجامع و شوراهای به‌منظور ایجاد بانک اطلاعات مربوط به مزایده‌ها، مناقصه‌ها، قراردادها و معاملات دستگاه‌های مشمول بازرسی، تجزیه و تحلیل مناسب و تشخیص اولویت‌ها و اعزام نماینده یا نمایندگان مطلع به مجامع و شوراهای کمیسیون‌های مربوط (بند ب ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

- تدوین و ابلاغ نحوه‌ی اقدام ناظرین به‌منظور ایجاد رویه واحد، دستورالعمل اجرایی چگونگی ثبت و ضبط اطلاعات، تشخیص اولویت‌ها و نیز آگاه‌سازی کارکنان سازمان نسبت به اجرای صحیح قانون از طریق آموزش‌های لازم (بند ج ماده ۱۹ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

ت- ارایه گزارش‌های نظارتی هشداردهنده به‌هنگام به مقامات مسئول برای پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوء جریانات احتمالی (بند د ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان).

ث- اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی عمومی از طریق رسانه‌های عمومی به‌منظور ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، با رعایت مقررات مقرر در قانون آیین دادرسی کیفری (بند ه ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان)

ج- بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و برقراری ارتباط الکترونیکی با دستگاه‌های مشمول بازرسی، به‌منظور دریافت اطلاعات لازم از سامانه دستگاه‌های مشمول بازرسی و سپس تجزیه و تحلیل آن‌ها با رعایت اصول و قواعد علمی و النهایه ارسال گزارش‌های مربوط همراه با استنتاج و ارایه پیشنهادها مناسب، به مراجع ذی‌ربط. در این راستا، مسئولان ذی‌ربط دستگاه‌های مذکور مکلف‌اند زمینه ایجاد ارتباط الکترونیک و استفاده از فن‌آوری‌های نوین اطلاعاتی را برای سازمان فراهم آورند (ماده ۱۸ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

چ- ارسال شکایات و اعلامات راجع به سوء جریانات اداری و مالی یا تخلف از قانون و مقررات به ادارات نظارت، ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایات، حراست‌ها و حفاظت اطلاعات‌ها و بازرسان قانونی دستگاه‌های مشمول نظارت و بازرسی و خواستار اعلام نتیجه در ظرف مدت معین

(ماده ۶۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

ح - پیگیری اجرای پیشنهادهای مندرج در گزارش‌های بازرسی از طریق مکاتبه، دعوت از مسئولان ذی‌ربط، اعزام بازرس یا هیأت بازرسی و یا هر طریق قانونی دیگر تا حصول نتیجه نهایی (ماده ۵۴ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان).

۲ - دیوان عدالت اداری

الف - پیشینه تاریخی دیوان عدالت اداری

آنچه در اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، با عنوان دیوان عدالت اداری آمده است، بدین شکل سابقه تاریخی نداشته است. در واقع نخستین تأسیسی که در ایران به مرجع اداری شباهت دارد «قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران» مصوب ۲۱ رجب ۱۳۳۳ (ه.ق) می‌باشد که موسوم به «اداره محاکمات مالیه» بود. سپس در قانون راجع به دعاوی بین اشخاص و دولت مصوب ۱۲ آبان ماه ۱۳۰۹ مرجعی به نام محاکمات مالیه (دیوان دادرسی دارایی) تشکیل شد (شمس، ۱۳۸۰: ۱۳۳). در زمان رژیم سابق با الهام از حقوق فرانسه و به تقلید از شورای دولتی آن کشور قانون راجع به شورای دولتی در سال ۱۳۳۹ به تصویب رسید، ولی این قانون هرگز اجرا نشد. پس از انقلاب اسلامی، براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی، برای رسیدگی به دعاوی و شکایات اداری، یک مرجع عالی قضایی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس گردید (طباطبایی مومنی، ۱۳۵۶: ۴۲۳).

دیوان عدالت اداری به موجب قانون مصوب ۴ بهمن ۱۳۶۰، به طور رسمی تشکیل شده و آغاز به کار کرد که قانون مزبور تاکنون چهار بار اصلاح شده است که عبارت‌اند از:

۱) قانون الحاق پنج تبصره به مواد ۱۵، ۱۸، ۱۹ مصوب ۱۳۷۳/۳/۲۶

۲) قانون اصلاحی مصوب ۱۳۷۸/۲/۹

۳) قانون اصلاحی مصوب ۱۳۸۵/۳/۹ مجلس شورای اسلامی که با جایگزینی مواد ۱۳ و بند ۱۱ ماده ۱۹ این قانون توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۵/۹/۲۵ از سوی آن مجمع موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شده است.

۴) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۲۵

ب - جایگاه دیوان عدالت اداری از منظر قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

براساس تصریح اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، قوه قضاییه عهده‌دار وظایف پنج‌گانه زیر می‌باشد:

۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه، که قانون معین می‌کند.

۲. احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع
 ۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین
 ۴. کشف جرم و تعقیب و مجازات، تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام
 ۵. اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین
- از همین‌رو نیز، به‌موجب اصل ۱۷۳ قانون عالی مذکور، چنین مقرر گردیده است، «به‌منظور رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم، نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، دیوانی به نام دیوان عدالت اداری زیر نظر رئیس قوه قضاییه تأسیس می‌گردد. حدود اختیارات و نحوه‌ی عمل این دیوان را قانون تعیین می‌کند».
- بنابراین نظارت یا کنترل موردنظر، به معنی دخالت مصطلح نیست بلکه به معنی تطبیق عملیات هر سازمان اداری با مقررات و قوانین کشوری و همچنین مصوبات و آیین‌نامه‌های قوه مجریه با قوانین است. نظر به موضوع بحث که جایگاه دیوان عدالت اداری در قانون اساسی است، محور اصلی، پیرامون نظارتی است که دیوان عدالت اداری بر تصمیمات، اعمال و مصوبات قوه مجریه اعمال می‌نماید، از این‌رو، جنبه دیگر نظارت قضایی که در صدر اصل ۱۷۰^۱ قانون اساسی به آن تصریح شده است، مورد توجه نمی‌باشد. یکی از راه‌های اعمال نظارت قضایی بر تصمیمات، اعمال و آیین‌نامه‌های قوه مجریه، دیوان عدالت اداری می‌باشد.
- نظارت قضایی یادشده می‌تواند دارای اشکال مختلفی باشد:
- الف) نظارت از جهت عدم تجاوز مأمورین به خدمات اداری عمومی از حدود صلاحیت‌های ذاتی، محلی و شخصی
- ب) نظارت از جهت اطمینان از عدم سوءاستفاده مأمورین از قدرت
- ج) نظارت از جهت اطمینان از رعایت تشریفات اداری مانند صدور گواهی‌نامه تحصیلی یا پروانه رانندگی بدون لحاظ قواعد شکلی
- د) نظارت از جهت عدم مغایرت تصمیمات اداری با قانون
- ه) نظارت بر آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر و کارفرما از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها (انصاری، ۱۳۸۴: ۱۵۲)
- همان‌گونه که ملاحظه می‌شود کنترل بر تصمیمات و اعمال قوه مجریه و رسیدگی به شکایات در این خصوص برعهده دیوان عدالت اداری است و این امر، مهم‌ترین شأن و کارکرد دیوان می‌باشد. مضافاً این که جایگاه دیوان عدالت اداری، در تأمین عدالت اداری جایگاهی بی‌بدیل است، زیرا براساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دولت موظف می‌باشد تا همه امکانات خود را برای رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی و ایجاد نظام

۱- اصل ۱۷۰ قانون اساسی، چنین مقرر داشته است: 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 این‌گونه مقررات را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند.

اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضروری به کار گیرد (بندهای ۹ و ۱۰ اصل سوم قانون اساسی). مراد از لفظ دولت در اصل سوم قانون اساسی مجموعه حاکمیت سیاسی - حقوقی می‌باشد. بنابراین به کارگیری تمام امکانات برای رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری صحیح نیز از جمله وظایف کلی قوه قضاییه به عنوان بخشی از حاکمیت است که در گستره‌ی حقوق اداری از طریق دیوان عدالت اداری اعمال می‌شود.

احیای حقوق عامه و گسترش عدالت اداری و آزادی‌های مشروع که در قانون اساسی شناسایی شده و ممکن است در جریان تصمیمات و اعمال مقامات دولتی ضایع شود، از جمله وظایف کلی قوه قضاییه است که از طریق دیوان عدالت اداری بخش مهمی از آن تأمین و تضمین می‌شود.

ج - صلاحیت و اختیارات دیوان عدالت اداری و هیأت عمومی آن

دیوان عدالت اداری به عنوان یک تأسیس حقوقی جدید و یک دادگاه عالی اداری، براساس اصل ۱۷۳ قانون اساسی تشکیل گردیده است که به موجب ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۵، صلاحیت و حدود اختیارات مرجع قضایی مذکور، به شرح زیر می‌باشد:

الف - رسیدگی به شکایات و تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از:

- تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان تأمین اجتماعی و تشکیلات و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها
 - تصمیمات و اقدامات مأموران واحدهای مذکور در بند الف در امور راجع به وظایف آن‌ها
- ب- رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند: کمیسیون‌های مالیاتی، هیأت حل اختلاف کارگر کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌های منحصراً از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.
- پ- رسیدگی به شکایات قضات و مشمولان قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مستخدمان واحدها و مؤسسات مذکور در بند (۱) و مستخدمان مؤسساتی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها محتاج ذکر نام است اعم از لشکری و کشوری از حیث تضییع حقوق استخدامی.

شایان ذکر است که تعیین میزان خسارات وارده از ناحیه مؤسسات و اشخاص مذکور در بندهای (۱) و (۲) این ماده پس از صدور رأی در دیوان مبنی بر وقوع تخلف، با دادگاه عمومی است.

تصمیمات و آرای دادگاه‌ها و سایر مراجع قضایی دادگستری و نظامی و دادگاه‌های انتظامی قضات دادگستری و نیروهای مسلح، قابل شکایت در دیوان عدالت اداری نمی‌باشد. همچنین حدود وظایف و صلاحیت هیأت عمومی دیوان عدالت اداری به شرح زیر می‌باشد:

الف) رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات اشخاص حقیقی یا حقوقی از آیین‌نامه‌ها و سایر نظامات و مقررات دولت و شهرداری‌های و مؤسسات عمومی غیردولتی در مواردی که مقررات مذکور به علت مغایرت با شرع یا قانون و یا عدم صلاحیت مرجع مربوط یا تجاوز یا سوءاستفاده از اختیارات یا تخلف در اجرای قوانین و مقررات یا خودداری از انجام وظایفی که موجب تضییع

حقوق اشخاص می شود.

ب) صدور رأی وحدت رویه در موارد مشابه که آرای متعارض از شعب دیوان صادر شده باشد.
پ) صدور رأی ایجاد رویه که در موضوع واحد، آرای مشابه متعدد از شعب دیوان صادر شده باشد.
توضیح این که، رسیدگی به تصمیمات قضایی قوه قضاییه و صرفاً آیین نامه ها، بخش نامه 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.

د- ضمانت اجرای آرای صادره از سوی دیوان عدالت اداری

کلیه اشخاص و مراجع مذکور در ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری که در بخش سوم مورد اشاره قرار گرفت، مکلف اند آرای دیوان را پس از ابلاغ به فوریت اجرا نمایند. نکات مورد توجه در این رابطه، عبارت است از:

الف) شعب دیوان پس از ابلاغ رأی به محکوم علیه، یک نسخه از آن را به انضمام پرونده به واحد اجرای احکام دیوان ارسال می نمایند. محکوم علیه مکلف است ظرف مدت یک ماه نسبت به اجرای کامل آن یا جلب رضایت محکوم له اقدام و نتیجه را به طور کتبی به واحدهای اجرای احکام دیوان گزارش نماید (ماده ۱۰۸ قانون دیوان عدالت اداری).

ب) هرگاه پس از انتشار رأی هیأت عمومی دیوان در روزنامه رسمی کشور مسئولان ذی ربط از اجرای آن استنکاف نمایند، به تقاضای ذی نفع یا رییس دیوان و با حکم یکی از شعب دیوان، مستنکف به انفصال موقت از خدمات دولتی به مدت سه ماه تا یک سال و جبران خسارت وارده محکوم می شود (ماده ۱۰۹ همان).

پ) در صورت استنکاف شخص یا مرجع محکوم علیه از اجرای حکم قطعی، واحد اجرای احکام دیوان، مراتب را به رییس دیوان گزارش می کند. رییس دیوان بلافاصله پرونده را به شعبه صادر کننده رأی قطعی ارجاع می نماید شعبه مذکور موظف است خارج از نوبت به موضوع استنکاف رسیدگی و رأی مقتضی صادر و پرونده را جهت اقدامات بعدی به واحد اجرای احکام دیوان ارسال نماید (ماده ۱۱۰ همان).

در مواردی که اجرای حکم، مستلزم اتخاذ تصمیم توسط شورا، هیأت و یا کمیسیونی مرکب از دو یا چند نفر باشد و اعضای آن ها از تبعیت حکم صادر شده استنکاف نمایند، تمامی اعضای مؤثر در مخالفت با حکم دیوان، مستنکف شناخته می شوند. مرجع رسیدگی به استنکاف از رأی هیأت عمومی، شعب تجدیدنظر دیوان است.

شعبه رسیدگی کننده به استنکاف، ابتدا شخص یا اشخاص مستنکف را احضار و موضوع را به آن ها تفهیم می نماید. چنانچه مستنکف تقاضای استمهال نماید، حداکثر یک هفته جهت اجرای حکم و اعلام به دیوان، به وی مهلت داده می شود و در غیر این صورت و یا پس از انقضای مهلت، مشمول حکم مقرر در ماده ۱۱۲ قانون مذکور، قرار می گیرد. در صورتی که محکوم علیه، از اجرای

رأی، استنکاف نماید با رأی شعبه صادرکننده حکم، به انفصال موقت از خدمات دولتی تا پنج سال و جبران خسارات وارده محکوم شود. رأی صادرشده ظرف بیست روز پس از ابلاغ، قابل تجدیدنظر در شعبه تجدیدنظر دیوان می‌باشد و در صورتی که رأی مذکور در شعبه تجدیدنظر صادرشده باشد به شعبه هم‌عرض ارجاع می‌گردد (ماده ۱۱۲، قانون دیوان عدالت اداری).

۳- اشتراک و افتراق دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه؛ سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری

نظر به موضوع این بخش که صرفاً ناظر بر وجوه اشتراک و افتراق جایگاه دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور بوده و منصرف از تشریح استدلالی و استنادی جایگاه، وظایف و اختیارات قانونی هر دو مرجع فوق از حیث حقوقی و مقررات حاکم بر هر کدام می‌باشد، لذا صرفاً به بررسی اجمالی وجوه اشتراک و افتراق دو مرجع یادشده با مصاحبه با برخی صاحب‌نظران، خبرگان و مدیران دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه اکتفا می‌گردد:

جایگاه دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور به‌طور کاملاً مشخص، منجز و مجزا، به‌ترتیب اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی به‌عنوان قانون عالی نظام جمهوری اسلامی ایران، تصریح شده است. هر دو مرجع، زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل و رئیس هر کدام، از قضات با سابقه و مستقیماً توسط رئیس قوه قضاییه انتخاب و منصوب می‌شود. بخشی از نیروهای هر دو مرجع، اختصاص به دارندگان پایه‌های قضایی دارد. هر دو مرجع یاد شده، دارای قانون خاص خود هستند که قانون اولیه هر دو مصوب سال ۱۳۶۰ مجلس شورای اسلامی می‌باشد که البته بعدها مورد تغییرات، اضافات و الحاقاتی شده است. حوزه‌های رسیدگی و نظارتی هر دو مرجع، حسب مورد، ناظر بر دستگاه‌های دولتی، اجرایی و اداری می‌باشد. لیکن دایره شمول سازمان بازرسی کل کشور طبق ماده ۱ قانون تشکیل این سازمان مقداری گسترده‌تر است.

از لحاظ افتراق، مهم‌ترین آن همین است که شأن دیوان عدالت اداری، شأن و جایگاه رسیدگی قضایی به تظلم‌خواهی و اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی نسبت به تصمیمات و اقدامات وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته آن‌ها و نیز تصمیمات و اقدامات مأموران مربوط و همچنین تصمیمات و آرای قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بررسی و کمیسیون‌های مختلف مطرح در قانون دیوان عدالت اداری می‌باشد که مشخصاً از سوی قضات بلندپایه شعب بدوی و شعب تجدیدنظر انجام می‌پذیرد و حسب مورد هیأت عمومی مرجع مذکور انجام می‌گیرد درخصوص آرای قطعی یا قطعیت یافته که مورد اعتراض قرار گرفته نیز با چارچوب و سازوکاری که قانون پیش‌بینی کرده است، می‌توان ورود کرد. لذا همان‌طور که می‌بینیم، شأن و جایگاه دیوان، قضایی است، رأی قضایی اعم از حکم و قرار صادر و ابلاغ می‌کند و دستگاه مورد شکایت هم مکلف به اجرای رأی است. مضافاً این که مجموعه‌ای به نام اجرای احکام، عهده‌دار اجرای آرای قطعیت یافته صادره از سوی شعب و هیأت عمومی دیوان عدالت اداری

می‌باشد چنانچه مدیر یا هر مقام مسئولی، از اجرای مفاد رأی قطعی، استنکاف نماید، برابر قانون و با توجه به فرآیند و سازوکاری که در قانون پیش‌بینی شده است، به‌عنوان مستنکف، قابلیت تعقیب کیفری و اعمال مجازات جزایی را دارد. درحالی‌که، شأن و جایگاه سازمان بازرسی کل کشور شأن و جایگاه، نظارتی است که این عمده‌ترین تفاوت یا وجه افتراق سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری می‌باشد.

سازمان بازرسی کل کشور برای نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین زیر نظر رییس قوه قضاییه تشکیل می‌شود و دیوان عدالت برای رسیدگی به شکایات و تظلم‌خواهی به شرح فوق تشکیل می‌شود. سازمان بازرسی کل کشور، وظایف خود را از طریق نظارت و بازرسی‌های سه‌گانه مشتمل بر برنامه‌ای، موردی و فوق‌العاده اعمال می‌کند و درنهایت اگر گزارش سازمان بازرسی، متضمن وقوع سوء جریان، تخلف و یا جرمی باشد، دیگر سازمان حق رسیدگی و صدور رأی اعم از اداری یا قضایی را ندارد، زیرا وظیفه‌اش فقط نظارت و بازرسی بوده و در این قبیل موارد، مکلف است گزارش اختصاصی خود را همراه با اسناد و مدارک، استدلال‌ات و استناداتی که دارد به مراجع ذی‌صلاح قانونی ارسال کند. اگر مورد، تخلف اداری باشد، مراتب باید به مرجع ذی‌صلاح برای رسیدگی به هیأت رسیدگی به تخلفات اداری و اگر عمل موردنظر واجد وصف جزایی باشد، به مرجع قضایی ذی‌صلاح منعکس شود.

بنابراین، سازمان بازرسی کل کشور در مقام رسیدگی و اصدار رأی نیست، بلکه در مقام نظارت و بازرسی و در صورت لزوم تهیه و ارسال گزارش به مراجع ذی‌صلاح قانونی است و آن مرجع قضایی یا اداری نیز رسیدگی‌های خود را انجام داده و نتیجه را به سازمان اعلام می‌کند. البته نماینده سازمان می‌تواند به اعتبار جایگاه و به‌عنوان گزارش‌دهنده، موضوع را پیگیری و وفق مقررات قانونی، نسبت به ارایه لوایح، مستندات و یا اعتراضات خود اقدام نماید. همچنین سازمان به اعتبار حدود وظایف و اختیاراتی که دارد می‌تواند به‌منظور پیگیری از بحران‌های اجتماعی، سوء جریانات مهم، وقوع جرایم و نقض قوانین، به مقامات و مسئولین مربوط گزارش‌های هشداردهنده بدهد. سازمان بازرسی کل کشور به فراخور نتایج حاصل از بازرسی‌ها می‌تواند پیشنهادها را لازم را ارایه کند. زیرا وظیفه سازمان نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری کشور است لذا بدیهی است که در این راستا، متوجه اشکال، ایراد، اشتباه و نواقص موجود در روند امور و نحوه عملکرد دستگاه‌های بازرسی شونده و کارکنان مربوطه شده و به تبع این امر، پیشنهادها را لازم را احصا و ارایه نموده و تا رفع آن نواقص و ایرادات نیز، اجرای پیشنهادها را پیگیری می‌کند. مرجع مورد بازرسی نیز، مکلف است پیشنهادها را سازمان را اجرا نماید و اگر انجام نداد و دلیل موجهی نیز نداشت، سازمان می‌تواند تقاضای تعقیب کیفری آن مقام مسئول را به لحاظ استنکاف از اجرای پیشنهادها، از مراجع قضایی ذی‌صلاح درخواست کند.

نکته دیگر آن است که سازمان بازرسی کل کشور، تنها به رسیدگی مراجعات حضوری اکتفا

نمی‌کند، بلکه بر مبنای شرح وظایف و اختیارات قانونی که دارد، رأساً می‌تواند در قالب نظارت و بازرسی‌های موردی، برنامه‌ای و فوق‌العاده، وارد شود اما دیوان عدالت اداری، رأساً و بدون شکایت اشخاص نمی‌تواند به موضوعات وارد شود؛ چراکه تشکیل پرونده در دیوان و رسیدگی به آن، سازوکار خاص خود را دارد.

سازمان بازرسی می‌تواند به فرآیند، امور و نحوه‌ی عملکرد دستگاه‌های مشمول بازرسی به استثنای امور ماهیتاً قضایی ورود پیدا کرده و مورد نظارت و بازرسی قرار دهد. در واقع اصل بر این است که این مرجع عالی نظارتی کشور، باید بینا، بیدار، هوشیار و به‌روز باشد، حتی اگر خارج از اوقات اداری یا در ایام تعطیل باشد. این امر، مسئولیتی بسیار مهم و حساس است که قانون‌گذار در اختیار سازمان بازرسی کل کشور گذاشته و در این راستا، سازمان می‌تواند از پتانسیل سازمان‌های مردم‌نهاد نیز استفاده کند. همچنین مسئولین سازمان حسابرسی دولتی، حفاظت اطلاعات‌ها، حراست‌ها و دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند هرگونه اطلاع از سوء جریانات در عملکرد مالی و اداری دستگاه‌های مربوط را که رسیدگی به آن در چارچوب اختیارات سازمان بازرسی کل کشور است، به این دستگاه منعکس کنند. بر همین اساس، دستگاه‌های مشمول بازرسی و نیز حدود وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور بسیار گسترده می‌باشد. همچنین سازمان در تمام استان‌های کشور، یک اداره کل بازرسی دارد که به نمایندگی از سوی مرکز، استان را تحت پوشش نظارت و بازرسی قرار می‌دهد، لیکن وضعیت دیوان عدالت اداری چنین نیست.

در راستای وجوه افتراق، چنانچه نظر سازمان بازرسی بر این باشد که یک آیین‌نامه، تصویب‌نامه و بخشنامه و یا دستورالعملی برخلاف قانون است، می‌تواند ابطال آن را از دیوان عدالت اداری تقاضا نماید ولی نمی‌تواند رأساً آن را ابطال کند زیرا ورود و رسیدگی به این امر، در صلاحیت قانونی دیوان عدالت اداری می‌باشد. شهروندانی که تحت حاکمیت نظام جمهوری اسلامی ایران قرار دارند، اگر هرگونه شکایتی از دستگاه‌های دولتی کشور که به‌نوعی می‌توان از آنان به‌عنوان سازمان‌های قدرت یادکرد، داشته باشند، می‌توانند در قالب عریضه، شکایت، اعلامیه به سازمان بازرسی کل کشور ارایه دهند تا مورد رسیدگی قرار گیرد. حتی اگر هویت اعلام‌کننده معلوم نباشد که البته در این صورت، شکایت باید به‌طور مدلل حاوی مسایل مهمی باشد و سازمان رسیدگی به آن را لازم تشخیص دهد اما برای دیوان عدالت اداری این‌طور نیست. مسلم است که تعیین و تبیین حدود وظایف و اختیارات دستگاه‌های اداری از یک‌سو و حدود وظایف دیوان عدالت اداری و سازمان بازرسی کل کشور از سوی دیگر، تأکیدی بر حاکمیت قانون می‌باشد تا دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های قدرت هیچ‌گونه سوءاستفاده‌ای از قدرت نکرده و صرفاً در چارچوب وظایف قانونی خود انجام وظیفه نمایند. (غفاری مقدم، بهزاد، مصاحبه: مرداد ۱۳۹۵).

سازمان بازرسی کل کشور از لحاظ ساختاری، در بالاترین رده‌ها قرار می‌گیرد و می‌تواند بر کل دستگاه‌های اداری کشور، نظارت و بازرسی نماید. نظارت این سازمان، نه‌تنها پیشینی است بلکه

پسینی است. نه تنها می‌تواند به محاکم قضایی، پرونده ارسال کند بلکه می‌تواند هشدار دهد. نه تنها عملکرد دستگاه‌ها را بررسی می‌کند بلکه قانون را نیز بررسی می‌کند و می‌تواند پیشنهاد اصلاح قانون را ارائه کند. سازمان بازرسی کل کشور، به لحاظ اختیارات وسیع قانونی، حتی می‌تواند ریل‌گذاری کند. منتظر نیست که شکایتی واصل شود لذا خود رأساً اقدام می‌کند. سازمان قبل از آن که کسی شکایت کند می‌تواند به صورت پیشینی وارد شده و گزارش هشداردهنده بدهد، برای دستگاه‌ها گزارش ارسال کند تا در حوزه‌ی قوانین دست به اصلاح بزنند. اما شروع به کار آمبودزمان‌ها در دنیا و دیوان عدالت اداری در ایران با شکایت است. دیوان می‌تواند رأی قضایی دهد ولی سازمان بازرسی کل کشور نمی‌تواند. سازمان بازرسی صلاحیت قضایی ندارد و فقط می‌تواند به محاکم و حتی خود دیوان پیشنهاد دهد که رأی صادر کند. اما در این موضوع تفاوت بین سازمان و دیوان این است که سازمان بازرسی فقط می‌تواند گزارش تهیه نموده و اخذ توضیح کند و همچنین مدارک جمع‌آوری نماید، ولی محصول نهایی سازمان گزارش است و تنها می‌تواند آن فرد را با توجه به قوانین به دادگاه صالحه یا هیأت رسیدگی به تخلفات معرفی کند. اما دیوان می‌تواند رأی صادر کند. البته آن هم نقایصی دارد که همه‌جا و به همه موضوعات نمی‌تواند وارد شود. اما سازمان بازرسی می‌تواند همه‌جا و در همه موضوعات ورود کند (قلجی، حسین، مصاحبه: مرداد ۱۳۹۵).

در اصل ۱۵۶ قانون اساسی آمده است که قوه قضاییه، قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت است. این اصل پنج مسئولیت بزرگ را برعهده‌ی قوه قضاییه قرار داده است، ۲ وظیفه آن به بحث ما مربوط می‌شود که مربوط به سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری است. بدین توضیح که در بند ۳ همین اصل، یکی از وظایف قوه قضاییه را نظارت بر حسن اجرای قوانین دانسته است. دستگاه‌های ناظر بر حسن اجرای قوانین در اصول دیگر تعیین شده است. از جمله آن‌ها دیوان عدالت اداری و بازرسی کل کشور می‌باشد. بنابراین در ۲ اصل قانون اساسی، اختیارات و وظایف دیوان عدالت و سازمان بازرسی کل کشور برشمرده شده است؛ یعنی اصول ۱۷۳ و ۱۷۴. اگر اصل ۱۷۳ قانون اساسی که مربوط به دیوان عدالت است را با اصل ۱۷۴ قانون اساسی که مربوط به سازمان بازرسی کل کشور است مقایسه کنیم، به مشابهاًت این دو سازمان پی می‌بریم. باید گفت هر دو به شکلی وظیفه نظارت قضایی را از طرف قوه قضاییه نسبت به دستگاه‌های تحت شمول برعهده دارند. هر دو دستگاه وابسته به قوه قضاییه هستند. در رأس هر دو دستگاه، کسانی حضور دارند که عمدتاً قاضی می‌باشند. عمده نیروهای تصمیم‌گیرنده و مؤثر این دو دستگاه قضات هستند. این‌ها اشتراکاتی است که این دو سازمان نسبت به نظارت قضایی در حسن اجرای قوانین دستگاه‌ها به عهده دارند.

از جمله تفاوت‌های آن‌ها، دستگاه‌های تحت شمولشان است. به عبارتی هرچند هر دو دستگاه نظارت قضایی دارند ولی دستگاه‌های تحت شمولشان متفاوت است. هر دو دستگاه ناظر قضایی هستند ولی نظارت سازمان بازرسی کل کشور، نظارت «حکمی» و تعیین و تکلیف قضایی نیست.

بلکه در واقع با دید قضایی اجرای صحیح قانون را بررسی کرده و احراز می‌کند و تعیین و تکلیف قضایی نمی‌کند. قانون‌گذار به سازمان بازرسی کل کشور اجازه قضاوت نداده و صرفاً این سازمان، تخلف را کشف و گزارش آن را به مراجع قضایی ارسال می‌کند تا تصمیم‌گیری شود. در حالی که دیوان عدالت اداری نظارت قضایی را بعد از احراز، قضاوت کرده، حکم داده و احقاق حق می‌کند. در صورتی که اقدامات و تصمیمات موضوع شکایت موجب تضییع حق اشخاص شده باشد، شعبه رسیدگی کننده حکم به نقض رأی یا لغو اثر از تصمیمات و اقدامات آن می‌دهد. لیکن در قانون قید نشده است که سازمان بازرسی می‌تواند حکم به نقض رأی یا لغو اثر از تصمیمات و اقدامات بدهد. بنابراین قانون‌گذار یک نوع صلاحیت نظارت قضایی از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آنان را به دیوان عدالت اداری داده است و این مهم را، صراحتاً در بند ۲ ماده ۱۰ قانون و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری تصریح می‌کند و این حسن اجرای قوانین است.

وجوه افتراق سازمان بازرسی و دیوان عدالت هم در حوزه صلاحیت ذاتی و هم در حوزه صلاحیت نسبت به دستگاه‌های تحت نظارت است. در حوزه صلاحیت ذاتی، سازمان بازرسی کل کشور یک صلاحیت اضافی نیز داراست که آن حسن جریان امور است. مثلاً طرحی به عنوان «قاصدک» درباره پرستاران محترم کشور در حال اجرا است که براساس آن، هر پرستاری که در روز وقت بیشتری صرف کار کند، حقوق بیشتری دریافت خواهد کرد که این موضوع با اعتراض سایر پرستاران مواجه شده است مبنی بر این که سابقه کار در آن اثری ندارد و پرستاران با سابقه چون به نسبت پرستاران تازه‌کار و جوان قادر به صرف زمان بیشتری برای کار نیستند، از حقوقشان کاسته می‌شود. دیوان عدالت عنوان کرد که طرح قاصدک که در چارچوب قانون وضع و اجرایی شده است، خلاف قانون نیست. اما چنانچه اشکالاتی متوجه این طرح است، به سازمان بازرسی کل کشور اطلاع داده شود تا مورد بررسی قرار گیرد و این اضافه صلاحیتی است که سازمان بازرسی کل کشور بر عهده دارد و بیشتر اوقات دیوان عدالت اداری افراد را به سازمان بازرسی کل کشور ارجاع می‌دهد یا گزارشی به دست دیوان عدالت می‌رسد که انتصابات در فلان وزارتخانه با سوء جریان صورت می‌گیرد که دیوان عدالت نمی‌تواند راجع به انتصابات حکم قضایی دهد. چون ممکن است دستگاه اجرایی انتصابات را حق خود بداند. اما سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند بررسی کرده و پس از آن که سوء جریان آن را کشف کرد، گزارش آن را برای مراجع ذی‌ربط ارسال کند.

بنابراین صلاحیت اضافی که سازمان بازرسی کل کشور بر عهده دارد و با دیوان عدالت تفاوت می‌کند این است که علاوه بر اجرای صحیح قوانین، حسن جریان امور را نیز بر عهده دارد. تفاوت دیگری که وجود دارد این است که دیوان عدالت با حکم قضایی دعوا را فیصله داده و ماجرا خاتمه پیدا می‌کند، ولی قانون‌گذار چنین حقی را برای سازمان بازرسی کل کشور در نظر نگرفته است. از حیث دستگاه‌های تحت شمول نظارت، قلمرو صلاحیتی سازمان بازرسی کل کشور از دیوان عدالت اداری، وسیع‌تر است. در دیوان عدالت اداری، نظارت ما نسبت به دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، نهادهای

انقلاب اسلامی و از نهادهای عمومی غیردولتی فقط شهرداری و تأمین اجتماعی، است بنابراین درباره‌ی سایر دستگاه‌ها و نهادها دیوان عدالت قادر به ورود نیست. ولی در حوزه‌ی نظارت بر دستگاه‌های دولتی، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری شرایط مشابهی دارند اما درمورد دستگاه‌های غیردولتی، دیوان عدالت فقط بر شهرداری‌ها و تأمین اجتماعی نظارت دارد. در صورتی که سازمان بازرسی کل کشور بر بسیاری از نهادها و سازمان‌های تقنینی و حتی قضایی نظارت می‌کند. بنابراین حوزه صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور به لحاظ محیط نظارتی گسترده‌تر است.

یکی دیگر از تفاوت‌ها این است که نظارت دیوان عدالت اداری به صورت رسیدگی به دعوای ترافیعی است. یعنی فرد به دیوان آمده و شکایت خود را مطرح می‌کند و به دیوان توضیح می‌دهد و در نهایت دیوان حکم صادر می‌کند. بنابراین اعضای دیوان در محیط نظارت حضور ندارند. این درحالی است که سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به صورت به اصطلاح ایستاده نظارت کند و همان‌طور که گفته شد نظارت دیوان عدالت اداری، نظارت نشسته است. یعنی دیوان نشسته و افراد شکایت می‌کنند، بعد دیوان به این شکایات رسیدگی می‌کند که به آن نظارت نشسته اطلاق می‌شود و به نظارت سازمان بازرسی کل کشور که خود به دستگاه ورود می‌کند، نظارت ایستاده می‌گویند (واحدی، ذبیح‌الله، مصاحبه: مرداد ۱۳۹۵).

درخصوص وجه افتراق و اشتراک سازمان بازرسی کل کشور با دیوان عدالت اداری با نگرش به جایگاه و وظایف نظارتی بر اجرای صحیح قوانین باید اذعان داشت که همان‌طور که انگیزه حرکت و اقدام در دیوان عدالت اداری، رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم است در سازمان بازرسی کل کشور نیز پویایی و عملکرد بر مبنای نظارت بر چگونگی جریان در واحدهای موظف و اجرایی است. تفاوت عمده در وظایف این دو ارگان این است که دیوان عدالت اداری پس از بررسی و کشف سوء جریان و جرایم، در جایگاهی قرار دارد که حکم صادر می‌کند ولی سازمان بازرسی کل کشور در این مرحله پرونده را به مراجع ذیصلاح قضایی ارجاع می‌دهد تا آن‌ها نسبت به صدور حکم اقدام کنند، ضمن این که پیگیری تا مرحله نهایی نیز شامل این فرایند می‌گردد. از آنجایی که جایگاه‌های یادشده جزء بازوهای سلامت اداری، عملکردهای ساختاری و تثبیت و مقوم قدرت نرم نظام جمهوری اسلامی هستند؛ در اموری مانند عدالت‌محوری و برقراری عدالت اجتماعی، هنجارپروری مثبت و هنجارسازی و حفظ ارزش‌ها ایفای نقش مشترکی دارند. هر دو سازمان به عنوان نهادی در قوه قضاییه، پاسداری از حقوق مردم و در مواردی منافع دولت و پیشگیری از انحرافات در درون ساختار اداری کشور را برعهده دارند تا بدین ترتیب، ضمن «مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی و پیشگیری از آن» در ساختار اداری کشور، «ایجاد نظام اداری صحیح» و «تأمین حقوق همه‌جانبه افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها» در این زمینه که در فرازهای قانونی نیز پیش‌بینی شده است، امنیت لازم را ایجاد بنمایند.

از این رو، استقرار و تداوم فعالیت این سازمان‌ها بر پایه‌ی تحقق عدل اسلامی و پرهیز از هر نوع

رابطه و مناسبات ناسالم به جای ضوابط قانونی استوار گردیده است. هر دو سازمان وجه اصلاح‌گرایی دارند و این فرایند در بازرسی کل کشور از طریق نظارت و ارزیابی و در دیوان عدالت اداری از طریق رسیدگی به شکایات و صدور حکم محقق می‌گردد. هر دو سازمان در حقیقت بازآوری و بازسازی ارزش‌ها و تبدیل نقاط منفی و ضعف‌ها به حیطه‌های مثبت و مؤلفه‌های قوت را بر عهده دارند. با وجود این که فرایند کار در این سازمان‌ها متفاوت است لیکن با اندکی دقت مشخص می‌گردد که «پیشگیری» به عنوان یکی از بازخوردها و برآیندهای اصلی در عملکرد آن‌ها متجلی است. در نهایت با توجه به شاخص‌ها و مؤلفه‌های برشمرده شده فوق و رابطه آن‌ها با عناصر سیاست، حکومت و آثاری که کارکردهای صحیح این سازمان‌ها در فرآیند اجرایی برجا می‌گذارد؛ چنین نتیجه‌گیری می‌شود که هر دوی آن‌ها در تحکیم مبانی امنیت نظام حکومتی مؤثر هستند (کنگاور، علی، مصاحبه: مرداد ۱۳۹۵).

هر دو جزو سازمان‌های تابعه قوه قضاییه می‌باشند. هر دو جزو دستگاه‌های نظارتی کشوری می‌باشند. ماهیت هر دو سازمان، نظارتی و مبارزه با فساد و احقاق حق مردم است. دارای اصلی از اصول قانون اساسی هستند (اصل ۱۷۳ و ۱۷۴). هر دو مرجع رسیدگی به تخلفات و شکایات از دستگاه‌های دولتی و مرجع تظلم‌خواهی مردم از دستگاه‌های دولتی هستند و اما درخصوص وجوه افتراق، دیوان عدالت اداری دارای شأن قضایی بوده ولی سازمان بازرسی کل کشور شأن نظارتی دارد. دیوان عدالت اداری دارای شأن صدور احکام نسبت به تظلم‌خواهی‌های صورت گرفته ولی سازمان بازرسی کل کشور صرفاً شأن نظارت بر تظلم‌خواهی دارد و رأی صادر نمی‌کند. اکثر پرسنل دیوان عدالت اداری قاضی بوده و یا دارای تحصیلات حقوقی می‌باشند و در سازمان بازرسی کل کشور کمتر این چنین می‌باشد (محضری، مهدی، مصاحبه: مرداد ۱۳۹۵).

دیوان عدالت اداری به موجب اصل ۱۷۳ قانون اساسی به منظور رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، تأسیس شده است و وظیفه رسیدگی به شکایات علیه تصمیمات و اقدامات واحدهای دولتی اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و... رسیدگی به شکایات و اعتراضات مردم نسبت به آراء و تصمیمات قطعی کمیسیون‌ها، هیأت‌ها و شوراهایی که برطبق قوانین مختلف در وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، ادارات دولتی و شهرداری‌ها تشکیل شده و به مسائل خاصی رسیدگی می‌کنند؛ مانند هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها و... را برعهده دارد. درحالی که سازمان بازرسی کل کشور طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی و ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در قالب بازرسی و نظارت مستمر، فوق‌العاده و موردی اعمال می‌شود. بنابر آنچه بیان شده است ذات کار این دو نهاد «تصمیم‌گیری» درخصوص وضعیتی است که ازسوی یکی از طرفین دعوا یا اختلاف و یا هر دو، قلمداد شده و قانون به وی اجازه شکایت یا واکنش می‌دهد و لیکن حوزه‌ی نظارتی سازمان بازرسی کل کشور عملکرد و اقدامات

دستگاه‌های اجرایی کشور را در برمی‌گیرد درحالی‌که دیوان عدالت اداری بیشتر به شکایات و اعتراضات نسبت به تصمیمات و آرای صادره توسط هیأت‌ها و کمیسیون‌ها رسیدگی می‌کند. ازسوی دیگر تفاوت عمده دو نهاد مزبور در نحوه‌ی اعمال نظارت است، بدین نحو که سازمان بازرسی کل کشور فرضاً اگر با انجام بازرسی، صدور پروانه ساخت بنا را مخالف قوانین و مقررات تشخیص دهد، مراتب را با اجازه حاصله از ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به مرجع ذی‌صلاح در قالب پیشنهاد اعلام می‌نماید، درحالی‌که دیوان عدالت اداری در قالب رأی، اقدام به ابطال پروانه صادره می‌نماید. (ابراهیم پور، مصاحبه: شهریور ۱۳۹۵)

هر دو دستگاه زیرمجموعه قوه قضاییه می‌باشند. رؤسای هر دو نهاد دارای پایه قضایی هستند، تعداد نفرات قابل توجهی از نیروی انسانی هر دو دستگاه نظارتی را قضات قوه قضاییه تشکیل می‌دهند. سازمان بازرسی درخصوص آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها، دستورالعمل‌ها، تصویب‌نامه‌ها که برخلاف قانون اصداً یافته‌اند صرفاً باید آن را به دیوان عدالت اداری برای رسیدگی اعلام نماید و حق ابطال آن‌ها توسط سازمان بازرسی مبنای قانونی ندارد درحالی‌که دیوان عدالت اداری می‌تواند آن‌ها را باطل نماید. سازمان بازرسی حق صدور هیچ‌گونه رأیی ندارد و جرایم و تخلفات گزارش شده توسط آن از طریق محاکم قضایی صالح و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری رسیدگی می‌شود، حال آن‌که دیوان عدالت اداری رأساً مبادرت به صدور رأی می‌نماید و کلیه دستگاه‌های اجرایی محکوم‌علیه مکلف به اجرای احکام هستند. (شیخ عباسی، حیدر، مصاحبه: شهریور ۱۳۹۵)

نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری از طریق سازمان بازرسی کل کشور اعمال می‌شود. سازمان بازرسی به لحاظ ماهوی، کارکردی شبیه دیوان عدالت دارد، یعنی رسیدگی به شکایات و اطلاعات، اعلام نتایج رسیدگی، انجام تحقیقات، استماع دفاعیات فرد و اعلام تخلف یا جرم به مراجع ذی‌ربط، با این اختلاف که دیوان رأساً اقدام به صدور حکم می‌نماید لیکن سازمان بازرسی اختیاری در صدور حکم ندارد. دادرسی در دیوان عدالت به‌عنوان یک مرجع قضایی عالی اداری و دادرسی در سازمان بازرسی به‌عنوان یک مرجع عالی اختصاصی نظارتی صورت می‌گیرد و هر دو نهاد تضمین سلامت اداری را در دستگاه‌های دولتی و به معنای وسیع آن، در قوای سه‌گانه حاکم بر کشور باهدف حفظ حقوق عامه مردم دنبال می‌نمایند. اگر شکایت در دیوان عدالت مطرح شود طبق مواد ۳۰، ۵۴، ۵۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان و اگر در سازمان بازرسی مطرح شود، طبق مواد ۱۱ و ۱۲ و ۱۳، ۱۴، ۲۰، ۲۲، ۲۳، ۲۵، ۳۳، ۳۷ به طریق دادرسی عادی مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. (دادرسی عادی در مقابل دادرسی اختصاصی)، ممکن است در حین رسیدگی طرفین دعوت شوند که ملزم به حضور می‌باشند و درصورت استنکاف براساس ماده ۸ قانون تشکیل سازمان بازرسی اقدام خواهد شد و در دیوان مشمول ضمانت اجرای مقرر در تبصره ۱ و ۲ و ۳ ماده ۴۳ قانون دیوان خواهد بود. ویژگی‌های دادرسی در دیوان عدالت و سازمان بازرسی در رسیدگی به شکایات و اطلاعات اشخاص درخصوص سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین

و مقررات در دستگاه‌های اداری مشمول این دو نهاد که هر دو همدوش یکدیگر سلامت اداری را در دستگاه‌های اجرایی کشور تضمین می‌نمایند و از نظر کارکرد به لحاظ ماهوی جنبه اداری دارد با این تفاوت که یکی در مقام اعلام است و دیگری در مقام انشای حکم و از جهت صلاحیتی، یکی صلاحیت اداری دارد و دیگری صلاحیت قضایی دارد (طیب لی، مهدی، مصاحبه: شهریور ۱۳۹۵). مستند قانونی ایجاد و فعالیت نظارتی هر دو مرجع، قانون اساسی کشور است. هر دو مرجع مستقیماً زیر نظر رئیس قوه قضاییه فعالیت می‌نمایند. تکلیف دستگاه‌های اداری در همکاری و ارایه اسناد و مدارک مورد درخواست مراجع صدرالاشاره دارای ضمانت اجرایی است (ماده ۸ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۴۴ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری) لزوم اجرای پیشنهادهای اصلاح ساختار ارایه شده در گزارش‌های سازمان بازرسی و همچنین آرای قطعی شعب دیوان عدالت اداری دارای ضمانت اجرایی است (ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۱۰۷ الی ۱۱۲ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری). درخصوص وجوه افتراق باید گفت دیوان عدالت اداری مرجع مستقیم تظلم‌خواهی و احقاق حق (از تعدیات اداری) است درحالی‌که سازمان بازرسی کل کشور چنین نقشی نداشته و در مفهومی کلان‌تر و بدون دخالت و اقدام مستقیم در احقاق حق شخص، به بررسی و ریشه‌یابی علل و عوامل منجر به سوء جریان و مفسده می‌پردازد. سازمان بازرسی کل کشور در مقوله نظارت از جایگاه و منظر رفیع‌تری برخوردار است چراکه دیوان عدالت اداری صرفاً مسئول رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأموران یا واحدهای دولتی و یا ابطال آیین‌نامه‌های خلاف قانون، شرع و... است، درحالی‌که سازمان بازرسی کل کشور منبعث از حق نظارت قوه قضاییه، مسئول نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در تمامی دستگاه‌های اداری بوده و می‌تواند رأساً و بدون نیاز به طرح شکایت از سوی شاکی و با تشخیص خود نسبت به ورود به انواع موضوعات در حیطه دستگاه‌های اداری کشور اقدام نماید. به استناد ماده ۱۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور سایر مراجع نظارتی، حفاظت اطلاعات‌ها، حراست‌ها و بازرسی وزارتخانه‌ها و... مکلف‌اند، سوء جریاناتی را که در عملکرد دستگاه مربوطه کشف می‌نمایند به سازمان بازرسی کل کشور گزارش نمایند درحالی‌که چنین تکلیفی در قبال دیوان عدالت اداری برای ایشان تعریف نشده است.

درخصوص وجوه اشتراک باید گفت هر دو صلاحیت دریافت شکایت‌های مردمی از دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور را دارا هستند. صرف‌نظر از صلاحیت دیوان عدالت اداری در ابطال آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مغایر شرع و قانون، هر دو صلاحیت ورود و بررسی ماهیت و مفاد آیین‌نامه و بخشنامه‌های ابلاغی مختلف را دارا هستند. وجوه افتراق آن، سازمان بازرسی کل کشور دارای اختیار نظارت و بازرسی کلیه وزارتخانه‌ها، ادارات، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه می‌باشد، درحالی‌که دیوان عدالت اداری حق دخالت و نظارت بر نحوه عملکرد کلی دستگاه‌های اداری را ندارد و صرفاً در صورت دریافت شکایت از شاکی ذی‌نفع و دارای اهلیت در تصمیمات و

اقدامات واحدهای دولتی نسبت به اشخاص و آیین‌نامه‌های صادره اقدام می‌نماید. دیوان عدالت اداری صرفاً به شکایاتی رسیدگی می‌کند که شاکی آن دارای اهلیت و ذی‌نفع باشد در صورتی که سازمان بازرسی کل کشور اعلانات و اطلاعیه‌های واصله حائز اهمیت را بدون توجه به این موضوع مورد بررسی قرار خواهد داد. سازمان بازرسی کل کشور با امعان‌نظر به اختیار قانونی خود در اعمال نظارت حین اقدام دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور، صلاحیت ارایه گزارش‌های هشدار و بازدارنده در موضوعات مختلف را داراست در حالی که چنین عملکردی برای دیوان عدالت اداری تعریف نگردیده است. رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات واصله به دیوان عدالت اداری در داخل شعب دیوان خواهد بود و دیوان رأساً نسبت به صدور رأی در موضوع مورد بررسی اقدام می‌نماید، لیکن به‌رغم گستردگی دامنه‌ی نظارت سازمان بازرسی کل کشور، رسیدگی به گزارش‌های اختصاصی سازمان در مراجع قضایی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری خواهد بود. دیوان عدالت اداری صلاحیت صدور رأی مقتضی در ابطال تصمیمات دولتی، بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها و آرای مراجعی از قبیل کمیسیون‌های ماده صد، مالیاتی ماده ۵ و... را در صورت احراز مغایرت قانونی و شرعی داراست لیکن سازمان بازرسی کل کشور چنین صلاحیتی نداشته و در صورت برخورد با چنین مواردی باید با تهیه گزارش نسبت به ارجاع آن‌ها به دیوان عدالت اداری و در موارد مربوطه به رییس قوه قضاییه اقدام نماید. دیوان عدالت اداری صلاحیت صدور آرای وحدت رویه در خصوص رویه‌های متعدد اداری در موضوعات واحد را داراست که چنین صلاحیتی برای سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی نشده است. (مهرورز، محمودرضا، مصاحبه: شهریور ۱۳۹۵).

نتیجه

بعد از شکل‌گیری زندگی جمعی در قالب‌های سیاسی و تشکیل حکومت‌ها، نظارت از مهم‌ترین و حساس‌ترین موضوع‌ها و مسایل مورد بحثی است که به امری محسوس و اجتناب‌ناپذیر تبدیل و بیش‌ازپیش در فهرست نیازهای جوامع بشری قرار گرفت (جمشیدیان، جامعی، ۱۳۹۵: ۷). در کشورهای پیشرفته و متمدن امروزی یکی از اصول مهمی که به‌عنوان عامل تضمین آزادی‌ها و حقوق فردی افراد شناخته شده، اصل حاکمیت قانون است بدین معنی که دولت نیز مانند افراد باید در کلیه اقدامات و تصمیمات خود، قوانین و مقررات را رعایت نماید. یکی از دغدغه‌های حاکمان، چگونگی جلوگیری از خودسری و تعدی قوه مجریه به حکومت شوندگان بوده است براساس این اصل، در قوانین و نظامات کشورها، مراجعی پیش‌بینی و در دسترس افراد قرار داده شده تا در صورت تخلف و تجاوز مقامات و دستگاه‌های دولتی از حدود و اختیارات قانونی، شهروندان بتوانند به مراجع مذکور مراجعه و یا این که دستگاه‌های نظارتی به‌صورت مستقیم و با نظارت خود، خاطیان را بر رعایت قوانین و مقررات و رفع تجاوز از حقوق خود مجبور و یا اعمال مجازات نمایند. بنابراین نظارت یک فرایند عقلانی برای جلوگیری از طغیان، عصیان و تخلف است که به‌موجب آن میزان انحراف و خطا در عملکرد فرد، سازمان و دستگاه‌های اداری کاهش یافته و صحت مسیر حرکت با

ضرب اطمینان بالا پیگیری می‌شود. (الوانی، ۱۳۷۹)

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، احیای حقوق عامه و پشتیبانی از حقوق شهروندان به عهده‌ی قوه قضاییه که بخشی از حاکمیت می‌باشد، قرار گرفته که براساس اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌طور مشخص و منجز، به آن تصریح گردیده است. با نگاه به جایگاه دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه به ترتیب به استناد اصول ۱۷۳ و ۱۷۴ قانون اساسی شرح وظایف کلی آنان عبارت است از رسیدگی به شکایات، تظلمات و اعتراضات مردم نسبت به مأمورین یا واحدها یا آیین‌نامه‌های دولتی و احقاق حقوق آن‌ها، که دیوانی به نام دیوان عدالت اداری تأسیس گردیده است. براساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری نیز، سازمانی به نام بازرسی کل کشور تشکیل می‌گردد که هر دو دستگاه زیر نظر رییس قوه قضاییه بوده و حدود وظایف و اختیارات آنان را قانون تعیین می‌نماید. هر دو دارای اصلی مجزا و منجز از اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران می‌باشند. رؤسای هر دو دستگاه از قضات با سابقه و مستقیماً توسط رییس قوه قضاییه انتخاب و منصوب می‌گردند. حوزه‌های رسیدگی و نظارتی هر دو مرجع، حسب مورد، ناظر بر دستگاه‌های اجرایی می‌باشند و به شکلی وظیفه نظارت قضایی را از طرف قوه قضاییه نسبت به دستگاه‌های تحت شمول بر عهده دارند.

از طرفی افتراق این دو دستگاه، در حوزه‌ی صلاحیت ذاتی و هم در حوزه‌ی صلاحیت نسبت به دستگاه‌های تحت نظارت آنان می‌باشد. شأن سازمان بازرسی کل کشور شأن نظارتی و شأن دیوان عدالت اداری شأن قضایی است، بدین‌صورت که شأن و جایگاه رسیدگی قضایی به تظلم‌خواهی و اعتراضات اشخاص اعم از حقیقی و حقوقی نسبت به تصمیمات و اقدامات وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و نهادهای انقلابی و مؤسسات وابسته به آن‌ها و نیز تصمیمات و اقدامات مأمورین مربوطه و همچنین تصمیمات و آرای قطعی دادگاه‌های اداری، هیأت‌های بررسی و کمیسیون‌های مختلف مطرح در قانون دیوان عدالت اداری است و یا حسب مورد هیأت عمومی مرجع مذکور با چارچوب و سازوکاری که قانون پیش‌بینی کرده می‌تواند درخصوص آرای قطعی یا قطعیت‌یافته‌ای مورد اعتراض قرار گرفته، ورود نماید و همچنین رأی قضایی اعم از حکم و قرار صادر و ابلاغ کند و چنانچه مدیر یا هر مقام مسئولی از اجرای مفاد رأی قطعی، استنکاف نماید برابر قانون به‌عنوان مستنکف، قابلیت تعقیب کیفری و اعمال مجازات جزایی را دارد. اما سازمان بازرسی کل کشور صرف‌نظر از ارسال گزارش متضمن وقوع سوء جریان، تخلف و یا جرم، حق رسیدگی و صدور رأی اعم از اداری یا قضایی را ندارد و وظیفه‌اش صرفاً نظارت و بازرسی بوده و مکلف است گزارش اختصاصی خود را همراه با اسناد، مدارک و استناداتی که دارد به مراجع ذی‌صلاح قانونی ارسال نماید. از طرفی دیوان عدالت اداری، رأساً و بدون شکایت اشخاص نمی‌تواند ورود پیدا کند ولی سازمان بازرسی کل کشور بر مبنای شرح وظایف قانونی خود در قالب نظارت و بازرسی‌های موردی، برنامه‌ای و فوق‌العاده، منتظر مراجعه شهروندان و یا شکایت به سامانه سازمان نمی‌ماند و به موضوعات

مربوطه ورود می‌نماید، لذا دایره شمول سازمان بازرسی کل کشور به استناد ماده یک قانون تشکیل این سازمان نسبت به دیوان عدالت اداری گسترده‌تر می‌باشد به طوری که سازمان موصوف می‌تواند به منظور پیشگیری از سوء جریانات به مقامات و مسئولین، گزارش‌های هشداردهنده ارسال نموده و پیشنهادهای لازم را ارایه نماید. نظارت دیوان به صورت رسیدگی به دعوی ترافعی است یعنی شاکی به دیوان مراجعه و متشاکی به دیوان توضیح می‌دهد و در نهایت دیوان حکم صادر می‌کند و اعضای دیوان در محیط حضور ندارند و این در حالی است که سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند به دستگاه ورود کند و به صورت میدانی موضوع پرونده را مورد بررسی قرار دهد.

این نوع نظارت، رکنی بنیادین در این قوه بوده که تصمیمات و اعمال دستگاه‌های اجرایی را از حیث مطابقت با قانون اساسی و یا قوانین عادی مورد ارزیابی قرار می‌دهد که هدف از این نوع نظارت، حمایت از قانون در مقابل دولت یا به عبارتی حمایت از مردم در مقابل دولت است تا با نقض قوانین به حقوق آنان تجاوز نگردد. سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری دو دستگاه از دستگاه‌های تابعه قوه قضاییه می‌باشند که عضو شورای دستگاه‌های نظارتی کشور بوده و وظیفه خطیر و با اهمیت نظارت را برعهده دارند و تشکیل این دو نهاد نظارتی و صلاحیت وسیع آنان به موجب قانون، نشانگر عمق اهمیت متقن به برقراری عدالت و اجرای صحیح قوانین و از بین رفتن تخلف، جرم و فساد در دستگاه‌های اجرایی کشور را دارد که در این راستا سنجش تصمیمات و اقدامات مسئولین واحدهای دولتی با میزان قانون از سوی دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه اخطار و زنگ خطری مؤثر در حرکت به سوی افزایش کارآمدی دستگاه‌های اجرایی است.

بنابراین هر دو نهاد به عنوان بازوهای سلامت اداری، تثبیت و مقوم قدرت نرم جمهوری اسلامی ایران در امراتی همچون عدالت محوری، برقراری هنجارهای دستگاه‌های اجرایی و حفظ ارزش‌های اساسی و حیاتی، ایفای نقش مشترک را دارا می‌باشند.

تعیین و تبیین حدود وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری در قانون و این که قانون‌گذار دو اصل از اصول قانون اساسی را به صورت مجزا برای این دو دستگاه در نظر گرفته، تأکیدی بر حاکمیت قانون و اجرای قانون‌مداری در دستگاه‌های اجرایی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد تا هیچ‌یک از این دستگاه‌ها از اختیارت و قدرت خود سوءاستفاده نمایند و هیچ گونه تعدی و تجاوز به حریم و حقوق آحاد جامعه صورت نگیرد.

منابع

- احمدی گرجی، حسینعلی و آرای، وحید (۱۳۹۲)، اخلاق حرفه‌ای نظارت و بازرس، راهبردها و سیاست‌ها، تهران، فرهیختگان دانشگاه.
- الوانی، مهدی (۱۳۷۹)، مدیریت عمومی، چاپ چهاردهم، تهران، نی.
- جمشیدیان، هادی و جامعی، مجتبی (۱۳۹۵)، از نظارت تا امنیت کتدوکاوی در دو مفهوم

بنیادین، گزارش پژوهشی، تهران، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
 - ساوه درودی، مصطفی و جامعی، مجتبی (۱۳۹۴)، بازشناسی مفهوم بحران و نقش فرایند
 تصمیم‌سازی در کنترل بحران‌سازمانی، تهران، فصلنامه علمی- تخصصی دانش ارزیابی، شماره ۲۴،
 تابستان.

- شمس، عبدالله (۱۳۸۰)، آیین دادرسی مدنی، جلد اول، تهران، میزان.
 - طباطبائی موتمنی، منوچهر (۱۳۸۴)، حقوق اداری، چاپ یازدهم، تهران، سمت.
 - عباسی، محمد و جامعی، مجتبی (۱۳۹۵)، نظارت قضایی و امنیت عمومی در جمهوری اسلامی
 ایران، تهران، دانشکده علوم و فنون فارابی.
 - فتحی اردکانی، حبیب‌اله (۱۳۹۱) راهبردهای ارزیابی و نظارت اثربخش، تهران، آثار فکر.
 - قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب همه‌پرسی ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸.
 - مجموعه قوانین و مقررات دیوان عدالت اداری.
 - مجموعه قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور.

در این تحقیق، مجموعه‌ای از مصاحبه‌ها با افراد زیر صورت گرفته است:

- جناب آقای دکتر ابراهیم پور، سازمان بازرسی کل کشور شهریور ۱۳۹۵.
- جناب آقای دکتر حسین قلجی، سازمان بازرسی کل کشور، مرداد ۱۳۹۵.
- جناب آقای دکتر حیدر شیخ عباسی، دیوان عدالت اداری، شهریور ۱۳۹۵.
- جناب آقای دکتر مهدی محضری، دیوان عدالت اداری، مرداد ۱۳۹۵.
- جناب آقای علی کنگاوری، سازمان بازرسی کل کشور، مرداد ۱۳۹۵.
- جناب آقای محمود رضا مهرورز، سازمان بازرسی کل کشور، شهریور ۱۳۹۵.
- جناب آقای مهدی طیب لی، سازمان بازرسی کل کشور، شهریور ۱۳۹۵.
- قاضی محترم جناب آقای بهزاد غفاری مقدم، سازمان بازرسی کل کشور، مرداد ۱۳۹۵.
- قاضی محترم جناب آقای دکتر ذبیح‌الله واحدی، دیوان عدالت اداری، مرداد ۱۳۹۵.

تقلب در بانک‌ها و مؤسسات مالی

آیت باقری باباکندی^۱

چکیده

بانک‌ها و مؤسسات مالی به دلیل حجم بالای تراکنش مالی در معرض بیشترین تخلفات هستند، از این حیث قابل مقایسه با هیچ سازمان دیگری نیستند. همچنین گسترش حوزه فعالیت بانک‌ها و مؤسسات مالی و خدمات ارائه شده توسط آن‌ها بر گستره ابعاد نظارتی واسطه‌های مالی افزوده و ضرورت آشنایی مقامات نظارتی با ابعاد و حوزه‌های شکل‌گیری تقلب در این مؤسسات را پررنگ‌تر نموده است. به‌ویژه در سال‌های اخیر با توجه به گسترش فناوری‌های مرتبط با نرم‌افزار و فناوری اطلاعات، ارائه خدمات بانکی به مشتریان با کیفیت و سرعت بالاتری انجام پذیرفته و هم‌روزه افق‌های جدیدی پیش‌روی بانک‌ها و مؤسسات مالی جهت ارائه خدمات بیشتر و هر چه بهتر به مشتریان خود فراهم می‌گردد.

پیچیدگی سازمان‌ها و تراکنش‌ها باعث افزایش فرصت برای استفاده‌های سودجویانه و تقلب آمیز شده است. در نوشتار حاضر این مسأله به نحو مناسبی مورد بررسی قرار گرفته و به چگونگی شکل‌گیری تقلب درون‌سازمانی (در سطح کارکنان و مدیریت) و برون‌سازمانی (در سطح شرکت‌های خدمات مالی) اشاره شده است. سازوکارهای معرفی شده در نوشتار حاضر در برآورد خطر تقلب و کشف تقلب در مؤسسات، می‌تواند مقامات نظارتی و حساب‌رسان داخلی را با ضرورت طراحی راهکارهایی به‌منظور پیشگیری و کشف تقلب و همچنین گستره‌ی راهکارهای بالقوه در این زمینه آشنا نماید.

واژگان کلیدی: تقلب، اختلاس، بازرسی، حسابرسی، نظارت و کنترل داخلی

مقدمه

سازمان‌های گوناگون همواره در معرض تقلب بوده‌اند. طبق گزارش انجمن بازرسان رسمی تقلب آمریکا، سازمان‌ها در هر سال ۷ درصد درآمد خود را در اثر تقلب از دست می‌دهند. این انجمن در سال ۲۰۰۸ این مبلغ را نزدیک به یک تریلیون دلار اعلام کرد. برای آن‌که اهمیت این مبلغ را در ذهنمان مجسم کنیم کافی است بدانیم که مبلغی نزدیک به مجموع درآمد صادرات نفت ایران طی ۱۰۰ سال گذشته است.

گسترده‌گی و پیچیدگی روزافزون فعالیت‌ها، تشدید رقابت، تغییرات سریع در محیط اقتصادی، ضرورت تنوع‌بخشی و ارائه خدمات جدید، فناوری اطلاعات و سیستم‌های مکانیزه، بانک‌ها را با انواع ریسک‌های اعتباری و عملیاتی در دستیابی به اهداف سازمانی روبه‌رو ساخته است. بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری برای خدمات‌رسانی مؤثر، ناگزیر از مهاجرت از بانکداری سنتی به بانکداری مدرن و برخط شده‌اند. هرچند استفاده از این فناوری‌ها باعث مدیریت بهتر فرایندهای مالی و افزایش کارایی و سرعت خدمات‌رسانی به مشتریان این مؤسسات شده، اما مشکلات و مخاطراتی نیز به همراه داشته است. تقلب و سوءاستفاده‌های مالی یکی از مشکلاتی است که این سازمان‌ها در پی پیشگیری از آن‌ها و کاهش اثرات آن‌ها بوده‌اند. بنابراین با توجه به این‌که پای مبالغی هنگفت و منافی سرشار در میان است، تقلب و فساد مالی را می‌توان در هیئت یکی از پرگردش‌ترین و سودآورترین تجارت‌های بزرگ جهان، مثل تجارت اسلحه، نفت و مواد مخدر دانست. به همین خاطر است که بانک‌ها در میان انواع ریسک‌ها غوطه‌ور هستند، آن‌ها در پایان سال مالی باید پاسخ‌گوی سپرده‌گذاران و سهامداران باشند و سود مورد توقع آن‌ها را تأمین کنند، بنابراین مدیران آن‌ها ناگزیر از فعالیت در یک چنین فضایی بوده و باید انواع ریسک‌ها را مدیریت کنند. (وکیلی‌فر، ۱۳۹۳)

بانک‌ها، مؤسسه‌هایی بسیار قدرتمند و تأثیرگذار در اقتصاد کشورها هستند. قدرت اقتصادی بانک‌ها به قدری است که در تمامی دوره‌ها بحران‌های مالی و اقتصادی از بخش بانکی شروع شده و توسط همان بخش نیز کنترل می‌شود. نکته‌ی مهم‌تر آن‌که عملیات بانکی بسیار مستعد فساد است و جالب‌تر آن‌که مجرمین در تمام دنیا برای انجام فعالیت‌های غیرقانونی اقتصادی و به‌ویژه پولشویی سعی در نفوذ به بانک‌ها و یا تصاحب بانک‌ها می‌نمایند. چرا بانک‌ها تا به این حد در اقتصاد کشورها تأثیرگذار هستند؟ جواب این سؤال را باید در قدرت خلق پول در بانک‌ها جست‌وجو کرد. بانک‌ها گونه‌ای از مؤسسه‌های اقتصادی هستند که قابلیت خلق پول و نقدینگی را دارند. پول در اقتصاد به اسکناس و مسکوک در دست اشخاص و سپرده‌های دیداری بانک‌ها اطلاق می‌شود و نقدینگی شامل پول و سپرده‌های غیردیداری (مدت‌دار) بانک‌هاست. از آنجاکه حجم اسکناس و مسکوکات در دست مردم نسبت به نقدینگی ناچیز است از این‌رو بیش از ۹۰ درصد نقدینگی شامل سپرده‌های بانکی است و یا به عبارت دیگر توسط بانک‌ها خلق می‌شود. بنگاه‌هایی که قدرت چند برابر کردن پول پایه‌ی کشور در قالب نقدینگی را دارند، بدیهی است که تأثیرگذاری بالایی در اقتصاد داشته

باشند. از سوی دیگر چون بانک‌ها بنگاه‌های تأمین منابع مالی برای اشخاص حقیقی و حقوقی هستند، اشخاص برای امکان اخذ تسهیلات بانکی لازم است رفتار مناسب در قبال بانک‌ها داشته باشند تا سابقه‌ی اعتباری خود را بهبود بخشیده و بتوانند از تسهیلات بانکی بیش‌تر و با نرخ‌های بهتر بهره‌مند شوند و درواقع افراد سعی می‌کنند در برابر بانک‌ها مسئولانه رفتار کنند و در غیر این‌صورت حیات اقتصادی آن‌ها با مخاطره روبه‌رو می‌شود و اما سرانجام اعتماد عمومی بالا به سیستم بانکی است که آن‌ها را متمایز می‌سازد. مردم اعتماد بالایی به بانک‌ها دارند به‌طوری‌که پول‌های خود را با خیال راحت و با نگرانی اندک در آن‌ها سپرده‌گذاری می‌نمایند، پس نماد اعتماد عمومی و ثبات اقتصاد هستند و در صورتی که عکس آن اتفاق بیفتد یعنی مردم به بانک‌ها اعتماد نداشته باشند، بی‌ثباتی و بحران اقتصادی پیامد آن است.

به‌دلیل همین قدرت بالای بانک‌هاست که در تمام دنیا نظارت خاصی بر عملکرد بانک‌ها صورت می‌گیرد. مدیران بانک‌ها در تمام کشورهای دنیا با دقت و حساسیت خاصی انتخاب و توسط مقام ناظر تأیید می‌شوند. این تأیید از دو منظر صورت می‌گیرد. تأیید صلاحیت علمی و تأیید صلاحیت اخلاقی تا مقام ناظر مطمئن شود که بانک به‌دست افراد متخصص و متعهد اداره می‌شود و جولانگاه مفسدان اقتصادی نخواهد بود، زیرا بانک‌ها بر کل اقتصاد کشور تأثیر گذارند و هرگونه سهل‌انگاری در نظارت بانکی نتایج جبران‌ناپذیری دارد.

تعریف تقلب در بانک‌ها

تقلب که قدمتی به‌اندازه زندگی بشریت دارد و حجم مالی آن روزه‌به‌روز در حال گسترش است، در سال‌های اخیر با توسعه فناوری‌های جدید راه‌های زیادی را برای متقلبان و مجرمان باز کرده است که بتوانند مرتکب تقلب شوند.

خسارت‌های غیرمستقیمی که متقلبان به صنعت بانکداری وارد می‌سازند خیلی بالاتر از رقمی است که این سازمان‌ها به‌طور مستقیم متضرر می‌شوند. در سال‌های اخیر بازارهای مالی ایالات متحده آمریکا با افشای متعدد اعمال متقلبانه برخی شرکت‌ها به‌طور جدی متضرر شده‌اند. ورلد کام، انرون، آدلفیا، گلوبال کروسینگ و تیکو فقط تعداد اندکی از رسوایی‌های صورت‌های مالی هستند که بازار سهام را دچار نوسان کرده و باعث سلب اعتماد عمومی شده‌اند. از سوی دیگر این رسوایی‌ها زیان‌های جبران‌ناپذیری بر سرمایه‌گذاران وارد آورده و توان رقابت آن‌ها را از میان برده است. بسیاری از این رسوایی‌ها به پس‌انداز افراد، مزایای بازنشستگی، آموزش دانشگاهی و امنیت آینده آن‌ها نیز زیان زده است.

پیچیدگی سازمان‌ها و تراکشن‌ها باعث افزایش استفاده‌های سودجویانه و تقلب‌آمیز شده است. اثرات سازمانی این تقلب‌ها علاوه بر ضررهای اقتصادی، اثرات روانی مختلفی نیز بر سازمان و مشتریان آن‌ها خواهد داشت. این اثرات ممکن است باعث تأثیر بر شهرت سازمان و سطح رضایت مشتریان شده و سطح اعتماد مشتریان نسبت به خدمات جدید ارائه‌شده را کاهش دهد. در بُعد

درون‌سازمانی نیز فرآیند مدیریتی سازمان را با اختلال مواجه ساخته و بر روی اخلاق وجدان کاری کارکنان نیز تأثیر منفی داشته باشد.

تقلب در بانکداری الکترونیک در بستر خدمات الکترونیک و به صورت بر خط اتفاق می‌افتد و حاصل آن، انتقال پول الکترونیکی از یک حساب به حساب دیگر به صورت نامشروع و غیرقانونی است. امروزه حجم زیادی از معاملات و نقل و انتقال پولی و مالی در سطح اینترنت و در بستر الکترونیک انجام می‌شود و رشد روزافزون این خدمات و تراکنش‌ها از یک طرف و همچنین ناشناس ماندن مجرمان در بستر اینترنت از طرف دیگر، باعث تشویق و تحریک متقلبان و شیادان به ورود به این حوزه می‌گردد (عباسی و شهاب‌صفا، ۱۳۹۳).

در مجموع، تقلب بانکی به معنای استفاده از ابزارهای متقلبانه به منظور دسترسی به اموال منقول، غیرمنقول و سایر اشکال تملک دارایی تحت تملک یک مؤسسه مالی و یا به دست آوردن غیرقانونی اموال سرمایه‌گذاران از طریق تأسیس سازمان‌ها و مؤسسات مالی جعلی است.

در این بخش، انواع تقلب‌هایی که عموماً در صنعت بانکداری ممکن است رخ بدهد مورد بررسی قرار خواهد گرفت لازم به ذکر است که این گونه تقلبات با توجه به گستره‌ی وسیع خدمات بانکی می‌تواند در قالب تقلب سنتی و یا تقلب الکترونیک رخ دهند.

کارمندان فاسد درون‌سازمانی

کارمندان فاسد درون‌سازمانی می‌توانند در هریک از بخش‌های سازمان، مشغول به کار باشند. این افراد با انگیزه‌های مختلف از جمله کسب سود مالی و یا وارد آوردن خسارت به سازمان خود، دست به کار می‌گردند.

در حال حاضر در بسیاری از سازمان‌ها با توجه به ماهیت کاری کارمندان فنی، دسترسی زیادی را در اختیار آن‌ها می‌گذارند. به عنوان مثال کارمندان بخش پشتیبانی شعب بانک، ممکن است دسترسی مستقیم به پایگاه داده‌های این شعب داشته و حتی امکان تغییر اطلاعات در این پایگاه داده‌ها را داشته باشند. لذا این افراد می‌توانند به راحتی موجودی حساب خود در شعب مربوطه را تغییر داده و بدین ترتیب اقدام به سوءاستفاده نمایند.

همچنین توسعه‌دهندگان سیستم‌های نرم‌افزاریِ مورد استفاده سازمان‌ها و مؤسسات مالی نیز می‌توانند با اضافه نمودن قطعات کد در برنامه خود و اجرای این قطعات کد در زمان‌های از پیش تعیین شده در برنامه، اقدام به سوءاستفاده‌های مالی نموده و یا در صورتی که این برنامه در یک محیط عمومی نظیر اینترنت مورد استفاده قرار گیرد، به صورت غیر مجاز به برنامه مربوطه دسترسی پیدا کنند. کارمندان باجه‌های بانک‌ها نیز می‌توانند از طریق تبانی با یک شخص ثالث در ابتدای روز کاری، بدون دریافت هیچ مبلغی برای وی فیش واریز ثبت نموده و معادل مبلغ این فیش، پول نقد به وی تحویل دهند و در انتهای روز کاری با ثبت فیش برداشت، مبلغ مربوطه را مجدداً از وی دریافت نمایند.

مسئولین فاسد

یکی از کارمندان رده بالای بانک است که می‌تواند به نیابت از بانک به سرمایه‌گذاری‌های عظیمی دست زند. این شخص با منابع بانکی اقدام به سرمایه‌گذاری‌های پر ریسک می‌کند. اگر یکی از این سرمایه‌گذاری‌ها موجب از بین رفتن منابع شود، شخص بازارهای بیشتری را (اغلب سوداگری و زمین‌خواری) را در این جریان دخیل می‌کند تا با استفاده از آن بازارها به سودآوری موقت برسد و ضررها را به نحوی پوشاند.

دست‌کاری دفاتر حسابداری

بعضی از شرکت‌ها به منظور اختفای برخی از مشکلات جدی مالی و سرپوش گذاشتن بر نقصان‌های مالی خود اقدام به اعلام سودآوری بالا و دست‌کاری در دفاتر حسابداری‌شان می‌کنند. با این روش، این شرکت‌ها اقدام به دریافت وام‌های بالا برای شرکت می‌کنند که سودآوری فراوانی ندارند. در سال ۱۹۹۹ کمیته 'تروید وی' مطالعه‌ای با عنوان تقلب در صورت‌های مالی ارائه کرد که به صورت متقبلانه گزارش شده بودند (وکیلی فرد، ۱۳۹۴). براساس این گزارش، بیشترین و معمولی‌ترین روش‌های مورد استفاده برای ارتکاب تقلب شامل موارد زیر است:

- شناسایی نادرست درآمدها
- بیش‌نمایی دارایی‌ها
- کم‌نمایی هزینه‌ها

در بخش درآمدها، تقلب مربوط به ثبت درآمدهای جعلی و ثبت بیش از موعد درآمدها می‌شد. در بخش دارایی‌ها، تقلب شامل بیش‌نمایی دارایی‌های موجود، ثبت دارایی‌های جعلی یا دارایی‌هایی که در مالکیت شرکت نبودند، سرمایه محسوب کردن اقلامی که باید به حساب هزینه برده می‌شدند و افشای ناکافی و عدم تناسب دارایی‌ها را می‌شد.

وام‌های متقبلانه

بانک‌ها همواره تمایل دارند برای مشتریان خوش حساب خود، وام دهند زیرا مطمئن هستند که این گونه مشتریان سر موقع اقدام به بازپرداخت اقساط می‌کنند. در این حالت وام‌گیرنده یک موجودیت تجاری است که توسط یکی از کارشناسان غیرامین بانک کنترل می‌شود. ممکن است وام‌گیرنده موجودیت غیرواقعی داشته باشد، به عبارتی یکی از کارشناسان بانک اقدام به ایجاد موجودیتی غیر حقیقی می‌کند و برای این موجودیت اقدام به دریافت وام کرده و سپس موجودیت را حذف نماید. در برخی از منابع، این موجودیت غیرواقعی را مشتری مجازی می‌نامند. بر همین اساس انواع تقلب‌های مرتبط با وام را می‌توان به گروه‌های زیر تقسیم‌بندی کرد:

الف - وام پردازی به وام‌گیرندگان صوری

در این حالت، تقلب معمولاً توسط کارکنان داخلی صورت می‌پذیرد. کارکنان درخواست وام را تسلیم نموده اما از نام، نشانی و سایر جزئیات کاذب استفاده می‌کنند. با توجه به این که خود مدیر اعتبارات نیز در این زمینه همدست است، درخواست برای مدیر اعتبارات ارسال گردیده و توسط

وی تصویب می‌شود. در این روش، مرتکبان تقلب، همه مکاتبات با قرض گیرنده را کنترل می‌کنند. نهایتاً هیچ پرداختی صورت نپذیرفته و وام معوق و لا وصول می‌گردد.

ب- کلاه به کلاه کردن وام‌ها

در این حالت شخص متقلب چندین وام متقلبانه دریافت نموده و از دریافتی‌های یک وام برای پرداخت وام‌های دیگر استفاده می‌کند.

ه- وام‌های تجاری متقلبانه

اغلب در قالب ارائه مستندات کاذب صورت می‌گیرد. وام گیرنده با متورم کردن ارزش اموال، استفاده از قراردادهای چند برابر کننده سود، بیش ارزش گذاری موجودی کالا و سایر روش‌های سعی در دریافت وام بیشتر نمی‌نماید. ممکن است شامل همدستی با کارکنان بانک نیز باشد. به عنوان مثال ممکن است درصدی به کارمندان بانک جهت همکاری در این زمینه پرداخت گردد.

ح- تقلب وام‌های معوق

در این حالت، بدون انجام تشریفات، وام به افراد درون و یا برون سازمانی پرداخت می‌گردد. وام پرداختی به یکی از حساب‌های معلق نظیر بدهکاران داخلی یا موقت منظور می‌گردد. نهایتاً ممکن است وام معلق یا لا وصول اعلام گردیده و یا بدون شناسایی درآمد، بازگشت داده شود.

تقلب‌های مربوط به چک‌های بانکی

در این حالت، فرد با اعمال تغییراتی در محتویات چک از جمله مبلغ و اسم، اقدام به تقلب می‌کند. در برخی از موارد فرد اقدام به جعل امضا کرده و آن را در سایر مدارک استفاده می‌کند. از جمله استفاده از امضای شخص در چک‌های خالی و یا صادر کردن چک‌های بی‌محل از جانب شخص. روش دیگری که در حال حاضر توسط کلاهبرداران حرفه‌ای مورد استفاده است، در قالب ترکیبی از مهندسی اجتماعی و جعل امضا صورت می‌گیرد. در این حالت فرد متقلب به صورت گزری به مدت ۲ یا ۳ روز به استان‌ها و نواحی دیگر سفر کرده و با حضور در صف‌های بانک، افرادی که برای وصول چک در بانک حضور دارند را شناسایی و با دریافت وجه چک و ارائه آن به صاحب چک، چک او را دریافت می‌کنند. این افراد با بیان این که برای نقد کردن تعداد زیادی چک به بانک آمده‌ایم و کارمان به طول می‌انجامد و باید چند ساعتی در بانک بمانیم و نیز با اظهار نوع دوستی، اعتماد افراد را جلب می‌کنند و چک وی را برای کمک به او می‌گیرند تا زودتر آن را نقد کنند. فرد صاحب چک هم در قبال دریافت وجه کامل چک، چک خود را تحویل این افراد می‌دهد. سپس کلاهبرداران به شیوه حرفه‌ای و غیرمستقیم، میزان موجودی صاحب چک را از متصدی باجه می‌پرسند و رقم چک را به مبلغی کم تر از موجودی حساب، تغییر داده و با کارت شناسایی جعلی، چک را نقد و محل را ترک می‌کنند.

لازم به ذکر است روش صدور چک بی‌محل از حساب شخصی خود فرد نیز یکی از روش‌های سنتی تقلب است. در این حالت فرد بدون پشتوانه مالی اقدام به صدور چک از حساب خود نموده و

چک مربوطه را در ازای دریافت کالا و خدمات در اختیار فروشنده قرار می‌دهد. فروشنده با مراجعه به بانک متوجه بی‌محل بودن چک صادرشده می‌گردد.

چک‌های مفقودی

گم‌شدن چک‌ها معمولاً در ادارات و سازمان‌هایی اتفاق می‌افتد که تعداد بسیار زیادی چک در آنجا جمع می‌شود از جمله این ادارات می‌توان به سازمان‌های جمع‌آوری مالیات، اداره پست، قسمت‌های مالی سازمان‌ها و... اشاره کرد. در این اماکن به دلیل بالا بودن تعداد چک‌ها بعضاً چند چک گم می‌شود و لذا کارمندان متقلب این ادارات به بهانه گم‌شدن چک‌ها در فرصت‌های آتی از آن سوءاستفاده می‌کنند (تصرفی منش، ۱۳۹۱).

شبکه‌های سیمی

شبکه‌های سیمی مانند شبکه بین‌المللی swift هدف خوبی برای متقلبان جهت انجام جابجایی‌های مالی غیرمجاز هستند. در صورت انجام هرگونه انتقال غیرمجاز در این شبکه، بازگرداندن آن خیلی مشکل و حتی غیرممکن است. از آنجاکه این شبکه‌ها به منظور انجام تسویه حساب‌های بین‌بانکی مورد استفاده قرار می‌گیرد، بنابراین انتقال‌های مالی سریع و با حجم بالا در طول شب در این شبکه‌ها انجام می‌پذیرد. در این حالت ممکن است یک متقلب درون سازمانی با استفاده از اسناد متقلبان و یا جعل شده تقاضای انتقال وجه غیرمجاز از یک بانک به بانک دیگر در خارج از مرزهای آن کشور را در سیستم ثبت کند.

سپرده‌های مشکوک

همه ساله تعدادی از بانک‌ها خود را ورشکسته و یا محدود در عملیات اعلام می‌کنند. با این وجود افرادی با ارائه مستندات رسمی، خود را به عنوان مشتری آن بانک‌ها معرفی و اقدام به خرید و فروش سهام با اعتبار آن بانک‌ها می‌نمایند. ریسک فعالیت این نوع بانک‌ها در حالتی که از نوع اینترنت بانک و یا برون مرزی باشند بسیار بیشتر است. همه ساله فهرستی از بانک‌هایی که مجوز فعالیت ندارند و یا ورشکسته شده‌اند توسط خزانه داری آمریکا اعلام می‌گردد.

چک بازی

منظور از چک بازی، صدور چک از یک حساب و تودیع آن به حساب دیگر است که یکی از روش‌های رایج در سوءاستفاده می‌باشد. این تقلب مربوط به سیستم‌هایی است که در آن مشتری بانک چکی را برای واریز به حسابش می‌آورد و بانک همان لحظه و بدون انجام کلرینگ، پول را به حساب مشتری واریز می‌کند. به عبارتی مشتری چکی را از حساب خود و به مبلغ ۱۰۰۰ دلار صادر می‌کند. سپس برای واریز این چک به حساب دیگرش در یک بانک دیگر اقدام می‌کند. بانک مقصد بدون انجام کلرینگ ۱۰۰۰ دلار به حساب شخص واریز می‌کند. در حقیقت در این لحظه شخص ۲۰۰۰ دلار دارد.

جعل هویت

در این نوع از تقلب، فرد با کسب اطلاعاتی از دارنده حساب، در تعاملاتش خود را به جای دارنده حساب جا می‌زند. فرد متقلب، اطلاعات دارنده حساب را ممکن است از کارمندان داخلی بانک‌ها

به‌دست آورد. روش مرسوم دیگر برای به‌دست آوردن اطلاعات، ارسال یک سری فورم به دارنده حساب است، در این حالت نیز فرد متقلب خود را به‌عنوان کارمند بانک معرفی می‌کند.

بازرسی جعلی

این حالت یکی از قدیمی‌ترین روش‌های رایج در کلاهبرداری است. در این روش، فرد خود را به‌عنوان بازرس بانک معرفی می‌کند و به مشتری می‌گوید که آن‌ها به یکی از کارمندان بانک مشکوک‌اند لذا از مشتری می‌خواهد تا اجازه دسترسی به تمام و یا قسمتی از حسابش را داشته باشد. نوع دیگری از این نوع کلاهبرداری مربوط به شرکت‌های مهاجرتی تقلبی است. فرد خود را به‌عنوان نماینده شرکت معرفی می‌کند و از مشتری می‌خواهد تا به او اعتماد کرده و حساب‌هایش را در اختیار وی قرار دهد تا فرد بتواند کارهای مهاجرتی مشتری را انجام دهد و به‌این ترتیب اطلاعات حساب بانکی مشتری را می‌گیرد. اخیراً استفاده از جعل هویت در دزدی اطلاعات افراد بسیار رایج شده است.

اختلاس

اختلاس عبارت از تصاحب و بردن وجه یا مال متعلق به دولت و بیت‌المال یا اشیای سپرده‌شده به یکی از کارکنان دولت یا مأموران به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی است؛ بنابراین اختلاس یکی از تعديات کارمندان دولت و مأموران به خدمات عمومی است که به‌دلیل انجام وظیفه نسبت به اموال و وجوه عمومی و بیت‌المال یا متعلق به اشخاصی که به آن‌ها سپرده‌شده است، مرتکب می‌شوند. به‌عبارت دیگر، اختلاس نوعی خاص از خیانت در امانت است که مأموران دولتی از طریق تصاحب وجوه و اموالی که برحسب وظیفه به آن‌ها سپرده‌شده است، مرتکب می‌گردند (تصرفی منش، ۱۳۹۱).

اختلاس می‌تواند به یکی از روش‌های زیر صورت پذیرد:

۱. اعطای تسهیلات خارج از ضوابط به گروه‌های ذی‌نفوذ در بانک‌ها
۲. فرد از طریق افتتاح حساب بانکی با مبلغ کلان، ابتدا نزد بانک کسب اعتبار می‌کند و بانک طرف حساب، متعاقب آن و به‌واسطه این اعتبار، چکی را با مبلغ بالا به وی می‌دهد که فرد می‌تواند با چک دریافتی در بانک دیگری اقدام به سرمایه‌گذاری نماید و ادامه این جریان مبلغ کلانی برای وی به همراه خواهد داشت.
۳. سوءاستفاده کارمندان بانک از وجوه حساب‌های راكد که مدتی بلااستفاده باقی‌مانده و در اکثر موارد در جاهایی بدون اطلاع بانک و صاحب حساب به جریان می‌افتد.
۴. وجوهی که باید در زمان معین به حساب افراد منظور شوند در جای دیگر مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرند و با تأخیر به حساب اصلی واریز می‌شوند. این سوءاستفاده اگرچه برای مدت کوتاهی می‌تواند باشد، اما برای اختلاس‌کننده سود قابل توجهی به‌جای خواهد گذاشت.
۵. برداشت کوتاه‌مدت از وجوه بانک و بدهکار کردن حساب مشتریان به‌طور موقت که به‌دلیل نحوه‌ی حسابداری و ثبت اسناد به شیوه نادرست، امکان آن به وجود می‌آید.
۶. ورود یا به‌اصطلاح حک کردن حساب‌های عابر بانک‌ها و دست‌کاری و انتقال وجوه به حساب‌های دیگر.

تقلبات مربوط به کارت‌های پرداخت و سیستم‌های پرداخت الکترونیک

بحث تقلب در زمینه‌ی کارت‌های اعتباری مبحث جدیدی نیست. سالیان درازی است که افراد متقلب سعی در به‌دست آوردن دارایی‌های دیگران دارند. کلاهبرداری به معنی به‌دست آوردن کالا یا خدمات از دیگران با استفاده از حقه و یا فریفتن آن‌هاست.

در برخی از موارد کلاهبرداری آشکار است. به‌عنوان مثال افراد متقلبی که سعی در استفاده از کارت‌های دزدیده‌شده می‌نمایند و یا تلاش می‌کنند که کالاهای سفارش داده‌شده توسط شخص دیگر را به تملک خود درآورند؛ اما تمامی متقلبان نیز خلاف کار حرفه‌ای نیستند. در برخی موارد ممکن است شخص کلاهبردار، مشتری عادی یک سازمان باشد که تصور می‌کند هوش زیادی داشته و می‌تواند با فریب فروشنده از محصول استفاده نموده و سپس محصول مربوطه را به فروشنده بازگرداند و یا ممکن است خریدار، تقاضای خرید محصول داده و بعد از دریافت آن ادعا نماید که محصول را دریافت ننموده و یا اصلاً سفارش نداده است. برخی از مشتریان که ممکن است مشتریان درستکاری نیز باشند، اصلاً باور نداشته باشند که چنین فعالیت‌هایی کلاهبرداری محسوب می‌گردند؛ اما آسیبی که از سمت این مشتری‌ها وارد می‌گردد کمتر از آسیب وارده از جانب کلاهبرداران حرفه‌ای نیست.

بسیاری از فروشندگان و مشتریان تصور می‌کنند که تقلبات مربوط به کارت‌های اعتباری تنها شامل دزدی هویت است اما در حقیقت دزدی هویت یکی از قدیمی‌ترین شیوه‌های تقلب است و فقط در سال‌های اخیر در اخبار، صحبت‌های زیادی در این زمینه وجود داشته است. ممکن است به نظر آید که دزدی هویت پدیده‌ای جدید و مربوط به عصر اینترنت است اما در حقیقت در تمامی اعصار گذشته نیز یکی از بهترین راه‌های نامرئی شدن، استفاده از هویت جدید بوده است. همچنین بهترین راه به‌دست آوردن هویت جدید، دزدیدن آن از شخص دیگری است. متقلبان می‌توانند با به‌دست آوردن کپی گواهی تولد فرد، به اطلاعات شناسنامه‌ای و سایر اطلاعات موردنیاز برای دزدی هویت فرد دست یابند. دزدی هویت تنها بخشی از مشکل بوده و تنها یکی از راه‌های پیش پای کلاهبرداران به‌منظور انجام تخلف و پاک نمودن رد پای خود است.

با ظهور اینترنت، امکان انجام انواع تقلب به شیوه مؤثرتر فراهم آمد، زیرا متقلبان مجبور نیستند که برای آزمایش و استفاده از کارت‌های اعتباری دزدیده‌شده به مکان‌ها و فروشگاه‌های فیزیکی مراجعه نمایند. امکان مخفی شدن نیز در این حالت راحت‌تر است زیرا فرد متقلب، نامرئی بوده و در حقیقت در هنگام انجام معاملات به‌صورت آنلاین امکان مشاهده فردی که با آن وارد معامله می‌شویم وجود ندارد. (مکارم، ۱۳۹۲)

در شیوه‌های سنتی استفاده از پست و یا تلفن به‌عنوان کانال‌های سفارش نیز، مشکل نامرئی بودن خریدار وجود داشته اما فروشندگان حداقل در شیوه‌ی تلفنی با فرد ارتباط صوتی برقرار کرده و در شیوه‌ی سفارش از طریق پست نیز زمان پردازش درخواست و ارائه محصول طولانی‌تر بود، به‌علاوه در

شیوه‌ی تلفنی در صورتی که مسئول خرید مشکوک می‌شد، می‌توانست در هر زمانی با مشتری از طریق تلفن ارتباط برقرار نموده و سؤالات بیشتری را از وی پرسد. در فضای اینترنت هیچ‌گونه ارتباط مستقیمی وجود ندارد. اگر اطلاعات مشتری مشکوک باشد یا می‌باید درخواست مربوطه را در همان لحظه رد نمود و یا درخواست را با قبول ریسک کلاهبرداری قبول کرد. از طرف دیگر خود مشتریان نیز انتظار دارند که با وجود اینترنت، درخواست‌های آن‌ها با سرعت هرچه بیشتری انجام پذیرد.

در این بخش برخی از موارد سوءاستفاده و کلاهبرداری در زمینه‌ی کارت‌های اعتباری و همچنین سیستم‌های پرداخت الکترونیک مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

سرقت کارت اعتباری

هنگامی که کارت اعتباری، گم شده و یا دزدیده می‌شود تا زمانی که دارنده کارت، صادرکننده را مطلع ننماید، امکان استفاده از کارت وجود خواهد داشت. بسیاری از صادرکنندگان کارت اعتباری، تلفن ۲۴ ساعته برای گزارش مفقودی و یا سرقت در اختیار صاحبان کارت قرار می‌دهد؛ اما به هر حال تا زمان اعلام گزارش مفقودی، امکان خرید غیرمجاز توسط سارق کارت وجود خواهد داشت. در صورت عدم وجود اقدامات ایمنی دیگر، سارق، امکان خرید کالا و خدمات تا زمان مطلع شدن صادرکننده کارت را خواهد داشت.

تقلب مرتبط با تراکنش‌های بدون کارت

خرید پستی و اینترنتی دو روش مهم کلاهبرداران فعال در زمینه‌ی کارت‌های اعتباری است. در صورتی که در هنگام خرید، امکان مشاهده فیزیکی کارت و دارنده آن وجود نداشته باشد، فروشنده می‌باید به صاحب کارت یا هرکسی که ادعای مالکیت کارت را دارد اعتماد کرده و باور نماید که اطلاعات غیرمستقیم ارائه شده توسط وی چه از طریق پست، تلفن و یا اینترنت صحیح است. با این که برخی اقدامات امنیتی در این زمینه صورت پذیرفته است، اما هنوز هم این روش نسبت به روش خرید حضوری، ریسک بالاتری داشته و بنابراین صادرکنندگان کارت نیز برای این گونه تراکنش‌ها، مالیات بیشتری در نظر می‌گیرند.

در این حالت تشخیص هویت خریدار و شناسایی این که آیا واقعاً دارنده کارت درخواست خرید را صادر کرده، بسیار مشکل است. شرکت‌های تحویل کالا می‌توانند به فروشنده اطمینان دهند که کالا دقیقاً در محل اعلام شده توسط فروشنده تحویل داده می‌شود اما معمولاً متعهد به احراز هویت گیرنده کالا از طریق مدارک شناسایی نیستند. یکی از اقدامات پیشگیرانه در این زمینه ارائه کالای خریداری شده تنها به آدرس دارنده کارت است. البته در این صورت نیز شخص متقلب پس از ارسال درخواست‌های خرید غیرمجاز خود به فروشنده، در آدرس خریدار حاضر شده و قبل از تحویل کالا به مشتری، کالاهای مربوطه را از مأمور پست تحویل می‌گیرد.

تراکنش‌های با حجم پایین‌تر معمولاً شامل اقدامات امنیتی کمتر از جانب فروشنده است زیرا در صورت اعمال قوانین دست‌وپا گیر از جانب فروشنده در زمینه‌ی این گونه تراکنش‌ها، ریسک

از دست دادن مشتری بالاست. به همین دلیل اشخاص کلاهبردار نیز سعی می‌کنند از این شیوه از تراکنش‌ها برای اقدامات کلاهبردانه خود استفاده بیشتری نمایند.

دزدیدن حساب شخص

در این حالت شخص کلاهبردار سعی می‌کند که در ابتدا درخصوص قربانی اطلاعات به‌دست آورده و سپس از طریق تماس با صادرکننده کارت و تظاهر به این که دارنده واقعی کارت است، از صادرکننده درخواست نماید که آدرس پستی وی را تغییر دهد. پس از تغییر آدرس، فرد کلاهبردار اعلام مفقودی نموده و درخواست صدور کارت جدید می‌نماید. نهایتاً کارت جدید را در آدرس پستی جدید که خود او قبلاً درخواست تغییر آن را داده بود، دریافت می‌نماید.

اعتبارسنجی کارت‌های مسروقه

در این حالت سارق کارت، اطلاعات کارت را در یکی از سایت‌هایی که پردازش لحظه‌ای تراکنش را پشتیبانی می‌نمایند، برای اعتبارسنجی وارد می‌کند. اگر فرایند پردازش با موفقیت انجام پذیرد، سارق می‌داند که کارت هنوز فعال و قابل استفاده است. برای انجام این عمل لازم نیست که سارق حتماً خرید انجام دهد. به‌عنوان مثال می‌تواند از سایت‌هایی استفاده نماید که جهت ثبت نام احتیاج به شماره کارت اعتباری دارند و یا از سایت‌هایی خبره استفاده نماید. معمولاً خرید با مقادیر مالی کم انجام پذیرفته و بدین ترتیب خرید خارج از محدوده اعتبار کارت که ممکن است موجب جلب توجه صادرکننده کارت گردد، انجام می‌پذیرد.

در گذشته، کلاهبرداران از برنامه‌های تولید شماره کارت اعتباری استفاده نموده و سپس به‌منظور آزمودن معتبر بودن آن‌ها از سایت‌های اینترنتی خرید آنلاین استفاده می‌نمودند؛ اما در حال این روش به دلیل نیاز به وارد کردن اطلاعات اضافه در هنگام خرید از طریق کارت، نظیر کد امنیتی ۳ تا ۴ رقمی و یا تاریخ اعتبار کارت، مورداستفاده قرار نمی‌گیرد. در حال حاضر این روش برای آزمودن اطلاعات کارت‌های سرقت شده از مشتریان به شیوه فیزیکی یا الکترونیکی مورداستفاده می‌شود.

اطلاعات کارت‌های به‌دست آمده به این شیوه در اصطلاح کلاهبرداران فیش (phish) نامیده می‌شود. معمولاً این اطلاعات به‌صورت گروهی به کلاهبرداران دیگر فروخته می‌شود. قیمت فیش‌ها بر مبنای نوع کارت، تازگی اطلاعات و وضعیت اعتباری کارت قربانی، متفاوت است.

سایت‌های جعلی

در این حالت فرد کلاهبردار یک سایت اینترنتی راه‌اندازی نموده و از مشتریان می‌خواهد که در ازای ثبت نام در سایت، اطلاعات کارت اعتباری خود را برای بررسی هویت وارد نمایند. سایت اینترنتی مذکور ممکن است برخی خدمات را به‌صورت مجانی به مشتریان ارائه دهد؛ اما هدف اصلی آن دزدی اطلاعات مربوط به کارت‌های مشتریان است.

حملات فیشینگ

نوعی از بزه و کلاهبرداری مجازی که بر شیوه‌های مهندسی اجتماعی (تکنیک به‌دست آوردن اطلاعات محرمانه به وسیله تحریک کاربران مجاز) پایه‌گذاری شده است. نام آن مشابه کلمه ماهی‌گیری

در انگلیسی (fishing) بوده و البته شبیه به یک غلط املائی از این کلمه به نظر می‌رسد (phishing). فیشینگ، فرایندی است که متخلف را قادر می‌سازد تا با جلب اعتماد کاربر، اطلاعات شخصی، کلمه عبور و همچنین اطلاعات محرمانه وی را سرقت نماید. در این فرآیند اطلاعات در قالب فرم‌ها و با عناوین مختلف از جمله بانک، مؤسسات وابسته به دولت و غیره برای طعمه ارسال می‌شود و طعمه بدون اطلاع از این که فرم دریافتی جعلی، (و فقط شبیه فرم اصلی است) ناآگاهانه اطلاعات محرمانه موردنظر را در آن وارد و برای شاید ارسال می‌نماید. یک مثال می‌تواند بدین صورت باشد که ایمیلی دریافت کنیم که ظاهراً از بانک ارسال شده و در آن خواسته شده که بر روی یک لینک، کلیک کرده و مشخصات بانکی خود را بازبینی نماییم. معمولاً در چنین مواقعی یک اخطار در برابر تعقیب نکردن لینک وجود دارد از جمله این که کلیک نکردن آن موجب بسته شدن یا معلق شدن حساب بانکی خواهد شد. هدف فرستنده ایمیل آن است که اطلاعات خصوصی شامل رمز عبور، شماره ملی، شماره حساب بانکی و مانند آن‌ها را به دست آورد. این روش با بهره بردن از ذکر نام یک شخص حقیقی به جای یک سیستم پشتیبانی، اعتماد بیشتری را جلب می‌کند و گاهی از کاربر می‌خواهد که به دلایل خاصی اطلاعات خود را به‌روز درآورده و یا صحت آن‌ها را بررسی کند. به این ترتیب جاعلان و سوءاستفاده‌گران وارد سیستم امن شبکه یک شرکت می‌شوند.

برخی دیگر از این روش‌ها به گونه‌ای است که با کلیک روی یک لینک، نرم‌افزارهای جاسوسی را وارد سیستم می‌کند تا اطلاعات را سرقت نماید. این نوع حمله در دستگاه‌های خودپرداز بدین صورت است که با نصب قطعه‌هایی شبیه دستگاه خودپرداز بر روی دستگاه، عملاً ذهن صاحب کارت را منحرف کرده و وی را قانع می‌نماید که عملیات وی با دستگاه مجاز صورت می‌گیرد. در این حالت نیز سرقت اطلاعات شخصی سپرده‌گذار و ساخت کارت پلاستیکی جعلی و برداشت از طریق کانال‌های توزیع دیجیتال امکان‌پذیر است. برخی از شیادان با نصب تجهیزات در دستگاه‌های خودپرداز در روزهای تعطیل و یا زمان‌های کم تردد (طوری که این تجهیزات از سوی مشتریان کاملاً طبیعی به نظر می‌رسند) و از طریق داشتن تجهیزات بی‌سیم و قرار گرفتن در اتومبیل‌های خود نسبت به سرقت شماره کارت و کلمه عبور اقدام می‌کنند. (مکارم، ۱۳۹۲)

برخی دیگر از حملات فیشینگ ممکن است از طریق تلفن انجام پذیرند. این نوع حملات شامل پیام‌هایی می‌شوند که ادعا می‌کنند از طرف بانک هستند و از مشتری‌ها (استفاده‌کنندگان خدمات بانکی) می‌خواهند با توجه به مشکلی که برای حساب‌های آن‌ها به وجود آمده با یک شماره‌ای تماس گیرند. به محض این که مشتری با این شماره تلفن (که متعلق به مهاجم است و یک سرویس تلفن اینترنتی است) تماس می‌گیرد، دستوراتی به مشتری داده می‌شود تا شماره حساب و رمز خود را وارد کند. فیشرهایی که از سرویس تلفن اینترنتی استفاده می‌کنند، گاهی اوقات از داده‌های جعلی برای شماره انداز (caller ID) استفاده می‌نمایند تا برای مشتریان این گونه به نظر برسد که این تماس از طرف یک سازمان مطمئن و معتبر انجام می‌شود.

حملات فارمینگ (Pharming)

منظور از این حملات، حمله نفوذگر به منظور تغییر ترافیک وب سایت به یک سایت جعلی دیگر است. کاربر به تصور این که وارد سایت اصلی بانک می‌شود، وارد سایت جعلی فرد شیان شده و اطلاعات محرمانه بانکی اعم از شماره حساب، شماره کارت و کلمه عبور را وارد می‌نماید و آنگاه فرد شیان به راحتی می‌تواند نسبت به سوءاستفاده اقدام نماید. در این حالت به جای این که کاربر را فریب دهند تا به یک ایمیل تقلبی پاسخ دهد، او را به یک سایت جعلی هدایت کرده و برای فریب کاربر به منظور تسلیم هویت و اطلاعات حساس وی، از روش‌های زیرکانه‌تری استفاده می‌کنند. این حملات از اسب‌های تروآ (تروجان) برای نصب برنامه‌های کلیدخوان و برنامه‌های هدایت‌کننده استفاده می‌کنند تا به یک نفوذگر اجازه دهند کلمات عبور و شماره کارت‌های اعتباری را به دست آورد، بدون این که کاربر مجبور به انجام کاری غیرعادی باشد. در اینجا یک مثال از نحوه‌ی این حمله عنوان می‌شود:

کاربر یک ایمیل ظاهراً صحیح را باز می‌کند که او را تشویق می‌کند تا فایل الحاقی به ایمیل را باز کند. این فایل الحاقی به صورت مخفیانه یک کلیدخوان (برنامه‌ای است که کلیدهایی را که توسط کاربر زده می‌شود، ثبت می‌کند) نصب می‌کند.

هنگامی که کاربر به بانک آنلاین خود، سر می‌زند، کلیدخوان این را تشخیص می‌دهد و ورودی‌های صفحه کلید کاربر را هنگامی که وی اسم و کلمه عبور را تایپ می‌کند، ثبت می‌نماید. سپس این اطلاعات برای نفوذگر ارسال می‌شود تا برای دسترسی به حساب کاربر استفاده شود. (بکائی‌زاد و امیری، ۱۳۸۸)

حملات اسکیمینگ (skimming)

این نوع شیادی در دستگاه‌های خودپرداز صورت می‌گیرد. فرایند کار شامل کپی کردن اطلاعات نوار مغناطیسی کارت اعتباری مشتری از طریق کشیدن کارت از میان کارت‌خوان و استفاده از اطلاعات برای ساخت کارت تقلبی توسط فرد شیان است.

به طور کلی در سه موقعیت، اطلاعات محرمانه ممکن است با خطر روبرو شود:

- در مکان و موقعیت دادوستد
- به هنگام فرآیندهای انتقال به منظور اخذ مجوز
- در بخش ذخیره‌سازی اطلاعات

مجرمان با نصب ابزار پیشرفته در محل ورودی کارت دستگاه خودپرداز و خواندن اطلاعات کارت و نصب یک دوربین کوچک تمامی اطلاعات مورد نیاز برای دسترسی به حساب افراد را به دست می‌آورند و از این طریق سرقت الکترونیکی اتفاق می‌افتد. جالب است که بدانیم تمامی پکیج کامل دستگاه‌های کارت‌خوان و کارت‌های پلاستیکی خالی و سایر امکانات مورد نیاز این کار در آمریکا به راحتی و به صورت کاملاً قانونی از طریق اینترنتی خرید و فروش می‌شود.

روش دیگر به این صورت است که معمولاً یک خانم یا آقا که به ظاهر (ولی نه واقعاً) کارمند آن شعبه بانک می‌باشند در کنار دستگاه خودپرداز می‌ایستد و از مشتریان آن می‌خواهد تا برای شرکت در قرعه‌کشی جدید آن بانک، مشتری اسمش را پشت رسیدهای بیرون آمده از آن دستگاه نوشته و رسید را در یک کارتون که در دست دارد بیندازد. این رسیدها دارای شماره حساب و تاریخ هستند و آن فرد هم که کمتر کسی به او شک کرده و کنار ماشین ایستاده به راحتی شماره رمز مشتری‌ها را دیده و در جایی یادداشت کرده است، می‌تواند بعداً از روی این اطلاعات با همکاری همدستانش یک کارت اعتباری جدید ساخته و استفاده نماید.

حیله لبنانی (Lebanese loop)

این نوع از حمله از آنجا که برای نخستین بار و به میزان بسیار زیاد در لبنان مورد استفاده قرار گرفته است، حیله لبنانی نامیده می‌شود. در این روش از یک آستین پلاستیکی (Plastic Sleeves) که توضیح داده خواهد شد، استفاده می‌شود. حلقه (loop) در اینجا به معنای عقب و جلو رفتن کارت در ماشین بوده و در حقیقت بدین معناست که کارت گیر کرده و سرگردان شده است.

روش عمل آستین پلاستیکی بدین صورت است که در ابتدا کاربر کارت را وارد دستگاه می‌کند اما هر چه رمز کارت را وارد می‌کند، دستگاه پیغام خطای رمز داده و کارت را نیز برنمی‌گرداند. معمولاً یک مشتری دیگر هم پشت سر کاربر ایستاده و در زمانی که کاربر مستأصل می‌شود آن مشتری نما که پشت سر وی ایستاده بوده ممکن است پیشنهاد کمک دهد و بگوید که این دستگاه قبلاً نیز این مشکل را داشته و او می‌تواند مشکل را حل کند. او شماره رمز را از کاربر پرسیده یا از او می‌خواهد که آن را دوباره وارد نماید و بدین ترتیب رمز وی را کشف می‌نماید (و یا قبلاً از پشت سر، رمز را که چند بار وارد شده است، مشاهده و به خاطر سپرده است) دستگاه باز هم کارت را پس نداده و شماره‌ی رمز را نیز قبول نمی‌کند. در نهایت کاربر، کارت را در دستگاه رها کرده و همان مشتری نما از حساب بانکی طعمه، پول برداشت می‌کند.

روش این حقه‌ی ساده بدین صورت است که آن مشتری قبلاً یک ورقه پلاستیکی بسیار نازک و تقریباً غیرقابل دید (مثل یک آستین نامرئی) را در دریچه کارت‌خوان آن دستگاه وارد کرده و منتظر قربانی است. وقتی قربانی، کارت را داخل دستگاه می‌کند، آن کارت درون یا زیر ورقه پلاستیکی رفته و دستگاه نمی‌تواند کارت را بخواند و بنابراین توانایی خواندن شماره‌ی رمز را نیز ندارد. پس از رها کردن کارت توسط مشتری و رفتن وی، شاید به سادگی لبه برجسته یا کمی خم شده آن پلاستیک را (که شامل کارت نیز هست) از درگاه دستگاه بیرون می‌کشد و کارت را دوباره بدون آن پلاستیک به دستگاه وارد می‌کند و شماره رمز را هم می‌داند. حتی ممکن است که پشت سر قربانی نباشد بلکه با استفاده از یک دوربین پلاستیکی بسیار کوچک و مخفی که قبلاً در بالای آن دستگاه نصب شده، شماره رمز کارت قربانی را کشف نماید. (تصرفی منش، ۱۳۹۱)

دلایل وقوع تقلب و اختلاس در بانک‌ها

طی سال‌های اخیر شاهد گزارش‌های متعددی از اختلاس در بانک‌ها و مؤسسات مالی کشور بوده‌ایم. بانک‌ها و مؤسسات مالی به سبب فعالیت اصلی آن‌ها (سروکار داشتن با وجوه نقد) و حجم بالای معاملات و تراکنش‌های مالی در معرض تقلب و اختلاس هستند. واژه اختلاس همان‌طور که اشاره شد، تعاریف گوناگونی دارد و به‌طور کلی به برداشت غیرقانونی اموال دولتی یا غیردولتی که از سوی کارمندان و مدیران انجام می‌گیرد، گفته می‌شود. اختلاس گونه‌ای از کلاهبرداری محسوب می‌شود که بیشتر به‌صورت برنامه‌ریزی‌شده، منظم و پنهان و بدون رضایت و آگاهی دیگران انجام می‌پذیرد. همچنین تقلب نیز به فساد مالی، سوءاستفاده از دارایی‌ها و گزارش متقلبانه مالی گفته می‌شود. موضوع تقلب نیز منابع داخلی (مدیران و کارکنان) و خارجی (سهامداران، مشتریان، سپرده‌گذاران و...) را شامل می‌شود. بنابراین برای بررسی این که چرا اختلاس و تقلب رخ می‌دهد، نخست باید فلسفه‌ی چرایی و چگونگی انجام تقلب بررسی شود.

نخستین و مهم‌ترین عامل تقلب نیروی انسانی و عمده تقلب‌های انجام‌یافته نیز متوجه مدیران ارشد بانک‌هاست. حال باید بررسی شود که آیا در انتخاب مدیران و حتی کارکنان بانک‌ها دقت لازم به کار گرفته شده است؟ به واسطه نقش اساسی بانک‌ها در اقتصاد کشور باید انتخاب مدیران و کارکنان با دقت لازم و کافی صورت گیرد. صلاحیت، دانش و مهارت مدیران قبل از استخدام باید بررسی و سازوکار لازم برای ارزیابی آنان فراهم شود. به‌طور کلی عوامل مؤثر بر اختلاس و تقلب در بانک‌ها را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

۱. واژه گمشده‌ی اخلاق حرفه‌ای در فرهنگ

وقتی ناهنجاری‌ها به ارزش تبدیل شوند و درستی و نادرستی قابل تشخیص نباشند، انسان‌ها در برخورد با تقلب به تفسیر شخصی و توجیهات گوناگون می‌پردازند. بنابراین اخلاق حرفه‌ای به فراموشی سپرده می‌شود و انجام هر کاری از هر کسی برمی‌آید.

۲. عدم صلاحیت فنی برخی از مدیران و کارکنان

در استخدام کارکنان باید تحصیلات، سوابق حرفه‌ای، دانش و مهارت، ارتباطات، برنامه‌های مدیران و... بررسی شود. وقتی از مدیران ناآشنا و فاقد تحصیلات در حوزه‌ی مالی استفاده شود، طبعاً شاهد چنین رویدادهایی خواهیم بود. برعکس چنانچه بخواهیم از مدیر باصلاحیت در این حوزه استفاده کنیم، باید یکسری شرایط و محدودیت‌ها را برطرف کرد. به‌طور مثال مدیری که مناسب جایگاه خود و توانمند باشد، حق و حقوق متفاوتی را طلب می‌کند.

۳. تجربه، آموزش و استقلال حسابرسان در صنعت بانکداری

عدم پرداخت حق‌الزحمه مناسب، ناآشنایی و عدم تسلط برخی از حسابرسان و همچنین عدم تخصیص زمان مناسب برای حسابرسی باعث می‌شود تا ضعف‌ها و ایرادات گزارشگری مالی به‌خوبی شناسایی و گزارش نشود. در انتخاب حسابرسان بانکی باید قوانین و مقررات اصلاح شوند

و پرداخت حق الزحمه نیز باید متناسب با کار حرفه‌ای انجام شده، پیچیدگی ساختار بانکی، مسئولیت خطیر حسابرسان و... باشد.

۴. عدم شناسایی و مدیریت ریسک‌ها از سوی مدیر

عدم شناسایی و ارزیابی سیستم کنترل‌های داخلی و ریسک‌های محتمل بر فرآیندها از سوی مدیران باعث می‌شود اطمینان‌بخشی نسبت به صحت و کارایی عملیات و سودمندی و اثربخشی فعالیت‌ها وجود نداشته باشد. به‌رغم الزام تشکیل کمیته‌های ریسک در بانک‌ها، معمولاً توجهی به گزارش‌های کمیته نمی‌شود. در ضمن ساختار کمیته ریسک نیز باید براساس فعالیت‌های بانک دائماً بازبینی و اصلاح شود.

۵. نبود نیروهای متخصص در حسابرسی داخلی بانک‌ها

با توجه به عدم پرداخت حقوق مناسب به حسابرسان داخلی و نادیده گرفتن جایگاه حسابرسی داخلی در بانک‌ها، معمولاً انگیزه کافی برای کار کردن در چنین شرایطی از بین می‌رود. در عمده موارد، نگاه مدیران به گزارش‌های حسابرسان داخلی شکلی است و حتی در انتخابات مدیران حسابرسی داخلی نیز از افراد غیرمتخصص استفاده می‌کنند.

۶. عدم کارایی سیستم‌های کنترلی و نظارتی

در مجموع نظارت کافی بر معاملات بانک‌ها صورت نمی‌گیرد و در زمان پرداخت وام‌ها معمولاً رویه‌های داخلی به‌درستی طی نمی‌شود و ضمانت‌های لازم اخذ نمی‌گردد. سیستم بوروکراسی پیچیده عمدتاً برای وام‌های با مبالغ پایین است. در زمینه‌ی وام‌های کلان به دلیل نبود سیستم کنترل‌های داخلی در این زمینه و رعایت نکردن قوانین، شاهد پرداخت نکردن مطالبات از سوی وام‌گیرندگان هستیم. سیستم‌های کنترلی و نظارتی معمولاً پیشگیرانه نیستند و بعد از وقوع تقلب کشف می‌شوند.

۷. عدم استقرار سیستم بانکداری مناسب و بنگاهداری بانک‌ها

بانک‌ها به‌جای پرداختن به فعالیت اصلی خودشان در حوزه‌ی بانکداری، مشغول دلالتی و بنگاهداری هستند. بانک‌ها باید به بانکداری و تأمین منابع فعالان اقتصادی مشغول باشند. بنگاهداری بانک‌ها و نگهداری اموال راکد موجب ایجاد تورم خواهد شد. در همین راستا تدابیری از سوی قانون‌گذار در اجرای ماده ۱۶ قانون رفع موانع تولید، بانک‌ها را مکلف کرده که سالانه ۳۳ درصد از اموال منقول و غیرمنقول و سرقفلی راکد را که به تملک آن‌ها درآمده و به تشخیص شورای پول و اعتبار مازاد است، واگذار کنند. تقلب و فساد در سیستم بانکی تهدید جدی برای جامعه به‌شمار می‌آید و هزینه‌های سنگینی به اقشار مختلف تحمیل می‌کند. به نظر می‌رسد در اصلاح سیستم بانکداری و گذار از وضعیت موجود و رسیدن به وضعیت مطلوب به زمان زیادی نیاز داریم. به‌هرحال فرصت و امکان فساد و تقلب زمانی که سیستم کنترل‌های داخلی بانک‌ها ضعیف، ارکان مدیریتی کم‌اثر، کیفیت کار حسابرسان مستقل و داخلی پایین، نظارت از سوی مراجع نظارتی ناکاراء، انگیزه‌های شخصی بالا و... باشند، افزایش می‌یابد.

اصول اساسی کمیته بال و بانکداری سالم و باثبات

کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه که در مراحل مختلفی از توسعه اقتصادی به سر می‌برند، قوانین بانکداری خود را براساس نیازهای اقتصادی کشور خودشان ایجاد کرده‌اند و در اغلب موارد بدون توجه به استانداردها و اهداف بین‌المللی، اهداف بانکداری داخلی خود را تعقیب می‌کنند. در چنین فضایی، ارتباط مستقیم صنعت بانکداری و دولت که توسط تعیین الزامات عملیاتی بانک‌ها توسط دولت صورت می‌گیرد، نیز تعیین‌کننده اهداف سیستم بانکی می‌شود.

اما در عصر جدید و در راستای تحولات در بازارهای سرمایه جهانی، ارتباط مستقیم دولت و بانکداری، ضرورتی چندانی ندارد. دولت‌ها می‌توانند مخارج اضافی و کسری‌های خود را از بازارهای سرمایه داخلی و بین‌المللی تأمین اعتبار نمایند و این باعث حذف نیاز به دخالت دولت در بانکداری می‌شود و دولت‌ها را قادر می‌سازد تا بر کاربرد استانداردهای مقرراتی در جهت عملکرد مناسب و مطمئن نظام بانکی تمرکز نمایند.

از سوی دیگر، در واکنش به توسعه‌ی شتابان بانکداری چه در سطح داخلی و چه در سطح بین‌المللی و افزایش فزاینده ریسک‌های قابل‌سرایت به کشورهای دیگر، بانک تسویه‌حساب‌های بین‌المللی (BIS)، اقدام به تدوین استانداردهای بین‌المللی برای حصول اطمینان از صحت و سلامت بانک‌ها کرده است. دو دلیل عمده برای توافقات بین‌المللی در خصوص خدمات مالی چنین مطرح می‌شود که: ۱- تشخیص مشترکی از یک مسأله عمومی وجود دارد. ۲- تشخیص مشترکی از چگونگی عملکرد سیستم مالی وجود دارد و این که چگونه سیاست‌های عمومی می‌تواند ریسک‌های سیستماتیک را کاهش دهد. بحران‌های به وجود آمده در سال‌های اخیر به عنوان تسهیل‌گر چنین توافقاتی بوده‌اند.

کمیته نظارتی بال در سال ۱۹۹۷ و ۲۰۰۱، رهنمودهایی را با عناوین اصول اساسی برای نظارت کارآمد بانکی، حسابرسی داخلی در بانک‌ها و ارتباط ناظرین بانکی با حساب‌رسان منتشر نموده است. این کمیته در طول سال‌ها تلاش کرده است که کشورهای مختلف از سرتاسر دنیا را به تشخیص مشترکی در مورد چگونگی عملکرد سیاست‌های مالی برساند و چگونگی کاهش ریسک سیستماتیک را در اصول اولیه خود خاطرنشان سازد. بسیاری از این استانداردها، در طول زمان و با توجه به تبعات و نتایج بحران‌های مختلف، به روز شده‌اند و از این رو، اصول اولیه مذکور به عنوان راه‌حلی برای مسایل و مشکلات واقعی مدنظر قرار می‌گیرند. همچنین این استانداردها نشان می‌دهند که مشکلات بانکداری، ریسکی بسیار جدی را بر پایداری مالی تحمیل می‌کنند. چراکه سرایت شکست یک بانک منفرد به‌طور بالقوه می‌تواند آسیب‌های معنی‌داری را به کل سیستم بانکداری بین‌المللی و اقتصاد بسیاری از کشورها وارد آورد.

در حال حاضر، کمیته نظارت بانکی بال که اجلاس‌های آن در بانک تسویه‌حساب‌های بین‌المللی واقع در شهر بال سوئیس برگزار می‌شود، به مهم‌ترین مرجع تخصصی در زمینه‌ی نظارت بانکی تبدیل شده و استانداردها، رهنمودها و پیشنهادهای منتشر شده از سوی این کمیته بر طراحی الگوهای نظارتی و تدوین

بسیاری از مقررات و الزامات احتیاطی در کشورهای مختلف سایه افکنده است.

یکی از مهم ترین اسنادی که از سوی این کمیته به رشته ی تحریر درآمده است «اصول اساسی برای نظارت بانکی مؤثر» است. این اصول به دنبال هدایت بانکداری به مسیری صحیح و مطمئن است آن چنان که استراتژی های بانکداری قابل دسترس گردد. این اصول در پی حصول اطمینان از موارد زیر است:

- وجود یک محیط اقتصاد کلان سالم به عنوان پیش شرط فعالیت بانکی؛
- مدیران و مالکان، قابل اطمینان بوده و از قدرت کارشناسی و مالی برخوردار باشند؛
- ریسک های مرتبط با فعالیت ها تفهیم، اندازه گیری و کنترل شود تا از اتخاذ ریسک های غیر معمول پرهیز گردد؛

- انجام نظارت حضوری و غیر حضوری برای نظارت بر رعایت الزامات احتیاطی توسط بانک ها. به طور کلی اصول نظارت مؤثر برای حمایت از ایجاد بخش مالی قدرتمند، منعطف، پایدار و متناسب با زیرساخت های اقتصادی هر کشور طراحی شده است. هدف این اصول، تعیین مجموعه خاصی از مقررات و الزامات نیست بلکه کمک به ایجاد یک سیستم مالی است که برای هر بازاری مناسب بوده، آن را پایدار و کارا نگه می دارد.

این که سیاست گذاران اقتصادی یک کشور بخواهند از تجربه جهانی درخصوص چالش ها و ریسک های بانکداری استفاده کنند و با به کارگیری اصول مشخصی، سلامت نظام بانکی خود را بهبود بخشند، موضوعی است که نیازمند فهم دقیق عملیات بانکداری و داشتن افق دید بلندمدت به اقتصاد و شفافیت آن می باشد.

نظارت کارآمد در بانک ها؛ بازرسان و حسابرسان داخلی

برخورداری واحدهای بانکی از یک نظام نظارتی کارآمد، امر طبیعی است که اطمینان خاطری برای آگاهی از عملکرد بانک به شیوه ای ایمن و صحیح فراهم می سازد. وجود نقاط ضعف در نظام بانکی هر کشوری می تواند ثبات مالی آن را مورد تهدید قرار دهد لذا نیاز به بهبود توان نظام های نظارتی مالی، توجه بین المللی فزاینده ای را به خود جلب نموده است.

اگرچه براساس تعریف، حسابرسان مستقل به واحد بانکی تعلق نداشته و از این رو بخشی از نظام کنترل داخلی بانک به حساب نمی آیند، لیکن دارای تأثیر مهمی بر کیفیت کنترل های داخلی هستند. این مهم از طریق فعالیت های حسابرسی آن ها از جمله تبادل نظر با مدیریت و ارائه توصیه هایی چند درخصوص بهبود کنترل های داخلی انجام می پذیرد. حسابرسان مستقل بازخورد مهمی را درمورد اثربخشی نظام کنترل داخلی فراهم می آورند.

اگرچه هدف اولیه حوزه حسابرسی مستقل، اظهارنظر پیرامون حساب های سالیانه یک بانک است، لیکن حسابرس مستقل باید راجع به این موضوع تصمیم بگیرد که آیا می تواند به اثربخشی نظام کنترل داخلی بانک اعتماد نماید. به این دلیل، حسابرسان مزبور باید اقدام به شناخت نظام کنترل

داخلی واحد مزبور نمایند تا از رهگذر آن مشخص نمایند که در تعیین ماهیت، زمان‌بندی و حیطه‌ی روش‌های حسابرسی خود تا چه حد به نظام مزبور اتکا نمایند.

نقش واقعی حساب‌برسان مستقل و فرآیندهای مورد استفاده آن‌ها، از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. در بسیاری از کشورها، استانداردهای حرفه‌ای حسابرسی الزام دارند که حسابرسی‌ها به گونه‌ای برنامه‌ریزی و اجرا شوند که به حصول اطمینانی منطقی در مورد عاری بودن صورت‌های مالی از اظهارات خلاف واقع مؤثر بیانجامد. همچنین حساب‌برسان به صورت گزینشی به بررسی سوابق و رویدادهای مالی مهمی می‌پردازند که تراز صورت‌های مالی و اقلام افشا شده در این زمینه، مبتنی بر آن‌ها هستند. یک حساب‌برس، اصول و خط‌مشی‌های مورد استفاده در حسابداری و نیز سایر برآوردهای مهم انجام‌شده از سوی مدیریت را ارزیابی نموده، شیوه‌ی ارائه صورت‌های مالی را به‌طور کلی مورد بررسی قرار می‌دهد. در برخی کشورها، مراجع نظارتی از حساب‌برسان مستقل می‌خواهند که در مورد حیطه، کفایت و اثربخشی نظام کنترل داخلی یک بانک از جمله نظام حسابرسی داخلی آن ارزیابی ویژه‌ای به عمل آورند.

هرچند، یکی از وجوه اشتراک موجود در میان تمامی کشورها این است که از حساب‌برسان مستقل انتظار می‌رود تا آنجا که به صحت صورت‌های مالی بانک ارتباط دارد، شناخت کاملی از فرآیند کنترل داخلی آن به‌دست آورند.

میزان توجهی که به نظام کنترل داخلی می‌شود بر حسب حساب‌برس و بانک تغییر می‌کند، لیکن عموماً این توقع می‌رود که نقاط ضعف مهمی که مورد شناسایی حساب‌برسان واقع شده‌اند در نامه‌های محرمانه به مدیریت و در بسیاری از کشورها به مرجع نظارتی گزارش شوند. در بسیاری از کشورها نیز الزامات نظارتی ویژه‌ای وجود دارد که براساس آن‌ها، حساب‌برسان مستقل موظف به بیان شیوه‌ای هستند که کنترل‌های داخلی را بر مبنای آن، ارزیابی و گزارش می‌نمایند.

کنترل داخلی

از مهم‌ترین سازوکارهایی که در زمینه‌ی هدایت اثربخش و کارایی سازمان‌ها به‌خصوص بانک‌ها و نهادهای مالی ابداع شده است، مفهوم کنترل‌های داخلی است. این مفهوم را می‌توان مولود توسعه‌ی تفکر سازمانی و پیچیدگی ساختار سازمان‌ها دانست که خود، محصول تکامل جوامع بشری و تعمیق مفاهیم و مناسبات تجاری و صنعتی در آن‌ها است. پیامد تکامل این مناسبات، تفکیک مفاهیم «نظارت» و «اجرا» بود. بستری که در ابتدا، با تفکیک دو مقوله «مالکیت» و «مدیریت» از یکدیگر و تأکید بر ضرورت کنترل عملکرد مدیران توسط مالکان، زمینه ایجاد حرفه‌ی حسابرسی را پدید آورد و در ادامه‌ی روند تکاملی خود، به گسترش و تعمیق مفهوم دیگری با عنوان «کنترل‌های داخلی» انجامید.

کنترل داخلی، بخش مهمی از مدیریت یک سازمان است، بخشی که شامل برنامه‌ها، روش‌ها و رویه‌های مورد استفاده سازمان در دستیابی به رسالت وجودی و اهداف خُرد و کلان خود است. هدف نظام کنترل داخلی و حسابرسی، بهبود توان مدیریت مالی و اداری از طریق تحدید آن گروه

از رفتارهای مالی است که به اتلاف و تخصیص نامناسب منابع و بروز فساد می‌انجامد. استقرار و استمرار یک نظام کنترل داخلی توانمند در سازمان، امکان مدیریت کارا و مؤثر سازمان را برای مدیریت آن فراهم می‌آورد. مدیران به‌خوبی می‌دانند در نبود یک سیستم کنترل داخلی اثربخش، تحقق رسالت اصلی شرکت، حفظ سودآوری و به حداقل رساندن رویدادهای غیرمنتظره بسیار مشکل است. مدیریت در مصاف با تغییرات سریع محیط‌های اقتصادی و رقابتی و تغییر تقاضا و سلیقه مشتریان و تجدید ساختار به‌منظور رشد در آینده، سیستم کنترل داخلی را به خدمت می‌گیرد تا بتواند به‌موقع از خود واکنش مناسب نشان دهد. ضمناً کنترل‌های داخلی باعث افزایش کارایی، کاهش ریسک از دست دادن دارایی‌ها و حصول اطمینان معقول از قابلیت اعتماد صورت‌های مالی و رعایت قوانین و مقررات می‌شوند. (Clifton Phua, 2008)

برای دستیابی به اکثر اهداف مهم، به کارگیری کنترل‌های داخلی اجتناب‌ناپذیر است. به همین دلیل، تقاضا برای سیستم‌های بهتر و برتر کنترل داخلی و گزارش عملکرد آن‌ها دائماً رو به افزایش است. با دقت نظر بیشتر، می‌توان دریافت که کنترل داخلی ابزاری مفید برای حل بسیاری از مشکلات بالقوه است و هدف از ایجاد آن، کسب اطمینان منطقی و معقول از دستیابی به اهداف زیر است:

۱. اثربخشی و کارایی عملیات
 ۲. قابلیت اعتماد به گزارش‌گری مالی
 ۳. پابندی به قوانین و مقررات جاری
- در کنترل‌های داخلی، سعی بر آن است تا از تحقق موارد زیر اطمینان حاصل شود:
- ۱- فعالیت یک بانک به روشی محتاطانه و در انطباق با خط‌مشی‌ها و استراتژی‌های تدوین‌شده از سوی هیأت مدیره بانک انجام می‌شود؛
 - ۲- معاملات فقط با اختیارات لازم به جریان می‌افتند؛
 - ۳- گزارش‌های حسابداری و غیره اطلاعاتی کامل، دقیق و به‌موقع را فراهم می‌آورند؛
 - ۴- مدیریت قادر به شناسایی، ارزیابی، اداره و کنترل ریسک‌های این حرفه (بانکداری) هستند.
- بنابراین کنترل‌های داخلی باید موارد زیر را در برگیرند:
- ترتیبات مشخصی برای تفویض اختیار و مسئولیت؛
 - تفکیک وظایف تعهدآور بانک، پرداخت وجوه و حسابداری دارایی‌ها و بدهی‌ها از یکدیگر؛
 - رفع مغایرت از این فرآیندها؛
 - محافظت از اموال بانک.

به‌عنوان مثال، مدیریت مؤثر بسیاری از ریسک‌های بانکی به‌خصوص ریسک عملیاتی، مستلزم استقرار نظام کنترل داخلی توانمندی است که در تمامی وظایف و ارکان بانک جریان داشته باشد. همچنین در بررسی نارسایی‌های مربوط به حاکمیت شرکتی بسیاری از سازمان‌ها، فقدان یک نظام کنترل داخلی را از مهم‌ترین علل اثرگذار در این رابطه دانسته‌اند. از این‌رو، نظام کنترل داخلی

همچون بازوی توانمندی است که به کمک آن می‌توان ریسک‌های بانکی را به شیوه‌ای اثربخش مدیریت و از استقرار نظام توانمندی از حاکمیت شرکتی اطمینان حاصل نمود.

وضعیت نظام بازرسی بانک‌ها در ایران

در شرایط فعلی، بانک‌ها و سیستم‌های بانکی از لحاظ رعایت استاندارد حسابرسی و کنترل داخلی وضعیت یکسانی ندارند، برخی بانک‌ها با عنایت به اهمیت فناوری اطلاعات در مدیریت و نظارت بر عملیات بانکی، اقدامات مناسبی در راستای استقرار سیستم بانکداری الکترونیک انجام داده‌اند، برخی نیز کمتر سرمایه‌گذاری کرده‌اند و لذا محیط ریسکی بیشتری برای تخلفات و موارد عدم رعایت مقررات حاکم دارند. لذا میزان توجه به نظام کنترل‌های داخلی و سرمایه‌گذاری در استقرار این نظام، قطعاً شرایط محیطی مناسب‌تری برای اداره‌ی مطلوب و کم‌خطرتر بانک فراهم می‌کند (کمالی، ۱۳۹۱).

از زاویه رعایت استانداردهای حسابداری، با توجه به الزام بانک‌ها به انجام حسابرسی مستقل سالانه صورت‌های مالی، بانک‌ها عمدتاً نسبت به رعایت استانداردهای حسابداری در تهیه‌ی صورت‌های مالی خود اقدام می‌کنند و لذا اظهارنظر حسابرسی مستقل حسب اطلاعات موجود، مقبول یا مشروط بوده و شاهد گزارش‌های مردود نیستیم، اما این امر به مفهوم عدم وجود ضعف کنترل و فقدان موارد خلاف قوانین و مقررات نیست و صرفاً حاکی از مطلوب بودن انعکاس صورت‌های مالی است.

ایمن کردن سیستم هر بنگاه در مقابل تخلفات، مستلزم تدوین و پیاده‌سازی سیاست‌های ضدتقلب، استقرار نظام کنترلی، ایجاد محیط مناسب کنترلی‌ها و متعهد بودن مدیران به رعایت اخلاق، پایش مستمر و سیستماتیک مدیریت و انجام بازرسی‌های موردی، آموزش‌های مناسب برای مدیران و کارکنان در راستای جلوگیری، کشف و گزارش موارد تقلب، تقویت حسابرسی داخلی و حسابرسی مستقل و انجام حسابرسی‌های غیرمنتظره، تقویت سازوکار اخذ اطلاعات از مخبرین و برقراری نظام اطلاعات و ارتباطات مناسب است.

در این رابطه طراحی نظام مدیریت و مقابله با تقلب مشتمل بر تدوین برنامه‌ی مدیریت خطر تقلب، ارزیابی دوره‌ای خطر تقلب، تدوین ضوابط پیشگیری از تقلب، مستندسازی فنون کشف تقلب و استقرار فرآیندهای داخلی برای کشف و گزارش تقلب، امری اساسی است.

اقدامات بانک‌ها در این زمینه متفاوت است و تعیین درجه‌ی ایمن‌سازی، نیازمند بررسی‌های دقیق و ارزیابی جامع موارد فوق در هر بانک است، اما در سطح کلان می‌توان گفت که با شرایط مطلوب و مناسب فاصله معناداری وجود دارد.

قطعاً با توجه به پیشرفت فناوری و مدرن شدن نظام‌های مدیریتی و اجرایی، تجهیز نظارت به فناوری روز از ضروریات اداره مناسب هر بنگاه است و قطعاً بانک‌ها نیز از این قاعده‌ها مستثنا نیستند. در شرایط انجام تراکنش‌های چند ده میلیونی، استفاده از روش‌های سنتی نظارت به‌ویژه روش‌های دستی قطعاً مؤثر نخواهد بود. این امر به‌عنوان یک ضعف مهم تلقی شده و موجب افزایش ریسک فساد مالی خواهد شد. به عبارت دیگر هر میزان کنترل‌های داخلی از شرایط فناوری روز عقب‌تر باشد، زمینه مساعدتری برای افزایش ریسک فساد مالی ایجاد خواهد کرد.

نقش استانداردهای حسابداری

استانداردهای حسابداری با این هدف تدوین می‌شود که اطلاعات و صورت‌های مالی و روش‌های شناخت و اندازه‌گیری وقایع یکسان باشد و از به‌کارگیری ضوابط دلخواه پیشگیری شود. بانک‌ها از یک‌سو نقش واسطه‌گری مالی را به عهده‌دارند و با سپرده‌گذاران و متقاضیان دریافت تسهیلات مالی، سروکار دارند و از سوی دیگر بر سلامت سیستم پولی و ثبات کشور تأثیر می‌گذارند. به‌این ترتیب قوانین و مقررات خاص درمورد نظام بانکی وضع و از طریق نظارت بانک مرکزی به اجرا درمی‌آیند. در ایران به‌موجب ماده ۳۲ قانون پولی کشور، شورای پول و اعتبار مرجع تعیین نحوه و اصول حسابداری بانک‌ها، صورت‌های مالی، استهلاک و اندوخته‌ها تعیین شده و مصوباتی نیز در این زمینه ابلاغ شده است. همچنین **کمیته نظارت بانکی بال** در سطح بین‌المللی مقرراتی درمورد بانک‌ها وضع می‌کند که در ایران، بانک مرکزی مقررات کمیسیون بال را ابلاغ می‌نماید و سازمان حسابرسی نیز استانداردهای حسابداری را تنظیم و ابلاغ نموده است که بانک‌ها این مجموعه را رعایت می‌کنند.

مرجع تدوین رسمی استانداردهای حسابرسی برای تمام بنگاه‌ها در سطح کشور از جمله بانک‌ها سازمان حسابرسی است. حساب‌رسان طبق استانداردها همچنین مکلف‌اند در شرایط احتمال خطر وجود تقلب نسبت به موارد زیر اقدام کنند:

انجام بررسی‌های محتوایی تکمیلی برای اطمینان از وجود تحریف، بررسی دوباره، ماهیت، زمان‌بندی اجرا و حدود سایر روش‌های حسابرسی، بررسی ارتباط تحریف شناسایی با تقلب و ارزیابی آثار آن، ارزیابی اثر تحریف بر گزارش حسابرسی، مستندسازی عوامل خطر تقلب، اخذ تأییدیه از مدیران با عطف توجه به اعمال تعدیل‌های ضروری ناشی از تقلب و اطلاع‌رسانی تقلب به مراجع ذی‌صلاح.

حساب‌رسان بانکی

درخصوص حسابرسی بانک‌ها باید گفت، حساب‌رسان بانک‌ها علاوه بر شرایطی که حساب‌رسان دیگر واحدهای تجاری باید از آن‌ها برخوردار باشند، باید ویژگی‌های دیگری از جمله توانایی حسابرسی فناوری اطلاعات و شبکه‌های ارتباطی، آگاهی از قوانین و مقررات لازم‌الاجرا در نظام بانکی، از جمله مقررات بانک مرکزی و همچنین از مهارت لازم در زمینه‌ی حسابرسی فعالیت‌های بانکی برخوردار باشند.

یکی از عوامل مؤثر و مهم در این راستا مؤثر کردن حسابرسی داخلی بانک‌ها، راهبری شرکتی و کنترل‌های داخلی اثربخش است. کنترل‌های داخلی واکنش مدیریت برای مدیریت ریسک‌های پیرامون واحد تجاری است. امروزه از کنترل‌های داخلی فقط تأمین هدف حفاظت از دارایی‌ها انتظار نمی‌رود، بلکه کنترل‌های داخلی در دو سطح بانک و سطح فعالیت‌ها و فرآیندها طراحی می‌شود. در بانک‌ها به لحاظ گستردگی عملیات، کثرت معاملات و عوامل اقتصادی دیگر، باید

سیستم‌های کنترل داخلی قوی پیاده‌سازی شود و متناسب تغییرات به‌روز شود. عملاً پایه اصلی بسیاری از سوء جریان‌های مالی، نبود کنترل داخلی مناسب یا اعمال نکردن کنترل‌ها بوده است. درواقع در بانک‌ها به‌رغم وجود دستورالعمل کنترل‌های داخلی و بخشنامه‌های بانک مرکزی و همچنین درباره بانک‌های پذیرفته‌شده در بورس، وجود الزامات بورس اوراق بهادار، نظام کنترل داخلی کارآمدی که روزآمد نیز باشد استقرار نیافته است.

در بخش استانداردهای حسابداری و الزامات گزارشگری مالی و نیز مقررات بین‌المللی ازجمله مقررات کمیسیون بال، به نظر نمی‌رسد در نظام بانکداری ضعف‌های فراوانی وجود داشته باشد؛ اما درمورد استانداردهای حسابرسی به لحاظ جایگاه بالای لزوم حسابرسی با فناوری اطلاعات و نبود مهارت گسترده‌ی حساب‌رسان در این زمینه، به نظر می‌رسد فرصت بهبود زیادی وجود داشته باشد. درمجموع بانک‌ها از نظر استقرار یک نظام جامع کنترلی در شرایط یکسانی نیستند، اما به‌طور میانگین وضعیت مناسبی درخصوص استقرار نظام کنترلی ندارند و شاهد ضعف‌های جدی در این زمینه هستیم. دلایل بروز اختلاس در سیستم بانکی، ناشی از ضعف‌های موجود در نظام کنترل‌های داخلی بانک است، به‌طور مثال وقتی شعبه‌ای با حجم عملیات محدود و ظرفیت اعتباری پایین قادر است با هماهنگی نفراتی در داخل بانک، حجم عظیمی اعتبار اسنادی بدون پشتوانه و خلاف مقررات صادر نماید، یا اعتبار در حساب بانکی مشتریان، بی‌حساب افزایش می‌یابد و این امر به نحو مناسبی خود را نشان نمی‌دهد یا حجم عمده‌ای ضمانت‌نامه صادر می‌شود که به نحو مناسب در سیستم قابل‌ردیابی نیست، این‌ها نشان از ضعف جدی سیستم دارد. به عبارت بهتر در یک نگاه جامع، همه عملیات بانک باید در نظام جامع بانکی ثبت و به نحو مناسب با نظام کنترلی مورد پایش قرار گرفته و موارد خاص از طریق واحد بازرسی پیگیری شود. اگر همه این موارد با یکدیگر و به‌طور یکپارچه انجام نشود طبیعتاً شاهد موارد تقلب و فساد در نظام بانکی خواهیم بود.

نقش نظارتی بانک مرکزی در جلوگیری از فساد نظارتی

بانک مرکزی از جهات مختلف می‌تواند نقش کلیدی در ارتقای سطح کیفی بانک‌ها ایفا کند. بانک مرکزی از طریق واحد نظارت بر بانک‌ها به‌عنوان مقام ناظر با الزام بانک‌ها به رعایت قوانین و مقررات و استقرار نظام کنترل‌های داخلی در این امر، نقش قابل‌توجهی دارد. در این راستا اقداماتی مانند انجام نظارت و بازرسی‌ها برای اطمینان از رعایت بخشنامه‌ها و مقررات و برقراری و اتصال سیستم کنترلی بانک به سیستم‌های بانک مرکزی برای نظارت بر خط و استفاده از مؤسسات تخصصی حسابرسی برای نظارت دقیق و مؤثر بر بانک‌ها، طبقه‌بندی و نظارت بر تعیین حساب‌رسان مستقل و الزام حساب‌رسان مستقل بانک‌ها به ارزیابی دقیق سیستم‌های کنترلی بانک و درج موارد ضعف و اشکال، نظارت بر تعیین مدیران ذی‌صلاح در سیستم بانکی، سوق دادن بانک‌ها به سمت استقرار نظام راهبری با نگاه تقویت اعضای غیرموظف هیأت‌های تخصصی داخلی و تجهیز به فناوری روز و انجام حسابرسی مستمر ازجمله موارد مهم در رابطه با ایفای این نقش است. گسترش شبکه بانکی از

یک سو و افزایش حجم عملیات بانکی از سوی دیگر مستلزم گسترش کمی نظارت بانک مرکزی است و از سوی دیگر وجود مقررات متعدد لازم الاجرا توسط بانکها و ضرورت به روز کردن اطلاعات مربوط از جمله ابزار مورد نیاز برای نظارت است که باید در این زمینه بانک مرکزی با طراحی ساختارهای بهتر و با بهره مندی از سیستم های به روز به اثربخشی نظارت فعلی بیفزاید. هم اکنون تمام بانکها به صفت دولتی بودن یا پذیرفته شدن در بورس یا الزامات مقرر از طرف بانک مرکزی، مورد حسابرسی مستقل قرار می گیرند.

البته چند سال قبل از سوی بانک مرکزی ضوابطی نیز برای تعیین شرایط احراز این حساب رسان تعیین شده است. در حال حاضر بانکهای دولتی توسط سازمان حسابرسی و دیگر بانکها توسط مؤسسات حسابرسی خصوصی عضو جامعه حسابداران رسمی مورد حسابرسی مستقل قرار می گیرند. گزارش های حساب رسان مستقل نیز حاوی اشکالاتی درباره ی عدم رعایت استانداردهای حسابداری یا ضعف سیستم های کنترلی داخلی یا عدم رعایت قوانین و مقررات است.

لزوم اجرای استانداردهای جدید بال و مفاهیمی چون حاکمیت شرکتی

مجموعه استانداردهای بین المللی مانند مصوبات کمیسیون بال و مسایل حاکمیت شرکتی تأثیر جدی بر بهبود عملکرد بانکها دارد. حاکمیت شرکتی نظامی است برای ارزش افزایی سهامداران و دستیابی به اهداف شرکت. ضمن این که این امر، شفافیت، پاسخ گویی، رعایت حقوق ذی نفعان، عدالت و مسئولیت پذیری را نیز در پی دارد. در حاکمیت شرکتی دو مفهوم بنیادی نظارت و راهبری نهفته است. نگرشی که امروزه در دنیا وجود دارد این است که بهبود حاکمیت شرکتی شفافیت، پاسخ گویی و مسئولیت پذیری را در پی خواهد داشت که این امر ابزاری برای نظارت را در بردارد. هرچه بانکها در جهت استقرار نظام های جدید مدیریتی بیشتر اقدام کنند، مانند تقویت نقش اعضای غیرموظف هیأت مدیره، تقویت کمیته های تخصصی و نظارتی مانند حسابرسی، ریسک، انتصاب و حقوق و مزایای مدیران و... زمینه نظارتی مناسب تری برای تقویت نظام های کنترلی و نظارت مؤثرتر بر مدیران اجرایی فراهم می شود. البته این موارد در شکل مؤثر و اثربخش آنها مفید هستند نه در شکل ظاهری و تشریفاتی. در بانکها به لحاظ این که سپرده گذاران منابع خود را به آنها سپرده اند، حفظ اعتماد عمومی در جایگاه بالایی قرار دارد، چرا که در صورت آسیب به اعتماد عمومی فقط بانکها دچار مشکل نمی شود، بلکه ممکن است نظام اقتصادی کشور دچار مشکل شود. سال ۱۳۸۵ رهنمودی به نام کنترل داخلی اثربخش در بانکها منتشر شد که بخش قابل ملاحظه ای از مباحثی که مربوط به کمیته حسابرسی، کنترل های داخلی و کمیته ریسک موضوعیت داشت. در این رهنمود پیش بینی و اجرای آن الزامی گردید، اما در عمل به درستی پیاده نشد. از سوی دیگر سازمان بورس و اوراق بهادار نیز الزاماتی در این زمینه برای بانکهایی که سهام آنها در بورس پذیرفته شده است را ابلاغ کرد.

راهکارهای جلوگیری از اختلاس و فساد مالی در سیستم بانکی

بانک‌ها باید اقدامات متعددی در این خصوص انجام دهند که در شرایط فعلی جای آن خالی است. یکی از این اقدامات تدوین منشور اخلاقی است، یعنی ایفای نقش مدیریت به عنوان الگوی اخلاقی، آگاه‌سازی مدیران و کارکنان نسبت به اخلاق حرفه‌ای، ایجاد کمیته اخلاق و انجام مستمر ارزیابی اخلاق، استفاده گسترده از فناوری اطلاعات، ساده‌سازی و شفاف‌سازی فرآیندها و نظارت بر خط (آنلاین) بر فعالیت‌ها از طریق استقرار بانکداری متمرکز^۱ برای ردگیری فعالیت‌ها و تراکنش در سیستم‌های باز می‌باشد.

موضوع دیگر در این خصوص، استقرار نظام راهبری مطلوب مشتمل بر تفکیک مسئولیت و تقویت نقش اعضای غیرموظف هیأت مدیره است. در این چارچوب اقداماتی مانند راه‌اندازی مؤثر کمیته‌های حسابرسی، ریسک انتصابات و جبران خدمات مدیران، تقویت واحد حسابرسی داخلی و انجام حسابرسی مستمر، رعایت شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران و مسئولان، برقراری ارتباط بر خط (Hot line) برای اخذ اطلاعات به موقع از مخبرین، ایفای نقش قوی تر حسابرسان مستقل، تدوین سیاست‌ها و شاخص‌های ضدفساد و اجرایی کردن و پایش آن، انجام رسیدگی‌های غیرمنتظره و جابه‌جایی کارها و مسئولان، تشویق مخبران، نظارت بر عملکرد همکاران و دقت در تغییر رفتاری و نمایه‌های فسادآمیز و برخورد قاطع با موارد تخلف و فساد کشف شده موردنظر است.

نتیجه‌گیری

همان‌طور که عنوان گردید در طی دو دهه گذشته، دورنمای رقابتی در صنعت بانکداری به‌طور قابل توجهی تغییر یافته است این امر به علت نیروهای همچون قوانین جدید، جهانی‌سازی، رشد فناوری و تبدیل به محصول شدن خدمات بانک و افزایش قابل توجه تقاضای مشتریان است. تحول در فعالیت‌های بانکی و افزایش پیچیدگی بانک‌ها باعث ایجاد مباحث جدیدی در حوزه‌ی تقلب بانکی شده است.

در این نوشتار انواع تقلب بانکی، دلایل پیدایش آن و نیز راهکارهای مقابله با آن مورد بررسی قرار گرفت و اشاره شد که اقتصاد دولتی، سیاست‌های اشتباه پولی و مالی، عدم تطابق بعضی از قوانین، عدم انعطاف قوانین و مقررات بانکداری، راهبری شرکتی نامناسب شامل عدم بهره‌گیری از سیستم‌های پیشرفته حسابداری مدیریت و کنترل و حسابرسی داخلی، فقدان کمیته حسابرسی و در نهایت حسابرسی مستقل ناکارآمد از عوامل بروز این تقلب‌ها در سیستم بانکی کشور هستند. با توجه به رشد روزافزون خدمات مالی بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری به‌صورت الکترونیکی در سطح کشور و افزایش ضریب نفوذ استفاده کاربران از خدمات بانکداری الکترونیک، رویکرد کلاهبرداران و متقلبان به سمت بانکداری الکترونیک نیز رو به افزایش است. بدین ترتیب در صورت

۱- سیستم بانکداری متمرکز به انگلیسی (Core Banking) گونه‌ای از بانکداری گفته می‌شود که در آن کلیه‌ی اطلاعات و تعاملات مالی در شبکه‌ی بانکی موردنظر، در یک واحد اطلاعات مرکزی (Core) نگهداری و ثبت می‌شود. این سیستم براساس رویکردهای استراتژیک بانکی و به‌منظور بهبود عملیات، کاهش هزینه‌ها و ایجاد آمادگی برای رشد بانک مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد.

عدم به کارگیری سازوکارهای تشخیص و جلوگیری از تقلب باید شاهد افزایش آمار تقلب‌ها در فضای بانکداری الکترونیک باشیم. بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری با آشنایی هرچه بیشتر با انواع تقلب می‌توانند با دانش بهتری نسبت به پیشگیری از آن‌ها و حذف فرایندهای حامی این گونه اعمال بپردازند. با توجه به تجربه کشورهای توسعه یافته در این خصوص، سرمایه‌گذاری در این بخش و الزام بانک‌ها و مؤسسات مالی و اعتباری توسط بانک مرکزی به عنوان سیاست‌گذار اصلی در زمینه پولی در سطح کشور بسیار ضروری به نظر می‌رسد.

منابع

- بابائی، حسن. خطرات پولشویی کارت‌های بانکی. ماهنامه بانکداری الکترونیک، ص ۲۸، ۱۳۹۰.
- بکائی‌زاد، بهزاد و امیری بهنام. انواع تقلب‌های بانکی و روش‌های هوشمند کشف تقلب در سیستم‌های بانکی. سومین کنفرانس جهانی بانکداری الکترونیک، ۱۳۸۸.
- ترنر، کاترین. مدیریت ریسک تقلب؛ راهنمای عملی. ترجمه ابراهیم عباسی و علی شهاب صفا. انتشارات سازمان بازرسی. ۱۳۹۳.
- تصرفی منش، حسین. انواع تقلب‌های بانکی. سمینار کارشناسی ارشد در رشته مهندسی فناوری اطلاعات گرایش تجارت الکترونیک. ۱۳۹۱.
- حسین‌زاده، فریده تکان تپه. نقش سیستم کنترل‌های داخلی در پیشگیری و وقوع تقلبات و اشتباهات در شعب بانک ملی، پایان‌نامه کارشناسی، ۱۳۸۵.
- کمالی، عبدالنبی. شناسایی چالش‌های امنیتی کارت‌های اعتباری: رویکردی به‌سوی چالش نوین خدمات نوین الکترونیک. دومین همایش بانکداری الکترونیک و نظام‌های پرداخت. تهران، ۱۳۹۱.
- گلدمن، پیتر، تقلب در بانک‌ها و مؤسسات مالی، انتشارات پژوهشکده پولی و بانکی، ترجمه ناصر مکارم، ۱۳۹۲.
- معین‌زاده، حسین. بانکداری الکترونیک و کشف تخلفات. خبرنامه بانک ملی ایران. شماره ۱۸۲، ۱۳۹۰.
- وکیلی فرد، حمیدرضا ۱۳۹۲. بررسی ویژگی‌های تقلب در صورت‌های مالی. مجله حسابداری مدیریت. شماره ۲۵، ۱۳۹۴.
- ویژگی‌های نظام کنترل بانک ملت، ۱۳۹۳.

1-Albrecht, W.S. Albrecht,C.C. & Albrecht, G.O. (2008). Current Trends in Fraud and Its Detection. Information Security Journal, 17.

2-Burge,P and et al. (1999). Fraud Detection and Management in MobileTelecommunicationsNetworks London:Royal Holloway University

3-Chittur, A. (2001).Model Generation for an Intrusion Detection System Using Genetic Algorithms. Ossining High school Honors Thesis

4-Clifton Phua and et al. (2005). A Comprehensive Survey of Data Mining –based Fraud Detection Research, from <http://www.arxiv.org/pdf/1009.6119>.

پیش‌بینی حباب و بحران در سهام بورس اوراق بهادار تهران و نرخ ارز با استفاده از مدل بنگاه‌های نامتجانس

دکتر محمد مهدی موسوی^۱

چکیده

هدف این تحقیق بررسی عوامل مؤثر بر بحران مالی سال ۲۰۰۸ و ارائه مدلی به‌وسیله رویکرد بنگاه‌های نامتجانس به‌منظور جلوگیری از وقوع بحران و پیش‌بینی حباب قیمتی در قیمت سهام بورس اوراق بهادار تهران و نرخ ارز در ایران می‌باشد. در این تحقیق با استفاده از مدل بنگاه‌های نامتجانس، قیمت پنج شرکت‌های مخابرات ایران، ایران خودرو، بانک پاسارگاد، گروه مپنا و پتروشیمی خارک به همراه نرخ دلار، برای دوره زمانی فروردین ۱۳۹۰ تا فروردین ۱۳۹۵ پیش‌بینی شده و همچنین وجود حباب در این قیمت‌ها بررسی می‌شود. در این تحقیق با ارائه مدلی برای پیش‌بینی قیمت سهام و ارز ایران می‌توان با مقایسه قیمت پیش‌بینی شده با قیمت بنیادی از وجود حباب مطلع و از فروپاشی آن پیشگیری کرد. تمامی ضرایب تخمین زده شده برای تمامی پارامترها، از نظر آماری معنادار بوده که این نشان‌دهنده صحت مدل می‌باشد. نتایج نشان می‌دهد که این مدل می‌تواند حباب مالی بازار ایران را پیش‌بینی کند و برای جلوگیری از بحران مالی استفاده شود.

واژگان کلیدی: بنگاه‌های نامتجانس، پیش‌بینی قیمت، حباب، بنیادگراها، چار تست‌ها

مقدمه

قبل از شروع بحران مالی، اقتصاد غرب از جمله انگلستان و آمریکا، دوره پایداری از رشد اقتصادی را تجربه کردند. در این سال‌ها، این کشورها شاهد رشد پیوسته غیر تورمی و کاهش ملایم نوسان در اقتصاد کلان بوده و این دوران به عنوان «دوران اعتدال»^۱ نامیده می‌شود.

زمانی که در دوران اعتدال شاخص‌های اقتصاد کلان مانند تورم و رشد در اقتصاد جهان، ملایم و بی‌خطر به نظر می‌رسید، شرایط آسیب‌پذیری، در اقتصاد جهان در حال شکل‌گیری بود. عدم تعادل سرمایه‌ای بزرگی، که ده تا پانزده سال قبل از بحران در دنیا با کسری بودجه در آمریکا، انگلستان و سایر کشورهای پیشرفته در کنار مازاد بودجه در اقتصادهای آسیا شکل گرفته بود، با روش‌هایی مختلف برای متعادل کردن عدم تعادلات، پیگیری می‌شد. شکست در سیستم مالی بین‌المللی باعث ایجاد عدم تعادل در جریان سرمایه‌ای بین کشورها و ایجاد شرایطی با نرخ بهره بسیار پایین و تشویق به ریسک‌پذیری شد. افزایش ریسک‌پذیری «جستجوی بازده» نام گرفت. به این معنی که سرمایه‌گذاران به دنبال کسب بازده بیشتر برای سرمایه‌گذاری‌های خود بودند (j.Hull, 2009).

سرمایه‌گذاران و بانک‌ها، به این امر که بازده بالا، نیازمند پذیرش ریسک بالاست توجه نکردند در نتیجه، شرایط وام دادن ساده‌تر شد. این امر باعث شد قیمت دارایی‌ها حتی بیشتر از حدی که متناسب با کاهش نرخ بهره بود، افزایش یابد و همین‌طور باعث انفجار بخش مالی، برای ایجاد ابزار مالی جدید و جستجوی بازده شد. بانک‌ها نه تنها به خانوارها و کسب‌وکارها، بلکه به بانک‌های دیگر نیز وام می‌دادند که خود این امر برای سیستم مالی ابزارهای جدیدی ایجاد می‌کرد. این اثر باعث شد وام‌های ریسکی چندین بار هم‌تاسازی و تکثیر شوند. در ۵ سال، ترازنامه بسیاری از بانک‌های بزرگ جهان، به بیشتر از دو برابر خود رسید (H.Treasury, 2009).

شکست در سیستم مالی جهانی باعث ایجاد عدم تعادل در جریان سرمایه‌ای بین کشورها شد و شرایطی ایجاد کرد که با نرخ بهره‌ی بسیار پایین، پذیرش ریسک بسیار بالا رفت. این تقاضا برای بازده بیشتر، با استفاده از موجی از ابداعات مالی، با تمرکز بر ایجاد، بسته‌بندی، معامله و توزیع ابزار اعتباری مبتنی بر اوراق بهادار، پاسخ داده شد.

با وجود نشانه‌های اختاردهنده، نتیجه‌ی سقوط بانک لیمن برادرز^۲ در سپتامبر ۲۰۰۸، و ارتباط بین آن با دیگر مؤسسات مالی، به صورت پیش‌بینی نشده‌ای اتفاق افتاد و بسیاری را شگفت‌زده کرد. یکی از تأثیرگذارترین تئوری‌های موجود در حوزه‌ی پیش‌بینی قیمت سهام در سال ۱۹۷۰ توسط فاما ارائه شد. این تئوری با نام «تئوری بازار کارا» شناخته شده است.^۳ براساس این تئوری، رفتار عاقلانه‌ی سرمایه‌گذاران در بازار، موجب کشف هرگونه پیش‌بینی قیمت به‌وسیله آن‌ها شده تا آنجا که دیگر قدرت پیش‌بینی مدل از دست برود. بنابراین تئوری بازار کارا ادعا می‌کند که قیمت سهم غیرقابل پیش‌بینی است و طبق روند «گام تصادفی» حرکت می‌کند (E.F.Fama, 1969).

1- The Great Moderation

2- Lehman Brothers

3- Efficient Market Hypothesis

بعضی از مشاهدات در بازار سرمایه با پیش‌فرض «رفتار عقلایی» در تئوری بازار کارا، سازگار نیستند (C.H.Hommes, 2006). برخی از این مشاهدات عبارت‌اند از: تلاطم بیش از حد^۱ (G.Santos et al, 2015) و واکنش بیش از اندازه قیمت^۲ (R.J.Shiller, 1981) (G.Thornton, 2015). در پژوهشی مرتبط، فرانک و فروت (F.Jeffery, Froot, Kenneth, 2015) به بررسی میدانی رفتار سرمایه‌گذاران در بازار بورس آمریکا می‌پردازند. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاران در بازار بورس از روش‌های متفاوتی برای خرید و فروش استفاده می‌کنند. همچنین این پژوهش نشان می‌دهد که سرمایه‌گذارانی که برای مثال از روش فاندمنتال استفاده می‌کنند نسبت به تغییر روش خود مقاومت می‌کنند.

همان‌طور که اشاره شد، بنا بر نظریه بازار کارا، شرکت‌کنندگان در بازار همگی عقلایی بوده و اگر قیمت‌ها قابل پیش‌بینی باشند به وسیله تمامی شرکت‌کنندگان کشف می‌شود. یافته‌های عنوان‌شده همسو با تئوری بازار کارا نیستند. از این جهت مطالعات اقتصادی منجر به ظهور مدل‌های جدیدی هستند که در آن‌ها شرکت‌کنندگان در بازار بورس غیرمتجانس بوده و رفتار آن‌ها به جای عقلایی^۳ نیمه عقلایی^۴ می‌باشد. این مدل‌ها با عنوان مدل‌های بنگاه‌های غیرمتجانس^۵ شناخته می‌شوند. (C.H.Hommes, 2006 and C.Chiarella, 2006).

با توجه به توضیحات داده شده، عدم عقلانیت کامل سرمایه‌گذاران قابل مشاهده بوده و به همین دلیل مدل‌های کلاسیک مبتنی بر عقلانیت کامل سرمایه‌گذاران و همچنین با فرض وجود یک عامل^۶ مدل‌های مناسبی به منظور بررسی شرایط بازار نبوده و نیازمند مدلی با در نظر گرفتن این ویژگی‌ها می‌باشیم. بنابراین در این تحقیق مدل نامتجانس که مبتنی بر عدم عقلانیت کامل و همچنین مبتنی بر وجود عوامل مختلف در بازار می‌باشد، به منظور شناسایی حباب قیمتی و جلوگیری از بحران استفاده خواهد شد. به این منظور در این تحقیق با استفاده از این مدل قیمت برای پنج سهم از بورس اوراق بهادار تهران به همراه دلار پیش‌بینی شده و به همین وسیله حبابی بودن قیمت نشان داده شده است. در ادامه به دنبال پاسخ به پرسشهای زیر نتایج تحقیق ارائه خواهد شد:

- آیا استفاده از مدل بنگاه‌های نامتجانس پیش‌بینی بهتری نسبت به مدل گام تصادفی ارائه می‌دهد؟
- آیا با استفاده از مدل بنگاه‌های نامتجانس می‌توان حباب قیمتی را پیش‌بینی کرد؟
- آیا می‌توان تحلیلی بر این اساس، برای اقتصاد ایران نیز ارائه نمود و از بروز بحران جلوگیری کرد؟

پیشینه تحقیق

در سال‌های اخیر مدل‌های مالی و اقتصادی با یک تغییر اساسی از مدل‌های تک عاملی به سمت مدل‌های چندعاملی حرکت کرده‌اند. در مدل‌های قدیمی یک مدل محاسباتی با در نظر گرفتن یک

1- Excess volatility

2- Over reaction

3- Rational

4- Partially rational

5- Heterogeneous Agent Models

6- Agent

عامل منطقی، هسته اصلی تمامی مدل‌ها را تشکیل می‌داد و ریاضیات اصلی‌ترین ابزار تجزیه و تحلیل بود. مدل‌هایی که بر مبنای مالی رفتاری و شبیه‌سازی هستند، بهتر می‌توانند قیمت را مدل‌سازی کنند. در داخل کشور تاکنون هیچ تحقیقی در این زمینه انجام نشده و در خارج کشور نیز تحقیقات زیادی صورت نگرفته است. در ادامه به بررسی این تحقیقات می‌پردازیم.

سیمون نشان داد که افراد در درک محیط و محاسبات محدود هستند و برای گرفتن تصمیم بهینه با هزینه جست‌وجو مواجه می‌شوند بنابراین با توجه به این محدودیت‌های عقلانیت محدود^۱، عواملی با تصمیمات ساده ولی منطقی، بسیار واقع‌گرایانه‌تر از مدل‌های عقلانیت کامل می‌باشند (H.Simon, 1957). کانمان و تورسکی نشان دادند که افراد در شرایط عدم اطمینان منطقی تصمیم نمی‌گیرند و از روش‌های ابتکاری که می‌توانند ارباب نیز باشند برای تصمیم استفاده می‌کنند (D.Kahneman and A.Tversky, 1973). میلگرم و استوکی استدلال کردند، هنگامیکه تمامی معامله‌گران بازار منطقی هستند و تمام معامله‌گران از منطقی بودن دیگران مطمئن هستند، هیچ معامله‌ای صورت نمی‌گیرد (P.Milgron and N.Stokey, 1982). در اوایل دهه‌ی هشتاد میلادی شیلر نوسان‌پذیری بیش از حد^۲، به این معنی که تغییرات در قیمت سهام بسیار بیشتر از تغییرات در عوامل بنیادی می‌باشد، را نشان داد. بحران اکتبر سال ۱۹۸۷ نیز که با مدل‌های تک عاملی منطقی قابل توجیه نبود، به این مفهوم کمک کرد (R.J.Shiller, 1981). آلن و تیلر در تحقیقات خود نشان دادند که فعالان بازارهای مالی از استراتژی‌های متفاوتی برای پیش‌بینی قیمت و خرید و فروش دارایی‌های مالی استفاده می‌کنند (M.P.Taylor and H.Allen, 1992). فرنکل و فروت تغییرات بزرگ نرخ‌های تبدیل ارزها را بررسی و نشان دادند این تغییرات ناشی از سفته‌بازی و حباب ایجاد شده از این طریق می‌باشد (F.Jeffery, Froot, Kenneth, 1987).

ادبیات موضوع در زمینه مدل‌های نامتجانس در دهه اخیر بسیار مورد توجه قرار گرفته است. زیمن از اولین کسانی بود که قدرت مدل‌های نامتجانس برای مدل‌سازی نوسانات بازار را نشان داد (E.C.Zeeman, 1974). بروک و همز مدل‌های جابجای عوامل^۳ را معرفی کردند (W.A.Brock and C.H.Hommes, 1997). لوکس قدرت مدل‌های نامتجانس در مدل‌سازی ویژگی‌های بازار از جمله خوشه‌ای بودن نوسان‌پذیری، دم‌پهنی را نشان داد (T.Lux, 1998). کیارلا و همکاران با تبدیل مدل دُرنباش^۴ به یک مدل نامتجانس و تخمین آن برای بازار برابری ارزها، برتری این مدل را نسبت به مدل‌های دیگر در مدل‌سازی تغییرات نرخ ارزها نشان دادند. در این تحقیق از مدل بنگاه‌های نامتجانس که برتری آن نسبت به دیگر مدل‌ها نشان داده شده است و تاکنون تحقیق مشابهی در داخل کشور در این زمینه انجام نشده، برای پیش‌بینی قیمت سهام و ارز استفاده خواهد شد.

1- Bounded Rationality

2- Excess volatility

3- Agent Switching

4- Dornbusch

مبنای نظری تحقیق

همان‌طور که اشاره شده در این تحقیق از روش بنگاه‌های غیرمتجانس برای بررسی قیمت سهام و همچنین پیش‌بینی تغییرات آن استفاده می‌کنیم. مدل استفاده شده در این تحقیق براساس چارچوب مدل توریک ارائه شده توسط براک و همز طراحی شده است (W.A.Brock and C.H.Hommes, 1997). در ادامه این قسمت به بررسی دقیق این مدل می‌پردازیم. برای سادگی فرض کنید که در بازار، فقط یک سهم ریسکی وجود دارد و ناظر بازار، قیمت آن را P_t (در زمان t) براساس سازوکار زیر تنظیم می‌نماید:

$$P_{t+1} = P_t + \mu(D_t) \quad (۱)$$

در این فرمول D_t بیانگر خالص تقاضای کل شرکت کنندگان در بازار بورس سهم مورد بررسی است. μ در واقع سرعت واکنش ناظر بازار به خالص تقاضای کل است. هرچقدر که μ به یک نزدیک‌تر باشد به معنی این است که ناظر بازار در تعیین قیمت سهم، وزن بیشتری را به خالص تقاضای کل اختصاص می‌دهد.

در مدل بنگاه‌های غیرمتجانس ارائه شده در این تحقیق فرض می‌شود که شرکت کنندگان در بازار به دو گروه بنیادگراها و چارティスト‌ها^۱ تقسیم می‌شوند. در نتیجه تقاضای کل بازار شامل تقاضای بنیادگراها و چارティスト‌ها می‌باشد و به صورت زیر نمایش داده می‌شود:

$$D_t = N_t^f D_t^f + N_t^c D_t^c \quad (۲)$$

در این فرمول D_t^f ، خالص تقاضای بنیادگراها در بازار و N_t^f ، تعداد بنیادگراها در بازار است. همچنین D_t^c خالص تقاضای چارティスト‌ها و N_t^c تعداد چارティスト‌ها در بازار است. در این مدل فرض شده است که تعداد کل شرکت کنندگان در بازار بورس ثابت بوده و برابر با N می‌باشد. در نتیجه می‌توان نسبت تعداد چارティスト‌ها و بنیادگراها در بازار را به شکل زیر نشان داد:

$$n_t^c = \frac{N_t^c}{N} \text{ و } n_t^f = \frac{N_t^f}{N} \quad (۳)$$

با جاگذاری روابط (۲) و (۳) در رابطه (۱) می‌توان نوشت:

$$P_{t+1} = P_t + \mu(n_t^f D_t^f + n_t^c D_t^c) \quad (۴)$$

تقاضای بنیادگراها در بازار

فرض بر آن است که خالص تقاضای بنیادگراها به صورت زیر است:

$$D_t^f = \alpha_1 (P_t^* - P_t) \quad (۵)$$

در این فرمول D_t^f ، خالص تقاضای بنیادگراها در زمان t است. P_t^* قیمت بنیادی دارایی در زمان t است و P_t قیمت بازار در زمان t می‌باشد. پارامتر α_1 نشانگر حساسیت گروه بنیادگرا نسبت

به اختلاف بین قیمت بنیادی و قیمت بازار می‌باشد. در این مدل، برای به‌دست آوردن قیمت بنیادی سهم، از روش گردن استفاده کرده‌ایم. در این روش قیمت بنیادین سهم از طریق جمع کل سود تقسیم‌شده سهم (d_t) به‌دست می‌آید:

$$P_t^* = d_{t-1} \times \frac{1+g}{r-g} \quad (۶)$$

در این فرمول r نرخ تنزیل، d_t سود تخصیصی سهم برای دوره t و P_t قیمت بنیادی^۱ سهم در زمان t می‌باشد.

تقاضای تحلیل‌گران فنی در بازار

چارلیست‌ها یا تحلیل‌گران فنی از استراتژی‌های مختلفی برای خرید و فروش در بازارهای مختلف استفاده می‌کنند. یکی از معروف‌ترین این استراتژی‌ها روش میانگین‌های متحرک است. در این پژوهش برای مدل‌سازی رفتار تحلیل‌گران فنی روش میانگین‌های متحرک را استفاده می‌کنیم. دلیل استفاده از این روش، پرکاربرد بودن این روش است. براساس این روش، تحلیل‌گران فنی بازار براساس تابع تقاضای زیر خرید و فروش انجام می‌دهند:

$$D_t^c = \alpha_2 (ma_t^{L_1} - ma_t^{L_2}) \quad (۷)$$

در این فرمول D_t^c تابع تقاضای تحلیل‌گران فنی در بازار، α_2 حساسیت تحلیل‌گران فنی نسبت به تفاوت میانگین‌های متحرک^۲ و $ma_t^{L_1, L_2}$ میانگین‌های متحرک با بازه زمانی L_1 و L_2 هستند. در این تحقیق L_1 معادل سی روز و L_2 معادل شصت روز در نظر گرفته می‌شود. در صورتی که میانگین قیمت‌های سی‌روزه از میانگین قیمت‌های شصت‌روزه بیشتر می‌شوند، تحلیل‌گران فنی اقدام به خرید سهم و یا دارایی موردبررسی می‌کنند. تقاضای این افراد برای خرید یا فروش به پارامتر α_2 بستگی دارد. هرچه قدر پارامتر α_2 به عدد یک نزدیک‌تر باشد، تحلیل‌گران فنی اعتماد بیشتری به تابع تقاضای خود و یا استراتژی میانگین‌های متحرک دارند. رابطه زیر نحوه محاسبه میانگین‌های متحرک را نشان می‌دهد:

$$ma_t^{L_i} = \frac{1}{L_i} \sum_{i=0}^{L_i-1} P_{t-i} \quad (۸)$$

در مدل ارائه‌شده، افراد «رفتار نیمه عقلایی» دارند. رفتار نیمه عقلایی به معنای آن است که شرکت‌کنندگان در بازار (سرمایه‌گذاران)، استراتژی سرمایه‌گذاری خود را نسبت به سودی که یک استراتژی سرمایه‌گذاری ایجاد می‌کند، انتخاب می‌کنند. توابع سود حاصل از سرمایه‌گذاری با استفاده از استراتژی‌های میانگین‌های متحرک و بنیادین به‌صورت زیر محاسبه می‌شود:

1- Fundamental price

2- Moving Average Strategies

$$\pi_{f,t} = D_{t-1}^f (P_t - P_{t-1}) \quad (9)$$

$$\pi_{c,t} = D_{t-1}^c (P_t - P_{t-1}) \quad (10)$$

در این قسمت فرض شده است که نسبت هریک از سرمایه‌گذاران براساس تابع احتمالات گیبز^۱ تغییر می‌کند. (C.F.Maneski and D.Mcfadden, ۱۹۹۹). روابط (۱۱) و (۱۲) تغییرات نسبت تعداد سهامداران را براساس تابع احتمالات گیبز نشان می‌دهد:

$$n_{f,t} = \frac{e^{\beta\pi_{f,t}}}{e^{\beta\pi_{f,t}} + e^{\beta\pi_{c,t}}} \quad (11)$$

$$n_{c,t} = \frac{e^{\beta\pi_{c,t}}}{e^{\beta\pi_{f,t}} + e^{\beta\pi_{c,t}}} \quad (12)$$

در این تابع، β سرعت تغییر استفاده سرمایه‌گذاران از استراتژی سودآورتر را نشان می‌دهد. هرچه β بزرگ‌تر باشد، به این مفهوم است که سرعت تغییر استفاده از استراتژی سودآورتر بیشتر بوده و سرمایه‌گذاران عقلایی‌تر تصمیم می‌گیرند. با جاگذاری روابط (۵) و (۶) در رابطه (۴) و با استفاده از روابط (۱۱) و (۱۲) می‌توان معادله حرکت قیمت دارایی را به صورت زیر نوشت:

$$P_{t+1} - P_t = \mu \left[n_{f,t} \alpha_1 (P_t^* - P_t) + n_{c,t} \alpha_2 (ma^{L_1} - ma^{L_2}) \right] + error$$

$$n_{f,t} = \frac{e^{\beta\pi_{f,t}}}{e^{\beta\pi_{f,t}} + e^{\beta\pi_{c,t}}}$$

$$n_{c,t} = \frac{e^{\beta\pi_{c,t}}}{e^{\beta\pi_{f,t}} + e^{\beta\pi_{c,t}}} \quad (13)$$

در این تحقیق برای حل دستگاه معادلات (۱۳) از روش رگرسیون غیرخطی^۲ استفاده می‌کنیم. رگرسیون غیرخطی مدل توسعه‌یافته رگرسیون خطی می‌باشد که برای تخمین پارامترهای مدل غیرخطی استفاده می‌شود که توسط مدل بنگاه‌های نامتجانس ارائه شده است. هدف این رویکرد، یافتن بردار پارامترهایی است که بتوان توسط آن قیمت سهام و ارز را پیش‌بینی و حباب را شناسایی کرد.

1- Gibbs probabilities

2- Nonlinear regression

داده‌ها

داده‌های مورد استفاده در این تحقیق قیمت‌های ماهانه پنج نماد اخبار، خودرو، رمپنا، شخارک، وپاسار و دلار برای دوره زمانی اول فرودین ۱۳۹۰ تا انتهای سال ۱۳۹۴ می‌باشد. لازم به توضیح است انتخاب ۵ سهام تأثیرگذار در بازار بورس تهران براساس ترجیحات زیر بوده است:

۱- انتخاب حداقل یک شرکت از صنایع بزرگ در ایران

۲- قدرت نقدشوندگی بالا

۳- بالا بودن حجم معاملات

۴- گزارش‌های منظم در صورت‌های مالی

در نتیجه ۵ سهم مورد بررسی عبارت‌اند از:

۱- ایران خودرو با نماد خودرو (صنعت خودروسازی)

۲- مخابرات ایران با نماد اخبار (صنعت مخابرات)

۳- پتروشیمی خارک با نماد شخارک (صنعت پتروشیمی)

۴- گروه رمپنا با نماد رمپنا (خدمات فنی مهندسی)

۵- بانک پاسارگاد با نماد وپاسار (صنعت بانکداری)

در جدول ۱ آماره‌های توصیفی این داده‌ها را مشاهده می‌کنیم. همان‌طور که اشاره شد در این تحقیق تقاضای تکنیکالیست‌ها به وسیله میانگین متحرک ۳۰ و ۶۰ روزه برای تمامی دارایی‌های مورد بررسی و همچنین تقاضای فاندمنتالیست‌ها برای سهام مورد بررسی به وسیله رویکرد گردن^۱ و برای محاسبه نرخ فاندمنتال دلار از رویکرد قدرت برابری خرید^۲ که یک رویکرد استاندارد و شناخته شده در این زمینه می‌باشد، استفاده خواهیم کرد. در این روش نرخ ارز به وسیله شاخص قیمت مصرف کننده (CPI) داخلی و خارجی محاسبه می‌شود.

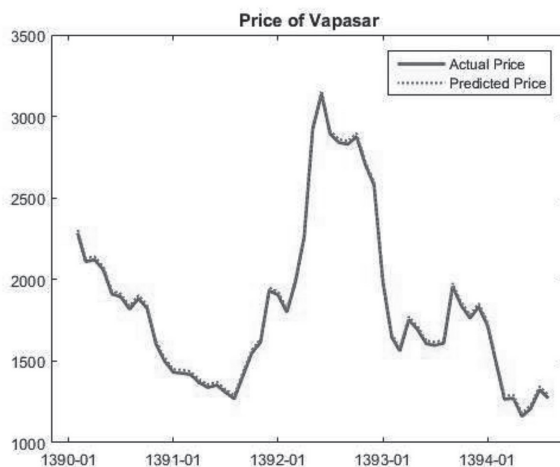
جدول ۱) آماره‌های توصیفی داده‌های مورد استفاده

عنوان	اخبار	خودرو	رمپنا	شخارک	وپاسار	دلار
میانگین	۲۸۱۶,۰۲	۲۳۴۶,۵۲	۵۳۱۶,۲۰	۲۱۰۹۶,۲۸	۱۸۳۸,۲	۳۳۷۳۲,۸۷
ماکسیمم	۳۹۲۲	۴۴۳۴	۱۲۱۱۳	۴۱۰۹۵	۳۱۳۷	۳۶۳۳۹
مینیمم	۱۹۴۳	۹۳۰	۱۵۹۸	۱۲۰۴۲	۱۱۶۱	۳۰۸۳۴
میان	۲۶۸۷	۲۵۰۶,۵۰	۶۵۴۰,۵۰	۱۸۷۵۹,۵۰	۱۷۵۷,۵۰	۳۳۸۲۲,۵۰
انحراف معیار	۴۸۷,۳۸	۸۴۸,۲۲	۲۸۱۹,۰۴	۷۷۸۹,۳۴	۵۰۴,۴۹	۱۴۶۲,۶
چولگی	۰,۳۳۹۸۷۶	۰,۱۲۹۷۲۶	۰,۲۰۴۵۹۴	۱,۳۶۰۱۶۹	۰,۹۷۷۸۶۹	-۰,۲۳۸۴۳۴
کشیدگی	۰,۸۱۷۹۸۳	-۰,۵۰۲۰۳۶	-۱,۱۳۰۵۲۸	۱,۰۵۰۵۸۲	۰,۲۲۳۱۵۳	-۰,۷۶۵۹۴۶

1- Gordon

2- Power Purchase Parity

نتایج پیش‌بینی قیمت به وسیله مدل انتخابی در جدول ۳ آورده شده‌اند. همان‌طور که از نتایج این جدول قابل مشاهده است، درصد پیش‌بینی برای تمامی دارایی‌های مورد بررسی بیش از ۶۰٪ درصد است، که نشان‌دهنده عملکرد بسیار خوب مدل می‌باشد.



شکل ۱) نمودار قیمت واقعی و قیمت پیش‌بینی شده برای بانک پاسارگاد

برای جلوگیری از تکرار در اینجا فقط نمودار و ضرایب برآورده شده برای سهم بانک پاسارگاد آورده شده‌اند.^۱ در شکل ۱ نمودار مربوط به قیمت واقعی و پیش‌بینی شده برای سهم بانک پاسارگاد آورده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، قیمت پیش‌بینی شده به قیمت واقعی نزدیک است و با اختلاف بسیار اندکی با آن رسم شده است. همچنین در جدول ۲ ضرایب برآورده شده مربوط به سهم بانک پاسارگاد آورده شده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، ضریب مربوط به تحلیل گران فنی α_1 ، از ضریب بنیادگرها بیشتر می‌باشد. این موضوع نشان‌دهنده وجود حباب در قیمت‌هاست زیرا تحلیلگران فنی، سوداگران بازار بوده و به همین دلیل باعث به وجود آمدن تغییرات زیاد در قیمت‌ها می‌شوند.

جدول ۲) ضرایب تخمین زده شده برای پارامترهای مدل مربوط به سهم بانک پاسارگاد

و پاسار				
پارامتر	تخمین	خطا	آماره تی	مقدار پی
α_1	$8,0019e-6$	$3,7483e-20$	$2,1348e+14$	۰
α_2	$0,032569$	$1,969e-23$	$1,654e+21$	۰
α_3	$0,0011288$	$5,6811e-22$	$1,988e+18$	۰

۱- در پیوست مقاله نتایج مربوط به باقی دارایی‌ها آورده شده است.

جدول ۳) نتایج پیش‌بینی به‌وسیله مدل تحقیق

نام شرکت	درصد صحت پیش‌بینی	تعداد پیش‌بینی صحیح	تعداد کل ماه
بانک پاسارگاد	٪۷۰	۲۹	۴۱
ایران خودرو	٪۶۷	۳۰	۴۵
مینا	٪۶۴	۲۷	۴۲
پتروشیمی خارک	٪۷۰	۳۰	۴۳
مخابرات ایران	٪۶۴	۲۹	۴۵
دلار	٪۷۱	۳۲	۴۵

نتیجه‌گیری

در سال ۲۰۰۸ و با ایجاد بحران مالی، بازارها بیش از پیش نیازمند مدلی برای پیش‌بینی حباب قیمتی شدند. از مهم‌ترین دلایل ایجاد بحران می‌توان به حباب قیمتی ایجاد شده در بازار مسکن اشاره کرد. در این بازار با وجود قرضه‌های رهنی و عدم توجه کافی بانک‌ها هنگام وام‌دهی به شرایط و وضعیت شغلی و اعتباری افراد، و همچنین عدم توجه سرمایه‌گذاران و حتی بانک‌ها به این اوراق و بخش‌های زیرمجموعه آن‌ها، حباب قیمتی شکل گرفته فروپاشید و پس از آن صاحبان خانه به علت کاهش شدید ارزش مسکن، قرض‌های خود را پرداخت نکردند و سیستم مالی در بدترین وضعیت خود قرار گرفت. همچنین کارمندان بانک‌ها با گرفتن عایدی زیاد در همان سال، توجهی به وضعیت وام‌ها نداشتند و تمامی سرمایه‌گذاران به رتبه AAA بدون پشتوانه اوراق قرضه ترفیع یافتند.

این حباب اقتصادی و عدم پیش‌بینی آن، ضرر جبران‌ناپذیری به تمام سیستم‌های مالی جهان مخصوصاً کشورهای غربی زد که اگر توجه بیشتری به آن می‌شد، شاید دولت‌ها و بانک‌ها می‌توانستند شدت این فاجعه را کاهش دهند.

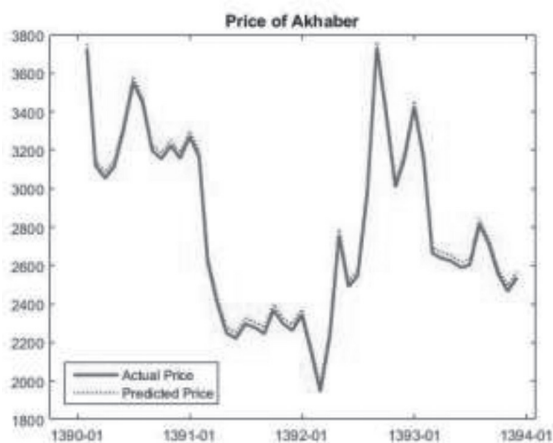
مدل بنگاه‌های نامتجانس می‌تواند تشکیل حباب را شناسایی کند، که در این تحقیق از آن استفاده شده است. بنابر نظریه بازار کارا، رفتار شرکت‌کنندگان در بازار، همگی عقلایی بوده و اگر قیمت‌ها قابل پیش‌بینی باشند به‌وسیله تمامی شرکت‌کنندگان کشف می‌شود. یافته‌های زیادی همسو با تئوری بازار کارا نیستند. از این جهت مطالعات اقتصادی مواجه با ظهور مدل‌های جدیدی شدند که در آن‌ها شرکت‌کنندگان در بازار بورس غیرمتجانس بوده و رفتار آن‌ها به جای «عقلایی»، نیمه عقلایی می‌باشد. این مدل‌ها با عنوان مدل‌های بنگاه‌های غیرمتجانس شناخته می‌شوند. هدف این بخش از تحقیق، بررسی قدرت پیش‌بینی تغییرات قیمت در بازارهای مهم دارایی و پیش‌بینی حباب اقتصادی در ایران با استفاده

از مدل بنگاه‌های غیرمتجانس می‌باشد. به بیان دقیق‌تر، هدف این تحقیق پیش‌بینی تغییرات قیمت در بازار سهام و ارز می‌باشد. لازم به ذکر است که پیش‌بینی قیمت دارایی‌های اساسی در ایران براساس مدل بنگاه‌های غیرمتجانس تا به حال بررسی نشده است و این پژوهش اولین تلاش در این زمینه می‌باشد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که نرخ ارز و سهام موردبررسی، بیشتر توسط تقاضای سوداگران (چارتیست‌ها) تغییر می‌کند. مدل ارائه‌شده در این پژوهش توانایی خوبی برای توضیح نوسانات قیمت ارز و سهام مورد بررسی را داراست. درصد درستی پیش‌بینی تغییرات قیمت ارز و سهام شرکت‌های مطالعه شده در این پژوهش، نشانگر قابل پیش‌بینی بودن این تغییرات است. درنهایت هدف این تحقیق ارائه مدلی برای شناسایی به‌موقع حباب قیمتی در بازار بورس و ارز و انجام اقدامات لازم توسط سرمایه‌گذاران بانک‌ها می‌باشد.

پیوست

در این پیوست نتایج حاصل از تخمین پارامترهای مدل برای سهام مورد بررسی و آورده شده است. همچنین در این پیوست نمودار مربوط به پیش‌بینی و قیمت واقعی سهام و ارز نیز ارائه شده است.

مخابرات ایران (اخبار)^۱



خابر

پارامتر	تخمین	خطا	آماره تی ^۱	مقدار پی ^۲
α_1	۰,۰۰۰۱۵۱۲۶	۳,۱۰۶۳e-۲۱	۴,۸۶۹۵e+۱۶	۰
α_2	۰,۰۰۰۱۸۱۶۱۶	۱,۷۵۸۳e-۲۰	۴,۶۴۱۷e+۱۶	۰
α_3	۶,۰۲۳۸e-۵	۲,۳۸۲۳e-۱۹	۲,۵۲۸۵e+۱۴	۰

1- T Statistics

2- P-Value

ایران خودرو (خودرو)



خودرو

پارامتر	تخمین	خطا	آماره تی	مقدار پی
α_1	$6,2153e-7$	$9,2293e-21$	$6,7344e+13$	۰
α_2	$0,0039807$	$1,4511e-24$	$2,7433e+21$	۰
α_3	$0,0010231$	$5,6457e-24$	$1,8122e+20$	۰

گروه مپنا (رمپنا)



رمپنا

پارامتر	تخمین	خطا	آماره تی	مقدار پی
α_1	$2,3018e-5$	$3,5751e-20$	$6,4385e+14$	۰
α_2	$-0,010043$	$9,6761e-22$	$-1,038e+19$	۰
α_3	$0,0062816$	$1,5471e-21$	$4,0603e+18$	۰

بتروشیمی خارک (شخارک)



شخارک				
پارامتر	تخمین	خطا	آماره تی	مقدار پی
α_1	$-۳,۲۶۳۵e-۸$	$۸,۵۸۹۱e-۲۲$	$-۳,۷۹۹۵e+۱۳$	۰
α_2	$-۰,۰۱۲۹۹۵$	$۵,۱۵۵۸e-۲۷$	$-۲,۵۲۰۴e+۲۴$	۰
α_3	$۰,۰۰۰۱۴۸۶۸$	$۴,۵۰۶۴e-۲۵$	$۳,۲۹۹۳e+۲۰$	۰

دلار



دلار				
پارامتر	تخمین	خطا	آماره تی	مقدار پی
α_1	$۸,۸۶۵e-۵$	$۳,۴۳۶۵e-۶$	۲۵,۷۹۶	$۱,۵۲۱e-۲۶$
α_2	۵۲,۵۷۳	$۳,۲۰۶e-۱۱$	$۱,۶۳۹۸e+۱۲$	۰
α_3	۳,۹۰۱۵	$۹,۵۲۴۹e-۱۱$	$۴,۰۹۶۱e+۱۰$	۰

منابع

- C. Chiarella, X.-Z. He, and C. Hommes, "A dynamic analysis of moving average rules," J. Econ. Dyn. Control, vol. 30, no. 9–10, pp. 1729–1753, 2006.
- C. F. Manski and D. McFadden, "Structural analysis of discrete data with econometric applications," Structural analysis of discrete data with econometric applications. pp. 1–11, 1999.
- C. H. Hommes, "Chapter 23 Heterogeneous Agent Models in Economics and Finance," Handb. Comput. Econ., vol. 2, no. 5, pp. 1109–1186, 2006.
- D. Kahneman and A. Tversky, "On the psychology of prediction.," Psychol. Rev., vol. 80, no. 4, pp. 237–251, 1973.
- E. C. Zeeman, "On the unstable behaviour of stock exchanges," J. Math. Econ., vol. 1, no. 1, pp. 39–49, 1974.
- E. F. Fama, "Efficient Capital Markets : A Review of Theory and Empirical Work," J. Finance, vol. 25, no. 2, pp. 28–30, 1969.
- F. Jeffery, Froot, Kenneth, "The Rationality of the foreign exchange rate chartists, fundamentalists, and trading in the Foreign Exchange Market."
- F. Jeffery, Froot, Kenneth, "Using SurveyData to Test Standard Props," Am. Econ. Rev., vol. 77, no. 1, pp. 133–153, 1987.
- G. Santos et al., "Multi-agent simulation of competitive electricity markets: Autonomous systems cooperation for European market modeling," Energy Convers. Manag., vol. 99, pp. 387–399, 2015.
- G. Thornton, "How oversight and bank supervision is implemented in the UK Presentation for the Central bank of Iran Agenda Section," no. October, 2015.
- H. Simon, Models of man: social and rational mathematical essays on rational human behavior in society setting. New York: Wiley, 1957.
- H. Treasury, "Statement on financial intervention to support lending in the economy," Bus. Artic., no. January, p. 2014, 2009.

- J. Hull, "The Credit Crunch of 2007: What Went Wrong? Why? What Lessons Can Be Learned," *J. Credit Risk*, vol. 5, no. 2, pp. 3–18, 2009.
- M. P. Taylor and H. Allen, "The use of technical analysis in the foreign exchange market," *J. Int. Money Financ.*, vol. 11, no. 3, pp. 304–314, 1992.
- P. Milgrom and N. Stokey, "Information, trade and common knowledge," *Journal of Economic Theory*, vol. 26, no. 1, pp. 17–27, 1982.
- R. J. Shiller, "Do Stock Prices Move Too Much to be Justified by Subsequent Changes in Dividends?," *Am. Econ. Rev.*, vol. 71, no. 3, pp. 421–36, 1981.
- T. Lux, "The socio-economic dynamics of speculative markets: interacting agents, chaos, and the fat tails of return distributions," *J. Econ. Behav. Organ.*, vol. 33, no. 2, pp. 143–165, 1998.
- W. a. Brock and C. H. Hommes, "A Rational Route to Randomness," *Econometrica*, vol. 65, no. 5, pp. 1059–1095, 1997.

مدل برنامه‌ریزی راهبردی و تعیین شاخص‌های اثربخشی و کارایی فرایندهای بازرسی

محمود نظری فر

حمیدرضا حاج حیدری^۱

چکیده

یکی از مسائل مهم در سازمان‌ها، نظارت و کنترل جریان امور در جهت تحقق اهداف و صیانت از محیط قانونی سازمان می‌باشد. نهادهایی از قبیل آمبودزمان^۱ که به شکایات مردم از سازمان‌های دولتی، مقامات و کارمندان رسیدگی و دارای اختیار انجام تحقیقات، توصیه اقدام اصلاحی و گزارش موضوعات از دستگاه‌های اجرایی می‌باشند به همین منظور و در جهت کنترل جریان امور در دستگاه‌های اجرایی تشکیل شده‌اند. سازمان بازرسی کل کشور نقش آمبودزمان را در کشور ایفا نموده و مرجع اصلی نظارت بر دستگاه‌های دولتی می‌باشد، علاوه بر این در نهادهای عمومی، اجرایی و نظامی کشور بخش‌های بازرسی با هدف نظارت و کنترل فرایندهای داخلی سازمان و رسیدگی به تخلفات و جرایم کارکنان و همچنین رسیدگی به شکایات مردمی و کارکنان سازمان از دستگاه مربوطه ایجاد شده است.

حرکت و تعالی سازمان‌ها و لحاظ شدن نگرش راهبردی به انجام وظایف و همچنین روند تحولی محیطی ایجاب می‌نماید بخش‌های نظارتی که تبلور آن در دفاتر بازرسی سازمان می‌باشد نیز از رویکرد سنتی در انجام مأموریت نظارتی خویش که عمدتاً کنشی می‌باشد عبور کرده و رویکرد راهبردی را در برنامه‌ریزی و عملکرد خود اعمال نمایند. این مطالعه با هدف پیشنهاد مدل برنامه‌ریزی راهبردی دفاتر بازرسی سازمان‌ها با توجه به شرح وظایف، مأموریت و اسناد بالادستی سازمانی و از طریق بررسی مبانی نظری و سازمانی به شیوه کتابخانه‌ای و با بهره‌گیری از نظرات خبرگان حوزه نظارت و بازرسی انجام شده است. مدل راهبردی پیشنهادشده در این مطالعه شامل ۵ بخش اصلی اهداف راهبردی، راهبردها، فرایندهای اصلی، اقدامات اساسی و برنامه‌های عملیاتی و دو بخش فرعی شامل توانمندسازها و شاخص‌های وضعیتی می‌باشد. مدل ارائه شده، ضمن ارتقای عملکرد دپارتمان‌های بازرسی از طریق متمرکز نمودن منابع در مسیر تحقق اهداف راهبردی؛ برای ارزیابی روشمند و علمی اثربخشی و کارایی فرایندها، اقدامات اساسی و برنامه‌های عملیاتی، شاخص‌های وضعیتی و ارزیابی دوره‌ای این شاخص‌ها را پیشنهاد نموده است.

واژگان کلیدی: برنامه‌ریزی راهبردی، بازرسی، نظارت، اثربخشی و کارایی، شاخص، فرایند

۱- نویسنده مسئول و کارشناس ارشد مدیریت از دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

مقدمه

نظارت، یکی از مهم‌ترین سازوکارهایی است که هر سازمان برای تضمین بقا و اطلاع از کیفیت عملکرد و اجرای دقیق برنامه‌های خود، به آن احتیاج دارد. اطلاعات ناشی از فرایند نظارت ضمن ارتقای آگاهی مدیران، کمک قابل توجهی به صحت و سلامت جریان عملیات و فعالیت‌ها می‌کند. به این منظور از سیستم‌های نظارتی بهره گرفته می‌شود. سیستم‌های نظارتی باعث جلوگیری از رکود در سازمان‌ها شده و زمینه‌های پیشرفت، پویایی و افزایش بهره‌وری را فراهم می‌کنند درواقع در سیستم‌های نظارتی، بر دستیابی به هدف‌ها، برنامه‌ها، اجرای قوانین و مقررات، خط‌مشی‌ها و همچنین استفاده بهینه از منابع تأکید می‌شود. (صفرخانی، ۱۳۸۸) نظارت و کنترل از دو منظر مورد توجه و بررسی قرار می‌گیرد. اولین منظر جایگاه و نحوه‌ی عمل این فعالیت در کنار دیگر وظایف مدیریت به‌مانند برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و هدایت می‌باشد و منظر دیگر نیز این مفهوم را به‌عنوان یک چرخه مستقل و واحد که به‌خودی‌خود دارای یک فرایند برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، هدایت و کنترل است، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌دهد. نگرش اخیر به نظارت، آن را به‌عنوان یک process که دارای یک ورودی و خروجی می‌باشد، مورد تحلیل و کنکاش قرار داده و در تحلیل خود منابع، فرایند و دستاوردهای آن را مجزا ولیکن مؤثر بر دیگر وظایف مدیریتی تحلیل می‌نماید. این درحالی است که ضرورت و اهمیت نظارت و شیوه‌های مختلف اجرای نظارت و کنترل در منظر همراهی آن با دیگر وظایف مدیریتی قابل ارائه و تحلیل می‌باشد.

باوجود این که نظارت و کنترل از هیچ فعالیتی قابل تفکیک نبوده و ضرورت رسیدن به نتایج مورد انتظار اعمال نظارت توسط تمامی بخش‌های سازمان را ایجاب می‌نماید، به‌دلیل اهمیت این مقوله و از سوی دیگر ضرورت ایجاد واحدی به‌منظور انجام برخی امور اجرایی از قبیل رسیدگی به تخلفات و جرایم کارکنان، اجرای برنامه‌های پیشگیری و رسیدگی به شکایات و گزارش‌ها، بخش‌ها و دفاتر بازرسی در سازمان‌های عمومی، دولتی و نظامی کشور ایجاد شده‌اند که وظیفه اعمال نظارت عمومی و فراگیر را در تمامی بخش‌های سازمان برعهده دارند، به‌طوری که نظارت بر ارکان، کشف انحرافات، رسیدگی به جرایم و تخلفات کارکنان، شکایات و گزارش‌ها در این واحدها دیده شده است.

طراحی جدید الگوی راهبردی سازمان و ترسیم حرکت سازمان به سمت سازمانی نوین و متعالی ایجاب می‌نماید بازرسی‌ها در اجرای نقش نظارتی خود و هم‌راستا با دیگر بخش‌های سازمان، راهبردی مشخص برای ایفای وظایف محوله در مسیر تحقق اهداف آرمانی و مأموریت‌های سازمانی داشته باشد. آنچه در این مطالعه مورد نظر است، بررسی عوامل ایجادکننده شرایط مطلوب در برنامه‌ریزی، تمرکز منابع و نیروی انسانی ذیل اهداف راهبردی مشخص، ارائه مدل برنامه‌ریزی راهبردی و تعیین شاخص‌های اثربخشی و کارایی فرایندهای جاری در بازرسی می‌باشد.

نظارت ماهیتاً قابل تفکیک از هیچ فرایندی نیست و درواقع اطمینان از حصول نتایج مورد انتظار از طریق اعمال نظارت و کنترل محقق می‌گردد، بر همین اساس این تلقی که وظیفه و مأموریت

نظارت برعهده بخشی خاص از یک دستگاه و سازمان می‌باشد تصویری باطل است، ولیکن به دلیل اهمیت موضوع و توجه جدی به رعایت موازین و قوانین جاری در نهاد سازمان‌های کشوری و عمومی، بخشی به‌طور خاص به امر نظارت اختصاص داده شده است. نظارت متصور شده در این بخش‌ها عمدتاً نظارت مدیریت بر زیرمجموعه می‌باشد و در کنار مدیریت، بر فرایندها کنترل و نظارت داشته و در صورت لزوم اقدام به تهیه گزارش و یا حتی برخورد با متخلفان می‌نماید و در انجام این مأموریت اقداماتی نیز در حوزه‌ی پیشگیری و آگاه‌سازی برعهده دارد.

نظام بازرسی به‌عنوان یکی از فرایندهای مدیریتی نقش برجسته‌ای در کمک به تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمانها خواهد داشت. این امر در حوزه مدیریت دولتی، که بخش عظیمی از مردم از رفتار و الگوهای آن متأثر می‌شوند، اهمیت مضاعف می‌یابد. همین مسأله، باعث گردیده کیفیت نظام بازرسی همواره از دغدغه‌های مدیران عالی نظام باشد. (طبرسا، ۱۳۸۰) اهمیت و ضرورت نظارت در مدیریت به دلیل حصول اطمینان از صحت حرکت همه عوامل به سمت اهداف تعیین شده می‌باشد. اهداف و سیاست‌ها از طریق برنامه‌ریزی و انجام فعالیت‌ها و اقدامات محقق می‌گردد. ایجاد نظام نظارتی کارآمد با توجه به تحولات بنیادین در عرصه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیازمند تغییر نگاه از نظارت سنتی به نظارت نوین است.

امروزه نظارت به شیوه‌ی سنتی جای خود را به نظارت مدرن داده است. درواقع توسعه کمی و کیفی دستگاه‌ها، پیچیده‌تر شدن روابط و پیشرفت فناوری، موجب افزایش نقش مدیریت در جهان امروز شده است. محدودیت منابع و امکانات، سرعت و کیفیت ارائه محصولات و خدمات، تشدید رقابت و ضرورت انجام هدفمند امور، زمینه توجه دقیق به عملکرد سازمان‌ها و سازوکارهای نوین نظارتی را فراهم آورده است (صفرخانی، ۱۳۸۸).

هدف و فلسفه وجودی نظارت و کنترل، اصلاح و بهبود است و اگر این ویژگی در نظام کنترلی موجود نباشد، سیستم دوام چندانی نخواهد یافت و به‌زودی به‌صورت یک وظیفه‌ی اجباری در مجموعه سازمانی جلوه‌گر خواهد شد (الوانی، ۱۳۸۰). باید این نکته پیوسته تکرار شود که سازمان‌های نظارتی باهدف اصلاح به‌وجود آمده‌اند و نباید طوری عمل کنند که به‌عنوان مرجعی تنبیه‌کننده، یابنده‌ی خطاها یا برملاکننده اشتباهات شهرت یابند. ضرورت این مسأله ایجاب می‌نماید که نظارت نیز هم‌راستا با دیگر بخش‌های سازمان تغییر یافته و منعطف در جهت اعمال نظارتی دقیق و کارآمد گردد.

در نظام و فرهنگ مدیریتی موجود در کشور ما، متأسفانه به نظارت به دیدی منفی نگاه می‌شود و از آن جهت که آن را نشانه‌ی بی‌اعتمادی به افراد می‌دانند، و جهت آن را صرفاً در فضاهایی که ضریب اعتماد پایین است، توجیه می‌نمایند. (رضوان طلب، ۱۳۸۹) یکی از اهداف متصور بر مدل برنامه‌ریزی راهبردی بازرسی تغییر نگاه جامع سازمانی به مقوله‌ی ناظر و سیستم نظارتی می‌باشد که این مسأله در تعیین برنامه‌های توانمندساز و آموزش بازرسی به‌نوعی لحاظ شده است. در همین راستا

ضرورت دارد مجموعه‌های نظارتی هم‌راستا با دیگر بخش‌های سازمان نسبت به ایفای نقش خود در تحقق اهداف سازمان و متناسب با اقتضائات و شرایط سازمانی اقدام نمایند که این مسئله نیازمند اعمال نگاه راهبردی به نظارت و تسری آن در سطح سازمان می‌باشد.

نگاه راهبردی و استراتژیک ایجاب می‌نماید متناسب با اقتضائات و شرایط متغیر محیطی روش‌ها و شیوه‌های انجام مأموریت و وظیفه متناسب گردد. این نگاه قابل تعمیم به هر بخش می‌باشد و حوزه نظارتی نیز از این امر مستثنا نیست. لزوم تبیین و ایجاد برنامه‌ریزی راهبردی در انجام مأموریت نظارتی ایجاب می‌نماید با شناخت دقیق محیط و عوامل تأثیرگذار اهداف مشخصی تعیین و متناسب با آن راهبردی عملی تعیین و اجرا گردد. این رویکرد گذری می‌باشد از شیوه‌ی سنتی برنامه‌ریزی به رویکرد نوین برنامه‌ریزی که منجر به نظارتی نوین و منطبق بر نیاز و خواست و شرایط متغیر سازمان می‌گردد. اعمال نظارت نوین از طریق اجرای مأموریت کنترل به وسیله برنامه‌ریزی راهبری باعث خواهد شد که سازمان‌های نظارتی دارای ابتکار عمل گردیده و فعالیت‌ها و برنامه‌های خود را به گونه‌ای طراحی و اجرا نمایند که در سیستم اعمال نفوذ نموده و از فاز سنتی که اصلی‌ترین ویژگی‌اش نشان دادن واکنش در برابر کنش‌ها است، عبور نمایند.

موضوع مورد توجه در این مطالعه انجام نظارت و بازرسی نمی‌باشد، بلکه هدف این است تا از طریق ارائه مدل برنامه‌ریزی راهبردی متناسب با شرح وظایف، مأموریت‌ها در حوزه‌های عمومی و کارکردی بازرسی‌ها که در نمونه مورد مطالعه شامل بخش‌های عملیات بازرسی (اجرای بازرسی‌های میدانی)، قضایی (رسیدگی به شکایات مردمی و شبکه همکاران، تخلفات و جرایم کارکنان)، انتصابات و ارزشیابی مدیران ارشد سازمان (نظارت بر برنامه و عملکرد سطح عالی مدیریت) و اقدامات تأمینی و حفاظتی می‌باشد، نسبت به تمرکز منابع و برنامه‌ها در تحقق اهداف راهبردی اقدام گردد. شایان ذکر است در بررسی انجام‌شده، عمده سازمان‌های دولتی و عمومی کشور به‌ویژه در سازمان‌های نظامی امور ذکر شده فوق را به دفاتر و بخش‌های بازرسی تفویض نموده‌اند.

نوآوری این پژوهش در آن است که امکان اعمال نگاه برنامه‌ریزی راهبردی در حوزه نظارتی را بررسی و متناسب با شرح وظایف و مأموریت رده‌های نظارتی اقدام به پیشنهاد مدل برنامه‌ریزی راهبردی و تعیین شاخص‌های اثربخشی و کارایی فرایندهای جاری در دفاتر بازرسی سازمان‌ها به منظور کنترل بر فرایندهای نظارتی نموده است و به بیان دیگر از طریق شاخص‌های وضعیتی بازرسی، نظارت را بر یک فرایند نظارتی اعمال نموده است.

دامنه و قلمرو بررسی مستندات مطالعه، اسناد مرتبط با شرح وظایف و مأموریت‌های محوله به بازرسی‌های نهادهای عمومی، دولتی و نظامی کشور می‌باشد که شامل کلیه حوزه‌های کارکردی در رده‌های بازرسی سازمان معطوف به وظایف نظارتی می‌باشند که به صورت مستقیم و غیرمستقیم در امر نظارت بر فرایندهای جاری سازمان نظارت و احاطه دارند.

نظارت و بازرسی

بازرسی در فارسی به معنی واپژوهیدن، جستن و کاویدن، نیک جستجو کردن، نظر کردن، در ظاهر چیزی تفحص، تجسس، واری، پی‌جویی، پژوهش، بازرسیدن و پرسیدن است. (رئیی، ۱۳۷۶)

در ادبیات مدیریت مشاهده می‌شود که واژه‌هایی مانند بازرسی، ارزیابی و کنترل در برخی از موارد یکسان و مشابه تلقی می‌شوند. هرچند از نظر تخصصی و فنی نمی‌توان آن‌ها را به‌طور دقیق معادل هم دانست، ولی با کمی اغماض، می‌توان فرض کرد که جهت‌گیری نظام‌های فوق از یک تشابه و سنخیت فزاینده‌ای برخوردار است. کارآمدی، بهبود عملکرد و تحقق اهداف سازمان از رویکردهایی است که نظام‌های کنترل، ارزیابی و بازرسی آن‌ها را دنبال می‌نمایند. به فرایند مرور و بررسی و بازنگری نسبت به عملکرد فرد یا سازمان به‌منظور شناسایی نقاط قوت و ضعف و به‌کارگیری اقدامات اصلاحی برای تقویت نقاط قوت و تبدیل نقاط ضعف به قوت، بازرسی اطلاق شده است. در این تعریف نیز همگنی کنترل، ارزیابی و بازرسی به‌طور کامل مشهود است. فرایند سنجش و اندازه‌گیری عملکرد فرد، گروه یا سازمان در راستای توسعه و بهبود عملکرد سازمانی در دوره‌ای مشخص به‌گونه‌ای که انتظارات و شاخص‌های بازرسی که خود منتج از اهداف و استراتژی‌های سازمان است و از قبل به بازرسی شونده ابلاغ شده باشد بازرسی گفته می‌شود. (طبرسا، ۱۳۸۰) همچنین به نظر استونر^۱ کنترل عبارت است از فعالیتی منظم که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات معین می‌شوند. نوربرت وینر^۲ نیز نظارت را چنین تعریف می‌کند نظارت چیزی نیست جز ارسال پیام‌هایی که به‌طور مؤثر رفتار گیرنده‌ی پیام را تغییر می‌دهد. (دادگر، ۱۳۸۰) و کوئنتز^۳ در تعریف نظارت چنین می‌گوید: «نظارت عبارت است از سنجش و اصلاح عملکرد برای به‌دست آوردن این اطمینان که هدف‌های سازمان و طرح‌های اجرایی آن با کامیابی به انجام رسیده است». ریچارد آلدف^۴ نیز نظارت را چنین تعریف کرده است: «نظارت، تلاشی است منظم که با توجه به هدف‌های از پیش تعیین‌شده، استانداردهای عملکرد را مشخص می‌کند، عملکرد واقعی را با معیارهای معین مقایسه می‌کند، انحرافات و درجه اهمیت آن‌ها را تعیین و اقدامات اصلاحی را در صورت لزوم معمول می‌دارد (یا پیشنهاد می‌کند)». تعریف ریچارد آلدف بیش از تعاریف دیگر بر سیستم و ساختار بازرسی‌های مجموعه مورد مطالعه در این پژوهش منطبق می‌باشد زیرا علاوه بر انجام نظارت و بازرسی و کشف انحرافات بر انجام اقدامات اصلاحی توجه داشته است.

برنامه‌ریزی راهبردی

برنامه‌ریزی راهبردی (استراتژیک) فرایندی است برای تجهیز منابع سازمان و وحدت بخشیدن به تلاش‌های آن در راستای نیل به اهداف و رسالت‌های بلندمدت، با توجه به امکانات و محدودیت‌های

1- J.A.Stoner

2- Norbert Wiener

3- Harold koontz

4- Richard Alldef

درونی و بیرونی. این مدل از برنامه‌ریزی می‌تواند کلیه منابع مالی و انسانی در اختیار قدرت را در ذیل چند هدف مشخص متمرکز نموده و از طریق راهبردها (استراتژی) مسیر و برنامه‌های دستیابی به اهداف را ترسیم نماید.

برنامه‌ریزی استراتژیک را می‌توان تلاشی منظم و سازمان‌یافته برای اتخاذ تصمیم‌ها و مبادرت به اقدامات بنیادی تعریف کرد که به‌موجب آن، این نکته که یک سازمان (یا هر موجودیت دیگر) چیست، چه می‌کند، و چرا اموری را انجام می‌دهد، مشخص خواهد شد (Olsen & Eadie, 1982). برنامه‌ریزی استراتژیک در بهترین شکل خود نیازمند جمع‌آوری اطلاعات بسیار وسیع، جست‌وجوی گزینه‌های مختلف، و تأکید بر تأثیرات آینده تصمیماتی که امروز اتخاذ می‌شوند، خواهد بود. برنامه‌های راهبردی رسیدن از وضعیت موجود (مأموریت سازمان) به وضعیت مطلوب را که به‌سند چشم‌انداز سازمان اشاره دارد، تشریح می‌کنند (West et al., 1994) و به‌واسطه‌ی شناخت بهتری که از محیط به‌دست می‌دهند، سازمان را در بهبود عملکرد یاری می‌کنند (Kraus et al., 2006).

دستیابی به یک حلقه ارتباطی مناسب بین محیط یک سازمان و استراتژی، ساختار و فرایندهای آن سازمان آثار مثبتی بر عملکرد آن دارد (هانگر و ولین، ۱۳۸۱). این ارتباط و منسجم شدن این عناصر از تغییر مدل برنامه‌ریزی راهبردی محقق خواهد شد.

برنامه‌ریزی راهبردی از یک‌سو توجه خود را به مأموریت‌های سازمانی و ارزش‌های بنیادی و مدیران ارشد اجرایی و ذی‌نفعان استراتژیک معطوف نموده و ازسویی دیگر، باید به تحولات محیطی و نقاط کلیدی و بحرانی محیط درونی و بیرونی و تجزیه و تحلیل و ارزیابی آن‌ها پردازد (مبینی، ۱۳۹۰). به‌طور کلی منطق مدیریت و برنامه‌ریزی راهبردی دارای سه گام اصلی می‌باشد که شامل تدوین راهبرد، اجرای راهبرد و ارزیابی راهبرد است (هدایتی، ۱۳۹۴) که منطبق بر چرخه‌ی بهبود مستمر کیفیت دایمینگ PDCA نیز می‌باشد.

شاخص اثربخشی و کارایی فرایندهای بازرسی

با ارائه شاخص‌های مناسب، مدلی برای ارزیابی میزان تحقق راهبردهای تعیین شده در عمل فراهم آمده است. به عقیده کاپلان و نورتن، «مادامی که نتوان چیزی را سنجید نمی‌توان آن را مدیریت کرد». بر این اساس، سنجش راهبردها مقدمه‌ای برای مدیریت آن‌ها و ارتقای یادگیری استراتژیک سازمان قلمداد شده است (کاپلان و نورتون، ۱۹۹۲) همچنین رایبیز (۱۹۹۸) اثربخشی را دستیابی به اهداف می‌داند، در توضیح این تعریف می‌توان نتیجه گرفت که اگر راهبردهایی که در راستای آن اقدامات اساسی و برنامه‌های عملیاتی پیش‌بینی شده در مدل برنامه‌ریزی راهبردی دارای اثربخشی و کارایی مناسب باشد، اهداف تعیین شده در مدل محقق می‌گردد. این مفهوم قائم به رویکرد شناخت و بررسی اثربخشی مدل براساس تحقق اهداف می‌باشد.

اگرچه تعریف و تعیین تفاوت‌های بین مفاهیم اثربخشی و کارایی دشوار و حتی به عقیده عده‌ای غیرممکن است، اما در اینجا برخی از تعاریف ارائه شده در تبیین مفاهیم اثربخشی و کارایی ارائه

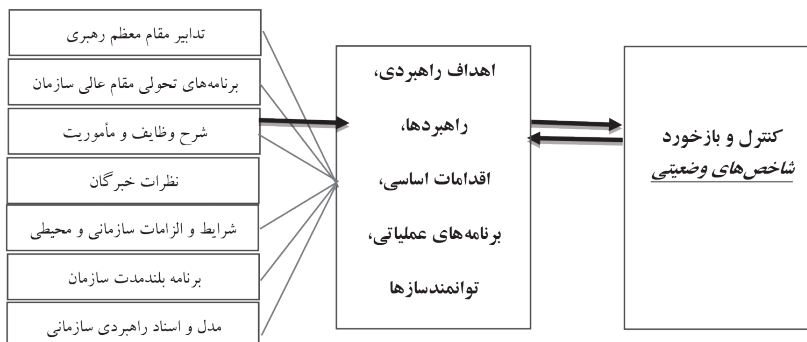
می‌گردد. کارایی در حقیقت به رابطه بین درونداد و برونداد اشاره دارد و به دنبال به حداقل رساندن منابع مصرف شده و هزینه‌هاست. (Robbin, 2005) و اثربخشی یعنی میزان دستیابی به هدف‌های تعیین شده و کارایی حداقل استفاده از منابع (مواد، پول، نیروی انسانی) برای تولید برونداد مطلوب می‌باشد (Daft, 2006).

مدل مفهومی و روش تحقیق

تمام مطالعات تحقیقی بر یک چارچوب مخصوص استوار است که متغیرهای مورد نظر و روابط میان آن‌ها را مشخص می‌کند. هر پژوهش میدانی و پیمایشی نیازمند نقشه ذهنی و مدل مفهومی است که در قالب ابزار تحلیلی مناسب، متغیرها و روابط بین آن‌ها ترسیم شده باشد. بر همین اساس در ادامه مدل تحلیلی فرضیات و عوامل سازمانی و تأثیر آن‌ها بر ایجاد یک مدل برنامه‌ریزی راهبردی در حوزه نظارت، با توجه به ادبیات تحقیق و نظریات مطرح شده ارائه می‌گردد.

به‌طور کلی تمامی مدل‌های برنامه‌ریزی راهبردی ارائه شده از سوی اندیشمندان دارای چهار گام اصلی تحلیل محیطی، برنامه‌ریزی، پیاده‌سازی و کنترل و بازخورد می‌باشد. این مراحل در بیشتر مدل‌ها ارائه و با اندکی تفاوت تبیین و تفسیر شده است. مدل اندروز با نظر خبرگان به عنوان مدل بنیادین انتخاب گردید. اندروز با تلفیق مفاهیم استراتژی از دیدگاه چندلر و دراگر، استراتژی را این گونه توصیف می‌کند: الگویی از عمده‌ترین هدف‌های عینی، منظورها یا هدف‌های کلان، که به گونه‌ای ارائه شده تا بیانگر آن باشد که شرکت در چه کسب و کاری است، نوع کسب و کار چیست و چه باید باشد. الگوی اندروز در سال ۱۹۸۰ مطرح شد، استراتژی صنفی یک مؤسسه عبارت است از الگوی تصمیم‌سازی که براساس آن هدف‌های عمده، هدف‌های جزئی و مقاصد سازمان را معین و مشخص می‌شود.

با استفاده از قواعد مدل اندروز و با لحاظ نمودن برخی تغییرات ساختار که برای فضا و محیط هر سازمانی منحصر به فرد می‌باشد الگویی برای ارائه و پایش مدل برنامه‌ریزی راهبردی بازرسی طرح گردید. ۴ مرحله اصلی این مدل آن را بسیار مشابه و در تفاهم با مدل بهبود مستمر دایمینگ PDCA قرار داده است. در تعریف مختصر در مدل مفهومی پژوهش می‌توان بیان نمود ابتدا با بررسی شرایط محیطی، الزامات سازمانی، گزارش‌ها و مستندات فرایندی، شرح مأموریت، نظر خبرگان، دستورالعمل‌ها و ابلاغیه‌های قانونی حوزه‌های نظارتی و ... اقدام به ارائه اهداف راهبردی، راهبردها، اقدامات اساسی و برنامه‌های عملیاتی گردید و سپس برای پیاده‌سازی این بخش‌ها، مدل برنامه‌ریزی راهبردی بازرسی سازمان ارائه گردید. مرحله کنترل و بازخورد نیز با کمک منابع تعیین مدل که در قبل بیان گردید شاخص‌های وضعیتی هر هدف راهبردی تعیین می‌گردد که کنترل و بررسی وضعیت و شرایط حال آن‌ها نشان‌دهنده میزان توفیق مدل راهبردی و فرایندهای کاری بازرسی در تحقق اهداف راهبردی از پیش تعیین شده می‌باشد.



شکل (۱) مدل مفهومی تحقیق

با توجه به ماهیت کاربردی این مطالعه، پس از بررسی مبانی سازمانی و ساختار که عمدتاً حاصل از شرایط و اسناد منحصر به سازمان مورد بررسی و حوزه بازرسی در این سازمان می‌باشد نسبت به بررسی مدل‌ها و مبانی نظری مختلف در حوزه نظارت و کنترل پرداخته شد و مقالات و منابع مرتبط در این موضوع با استفاده از ظرفیت علمی ایجاد شده در مرکز مطالعات و پژوهش‌های سازمان بازرسی کل کشور استفاده گردید. در اینجا این نکته قابل ذکر است همان‌طور که سازمان بازرسی کل کشور اصلی‌ترین مرکز نظارتی کشور می‌باشد وجود مرکز مطالعات این سازمان برای مطالعات تخصصی حوزه نظارت و بازرسی کشور مفید بوده و عمده مطالعات و طرح‌های پژوهشی موجود در کشور حاصل تلاش‌های انجام شده در این مرکز می‌باشد.

به‌طور مختصر می‌توان شیوه پژوهش در این مطالعه را مطالعه کتابخانه‌ای و میدانی (مصاحبه ساختار نیافته با خبرگان سازمانی حوزه نظارت و بازرسی) معرفی کرد.

پیشینه کاوی پژوهش

در این مطالعه منابع داخلی که در حوزه نظارت و بازرسی و نحوه اعمال برنامه‌ریزی راهبردی مورد بررسی قرار گرفت، یکی از محدودیت‌های این مطالعه ناچیز بودن مطالعات حوزه برنامه‌ریزی راهبردی با رویکرد نظارتی می‌باشد. اغلب مطالعات حوزه برنامه‌ریزی راهبردی به حوزه کسب و کار و بازاریابی پرداخته است. همچنین مطالعه‌ای که صراحتاً در خصوص ساختار و سازمان بازرسی در یک نهاد حکومتی و نحوه بهبود برنامه‌ریزی و اعمال نگاه راهبردی در چنین مجموعه‌هایی باشد در بین مقالات چاپ شده داخلی و پژوهش‌های انجام شده، یافت نگردید. در جدول زیر تعدادی از مقالات که به لحاظ مفاهیم و حوزه مورد مطالعه با پژوهش حاضر دارای قرابت می‌باشند ذکر شده است. (این مقالات عمدتاً از فصلنامه دانش ارزیابی سازمان بازرسی کل کشور و مقالات ارائه شده

در همایش‌های فصلی این سازمان در مقوله بازرسی و نظارت برگرفته شده است). شایان ذکر است این مقالات باوجود نزدیکی در مفهوم و حوزه مطالعه با این پژوهش دارای تفاوت‌های ماهوی فراوان در هدف پژوهش می‌باشند.

جدول (۱) پیشینه کاوی پژوهش

عنوان تحقیق	محقق (سال)	نتایج
تدوین استراتژی‌های اخلاق حرفه‌ای در ارتقای سلامت اداری کشور با استفاده از عوامل استراتژیک	مصطفی ملایی راشد، ۱۳۹۰	تبعات ناشی از ضعف اخلاق حرفه‌ای در بازرسی، در سلامت نظام اداری کشور لزوم تدوین استراتژی در این بخش توجه ویژه‌ای را می‌طلبد.
بهبودسازی سیستم کنترل داخلی در دستگاه‌های اجرایی	فاطمه رضازاده، ۱۳۹۰	بهبود در سیستم کنترل‌های داخلی و ذکر اهم عوامل و علل بنیادی آن از مهم‌ترین وظایف هر سازمانی است. تقویت کارایی و اثربخشی سازمان‌ها، نهاد، شرکت‌ها و وزارتخانه‌های دولتی از طریق بهبود کنترل‌های داخلی، کاهش تقلب، کاهش فساد اداری و مالی و افزایش سلامت اداری این نهادها را به دنبال دارد.
ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی	دکتر سید مهدی الوانی، ۱۳۸۰	نظارت و سازمان‌های نظارتی همواره حائز اهمیت و مورد توجه خاص سایرین بوده است و ازسوی دیگر تغییر و تحولات در محیط سازمان‌ها آن‌ها را به تغییر و تحول فراخوانده و برای کارایی و اثربخش شدن بیش‌ازپیش نظام کارآمد نظارتی ویژگی‌هایی را ایجاد می‌نماید.
تبیین ویژگی‌های نظام بازرسی اثربخش	دکتر غلام علی طبرسا، ۱۳۸۰	اثربخشی و کارآمدی نظام بازرسی مستلزم توسعه و تکامل از حیث ورودی و افزایش خروجی‌ها و بازخورد است.
بررسی روش‌های افزایش کارایی نظارت و بازرسی در کشور همراه با پیشنهاداتی برای اصلاح ساختار اداری	دکتر علی نقی فرج بخش، ۱۳۰۸	با بازرسی علمی، رفع مشکلات مدیریتی و ارائه راهکارهای مناسب می‌توان موجب گردش بهتر کار و افزایش کارایی بازرسی شد.
نظام نظارت کارآمد فراگیر در سازمان‌های نوین	محسن قدمی، ۱۳۸۵	ضمن تجزیه و تحلیل انواع نظارت، وظایف مدیران را در نظام نظارت کارآمد در سازمان‌های موفق امروزی به‌ویژه ایجاد تعامل و پیوستگی در سازمان‌های رسمی و غیررسمی برای رسیدن به اثربخشی و موفقیت سازمانی شرح می‌دهد.
نظام نظارت و ارزشیابی مؤثر، ویژگی‌ها و الزامات	رضا شفیع زاده، ۱۳۸۵	مقدم‌ترین فعالیت یک سیستم نظارت نیز تعیین اهداف می‌باشد. بنابراین باید در ابتدا به تعیین اهداف اصلی و فرعی پرداخته شود و حیطه نفوذ هر یک از فعالیت‌های نظارتی در هر دستگاه مشخص گردد.
موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد	جواد عبداللهی، ۱۳۸۵	بهبود ساختار اداری و اصلاح نظام‌های قضایی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و ... در گرو تقویت نظارت است که با استفاده از نظارت‌های عمومی و ارتقای آگاهی‌ها موجب اصلاح قوانین، شیوه‌ها و رفتار کارگزاران دستگاه‌های اداری خواهد شد.
بررسی ویژگی‌های نظارت کارآمد و الزامات تحقق آن از منظر مدیران دستگاه‌های اجرایی استان‌های مازندران و گلستان	-----	تعیین استانداردها و معیارهای سنجش عملکرد دستگاه‌ها و تخصصی کردن بازرسی‌ها برای دستیابی به یک بازرسی مطلوب به‌عنوان بهترین راهکار معرفی شده است.

یافته‌های پژوهش

پس از بررسی مبانی نظری و سازمانی و اخذ نظر خبرگان حوزه نظارت و بازرسی، مدل راهبردی بازرسی مشتمل بر پنج بخش اصلی ارائه گردید. بخش‌های اصلی این مدل شامل اهداف راهبردی، راهبردها، فرایندهای اصلی، اقدامات اساسی و برنامه‌های عملیاتی که در ذیل هدف غایی مدل

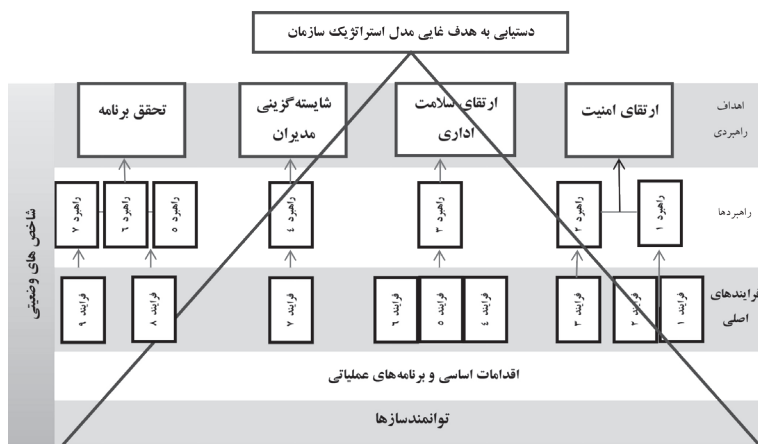
برنامه‌ریزی راهبردی سازمان می‌باشد، ترسیم و بخش‌های مختلف آن مشخص گردید. این مدل به‌غیر از پنج بخش اصلی دارای دو بخش فرعی توانمندسازها و شاخص‌های وضعیتی نیز می‌باشد که توانمندسازها در کیفیت انجام راهبردها با توسعه و ارتقای توانایی نیروی انسانی شاغل در بازرسی مؤثرند و شاخص‌های وضعیتی در پایش نتایج حاصل از عملکردها و بازنگری در برنامه‌های عملیاتی و اقدامات اساسی بازرسی‌ها کاربرد دارند. مدل راهبردی ارائه‌شده در سازمان مورد مطالعه شامل ۴ هدف راهبردی، ۷ راهبرد، ۹ فرایند اصلی، ۲۳ اقدام اساسی، ۷۶ برنامه عملیاتی و ۳۹ شاخص وضعیتی می‌باشد که در ادامه بخش‌های مختلف مدل به تفسیر توضیح داده خواهد شد.

جدول ۲) مدل راهبردی بازرسی یک سازمان نمونه^۱

برنامه‌های عملیاتی	اقدامات اساسی	اهداف راهبردی	راهبردها	فرایندهای اصلی
		ارتقای امنیت (حوزه تأمین)	۱- تأمین و حفاظت از اماکن، محصولات و نیروی انسانی ۲- آمادگی در برابر بحران‌های احتمالی صنعتی و طبیعی	۱- اقدامات تأمینی و حفاظتی ۲- نظارت‌های تأمینی و حفاظتی ۳- مدیریت کنترل بحران
		ارتقای سلامت اداری	صیانت از محیط قانونی و برخورد با متدیان به ضوابط و مقررات	۱- رسیدگی به جرایم، اقامه و پیگیری دعاوی ۲- پیگیری و پایش تخلفات ۳- رسیدگی به شکایات کارکنان و شبکه همکاران
		شایسته‌گزینی مدیران	۱- شناسایی و انتصاب مدیران متخصص، مدبر و متعهد در سطوح عالی مدیریت	ارزشیابی، همتابایی و انتصابات مدیران ارشد
		تحقق برنامه‌های سازمانی (حسن جریان امور)	۱- نظارت بر حسن تحقق اهداف راهبردی سازمان ۲- پایش محیطی با کسب اخبار و اطلاعات پیرامونی و سازمانی ۳- توسعه نظارت همگانی	۱- بازرسی سیستماتیک و نظارت مستمر بر برنامه‌ها، فرایندها، دستورالعمل‌ها، ابلاغیه‌ها و ... ۲- اخبار و افکارسنجی

یکی از مزایای برنامه‌ریزی راهبردی، هادی بودن آن است. این نوع برنامه‌ریزی، جهت و مسیر فعالیت‌ها و عملیات سازمان را مشخص ساخته و به‌عنوان راهنمای سازمان عمل می‌کند. در تعیین اهداف راهبردی تلاش شده است، ضمن لحاظ کردن ویژگی‌های اهداف استراتژیک مناسب از قبیل چالشی بودن، ارتباط به همه کارکنان، همخوانی با رسالت و دورنمای سازمانی، سادگی در بیان تناسب این اهداف با شرح وظایف و مأموریت سازمانی حوزه نظارت لحاظ گردد.

۱- به‌دلیل الزام سازمان مورد مطالعه، از ذکر نام سازمان خودداری می‌شود.



شکل ۲) مدل راهبردی بازرسی

اهداف راهبردی

متناسب با مأموریت و شرح وظایف و رسالت ذاتی بازرسی‌ها در سازمان و با عنایت به نقشی که این مجموعه در تحقق آرمان‌ها و اهداف سازمان ایفا می‌نماید، ۴ هدف راهبردی ترسیم و تعیین گردید. یکی از ویژگی‌های مدل‌های راهبردی تمرکز کلیه فعالیت‌ها، منابع و اقدامات مجموعه در راستای دستیابی به اهداف مشخص می‌باشد. با وجود این که اهداف بلندمدت هستند ولیکن ضرورت راهبرد و استراتژی، تحلیل محیطی می‌باشد و زمانی که محیط هم‌راستا و خواهان اهداف مدل راهبردی نباشد باید متناسب با فضای جدید اهداف نیز تغییر نمایند.

هدف ارتقای امنیت در مدل راهبردی بازرسی متمرکز بر وظیفه بخشهای بازرسی در سازمانها، در اجرا و نظارت مأموریت‌های امنیتی مدیریت عالی سازمان می‌باشد و هدف تحقق برنامه در راستای مطالبات سازمانی در خصوص جاری‌سازی بازرسی سیستماتیک و حضور بازرسی‌ها در بطن فعالیت‌ها و اقدامات سازمان تعیین و در مدل لحاظ شده است. که عمده برنامه پیش‌بینی شده در تحقق این هدف در فرایند اصلی دفاتر عملیات بازرسی دیده شده است.

هدف دیگر ارتقای سلامت اداری است که مجموعه‌ای از برنامه‌ها و اقدامات حوزه قضایی سازمان در بخش رسیدگی و پیشگیری از تخلفات و جرایم کارکنان و رسیدگی به شکایات مردمی و شبکه همکاران را پوشش می‌دهد و هدف شایسته‌گزینی نیز قائم به ارزشیابی سالیانه و انتصاب مدیران ارشد سازمان و نظارت بر برنامه و عملکرد سطوح عالی مدیریتی سازمان بوده و با اجرای برنامه‌ها و اقدامات اساسی پیش‌بینی شده در این مدل نسبت به تحقق هدف شایسته‌گزینی تعیین شده در این مدل اقدام می‌گردد.

راهبردها

راهبرد معادلی است که برای واژه استراتژی (strategy) انتخاب شده است. استراتژی از عرصه‌های نظامی به حیطه‌های غیرنظامی آمده است و معمولاً معادلی که برای مفهوم آن به کار می‌برند، واژه ترکیبی «خط‌مشی» بود. استراتژی کمتر به صورت واژه مستقل به کار رفته است و بیشتر به صورت صفت یا مضاف وابسته به یک واژه دیگر به کار برده شده است، مانند اهداف استراتژیک، برنامه استراتژیک، مدیریت استراتژیک و غیره (جهانگیری، ۱۳۹۰). مسیر و تحقق اهداف راهبردی مدل از طریق راهبردهای مشخص تعیین شده است.

فرایندهای اصلی، اقدامات اساسی و برنامه‌های عملیاتی

مجموعه وظایف بازرسی‌های سازمان از طریق فرایندهای مشخص کاری اجرا می‌گردد، در مدل راهبردی سازمان تحقق هر هدف و انجام هر راهبرد مرتبط به یک یا چند فرایند کاری می‌باشد. فرایند انجام کار به یک سری عملیات و اعمالی که برای انجام تمام یا قسمتی از یک نظام به عمل می‌آید اطلاق می‌شود و عبارت است از تعدادی روش وابسته به یکدیگر که با اجرای روش‌های مزبور، قسمتی از اهداف سازمان تأمین می‌شود. سیستم‌ها و فرایندهای انجام هر کار مجموعه‌ای از شیوه‌ها و روش‌های مورد عمل سازمان است که نقش مؤثر و مهمی در موفقیت یا عدم موفقیت آن سازمان دارد (Rose, 2002).

همان‌طور که بیان گردید این مدل در ترجمه چشم‌انداز و سیاست‌های سازمانی و تدابیر ابلاغی، اقدامات اساسی و برنامه‌های عملیاتی پیشنهاد و تعیین نموده است. این برنامه‌ها هم‌راستا با وظایف ذاتی بازرسی در ذیل راهبردها و در راستای تحقق اهداف اجرا و از طریق شاخص‌های وضعیتی کیفیت و درستی انتخاب آن‌ها به عنوان برنامه‌های عملیاتی پایش می‌گردد.

توانمندسازها

ارتقای شأن و جایگاه بازرسی در منظر بخش‌های دیگر سازمان و ورود بازرسی‌ها در بطن فعالیت‌ها و امور اساسی حوزه‌های مأموریتی سازمان شامل تولید، تحقیقات و کیفیت ایجاب می‌نماید تا در تحقق وظایف برنامه‌های توانمندساز پیش‌بینی و اجرا گردد. عمده برنامه‌های توانمندسازی بازرسی سازمان در بخش آموزش مبانی نظارت و بازرسی، مفاهیم اولیه حوزه‌های نظارتی شامل فرایندهای کاری سازمان در بخش‌های بازرگانی، مالی، کیفیت و تحقیقات و همچنین برنامه‌های آگاه‌سازی و آموزش قوانین و مقررات سازمانی و نیروهای مسلح به گروه‌های هدف می‌باشد. دیگر اقداماتی که در راستای برنامه‌های توانمندساز بازرسی‌ها اجرا گردید شامل تغییر ساختار و مشاغل بازرسی‌ها در چارت سازمانی، جلسات مستمر هم‌اندیشی مدیران بازرسی رده‌ها در حوزه تخصصی کاری، انتصاب افراد شایسته و تجربه دارای نگاه سیستمی و تجربه در حوزه مختلف کاری در پست‌های مدیریتی بازرسی می‌باشد.

توانمندسازی مفهوم جدید است که در دهه ۱۹۹۰ توجه بسیاری از پژوهشگران و دست‌اندرکاران مدیریت و روان‌شناسی سازمانی را به خود جلب کرد و تأثیر زیادی در بهبود عملکرد و کارایی سازمان‌ها به دنبال داشت. واژه توانمندسازی^۱ از فعل Empower به معنی دادن قدرت یا اختیار به شخصی برای انجام عملی گرفته شده است. به لحاظ مفهومی تعاریف گوناگونی از توانمندسازی ارائه شده است. گرو (۱۹۷۱) به تعریف رایج فرهنگ لغت از توانمندسازی اشاره می‌کند که شامل تفویض قدرت قانونی، تفویض اختیار کردن، مأموریت دادن و قدرت بخشی است. توانمندسازی نیروی انسانی یعنی ایجاد مجموعه ظرفیت‌های لازم در کارکنان برای قادر ساختن آنان به ایجاد ارزش افزوده در سازمان و ایفای نقش و مسئولیتی که در سازمان به عهده دارند، توأم با کارایی و اثربخشی (نیازی و نصرآبادی، ۱۳۸۸) توانمندسازی فرایند توسعه است، فرایندی که باعث افزایش توان کارکنان برای حل مشکل ارتقای بینش سیاسی و اجتماعی کارکنان می‌شود و آن‌ها را قادر می‌سازد تا عوامل محیطی را شناسایی کرده و تحت کنترل خود درآورند (Cartwright, 2006). باون و لاولر (۱۹۹۲) مزایای توانمندسازی کارکنان در سازمان‌های خدماتی را به شرح زیر توصیف می‌کنند:

- کارکنان توانمند به نیازها پاسخ‌های سریع و به موقع می‌دهند.
- افراد توانا به کارکنان ناراضی پاسخ سریع و به موقع می‌دهند.
- کارکنان توانمند احساس بهتری نسبت به خود و شغلشان دارند.
- کارکنان توانا می‌توانند منبع بزرگی از اندیشه‌های خلاقانه باشند.

توانمندسازی فرایند پیوسته‌ای است که براساس آن افراد یک جامعه از نوعی خود اعتمادی برخوردار شوند و قادر به ارزیابی صحیح و شناخت واقعی خویش باشند و از توانایی‌ها و قابلیت‌های خود برای رسیدن به اهداف خود آگاه شوند و بتوانند با افزایش توانمندی خود، به هدف‌های مورد نظر دست یابند (فرخی، ۱۳۷۶).

توجه به احیا و آموزش ارزش‌های اخلاقی و انضباطی، تبلیغات در زمینه‌ی پیشگیری و ارتقای سطح فرهنگ و آموزش عمومی، ایجاد حساسیت در جامعه نسبت به ترویج معیارهای اخلاقی، آموزش و ترویج ارزش‌های دینی و اخلاقی برای کارکنان و کارگزاران و به کارگیری خط‌مشی‌های بازدارنده از طریق پرورش نیروهای متعهد، مهم‌ترین و اصلی‌ترین برنامه پیش‌بینی شده در مدل راهبردی در توانمندسازی منابع انسانی شاغل در بازرسی‌ها می‌باشد. این آموزش‌ها و همچنین دیگر اقدامات مدل راهبردی در حوزه‌ی توانمندسازی موجب تقویت انگیزه افراد در انجام وظایفشان از طریق پرورش احساس شایستگی و یا کاهش احساس بی‌قدرتی در بازرسی‌ها می‌گردد.

همچنین آموزش فرایندهای حوزه‌های نظارتی که عمده فرایندهای کاری سازمان در بخش‌های مختلف مانند کیفیت، تحقیقات، بازرگانی، مالی و ... را شامل می‌گردد باعث بهبود زیربنای علمی بازرسی‌ها و غنای کارشناسی و گزارش‌های بازرسی شده است.

شاخص‌های اثربخشی و کارایی فرایندهای بازرسی

همان‌گونه که بازرسی بر فرایندهای مختلف سازمان نظارت و کنترل دارد باید بر فرایندهای جاری خود نیز کنترل و پایش داشته باشد. برای اطمینان از درستی انتخاب اهداف و راهبردهای تعیین شده و نحوه‌ی عملکرد براساس برنامه‌ها و اقدامات اساسی پیش‌بینی شده در مدل راهبردی بازرسی، ضمن پایش عملکرد برنامه‌ها نسبت به بررسی دستیابی به اهداف از طریق شاخص‌های وضعیت اقدام می‌نماید. برای تعیین میزان اثربخشی و کارایی فرایندهای کاری و جاری در بازرسی‌ها، مدل راهبردی یک روند ارزیابی، کنترل و بازخورد دارد که با استفاده از یک روش علمی و فنی، خروجی‌های سیستم را با نتایج مورد انتظار مورد مقایسه قرار داده و در صورت انحراف، علت را در ورودی‌های سیستم یا فرآیند تغییر شکل آن جستجو می‌کند و نسبت به اصلاح و بهبود آن اقدام می‌نماید.

انجام برنامه‌ریزی ماهیتاً افزایش اثربخشی و کارایی فرایند را به همراه دارد. لذا ایجاد برنامه براساس اهدافی مشخص و تعیین راهبرد و برنامه‌های دستیابی به آن ضمن افزایش اثربخشی و کارایی، افزایش بهره‌وری منابع را نیز در بر خواهد داشت. ضمن این که کارایی و اثربخشی فعالیت و اقدام‌های مرتبط با نظام بازرسی، مستلزم این است که فرایند بازرسی را در سازمان به صورت یک نظام تلقی نماییم، این تلقی پیام‌های زیر را به مخاطب منتقل می‌نماید: (طبرسا، ۱۳۸۰)

- نظام بازرسی در هر سازمان دارای عناصر، اجزا و مؤلفه‌هایی مانند نیروی انسانی، قوانین و مقررات، منابع و ... است.

- عناصر نظام بازرسی با یکدیگر در تعامل بوده و برهم تأثیر متقابل دارند.

- نظام بازرسی با محیط در تعامل است.

- جهت‌گیری و شناخت کلیت سازمان مورد بازرسی همواره باید مدنظر باشد.

- جهت‌گیری و اهداف بازرسی باید شفاف گردد.

- نظام بازرسی در یک سطح، سیستم اصلی و در سطح دیگر سیستم فرعی تلقی می‌شود.

استخراج شاخص‌ها از نظام اهداف و راهبردها و همچنین عینی، منطقی و موردپذیرش بودن آن‌ها از زمینه‌های اصلی برای افزایش کیفیت نظام بازرسی است. نظام بازرسی در صورتی مؤثر و کارساز واقع خواهد شد که نخست ویژگی‌ها و خصوصیات لازم برای هر مؤلفه وجود داشته باشد و سپس مؤلفه‌ها و یا عناصر نظام بازرسی از تعامل منطقی برخوردار باشند (طبرسا، ۱۳۸۰).

منابع

- ابراهیمی، سید نصرالله، بازرسی هدف‌دار و نظارت کارآمد، سومین همایش نظارت و بازرسی،

تهران، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۵

- اسداللهی، غلامرضا، بررسی ویژگی‌های نظارت کارآمد و الزامات تحقیق آن، سومین همایش

نظارت و بازرسی، تهران، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۵

- اعرابی، سیدمحمد، دیدگاه تفسیری در کنترل استراتژیک، فصلنامه دانش ارزیابی، سال اول، شماره دوم، ۱۳۸۸
- امیری، علی نقی، طراحی مدلی برای بررسی نظارت اثربخش در سازمان، سومین همایش نظارت و بازرسی، تهران، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۵
- بیکزاده، ناصر، رهبری سازمان و توانمندسازی منابع انسانی در مدل راهبردی مدیریت دانش، چهارمین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، ۱۳۸۵
- دهکردی، علی، درآمدی بر برنامه‌ریزی استراتژیک و عملیاتی، فصلنامه راهبرد، سال دوم، شماره ششم
- رضازاده، فاطمه، بهینه‌سازی سیستم کنترل داخلی در دستگاه‌های اجرایی، همایش ارتقای سلامت، سیستان و بلوچستان، اداره کل بازرسی، ۱۳۹۰
- شفیع‌زاده، رضا، نظام نظارت و ارزیابی مؤثر ویژگی‌ها و الزامات، سومین همایش نظارت و بازرسی، تهران، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۵
- صفرخانی، حسن، نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن، فصلنامه دانش ارزیابی، سال اول، شماره اول، ۱۳۸۸
- طبرسا، غلامعلی، تبیین ویژگی‌های نظام بازرسی اثربخش، دومین همایش علمی پژوهشی نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۰
- عاصمی‌پور، جواد، استانداردسازی فرایند بازرسی و تهیه گزارش‌ها، دومین همایش علمی پژوهشی نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۰
- فرح‌بخش، علی نقی، بررسی روش‌های افزایش کارایی نظارت و بازرسی، دومین همایش علمی پژوهشی نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۰
- قدمی، محسن، نظارت کارآمد و فراگیر در سازمان‌های نوین، سومین همایش نظارت و بازرسی، تهران، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۵
- کمالی، یحیی، بررسی و اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر توانمندسازی بازرسان سازمان بازرسی کل کشور، فصلنامه دانش ارزیابی، سال پنجم، شماره شانزدهم، ۱۳۹۲
- محمودآبادی، سیدرسول، نظام نظارت و بازرسی و کنترل از دیدگاه حضرت علی (ع)، همایش ارتقای سلامت، سیستان و بلوچستان، اداره کل بازرسی، ۱۳۹۰
- ملائی راشد، مصطفی، تدوین استراتژی‌های اخلاق حرفه‌ای در ارتقای سلامت نظام اداری کشور با استفاده از عوامل استراتژیک (Swot) و تشکیل ماتریس (QSPM)، همایش ارتقای سلامت، سیستان و بلوچستان، اداره کل بازرسی، ۱۳۹۰
- مولودیان، هادی، اجرا و ارزیابی راهبردها در سازمان‌های دولتی با استفاده از مدل (BSC)، فصلنامه دانش ارزیابی، سال سوم، شماره نهم، ۱۳۹۰

- مهر علی زاده، تدوین چشم‌انداز در برنامه‌ریزی راهبردی، انجمن آموزش عالی ایران، دانشگاه شهید چمران اهواز
- مهرگان، محمدرضا، مدل راهبردی ارزیابی مؤسسات آموزش عالی، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی، شماره ۵۲، ۱۳۸۸
- وارثی، مقدمه‌ای بر مدل برنامه‌ریزی استراتژیک، مدیران ایران، ۱۳۸۲
- الوانی، سیدمهدی، ویژگی‌های نظام کارآمد نظارتی، دومین همایش علمی پژوهشی نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۰
- ورزشکار، احمد، مدیریت استراتژیک، دانشگاه حسابداری و مدیریت دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۹۰
- هدایتی، سیدهاشم، برنامه‌ریزی استراتژیک پیشرفته، دانشگاه صنایع و معادن ایران، ۱۳۹۴
- یزدانپناه، احمدعلی، گونه‌شناسی مدل‌های فرایند برنامه‌ریزی راهبردی، مؤسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی، ۱۳۹۵
- Tohidi, Hamid, Strategic planning in Iranian educational organizations, Procedia social and behavioral sciences, 2010

کمیسیون رسیدگی به شکایات و آمبودزمان های آلمان

حسن روحانی^۱

چکیده

مقاله حاضر باهدف آشنایی محققان، علاقه‌مندان و کارکنان حوزه نظارت و بازرسی با ساختار و کارکرد کمیسیون رسیدگی به شکایات و آمبودزمان‌های آلمان تهیه شده است. با توجه به دستور کاری که سازمان بازرسی کل کشور در فعالیتهای خود به‌عنوان نهاد آمبودزمانی و رسیدگی به شکایات مردمی در نظر دارد، همچنین عضویت این سازمان در نهادهای آمبودزمانی جهانی ازجمله «مؤسسه آمبودزمان بین‌المللی» و ارتباط کاری نزدیک با کمیسیون رسیدگی به شکایات مجلس فدرال آلمان، این مقاله به تبیین حقوقی و تاریخی نهاد مزبور و دیگر مؤسسات مشابه در آلمان پرداخته و با بررسی اسناد، قوانین و آیین‌نامه‌های آن‌ها به معرفی ساختار حقوقی رسیدگی به شکایات در آلمان می‌پردازد.

واژگان کلیدی: رسیدگی به شکایات، آمبودزمان، آلمان

مقدمه

جمهوری فدرال آلمان به عنوان بزرگ ترین اقتصاد اروپا (پس از روسیه) و دومین کشور پر جمعیت و از کلیدی ترین کشورهای قاره سبز در حوزه های اقتصادی، سیاسی و سازمان های دفاعی است. رقابت قدرت های اروپایی، آلمان را درگیر دو جنگ ویرانگر جهانی در نیمه اول قرن بیستم کرد که متعاقب آن، آلمان در سال ۱۹۴۵ به اشغال نظامی متفقین (ایالات متحده آمریکا، بریتانیا، فرانسه و اتحاد جماهیر شوروی) درآمد. با آغاز جنگ سرد جمهوری فدرال آلمان غربی^۱ و جمهوری دموکراتیک آلمان شرقی^۲ در سال ۱۹۴۹ شکل گرفتند.

اگرچه آلمان غربی به سازمان های کلیدی و مهم اقتصادی و امنیتی غرب از جمله اجتماعات اروپایی^۳ (که بعداً به اتحادیه اروپا برگشت و تکامل یافت) و ناتو^۴ پیوست، اما آلمان شرقی کمونیست خود را در خط مقدم پیمان ورشو قرار داد. با سقوط اتحاد جماهیر شوروی و پایان جنگ سرد در سال ۱۹۹۰ و اتحاد آلمان غربی و شرقی، این کشور سرمایه و تنخواه فوق العاده زیادی در قسمت شرقی خود صرف ارتقا و توسعه تولیدات، حقوق، دستمزد و گسترش معیارهای غربی کرده است. همچنین از نظر مالی، آلمان و ۱۰ کشور دیگر اروپا در ژانویه سال ۱۹۹۰ پول مشترک یورو را به صورت رسمی در کشورهای خود رواج داده اند. آلمان از نظر تقسیمات کشوری به ۱۶ ایالت (Länder) مجزا می شود^۵ که عبارتند از بادن-وورتمبرگ (Baden-Württemberg)، بایرن (Bayern)، براندنبورگ (Brandenburg)، برلین (Berlin)، برمن (Bremen)، تورینگن (Thüringen)، راینلاند-فالتز (Rheinland-Pfalz)، زارلاند (Saarland)، زاکسن (Sachsen)، زاکسن-آنهالت (Sachsen-Anhalt)، شلسویگ-هولشتاین (Schleswig-Holstein)، مکلنبورگ-فورپومرن (Mecklenburg-Vorpommern)، نوردراین-وستفالن (Nordrhein-Westfalen)، نیدرزاکسن (Niedersachsen)، هامبورگ (Hamburg)، هسن (Hessen). با توجه به این که نظام تحقیقی، رسیدگی به شکایات و آمبودزمانی آلمان مبتنی بر پارلمان آن کشور است، لذا اشاره به ترکیب مجالس آن ضرورت دارد. آلمان دارای دو پارلمان است. شورای فدرال Bundesrat با ۶۹ کرسی که اعضای آن از سوی ۱۶ ایالت فوق الذکر منصوب می شوند؛ مجلس فدرال Bundestag نیز با ۶۳۱ کرسی که تقریباً نصف آن ها به صورت ترکیبی و مستقیم از حوزه های انتخابی و نیم دیگر آن نیز به صورت مستقیم و از جانب حوزه های مزبور اما به صورت انفرادی انتخاب می شوند.

1- Geschichte der Bundesrepublik Deutschland

2- Deutsche Demokratische Republik

3- Europäische Gemeinschaften

4- Die NATO

۵- با توجه به این که آلمان علاوه بر کمیسیون رسیدگی به شکایات (به انگلیسی: Petition Committee) از آمبودزمان های منطقه ای همچون «راینلاند-فالتز»، «تورینگن» و «مکلنبورگ-فورپومرن» نیز برخوردار است، در این پژوهش به فراخور دسترسی به منابع به بررسی ابعاد حقوقی و کارکردهای آن ها پرداخته شده است.

پیش‌زمینه قانونی نظارت و رسیدگی به شکایات

با پایان جنگ جهانی دوم، قانون اساسی آلمان موسوم به Grundgesetz در سال ۱۹۴۹ و به موجب ابلاغیه (Gesetz vom 23 mai 1949, BGBl I 1949/1) لازم‌الاجرا شد. با استناد به بند ۱ اصل ۲۰ آن قانون، جمهوری فدرال آلمان کشوری دموکراتیک، سوسیال و فدرال است. دولت فدرال متشکل از ۱۶ ایالت است که از صلاحیت‌های معینی در زمینه‌ی قانون‌گذاری، اداری و قضایی برخوردارند. مجلس فدرال که در میان توده با نام Deutscher Bundestag شناخته می‌شود، بارأی اکثریت مردم و مشروط به رعایت مقررات قانون اساسی برای دوره ۴ ساله انتخاب می‌شود (اصل ۳۹ قانون اساسی آلمان). براساس اصول ۵۰ و ۵۱ قانون اساسی، ایالت‌های آلمان در امر قانون‌گذاری و اداره دولت فدرال و در امور مربوط به اتحادیه اروپا، از طریق شورای فدرال مشارکت می‌کنند. شورای فدرال متشکل از اعضاء دولت‌های ایالتی است که از طرف آن دولت‌ها منصوب یا برکنار می‌شوند. رئیس‌جمهور فدرال^۱ که در رأس دولت است توسط کنوانسیون فدرال^۲ انتخاب و برای دوره ۵ ساله فعالیت می‌کند (اصل ۵۴). کنوانسیون مزبور متشکل از Bundestag و Bundesrat است. همچنین، دولت متشکل از صدراعظم فدرال و وزیران فدرال است (اصل ۶۲). بند ۱ اصل ۶۳ قانون اساسی مقرر می‌دارد «صدراعظم فدرال بنا بر پیشنهاد رئیس‌جمهوری فدرال از طرف مجلس فدرال و بدون مذاکره انتخاب می‌شود».

در سال ۱۹۵۱ Bundesverfassungsgericht به‌عنوان دادگاه قانون اساسی فدرال تأسیس شد. نقش این دادگاه تفسیر قانون اساسی، رسیدگی به اختلاف‌نظر یا تردید راجع به تطابق شکلی و ماهوی قانون فدرال و یا قانون ایالتی با قانون اساسی^۳ یا مطابقت قوانین ایالتی با دیگر قوانین فدرال است. همچنین از دیگر وظایف این دادگاه رسیدگی به شکایات مرتبط با قانون اساسی است و تمامی اشخاص آلمانی می‌توانند درخصوص نقض حقوق اولیه خود طرح دعوی کنند (اصل ۹۳ بند ۱ و بند ۴ الف). به‌علاوه، دادگاه‌های قانون اساسی در همه ایالت‌های آلمان وجود دارند که صلاحیت رسیدگی به اختلافات مربوط به تفسیر قوانین اساسی مربوط به ایالت‌ها را برعهده دارند. همچنین، دادگاه‌های اداری در سال ۱۹۴۹ تأسیس و دادگاه اداری فدرال Bundesverwaltungsgericht در سال ۱۹۵۲ و به‌عنوان عالی‌ترین دادگاه اداری تشکیل شد. دادگاه‌های اداری آلمان به‌عنوان دادگاه‌های ویژه، وظیفه حمایت حقوقی از اشخاص در مقابل نهادهای اداری و در زمینه‌ی مسائل بیمه‌های اجتماعی و مالیات را برعهده دارند. آیین دادرسی مدنی سه دادگاه ویژه را در این زمینه تعیین کرده است که به‌منظور جلوگیری از طولانی شدن کلام نسبت به تبیین آن‌ها در این پژوهش اجتناب می‌شود.

قانون اساسی جمهوری فدرال آلمان متشکل از فهرستی از حقوق بنیادین در فصل اول است.

1- Der Bundespräsident

2- Der Bundesversammlung

3- Grundgesetz

همچنین آلمان از اعضای اصلی شورای اروپا است و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر^۱ را در سال ۱۹۵۲ امضا کرده است. با توجه به بند ۲ اصل ۵۹ قانون اساسی آلمان که درخصوص تلفیق اسناد بین‌المللی با نظام حقوق داخلی آلمان است، کنوانسیون مزبور از قوانین فدرال محسوب می‌شود.

کلیاتی درخصوص نهادهای آمبودزمانی موجود در آلمان

آلمان سنت دیرینه و قدرتمندی در زمینه رسیدگی به شکایات در حوزه فدرال و در سطح ایالت‌ها دارد. اما از طرف دیگر، ایده‌ی فعالیت‌های آمبودزمانی در ایالت‌های آن چندان فراگیر نیست. سیستم شکایت و تحقیق در آلمان مبتنی بر اصل ۱۷ قانون اساسی است که مقرر می‌دارد «هرکس حق دارد، به‌تنهایی یا همراه با جمع، درخواست و یا شکایت خود را به مقامات مسئول و یا نمایندگان مردم ارائه دهد».^۲ اگرچه در سطح فدرال نهاد آمبودزمانی با صلاحیت‌های نظارتی در آلمان وجود ندارد اما در سال ۱۹۴۹ با استناد به اصل ۴۵ ب قانون اساسی آلمان که مقرر می‌دارد «به‌منظور پاسداری از حقوق بنیادین و به‌عنوان یک ارگان کمکی برای مجلس فدرال در امر نظارت‌های پارلمانی، یک کارگزار دفاعی مجلس فدرال Wehrbeauftragter تعیین می‌گردد» آمبودزمان ویژه نیروهای مسلح و کمیسیون رسیدگی به شکایات مجلس فدرال آلمان تأسیس شد. با توجه به این که حق طرح شکایات از طرف نیروهای مسلح محدود شده است، نهاد کارگزار دفاعی مجلس فدرال به‌عنوان جایگاه طرح شکایات و عرایض آن‌ها تعیین و شده است. لازم به توضیح است که هر ایالت، کمیسیون محلی رسیدگی به شکایات خاص خود را دارد که در چارچوب مجمع نمایندگان^۳ آن ایالت‌ها فعالیت می‌کنند. به‌علاوه این که، نخستین نهاد آمبودزمانی آلمان در ایالت راینلاند-فالتز^۴ تشکیل شد و درحال حاضر، آمبودزمان‌های^۵ منطقه‌ای آلمان عبارت‌اند از آمبودزمان راینلاند-فالتز، آمبودزمان مکلنبورگ-فورپومرن^۶ و آمبودزمان تورینگن.^۷ همچنین آمبودزمان‌های مسائل ویژه در شلسویگ-هولشتاین^۸ وجود دارد. هدف از آمبودزمان‌هایی که در ایالت‌های آلمان فعالیت می‌کنند، تقویت بنیه و کارکرد کمیسیون‌های محلی رسیدگی به شکایات است.

کمیسیون رسیدگی به شکایات در مجلس فدرال

تاریخچه و مبنای حقوقی

کمیسیون رسیدگی به شکایات از نوامبر سال ۱۹۴۹ و پس از آن که مبنای آن در قانون اساسی آلمان فراهم شد، فعالیت خود را آغاز کرد. «اصل ۴۵ پ بند اول» مقرر می‌دارد مجلس فدرال

1- Europäische Menschenrechtskonvention

2- Art 17: Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

3- Der Volksvertretung eines Landes

4- Rhineland-Palatinate

5- Bürgerbeauftragte

6- Mecklenburg-Vorpommern

7- Thuringia

8- Schleswig-Holstein

یک کمیسیون رسیدگی به شکایات تعیین می‌کند که براساس اصل ۹۸، مسئول بررسی عرایض و شکایات ارسال شده به آن مجلس است.^۱ مقررات قانونی بعدی درخصوص کمیسیون رسیدگی به شکایات را می‌توان در مواد ۱۰۸ تا ۱۱۲ آیین‌نامه مجلس فدرال آلمان و قانون اختیارات کمیسیون رسیدگی به شکایات مجلس فدرال آلمان ملاحظه کرد. علاوه بر این‌ها قواعدی برای آیین کار کمیسیون رسیدگی به شکایات^۲ (Verfahrensgrundsätze des Petitionsausschusses) über die Behandlung von Bitten und Beschwerden نیز وجود دارد. حق طرح عریضه و شکایات اصولاً حق سیاسی شهروندان آلمان است که به موجب آن می‌توانند با نمایندگان خود در تماس و تعامل باشند. بنابراین، مفهوم کمیسیون رسیدگی به شکایات از اساس با ماهیت نهادهای آموذزمانی کلاسیک متفاوت است.

ساختار

کمیسیون رسیدگی به شکایات یکی از مجموعه کمیته‌های مجلس فدرال آلمان و در حال حاضر متشکل از ۲۷ عضو است. حدود ۸۹ کارمند نیز در استخدام دفتر کمیسیون مزبور می‌باشند.

وضعیت حقوقی

اعضای کمیسیون رسیدگی به شکایات از معاونت‌های مجلس فدرال هستند. همچنین، اعضای مزبور نمایندگی فراکسیون‌های آن مجلس را در کمیسیون برعهده دارند. رییس این کمیسیون با رأی اکثریت ساده انتخاب می‌شود و تنها شرط حضور در کمیسیون، نمایندگی در مجلس فدرال است. عضویت در کمیسیون رسیدگی به شکایات با اشتغال در دیگر سمت‌ها یا مشاغل دولتی در تعارض است. از نظر زمانی محدودیتی برای عضویت در کمیسیون رسیدگی به شکایات وجود ندارد اما از آنجاکه هر نماینده برای دوره‌ی ۴ ساله در مجلس فدرال خدمت می‌کند، محدوده زمانی فعالیت در کمیسیون متأثر از این بازه زمانی خواهد بود. اعضای کمیسیون رسیدگی به شکایات مستقل‌اند و از هیچ مرجعی دستور نمی‌گیرند. فراکسیون‌های مجلس فدرال می‌توانند نماینده خود را در کمیسیون رسیدگی به شکایات تغییر دهند. به علاوه، اعضای کمیسیون در صورت استعفا یا از دست دادن مأموریت نمایندگی یا در پایان دوره ۴ ساله مجلس فدرال از عضویت کمیسیون رسیدگی به شکایات خارج می‌شوند. اعضای کمیسیون رسیدگی به شکایات، به اقتضای ویژگی‌های نمایندگی خود در مجلس مزبور از مصونیت برخوردارند.

حوزه عملکرد

موضوعات اصلی که در چارچوب نظارت کمیسیون رسیدگی به شکایات قرار می‌گیرند عبارت‌اند از دولت فدرال، مقامات فدرال و دیگر نهادهایی که مسئولیت و کارکرد عمومی دارند (بند ۲ و همچنین بند ۳ و ۴ ماده ۵ آیین کار). به علاوه، این کنترل شامل نهادهایی که موضوع

1- Der Bundestag bestellt einen Petitionsausschuß, dem die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt. (Artikel 45 c [Petitionsausschuß])

2- Geschäftsordnung des Petitionsausschusses

نظارت دولت‌های فدرال هستند نیز می‌شود (ماده ۲ قواعد آیین کار کمیسیون رسیدگی به شکایات). همچنین، مطابق بند ۱ ماده ۵ آیین کار، کمیسیون رسیدگی به شکایات به پرونده‌هایی که در حوزه صلاحیت مجلس فدرال قرار دارند، به‌ویژه موضوعات مربوط به قانون‌گذاری فدرال رسیدگی می‌کند. رییس دولت، قوه قضاییه (بند ۵ ماده ۵ قواعد آیین کار) و ندامتگاه‌هایی^۱ که در چارچوب صلاحیت‌های ایالت‌ها قرار می‌گیرند از حوزه عملکرد کمیسیون رسیدگی به شکایات مجلس فدرال خارج است. شایان ذکر است کمیسیون رسیدگی به شکایات «کارگزار دفاعی مجلس فدرال» را از هرگونه تحقیق نسبت به نیروهای مسلح فدرال آگاه می‌کند (متمم بند ۶ ماده ۷ قواعد آیین کار). مهم‌ترین مطلبی که در اینجا باید به آن اشاره کرد ضوابطی است که در نظارت‌های کمیسیون رسیدگی به شکایات اعمال می‌شوند و عبارت‌اند از «مشروعیت یا قانونی بودن اقدامات مقامات و مسئولین» و «رعایت اصول حاکمیت صحیح».

از آنجا که کمیسیون رسیدگی به شکایات بازرسی‌های خود را براساس عرایض یا شکایات شهروندان آغاز می‌کند، لذا کمیسیون مذکور به‌صورت مستقیم، سرخود یا «اکس آفیسو»^۲ بازرسی انجام نمی‌دهد. براساس اصل ۱۷ قانون اساسی، شهروندان آلمانی حق دارند درخواست یا شکایت خود را نزد مقامات مسئول یا نمایندگان مردم یعنی «کمیسیون رسیدگی به شکایات» مطرح کنند. عرایض و شکایات به کمیسیون رسیدگی به شکایات به‌صورت مکتوب ارسال می‌شود و هیچ الزام دیگری به‌جز آن وجود ندارد. رییس مجلس فدرال، شکایات را به کمیسیون رسیدگی به شکایات ارجاع می‌دهد (ماده ۱۰۹ آیین کار). سپس «سرویس کمیسیون رسیدگی به شکایات»^۳ ملزومات پرونده تحقیق را برای کمیسیون تهیه و تدوین می‌کند. مطابق ماده ۷ قواعد آیین کار کمیسیون رسیدگی به شکایات، موارد معین از شکایات از جمله نامه‌های ناخوانا یا با محتوای مبهم یا نامفهوم کنار گذاشته می‌شوند. مطابق بند ۱۲ ماده ۷ قواعد آیین کار کمیسیون رسیدگی به شکایات، سرویس مزبور پیشنهادهایی^۴ برای رسیدگی به شکایات تهیه و آن را به گزارشگران^۵ کمیسیون ارائه می‌دهد. گزارشگر صالح پس از بررسی پرونده، زمینه را برای اقدامات بعدی کمیسیون مهیا می‌کند و در نهایت کمیسیون رسیدگی به شکایات توصیه‌های^۶ خود را جهت تصمیم‌گیری تقدیم مجلس فدرال می‌کند (بند ۱ ماده ۸ قواعد آیین کار کمیسیون رسیدگی به شکایات). شکایاتی که نزد کمیسیون رسیدگی به شکایات مطرح می‌شوند احتیاج به طرح در دیگر مراجع قانونی ندارند. مطابق با بند ۳ ماده ۱۱۲ آیین کار، شکایت‌کنندگان از فرایند و جریان کار و نحوه رسیدگی به پرونده مطلع می‌شوند.

1- Strafvollzug - Zuchthäuser

2- von Amts wegen

3- Ausschussdienst

4- Vorschläge

5- Berichterstaten

6- Empfehlung

اختیارات

۱- اختیارات مرتبط با نهادهای اداری

مطابق ماده ۷ قانون اختیارات کمیسیون رسیدگی به شکایات، دادگاه‌ها و نهادهای اداری ملزم به همکاری با کمیسیون رسیدگی به شکایات هستند و برابر با ماده ۱ همان قانون، حین فرایند تحقیق کمیسیون، مراجع قانونی مکلف به ارائه پرونده‌ها و اطلاعات مربوطه، همچنین ارائه دسترسی کمیسیون به هرگونه ملزومات قانونی تحقیق و بازرسی می‌باشند. اگر براساس نص قانون یا رعایت اصول حفاظت اطلاعات برخی اسناد قابل ارائه نباشند، نهاد تحت تحقیق الزامی به ارائه اسناد ندارد (بند ۱ ماده ۳ قانون اختیارات کمیسیون رسیدگی به شکایات). هرگاه چنین تقاضاهایی مستقیماً مقامات فدرال یا نهادهای همکار با فدرال، مؤسسات و ارگان‌های ذیل حقوق عمومی را خطاب قرار دهند، حتماً باید مسئولین مرتبط با آن موضوع را در دولت مطلع کرد (بند ۲ ماده ۱۱۰ آیین کار). کمیسیون رسیدگی به شکایات حق استماع اظهارات شاکی، شاهدان و نظرات متخصصان را دارد (ماده ۴ قانون اختیارات کمیسیون رسیدگی به شکایات)؛ همچنین موضوع به اطلاع اشخاص صالح در ایالت مربوطه می‌رسد (بند ۳ ماده ۱۱۰ آیین کار). کمیسیون رسیدگی به شکایات می‌تواند از اشخاص بخواهد برای ارائه توضیح در مقر آن کمیسیون حاضر شوند و این امر دارای ضمانت اجرا است.

پس از تحقیق، «سرویس کمیسیون رسیدگی به شکایات» توصیه‌هایی برای رسیدگی و اقدامات بعدی تهیه می‌کند و ظرف ۳ هفته کمیسیون مذکور نسبت به شکایات تصمیم می‌گیرد (بند ۱ ماده ۸ قواعد آیین کار کمیسیون رسیدگی به شکایات). در موارد خاص ممکن است مجلس فدرال پرونده را برای اقدامات اصلاحی یا بازبینی یا لزوم تکمیل موارد مربوطه یا صرفاً جهت اطلاع به دولت فدرال ارجاع دهد. همچنین مجلس فدرال می‌تواند موضوع را جهت استحضار به گروه‌های پارلمانی ارسال کند (بند ۱۴ ماده ۷ قواعد آیین کار کمیسیون رسیدگی به شکایات). دولت فدرال موظف است ظرف ۶ ماه به آن موارد پاسخ دهد. البته اگر این ظرف زمانی رعایت نشود ضمانت اجرایی هم برای آن وجود ندارد (بند ۱ و ۲ ماده ۹ قواعد آیین کار کمیسیون رسیدگی به شکایات). انتشار توصیه‌ها منوط به رعایت ضوابط حفاظت اطلاعات است؛ در صورت عدم رعایت این ضابطه، در تئوری مجازات اداری یا کیفری علیه مقام خاطی قابلیت اعمال دارد اما در عمل تاکنون کمیسیون چنین کاری نکرده است.

۲- اختیارات مرتبط با دادگاه‌ها

مطابق ماده ۷ قانون اختیارات کمیسیون رسیدگی به شکایات دادگاه‌ها به‌عنوان نهادهای اداری نیز باید با کمیسیون رسیدگی به شکایات «همکاری اداری»^۱ داشته باشند. تحقیقاتی که مربوط به آیین دادرسی و شکلی است فقط در صورتی به جریان می‌افتد که نقش یک نهاد فدرالی به‌عنوان

بخشی از آیین مزبور مدنظر باشد. البته بنا به نظر کارشناسان اصلاحات ماهوی قانون برای تنظیم رفتار دادگاه‌ها در بعضی موارد لازم است؛ نکته جالب توجه این که معمولاً مراجع و نهادهای اجرایی که احکام و آرای به نفع آن‌ها صادر می‌شود آن را به اجرا نمی‌گذارند. در مواردی که تحقیقات کمیسیون رسیدگی به شکایات موجب دخالت در استقلال قضایی دادگاه‌ها می‌شود امکان و اجازه تحقیق وجود ندارد (بند ۵ ماده ۵ قواعد آیین کار کمیسیون رسیدگی به شکایات).

۳- اختیارات مرتبط با نهادهای قانون گذاری

با توجه به این که اعضای کمیسیون رسیدگی به شکایات به طور هم زمان نمایندگان مجلس فدرال نیز هستند حق شرکت در نشست‌ها و نیز سخنرانی در زمینه‌های مرتبط با رسیدگی به شکایات را دارند. لذا همراه با دیگر نمایندگان «اقدامات ابتکاری قانون گذاری» انجام می‌دهند. به علاوه، کمیسیون رسیدگی به شکایات می‌تواند فراکسیون‌های مجلس فدرال را تشویق به قانون گذاری در زمینه‌های مشخص نماید. گزارش رسیدگی به شکایات کمیسیون مزبور به صورت لیست و در قالب فرم همراه با توصیه‌هایی از طرف کمیسیون رسیدگی به شکایات به مجلس فدرال به صورت ماهانه ارائه می‌شود. به علاوه کمیسیون رسیدگی به شکایات، بر طبق بند ۱ ماده ۱۱۲ آیین نامه، سالانه گزارشی از اقدامات خود را به مجلس فدرال ارائه می‌دهد. گزارش سالانه به صورت مکتوب (پرینت شده) و با درج آن در دستور کار مجلس فدرال ارائه می‌شود. گزارشگر کمیسیون می‌تواند به صورت شفاهی توضیحات تکمیلی درخصوص گزارش سالانه به مجلس فدرال ارائه کند. مطابق بند ۲ ماده ۱۱۲ آیین نامه، در صورت تمایل گروه‌های پارلمانی یا حداقل ۵٪ اعضای مجلس فدرال بحث درخصوص گزارش مذکور امکان پذیر است. هرگاه موضوعی در حوزه تخصص گروه‌های پارلمانی باشد، کمیسیون رسیدگی به شکایات می‌تواند از گروه مورد نظر، تقاضای ارائه نظرات فنی و تخصصی کند (ماده ۱۰۹ آیین نامه).

۴- کارکردها و اختیارات ویژه در حوزه حقوق بشر

عمده ترین کارکردهای پیشگیرانه این کمیسیون فعالیت‌ها و عملکرد آن در ارتباط با عموم مردم و درخصوص حقوق بشر است؛ لذا یکی از مأموریت‌های کمیسیون رسیدگی به شکایات، حفاظت از حقوق بشر است.

سوابق فعالیت‌های کمیسیون رسیدگی به شکایات

برای نمونه و براساس اطلاعات در دسترس، در سال ۲۰۰۶ کمیسیون رسیدگی به شکایات حدود ۱۶۰۰۰ پرونده تقاضای رسیدگی و شکایت دریافت کرده است؛ مهم ترین موضوعات فعالیت‌های کمیسیون مزبور بر مسائل اجتماعی، رفت و آمدها، مسائل کشوری، بودجه و همچنین حفاظت از محیط زیست است. اصولاً کمیسیون رسیدگی به شکایات، نظارت استمراری ندارد. بنابراین، در طول سال، چهار مرتبه نشست‌های مشاوره با شهروندان موسوم به «ساعت شهروندان»^۱ برگزار

1- Bürgersprechstunden

می‌کند. منطقی که پشت توصیه‌های کمیسیون رسیدگی به شکایات است و رسیدگی فوری و تحلیل دقیق پاسخ‌هایی که از سوی مراجع ذی‌صلاح دریافت می‌کند فاکتورهایی قاطع در عملکرد مطلوب کمیسیون رسیدگی به شکایات محسوب می‌شود.

اصلاحات

اصلاحات و الحاقاتی به قواعد و قوانین مربوط به عملکرد کمیسیون رسیدگی به شکایات اضافه شده که در حال حاضر قابلیت اجرایی ندارند و از پرداختن به آن‌ها در این پژوهش اجتناب می‌شود.

آمبودزمان راینلاند-فالتز^۱

آمبودزمان منطقه‌ای راینلاند-فالتز در ۳ مه سال ۱۹۷۴ تأسیس شد. ساختار آن مشابه کارگزار دفاعی^۲ مجلس فدرال آلمان است. ماده ۱۱ نظامنامه منطقه‌ای راینلاند-فالتز^۳ مبنای قانونی تشکیل آن آمبودزمان است. در اینخصوص جزییات بیشتر در قانون منطقه‌ای آمبودزمان^۴ ۳۴ مه ۱۹۷۴ لحاظ شده است. تکلیف و وظیفه نهاد آمبودزمان منطقه‌ای راینلاند-فالتز تقویت جایگاه شهروندان در ارتباط با نهادهای اداری، ایالتی یا دولتی است (بند ۱ ماده ۱ قانون منطقه‌ای آمبودزمان). مطابق بند ۳ ماده ۱ قانون پیش‌گفته، شکوایه‌هایی^۵ که مستقیماً خطاب به مجمع نمایندگان منطقه راینلاند-فالتز یا کمیسیون محلی رسیدگی به شکایات نوشته می‌شوند مستقیماً به آمبودزمان راینلاند-فالتز ارجاع داده می‌شود. آمبودزمان نماینده دایمی و ثابت کمیسیون رسیدگی به شکایات است. ضوابط نظارتی^۶ آمبودزمان راینلاند-فالتز عبارت‌اند از قانونی^۷ و مفید^۸ بودن (روان بودن) (zweckmäßigkeit) اقدامات و فعالیت‌های اداری است (بند ۲ ماده ۱ قانون منطقه‌ای آمبودزمان).

ساختار

آمبودزمان راینلاند-فالتز نهادی مونوکراتیک و یکپارچه با یک معاون و ۱۵ کارمند است.

وضعیت حقوقی

آمبودزمان راینلاند-فالتز به‌موجب پیشنهاد یک یا چند فراکسیون مجمع نمایندگان منطقه راینلاند-فالتز و با اکثریت مطلق آرا انتخاب می‌شود (بند ۱ ماده ۹ قانون منطقه‌ای آمبودزمان). مطابق بند ۲ ماده ۹ قانون منطقه‌ای آمبودزمان، در انتخاب آمبودزمان کیفیت یا صلاحیت ویژه و منحصر به فردی مدنظر نیست اما نامزدها باید بیش از ۳۵ سال سن داشته باشند. لازمه احراز سمت آمبودزمانی عدم تصدی هم‌زمان مشاغل در ایالت، نهادهای فدرال، مجمع قانون‌گذاری منطقه‌ای یا

1- Bürgerbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz

2- wehrbeauftragter

3- Landesverfassung Rheinland-Pfalz

4- Lands über den Bürgerbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz

5- Beschwerde

6- Kontrollkriterien

7- Rechtmäßigkeit

8- Nützlichkeit

هر نهاد دولتی به طور کلی است. به علاوه، آمبودزمان نباید به طور هم زمان مشغول به پیشه‌ای حرفه‌ای یا حائز سمتی مدیریتی در شرکت‌ها باشد.

طول دوره خدمت آمبودزمان راینلاند-فالتز ۸ سال است و مطابق بند ۳ ماده ۹ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز، متصدی سمت آمبودزمانی پس از پایان دوره کاری خود می‌تواند مجدداً انتخاب شود. آمبودزمان راینلاند-فالتز شخصیتی مستقل است و ملزم به رعایت مقررات هیچ نهاد و مؤسسه‌ای نیست. میزان پرداختی به آمبودزمان مطابق بند ۱ ماده ۱۴ قانون پیش گفته، در حد معاون وزیر^۱ است. خاتمه کار آمبودزمان بستگی به پایان دوره فعالیت، زوال شایستگی، مرگ، استعفا، ناتوانی در انجام تکالیف یا اخراج توسط مجمع نمایندگان دارد (بند ۳ ماده ۱۰ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز). البته دوسوم آرای مجمع مزبور برای اخراج آمبودزمان راینلاند-فالتز لازم است. با این حال قانون مزبور شرایط و کیفیاتی که منجر به اخراج آمبودزمان توسط مجمع نمایندگان می‌شود را احصا نکرده است. درخصوص مصونیت آمبودزمان، برخلاف کمیسیون رسیدگی به شکایات، آمبودزمان از مصونیت برخوردار نیست.

حوزه عملکرد

تمام نهادهایی که در حیطه عملکرد مجمع نمایندگان منطقه راینلاند-فالتز هستند در چارچوب نظارتی آمبودزمان راینلاند-فالتز قرار می‌گیرند (بند ۲ ماده ۱ قانون منطقه‌ای آمبودزمان). این نهادها عبارت‌اند از نهادهای ایالتی و تمام مراجع منطقه‌ای که ذیل حقوق عمومی قرار دارند و موضوع نظارت‌های ایالتی هستند (ماده ۴ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز). اصولاً دادگاه‌ها و دیگر مراجعی که وظایف تعقیبی به عهده دارند از حوزه نظارت آمبودزمان راینلاند-فالتز خارج هستند (بند ۱ ماده ۳ قانون پیشین)، با این حال اگر شکایتی مبنی بر تأخیر در فرایند رسیدگی و عملکرد آن‌ها دریافت شود آمبودزمان مزبور بر عملکرد آن‌ها نظارت می‌کند.

هر گونه تحقیق و بررسی می‌تواند توسط اشخاص حقیقی و حقوقی مطرح یا به ابتکار آمبودزمان راینلاند-فالتز آغاز شود (بند ۲ ماده ۱ و بند ۱ ماده ۲ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز). شکایات مطروحه توسط زندانیان یا هر شخصی که به نحوی از انحا از آزادی‌های خود محروم شده است نیز به صورت مستقیم و بدون سانسور به آمبودزمان راینلاند-فالتز ارسال می‌شوند (بند ۲ ماده ۲ قانون پیشین). اصولاً آمبودزمان راینلاند-فالتز ملزم به بررسی تمام شکایات واصله است با این حال، هرگاه گزارشی نامفهوم یا مبهم باشد یا مرتبط با شکایت قبلی و فاقد اطلاعات تازه باشد کنار گذاشته می‌شود (بند ۲ ماده ۳ قانون پیشین). در چنین مواردی آمبودزمان راینلاند-فالتز موضوع را به اطلاع شاکی و کمیسیون محلی رسیدگی به شکایات می‌رساند (بند ۳ ماده ۳ قانون پیشین). طرح شکایات محتاج هیچ گونه الزام رسمی یا محدودیت زمانی نیست. طرح شکایت نزد آمبودزمان راینلاند-فالتز کاملاً رایگان است.

مطابق بند ۵ ماده ۵ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز، وی نتایج تحقیقات خود را به صورت مکتوب به شاکی ارائه می‌دهد. آمبودزمان مزبور حتی پس از اتمام دوره کاری و در بازنشستگی نیز ملزم به رعایت اصول حفاظت اطلاعات است (ماده ۸ قانون منطقه‌ای آمبودزمان).

اختیارات

۱- اختیارات مرتبط با نهادهای اداری

مطابق ماده ۶ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز، تمام نهادهای موضوع نظارت آمبودزمان ملزم به همکاری با آن نهاد هستند. در طول انجام تحقیقات، آمبودزمان راینلاند-فالتز می‌تواند توضیحات را به صورت شفاهی یا مکتوب اخذ نماید و به تمام اسناد و فایل‌های مورد نیاز دسترسی داشته باشد (ماده ۴ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز). باین حال ضمانت اجرایی برای الزام نهادها و ادارات به همکاری با آمبودزمان وجود ندارد.

به طور کلی فعالیت آمبودزمان راینلاند-فالتز مبتنی بر حل دوستانه^۱ اختلافات یا شکایات واصله است (بند ۱ ماده ۵ قانون پیشین). مطابق بند ۱ ماده ۵ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز، وی در پایان تحقیقات، توصیه‌های خود را به نهاد مربوطه و وزیر مرتبط با موضوع شکایت ارسال می‌کند. نهاد مربوطه نیز موظف است در طی مدت زمان معقول اقدامات خود در خصوص توصیه‌ها، پیشرفت کار و نتیجه آن را به اطلاع آمبودزمان راینلاند-فالتز برساند (بند ۲ ماده ۵ قانون پیشین). مطابق بند ۳ ماده ۵ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز هرگاه حل اختلاف و شکایات به صورت دوستانه امکان‌پذیر نباشد، وی موضوع را به کمیسیون محلی رسیدگی به شکایات ارجاع می‌دهد.

۲- اختیارات مرتبط با دادگاه‌ها

آمبودزمان راینلاند-فالتز حق دخالت در شکایاتی که فرایند آن‌ها در دادگاه‌ها در حال رسیدگی است، همچنین حق تجدیدنظر در آرای صادره از محاکم را ندارد. با این حال، مطابق بند ۲ ب ماده ۳ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز، وی می‌تواند بر تعاملات نهادها و ارگان‌های مشارکت‌کننده در فرایند دادرسی قضایی نظارت کند. اما مطابق بند ۱ ج ماده ۳ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز، وی حق بررسی موردی شکایات یا اختلافاتی که حکم آن‌ها صادر شده و یا حق تغییر احکام را ندارد.

۳- اختیارات مرتبط با نهادهای قانون‌گذاری

آمبودزمان راینلاند-فالتز موظف به مشارکت و ارائه گزارش در نشست‌های کمیسیون محلی رسیدگی به شکایات است؛ مطابق بند ۱ ماده ۷ و ماده ۲ قانون منطقه‌ای آمبودزمان راینلاند-فالتز این امر حسب مورد بنا به درخواست کمیسیون مزبور یا مجمع نمایندگان راینلاند-فالتز انجام می‌شود. آمبودزمان راینلاند-فالتز نمی‌تواند توصیه‌هایی ارائه کند که حاوی اصلاحات ماهوی قانون باشد.

1- gütliche Einigung

مطابق بند ۳ ماده ۷ قانون منطقه‌ای آموذزمان راینلاند-فالتز، وی به‌طور سالانه گزارش عملکرد خود را منتشر می‌کند که در مجمع نمایندگان راینلاند-فالتز مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. علاوه بر این، بنا به درخواست کمیسیون محلی رسیدگی به شکایات، مطابق بند ۴ ماده ۷ قانون مزبور، آموذزمان راینلاند-فالتز براساس تقاضای یک‌پنجم مجمع نمایندگان راینلاند-فالتز گزارش‌های موردی خود از پرونده‌هایی که به آن‌ها رسیدگی کرده است را ارائه می‌دهد.

۴- کارکردها و اختیارات ویژه در حوزه حقوق بشر

آموذزمان منطقه‌ای راینلاند-فالتز موضوع حقوق بشر را در اولویت عملکرد و فعالیت‌های خود قرار داده است اما هیچ‌گونه اختیار ویژه‌ای در این زمینه ندارد. هرگاه تهدید و احتمال جدی نقض حقوق بشر وجود داشته باشد وی هیچ اقدام مستقیمی نمی‌تواند انجام دهد مگر این که مقام یا مرجع صالح مربوطه را مطلع کند.

اصلاحات

مطابق با گزارش آموذزمان راینلاند-فالتز، گاهی اوقات مسائل و مشکلاتی درخصوص تأخیر در ارائه توضیح و یا توضیحات ناقص نهادهای تحت کنترل و نظارت آموذزمان بروز می‌کند. در چنین مواردی وی با مراجعه به نهادهای نظارتی یا مجمع نمایندگان مسأله را حل می‌کند لذا مطابق اسناد و گزارش‌هایی که موردی بررسی قرار گرفتند، آموذزمان راینلاند-فالتز لزومی به افزایش اختیارات خود در این زمینه نمی‌بیند.^۱

آموذزمان تورینگن^۲

تاریخچه و مبنای حقوقی

مبنای آموذزمان تورینگن در قانون آموذزمان Thüringer Bürgerbeauftragter ۲۵ مه سال ۲۰۰۰ قرار دارد. مطابق بند ۱ ماده ۱ قانون مزبور این دفتر به امور شهروندان از قبیل خواسته‌ها، تقاضاها یا پیشنهادهای آن‌ها رسیدگی می‌کند که نباید امور مذکور را همسنگ و هم‌معنا با تقاضای رسیدگی به شکایات در ماده ۱۴ اساسنامه تورینگن^۳ دانست. هرگاه درخواست‌های شهروندان هم‌زمان تقاضای تحقیق نیز محسوب شوند، در صورتی که آموذزمان تورینگن نتواند آن‌ها را به‌صورت دوستانه حل کند موضوع را به کمیسیون محلی رسیدگی به شکایات ارجاع می‌دهد. به‌علاوه آموذزمان تورینگن باید کمیسیون مزبور را در انجام فعالیت‌ها و عملکرد خود همراهی کند.

ویژگی‌ها و خصوصیات

آموذزمان تورینگن با رأی مجمع نمایندگان تورینگن انتخاب می‌شود، به‌این ترتیب که مجمع مزبور براساس پیشنهاد مقام ذی‌ربط ایالتی و با اکثریت مطلق آرا آموذزمان را انتخاب می‌کند (بند ۱ ماده ۹ قانون آموذزمان تورینگن). به‌موجب بند ۳ ماده ۱۳ قانون مزبور، رییس مجمع نمایندگان با

1- goo.gl/xq5eW0 (19.9.2016)

2- Bürgerbeauftragter Thüringen

3- Constitution of Thuringia

پیشنهاد آمبودزمان تورینگن معاون وی را منصوب می‌کند. طول دوره خدمت آمبودزمان تورینگن ۶ سال است و با استناد به بند ۲ قانون آمبودزمان تورینگن، انتصاب مجدد وی امکان‌پذیر است. تمام مراجع و مقامات منطقه‌ای تورینگن از جمله مقامات ایالتی و نهادهایی که ذیل حقوق عمومی قرار می‌گیرند، موضوع نظارت ایالتی^۱ هستند؛ به علاوه، همه اشخاص حقیقی و حقوقی که تحت نظارت ایالت فعالیت حقوقی انجام می‌دهند موضوع نظارت و کنترل آمبودزمان تورینگن می‌باشند (ماده ۳ قانون آمبودزمان تورینگن). دادگاه‌ها در دایره نظارت آمبودزمان تورینگن قرار نمی‌گیرند مگر آن‌که مسأله مربوط به امور شکلی و اداری آن‌ها باشد. مطابق بند ۲ ماده ۳ قانون مزبور، تمام نهادهای پیش‌گفته موظف به حمایت آمبودزمان تورینگن با ارائه اسناد و مدارک وی و ارائه دسترسی به آرشیو و ساختمان به وی هستند. رابطه آمبودزمان تورینگن با نهادهای ایالتی ارتباطی رسمی و حکومتی است. وی در فعالیت‌ها و اقدامات خود منصفانه و بی‌طرفانه عمل می‌کند. آمبودزمان تورینگن باید فرصت رفع و رسیدگی به شکایات را به مقامات مربوطه بدهد و می‌تواند برای کمک به این منظور نظریه استدلالی^۲ خود را مطرح کند. مقامات موظف به ارائه گزارش پیشرفت کار و نتیجه مسأله مطروحه هستند (بند ۲ ماده ۳ قانون آمبودزمان تورینگن). به علاوه، آمبودزمان تورینگن باید مقامات عالی‌رتبه منطقه‌ای را از عرایض، تقاضاها و توصیه‌ها و پاسخ‌ها و اعلامیه‌های مربوط به آن مسائل مطلع کند (بند ۴ ماده ۳ قانون آمبودزمان تورینگن). موضوعاتی که وی به آن‌ها می‌پردازد عبارت‌اند از کار، سلامت، مسائل اجتماعی و محلی؛ در تبیین فعالیت آمبودزمان تورینگن در تعامل با مردم می‌توان گفت وی مسائل حقوقی پیچیده و ارتباط معقول و منطقی مسائل به یکدیگر را برای آن‌ها تشریح می‌کند و از مقامات دولتی بابت فعالیت‌های آن‌ها که با موضوع شکایت مرتبط باشد اخذ توضیح می‌نماید، از فایل‌ها و اسناد بازرسی می‌کند و شخصاً پاسخ‌گوی مراجعه‌کنندگان است. هرگاه موضوعی در دادگاه مطرح شده یا در جریان رسیدگی است، یا اعتبار امر مختومه را دارد یا موضوع در کمیسیون محلی رسیدگی به شکایات در دست بررسی باشد یا موضوع مربوط به حقوق مدنی از جمله اجاره‌بها، دستمزد یا حقوق قراردادها باشد، آمبودزمان مزبور در آن‌ها ورود پیدا نمی‌کند.^۳

آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن^۴

تاریخچه و مبنای حقوقی

آمبودزمان منطقه‌ای مکلنبورگ فورپومرن در سال ۱۹۹۵ تأسیس شد. مطابق با ماده ۳۶ اساسنامه منطقه‌ای مکلنبورگ فورپومرن، نهاد آمبودزمان مستقل و بدون وابستگی فعالیت می‌کند. جزییات بیشتر در خصوص این آمبودزمان در «قانون رسیدگی به پیشنهادها، عرایض و شکایات شهروندان» و «آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن ۵ آوریل سال ۱۹۹۵» درج شده است.

1- Land

2- mit Gründen versehene Stellungnahme

3- <https://www.buergerbeauftragter-thueringen.de/startseite/19.9.2016>)

4- Bürgerbeauftragten des Landes Mecklenburg-Vorpommern

ویژگی ها و خصوصیات

مطابق با بند ۲ ماده ۶ قانون آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن، وی توسط مجمع نمایندگان منطقه مکلنبورگ فورپومرن و بنا به پیشنهاد فراکسیون‌های آن و با اکثریت مطلق آرا، برای دوره‌ی ۶ ساله انتخاب می‌شود و امکان انتصاب مجدد وی برای یک مرتبه دیگر وجود دارد. آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن تحقیقات خود را براساس تقاضای شهروندان، مجمع نمایندگان، کمیسیون محلی رسیدگی به شکایات، نهادهای ایالتی یا به ابتکار خود آغاز می‌کند (بند ۲ ماده ۶ قانون آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن). تکالیف اطلاعاتی مشترک، همچنین همکاری جامع میان مجمع نمایندگان منطقه مکلنبورگ فورپومرن (به‌طور مشخص کمیسیون محلی رسیدگی به شکایات آن) و آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن وجود دارد. نهاد ایالتی مکلنبورگ فورپومرن و دیگر نهادهایی که ذیل مقررات اداری حکومت منطقه‌ای قرار می‌گیرند موضوع کنترل و نظارت آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن می‌باشند. البته دادگاه‌ها در دایره نظارت وی قرار نمی‌گیرند مگر آن‌که مسأله مربوط به امور اداری باشد. مطابق بند ۱ ماده ۳ قانون آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن نهادهایی که تحت نظارت آمبودزمان قرار می‌گیرند موظف به ارائه دسترسی به اسناد، مدارک و اطلاعاتی هستند که وی از آن‌ها تقاضا دارد و در این راستا باید حمایت و همکاری کامل با وی داشته باشند. در موارد لزوم، آمبودزمان برای انجام وظایف خود با متخصصان تماس می‌گیرد و تحقیقات خود را در محیط انجام می‌دهد (بند ۲ ماده ۴ و ماده ۳ قانون آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن). در فرایند تحقیقات، آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن فرصت ارائه توضیح و اظهارنظر را به مقامات مربوطه می‌دهد و با جمع‌بندی این شرایط است که به راهکاری برای حل موضوع دست پیدا می‌کنند. آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن می‌تواند در نامه‌های خود مستقیماً مقامات مربوطه را خطاب قرار دهد که در این صورت آن نهاد یا اداره باید ظرف یک ماه از اقداماتی که در نهایت اتخاذ می‌شود و فرایند پیشرفت کار وی را مطلع کند؛ همچنین آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن توصیه‌های خود را به نهادهای ایالتی مربوطه ارائه می‌دهد. مطابق ماده ۷ قانون آمبودزمان مکلنبورگ فورپومرن، برای این‌که مخاطب نامه‌های آمبودزمان توصیه‌ها و پیشنهادهای وی را به مرحله اجرا نگذارد، باید دلایل متقن و قانع‌کننده‌ای داشته باشد. تمرکز فعالیت‌های آمبودزمان بر موضوعات امنیت اجتماعی، خدمات عمومی و تأسیسات و سازه‌های عمومی است. وی حداقل دومرتبه در سال را به‌عنوان ایام مشاوره در شهرها و نواحی مکلنبورگ فورپومرن اختصاص می‌دهد.^۱

بررسی رابطه عدالت سازمانی با رفتارهای انحرافی کارکنان

ابراهیم رحیمی^۱

نجیبه عباسی رستمی^۲

چکیده

هدف این پژوهش بررسی رابطه عدالت سازمانی با رفتارهای انحرافی کارکنان می‌باشد. روش پژوهش توصیفی و از نوع همبستگی است. جامعه آماری پژوهش حاضر را اعضای یکی از سازمان‌های اجرایی استان مرکزی تشکیل می‌دهد. برای انتخاب گروه نمونه با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی تعداد ۸۱ نفر انتخاب شدند. ابزار جمع‌آوری داده‌ها دو پرسشنامه عدالت سازمانی نیهوف و مورمن (۱۹۹۳) و پرسشنامه رفتار انحرافی کاری رابینسون و بنت (۲۰۰۰) می‌باشد. برای تجزیه و تحلیل داده‌ها از نرم‌افزار **spss** و برای آزمون فرضیات از ضریب همبستگی پیرسون استفاده گردید. نتایج این پژوهش نشان داد که بین عدالت توزیعی با رفتار انحرافی فردی و عدالت تعاملی با رفتار انحرافی سازمانی، رابطه معنادار و منفی وجود دارد.

واژگان کلیدی: عدالت توزیعی، عدالت رویه‌ای، عدالت تعاملی، رفتار انحرافی کارکنان.

۱- دانشجوی دکتری مدیریت منابع انسانی، پژوهشگاه شاخص پژوه، دانشگاه اصفهان، مدرس دانشگاه فنی و حرفه‌ای، (نویسنده مسئول)،
erahimi57@gmail.com

۲- کارشناس ارشد مدیریت بازرگانی، دانشگاه اصفهان، najibeh.abbasi@yahoo.com

مقدمه

امروزه انحرافات در محیط کاری به مسأله مهمی در سازمان‌ها تبدیل شده و رفتارهای انحرافی در سازمان دارای اثرات اقتصادی، اجتماعی و روانی می‌باشد (Bodankin & Tziner, 2009). تحقیقات اخیر گویای آن است که تغییرات اقتصادی، فناوری و اجتماعی منجر به سطوح فزاینده‌تری از رفتارهای انحرافی در محیط کار شده‌اند. بنابر گزارش دپارتمان عدالت ایالات متحده (۲۰۰۰) سالانه ۱,۷ میلیون آمریکایی در محیط‌های کار قربانی اشکال مختلف رفتارهای انحرافی می‌شوند. در انگلستان نیز شواهد ارائه شده توسط رینر و کوپر (۲۰۰۶) حاکی از آن است که نسبت قابل توجهی از کارگران در طول ۶ ماه گذشته قربانی بدرفتاری همکاران و دیگر کارکنان در محیط‌های کار شده‌اند. متأسفانه در حوزه‌ی فعالیت‌های انحرافی (چه معطوف به افراد و چه معطوف به سازمان) در ایران؛ آمار و ارقام رسمی در دست نیست. با این حال اگر واقع‌بینانه و با نظر اصلاح و تعالی بنگریم، به نظر نمی‌رسد که در ایران نیز آمار و ارقام در سطح پایینی باشند. به‌ویژه باید در کنار آمار و ارقام مربوط به هزینه رفتارهای انحرافی برای سازمان‌ها به این واقعیت نیز توجه داشت که رفتارهای انحرافی اثرات غیرقابل محاسبه‌ای نیز بر اثربخشی در سازمان به‌جای می‌گذارند (گل‌پرور و همکاران، ۱۳۸۷).

رفتار انحرافی در محیط کار یک پدیده شایع و پرهزینه در سازمان است و شامل طیف گسترده‌ای از اقدامات منفی انجام‌شده توسط کارکنان می‌باشد که به ضرر سازمان و اعضای آن خواهد بود (Mccardle, 2007). شناخت دلایل بروز رفتارهایی همچون سرقت از منابع سازمان، تحمیل هزینه‌های شخصی و غیر مرتبط با کار، پرخاشگری نسبت به همکاران و مدیران، به رسمیت نشناختن اختیار و اقتدار مدیران، زیر پا گذاشتن مقررات سازمان و سایر رفتارهایی که منابع فیزیکی، سرمایه انسانی و اعتبار سازمان‌ها را خدشه‌دار می‌کنند، به مدیران کمک می‌کند تا حتی‌المقدور از آنان اجتناب نمایند (قلی‌پور و همکاران، ۱۳۸۶).

درمورد پیش‌زمینه‌های رفتار انحرافی کاری پژوهش‌های متعددی صورت گرفته است و عوامل فردی، سازمانی و ... در رفتار انحرافی کارکنان اثرگذار است. پژوهش‌های انجام‌شده در زمینه‌ی عدالت سازمانی نشان می‌دهند که ادراک از عدالت می‌تواند پیامدهای نگرشی، شناختی، عاطفی و رفتاری قابل ملاحظه‌ای در میان اعضای سازمان داشته باشد. پژوهش‌های انجام‌شده در هر دو زمینه نظری و تجربی، نشان می‌دهد که رفتارهای انحرافی محیط کاری می‌تواند واکنشی نسبت به بی‌عدالتی درک شده توسط کارکنان در زندگی کاری‌شان باشد. هنگامی که کارکنان احساس کنند که با آنان ناعادلانه رفتار می‌شود تمایل به خشونت، ناامیدی، و میل به انتقام دارند (Mccardle, 2007). به‌طور کلی، محققان مختلف نشان داده‌اند که درک از عدالت سازمانی ضعیف منجر به رفتار مخرب می‌شود (Jones, 2009; Kwak, 2006).

با توجه به مطالب ذکر شده و با هدف بررسی رابطه ادراک کارکنان از عدالت سازمانی با رفتارهای انحرافی کاری، در این پژوهش به دنبال پاسخ گویی به سؤال‌های زیر هستیم:

- میزان حاکمیت مؤلفه‌های عدالت سازمانی در چه سطحی است؟
- میزان حاکمیت مؤلفه‌های رفتار انحرافی کاری در چه سطحی است؟
- آیا میان مؤلفه‌های عدالت سازمانی با مؤلفه‌های رفتار انحرافی کاری همبستگی وجود دارد؟

ادبیات پژوهش

عدالت سازمانی

تحقیقات درمورد عدالت سازمانی در سی سال اخیر رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است و تحقیقات آزمایشگاهی و میدانی را در برمی گیرد. عدالت سازمانی به رفتار منصفانه و اخلاقی افراد درون یک سازمان اشاره می کند. عامل عدالت با سه عامل زیر تعریف می شود که جملگی به نحوه برخورد عادلانه سازمان با اقشار مختلف و پرهیز از تبعیض دلالت دارند:

- برابری: پرداخت حقوق و مزایای مناسب و عادلانه و نیز نگاه یکسان به عموم کارکنان به عنوان عضوی از سازمان

- بی طرفی: بی طرفی در تصمیم‌های مربوط به گزینش و ارتقای کارکنان

- عدم تبعیض: اجتناب از هرگونه تبعیض و اعطای حق استیناف به کارکنان، یعنی حق تجدیدنظرخواهی در تصمیم‌ها (فانی و همکاران، ۱۳۹۲).

عدالت سازمانی به برابری در محل کار اطلاق می شود. به عبارت دیگر در عدالت سازمانی این امر مطرح است که با چه شیوه‌های با کارکنان رفتار شود تا احساس کنند که به شیوه عادلانه با آنان رفتار می شود (Niehoff & Moorman, 1993). عدالت سازمانی، بیانگر ادراک کارکنان از برخوردهای منصفانه در کار است که خود به شناسایی سه جز متفاوت از عدالت در سازمان یعنی عدالت توزیعی^۱، عدالت رویه‌ای^۲ و عدالت مراوده‌ای^۳ منجر گردید. افراد همواره خود را در مقایسه با دیگران ارزیابی می کنند؛ اگر افراد احساس کنند با آنان ناعادلانه برخورد شده است، برانگیخته می شوند تا عدالت را در میان خودشان برقرار سازند (رضاییان ۱۳۸۴). عدالت سازمانی به درک کارکنان از این موضوع که آیا با آن‌ها در سازمان به شیوه منصفانه و عادلانه رفتار می شود، اشاره دارد (Lambert and Hogan, 2013).

پژوهش‌ها نشان داده‌اند که عدالت سازمانی روی نگرش‌ها و رفتارهای مختلف مانند خشنودی شغلی، تعهد سازمانی، عملکرد شغلی، همکاری، و رفتار مدنی سازمانی تأثیر دارد. به همین منوال، بی عدالتی نیز موجب واکنش‌های منفی مانند غیبت، سرقت، تأخیر در حضور، و رفتار تلافی جویانه می شود. (هاشمی شیخ شبانی و رجبی، ۱۳۹۰).

1- Distributional justice

2- Procedural justice

3- Interactional justice

ابعاد عدالت سازمانی

محققان عدالت سازمانی بر این موضوع توافق عمومی دارند که عدالت سازمانی به سه بُعد تقسیم می‌شود: ۱. عدالت توزیعی، ۲. عدالت رویه‌ای و ۳. عدالت مراوده‌ای.

۱. عدالت توزیعی: عدالت توزیعی بیانگر ادراک کارکنان از میزان رعایت عدالت در توزیع و تخصیص منابع و پاداش‌هاست (Niehoff & Moorman, 1993). عدالت توزیعی انصاف درک شده درخصوص نتایج در سازمان می‌باشد مانند دستمزد، شرایط کاری مطلوب و مأموریت‌ها (George & Jones, 2012, p.170). مفهوم عدالت توزیعی به تئوری برابری آدامز که در سال (۱۹۶۳) ارائه شده، برمی‌گردد. طبق این تئوری، پاداش‌ها باید براساس آنچه کارکنان به‌عنوان ورودی به سازمان می‌آورند به شیوه عادلانه و منصفانه پرداخت گردد. همچنین پاداش‌ها باید با آنچه دیگران در وضعیت‌های مشابه دریافت می‌دارند نیز مطابقت داشته باشد (Lambert and Hogan, 2013).

ادراکات از عدالت توزیعی مبتنی بر مقایسه‌های کارکنان با دیگران است. در این مقایسه‌ها کارکنان خود را با سایر کارکنان شاغل در سازمانشان مقایسه می‌کنند (ارزیابی برابری درونی)، و با کارکنانی که در شغل‌های مشابه در سازمان‌های دیگر اشتغال دارند (ارزیابی برابری بیرونی). نتیجه مقایسه‌ها (مثبت یا منفی) شدیداً با ادراک کارکنان از سیستم و واکنش نسبت به آن مرتبط است. اگر نتیجه این مقایسه مثبت باشد، احساس کارکنان نسبت به سیستم مثبت است. اگر نتیجه این مقایسه منفی باشد، کارکنان تمایل به درگیر شدن با این سیستم خواهند داشت. (صمدی میارکلائی و همکاران، ۱۳۹۴).

۲. عدالت رویه‌ای: عدالت رویه‌ای برداشت افراد از عادلانه بودن رویه‌های جاری در سازمان می‌باشد (Niehoff & Moorman, 1993). عدالت رویه‌ای به انصاف درک شده از روش‌های مورد استفاده برای اخذ تصمیم درمورد توزیع پاداش‌ها اشاره دارد. مفهوم عدالت رویه‌ای به این امر اشاره دارد که کارکنان زمانی برای انجام کارها در سطح بالا انگیزه خواهند داشت که دریابند روشی که برای تصمیم‌گیری درمورد توزیع پاداش‌ها به کار می‌رود عادلانه است (George & Jones, 2012, p.170). لیند و تیلر (۱۹۸۸) عدالت رویه‌ای را به‌منزله رعایت عدالت در فراگردهایی که توسط آن‌ها پیامدها تخصیص می‌یابند، تعریف می‌کنند (Cohen-charas & Spector, 2001).

واژه «رویه»، آن‌گونه که در پژوهش‌ها در زمینه عدالت به کاررفته، یک سلسله گام‌های متوالی است که برای هدایت رفتارها و قضاوت‌ها در تخصیص منابع به کار می‌روند. همین که افراد با این رویه‌ها سروکار پیدا می‌کنند، درباره عادلانه بودن آن‌ها به قضاوت می‌نشینند. بنابراین، عدالت رویه‌ای به برداشت افراد از عادلانه بودن رویه‌های جاری در تصمیم‌گیری برای جبران خدماتشان اشاره دارد (رضاییان و رحیمی، ۱۳۸۷).

دو جزء اساسی عدالت رویه‌ای، کنترل فرایند و توضیحات هستند. کنترل فرایند فرصتی است که در اختیار فرد قرار می‌گیرد تا دیدگاه خود در مورد پیامدها را برای تصمیم‌گیرندگان بیان کند. توضیحات به دلایلی گفته می‌شود که مدیریت برای بروز نتیجه به فرد بیان می‌کند. بنابراین از نظر کارمند فرایند زمانی منصفانه است که احساس کند آن نتیجه تا حدودی تحت کنترل او بوده و دلایل بروز آن نتیجه به میزان کافی برایش توضیح داده شده است (رابینز-جاج، ۱۳۸۹، ص ۱۹۷). به نظر لونتال شش قانون وجود دارد که در صورت پیروی از آن‌ها، رویه‌های حاصل عادلانه‌تر خواهند بود:

- قانون ثبات: که به ثابت بودن رویه‌های تخصیص برای همه افراد در طی زمان دلالت دارد.
- قانون جلوگیری از تعصب و غرض‌ورزی: که به جلوگیری از دخیل کردن منافع شخصی تصمیم‌گیرندگان در طول فرایند تخصیص اشاره دارد.
- قانون درستی: اشاره به سودمندی اطلاعات مورد استفاده در فرایند تخصیص دارد.
- قانون قابلیت تصحیح: اشاره دارد به این که باید فرصت تغییر یک تصمیم غیرمنصفانه در فرایند توزیع وجود داشته باشد.
- قانون نمایندگی: بیان می‌کند که نیازها، ارزش‌ها و چشم‌اندازهای همه بخش‌های متأثر، باید توسط فرایند توزیع در نظر گرفته شود.
- قانون اخلاقی: بیان می‌کند که فرایند تخصیص باید با ارزش‌های اخلاقی و وجدانی ادراک‌کننده سازگار باشد. (دهقانیان و همکاران، ۱۳۹۲).

۳. عدالت تعاملی: عدالت تعاملی یا مراوده‌ای بیانگر رفتارهای تعاملی که افراد در طول رویه‌ها درک می‌کنند و توسط سرپرستان به زیردستان منتقل می‌شود، است. این نوع عدالت به جنبه‌های فرایند ارتباطات مانند ادب، صداقت، و احترام بین فرستنده و گیرنده مرتبط است (Niehoff & Moorman, 1993). عدالت تعاملی درک فرد از میزان وقار، اهمیت و احترامی است که در برخورد با او لحاظ می‌کنند. (رابینز-جاج، ۱۳۸۹، ص ۱۹۸).

از دیدگاه بلادر و تیلر (۲۰۰۲)، ادراکات رعایت عدالت مراوده‌ای باید در پرتو تفاوت‌های فردی و ماهیت منحصربه‌فرد روابط کارکنان با سازمان و افراد صاحب‌اختیار در آن، در نظر گرفته شوند. عدالت مراوده‌ای می‌تواند دو بعد داشته باشد: بعد بین شخصی که نشان می‌دهد که رفتار باید مؤدبانه و با احترام باشد. مدیران هنگام برخورد با کارکنان خود باید رفتاری حاکی از اعتماد و احترام را از خود نشان دهند. و دومین بعد آن انتظارات و مسئولیت اجتماعی است. با توجه افراد به‌اندازه کافی، قدرت تحمل افراد از یک نتیجه غیرمنصفانه بیشتر می‌شود. این بدان معنا است که انتظار افراد از رعایت یک جنبه از عدالت سازمانی می‌تواند بر رفتار کارکنان نسبت به واکنش به رعایت دیگر ابعاد عدالت سازمانی تأثیرگذار باشد. (حقیقی و همکاران، ۱۳۸۸).

رفتار انحرافی کاری

در پیشینه پژوهش‌های مرتبط با رفتارهای منفی در محیط‌های کار از اصطلاحات و واژه‌های متنوعی نظیر رفتارهای ضد تولید، رفتارهای تلافی‌جویانه، رفتارهای انحرافی و رفتارهای ضد اجتماعی استفاده شده است. این تنوع به تأکیدات و نظرگاه‌های نظریه‌پردازانی مربوط می‌شود که این واژه‌ها و اصطلاحات، از نظر محتوایی و مفهومی با یکدیگر همپوشی‌های قابل توجهی دارند. (گل‌پرور و همکاران، ۱۳۹۰).

رفتار انحرافی در محیط کار (که رفتار ضد اجتماعی یا خشونت در محیط کار نیز نامیده می‌شود) را می‌توانیم نوعی رفتار عمدی تعریف کنیم که برخلاف هنجارهای اصلی سازمان بوده و با انجام آن، سلامت سازمان یا اعضای آن مورد تهدید واقع می‌شود (راینز-جاج، ۱۳۸۹، ص ۴۳). رفتارهای انحرافی در محیط کار، اعمالی عمدی و اختیاری در تقابل با هنجارهای سازمانی و زیان‌بار برای کارکرد سازمانی می‌باشند (Bennett & Robinson, 2000).

رفتارهایی در محیط کار انحرافی محسوب می‌شوند که دارای این سه ملاک اصلی باشند: ۱) عمدی و ارادی باشند، ۲) رسوم، قواعد، مقررات و هنجارهای قابل قبول سازمانی در آن‌ها نادیده گرفته و نقض شود، و ۳) به خطر انداختن سلامتی افراد و سازمان، هزینه‌های آشکار و نهان قابل توجهی را به سازمان تحمیل کند و از این طریق، اثربخشی و عملکرد فردی و سازمانی را به مخاطره بیندازد (گل‌پرور و همکاران، ۱۳۹۳).

نوس و استوری (۲۰۱۳) بیان کردند به سه دلیل عمده باید رفتارهای انحرافی در سازمان تجزیه و تحلیل شود: ۱- رفتارهای انحرافی در محیط کار مشکلی فراگیر و هزینه‌بر برای سازمان است که با فراوانی زیادی اتفاق می‌افتد، ۲- این نوع رفتار شاخص رفتاری مهمی است که نشان می‌دهد چه تعداد از کارکنان دیدگاهی منفی نسبت به سازمان دارند، و ۳- رفتار انحرافی برخاسته از تمایل عمدی کارکنان به نقص هنجارهای سازمانی است که از استانداردهای اخلاقی بنیادی به دست آمده و مورد نیاز سازمان است. (منتخب یگانه و همکاران، ۱۳۹۵).

محققان درباره منشأ رفتارهای انحرافی، به دامنه‌ای از دلایل درگیری کارکنان در این گونه رفتارها اشاره نموده‌اند. برای نمونه، شناخت منفی از شغل و درک بی‌عدالتی. (عباس‌پور و همکاران، ۱۳۹۴). مطابق با پژوهش‌های به دست آمده در زمینه رفتارهای کاری، یکی از مهم‌ترین پیشایندهای محیطی رفتار در محیط کار، ادراکات کارکنان از برخورد منصفانه سازمان با آن‌ها است. از پیامدهای عدالت سازمانی ادراک شده کاهش رفتارهای ضد تولید است که این گونه رفتارها، رفتارهای مقابله‌جویانه و مخربی هستند که عمدی یا غیرعمدی به منظور آسیب زدن به سازمان انجام می‌گیرند. (هاشمی و همکاران، ۱۳۹۴).

طبقه‌بندی رفتارهای انحرافی

راینسون و بنت (۱۹۹۵) با استفاده از روش تحلیل مقیاس سازی چندبعدی، دو بعد را شناسایی کردند که محدوده کامل انحرافات کاری را در برمی‌گیرد. این دو بعد شامل شدت و هدف انحرافات می‌باشد (Lawrence & Robinson, 2007). از ترکیب این دو بعد چهار خانواده

از رفتارهای انحرافی حاصل می‌شود که شامل انحراف تولیدی، انحراف مالی، انحراف سیاسی و پرخاشگری به افراد است. در شکل (۱) گونه‌شناسی رایینسون و بنت نشان داده شده است:



شکل (۱) گونه‌شناسی رایینسون و بنت

انحراف تولیدی^۱: زمانی رخ می‌دهد که کارکنان استانداردهای کیفیت و کمیت در تولید خدمت یا محصول را نقض می‌کنند و می‌توانند باعث افزایش هزینه‌های تولید و کاهش در کنترل موجودی شود. انحراف سیاسی^۲: زمانی رخ می‌دهد که کارکنان از سهامداران خاص حمایت کنند که در این صورت سایرین در معرض مضراتی قرار می‌گیرند. چنین حمایت‌هایی ممکن است هزینه‌هایی ایجاد کند که ناشی از کیفیت بی‌ثبات خدمات، نارضایتی و احساس بی‌عدالتی است. انحراف مالی^۳: شامل کسب یا اتلاف اموال شرکت بدون تأیید شرکت است. مثل دزدی و دستکاری در حساب‌های هزینه.

تهاجم شخصی^۴: شامل خصومت و رفتارهای تجاوزکارانه نسبت به دیگران می‌شود که می‌تواند اعتبار شرکت را به خطر بیندازد و پیامدهای جدی منفی برای افراد موردنظر داشته باشد (Robinson & Bennett, 1995).

از طرفی رایینسون و بنت معتقدند رفتار انحرافی در محیط کار نیز رفتاری فردی و ارادی است که از آن به عنوان رفتار انحرافی در محیط کار یاد می‌شود که با این وجود از هنجارهای سازمانی تخطی می‌گردد و به دو شکل بین فردی و سازمانی صورت می‌پذیرد. یعنی کارکنان یا دائماً کار آن سازمان

1- Production Deviance

2- Political Deviance

3- Property deviance

4- personal aggression

(رفتار انحرافی سازمانی) یا عملکرد اعضای آن سازمان (رفتار انحرافی بین فردی) و یا هر دو را، با مشکل مواجه می‌سازند. درواقع انحرافات سازمانی، گروهی از رفتارهای بین یک شخص و سازمان است (مثلاً دیر آمدن به محیط کار). از طرفی دیگر، رفتار منحرف بین فردی، رفتاری است که بین اشخاص در محیط کار دیده می‌شود؛ نظیر تحقیر نمودن یکدیگر، بحث کردن، گستاخانه برخورد نمودن و... (نادی و قهرمانی، ۱۳۹۲).

رابطه عدالت سازمانی و رفتار انحرافی کاری

در پژوهش‌های مرتبط با رفتار انحرافی، دانشمندان اشاره کرده‌اند که زمانی که افراد وقایع ناعادلانه متعددی را درک کنند، انگیزه آنان برای انتقام‌جویی و سایر واکنش‌های رفتاری قوی‌تر خواهند بود (Folger & Skarlicki, 1998; Tripp & Bies, 1997).

تحقیقات نشان داده است که عدالت رویه‌ای می‌تواند یک تأثیر قوی، مستقل از عدالت توزیعی، در انواعی از پیامدهای نگرشی و رفتاری داشته باشد (Sweeney & McFarlin, 1993). شواهد نشان می‌دهد که فرایند تصمیم‌گیری‌های ناعادلانه می‌تواند به پیامدهای منفی مختلف مانند عملکرد پایین‌تر، قصد گردش بالاتر، سرقت، و تعهد سازمانی پایین منجر شود (Cropanzano & Greenberg, 1997; Folger & Skarlicki, 1998). همچنین تحقیقات نشان می‌دهد وقتی افراد احساس کنند که با آن‌ها به‌طور عادلانه رفتار نمی‌شود، اغلب تمایل به تلافی پیدا کرده و برای جبران این بی‌عدالتی به رفتارهای منفی دست خواهند زد (Litzky et al., 2006).

در بررسی رابطه بین عدالت سازمانی و رفتارهای انحرافی در محیط کار، پژوهش‌های مختلفی انجام شده است که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود.

واعظی و همکاران (۱۳۹۵) پژوهشی با عنوان تأثیر عدالت سازمانی در بروز رفتار انحرافی براساس نقش میانجی ادراک از عدالت سازمانی انجام داده‌اند. هدف از این پژوهش، بررسی تفاوت در واقعیت و برداشت از واقعیت است که در نهایت منجر به رفتار کارمند در سازمان می‌شود. جامعه‌ی آماری پژوهش کلیه‌ی کارکنان و مدیران دانشگاه ولی‌عصر (عج) رفسنجان را تشکیل می‌دهند. روش پژوهش توصیفی-پیمایشی است و داده‌های حاصل از پرسشنامه با استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری (SEM) و با استفاده از نرم‌افزار PLS تجزیه و تحلیل شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد، عدالت سازمانی به‌طور مستقیم بر رفتار انحرافی تأثیر ندارد، بلکه عدالت سازمانی به‌طور غیرمستقیم و از طریق ادراک از عدالت سازمانی بر رفتار انحرافی تأثیر منفی دارد و در این باب بین مدیران و کارکنان اختلاف نظر وجود دارد.

قنبری (۱۳۹۱) پژوهشی با عنوان تحلیل تأثیر عدالت سازمانی ادراک‌شده بر رفتار کاری انحرافی کارکنان اداره کل جهاد کشاورزی استان لرستان انجام داده است. جامعه آماری این پژوهش کارکنان و مدیران اداره کل جهاد کشاورزی استان لرستان در سال ۱۳۹۱ بود. نمونه‌گیری به روش تصادفی ساده از میان مدیران و کارکنان انجام گرفت. از میان پرسشنامه‌های توزیع‌شده ۱۷۹ مورد برگشت داده شد که به‌منظور تجزیه و تحلیل مورد استفاده قرار گرفت. برای آزمون فرضیه‌های

پژوهش از مدل‌سازی معادلات ساختاری و نرم‌افزارهای Spss و Amos استفاده گردید. نتایج حاصل از آزمون فرضیه‌های پژوهش نشان داد که ابعاد عدالت رویه‌ای و تعاملی در سطح اطمینان ۹۵٪ بر رفتار کاری انحرافی در اداره کل جهاد کشاورزی استان لرستان تأثیر داشت و بُعد عدالت توزیعی در سطح اطمینان ۹۵٪ بر رفتار کاری انحرافی تأثیر نداشت.

گل پرور و همکاران (۱۳۹۰) پژوهشی باهدف بررسی نقش تعاملی ابعاد بی‌عدالتی (توزیعی، رویه‌ای و تعاملی) بر رفتارهای مخرب انجام دادند. به این منظور از بین کارکنان یک شرکت صنعتی، ۱۴۸ نفر به شیوه تصادفی ساده انتخاب شدند. از آزمون‌های ضریب همبستگی پیرسون و تحلیل رگرسیون سلسله مراتبی برای تحلیل داده‌ها استفاده شد. یافته‌ها نشان داد، بی‌عدالتی توزیعی با خروج (ترک سازمان) و بی‌عدالتی توزیعی، رویه‌ای و تعاملی با غفلت و اعتراض پرخاشگرانه دارای رابطه معنادار هستند. تحلیل رگرسیون سلسله مراتبی نشان داد که در بی‌عدالتی رویه‌ای بالا، بی‌عدالتی توزیعی با خروج (ترک سازمان) دارای رابطه معنادار است. همچنین تحلیل رگرسیون سلسله مراتبی نشان داد که در بی‌عدالتی تعاملی و رویه‌ای بالا، رابطه بی‌عدالتی توزیعی با غفلت و اعتراض پرخاشگرانه معنادار، ولی در بی‌عدالتی رویه‌ای و تعاملی پایین، بی‌عدالتی توزیعی با غفلت و اعتراض پرخاشگرانه دارای رابطه معناداری نیست.

رفیعی و همکاران (۲۰۱۵) در پژوهشی به بررسی رابطه رفتار انحرافی محیط کاری با عدالت سازمانی و توسعه کارکنان پرداختند. پژوهش حاضر توصیفی و از نوع همبستگی است. به‌منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها از آزمون همبستگی و رگرسیون استفاده شده است. نتایج نشان داده است که رفتار انحرافی کاری دارای یک رابطه منفی با عدالت سازمانی و توسعه کارکنان است. نتایج حاصل از آزمون رگرسیون نیز نشان داده است که توسعه کارکنان نقش واسطه‌ای در رابطه بین عدالت سازمانی و رفتارهای انحرافی در محیط کار دارد.

بلاو و اندرسون (۲۰۰۵) در مطالعه‌ای که در میان ۲۲۱ نفر از کارکنان تعدادی از سازمان‌های مختلف در طی یک دوره چهارساله انجام شده است، اثرات عدالت توزیعی، رویه‌ای و تعاملی همراه با رضایت شغلی و خستگی کار را بر روی بی‌نزاکتی در شغل بررسی کردند. نتایج تحلیل مسیر و رگرسیون سلسله مراتبی نشان داد که درک از عدالت توزیعی ارتباط منفی با بی‌نزاکتی دارد. نتایج یافته‌های آن‌ها اثر معنادار عدالت رویه‌ای و تعاملی بر بی‌نزاکتی را نشان نداد.

آکینو و همکاران (۱۹۹۹) به مورد آزمایش قرار الگوی جامعی که به بررسی‌های منحصربه‌فرد رابطه بین سه نوع عدالت و دو نوع انحرافات محل کار رابینسون و بنت را مورد آزمون قرار دادند. نتایج پژوهش آنان، اثر عدالت توزیعی و تعاملی بر انحرافات سازمانی را مورد تأیید قرار داد اما اثر عدالت رویه‌ای بر انحرافات سازمانی تأیید نشد.

روش پژوهش

این پژوهش از لحاظ هدف کاربردی و از نظر روش گردآوری داده‌ها از نوع توصیفی-پیمایشی است. جامعه آماری پژوهش حاضر را تعداد ۱۰۰ نفر از اعضای یکی از سازمان‌های اجرایی استان

مرکزی تشکیل می‌دهد. برای انتخاب گروه نمونه با استفاده از روش نمونه‌گیری تصادفی و جدول مورگان تعداد ۸۱ نفر انتخاب شدند. جهت جمع‌آوری داده‌ها، از دو پرسشنامه استفاده شده است که عبارت‌اند از پرسشنامه عدالت سازمانی نیهوف و مورمن (۱۹۹۳) و پرسشنامه رفتارهای انحرافی کاری رایینسون و بنت (۲۰۰۰). برای اطمینان از روایی محتوای پرسشنامه‌ها، ضمن استفاده از پرسشنامه‌های معتبر، از نظر اساتید و متخصصان نیز استفاده شد. برای برآورد پایایی پرسشنامه‌ها از ضریب آلفای کرونباخ استفاده گردید.

جدول ۱) ضریب پایایی متغیرها

متغیر	ضریب پایایی
انحرافات سازمانی	۰,۷۰۴
انحرافات فردی	۰,۷۵۸
عدالت توزیعی	۰,۷۹۰
عدالت رویه‌ای	۰,۷۰۷
عدالت تعاملی	۰,۸۸۶

با توجه به جدول فوق، از آنجا که ضرایب به‌دست آمده برای هر یک از متغیرها بالاتر از ۰,۷ است بنابراین پایایی پرسشنامه‌ها تأیید گردید. برای پاسخ‌گویی به سؤال‌های پژوهش، از نرم‌افزار SPSS و ضریب همبستگی پیرسون و آزمون t تک نمونه‌ای استفاده شده است.

یافته‌های پژوهش

سؤال اول پژوهش: میزان حاکمیت مؤلفه‌های عدالت سازمانی در چه سطحی است؟
به‌منظور پاسخ‌گویی به سؤال اول پژوهش، از آزمون t تک نمونه‌ای استفاده شده است. نتایج به‌طور خلاصه در جدول ۲ ارائه شده است.

جدول ۲) نتایج آزمون t تک نمونه‌ای برای ابعاد عدالت سازمانی

ابعاد عدالت سازمانی	t محاسبه‌شده	سطح معناداری	میانگین اختلاف	$\mu 1 - \mu 2$	
				حد پایین	حد بالا
عدالت توزیعی	۳,۳۳۳	۰,۰۰۱	۰,۳۶۲۱۴	۰,۱۴۵۹	۰,۵۷۸۴
عدالت رویه‌ای	۱,۶۵۸	۰,۱۰۱	۰,۱۵۲۲۶	-۰,۰۳۰۵	۰,۳۳۵۱
عدالت تعاملی	۰,۰۶۴	۰,۹۴۹	۰,۰۰۸۲۳	-۰,۲۴۷۱	۰,۲۶۳۵

با توجه به این که سطح معناداری برای عدالت توزیعی کوچک‌تر از ۰,۰۵ است، میانگین سطح عدالت توزیعی تفاوت معناداری با عدد ۳ دارد. از آنجایی که میانگین اختلاف مثبت است و همچنین

دامنه اختلاف نیز مثبت است، بنابراین می توان نتیجه گرفت میانگین سطح عدالت توزیعی بالاتر از متوسط می باشد.

سؤال دوم پژوهش: میزان حاکمیت مؤلفه های رفتار انحرافی کاری در چه سطحی است؟
به منظور پاسخ گویی به سؤال دوم پژوهش، از آزمون t تک نمونه ای استفاده شده است. نتایج به طور خلاصه در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳) نتایج آزمون t تک نمونه ای برای ابعاد رفتار انحرافی کاری

ابعد رفتار انحرافی کاری	t محاسبه شده	سطح معناداری	میانگین اختلاف		$\mu 1 - \mu 2$
			حد پایین	حد بالا	
رفتار انحرافی سازمانی	-۱۸,۵۴۶	۰,۰۰۰	-۱,۲۷۵۷۲	-۱,۴۱۲۶	-۱,۱۳۸۸
رفتار انحرافی فردی	-۲۰,۱۸۰	۰,۰۰۰	-۱,۴۹۷۳۵	-۱,۶۴۵۰	-۱,۳۴۹۷

با توجه به این که سطح معناداری کوچک تر از ۰,۰۵ است، میانگین سطح رفتار انحرافی فردی و رفتار انحرافی سازمانی تفاوت معناداری با عدد ۳ دارد. از آنجایی که میانگین اختلاف منفی است و همچنین دامنه اختلاف هر دو منفی هستند، بنابراین می توان نتیجه گرفت میانگین سطح رفتار انحرافی پایین تر از متوسط می باشد.

سؤال سوم پژوهش: آیا میان مؤلفه های عدالت سازمانی با مؤلفه های رفتار انحرافی کاری همبستگی وجود دارد؟

در راستای پاسخ گویی به سؤال سوم مبنی بر وجود رابطه همبستگی میان مؤلفه های عدالت سازمانی و رفتارهای انحرافی کاری از آزمون همبستگی پیرسون استفاده شده است. جدول ۴ نتایج حاصل از این آزمون را نشان می دهد.

جدول ۴) نتایج آزمون همبستگی

مؤلفه اول	مؤلفه دوم	ضریب همبستگی	سطح معناداری
عدالت توزیعی	رفتار انحرافی فردی	-۰,۲۶۰	۰,۰۱۹
عدالت توزیعی	رفتار انحرافی سازمانی	-۰,۰۳۹	۰,۷۳۱
عدالت رویه ای	رفتار انحرافی فردی	۰,۰۲۷	۰,۸۱۳
عدالت رویه ای	رفتار انحرافی سازمانی	۰,۰۴۱	۰,۷۱۸
عدالت تعاملی	رفتار انحرافی فردی	۰,۰۷۷	۰,۴۹۴
عدالت تعاملی	رفتار انحرافی سازمانی	-۰,۲۷۹	۰,۰۱۲

همان‌طور که در جدول ۴ مشاهده می‌گردد، بین ابعاد عدالت توزیعی با رفتار انحرافی فردی و عدالت تعاملی با رفتار انحرافی سازمانی، با توجه به کوچک‌تر بودن سطح معناداری از ۰,۰۵ رابطه معنادار وجود دارد. با توجه به خروجی نرم‌افزار، ضریب همبستگی بین عدالت توزیعی با رفتار انحرافی فردی ۰,۲۶۰- است که همبستگی منفی را نشان می‌دهد. به عبارتی می‌توان گفت که هرچقدر میزان عدالت توزیعی افزایش یابد، رفتار انحرافی فردی کمتر خواهد شد. ضریب همبستگی بین عدالت تعاملی با رفتار انحرافی سازمانی نیز ۰,۲۷۹- است که همبستگی منفی را نشان می‌دهد. به عبارتی می‌توان گفت که هرچقدر میزان عدالت تعاملی افزایش یابد، رفتار انحرافی سازمانی کمتر خواهد شد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

نیروی انسانی یکی از عوامل تأثیرگذار و بسیار مهم در موفقیت و سرنوشت سازمان‌هاست، به‌نحوی که به جرأت می‌توان اذعان نمود که تحقق کلیه اهداف سازمانی متأثر و در گرو میزان توجه سازمان به این مقوله می‌باشد. از این جهت توجه اندیشمندان و محققان به مسائلی که نیروی کار سازمان‌ها را تحت تأثیر و تحول قرار می‌دهد جلب شده تا بتوانند راهکارهایی برای توانمندسازی و بهره‌گیری بهینه از منابع انسانی موجود خود داشته باشند.

این پژوهش به بررسی رابطه بین عدالت سازمانی با رفتار انحرافی کارکنان پرداخته است. نتایج حاصل از این پژوهش نشان می‌دهد که، میانگین سطح عدالت توزیعی تفاوت معناداری با عدد ۳ دارد و می‌توان نتیجه گرفت میانگین سطح عدالت توزیعی بالاتر از متوسط می‌باشد. همچنین سطح مؤلفه‌های رفتار انحرافی فردی و رفتار انحرافی سازمانی در حد زیر متوسط قرار دارد که بیانگر میزان بروز کم این نوع رفتارها در سازمان می‌باشد.

همچنین براساس نتایج این پژوهش و براساس یافته‌های حاصل از آزمون همبستگی بین مؤلفه‌های عدالت سازمانی با مؤلفه‌های رفتار انحرافی کاری، مشاهده شد که بین ابعاد عدالت توزیعی با رفتار انحرافی فردی و عدالت تعاملی با رفتار انحرافی سازمانی، رابطه معنادار و منفی وجود دارد.

یافته‌های حاصل از این پژوهش با پژوهش‌های قنبری (۱۳۹۱) و گل‌پرور (۱۳۹۰) همخوانی دارد. همچنین با پژوهش رفیعی و همکاران (۲۰۱۵) که رابطه منفی بین رفتار انحرافی کاری با عدالت سازمانی و توسعه کارکنان را گزارش داده‌اند، همخوانی دارد. همان‌طور که اشاره شد، آکینو و همکاران (۱۹۹۹) در پژوهشی به اثر عدالت توزیعی و تعاملی بر انحرافات سازمانی دست یافتند. یافته‌های پژوهش ما نیز رابطه بین عدالت تعاملی با رفتار انحرافی سازمانی را تأیید کرده است.

با توجه به رابطه معنادار بین عدالت سازمانی و رفتار انحرافی کاری، بهتر است که مدیران برای مسأله عدالت سازمانی اهمیت زیادی قائل شوند. پیشنهاد می‌شود که مدیران سازمان شرایطی را برای

رعایت عدالت سازمانی و افزایش آن فراهم آورند در همین راستا به مدیران توصیه می‌شود تا موارد زیر را مورد ملاحظه قرار دهند:

- رعایت عدالت در وضع و اجرای قوانین در سازمان؛
- طراحی رویه‌های حقوق و مزایای عادلانه؛
- رعایت عدالت در ارزیابی عملکرد و سیستم پاداش و تنبیه؛
- رفتار محترمانه و صادقانه با کارکنان؛
- فرایندهای تصمیم‌گیری عادلانه.

منابع

- حقیقی، محمدعلی؛ احمدی، ایمان و رامین مهر، حمید. (۱۳۸۸). بررسی تأثیر عدالت سازمانی بر عملکرد کارکنان، مدیریت فرهنگ سازمانی، سال هفتم، شماره بیستم، ص ۱۰۱-۷۹.
- دهقانیان، حامد؛ صبور، الهام و حجتی، علیرضا. (۱۳۹۲). بررسی رابطه بین مؤلفه‌های عدالت سازمانی و تعهد سازمانی در یک شرکت بیمه، پژوهشنامه بیمه، سال بیست و هشتم، شماره ۲، ص ۱۸۰-۱۵۳.
- رایبیز، استیفن؛ جاج، تیموتی. (۱۳۸۹). رفتار سازمانی، ترجمه مهدی زارع، جلد اول، نشر نص.
- رضاییان، علی و رحیمی، فرج‌الله. (۱۳۸۷). بررسی تأثیرگذاری عدالت رویه‌ای بر رفتار شهروندی سازمانی با لحاظ کردن نقش اعتماد سازمانی، چشم‌انداز مدیریت، شماره ۲۹، صص ۸۷-۶۹.
- رضاییان، علی. (۱۳۸۴). انتظار عدالت و عدالت در سازمان، انتشارات سمت.
- صمدی میارکلائی، حسین؛ آقاجانی، حسنعلی و صمدی میارکلائی، حمزه. (۱۳۹۴). تبیین نقش عدالت سازمانی و مؤلفه‌های آن بر توسعه رفتار شهروندی سازمانی کارکنان از طریق سیستم استنتاج علی، پژوهش‌های مدیریت عمومی، سال هشتم، شماره بیست و هفتم، ص ۱۱۹-۱۴۴.
- عباسپور، عباس؛ زندیان، هادی و قادرمرزی، حبیب‌الله. (۱۳۹۴). بررسی تأثیر رهبری اخلاقی بر رفتار کارکنان: نقش واسطه‌ای تعامل رهبر-عضو، فصلنامه مطالعات رفتار سازمانی، سال چهارم، شماره ۵، ص ۷۱-۵۱.
- فانی، علی‌اصغر؛ دانایی‌فرد، حسن و زکیانی، شعله. (۱۳۹۲). بررسی تأثیر عدالت سازمانی بر رفتار شهروندی سازمانی: تبیین نقش شخصیت سالم سازمانی، پژوهش‌های مدیریت در ایران، دوره ۱۷، شماره ۱.
- قلیپور، آرین؛ پورعزت، علی‌اصغر و سعیدی نژاد، مجید. (۱۳۸۶). عوامل موجد رفتارهای ضد شهروندی در سازمان‌ها، فصلنامه علوم مدیریت ایران، سال دوم، شماره ۸، ص ۲۹-۱.
- قنبری، پریا. (۱۳۹۱). تحلیل تأثیر عدالت سازمانی ادراک شده بر رفتار کاری انحرافی کارکنان اداره کل جهاد کشاورزی استان لرستان، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه اصفهان -

دانشکده اقتصاد و علوم اداری.

- گل پرور، محسن؛ کرمی، مهرانگیز و جوادیان، زهرا. (۱۳۹۰). بی عدالتی سازمانی ادراک شده و رفتارهای مخرب: رویکرد شناخت‌های مرجع، پژوهش‌های روان‌شناسی اجتماعی، دوره ۱، شماره ۲، ص ۶۷-۴۴.

- گل پرور، محسن؛ نیری، شیرین و مهداد، علی. (۱۳۸۷). رابطه استرس، فرسودگی هیجانی و رفتارهای انحرافی سازمانی در شرکت سهامی ذوب آهن (شواهدی برای مدل استرس-فرسودگی (عدم تعادل)-جبران)، یافته‌های نو در روان‌شناسی، ۲(۸): ۳۴-۱۹.

- گل پرور، محسن؛ واقفی، زهرا و اشجع، آرزو. (۱۳۹۳). تبیین رابطه استرس شغلی با بیگانگی شغلی و رفتارهای انحرافی براساس نقش تعدیل‌کننده اسناد شناختی به علل استرس، روان‌شناسی معاصر، ۹(۱)، ص ۸۲-۷۱.

- منتخب یگانه، محمد؛ بشلیده، کیومرث، شمسی، مرجان و هزاریان، سولماز. (۱۳۹۵). بررسی رابطه رهبری اخلاقی با رفتارهای انحرافی در محیط کار: نقش میانجی تعهد عاطفی و جو اخلاقی، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره ۱۴، شماره ۱، ص ۱۳۷-۱۵۳.

- نادى، محمدعلی و قهرمانی، نسرين. (۱۳۹۲). رابطه بین رفتارهای شهروندی سازمانی و رفتارهای انحرافی در محیط کار با رضایت از تدریس در دانشگاه، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، سال هشتم، شماره ۱، ص ۴۸-۳۷.

- هاشمی شیخ شبانی، سید اسماعیل و رجبی، غلامرضا. (۱۳۹۰). بررسی اعتبار و پایایی مقیاس چهار عاملی عدالت سازمانی، فصلنامه مشاوره شغلی و سازمانی، دوره سوم، شماره ۷، ص ۲۴-۹.

- هاشمی، سید اسماعیل؛ بهارلو، مصطفی و منتخب یگانه، محمد. (۱۳۹۴). نقش میانجی عواطف شغلی در رابطه عدالت سازمانی با پیامدهای سازمانی، مجله روان‌شناسی، سال نوزدهم، شماره ۴، ص ۴۰۹-۳۹۴.

- واعظی، رضا؛ حسین پور، داود و رنجبر کبوتر خانی، مصطفی. (۱۳۹۵). تأثیر عدالت سازمانی در بروز رفتار انحرافی براساس نقش میانجی ادراک از عدالت سازمانی، فصلنامه مطالعات رفتار سازمانی، سال پنجم، شماره ۳، ص ۱۱۲-۸۵.

- Aquino, K., Lewis, M. U., & Bradfield, M. 1999. Justice constructs, negative affectivity, and employee deviance: A proposed model and empirical test. *Journal of Organizational Behavior*, 20: 1073-1091.

- Bennett, R. J., & Robinson, S. L (2000), Development of a measure of workplace deviance. *Journal of Applied Psychology*, 85, 349-360.

- Blau, G., & Andersson L. 2005, Testing a measure of instigated workplace incivility. *Journal of Occupational and Organizational Psy-*

chology. 78: 595-614.

- Bodankin, M. & Tziner, A. (2009).” Constructive Deviance, Destructive Deviance and Personality: How do they interrelate?”. *Economic Interferences*, 26(4), 549-564.

- Cohen-Charash, Y & Spector, P.E, (2001). The role of justice in organizations :A meta-analysis, *Oranizational Behavior and Human Decision Processes*,86(2), 278-321..

- Cropanzano, R., & Greenberg, J. 1997. Progress in organizational justice: Tunneling through the maze. In C. L. Cooper & I. T. Robertson (Eds.), *International review of industrial and organizational psychology*: 317–372. New York: Wiley.

- Folger, R., & Cropanzano, R. 1998. *Organizational justice and human resource management* .Beverly Hills, CA: Sage.

- George, J. M., & Jones, G. R. (2012). “Understanding and Managing Organizational Behavior”, Sixth edition, Prentice Hall.

- Jones, D.A. (2009). Getting even with one’s supervisor and one’s organization: Relationships among types of injustice, desires for revenge, and counterproductive work behaviours. *Journal of Organizational Behaviour*, 30(4). 525-542.

- Kwak, A. (2006). The relationships of organizational injustice with employee burnout and counterproductive work behaviours: Equity sensitivity as a moderator: Central Michigan University.

- Lambert, E.G., & Hogan, N.L. (2013). “The Association of Distributive and Procedural Justice With Organizational Citizenship Behavior”, *The Prison Journal*, 93(3) 313 –334.

- Lawrence, T.B. & Robinson S.L. (2007). “Ain’t Misbehavin: Workplace Deviance as Organizational Resistance”. *Journal of Management*.33(3), 378-394.

- Litzky Barrie E., Eddlestone Kimberly A., Kidder Deborah L (2006), “The Good, the Bad, and the Misguided: How Managers Inadvertently Encourage Deviant Behaviors”, *Academy of Management*

Perspectives. 91-103.

- Mccardle, J. G. (2007). "organizational justice and workplace deviance: THE ROLE OF organizational structure, powerlessness and information salience", A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the Department of Management in the College of Business Administration at the University of Central Florida.

- Niehoff, B. P., & Moorman, R. H. (1993). "Justice as a Mediator of the Relationship Between Methods of Monitoring and Organizational Citizenship Behavior", *Academy of Management Journal*, 36, pp 506-527.

- Rafiee, M., Hoveida1, R., & Rajaeipoor, S. (2015). "The Relationship of the Deviant Workplace Behavior with the Organizational Justice and Staff Development in the Universities of Tehran", *International Journal of Human Resource Studies*, Vol. 5, No. 1, P.126-140.

- Robinson, S. L., & Bennett, R. J. (1995). "A typology of deviant workplace behaviors: A multi-dimensional scaling study". *Academy of Management Journal*, 38: 555-572.

- Sweeney, P. D., & McFarlin, D. B. 1993. Workers' evaluations of the —ends‖ and the —means :‖An examination of four models of distributive and procedural justice. *Organizational Behavior & Human Decision Processes*, 55: 23-40.

- Tripp, T. M., & Bies, R. J. 1997. What's good about revenge? The avenger's perspective. In R.J. Lewicki, R.J. Bies, and B.H. Sheppard (Eds.), *Research on negotiation in organizations* (Vol. 6):145-160. Greenwich, CT: JAI Press.



گزارش (ترجمه)

کاستن از فساد در سطح محلی

ماریا گونزالس^۱

مؤسسه بانک جهانی - اکتبر ۲۰۰۰

ترجمه: دکتر رضا عارف^۲

چکیده

فساد و نمایندگی مردم سالارانه اثربخش، هر دو از جمله مهم‌ترین مسائل پیش‌روی دولت‌های محلی، به‌شمار می‌آیند. هدف این مقاله آن است که یک چارچوب مفهومی و کاربردی، و درعین حال، چشم‌اندازی بین‌المللی را با نمونه‌هایی متقن عرضه نماید، تا به این وسیله زمینه‌های ایجاد انگیزه‌های گسترش گرایش به ارتکاب فساد را نشان دهد و چاره‌اندیشی‌هایی کاربردی ارائه کند. مطالعه موردی حاضر، با معرفی راهبردهای عملی برای مبارزه با فساد و اصلاح نهادهای محلی، به برجسته کردن و راهنمایی اصلاح‌گران محلی و گروه‌های مدنی کمک خواهد کرد. ابزارها و رهیافت‌های کاربردی ارائه شده برای بهره‌گیری در خلال این مطالعه موردی عبارت‌اند از: چگونگی درگیر کردن مردم در امر سیاست‌گذاری؛ ابزارهای تشخیصی گوناگون برای شناسایی اولویت‌های اصلاحات؛ دانش انفورماتیک برای ردیابی درآمد و هزینه عمومی؛ دستورالعمل‌های ساده شده برای ارتقای فرایند تدارک؛ امکانات عیب‌یابی؛ فنون مشارکتی برای توسعه بخشیدن و نظارت بر بودجه‌های محلی.

واژگان کلیدی: مبارزه با فساد، مردم‌سالاری، دولت محلی، مشارکت مدنی،

نظارت و ارزیابی

1- Maria Gonzales

۲- کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری سازمان بازرسی کل کشور

مقدمه

فساد و نمایندگی مردم سالارانه اثربخش، هر دو از جمله مهم‌ترین مسائل پیش‌روی دولت‌های محلی، به‌شمار می‌آیند. چالشی که دولت‌های محلی با آن مواجه هستند؛ توسعه شیوه‌های مبتکرانه برای ساخت نظام‌های اثربخش، پاسخ‌گو و شفاف است که بتوانند به شکل مؤثر به ارائه خدمت بپردازند. دولت محلی، به یمن نزدیک بودن به مردم، فرصت مناسب‌تری دارد تا به‌منظور کنترل فساد، با بهره‌گیری از شفافیت، انضباط مالی و انعطاف‌پذیری، به جامعه مدنی خدمت‌رسانی کند.

هدف این فصل آن است که یک چارچوب مفهومی و کاربردی، و درعین حال، چشم‌اندازی بین‌المللی را با نمونه‌هایی متقن عرضه نماید، تا به این وسیله زمینه‌های ایجاد انگیزه‌های گسترش گرایش به ارتکاب فساد را نشان دهد و چاره‌اندیشی‌هایی کاربردی ارائه کند.

درباره شیوه برپایی یک دولت شفاف، که در تمام مناطق شهری^۱، به نحوی یکسان عمل نماید دستورالعملی وجود ندارد. با این همه، در تفکر مدیریتی مدرن، ابزارهای گوناگونی وجود دارد که می‌تواند به بنای چارچوبی برای تدوین سیاست و اجرای آن در سطح شهری کمک کند. چارچوب یادشده، باید بتواند فکر و عمل مبتکرانه بیشتری را نیز به‌وسیله اصلاح‌گران حوزه عمومی و گروه‌های مدنی، ارتقا بخشد.

مطالعه موردی حاضر، با معرفی راهبردهای عملی برای مبارزه با فساد و اصلاح نهادهای محلی، به برجسته کردن و راهنمایی اصلاح‌گران محلی و گروه‌های مدنی، که خواهان تغییر در نظام‌های فاسد هستند، کمک خواهد کرد. ابزارها و رهیافت‌های کاربردی ارائه شده برای بهره‌گیری در خلال این مطالعه موردی عبارت‌اند از: چگونگی درگیر کردن مردم در امر سیاست‌گذاری؛ ابزارهای تشخیصی^۲ گوناگون برای شناسایی اولویت‌های اصلاحات؛ دانش انفورماتیک برای ردیابی درآمد و هزینه عمومی؛ دستورالعمل‌های ساده شده برای ارتقای فرایند تدارک؛ امکانات عیب‌یابی؛ فنون مشارکتی برای توسعه بخشیدن و نظارت بر بودجه‌های محلی.

در چنین فضایی، اراده سیاسی محکم، همراهی شهروند^۳، پشتیبانی فنی مناسب و یک راهبرد اجرایی درازمدت و واقع‌بینانه، مؤلفه‌های محوری کسب موفقیت هستند. جاییکه میان عوامل مختلف، یکپارچگی وجود دارد، رسیدن به این نتایج مهم انتظار می‌رود: دانش غنی (با تدوین برنامه‌ای عملی، مبتنی بر شواهد تجربی عمیق در هر مورد)، ایجاد ائتلاف منجر به کنش جمعی و رهبری سیاسی شفاف در سطح محلی.

چارچوب محلی برای فساد

فساد، تخصیص منابع و کارکرد دولت‌های محلی را منحرف می‌کند. خدمات همگانی ناچیز، قطبی شدن اجتماعی فراوان، بی‌کفایتی در [ارائه] خدمات همگانی، سرمایه‌گذاری اندک در

1- Municipalities

2- Diagnostic Tools

3- Citizen Voice

شهرداری، رشد اقتصادی کم، [همگی] عواقب عملی^۱ فساد است. مبارزه با فساد، برای هدف گسترده‌تر دستیابی به دولت‌های محلی کارآمدتر، با انصاف‌تر و با کارایی بیشتر، حیاتی است. فساد را رفتاری غیراخلاقی یا مبتنی بر علم اخلاق دانستن، نباید منطقی برای ممانعت از فساد باشد. بلکه این منطق باید تأثیر منفی فساد بر توسعه اقتصادی و سرمایه‌گذاری و نقش فساد در عمق بخشیدن به فقر در دولت‌های محلی باشد.

مفهوم فساد در سطح محلی، معانی بسیار متفاوتی برای افرادی بسیار متفاوت دارد و در هر سویی از جهان، شکل‌های گوناگونی می‌گیرد.^۲ فساد به‌هیچ‌وجه مشکل منحصر به فرد یک محل، کشور یا منطقه خاص نیست. هرچند این واقعیت نباید مایه دل‌خوشی باشد و نه از فوریت انجام وظایفی که برای پایان بخشیدن به فساد در سطح محلی باید به عهده گرفت، می‌کاهد. در راستای هدف این فصل، تعریف کلی فساد را که بانک جهانی به کار برده، مورد توجه قرار می‌دهیم. در این معنا، فساد عبارت است از، سوءاستفاده از خدمات دولتی برای کسب منافع خصوصی. فساد شامل رفتار مسئولان خدمات عمومی - چه سیاستمداران یا کارکنان دولت - می‌شود، که ضمن آن [مناصب] امکانات را به گونه‌ای نامناسب به کار می‌گیرند تا خودشان یا نزدیکانشان را از راه سوءاستفاده از قدرت دولتی که به عنوان وظیفه به ایشان سپرده شده توانگر^۳ سازند.

فساد در سطح محلی می‌تواند در صورت مختلفی پدیدار شود. انواع عمده فساد عبارت‌اند از: پذیرش، درخواست^۴ یا الزام به رشوه^۵، اعمال نفوذ مالی^۶، خویشتن‌گرایی^۷، دزدی اموال عمومی^۸، فساد سیاسی^۹ و حامی‌پروری^{۱۰}. تمام اقسام فساد، به انگیزه‌هایی فراگیر مربوط است که توسط نهادهای خاص یا دولت محلی ایجاد می‌شود. انگیزه‌های فراگیر، افراد را بر آن می‌دارد تا به شیوه خاصی رفتار کنند. همان‌طور که لوئیس مورنتو او کامپو^{۱۱} خاطرنشان می‌کند، افراد، سه گونه هستند: دیو صفت، پرهیزگار و درستکار اما [درستکاری] پرهیزگاران به بیشتر مردم در طبقه میانی هستند، یعنی داشتن انگیزه درون‌نهادها، برای واداشتن افراد به رفتاری خاص حیاتی است.^{۱۲}

فساد نظام‌مند، در بخش دولتی را می‌توان به کارگیری نظام‌مند منصب دولتی در جهت منفعت

1- Praxis Consequence

2- Dash' in West Africa; 'la bustarella' in Italy; 'grease' in America; 'graft' in New Zealand; mordida in Mexico.

3- Enrich

4- Soliciting of Bribes

5- Extortion of Bribes

6- Patronage

7- Nepotism

8- Theft of Public Goods

9- Political Corruption

10- Clientelism

11- Luis Moreno Ocampo

۱۲- این طبقه‌بندی، توسط لوئیس مورنتو او کامپو ابداع شده است. (رییس شفافیت بین‌الملل آمریکای لاتین)

خصوصی، تعریف کرد که به کاهش کیفیت یا قابلیت دسترسی به کالاها و خدمات عمومی منجر می‌شود (بوسکاگلیا، ۱۹۹۷). در کنار فساد نظام‌مند، زنجیره‌ای از رفتارهای فاسد، به‌علاوه روندی صعودی از نظر دریافت رشوه و نظامی وجود دارد که برای بقای خودش به فساد وابسته است. این نظام فاسد شامل فساد کلان مسئولان عمومی رده بالا و سیاستمدارانی می‌شود که در رابطه با قراردادهای پروژه‌های بزرگ دولتی تصمیم‌گیری می‌کنند.

انگیزه این نوع فساد، با طمع شخصی و نه نیاز است، یا این که برای نفع رساندن به جذب سرمایه [به نفع] یک حزب سیاسی به کار می‌رود. خصوصی‌سازی بدون به برنامه^۱ شرکت‌ها، تجهیزات یا منابع مالی دولتی؛ بهره‌گیری کنترل نشده از اندوخته‌های مالی شرکت؛ اخذ اعتبارات بدون بازپرداخت؛ پرداخت دستمزد به کارکنانی که وجود خارجی ندارند؛ و غیره؛ و/یا فساد سیاسی - نقض قانون انتخابات، تأمین مالی مبارزات انتخاباتی، حل منازعات پارلمانی با روش‌های غیرقانونی، و لابی‌گری، مؤلفه‌هایش هستند.

فساد نظام‌مند منجر به ایجاد، هزینه‌های اقتصادی از راه تغییر جهت انگیزه‌ها؛ هزینه‌های سیاسی با از میان بردن نهادها؛ و هزینه‌های اجتماعی با بازتوزیع ثروت و قدرت برای آنانی که استحقاق ندارند می‌گردد.

فساد، ناکارآمدی‌هایی^۲ همچون دلسردی در سرمایه‌گذاری در اقتصاد محلی ایجاد می‌کند که به‌نوبه خود تأثیر زیان‌بار بر دارایی شهری دارد.

علل فساد، بسیار است و ممکن است از یک دولت محلی به دولت محلی دیگر تغییر کند. از آنجا که علل فساد متغیر است و به دلیل شمار متغیرهای درگیر، بعید است که تلاش‌های مفصل برای دستیابی به فهرست عوامل جهانی یا حتی منطقه‌ای فساد، مفید باشد. اما به‌رحال فصل مشترک سوءاستفاده از قدرت عمومی در جهت منفعت خصوصی به سه عنصر مربوط می‌شود: (۱) انگیزه فراگیر؛ (۲) فقدان اطلاعات عمومی و شفافیت؛ (۳) عدم پاسخ‌گویی.

۱. وجود انگیزه‌های نهادی فراگیر، احتمال وقوع فساد را افزایش می‌دهد. به همان میزان که به مقامات محلی مسئولیت‌ها و کارکردهای جدیدی داده می‌شود و هراندازه که بیشتر، مقامات در معرض ارائه خدمات کیفی، با بودجه محدود قرار می‌گیرند، خطر فساد نیز افزایش می‌یابد. انگیزه‌های نهادی فراگیر رایج عبارت‌اند از: فقدان کارایی، اختیار صلاح‌دید، پیچیدگی بیش از حد، درآمد پایین، فشار افراد مافوق، غیرقابل پیش‌بینی بودن رویه‌های اداری برای تأمین خدمات عمومی (یعنی؛ مجوزها، پرداخت‌های مالیاتی) کیفیت پایین مدیریت دولتی، فقدان منابع کلیدی در آمد شهر (همچون مالیات بر دارایی یا گردش مالی^۴)، و وجود روابط خویشاوندی، سن، مدنی/تفاخر، انتصاب‌ها و ارتقاها غیر شایسته.

1- Spontaneous

2- Inefficiencies

3- Fiscal Caster

۴- مالیات، در مدیریت شهری، برنامه‌ریزی و مقررات [امری] مهم است. افزودن صداقت و پاسخ‌گویی در آمریکای مرکزی.

۲. فقدان اطلاعات عمومی و شفافیت، به مقامات دولتی این امکان را می‌دهد تا هاله‌ای از پنهان کاری را که برای ادامه فساد ضروری است، حفظ نمایند. هنگامی که منابع به عنوان اسرار شهرداری تلقی شود، مجال برای وقوع فساد افزایش می‌یابد. هاله محرمانه موجود در اطراف دولت محلی، درک همگانی از اشتباه کاری‌های بالقوه^۱ را بالا می‌برد و لذا موجب افزایش انگیزه ارتکاب فساد، و کاستن انگیزه تولید و حفظ منابع شهری می‌شود.

۳. فقدان پاسخ‌گویی و مصونیت از مجازات یا مخاطره اندک، در صورت دستگیر شدن مقامات دولت. انحصار قدرت و توانایی اخذ تصمیمات خودسرانه، بدون پاسخ‌گویی، انگیزه بسیار مهمی برای ارتکاب فساد است. هنگامی که از بنجامین فرانکلین پرسیده شد؛ ما چه نوع دولتی داریم؟ او پاسخ داد، «یک جمهوری، اگر بتوانید آن را حفظ کنید... صادق نگه داشتن دولت و لذا حفظ سلامت آزادی‌های ما مستلزم مراقبت ابدی است»^۲. قدرت بدون پاسخ‌گویی، می‌تواند انگیزه‌ای برای فساد باشد. ضرب‌المثلی هست که می‌گوید: یک تفنگ به خودی خود نه خوب است نه بد؛ دست روی ماشه است که آن را خوب یا بد می‌سازد. بنابراین همه چیز به نبود پاسخ‌گویی بازمی‌گردد. اگر یک انسان خوب در پی گرفتن رشوه یا تدارک آن باشد، اگر بداند که هیچ اتفاقی برایش نخواهد افتاد، احتمالاً چنین خواهد کرد. مقامات هنگامی با فساد وسوسه می‌شوند که سود (یا منفعت مورد انتظار) بیش از مجازات آن‌ها در صورت دستگیری باشد. فساد در این معنا، انتخابی عقلانی است که بر محاسبه مبتنی است، «جرم [ناشی از] محاسبه»^۳.

برای آگاهی از وسعت و ماهیت فساد در یک شهرداری، باید شاخص‌هایی به کار گرفته شود تا علل خاص فساد از راه پیمایش‌های ادراکی و ابزارهای تشخیصی دیگر، کشف شود. داده‌های «سخت» در مورد فساد را نیز می‌توان برای کامل کردن تشخیص‌های پیمایش، گردآوری نمود. سنجیدن فساد در شهرداری- از راه شناسایی خطرات و مشکلات کارها و نهادهایی که فساد در آنجا متمرکز می‌شود- به تعیین علل و اولویت‌های اصلاح، یاری می‌نماید. دلایل محکمی^۴ که برای

1- Potential Wrongdoing

۲- نقل از کنوانسیون قانون اساسی ۱۷۸۷ در فیلادلفیا

3- Robert Klitgaard, Ronald Maclean-Abaroa and H. Lindsey Parris "Corrupt Cities" Bentham { 1843, p. 399 1788}

سودِ جرم، نیرویی است که شخص را به انجام تخلف وادار می‌کند: درد ناشی از مجازات، نیروی به کار رفته برای مهار شخص از فساد است. اگر اولین این نیروها [یعنی سودها] بزرگ‌تر باشد، جرم به وقوع خواهد پیوست؛ اگر دومین [یعنی مجازات‌ها] بزرگ‌تر باشد جرم واقع نخواهد شد. Crime and Punishment by Becker (1968).

او (Becker) اظهار می‌دارد که مجرمین خاص، به همان میزان که سودها و هزینه‌های امتناع از ارتکاب بزه را لحاظ می‌کنند، منافع و هزینه‌هایی که از ارتکاب بزه حاصل می‌شود را [نیز] خواهند سنجید.

Becker, Gary S. (1968) 'Crime and Punishment: An Economic Approach', Journal of Political Economy 76: 169-217; Beccaria, C. (1711) 'On crime and punishment (1764)', in S.E. Grupp ed., Theories of Punishment, Bloomington (IN), Indiana University Press, 117-137; Bentham, Jeremy (1843) 'Principles of Penal Law', Works, 1:399 ff.

4- Concrete evidence

غیر شخصی سازی بحث از فساد به کار می رود، کانون توجه را به روی موضوعات واقعی منتقل می کند و عموم مردم را در زمینه هزینه های اقتصادی و اجتماعی فساد آموزش می دهد. همچنین پایه ای را در کنار آن به وجود می آورد تا براساس آن موفقیت ها و شکست های فرایند اصلاح را بتوان پس از آن اندازه گیری کرد. از این رو پیمایش های تشخیصی^۱، بخشی جدا نشدنی از اجماع سازی، تشخیص، طراحی و ارزیابی برنامه های عملی مقابله با فساد برای دولت های محلی است.

برنامه های مقابله با فساد در سطح محلی، محصور در داخل یک کشور است. برنامه های مقابله با فساد در سطح محلی، به خاطر اندازه و نزدیک بودنشان به شهروندان، انطباق بهتر تجربه بین المللی با شرایط محلی را پیش از به کارگیری در مقیاس ملی، ممکن می سازد. موفقیت می تواند موفقیت های بیشتری به بار آورد و میان شهرداری هایی که این نوع برنامه ها را اجرا می کنند، منشأ اثری دومینویی باشد.

راهبردهایی برای مبارزه با فساد

اندازه کوچک تر سطح محلی مزیتی، برای ایجاد یک راهبرد نظام مند و عملی از همکاری میان جامعه مدنی و یک دولت است که می تواند به نیازها، درخواست ها و مطالبات اشخاص یا گروه ها در اجتماع پاسخ گو تر باشد.

راهبردهای عملی برای مبارزه با فساد در سطح محلی می تواند انگیزه های فراگیر نهادها^۲ را از خلال فرایند مشارکتی اصلاحات نهادی، نشان دهد. به همین منظور، اینک برای فراهم آوردن نمونه های عینی، برخی از بهترین تجارب بین المللی گردآوری شده، ارائه می گردد.

اگرچه همه ابزارها مهم هستند اما هر کدام از آن ها باید در درون راهبرد روشن و یکپارچه ای که بتواند اصلاحات نهادی پایداری را در سطح محلی بنا نهد، به کار گرفته شود. بنای اصلاحات نهادی پایدار در سطح محلی، مستلزم برداشتن چندین گام به سوی طراحی یک راهبرد مشارکتی است که با یک اراده سیاسی قوی برای اصلاح آغاز می شود.

اراده سیاسی

پیش شرط آغاز این فرایند، وجود یک اراده سیاسی قوی، در رأس دولت محلی است. اراده سیاسی، معمولاً هنگامی حاصل می شود که در پیچه ای از فرصت در یک شهرداری خاص بازمی گردد. (مثلاً [هنگام روی کار آمدن] دولت های تازه شکل گرفته، زمان های انتخابات و غیره). زمانی که در پیچه ای از فرصت باز شود و اراده سیاسی وجود داشته باشد، جامعه مدنی در طراحی اصلاحات نهادی پایدار، نقشی کلیدی ایفا خواهد کرد. این برنامه ها باید بدون تمرکز بر خود فساد، بلکه با تخصیص منابع مدیریت شهری، به گونه ای منصفانه تر برای اصلاح طراحی شوند. برای اولویت بندی حوزه ها، با هدف اصلاح، دولت محلی و جامعه مدنی باید کار گروه هایی مشارکتی را به کار گیرند که وظیفه آن ها، شناسایی مشکلات و انگیزه های فراگیر در سطح شهرداری (یعنی فقدان اطلاعات،

1- Diagnostic Surveys

2- Institutions

پاسخ‌گویی، درآمد پایین، اختیار بیش از اندازه، چارچوب پیچیده نظارتی) است. زمانی که مسائل شناسایی شدند، جامعه مدنی و دولت، شیوه‌های ابداعی برای ارجاع به این مسائل و اصلاحات را پیشنهاد می‌نمایند. فرایند اجرا، متناوباً مورد رصد و ارزیابی قرار می‌گیرد.

ابزارهای تشخیصی و کارگاه‌های آموزشی

اولین کاری که در یک راهبرد خوب طراحی شده باید انجام پذیرد، هدایت پیمایش‌ها است. برای کشف مشکلات کلیدی مرتبط با فساد لازم است تا دانشگاهیان خوش‌نام درخصوص شهروندان، کسب و کار و خانواده، پیمایش‌هایی انجام دهند. شناسایی یک بنگاه مستقل، گامی اساسی در این فرایند است تا از مداخلات سیاسی در حین گردآوری اطلاعات پرهیز شود. نتایج پیمایش‌ها، مشکلات اصلی مرتبط با حکمرانی را که با فساد و اجرا در شهرداری ربط دارد، توصیف و شناسایی می‌کند. به عنوان مثال؛ پیمایش ادراک مشتری شهرداری، هم می‌تواند اطلاعات مربوط به کار و ادراکات شهروند درخصوص ارائه خدمات را گردآوری کند و هم درباره سلامت و اعتبار دولت شهری اطلاعات جمع نماید.^۱ این پیمایش، ادراک‌های مربوط به کارایی، اثرگذاری، فساد، کیفیت و وسعت اطلاعاتی را که مقامات محلی امر برای استفاده عموم فراهم آورده‌اند می‌سنجد. (تمام این‌ها به تأمین خدمات کلیدی مربوط می‌شود).

امکانات تشخیصی مشارکتی: کارگاه و برنامه عملیاتی

نتیجه این پیمایش، در کارگاهی ارائه شده که با مشارکت عموم برگزار شد. راهبرد دستیابی به اصلاح شهری بر مبنای یافته‌های پیمایش و از خلال روش مشارکتی و گروهی اجماع، بسط می‌یابد. کارگروه‌ها، موانع اصلاح، نقش‌آفرینان و منابع موجود برای اجرای راهبرد مهار فساد و اصلاح دولت شهری در یک برنامه عملیاتی را شناسایی خواهند کرد. برنامه عملیاتی، ابزاری است که دولت محلی با آن راهبردی برای بسط ترتیبات نهادی^۲ و انگیزه‌های ایجاد نظامی باز و شفاف را بنیان می‌نهد. برای دستیابی به یک دولت محلی شفاف و کارآمد، راهبرد یکپارچه‌ای لازم است که روش‌شناسی‌های^۳ مشارکتی و ابزارهایی برای رشد یک دولت مشارکتی و باز را داشته باشد: (مجامع محلی^۴، جریان‌های مشاوره‌ای محلی، برنامه‌های عملیاتی مشارکتی، بودجه‌های مشارکتی و کارگاه‌های محلی اجماع‌سازی^۵) تمام این ابتکار عمل‌ها سطوح مختلف شفافیت، اطلاعات و تقسیم قدرت میان دولت‌های محلی را می‌رساند. این مجامع محلی، به منزله همه‌پرسی‌ها^۶ یا انتخابات آزاد، درباره موضوعات خاصی هستند که شهردارها برای نخستین بار طرح می‌کنند. اطلاعات مربوط به آن موضوعات، با مردمی به اشتراک گذاشته می‌شود و سپس از ایشان خواسته می‌شود؛ یا عقیده‌شان

1- Municipal Government

2- Institutional Arrangement

3- Methodologies

4- Local Assemblies

5- Local Consensus-Building Workshops

6- Plebiscites

درباره آن موضوع را بیان کنند یا تصمیمشان را همراه با ملاحظه ارائه نمایند. به منظور گردآوری بودجه سالانه بر پایه اولویت‌های عمومی، در شهرداری‌ها یک فرایند نظام‌مندتر، تکرارشونده و سالانه دنبال می‌شود. به کارگیری این ابزارها با یک فرایند مشارکتی، در برخی موارد به اصلاحات کامل اداره منجر شده است که کاستن کارکنان و طراحی مجدد برخی فرایندها را شامل می‌شود و به شهرداری این امکان را می‌دهد تا از وضع مصیبت‌باری که از فساد ناشی شده، به یک ثبات نسبی و مدیریت خوب تغییر کند.^۱

ابزارهایی برای مبارزه با فساد

اگرچه دستورالعملی برای مبارزه با فساد در سطح محلی وجود ندارد، با این حال برخی از ابزارها از قبیل آنچه در زیر معرفی شده، می‌توانند با شیوه‌ای یکپارچه برای طراحی راهبرد مبارزه با فساد در سطح محلی به کار گرفته شوند.

پیچیدگی و پیش‌بینی ناپذیری رویه‌های اداری، سردرگمی ایجاد می‌کند و این سردرگمی یکی از عوامل اصلی کمک به فساد است. کتابچه راهنمای اداری برای کاستن رویه‌ها و استانداردسازی آن‌ها و [در کنار آن] سیستم رایانه‌ای داده، برای ذخیره‌سازی داده‌های اداری، که ثبت‌نام‌های مالیاتی و برآوردها را شامل می‌شود، می‌توانند این مشکل را آسان سازد. هردوی این ابزارها به رشد همکاری میان مقامات کمک می‌کند، از تکرار وظایف اجتناب می‌نماید و کارکرد مصلحت‌اندیشی ناموجه اداری را از بین می‌برد و به این ترتیب به تسریع فرایند صدور مجوزها کمک می‌کند. گسترش و اجرای رویه‌های اداری استاندارد، همچون گام‌های نخستین در مبارزه با فساد به کار می‌آیند. اما به منظور کاهش قابل ملاحظه فساد، شهروندان باید درباره چنین رویه‌هایی و چگونه بهره‌بردن از آن‌ها به‌خوبی مطلع باشند.

مشارکت مدنی

تدابیر زیر، برنامه‌ها، امور^۲ یا خدماتی را شامل می‌شود که می‌تواند برای رشد مشارکت مدنی در دولت صورت گیرد. این تدابیر را می‌توان از طریق تصویب فرامین در سطح شهرداری، نهادینه کرد. در نتیجه می‌توان شهروندان را هم با ابزارهای انگیزشی و هم با ابزارهای حقوقی، هر دو، برای مشارکت در امور دولت شهری آماده کرد. برای تسهیل در پاسخ‌گو بودن، شفافیت و مشارکت جامعه مدنی در دولت، می‌توان آیین‌نامه یا سایر سازوکارهای قانونی را به کار بست تا تمام اسناد شهرداری در دسترس عموم مردم قرار گیرد. چه بسا شهروندان با مرور اسناد و اطلاعات زیر، باز هم در کنار سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات شهرداری بمانند. [اسناد و اطلاعاتی] همچون افشای دارایی‌ها توسط مدیریت مافوق، اعضای شورا و شهردار؛ شاخص‌های بهره‌وری در ارائه خدمات کلیدی؛ رویه‌های مناقصه/ مزایده؛ و برنامه بودجه سالانه، که تمام این‌ها همان‌گونه در دسترس هستند که

1- Cases of San Salvador, Campo Elias (Venezuela), Limpio (Paraguay), Porto Alegre (Brazil).

2- Entities

از طریق دفتر خدمات اطلاعاتی و اینترنت نیز دسترس پذیرند.

ملاقات مردمی: یکی از سودمندترین ابزارها برای تضمین دسترسی همگان به اطلاعات، برنامه و طرح ریزی مشارکتی ملاقات مردمی درخصوص بودجه است. ملاقات مردمی سازوکار مشارکتی است که افزایش بودجه شهرداری در مجمع شهروندی را مجاز می کند. این سازوکار شیوه‌ای است که با آن می توان مشارکت مدنی در تصمیم گیری در دولت را با همکاری عمومی در جریان بودجه شهرداری افزایش داد.

چهار نیاز اساسی در برنامه ملاقات مردمی درخصوص بودجه به شرح زیر می باشد:

۱) دولتی مردم سالارانه و شفاف که توسط یک شهردار اداره می شود که [آن شهردار] مایل به حکمرانی به شیوه شفاف است

۲) توسعه و پشتیبانی سراهای محله^۱

۳) سرمایه گذاری در آموزش مدنی^۲

۴) و عزم سیاسی و توانمندی فنی برای اداره ملاقات ها مردمی درخصوص بودجه^۳؛ این ابزار به شناسایی و اولویت بندی نیازهای شهروندان کمک می کند. مدیریت مشترک منابع شهری^۴؛ نظارت و ارزیابی تعهدات شهردار؛ و ایجاد فرصت هایی برای مشارکت، پاسخ گویی و شفافیت.

برنامه ملاقات مردمی درخصوص بودجه، نه تنها سازوکاری برای نهادینه سازی مشارکت شهروندان در تصمیم گیری دولتی فراهم می سازد، بلکه شهروندان را با شناخت بهتر اهمیت نقششان در مشارکت، آماده می کند. روش شناسی های گوناگونی برای برنامه عمومی بودجه بندی وجود دارد. به طور طبیعی، شهردار بودجه اولیه ای به شرکای مدنی^۵ ارائه می کند. به محض ترسیم بودجه اولیه، شهروندان برای گفت و گو و اولویت بندی نیازهایشان، به گروه های کاری تقسیم می شوند. سپس کارگاه های بودجه بندی مشارکتی در هر یک از نواحی سرای محله تشکیل می شود، تا فهرست مربوطه اولویت های بودجه ای آن ها را تعیین کنند. در یک کارگاه مشارکتی، لیست ها [ی مربوط به اولویت بندی نیازها] به متخصصان فنی ارائه می شود و پروژه ها یا برنامه های شخصی، برای امکان سنجی و برآورد هزینه مورد بحث و آزمون قرار می گیرند. نمایندگان نواحی [مختلف] سرای محله برای نهایی سازی دیدگاه های بودجه ای دوباره طرح های پیشنهادی را به شهرداری ارائه می کنند. کمیسیون حسابرسی سه جانبه پروژه ها را انتخاب می کند. هر سه ماه یک بار شهردار باید گزارش عمومی مکتوب درباره اوضاع بودجه ای و پروژه های همراه آماده کند.

یکی از بهترین نمونه ها از نظر نظام بودجه مشارکتی، [نظام بودجه شهر] پورتو آلگره^۶ است.

1- Neighborhood Associations

2- Civil Education

3- Public Budget Hearings

4- Co-Manage Municipal Resources

5- Citizen Participants

۶- «Porto Alegre» پایتخت و بزرگ ترین شهر از ایالت «ریو گراند دو سول» برزیل است.

نظام بودجه مشارکتی ایجاد شده در شهر پورتو آلگره وسیله‌ای است برای ترکیب میان مردم‌سالاری بی‌واسطه با تفویض قدرت و ترویج نمایندگی پارلمانی. در پورتو آلگره، به منظور ایجاد نظامی که بُعد نمایندگی آن بیشتر باشد، شهر به ۱۶ منطقه تقسیم می‌شود. شورای بودجه مشارکتی، با دو نماینده و دو عضو علی‌البدل برای هر منطقه ایجاد می‌شود که [این اعضا] در مجامع منطقه انتخاب می‌شوند و همان‌طور که مسئول بحث از درآمد و مخارج شهرداری هستند، مسئول شنیدن مطالبات عموم و سازمان‌دهی ضوابط توزیع منابع نیز هستند.^۱

ضوابط توزیع منابع بر کمبود امکانات و زیرساخت‌های شهری در این منطقه مبتنی بود بر [امکانات و زیرساخت‌هایی از قبیل] جمعیت با کمبود شدید در زمینه امکانات یا زیرساخت در منطقه، مجموع جمعیت این منطقه و اولویت‌های منطقه. در پورتو آلگره، شهروندان شناسایی می‌شوند و نیازهای آن‌ها اولویت‌بندی می‌شود؛ منابع شهری مشترک، مدیریت می‌شود؛ اقدامات شهردار کنترل و ارزیابی می‌شود؛ و فرصت‌هایی برای مشارکت، پاسخ‌گویی و شفافیت ایجاد می‌گردد. نظام داده‌های رایانه‌ای: سازوکار دیگر برای ارتقای پاسخ‌گویی و شفافیت، تأمین دسترسی به اطلاعات از طریق نظام‌های داده رایانه‌ای است. می‌توان به خاطر شهروندان یک بسته نرم‌افزاری طراحی کرد و به کار بُرد تا به اطلاعات مربوط به معاملات انجام شده توسط شهرداری دسترسی یابند. اشخاص به‌منظور مشارکت مدنی می‌توانند به یک اداره دولتی مراجعه کنند و اگر لازم آید از کارکنان آن کمک بگیرند تا با رایانه بر معاملات شهرداری نظارت کنند. [نظارتی که] مناقصه عمومی، مالکیت‌ها و توقیف اموال عمومی را شامل می‌شود. این وسیله [یعنی نظام داده‌های رایانه‌ای] در پی آن است که به یک دولت شفاف از طریق کنترل همگانی و نظارت بر معاملات دست پیدا کند.

در سراسر جهان شهرداری‌ها به‌طور فزاینده‌ای در حال اجرای نظام‌های داده رایانه‌ای از طریق وب سایت‌های اینترنتی هستند. خدمات از یک شهرداری به شهرداری دیگر متفاوت می‌شود. برخی نمونه‌ها عبارت‌اند از کالاهای عمومی که از طریق اینترنت در حال خریداری است. (شهر کامبو ایلیاس)^۲ (در ونزوئلا) شهر لیمپیو^۳ (در پاراگوئه) شهر اوینیس‌نک^۴ (در روسیه)). این [خدمات اینترنتی] نه تنها به مقامات محلی اجازه دسترسی آسان به اطلاعات را می‌دهد بلکه رفتو آمد عموم مردم به ساختمان مدیریت شهرداری یا برخی دفاتر همگانی اطلاعات را نیز آسان می‌کند و به همین ترتیب برای واریسی چنین اطلاعاتی، ایستگاه‌های عمومی کامپیوتری را به کار می‌گیرد. نمونه‌های دیگر این خدمات متضمن افزایش بودجه، پیش‌نویس وب‌سایت اینترنتی‌شان و بودجه سال گذشته، مالیات‌ها، مجوزها و سایر خدمات است. این خدمات، به‌منظور تشویق به مشارکت، به باقی افراد جامعه داده می‌شود.

1- Participatory Budget, Municipal City Hall of Porto Alegre. Municipal Department of Culture. Coordination of Social Communication-CSC. 1995.

2- Campo Elias

3- Limpio

۴- «Obnisk» شهرستانی در استان کالوگا در روسیه، واقع در ۱۰۲ کیلومتری جنوب غرب مسکو

دفتر توسعه و مشارکت مردمی مکملی است برای نظام‌های مبتنی بر داده و [نظام‌های مبتنی بر] اتاق کار، تا به تقاضاهای شهروندان پاسخ دهند. دفتر اطلاعات و مشارکت مردمی مکانی است عمومی که با اهداف زیر ایجاد شده است:

- (۱) ایجاد مجاری گفت‌وگو میان دولت و جامعه مدنی
- (۲) ارتقای مشارکت مردمی در حکومت و ایجاد نگاهی واقع‌بینانه در شهروندان برای اشتغال در فعالیتهای مشارکتی
- (۳) سازمان‌دهی، نظام‌مندسازی و انتشار اطلاعات درباره خدمات شهرداری، مقامات شهرداری و رویه‌های اداری که شهروندان خواسته‌اند
- (۴) پاسخ به شکایات مردمی، درست و به موقع
- (۵) خدمت به عنوان نقطه تمرکز برای سازمان‌دهی اردوگاه مبارزه با فساد.

نمونه دیگر، اطلاع‌رسانی الکترونیکی درباره فساد^۱ است. خدمتی که در [مورد] «شهر کامبو ایلیاس»^۲ (ونزوئلا) ایجاد شد. اطلاع‌رسانی الکترونیکی درباره فساد، خدمتی است فنی، که به شهروندان اجازه پیگیری معاملات شهرداری از طریق اینترنت را می‌دهد. تمام شرکت‌هایی که به نمایندگی از دولت شهری به تهیه کالاها می‌پردازند یا خدمات‌رسانی می‌کنند، (در [مثال] بالا، هزینه آستانه) باید در سایت اینترنتی ثبت‌نام نموده و گزارش وضعیت آماده کنند. کوتاهی در انجام چنین کاری به جریمه‌های قانونی منجر می‌شود. شهروندانی که به اینترنت دسترسی ندارند می‌توانند از طریق دفتر اطلاعات [به اینترنت] دسترسی پیدا کنند.

کمیسیون حسابرسی^۳؛ رویکرد دیگری که برای دستیابی به پاسخ‌گویی و شفافیت به کار رفت، تشکیل کمیسیون‌های ترکیبی است. یک کمیسیون حسابرسی سه‌جانبه برای نظارت بر گزارش‌های عمومی مربوط به بودجه. این کمیسیون متشکل است از: نمایندگان شهروندان؛ نمایندگان مجلس؛ مقامات شهرداری محلی. و دو هدف دارد: الف) آسان‌سازی مشارکت عموم؛ ب) نظارت [رسمی] و حسابرسی وظایف عمومی و برنامه‌های اجتماعی، خواه [این وظایف عمومی و برنامه‌های اجتماعی] بی‌واسطه مدیریت شده باشند یا براساس قرارداد باشند.

نمایندگان شهروندان که توسط نواحی سرای محله^۴ انتخاب شده‌اند، یک نماینده شورای شهر، و دو مقام محلی شهرداری منتصب از سوی شهردار هستند. هدف این کمیسیون تسهیل در مشارکت اجتماعی است؛ آگاه نگه‌داشتن عموم درباره فرایند گزارش‌دهی درباره بودجه عمومی؛ شرکت در کارگاه‌های فنی و انتخاب پروژه‌های عملیاتی همگانی؛ ایجاد یک چارچوب زمانی و انتخاب شیوه‌ای (مدیریت بی‌واسطه یا قراردادی) برای انجام وظایف عمومی؛ و پیگیری اجرای

1- E-Corruption

2- Campo Elias

3- Auditing Commissions

4- neighborhood association districts

وظایف همگانی و برنامه‌های عمومی که در دستور بودجه مقرر شده است. نامزدهای [عضویت در] کمیسیون برای یک دوره زمانی (معمولاً یک سال) خدمت می‌کنند. کمیسیون برای برقراری ارتباط با شهروندان، هر ساله چهار نشست عمومی برگزار می‌کند.

نمونه کمیسیون‌های حسابرسی در سطح محلی را می‌توان در شهر کامبو ایلیاس (ونزوئلا) یا در استان مندوز^۱ (آرژانتین) تشکیل داد. در استان مندوز، دولت با کمک «بنیاد توانمندسازی شهروندان»^۲ یک نشست عمومی را ترتیب داد. هدف از این نشست عمومی بازنگری عمومی مدارک مربوط به مناقصه شرکت‌ها بود تا [به این وسیله] از شفافیت شرایط عقد قرارداد اطمینان حاصل شود. دولت پروپوزال‌ها را در طول روز دریافت کرد و آن‌ها را توسط مجموعه بی‌طرفی از متخصصان ارزیابی کرد. جلب سیاست‌مداران، رهبران اتحادیه، تحلیل‌گران شخصی شهروندان^۳ و سایر متخصصان نیز به اندازه حضور روزنامه‌نگارانی که در این نشست شرکت می‌کردند یا [آن را] نظاره می‌کردند، مهم بود.

در برخی موارد همچون مورد «دست‌فروشان شهر نیویورک»، هر کس که در قراردادهای پیشنهاد قیمت می‌دهد، باید پرسشنامه جامعی را پُر کند که [این پرسشنامه] به همان اندازه که ناظر بر ملاک‌های مرسوم همچون دارایی‌های مالی، امکانات و تجربه است به افراد کلیدی مرتبط با آن و به رأس شرکت نیز نظر دارد. مرحله احراز صلاحیت به کمیسیون‌های حسابرسی (در این مورد دفتر بازرس کل) امکان دسترسی به اطلاعاتی را داده است که به‌صورت مرسوم جز با گذر از میان دشواری‌ها و فرایندهای اجرای قوانین وقت گیر ممکن نبود.

نظارت و ارزیابی

علاوه بر فنون نظارت درونی همچون؛ نشست عمومی درخصوص بودجه، نظام رایانه‌ای نظارت بر عملکردهای عمومی و کارگاه‌های محلی، ابزارهای نظارتی بیرونی نیز در این فرایند بسیار مهم‌اند. سمینار، اهداف را برای شهردارها، اعضای شورای شهر و متصدیان امور شهری حفظ می‌کند. هدف از سمینار نظارت، ارزیابی و پیگیری اجرای برنامه با استفاده از روش‌شناسی‌های مشارکتی است. شرکت‌کنندگان با حضور در سمینار قادر به تهیه بازخورد برای دولت شهری و شهروندان درخصوص تلاشهای اصلاحی و مستمر دولت خواهند شد. این صاحبان مناصب، اطلاعات و مهارت‌های ارزشمندی نیز به‌دست می‌آورند تا به تعیین این که چگونه چنان برنامه اصلاحی می‌تواند با شهرداری‌های مربوطه آن‌ها سازگار و مطابق باشد کمک نماید. مشخصاً شرکت‌کنندگان ارزیابی‌های [خود] درباره موارد زیر را به اشتراک می‌گذارند: دفتر توسعه و مشارکت شهروندان، کمیسیون سه‌جانبه حسابرسی، سیستم اطلاعات سازمانی و فرامین شهرداری.

بعد از این فاز اجرایی، باید یک پیمایش دومی درخصوص ادراک ارباب‌رجوع شهری به‌عمل آید تا شدت تأثیرگذاری برنامه اصلاحی شهری را بسنجد.

1- Mendoza

۲- «Fundacion Poder Ciudadano» نهادی مدنی است که به ترویج آگاهی‌های عمومی اختصاص یافته است.

3- citizens private analysts

نتایج آخرین پیمایش باید نشان دهد روش‌های مبتنی بر اجماع [میان] جامعه مدنی- دولت محلی، که برای به‌کارگیری این ابزارها به‌کار رفته، شفافیت، دسترسی عموم به خدمات و توانمندی دولت، در نشان دادن مشکلات شهری را افزایش داده‌اند. با آغاز برنامه نشست عمومی درباره بودجه مشارکتی، جامعه مدنی می‌تواند به بخش ضروری و کشگری از عزم محلی و فرایند سیاست‌گذاری عمومی تبدیل شود. اینک شهروندان یک شهرداری خاص، بر روشی که مصارف دولت محلی در آن روش تخصیص داده می‌شود، مصمم می‌گردند و چون شهروندان درگیر تشخیص اولویت‌ها و تعیین مبادلات می‌شوند، از این‌رو در اجرای پروژه‌ها، بهره‌وری را مطالبه می‌کنند. به این شهروندان به‌عنوان سهامدار، قدرت مراقبت از پروژه‌ها و نظارت بر اجرای آن‌ها داده شده است. با مقایسه شاخص‌های اجرا و شاخص‌های ادراک که بهره‌وری را می‌سنجد، دسترسی و شفافیت می‌توانیم در حوزه‌های خاص، پیشرفت‌ها را ببینیم.

نتیجه

مسئله شفافیت و بهره‌وری مدخل‌های راهبردی برای نشان دادن اصلاح دولت محلی هستند. این مسائل، مشخصه‌های کلیدی در افزایش اعتبار و مشروعیت بخش ملی، نیز هستند. برخی موارد، افزایش اعتبار بخش ملی، تصور مثبتی درباره شهرداری ایجاد می‌کند و شهروندان و دولت را بر حکمرانی، به‌کارگیری منابع، خدمات‌دهی و روی هم رفته افزایش کیفیت زندگی به نحو کارآمدتری توانمند می‌سازد. تعهد سیاسی، اجتناب‌ناپذیر است. تعهد سیاسی، در تمام سطوح دولت شرط بسیار دشواری برای دستیابی به اصلاحات نهادی جامع است و به‌طور خاص، [شرط بسیار دشواری] برای ایجاد نظام‌های پاسخ‌گو و شفاف و [شرط بسیار دشواری برای] ممانعت از فساد است. توسعه و اجرای موفقیت‌آمیز چارچوبی یکپارچه برای مبارزه با فساد در سطح شهرداری و نیز بدون تعهد محلی-سیاسی غیرممکن است.

پیمایش، روشی سودمند برای بالابردن آگاهی و طراحی اصلاحات در زمینه نظارت و ارزیابی است. پیمایش‌های تشخیصی، ابزارهای سودمند و تأثیرگذار برای شناسایی مشکلاتی خاص هستند که با فساد و قصورهای یک دولت شهری غیرپاسخ‌گو و ناشفاف مرتبط‌اند. شناسایی مشکلات از طریق پیمایش مشارکتی، آگاهی را بالا برد و محیط مطلوبی برای تغییر ایجاد کرد. پیمایش باید توسط مشاوران مستقل، بیرون از دولت انجام می‌شد. این فرایند به تلاش در جهت اصلاح، اعتبار داد و به‌منظور پیشرفت معنادار، جنبشی به‌سوی ممانعت از فساد ایجاد کرد.

این روش‌شناسی، رویکردهای مشارکتی نوآورانه را باهم می‌آمیزد تا اجماع دولت-جامعه شهروندی را تضمین کند. اجماعی که در کارگاه حاصل شد، باید کاملاً مستند به پیمایش باشد تا از به‌کارگیری این مسائل در دو قلمرو اصلی تأثیر بگیرد: قلمرو نخست در ادراکات عمومی آنانی که اصلاح موضوع خاص خدمات را مطالبه می‌کنند. و قلمرو دوم اثرات این اصلاحات، بر شاخص‌های اجرای عینی. (مثلاً مقرون به‌صرفه بودن و سودمندی)

کمبود چارچوب‌های نظارتی، ایجاد سردرگمی می‌کند، اختیارات خودسرانه را افزایش می‌دهد و به‌عنوان انگیزه‌های رفتار فاسد عمل می‌کند. نخستین گام در این برنامه عملیاتی - اگر مورد این باشد - آن است که رویه‌های اداری ساده‌سازی شود. اصلاح رویه اداری، می‌تواند اثر بسیار بزرگی در میان شهروندان داشته باشد. برخی شهرداری‌ها نشان داده‌اند (شهر کامبوایلایس (در ونزوئلا)) که با به‌کارگیری این سازوکار، رضایت شهروندان از خدمات افزایش و شکایات، قریب به هفتاد درصد کاهش یافت.

وظایف کاربردی به‌وضوح تعیین شدند. انگیزه‌های اخذ رشوه با هدف تسریع در کسب مجوزها، حذف شد. شهروندان از هزینه‌هایی که دلال‌ها می‌توانند مطالبه کنند آگاه هستند. چون از طریق سازوکارهای مشارکتی، [سطح] آگاهی میان شهروندان بالا رفت، بسیاری از مردم نسبت به مراحمی که باید هنگام پیچیده شدن رویه‌های اداری طی شود، حساس شدند. آنان که با رویه‌های اداری آشنا نیستند، می‌توانند به دفتر اطلاعات به‌عنوان منبعی پاسخ‌گو و شفاف برای کسب اطلاعات و مساعدت اعتماد کنند.

درک همگانی از تخلف^۱، فساد را اعلام^۲ می‌کند. هاله‌ای از امور پنهانی، که دولت محلی را احاطه کرد، ادراک همگانی درباره پتانسیل‌های تخلف را تقویت کرد، در نتیجه افزایش انگیزه‌های فساد و کاهش انگیزه‌های تولید و حفظ منابع شهری حاصل شد. مضافاً این که پیچیدگی‌های کسب اطلاعات به‌عنوان عاملی بازدارنده برای شهروندان به کار رفت تا دولتی شفاف و پاسخ‌گو را مطالبه نکنند.

اطلاعات، ابزاری ضروری برای دستیابی به پاسخ‌گویی، شفافیت و مشارکت است. اصلاح نظام اطلاعات، اثر قابل توجهی بر دولت و جامعه مدنی داشت. یک شرط حیاتی برای ساخت نظام‌های کارا، پاسخ‌گو و شفاف در سطح محلی، ساده‌سازی و دستیابی پذیری اطلاعات است. کارگاه‌های مشارکتی، کمپین‌های اطلاعات و دفتر اطلاعات سیستم داده رایانه‌ای، دسترسی به اطلاعات را برای مصرف همگانی ساده‌سازی می‌کند، در نتیجه احتمال افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی حاصل می‌آید. دسترس‌پذیرسازی اطلاعات برای همگان گام لازم ولی ناکافی در ایجاد شفافیت در دولت‌های محلی است. فرایند مشارکتی برای تضمین پاسخ‌گویی و تقویت روابط سالم دولت-شهروندی، لازم است. کارگاه‌های مشارکتی برای استنباط مطالبه قوی بخشی از جامعه مدنی، ابزارهایی کلیدی هستند تا با آن ابزارها سازمان اداری را فهم کنند. چنین محافل عمومی، شهروندان را بر ارتقای کیفیت مدیریت شهری توانا می‌سازند.

روش‌شناسی مشارکتی که در این کارگاه‌ها به کار رفت، شفافیت، اعتمادپذیری و ظرفیت نشان دادن مشکلات شهری را افزایش داد. با شروع به کار سیستم و برنامه مشارکتی دیدار عمومی مربوط به بودجه^۳، جامعه مدنی بخش جدایی‌ناپذیر برای نظام تصمیم‌گیری محلی می‌شود. پس از آن شهروندان درباره شیوه‌ای که، مصارف دولت محلی تخصیص داده می‌شود تصمیم می‌گیرند. شهروندان می‌فهمند که پایان یافتن رشوه‌خواری، منابع مالی را آزاد می‌کند و می‌تواند به گونه‌ای دیگر به

1- Wrongdoing

2- Promulgate

3- A Participatory Budgetary Public Hearing Program

خدمات اجتماعی ضروری تخصیص یابد. آنگاه در نتیجه فهم این واقعیت که هنگام کار با بودجه اندک، اولویت‌بندی و سبک‌سنگین کردن، لازم است، شهروندان با خدمات شهری، رضایتمندی بیشتری حس می‌کنند و کمتر شکایت می‌کنند. چون شهروندان درگیر تعریف اولویت‌ها و تعیین مبادلات هستند، در اجرای پروژه‌ها بهره‌وری را مطالبه می‌کنند. این اختیار، به‌عنوان سهامداران، به آن‌ها داده شده تا مراقب پروژه‌ها باشند و بر اجرای آن‌ها نظارت کنند. وضع اعتبار شهردار و شهرداری تا حد زیادی بهبود یافته است. تمایل برای مشارکت مدنی در دولت و دوام اصلاحات نهادی، به‌نوبه خود، افزایش یافته است. اثرات قوی و مفید یک ترکیب مبتکرانه میان اراده محلی سیاسی، افزودن تدریجی توانمندی‌های فنی برای اجرای اصلاحات و ایجاد یک شراکت قوی با جامعه مدنی، [همه] در جهت حرکت به سمت افزایش بهره‌وری، تساوی و شفافیت است.

برای مطالعه بیشتر

- Corrupt Cities. R. Klitgaard, R. MacLean-Abaroa and H. Lindsey Parris. ICS Press and the World Bank Institute. 2000.
- Enhancing Integrity and Accountability. Preventive-corruption Measures for Municipalities in Central America. November 1998.
- Local Anti-Corruption Initiatives. Center for the Study of Democracy. Sofia, 1999, USAID.
- Reducing Corruption: Lessons from Venezuela. The World Bank, PREM Notes No. 39, May 2000 by Maria Gonzalez de Asis.
- Urban Management Programme Working Paper No. 7 "A Practical Approach to Dealing With Municipal Malfeasance" by R. Klitgaard, R. MacLean-Abaroa and H. Lindsey Parris (May 1996), jointly published by UNDP, UNCHS (Habitat) and the World Bank.



چکیده‌های انگلیسی مقالات

English Abstracts

Comparing the position, role and functioning of regulatory bodies of the Judiciary in restoring public rights

Dr. Mohammad Reza Hosseini

Mojtaba Jamee

Abstract

Monitoring and control have always been among the fundamental strategic issues in today's society and the key tasks of governance. After the glorious victory of the Islamic Revolution, the structure of the regulatory system of the country was drafted in Iran's constitution and approved. According to the constitution of the Islamic Republic of Iran, restoring public rights and protecting the rights of citizens is the responsibility of the judiciary. The aim of this study is to compare the monitoring ways and position of Judiciary regulatory bodies and as well as understanding the differences and commonalities between them. This article uses descriptive method and data collection was done through using documentary study, library and interview with respective experts.

Keywords: regulatory bodies, Judiciary, public rights.

Fraud in banks and financial institutions

Ayat Bagheri Babakandi

Abstract

The banks and financial institutions are subject to the most offenses due to the high volume of financial transactions. So, they are not comparable with any other organization for this reason. In addition, expanding of banks and financial institutions activities area and the range of services provided by them have increased monitoring aspects on financial intermediaries and make it necessary for regulatory authorities to acquaint with dimensions and areas of fraud formation in these institutes; Especially in recent years with the expansion of technologies related to software and information technology, banking services to customers have provided higher quality and speed.

Organizational complexity and transactions have caused increasing in opportunity to use the opportunistic and fraudulent activities. In this paper the above mentioned issues properly has been examined and the formation of internal fraud (in the staff and management level) and external fraud (financial services at the corporate level) has been discussed. Mechanisms introduced in this paper to estimate the risk of fraud and fraud detection in the institutions can clarify the necessity of finding strategies to prevent and detect fraud as well as a range of potential solutions in this field for regulatory authorities and internal auditors.

Keywords: fraud, Embezzlement, inspection, auditing, supervision and internal control

Prediction Bubbles and Crises in the Tehran Stock Exchange and Exchange Rates

Mohammad Mehdi Mosavi

Abstract

The purpose of this study is to investigate the factors affecting the financial crisis of 2008 and providing a model by the heterogeneous enterprise approach in order to prevent crises and predict bubble in stock prices and the exchange rate in Iran. In this study, using heterogeneous enterprise models, price of five shares of Telecom companies, Iran Khodro, Pasargad Bank, Mapna group and Khark Petrochemical along with the dollar exchange rate, for the period march 90 to march 95 has been predicted and the Bubble will be checked at these prices. In this study, a model to predict stock prices and exchange of Iran have been provided so that by comparing the predicted price with the basic price, we could become aware of the bubble and would prevent its collapse.

Keywords: heterogeneous enterprise, price forecasting, bubble fundamentalist, chartist

Strategic planning model and determination of the effectiveness and efficiency of inspection

Mahmoud Nazarifar

Hamid Reza Haj Heidari

Abstract

One of the major issues in organization is monitoring and control of progress towards the goals and preservation of the legal environment of organization. GIO has played the role of ombudsman in the country and it is the most important government agency in this regard. In addition, public, administrative and military institutions have established internal inspection sectors to monitor and control processes for addressing of people complaints and respective administrative staffs.

This study suggested a model of strategic planning for inspection offices of organizations Considering mandate, mission and organizational documents. The Strategic model proposed in this study consists of five main sections: strategic objectives, strategies, core processes, basic measures and action plans and the two subdivisions include the enablers and conditional indexes.

Keywords: prevention; Strategic planning, inspection, monitoring, effectiveness and efficiency indicators

The Petitions Committee of the Bundestag and Ombudsman Institutions of Germany

Hassan Rohani

Abstract

The present paper is to introduce structures and functions of the Petitions Committee of the Bundestag and Ombudsman Institutions of Germany to the experts and inspectors of the General Inspection Organization (the GIO) of the Islamic Republic of Iran. Regarding to the agenda of the GIO as an ombudsman and a complaint management institution also as a member of global ombudsmanship institutions such as the International Ombudsman Institution and its close working-relationship with the Petitions Committee of the Bundestag Germany, This essay discusses the legal and historical aspects of this institution and other similar institutions in Germany. Finally, by examining documents, laws and regulations, present a full vision of their orientation of complaint management in that country.

Keywords: The Petitions Committee of the Bundestag, Ombudsman, complaint management

Study the Relationship between Organizational Justice and Workplace Deviant Behaviors (WDB)

Ebrahim Rahimi

Najibeh Abbasi Rostami

Abstract

The purpose of this study is to examine the relationship between organizational justice and Workplace Deviant Behaviors (WDB). The research method is descriptive and correlational. The population of the study was some managers in Markazi Province. To select the sample using random sampling method and sample size formula, 81 people were selected. Tools for data collection were used questionnaires Niehoff, & Moorman(1993) organizational Justice and Bent's Workplace deviant behaviors (2000). For data analysis spss software package was used. To test the hypotheses Pearson correlation was used. The results show that there is a significant relationship between distributional justice with interpersonal deviant behavior and interactional justice with organizational deviant behavior.

Keywords: Distributional Justice, Procedural Justice, Interactional Justice, Workplace Deviant Behaviors.

Reducing Corruption at the Local Level

Translator: Reza Aref

Abstract

Corruption ranks together with effective democratic representation as the most important problems facing local governments. The objective of this article is to provide both conceptual and practical frameworks, as well as an international perspective with concrete examples, to address the contexts that create perverse incentives for corruption and to provide practical solutions. The case study will serve to underscore and guide local reformers and citizen groups who are intent on changing corrupt systems by introducing practical strategies to combat corruption and reform local institutions. Practical tools and approaches are presented to be used during the case study including how to involve people in policymaking; different diagnostic tools to identify priorities of reform; informatics to track public revenue and expenditure; simplified rules to improve the procurement process; diagnostics; and participatory techniques for developing and monitoring local budgets.

Keywords: Fighting Corruption, Democracy, Local Government, Civic Participation, Monitoring and Evaluation

Table of Content

Articles

Comparing the position, role and functioning of regulatory bodies of the Judiciary in restoring public rights

Fraud in banks and financial institutions

Prediction Bubbles and Crises in the Tehran Stock Exchange and Exchange Rates

Strategic planning model and determination of the effectiveness and efficiency of inspection

The Petitions Committee of the Bundestag and Ombudsman Institutions of Germany

Study the Relationship between Organizational Justice and Workplace Deviant Behaviors (WDB)

Reducing Corruption at the Local Level

Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 8; Number 29; Autumn 2016

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 Hashemzchi, Dr.Hamidreza Malek mohammadi, Dr.seyedmohamadreza
seyednoorani, Dr.Mehdi Sobhaninejad,

Publications: Publication of Social Sciences

Executive Manager: Ameneh Kashanimovahhed

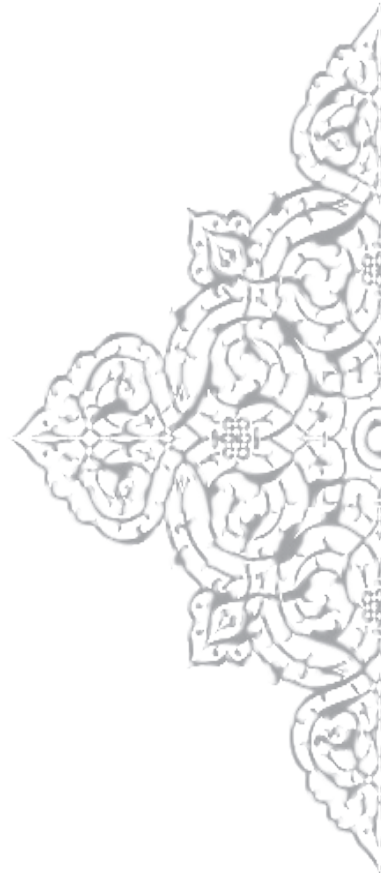
English Editor: Mahmoud Mahdavifar

Tel: 61362135-61362161

Bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

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

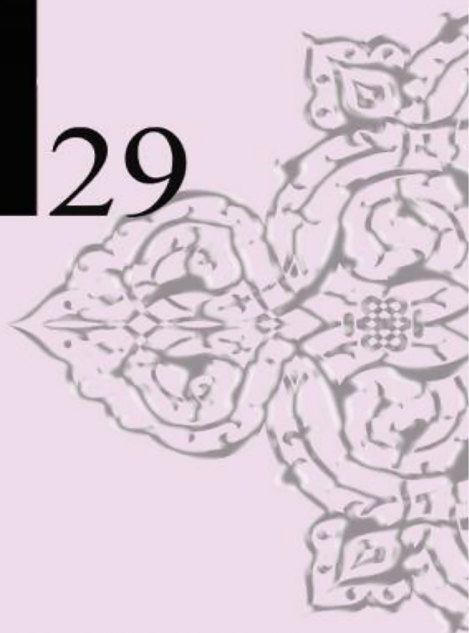


The Journal of General
Inspection Organization

Volume 8, Number 29, autumn, 2016

Evaluation Knowledge Quarterly

29



Articles

Comparing the position, role and functioning of regulatory bodies of the Judiciary in restoring public rights

Fraud in banks and financial institutions

Prediction Bubbles and Crises in the Tehran Stock Exchange and Exchange Rates

Strategic planning model and determination of the effectiveness and efficiency of inspection

The Petitions Committee of the Bundestag and Ombudsman Institutions of Germany

Study the Relationship between Organizational Justice and Workplace Deviant Behaviors (WDB)

Reducing Corruption at the Local Level