

# دانشگاه

سال نهم / شماره ۳۱ / بهار ۱۳۹۶

فصلنامه علمی - تخصصی  
سازمان بازرسی کل کشور

۳۱

## مقالات علمی

بررسی مقایسه ای اهداف، برنامه ها و چالش های تمول نظام سلامت در جمهوری اسلامی ایران، ترکیه و ایالات متحده  
دکتر ممدجهاد مق شناس

جایگاه رسیدگی به شکایات مردمی در نظام های سیاسی چند کشور منتخب  
ممید مسعودی

آسیب شناسی سیاست تقنینی در اداره دانشگاه ها و مراکز آموزش عالی  
دکتر ممد باقری کمار علیا، عیسی تمیمی، فهیمه تویسرکانی

روش شناسی ایضاح مفاهیم نظارت و بازرسی  
دکتر رضا عارف

شناسایی جرم جعل در مقوق ایران در راستای مبارزه با فساد  
علی اقبالی

راهکارهایی برای افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه شرکت های موجود در بورس اوراق بهادار  
دکتر رضوان ترابی، علیرضا فولادی

فساد در صنعت نفت و گاز نیجریه  
ترجمه آیت باقری باباکندی

## فصلنامه دانش ارزیابی

سال نهم؛ شماره ۳۱؛ بهار ۱۳۹۶

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: ناصر سراج

سر دبیر: ابراهیم شاهرخیان

هیأت تحریریه:

دکتر مقصود امیری، دکتر علیرضا دیهیم، دکتر مهدی سبحانی نژاد، دکتر سید محمدرضا سیدنورانی  
دکتر حسین غلامی، دکتر حسین قلجی، دکتر حمیدرضا ملک محمدی، دکتر نوروز هاشم زهی

تلفن: ۶۱۳۶۲۱۳۵-۶۱۳۶۲۳۰۷

bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد

ویراستار: هدی غنیمی

ویراستار انگلیسی: محمود مهدوی فر

انتشارات: نشر علوم اجتماعی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

نشانی: تهران: خیابان آیت 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 آنها می باشد و صحت مطالب به عهده نویسندگان خواهد بود.

◆ فهرست ◆

بررسی مقایسه‌ای اهداف، برنامه‌ها و چالش‌های تحول نظام سلامت  
در جمهوری اسلامی ایران، ترکیه و ایالات متحده  
۷  
دکتر محمد جواد حق شناس

جایگاه رسیدگی به شکایات مردمی در نظام‌های سیاسی چند کشور  
منتخب  
۳۹  
حمید مسعودی

آسیب‌شناسی سیاست تقنینی در اداره دانشگاه‌ها و مراکز آموزش  
عالی  
۶۷  
دکتر محمد باقری کمار علیا، عیسی تمیمی، فهیمه تویسرکانی

روش‌شناسی ایضاح مفاهیم نظارت و بازرسی  
۸۳  
دکتر رضا عارف

شناسایی جرم جعل در حقوق ایران در راستای مبارزه با فساد  
۱۰۹  
علی اقبالی

راهکارهایی برای افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه  
شرکت‌های موجود در بورس اوراق بهادار  
۱۳۳  
دکتر رضوان ترابی، علیرضا فولادی

فساد در صنعت نفت و گاز نیجریه  
۱۵۵  
دکتر پی.ای. دونوا، دکتر سی.او. مگبیم، او.ام. جولوس  
مترجم: آیت باقری باباکندی

## به نام آن که جان را فکرت آموخت

شماره‌ای دیگر از مجله دانش ارزیابی به عنوان مجله تخصصی حوزه سلامت اداری و مبارزه با فساد، پیش‌روی خوانندگان گرامی قرار دارد. در این شماره نیز به رسم گذشته، تلاش کرده‌ایم تا با بهره‌گرفتن از قلم نویسندگانی که مسایل مختلف اقتصادی، سیاسی و فرهنگی را با نگاهی نقادانه مورد توجه قرار داده‌اند، مجموعه‌ای درس‌آموز را تهیه نماییم. از آنجایی که در تهیه مقالات این مجله، می‌کوشیم تا نتایج تحقیقات بنیادین و کاربردی محققان را در اولویت فعالیت‌های خویش قرار دهیم، لذا این مجله از غنای علمی قابل توجهی برخوردار گردیده و اینک جای خود را در میان دیگر نوشته‌های علمی هم‌ردیف خویش در محافل دانشگاهی و اجرایی باز کرده است.

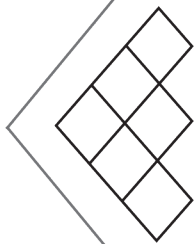
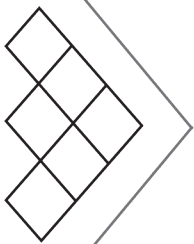
مانند همیشه، پذیرای پیشنهادها و انتقادهای سازنده خوانندگان گرامی هستیم.

به منه و کرمه

ناصر سراج



# مقالات علمية





## بررسی مقایسه‌ای اهداف، برنامه‌ها و چالش‌های تحول نظام سلامت در جمهوری اسلامی ایران، ترکیه و ایالات متحده

دکتر محمدجواد حق شناس<sup>۱</sup>

### چکیده

دستیابی به نظام سلامت کارآمد و اثربخش، علاوه بر طراحی برنامه‌های توسعه‌ای در این بخش مستلزم اجرای مناسب این برنامه‌ها است. در سال‌های اخیر کشورهای مختلفی، برنامه‌های توسعه‌ای در این بخش تعریف کرده‌اند که جمهوری اسلامی ایران در زمره آن‌ها است. شواهد نشان می‌دهد صرف تعریف برنامه‌های توسعه‌ای در بخش سلامت نمی‌تواند به نتایج مثبت در این بخش منجر شود و موفقیت در این زمینه به عوامل متعددی بستگی دارد. یکی از عوامل موفقیت طرح تحول نظام سلامت که چند سالی است در دستور کار دولتی قرار گرفته بررسی تجربیات سایر کشورها در این زمینه است. به این منظور در مقاله حاضر پس از معرفی ابعاد و چالش‌های مختلف پیش‌روی طرح تحول سلامت، برنامه تحول سلامت در ترکیه به عنوان نمونه موفق و طرح مراقبت بهداشتی اوپاما به عنوان نمونه‌ای ناموفق مورد بررسی و مقایسه قرار گرفته‌اند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد علاوه بر عزم مدیریت کلان سیاسی، نحوه تأمین مالی طرح، تعریف مناسب کارکردها و ساختارها و داشتن چشم‌انداز و برنامه‌های یکپارچه نقش مؤثری در موفقیت طرح تحول سلامت دارد.

**واژگان کلیدی:** طرح تحول سلامت، جمهوری اسلامی ایران، ترکیه، ایالات متحده آمریکا



## مقدمه

سلامت یکی از ضروری‌ترین نیازهای انسانی است و به این دلیل به یکی از حوزه‌های اصلی سیاست‌گذاری دولت‌ها در عصر حاضر تبدیل شده است. به دلیل اهمیت این حوزه، در انتخابات در کشورهای مردم‌سالار، سیاست‌گذاری سلامت در زمره برنامه‌های مهم نامزدهای ریاست‌جمهوری قرار دارد و دولت‌ها نیز سالانه مبالغ زیادی را برای حفظ یا بهبود سلامت شهروندان خود هزینه می‌کنند. درحالی‌که بخش سلامت ازجمله اولویت‌های اصلی دولت‌های توسعه‌یافته است، کشورهای درحال‌توسعه به دلایل مختلف ازجمله فقر منابع و عدم آگاهی لازم توجه کافی به این بخش را ندارند. این موضوع را می‌توان از میزان تخصیص بودجه بخش سلامت به بودجه در نظر گرفته شده برای سایر بخش‌ها در این دو دسته از کشورها مشاهده نمود.

در میان کشورهای صنعتی جهان، ایالات متحده آمریکا بالاترین سرانه سلامت را در جهان به خود اختصاص داده است و این در حالی است که به‌رغم تخصیص بودجه زیاد به سلامت در این کشور، جایگاه آن در میان سایر کشورهای صنعتی چندان مطلوب نیست. به همین دلیل در سال‌های اخیر طرح‌های مختلفی برای ارتقای نظام سلامت در این کشور به اجرا درآمد که آخرین آن‌ها طرح بیمه همگانی موسوم به اوباما کر بود که به دلایل مختلف سرانجام موفق‌ی نداشت. این در حالی است که برخی از کشورهای درحال‌توسعه همچون ترکیه توانسته‌اند با ایجاد تحول در نظام سلامت خود به موفقیت‌های خوبی دست یابند. با توجه به اینکه ساختار نظام سلامت این کشور به‌عنوان یکی از همسایگان جمهوری اسلامی ایران با ساختار نظام سلامت ایران شباهت‌های زیادی دارد بررسی اقدامات این کشور در حوزه سیاست‌گذاری سلامت می‌تواند در اجرای موفق طرح تحول سلامت در کشور کمک نماید. از زمان قدرت‌گیری حزب عدالت و توسعه در ترکیه در اوایل قرن ۲۱، یکی از برنامه‌های مهم این حزب طرح اصلاح نظام سلامت این کشور بوده که به اذعان کارشناسان حوزه سلامت توانسته تغییر اساسی در وضعیت سلامت در این کشور ایجاد نماید.

نظام سلامت در جمهوری اسلامی ایران از گذشته با مشکلات عمده‌ای دست‌به‌گریبان بوده است. به دلایل مختلف در دوره‌های گذشته توجه لازم به بخش بهداشت و درمان صورت نگرفته و اعتبار مناسب به این بخش اختصاص نیافته است لیکن در سال‌های اخیر این موضوع مورد توجه دولتمردان قرار گرفته و از ابتدای دولت یازدهم طرح تحول نظام سلامت در زمره اولویت‌های اصلی دولت قرار گرفته است. این طرح که شامل اهداف و بسته‌های اجرایی مختلفی است توانسته تا حدود زیادی بخشی از مشکلات نظام سلامت

در کشورمان را برطرف نماید. با این حال به دلیل چالش‌های مختلف پیش‌روی این طرح تداوم آن در آینده منوط به بررسی دقیق و رفع این چالش‌ها است.

نظام سلامت ترکیه تا پیش از اجرای تحول نظام سلامت در این کشور با چالش‌ها و مسائل مشابهی نسبت به نظام سلامت در ایران مواجه بود که با اجرای طرح بسیاری از مشکلات آن رفع گردید. بالعکس اجرای طرح بیمه همگانی در آمریکا با مشکلات مختلفی مواجه شد و سرانجام با تغییر دولت در این کشور به ورطه سقوط کشیده شد.

با توجه به شباهت‌هایی که بین طرح تحول نظام سلامت در ایران با دو طرح مشابه در ترکیه و آمریکا وجود دارد در این پژوهش نگاهی داریم به اهداف و برنامه‌های عملیاتی که در سه کشور به این منظور طراحی و اجرا شده است. در بخش اول به بررسی اهداف و بسته‌های اجرایی طرح تحول سلامت در ایران پرداخته شده است. در بخش دوم اهداف و ابعاد مختلف طرح اصلاح نظام سلامت در ترکیه را مورد بررسی قرار داده‌ایم و در بخش سوم اهداف و ویژگی‌های طرح بیمه همگانی در ایالات متحده را بررسی کرده‌ایم. در پایان نیز به نتایج و پیامدهای این سه طرح پرداخته شده است.

## ۱- طرح تحول سلامت در ایران

### الف- پیشینه طرح

نظام سلامت در ایران از گذشته با مشکلات و چالش‌های زیادی مواجه بوده است. هرچند اقدامات مختلفی در دولت‌های گذشته به منظور کاهش یا رفع این مشکلات انجام شد اما به دلیل عدم تداوم و جامعیت و نیز تغییر شرایط اقتصادی نتوانست نظام سلامت کشور را با تحول جدی مواجه کند. به عنوان نمونه در سال ۱۳۷۴ دولت وقت تصمیم گرفت قانون بیمه همگانی را با هدف کاهش هزینه‌های درمانی بیمه‌شدگان در بیمارستان‌های دولتی به زیر ۱۰ درصد اجرا نماید. اجرای این قانون هم‌زمان با طرح خودگردانی بیمارستان‌ها باعث ایجاد مشکل تأمین هزینه‌های درمان بیماران فاقد بیمه شد. لذا از سال ۱۳۷۶، اقداماتی برای پوشش افراد بیمه‌نشده انجام شد به عنوان مثال به روستاییان، کارت‌های بیمه درمان بستری با فرانشیز ۲۵ و سپس ۱۰ درصد اعطاء شد.

در سال ۱۳۸۰، این طرح به شهرها رسید و «برنامه پوشش بیمه‌ای خویش‌فرمایان شهری» با فرانشیز ۲۵٪ آغاز شد که در سال ۱۳۸۱، این مقدار به ۱۰٪ کاهش یافت و به این ترتیب ۹۸/۵٪ جمعیت کشور تحت پوشش

بیمه درمان بستری قرار گرفتند.

یکی از برنامه‌های مهم نظام سلامت کشور، طرح پزشک خانواده بود. این برنامه از سال ۱۳۸۴ با هدف تقویت نظام ارجاع، افزایش دسترسی مردم به خدمات سلامت و کاهش هزینه‌های غیرضروری در کلیه مناطق روستایی و شهرهای کمتر از ۲۰ هزار نفر اجرا شد اما اهداف آن محقق نشد. اجرای این طرح نتوانست مشکلات نظام ارجاع را حل کند، پرونده سلامت و ثبت خدمات تشخیصی و درمانی به طور مطلوب انجام نشد و پزشکان خانواده نیز همچنان از دستمزد و تسهیلات رفاهی، همکاری ناکافی سطوح بالاتر و عدم فرهنگ سازی در سطح جامعه ناراضی بودند (پورشیروانی، ۱۳۹۴).

طرح‌های مذکور به دلیل عدم یکپارچگی و مشکل تأمین مالی نتوانست نظام بهداشت و درمان کشور را با تحول اساسی مواجه کند. افزایش نرخ تورم و تحریم بخش دارو و درمان کشور، در اوایل دهه ۹۰، مشکلات را دوچندان کرد. افزایش تورم و کمبود اقلام دارویی و منابع مالی بخش بهداشت باعث شد هزینه‌های دارو و درمان افزایش بسیار زیادی پیدا کند به نحوی که هزینه‌های سلامت تبدیل به یکی از مهم‌ترین بخش‌های سبد هزینه‌های خانوار ایرانی شد. علاوه بر این افزایش هزینه‌های اقتصادی نارضایتی پزشکان از تعرفه‌های پزشکی را افزایش داد و متناسب نبودن نظام تعرفه‌ای با اقدامات تشخیصی و درمانی باعث شکل‌گیری پدیده زیرمیزی در بخش بهداشت و درمان شد. علاوه بر این به دلیل عدم سرمایه‌گذاری در بخش بیمارستانی کشور اغلب بیمارستان‌ها که محل اصلی ارائه و دریافت خدمات درمانی هستند فرسوده شده و نیاز به نوسازی داشتند. در موضوع زایمان به دلایل مختلفی همچون عدم ارائه خدمات مناسب و عدم رعایت شرایط و حریم مادران باردار تمایل به سزارین افزایش چشمگیری داشت به نحوی که ایران را در میان نخستین کشورهای با سزارین بالا در جهان قرار داده بود. این مسائل و برخی مشکلات دیگر وضعیت نظام بهداشت و درمان کشور را با چالش‌های جدی مواجه کرده بود که نارضایتی عمومی از وضعیت نظام سلامت در کشور را به همراه داشت (شیردل، ۱۳۹۵: ۳-۲).

در نتیجه با روی کار آمدن دولت یازدهم، وزارت بهداشت طرح تحول نظام سلامت را به منظور رفع مشکلات و نارسایی‌های بهداشت و درمان کشور در دستورکار خود قرارداد. این طرح در ابتدای سال ۱۳۹۳ و پس از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام سلامت کلید خورد.

## ب- اهداف و برنامه‌های طرح

هدف کلان طرح تحول سلامت برخورداری مردم ایران از خدمات شایسته در حوزه بهداشت و درمان تعریف شد و ذیل این هدف کلان، سه هدف اصلی تعریف شد:

- محافظت مالی مردم در قبال هزینه‌های سلامت
- ارتقای کیفیت خدمات درمانی
- افزایش دسترسی به خدمات درمانی (عدالت درمانی)

در هدف اول، دولت تلاش داشت با گسترش چتر بیمه و بهبود کیفیت بیمه‌های موجود هزینه‌های پرداختی از سوی بیماران را تا حدود زیادی کاهش دهد. در اغلب کشورها هزینه پرداخت شده از سوی مردم برای سلامت اندک بوده و دولت سهم قابل توجهی از این پرداخت‌ها را انجام می‌دهد. این در حالی است که در ایران که تا پیش از اجرای طرح تحول بخش قابل توجهی از هزینه‌های سلامت به عهده بیماران بود. لذا یکی از اهداف مهم طرح تحول سلامت افزایش سهم دولت از پرداخت‌ها و کاهش مبلغ پرداختی توسط بیماران بود.

با توجه به فرسودگی بسیاری از بیمارستان‌های دولتی در سطح کشور و کیفیت پایین خدمات بهداشتی و درمانی در بیمارستان‌های دولتی هدف دوم تعریف شد. به دلیل عدم تخصیص بودجه مناسب به بخش بهداشت و درمان در سال‌های گذشته کیفیت خدمات ویزیت (استفاده از پزشکان متخصص و فوق تخصص) و هتلینگ در بیمارستان‌های دولتی به شدت کاهش یافته بود. لذا دولت در پی آن بود که با تزریق بودجه تا حد ممکن کیفیت خدمات درمانی را افزایش دهد.

به علت انگیزه پایین کادر درمانی برای خدمت در مناطق محروم، همواره این مناطق از کمبود نیروی انسانی، بالأخص پزشکان متخصص رنج می‌برد؛ از این رو، یکی از مهم‌ترین اهداف نظام‌های سلامت، تأمین کادر درمانی این مناطق بوده است که در طرح تحول سلامت این موضوع به عنوان یکی از اهداف تعریف شد و برای آن بودجه مناسبی اختصاص داده شد.



### نمودار ۱: استراتژی‌های طرح تحول سلامت

به منظور تحقق این اهداف ۸ استراتژی تعریف شد (وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، ۱۳۹۶):  
 به منظور تحقق راهبردهای مذکور، هشت بسته اجرایی شامل این موارد در طرح تعریف شد (مؤسسه ملی تحقیقات سلامت، ۱۳۹۶):

- بیمه نمودن افراد فاقد بیمه از طریق سازمان بیمه سلامت
- یکی از مهم‌ترین برنامه‌های طرح تحول سلامت، بیمه نمودن تمامی افراد فاقد بیمه در کشور بود که این کار از طریق سازمان بیمه سلامت و اختصاص بودجه انجام شد.
- کاهش میزان پرداختی بیماران بستری در بیمارستان‌های دولتی
- براین اساس تمامی بیماران دارای بیمه پایه سلامت ساکن در شهرها که در بیمارستان‌های دولتی بستری می‌شوند تنها ۱۰ درصد از کل صورتحساب بیمارستان را پرداخت می‌کنند و بیماران روستایی، عشایر و ساکنان شهرهای زیر ۲۰ هزار نفر که از طریق نظام ارجاع به بیمارستان‌های دولتی مراجعه می‌کنند ۵ درصد هزینه‌های درمان را پرداخت می‌کنند.
- حمایت از ماندگاری پزشکان در مناطق محروم
- ماندگاری پزشکان در مناطق محروم با هدف رفع معضل کمبود پزشک در این مناطق یکی دیگر از بسته‌های طرح تحول نظام سلامت است اهداف دیگر این بسته، حذف زیرمیزی در مناطق محروم و افزایش دسترسی

مردم به خدمات تخصصی و عمومی از طریق افزایش میزان دریافتی پزشکان شاغل در این مناطق است تا بیماران مناطق محروم بتوانند کلیه خدمات درمانی مورد نیاز خود را از نزدیک‌ترین مکان محل سکونت خود دریافت کنند.

#### • حضور پزشکان متخصص مقیم در بیمارستان‌های دولتی

یکی از مشکلات بیمارستان‌های دولتی عدم حضور تمام وقت پزشکان متخصص بود که با اجرای این بسته پزشک متخصص به صورت شبانه‌روزی در بیمارستان‌های دولتی حضور داشته و امکان دسترسی مردم به پزشک متخصص برای بیماران اورژانسی فراهم می‌شود. انجام به موقع معاینه و ویزیت بیماران، تعیین تکلیف بیماران اورژانسی در نخستین فرصت و پاسخگویی به موقع و به صورت ۲۴ ساعته در بیمارستان‌های دولتی، فعال بودن اتاق عمل در شیفت عصر و شب از ویژگی‌های این بسته حمایتی است.

#### • ارتقای کیفیت هتلینگ در بیمارستان‌های دولتی

ارتقای کیفیت خدمات بیمارستان‌ها از دیگر برنامه‌های طرح تحول سلامت است که بر پایه آن چهره فیزیکی بیمارستان‌های دولتی مانند وضعیت اتاق‌ها، سرویس‌های بهداشتی و تخت‌های آسیب‌دیده بهسازی و نوسازی می‌شود و خدمات هتلینگ و سرویس‌های تغذیه و پرستاری ارتقا می‌یابد.

#### • ارتقای کیفیت خدمات ویزیت در بیمارستان‌های دولتی

استانداردسازی خدمات ویزیت از طریق بهبود وضعیت کلینیکی و تجهیزات کلینیکی، استانداردسازی زمان ویزیت همکاران پزشک و توجه ویژه به معاینات بالینی از جمله استانداردهای این طرح است. اجتناب از انجام تست‌های پاراکلینیکی بی‌مورد، جلوگیری از تکرار ویزیت‌های بی‌مورد و افزایش دسترسی مردم به پزشکان متخصص از دستاوردهای این طرح است.

#### • برنامه ترویج زایمان طبیعی

بر اساس این برنامه، کلیه بیمارستان‌ها ملزم به کاهش میزان سزارین می‌باشند. به منظور تشویق مادران به انجام زایمان طبیعی و کاهش پرداخت از جیب ایشان، زایمان طبیعی در بیمارستان‌های دولتی رایگان انجام می‌شود و بیمار هیچ هزینه‌ای بابت زایمان طبیعی پرداخت نمی‌نماید. به علاوه، به منظور حفظ حریم مادر و خوشایندسازی فرایند زایمان طبیعی برای مادر، بهینه‌سازی فضای فیزیکی بخش‌های زایمان مدنظر قرار

گرفته است. تشویق مراکز دولتی و ارائه دهندگان خدمت به فراهم سازی روش های کاهش درد زایمان شامل روش های دارویی و غیردارویی از دیگر اقدامات انجام شده به شمار می رود.

- برنامه حفاظت مالی از بیماران صعب‌العلاج، خاص و نیازمند

در این برنامه بیماران مبتلا به بیماری های خاص و صعب‌العلاج تحت عنوان مشترک بیماری های ویژه تحت پوشش معاونت درمان وزارت بهداشت قرار گرفته و هزینه های بالای تشخیصی و درمانی بیماری آن ها که مشمول بیمه می باشند طبق بسته خدمتی تعیین شده تحت حمایت قرار می گیرد.

- راه اندازی اورژانس هوایی

یکی دیگر از برنامه های طرح تحول راه اندازی اورژانس هوایی است که از نیمه مرداد اجرایی شد. در مرحله نخست ۱۴ پایگاه اورژانس هوایی با همکاری هوانیروز و ارتش جمهوری اسلامی راه اندازی شد و حدود یک سوم کشور تا شعاع ۱۵۰ کیلومتری تحت پوشش اورژانس هوایی قرار گرفت.

### ج- چالش های طرح

با توجه اهداف و برنامه های گسترده ای که طرح تحول سلامت دیده شده است چالش های مختلفی پیش روی این طرح قرار دارد. برخی از این چالش ها به قبل از شروع مربوط است و برخی دیگر مرتبط با زمان حین یا بعد از اجرا می شود؛ عدم توجه به این چالش ها می تواند باعث عدم موفقیت و در نتیجه عدم تداوم این طرح شود. برخی از چالش های مهم طرح عبارت اند از:

- بی توجهی به بعد پیشگیری: محور اصلی طرح تحول، درمان است در حالی که، پیشرفت حقیقی در سلامت جامعه، مبتنی بر مراقبت های پیشگیرانه می باشد و بدون بسط نظام های مراقبت سلامت، مواجهه با چالش های نظام سلامت بسیار دشوار است؛ لذا قبل از تزریق منابع گسترده مالی به بخش درمان باید بخشی از منابع به سمت پیشگیری هدایت شود.

- تخصیص مستقیم منابع مالی: دیدگاه رایج در خصوص نحوه تأمین مالی نظام سلامت این است که متولی نظام سلامت باید نقش سیاست گذاری و نظارت را برعهده گیرد و از سازوکارهای تأمین مالی برای حرکت به سمت اهداف تعیین شده استفاده کند. این در حالی است که در طرح تحول سلامت، نقش بیمه به عنوان سازوکاری برای مدیریت منابع سلامت، کم رنگ شده و اکثر منابع مالی به صورت مستقیم تخصیص یافته

است که این امر، زمینه بروز فساد را فراهم می‌آورد.

• به حاشیه رفتن وظایف حاکمیتی: مأموریت اصلی وزارت بهداشت، ایجاد بستر برای تأمین سلامت کلیه افراد کشور است که این مهم، از طریق سیاست‌گذاری، تنظیم مقررات، نظارت و ارزیابی بخش‌های مختلف امکان‌پذیر است اما در طرح تحول سلامت مشاهده می‌شود که وزارت بهداشت، خود به بزرگ‌ترین ارائه‌کننده خدمات درمانی تبدیل شده که این امر انجام مؤثر وظایف حاکمیتی را با مشکل مواجه می‌کند؛ به عبارتی دیگر، وزارت بهداشت، مسئول نظارت و ارزیابی طرحی است که خود تأمین مالی و اجرای آن را بر عهده دارد (فرقانی، ۱۳۹۴).

بخش دیگری از چالش‌های این طرح به حوزه اجرا مرتبط است. یکی از مهم‌ترین مقوله‌هایی که در حوزه‌ی اجرا، استحکام و قوام لازم را نیافته و در آن کاستی‌هایی مشاهده می‌شود عدم کدگذاری صحیح جراحان شاغل در مراکز جراحی است. اگرچه در سیستم بیمه‌ای اسناد پزشکی پس از بازبینی‌های مکرر، کدهای اضافی کسر می‌گردد اما در خصوص فرانشیز پرداختی توسط بیمار و نیز اخذ یارانه سلامت هیچ اقدامی انجام نشده است.

چالش‌های طرح تحول سلامت را می‌توان از نظر زمانی نیز دسته‌بندی نمود. بر این اساس این چالش‌ها به سه دسته‌ی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت قابل تقسیم است. چالش‌های کوتاه‌مدت در این طرح مواردی از قبیل اولویت ندادن به بهداشت، افزایش تقاضاهای القایی پزشکان در خصوص خدمات پاراکلینیکی، دارو و تجهیزات تخصصی (افزایش آمار بیماران بستری به دلیل کاهش هزینه‌های بیمارستانی) و غیره را شامل می‌شود. برخی از چالش‌های میان‌مدت شامل ضعف همکاری بیمه‌های تکمیلی، افزایش حجم کاری و کمبود نیروی انسانی درمانی و اداری، عدم امکان نظارت دقیق بر قیمت‌های تجهیزات مصرفی پزشکی و اعلام شده در سایت اداره کل تجهیزات پزشکی وزارتخانه<sup>۱</sup> و غیره است. چالش‌های بلندمدت نیز موضوعاتی همچون پیشروی کند سیاست نظام ارجاع با بسته‌های طرح تحول سلامت، مقبولیت برخی برندهای تجهیزات پزشکی تخصصی از سوی پزشکان و عدم وجود آن‌ها در شرکت‌های معرفی شده از طرف وزارتخانه و غیره را در برمی‌گیرد (مهدیان، ۱۳۹۴).

تداوم یا عدم تداوم طرح تحول سلامت یکی از موضوعات پرجالش است. با توجه به اینکه این طرح



اهداف مناسبی را مدنظر قرار داده به نظر می‌رسد تا دوام اجرای آن بهتر از توقف آن باشد؛ باین حال باید مشکلات مذکور در حین اجرای طرح برطرف شوند. یکی از مهم‌ترین چالش‌های این طرح افزایش هزینه‌های دولت است. در واقع کاهش میزان پرداخت بیماران ناشی از تخصیص منابع مالی گسترده از سوی دولت به این طرح بوده است که این خود موجب افزایش هزینه‌های دولت شده است. افزایش منابع مالی موردنیاز در جهت اصلاح تعرفه‌ها، تأمین منابع مالی سایر بخش‌های اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد. علاوه بر این اختلاف درآمدی بخش سلامت با سایر بخش‌های کشور می‌تواند مقدمه بروز آثار مخرب در نظام اقتصادی کشور در سال‌های آتی باشد.

برخی واحدهای درمانی در نقاط مختلف کشور به دلیل عدم تزریق منابع مالی به پزشکان شاغل در این واحدها با مشکل مواجه شده‌اند و کادر درمان در این واحدها از عدم تحقق وعده‌های داده شده و عدم پرداخت حق ماندگاری، کارانه و... معین شده انتقاد کرده‌اند؛ لذا ممکن است بعد از این مایل به خدمت در واحدهای عمومی نباشند و یا فقط بیماران اورژانسی را ویزیت نمایند.

در بیمارستان‌های دولتی مشکلاتی مانند تراکم بیش از حد بیماران در بخش‌ها، صف‌های طولانی انتظار، فقدان یا غیرقابل استفاده بودن وسایل درمانی و تشخیصی، تعداد اندک کادر درمانی نسبت به تعداد بیماران، روحیه نامطلوب کارکنان و تسهیلات نامناسب، سبب کم شدن کیفیت ارائه خدمات به بیماران گردیده است که باید برای آن راهکارهای مناسب اندیشیده شود.

## ۲- برنامه تحول سلامت ترکیه

بررسی برنامه تحول نظام سلامت ترکیه از آن‌رو درخور توجه است که سیستم سلامت این کشور در گذشته سیستمی کامل و بدون نقص نبوده است ولی بعد از اجرای برنامه تحول به طور قابل توجهی ارتقا یافته است. این برنامه یکی از برنامه‌های اصلی حزب عدالت و توسعه بود که با هدف بهبود وضعیت نظام سلامت این کشور در سال ۲۰۰۳ ارائه شد.

برنامه تحول سلامت (HTP) و پوشش همگانی سلامت (HCU) توسط وزارت بهداشت ترکیه طراحی و هدف کلان از ارائه آن، حق داشتن سطح مناسب سلامت معرفی شد. ترکیه در طول این سال‌ها (۲۰۱۷-۲۰۰۳) توانست اصلاحات گسترده‌ای را در سیستم سلامت و دستیابی به پوشش همگانی سلامت طراحی و اجرا کند که به طور چشمگیری ناعدالتی را در تأمین مالی سلامت، دسترسی به خدمات سلامت و پیامدهای آن کاهش

داد (مسعودی اصل، ۱۳۹۵: ۱).

در برنامه تحول سلامت ترکیه، راهبردهای جامعی برای تقویت وظایف اصلی نظام سلامت شامل حاکمیت و تولید، تأمین مالی، منابع انسانی و ارائه خدمات طراحی شد.

در بخش حاکمیت نظام سلامت دو راهبرد اصلی تعریف شد که شامل تعریف مجدد نقش وزارت بهداشت و تعریف حقوق سلامت شهروندان بود.

### الف) تعریف مجدد نقش وزارت بهداشت

پس از ابلاغ قانون سازمان‌دهی مجدد وزارت بهداشت و قانون خودگردانی بیمارستان‌ها، وزارت بهداشت ترکیه بر تدوین راهبردها و سیاست‌ها، ارزیابی عملکرد نظام سلامت، نظارت بر پاسخ‌گویی و هماهنگی‌های بین‌بخشی تمرکز نمود و مسئولیت‌های اجرایی مربوط به سلامت عمومی، انعقاد قراردادها، ارائه خدمات سلامت و ارزیابی فناوری سلامت به سازمان‌های نیمه‌دولتی مستقل تفویض شد.

### ب- تعریف حقوق سلامت شهروندان و افزایش پاسخ‌گویی ارائه‌کنندگان

در سال ۲۰۰۳ بخشنامه حقوق بیماران ابلاغ و در سال ۲۰۰۵ به‌طور کارآمد به اجرا درآمد. در این بخشنامه به مواردی از قبیل حقوق بیماران در بهره‌مندی از پوشش بیمه سلامت و خدمات سلامت، الزام ارائه‌کنندگان خدمات درمانی به رعایت حقوق بیماران، حفظ اسرار، ارائه اطلاعات، رضایت بیمار از مداخلات درمانی و حق بیماران در انتخاب آزادانه سازمان‌های ارائه‌کننده خدمات درمانی، پزشکان بیمارستان و پزشک خانواده اشاره شده است.

در بخش تأمین مالی نظام سلامت چهار راهبرد شامل هزینه‌های سلامت، بیمه‌های سلامت، مدیریت منابع انسانی و ارائه خدمات به‌طور جامعی مورد بررسی و تعریف قرار گرفتند.

### الف- هزینه‌های سلامت

در سال ۱۹۹۰ کل هزینه‌های سلامت در ترکیه ۲/۷ درصد از GDP بود در حالی که در سال ۲۰۰۸ مقدار آن به ۶/۱ درصد افزایش یافت که مشابه درصد کشورهای اروپایی (۵/۲ درصد) بود. در سال ۲۰۱۰ ترکیه بیشترین افزایش در هزینه‌های سلامت را در مقایسه با کشورهای اروپایی و برخی دیگر از کشورهای جهان داشت (۷۵ درصد).

## ب- بیمه‌های سلامت

پیش از معرفی برنامه تحول سلامت طرح‌های بیمه سلامت سازمان بیمه اجتماعی، صندوق کارکنان بازنشسته دولت، باگ کور، صندوق بیمه مستخدمین شاغل و طرح کارت سبز وجود داشت. هر یک از این طرح‌ها به‌طور جداگانه فعالیت می‌کردند و دارای سهم مشارکت متفاوت و بسته‌های خدمات با گستره و عمق متفاوت، امتیازات و قوانین دسترسی متفاوت بودند (مسعودی اصل، ۱۴: ۱۳۹۵-۱۱).

بخش سوم طرح به مدیریت منابع انسانی اختصاص یافت که برای غلبه بر مشکلات مربوط به کمبود نیروی انسانی در نظام سلامت، چهار برنامه کلیدی جدید تعریف شد.

برنامه اول شامل افزایش تعداد آموزشگاه‌ها و دانشکده‌های آموزش پزشکی، پرستاری، مامایی و سایر رشته‌های مرتبط بود. برنامه دوم شامل افزایش دستمزدها و مشوق‌های مبتنی بر عملکرد برای بیمارستان‌ها و مراکز مراقبت‌های اولیه و ایجاد امکان افزایش پیوسته حقوق کارکنان سلامت بود. برنامه سوم شامل انعقاد قراردادهای جدید با کارکنان سلامت و خرید خدمات از بخش خصوصی بود و این اقدام بر اساس حکمی انجام شد که برای تسهیل جذب کارکنان در مناطقی که مشکل جذب نیرو داشتند در سال ۲۰۰۳ صادر شده بود. در قراردادهای جدید به افزایش دستمزدها و پرداخت بر مبنای عملکرد تأکید شده بود. برنامه چهارم نیز شامل تصویب قانونی در سال ۲۰۱۰ بود که بر اساس این قانون پزشکیانی که تحت استخدام وزارت بهداشت بودند باید به‌طور تمام‌وقت در بیمارستان‌های دولتی خدمت می‌نمودند و مجاز به اشتغال هم‌زمان در بخش خصوصی نبودند.

بخش چهارم طرح نیز به موضوع ارائه خدمات اختصاص یافت که شامل این بخش‌ها بود:

### الف- خدمات مراقبت‌های اولیه

پیش از اجرای برنامه تحول سلامت، خدمات مراقبت‌های اولیه در ترکیه در سه سطح مطابق با قانون مصوب ۱۹۶۱ در خصوص اجتماعی سازی پزشکی ارائه می‌شد. سطح اول که به وسیله ماماها اداره می‌شد خانه بهداشت نام داشت. سطح دوم شامل مراکز مراقبت‌های اولیه بود و به وسیله تیم‌هایی که شامل یک پزشک، یک پرستار و یک ماما (همراه با یک تکنسین و یک مدیر در مراکز بزرگ‌تر) اداره می‌شدند. سطح سوم در استان‌ها شامل مراکز بهداشت اضافه بود که خدماتی برای سلامت مادران و کودکان و خدمات تنظیم خانواده و ارائه دارو برای بیماران مسئول را برعهده داشتند.

در سال ۲۰۰۵، برنامه تحول سلامت به معرفی يك مدل مراقبت‌های اولیه با محوریت پزشك خانواده و تأکید بر افزایش منابع در سه سطح نمود منابع فیزیکی، منابع انسانی و ظرفیت‌سازی برای منابع انسانی، بر اساس این مدل هر پزشك خانواده خدماتی بیشتر از آنچه در خانه‌های بهداشت یا مراکز بهداشتی سنتی ارائه می‌شد به جمعیتی متشکل از حداکثر ۴۰۰۰ نفر ارائه می‌داد. پس از سال ۲۰۰۵ در حدود ۲۰۰۰ تیم جدید پزشك خانواده ایجاد شد. زیرساخت‌های موجود ارتقا یافتند و اغلب خانه‌های بهداشت و مراکز بهداشت حفظ شدند یا اینکه با مراکز پزشك خانواده ادغام شدند.

ب- خدمات بیمارستانی و اورژانس برای پاسخ‌گویی به اورژانس‌های نوزادان و مادران

در طول اجرای برنامه تحول سلامت، تعداد و ظرفیت نیروی انسانی افزایش یافت و توزیع عادلانه‌تر کارکنان سلامت در کشور نسبت به گذشته برقرار شد. مراکز مراقبت‌های اولیه مبتنی بر پزشك خانواده در همه استان‌ها توسعه یافت. خدمات اورژانس شامل آمبولانس هوایی به‌ویژه برای موارد پیچیده ایجاد شد. این خدمات که رایگان هم می‌باشند برای موارد زایمان و مراقبت‌های نوزادان نیز ارائه می‌شد.

### ج- توسعه خدمات و ظرفیت‌های بیمارستانی

در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۱ تعداد تخت به ازای هزار نفر جمعیت دو برابر شد و از ۸۰۴۰۳ تخت به ۱۲۱۲۹۷ تخت در بیمارستان‌های تحت پوشش وزارت بهداشت رسید و در بیمارستان‌های دانشگاهی از ۱۶۸۱۷ تخت به ۳۴۸۰۲ تخت رسید.

### د- بهداشت عمومی

در راستای تحقق هدف UHC، برنامه تحول سلامت تعدادی از مداخلات مربوط به بهداشت عمومی را برای پرداختن به میزان بالای مصرف دخانیات و عوامل خطری همچون عدم تحرک و چاقی اولویت‌بندی نمود. برنامه‌های جدید بهداشت عمومی و جامعه‌محور معرفی شدند تا میزان افزایش بیماری‌های روانی و دیابت را در جامعه به‌وضوح نشان دهند. همچنین برنامه‌هایی برای توانمندسازی وزارت بهداشت به‌منظور مقابله با بلایای طبیعی و حوادث ناشی از خطای انسانی تدوین شد (همان، ۲۲-۱۲).

تشکیلات خدمات بهداشتی درمانی در ترکیه اساساً زیرمجموعه‌ای از وزارت سلامت (MOH) کشور است که توسط سازمان تأمین اجتماعی، دانشگاه‌ها، وزارت دفاع، پزشکان خصوصی، دندان‌پزشکان و داروسازان

ارائه می‌شود. وزارت بهداشت نیز ارائه‌دهنده مراقبت‌های بیمارستانی، مراقبت بهداشتی و تنها ارائه‌دهنده خدمات بهداشتی و درمانی است و اگرچه بیمارستان‌های خصوصی نیز خدمات ارائه می‌دهند ولی ظرفیتشان کم است. در سطح مرکزی وزارت سلامت، سیاست‌گذار سلامت و ارائه خدمات بهداشتی است و در سطح استانی خدمات بهداشتی و درمانی از طریق هیأت مدیره‌های سلامت استانی که از نظر مسئولیت فرمانداران استانی هستند انجام می‌شود.

یکی از دلایل موفقیت ترکیه در اصلاح نظام بهداشت و درمان، هماهنگی و انسجام مجلس، دولت، سیاست‌گذاران و تصمیم‌گیرندگان و بخش‌های مالی بود. به طوری که تمام این بخش‌ها به طور واحد عمل کردند چون اکثریت مجلس در اختیار یک حزب است و دولت نیز برآمده از همان حزب. لذا تصمیم‌سازی‌ها بسیار آسان صورت می‌گیرد به طوری که بخش‌های سیاست‌گذاری موضع دیگری نسبت به آن تصمیمات ندارند (شیردل، پیشین: ۷۶-۷۵).

### سیر تکوین نظام سلامت ترکیه

نظام بهداشتی-درمانی منسجم در ترکیه عمدتاً پس از تشکیل جمهوری ترکیه پدید آمد. سنگ بنای اصلاحات در نظام سلامت این کشور قانون ملی شدن خدمات سلامت بود که در دهه ۱۳۶۰ تصویب شد و هدف از آن تأسیس یک نظام سلامت مساوات‌طلبانه بود که تأمین مالی آن از طریق مالیات عمومی انجام می‌شد. در خلال سال‌های ۱۹۶۱ تا ۱۹۸۰ مقدمات بیمه سلامت عمومی پایه‌گذاری شد. با کودتای ۱۹۸۰ تغییراتی در سیاست‌های سلامت در ترکیه انجام شد؛ طبق ماده ۶۰ قانون اساسی مصوب ۱۹۸۲ برخورداری از تأمین اجتماعی حق شهروندان است و بر اساس این قانون وظیفه دولت از ارائه‌کننده خدمات به متولی و تنظیم‌کننده مقررات در حوزه سلامت تغییر کرد. در سال ۱۹۹۰ سازمان برنامه‌ریزی ترکیه نقشه‌ی راه بخش سلامت را تدوین نمود که مقدمه‌ی اصلاحات نظام سلامت این کشور شد. ارکان اصلی این طرح ایجاد بیمه همگانی سلامت از طریق گردهم‌آوری سازمان‌های تأمین اجتماعی ذیل چتر واحد، توسعه خدمات سلامت در چارچوب پزشکی خانواده، تمرکززدایی، خودگردانی بیمارستان‌ها، تفکیک متقاضی از عرضه‌کننده، توسعه نظام اطلاعات مدیریت و افزودن یک ساختار به ساختار نظام بهداشت و درمان جهت طراحی و نظارت بر مراقبت‌های بهداشتی بود (یاسار، ۲۰۱۱).

در سال ۱۹۹۳ سند سیاست ملی سلامت تصویب شد که اهداف زیر را دنبال می‌نمود: تمرکززدایی از نظام

مدیریت سلامت، طرح پزشکی خانواده برای مراقبت‌های اولیه سلامت، سیاست پرداخت براساس عملکرد، نظام بیمه عمومی سلامت، عقد قرارداد و رقابت بین ارائه‌دهندگان. با این حال سند مذکور به دلایلی از جمله تغییر دولت از دستور کار خارج شد. ترکیه در حالی وارد قرن ۲۱ شد که در مورد لزوم تقویت نظام سلامت و همگانی کردن بیمه توافق گسترده‌ای وجود داشت. به این ترتیب در سال ۲۰۰۳ دولت برنامه تحول سلامت را با هدف تقویت نظام سلامت یعنی برنامه‌ریزی و حاکمیت وزارت بهداشت، تأمین مالی و نظام بیمه همگانی، سازمان‌دهی مجدد ارائه خدمات از طریق پزشکی خانواده تدوین نمود (آلان، ۲۰۱۳).

نظام سلامت ترکیه که تا آغاز قرن جدید با چالش‌های اساسی همچون تأمین مالی ناکافی، نظام بیمه‌ای ناعادلانه، کمبود زیرساخت‌های فیزیکی و منابع انسانی و توزیع ناکافی آن‌ها و بی‌عدالتی در ارائه خدمات بین مناطق مواجه بود به منظور بهبود اثربخشی نظام سلامت از طریق بهبود حاکمیت، کارایی و رضایت خدمت‌گیرندگان در دوره زمانی نسبتاً کوتاه با اجرای طرح تحول نظام سلامت موفق به پوشش همگانی خدمات سلامت شد (همان).

### چالش‌های استقرار برنامه تحول سلامت، اهداف و برنامه‌های آن

به شرحی که گذشت؛ نظام سلامت ترکیه تا پیش از ارائه برنامه تحول سلامت، با مشکلات و چالش‌های مختلفی مواجه بود؛ علاوه بر موارد مذکور برخی دیگر از مهم‌ترین این چالش‌ها عبارت بودند از:

- عدم یکپارچگی خدمات ارائه شده در نظام سلامت
- تمایل بیشتر خدمت‌گیرندگان به مراجعه به بخش خصوصی به جای بخش دولتی
- تمایل پزشکان به اشتغال هم‌زمان در بخش خصوصی و دولتی به نحوی که بسیاری از پزشکان شاغل در بخش دولتی به صورت پاره‌وقت در بخش خصوصی نیز فعالیت می‌کردند؛
- عدم وجود متولی واحد در بخش سلامت به نحوی که دو وزارتخانه بهداشت و کار متولی سیستم خدمات ملی سلامت، طرح بیمه سلامت اجتماعی و برنامه گرین کارت بودند.
- عدم پوشش بیمه‌ای تمامی کارکنان دولت
- کمبود تعداد پزشکان در بخش دولتی و توزیع نابرابر آن‌ها در نقاط مختلف کشور
- عدم کنترل قیمت‌ها در بخش دارو به طوری که نظام دارویی، بی‌نظم و مبنای قیمت‌گذاری داروها بر

اساس مدل چانه‌زنی بود.

با توجه به چالش‌های مذکور در برنامه تحول سلامت اهداف ذیل تعیین شدند:

- بهبود سلامت جامعه
  - پوشش بیمه‌ای همه شهروندان
  - ارتقای کیفیت خدمات
  - توسعه نظام بیمار محور
  - اصلاح نابرابری‌ها در دسترسی به خدمات بهداشتی درمانی
- به منظور دستیابی به اهداف فوق، دولت ترکیه سیاست‌های مختلفی را به اجرا گذاشت که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از:

- ادغام سازمان‌های مختلف بیمه‌های اجتماعی
- فراهم آوردن زمینه فعالیت بیمه‌های درمانی خصوصی
- فراهم آوردن زمینه استفاده از بیمارستان‌های دانشگاه‌ها و بیمارستان‌های خصوصی از سوی منسوبین بیمه‌های کارگری و اصناف
- اجرای طرح بیمه درمانی همگانی برای نیازمندان
- حمایت از تأسیس بیمارستان‌ها و کلینیک‌های تخصصی درمانی

هدف اصلی برنامه تحول سلامت تعریف مجدد نقش وزارت بهداشت، تقویت نقش تولیتی و سیاست‌گذاری آن، راهبری فعالیت‌ها به منظور استفاده بهینه از منابع مالی سلامت و واگذاری مسئولیت‌های اجرایی به سازمان‌های جدید بود. با تصویب و ابلاغ قانون مدیریت عمومی کشور در طی سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶ اجازه تغییرات بنیادین در ترتیبات حاکمیتی بخش سلامت صادر شد. طبق این قانون سازمان مرکزی وزارت بهداشت منحل و مسئولیت‌های اجرایی مربوط به سلامت عمومی، انعقاد قراردادهای ارائه خدمات سلامت و ارزیابی فناوری سلامت به سازمان‌های نیمه دولتی مستقل و شهرداری‌ها تفویض شد. وزارت بهداشت فعالیت‌های خود را بر تدوین راهبرد و سیاست، ارزیابی عملکرد نظام سلامت، نظارت بر پاسخ‌گویی

و هماهنگی بین بخشی و اجرای برنامه‌های ملی مانند واکسیناسیون، مبارزه با سل و مالاریا معطوف نمود (یاسار، ۲۰۱۱).

یکی از اهداف اصلی اجرای برنامه تحول سلامت ترکیه یافتن راهکاری برای چالش‌های مالی نظام سلامت این کشور بود. چالش اول مربوط به سهم پایین هزینه‌ها در بخش سلامت بود و مشکل دوم مربوط به نظام بیمه سلامت چندپاره و ناعادلانه‌ای بود که باعث پوشش ناکافی فقیرترین افراد جامعه و افزایش پرداخت از جیب و در نتیجه بروز هزینه‌های کمرشکن شده بود (آتون، ۲۰۱۳).

در سال ۲۰۰۵ برنامه تحول سلامت، الگوی مراقبت‌های اولیه با محوریت پزشک خانواده و تأکید بر افزایش منابع در سه سطح شامل خانه‌های بهداشت، مراکز مراقبت‌های اولیه و مراکز بهداشت استان‌ها را معرفی نمود. برنامه پزشک خانواده با تصویب قانون ملی شدن مراقبت‌های سلامت تأسیس شد لیکن به دلیل عدم حصول اهداف مورد نظر در این قانون اجرای آن به صورت پایلوت و با انعقاد قرارداد و پرداخت به صورت سرانه مورد پذیرش قرار گرفت.

برنامه تحول سلامت برای رفع مشکلات مربوط به کمبود نیروی انسانی در نظام سلامت برنامه‌های جدیدی در حوزه منابع انسانی ارائه نمود: برنامه اول قانون خدمت اجباری بود که بر اساس آن فارغ‌التحصیلان جدید پزشکی و سایر متخصصان واجد شرایط باید به طور اجباری حدود ۳۰۰ تا ۶۰۰ روز را به خدمت در مناطق محروم ترکیه می‌پرداختند. برنامه دوم شامل افزایش دستمزدها و مشوق‌های مبتنی بر عملکرد برای بیمارستان‌ها و مراکز ارائه مراقبت‌های اولیه و افزایش پیوسته حقوق کارکنان سلامت بود (همان). برنامه سوم شامل انعقاد قراردادهای جدید با کارکنان سلامت و خرید خدمت از بخش خصوصی بود و این اقدام بر اساس حکم صادر شده برای تسهیل جذب کارکنان در مناطقی که مشکل جذب نیرو داشتند در سال ۲۰۰۳ انجام شد. با معرفی استخدام قراردادی برای پرستاران و دیگر کادر بهداشتی-درمانی، توزیع نیروی انسانی در کشور عادلانه‌تر شد. برنامه چهارم قانون تمام‌وقتی بود که به دنبال تصویب قانون آن در سال ۲۰۱۰ پزشکیانی که تحت استخدام وزارت بهداشت بودند باید به طور تمام‌وقت در بیمارستان‌های دولتی خدمت می‌نمودند و مجاز به اشتغال هم‌زمان در بخش خصوصی نبودند (آران و راکس، ۲۰۱۴).



## نتایج طرح تحول سلامت ترکیه

مقایسه شاخص های سلامت در ترکیه پیش و پس از آغاز برنامه تحول سلامت نشان می دهد که بهبود قابل ملاحظه ای در شاخص های اصلی مانند مرگ و میر مادران و نوزادان، دسترسی به خدمات و رضایت مندی بیماران به خصوص در مراقبت های اولیه به وجود آمده است. سهم پرداخت از جیب از کل هزینه های سلامت از ۲۷/۶ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۱۷/۴ درصد در سال ۲۰۰۸ رسید که این کاهش را می توان به بهبود پوشش سلامت جمعیت نسبت داد. مطالعات نشان می دهد که میزان کلی رضایت از خدمات سلامت از ۳۹/۵ درصد در سال ۲۰۰۳ به ۷۳ درصد در سال ۲۰۱۰ رسیده است. بین سال های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۱ میزان امید به زندگی در ترکیه از ۷۱ سال به ۷۴ سال رسید (آران، ۲۰۱۴).

سه دلیل عمده بهبود وضعیت نظام سلامت ترکیه را می توان چنین برشمرد: اول، تعهد سیاسی در بالاترین سطوح و قرار گرفتن سلامت در دستور کار سیاسی بدون هیچ گونه تغییری در طول دوران ثبات سیاسی و رشد اقتصادی پایدار؛ دوم تغییر نقش وزارت بهداشت از یک وزارتخانه ضعیف به یک متولی و رهبر قاطع در عرصه سلامت و سوم درک این که بهبود عملکرد نیازمند طراحی مناسب مشوق های مالی و غیرمالی به منظور افزایش رضایت مندی متخصصان و کارکنان بخش سلامت است (دشمنگیر و علیپوری، ۱۳۹۴).

در سال ۱۹۹۰ کل هزینه های سلامت در ترکیه ۲/۷٪ از تولید ناخالص داخلی بود که در سال ۲۰۱۰ این مقدار به ۶/۷۴٪ افزایش یافت. منابع تأمین مالی سلامت در سال ۲۰۰۸ به ترتیب ۴۳/۹٪ از تأمین اجتماعی، ۲۷/۶٪ از دیگر منابع دولتی و ۱۷/۴٪ از طریق پرداخت مستقیم از جیب تأمین می شد (منون، ۲۰۱۳). موفقیت ترکیه در کاهش پرداخت از جیب به دلیل کانالیزه نمودن آن ها در پیش پرداخت ها و یا از طریق منابع درآمدی دولتی بوده است. دولت ترکیه در این برهه سازوکار قیمت گذاری تأیید و توزیع دارو را نیز تغییر داد و بر کاهش بار مالی هزینه های دارویی تمرکز نمود.

در حیطه ی بیمه سلامت، طرح کارت سبز که یک برنامه ی بیمه سلامت غیرمشارکتی است و از طریق بودجه دولتی اداره می شود در سال ۱۹۹۲ آغاز شد و تعداد بیمه شدگان آن از ۲/۵ میلیون نفر در سال ۲۰۰۳ به ۹/۱ میلیون نفر در سال ۲۰۱۱ رسید. درصد خانوارهایی که به دلیل هزینه های سلامت به ورطه فقر می افتند از ۰/۸ درصد در سال ۲۰۰۳ به ۰/۳ درصد در سال ۲۰۰۸ رسید.

تا پیش از معرفی برنامه تحول سلامت در سال ۲۰۰۳ نظام سلامت ترکیه به عنوان بیمه اجتماعی سلامت

شناخته می‌شد که توسط صندوق‌های بیمه غیرانتفاعی سازمان‌دهی شده و از طریق مشارکت‌های بیمه اجتماعی تأمین مالی می‌شد. در سال ۲۰۰۳ تقریباً ۷۰ درصد جمعیت ترکیه تحت پوشش پنج طرح بیمه جداگانه شامل سازمان بیمه اجتماعی، صندوق بازنشستگی کارکنان دولت، صندوق بیمه دولتی کارکنان شاغل، سازمان بیمه‌گر بگ‌کور و طرح کارت سبز بودند. با تصویب مجلس ترکیه در سال ۲۰۰۶ سازمان بیمه اجتماعی، صندوق کارکنان بازنشسته دولت و بگ‌کور در یکدیگر ادغام و سازمان واحد تأمین اجتماعی تشکیل شد. در سال ۲۰۱۰ طرح بیمه سلامت کارکنان شاغل و در سال ۲۰۱۲ طرح کارت سبز نیز به سازمان تأمین اجتماعی پیوستند و به این ترتیب تمامی بیمه‌های مذکور در یک سازمان واحد تجمع شدند.

در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۱ تعداد تخت‌های بیمارستانی به ازای هر هزار نفر جمعیت دو برابر شد. در سال ۲۰۱۰ سازمان تأمین اجتماعی با ۴۲۱ بیمارستان خصوصی قرارداد منعقد کرد تا در ازای پرداخت فرانشیز توسط بیماران به آن‌ها خدمات تشخیصی و درمانی ارائه نماید. در فاصله سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۱۱ متوسط طول اقامت بیماران در بیمارستان‌ها در سه گروه بزرگ بیمارستانی کاهش یافت.

در سال ۲۰۰۵ به منظور یکسان‌سازی سازوکارهای مدیریت و پرداخت در کلیه بیمارستان‌های دولتی و هموار ساختن راه برای خودگردانی بیمارستان‌ها، بیمارستان‌های وابسته به سازمان تأمین اجتماعی با بیمارستان‌های وابسته به وزارت بهداشت ادغام شدند.

در سال‌های اواخر دهه ۱۹۹۰ و اوایل ۲۰۰۰ ترکیه کمترین تعداد پزشک، پرستار و همچنین کمترین نسبت پرستار به پزشک را در بین کشورهای اروپایی داشت. در سال ۱۹۹۰ به ازای هر ۱۰۰۰ نفر جمعیت، ۰/۹ پزشک وجود داشت که این میزان در سال ۲۰۰۰ به ۱/۳ به ازای هر هزار نفر جمعیت افزایش یافت.

این برنامه دستاوردهای خوبی همچون تفکیک تولید، تأمین مالی و ارائه خدمات در درون نظام سلامت، محول شدن مسئولیت تولید و تدوین سیاست‌ها و استراتژی‌های توسعه به وزارت بهداشت، افزایش هزینه‌کرد برای سلامت و همچنین افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش سلامت را در پی داشت. تعداد نیروی انسانی پس از اجرای HTP دو برابر شد و باعث افزایش ظرفیت‌های نظام سلامت گردید، علاوه بر این، نظام بیمه ناعادلانه و از هم گسیخته که در قالب پنج طرح مختلف فعالیت می‌نمود به صورت طرح یکپارچه بیمه سلامت عمومی درآمد. هزینه‌های پرداختی بیمه‌شدگان برای خدمات سلامت کاهش یافت و در عین حال تعداد زیادی از خدمات درمانی به طور رایگان در اختیار مردم قرار داده شد. همچنین میزان

استفاده از خدمات سلامت بین فقیرترین افراد جامعه و نیز ساکنان مناطق محروم شامل مناطق شرق و روستایی ترکیه افزایش یافت (مسعودی اصل، ۱۳۹۵).

### ۳- طرح مراقبت بهداشتی در ایالات متحده

تا زمان روی کار آمدن اوپاما در ایالات متحده آمریکا، این کشور تنها کشور توسعه یافته فاقد نظام درمانی فراگیر برای تمام شهروندان خود بود به طوری که بیش از ۴۰ میلیون نفر در آمریکا فاقد هر نوع پوشش بیمه ای بودند. کارایی پایین نظام بیمه در آمریکا، یکی از مهم ترین دلایل رشد کسری بودجه در این کشور محسوب می شد.

به رغم آنکه در آمریکا شرکت های بیمه خصوصی متنوعی وجود دارند که افراد را بر اساس شغل، بیمه می کنند مثل بیمه نظامیان، کشاورزان و... عدم وجود یک نظام بیمه واحد، باعث ایجاد شکاف های بسیار در پوشش بیمه ای شهروندان این کشور گردیده است. سیاستمداران و شرکت های بیمه در آمریکا مدت های مدید ادعا می کردند که ایالات متحده آمریکا دارای یکی از بهترین نظام های درمانی در سطح جهان است اما با مشخص شدن کاستی های این نظام، دیگر این ادعاها کسی را اغوا نکرده و در اوایل روی کار آمدن دولت اوپاما مردم خواهان تغییرات گسترده در نظام درمانی آمریکا بودند (پدرام، ۱۳۹۰). با توجه به این کاستی ها رئیس جمهور سابق این کشور در راستای وعده های انتخاباتی خود و به منظور بهبود وضعیت سلامت اقشار کم درآمد در این کشور لایحه حفاظت از بیمار و مراقبت مقرون به صرفه را که بعداً به اوپاما کر مشهور شد ارائه نمود.

### الف- وضعیت نظام سلامت آمریکا

شاخص های جهانی نشان می دهد وضعیت نظام سلامت در آمریکا نسبت به سایر کشورهای توسعه یافته از وضعیت مطلوبی برخوردار نیست. بر اساس گزارش صندوق مشترک المنافع از وضعیت ۱۱ کشور صنعتی جهان در موضوع سلامت ایالات متحده آمریکا علاوه برداشتن گران ترین نظام سلامت از نظر کیفیت نیز بدترین نظام سلامت را در میان این ۱۱ کشور در اختیار دارد. این در حالی است که میزان هزینه های سلامت در آمریکا نسبت به تمامی کشورهای مذکور بیشتر است. طبق آمار، آمریکا در سال ۲۰۱۱ میلادی در زمینه ی خدمات سلامت به ازای هر نفر مبلغ ۸۵۰۸ دلار هزینه کرده در حالی که انگلیس با وجود کسب رتبه نخست در این رده بندی به ازای هر فرد مبلغ بسیار کمتری یعنی حدود ۳۴۰۶ دلار هزینه کرده است (ایسنا، ۱۳۹۳).

درصد هزینه های سلامت از تولید ناخالص داخلی در این کشور در سال ۲۰۱۴ بالغ بر ۱۷ درصد بوده و هزینه

سرانه سلامت در این سال به حدود ۹۵۰۰ دلار افزایش پیدا کرده است. سهم پرداخت از جیب از کل هزینه‌های سلامت در این سال به ۱۱ درصد رسیده است (مسعودی اصل و همکاران، ۱۳۹۵).

نظام مراقبت سلامت در ایالات متحده، یک نظام از هم گسیخته است چراکه برنامه‌های زیادی در حوزه بیمه خصوصی و دولتی در آن وجود دارد که مرتباً در حال تغییر هستند. این تغییرات مربوط به مواردی همچون هزینه، دسترسی و کیفیت است. به رغم این تغییرات، فراهم نمودن حداقل یک بسته مراقبت سلامت اولیه به قیمت مقرون به صرفه برای تمامی مردم آمریکا، یک هدف تحقق نیافته است. این موضوع برای بسیاری جای سؤال دارد که چرا آمریکا فاقد نظام مراقبت سلامت ملی است. پاسخ آن به فرهنگ آمریکایی برمی‌گردد که در آن به خوداتکایی، رویگردانی از مالیات‌های غیرمنطقی و ترجیح برای یک دولت محدود تأکید می‌شود. با این حال امروزه نظرات در خصوص مراقبت سلامت در این کشور، متناقض است (همان).

در ایالات متحده دولت مرکزی (وزارت بهداشت و نیروی انسانی) سیاست‌گذاری کلی، تعیین قوانین در سطح کشوری، کمک به نظام بهداشت و درمان عمومی، مسئولیت تأمین منابع و برنامه‌ریزی برای افرادی که بیمه نیستند (در قالب بیمه سلامت سالمندان (مدیکر) و بیمه سلامت مستمندان (مدیکید)) و انجام اصلاحات بهداشتی و درمانی را به عهده دارد. به دلیل برنامه‌ریزی غیرمتمرکز نقش دولت کم‌رنگ است ولی در برنامه‌ریزی کلان نظام بهداشت و درمان، مجلس سنا، نمایندگان و رئیس‌جمهور، نقش عمده‌ای دارند ضمن آنکه دولت مسئول ساماندهی و کنترل نحوه ارائه خدمات بهداشتی و درمانی برای آحاد جامعه است. در سطح ایالتی برنامه‌ریزی عملیاتی بخش بهداشت و درمان و توسعه و اجرای سیاست‌های بهداشتی و درمانی انجام می‌شود و در سطح بیمارستان‌ها هیأت مدیره مسئولیت تدوین برنامه‌های راهبردی با همکاری کمیته‌های بیمارستانی را بر عهده دارد (شیردل، ۷۱).

متأثر از نظام بهداشتی چندپاره در این کشور، نظام بیمه‌ای نیز نظامی چندپاره است. در این نظام بیمه سلامت سالمندان جمعیت سالمند و معلولان را تحت پوشش قرار می‌دهد؛ بیمه‌های خصوصی افراد تا سن ۶۵ سال را تحت پوشش دارند؛ بیمه سلامت مستمندان برای گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر پوشش بهداشتی و درمانی برقرار می‌کند و نظام‌های جداگانه‌ای نیز برای دو گروه سربازان بازنشسته و نیروهای نظامی شاغل برقرار

1 - Medicare

2 - Medicaid

است. در این وضعیت برای افراد کمتر از ۶۵ سال که تحت پوشش بیمه‌های خصوصی نیستند و سایر کسانی که به شرایط نظام بهداشتی و درمانی در بخش عمومی متکی هستند، پوشش تضمین شده بیمه‌ای وجود ندارد (انجمن تخصصی فناوری اطلاعات سلامت، ۱۳۹۰).

منابع تأمین مالی هزینه‌های بهداشت و درمان عمدتاً از محل پرداخت مستقیم مصرف‌کنندگان، منابع بیمه‌های خصوصی و منابع بیمه‌های دولتی برای مدیکر، مدیکد و طرح بیمه سلامت کودکان است. بیمه‌های خصوصی اعم از مؤسسات بیمه درمانی و مؤسسات بیمه‌های تجاری، عموماً از محل حق بیمه‌های پرداختی مشترک توسط کارکنان و کارفرمایان و یا حق بیمه انفرادی منابع مالی مورد نیاز را فراهم می‌کنند.

نظام کارانه به ازای خدمت در بخش بهداشت و درمان آمریکا موجب درمان پرهزینه و غیرضروری شده است. نظام‌های مبتنی بر پیش‌پرداخت مانند نرخ سرانه موجب کاهش هزینه‌ها، بیش‌تر به دلیل درمان محدود یا ناقص<sup>۱</sup>، جلوگیری از درمان بیماران با هزینه بالا و تمرکز روی پیشگیری می‌شود. نظام پرداخت حقوق هیچ انگیزه مالی برای پزشکان ایجاد نمی‌کند.

تجربه آمریکایی‌ها همچنین نشان داده است که بیمارستان‌ها به راحتی در مقابل کاهش درآمد خود واکنش نشان می‌دهند. از جمله اینکه بیمارستان‌ها به سادگی می‌توانند با جابه‌جایی حساب‌های خود، مانده سود خود را پایین نشان دهند؛ هزینه‌های خود را در مواردی که آسیبی به درآمدشان نمی‌رسد، مثلاً با مرخص نمودن سریع بیمار، کاهش می‌دهند؛ موارد درمان اورژانس خود را افزایش می‌دهند و نرخ مراجعات از درمان سرپایی به سمت درمان بستری را افزایش می‌دهند.

در نظام سلامت آمریکا پذیرفته شده که هیچ روش پرداختی را نمی‌توان مطلقاً صحیح دانست. نظام پرداخت باید در هر وضعیت ساختاری مطابق با واقعیات عرضه و تقاضا تنظیم شود. سیاست‌گذاران باید نگران اثرات یک نوع روش پرداخت بر سایر روش‌های پرداخت هم‌زمان در سایر ساختارهای موازی باشند. در پرداخت به ازای کارکرد تلاش می‌شود افزایش انگیزه در فراهم‌آوردندگان خدمات برای افزایش کمیت و کیفیت خدمات، کمی نمودن هدف‌ها و کارکردها برای ایجاد قابلیت مقایسه در آن‌ها و برقراری مبادله بین هزینه‌ها، کیفیت و دسترسی، امکان‌پذیر شود. نظام پرداخت‌ها در آمریکا تلاش بر توسعه‌ای مبتنی بر ترکیب

نظام پرداخت حقوق با شرایط لازم برای ایجاد انگیزه در پزشکان، ترکیب کارانه به ازای خدمت با ایجاد محدودیت برای افزایش هزینه توسط پزشکان و ترکیب نرخ سرانه با وضعیت مطلوب از نظر بیماران دارد.

نظام پرداخت به بیمارستان‌ها شامل مجموعه‌ای از پرداخت‌ها است که عبارت‌اند از: الف) بازپرداخت هزینه‌های انجام شده، ب) پرداخت‌های آینده‌نگر برای هر خدمت یا مورد، شامل کارانه به ازای خدمت، پرداخت به ازای روز بستری، پرداخت براساس پرونده بیمار در زمان پذیرش، و پرداخت از نوع دی‌آرجی، ج) پرداخت براساس اجزای هزینه‌ها شامل حقوق و دستمزد، مواد و لوازم مصرفی، هزینه دارو و سایر هزینه‌ها که به صورت کلی محاسبه و پرداخت می‌شود، و د) پرداخت با نرخ سرانه (همان).

به دلیل غلبه نقش بخش خصوصی در حوزه بهداشت و درمان در این کشور شاهد انواع گوناگونی از بیمارستان‌ها هستیم:

- بیمارستان‌های جامعه شامل بیمارستان‌های غیرفدرال عمومی و تخصصی با اقامت کوتاه مدت (کمتر از ۳۰ روز) است که برای عموم افراد قابل استفاده است. تخصص‌های مرتبط با بیمارستان‌های تخصصی در این گروه عبارت‌اند از: زنان و زایمان، کودکان، ارتوپدی و سایر خدمات تخصصی.

علاوه بر آن خدمات سالمندان و مراقبت در منزل با ارائه خدمات کمتر از ۳۰ روز در این دسته بیمارستان‌ها جای می‌گیرد ولی البته واحدهای درمانی برخی مؤسسات نظیر زندان‌ها و درمانگاه‌ها را شامل نمی‌شود.

- بیمارستان‌های فدرال شامل بیمارستان‌هایی است که مستقیماً توسط دولت فدرال اداره می‌شود. بیمارستان‌های انتفاعی با هدف سودآوری توسط افراد، با شراکت چند تن و یا توسط شرکت‌ها راه‌اندازی و اداره می‌شوند. این بیمارستان‌ها در یک فضای رقابتی فعالیت داشته و باید براساس کیفیت برتر و ارائه خدمات هزینه اثربخش رقابت نمایند.

- بیمارستان‌های عمومی کلیه خدمات تشخیصی، درمانی و جراحی ارائه می‌دهند. بیمارستان‌های روستایی و بیمارستان‌هایی که خدمات محدودی را ارائه می‌دهند در این دسته نمی‌گنجد.

- بیمارستان‌های غیرانتفاعی توسط سازمان‌های غیرانتفاعی مانند کلیساها، جوامع ائتلافی و دوستانه بدون در نظر گرفتن سود کنترل می‌شوند. برطبق قانون، این بیمارستان‌ها باید سود حاصل را در عملیات بیمارستانی باز سرمایه‌گذاری نموده و اجازه توزیع آن در بین افراد را ندارند (مسعودی اصل و همکاران، ۱۳۹۵).

## ب- اهداف برنامه مراقبت بهداشتی

لایحه حفاظت از بیمار و مراقبت مقرون به صرفه در کنار قانون اصلاح آموزش و مراقبت بهداشتی<sup>۱</sup> مهم ترین مقررات پیاده شده در خصوص نظام بهداشتی آمریکا از زمان تصویب «مدیکر» و «مدیکید» در سال ۱۹۶۵ است.

هدف این لایحه افزایش کیفیت بیمه سلامت و مقرون به صرفه بودن آن، کاهش افراد فاقد بیمه از طریق توسعه پوشش بیمه و کاستن از هزینه های مراقبت سلامت بود. این قانون بیمه کنندگان را مجبور می کند همه متقاضیان و فهرست مشخصی از شرایط را بپذیرند و بی توجه به شرایط از پیش موجود یا جنسیت نرخ مشابهی را مطالبه کنند. اداره بودجه کنگره در سال ۲۰۱۱ پیش بینی کرد این لایحه کسری بودجه های آتی و هزینه کرد «مدیکر» را کاهش خواهد داد.

بیمه های بهداشتی که به وسیله شرکت های بزرگ ارائه می شوند، معمولاً فراگیر هستند. اما لایحه مراقبت بهداشتی ارزان قیمت برخی موارد ضروری برای پوشش بیمه بهداشتی را گسترش داد. بر اساس این قانون، بیمه کنندگان و کارفرمایان باید بدون گرفتن مبالغ بیشتر از مردم بسیاری از خدمات پیشگیری را تحت پوشش بیمه قرار دهند.

این خدمات ضروری که بدون پرداخت بیشتر پول از جیب مشتریان باید ارائه شوند، شامل چندین آزمایش و غربالگری از جمله انجام ماموگرافی و کولونوسکوپی می شود که «کارگروه خدمات پیشگیری ایالات متحده» آن ها را توصیه کرده است؛ واکسیناسیون منظم که «کمیته مشورتی روال های ایمن سازی» وابسته به «سازمان فدرال مراقبت و پیشگیری بیماری ها» (CDC) از آن پشتیبانی می کند و طیفی از خدمات ویژه برای کودکان و زنان که «سازمان منابع و خدمات بهداشتی فدرال» آن ها را توصیه می کند.

لایحه بهداشتی اوپاما همچنین بیمه ها را ملزم می کند که همه روش های پیشگیری از بارداری را که به وسیله سازمان غذا و داروی آمریکا به تصویب رسیده است، بدون تحمیل هزینه اضافی بر بیمه شدگان پوشش دهند. تغییر در این بخش قانون احتمالاً بیش از همه بر زندگی روزمره مردم تأثیر خواهد گذاشت.

بنا بر قانون اوپاما کر، همه شهروندان ایالات متحده موظف اند تحت پوشش بیمه درمانی قرار بگیرند. این

پوشش درمانی می‌تواند توسط کارفرمایان یا به‌طور خصوصی از شرکت‌های بیمه خریداری شود و دولت به آن دسته از افرادی که تمکن پرداخت حق بیمه خود را ندارند کمک خواهد کرد.

شواهد نشان می‌دهد در ایالات متحده، شرکت‌های بیمه تبعیض‌هایی را میان افراد متقاضی پوشش بیمه‌ای قائل می‌شوند، به‌طوری‌که افراد بر اساس جنسیت یا سن خود باید حق بیمه‌های متفاوتی را بپردازند و برخی از افراد نیز تحت پوشش قرار نمی‌گیرند. به همین دلیل، در طرح اوباما کرپیشنهاد ایجاد یک مرکز ملی برای استقرار قواعد و استانداردهای شرکت‌های بیمه ارائه شده است. این مرکز بر پوشش‌های بیمه‌ای نظارت کرده و تضمین می‌نماید که حق بیمه‌های دریافتی منصفانه و باثبات باشند (پدرام، ۱۳۹۰).

### ج- پیامدها و نتایج برنامه مراقبت بهداشتی

به‌رغم تأثیرات مثبتی که برنامه مراقبت بهداشتی بر روی گروه خاصی از جمعیت فاقد پوشش بیمه در ایالات متحده به همراه داشت به دلیل نقش سرمایه‌داران بزرگ که تولید اصلی را در این کشور به عهده دارند و مخالف افزایش مالیات‌ها بودند این طرح با روی کار آمدن دولت جدید در این کشور به شکست منتهی شد.

منابع مالی طرح پیشنهادی اوباما، به‌وسیله سازوکار کم‌هزینه نظام جدید درمانی و اخذ مالیات از اشخاصی که درآمد سالانه آن‌ها بیش از ۲۵۰ هزار دلار است، تأمین می‌شد. اما مخالفان معتقد بودند نباید افراد با درآمد بالا را به صرف تلاش در جهت افزایش درآمد تنبیه نمود، زیرا درآمد افراد، با ارزش فعلیتی که برای خود یا دیگران انجام می‌دهند، برابر است. همچنین باور داشتند که این طرح به دلیل افزایش مالیات‌ها باعث کاهش انگیزه برای سرمایه‌گذاری شده و در نتیجه موجب از بین رفتن مشاغل زیادی می‌شود که برای اقتصاد آمریکا چندان خوشایند نیست. به موجب این طرح طی ۱۰ سال باید مالیات‌ها نزدیک به پانصد میلیارد دلار افزایش یابد که افزایش مالیات به بنگاه‌های کوچک آسیب می‌رساند و سرمایه‌آنان را کاهش می‌دهد (همان).

مخالفان ضمن پذیرش اهداف طرح اوباما، روش‌های آن را کارآمد نمی‌دانند به‌عنوان نمونه پیشنهاد می‌کنند که به‌منظور کاهش نرخ‌های بیمه، نخست باید بر اصلاح بازار بیمه تمرکز کرد و بسترهای کافی برای افزایش رقابت در صنعت بیمه آمریکا را فراهم ساخت. بدین ترتیب دستی نامرئی بازار قیمت‌ها را تنظیم می‌کند و با کاهش قیمت‌ها، همگان می‌توانند تحت پوشش بیمه قرار گیرند.

اوباما با علم به این موضوع، پیشنهاد کرد که یک گزینه بیمه عمومی برای افرادی که توانایی مالی برای



خرید پوشش بیمه‌ای از شرکت‌های خصوصی ندارند، ایجاد شود. بدین ترتیب با توجه به تضمین بهره‌مندی شهروندان از حداقلی از خدمات بیمه‌ای، شرکت‌های بیمه خصوصی مجبورند کیفیت خدمات و قیمت‌های خود را به شکل محسوسی بهبود دهند تا شهروندان انگیزه کافی برای پرداخت پول به منظور بهره‌مندی از خدمات آن‌ها را داشته باشند و به این ترتیب قیمت‌های انواع بیمه، بدون دخالت مستقیم دولت در بازار و تعیین دستوری قیمت، کاهش می‌یابد (همان).

با وجود اینکه قبل از اوپاما، طرح تأمین اجتماعی یا بیمه افراد مسن یا کم‌درآمد وجود داشت، اما هیچ رئیس‌جمهوری نتوانست ایالات متحده را به داشتن بیمه همگانی متحد کند؛ تا اینکه اوپاما این طرح را تصویب و اجرای قانون «حفاظت از بیمار و مراقبت مقرون به صرفه» را به نام خود ثبت کرد.

اوپاما در سال ۲۰۱۰ میلادی تصویب شد و دیوان عالی آمریکا نیز کلیات آن را در تابستان ۲۰۱۲ میلادی بررسی و تأیید کرد که مغایرتی با قانون اساسی ایالات متحده ندارد. هدف اصلی اوپاما کرایه بود که شهروندان آمریکایی که مشمول هیچ‌گونه بیمه‌ای نیستند، به تدریج به خدمات بیمه دسترسی پیدا کنند و تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی قرار گیرند. در واقع این طرح در پی گسترش بیمه همگانی، کاهش هزینه‌های درمانی و کاهش نابرابری‌های اجتماعی در آمریکا بود.

بر اساس اوپاما، شهروندان آمریکایی از یک نظام بیمه درمانی در دسترس و ارزان قیمت برخوردار می‌شدند و لذا بار مالی زیادی برای دولت در پی داشت. مهم‌ترین مشکل طرح نیز به روش تأمین مالی آن برمی‌گشت. منابع مالی طرح بیمه فراگیر پیشنهادی اوپاما به وسیله سازوکار کم‌هزینه نظام جدید درمانی و اخذ مالیات از اشخاصی که درآمد سالانه آن‌ها بیش از ۲۵۰ هزار دلار است، تأمین می‌شد. لذا اجرای اوپاما سبب افزایش مالیات‌ها و همچنین باعث ایجاد اختلال در نظام اقتصادی و نیز افزایش نارضایتی‌ها در بخشی از جامعه آمریکا شد.

زمانی که طرح مراقبت مقرون به صرفه یا «اوپاما» در سال ۲۰۱۰ اجرایی شد، ۲۰ میلیون نفر در آمریکا تحت پوشش بیمه درمانی قرار گرفتند و طبقه متوسط و پائین در این کشور از این بیمه استفاده کردند. این طرح شامل حداقل‌های خدمات درمانی نظیر پوشش رایگان خدمات پیشگیرانه، اجبار کارفرمایان به بیمه کردن کارکنان و تخصیص یارانه برای خرید بیمه بود.

طرح مراقبت مقرون به صرفه همچنین شرکت‌های بیمه را ملزم به پذیرفتن درخواست‌کنندگان بدون معیار قرار

دادن سابقه پزشکی و درمانی آنان می‌کرد و اجازه می‌داد که فرزندان مدت بیشتری زیر پوشش بیمه والدین خود بمانند.

با این حال دولت جدید آمریکا به رهبری ترامپ با این طرح مخالف بود و سرانجام آن را کنار گذاشت و طرح جدیدی در این زمینه ارائه کرد. با تصویب و اجرایی شدن «ترامپ کر»، مالیات مقرر شده توسط دولت باراک اوباما حذف می‌شود، برای عدم تهیه بیمه درمانی مدیکید جریمه تعیین می‌گردد و یارانه کمک به خرید بیمه‌های درمانی تعدیل خواهد شد. همچنین برای پایین آوردن حق بیمه افراد، خدماتی چون اورژانس، زنان و زایمان و سلامت روان از پوشش بیمه آنان حذف می‌شود.

### نتیجه بررسی

تجربه سه کشور ایران، ترکیه و ایالات متحده در ایجاد تغییرات در نظام سلامت با هدف بهبود شاخص‌های بهداشت و سلامت نشان می‌دهد نحوه تأمین مالی، تغییرات کارکردی و ساختاری، داشتن چشم‌انداز و برنامه‌های منسجم و رفع موانع فرهنگی - اجتماعی اهمیت بسیاری در دستیابی به اهداف ترسیم شده دارد.

پیش از ورود به سایر مباحث باید نحوه تأمین منابع مورد نیاز در ایجاد تحول در نظام بهداشت و درمان مشخص شود چراکه شواهد نشان می‌دهد یکی از دلایل شکست بسیاری از برنامه‌های تحول عدم بررسی دقیق این موضوع بوده است. هرچند تزریق منابع مالی به حوزه سلامت از اهمیت زیادی برخوردار است اما به دلیل کمبود منابع و با توجه به اینکه سایر بخش‌های اقتصادی نیز نیاز به منابع مالی دارند، تخصیص منابع باید بر اساس اصول پذیرفته شده به ویژه در بخش پیشگیری که دارای حداکثر بازدهی است، صورت گیرد و از روش آزمون و خطا در تزریق منابع به طور جدی پرهیز شود.

علاوه بر تخصیص منابع، باید به ساختار و وظایف وزارت بهداشت و درمان نیز توجه نمود. در حالی که بر اساس قانون، وزارت بهداشت مکلف است با راهبری و هماهنگی سازمان‌ها و دستگاه‌های مختلف، سلامت جامعه را تأمین کند شاهد آن هستیم که در نظام سلامت فعلی، از وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به عنوان بزرگ‌ترین ارائه‌کننده خدمت یاد می‌شود. نقش تصدی‌گری، می‌تواند بر وظایف اصلی این وزارتخانه که شامل سیاست‌گذاری، هماهنگی، ارزیابی و نظارت است، تأثیر سوء داشته باشد؛

ترکیه در بازه زمانی نسبتاً کوتاهی توانست در بهبود شاخص‌های نظام سلامت شامل سلامت جامعه،

پاسخ‌گویی به انتظارات و اثربخشی (یا همان هزینه‌کرد مناسب با توجه به خروجی)، موفقیت قابل توجهی کسب نماید. از جمله تحولات نظام سلامت ترکیه در دوران تحول می‌توان از ایجاد یک سازمان بیمه‌گر مستقل از وزارت بهداشت، از بین رفتن مشاغل چندگانه، بهبود دسترسی به پزشک، دارو، تخت‌های بیمارستانی، تکنولوژی و رضایت‌گیرندگان خدمت نام برد. در حال حاضر جمعیت بسیار کمی از پزشکان در بخش خصوصی فعالیت می‌کنند و این در حالی است که قبل از دوران بازسازی درصد زیادی از پزشکان تمایل به کار در بخش خصوصی داشتند.

تجربه ترکیه سه درس مهم برای کشورهای با درآمد متوسط به بالا دارد. یکی از آموزه‌های مهم ضرورت سرمایه‌گذاری در بخش سلامت است. ترکیه با اختصاص ۷/۷ درصد از بودجه عمومی خود به بهداشت و درمان توانست تحول عمده‌ای در نحوه تخصیص منابع به بخش‌های مختلف ایجاد نماید که نتیجه آن توسعه و گسترش مراقبت‌های اولیه و پیشگیری در این کشور بود.

دومین آموزه مهم اهمیت ترغیب تقاضا برای خدمات اساسی سلامت از طریق کاهش موانع فرهنگی-اجتماعی و ارائه مشوق‌های مالی است. درس سوم اهمیت داشتن چشم‌انداز و مدیریت در تنظیم ارزش‌ها و اصول راهنما و نیز تصمیم‌گیری برای تعقیب آن‌ها از طریق اجرای سیاست‌ها است.

تجربه ایالات متحده نشان می‌دهد موضوع نحوه‌ی تأمین مالی بخش بهداشت از اهمیت بسیار برخوردار است و در صورتی که توجه لازم به این موضوع نشود تحولات در این حوزه کوتاه‌مدت خواهد بود و نتایج بلندمدت را به همراه نخواهد داشت.

## فهرست منابع

۱- انجمن تخصصی فناوری اطلاعات سلامت و انفورماتیک پزشکی ایران (۱۳۹۰)، «سیستم بیمه‌ای آمریکا»، به نشانی اینترنتی:

<http://www.himt.ir/thread-258.html>

۲- پدرام، متین، «اوباما و تحول در نظام درمانی ایالات متحده آمریکا»، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۲۴۳۳، ۲۴/۵/۱۳۹۰

۳- پورشیروانی، نصراله، «اجرای برنامه پزشک خانواده در ایران: دستاوردها و چالش‌ها»، مقالات همایش ملی نقد عملکرد دولت یازدهم در حوزه سلامت، اردیبهشت ۹۴، ص ۱۰

۴- خبرگزاری دانشجویان ایران (ایسنا)، «نظام سلامت آمریکا برای پنجمین بار شکست خورد»، چهارشنبه ۲۸ خرداد ۱۳۹۳ به نشانی اینترنتی:

[www.isna.ir/news/93032815747](http://www.isna.ir/news/93032815747)

۵- خدامرادی، عبدالواحد و همکاران، «پرداخت‌های غیررسمی در بخش سلامت و سیاست‌های مقابله با آن»، فصلنامه بیمارستان، سال چهاردهم، شماره ۵۴، ۱۳۹۴.

۶- دشمنگیر، لایلا و مینو علی پوری (۱۳۹۴)، «ارزیابی موفقیت ترکیه در دستیابی به پوشش همگانی خدمات سلامت»، مجله تحقیقات نظام سلامت حکیم، دوره هجدهم شماره ۷۰.

۷- شیردل، رامین، «آسیب‌شناسی اجرای طرح تحول سلامت در ایران برای سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴»، سازمان بازرسی کل کشور، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، ۱۳۹۵

۸- فرقانی، احمد، «نقدی بر طرح تحول نظام سلامت»، جامعه خبری تحلیلی الف، ۲۹ اردیبهشت ۱۳۹۴، به نشانی اینترنتی:

<http://old.alef.ir/vdcdnf0xfyt0596.2a2y.html?271691>

۹- کریمی، ایرج و همکاران، «ارزیابی شیوه‌های تأمین مالی و نظام پرداخت به ارائه‌کنندگان خدمات سلامت در کشورهای منتخب»؛ ارائه الگو برای ایران، فصلنامه مدیریت سلامت، دوره ۸، شماره ۲۲، ۱۳۸۷

۱۰- مسعودی اصل، ایروان (۱۳۹۵)، «برنامه تحول سلامت: مطالعه موردی کشور ترکیه»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های فرهنگی-اجتماعی.

۱۱- مسعودی اصل، ایروان، آقابابا، سارا (۱۳۹۵)، «نظام سلامت در حال تغییر ایالات متحده آمریکا»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، معاونت پژوهش‌های فرهنگی-اجتماعی.

۱۲- موسسه ملی تحقیقات سلامت، «اهداف و اجزاء طرح تحول سلامت»، ۱۳۹۶، به نشانی اینترنتی:

<http://nihr.tums.ac.ir>

۱۳- مهدیان، س. جهانگرد، م (۱۳۹۴)، «چالش‌های اجرای طرح تحول نظام سلامت در سه بازه زمانی مختلف و ارائه راهکارهای رفع موانع موجود»، مجموعه مقالات همایش ملی نقد عملکرد دولت یازدهم در حوزه سلامت.

۱۴- وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، «تحول نظام سلامت»، ۱۳۹۶، به نشانی اینترنتی:

<http://tahavol.behdasht.gov.ir>

15- Aran M, Rokx C. Turkey on the Way of Universal Health Coverage through the Health Transformation Program (2003-13). 2014

16- Atun R, Aydin S, Chakraborty S, Sümer S, Aran M, Gürol I, et al. Universal health coverage in Turkey: enhancement of equity. The Lancet 2013; 382(9886):65-99

17- Menon R, Mollahaliloglu S, Postolovska I. Toward Universal Coverage: Turkey's Green Card Program for the Poor. 2013

18- Izadkhah M. National health concerns, fears and hopes about the implementation of the healthcare reform mean? Monthly Trust, 43. 2014. [Persian]

19- Obama, Barack, United States Health Care Reform Progress to Date and Next Steps, JAMA. 2016;316(5).

20- World Health Organization, United States of America, available from:

<http://www.who.int/countries/usa/en/>

21 – Yardim MS, Cilingiroglu N, Yardim N. Catastrophic health expenditure and impoverishment in Turkey. Health policy 2010; 94(1).

22 – Yasar GY. Health transformation program in Turkey: an assessment. The International Journal of Health Planning and Management 2011; 26(2).



## جایگاه رسیدگی به شکایات مردمی در نظام‌های سیاسی چند کشور منتخب

حمید مسعودی<sup>۱</sup>

### چکیده

مسئله اصلی این پژوهش این است که استفاده از تجربه کشورهای دیگر در راستای بررسی تجربیات رسیدگی به شکایات مزیت‌های بسیاری برای کشورمان دارد. چرا که امر رسیدگی به شکایات چند سالی است که در کشور نهادینه و ساختارمند شده و این تجربیات می‌تواند راهکارهای مناسبی را برای مدیریت و برنامه‌ریزی در این زمینه فراهم سازد. فرهنگ رسیدگی به شکایات مردمی در کشور به خوبی ترویج نشده و مردم تلاش می‌کنند خود به شکایات شان رسیدگی کنند، عدم اطلاع آنها از نظام‌های رسیدگی به شکایات در کشور باعث شده تا مشکلات بسیاری در این مسیر به وجود آید. هدف اصلی این پژوهش بررسی تجربیات کشورهای موفق جهان در زمینه رسیدگی به شکایات و اعلامات مردمی است؛ که در این مسیر رویه‌ها و روش‌ها، فرایندها، ساختارهای اداری، قوانین و مقررات در کشورهای مختلف بررسی و راهکارهایی ارائه شده است. مهم‌ترین روش به کار برده شده در این پژوهش روش اسنادی و کتابخانه‌ای و مبتنی بر جست‌وجوی اینترنتی در وب‌سایت‌ها، گزارش‌ها، مقالات و کتب مرتبط با فرایندهای رسیدگی به شکایات، نظارت بر دولت و سازمان‌های دولتی، فساد اداری و آنبودزمان‌های فعال در این عرصه بوده است. کشورهای فنلاند، استرالیا، آمریکا، دانمارک، نروژ، آلمان، چین، ترکیه و مصر انتخاب شد و وضعیت رسیدگی به شکایات در آن‌ها مورد واکاوی قرار گرفت. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که رسیدگی به شکایات در این کشورها از نظر ساختار و رویه مشابه ایران است، اما از نظر فرارگیری در ساختار حکومت و همچنین سطح رسیدگی به شکایات در آنها متفاوت است.

**واژگان کلیدی:** رسیدگی به شکایات، بازرسی و نظارت، شکایات مردمی، نظارت همگانی

۱ - پژوهشگر جهاد دانشگاهی استان خراسان رضوی و دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی دانشگاه فردوسی مشهد



## ۱- بیان مسأله

نقش نظام اداری در ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی هر کشور و تأثیر آن در تحقق اهداف کلان جامعه به اندازه‌ای تعیین کننده است که بدون انجام اصلاحات مستمر در آن و ایجاد یک نظام اداری مناسب، صحیح و کارآمد، گذر از تنگناها و بحران‌های اقتصادی و اجتماعی امری دشوار و ناممکن است. مقصود از اصلاحات اداری، کوشش سنجیده و دامنه‌دار برای ایجاد تغییرات اساسی و مطلوب در اداره امور عمومی است، با این نیت که پیشرفتی وسیع و همه جانبه در ماهیت نظام اداری حاصل شود (عالم تبریز و همکاران، ۱۳۸۷).

خدمات‌رسانی به مردم اصلی‌ترین وظیفه سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی و اداری جمهوری اسلامی ایران است. ایجاد تشکیلات وسیع اداری و تأسیس سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و شرکت‌ها برای خدمت‌رسانی به مردم صورت گرفته است. گستردگی و تنوع خدمات عرضه‌شده به مردم، به همراه توسعه نیافتن منابع انسانی در مجموعه نظام‌ها و روش‌ها و نبود امکانات ساختاری مناسب در فرآیند خدمات‌رسانی و چگونگی اطلاع‌رسانی موجب ناتوانی و نارضایتی در رعایت احترام و حقوق ارباب رجوع است. در سال‌های اخیر، با تغییر رویکرد از دیدگاه‌های گذشته و ایجاد نگرش جدید در مؤلفه‌های مهم خدمت‌رسانی به مردم در دستگاه‌های اجرایی به ویژه توجه به رفع ضعف‌های اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی، ایجاد بستر مناسب برای ارتقای سطح رضایت، جلوگیری از اتلاف وقت و تردد اضافی و نیز کاهش اتلاف سرمایه‌ها فراهم شده است. اگرچه ویسنوسکی (۲۰۰۱) نشان می‌دهد ۹۵ درصد افراد به مراحل پایانی رسیدگی به شکایات نمی‌رسند.



شکل ۱. وضعیت اعلام شکایت مردمی

منبع: ویسنوسکی، ۲۰۰۱

هدف اساسی در ارائه خدمات به مراجعان سازمان‌ها، رضایت‌مندی آنان است که بنا به اظهار نظر مدیران بخش عمومی، رضایت‌مندی با انجام درست امور در اولین زمان ممکن و رعایت حقوق گیرنده‌ی خدمات به‌طور کلی می‌تواند حاصل شود (دونلی و ادوارد، ۱۹۹۹). در نظام اداری ایران یکی از شاخص‌های رشد و توسعه سازمان‌های کشور را رضایت مردم از خدمات‌دهندگان و خدمات‌دستگاه‌های دولتی و عدم شکایت آنها از آن می‌دانند و به منظور ایجاد سازوکارهای لازم در ارائه خدمات مطلوب و مناسب به مراجعان، موضوع رضایت‌مندی مراجعان دستگاه‌های دولتی امروزه به روش‌های مختلفی از جمله برنامه ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری، طرح‌های تکریم ارباب رجوع و راه‌اندازی مراکز رسیدگی به شکایات مورد توجه واقع شده است.

از آنجا که در سالیان اخیر توجه سازمان‌ها به ارائه خدمات با کیفیت به مردم بیش از گذشته نمایان شده است، سازمان‌ها مایل‌اند به منظور جلب اعتماد مردم و افزایش سرمایه اجتماعی، خدماتی ارائه کنند که رضایت مردم و شهروندان و سطح مشارکت آنان را در فعالیت‌های اجتماعی افزایش دهند. از سوی دیگر با توجه به افزایش آگاهی و نیاز پدیدآمده، مراجعان به سازمان‌های دولتی نیز مایل‌اند این سازمان‌ها توانایی اجرای خدمات وعده داده شده را به نحو درست و قابل اتکا داشته باشند (سوسکیندا، ۲۰۰۵).

شکایت، ابراز نارضایتی است که نیاز به پاسخ‌گویی و رسیدگی دارد. رسیدگی به شکایات نه تنها آزردهنده و زاید نیست بلکه بسیار مفید و آموزنده است. با استخراج اطلاعات مورد نیاز از شکایات صورت گرفته می‌توان کیفیت خدمات را ارزیابی نموده و همچنین با جبران نواقص و کمبودها، نقاط ضعف را از بین برد. رسیدگی به شکایات و بررسی آنها، ابزار بسیار مؤثری برای ارتقای کیفیت خدمات است (موحدنیا و همکاران، ۱۳۹۳). رسیدگی به شکایات به صورت کارا و اثربخش، به گونه‌ای که به مخاطبین سازمان اجازه دهد تا شکایات خود را از خدمات، تولیدات و محصولات اعلام نموده و روند رسیدگی به آن را پیگیری نمایند، خود یک سرمایه و رضایت به حساب می‌آید. این فرایند با تدارک منابع مناسب از قبیل پرسنل متعهد و کارآمد و همین‌طور آموزش‌های لازم پشتیبانی می‌شود. هدف نهایی از استقرار فرایند رسیدگی به شکایات، بهبود خدمات، محصولات و فرآیندها در جهت ارتقای رضایت‌مندی مشتریان و سایر ذی‌نفعان است (محمدی، ۱۳۹۳: ۱۰۱).

1 - Donnelly, Mike, and Edward Shiu.

2 - Susskind, Alex M.

جدول ۱. موانع نظام رسیدگی به شکایت و جلب رضایت مراجعان سازمان‌ها در ایران

| موانع مدیریتی  | موانع فرآیندی   |
|--|---|
| ۱- نبود سیستم بازخورد مناسب<br>۲- نارسایی در سازوکارهای لازم (اعم از قانونی و مالی) برای تشویق و تنبیه کارکنان | ۱- نبود نیروی انسانی خبره برای احصای اصلاح و مستندسازی فرایندها و روش‌ها<br>۲- کمبود امکانات و تکنولوژی مناسب |
| موانع فرهنگی   | موانع اطلاعاتی  |
| ۱- ضعف در آموزش مستمر اجرای طرح تکریم برای کارکنان<br>۲- ناکارآمدی منشور اخلاقی سازمان                         | ۱- نارسایی الگوی اطلاع‌رسانی<br>۲- ضعف پایگاه اطلاع‌رسانی   |

استفاده از تجربه کشورهای دیگر به نوبه خود فواید بسیاری دارد، آن‌چنان که ریاست قوه قضائیه بیان نمودند: اصل بازرسی و نظارت شأن بسیار بالایی دارد. حتی اگر قانون اساسی هم به آن اشاره نمی‌کرد این موضوع مهم مورد اذعان همگان بود که نظارت امری ضروری است و برای فاصله گرفتن از تخلف و فساد راه‌های بسیار پیچیده‌ای در پیش‌رو داشتیم که با نظارت، این مسائل پیشگیری می‌شود<sup>۱</sup>.

مفهوم رسیدگی به شکایات مردمی اگرچه در نگاه اول ممکن است رویکردی پلیسی به نظر برسد، ولی بیشتر از جنبه مردمی و نهادهای غیرپلیسی در ایران مطرح است. هدف این نهادها این است که بدون دخالت پلیس تا حد امکان وضعیت شکایات مردمی که بیشتر از مسائل و مشکلات اداری می‌باشد، بررسی، رسیدگی و حل گردد. این‌گونه است که بررسی تجربه کشورهای موفق در نوع خود می‌تواند مفید واقع گردد و هدف این پژوهش نیز بررسی فرایند رسیدگی به شکایات مردمی در این کشورها است. تا از این طریق بتوانیم تجربیات مفید دیگری نیز به دست آورده و در اختیار سازمان بازرسی کل کشور بالاخص مرکز رسیدگی به شکایات مردمی قرار گیرد. در این راستا همچنین تلاش شده است، در انتهای پژوهش جمع‌بندی از فرایندهای رسیدگی به شکایات در کشورهای موفق صورت گرفته و راهکارهایی از آن را برای ایران استنباط نمود. ارائه این راهکارها به بررسی جزئی‌تر فرایند رسیدگی به شکایات در کشورهای مختلف وابسته شده است. براین اساس اهداف

۱ - سخنرانی آیت‌الله آملی لاریجانی رئیس قوه قضائیه در مراسم سالگرد تأسیس سازمان بازرسی، ۱۳۹۳/۰۷/۲۰

زیر برای پژوهش در نظر گرفته شده است:

- ۱- بررسی رویه‌ها و روش‌های رسیدگی به شکایات و اطلاعات مردمی در کشورهای منتخب جهان؛
- ۲- بررسی فرایندهای رسیدگی به شکایات و اطلاعات مردمی در کشورهای منتخب جهان؛
- ۳- بررسی ساختارهای اداری رسیدگی به شکایات و اطلاعات مردمی در کشورهای منتخب جهان؛
- ۴- بررسی قوانین و مقررات رسیدگی به شکایات و اطلاعات مردمی در کشورهای منتخب جهان؛

## ۲- مبانی نظری

عبدی (۱۳۹۳)، به بررسی موضوع رسیدگی به شکایات و موقعیت‌های تنش‌زا می‌پردازد و به این نتیجه می‌رسد که سازمان برای ارتقای بهره‌وری خود و ثبت مشتریان و از سوی دیگر کاهش سطح نگرانی و تنش‌های موجود بین کارکنان و مشتریان بهتر است که به شکایات مردمی رسیدگی نمایند. محمدی (۱۳۹۳) در پژوهش خود روش اجرایی رسیدگی به شکایات مشتری و تأثیر آن بر بهره‌وری تولید را در نظر گرفته است. وی با توجه به زمینه‌های تکریم ارباب رجوع و ابعاد چندگانه آن به بررسی شیوه‌های پیاده‌سازی فرایند رسیدگی به شکایات مشتری می‌پردازد. وی جایگاه مدیریت، محصول و همچنین فرایندهای بررسی شکایات را بررسی و در نهایت جایگاه فرایند رسیدگی به شکایات را در ارتقای سطح کیفیت تولید محصولات را بیان می‌کند. ملک محمدی و حق شناس (۱۳۹۲) به بررسی وضعیت فساد اداری در کشور ترکیه پرداخته‌اند. به بیان آنها، فساد اداری در ترکیه همچون بسیاری از کشورهای در حال توسعه ناشی از فقدان حکمرانی خوب و بزرگی حجم دولت بوده است. از این رو دولت‌های مختلف ترکیه در چند دهه اخیر سعی کرده‌اند به رغم فشارهای وارده از سوی نظامیان با تقویت احزاب و جامعه مدنی و تسریع در خصوصی‌سازی، از حجم تصدی‌گری دولت کاسته و فضای مناسبی برای همکاری دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی فراهم کنند. شاخص‌های بین‌المللی همچون شاخص حکمرانی بانک جهانی و شاخص ادراک فساد مؤسسه بین‌المللی شفافیت نیز گویای کنترل سطح فساد در کشور ترکیه در تمامی سطوح دولتی آن است.

اسکندری و صالحی (۱۳۹۲)، تأثیر رسیدگی به شکایات و گزارش‌های مردمی در رعایت حقوق شهروندی (در بین کارکنان) را بررسی می‌کنند و به این نتیجه می‌رسند که رسیدگی به شکایات و گزارش‌های مردمی در حفظ و ارتقای رعایت حقوق شهروندی توسط کارکنان کلانتری‌های ناجا تأثیر مثبت دارد و حفظ حریم

خصوصی در تفتیش و بازرسی منازل، کاهش خشونت فیزیکی (ضرب و جرح) توسط مأموران، تکریم ارباب رجوع توسط مأموران در اولویت اول شاخص‌های حفظ و ارتقای رعایت حقوق شهروندی می‌باشد. میرضایی و همکاران (۱۳۹۲)، در پژوهشی شکایات اهداکنندگان و پاسخ‌گویی مطلوب انتقال خون (نتیجه حاصل از بررسی ۴۶۸ مورد شکایت) را بررسی می‌کنند. به بیان آنها، مهم‌ترین فاکتور وفادار ماندن اهداکنندگان به اهدای خون، رفتار کارکنان و مشی مراکز انتقال خون است. میزان بازگشت اهداکنندگان برای اهدای مجدد (درصدی از اهداکنندگان که در طی یک سال برای اهدای مجدد برمی‌گردند)، به رضایت اهداکنندگان و پی‌گیری مشکلات آن‌ها ارتباط دارد. در یک مطالعه گذشته‌نگر، از ابتدای سال ۱۳۸۴ تا انتهای سال ۱۳۸۹ کلیه پرونده‌های موجود در واحد رسیدگی به شکایات انتقال خون تهران مورد بررسی قرار گرفت. تعداد ۴۳ (۹٪) شکایت از طرف خانم‌ها و ۴۲۵ (۹۱٪) مورد از طرف آقایان مطرح شده بود. از مجموع شکایات وارده، عدم‌پذیرش اهداکنندگان با ۴۶٪ شایع‌ترین عنوان شکایت به دست آمد. بیشترین درصد شکایات از بخش اهداکنندگان و به تفکیک از پزشک، متصدی خون‌گیری و پذیرش بود. در مجموع ۹۱/۵٪ شکایات واصله مورد پیگیری قرار گرفتند. بیشترین پیگیری مربوط به عوارض اهدای خون بوده که در ۹۸٪ موارد پیگیری انجام شده است. سبزعلیان (۱۳۹۱)، روش اجرایی رسیدگی به شکایات مشتری نسبت به محصول تولید شده در صنعت را بررسی کرده و به این نتیجه می‌رسد که مشتریان توقع کیفیت مناسب و برخورد خوب پرسنل نسبت به خود را دارند. در این رابطه روش اجرایی که در رسیدگی به شکایات مشتریان به کار برده می‌شود بر کیفیت محصول و ماندگاری مشتریان تأثیر دارد.

موسوی و همکاران (۱۳۹۱)، در بررسی استقلال نهاد آمبودزمان با نگاه تطبیقی به بررسی کارکرد این نهاد در رسیدگی به شکایات مردم می‌پردازد. به بیان آنها، با افزایش دخالت‌های دولت در شئون مختلف جامعه و متعاقب آن وابستگی بیشتر شهروندان به نهادهای دولتی و عمومی، همیشه این بیم وجود دارد که حق و حقوق شهروندان در برابر ارگان‌های قدرتمند دولتی تضییع شود. از همین رو، سازوکارهای مختلفی به منظور دفاع از حقوق شهروندان در برابر نهادهای دولتی ایجاد شده است که یکی از این سازوکارها ایجاد نهاد آمبودزمان می‌باشد. وظیفه کلاسیک و ابتدایی نهاد آمبودزمان رسیدگی به شکایات شهروندان علیه ارگان‌های دولتی و عمومی به شیوه‌ای غیرقضایی و بی‌طرفانه است و بنابراین این نهاد نیازی مبرم به استقلال از ارگان‌های مختلف دولتی و عمومی دارند.

مکسهم و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۰۲)، در پژوهش خود مدل‌سازی ادراک مشتریان از رسیدگی به شکایت را بررسی می‌کنند. وی در این مدل‌سازی عدالت درک شده بر رضایت و توقعات مشتریان را بررسی کرده و به این نتیجه می‌رسد که مشتریانی که از سازمان ناراضی هستند رقبای سازمانی را ترجیح داده و نبود عدالت سازمانی را عامل عدم پاسخ‌گویی به شکایات می‌دانند. هامبورگ و فارست<sup>۲</sup> (۲۰۰۵) نیز در پژوهش خود به چگونگی تأثیر رسیدگی به شکایات سازمانی بر وفاداری مشتریان می‌پردازند و به این نتیجه می‌رسند که هرچه به شکایات مشتریان بیشتر رسیدگی شده و از سوی دیگر هرچه این مسأله به اطلاع دیگران برسد مشتریان بیشتر به سازمان وفادار می‌باشند.

هوپی و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۰۱) نیز در پژوهش خود درک عدالت محور از رسیدگی به شکایات را بررسی می‌کنند. در این پژوهش که به صورت مقایسه‌ای بین دو نوع جمعیت از دو کشور مختلف درباره رضایت از فروشگاه‌ها بررسی شده است این نتیجه عاید می‌شود که بین دو گروه در درک از عدالت اختلاف وجود دارد و فروشگاه‌هایی که به شکایات به نحو احسن رسیدگی می‌کنند، مشتریان نیز درک بهتری از عدالت دارند. اندویگ و تودورو<sup>۴</sup> (۲۰۱۱) به این نتیجه دست یافتند که کنترل رفتاری درک شده نسبت به شکایت یا هنجارهای شخصی، پیش‌بینی‌کننده‌ی بهتری برای قصد اعتراض در محیط آنلاین است.

می‌توانیم رسیدگی به شکایات مردمی را در زمره مسئولیت‌های اجتماعی سازمانی در نظر بگیریم. بارنی و گریفین<sup>۵</sup> (۱۹۹۲) مسئولیت اجتماعی سازمان را چنین تعریف کردند: مسئولیت اجتماعی، مجموعه وظایف و تعهداتی است که سازمان باید در راستای حفظ و کمک به جامعه‌ای انجام دهد که در آن فعالیت می‌کند. کترو و مک داگلاس می‌گویند: مسئولیت اجتماعی از تعهدات مدیریت است که علاوه بر حفظ و گسترش منافع سازمان، در جهت رفاه عمومی جامعه نیز انجام می‌گیرد. استوارت و سالمون<sup>۶</sup> (۱۹۹۷)، مسئولیت اجتماعی را چنین تعریف می‌کنند: شیوه‌ای از مدیریت که طبق آن، سازمان‌ها فعالیت‌هایی را انجام می‌دهند که اثر مثبتی بر جامعه و ترفیع کالاهای عمومی داشته باشد. در واقع آنها خواهان حذف آثار منفی سازمان بر

1 - Maxham, James G., and Richard G. Netemeyer

2 - Homburg, Christian, and Andreas Fürst.

3 - Shi Hui, Linda, Stephen S. Tax, and Lei Huang.

4 - Andvig, Jens; Todorov, Boyko.

5 - Barney, Jay B., and Ricky W. Griffin.

6 - Solomon Michael R. and Stuart Elenara W.

جامعه بوده و سعی داشتند تا بتوانند در نگرش و رفتار آن تغییر ایجاد کنند (کاووسی و چاوش باشی، ۱۳۸۹). مسئولیت اجتماعی سازمان‌ها عبارت است از الزام به پاسخ‌گویی و ارضای توقعات گروه‌های ذی‌نفع خارجی اعم از مشتریان، تأمین‌کنندگان، توزیع‌کنندگان، پاسداران محیط زیست و اهالی محل فعالیت واحد تولیدی و خدماتی، با حفظ منافع گروه‌های ذی‌نفع داخلی اعم از مالکان یا سهامداران و کارکنان واحدها (فروم، ۱۳۶۰: ۳۱۵).

همچنین مسئولیت اجتماعی سازمان به عنوان شرایطی تعریف می‌شود که به علت آن، سازمان از وظیفه اصلی خود و انتظار قانونی از سازمان فراتر می‌رود و درگیر فعالیت‌هایی می‌شود که بیشتر به صلاح جامعه مربوط است (مکویلیامز و سیگل<sup>۱</sup>، ۲۰۰۱). مسئولیت اجتماعی سازمان، یکی از مباحثی است که در سال‌های اخیر، توجه بسیاری از پژوهشگران را به خود جلب کرده است. پایبندی به مسئولیت‌های اجتماعی سازمان، فراتر رفتن از چارچوب حداقل الزامات قانونی است که سازمان در آن فعالیت می‌کند و در حقیقت، تلاشی است که به منظور درک و پاسخ‌گویی به انتظارات ذی‌نفعان<sup>۲</sup> سازمان در جامعه صورت می‌گیرد. سازمان‌های متعالی، به عنوان سازمان‌های مسئول، با شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی مناسب در قبال عملکرد خود، رویکردهایی اخلاقی اتخاذ می‌کنند تا رضایت کلیه ذی‌نفعانشان را تأمین کنند (کارول<sup>۳</sup>، ۱۹۹۹). بانرجی<sup>۴</sup> (۲۰۰۷) نیز ابعاد مسئولیت اجتماعی سازمانی را در ابعاد اقتصادی، حقوقی، اخلاقی و بشردوستانه می‌داند. مزیت‌هایی که از انجام مسئولیت‌های اجتماعی عاید سازمان می‌شود را می‌توان در بخش‌های بهبود تصویر سازمان در جامعه، افزایش ارزش نام تجاری، دسترسی بیشتر به منابع تأمین مالی، محیط کار ایمن‌تر و بهداشتی‌تر، مدیریت ریسک و ساختار حاکمیت قوی، کارکنان با انگیزه، وفاداری مشتری و افزایش اعتماد و اطمینان ذی‌نفعان به سازمان خلاصه نمود (عظیمی و خاک تاریک، ۱۳۸۹).

سازمان‌ها، نهادهایی هستند که فلسفه وجودی آن‌ها نیاز جامعه و عامه مردم می‌باشد. همان‌طور که مردم برای رفع نیازهایشان به سازمان نیاز دارند، سازمان‌ها نیز برای حفظ، بقا و ادامه فعالیت‌شان به جامعه و مردم نیازمندند. در واقع سازمان‌ها جزئی از جامعه هستند که از آن تأثیر پذیرفته و بر آن تأثیر

1 - McWilliams, Abigail, and Donald Siegel.

2 - Stakeholders

3 - Carroll, Archie B.

4 - Banerjee, Subhabrata Bobby.

می‌گذارند و می‌توان گفت هر تصمیم سازمان علاوه بر تأثیر آن بر بخش‌های مربوطه موجب تأثیرات مستقیم یا غیرمستقیم در تمامی بخش‌های جامعه می‌شود؛ بنابراین سازمان‌ها باید اهداف خود را به گونه‌ای شکل دهند که نتایج آن تأثیرات مضر برای جامعه در برداشته باشد و همه افراد جامعه از اثرات مثبت آن، منتفع شوند (امامی، ۱۳۸۵: ۲). باید به این مسأله توجه داشت که مسئولیت سازمان‌ها نسبت به جامعه و عامه مردم فراتر از ارائه خدمت و تهیه کالا است. سازمان‌ها باید این مسئولیت را حس کنند که مشکلات جامعه بخشی از مشکلات آنان به شمار می‌آید و باید نسبت به حل و فصل آن‌ها همت گمارند و بخشی از امکانات مالی و انسانی خود را در این راه به کار گیرند. موارد متعددی گویای این واقعیت است که اگر سازمان‌ها مهارگسیخته به سوی اهداف خود یکه‌تازی کنند، جامعه و مصالح آن را زیر پا خواهند نهاد و خیر عامه فدای منفعت سازمان خواهد شد (الوانی و قاسمی، ۱۳۷۷).

سخن گفتن درباره خوبی، صداقت، وفاداری، پاکیزگی، زدودن تبعیض و نابرابری و ... بسیار شایسته و سزاوار است؛ اما تنها با بیان و اظهار واژه‌های زیبا و پرطمطراق، در عمل حاصلی به دست نمی‌آید. رفتار خوب و درست در عمل سنجیده می‌شود. در واقع پاسخ‌گویی اجتماعی به منصف ظهور رساندن گفته‌ها و نیت‌ها است؛ به عبارت دیگر، وقتی سازمان‌ها و مدیران پاسخ‌گو بودن در قبال جامعه را به عنوان رفتارهای اخلاقی قبول می‌کنند جامعه انتظار رفتارهای عملی و عینی از آنها در ارتباط با مسئولیت اجتماعی‌شان دارد. پاسخ‌گویی اجتماعی اشاره به ظرفیت و توانایی یک سازمان برای پاسخ به فشارهای اجتماعی دارد. پاسخ‌گویی اجتماعی مجموعه اقدام‌هایی است که سازمان در راستای برآوردن انتظارات و خواسته‌های محیط اجتماعی به کار می‌بندد. در پاسخ‌گویی اجتماعی، سازمان در جست‌وجوی پاسخ به مسأله‌های اجتماعی به روشی قابل قبول است. سازمان‌ها برای تحقق این امر باید سازوکارها، شیوه‌ها و ترتیبات مناسبی را به کار گیرند. سازمان‌ها ممکن است در پاسخ‌گویی ناگزیر به توسعه واحدهای جدید (به طور مثال واحد بررسی و پژوهشی در زمینه مسائل اجتماعی و محیطی) و نیز تغییر روش‌های انجام امور باشند. به طور کلی سازمان‌ها برای پاسخ‌گویی باید ساختار مناسبی ایجاد کنند (عظیمی و خاک تاریک، ۱۳۸۹).

سازمان‌های پاسخ‌گوی سریع دارای خاصیت واکنش مؤثر در برابر تغییرات هستند که این خاصیت، وظیفه‌ای کاملاً مرتبط با محیط کسب و کار و همچنین شرایط و موقعیت شرکت است. پاسخ‌گویی سریع در یک سازمان، بر مشتری متمرکز است و عملیات، مبتنی بر مدیریت کیفیت فراگیر تعریف می‌شود. نتیجه تبدیل



یک سازمان به یک سازمان پاسخگو، ارضای مشتریان است که این خود نوعی پاسخ‌گویی به نیازها و انتقادات واقعی آنان به شمار می‌رود. واقعیت امر این است که انتظارات مشتریان به مرور زمان تغییر می‌کند و هر شرکت به طور مستمر باید به این تغییرات پاسخ گوید و خود را با آنها تطبیق دهد. نداشتن قابلیت پاسخ‌گویی به نیازهای مشتریان و تغییرات، حتی در صورت داشتن محصولات خاص، شرکت را به مخاطره می‌اندازد (قره‌چه و غمخواری، ۱۳۸۵).

پاسخ‌گویی سازمانی در مفهومی عام به فرایندهایی گفته می‌شود که شهروندان با تکیه بر آنها حاکمان را برای رفتار و عملکردشان پاسخگو می‌کنند. این امر که اغلب از راه انتخابات انجام می‌شود به نمایندگان مردم در مجالس مقننه اختیار می‌دهد که مدیران سیاسی و کارکنان دولتی را از سازوکارهای نظارتی و ممیزی پاسخگو کنند. مدیران سیاسی نیز مأموران فرودست خود را از راه سلسله مراتب اختیار و مسئولیت و دادگاه‌ها و محاکم اداری نیز مجریان را در برابر قانون پاسخگو می‌کنند. پاسخ‌گویی، هدف‌های سه‌گانه‌ای دارد؛ نخست آن‌که ابزاری است به منظور نظارت بر قدرت و پیشگیری از سوءاستفاده از اختیارات عمومی. دوم تضمینی است بر کاربرد صحیح منابع ملی، تبعیت از قانون و صیانت از ارزش‌های خدمات عمومی و سوم ابزاری مؤثر است برای ارتقا و بهبود زمام‌داری و مدیریت خدمات عمومی (آکوئین و همکاران، ۲۰۰۴: ۴۵). این‌که سازمان در برخورد با نیازهای جامعه و مخاطبان خود چقدر بتواند انعطاف از خود نشان دهد را چابکی گویند به طوری که توانایی‌های تولیدکننده برای واکنش سریع به تغییرات ناگهانی و غیرقابل پیش‌بینی، پاسخ پیش‌کنشی به تغییرات، سودآوری از محیط، قابلیت سازگاری و شکل‌دهی مجدد سریع، بهره‌گیری از تغییرات به عنوان فرصت‌های ذاتی نهفته در محیط‌های آشفته، ایجاد سازمان مجازی و استفاده از دانش بازار، توانایی پاسخ مؤثر به مشتری، توانایی بقا و پیشرفت در محیطی با تغییرات مداوم و غیرقابل پیش‌بینی را از مشخصه‌های سازمان چابک گویند (خوش‌سیما، ۱۳۸۵) که در آن پاسخ به مشتری از موارد مطرح است.

تفکر کارآمد نمودن نظام اداری کشور هدف اصلی و با اهمیت پیاده‌سازی طرح تکریم ارباب رجوع به حساب می‌آید و سازمان مشتری‌مدار سازمانی است که هدف آن پیش‌گرفتن در خواست‌های مشتریان در مسائلی که بیشترین ارزش را برای آنها دارا است می‌باشد و مشتری را سرمایه خود و ضامن برگشت سرمایه سازمان می‌داند. ملاک واقعی ارزش یک شرکت از نظر جامعه و صاحبان آن رضایت مشتری است و بدون این

هیچ کسب و کاری نمی‌تواند ادامه حیات داده و یا زندگی کسانی را که در آن کار کرده و به مردم خدمت ارایه می‌دهند تأمین نماید. یک سازمان مشتری‌مدار بدون ایجاد ارتباط مناسب با مشتریان خود نمی‌تواند موفقیتی حاصل کند و در دنیای امروز کیفیت محوری، مشتری‌مداری و مشتری‌گرایی زیربنای کلیه فعالیت‌های تجاری و اقتصادی است، جذب کارکنان مشتری‌مدار که ویژگی‌های ارتباطات انسانی را در رفتار خود لحاظ کرده باشند ضروری است (فرشایف ماهریان و همکاران، ۱۳۸۴). حفظ کرامت و ارائه خدمات مطلوب به مراجعین سازمان‌ها، عمل دوجانبه‌ای است که اثرات آن مستقیماً به تقویت اعتماد عمومی نسبت به کارکنان دولت و به تبع آن به سازمان‌ها و کل نظام منجر می‌شود (کلهر، ۱۳۸۳: ۹). باتوجه به اهمیت فرهنگ‌سازی اسلامی در محیط‌های کاری و تأکید دین مقدس اسلام به حفظ کرامت انسانی در کلیه مناسبات فردی و اجتماعی، به منظور ایجاد سازوکارهای لازم در ارائه خدمات مطلوب و مؤثر به مردم و برخورد مناسب کارکنان با مراجعین و نهادینه شدن موضوع رضایت‌مندی ارباب رجوع در دستگاه‌های دولتی، برنامه «ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری» به عنوان یکی از برنامه‌های هفت‌گانه تحول اداری منظور شد<sup>۱</sup> و مصوبه‌ی مربوطه تحت عنوان طرح «تکریم ارباب رجوع و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام اداری» به دستگاه‌های دولتی ابلاغ شد<sup>۲</sup> و محورهای اصلی طرح به شرح زیر اعلام شد: شفاف‌سازی و مستندسازی نحوه ارائه خدمات به ارباب رجوع؛ اطلاع‌رسانی از نحوه ارائه خدمات؛ تدوین منشور اخلاقی سازمان در ارتباط با مردم؛ بهبود و اصلاح روش‌های ارائه خدمت به مردم؛ نظرسنجی از مردم؛ تشویق و تقدیر از مدیران و کارکنان موفق و برخورد قانونی با مدیران و کارکنانی که موجب نارضایتی مردم می‌شوند (مصوبه طرح تکریم ارباب رجوع<sup>۳</sup>، ۱۳۸۱).

منظور از شکایت مردمی یا عمومی، تشخیص سوءکارکرد مدیریت عمومی و خدمات رفاهی و اجتماعی دولت و نهادهای وابسته است که توسط کارکنان یا مراجعان مربوطه تشخیص داده شده و به نهادهای ذی‌ربط اطلاع‌رسانی می‌گردد (نظام‌نامه مدیریت پاسخ‌گویی به شکایات مردم)؛ بنابراین منظور از رسیدگی به شکایات مردمی نیز فرایند پاسخ‌گویی و جلب رضایت این افراد و در نتیجه کاهش سوءکارکردهای نهادها می‌باشد؛ که البته در لوای مفاهیم مختلفی همچون مبارزه با مفاسد اداری، امر به معروف و نهی از منکر و نظارت همگانی جای می‌گیرد. مدیریت سازمان، در جهت استقرار یک فرآیند کارا و اثربخش رسیدگی به شکایات، خود را

۱ - و جزئیات آن در جلسه مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۵ شورای عالی اداری کشور مورد تصویب قرار گرفت.

۲ - به شماره ۱۳/۱۸۵۴۰ ط مورخ ۱۳۸۱/۲/۱۰

۳ - جلسه مورخ ۱۳۸۱/۱/۲۵ شورای عالی امور اداری کشور. منتشر شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

متعهد به رعایت اصول راهنمای زیر می‌داند:

- ۱- **وضوح**<sup>۱</sup>: اطلاعات لازم درخصوص اینکه کجا و چگونه می‌توان شکایت خود را مطرح نمود، باید به خوبی به اطلاع مشتریان، کارکنان و سایر ذی‌نفعان مرتبط رسانده شود.
- ۲- **دسترسی**<sup>۲</sup>: استقرار فرآیند رسیدگی به شکایات باید به آسانی برای کلیه شاکیان، قابل دسترسی باشد.
- ۳- **پاسخ‌دهی**<sup>۳</sup>: با دریافت هر شکایت باید فوراً به شاکی، اطلاع‌رسانی شود. شکایات باید براساس اهمیت آنها به سرعت رسیدگی شود. با شاکیان باید مؤدبانه برخورد شود و آنها را از میزان پیشرفت شکایتشان در فرآیند رسیدگی به شکایات، آگاه نگه داشت.
- ۴- **بی‌طرفی**<sup>۴</sup>: رسیدگی به شکایات باید با یک روش منصفانه، بی‌طرف و بدون تبعیض باشد.
- ۵- **هزینه**<sup>۵</sup>: دسترسی به فرآیند رسیدگی به شکایات باید برای شاکی، بدون هزینه باشد.
- ۶- **رازداری**<sup>۶</sup>: اطلاعات مربوط به شاکی باید در جایی که مورد نیاز است در دسترس باشد اما فقط به منظور رسیدگی به شکایت و باید از افشای آن جلوگیری شود مگر اینکه خود شاکی صریحاً به افشای آن رضایت داده باشد.
- ۷- **مشتری‌مداری**<sup>۷</sup>: کارفرما باید تعهد خود را جهت رسیدگی به شکایات در عمل اثبات کند.
- ۸- **بهبود مستمر**<sup>۸</sup>: بهبود مستمر فرآیند رسیدگی به شکایات و کیفیت خدمات، باید یک هدف دائمی برای کارفرما باشد (محمدی، ۱۳۹۳: ۱۰۴).

یک نظام مدیریت شکایات، مجموعه‌ای از فرایندهای سازمانی است که برای رسیدگی به شکایت و حل آنها در سازمان‌های مختلف به کار می‌رود. این نظام در بسیاری از سازمان‌ها از سال‌های ۱۹۷۰ راه‌اندازی شده است و در کشور ما نیز امروزه در اغلب سازمان‌های مطرح وجود دارد. این نظام بر ارتباط مشتری با سازمان و

---

1 - Visibility  
 2 - Accessibility  
 3 - Responsiveness  
 4 - Objectivity  
 5 - charges  
 6 - Confidentiality  
 7 - Customer Focus  
 8 - Continual Improvement

بالأخص کارمندان سازمان مرتبط بوده و همچنین به طور خاص در جامعه بیماران، مشتریان، دانشجویان، کارکنان حرفه‌ای، مربیان و سایرین وجود دارد.

نهاد‌های چندی در دنیا وجود دارند که موضوعات مربوط به رسیدگی به شکایت از طریق آنها نهادینه و اجرا می‌شود، یکی از این نهادها در قالب کلی مفهوم آمبودزمان واقع شده است. آمبودزمان به مفهوم طرف رسیدگی‌کننده به شکایت، نماینده‌ی شاکی یا چیزی شبیه معتمد است که به تدریج به صورت داور بی طرف در اعمال دولت درآمده است. براساس دیدگاه جلالی و ضیایی (۱۳۹۲) شخصیت یا نهادی که شکایت‌های شهروندان راجع به تصمیم‌ها، اعمال یا قصورهای مدیریت عمومی را مورد رسیدگی قرار می‌دهد و نقش و جایگاه آن حمایت از مردم در برابر نقض حقوق، سوءاستفاده از اختیارات، اشتباه، غفلت، تبعیض، تصمیم غیرمنصفانه و سوءمدیریت به منظور ارتقای مدیریت عمومی و شفاف نمودن اعمال حکومتی و پاسخ‌گو کردن حکومت و مقام‌های عمومی در برابر اعضای جامعه است<sup>۱</sup>. از سوی دیگر آمبودزمان، نهادی است که برپایه‌ی قانون اساسی یا به موجب قانون مصوب مجلس تشکیل شده و در رأس آن یک مقام عالی‌رتبه مستقل قرار دارد و در مقابل مردم پاسخ‌گو است و شکایات مردم از سازمان‌های دولتی، مقامات و کارمندان را دریافت می‌کند یا به ابتکار خود عمل می‌نماید و دارای اختیار انجام تحقیقات، توصیه، اقدام اصلاحی و گزارش موضوعات است. به تعبیر روشن‌تر، می‌توان گفت، آمبودزمان بیشتر برای نظارت و کنترل قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور و حمایت از حقوق افراد در مقابل سوءجریان‌ات اداری با هدف ایجاد عدالت در دستگاه‌های مزبور راه‌اندازی می‌شود. به طور کلی، آمبودزمان در پی یک شکایت عمومی، از اختیار کافی برای انجام بررسی‌های لازم درباره‌ی یک عمل حکومتی که ممکن است برخلاف قانون یا غیرمنصفانه باشد، برخوردار است (جلالی و ضیایی، ۱۳۹۲).

### ۳- روش تحقیق

روش عبارت از مجموعه شیوه‌ها و تدابیری است که برای شناخت حقیقت و برکناری از خطا به کار می‌رود. روش خط‌مشی معقول و منظم برای دستیابی به هدفی معین است. تقسیم‌بندی متداول و معمول، تحقیقات را براساس هدف پژوهش به سه دسته تحقیقات بنیادی یا ناب، تحقیقات کاربردی و تحقیقات توسعه‌ای تقسیم می‌کنند. (ازکیا، ج ۱، ۱۳۹۳) پژوهش کاربردی پژوهشی که در جهت ارضای کنجکاوی‌های

ژرف پژوهشگر باشد، نیست بلکه به حلّ مسائل فردی، گروهی یا اجتماعی می‌پردازد و با توجه به فوریت نتیجه‌گیری، رابطه‌ای منطقی بین کار پژوهش و جامعه پدید می‌آید و به همان ترتیب و در همان زمان که محقق به پژوهش می‌پردازد، در اندیشه‌ی کاربرد دستاوردها نیز هست (ساروخانی، ۱۳۸۵). در واقع تحقیقات کاربردی مفاهیم نظری را در موقعیت‌هایی که مسائل واقعی در آن وجود دارد، می‌آزمایند و فنون نمونه‌گیری و استنتاج‌های آماری را در مورد جامعه‌ی مورد نظر به کار می‌برد. تحقیق حاضر نیز بر اساس هدف، جزء تحقیقات کاربردی محسوب می‌شود. از سوی دیگر، در پژوهش‌هایی که محقق به دنبال مقایسه کشورهای مختلف می‌باشد روش انجام پژوهش توصیفی-تحلیلی است. به طوری که در هر کشوری روش، فرایند، راهکار و شیوه اجرای شاخص مورد نظر که در این پژوهش رسیدگی به شکایات مردمی است احتمالاً بایکدیگر تفاوت دارد. همچنین کشورها ممکن است راهکارهای مختلفی را برای رسیدگی به شکایات مردمی دنبال نمایند که به صورت کمی و با دسترسی به داده‌ها امکان پذیر نیست، به همین دلیل روش انجام پژوهش توصیفی است. بنابراین در این پژوهش از روش‌های زیر استفاده شد:

**الف: روش توصیفی - تحلیلی:** که در این روش با مروری بر منابع موجود بالأخص منابع سازمان به بررسی دو موضوع رسیدگی به شکایات و اعلامات مردمی توصیف و ابعاد و گستره مفهومی آن پرداخته می‌شود.

**ب: روش تطبیقی ساده:** در این روش کشورهای انتخاب شده با توجه به اسناد منتشر شده در قالب کتاب، مقاله، گزارش‌های سازمانی و سایت‌های اینترنتی مورد کنکاش قرار گرفته و وضعیت رسیدگی به شکایات و اعلامات مردمی آنها شناسایی می‌شود.

در پژوهش مفهوم جامعه به کلیه‌ی افرادی اطلاق می‌شود که عمل تعمیم‌پذیری در مورد آن‌ها صورت می‌گیرد. ماهیت پژوهش تعیین‌کننده‌ی دامنه‌ی جامعه است و از نظر اندازه و حجم، جامعه ممکن است یک کلاس درس یا میلیون‌ها انسان باشد. منظور از جامعه‌ی آماری همان جامعه‌ی اصلی است که از آن نمونه‌ای نمایا یا معرّف بدست آمده باشد. این پژوهش از نوع کیفی است و بنا به نظر کارفرما ۹ کشور انتخاب شده است. ملاک انتخاب این کشورها آمار سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۱۵ بوده و براساس هماهنگی با کارفرما کشورهای فنلاند، استرالیا، آمریکا، دانمارک، نروژ، آلمان، چین، ترکیه و مصر انتخاب شده‌اند. برای هر کشور یک ماه فرصت استخراج وضعیت رسیدگی به شکایات و اعلامات مردمی در نظر گرفته شد و جست‌وجو در قوانین، شیوه حکومت‌داری، آژانس‌ها و انجمن‌های ضد فساد، سازمان‌های بازرسی و نظارت،

سیاست‌های مالی، نهادهای آمبودزمان، شیوه‌های رسیدگی به شکایات، مدیریت شکایات در این کشورها هدف اصلی بررسی بود. در این مسیر کلیدواژه‌های زیر منبع جست‌وجو در سایت‌ها، گزارش‌ها و کتب بوده است:

1. Complaints handling
2. supervision
3. Monitor the state
4. State monitoring
5. Corruption
6. Administrative corruption
7. Protecting the rights of consumers
8. Administrative, political and legal systems of countries
9. Complaints handling Process
10. Complaints handling Unit
11. Complaints handling Ombudsman
12. Complaints handling NGOs

روش جمع‌آوری اطلاعات و داده‌ها نیز اسنادی است به طوری که با مراجعه به اسناد منتشر شده در قالب کتاب، مقاله، گزارش‌های سازمانی و سایت‌های اینترنتی، وضعیت رسیدگی به شکایات و اعلامات مردمی و ابعاد آن در کشورهای مختلف بررسی خواهد شد. داده‌های گردآوری شده به صورت توصیفی و شرح متنی در گزارش ابتدا به صورت هر کشور جداگانه و در نهایت در قالب یک گزارش ارائه خواهد شد. این نکته باید در نظر گرفته شود که پژوهش حاضر از نوع تطبیقی به معنای روش تحقیق نیست. به این دلیل که نمی‌توان شاخص‌هایی را که آمار دقیق آن وجود داشته باشد در رابطه با هر کشور به دست آورد؛ اما پژوهش حاضر تلاش می‌کند با اتکا به اطلاعات موجود در سایت‌ها، کتب و مقالات شناخت حدودی از رسیدگی به شکایات ارائه نماید.

#### ۴- یافته‌ها و نتیجه‌گیری

رسیدگی به شکایات در راستای خدمت‌رسانی به مردم است و این موضوع در بطن سازمان‌های دولتی در جمهوری اسلامی ایران اهمیت بسزایی دارد. این رویه در راستای رفع ضعف‌های اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی، ایجاد بستر مناسب برای ارتقای سطح رضایت، جلوگیری از اتلاف وقت و تردد اضافی و نیز کاهش اتلاف سرمایه‌های انسانی در نظر گرفته شده است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد ۴۵ درصد مردم حتی با اعلام نارضایتی شکایت نمی‌کنند و ۵۰ درصد شکایت کرده ولی منصرف شده و تنها ۵ درصد هستند که شکایت خود را پیگیری کرده و پاسخ می‌گیرند. با استخراج اطلاعات مورد نیاز از شکایات صورت گرفته می‌توان کیفیت خدمات را ارزیابی نموده و همچنین با جبران نواقص و کمبودها، نقاط ضعف را از بین برد. رسیدگی به شکایات و بررسی آنها، ابزاری بسیار مؤثر برای ارتقای کیفیت خدمات است (موحدنیا و همکاران، ۱۳۹۳). با این کار اعتماد مردم به دولت و نظام تقویت شده و مشارکت آنها در برنامه‌های مختلف سازمانی و بهبود عملکرد سازمانی افزایش می‌یابد؛ به عبارت دیگر بهترین مفر برای رسیدگی به مشکلات سازمانی، مراجعه‌کنندگان هستند.

موانع مختلف مدیریتی، فرایندی، فرهنگی و اطلاعاتی برای رسیدگی به شکایات وجود دارد. استفاده از تجربه کشورهای دیگر به نوبه خود فواید بسیاری دارد، آن‌چنان‌که ریاست قوه قضائیه سابق بیان نمودند: ما در نظام خود عملاً دارای دستگاه‌های نظارتی مختلفی هستیم اما با وجود تعداد زیاد دستگاه‌های نظارتی و تلاش‌های فراوان نهادها، به نتیجه نظارت‌ها که نگاه می‌کنیم متوجه می‌شویم، محصول به اندازه این تلاش‌ها نیست. در صورتی که کشورهای دیگر با تشکیلات نظارتی کمتر نتیجه بیشتری می‌گیرند و دستگاه‌های اجرایی‌شان سلامت بیشتری دارد؛ بنابراین بررسی تجارب کشورهای دیگر راهگشای برخی از مشکلات خواهد بود.

اهدافی که در این پژوهش دنبال می‌شد محور اصلی جست‌وجوها قرار گرفت و نتایجی به دست آمده که برخی از موارد مهم آن به شرح زیر ارائه می‌گردد. مهم‌ترین هدف پژوهش حاضر بررسی تجربیات کشورهای موفق جهان در زمینه رسیدگی به شکایات و اطلاعات مردمی است. در این مسیر محدودیت‌های بسیاری وجود داشت که عمده‌ی محدودیت‌ها دسترسی ضعیف به اطلاعات و پراکندگی شیوه‌های رسیدگی به شکایات در کشورهای مختلف بوده است. اهداف دیگر در این بین بررسی رویه‌ها و روش‌ها، فرایندها،

ساختارهای اداری، قوانین و مقررات بوده است؛ به عبارت دیگر در رابطه با هر کشوری سعی شده است که این موارد احصا شود و در نهایت براساس آن در بخش بعد راهکارهایی ارائه گردد. بررسی تجربیات کشورهای مختلف نشان داده است که رسیدگی به شکایات در راستای مبارزه با مفاسد اداری قرار دارد. به عبارتی دیگر در ضرورت رسیدگی به شکایات سازمان‌های دولتی در این کشورها هدف اصلی این است که از بروز مفاسد بزرگ‌تر جلوگیری شود. برای مثال در کشورهای توسعه یافته آنچنان با مفاسد اداری برخورد می‌شود که شکایات مردمی را نیز همچون بروز یک فساد در نظر می‌گیرند.

بررسی‌ها نشان داد که در کشور فنلاند دو نهاد مهم به موضوع شکایات مردمی از سازمان‌های دولتی رسیدگی می‌کنند. یکی وزارت دادگستری فنلاند است که از رئیس‌جمهور تا نهادهای جزئی دولت رسیدگی کرده و دیگری سازمان بازرسی این کشور است که به مسائل جزئی و اجرایی رسیدگی می‌کند. در کشور استرالیا نیز نهادهای مختلفی مسئولیت نظارت بر دولت و رسیدگی به شکایات از آنها را دارند. دادگاه‌های استرالیا اولین نهادهایی هستند که به شکایات مردمی در قالب دادخواه رسیدگی می‌کنند. از سوی دیگر پلیس نیز مجری دیگری برای رسیدگی به مواردی است که با دادگاه‌های این کشور همکاری می‌کند. یکی از دیگر نهادها کمیسیون جرائم استرالیا است که به دنبال رسیدگی به این امور شکل گرفت. همچنین یکی از نهادهایی که نزدیکی بیشتری با بحث ما دارد بازرس منافع عمومی است که مثلاً در انتخابات این کشور در قالب شکایات و بازبینی آرای مردمی نقش ایفا می‌کند.

در کشور آمریکا نیز بررسی‌ها نشان داده است که سازمان‌های مختلفی در رسیدگی به شکایات مردمی پیشنهاد هستند. اگرچه سازمان‌هایی چند همچون (GAO) در این کشور فعال هستند ولی در بررسی‌های صورت گرفته یکی از این مراکز اداره اخلاق حکومتی (OGE) است که در شاخه اجرایی دولت فدرال ایالات متحده آمریکا قرار داشته و هدف آن رسیدگی به شکایات مردم از دولت است. از سوی دیگر سازمان‌های مردمی همچون پروژه‌ی پاسخ‌گویی دولت (GAP) که یک حفاظت‌کننده از افشاگران و سازمانی حمایتی در آمریکا از جمله آنها می‌باشد. همچنین در این کشور نیز آمبودزمان‌های مختلفی در بخش دولتی و خصوصی در راستای رسیدگی به شکایات فعالیت دارند. در کشور دانمارک نیز نهادهای مختلفی همچون وزارت امور اقتصادی و تجارت، سازمان رقابت و مدیریت مصرف‌کننده دانمارک، اداره نظارت مالی دانمارک، سازمان فناوری امنیت دانمارک و وزارت دادگستری در راستای شکایات‌های مختلف از دولت و سازمان‌های دولتی



فعالیت می‌کنند. در این زمینه نباید از فعالیت سازمان‌های عمومی همچون رسانه‌ها، سازمان ملی رسیدگی به امور مصرف‌کنندگان و مرکز اروپایی رسیدگی به امور مصرف‌کنندگان غافل شد.

سازمان بازرسی در نروژ مهم‌ترین نهاد رسیدگی‌کننده به شکایات مردمی می‌باشد. این سازمان فعالیت‌های گسترده‌ای را در رابطه با شکایات مردمی انجام می‌دهد؛ اگرچه هدف اصلی فعالیت این سازمان برخورد و پیشگیری از بروز فساد است. همچنین در این کشور در دو قالب کمیسیون‌ها و هیأت‌های رسیدگی به شکایات در سازمان‌های دولتی با شکایت مردمی برخورد می‌شود. از سوی دیگر در این کشور سازمان‌های مردم‌نهاد هم نقش مهمی در برخورد با شکایات مردمی دارند. مهم‌ترین ویژگی رسیدگی به شکایات در این کشور برخورد پارلمانی با آن است یعنی مجلس نقش کلیدی در رسیدگی به شکایات مردمی دارد. قانون این کشور نیز اهمیت بسزایی به آن داده است.

دادگاه قانون اساسی فدرال عالی‌ترین مرجع رسیدگی قضایی در آلمان است که در زمینه‌ی شکایات مهم از دولت فعالیت کرده و رأی آن مؤثرترین رأی می‌باشد؛ اما از دیگر بخش‌های رسیدگی به شکایت در این کشور ستاد تدوین صلاحیت اداری است که گزارش‌هایی را به دادگاه‌های اداری و مالی آلمان تقدیم می‌کند. این ستاد منشور اخلاقی سازمانی را تدوین و تخطی از آن را که توسط مردم گزارش می‌شود به دادگاه ارائه می‌کند و بالطبع با آنها برخورد می‌شود. ستاد رسیدگی به شکایات نیز در نهاد دولت مسئولیت کنترل اداری، تخصصی‌سازی کنترل اداری، امکان استفاده از پرستیژ و اقتدار برای کاهش تضادهای بین شهروندان، بی‌طرفی حزبی در ادارات و پیوستگی و تداوم کنترل اداری را برعهده دارد. در نهایت، در یک مرور ساده فرایند رسیدگی به شکایت در کشور آلمان به این صورت است که مدیریت سازمان مربوطه شکایت شاکی را دریافت می‌کند. مدیریت در یک نامه به شاکی فرایند رسیدگی به شکایت را با دقت و خوانایی اعلام می‌کند. حداکثر مدت زمان رسیدگی به شکایت شش هفته در نظر گرفته می‌شود. شکایت با نماینده سازمان مربوطه و حضور شاکی بررسی می‌شود. پس از دو هفته تصمیم این جلسه به شاکی اعلام می‌شود. اسناد و مدارک و نتیجه شکایت مستند شده و رونوشت آن به شاکی تقدیم می‌شود و در نهایت رضایت شاکی در نهایت جلب می‌شود. یکی از ویژگی‌های نظام دموکراسی پارلمانی در بریتانیا، وجود رابطه تنگاتنگ میان قوه مجریه و قوه مقننه است.

موضوع رسیدگی به شکایات در کشور چین بسیار به فرهنگ و جامعه این کشور وابسته است. چرا که افکار

کنفوسیوس که در آن قوانین و مقررات نیز آورده شده توسط عده کثیری از مردم مورد توجه و رعایت است. به همین دلیل ادارات و سازمان‌ها در این کشور در فرایندهای اداری، روش‌های ارتباطی، ابتکار عمل، احترام به مرجع قدرت و نحوه برخورد با اطلاعات از این افکار تبعیت می‌کنند. دو نهاد مهم در این کشور در رابطه با رسیدگی به شکایات مورد واکاوی قرار گرفت. انجمن مصرف‌کنندگان چین در دسامبر ۱۹۸۴ با تصویب هیأت دولت تاسیس شد و با هدف رسیدگی به شکایات مردمی پیرامون مصرف و خدمات دولتی و خصوصی، آموزش و پژوهش پیرامون اهداف سازمانی، مشاوره و راهنمایی پیرامون درخواست‌های مردمی، نیازسنجی و رهگیری نیازهای حقوقی مردم، پیشنهاد و دخالت در وضع قوانین ملی پیرامون اهداف، طرح دعوی عمومی پیرامون مسائل و مشکلات همه‌گیر، تبادل اطلاعات با انجمن‌ها و مراکز بین‌المللی و شرکت در همایش‌ها و سمینارهای بین‌المللی و ارائه راهبردها اقدام به رسیدگی به امور مربوط به شکایات مردمی کرد.

همچنین مهم‌ترین مرجع در کشور چین وزارت نظارت است. این وزارتخانه یکی از ۲۱ وزارتخانه چین است و در آن بازرسی مسائل و مشکلات نهادهای اجرایی دولت، پذیرش و رسیدگی به اتهامات و شکایات از نهادهای اجرایی دولتی و کارکنان آن و یا سایر مقامات منصوب از سوی دولت، بررسی و رسیدگی به تخطی ارگان‌های دولتی و کارکنان آن، پذیرش و رسیدگی به درخواست‌ها و شکایات مردم از کارکنان انجام می‌گیرد. سرشت و وضعیت عمومی این وزارت به گونه‌ای است که وظیفه ویژه نظارت اداری و بازرسی بر عهده آن نهاده شده است. از سوی دیگر تضمین اجرای درست احکام اداری، حفظ نظم و انضباط اداری، تسهیل یک دولت صادق و پاک، بهبود مدیریت عمومی، بالابردن بهره‌وری اداری و بالابردن آگاهی مردم از قوانین اداری نیز از وظایف ذاتی این سازمان است. این وزارتخانه پنج‌روش نظارت بر دولت (بازرسی)، رسیدگی به شکایات مردم، شناسایی مشکلات فرایندی و ساختاری سازمان‌های دولتی، طراحی و تدوین قوانین و مقررات اداری و آموزش و پژوهش در نظارت را سرلوحه کار خود قرار داده است. مطابق با قانون اساسی جمهوری خلق چین و قانون جمهوری خلق چین در مورد نظارت اداری، به وزارت نظارت در چهار حوزه بازرسی، بررسی، توصیه و مجازات تفویض اختیار و قدرت داده شده است.

در ترکیه نظام قضایی به وسیله دادگاه‌های مستقل اداره می‌شود و قضات در صدور احکام آزادانه عمل می‌کنند، آنها بر اساس اصول قانون اساسی، رویه‌های قضایی و تجربیات فردی قضاوت می‌نمایند. قوه قضاییه مستقل از دو قوه دیگر عمل می‌کند. بر اساس قانون اساسی، هیچ شخص، سازمان یا گروهی نمی‌تواند

در تصمیمات و آرای این قوه و دادگاه‌ها اعمال نفوذ کند. از سوی دیگر بخش عمده اقتصاد ترکیه را صنایع و خدمات تشکیل می‌دهد و مسئولان کشور و مدیران سازمان‌های دولتی که منابع مالی دولت را در اختیار دارند باید از این منابع طوری استفاده نمایند تا صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی رعایت شده و از سوءاستفاده از منابع و اموال دولت جلوگیری به عمل آید. نظام اداری ترکیه همچون سایر بخش‌ها در این کشور تحت تأثیر جهانی شدن از یک سو و نامزدی ترکیه برای الحاق به اتحادیه اروپا از سوی دیگر در تغییر و تحول بوده است؛ بنابراین سیاست ترکیه در مبارزه با فساد اداری را می‌توان در اصلاح قوانین و مقررات داخلی همسو با اصول حکمرانی خوب و کنوانسیون‌ها و معاهدات بین‌المللی که ترکیه عضوی از آنها است و نیز نهادسازی به منظور نظارت مؤثر بر نظام اداری خلاصه کرد.

نهادهای مختلفی در رابطه با جرایم، فساد و رسیدگی به شکایات سازمانی در کشور ترکیه فعالیت می‌کنند. هیأت بررسی جرایم مالی در وزارت دارایی (MASAK)، دادگاه امور مالی ترکیه (TCA)، انجمن بازرسی وابسته با نخست‌وزیری (PMIB)، پلیس ملی، واحد مبارزه با قاچاق و جرایم سازمان یافته (KOM)، مؤسسه حسابرسی عمومی (PAI) و شورایی با عنوان شورای اخلاقی خدمات دولتی (CEPS) از جمله آنها هستند و مهم‌ترین وظایف را در حیطه تعیین منشور اخلاقی، تحقیق و بررسی درباره قوانین و مقررات دولتی، ترویج فرهنگ اخلاق سازمانی، توسعه و تنظیم سیاست‌ها، هماهنگی بین سازمانی و بازرسی را برعهده دارند. در مجموع در کشور ترکیه قوه قضاییه رسیدگی به پرونده‌های حقوقی را برعهده دارد و کم‌تر به شکایات سازمانی که گاهاً نقض قوانین نیز نمی‌باشد رسیدگی می‌کند. سازمان‌های دیگر که زیرمجموعه نهاد نخست‌وزیری هستند اغلب به مسائل این چنینی رسیدگی می‌کنند. در این کشور از آنجا که ریاست جمهوری حالتی نمادین داشته و بیشتر برنامه‌ها برعهده نخست‌وزیر است امور رسیدگی به شکایات از نهاد عمومی دولت نیز به این شخص مربوط است.

مصر تاریخچه سیاسی، حقوقی و اجتماعی چندپاره‌ای دارد و این موضوع سبب شده است که تحلیل مسائل رسیدگی به شکایات و همچنین فساد اداری در این کشور کمی مشکل باشد. نکته مهم در رابطه نظام حکومت داری در این کشور این‌گونه است که نظامیان همیشه در رأس قدرت بوده و این موضوع سبب شده است که حکومت‌ها حالتی اقتداری داشته و فساد در آن به شیوه‌های غیردموکراتیک رسیدگی شود. می‌توان در خصوص دولت مصر ابراز داشت که یک دولت اقتدارگرای بوروکراتیک مبتنی بر اتحاد دولت،

ارتش و بخش‌هایی خاص از بورژوازی است که پیوندهایی مستقیم با منافع و مؤسسات اقتصادی خارجی ایجاد کرده‌اند. سیاست مصر اگرچه مبتنی بر یک رویکرد جمهوری (انتخاب مردم) است ولی بیشتر جنبه شبه‌جمهوری دارد.

در زیرمجموعه وزارت تجارت و اقتصاد دو واحد در راستای نظارت و رسیدگی به شکایات مردمی مستقر هستند. سازمان حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان (CPA) که وظایفی همچون کنترل بازار و دستیابی به امنیت در تمام معاملات تجاری بین خریدار و فروشنده، تنظیم رابطه بین فروشنده و مصرف‌کننده و کاهش تعارضات بین آنها، حمایت و حفاظت کامل از مصرف‌کننده و برخورد قانونی با فروشنده‌گان ناقض قوانین مصرف، حفظ و نگهداری مصرف‌کنندگان با رویکرد حمایت از تولیدکنندگان مطرح کشور، ارائه استانداردهای لازم در کالاهای مصرفی با همکاری سایر سازمان‌های مسئول، رسیدگی به شکایات و مشکلات موجود در بازار بالاخص بخش مصرف‌کنندگان را برعهده دارد. سازمان نظارت مالی مصر (EFSA) نیز نهاد دیگری است که در سال ۲۰۰۹ با هدف ایجاد ثبات و یکپارچگی در بازارهای مالی غیربانکی کشور مصر، توسعه و تدوین مقررات مربوط به بازارهای مالی غیربانکی کشور مصر، حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران و مشارکت‌کنندگان داخلی و خارجی و صدور ابزار، نظام‌ها و قوانینی شفاف‌کننده و کارایی بخش بازار مصر شروع به کار کرد. اوضاع نابسامان این کشور بررسی وضعیت رسیدگی به شکایات را در آن با مشکل روبه‌رو ساخته است.

براساس بررسی تجربیات کشورهای مختلف برای اینکه رسیدگی به شکایات در کشور سروسامان یافته و ساماندهی شود باید مواردی از قبیل بستر قانونی، ساختار منسجم، دریافت پاسخ‌گویی سریع و کم‌هزینه شکایت، یک سازمان یا حتی وزارتخانه، پشتیبانی و نیروهای انسانی مورد اعتماد، پاسخ‌گویی قاطع و الزام‌آور، جبران هزینه‌ها و حمایت از فرد شاکی، مردمی مشارکت‌جو و پیگیر، فرایندهای مکانیزه و الکترونیکی، مصونیت حقوقی و سیاسی شاکی، فعالیت آزادانه سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط، یک ساختار پیشگیری‌کننده از بروز شکایت، وجود واحدهای رسیدگی به شکایات در هر سازمان دولتی، تعامل مؤثر سازمان‌های مختلف نظارت‌کننده و آموزش‌های شهروندی، سازمانی و اجرایی وجود داشته باشد. مقایسه دقیق کشورها با توجه به ساختارهای متفاوت و محدودیت‌های جست‌وجو ممکن نبوده است ولی براساس گزارش حاضر می‌توان جدول زیر را برای خلاصه ارائه نمود.

| خلاصه یافته‌ها   | نام کشور |
|--|----------|
| <p>بررسی‌ها نشان داد که در کشور فنلاند دو نهاد مهم وزارت دادگستری و سازمان بازرسی به موضوع شکایات مردمی از سازمان‌های دولتی رسیدگی می‌کنند.</p>  | فنلاند   |
| <p>در کشور استرالیا نیز دادگاه‌های استرالیا، پلیس، کمیسیون جرائم استرالیا و بازرس منافع عمومی مسئولیت رسیدگی به شکایات از سازمان‌های دولتی در قالب دادخواه یا شکایت‌نامه را برعهده دارند.</p>  | استرالیا |
| <p>در کشور آمریکا، اداره اخلاق حکومتی (OGE)، پروژه‌ی پاسخ‌گویی دولت (GAP) و آموذزمان‌های مختلفی در بخش دولتی و خصوصی در راستای رسیدگی به شکایات فعالیت دارند.</p>  | آمریکا   |
| <p>در کشور دانمارک نیز نهادهای مختلفی همچون وزارت امور اقتصادی و تجارت، سازمان رقابت و مدیریت مصرف‌کننده دانمارک، اداره نظارت مالی دانمارک، سازمان فناوری امنیت دانمارک و وزارت دادگستری در راستای شکایات‌های مختلف از دولت و سازمان‌های دولتی فعالیت می‌کنند. در این زمینه نباید از فعالیت سازمان‌های عمومی همچون رسانه‌ها، سازمان ملی رسیدگی به امور مصرف‌کنندگان و مرکز اروپایی رسیدگی به امور مصرف‌کنندگان غافل شد.</p>  | دانمارک  |
| <p>سازمان بازرسی در نروژ مهم‌ترین نهاد رسیدگی‌کننده به شکایات مردمی می‌باشد. این سازمان فعالیت‌های گسترده‌ای را در رابطه با شکایات مردمی انجام می‌دهد، اگرچه هدف اصلی فعالیت این سازمان برخورد و پیشگیری از بروز فساد است. همچنین در این کشور در دو قالب کمیسیون‌ها و هیأت رسیدگی به شکایات در سازمان‌های دولتی با شکایات مردمی برخورد می‌شود. از سوی دیگر در این کشور سازمان‌های مردم‌نهاد هم نقش مهمی در برخورد با شکایات مردمی دارند. مهم‌ترین ویژگی رسیدگی به شکایات در این کشور برخورد پارلمانی با آن است یعنی مجلس نقش کلیدی در رسیدگی به شکایات مردمی دارد. قانون این کشور نیز اهمیت بسزایی به آن داده است.</p>       | نروژ     |
| <p>دادگاه قانون اساسی فدرال عالی‌ترین مرجع رسیدگی قضایی در آلمان است که در بخش‌هایی از آن به شکایات هم رسیدگی می‌شود ولی از دیگر بخش‌های رسیدگی به شکایات در این کشور ستاد تدوین صلاحیت اداری است که گزارش‌هایی را به دادگاه‌های اداری و مالی آلمان تقدیم می‌کند. این ستاد منشور اخلاقی سازمانی را تدوین و تخطی از آن را که توسط مردم گزارش می‌شود به دادگاه ارائه می‌کند تا با آن برخورد شود. ستاد رسیدگی به شکایات نیز در نهاد دولت مسئولیت کنترل اداری، تخصصی‌سازی کنترل اداری، امکان استفاده از پرستیژ و اقتدار برای کاهش تضادهای بین شهروندان، بی‌طرفی حزبی در ادارات و پیوستگی و تداوم کنترل اداری را برعهده دارد.</p> | آلمان    |

|              |   |
|--------------|---|
| <p>چین</p>   | <p>موضوع رسیدگی به شکایات در کشور چین بسیار به فرهنگ و جامعه این کشور یعنی افکار کنفوسیوس وابسته است. دو نهاد مهم در این کشور یعنی انجمن مصرف‌کنندگان (با هدف رسیدگی به شکایات مردمی پیرامون مصرف و خدمات دولتی و خصوصی، آموزش و پژوهش پیرامون اهداف سازمانی، مشاوره و راهنمایی پیرامون درخواست‌های مردمی، نیازسنجی و رهگیری نیازهای حقوقی مردم، پیشنهاد و دخالت در وضع قوانین ملی پیرامون اهداف، طرح دعوی عمومی پیرامون مسائل و مشکلات همه‌گیر، تبادل اطلاعات با انجمن‌ها و مراکز بین‌المللی و شرکت در همایش‌ها و سمینارهای بین‌المللی و ارائه راهبردها) و وزارت نظارت (بازرسی مسائل و مشکلات نهادهای اجرایی دولت، پذیرش و رسیدگی به اتهامات و شکایات از نهادهای اجرایی دولتی و کارکنان آن و یا سایر مقامات منصوب از سوی دولت، بررسی و رسیدگی به تخطی ارگان‌های دولتی و کارکنان آن، پذیرش و رسیدگی به درخواست‌ها و شکایات مردم از کارکنان) چین در رابطه با رسیدگی به شکایات مورد واکاوی قرار گرفت.</p> |
| <p>ترکیه</p> | <p>در ترکیه نظام قضایی به وسیله دادگاه‌های مستقل اداره می‌شود و قضات در صدور احکام آزادانه عمل می‌کنند، آنها براساس اصول قانون اساسی، رویه‌های قضایی و تجربیات فردی قضاوت می‌نمایند. نهادهای مختلفی در رابطه فساد و رسیدگی به شکایات سازمانی در کشور ترکیه فعالیت می‌کنند. هیأت بررسی جرایم مالی در وزارت دارایی (MASAK)، دادگاه امور مالی ترکیه (TCA)، انجمن بازرسی وابسته با نخست‌وزیری (PMIB)، پلیس ملی، واحد مبارزه با قاچاق و جرایم سازمان‌یافته (KOM)، مؤسسه حسابرسی عمومی (PAI)، شورای اخلاقی خدمات عمومی دولت (CEPS) و شورایی با عنوان شورای اخلاقی خدمات دولتی (CEPS) از جمله آنها هستند و مهم‌ترین وظایف را در حیطه تعیین منشور اخلاقی، تحقیق و بررسی درباره قوانین و مقررات دولتی، ترویج فرهنگ اخلاق سازمانی، توسعه و تنظیم سیاست‌ها، هماهنگی بین سازمانی و بازرسی را برعهده دارند.</p>  |
| <p>مصر</p>   | <p>مصر تاریخچه سیاسی، حقوقی و اجتماعی چندپاره‌ای دارد و این موضوع سبب شد تا که تحلیل مسائل رسیدگی به شکایات و همچنین فساد اداری در این کشور کمی مشکل باشد. نکته مهم در رابطه نظام حکومت داری در این کشور اینگونه است که نظامیان همیشه در رأس قدرت بوده و این موضع سبب شده است که حکومت‌ها حالتی اقتداری داشته و فساد در آن به شیوه‌های غیردموکراتیک رسیدگی شود. در زیرمجموعه وزارت تجارت و اقتصاد دو واحد سازمان حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان (CPA) و سازمان نظارت مالی مصر (EFSA) در راستای نظارت و رسیدگی به شکایات مردمی مستقر هستند.</p>  |

## ۵- پیشنهاد‌های پژوهش

براساس مرور این تجربیات پیشنهاد‌های مختلفی اعم از موارد زیر ارائه گردیده است:

۱. فراهم سازی بسترفانونی مناسب و دستورالعمل‌های سازمانی و اجرایی برای رسیدگی به شکایات؛
۲. تدوین ساختار منسجم رسیدگی به شکایات در قالب یک سازمان مقتدر؛
۳. کاهش هزینه‌ها و زمان رسیدگی به شکایات مردمی؛
۴. تقویت نیروهای پشتیبانی و نیروهای انسانی کارآمد در مسیر رسیدگی به شکایات مردمی؛
۵. پاسخ‌گویی قاطع و الزام‌آور سازمان‌های رسیدگی‌کننده به شکایات؛
۶. جبران هزینه‌ها و حمایت از فرد شاکی توسط سازمان‌های دولتی؛
۷. آموزش و اطلاع‌رسانی فرایندهای رسیدگی به شکایات مردمی؛
۸. الکترونیکی سازی فرایندهای رسیدگی به شکایات مردمی؛
۹. مصونیت حقوقی و سیاسی شاکیان در کشور؛
۱۰. تقویت و ایجاد سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط با شکایات مردمی؛
۱۱. تشویق و تنبیه سازمان‌های دولتی براساس رسیدگی به شکایات؛
۱۲. تقویت واحدهای رسیدگی به شکایات در سازمان‌های دولتی؛
۱۳. تعامل مؤثر سازمان‌های مختلف نظارت‌کننده و رسیدگی‌کننده به شکایات.

## فهرست منابع

- ۱- ازکیا، مصطفی (۱۳۹۳). روش‌های کاربردی تحقیق، جلد اول، تهران: نشر کیهان.
- ۲- اسکندری، خسرو و صالحی، مرتضی (۱۳۹۲) تأثیر رسیدگی به شکایات و گزارش‌های مردمی در رعایت حقوق شهروندی (در بین کارکنان)، فصلنامه انتظام اجتماعی، سال پنجم، شماره ۲، تابستان ۱۳۹۲.
- ۳- امامی، محمدحسن (۱۳۸۵). مسئولیت اجتماعی سازمان، الزامی برای پایدار، سایت ایران نیوز.
- ۴- جلالی، محمد و ضیایی، رضوان (۱۳۹۲). نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردمسالاری، نشریه

- پژوهش حقوق عمومی، دوره ۱۵، شماره ۳۹، تابستان ۱۳۹۲.
- ۵- خوش سیما، علیرضا (۱۳۸۵). مقدمه ای بر چابکی در سازمان ها، نشریه الکترونیک مدیریت.
- ۶- سبزه‌علیان، مجید (۱۳۹۱)، روش اجرایی رسیدگی به شکایات مشتری نسبت به محصول تولید شده در صنعت، دو ماهنامه قالب سازان، شماره ۷۰، دی ۱۳۹۱.
- ۷- عالم تبریز، اکبر و محمد رحیمی، علی رضا (۱۳۸۷)، مدیریت دانش و برنامه ریزی منابع انسانی، نشر صفار.
- ۸- عبدی معصومه (۱۳۹۳)، رسیدگی به شکایات و موقعیت‌های تنش‌زا، دو ماهنامه سازمان برتر، سال پنجم، شماره ۱۱، مرداد و شهریور ۱۳۹۳.
- ۹- عظیمی مهدی، خاک تاریک مهدی (۱۳۸۹). توجه به مفهوم مسئولیت اجتماعی سازمان ها، گامی مؤثر برای نیل به سرآمدی صنعت، مجله صنعت لاستیک ایران، . سال ۹۹، شماره ۱۲.
- ۱۰- فرشباف ماهریان، جواد؛ عزیزی، بهروز؛ عالم تبریز، اکبر (۱۳۸۴). طرح ارتقاء و حفظ کرامت مردم در نظام اداری، ناشر: سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان تهران.
- ۱۱- فروم، اریک (۱۳۶۰). جامعه سالم، ترجمه اکبر تبریزی، تهران: نشر بهجت.
- ۱۲- قره چه، منیژه و غمخواری، سیده معصومه (۱۳۸۵). کارآمدی الگوی سازمانهای پاسخ‌گویی سریع در طرح تکریم مشتری، نشریه چشم انداز مدیریت، شماره ۱۹ و ۲۰.
- ۱۳- کاووسی، اسماعیل؛ چاوش باشی، فرزانه (۱۳۸۹). بررسی رابطه مسئولیت اجتماعی و سرمایه اجتماعی در سازمان، مجله پژوهشنامه، پاییز ۱۳۸۹، شماره ۶۱.
- ۱۴- کلهر، منوچهر (۱۳۸۳). مقدمات رفتار اداری قزوین: انتشارات حدیث امروز.
- ۱۵- محمدی، نوشین (۱۳۹۳) روش اجرایی رسیدگی به شکایات مشتری و تأثیر آن بر بهره‌وری تولید، ماهنامه بسیار (علوم و صنایع پلیمر)، شماره ۱۴۳، تیر ۱۳۹۳.
- ۱۶- ملک محمدی، حمیدرضا و حق شناس، محمدجواد (۱۳۹۲). سیاست‌گذاری مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران و ارائه الگوی مطلوب: مطالعه تطبیقی ترکیه و پاکستان، فصلنامه سیاست، سال چهل



و سوم، شماره ۵، بهار ۱۳۹۲.

۱۷- موحدنیا، سعیده؛ پرتوی شایان، زینب؛ باستانی، محمود (۱۳۹۳). بررسی میزان شکایات و عوامل موثر بر آن در بیمارستان فیروزگر تهران، نشریه پیاورد سلامت، فروردین و اردیبهشت ۱۳۹۳، دوره ۸، شماره ۱.

۱۸- موسوی، سید فضل الله، موسی زاده، ابراهیم، جوکار، فضل الله (۱۳۹۱)، بررسی استقلال نهاد آمبود زمان با نگاه تطبیقی، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، سال چهل و دوم، شماره ۴، زمستان ۱۳۹۱.

۱۹- میرضایی، سید محمد؛ حاجی بیگی، بشیر؛ آهنگری، حسن؛ جمالی، مصطفی؛ صابر، حمیدرضا؛ سالک مقدم، عباداله؛ زیدی، مجید؛ عباسیان، علی؛ مسلمی، مجید؛ محمودی سیمین (۱۳۹۲). شکایات اهداکنندگان و پاسخ‌گویی مطلوب انتقال خون (نتیجه حاصل از بررسی ۴۶۸ مورد شکایت)، فصلنامه خون، شماره ۳۹، بهار ۱۳۹۲.

۲۰- الوانی، سید مهدی؛ قاسمی، احمدرضا (۱۳۷۷). مدیریت و مسئولیت های اجتماعی سازمان. (چاپ اول). تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

21- Andvig, Jens; Todorov, Boyko. (2011). Anti-Corruption in Public Procurement, Norway, Oslo: Norwegian Institute of International.

22- Aucoin, P., Smith, J., & Dinsdale, G. (2004). Responsible Government: Clarifying Essentials. Dispelling Myths and Exploring Changes, Canada School of Public Service (formerly CCMD), Ottawa.

23- Banerjee, S. B. (2008). Corporate social responsibility: The good, the bad and the ugly. Critical sociology, 34(1).

24- Barney, J. B., & Griffin, R. W. (1992). The management of organizations: Strategy, structure, behavior. Houghton Mifflin College Div.

25- Carroll, A. B. (1999). Corporate social responsibility: Evolution of a definitional construct. Business & society, 38(3).

- 26- Donnelly, M., & Shiu, E. (1999). Assessing service quality and its link with value for money in a UK local authority's housing repairs service using the SERVQUAL approach. *Total Quality Management*, 10(4-5).
- 27- Homburg, Christian, and Andreas Fürst. «How organizational complaint handling drives customer loyalty: an analysis of the mechanistic and the organic approach.» *Journal of Marketing* 69.3 (2005).
- 28- Maxham, James G., and Richard G. Netemeyer. «Modeling customer perceptions of complaint handling over time: the effects of perceived justice on satisfaction and intent.» *Journal of Retailing* 78.4 (2002).
- 29- McWilliams, A., & Siegel, D. (2001). Corporate social responsibility: A theory of the firm perspective. *Academy of management review*, 26(1).
- 30- Shi Hui, Linda, Stephen S. Tax, and Lei Huang. «The Effect of Complaint Handling on Consumer Word-Of-Mouth: Assessing Difference between Wom Givers and Receivers.» *Proceedings of the 2009 Academy of Marketing Science (AMS) Annual Conference*. Springer International Publishing, 2015.
- 31- Solomon MR. and Stuart EW. (1997), *Marketing (Real People, Real Choice)*, Prentice-Hall International Inc.
- 32- Susskind, A. M. (2005). A content analysis of consumer complaints, remedies, and repatronage intentions regarding dissatisfying service experiences. *Journal of Hospitality & Tourism Research*, 29(2).
- 33- Wisniewski, M. (2001). Using SERVQUAL to assess customer satisfaction with public sector services. *Managing Service Quality: An International Journal*, 11 (6).



## آسیب‌شناسی سیاست تقنینی در اداره دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی

دکتر محمد باقری کمار علیا<sup>۱</sup>

عیسی تمیمی<sup>۲</sup>

فهیمه تویسرکانی<sup>۳</sup>

### چکیده

طبق قوانین مربوط از جمله بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم و بند (ب) قانون برنامه پنجم توسعه و متعاقباً ماده (۱) قانون احکام دائمی شدن برنامه‌های توسعه کشور، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی بدون رعایت قوانین و مقررات حاکم بردستگاه‌های دولتی به‌ویژه قانون محاسبات عمومی، قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون برگزاری مناقصات و صرفاً براساس مصوبات و آیین‌نامه‌های استخدامی، اداری، مالی و معاملاتی و تشکیلاتی مصوب هیأت‌امنا که حسب مورد به تأیید وزیران علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی می‌رسد، عمل می‌کنند.

با در نظر گرفتن این فرض که هدف قانون‌گذار تسهیل در تصمیم‌گیری و اجرای امور جاری دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی و گریز از بروکراسی بعضاً نابه‌جا می‌باشد، آنچه قابل تأمل است این‌که در ظاهر امر حدود و ثغور اختیارات و تصمیمات هیأت‌های امنا احصاء نگردیده و با آسیب‌ها و چالش‌هایی مواجه است که از جمله آنها قانون‌گریزی است. در این نوشتار به تبعات منفی رویکرد قانون‌گذار در این رابطه پرداخته و به همین منظور از نتیجه حاصله پیشنهاد اصلاحی ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** هیأت‌امنا، دانشگاه، جایگاه مصوبات، دستگاه اجرایی، بودجه تفصیلی، تفویض

اختیار، برنامه راهبردی

۱ - دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی - mbagherik@yahoo.com

۲ - کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی - tamimi1341@gmail.com

۳ - کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی - fa\_toyserkani@yahoo.com

## کلیات و بیان مسأله

### مقدمه

دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در مسیر شتابان علم و دانش نیازمند مقررات متناسب و تمهیدات لازم هستند که برای رسیدن به اهداف تعیین شده دچار مشکل نگردند. در این مسیر بایستی همواره از افراط و تفریط خودداری شده و اصول حقوقی نادیده گرفته نشود. در حال حاضر شعاری که توسط وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی به عنوان قوه‌ی عاقله و متفکر دولت در طول برنامه‌های چهارم تا ششم توسعه مورد عمل بوده به این جمله خلاصه می‌شود که «اجرای قوانین و مقررات عمومی و قانونمندی مناسب و شایسته است اما برای دیگران» یعنی سایر دستگاه‌های اجرایی ضرورتاً بایستی پایبند قوانین و مقررات باشند ولی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در مسیر شتابان علمی به مقام ترخیص رسیده و مجوز برای عدم اجرای قوانین و مقررات دارند. این امر موجب ایجاد دوگانگی و شکاف در قوه مجریه و اجرای مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های اجرایی شده و به نوعی جایگاه و قداست مقررات عمومی را دچار خدشه می‌سازد.

### تحول مقررات مربوط به هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها

با بررسی تاریخچه هیأت امنای راجع به تدوین و تصویب ضوابط اداری، مالی و استخدامی دانشگاه‌ها و نحوه نظارت بر مصوبات هیأت امنای، ملاحظه می‌شود که طبق ماده هفتم قانون اصلاح پاره‌ای از مواد قانون هیأت‌های امنای مؤسسات عالی علمی دولتی مصوب سال ۱۳۵۳ مجلسین شورای ملی و سنای وقت؛ نحوه نظارت مراجع قانونی بر مصوبات هیأت‌های امنای در قانون مذکور به روشنی ذکر گردیده است به این نحو که ضوابط مذکور ابتدا از طریق شورای مرکزی دانشگاه‌ها تهیه و پیشنهاد شده و سپس دستورالعمل یا آیین‌نامه مصوبات هیأت امنای علاوه بر تأیید وزارت علوم حسب مورد به تصویب شورای حقوق و دستمزد، سازمان برنامه و بودجه و یا سازمان امور اداری و استخدامی کشور می‌رسیده و به این نحو موجبات ایجاد هماهنگی و انضباط مالی و اداری در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی فراهم می‌گردید.

پس از پیروزی انقلاب اسلامی به موجب ماده واحده لایحه قانونی انحلال هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها

۱ - طبق قانون راجع به تأسیس شورای مرکزی دانشگاه‌ها مصوب سال ۱۳۴۲ برای رسیدگی به امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و ایجاد هماهنگی بین آنها شورایی به نام شورای مرکزی دانشگاه‌ها تشکیل شده که عده اعضای آن ۱۵ نفر از اساتید و دانشمندان دارای مقام شامخ علمی بوده است.

و مؤسسات آموزش عالی مصوب ۵۷/۱۲/۱۶ شورای انقلاب، از پنجم اسفند ماه ۱۳۵۷ کلیه هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی اعم از دولتی و غیردولتی و شورای مرکزی دانشگاه‌ها منحل و قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی در سال ۶۷ به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید (روزنامه رسمی، ۱۳۹۶).

درخصوص نظارت برون‌سازمانی بر مقررات اداری و مالی مؤسسات آموزش عالی طبق مواد ۷ و ۶ قانون مذکور مقرر گردیده است که تصویب سازمان اداری مؤسسه با هماهنگی سازمان امور اداری و استخدامی به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده و ذی‌حساب (موضوع ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی) برای نظارت مالی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی کماکان منصوب گردد. در ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم مصوب سال ۸۳ اعلام شده است: دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیأت‌امنا و تأیید وزیر می‌رسد اداره می‌شوند. در این قانون که در حال حاضر نیز لازم‌الاجرا و ملاک عمل است نحوه نظارت بر مصوبات هیأت‌امنا مشخص نبوده و در تبصره ماده مذکور مقرر شده است به‌منظور تنظیم حدود اختیارات حوزه ستادی وزارتخانه در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و تعیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیأت‌های امنای و نحوه نظارت بر فعالیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی لویح و تصویب‌نامه‌های لازم توسط وزارت علوم تهیه و برای طی مراحل قانونی و تصویب به مراجع ذی‌صلاح ارائه گردد.

لازم به ذکر است که در این خصوص به‌رغم گذشت بیش از دوازده سال از تصویب قانون مزبور هیچ لایحه یا تصویب‌نامه‌ای به مراجع قانونی ارائه نشده است.

طبق بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم و بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی بدون الزام به رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مصوب هیأت‌امنا که به تأیید وزیر علوم می‌رسد، عمل می‌نمایند.

در ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۹۵ مجلس شورای اسلامی مقرر شده است: «دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر

دستگاه‌های دولتی فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مصوب هیأت‌امنا که به تأیید وزیر علوم می‌رسد عمل می‌کنند.» با توجه به قانون مزبور به دانشگاه‌ها مجوز عدم رعایت قوانین و مقررات داده شده ولی سازوکار تأیید مصوبات هیأت‌امنا و نحوه نظارت برون‌سازمانی بر مصوبات مذکور پیش‌بینی نگردیده است. به عبارت دیگر هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها که بخشی از قوه مجریه کشور هستند در حال حاضر هم‌عرض مجلس شورای اسلامی و یا هیأت وزیران اختیار قانون‌گذاری داشته درحالی‌که نظارت مناسب بر عملکرد آنها وجود نداشته و مصوبات مزبور صرفاً با تأیید وزیر علوم لازم‌الاجرا خواهند بود.

### بیان مسأله

از ابتدای تشکیل اجتماع، انسان عاقل به خوبی تشخیص داد که بقای اجتماع با آشوب و زورگویی امکان ندارد و ناچار باید قواعدی بر روابط اشخاص از جهتی که عضو جامعه‌اند حکومت کند و به تبع آن دستگاه‌های اجرایی دولتی نیز به‌طور هماهنگ و الزامی تابع مقررات مشترکی باشند تا قوانین به هدف نهایی خود یعنی ایجاد نظم در جامعه برسد. تکالیفی که قوانین برای دستگاه‌های اجرایی تعیین نموده دارای ضمانت اجرای مؤثر و مستقیم بوده و با توجه به اینکه کلی بودن قواعد حقوقی از صفات اساسی آن است برای اینکه حقوق بتواند به هدف نهایی خود (ایجاد نظم) برسد ناچار باید نوع روابط را بدون توجه به خصوصیت‌های دستگاه‌های اجرایی یا افراد در نظر بگیرد و برای آن قاعده وضع کند چون فرض می‌شود که قانون جنبه عمومی داشته و با عنایت به لزوم تساوی مردم در قبال قوانین (اصل بیستم قانون اساسی) و اصل حکومت قانون (اصل ۵۸ قانون اساسی ایران) این صفت استنباط می‌شود (کاتوزیان ۱۳۸۲؛ ۱۰۸)، زیرا اگر قانون ناظر به کلیت قوه مجریه نباشد یا حکمرانان ناگزیر از رعایت قواعد کلی در رفتار خود نباشند و قانون‌گریزی یا عدم اجرای قوانین و مقررات عمومی را برای آنها مشروع جلوه دهند، چگونه می‌توان ادعا کرد که همه مردم در برابر قوانین حقوق مساوی دارند یا بر آنها قانون حکومت می‌کند نه اراده افراد. در این فرض قانون‌گریزی و عدم اجرای قوانین عمومی دولتی برای عده‌ای ممنوع و برای عده‌ای دیگر مشروع بوده و این دوگانگی اقدام، توجیه منطقی ندارد. از ابتدای تأسیس نهاد قانون‌گذاری و وضع قوانین و مقررات، قانون‌گریزی ممنوع بوده و دادن مجوز عدم اجرای قوانین و مقررات عمومی دولتی به سازمان یا نهاد دولتی سابقه نداشته است. به‌رغم این موضوع مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با تصویب ماده (۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور برای دانشگاه‌ها مبادرت به این کار نموده و موضوع به هر نحو به تأیید شورای

محترم نگهبان نیز رسیده است و بدین صورت برای اولین بار در طول تاریخ قانون‌گذاری ایران قبح نقض قوانین و مقررات عمومی حاکم بردستگاه‌های اجرایی از بین رفته و عدم رعایت قوانین و مقررات مذکور در بخشی از قوه مجریه رسماً مجاز اعلام شده است. این امر قطعاً صدمات جبران‌ناپذیری بر شأن و جایگاه قوانین عمومی کشوری و دلایل توجیهی و ضرورت‌های حاکم بوضع و اجرای قوانین مزبور داشته و ناکارآمدی آنها را برای امور اجرایی متبادر به ذهن نموده و همچنین مراجع نظارتی را در تهیه گزارش‌ها و ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی مربوط دچار تشتت آرا می‌نماید. در این نوشتار سعی می‌شود با استناد به مقررات موجود، اصول مسلم حقوقی و بیان مصادیقی از عملکرد هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها این وضعیت مشخص شود.

### دامنه و ظرفیت مصوبات هیأت امنای

با نگاهی به سیر تحول هیأت‌های امنای تکامل تدریجی آنها در روند خودمختاری بر مبنای اعطای استقلال به دانشگاه‌ها مشخص می‌گردد (ابوالحمد، ۱۳۸۳؛ ۸۵). این روند تکاملی از دو منظر قابل بررسی است:

**الف- ظرفیت و قدرت اجرایی:** قبل از انقلاب شکوهمند اسلامی، مصوبات هیأت‌های امنای حسب مورد برای مسائل مالی به تأیید شورای حقوق و دستمزد و برای مسائل استخدامی به تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور می‌رسید. بعد از انقلاب اسلامی در مرحله اول در قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مصوب سال ۱۳۸۳ مجلس شورای اسلامی و قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۱۳۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی، لزوم تأیید مراجع مذکور از متن قانونی حذف گردید. در گام بعدی در بند (الف) ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم توسعه، قید عدم الزام دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی به رعایت قوانین اضافه و اجرای قوانین عمومی دولتی برای دانشگاه‌ها جنبه تأخیری و داوطلبانه پیدا کرد و در مرحله سوم در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور به موضوع عدم اجرای قوانین و مقررات توسط دانشگاه‌ها تصریح گردید. به عبارت دیگر در حال حاضر اجرای قوانین و مقررات عمومی دولتی توسط دانشگاه‌ها (بدون تصویب هیأت‌های امنای) تخلف محسوب می‌شود!

**ب- دامنه و محدوده عملکرد:** طبق ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری ابتدا اعضای هیأت علمی دانشگاه‌ها از شمول مقررات استخدام دولتی مستثنا و مشمول مقررات هیأت‌های امنای گردیدند. در این دوران طبق مصوبه هیأت وزیران، اعضای غیر هیأت علمی دانشگاه‌ها مشمول مقررات عمومی دولتی بودند. در مرحله بعد با تصویب آیین‌نامه استخدامی اعضای غیر هیأت علمی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی



مصوب هیأت‌های امنای در سال ۱۳۹۱ اعضای غیر هیأت علمی نیز مشمول مصوبات هیأت امنای گردیدند. در مرحله سوم حوزه ستادی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و حتی دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز بنا به مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی (شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۶) مشمول مصوبات هیأت‌های امنای گردیدند تا بدون قید و بند قانونی آزادی عملکرد داشته باشند و از مزایای مصوبات هیأت‌های امنای برخوردار گردند. این مزایا عمدتاً جنبه مالی داشته و تحت عنوان فوق‌العاده ویژه هیأت امنای و همچنین فوق‌العاده مخصوص هیأت امنای به کارکنان مورد اشاره پرداخت می‌گردد. در حالی که در حقوق عمومی، مقررات ناظر به تشکیلات دولتی و سازمان‌های اداری و چگونگی موارد استخدامی و مالی آنها که ناظر به نهادهای دولتی و حفظ مصالح عمومی است جزو قوانین امری و الزامی بوده و در هیچ صورت گریز از اجرای آنها ممکن نیست (کاتوزیان، ۱۳۶۵؛ ۴۲۸).

## بررسی عملکرد هیأت‌های امنای

### ۱- تدوین برنامه راهبردی

طبق ماده ۲۱۷ قانون برنامه پنجم توسعه کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی موظف‌اند برنامه‌های اجرایی و عملیاتی خود را تهیه و پس از تصویب هیأت وزیران اجرا نمایند. این برنامه‌ها مبنای تنظیم و تصویب بودجه سنواتی دستگاه اجرایی خواهد بود. طبق بندهای ۲ و ۳ جزء (ه) ماده ۴ آیین‌نامه جامع مدیریت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی پژوهشی و فناوری مصوب سال ۸۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی به تهیه و پیشنهاد برنامه‌های راهبردی، سیاست‌ها، اهداف و خط‌مشی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی برای طرح و تصویب در هیأت امنای و تعیین خط‌مشی اجرایی براساس برنامه‌های مذکور تأکید شده است.

در ماده ۸ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها مقرر شده است که از سال ۱۳۹۲ بودجه پیشنهادی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی براساس برنامه‌های راهبردی، پنج‌ساله و عملیاتی سالانه تنظیم گردد و همچنین طبق ماده ۱۱ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مؤسسات مزبور ملزم شده‌اند حداکثر تا پایان سال ۱۳۹۱ (سال دوم برنامه پنجم توسعه) برنامه راهبردی و برنامه پنج‌ساله مؤسسه را تهیه و به تصویب هیأت امنای برسانند و مبتنی بر این برنامه‌ها برای هر سال مالی برنامه عملیاتی سالیانه خود را تهیه و برای تصویب به هیأت امنای ارائه نمایند.

مطابق آخرین گزارش سازمان بازرسی تا پایان سال ۱۳۹۵ برنامه راهبردی برخی از دانشگاه‌های برتر کشور

به تصویب هیأت امنای دانشگاه نرسیده و یا تحت عنوان کلیات برنامه راهبردی به تصویب رسیده که به دلیل نداشتن شاخص‌ها و اهداف ناقص بوده و کاربردی نمی‌باشد.

## ۲- تدوین و تصویب بودجه تفصیلی

طبق تبصره ۲ ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه مقرر گردیده است که اعتبارات دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی براساس بودجه تفصیلی مصوب هیأت امنای هزینه گردد. در بند ج ماده ۷ قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز بررسی و تصویب بودجه مؤسسه که از طرف رئیس مؤسسه پیشنهاد می‌شود از وظایف هیأت امنای ذکر شده است.

به استناد بند ۷ ماده ۱ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی پژوهشی و فناوری؛ بودجه، برنامه مالی مؤسسه است که برای یک سال مالی تهیه می‌گردد و شامل برآورد هزینه‌ها برای انجام برنامه‌ها و عملیات مرتبط با تحقق اهداف مؤسسه است. طبق ماده ۹ آیین‌نامه‌های مالی و معاملاتی، بودجه تفصیلی به تفکیک برنامه‌ها و طرح‌ها بایستی حداکثر تا پایان شهریور ماه همان سال با تأیید وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (دفتر بودجه و تشکیلات) به تصویب هیأت امنای برسد.

مطابق گزارش سازمان بازرسی کل کشور؛ بودجه تفصیلی و اصلاحیه بودجه تفصیلی برخی دانشگاه‌ها با تأخیر و پس از هزینه‌کرد به تصویب رسیده است. به‌طور مثال بودجه سال ۹۵ دانشگاه تا خرداد ۹۶ به تصویب هیأت امنای نرسیده و یا تحت عنوان کلیات بودجه به تصویب رسیده درحالی‌که در آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه عنوان «کلیات بودجه» به‌کار نرفته و تعریف آن مشخص نمی‌باشد.

## ۳- تصویب گزارش حسابرسی

طبق مواد ۴۱ و ۴۲ آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و ماده ۷ قانون تشکیل هیأت امنای دانشگاه‌ها، مصوب سال ۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی، حساب‌ها و صورت‌های مالی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی بایستی تا پایان شهریور ماه توسط حسابرس منتخب هیأت امنای بررسی و حساب‌ها و تراز سالانه مؤسسه به تصویب هیأت امنای برسد. حسابرس منتخب هیأت امنای لازم است درخصوص رعایت قوانین و مقررات مالی و تطبیق عملیات مالی، بودجه تفصیلی و سایر قوانین و مقررات ناظر بر فعالیت‌های مؤسسه صراحتاً اعلام نظر کند.

مطابق گزارش سازمان بازرسی کل کشور در برخی از دانشگاه‌ها حسابرسی انجام نشده و گزارش‌های مالی و تراز سالانه دانشگاه به تصویب هیأت امناء نرسیده و یا با تأخیر انجام شده است به طور مثال گزارش حسابرسی سال‌های ۸۹ تا ۹۲ در جلسه ۹۴/۱۲/۹ هیأت امناء مطرح شده که دارای تأخیر غیرمتعارف می‌باشد.

#### ۴- اصلاحیه آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها بدون ارائه دلایل توجیهی از جانب وزارت علوم و هیأت‌های امناء

دلایل توجیهی اصلاحیه آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها موضوع ابلاغیه شماره ۶/۲۴۶۰۶۹-۹۳/۱۲/۲۵ معاون اداری و مالی و مدیریت منابع وقت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به شرح بندهای ذیل مشخص نیست:

- اجازه سپرده‌گذاری در بانک‌های غیردولتی و مؤسسات مالی و اعتباری (تبصره ۳ ماده ۲۸ و ماده ۳۹) مغایر ماده ۹۴ قانون برنامه پنجم توسعه و دستورالعمل‌های مربوط.
- حذف دستورالعمل نحوه انجام حسابرسی دانشگاه (پیوست چهارم آیین‌نامه مالی و معاملاتی سابق).
- حذف تأیید بودجه دانشگاه‌ها توسط دفتر برنامه و بودجه و تشکیلات (ماده ۲۶ آیین‌نامه).
- حذف موافقت شورای گسترش آموزش عالی برای ایجاد واحدهای تابعه دانشگاه (بند ۳-۱).
- حذف تکلیف بررسی اصالت اسناد مالی در اعمال نظارت توسط مدیر مالی موضوع ماده (۱۶).
- حذف تکلیف تنظیم بودجه براساس برنامه راهبردی پنج‌ساله و عملیاتی سالانه (ماده ۲۵).
- حذف تکلیف اعلام دستور خلاف مقام مافوق به هیأت امناء و مراجع نظارتی توسط مدیر امور مالی مندرج در ماده ۳۷ (ماده ۵۰ اصلاحی).
- در تبصره ماده (۵۵) آیین‌نامه مالی و معاملاتی ابلاغی، تصویب صورت‌های مالی توسط هیأت امناء، رافع مسئولیت و تخلفات احتمالی هیأت رئیسه و به منزله تسویه حساب آنان تلقی شده است.
- در تبصره (۲) ماده (۲۸) آیین‌نامه مالی و معاملاتی (جایگزین تبصره ۲ ماده ۱۳ سابق) علاوه بر اجازه استفاده از موجودی حساب‌های سپرده به مؤسسه اجازه داده شده که در موارد ضروری از موجودی سایر حساب‌های خود از جمله حساب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به تشخیص رئیس مؤسسه در غیر موارد معین شده طبق موافقت‌نامه‌ها استفاده نماید.

## ۵- تفویض اختیار توسط هیأت‌های امانا

وظایف و اختیارات هیأت‌های امانا مطابق قانون تشکیل هیأت‌های امانای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب سال ۶۷ شورای عالی انقلاب فرهنگی و بند (ب) ماده ۲۰ قانون برنامه پنجم توسعه، براساس صلاحیت، موقعیت و شخصیت اعضای حقیقی و حقوقی آن بوده و هر نوع تفویض و واگذاری آن به مراجع دیگر مستلزم تصویب قانون‌گذار است. توضیح اینکه اصولاً اعطای وکالت و نمایندگی و تفویض اختیار (جز در موارد خلاف شرع یا موارد قائم به شخص) از نظر قانون مجاز بوده و به موجب آن تمام یا بخشی از اختیارات شخص به اختیار گیرنده واگذار می‌شود تا از طرف او اعمال نماید؛ اما اگر فرد اختیار خود را از دیگری اخذ نموده باشد دیگر نمی‌تواند آن را به شخص دیگری واگذار کند مگر به اذن و تصریح مقام تفویض کننده (وکیل با این شرط حق توکیل دارد) و در این قبیل موارد اصل بر عدم تفویض اختیار است؛ بنابراین هیأت‌ها و شوراهایی که اختیارات خود را به موجب قانون دریافت نموده‌اند جز در موارد مصرحه قانونی حق تفویض آن به دیگری را ندارند. در قوانین مربوطه مجوز تفویض اختیار انجام وظایف قانونی هیأت‌های امانا به مراجع دیگر پیش‌بینی نگردیده و این امر مجوزی ندارد. به‌رغم موارد فوق گزارش بازرسی با موضوع بررسی مصوبات هیأت‌های امانای چند دانشگاه حاکی است که مواردی توسط هیأت‌های امانای دانشگاه‌ها به سایر مراجع از قبیل کمیسیون دائمی و هیأت رئیسه تفویض اختیار شده است.

## ۶- بررسی حقوقی مصوبات هیأت‌های امانا

برای ایجاد هماهنگی و بررسی و تنقیح مصوبات هیأت‌های امانا در سال ۱۳۷۰ شورای هماهنگی هیأت‌های امانا تشکیل و آیین‌نامه اصلاحی تشکیل شورای مذکور با تعیین وظایف و ترکیب اعضاء و کمیته‌های تخصصی اداری و مالی، بودجه، تشکیلات و حقوقی در تاریخ ۷۷/۷/۱۹ به تصویب وزیر وقت علوم رسیده است.

شورای هماهنگی هیأت‌های امانا و کمیته‌های تخصصی یاد شده حسب تشخیص وزیر وقت با ابلاغ آیین‌نامه شورای هماهنگی هیأت‌های امانا تشکیل و جلسات آن تا سال ۸۲ ادامه داشته است. از آنجایی‌که تشکیل این شورا در قانون هیأت‌های امانا تصریح نشده است و احکام اعضای جدید صادر نشده است، عملاً شورا و کمیته‌های مذکور از تاریخ یاد شده منتفی شده است. در حالی‌که شورای هماهنگی هیأت‌های امانا به منظور انجام هر چه بهتر وظایفی که از طرف مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی از نظر تأیید نهایی و ابلاغ مصوبات هیأت‌های امانا بر عهده وزیر علوم محول گردیده و با توجه به نقش ستادی وزارت

علوم درخصوص سیاست‌گذاری، هماهنگی و نظارت بر مصوبات هیأت امنای، تشکیل شده و ترکیب اعضا و وظایف کمیته‌های تخصصی آن برای اعمال نقش نظارتی بر مصوبات هیأت‌های امنای مناسب و مؤثر است. به عنوان نمونه کمیته تخصصی حقوقی و تطبیق مصوبات با مسئولیت معاون حقوقی و امور مجلس وزارت و با عضویت مدیرکل دفتر وزارتی، مدیرکل دفتر هیأت امنای و دو تن از صاحب‌نظران تشکیل و وظیفه بررسی و تطبیق حقوقی مصوبات هیأت‌های امنای با قوانین و مقررات و مشخص نمودن موارد مغایر با ضوابط و مقررات را به عهده دارند.

در ماده ۱۰ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم مصوب سال ۸۳ اعلام شده است: دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی دارای شخصیت حقوقی مستقل هستند و برابر ضوابط و آیین‌نامه‌های خاص مالی معاملاتی، اداری، استخدامی و تشکیلاتی که به تصویب هیأت امنای و تأیید وزیر می‌رسد اداره می‌شوند. در این قانون که در حال حاضر نیز لازم‌الاجرا و ملاک عمل است نحوه نظارت بر مصوبات هیأت امنای مشخص نبوده و در تبصره ماده مذکور مقرر شده است به منظور تنظیم حدود اختیارات حوزه ستادی وزارتخانه در امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی و تعیین مسئولیت‌های متقابل دولت و هیأت‌های امنای و نحوه نظارت بر فعالیت دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی لوایح و تصویب‌نامه‌های لازم توسط وزارت علوم تهیه و برای طی مراحل قانونی و تصویب به مراجع ذی‌صلاح ارائه گردد. لازم به ذکر است که در این خصوص به رغم گذشت بیش از دوازده سال از تصویب قانون مزبور هیچ لایحه یا تصویب‌نامه‌ای به مراجع قانونی ارائه نشده است. این در حالی است که با توجه به اختیارات قانونی جدیدی که به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و پژوهشی داده شده است کاربرد بسیاری از ادارات و تشکیلاتی که در ساختار سازمانی وزارت علوم از قبل ایجاد و نظارت استصوابی بر عملکرد واحدهای تابعه و دانشگاه‌ها داشته‌اند بی‌اثر و فاقد کارایی شده‌اند. به طور مثال اداره کل طرح‌های عمرانی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در حال حاضر با توجه به استقلال دانشگاه‌ها عملاً وظایف اداری منفعلی نسبت به این واحدها داشته چراکه هرگونه عملیات عمرانی در این واحدها به تشخیص و اختیار خودشان می‌باشد و مستلزم اخذ تأییدیه از آن اداره کل نیستند.

در ماده ۱ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب سال ۹۵ مجلس شورای اسلامی مقرر شده است: «دانشگاه‌ها و مؤسسه‌های آموزش عالی و پژوهشی بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بر دستگاه‌های دولتی فقط در چارچوب مصوبات و آیین‌نامه‌های مصوب هیأت امنای که به تأیید وزیر علوم

می‌رسد عمل می‌کنند.» با توجه به قانون مزبور به دانشگاه‌ها مجوز عدم رعایت قوانین و مقررات داده شده ولی سازوکار تأیید مصوبات هیأت‌امنا و نحوه نظارت برون‌سازمانی بر مصوبات مذکور پیش‌بینی نگردیده است. به عبارت دیگر هیأت‌های امنا دانشگاه‌ها که بخشی از قوه مجریه کشور هستند در حال حاضر هم عرض مجلس شورای اسلامی و یا هیأت‌وزیران اختیار قانون‌گذاری داشته درحالی‌که نظارت مناسب بر عملکرد آنها وجود نداشته و مصوبات مزبور صرفاً با تأیید وزیر علوم لازم‌الاجرا خواهند بود. چگونگی نظارت وزارت علوم در تدوین مقررات شفاف نبوده و تقریباً همه پیشنهادها مطرح شده در هیأت‌های امنا تصویب شده است و بیشتر مصوبات به جای اینکه جنبه هدایتی داشته باشد جنبه حمایتی و موردی دارند.

## ۷- تصویب مقررات موردی و حمایتی

هیأت‌های امنا نه تنها به قوانین و مقررات عمومی کشوری پایبند نیستند بلکه به مصوبات خود نیز که به‌زعم آنان با ساعت‌ها تلاش کارشناسی تهیه و تصویب شده و به تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری رسیده نیز پایبند نیستند. به این معنا که هرگاه مصوبات مطابق میل رؤسای دانشگاه‌ها یا افراد مورد نظر آنان نباشد مصوبه را به راحتی تغییر و مطابق با شرایط فرد مورد نظر مبادرت به وضع مصوبه می‌نمایند. به عبارت دیگر هیچ‌کس از پیش نمی‌داند که چه وضعی در برابر مصوبات هیأت‌امنا دارد.

با توجه به یکسان بودن افراد در مقابل قوانین و مقررات تصویب مصوبات موردی و با نام موجه نمی‌باشد.

## تعارض مصوبات هیأت‌های امنا با قوانین

### ۱- تعارض مصوبات هیأت‌امنا با قانون اساسی

مطابق دستورنهم مصوبه ۹۴/۷/۵ هیأت‌امنا دانشگاه ... (گزارش سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۶)، مبنی بر تصدی دو پست اجرایی به صورت سرپرستی بدون سقف زمانی مشخص مغایر با اصل ۱۴۱ قانون اساسی و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل است.

### ۲- تعارض مصوبات هیأت‌امنا با مصوبات شورای پول و اعتبار

طبق ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۳) دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب جلسه مورخ ۱۳۹۱ مورخ ۹۱/۷/۲۵ شورای پول و اعتبار، حساب‌های دانشگاه‌ها نزد بانک مرکزی افتتاح نشده و به حساب واحد

خزانه (TSA) منتقل نشده‌اند.

### ۳- تعارض مصوبات هیأت‌های امانا با مصوبات شورای حقوق و دستمزد

طبق ماده ۷۴ قانون مدیریت خدمات کشوری کلیه دستگاه‌های اجرایی اعم از اینکه مشمول مقررات این قانون باشند یا نباشند مکلف‌اند قبل از اتخاذ تصمیم در مراجع قانونی ذی‌ربط برای تعیین یا تغییر مبانی و مقررات حقوق و مزایای کارمندان خود و یا هر نوع پرداخت جدید، موافقت شورای حقوق و دستمزد را کسب کنند درحالی‌که برای مصوبات مرتبط با تعیین حقوق و مزایا و فوق‌العاده‌های اعضای هیأت علمی و غیرعلمی موافقت شورای حقوق و دستمزد کسب نشده است. به‌طور نمونه موضوع برقراری ۵۰ درصد حقوق و مزایا به مدیران ستادی پردیس به‌عنوان فوق‌العاده خاص بدون تصویب شورای حقوق و دستمزد و مغایر با ماده ۲۹ قانون برنامه پنجم توسعه (با توجه به ایجاد بار مالی برای صندوق‌های بازنشستگی و دولت) به تصویب رسیده است. همچنین افزایش ۶ درصد حقوق کارکنان رسمی، پیمانی و قراردادی پردیس و عطف به ماسبق نمودن آن به سال ۸۹ بدون مصوبه شورای حقوق و دستمزد و مصوبه هیأت وزیران صورت گرفته است و تعیین فوق‌العاده مدیریت برای سال ۹۴ به مبلغ ۴۵/۶۰۰/۰۰۰ ریال بدون تصویب شورای حقوق و دستمزد صورت گرفته است.

افزایش ضرایب حقوق مرتبه و پایه اعضای هیأت علمی با ضرایب ۱۰ و ۱۵ برای پایه‌های ویژه و ممتاز به سایر دانشگاه‌ها در موارد مشابه تسری داده نشده و موافقت شورای حقوق و دستمزد برای آن کسب نگردیده است.

### ۴- تعارض مصوبات هیأت‌های امانا با موافقت‌نامه‌های ابلاغی تملک دارایی‌های سرمایه‌ای

در تبصره (۲) ماده (۲۸) آیین‌نامه مالی و معاملاتی (جایگزین تبصره ۲ ماده ۱۳ سابق) علاوه بر اجازه استفاده از موجودی حساب‌های سپرده به مؤسسه اجازه داده شده که در موارد ضروری از موجودی سایر حساب‌های خود از جمله حساب تملک دارایی سرمایه‌ای به تشخیص رئیس مؤسسه در غیر موارد معین شده طبق موافقت‌نامه‌ها استفاده نماید. درحالی‌که موافقت‌نامه‌های مرتبط با تملک دارایی‌های سرمایه‌ای از سازمان برنامه و بودجه (معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور) ابلاغ و لزوماً بایستی در محل خود مصرف شود و طبق ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی هرگونه جابه‌جایی اعتبارات و مصرف آن در غیر محل معین جرم تلقی شده است. بعضاً مصوبات هیأت امانا مجوز جابه‌جایی اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای را به رؤسای دانشگاه‌ها داده و این امر دارای اشکال بوده و دستگاه‌های نظارتی را در تطبیق عملکرد

مالی دانشگاه‌ها دچار ابهام می‌نماید.

## ۵- تعارض مصوبات هیأت‌های امنای با قوانین خاص مالی و معاملاتی دانشگاه (حذف ذی حساب)

با توجه به ماده (۱۰) قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب سال ۱۳۶۹ مجلس شورای اسلامی مبنی بر لزوم انتصاب ذی حساب در دانشگاه‌ها، این حکم به موجب ماده (۱۰) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و بند (ب) ماده (۲۰) قانون برنامه پنجم توسعه نسخ نشده و مصوبه جلسه ۷۶۷-۹۴/۶/۲۴ شورای عالی انقلاب فرهنگی مبنی بر انتصاب مدیر مالی در دانشگاه‌ها به جای ذی حساب برخلاف قانون مذکور و خارج از حدود وظایف این شورا به تصویب رسیده است.

بنابراین ماده (۲) آیین‌نامه مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها (ماده ۱۸ آیین‌نامه مالی و معاملاتی جدید) مبنی بر انتصاب مدیر مالی در دانشگاه‌ها مغایر ماده (۱۰) قانون مورد اشاره به تصویب هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها رسیده است.

## ۶- تعارض مصوبات هیأت امنای با قوانین برنامه

طبق ماده ۹۴ قانون برنامه پنجم توسعه، به منظور ایجاد نظم و نسق در امور مالی دستگاه‌های اجرایی، مقرر گردیده است کلیه دستگاه‌های اجرایی طبق دستورالعمل شورای پول و اعتبار، حساب‌های خود را با هماهنگی خزانه‌داری کل کشور در حساب واحدی متمرکز نمایند. دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی با تمسک به اختیارات هیأت‌های امنای این حکم قانون استنکاف نموده و تاکنون به اجرای دستورالعمل نحوه نگهداری حساب‌های دولتی مصوب شورای پول و اعتبار تمکین نکرده‌اند و همچنان در مؤسسات خصوصی و بانک‌های دولتی با افتتاح حساب‌های دومنظوره سرمایه‌گذاری می‌نمایند.

## ۷- مسئولیت جمعی، مصونیت جمعی

با توجه به قید (عدم رعایت...) در قوانین برنامه و دادن اختیار وضع مقررات به هیأت‌های امنای بدون مشخص کردن محدوده اختیارات آنان بعضاً مشاهده شده است که مقرراتی مغایر قوانین آمره یا حتی مصالح امنیتی کشور از جمله برگزاری سمینارها و گردهمایی‌های بین‌المللی و دعوت از افراد خارجی بدون تصویب



هیأت وزیران مغایر با تبصره ۳ ماده یک قانون نحوه اعمال نظارت بر کاهش هزینه‌های غیرضرور و جلوگیری از تجمل‌گرایی (مصوب ۱۳۷۰/۹/۲۷ مجلس شورای اسلامی) و یا برگزاری دوره‌های رسمی با زبان انگلیسی مغایر اصل پانزدهم قانون اساسی به تصویب رسیده و اجرا شده است. برای فرزندان اعضای هیأت علمی و غیر هیأت علمی دانشگاه‌ها تخفیف شهریه به تصویب رسیده که نقض اصل تساوی مردم در مقابل قانون و مصداق بارز تبعیض و سوءاستفاده از جایگاه هیأت‌های امنای است. در این شرایط حتی با وجود رأی دیوان عدالت اداری و پیشنهادهای سازمان بازرسی کل کشور، مجدداً مصوبات مشابه توسط هیأت امنای دانشگاه‌ها به تصویب رسیده است. با توجه به تعداد و جایگاه علمی اعضای هیأت‌های امنای، الزام آنان برای تمکین به مقررات، ضمانت اجرای مناسبی ندارد. هیأت‌های رسیدگی به تخلفات انتظامی اعضای هیأت علمی وزارت علوم غالباً با اغماض، رأی برائت برای تخلفات آنان صادر می‌نمایند. به عبارت دیگر مسئولیت جمعی هیأت‌های امنای به انضمام مهر تأیید وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، بر مصوبات مزبور به نوعی مصونیت جمعی را برای آنان به ارمغان آورده است به این نحو که مرکز هیأت‌های امنای و حوزه ستادی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مسئولیت تصویب مقررات و پاسخ‌گویی اشکالات احتمالی آنها را به عهده دانشگاه‌ها و دبیران هیأت‌های امنای محول نموده و متقابلاً دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و تحقیقاتی پس از اخذ تأییدیه وزیر علوم، تحقیقات و فناوری به نحوی خود را مبری از مسئولیت تلقی و مسئولیت هرگونه اشکالات و نقایص قانونی را به عهده وزارت علوم، تحقیقات و فناوری می‌دانند و نتیجه این دور باطل عدم پاسخ‌گویی مناسب به مراجع نظارتی و در نتیجه تحقق خودمختاری دانشگاه‌ها می‌باشد.

#### ۸- عدم الزام سایر دستگاه‌های اجرایی در خصوص اجرای مصوبات هیأت امنای

ایجاد الزام در اجرای مصوبات هیأت‌های امنای برای سایر دستگاه‌های اجرایی یکی از چالش‌های فرا روی هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی است. تعارض مصوبات هیأت امنای با مقررات جاری حاکم بر دستگاه‌های دولتی با توجه به گستره شمول مصوبات هیأت امنای قابل بررسی است به این نحو که اگر قائل باشیم مصوبات هیأت امنای جایگاه و اعتبار قانون را دارد، تبعیت سایر دستگاه‌ها از این مصوبات الزامی است؛ اما اگر برای مصوبات فوق ارزشی پایین‌تر از قانون قائل باشیم نه تنها هیچ دستگاه تکلیفی برای رعایت مصوبات معارض با قانون ندارد بلکه عمل به مصوبات فوق نقض قانون مجلس و موجب مسئولیت برای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی پژوهشی است. برای مثال و برای روشن شدن موضوع بحث به یک

مصادق عملی که در حال حاضر برای بخش قابل توجهی از کارکنان دانشگاه‌ها ایجاد مشکل کرده است اشاره می‌شود. هیأت امنای یکی از دانشگاه‌های مطرح، در یکی از مصوبات خود و در جهت ترمیم حقوق کارکنان غیر هیأت علمی، اقدام به وضع فوق‌العاده جذب نمود. فوق‌العاده مقرر همانند سایر مزایای مستمر به عنوان مزایای ثابت تلقی و مشمول کسور بازنشستگی شد، لیکن سازمان بازنشستگی کشور از پذیرش این فوق‌العاده امتناع نمود. استدلال سازمان مذکور آن است که وفق ماده ۱۰۶ قانون مدیریت خدمات کشوری که ذکری از فوق‌العاده‌های قانونی نموده، سخنی از فوق‌العاده جذب نکرده است و از آنجا که این سازمان ملزم به رعایت قانون (نه مصوبات هیأت امنای) است، لذا نمی‌تواند به فوق‌العاده جذب مصوب هیأت امنای ترتیب اثر دهد (اسکوئی، ۱۳۹۴: ۶).

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد:

مصوبات هیأت‌های امنای (به‌عنوان بخشی از قوه مجریه) در سلسله‌مراتب قوانین و مقررات علاوه بر آنکه نمی‌تواند مخالف شرع و قانون اساسی باشد، نباید با مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، قوانین خاص مجلس، اصول حقوقی و قوانین آمره حاکمیتی از جمله مصوبات مغایرات داشته باشد. با توجه به یکسان بودن افراد در مقابل قوانین و مقررات، تصویب مقررات حمایتی و موردی برای اشخاص موجه نبوده و مغایر شأن هیأت‌های امنای است. با عنایت به لزوم تأیید مصوبات هیأت‌های امنای توسط وزیران وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و پیش‌بینی سازوکار مناسب برای تأیید حقوقی مصوبات هیأت امنای و بخشنامه‌های ارسالی برای طرح و تصویب در هیأت‌های امنای لازم بوده و برای رفع مشکلات و برداشته‌های مختلف ناشی از عبارت «بدون رعایت قوانین و مقررات عمومی حاکم بردستگاه‌های دولتی» مندرج در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، لازم است در راستای پیشینه تاریخی قانون هیأت امنای (قبل از انقلاب) و مفاد ماده ۱ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و قانون تشکیل هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها، مصوب شورای عالی انقلاب فرهنگی، عبارت مذکور در اصلاحات قانونی مورد توجه قانون‌گذار و شورای محترم نگهبان قرار گرفته و حذف گردد.

## فهرست منابع

۱. ابوالحمد، عبدالمجید (۱۳۸۳)، حقوق اداری ایران، تهران، انتشارات توس.
۲. بنایی اسکویی، مجید، جایگاه و قلمرو مصوبات هیأت‌های امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی (۱۳۹۴)، شماره ۴۷.
۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۵)، فلسفه حقوق، تهران، انتشارات به نشر.
۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۲)، مقدمه علم حقوق، تهران، موسسه انتشار.
۵. مجموعه قوانین قبل و بعد از انقلاب از ۱۳۵۳ تا ۱۳۹۶، روزنامه رسمی
۶. مجموعه مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی
۷. گزارش سال ۱۳۹۶ سازمان بازرسی کل کشور

## روش‌شناسی ایضاح مفاهیم نظارت و بازرسی

دکتر رضا عارف<sup>۱</sup>

### مقدمه

نگاهی به پژوهش‌های حوزه مبارزه با فساد و دستاوردهای تحقیقاتی که درباره علل وقوع جرائم، تخلفات و سوء جریان‌ها انجام شده، نشان می‌دهد که همواره در مجموعه علل و عوامل یادشده، وجود ابهام در قوانین و مقررات، به عنوان عاملی مهم و اساسی بیان می‌شود<sup>۲</sup>. به عنوان مثال از زمانی که اصل ۱۷۴ قانون اساسی<sup>۳</sup>، وظیفه نظارت بر «حُسن جریان امور» را بر عهده‌ی سازمان بازرسی کل کشور قرارداد، به دلیل ابهامی که در این اصل وجود داشت، این پرسش در مجلس خُبرگان قانون اساسی طرح شد، که تفاوت «حُسن جریان امور» با «اجرای صحیح قوانین» چیست؟ جالب اینجا است که این ابهام در حدود معنای «حُسن جریان امور» همچنان باقی ماند تا اینکه در سال ۱۳۶۰ رئیس وقت سازمان بازرسی، تفسیر اصل یاد شده را از شورای نگهبان جویا شد، اما ظاهراً پاسخ شفاف و روشن‌گرانه‌ای دریافت نکرد<sup>۴</sup>.

توجه به مکاتبات صورت‌گرفته در این زمینه، لزوم پرداختن بیشتر به موضوع را نشان می‌داد؛ از این رو سازمان بازرسی کل کشور، میزگردهای تخصصی «بررسی ابعاد حُسن جریان امور و شاخص‌های آن» را برگزار کرد. نتیجه جلسات خُبرگان قانون اساسی در این زمینه، مکاتبات سازمان بازرسی با شورای نگهبان و آن میزگردها، مجموعه‌ای را فراهم آورده که همچنان مؤید بقای ابهام در معنای «حُسن جریان امور» است.

مشابه همین ابهام در دیگر جاهای متون قانونی قابل مشاهده است مثلاً درباره اصول ۱۵۶ قانون اساسی نیز

۱ - دکترای فلسفه، پژوهشگر مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد (سازمان بازرسی کل کشور)

۲ - برای نمونه رک: عارف، رضا، ۱۳۹۴، گزارش پژوهشی «تأملی بر پدیده قانون‌گریزی»، سال هشتم، شماره ۷۹، ص ۳۹.

۳ - اصل ۱۷۴: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.»

۴ - رک: ورعی، سید جواد، ۱۳۸۵، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی، قم، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ص ۱۸۹۹  
همچنین: پایگاه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان، ۲۰ ژانویه ۲۰۱۶.

همواره این پرسش‌ها مطرح بوده که منظور از «حُسن اجرای قوانین» چیست؟<sup>۱</sup> این پرسش ظاهراً به وظایف قوه قضائیه<sup>۲</sup> برمی‌گردد. ابهام در این اصل نیز از واژه «حُسن» نشأت می‌گیرد.<sup>۳</sup>

نگاهی گذرا به آرای ارائه شده درباره «حسن جریان امور»، سه دیدگاه مختلف را نشان می‌دهد: برخی معتقدند مفهوم «حُسن جریان امور» به قلمرو دانش «حقوق اداری»<sup>۴</sup> تعلق دارد و در همان جا مورد بحث و ایضاح قرار می‌گیرد.<sup>۵</sup> گروهی «حُسن جریان امور» را موضوعی در قلمرو دانش مدیریت می‌دانند. در این نگاه حُسن جریان امور نتیجه فرآیندهای مدیریتی به شمار می‌آید و دانش مدیریت را متکفل ایضاح آن می‌دانند.<sup>۶</sup> برخی دیگر «حُسن جریان امور» را بیش از آن که یک مسأله حقوقی بدانند، مسأله‌ای روانی - اجتماعی به شمار می‌آورد که تابع خواست و ذائقه جمعی مردم است.<sup>۷</sup> آنچه اهمیت دارد این که با وجود تفاوت آشکار میان این دیدگاه‌ها و با نظر به ترکیب اعضای مجلس خبرگان قانون اساسی، شورای نگهبان، سخنرانان سلسله نشست‌ها و میزگردهایی که سازمان بازرسی کل کشور برگزار کرده است و این که همگی این اعضا غالباً افراد سرشناس کشوری و دانشگاهی بودند، همچنین با توجه به ناکامی این نشست‌ها در رفع ابهام از عبارت «حسن جریان امور»، این پرسش‌ها در ذهن طرح می‌شود که:

اساساً متد یا روش رفع ابهام از این‌گونه مفاهیم چیست؟ آیا علم حقوق عهده‌دار رفع ابهام از این‌گونه مفاهیم مبهم در قوانین است یا بنابراین نظر برخی، علم مدیریت، علم روان‌شناسی، علم جامعه‌شناسی یا سایر علوم و دانش‌های بشری؟

۱ - قانون اساسی، اصل ۱۵۶.

۲ - اصل ۱۵۶: «قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدامات 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....

۳ - رک: ورعی، سید جواد، ۱۳۸۵، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی، قم، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ص ۱۸۹۹/ همچنین: پایگاه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان، ۲۰ ژانویه ۲۰۱۶.

۴ - حقوق اداری شاخه‌ای از حقوق عمومی داخلی است و به مجموعه قواعد گفته می‌شود که حقوق و تکالیف سازمان‌های اداری دولت و روابط آن‌ها با مردم را تعیین می‌کند. حقوق اداری ناظر بر فعالیت‌های مربوط به خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی سازمان‌های اداری است و شامل فعالیت‌های سیاسی، قضائی، قانون‌گذاری این سازمان‌ها نمی‌شود. رک: مومنی طباطبائی، منوچهر، ۱۳۸۱، حقوق اداری، تهران، دانشگاه تهران، ج ۷، ص ۲۰.

۵ - رک: امین ورزلی، نصرالدین، حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص سازی، گزارش پژوهشی (سازمان بازرسی کل کشور)، سال سوم، شماره ۲۴، ۱ مهرماه، ص ۲۶.

۶ - رک: همان، ص ۲۵.

۷ - رک: همان، ص ۳۴ و ۳۶.

هنگام سخن از ابهام در معنای «حُسن جریان امور»، «حُسن اجرای قوانین» و بسیاری از واژه‌ها و عبارت‌های مبهم یادشده در متون قانونی، این را نباید فراموش کرد که پای زبان و متن در میان است و رفع ابهام از زبان و متن دانش‌های زبانی خاص خود را دارد.

نشانه‌شناسی<sup>۱</sup>، دانشی است که به مطالعه نشانه‌ها و نمادها از جهت اقسام، عوامل تأثیرگذار در تولید، مبادله، تعبیر آن‌ها و نیز قواعد حاکم بر آن‌ها می‌پردازد. این دانش بیان می‌کند که «مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده نشانه‌ها چیست؟» و «قوانینی که بر آن‌ها حکمرانی می‌کند کدام است؟»<sup>۲</sup> اگرچه کلیدواژه «نشانه‌شناخت» را اولین بار جان لاک در سال ۱۶۹۰ در کتاب «رساله‌ای درباره‌ی قوه‌ی فاهمه» به‌کار برد<sup>۳</sup>، اما این رشته علمی به روایت مشهور ولی ناموثقی<sup>۴</sup> با سخنرانی‌های فردینان دو سوسور زبان‌شناس سوئیسی در دانشگاه ژنو آغاز شد و پس از وی به کوشش شاگردانش اندیشه‌های او چاپ و منتشر شد.

نشانه‌شناسی خود شاخه‌هایی دارد که یکی از شاخه‌های آن زبان‌شناسی است. در زبان‌شناسی، سخن از سه منظر زیر بررسی می‌شود.<sup>۵</sup>

• نحو‌شناسی؛<sup>۶</sup> نحو‌شناسی دانش مطالعه قواعد مربوط به نحوه ترکیب و در کنار هم آمدن واژه‌ها به منظور ایجاد و درک جملات در یک زبان است.

• معناشناسی<sup>۷</sup>؛ دانش بررسی خود لغت یا به تعبیری مفرد لغت از جهت معنی و دلالت در زبان‌های انسانی است.<sup>۸</sup>

• کاربردشناسی؛<sup>۹</sup> از این منظر زبان‌شناس به بحث درباره تأثیر بافت بر معنا می‌پردازد.<sup>۱۰</sup>

1 - Semiology / Semiotics / Semeiotics

2 - See: <https://en.wikipedia.org/wiki/Semiotics> [2017/07/17, 11:34]

۳ - همان.

۴ - قبل از سوسور، هومبولت این نظریات را به نحوی بیان کرده بود، اما عدم توجه به نظرات هومبولت باعث شهرت کاذب سوسور شد. رک: <https://fa.wikipedia.org/wiki/زبان‌شناسی> [2017/07/17, 12:13]

5 - See: <https://en.wikipedia.org/wiki/Semiotics> [2017/07/17, 11:34]

6 - Syntax

7 - Semantics

۸ - «معناشناسی» دو معنا دارد گاهی دانشی است در عرض دو دانش «نحو‌شناسی» و «کاربردشناسی» که در آن خود لغت یا به تعبیری مفرد لغت از جهت معنی و دلالت در زبان‌های انسانی بررسی می‌شود و گاهی به مجموع این سه دانش «معناشناسی» اطلاق می‌شود.

9 - Pragmatics

10 - <https://fa.wikipedia.org/wiki/کاربردشناسی> [2017/07/17, 10:41]

هنگامی درک معنای یک عبارت میسر می‌گردد که به تفکیک سه منظر بالا توجه شود. برای روشن تر شدن تفاوت این سه منظر می‌توان این مثال را ذکر کرد:

پدری شب هنگام به فرزندش می‌گوید: «پسرم وقت خواب است.» این جمله از جهت نحوشناسی جمله‌ای است در قالب اخبار و از جهت واژه‌شناختی و لغوی تمام الفاظ و عبارات آن همگی معانی هسته‌ای و اساسی<sup>۱</sup> خود را دارند. از نظر واژه‌شناختی «وقت خواب است.» معنای «فرارسیدن هنگامه خواب» را افاده می‌کند. اما از جهت کاربردشناسی یعنی با در نظر گرفتن بافت یا به تعبیری قرائن، کارکرد این جمله را دارد که: «پسرم برو بخواب» به دیگر سخن وقتی پدری در چنان شرایطی می‌گوید «پسرم وقت خواب است.» درست مانند آن است که گفته باشد: «پسرم برو بخواب».

برای عبور از ظاهر الفاظ، عبارات و رسیدن به پیام اصلی مندرج در آن‌ها باید به تفاوت‌های نحوشناختی، واژه‌شناختی و کاربردشناختی مدعای نویسنده یا گوینده توجه شود. توجه به این سه حوزه، «معناشناسی» یا سمانتیک<sup>۲</sup> فهم متن را شکل می‌دهد و این همان دانشی است که بنابر نظر نویسنده، در رفع ابهام از متون به طور عام و متون حقوقی در بحث ما، راهگشا است و از همین رو پرداختن به آن نیز اهمیت دارد.<sup>۳</sup> همان‌طور که به زودی روشن خواهد شد. معناشناسی زبانی، به یک معنا، شاخه‌ای از دانش زبان‌شناسی است که معتقد است مفاهیم و تصورات فرهنگی یک ملت، قوم یا گروه در کلمات کلیدی زبان آن‌ها تبلور پیدا کرده و تحلیل روشمند زبان وسیله‌ای است برای تفسیر و تصویر آن‌ها، لذا می‌کوشد با عطف توجه به خود زبان و معنا، به استخراج واژگان کلیدی زبان یک ملت، قوم یا گروه و تحلیل روشمند آن‌ها در قالب یک میدان معناشناختی، بپردازد تا آن مفاهیم و تصورات را کشف کند و چگونگی کارکرد ذهن ایشان در درک معنا را، بیابد و از این راه به شناخت جهان بینی ایشان دست پیدا کند. از جمله پیش فرض‌های اساسی این‌گونه معناشناسی، این است که فهم یک زبان منوط به درک هندسه و نظام معنایی است که این نظام معنایی در قالب میدان‌های معناشناختی حاکم بر آن زبان متبلور می‌شود. از این رو هر واژه‌ی کلیدی در میدان معناشناختی و با تحلیل روشمند، در نسبتش با سایر واژه‌ها، بافت کلام، مشتقات آن واژه در متن، وجوه معانی هر مشتق در کاربرد

۱ - معنای «اساسی» در خلال بحث توضیح داده خواهد شد.

2 - Semantics

۳ - رک: علوی مقدم، مهیار، مبانی معناشناسی فهم متن در رویکردهای سنتی و جدید نقد ادبی»، پژوهش زبان‌های خارجی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، ش ۲۰۶، سال ۵۱، بهار و تابستان ۱۳۸۷، ص ۸.

متنی آن، مترادف‌های هروجه و درنهایت در نسبتش با مفاهیمی که در متن به واژه مورد نظر اسناد داده شده، بررسی و سنجیده می‌شود.

در این مقاله مدعای اصلی نویسنده این است که دانشی که می‌تواند از مفاهیم مبهم نظارت و بازرسی، رفع ابهام کند، دانش معناشناسی و روش‌هایی است که در این دانش توصیه می‌شود.

با توجه به مدعای بالا پاسخ به ۸ پرسش زیر لازم می‌آید.

۱. معناشناسی بر چند قسم است؟ و در این میان کدام قسم مد نظر ما است؟
۲. معنا چیست و درباره معنا چه نگرش‌هایی وجود دارد؟
۳. اصطلاحات مهم در معناشناسی کدام است و مفهوم هریک از آن‌ها چیست؟
۴. در میان اقسام معناشناسی زبانی و روش‌های آن کدام الگو مد نظر نویسنده است؟
۵. اصول الگوی معناشناختی مختار نویسنده، چیست؟
۶. منظور از معنا در این الگو (روش مختار) چیست؟
۷. در الگوی مختار نویسنده روش یا روش‌ها هفت‌گانه تجزیه و تحلیل معناشناختی چیست؟
۸. شرایط ساخت میدان معناشناختی کدام است؟

### اقسام معناشناسی

در پاسخ به این پرسش که معناشناسی بر چند قسم است؟ و در این میان کدام قسم مد نظر ما است؟ می‌توان گفت «معناشناسی» با ملاک قرار دادن نوع رویکرد بر سه قسم است:

۱. معناشناسی فلسفی که سابقه آن به چهارصد سال قبل از میلاد و آرای افلاطون بازمی‌گردد. این قسم از معناشناسی بخشی از مطالعه فلسفی زبان است.
۲. معناشناسی منطقی که با سابقه‌ای نسبتاً جدید بخشی از منطق ریاضی را تشکیل می‌دهد و در این مقاله مد نظر نویسنده نیست.
۳. معناشناسی زبانی، که شاخه‌ای از دانش زبان‌شناسی است و قدمت آن به سده ۱۹ میلادی می‌رسد.<sup>۱</sup> در

۱- رک: همان، ص ۷.



این قسم از معناشناسی، توجه به خود زبان است و در آن با مطالعه زبان و معنا، کشف چگونگی کارکرد ذهن آدمی در درک معنا از راه زبان مد نظر است.<sup>۱</sup>

از میان اقسام معناشناسی یاد شده، قسم اخیر همان قسمی است که در این تحقیق مورد نظر است.

### ماهیت معنا

منظور از معنا چیست؟ درباره معنا چه نگرش‌هایی وجود دارد؟ سنت ادبی و رویکردهای نوبه نقد ادبی، دو نگرش مهم در تحلیل معنا را نشان می‌دهد.

• قائلان به تعیین معنا؛ در این نگرش معنا امری متعین و مستقل از خواننده لحاظ می‌شود برخی از صاحب نظران، زبان‌شناسان و فیلسوفان همچون فردینان دو سوسور، شلایرماخر، دیلتای و اریک هرش به این دیدگاه باور دارند. در دویست سال اخیر طرفداران این دیدگاه درباره معنا، گراگرد نظریه‌های «هرمنیوتیک عینی‌گرا»، «مؤلف محوری» و «متن محوری» حلقه زده‌اند. نظریه نشانه‌شناسی فردینان دو سوسور با نگرش تعیین معنا همخوانی دارد. سوسور، نشانه را مجموعه‌ای از دلالت‌گر (تصویر آوایی یا شکل نوشتاری آن) و مدلول (معنای دلالت‌گر) می‌داند که به نحو اختیاری و قراردادی با هم ارتباط دارند، به این معنا که یک دلالت‌گر ممکن بود به مدلول دیگری دلالت کند، اما پس از آن که بر اساس توافق و قرارداد، دلالت‌گر به مدلولی خاص اختصاص یافت و بخشی از نظام زبان شد، نوعی اجبار و ضرورت بر به‌کارگیری این نشانه زبانی حکمفرما می‌شود.<sup>۲</sup>

• قائلان به نظریه عدم تعیین معنا (یا خواننده محوری)؛ بنابراین دیدگاه، معنا به خودی خود عینیتی ندارد و به خواننده متن وابسته است. پیروان دیدگاه خواننده محوری، کسانی هستند همچون ژاک دریدا، رولان بارت، و طرفداران هرمنیوتیک تاریخی‌گرا، شالوده شکنی و پساساختارگرایی.<sup>۳</sup>

در این مقاله به منظور نشان دادن کارکرد معناشناسی در ایضاح مفاهیم مربوط به نظارت و بازرسی و رفع ابهام از آن‌ها، ناچار باید به معرفی روش معناشناسی پرداخت. از آنجا که پرداختن به معنا و معناشناسی با تمام اقسام و شقوق در این مقاله ممکن نیست، ناگزیر باید دست به گزینش زد.

۱- رک: همان.

۲- رک: همان، ص ۸.

۳- رک: همان، ص ۶.

این نوشته با هدف ارائه روشی کاربردی در جهت رفع ابهام از مفاهیم نظارت و بازرسی، به معرفی گونه‌ای از معناشناسی می‌پردازد که نمونه عالی آن توسط زبان‌شناس، قرآن‌پژوه، اسلام‌شناس و فیلسوف ژاپنی توشیهیکو ایزوتسو در دو اثر «خدا و انسان در قرآن» و «ساختمان معنایی مفاهیم اخلاقی-دینی در قرآن» به اجرا درآمد و ترجمه‌های آن در زبان فارسی نیز موجود است. در این راستا اساس و مبنای کار بر محور آرای ایزوتسو خواهد بود که از جهت تبارشناسی، روش و نگرش او را باید در ردیف کسانی چون فردینان دوسوسور قرار داد.

### اصطلاحات مهم در معناشناسی

پیش از معرفی روش معناشناسی ایزوتسو لازم است برخی اصطلاحات کلیدی بحث توضیح داده شود این اصطلاحات فهم دیدگاه ایزوتسو و روش مورد نظر او را ممکن می‌کند.

(۱) جهان‌بینی معناشناختی؛ در سمانتیک، کلمات یک معنای اساسی دارند و یک معنای نسبی و هریک به مثابه نمودهای پیچیده اجتماعی- فرهنگی لحاظ می‌شوند که همگی کم یا بیش به‌گونه‌ای برجسته با صبغه منبعث از ساحت فرهنگی محیطی که در حال حاضر در آن هستند رنگین شده‌اند. تحلیل معناشناختی بُعد نسبی معنای کلمه، به تحقیق موشکافانه درباره شرایط فرهنگی زمانه و مردم زمانه و دانش تخصصی زبان‌شناسی محتاج است. تحلیل معناشناختی تحلیل ساخت صوری یک کلمه نیست همان‌طور که تحقیق در معنی اصلی پیوسته به این کلمه یا همان معنی اشتقاقی آن هم نیست. اشتقاق و ریشه‌شناسی صرفاً اطلاعات اندکی درباره‌ی معنای اساسی کلمه در اختیار ما قرار می‌دهد. تحلیل معناشناختی فراتر از این است. اگر بخواهیم تحلیل معناشناختی را طبقه‌بندی کنیم در طبقه دانش‌های فرهنگی می‌گنجد. ترکیب دو سیمای معنی کلمه (معنای اساسی و معنای نسبی)، یک چهره خاص را که همان وجه برجسته از آن فرهنگ است روشن می‌کند. ویژگی تحلیل معناشناختی مطلوب آن است که بتواند در بازسازی تمام شاکله فرهنگ به همان صورتی که در واقع در تصور مردم وابسته به آن فرهنگ بوده است به ما کمک کند و این تصور همان چیزی است که جهان‌بینی معناشناختی گویند.<sup>۱</sup>

(۲) اصطلاحات یا کلمات کلیدی؛ در معناشناسی، چنین نیست که همه کلمات در یک واژگان<sup>۲</sup> برای به وجود آوردن جهان‌بینی خاص منبعث از آن واژگان، اهمیت برابر داشته باشند. کلماتی همچون الله، اسلام،

۱- عارف، رضا، سمانتیک و فهم دین، ویژه‌نامه روزنامه جوان، ۲۶ فروردین ۱۳۸۳، ص ۲-۳.

۲- منظور از «واژگان» به زودی توضیح داده خواهد شد.

ایمان، کفر، نبی، رسول و امثال این مفاهیم که نقش واقعاً قطعی در ساخت جهان بینی تصویری قرآن دارند به نام کلمات یا اصطلاحات کلیدی در جهان بینی قرآنی خوانده می‌شوند. در بحث مبارزه با فساد اداری نیز، مفاهیمی چون، نظارت، بازرسی، حسن جریان امور، اجرای صحیح قوانین و امثال این مفاهیم، اصطلاحات یا کلمات کلیدی به شمار می‌آیند. برخی از صاحب نظران بر این باورند که مهم ترین و نیز دشوارترین کار معناشناس در مطالعه یک موضوع، استخراج اصطلاحات کلیدی است. باید اعتراف کرد که در انتخاب کلمات و اصطلاحات کلیدی، پیشگیری از تأثیر تفاوت برداشت‌ها و اختلاف توانمندی‌های محققان در شناسایی، ممکن نیست. به تعبیر دیگر هر محققى به تناسب توانمندی‌های ذهنی و هوشی، در انتخاب اصطلاحات و کلمات کلیدی به موفقیت بیشتری کمتر دست می‌یابد.<sup>۱</sup> در واقع شناسایی و گزینش کلمات و اصطلاحات کلیدی تا حدی به شَم علمی محقق بستگی دارد.

۳) کلمه کانونی یا قطب؛ یک کلمه کلیدی خاص است که نماینده و محدودکننده یک حوزه و حیطه تصویری یعنی به اصطلاح ما یک میدان معناشناختی نسبتاً مستقل و متمایز در درون یک کل بزرگتر از واژگان است و چون همه کلمات کلیدی اصطلاحات مهم هستند، برای ما تصمیم گرفتن درباره اینکه کدام یک را کلمه کانونی قراردهیم کار دشواری است. انتخاب کلمه کانونی تا حدی به شَم محقق و قوه تشخیص او بستگی دارد. پس از انتخاب کلمه کانونی گروهی از کلمات کلیدی در اطراف کلمه کانونی فراهم می‌آیند و این کلمه کانونی همه گروه را نمایش داده و متحد می‌کند. و از این راه میدان نسبتاً مستقل از صورها پدید می‌آورد. کلماتی که در پیرامون آن گرد آمده‌اند هر یک به صورت خاص خود نماینده جنبه‌ای از تصور مرکزی خواهند بود البته در این جا کار کمی پیچیده می‌شود چرا که هر یک از کلماتی که در زیر دستگاه ظاهر می‌شود خواه کلمه کانونی باشد یا کلیدی، محدود به حدود یک میدان خاص باقی نمی‌ماند بلکه معمولاً دارای ارتباط چند جانبه‌ای با کلمات دیگر است که به میدان‌های دیگر تعلق دارند. کلمه کانونی یک میدان ممکن است همچون یک اصطلاح کلیدی متعارفی در میدان دیگر ظاهر شود و برعکس.<sup>۲</sup>

۴) دستگاه تصویری؛ «دستگاه تصویری» و «واژگان» چیزی جز دوروی امر واحد نیستند. یعنی یک شبکه واحد پیچیده از پیوستگی‌ها و ارتباط‌ها، به اعتبار سیمای زبان شناختی آن یک «واژگان» است و به اعتبار

۱- همان.

۲- همان.

سیمای تصویری اش یک «جهان بینی» است.<sup>۱</sup>

۵) زمان‌گذر و هم‌زمان؛ واژگان از دو دیدگاه روان‌شناختی متفاوت می‌توانند مورد نظر قرار گیرند که در زبان‌شناسی نوین این دو دیدگاه به نام «زمان‌گذر یا درزمان» و «هم‌زمان» خوانده می‌شوند. «زمان‌گذر» یا «درزمان» عبارت از دیدگاهی است که در آن عنصر زمان در هر چه مربوط به زبان‌شناسی است علی‌الاصول مورد تأکید واقع می‌شود. به دیگر سخن مطالعه زمان‌گذر یا در زمان یعنی مطالعه تحول زبان در طول زمان. واژگان از لحاظ زمان‌گذر، بسته‌ای از کلمات است که هر یک از آن‌ها مستقل از دیگران به روش خاص خود رشد می‌کند و تغییر می‌کند. بعضی از کلمات موجود در گروه و دسته ممکن است حالت توقف پیدا کنند یعنی در دوره‌ای از زمان استعمال آن‌ها متوقف شده و کلمات دیگر مدت بیشتری رایج بمانند. و نیز ممکن است در نقطه معینی از زمان کلماتی تازه در صحنه زبان پیدا شوند و از آن زمان تاریخ خود را آغاز کنند که محقق برای شناخت کلمه و معنای آن باید تمام این عوامل را در نظر بگیرد. اما مطالعه «هم‌زمان» یعنی مطالعه نظام زبانی در وضعی خاص و بدون در نظر گرفتن زمان. با این توضیح می‌توان این مثال را زد که اگر در بررسی واژگان مربوط به «حسن جریان امور» مفهوم زمان لحاظ شود یعنی محقق به بررسی مراد از آن قبل از تدوین قانون اساسی، حین تدوین آن و در نهایت بعد از تدوین و تصویب آن بپردازد در واقع واژگان مربوط به «حسن جریان امور» را بررسی زمان‌گذر یا در زمان کرده است. اما اگر همین واژگان را بدون لحاظ عنصر زمان مورد بررسی قرار دهد، تحقیقش، «هم‌زمان» به شمار می‌آید.<sup>۲</sup>

۶) رابطه همنشینی<sup>۳</sup> و رابطه جانشینی<sup>۴</sup>؛ در هر زبانی گروهی از واژه‌های مترادف، متضاد و متشابه موجود است که گوینده برای سخن گفتن و نویسنده برای نوشتن ناگزیر باید بعضی از آن‌ها را برگزینند. اما این بدین معنا نیست که واژه‌های ظاهراً غایب یا به تعبیر بهتر واژه‌هایی که انتخاب نمی‌شوند در آن سخن یا متن مؤثر نباشند. زبان، نظامی خودکفا است که درست غیبت پاره‌ای از واژه‌ها، معنای عناصری را که در جمله حاضرند شکل می‌دهد. هر جمله مرکب است از تعدادی واحد زبانی که زنجیره‌ای خطی را تشکیل می‌دهند یعنی در کنار هم قرار گرفته‌اند و با هم معنایی را می‌رسانند چنین رابطه‌ای، رابطه همنشینی خوانده می‌شود. برای مثال در جمله «علی آمد»

۱ - همان.

۲ - همان.

3 - Syntagmatic Relation

4 - Paradigmatic Relation

رابطه بین «علی» و «آمد»، رابطه همنشینی است. گاهی نیز ساختار جمله این امکان را می‌دهد که بتوان واحدهای زبانی دیگری را جایگزین واحدهای انتخاب شده کرد. در این صورت، اجزای جمله با آن واحدهای غایب نیز، مناسبت و رابطه‌ای دارند که رابطه جانیشینی خوانده می‌شود. برای مثال در جمله «داوود رسید»، می‌توان به جای «داوود» کلمات «او»، «هوایما» و «معلم» را که جمعاً یک طبقه را تشکیل می‌دهند قرار داد و به جای «رسید» کلماتی مانند «ایستاد»، «نشست» و «دیده شد» را جای داد. معمولاً این دو نوع رابطه به دو محور در زبان شهرت یافته که یکی را محور افقی و دیگری را محور عمودی می‌خوانند. محور افقی رابطه همنشینی را نشان می‌دهد، اما محور عمودی رابطه جانیشینی را.<sup>۱</sup>

### الگوی معناشناسی

نخستین بار ایزوتسو الگویی از معناشناسی ساختگرای واژگانی را در قلمرو مطالعات قرآنی به کارگرفت که می‌تواند برای تحقیق در سایر حوزه‌ها و متون نیز نمونه و سرمشق خوبی به شمار آید. وی در دو کتاب «خدا و انسان در قرآن» و «ساختمان معنایی مفاهیم اخلاقی-دینی در قرآن» که به زبان فارسی نیز ترجمه شده، روش معناشناسی مد نظر خود را ارائه کرده است. او تأکید می‌کند که این روش معناشناسی که در آثارش از آن بهره برده، ابتکار خودش نیست و تلفیقی از زبان‌شناسی قومی<sup>۲</sup> و دیدگاه‌های ویسگربر<sup>۳</sup> است.<sup>۴</sup> ادوارد ساپیر<sup>۵</sup> زبان‌شناس و مردم‌شناس آمریکایی زبان‌شناسی قومی را مطرح کرد و شاگردش بنیامین ورف آن را گسترش و بسط داد که با عنوان فرضیه ساپیر- ورف یا فرضیه نسبت زبانی شهرت یافت.<sup>۶</sup> ایزوتسو روش معناشناسی خود را در بسیاری از موارد با فلسفه زبان هومبولت<sup>۷</sup> و فرضیه ساپیر- ورف مطابق می‌داند.<sup>۸</sup>

معناشناسی از منظر ایزوتسو مطالعه تحقیقی درباره واژگان کلیدی زبان است. که به شناخت جهان بینی یک قوم منجر می‌شود. در این نگاه، زبان صرفاً ابزاری برای اظهار سخن نیست، بلکه وسیله‌ای است برای

۱- رک: پورافخم، مریم، عباسی، مهرداد، بررسی کاربرد معناشناسی هم‌زمانی در دیدگاه معناشناختی ایزوتسو با تکیه بر مفهوم ایمان، فصلنامه علمی- پژوهشی پژوهش‌های اعتقادی-کلامی، سال دوم، شماره ۵، بهار ۱۳۹۱، ص ۶۵.

2 - Ethno Linguistics

3 - Leo Weisgerber

۴- رک: ایزوتسو، توشیهیکو، ۱۳۶۱، خدا و انسان در قرآن، ترجمه احمد آرام، تهران، شرکت سهامی انتشار، ص ۵.

5 - Edward Sapir

۶- رک: لطفی، سید مهدی، بررسی و نقد معناشناسی قرآنی ایزوتسو، دوفصلنامه علمی- پژوهشی «پژوهش‌های زبان‌شناختی قرآن»، سال سوم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، پیاپی ۶، ص ۴۰.

7 - Wilhelm von Humboldt

۸- رک: همان، ص ۴۱.

تفسیر و تصویر جهانی که یک قوم را احاطه کرده است. ایزوتسو بر همین مبنا معناشناسی را به شرح ذیل تعریف می‌کند:

«علم تحقیق در ماهیت و ساخت جهان‌بینی یک ملت ... به وسیله تحلیل روشمند مفاهیم و تصورات فرهنگی عمده‌ای که آن ملت برای خود فراهم آورده و در کلمات کلیدی زبان آن ملت تبلور پیدا کرده است.»<sup>۱</sup> بر پایه نظر ایزوتسو، عبارت «معناشناسی قرآنی» به معنی «جهان‌بینی یا دستگاه تصویری قرآن» است؛ یعنی روش شناخت نگرش و تصور قرآن نسبت به جهان از خلال معانی الفاظ.

بنابر سخن فوق «معناشناسی قانون اساسی» و «معناشناسی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور» در واقع دانشی است که می‌کوشد تا به گونه‌ای، نگرش و دستگاه تصویری قانون اساسی و قانون تشکیل سازمان بازرسی یا به تعبیر بهتر دستگاه تصویری قانون‌گذارانی که این قوانین را وضع و تصویب کرده‌اند بشناسد.

معناشناسی ساختگرا، که روش منتخب ایزوتسو است، متأثر و مُلهم از آثار «فردینان دوسوسور» است و آغاز آن به سال‌های پس از ۱۹۳۰ میلادی باز می‌گردد.<sup>۲</sup> ایزوتسو نقش زبان را چنان تعیین‌کننده به‌شمار می‌آورد که تحلیل معناشناسی را نه تحلیل ساخت صوری یک واژه و نه تحلیل معنای اشتقاقی آن، بلکه تحلیل معناشناختی را دانشی فرهنگی می‌داند.<sup>۳</sup> هدف او دستیابی به جهان‌بینی معناشناختی است.<sup>۴</sup> از این منظر کلمات نموده‌های اجتماعی و فرهنگی پیچیده‌ای هستند و در جهان واقع حتی یک کلمه هم یافت نمی‌شود که معنی مجسم و ملموس آن کاملاً به‌وسیله آنچه معنی اساسی نامیده شد پوشش یابد. همه کلمات کم یا بیش به صورتی برجسته یا رنگی برخاسته از ساخت فرهنگی محیطی که فعلاً در آن وجود دارند رنگین شده‌اند.<sup>۵</sup> بر این اساس واژگان یک ساختمان تک سطحی نیستند بلکه در بردارنده‌ی تعدادی واژه‌های فرعی، در عرض هم و رمزهای متداخل هستند. از نظر ایزوتسو واژه‌ها، در یک زبان یک دستگاه و شبکه به هم گره خورده را تشکیل می‌دهند.<sup>۶</sup> فهم یک زبان منوط به درک هندسه و نظام معنایی است که این نظام معنایی در قالب

۱- رک: همان، ص ۴۰ و ۴۱.

۲- رک: همان، ص ۴۲.

۳- رک: خدا و انسان در قرآن، ص ۲۱.

۴- رک: بررسی و نقد معناشناسی قرآنی ایزوتسو، ص ۴۴.

۵- رک: خدا و انسان در قرآن، ص ۲۰ / همچنین رک: بررسی و نقد معناشناسی قرآنی ایزوتسو، ص ۴۴

۶- رک: خدا و انسان در قرآن، ص ۲۱.

میدان‌های معناشناختی حاکم بر آن زبان متبلور می‌شود.<sup>۱</sup>

اگر پذیرفته شود که جهان خارج از ذهن انسان، مجموعه‌ای از اشیاء و رویدادهای موجود در این جهان مادی است، زبان در حد فاصل میان این جهان و واقعیت‌ها و مفاهیم ذهنی ما درباره این جهان قرار می‌گیرد. حوزه واژگانی، شامل مجموعه‌ای از اقلام واژگانی است که از نظر معنایی با یکدیگر در ارتباطند و وابسته به هم هستند این معانی در کنار یکدیگر شکل دهنده ساخت مفهومی دامنه مشخصی از واقعیت‌های جهان خارج از ذهن‌اند.<sup>۲</sup>

### اصول معناشناسی

ایزوتسو در الگوی معناشناسی خود از دیدگاه فردینان دوسوسور الهام گرفت بود. این دیدگاه بر اصولی به شرح ذیل مبتنی است:

۱) میان مطالعه «در زمانی» یا «زمان‌گذر» یعنی مطالعه تحول زبان در خلال زمان و مطالعه «هم‌زمانی» آن یعنی مطالعه نظام زبانی در وضع خاص و بدون لحاظ عنصر زمان تمایز هست. واژه تابع تاریخ است اما تحلیل واژه باید غیرتاریخی باشد. از این رو، توصیف هم‌زمانی بر تحلیل تاریخی واژه برتری دارد. واژه مثلاً «نظارت» به لحاظ نسبت و ارتباطش با سایر واژه‌ها تعریف می‌شود و آن روابطی معتبر هستند که در مقطع زمانی خاصی برقرارند. از آنجاکه زبان تماماً وجودی تاریخی و سیار دارد، برای تعریف عناصر زبان باید به روابطی توجه داشت که در وضع ویژه و هم‌زمانی پدید می‌آیند.<sup>۳</sup> فرایند زبانی قابل تجزیه به عناصر در زمان نیست، مثلاً تاریخ و سرگذشت یک واژه به هیچ وجه گویای مفهوم کنونی آن واژه نیست؛ زیرا علاوه بر تاریخ، نظام زبانی‌ای هم وجود دارد. این نظام زبانی اساساً دارای قوانین تعادل است قوانینی که در هر لحظه از تاریخ، به پدیده «هم‌زمانی» بستگی دارد: رابطه میان لفظ و معنا، در زبان، رابطه بنیادین است. طبعاً مجموعه مفاهیم، نظامی مبتنی بر تمایزها و تقابل‌ها را می‌سازند. این مفاهیم در قبال یکدیگر حالت نسبی دارند و از سوی دیگر، همین مفاهیم، نظامی هم‌زمانی، به وجود می‌آورند.<sup>۴</sup>

۲) معنا، فرزند تقابل است؛ واژه‌ها، دارای معانی ذاتی نیستند و همگی مبتنی بر نوعی اختیار و قرارداد

۱- رک: بررسی و نقد معناشناسی قرآنی ایزوتسو، ص ۴۶.

۲- رک: همان، ص ۴۶ و ۴۷.

۳- رک: بررسی کاربرد معناشناسی هم‌زمانی در دیدگاه معناشناختی ایزوتسو با تکیه بر مفهوم ایمان، ص ۶۲.

۴- رک: همان، ص ۶۲.

هستند. معنا حاصل رابطه قراردادی میان دال و مدلول است.<sup>۱</sup> هیچ واژه‌ای منفک از غیر خود، واجد معنا نمی‌گردد بلکه در ارتباط با سایر واژه‌ها معنا می‌یابد. در نظام زبان، الفاظ از آن رو معنا دارند که در تقابل با الفاظ دیگری واقع می‌شوند. زبان نظامی از گوناگونی‌ها و رویارویی‌های معنایی است که در آن هر مفهومی با مفهوم مقابل خود روشن می‌شود.<sup>۲</sup> تقابل معنایی از جمله روابط معنایی نظام‌مند زبانی است که در تجزیه و تحلیل معنا در کنار روابطی چون؛ چند معنایی، شمول معنایی، ترادف و سایر روابط معنایی از این دست، به‌کارگرفته می‌شود. دو واژه هنگامی متقابل هستند که؛

اولاً با یکدیگر نقطه اشتراکی داشته باشند، به عنوان مثال «کوتاه» و «بلند» در مقیاس «قد» مشترکند.

ثانیاً این که اگر قلمرو معنایی این دو واژه به شکل یک محور افقی ترسیم شود و قسمت میانی که به نحو تقریبی حدوسط بین این دو واژه است مشخص گردد، می‌توان تعیین کرد که هر کدام از این دو واژه در یک سمت از این قسمت میانی قرار می‌گیرند.<sup>۳</sup>

بر اساس این اصل می‌توان گفت که در بحث مبارزه با فساد اداری، معنای «حُسن جریان امور» را باید در تقابل با «سوء جریان امور» سنجید و معنا کرد و «سلامت اداری» را در تقابل با «فساد اداری».

۳) روابط همنشینی و جانشینی میان مفاهیم؛ سومین اصل، مربوط به روابط میان مفاهیم است. زبان مجموعه‌ای از عناصر منفک و مستقل از یکدیگر نیست، بلکه نظامی است متشکل از عناصر و مؤلفه‌های مرتبط با یکدیگر. رابطه میان واژه‌ها نیز رابطه‌ای دوگانه است و شامل روابط همنشینی<sup>۴</sup> و روابط جانشینی<sup>۵</sup> می‌شود. بنابراین، عناصر زبانی دو نوع ارتباط دارند: گزینش و ترکیب. گزینش بر اساس ترادف، تشابه، تفاوت و تضاد صورت می‌گیرد. در حالی که ترکیب ساختار جمله، بر اساس همنشینی است، گوینده یا نویسنده اجزای گفتار را از میان موارد مشابه برمی‌گزیند و آن‌ها را با ترتیب خاصی کنار هم می‌چیند. گزینش اجزای گفتار از میان موارد مشابه و متعدد و چیدمان آن‌ها در کنار هم معنا را پدید می‌آورد.<sup>۶</sup>

این که در قانون اساسی گفته شده «نظارت بر حُسن جریان امور» وظیفه سازمان بازرسی است و به‌جای

۱- رک: همان، ص ۶۳.

۲- رک: همان، ص ۶۳.

۳- رک: همان، ص ۶۴.

4 - Syntagmatic Relation

5 - Paradigmatic Relation

۶- رک: همان، ص ۶۵.



«نظارت بر» واژه دیگر به کار نبرده یا به جای «حُسن جریان امور»، عبارت دیگر استفاده نکرده تماماً در معنایی که باید از این عبارت به دست دهد تأثیرگذار است. مثلاً اگر قانونگذار به جای «نظارت بر» واژه «مراقبت از» یا «پاس داشت از» را به کار می برد یا مثلاً اگر به جای «حُسن جریان امور»، «سلامت جریان امور»، «به صرفه بودن جریان امور» یا «شفافیت جریان امور» را به کار می برد چه تفاوت های معنایی با عبارت کنونی مذکور در قانون می داشت. توجه به این جانشینی ها و همنشینی ها در استخراج معنای عبارت قانونی «وظیفه سازمان بازرسی کل کشور، نظارت بر حسن جریان امور... است» بسیار مؤثر است.

### روش ایزوتسو

ایزوتسو به پیروی از کتاب مشهور «درس های عمومی زبان شناسی» سوسور، بر این باور است که به هیچ وجه میان شیء و نام آن، مطابقت عینی و تناظر یک به یک وجود ندارد و مصداق خارجی یک واژه نمی تواند معنای آن واژه باشد. او برای نشان دادن دوگانگی و نیز روشن کردن معنای مفاهیم، با به کارگیری معناشناسی هم زمانی به بررسی روابط همنشینی و جانشینی و نیز نسبت تقابل یک واژه با واژه های دیگر می پردازد تا معنای واژه را کشف کند.<sup>۱</sup> در کتاب «مفاهیم اخلاقی - دینی در قرآن مجید»، در بخش معناشناسی هم زمانی معنای واژه را با توجه به شاخص های زیر مورد تجزیه و تحلیل قرار می دهد:<sup>۲</sup>

(۱) ارتباط واژه با سایر واژه ها؛

(۲) ارتباط آن واژه با بافت کلام؛

(۳) مشتقات آن واژه در متن؛

(۴) وجوه معانی هر مشتق در کاربرد قرآنی؛

(۵) مترادف های هر وجه؛

(۶) مفاهیمی که در قرآن به واژه مورد نظر اسناد داده شده.

مطلب بالا به این معناست که برای بررسی «حسن جریان امور» باید نخست ارتباط این مفهوم را با سایر مفاهیم سنجید و سپس ارتباط آن با بافت حقوقی را بررسی کرد، آنگاه باید مشتقات «حسن جریان امور» در

۱- رک: همان، ص ۶۱ و ۶۶.

۲- رک: همان، ص ۶۰-۶۱.

متن قانون اساسی یا متن قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مشخص شود، پس از آن وجوه معانی هر مشتق در کاربرد قانونی، مترادف‌های هر وجه و در نهایت مفاهیمی که در قانون اساسی یا قانون تشکیل سازمان به «حسن جریان امور» نسبت داده شده، معلوم شود.

ایزوتسو در ضمن مباحث خود، هفت روش را مطرح می‌کند که براساس آن لفظ دارای ارزش تجزیه و تحلیل معنایی، شناسایی می‌شود. این روش‌های هفت‌گانه را که از نسبت‌ها و روابط میان مفاهیم حکایت‌گری دارد، می‌توان الگوی پیشنهادی ایزوتسو برای معناشناسی هم‌زمانی به‌شمار آورد. او خود در تجزیه و تحلیل الفاظ از این موارد هفت‌گانه به اندازه یکسان استفاده نکرده است. از این رو چه بسا بتوان استنباط کرد که در نزد وی این موارد هم‌وزن و هم‌ارزش نیستند بلکه برخی از موارد از اهمیت بیشتری برخوردارند. با ذکر این مقدمه به بیان روش‌های هفت‌گانه براساس میزان اهمیت و کاربرد آن می‌پردازیم.<sup>۱</sup>

۱) ارزیابی لفظ براساس بافت؛ بافت عبارت است از مجموع عواملی که در تفسیر معنا مؤثرند.... بافت زبانی محیط زبانی یک واحد زبان یعنی، روابط دستوری و معنایی این واحد با دیگر واحدهای زنجیره گفتار یا متن را نیز شامل می‌شود. ایزوتسو در تعریف این قاعده می‌گوید: «گاه معنای دقیق یک واژه از روی بافت آن و از راه توصیف لفظی روشن می‌گردد که به آن تعریف بافتی (متنی) می‌گویند» ایزوتسو آن را ساده‌ترین موردی می‌داند که به واسطه آن یک عبارت از لحاظ معنایی اعتبار پیدا می‌کند. او [با ارائه مثال‌هایی از قرآن] دو واژه «بَرّ» و «عمل صالح» را از همنشینی واژه‌های دیگر با این دو واژه و نیز روابط معنایی آن‌ها به دست می‌آورد.<sup>۲</sup> براساس این قاعده بررسی مفاهیم مربوط به نظارت و بازرسی، باید از بافت زبانی یا به تعبیر بهتر از محیط زبانی این واحد زبانی یعنی، روابط دستوری و معنایی این واحد با دیگر واحدهای زنجیره گفتار یا متن قانون استفاده کرد. مثلاً معنای «حُسن جریان امور» را روابط دستوری و معنایی آن با دیگر واحدهای زنجیره متن قانون روشن می‌کند.

۲) براساس جانشین‌های لفظ در عبارات دیگر؛ هنگامی که واژه «الف» در بافتی یکسان و یا در بافتی که از لحاظ ساختمان صوری مشابه است، جانشین واژه «ب» می‌شود، این جانشینی به بررسی معنای هر دو واژه به عنوان واژه‌های مترادف کمک می‌کند. بنابراین به جای واژه‌ای که در یک جمله به کار رفته است، می‌توان آن واژه دیگری (مترادف) را به کاربرد و جانشین آن کرد (رابطه جانشینی). در این نوع رابطه، برخلاف مورد

۱- رک: همان، ص ۶۹-۷۰.

۲- رک: همان، ص ۷۱-۷۲.

قبل، واژه‌ها در یک محور عمودی قرار می‌گیرند.<sup>۱</sup>

حال باید دید که آیا مفهوم یا مفاهیم دیگری در متون قانونی و مرتبط با نظارت و بازرسی، در بافتی یکسان یا در بافتی که از لحاظ صوری مشابه بافتی باشد که مفهوم «حسن جریان امور» در آن به کار رفته، استعمال شده است یا نه؟ اگر به کار رفته باشد معنایش آن است که آن واژه یا مفهوم مترادف و هم معنای با «حُسن جریان امور» است.

۳) با توجه به واژه‌های متضاد؛ ساخت معنایی یک واژه از روی متضاد آن معلوم می‌شود. «تُعَرَّفُ الْأَشْيَاءُ بِأَصْدَادِهَا» به عنوان مثال واژه «خیر» شاید نزدیک‌ترین معادل واژه «نیک» و واژه انگلیسی «Good» به مفهوم اخلاقی آن باشد. اما در زبان عربی واژه‌های متعدد دیگری هم هستند که در مفهوم کلی «نیکی» با واژه «خیر» شریک‌اند. از آن جمله واژه «حسنه» است که می‌توان تفاوت میان «خیر» و «حسنه» را که در تقابل با «سیئه» به کار می‌رود، معلوم ساخت. اگر بتوان به معنای دقیق یکی از این چهار لفظ یعنی؛ «خیر»، «نیک»، «حسنه»، «Good» دست یافت، درباره معنای سه اصطلاح دیگر مطمئن‌تر می‌توان سخن گفت. گاهی دیده شده که در متنی مثل قرآن دو واژه مختلف در تقابل با واژه سومی به کار می‌روند مثل واژه «کافر» که معمولاً در تضاد با «مؤمن» به کار می‌رود، اما واژه دیگری نیز هست که در بسیاری از جاهای قرآن در تضاد با «مؤمن» به کار رفته است و آن واژه «فاسق» است. چون این واژه متضاد «مؤمن» است و نیز در همان موضعی قرار گرفته است که «کافر» قرار دارد پس ناچار باید به صفت نکوهیده شخص در ارتباط با مسائل دینی اشاره داشته باشد و با توجه به قرائن، کسی را توصیف کند که همچون کفار، دید و نظر دشمنانه‌ای نسبت به خداوند دارد.<sup>۲</sup> در بحث نظارت و بازرسی، باید روشن شود که آیا در عبارت «حسن جریان امور»، واژه «حُسن»، در مقابل «قُبْح» قرار دارد یا در مقابل «سوء»، یا... .

۴) با توجه به کاربرد واژه در بافت متفاوت؛ مثلاً واژه‌ها و اصطلاحات اخلاقی در قرآن مجید غالباً در بافت‌هایی که اهمیت ژرف مذهبی دارند به کار می‌روند. با این همه گاهی همین واژه‌ها حتی در بافت قرآنی و دینی نیز به معنای به کار می‌روند که در بافت‌های غیر دینی به آن معانی استعمال می‌شوند. از این نحوه به کارگیری واژه می‌توان به جنبه‌های کاملاً مادی و ناسوتی معنای آن‌ها پی برد.<sup>۳</sup> مشابه همین سخن درباره

۱- رک: همان، ص ۷۳.

۲- رک: همان، ص ۷۳-۷۴.

۳- رک: همان، ص ۷۴.

مفاهیم نظارت و بازرسی صادق است. گاه یک واژه در بافت حقوقی و قانونی به‌کار می‌رود و معنای خاص حقوقی و قانونی را افاده می‌کند. اما گاهی هم این مفاهیم در بافت حقوقی، به همان معانی به‌کار می‌روند که در بافت غیرحقوقی به‌کار می‌رفتند در واقع واژه در بافت حقوقی به معنایی به‌کار می‌رود که معنای غیرحقوقی آن مد نظر است. شاید بتوان یکی از اختلافات میان صاحب نظران درباره تفسیر اصل ۱۷۴ قانون اساسی و مراد از «حسن جریان امور» را ناشی از همین مسأله دانست در واقع اختلاف در این است که آیا باید این عبارت را یک مفهوم حقوقی دانست که مرجع تفسیر آن حقوقدانان هستند یا این که باید آن را به رغم این که در یک بافت حقوقی آمده، یک مفهوم مدیریتی به‌شمار آورد که کار تفسیر و توضیح ماهیت آن به عهده صاحب‌نظران مدیریت است. به دیگر سخن آیا «حسن جریان امور» یک مفهوم مدیریتی در بافت حقوقی است که در معنای غیرحقوقی به‌کار رفته است؟

۵) با توجه به حوزه‌های معنایی؛ حوزه‌های معنایی مجموعه‌ای از واحدهای معنایی هستند که در یک وجه مشترک گرد آمده‌اند. به بیان دیگر در یک شرط لازم اشتراک دارند و همین امر سبب طبقه‌بندی آن‌ها در یک حوزه معنایی می‌شود. ایزوتسو در مقام تعریف، هر مجموعه‌ای از روابط معنایی دارای طرح در میان دسته‌های مختلف واژه‌های یک زبان را یک «حوزه» یا یک «میدان معنایی» می‌داند. نمونه ساده این نوع روابط را می‌توان در زبان انگلیسی میان واژه‌های wind و to blow و در فارسی میان واژه‌های باد و دمیدن و وزیدن مشاهده کرد. یک واژه به ندرت می‌تواند از واژه‌های دیگر جدا بماند و در تنهایی به هستی خود ادامه دهد. برعکس، واژه‌ها در همه جا گرایش شدیدی به ترکیب با برخی از واژه‌های دیگر در بافت‌های کاربردی خود نشان می‌دهند. هر واژه برای خود یارانی دارد، تا آن جا که سراسر واژگان یک زبان به صورت شبکه پیچیده‌ای از گروه‌بندی‌های معنایی بیرون می‌آید. یکی از وظایف مهم معناشناس، بازکردن این شبکه تودرتو و پیچ در پیچ است. آن لفظ و عبارتی از لحاظ معنایی مهم است که به نحوی به شناخت یک حوزه معنایی کمک کند. مثلاً در قرآن مفعول دستوری واژه «افتراء» اغلب اوقات واژه «کذب» است و این دو، گروهی جداناپذیر را تشکیل می‌دهند. به این دو واژه، «ظالم» نیز ملحق می‌شود. در حقیقت، عبارت «و کیست ستمکارتر از آن کس که به خداوند دروغ بزند، یا آیات الهی را تکذیب کند؟»<sup>۱</sup> در قرآن مجید یک مجموعه عبارتی را تشکیل می‌دهد و همین روشن می‌سازد که سه واژه «افتراء»، «کذب» و «ظلم» یک گروه یا ترکیب یا حوزه معنایی را

به وجود می‌آورد.<sup>۱</sup> برای تقریب به ذهن می‌توان از میان مفاهیم نظارت و بازرسی، حوزه‌های معنایی مفهوم «حسن جریان امور» را چنین برشمرد؛ صرفه، سلامت، فساد، شفافیت، ابهام، سوء جریان امور و مفاهیمی از این دست.

۶) بر اساس تضاد صوری؛ نوعی تضاد صوری میان جملات متضاد وجود دارد که از طریق وقوع تک واژه‌های منفی ساز تحقق می‌یابد. ایزوتسو در مقام تعریف موردی را که در آن ساخت معنایی یک واژه مبهم مانند X از روی صورت منفی آن -X روشن می‌شود اغلب محکوم به شکست می‌داند، زیرا -X از نظری منطقیاً ممکن است چیزی به کلی غیر از X باشد. اما خوشبختانه در مواردی که حوزه دلالت منحصر میان دو چیز باشد چنین نیست، مثلاً هنگامی که موضوع بحث نوعی از گل باشد که فقط دوگونه قرمز یا آبی داشته باشد، گفتن این که فلان گونه «قرمز نیست» خود کافی است که اطلاعات مثبت بسیاری درباره آن «گونه» به شنونده بدهد. دانستن این که بر چه نوع «جریان امور»ی معمولاً عبارت «سوء جریان امور» اطلاق می‌شود، همان اندازه برای معناشناس مهم است که دانستن اینکه چه نوع «جریان امور»ی معمولاً «حُسن» تلقی می‌شود.<sup>۲</sup> به عبارت دیگر این که معلوم شود «سوء جریان امور چیست» در فهم معنای «حسن جریان امور» و ماهیت آن بسیار سودمند است.

۷) بر اساس ترادف ساختمان دستوری یا موازنه ساختمان دستوری؛ این یکی از صنایع بلاغی است که گاه وجود یک رابطه معنایی را در میان دو واژه بر ما معلوم می‌سازد. مانند آنجا که دو جمله از جهت ساختمان دستوری یکی هستند اما واژه‌ها متفاوت می‌شود. مثلاً این که قرآن در یک جا می‌فرماید: «و ما یجحد بآیاتنا الا الکافرون»<sup>۳</sup> و در جای دیگر می‌فرماید: «و ما یجحد بآیاتنا الا الظالمون»<sup>۴</sup> نشان می‌دهد که «کافرون» و «ظالمون» لاقلاً از جهتی مثلاً از جهت انکار آیات خدا با هم معادل معنایی هستند.<sup>۵</sup> حال مشابه این مسأله را در بحث «نظارت و بازرسی» درباره «حسن جریان امور» تصور کنید. اگر «حسن جریان امور» در جایی از متن قانون با ساختمان دستوری خاصی به کار رود و در جای دیگر متن قانون همین ساختار دستوری مشاهده شود که در آن به جای عبارت «حسن جریان امور»، عبارت دیگر به کار رفته باشد بر اساس قاعده ترادف یا موازنه ساختمان

۱- رک: بررسی کاربرد معناشناسی همزمانی در دیدگاه معناشناختی ایزوتسو با تکیه بر مفهوم ایمان، ص ۷۵.

۲- رک: همان، ص ۷۵-۷۶.

۳- عنکبوت، ۴۷.

۴- عنکبوت، ۴۹.

۵- رک: بررسی کاربرد معناشناسی همزمانی در دیدگاه معناشناختی ایزوتسو با تکیه بر مفهوم ایمان، ص ۷۶-۷۷.

دستوری می‌توان گفت میان این دو رابطه معنایی وجود دارد مثلاً در اصل ۱۷۴ قانون اساسی آمده:

«بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.»<sup>۱</sup>

حال اگر در جای دیگر چنین گفته شود که «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به جریان رضایت بخش امور و اجرای درست قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور تشکیل می‌گردد.» در این صورت از موازنه ساختمان دستوری این دو عبارت می‌توان چنین برداشت کرد که واژه «حُسن» با «رضایت بخش بودن» دست کم در بخشی از معنا ترادف (ترادف غیرتام) دارند و واژه «صحیح» با واژه «درست».

### ساخت میدان معناشناختی

درک معنای واژه‌ها و عبارات مبهم مستلزم ساخت میدان معناشناختی است. ایزوتسو برای تشکیل میدان معناشناختی به تقسیم‌بندی دو گونه معنای نسبی و معنای اساسی اشاره دارد و محوریت در میدان معناشناختی را با معنای اساسی می‌داند. وی برای یافتن میدان معناشناختی، اصول و مفروضاتی را بیان داشته است که در زیر به آن‌ها اشاره می‌شود:

۱. واژه‌ها در یک زبان، یک دستگاه و شبکه به هم گره خورده را تشکیل می‌دهند.
۲. الگوی عمده و اصلی این دستگاه با بخشی از واژه‌ها با اهمیت‌های خاص ساخته می‌شود.
۳. واژگان دخیل در ساخت یک میدان معناشناختی، ارزش برابر ندارند.
۴. واژه‌هایی که نقش قطعی در ساختن جهان بینی تصویری یک متن دارند، «واژه‌ها یا اصطلاحات کلیدی آن متن نامیده می‌شوند مثلاً در قرآن می‌توان به واژه‌های «الله»، «اسلام»، «ایمان»، «کافر»، «نبی» و «رسول» به عنوان واژه‌ها و اصطلاحات کلیدی اشاره کرد و در متن قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور می‌توان واژه‌های «حسن جریان»، «نظارت»، «بازرسی»، «اجرای صحیح» و امثال این واژه‌ها و اصطلاحات را واژه‌ها یا اصطلاحات کلیدی خواند.

۱- رک: قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۷۴.

۵. مهم‌ترین و دشوارترین کار معناشناس در یک متن استخراج اصطلاحات کلیدی از میان واژگان آن متن است. ایزوتسو برای این استخراج و انتخاب ملاک‌هایی دارد که در ساخت میدان معناشناختی واژه‌ای همچون «ایمان» به آن متوسل می‌شود. او مفاهیمی را به عنوان اصطلاحات کلیدی برمی‌گزیند که برخی از آن‌ها ارتباط تقابلی با مفهوم «ایمان» دارند و با ویژگی‌های منفی خود، مفهوم ایمان را احاطه می‌کنند و برخی دیگر مفاهیم هستند که به واسطه ارتباط همنشینی و گاه رابطه جاننشینی که با مفهوم «ایمان» دارند با ویژگی‌های مثبت خود گرد مفهوم «ایمان» جمع می‌شوند.<sup>۱</sup>

۶. براساس واژگان کلیدی می‌توان میدان معناشناختی ترسیم کرد که هر میدان معناشناختی نیز نماینده یک حوزه تصویری مستقلی است که از نظر طبیعت و ماهیت کاملاً به «واژگان» شباهت دارد.

۷. هر واژه می‌تواند در چندین میدان معناشناختی حضور داشته باشد.

۸. واژه واحد، بسته به تعلق آن به یکی از دستگاه‌ها و نظام‌های تصویری، مثلاً نظام تصویری قبل از اسلام یا بعد از اسلام، قبل از انقلاب یا بعد از انقلاب و امثال این نظام‌های تصویری... ارزش معناشناختی متفاوتی پیدا می‌کند.

۹. به دلیل تقدم برخی معانی یک واژگان در یک نظام تصویری و دستگاه، بر معانی دیگر در نظام و دستگاه تصویری متأخر که روشن‌کننده معنای اساسی برخی از واژگان یک متن است، مراجعه به آن نظام و دستگاه تصویری متقدم به طور پیوسته صورت می‌گیرد. مقایسه بین دو دستگاه تصویری متقدم و متأخر نحوه تأثیر تاریخ در اندیشه و زندگی قومی و دگرگونی آن را روشن می‌سازد.<sup>۲</sup>

### بررسی موردی؛ مفهوم «ایمان در قرآن»

به منظور روشن شدن ماهیت روش معناشناسی و نشان دادن الگوی عملی، معناشناسی مفهوم «ایمان» در قرآن که توسط خود ایزوتسو انجام شده است ذکر می‌گردد.<sup>۳</sup>

ایزوتسو در تحلیل معناشناختی مفهوم «ایمان»، بافت را اساس کار قرار داده و ایمان را از جهت «متعلق»، «فاعل»، «ماهیت»، «نشانه‌ها و آثار» مورد بررسی قرار می‌دهد. مثلاً با تکیه بر آیات قرآنی، «الله» را متعلق ایمان

۱ - رک: بررسی کاربرد معناشناسی همزمانی در دیدگاه معناشناختی ایزوتسو با تکیه بر مفهوم ایمان، ص ۸۰-۹۰ / همچنین رک: خدا و انسان در قرآن، ص ۳۰.

۲ - رک: خدا و انسان در قرآن، ص ۲۲-۲۶ / همچنین رک: بررسی و نقد معناشناسی قرآنی ایزوتسو، ص ۴۷.

۳ - رک: همان، ص ۸۰-۹۰.

می‌یابد.<sup>۱</sup> او به استناد آیات قرآن، مؤمن حقیقی را کسی می‌یابد که با شنیدن نام خدا ترس و احترام شدیدی در دلش ایجاد می‌شود و جدیت و وقار دارد<sup>۲</sup> و ...<sup>۳</sup> از منظر «نشانه‌ها و آثار» نیز مؤمن دارای این ویژگی‌ها است<sup>۴</sup>: اعتقاد عمیق به بردباری، عبادت دائمی، ترس از آخرت، صدقه دادن، پرهیز از اعمال جاهلی (شرک، بت پرستی، کشتن جانداران به غیر حق، دوری از زنا، اجتناب از گواهی دادن و سخن گفتن به باطل و لغو، احساس خوشایند نسبت به کلمات وحی و ...<sup>۵</sup>.

ایزوتسو، پس از بررسی مفهوم ایمان، در مرحله بعد، با هدف تحلیل ویژگی‌های «مؤمن» در میدان معناشناختی «ایمان»، به استخراج کلمات کلیدی مرتبط با مفهوم کانونی «ایمان» می‌پردازد. او «ایمان» را کلمه‌ای کانونی می‌داند که کلمات کلیدی متعددی آن را احاطه کرده است. این کلمه کانونی و آن کلمات کلیدی با هم یک شبکه تصویری را شکل می‌دهند. روش گردآوری کلمات کلیدی این میدان معناشناختی به این صورت است که برخی از آن‌ها ارتباط تقابلی با مفهوم ایمان دارند و با ویژگی‌های منفی خود، مفهوم ایمان را احاطه می‌کنند و برخی به واسطه ارتباط همنشینی و گاه رابطه جانشینی که با مفهوم «ایمان» دارند با ویژگی‌های مثبت خود گرد مفهوم «ایمان» جمع می‌شوند. مهم‌ترین کلمات کلیدی متقابل با «ایمان» که ویژگی‌های منفی دارند عبارتند از: کفر، تکذیب، ضلالت و عصیان. و مهم‌ترین کلمات کلیدی که ویژگی‌های مثبت و نسبت همنشینی یا بعضاً جانشینی با مفهوم «ایمان» دارند، عبارتند از: الله که متعلق ایمان است، اسلام، تصدیق، شکر، تقوا، هدایت.<sup>۶</sup> این مجموعه کلمات کلیدی که معانی آن‌ها بر یکدیگر تکیه دارد و ارتباط متداخل و حلقوی میان آن‌ها برقرار است، با هم میدان معناشناختی واژه «ایمان» را به شکل زیر می‌سازند.

۱- رک: همان / همچنین رک: خدا و انسان در قرآن، ص ۳۰.

۲- رک: سوره توبه، ۱۱۲.

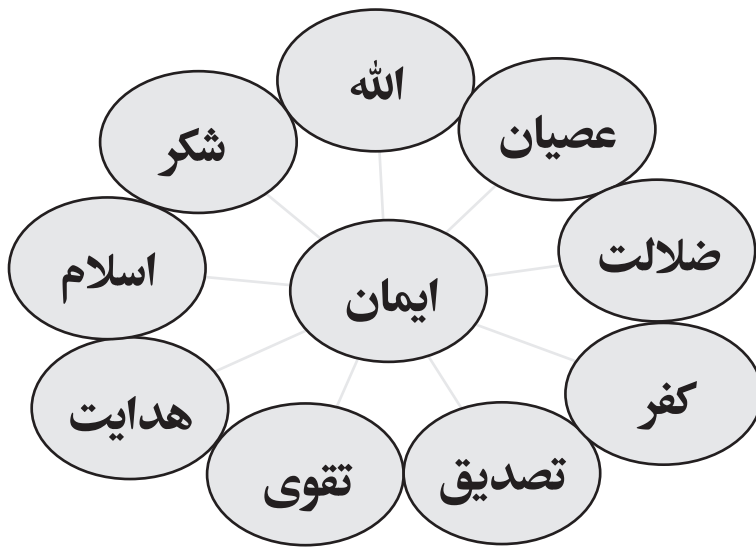
۳- رک: بررسی کاربرد معناشناسی همزمانی در دیدگاه معناشناختی ایزوتسو با تکیه بر مفهوم ایمان، ص ۸۰-۹۰ / همچنین رک: ساختمان معنایی مفاهیم اخلاقی - دینی در قرآن، ص ۳۷۴.

۴- رک: سوره، فرقان، ۶۳-۶۸ و ۷۲-۷۴ / همچنین رک: احزاب، ۳۶.

۵- رک: ساختمان معنایی مفاهیم اخلاقی - دینی در قرآن، ص ۳۷۵-۳۷۶.

۶- رک: خدا و انسان در قرآن، ص ۲۹.





سپس با استفاده از آیات قرآنی، ایزوتسو به توضیح هریک از کلمات کلید این شبکه معنایی می‌پردازد و با استخراج ویژگی‌ها و خصایص آن، نحوه ارتباط و نسبت آن را با «ایمان» نشان می‌دهد. مثلاً در توضیح «هدایت» و «ضلالت» می‌گوید یک از مشخصه‌های تفکر قرآنی این است که دین هدایت الهی یا دست کم در راستای هدایت الهی است. بنابراین دین به معنای اسلام و ایمان چیزی جز هدایت‌شدگی نیست. این نتیجه پیش فرضی است که از قرآن اخذ شده است. قرآن مجید وحی را «هدایتی که منشأ رحمت الهی برای ایمان آورندگان است» معرفی می‌کند.<sup>۱</sup> گواه این مطلب آیه ۵۲ سوره اعراف است. در آیه ۱۳ سوره کهف نیز آمده «نَحْنُ نَقُصُّ عَلَيْكَ نَبَأَهُم بِالْحَقِّ إِنَّهُمْ فِتْنَةٌ آمَنُوا بِرَبِّهِمْ وَزِدْنَاهُمْ هُدًى». ایزوتسو بر این باور است که در این آیه براحتمی می‌توان واژه «هدی» را برداشت و واژه «ایمان» را جایگزین کرد بدون این که معنای آیه از اساس دگرگون شود. به همین ترتیب در آیه دیگری «ایمان» از لحاظ معنایی با وضع هدایت‌شدگان برابر و معادل است. «إِنَّمَا يَعْمُرُ مَسَاجِدَ اللَّهِ مِنْ آمَنَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ وَأَقَامَ الصَّلَاةَ وَآتَى الزَّكَاةَ وَلَمْ يَحْشَسْ إِلَّا اللَّهَ فَعَسَىٰ أَوْلِيَاكَ أَنْ يَكُونُوا مِنَ الْمُهْتَدِينَ»<sup>۲</sup> ایزوتسو از این مطلب نتیجه می‌گیرد که اگر ایمان از جهتی به معنای «اهتداء» است، پس ضد مفهوم «ایمان» که «کفر» باشد یعنی «دور افتادن از راه راست». واژه‌ای که قرآن برای بیان «دور افتادن

۱- رک: بررسی کاربرد معناشناسی همزمانی در دیدگاه معناشناختی ایزوتسو با تکیه بر مفهوم ایمان، ص ۸۰-۹۰ / همچنین رک: ساختمان معنایی مفاهیم اخلاقی- دینی در قرآن، ص ۳۹۲.

۲- رک: توبه، ۱۷-۱۸.

از راه راست» به کار می‌برد عبارت است از «ضلاله»<sup>۱</sup> تقابل میان «هدایت» و «ضلاله» در همه جای قرآن به چشم می‌خورد چنانچه در سوره بقره آیه ۱۷۵ نیز می‌فرماید: «وَلَيْكَ الَّذِينَ اشْتَرُوا الضَّلَالَهَ بِالْهُدَىٰ وَالْعَدَابَ بِالْمَغْفِرَةِ فَمَا أَصْبَرَهُمْ عَلَى النَّارِ».

همان‌طور که می‌توان دید ایزوتسو با بهره‌گیری از آیات به توضیح کلمات کلیدی شبکه معنایی «ایمان» پرداخته، نسبت و نحوه ارتباط میان آن‌ها با مفهوم ایمان را بیان می‌کند تا به این ترتیب ابعاد معناشناختی «ایمان» در بافت قرآنی روشن شود.

نویسنده این مقاله به منظور نشان دادن نحوه به‌کارگیری روش معناشناسی، نمونه‌ای عملی از ایزوتسو را در این جا آورد تا نحوه انتخاب کلمات کلیدی و چگونگی ساخت میدان معناشناختی را نشان داده باشد و مطالعه تفصیلی این مطلب را به خواننده واگذار می‌نماید. آن چه اهمیت دارد این است که در ایضاح مفاهیم مبهم نظارت و بازرسی بتوان کلمات کلیدی مرتبط با یک مفهوم مبهم مثلاً مفهوم «حسن جریان امور» را که نوعی رابطه تقابل، همنشینی یا جانیشینی با آن دارند، شناسایی کرد، «حسن جریان امور» را در کانون قرار داد و مابقی مفاهیم مرتبط را در شبکه معنایی و میدان معناشناختی آن جای داد و بدین ترتیب با تبیین آن مفاهیم کلیدی و نسبت میان آن‌ها با کانون و همچنین نسبت میان آن‌ها با یکدیگر، به ویژگی‌هایی دست یافت که آن ویژگی‌ها در مجموع ابعاد مختلف و مبهم «حسن جریان امور» را نشان دهند.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هنگام سخن از ابهام در متون قانونی، پای زبان و متن در میان است و رفع ابهام از زبان و متن دانش‌های زبانی خاص خود را دارد. رفع ابهام مستلزم عبور از ظاهر الفاظ، عبارات و رسیدن به پیام اصلی مندرج در آنها است و این عبور توجه به تفاوت‌های نحوشناختی، واژه‌شناختی و کاربردشناختی مدعای نویسنده یا گوینده را می‌طلبد. این سه حوزه، معناشناسی یا سمانتیک<sup>۲</sup> فهم متن را شکل می‌دهد و سمانتیک همان دانشی است که بنابر نظر نویسنده، در رفع ابهام از متون به‌طور عام و متون حقوقی راه‌گشا است.

سمانتیک یا معناشناسی زبانی، به یک معنا، شاخه‌ای از دانش زبان‌شناسی است که معتقد است مفاهیم

۱- رک: بررسی کاربرد معناشناسی همزمانی در دیدگاه معناشناختی ایزوتسو با تکیه بر مفهوم ایمان، ص ۸۰-۹۰ / همچنین رک: ساختمان معنایی مفاهیم اخلاقی - دینی در قرآن، ص ۲۶۸-۲۶۹.

و تصورات فرهنگی یک ملت، قوم یا گروه در کلمات کلیدی زبان آن‌ها تبلور پیدا می‌کند. فهم یک زبان منوط به درک هندسه و نظام معنایی است که این نظام معنایی در قالب میدان‌های معناشناختی حاکم بر آن زبان ظاهر می‌شود. و تحلیل روشمند زبان وسیله‌ای است برای تفسیر و تصویر آن‌ها، در به‌کارگیری روش معناشناسی برای ایضاح مفاهیم مندرج در متون حقوقی و قوانین، سعی بر این است که با عطف توجه به خود زبان و معنا، به استخراج واژگان کلیدی و تحلیل روشمند آن‌ها در قالب یک میدان معناشناختی، پرداخته شود، تا چگونگی کارکرد ذهن‌گذار در درک معنا را، بیابد و از این راه به شناخت جهان‌بینی او دست پیدا کند. از این رو هر واژه کلیدی مبهم به‌کاررفته در متون حقوقی و قوانین، در میدان معناشناختی و با تحلیل روشمند، در نسبتش با امور زیرسنجیده می‌شود:

۱. سایر واژه‌ها

۲. بافت و متن

۳. مشتقات آن واژه در متن

۴. وجوه معانی هر مشتق در کاربرد متنی آن

۵. مترادف‌های هر وجه

۶. مفاهیمی که در متن به واژه مورد نظر اسناد داده شده

در پی هر سنجشی، ویژگی یا ویژگی‌هایی برای آن مفهوم مبهمی که ایضاح آن مد نظر است به دست می‌آید که از گردآوری مجموع این ویژگی‌ها ابعاد و زوایای مختلف آن مفهوم مبهم شناسایی و روشن می‌شود. مثلاً هنگامی که مفهوم مبهمی همچون مفهوم «حُسن جریان امور» در بافت قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به عنوان مفهوم کانونی قرار می‌گیرد، برخی از مفاهیم که با آن به نوعی تقابل تام یا غیرتام دارند و کلیدی به شمار می‌آید عبارت خواهد بود از: سوء جریان امور، فساد اداری، علل فساد اداری و... از سوی دیگر مفاهیم مرادفی که رابطه همنشینی تام یا غیرتام و جانشینی تام و غیرتام با آن دارند و به عنوان مفاهیم کلیدی در شبکه معنایی ذکر می‌شوند عبارت خواهد بود از: قوه قضائیه، دستگاه اداری (بازرسی شونده)، شفافیت اداری، سلامت اداری و...

مفهوم «حسن جریان امور» هنگامی که با مفاهیم برگزیده در شبکه معنایی سنجیده شد، از مقایسه و سنجش این مفهوم کانونی با هریک از مفاهیم کلیدی منتخب در شبکه معنایی، ویژگی‌هایی به دست خواهد آمد که

مجموع آن ویژگی‌ها، بخش قابل ملاحظه‌ای از ماهیت و مؤلفه‌های «حسن جریان امور» را نشان می‌دهد و این یعنی تأیید «کارایی دانش و روش معناشناسی در ایضاح مفاهیم نظارت و ارزیابی»، که مدعای اصلی مقاله بوده و است.

## فهرست منابع

۱. قرآن کریم.
۲. امین ورزلی، نصرالدین، حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص سازی، گزارش پژوهشی (سازمان بازرسی کل کشور)، سال سوم، شماره ۲۴، ۱ مهرماه.
۳. ایزوتسو، توشیهیکو، ۱۳۶۰، ساختمان معنایی مفاهیم اخلاقی - دینی در قرآن، ترجمه فریدون بدره‌ای، قم، انتشارات قلم.
۴. ایزوتسو، توشیهیکو، ۱۳۶۱، خدا و انسان در قرآن، ترجمه احمد آرام، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۵. پایگاه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان، ۲۰ ژانویه ۲۰۱۶.
۶. پورافخم، مریم، عباسی، ۱۳۹۱، مهرداد، بررسی کاربرد معناشناسی همزمانی در دیدگاه معناشناختی ایزوتسو با تکیه بر مفهوم ایمان، فصلنامه علمی - پژوهشی پژوهش‌های اعتقادی - کلامی، سال دوم، شماره ۵.
۷. عارف، رضا، ۱۳۸۳، سمانتیک و فهم دین، ویژه‌نامه روزنامه جوان، ۲۶ فروردین.
۸. عارف، رضا، ۱۳۹۴، گزارش پژوهشی «تأملی بر پدیده قانون‌گریزی»، سال هشتم، شماره ۷۹.
۹. علوی مقدم، مهیار، ۱۳۸۷، مبانی معناشناسی فهم متن در رویکردهای سنتی و جدید نقد ادبی، پژوهش‌های خارجی، دانشکده ادبیات و علوم انسانی، ش ۲۰۶، سال ۵۱.
۱۰. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، اصل ۱۷۴.
۱۱. لطفی، سید مهدی، بررسی و نقد معناشناسی قرآنی ایزوتسو، دوفصلنامه علمی - پژوهشی «پژوهش‌های زبان‌شناختی قرآن»، سال سوم، شماره دوم، پاییز و زمستان ۱۳۹۳، پیاپی ۶، ص ۴۷.
۱۲. مومنی طباطبائی، منوچهر، ۱۳۸۱، حقوق اداری، تهران، دانشگاه تهران، ج ۷.
۱۳. ورعی، سید جواد، ۱۳۸۵، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی، قم، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری.

## منابع انگلیسی و اینترنتی

14. <https://fa.wikipedia.org/wiki/زبانشناسی> [2017/07/17, 12:13]
15. <https://en.wikipedia.org/wiki/Semiotics> [2017/07/17, 11:34]
16. <https://fa.wikipedia.org/wiki/کاربردشناسی>, [2017/07/17, 10:41]

## شناسایی جرم جعل در حقوق ایران در راستای مبارزه با فساد

علی اقبالی<sup>۱</sup>

### چکیده

گسترش روابط روزانه مردم، اعم از مالی و غیرمالی، مستلزم استفاده از اسناد است که اهمیت و ارزش اثباتی آنها اقتضا می‌کند بدون خدشه و تزویر و تقلب تنظیم و مورد استفاده قرار گیرند. از طرفی توسعه‌ی روزافزون روابط تجاری، اقتصادی، علمی و سیاسی بین افراد و اجتماعات، ملازمه با تنظیم و تبادل اسناد بی‌شماری داشته و به همین نسبت همواره وقوع جعل و تزویر در اسناد و مدارک در حال افزایش بوده است، لذا در مقررات جزایی قبل و بعد از انقلاب اسلامی ایران و یا برخی دیگر از قوانین خاص، مبحث و مواردی به این موضوع اختصاص یافته است. در این نوشتار سعی شده است پس از تعریف عناوین جعل و تزویر و استفاده از سند مجعول، از نظر جرم‌شناسی به معرفی عناصر تشکیل‌دهنده جرم و مصادیقی از عناوین مجرمانه آن در قوانین مختلف اشاره شود. این نوشته اگرچه در راستای مستقیم مباحث حقوقی است اما آگاهی از جنبه‌های مختلف آن، می‌تواند در دایره حسن جریان امور که یکی از وظایف دوگانه سازمان بازرسی کل کشور است، قرار گیرد.

**واژگان کلیدی:** جعل، جعل مادی، جعل معنوی، سند مجعول، کلاهبرداری با سند مجعول

## مقدمه

جعل؛ به فتح جیم به معنی تزویر و وضع است و مزوّر و وضاع به معنی جاعل است. همه‌ی آنها به معنی ساختن امری است از روی قصد و برخلاف واقع مانند سند مجعول و سگّه قلب و نحو اینها.

جاعل: به معنای مرتکب جرم جعل است.<sup>۱</sup>

در قوانین و مقررات جزایی ایران، تعریفی از این جرم به عمل نیامده و صرفاً به ذکر مصادیقی از آن پرداخته شده ولی با توجه به مواد قانونی مربوط به جعل و تزویر، می‌توان گفت جعل و تزویر عبارت است از دگرگون کردن متقلبانه حقیقت به ضرر دیگری در یک سند یا نوشته و یا وسایل مادی اثباتی دیگر به یکی از انحاء مادی یا معنوی مذکور در قانون.<sup>۲</sup>

دره‌رحال با گسترش و پیشرفت ارتباطات بین جوامع مختلف بشری، شگردها و راه‌های تحقق این جرم نیز پیچیده‌تر شده و روبه افزایش نهاده است، به‌ویژه آن‌که با پیشرفت وسایل الکترونیکی و استفاده از رایانه، این روزها ارتکاب جرم از این طریق نیز مطرح است و رسیدگی به جرائم رایانه‌ای به موجب مواد ۷۳۴ و ۷۳۵ قانون مصوب ۱۳۸۸/۳/۵ مجلس شورای اسلامی به عمل می‌آید.

بنابراین اعمال مجازات مطابق قوانین عام و خاص در این زمینه، ضمانت اجرایی برای حفظ ارزش و اعتبار و اصالت اسناد به خصوص اسناد رسمی به‌عنوان وسیله‌ی مبادله روابط تجاری، سیاسی و علمی بین افراد خواهد بود.

پژوهش حاضر به شیوه توضیحی-تحلیلی با بهره‌گیری از ابزار کتابخانه‌ای، درصدد است تا ابعاد حقوقی جرم جعل در حقوق ایران را مورد کنکاش قرار دهد.

## یکم: سوابق تاریخی (تاریخچه جعل) در ایران

از زمان حکمرانی حکام غیرایرانی بر سرزمین گسترده پارسیان اعراب تا انقلاب مشروطیت که بالغ بر ۱۲ قرن است هیچ‌گونه قانون مدونی به‌صورت امروزی وجود نداشته زیرا قسمت عمده امور قضایی مردم توسط پیشوایان مذهبی یا نمایندگان آنان و بر مبنای قرآن کریم و اخبار و احادیث و نظریات علمی و فتاوی علمای مذهبی انجام می‌گرفته ولی احکام صادره رسماً ضمانت اجرایی نداشت و اجرای آنها بستگی به میزان نفوذ

۱- ترمینولوژی حقوق جعفری لنگرودی، چاپ دوم ۱۳۸۲ صص ۱۹۰ و ۱۹۶ انتشارات گنج دانش

۲- دکتر ابراهیم یاد-جزوه درسی حقوق جزای اختصاصی شماره ۶ دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران- ص ۸۶

علمای دینی بردستگاه‌های دولتی داشته است ولی در قلمرو مقررات جزایی به علت اختصار و اجمال احکام و سایر علل فرهنگی و سیاسی، پیشرفت علمی حاصل نشده است.

در حقوق جزای اسلامی احکام راجع به جعل به اجمال برگزار شده و مجازات آن تحت عنوان تقلب (از موارد مالانصّ فیه) بوده و به نظر امام و حاکم واگذار شده است ولی صدور احکام متناقض از ناحیه بعضی از حکام شرع و ظلم و بیدادگری، پیدایش انقلاب مشروطیت را به همراه داشت. با طلوع مشروطیت در سال ۱۳۲۴ هجری قمری، قانون اساسی تدوین و به موجب آن تأسیس وزارت عدلیه و محاکم مختلف پیش‌بینی گردید و از آن زمان تا تصویب قانون مجازات در عدلیه، با مجرمین طبق فتاوی‌های حکام شرع رفتار می‌شد. با شروع کار مجلس، با شتاب‌زدگی قانون مجازات ایران در حالی که با مخالفت بعضی از نمایندگان مواجه شده بود، موقتاً در تاریخ ۱۳۰۴/۱۰/۲۳ شمسی، تصویب و به اجرا گذاشته شد. سپس حسب ضرورت و به اقتضای موقعیت زمانی و اجتماعی و ضرورت تغییر و تحولات در آن، قانون مجازات عمومی در سال ۱۳۵۴ با اصلاحاتی به تصویب رسید که تا سال ۱۳۵۷ قبل از انقلاب اسلامی ایران مجری بود. پس از انقلاب اسلامی، این جرم جزء جرائم تعزیری منظور شد.

نهایتاً از ماده ۵۲۳ تا ۵۳۸ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ به مجازات مصادیق مختلف جرم جعل اختصاص یافته است. لازم به توضیح است که در قانون ثبت، تجارت، دادرسی نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران و برخی دیگر از قوانین متفرقه، اعمال و رفتار مجرمانه‌ای بالاستقلال و یا در حکم جعل و تزویر، تعریف و مشخص و قابل تعقیب کیفی شناخته شده است.

## دوم: تعریف و ارکان سازنده جعل و تزویر

در ماده ۹۷ قانون مجازات عمومی سابق که مشابه آن در ماده ۵۲۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ ذکر شده به جای تعریف این جرم، به ذکر مصادیق آن پرداخته شده که در ادامه درج می‌گردد:

«جعل و تزویر عبارت است از ساختن نوشته یا سند یا چیز دیگری برخلاف حقیقت یا ساختن مهر یا امضای اشخاص رسمی و غیررسمی یا به قصد تقلب خراشیدن یا تراشیدن یا قلم بردن یا الحاق یا محو یا اثبات یا سیاه کردن یا تقدیم یا تأخیر تاریخ سند نسبت به تاریخ حقیقی یا الصاق متقلبانه نوشته به نوشته دیگری یا به کار بردن مهر دیگری بدون اجازه صاحب آن و نظایر آن».



در مواد ۲۰ تا ۳۲ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) ۱۳۶۲ سابق و مواد ۵۲۳ تا ۵۴۲ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) مصوب ۱۳۷۵ تحت عنوان «جعل و تزویر» نیز بدون اینکه تعریفی از این جرم کرده باشد، مصادیق و طرق ارتکاب جرم را ذکر نموده و برای آنها مجازات معین کرده است.

از نظر لغوی، جعل به معنی ساختن یا گردانیدن و دگرگون کردن است و تزویر، باب تفعیل و از زور می‌آید و زور هم به معنی دروغ و باطل است و مزور به شخص نادرست گفته می‌شود.

به طور خلاصه می‌توان گفت که: «جعل و تزویر عبارت است از قلب متقلبانه حقیقت به زیان دیگری به یکی از طرق مذکور در قانون در یک سند یا نوشته یا چیز دیگر»

مهم‌ترین جرائمی که در ارتباط با جعل و تزویر در قوانین متفرقه پیش‌بینی شده به شرح زیر است:

- ۱- ماده ۱۰۰ قانون ثبت اسناد و املاک مصوب ۱۳۱۰/۱۲/۲۶ (مربوط به دفاتر اسناد رسمی)؛
  - ۲- قانون اصلاح قانون ثبت احوال مصوب ۱۳۵۶؛
  - ۳- موادی از قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۶۲؛
  - ۴- قانون انتخابات ریاست جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۴؛
  - ۵- قانون راجع به ورود و اقامت اتباع خارجه در ایران مصوب ۱۳۶۷؛
  - ۶- قانون تشدید مجازات عبوردهندگان اشخاص از مرز مصوب ۱۳۶۷؛
  - ۷- قانون منع خرید و فروش کاپین کالاهای اساسی مصوب ۱۳۶۷/۱/۲۳ مجلس شورای اسلامی؛
  - ۸- موادی از قانون گذرنامه؛
  - ۹- قانون تشدید مجازات جاعلین اسکناس مصوب ۱۳۶۸؛
  - ۱۰- قانون تغییرات، تخلفات و جرائم اسناد سجلی مصوب ۱۳۷۰؛
  - ۱۱- فصل دهم از قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح مصوب ۱۳۷۱ (مواد ۷۵ به بعد) و قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح ۱۳۸۲؛
  - ۱۲- مواد ۵۲۳ به بعد از فصل پنجم قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ تحت عنوان جعل و تزویر.<sup>۱</sup>
- با توجه به تعریف مذکور، ارکان سازنده بزه جعل و تزویر به قرار زیر است:

۱- ایرج گلدوزیان- حقوق جزای اختصاصی چاپ دهم ۱۳۸۳ ص ۶۵۲ تا ۶۵۵

## مبحث اول - قلب حقیقت

این اصطلاح به معنای آن است جاعل به یکی از طرق مذکور در مواد راجع به جعل و تزویر، حقیقت موجود را منقلب و به دروغ و امر باطلی لباس حقیقت بیوشاند مثل این که کسی در سند طلب خود که از دیگری دارد قلم ببرد و یا الحاق کند و رقم آن را بیش از آنچه واقعیت است قلمداد نماید یا در تاریخ سند یا وصیت نامه ای دست ببرد و آن را پس و پیش کند؛ بنابراین اگر مدلول سند مجعول با وجود ساختگی بودن، موافق حقیقت باشد، عمل جعل محسوب نخواهد شد. مثل اینکه شخص «الف» از شخص «ب» ده هزار تومان طلبکار باشد و سندی از او در دست نداشته باشد و بنام شخص «ب» سندی به همام مبلغ بسازد.

بنابراین از مفاد ماده ۹۷ قانون مجازات عمومی سابق و ماده ۵۲۳ قانون راجع به مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ راجع به جرائم تعزیری چنین نتیجه‌گیری می‌شود که قلب حقیقت لزوماً باید در نوشته یا سندی که مثبت یا نافی امر و یا حقی است به عمل آید و مقصود قانون‌گذار نیز در همه جا حمایت از وسیله اثبات یا نفی حق است. در غیر این صورت مثلاً فروختن جنسی به جای جنسی دیگر و یا دروغ‌گویی شفاهی هر چند به صورت شهادت یا قسم کذب و امثال آن باشد، از مصادیق جعل و تزویر نیست. همچنین گواهی خلاف واقع مأموران دولتی.

## مبحث دوم - اصطلاحات سند و نوشته

طبق ماده ۱۲۴۸ قانون مدنی، سند عبارت است از هر نوشته‌ای که در مقام دعوی یا دفاع قابل استناد باشد. این تعریف بسیار ساده و مجمل است زیرا فقط به موارد استعمال سند اشاره نموده و از کیفیات مادی و معنوی نوشته‌ها و اسناد ذکری به میان نیامده است.

در تعریف سند می‌توان گفت که بین این دو اصطلاح (سند و نوشته)، رابطه عموم و خصوص مطلق وجود دارد یعنی هر سندی نوشته است ولی هر نوشته‌ای سند نیست بلکه منظور از سند، آن چنان نوشته‌ای است که از نظر قانون و عرف در مقام اثبات یا نفی حق یا امری تنظیم و قابل استفاده باشد که بتوان قلب حقیقت در آن را جعل دانست در حالی که نوشته مانند کاغذ خصوصی فاقد این وصف بوده و ممکن است به طور اتفاقی مورد استفاده واقع شود؛ بنابراین چنانچه در سند راجع به معامله خانه یا خودرو، خصوصیات شخصی طرفین مثل تاریخ تولد، شغل و موقعیت اجتماعی آنان به صورت غیر واقعی درج گردد، چون این امور، خللی به اصل مقصود طرفین که تنظیم سند راجع به معامله خانه یا خودرو است، وارد نمی‌کند لذا جعل محسوب نمی‌شود.

همچنین اگر در میان سطور و عبارات سندی، حروف یا کلماتی الحاق شود به طوری که مفهوم و مفاد سند تغییر پیدا کند ولی به اصل مقصود طرفین خللی وارد نشود، عمل جعل نخواهد بود. در ادامه به منظور تشریح و تبیین بیشتر موضوع به مثال‌های دیگری اشاره می‌شود:

- ۱- نوشتن ثمن معامله به میزانی کمتر از آنچه بین طرفین مقرر بوده در دفتر اسناد رسمی برای پرداخت مالیات کمتر، به نظر عده‌ای جعل محسوب و عده‌ای دیگر آن را جعل نمی‌دانند و عرفاً هم جعل تلقی نمی‌شود.
- ۲- اگر کسی برای فرار از دین، ملک خود را به یکی از نزدیکان خود منتقل کند و از او سند محرمانه‌ای بگیرد که در آن به صوری بودن معامله مزبور اقرار کند، در اینکه آیا سند اولی جعل است یا نه؟ محاکم قضایی ما این عمل را جعل نمی‌دانند بلکه می‌توان چنین شخصی را به عنوان کلاهبردار تعقیب کرد.
- ۳- چنانچه حسابدار یکی از ادارات دولتی، اقلامی از عواید را که به تدریج و با قید تاریخ وصول می‌شود، وارد دفتر نکند و آن وجوه را به نفع خود برداشت نماید، در این‌که آیا عمل او علاوه بر اختلاس، جعل هم می‌باشد یا نه؟

عده‌ای معتقدند که چون جعل و تزویر مستلزم انجام فعل مثبت است لذا خودداری از وارد کردن اقلامی در دفتر دولتی نمی‌تواند جعل باشد. در مقابل عده‌ای دیگر عقیده دارند که چون بدون وارد کردن اقلام مزبور، ماحصل جمع ارقام وصولی برخلاف حقیقت به کمتر از آنچه وصول شده وارد دفتر گردیده و چون دفتر وسیله اثبات مجموع ارقام وصولی محاسب (حسابدار) است پس عمل او مشمول عنوان جعل و تزویر خواهد شد.

۴- اگر کسی از اعتماد طرف خود سوءاستفاده کرده و علیه او سندی بسازد و به نحوی به امضای او برساند در این‌که آیا عمل جعل است یا نه؟ بعضی معتقدند که چون امضای این شخص، اصیل است، چیزی جعل نشده ولی عده‌ای دیگر عقیده دارند که چون امضای او واقعی نیست بلکه او را غافلگیر کرده‌اند به طوری که اگر نوشته را می‌خواند آن را امضا نمی‌کرد بنابراین طرف ایشان بدین وسیله سندی به ضرر او ساخته و از این حیث جاعل به شمار می‌رود.

- ۵- درج پرداخت یا دریافت وجه یا قید معامله غیرواقع در دفتر بازرگانی پلمپ شده تاجراز حیث این‌که چنین دفتری در معاملات و محاسبات بازرگانی بین تجار سندیت دارد و بیشتر علیه صاحب دفتر معتبر است، جعل محسوب شده است.

۶- تقلب در رونوشت غیرمصدق آن و همچنین ابراز: فاکتورهای تقلبی به شرکت بیمه برای گرفتن حق بیمه یا ابراز بیلان تقلبی به وسیله تاجری که متوقف است یا انتشار چنان بیلانی از طرف مدیر شرکت و همچنین تنظیم گزارش خلاف واقع به وسیله مأمور دولت، همه جا از مصادیق جعل و تزویر نیست زیرا اوراق مزبور به طور قطع مثبت امری نبوده و قابل رسیدگی و مقابله هستند.

۷- اگر کسی در پروانه رانندگی یا پروانه ای که مدت اعتبار آن منقضی شده باشد تحریف کند و اسم خود را به جای اسم دارنده اصل آن بنویسد، موضوع جعل نیست.

همچنین الصاق عکس به شناسنامه شخص دیگر جعل نیست و چنانچه ورقه مورد ادعای جعل منتسب به کسی باشد که وجود خارجی ندارد، موضوع جعل تلقی نمی شود.

۸- به کاربردن مهر دیگری بدون اجازه صاحب آن و سوءاستفاده از این طریق، جعل تلقی نمی شود و بلکه از مصادیق خیانت در امانت است.

در هر حال باید توجه داشت که جعل در سند یا نوشته در صورتی محقق می شود که سند یا نوشته مورد نظر قابل استناد و مؤثر در اثبات یا نفی حق یا امری باشد و به عبارتی دارای ارزش قضایی و قانونی باشد.<sup>۱</sup> در سیستم حقوقی فرانسه و انگلستان نیز قصد اضرار به غیر از ارکان لازم برای تحقق جرم شناخته شده است. به طور خلاصه طبق رویه های موجود به جز در مورد اسنادی که دارای فرم مخصوصی هستند (اسناد سجلی - قبوض لازم الاجرا و اسناد مالکیت - نکاح نامه های رسمی - اسناد تجاری و امثال آن) تشخیص اعتبار و سندیت نوشته ها به نظر محاکم است و ملاک این است که معمولاً نوشته هایی که شامل اقرار، الزام، ابراء، وکالت، انتقال حق و یا دایر بر تصدیق مقامات رسمی نسبت به امری باشند، به آنها سند اطلاق می شود.

### مبحث سوم - اقسام جعل

جعل بر دو قسم است: مادی یا صوری و معنوی یا مفادی.

در جعل مادی، جاعل در صورت و ظاهر و جسم سند، مرتکب تزویر می شود به نحوی که آثار عمل او در عالم ماده و خارج، محسوس و مشهود است مانند ساختن تمام یک سند و یا الحاق و قلم بردن در سند و تراشیدن یا خراشیدن نوشته و نظایر آن. در جعل معنوی، قلب حقیقت در مفاد و معنای نوشته به عمل می آید بدون اینکه

۱ - مستنبط از آراء متعدد دیوان عالی کشور در این باره.

اثر خارجی داشته باشد. به عبارت دیگر جاعل بدواً حقیقت امر را در عالم معنا و در ذهن خود منقلب می‌کند و سپس آن دروغ را به صورت قلب شده وارد سند می‌نماید. مثل اینکه در مرحله تحقیقات نزد مرجع قضایی، متهم بگوید فلان کس را نزد من و منشی مربوط بنویسد زدم یا اینکه سردفتر اسناد رسمی ضمن تبانی با خریدار در سند بنویسد تمام ثمن معامله نقداً پرداخت شد درحالی‌که قسمتی از آن پرداخت شده است یا اینکه سردفتر بنویسد الف و ب حاضر شدند و سند فروش خانه را تنظیم کردند درحالی‌که شخص الف بی سواد بوده و به منظور اجاره مورد معامله به دفترخانه آمده و قصد فروش آن را نداشته است.<sup>۱</sup>

درهرحال طرق جعل مادی در ماده ۹۷ ق.م.ع سابق و ۵۲۳ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ مبحث تعزیرات به صورت تمثیلی ذکر شده که در ابتدای بخش اول مقاله، مورد اشاره قرار گرفته است.

### مبحث چهارم- عناصر تشکیل دهنده جرم جعل و تزویر

#### الف- عنصر قانونی:

پس از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران و تغییر و تحولات در سیستم قضایی و اجرای مقررات و ضوابط شرعی به جای مقررات و قوانین عرفی سابق و قرار گرفتن مقوله جعل و تزویر در ردیف جرائم تعزیری، مالا مواد و مصادیقی از این جرم در مواد ۵۲۳ تا ۵۳۷ قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ جایگزین مواد ۱۰۷ تا ۱۰۹ قانون مجازات عمومی مصوب ۱۳۵۴ شده است.

مواد ۱۰۰ و ۱۰۳ قانون ثبت اسناد و املاک و مواد ۹۵ تا ۱۰۷ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ و مواد ۷۳۴ و ۷۳۵ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) راجع به جعل یارانه‌ای و مقررات متفرقه دیگر مصادیقی از عناصر قانونی این جرم هستند.

#### ب- عنصر مادی:

در رابطه با عنصر مادی این جرم می‌توان گفت که مانند سایر جرائم و علی‌القاعده، فعل و اقدامات مثبت و عملی به‌گونه‌ای که مصادیق و مواردی از اشکال عملیات مجرمانه به‌طور تمثیلی در قانون (ماده ۵۲۳ تعزیرات) مورد اشاره قرار گرفته، آن را تشکیل می‌دهد، به‌ویژه در رابطه با عمل جعل صوری یا مادی لیکن در جعل معنوی یا مفادی مواردی از ترک فعل نیز می‌تواند عنصر مادی این جرم قرارگیرد و مثال روشن آن تحریر

معکوس اظهارات متهم توسط منشی شعبه تحقیق یا دادگاه است که قبلاً ذکر شد.

به طور خلاصه می‌توان گفت عنصر مادی جرم عبارت است از تقلب در نوشته‌ای که سندیت و ارزش حقوقی داشته به یکی از صور پیش‌بینی شده در قانون.

بنابراین چنانچه کسی در پروانه رانندگی پروانه دیگری که مدت اعتبار آن منقضی شده، تحریف کند و اسم خود را به جای اسم صاحب پروانه وارد کند، این عمل جعل نیست زیرا تحریف ورقه بی اعتبار و باطله را نمی‌توان جعل و تزویر در سند یا نوشته رسمی به منظور مذکور در مواد مربوط به جعل دانست.<sup>۱</sup>

با توجه به آرای محاکم، برگ معاینه اتومبیل نیز سند اطلاق شده بنابراین اگر کسی تاریخ معاینه اتومبیل را به تاریخ مؤخری تحریف و تبدیل کند، عمل، جعل و کاربرد آن هم استفاده از سند مجعول محسوب می‌شود ولی اگر از آن سلب اعتبار (به علت انقضای مدت) شده باشد دیگر از مصادیق نوشته‌های موضوع بحث جعل نخواهد بود. به همین ترتیب در پروانه رانندگی یا پروانه‌های دیگری که مدت اعتبار آنها سپری شده، هرگونه تحریف و تغییری مشمول عنوان این بزه نیست.

مطلب دیگر اینکه لزوماً نباید تغییر حقیقت و تزویر در نوشته‌ای که از ناحیه غیر صادر شده به عمل آید بلکه در مواردی دیده شده است که شخص با تغییر حقیقت و تزویر در نوشته‌ی خود مرتکب جعل شده است. مثلاً اگر کسی قراردادی با شرکتی منعقد نماید و سپس نام شخص دیگری را در آن الحاق و به او چنان وانمود کند که قرارداد بین او و شرکت منعقد کرده و بدین وسیله اجناسی از او بگیرد و به شرکت تحویل دهد و وجه حاصل را به نفع خود برداشت نماید اگرچه در قراردادی که خودش نوشته، الحاق کرده است، عمل او جعل محسوب می‌شود.<sup>۲</sup>

باید توجه داشت که منظور از امضای ذیل اسناد، اعم است از خود امضا، مهر و یا اثرانگشت، لذا اگر کسی شبیه مهر دیگری را بسازد و به جای مهر او استعمال نماید و یا بدون اطلاع صاحب مهر از آن سوء استفاده کند و از این طریق ضرری متوجه صاحب مهر شود، عمل جعل محقق شده است. همچنین با توجه به اینکه مطابق آیین‌نامه دفاتر اسناد رسمی، اثرانگشت اشخاص بی سواد نیز به جای مهر و امضای آنها شناخته شده لذا احکام راجع به جعل امضا و مهر، درباره جعل اثرانگشت نیز جاری است.

۱ - مستنبط از رأی شماره ۷۸۲-۱۹/۴/۱۳۱۸ شعبه دوم دیوان عالی کشور

۲ - رأی شماره ۱۵۹۱-۷/۹/۱۳۱۷ شعبه دوم دیوان عالی کشور

سوزاندن بعضی از کلمات سند مثل اینکه در مورد سند ذمه‌ای یک صد و ده هزار ریالی، رقم یک صد و ده حروفی با آتش سوزانده و محو شود و فقط مبلغ هزار ریال باقی بماند، چنین اقدامی از مصادیق اتلاف سند دانسته نشده و بلکه داخل در اقسام مادی و روش خاصی برای محوقسمتی از عبارت اسناد و مالا جعل تلقی شده است.

موضوع محو و الحاق در یک سند، نظری شناخته شده با این توضیح که عده‌ای آن را دو جرم شناخته و عده‌ای نیز با این توجیه و استدلال که در هر حال چون عمل الحاق، ملازمه با امحاء دارد و نهایتاً مرتکب از هر دو اقدام خود یک نتیجه به دست می‌آورد لذا یک جرم بیشتر نخواهد بود.

نکته دیگری که در این مبحث ذکر آن ضروری به نظر رسید، موضوع تحقق جعل معنوی در اسناد عادی است. در این اسناد به طور کلی ارتکاب جعل معنوی امکان‌پذیر است زیرا اسناد عادی به دو کیفیت تنظیم می‌شود، اول آنهایی که ذی نفع شخصاً مسئول تنظیم و کتابت آن است؛ دوم آنهایی که توسط اشخاص غیر ذی نفع تنظیم می‌شود مثل اسنادی که از طرف یا حسب دستور اشخاص بی‌سواد تنظیم می‌گردد.

در اسناد عادی دسته اول (اسناد خودنوشت) می‌گوییم وقوع جعل قابل تصور است. مثلاً در مورد اسناد ذمه‌ای ممکن است دائن باسواد و مدیون بی‌سواد باشد و بالعکس. در هر دو حال نویسنده باسواد که بر فرض در معامله است، امکان دارد مفاد سند را برخلاف واقع و به ضرر طرف مقابل تنظیم نموده ولی برای اغفال و اطمینان او آن را طور دیگری قرائت کند.

در اسناد دسته دوم یعنی اسناد عادی که حسب دستور یا از طرف نوشته می‌شود مثل رسید و مفاصاحساب و حواله‌هایی که مثلاً منشی تجارتخانه از جانب تاجر (در اینجا فرض بی‌سواد بودن تاجر است) صادر می‌کند نیز جعل مفادی (معنوی) امکان‌پذیر است. همچنین است در مورد قبولی برات و مفاصاحساب، چک، فته طلب خلاف واقع که کارمند تجارتخانه ضمن تبانی با ذی نفع به ضرر تاجر می‌نویسد.

خلاصه آن‌که جعل معنوی، جعل بدوی یا انشائی است که در موقع انشاء سند واقع شده و مطلب خلاف واقعی به جای مطلب مورد توافق نوشته می‌شود و به امضای طرف می‌رسد. لذا جعل معنوی وقتی محقق می‌گردد که مقارن با ایجاد سند و منحصرأ مربوط به مفاد و مدلول سند باشد.

## مثال‌های دیگر:

۱- سردفتری که برخلاف واقع تصدیق می‌کند ثمن معامله با حضور او پرداخت شده یا رضایت یکی از متعاملین را به دروغ تصدیق می‌نماید. ۲- درمورد تنظیم سند اجاره، برخلاف آنچه بین موجر و مستأجر توافق شده، در سند نوشته شده که در صورت تأخیر در پرداخت مال الاجاره، موجر حق فسخ را برای بقیه مدت اجاره ندارد و فقط می‌تواند اجرائیه صادر کند درحالی‌که توافق بر این مبنا بوده که در صورت عدم پرداخت یا تأخیر در پرداخت مال الاجاره حق فسخ نیز داشته باشد. در اینجا اقدام شخص سردفتر، جعل معنوی و کسی که با او تباری کرده معاون جرم است. ۳- ذکر نام شخص در صورت جلسه مذاکرات مجمع صاحبان سهام شرکت با مسئولیت محدود و گواهی بر حضور او در مجمع مزبور درحالی‌که شخص نامبرده در حقیقت از دارندگان سهام شرکت نبوده و این امر برخلاف حقیقت، طبعاً موجب خسارت احتمالی غیرشده و جرم جعل تحقق یافته است. ۴- استبدال شخصی یعنی خود را به جای شخص دیگر معرفی کردن و هرگاه سردفتر حضور چنین شخصی را به عنوان طرف معامله غیر از شخص واقعی که نامش در سند ذکر شده، ضمن تباری با او در سند منعکس نماید، مرتکب جعل معنوی شده است. این نوع جعل همیشه با امضای جعلی نیز توأم است. در مورد اسناد عادی، استبدال اشخاص عملاً کمتر دیده می‌شود. طبق رأی هیأت عمومی دیوان عالی کشور به شماره ۲۸۸۰-۱۵/۱۰/۱۳۳۵ عمل شخصی که از روی حيله و تقلب خود را به جای شخص دیگری معرفی کند، جعل و هرگاه در نتیجه این عمل، کلاهبرداری هم واقع شود، با عمل جعل منافات ندارد. مزید اطلاع اینکه در این نوع جعل (معنوی یا مفادی) تغییر حقیقت متوجه معنی و مفهوم نوشته است بدون اینکه تقلب کوچک‌ترین اثر محسوسی از خود به جای گذارد. جعل معنوی به دو صورت واقع می‌شود:

**الف- نسبت به هویت شخص (به صورت استبدال شخص) ب- خدعه نسبت به موضوع سند (استبدال موضوع سند)**

نکته دیگری که در مقوله جعل باید به آن توجه شود، موضوع جعل منفی یا جعل به وسیله ترک فعل است که البته در مقررات جزایی مورد توجه قانون‌گذاران قرار نگرفته این عمل در قالب ترک فعل نیز ممکن است صورت پذیرد. مثلاً حذف کلمات یا جملاتی از مطالبی که مورد توافق طرفین بوده یا حذف قسمتی از تفریبات شخصی که موضوع سند را دیکته می‌کند ممکن است موجد ضرر غیر باشد مشروط بر اینکه چنین اقدامی باعث شود امری دروغی به صورت حقیقت جلوه نماید.



البته در قوانین ایران مانند قوانین اکثر کشورها از این نوع جعل منفی یا تزویر در اسناد به وسیله ترک فعل، بحثی به میان نیامده و در مراجع جزایی و دیوان کشور ایران نیز، جعل با ترک فعل را نپذیرفته‌اند. مطلب دیگری که اشاره به آن ضروری به نظر رسید، موضوع تفکیک جعل سند از تخریب آن است. تخریب سند شامل موردی است که تمام سند به نحوی معدوم شده باشد به‌طورمثال به وسیله‌ی سوزاندن یا پاره کردن یا غرق کردن در آب در صورتی که جعل نوشته به شکل اخیر، زمانی محقق است که بعضی از قسمت‌های نوشته موجود را با وسایلی، سیاه یا محو یا ناخوانا کرده باشند.

نکته آخر، موضوع تفکیک استفاده از سفید مهر از جعل سند (به وسیله الحاق یا تبدیل کلمات) است.<sup>۱</sup> اگر کاغذ سفید امضایی برای استفاده در مورد معین به شخصی تسلیم شود و دارنده‌ی آن برخلاف مقصود واگذارکننده آن را به ضرر مادی یا معنوی وی استعمال کند، این عمل شخص امین با تعریف جعل منطبق نیست و بلکه یک نوع خیانت در امانت است.

در اینجا اگرچه عمل سوءاستفاده از سفید مهر، فی حد ذاته و قطع نظر از شمول قانون، یک جعل واقعی است لیکن چون با اراده صاحب امضا به شخص امین (جاعل) سپرده شده، قانون‌گذار آن را در ردیف جرائم خیانت در امانت شناخته و به مجازاتی خفیف‌تر از مجازات جاعل محکوم کرده است.

### ج- عنصر معنوی جرم جعل و استفاده از سند مجعول

معمولاً در غالب جرائم، رکن معنوی را ضرر تشکیل می‌دهد. این ضرر ممکن است بالفعل و واجد آثار مشهود و نمایان و یا بالقوه و ممکن‌الحصول باشد. در رابطه با جرم جعل نیز این اضرار زمانی قابل تصور است که قلب حقیقت در یک نوشته که دارای ارزش حقوقی بوده و قانوناً و عرفاً به آن سند اطلاق شود، همراه با ایراد خسارت به غیر باشد و در غیر این صورت عمل فی نفسه قابل مجازات نیست مثل ساختن نوشته بدون امضا که فاقد اعتبار است زیرا مستلزم اضرار به کسی نیست و از حیثه قانون مجازات خارج است. با این وصف همین اندازه که در هنگام ساختن نوشته، ضرر ناشی از آن ممکن‌الحصول باشد، برای تحقق جرم کافی است لذا در قانون ایران مثل اکثر قوانین جزایی سایر کشورها آن را جرم خاصی شناخته‌اند.

علی‌ای حال چنانچه اقدامات انجام شده از سوی جاعل نتواند مبنای حق و ادعایی واقع شود، صرف

۱- موضوع ماده ۲۴۰ ق.م.ع. سابق و ماده ۶۷۴ قانون مجازات اسلامی- تعزیرات مصوب ۱۳۷۵

تغییر حقیقت برای وقوع بزه جعل، کافی نبوده و قابل تعقیب نیست.

ضرری که در جرم جعل مورد نظر است باید واجد خصوصیات زیر باشد:

نخست- وجود خسارت باید مبتنی بر تضييع حق و ممكن الحصول باشد.

دوم- حق، اعم از حقوق فردی و اجتماعی است.

سوم- در حقوق خصوصی، فرقی بین حق مادی و معنوی نیست.

چهارم- وجود ضرر حتمی و مسلم به تنهایی مورد توجه نیست بلکه وجود خسارت احتمالی نیز کافی برای

تحقق جرم می باشد.

در حقوق کشورهای انگلیس، فرانسه و آمریکا نیز وقوع خسارت حتمی، شرط تحقق جرم جعل نیست و

امکان خسارت برای احراز بزهکاری متهم کافی است.

در این جرم، صرفاً کافی نیست که مرتکب عالماً و عامداً قلب حقیقت کرده باشد بلکه باید بداند که عمل

او ممکن است موجب خسارت گردد. همچنین برای تحقیق این جرم نه تنها قصد ارتکاب جرم لازم است

بلکه تزویر باید حتماً در قسمت های مورد اهمیت سند واقع شود و در آن تزویر، امکان خسارت موجود باشد.

چنانچه جعل توسط یک مقام رسمی که خود مسئول تنظیم سند بوده واقع شده باشد، تصور خلاف آن

یعنی فقدان قصد متقلبانه نزد او محال به نظر می رسد زیرا با توجه به سمت او، قصد و عمد در عمل وی مستتر

است در مورد یک فرد عادی احتمال نداشتن سوء نیت وجود دارد.

موضوع خسارت در جعل می تواند متوجه اعتماد عمومی، حاکمیت دولت و افراد باشد.<sup>۱</sup>

منافعی که ممکن است در جعل اسناد مورد آسیب قرار گیرد به دو دسته تقسیم می شوند. مستقیم یعنی آن

دسته از منافعی که بلافاصله از جرم مورد لطمه واقع می شوند و آن حس اعتماد عمومی است نسبت به اسناد و

غیرمستقیم شامل منافع دولت یا منافع یک فرد می شود.

## سوم: جعل در انواع اسناد

### مبحث اول - جعل در نوشته‌های رسمی و دولتی

در جعل این اسناد علاوه بر عناصر کلی جعل، مستلزم عنصر خاص دیگری است که آن وجود نوشته رسمی یا دولتی است و میزان مجازات هم حسب مورد اگر جرم توسط یک کارمند صاحب منصب دولتی ضمن انجام وظیفه و یا شخص غیرکارمند به وقوع پیوسته باشد، شدت و ضعف خواهد داشت (مواد ۱۰۹-۱۱۰ و ۱۰۳ و ۱۰۴ قانون مجازات عمومی سابق). موضوع تشدید مجازات در صورتی که مرتکب کارمند دولت یا شهرداری‌ها یا مؤسسات وابسته به دولت و یا نهادهای انقلاب اسلامی باشد در قسمت اخیر ماده ۵۲۷ قانون مجازات اسلامی (تعزیرات مصوب ۱۳۷۵) نیز پیش‌بینی و مورد تأکید واقع شده و مرتکب به حداکثر مجازات محکوم خواهد شد.

نکته قابل توجه در رابطه با موضوع ارتکاب جعل توسط کارمند یا صاحب منصب دولتی این است که اگر دادگاه کارمند (مباشر جرم) را از اتهام مزبور تبرئه کند دیگر نمی‌تواند کسی را به عنوان معاون جرم محکوم کند زیرا با صدور حکم برائت کارمند دولت، رکن اصلی جرم که ارتکاب به وسیله مستخدم دولت باشد، منتفی است و بنابراین محکوم نمودن معاون جرمی که فاقد رکن است مورد ندارد.

همچنین رونوشت مصدق اسناد رسمی در حکم سند رسمی است و هر جعلی که در آن‌ها صورت گیرد و نتیجتاً رونوشت با اصل مطابقت ننماید، نویسنده و تصدیق‌کننده آن، جاعل در اسناد رسمی شناخته شده و قابل تعقیب می‌باشند. به همین ترتیب اگر جعل در اوراق رسمی تنظیم شده در خارج از ایران صورت پذیرد، جعل در اسناد رسمی محسوب و مستوجب تعقیب است.

### مبحث دوم- جعل در اسناد تجاری و بانکی:

در تعریف نوشته‌های تجاری می‌گوییم هر نوشته‌ای که موضوع آن حاکی از یک مبادله تجاری است، سند تجاری تلقی می‌شود. انواع اسناد تجاری، متعدد و شامل برات، سفته، قبض انبار، قبض رسید و بروات ظهرنویسی شده هستند که تعریف مختصر آنها به شرح زیر است:

۱- برات: نوعاً سند تجاری محسوب است خواه بین تاجریا غیرتاجر صادر شده باشد.<sup>۱</sup>

۲- سفته: زمانی تجاری است که به امضای تاجر یا قائم مقام او رسیده باشد و همین طور زمانی که مربوط به یک معامله تجاری باشد.

۳- قبض انبار و رسید: با شرایط ذکر شده برای سفته، از اسناد تجاری محسوب می شوند. اگر ظهرنویسی نسبت به بروات صورت گیرد، لزوماً سند تجاری محسوب می شود اما ظهرنویسی سفته همیشه تابع این مقررات نیست.

۴- دفاتر تجاری: شامل دفاتر روزنامه و کل بوده و اصولاً هر نوشته ای که بین تجار تنظیم یا مبادله شود که موضوعاً ناشی از یک عمل تجارتی باشد، تجاری محسوب می شود.

### مبحث سوم- جعل در اسناد عادی

در ماده ۱۲۸۷ قانون مدنی درباره اسناد رسمی گفته شده: «اسنادی که در اداره ثبت اسناد و املاک و یا دفاتر اسناد رسمی یا نزد سایر مأمورین رسمی در حدود صلاحیت آنها بر طبق مقررات قانونی تنظیم شده باشد رسمی است.» در ماده ۱۲۸۹ همین قانون آمده است که: «غیر از اسناد مذکور در ماده ۱۲۸۷ سایر اسناد عادی است.»

اسناد عادی شامل قراردادها، تعهدنامه‌ها، رسید و مفاصاحساب بین اشخاص عادی، وصیت نامه‌های غیررسمی و امثال آن می شود. در این باره محاکم ما سندیت ذاتی نوشته را ملاک تحقق جرم قرار داده و ظاهراً سندیت نسبی نوشته‌ها را نپذیرفته اند.

تقلب در این نوشته‌ها به منظور استفاده از آن به ضرر غیر واقع شد و به عنوان دلیل و مدرک برد دعوی یا اقامه دعوائی در محکمه مورد استناد واقع شوند، عمل مرتکب مشمول مقررات جعل است.

### مبحث چهارم- نوشته‌های غیررسمی

نوشته‌های دیگری هستند که قانون‌گذار جعل آنها را از عداد جعل اسناد عادی مستثنی کرده و در مورد آنها حکم خاص صادر نموده است. مانند جعل و تزویر در گواهی‌های پزشکی و سایر گواهی نامه‌ها. بنابراین جعل در اسناد خاص که نه تابع مقررات جعل در اسناد رسمی و نه تابع مقررات جعل در اسناد غیررسمی می باشند طبق مقررات جزایی ایران عبارت‌اند از:

- ۱- جعل در گذرنامه دولتی؛
- ۲- جعل در پروانه اقامت؛
- ۳- جعل و تزویر در گواهی پزشکی؛
- ۴- جعل و تزویر در سایر گواهی نامه‌ها که طبق مقررات مربوطه قابل رسیدگی و مجازات هستند.

چهارم: استفاده از سند مجعول

جعل سند و استفاده از آن، دو جرم متمایز از یکدیگر می‌باشند و در قوانین جزایی نیز هر یک تابع مقررات مختلفی هستند. عناصر تشکیل دهنده این جرم شامل عمل استعمال و به‌کاربردن آن می‌باشد. در ادامه به مصادیقی از این جرم اشاره می‌شود:

۱- تغییر در برگه معاینه خودرو و استفاده از آن برای مسافرت با همان اتومبیل، موضوع بزه جعل و استفاده از سند مجعول است.

۲- ارائه یک برات مجعول به محال علیه برای گرفتن قبولی، موضوع جرم استفاده از سند مجعول است.

۳- برای تحقق این جرم لازم است ارائه‌کننده، عالم به مزور یا مجعول بودن سند باشد ولی چنانچه وکیل، حسب وکالت از طرف موکل خود به استناد اوراق مجعولی دادخواستی به دادگاه بدهد این عمل نسبت به شخص وکیل، استفاده از سند مجعول محسوب نمی‌شود بلکه اثرات و تبعات اقدام وکیل در حدود وکالت، اصولاً بر عهده موکل است (حکم شماره ۷۷۹-۱۰/۴/۱۳۱۶ شعبه دوم دیوان عالی کشور).

بنابراین استفاده از سند مجعول، موقعی قابل مجازات است که قلب سازی نوشته مزور، واجد خصوصیات قانونی جعل باشد و استفاده از آن موجب اضرار غیر شود و منطبق با یکی از موارد پیش‌بینی شده در قانون مجازات باشد لذا اگر کسی ملک خود را با سند عادی به شخص الف اجاره دهد و سپس همین ملک را با سند رسمی به شخص ب اجاره دهد، وصول وجه اجاره دوم، موضوع استفاده از سند مجعول نیست. زیرا به عمل تنظیم سند دوم که معارض با سند اول می‌باشد، جعل اطلاق نمی‌شود. همچنین استفاده از تصویرنامه‌ی عادی مجعول و یا عکس آن علیه دیگری، چون عکس به خودی خود، سندی بی‌ارزش و اعتبار است و اطلاق نوشته بدان صحیح نیست لذا عمل مشمول تعریف جرم استفاده از سند مجعول نیست.

بالاخره برای تحقق این جرم، احراز قصد متقلبانه مرتکب لازم است که مستقل از سوءنیت جاعل اصلی

است و برای احراز بزهکاری استفاده‌کننده باید سوء قصد او (علم به مجعول و نادرست بودن نوشته مورد استناد) احراز گردد.

ذکر این نکته نیز ضروری به نظر رسید و آن اینکه عده‌ای برای تحقق جرم استفاده از سند مجعول، علاوه بر ارکان اصلی آن، رکن دیگری را هم لازم می‌دانند و آن احراز وجود خارجی شخصی است که ورقه (نوشته) به نام او جعل شده است. در این رابطه در رأی شماره ۳۴-۱۳۱۸/۱/۶ شعبه پنجم دیوان عالی کشور، موضوع مذکور بدین شرح توجیه گردیده است: «یکی از ارکان جعل و بالتبع تحقق عنوان استفاده از سند مجعول، وجود خارجی شخصی است که ورقه به نام او جعل شده و امکان توجه ضراست به منتسب الیه و مادام که مراتب مذکور مدلل نشود، قضیه عنوان استفاده از سند مجعول را نخواهد داشت. بنابراین اگر مأمور دولت با جعل اوراقی به اسم اشخاص مجعول، مرتکب سوء استفاده از مال دولت بشود، فقط مجازات کلاهبرداری را خواهد داشت»

دیگر اینکه جعل و استفاده از سند مجهول، هرکدام بزه مستقل بوده و مقدمه بودن یکی از دو بزه برای دیگری، موجب معافیت مرتکب از کیفر بزه (استفاده) نخواهد بود. ضمناً مرور زمان در استفاده از جعل از روز شروع به استفاده جاری می‌شود.

### پنجم: شروع به جرم جعل

شروع به جرم جعل قابل مجازات است به شرطی که قسمتی از مقدمات جرم انجام شده و به عللی مستقل از اراده فاعل ناتمام و ناقص مانده باشد. در این باره آنچه واجد اهمیت است تشخیص و تفکیک شروع به جعل قابل مجازات از اقدامات ابتدایی و مانورهای ساده غیرقابل تعقیب می‌باشد. زیرا جرم جعل معمولاً زمانی کشف می‌شود که دارنده برگ مجعول در مقام استعمال و استفاده از آن برآمده است. بنابراین هر وقت اعلام جعل می‌شود، عمل جعل به طور قطع خاتمه یافته و در مرحله بهره‌برداری است (شروع به استفاده از جعل) و کمتر موردی می‌توان یافت که جعل سند در مرحله شروع به جرم کشف شده و در مراجع قضائی مورد رسیدگی قرار گرفته باشد. در آراء محاکم جزایی ایران و شعب دیوان عالی کشور، آنچه مورد حکم واقع شده، مسئله شروع به استفاده از ورقه مجعول است و نسبت به امر شروع به جعل، حکمی مشاهده نمی‌شود و دلیل این امر در واقع، مطرح نشدن مسأله شروع به جرم در مراجع قضایی می‌باشد. ضمناً در قوانین و مقررات جزایی در این باره مجازاتی پیش‌بینی نشده است.

نکته مهم در تشخیص شروع به جعل همان طور که در شرایط تحقق جرم جعل بیان شده، احراز ضرر بالقوه (امکان ضرر) می باشد یعنی باید احراز شود که در همان مقدار عملیاتی که جاعل برای مقدمه و جعل مرتکب شده، امکان ضرر وجود دارد تا شروع به جرم قابل مجازات باشد. بنابراین ملاک تحقق جرم در شروع به جعل، احراز ضرر احتمالی است.

تنها در مورد جعل مفادی، مرتکبین در حین شروع به ارتکاب جعل ممکن است شناخته شوند زیرا جعل مفادی، محتاج به ترتیب دادن صحنه های دروغی و مانورهایی در حین تنظیم سند است مثل موردی که در دفتر اسناد رسمی، شخصی با سوءاستفاده از بی اطلاعی سردفتر، خود را به جای آقای الف معرفی و دستور تنظیم سند اعتراض نامه یا سند ذمه ای را که برای آقای الف الزام آور است می دهد و مثلاً برای جلب اطمینان سردفتر شناسنامه او را که به طریقی به دست آورده ارائه می نماید. متصدی دفترخانه پس از نوشتن سند و در حین ثبت آن در دفاتر مربوطه، تصادفاً از خدعه این شخص (مراجعه کننده به دفتر) مطلع می شود و نقشه او عقیم می ماند. در اینجا همین مقدار عملی که او انجام داده شروع به جعل است.

در مورد ظاهرسازی سند و استبدال شخص که دو طریقه از جعل مفادی هستند، هرگاه نقشه مرتکب قبل از تکمیل سند و در نتیجه قبل از تمام شدن جرم کشف شود، موضوع از مصادیق شروع به جعل است.

تحقق شروع به استفاده از سند مجعول از زمان ارائه سند از ناحیه دارنده سند مجعول است به منظور استفاده، مشروط بر اینکه متهم عالم به مزور بودن سند باشد. شروع به استفاده از جعل در محاکم ایران بارها مورد استفاده قرار گرفته است.

### ششم: مجازات جرم جعل

در قانون مجازات عمومی سابق مصوب ۱۳۵۴ که با توجه به تقسیم بندی جرائم، مجازات این جرم به جنحه و جنائی تقسیم شده بود، حسب مورد رسیدگی به موضوع در محاکم جنحه یا جنایی صورت می گرفت. در این قانون انواع جرائم راجع به جعل و استفاده از سند مجعول در مواد ۹۸ و ۹۹ و ۱۰۰ تا ۱۰۷ پیش بینی و مجازات آنها درج گردیده است. همچنین در ماده ۱۰۰ قانون ثبت نیز برای مرتکب این جرم مجازات تعیین شده است. در مواد ۹۵ تا ۱۰۷ قانون دادرسی و کیفراتش مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۹ و در قانون مجازات اسلامی مبحث تعزیرات شرعی مصوب ۱۳۷۵ به اقسام جعل و تزویر در مواد ۵۲۳ تا ۵۲۷ و ۷۳۵ و ۷۳۴ و قوانین متفرقه دیگر، میزان مجازات این جرم تعیین شده است.

نکته قابل توجه اینکه چون این جرم در زمره جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی محسوب می شود لذا در اجرای مقررات بند الف ماده ۴۷ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲/۲/۱ صدور حکم و اجرای مجازات آن قابل تعویق و تعلیق نمی باشد. ضمناً برای اطلاع از مدت مرور زمان این جرم می توان به مواد ۱۰۵ و ۱۰۷ و ۱۰۹ قانون مذکور مراجعه نمود.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی مجازات این جرم از درجه تعزیرات شرعی شناخته شد و در قانون تعزیرات مصوب ۱۳۷۵ مواد ۵۲۳ تا ۵۲۹ و قوانین متفرقه دیگر، به مصادیق این جرم و مجازات آن اشاره شده است. مطلب قابل ذکر در ماده ۵۳۱ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵ موضوع تخفیف یا معافیت از اعمال مجازات درباره مرتکبین جرائم مذکور در مواد ۵۲۳ تا ۵۳۰ این قانون است که در ادامه برای اطلاع درج می گردد:

ماده ۵۳۱: اشخاصی که مرتکب جرائم مذکور در مواد قبل شده اند هرگاه قبل از تعقیب به دولت اطلاع دهند و سایر مرتکبین را در صورت بودن معرفی کنند یا بعد از تعقیب وسایل دستگیری آنها را فراهم نمایند حسب مورد در مجازات آنان تخفیف داده می شود و یا از مجازات معاف خواهند شد. مشابه همین موضوع در ماده ۱۰۱ قانون مجازات عمومی ۱۳۵۴ نیز ذکر شده است.

### هفتم: رسیدگی به دعوی جعل

دعوی جعل به دو صورت قابل طرح است یکی به صورت دعوی جزایی و دیگری به صورت دعوی حقوقی. دعوی جزایی ممکن است با شکایت شاکی خصوصی در مورد یک سند مجعول همراه با مطالبه خسارت و یا رأساً از طرف دادستان راجع به اسنادی که نیاز به شاکی خصوصی ندارد مثل ادعای جعل نسبت به اسکناس رایج یا قلب سکه و امثالهم از سوی دادسرا تحت تعقیب واقع شود. این دعوی لزوماً منوط به شکایت مدعی خصوصی نیست و حتی اگر خسارت ایشان از طرف متهم جبران شده باشد تعقیب دعوی عمومی امکان پذیر است. این نوع دعوی را دعوی اصلی نیز می گویند.

همچنین شکایت جزایی جعل، ممکن است در قالب یک دعوی فرعی در مراجع جزایی یا حقوقی اقامه شود.

در مقابل دعوی اصلی، دعوی فرعی قرار دارد مثل این که در مراجع جزایی، متهم به صدور چک بلامحل



مدعی جعلیت چک شود و دارنده چک و یا دیگری را به عنوان جاعل معرفی نماید. مثال این نوع دعوی در مرجع حقوقی مثل این که متهم صدور چک بلامحل در بازپرسی، مدعی جعلیت چک می شود و دارنده آن یا دیگری را جاعل معرفی می کند که در این صورت دعوی جعل فرعی نامیده می شود.

### مبحث اول - روش های اثبات جعلیت سند

این روش ها عبارت اند از:

- ۱- به دست آوردن سند مورد ادعای جعل و ضبط و حفظ آن.
  - ۲- تهیه مدارکی برای تطبیق با سند متنازع فیه که در عرف کارشناسی به آن اساس تطبیق می گویند مثل تهیه نوشته ها و امضای آنها به وسیله استکتاب و وسایل دیگر.
  - ۳- طریقه رسیدگی به اصالت یا مجعولیت سند مورد ادعای جعل
- مبحث دوم- موارد رسیدگی محکمه حقوقی به دعوای جعل
- الف: مواردی که محکمه حقوقی مکلف به رسیدگی دعوی جعل می باشد به شرح زیر است:
- ۱- در صورتی که دادگاه مفاد سند را مؤثر در دعوی بداند.
  - ۲- وقتی که صاحب سند اعلام نماید به استفاده از سند باقی است.
  - ۳- هرگاه صاحب سند به دلایل جعل پاسخ ندهد.
  - ۴- چنانچه موضوع در دادسرا به جهتی از جهات مثلاً فوت متهم، غیرقابل تعقیب تشخیص گردد.
  - ۵- وقتی که موضوع در دادگاه جزا تحت رسیدگی است و دادگاه متعرض جعلیت یا اصالت سند نشده یا جعلیت آن را احراز نکرده، دادگاه مدنی به دعوی جعل رسیدگی می نماید ولی در حال رأی دادگاه مدنی درباره اعتبار سند، منافی نیست با اینکه مدعی جعل در صورتی که جاعل در حال حیات و قابل تعقیب باشد، دعوی خود را مستقیماً در مراجع جزایی اقامه نماید و اگر حکمی از دادگاه جزا بر مجعولیت سند برخلاف رأی دادگاه مدنی صادر شود، می تواند مستند اعاده دادرسی در دادگاه مدنی قرار گیرد.
- ب: ۱- در صورتی که مدعی جعل شخص معینی را که در حال حیات است به ساختن سند متهم نماید و تعقیب او ممکن و رسیدگی به سند در اصل دعوی مؤثر باشد، دادگاه مدنی سند مزبور را با مستندات راجع به دعوی نزد دادستان می فرستد.

- ۲- مدعی جعل در صورتی که جاعل در حال حیات و قابل تعقیب باشد، دعوی خود را مستقیماً در مراجع جزایی اقامه می‌نماید هرچند رأی دادگاه مدنی قبلاً در خصوص اعتبار سند صادر شده باشد.
- ج: ۱- وقتی که صاحب سند، سند خود را مسترد نمود یا در موعد مقرر پاسخش را نداد، دادگاه آن را از عداد دلایل او خارج کرده و به سایر ادله رسیدگی می‌نماید.
- ۲- صاحب سند باید اصل سندی را که نسبت به آن ادعای جعلیت شده پس از اطلاع دفتر دادگاه، بسپارد والا دادگاه آن را از عداد دلایل وی خارج می‌نماید.
- ۳- هرگاه مدعی جعل در موعد مقرر ادله دعوی جعل را ارائه ننماید، دعوی جعل بی‌اثر می‌شود.
- مبحث سوم- نکات ضروری در رسیدگی به دعوی جعل
- ۱- فوت متهم، شمول مرور زمان و سایر موانع مجازات، دعوای جزایی جعل را موقوف می‌کند در حالی که هیچ‌یک از این شرایط و حوادث، تعقیب دعوای جعل را در محکمه حقوق، متوقف نمی‌نماید.
- ۲- هرگاه رسیدگی به موضوع حقوقی فرع بر رسیدگی به جعل مستندی باشد، دادگاه حقوقی تا زمان اعلام رأی مرجع جزایی رسیدگی خود را متوقف می‌نماید.
- ۳- پس از اعلام جرم جعل در محکمه حقوق، صرف نظر از (دعوای جعل جزایی) رسیدگی به دعوای حقوقی اصلی نیز تا آنجا که مرتبط با سند متنازع‌فیه است، موقوف می‌شود و حکم دادگاه جزا مبنی بر جعلیت یا اصالت سند برای دادگاه حقوق، متبع خواهد بود ولی چنانچه جعلیت سندی در دادگاه جزا ثابت نشد و به اصالت آن هم اظهار نظر نگردید، این تصمیم در دعوای مدنی بی‌اثر است.<sup>۱</sup>
- ۴- حکمی که در دادگاه حقوق مبنی بر اصالت سند صادر می‌شود در صورت به دست آمدن ادله بر جعلیت آن، مانع از تعقیب موضوع نخواهد بود و پس از ثبوت دعوی جعلیت سند، «مستند حکم حقوقی» مجوز اعاده دادرسی خواهد بود.

## هشتم: جرائم در حکم جعل

در بعضی از مواد قانون مجازات عمومی سابق، مقنن برای مرتکبین بعضی جرائم، مجازات جعل منظور شده درحالی که از لحاظ تحلیل حقوقی، جرائم مزبور غالباً واجد عناصر لازم برای تحقق این جرم نبوده و در حکم جعل قرار گرفته‌اند. این موارد عبارت‌اند از:

- ۱- جرائم مذکور در ماده ۱۰۰ قانون دفاتر رسمی؛
- ۲- جرائم مذکور در قانون راجع به مجازات انتقال مال غیر؛
- ۳- جرائم مذکور در ماده ۲۴۹ قانون مجازات عمومی سابق؛
- ۴- قسمتی از ماده ۹۸ قانون مجازات عمومی سابق.

## نهم: اختلاف جعل با کلاهبرداری به وسیله اسناد

اسباب چینی‌های متقلبانه که بزه کلاهبرداری را تشکیل می‌دهند، لزوماً یک نوع قلب حقیقت و تزویر را ایجاد می‌کنند. به عبارت دیگر برای تحقق کلاهبرداری صرف استفاده غاصبانه از سند کافی است. به نظر می‌رسد در صورتی که نام یا عنوان دروغی فقط شفاهاً لحاظ شده باشد و تزویر و تقلب به صورت دیگری خارج از کادر نوشته انجام شده باشد، موضوع کلاهبرداری است. چنانچه نوشته‌های مورد استفاده توسط متهم، ساختگی و تقلبی نبوده بلکه یک سند صحیح باشد که به غصب مورد استفاده قرار داده، عمل او جعل نیست و منطبق با کلاهبرداری است. مثل این که شخصی با نام و عنوان مجعول و ارائه قبض صاحب امانت به جای او اموال امانی متعلق به وی را دریافت کند خواه سند مزبور مجعول یا صحیح بوده باشد. بنابراین، تصور جعل بدون فرض وجود نوشته مجعول و ثبوت تزویر و تقلب و قصد و علم از ناحیه ارائه‌کننده، غیرممکن است و حال آن که برای تحقق کلاهبرداری، صرف استناد غاصبانه از سند کافی است خواه سند مزبور مجعول یا صحیح باشد. شعبه ۲ دیوان عالی کشور طی حکم شماره ۱۱۰۰-۱۳۱۹/۴/۲۵ استفاده از دلار کاغذ تقلبی را با علم به مزور بودن از مصادیق کلاهبرداری دانسته است. تعریف اجمالی بزه کلاهبرداری مندرج در ماده اول قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷/۹/۱۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام بدین شرح است: «تشبیه به وسایل متقلبانه (که مصادیق و موارد عدیده‌ای می‌تواند باشد) و تحصیل مال غیر از این طریق»

### دهم: جعل و اعاده دادرسی در امور کیفری و حقوقی

الف- مطابق بند «ث» ماده ۴۷۴ قانون آیین دادرسی کیفری چنانچه در دادگاه صالح ثابت شود که اسناد جعلی مبنای حکم بوده، این موضوع از موارد درخواست اعاده دادرسی در مورد حکم قطعی دادگاهها محسوب شده است.

ب- طبق بند ۶ قانون آیین دادرسی مدنی مصوب ۱۳۸۱ چنانچه حکم دادگاه مستند به اسنادی بوده که پس از صدور حکم جعلی بودن آنها ثابت شده باشد این مورد از جهات اعاده دادرسی شناخته شده است.

### نتیجه‌گیری

جرم جعل و تزویر و استفاده از سند مجعول از جرائم مهم است که ارتکاب آن علاوه بر سلب اعتماد عمومی، موجب تضییع حقوق فردی و اجتماعی نیز خواهد بود، براین اساس تعقیب کیفری آن در دادسرا و محاکم کیفری از اهمیت خاص برخوردار است.

تشخیص و تعقیب عناصر اختصاصی این جرم، علاوه بر عناصر عمومی آن (عنصر مادی، قانونی و معنوی) از جرائم خاصه‌ای است که علی‌الاصول متضمن ضرر و زیان شخص ... نیز می‌باشد. بارزترین ویژگی عناصر اختصاصی جرم یاد شده برابر ماده ۵۲۳ و ۵۲۵ قانون مجازات اسلامی، قلب حقیقت، ساختن نوشته یا مهر، محو یا الحاق یا تقدم و یا تأخیر تاریخ حقیقی است به نحوی که موجبات تضییع حقوق افراد را فراهم نماید.

نوشته حاضر ضمن آشناسازی خوانندگان محترم با جرم جعل و ابعاد مختلف آن در حقوق ایران بر این نکته تأکید دارد که هم‌زمان با پیشرفت فناوری و اضافه شدن اقسام جدیدی به این نوع جرم، ضرورت دارد قوانین به تناسب آن، به روز شده تا تناسب قوانین با مسائل جدید در حوزه‌های حقوقی برقرار شود.

## فهرست منابع

۱. ایرج گلدوزیان- (۱۳۸۳)- حقوق جزای اختصاصی.
۲. آرای شماره ۱۲۶۹-۱۳۱۷/۵/۳۱ و ۱۳۰۵-۱۳۱۸/۶/۶ شعب پنجم و دوم دیوان عالی کشور
۳. جعفری لنگرودی - (۱۳۸۲)- ترمینولوژی حقوق- انتشارات گنج دانش.
۴. دکتر ابراهیم پاد- جزوه درسی حقوق جزای اختصاصی شماره ۶ دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران- ص ۸۶
۵. رأی شماره ۱۵۹۱-۱۳۱۷/۷/۹ شعبه دوم دیوان عالی کشور
۶. رأی شماره ۱۶۸۷-۱۳۱۷/۷/۲۱ شعبه دوم دیوان عالی کشور
۷. ماده ۲۲۳ قانون تجارت
۸. مستنبط از آراء متعدد دیوان عالی کشور در این باره.
۹. مستنبط از رأی شماره ۷۸۲-۱۳۱۸/۴/۱۹ شعبه دوم دیوان عالی کشور
۱۰. موضوع ماده ۲۴۰ ق.م.ع. سابق و ماده ۶۷۴ قانون مجازات اسلامی- تعزیرات مصوب ۱۳۷۵

## راهکارهایی برای افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه شرکت‌های موجود در بورس اوراق بهادار

دکتر رضوان ترابی<sup>۱</sup>  
علیرضا فولادی<sup>۲</sup>

### چکیده

ریسک در هر حیطه‌ای قابلیت مطرح شدن دارد و یکی از مهم‌ترین این حیطه‌ها، بانک‌ها هستند که به دلیل اهمیت به سزا در نظام اقتصادی، مورد توجه خاص قرار می‌گیرند. ساختار مالکیت و تمرکز مالکیت می‌تواند بر انواع ریسک‌های مالی شرکت همچون کفایت سرمایه، نقدینگی و ثبات سرمایه تأثیر بگذارد. در این مطالعه نیز قصد بررسی میزان اثرگذاری تمرکز مالکیت بانک‌های موجود در بورس اوراق بهادار تهران بر شاخص‌های ریسک طی دوره زمانی ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۲ با استفاده از روش داده‌های تابلویی می‌باشد. نتایج این تحقیق نشان داد اثر متغیر مستقل تمرکز مالکیت سهام بر متغیر وابسته ریسک بانکی مثبت و معنادار است. به عبارت دیگر افزایش تمرکز و انحصار در مالکیت سهام، نوعی شکنندگی برای سهامداران و نوعی نوسان در بازده سهام به وجود می‌آورد. در واقع ریسک بانکی و وضعیت بانک وابسته به تعداد اندکی شرکت یا سرمایه‌گذار می‌شود و با تغییر وضعیت آن تعداد اندک وضعیت کل شرکت به سرعت تغییر می‌کند و این می‌تواند ریسک بانک را افزایش دهد. اثر کل دارایی‌ها بر متغیر وابسته ریسک بانکی منفی و معنادار است. اثر متغیر نسبت اهرمی بدهی بر متغیر وابسته ریسک بانکی مثبت و معنادار است. به عبارت دیگر افزایش نسبت اهرمی نوعی عدم اطمینان و نوسان و بی‌اعتمادی نسبت به سهام مورد نظر به وجود می‌آورد که در نهایت باعث افزایش ریسک بانکی خواهد شد. اثر وام‌های معوق بر متغیر وابسته ریسک بانکی مثبت و معنادار است. اثر متغیر رشد درآمدها بر متغیر وابسته ریسک بانکی منفی و معنادار است. اثر متغیر شاخص  $q$  تویین بر متغیر وابسته ریسک بانکی منفی و معنادار است. اثر متغیر نوسانات سهام بر متغیر وابسته ریسک بانکی مثبت و معنادار است. اثر میزان پس‌اندازها بر متغیر وابسته ریسک بانکی منفی و معنادار است. اثر رشد تولید ناخالص داخلی سرانه بر متغیر وابسته ریسک بانکی منفی و معنادار است. اثر متغیر مجازی سال بر متغیر وابسته ریسک بانکی مثبت و معنادار است.

**واژگان کلیدی:** تمرکز مالکیت، کفایت سرمایه، نقدینگی، ثبات سرمایه، بانک

۱ - استاد دانشگاه آزاد اسلامی واحد دهاقان (نویسنده مسئول) rezsepahan@yahoo.com

۲ - کارشناس ارشد برنامه ریزی سیستم‌های اقتصادی دانشگاه آزاد اسلامی واحد دهاقان، سربازرس امور اقتصادی بازرسی کل استان اصفهان  
alireza.fouladi.1354@gmail.com

## مقدمه

بحران مالی جهانی طی سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۰۷ نیاز به ارتقای اصول اداره امور شرکت‌ها را برجسته‌تر کرده است. به این ترتیب، تأکیدهای بسیاری در بهبود شفافیت شرکت‌ها به‌طورکلی و برای مؤسسات مالی به‌طور خاص، صورت گرفته است. چارچوب جدید قوانین بانکی (قوانین بازل III) الزامات افشای دقیق اطلاعات به منظور بهبود توانایی سهامداران برای ارزیابی ریسک مؤسسات را تحمیل می‌کند. با این حال، هنوز هم این سؤال باقی‌مانده است که آیا افشای بهتر اطلاعات نگرانی طلبکاران را تشدید می‌کند و از این رو به بی‌ثباتی بیشتر کمک می‌کند و یا خیر (هیتینن و تاکالو<sup>۱</sup>، ۲۰۰۲؛ نیر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۵؛ تادس<sup>۳</sup>، ۲۰۰۶).

برخی مطالعات استدلال می‌کنند که سازوکارهای ناکافی کنترل و عدم تقارن اطلاعاتی منجر به ریسک‌پذیری بالاتر در بانک‌ها می‌گردد (فاما و جنسن<sup>۴</sup>، ۱۹۸۳؛ کبنویان و همکاران<sup>۵</sup>، ۱۹۹۹). این مطالعات بیان می‌کنند که انتظار می‌رود که افشای اطلاعات منجر به کاهش عدم تقارن اطلاعاتی می‌گردد و از این رو سهامداران کنترل بیشتری بر ریسک‌پذیری بانک‌ها خواهند داشت. به‌طور مشابه، بایومان و نیر<sup>۶</sup> (۲۰۰۴) مشاهده کرده‌اند که بانک‌ها با سطوح بالاتری از افشای اطلاعات، نوسانات پایین‌تری در قیمت سهام را نشان می‌دهند. آن‌ها بیان می‌کنند که افزایش در افشای اطلاعات، ممکن است ناهمگونی اطلاعات در شرایط فعلی بانک‌ها برای سهامداران مختلف را کاهش دهد. در مطالعه دیگری، کوردلا و بیاتی<sup>۷</sup> (۱۹۹۸) و بوت و اشمیتس<sup>۸</sup> (۲۰۰۰) نشان می‌دهند که بانک‌ها با افشای بیشتر اطلاعات، احتمال بیشتری دارد که ریسک پایینی را به‌صورت پیش‌فرض بپذیرند. با این حال، افشای بیشتر اطلاعات ممکن است هزینه‌های بیشتری را به بانک‌ها تحمیل کند و از این طریق ممکن است مشکلات کوچک تبدیل به یک مشکل بزرگ گردد که می‌تواند به‌کل سیستم بانکی سرایت کند (کافمن و اسکات<sup>۹</sup>، ۲۰۰۳؛ تادس<sup>۱۰</sup>، ۲۰۰۶). در همین راستا،

---

1 - Hyytinen & Takalo

2 - Nier

3 - Tadesse

4 - Fama and Jensen

5 - Cebenoyan et al

6 - Baumann and Nier

7 - Cordella and Yeyati

8 - Boot and Schmeits

9 - Kaufman and Scott

10 - Tadesse

افشای بیشتر اطلاعات می‌تواند به شکنندگی بیشتر سیستم بانکی منجر شود.

سطح افشای اطلاعات احتمالاً با ویژگی‌های بانک از قبیل نوع مالکیت، حکومت و در نتیجه تعارضات منافع بین احزاب ارتباط داشته باشد. تضاد منافع بین مدیران، سهامداران و سایر سهامداران به طور گسترده در مطالعات جنسن و مک لینگ (۱۹۷۶) مورد بررسی قرار گرفته است. مطالعات بیشتر در این زمینه نشان می‌دهد که زمانی که کنترل مدیران به دلیل نبود نظم در بازار ضعیف‌تر باشد؛ آن‌ها بیشتر تمایل دارند تا منافع خود را حداکثر کنند و برای حداکثرسازی منافع سهامداران زیاد تلاش نمی‌کنند (فاما، ۱۹۸۰؛ فاما و جنسن، ۱۹۸۳؛ شلیفر و ویشنی<sup>۱</sup>، ۱۹۹۷). در بخش بانکداری، این‌گونه مسائل پیچیده‌تر می‌باشند زیرا معاملات مبتنی بر چندین رابطه توأم می‌باشند (ویلسون و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۱۰). به غیر از سهامداران، دارندگان بدهی و مدیران، شرکت‌های بیمه سپرده و تنظیم‌کنندگان نیز در این فرآیند درگیر هستند که هر کدام از این گروه‌ها به دنبال منافع خود می‌باشند و در بسیاری از موارد ممکن است این کار در تضاد با یکدیگر باشد. عوامل مختلف از جمله شفاف بودن ترازنامه‌های بانک‌ها (دیموند<sup>۳</sup>، ۱۹۸۴؛ مورگان<sup>۴</sup>، ۲۰۰۲)، سطوح پایین آموزش سپرده‌گذاران، حمایت محدود از سهامداران خرد به خصوص در بازارهای نوظهور (کینگ و لوین<sup>۵</sup>، ۱۹۹۳، لوین<sup>۶</sup>، ۱۹۹۷؛ ویلسون و همکاران، ۲۰۱۰) نیز در این زمینه نقش مهمی را ایفا می‌کنند و می‌توانند بر تضاد منافع بین ذی‌نفعان نقش داشته باشند.

سرمایه‌گذاران علاقه‌مند هستند تا بازده مورد انتظار آتی سرمایه‌گذاری (هزینه سرمایه) را به کمک اطلاعات گزارش شده توسط شرکت برآورد نماید. آن‌ها در قبال هزینه فرصت و پذیرش ریسک سرمایه‌گذاری، انتظار کسب بازدهی مناسب را دارند. در مورد رابطه ریسک و سرمایه‌گذاری می‌توان گفت، ریسک احتمال انحراف بازده واقعی سرمایه‌گذاری از بازده مورد انتظار بیان می‌شود. سرمایه‌گذار زمانی با ریسک روبرو می‌شود که نسبت به بازده مورد انتظار در زمان آینده عدم اطمینان داشته باشد. نبود اطمینان نسبت به بازده‌های آینده یک طرح سرمایه‌گذاری ریسک را در آن وارد می‌نماید به عبارتی ریسک یعنی زیان ناشی از سرمایه‌گذاری.

1 - Shleifer and Vishny

2 - Wilson et al

3 - Diamond

4 - Morgan

5 - King and Levine

6 - Levine



بازارهای مالی خالی از ریسک نیستند؛ اجرای دادوستدها با ریسک همراه است و همچون مشاهدات تجربی در آزمایشگاه نمی‌توان انتظار داشت که برطبق شناخت رابطه‌ها و پیروی از یک روند مشخص و تعریف شده نتیجه یا بازده معینی به وجود آید. سرمایه‌گذاری در بازارهای مالی در شرایط یکسان و در زمان‌های مختلف نتایج همسان و آزمون شده‌ای را به دست نمی‌دهد، زیرا بازارهای مالی به مانند آزمایشگاه در شرایط تحت کنترل توانایی ایجاد نتیجه یکسان را ندارد. از این رو در این تحقیق اثر ساختار مالکیت بر ریسک نقدینگی و ثبات مالی در بانک‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران طی دوره ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۲ مورد بررسی قرار می‌گیرد.

### مبانی نظری و پیشینه تحقیق

ناظران بانکی بر فعالیت بانک‌ها نظارت نموده، ریسک‌پذیری بانک‌ها را محدود می‌کنند و فعالیت‌های سرمایه‌گذاری بانک‌ها را محدود می‌نمایند و حتی قدرت دارند تا یک مدیر بانک را حذف نموده و اساسنامه فعالیت بانک را لغو کنند. فرآیندهای نظارتی باهدف حفاظت از منافع سپرده‌گذاران که به طور صریح توسط قراردادهای بدهی حفظ نشده، اجرا می‌شود. به طور مشابه، این فرآیند نظارتی حافظ و بیمه‌کننده سپرده‌های شرکت بوده و ایمنی و تداوم سیستم پرداخت‌ها می‌باشد. به همین دلیل است که بانک مقرراتی‌ترین صنعت است و استانداردهای سرمایه بانک‌ها از مهم‌ترین جنبه‌های این مقررات می‌باشد. در دهه ۱۹۸۰، تلاش‌های بین‌المللی برای هماهنگ کردن استانداردهای مربوط به سرمایه پدیدآمده است و نشست‌های بین‌المللی مقررات سرمایه بانک‌ها با پیمان بازل در سال ۱۹۸۸ آغاز شده است. این توافق استفاده از نسبت سرمایه مبتنی بر ریسک را برای اطمینان ارائه شفاهی صحت درستی بانک‌ها افزایش داده و (در صورت لزوم) مداخلات تنظیم‌کننده را نیز به دنبال خواهد داشت. مقررات تنظیم‌کننده سرمایه به دنبال نگرانی در این رابطه که بانک‌ها ممکن است سرمایه کمتر از آنچه که از لحاظ اجتماعی مطلوب است نگهداری کنند، به وجود آمد. در این مورد، مقررات تنظیم‌کننده می‌تواند راهکارهای چاره‌ساز، مانند محدود کردن رشد دارایی‌ها و فعالیت‌های خاص و یا افزایش سرمایه اضافی مورد نیاز را به بانک‌ها تحمیل کند. از آنجاکه الزامات نظارتی، هزینه‌های قابل توجهی را به بانک‌ها تحمیل می‌کند؛ بنابراین یک مشوق حیاتی برای محدود کردن ریسک‌پذیری بانک‌ها می‌باشد (اوده و همکاران، ۲۰۱۱).

تعاریف متعددی با عبارات گوناگون از ترکیب مالکیت ارائه شده و واژه‌های مختلفی مانند ترکیب

سهامداری و ساختار مالکیتی برای این مفهوم به‌کاررفته است. ساختار مالکیت یا ترکیب سهامداری به معنی نحوه توزیع سهام و حقوق مالکیت به لحاظ حق رأی و سرمایه به‌علاوه ماهیت و موجودیت مالکان سهام است.

ساختار مالکیت یک شرکت از ابعاد گوناگون قابل‌توجه است و در وهله اول برحسب دو متغیر شامل سهامداران درونی یا سهام در اختیار سهامداران داخلی و سهامداران بیرونی تعریف می‌شود. بر این اساس، سهام در اختیار سهامداران نهادی و دولت از بخش‌های اصلی مالکیت بیرونی شرکت‌ها تلقی می‌شود. سهام در اختیار سهامداران داخلی بیانگر درصدی از سهام در دست سهامداران است که در تملک مدیران و کارکنان شرکت قرار دارد. سهام تحت مالکیت سهامداران نهادی به درصدی از سهام شرکت اشاره می‌کند که در تملک سرمایه‌گذاران نهادی و حقوقی است.

همچنین ترکیب مالکیت یک شرکت را علاوه بر درونی یا بیرونی بودن می‌توان از ابعاد مختلفی مانند تمرکز یا عدم تمرکز مالکیت، نهادی یا حقیقی بودن و مدیریتی یا غیر مدیریتی بودن سهامداران مورد توجه قرار داد. باید توجه داشت که تأثیر ساختار مالکیت بر عملکرد و بازده شرکت‌ها موضوعی پیچیده و چندبعدی است. به همین دلیل انواع تعارض و تضاد منافع بین اشخاص و گروه‌ها را می‌توان انتظار داشت که از جمله آن‌ها می‌توان به تضاد منافع بین مالکان و مدیران، سهامداران و طلبکاران، سهامداران حقیقی و حقوقی، سهامداران درونی و بیرونی و غیره اشاره نمود. با وجود این، یکی از مهم‌ترین ابعاد تئوری نمایندگی به ناهم‌گرایی منافع بین مدیران و سهامداران مربوط می‌شود که موضوع اصلی اکثر تحقیقات در این زمینه را تشکیل می‌دهد. به اعتقاد صاحب نظران، سهامداران همواره باید نظارت مؤثر و دقیقی را بر مدیریت اعمال نمایند و همواره تلاش کنند تا از ایجاد مغایرت در اهداف و بروز انحراف در تلاش‌های مدیران جلوگیری شود. البته در هر صورت سهامداران با انتخاب مدیران و تفویض قدرت تصمیم‌گیری به آنان تحت شرایطی ممکن است در موضع انفعال قرار داشته باشند که شدت و ضعف آن بستگی زیادی به عملکرد، صحت و دقت تصمیمات سهامداران دیگر خواهد داشت (پیشنر، ۱۹۹۳).

بحران مالی اخیر یک بار دیگر بر تأثیر گسترده رفتار ریسک بانک‌ها در ثبات اقتصادی جهانی و رفاه آن تأثیر گذاشته است. در پاسخ به این وضعیت مدیران بانکی استانداردهای کفایت سرمایه در محل برای گرفتن خطر ابتلا به بانک‌ها را محدود می‌کند. سهامداران هر شرکت را افراد و مؤسساتی با علایق، اهداف، افق‌های

سرمایه‌گذاری و توانایی‌های مختلف تشکیل می‌دهند. با توجه به پیچیدگی‌هایی که در اداره امور شرکت‌ها وجود دارد، از سهامداران انتظار نمی‌رود در اداره امور شرکت مسئولیت به عهده گیرند. نفوذ سهامداران در شرکت‌ها فقط در مجامع عمومی امکان‌پذیر است و در مواردی از جمله تصویب صورت‌های مالی، انتخاب اعضای هیأت مدیره و بازرسی قانونی، اصلاح اساسنامه شرکت، تصویب معاملات فوق‌العاده و... متمرکز می‌باشد (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۳۸۵)، از طرفی برخی از ساختارهای سرمایه‌ای به بعضی از سهامداران این امکان را می‌دهد که به میزان کنترل نامتناسب با مالکیتی که در شرکت دارند دسترسی داشته باشند. همه این موارد ممکن است بر عملکرد یک شرکت تأثیرگذار باشد، چراکه بسیاری از سرمایه‌گذاران در بررسی هزینه فایده اعمال حقوق مالکیت خود ممکن است به این نتیجه برسند که با میزان معقولی از تحلیل و استفاده از حقوق خود می‌توانند به بازده مالی و رشد سرمایه بیشتری دست پیدا کنند.

مچاتیچیان و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۴) در مطالعه‌ای با عنوان «اثرات تمرکز مالکیت بانکی بر کفایت سرمایه، نقدینگی و ثبات مالی»، به بررسی اثرات تمرکز مالکیت بر رفتار ریسک‌پذیری بانک‌ها پرداخته‌اند. در این مطالعه بر کشورهای شرق آسیا تمرکز شده است چراکه این کشورها با موفقیت استانداردهای بازل را اجرا کرده‌اند و درجه بالایی از هم‌گرایی نظارتی را نشان داده‌اند. برای دوره زمانی ۲۰۰۹-۲۰۰۵، رابطه بین تمرکز مالکیت و کفایت سرمایه (بازل III)، مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. یافته‌های اصلی این مطالعه نشان می‌دهد که افزایش تمرکز مالکیت منجر به بهبود کفایت سرمایه به میزان ۷/۶۴ درصد می‌گردد. همچنین نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که تمرکز مالکیت می‌تواند یکی از عوامل مهم در ثبات سرمایه باشد. در حالی که در سطوح پایین از تمرکز مالکیت، یک افزایش در تمرکز مالکیت منجر به کاهش در ثبات سرمایه می‌گردد؛ در سطوح بالاتر از تمرکز مالکیت، یک افزایش در تمرکز مالکیت منجر به افزایش در ثبات سرمایه می‌شود. همچنین مشاهده شد که تمرکز مالکیت منجر به بهبود نقدینگی برای بانک‌ها می‌شود. در نهایت نیز به نظر نمی‌رسد که بحران مالی اخیر منجر به تغییر در رابطه کلی بین تمرکز مالکیت، کفایت سرمایه و نقدینگی شده باشد.

ستینو و ترازوی<sup>۲</sup> (۲۰۱۴) در مطالعه‌ای با عنوان «افشاگری، ساختار مالکیت و ریسک بانکی؛ شواهدی از کشورهای آسیایی»، تأثیر متقابل افشا و ساختار مالکیت بر ریسک بانکی را مورد مطالعه قرار داده است. در

1 - Pichaphop Chalermchatvichien, and Seksak Jumreornvong, and Pornsit Jiraporn, and Manohar Singh

2 - Bowo Setiyono and Amine Tarazi

همین راستا از داده‌های مربوط به ۲۰۹ بانک تجاری در آسیای طی دوره زمانی ۲۰۱۰-۲۰۰۴ بهره‌گیری شده است. یافته‌های اصلی این مطالعه نشان می‌دهد که یک رابطه منفی بین نوسانات درآمدی با افشای اطلاعات وجود دارد و این تأثیرگذاری در حضور سهام‌داران بلوکی و مالکیت نهادی قوی‌تر، شدیدتر می‌باشد. همچنین نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که افشای بهتر متضمن ثبات بیشتر می‌باشد که به صورت ریسک پیش فرض بانکی برای هر فرد در نظر گرفته شده است. علاوه بر این، یک تحقیق عمیق‌تر نشان می‌دهد که افشای اطلاعات بر صورت حساب سود و زیان، سایر دارایی درآمدزا، سپرده‌ها منجر به کاهش و محدود کردن ریسک مربوطه می‌گردد.

احمد<sup>۱</sup> (۲۰۱۳) در مطالعه‌ای با عنوان «ساختار مالکیت و وام‌های غیر عملیاتی؛ شواهدی از کشور پاکستان»، بیان می‌کند که هدف اصلی از این مقاله بررسی تأثیر ساختار مالکیت بر ریسک‌های بانکی می‌باشد. طبق دیدگاه سنتی، مالکیت متمرکز از طریق کاهش در ریسک بانکی منجر به بهبود عملکرد بانک‌ها می‌گردد در حالی که در نتیجه مالکیت پراکنده، ریسک بانکی افزایش پیدا کرده و در نتیجه عملکرد بانکی کاهش پیدا می‌کند. دیدگاه مخالفی نیز در این رابطه وجود دارد که بیان می‌کند تمرکز مالکیت هیچ اثری بر ریسک بانکی ندارد. در همین راستا با استفاده از داده‌های مربوط به کشور پاکستان اعتبار دیدگاه سنتی در این زمینه مورد آزمون قرار گرفته است. نتایج این تحقیق نشان داد که مالکیت پراکنده به دلیل افزایش ریسک بانکی منجر به کاهش عملکرد بانک‌ها شده‌اند در حالی که مالکیت متمرکز به دلیل کاهش ریسک بانکی، عملکرد بانک‌ها را افزایش داده‌اند و در نتیجه اعتبار دیدگاه سنتی برای کشور پاکستان مورد تأیید قرار گرفته است.

رحمان، رجب<sup>۲</sup> (۲۰۱۳) در مطالعه‌ای با عنوان «اثرات ریسک‌پذیری بر ساختار مالکیت و عملکرد بانکی؛ مطالعه موردی در رابطه با کشور مالزی»، ساختار مالکیت با تمرکز بالا یک سناریوی معمول در کشورهای در حال توسعه است. در کشور مالزی، با وجود مقررات مختلف و اصلاحات گوناگون در مؤسسات بانکی، ساختار مالکیت تاکنون ادامه دارد. بنابراین با توجه به اهمیت درک نقش مؤسسات بانکی در کشورهای در حال توسعه، این مقاله به بررسی تأثیر ساختار تمرکز مالکیت بر عملکرد بانکی پرداخته است. در این مقاله فرض بر این است که عملکرد بانکی تا حد زیادی بستگی به نوع صاحبان بانکی دارد. در رابطه با

1 - Fawad Ahmad

2 - Nora Azureen Abdul Rahman and Anis Farida Md Rejab

ریسک پذیری بانک‌ها، این مقاله رابطه متقابل بین ریسک‌پذیری بانکی بر ساختار سرمایه و عملکرد بانکی در کشور مالزی طی دوره زمانی ۲۰۱۱-۲۰۰۰ را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده است. شواهد و نتایج حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد که در بین ساختار مالکیت‌های مختلف در کشور مالزی طی دوره مورد بررسی، ریسک‌پذیری و ساختار مالکیت مربوط به بانک‌های خانوادگی اثر معناداری بر عملکرد بانک‌ها نداشته‌اند که این امر نشان‌دهنده اهمیت بانک‌های خانوادگی در کشور مالزی می‌باشد.

سرایی<sup>۱</sup> (۲۰۱۳) در مطالعه‌ای با عنوان «ساختار مالکیت و رفتار ریسک‌پذیری در بانک‌های متعارف و بانک‌های اسلامی؛ شواهدی از کشورهای منا»، به بررسی تأثیر ساختار مالکیت اندازه‌گیری شده از دو بعد ماهیت مالکان و تمرکز مالکیت، بر ریسک بانکی و بانک‌های خاص و مقررات بانکی پرداخته است. به خصوص، رفتار ریسک‌پذیری مربوط به بانک‌های متعارف و بانک‌های اسلامی در ۱۰ کشور خاورمیانه و شمال آفریقا طی دوره زمانی ۲۰۰۹-۲۰۰۵ مورد بررسی قرار گرفته است. یافته‌های اصلی این مطالعه نشان می‌دهد که یک رابطه منفی بین تمرکز مالکیت و ریسک بانکی مشاهده شده است. همچنین سایر یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که انواع مختلف سهامداران نگرش‌های متفاوتی نسبت به ریسک دارند. بانک‌های خانوادگی تمایل دارند تا ریسک‌پذیری کمتری داشته باشند. بانک‌های دولتی تمایل به ریسک‌پذیری بیشتری دارند و سهم قابل توجهی از وام‌های غیر عملیاتی نسبت به سایر بانک‌ها دارند. در مقایسه با بانک‌های متعارف و بانک‌های اسلامی، یافته‌های تجربی نشان می‌دهد که بانک‌های خصوصی اسلامی نسبت به بانک‌های متعارف خصوصی ثبات بیشتری دارند. با این حال، بانک‌های اسلامی نسبت به بانک‌های متعارف تمایل به ریسک‌پذیری کمتری دارند.

سعیدی و رامشه (۱۳۹۰)، طی مقاله‌ای با عنوان «عوامل تعیین‌کننده ریسک سیستماتیک سهام در بورس اوراق بهادار تهران» بیان داشتند، هدف اصلی این پژوهش، شناسایی عوامل تعیین‌کننده ریسک سیستماتیک سهام شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران در چارچوب مدل ادعاهای احتمالی است. در راستای این هدف، ابتدا مدل نظری مربوط به عوامل تشکیل‌دهنده بتا معرفی و این عوامل در قالب سه دسته اصلی ویژگی‌های شرکت، اختیار رشد و نرخ بهره بدون ریسک (از عوامل اقتصاد کلان) ارائه گردید. سپس به منظور آزمون عملی این مدل، ۸۰ شرکت واجد شرایط از میان شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس انتخاب

شدند و از اطلاعات آن‌ها در خلال سال‌های ۱۳۸۷-۱۳۷۶ استفاده شد. فرضیه‌های پژوهش که مبتنی بر نتایج حاصل از مدل نظری مزبور هستند، با استفاده از روش‌های رگرسیون چند متغیره برای داده‌های ترکیبی مورد آزمون قرار گرفته است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد میان بتا و متغیرهای رشد سود عملیاتی، تغییرپذیری سود عملیاتی، همبستگی سود عملیاتی با شاخص پرتفوی بازار و اختیار رشد ارتباطی معنادار وجود دارد. افزون بر این، نتایج پژوهش حاضر شواهدی، هرچند ضعیف، در رابطه با بی‌ثباتی بتای سهام شرکت‌های با اهرم بالا فراهم می‌کند.

گرچی زاده (۱۳۸۹)، طی مقاله‌ای با عنوان «بررسی رابطه بین ریسک سیستماتیک و رشد سود شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران» بیان داشتند، یکی از مهم‌ترین مباحث در بازار سرمایه، آگاهی از میزان ریسک شرکت‌ها، خصوصاً ریسک سیستماتیک است که می‌تواند نقش به‌سزایی در تصمیم‌گیری‌ها ایفا نماید. زیرا اعتقاد بر این است که بازده سهام شرکت‌ها تابعی از ریسک سیستماتیک است و ریسک سیستماتیک بیانگر تغییرات نرخ بازده یک سهم نسبت به تغییرات نرخ بازده کل بازار سهام می‌باشد. در این تحقیق محقق به دنبال این است که آیا رابطه معنی‌داری بین ریسک سیستماتیک و رشد سود شرکت‌ها وجود دارد بدین صورت که سه فرضیه در این تحقیق مورد آزمون قرار می‌گیرد. به منظور آزمون فرضیات ۱۱۴ شرکت از میان شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران به عنوان نمونه انتخاب و متغیرهای رشد سود ناخالص، رشد سود عملیاتی، رشد سود خالص و ریسک سیستماتیک آن‌ها برای دوره ۶ ساله از سال ۱۳۸۰ الی سال ۱۳۸۶ محاسبه گردیدند. در نهایت پس از انجام آزمون‌های آماری بر روی اطلاعات مربوطه نتایج تحقیق نشان می‌دهد که ارتباط معنی‌داری بین ریسک سیستماتیک و رشد سود شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار وجود دارد.

### مدل های پژوهش، تعریف متغیرها و نحوه محاسبه آنها

این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر شیوه پژوهش، به صورت توصیفی تحلیلی می باشد. برای جمع آوری مطالب مربوط به ادبیات موضوع از روش کتابخانه ای نظیر کتب، مجلات، مقالات، پایان نامه ها استفاده شده است و برای برآورد الگوی از روش داده های تابلویی استفاده می شود.

لازم به ذکر است که به دلیل وجود سه متغیر وابسته، سمت راست مدل (متغیرهای مستقل و کنترلی) تغییر نموده و تنها سمت راست آن (متغیرهای وابسته) تغییر می نماید. بنابراین از الگوی چالرمکتیویپیان و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۱۳) استفاده شده و به قرار رابطه (۱) است:

(۱)

$$\begin{aligned} \text{Bank Risk}_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 (\text{Ownership Concentration})_{i,t} + \beta_1 (\text{Ln}(\text{Total Assets}))_{i,t} + \\ & \beta_2 (\text{Leverage})_{i,t} + \beta_3 (\text{Revenue Growth})_{i,t} + \beta_4 (\text{Loan Loss Provision})_{i,t} + \\ & \beta_5 (\text{Tobin's Q})_{i,t} + \beta_6 (\text{Equity Volatility})_{i,t} + \beta_7 (\text{Deposits})_{i,t} + \\ & \beta_8 (\text{Log}(\text{GDP}))_{i,t} + \beta_9 (\text{Ln}(\text{GDP per capita}))_{i,t} + \text{Year Dummies} \end{aligned}$$

که متغیر وابسته مشتمل بر سه شاخص نسبت کفایت سرمایه، نسبت نقدینگی و ثبات سرمایه می باشد که تک تک به جای متغیر ریسک بانک قرار گرفته است. متغیر مستقل نیز تمرکز مالکیت سهام می باشد.

متغیرهای کنترلی نیز اندازه بانک، نسبت اهرمی بدهی، وضعیت وام های پرداخت نشده، رشد درآمدها، شاخص q تویین، نوسان سهام، میزان پس اندازها، رشد تولید ناخالص داخلی و متغیر مجازی سال می باشند. متغیرهای پژوهش به صورت جدول قابل محاسبه می باشند.

جدول ۱: نحوه محاسبه متغیرهای پژوهش

| سرمایه پایه به دارایی‌های ریسک‌پذیر  | نسبت کفایت سرمایه      | Capital adequacy        |
|--|------------------------|-------------------------|
| تقسیم پول نقد و معادل‌های نقدی و اوراق بهاداری که به راحتی قابل تبدیل به نقد می‌باشند، بر بدهی‌های جاری، | نسبت نقدینگی           | Liquidity               |
| سرمایه‌گذارانی که تقسیم بر دارایی‌های ریسک‌پذیر  | ثبات سرمایه            | Stabilization fund      |
| تقسیم کل بدهی‌ها بر کل دارایی‌ها   | اهرمی بدهی             | LEVERAGE                |
| تعداد سهامداران  | تمرکز مالکیت سهام      | Ownership Concentration |
| لگاریتم دارایی‌های بانک  | اندازه بانک            | Total Assets            |
| تفاوت درآمد سال جاری با سال قبل بر درآمد سال قبل   | رشد درآمدها            | Revenue growth          |
| تقسیم ارزش بازار بانک به ارزش دفتری  | شاخص q توبین           | Tobin's Q               |
| میزان وام‌های معوق   | وام‌های پرداخت نشده    | Loan Loss PROVISION     |
| بازده سهام   | نوسان سهام             | equity volatility       |
| مجموع کل پس‌اندازها در بانک  | میزان پس‌اندازها       | Deposits                |
| تفاوت رشد تولید ناخالص داخلی سال جاری از سال قبل بر رشد تولید ناخالص داخلی سال قبل                       | رشد تولید ناخالص داخلی | GDP growth              |
| تفاوت سال تأسیس بانک با سال مورد بررسی   | متغیر مجازی سال        | Year dummies            |

جامعه آماری شامل، بانک‌های موجود در بورس اوراق بهادار تهران طی دوره زمانی ۱۳۸۵ تا ۱۳۹۲ و روش تحقیق مورد استفاده در این تحقیق از نوع توصیفی، تحلیلی و استفاده از مدل سنجی داده‌های تابلویی می‌باشد.

در این مطالعه برای این‌که نمونه پژوهش یک نماینده مناسب از جامعه آماری مورد نظر باشد، برای انتخاب نمونه از روش غربالگری<sup>۱</sup> (حذفی) استفاده شده است. برای این منظور معیارهای زیر در نظر گرفته شده و در صورتی‌که یک شرکت کلیه معیارها را احراز کرده باشد به عنوان یکی از شرکت‌های نمونه انتخاب شده است. روند انتخاب نمونه در جدول ۲ به تصویر کشیده شده است.



۱- با توجه به اطلاعات مورد نیاز از سال ۱۳۸۵، بانک‌هایی که حداکثر تا پایان اسفندماه سال ۱۳۷۹ در بورس و اوراق بهادار تهران پذیرفته شده‌اند و نام آن‌ها تا پایان سال ۱۳۹۲ از فهرست بانک‌های یادشده، حذف نشده باشد.

۲- در طول دوره مورد نظر، سهام آن‌ها به طور فعال در بورس معامله شده باشد.

۳- به منظور افزایش قابلیت مقایسه بانک‌های مورد بررسی، دوره مالی آن‌ها باید منتهی به ۲۹ اسفند ماه باشد و در دوره مورد مطالعه تغییر دوره مالی نداشته باشند.

۴- اطلاعات مورد نیاز در دسترس باشد.

#### جدول ۲: روند انتخاب نمونه آماری پژوهش

| کلیه بانک‌های پذیرفته شده در بورس در تاریخ ۱۳۹۲/۱۲/۲۹ |  |
|---|--|
| (۴۴)  | بانک‌هایی که بعد از سال ۱۳۸۵ در بورس پذیرفته شده‌اند                                 |
| (۱۲۴)   | بانک‌هایی که طی دوره تحقیق در حالت تعلیق بوده و یا از بورس خارج شده‌اند              |
| (۹۲)  | بانک‌هایی که سال مالی آن‌ها به ۲۹ اسفند ختم نمی‌شود و یا تغییر سال مالی داده‌اند     |
| (۶)   | بانک‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران                                      |
| (۵۸)  | بانک‌هایی که در طول دوره مورد نظر، سهام آن‌ها به طور فعال در بورس معامله نشده است    |
| (۳)   | بانک‌هایی که صورت‌های مالی سال ۱۳۹۲ خود را در زمان انجام این تحقیق ارائه نداده بودند |
| (۷۴)  | بانک‌هایی که اطلاعات آن‌ها برای به دست آوردن برخی متغیرهای تحقیق کافی نبود           |
| (۶)   | کل نمونه آماری قابل آزمون با در نظر گرفتن پیش فرض‌ها                                 |

پیش فرض‌ها به ترتیب اعمال شدند، بدین صورت که هر بانکی که در پیش فرض اول قرارگرفته است، برای شمارش پیش فرض‌های بعدی لحاظ نگردیده است.

در این تحقیق بعد از اعمال پیش فرض‌ها، ۶ بانک باقی ماندند. در جدول شماره ۲، فراوانی اعضای نمونه نشان داده شده است. سال ۹۲ به بیست بانک افزایش یافته اما دوره‌های زمانی سال‌های قبل تعداد بانک‌های کمتری عضو بورس اوراق بهادار بوده‌اند.

با توجه به جدول ۳، تعداد ۶ بانک از جامعه آماری گزینش گردید. بنابراین حجم نمونه برابر با کل جامعه آماری مورد مطالعه نمی‌باشد.

جدول ۳: جامعه آماری مورد استفاده تحقیق

|                  |   |
|------------------|---|
| بانک ملت         | ۱ |
| بانک تجارت       | ۲ |
| بانک پارسیان     | ۳ |
| بانک اقتصاد نوین | ۴ |
| بانک کارآفرین    | ۵ |
| بانک سینا        | ۶ |

### تحلیل داده‌ها

برای این‌که بتوان مشخص نمود که آیا استفاده از روش داده‌های پانل در برآورد مدل مورد نظر کارآمد خواهد بود یا نه، از آزمون F لیمر و به منظور این‌که مشخص گردد کدام روش (اثرات ثابت و یا اثرات تصادفی) برای برآورد مناسب‌تر است (تشخیص ثابت یا تصادفی بودن تفاوت‌های واحدهای مقطعی) از آزمون هاسمن استفاده می‌شود. نتایج حاصل از این آزمون‌ها در مدل اول در جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۴: نتایج آزمون F لیمر و هاسمن برای مدل (۱)

| آزمون  | آماره | مقدار آماره | P-Value |
|--------|-------|-------------|---------|
| F لیمر | F     | ۱۸/۳۲       | ۰/۰۰۰۱  |
| هاسمن  | $X^2$ | ۲۲/۳۳       | ۰/۰۳۵۶  |

با توجه به نتایج آزمون F لیمر و P-Value آن (۰/۰۰۰۱)، فرضیه  $H_0$  آزمون در سطح اطمینان ۹۵٪ رد شده و بیانگر این است که می‌توان از روش داده‌های پانل استفاده نمود. همچنین با توجه به نتایج آزمون هاسمن و P-Value آن (۰/۰۳) که کمتر از ۰/۰۵ می‌باشد، فرضیه  $H_0$  آزمون در سطح اطمینان ۹۵٪ رد شده و فرضیه  $H_1$  پذیرفته می‌شود. لذا لازم است مدل با استفاده از روش اثرات ثابت برآورد شود.

در الگوی اول با توجه به نتایج حاصل از آزمون‌های F لیمر و هاسمن و همچنین نتایج آزمون مفروضات

آماري رگرسيون کلاسيک با استفاده از روش داده‌های پانل و به صورت اثرات ثابت برآورد می‌شود. نتایج برآورد مدل در جدول ۵ ارائه شده است.

جدول ۵: نتایج آزمون الگوی اول تحقیق با استفاده از روش اثرات ثابت

| متغیر وابسته: نقدینگی  |         |          |         |
|------------------------|---------|----------|---------|
| متغیر                  | ضریب    | آماره t  | P-Value |
| عرض از مبدأ            | ۰/۳۳۵۶  | ۲/۸۷۵۶   | ۰/۰۰۲۲  |
| تمرکز مالکیت سهام      | -۰/۱۷۴۵ | -۳/۵۶۲۵  | ۰/۰۰۴۲  |
| کل دارایی‌ها           | ۰/۳۳۴۵  | ۲/۰۱۲۵   | ۰/۰۰۳۱  |
| نسبت اهرمی بدهی        | -۰/۲۶۵۳ | -۳/۳۵۶۲  | ۰/۰۰۰۱  |
| وام‌های پرداخت نشده    | ۰/۳۷۴۵  | ۳/۰۲۱۴   | ۰/۰۰۲۲  |
| رشد درآمد‌ها           | ۰/۵۲۴۶  | ۲/۳۲۵۶   | ۰/۰۰۰۵  |
| شاخص q توبین           | -۰/۲۴۵۶ | -۳/۳۵۶۲  | ۰/۰۰۴۳  |
| نوسان سهام             | ۰/۲۹۸۵۳ | ۲/۲۴۵۶   | ۰/۰۰۴۱  |
| میزان پس اندازها       | -۰/۴۹۸۵ | -۳/۹۸۷۶  | ۰/۰۰۰۱  |
| رشد تولید ناخالص داخلی | ۰/۶۵۳۲  | ۳/۳۶۵۴   | ۰/۰۰۱۲  |
| متغیر مجازی سال        | ۰/۳۵۶۴  | ۲/۹۶۸۵   | ۰/۰۰۳۶  |
| ضریب تعیین مدل         |         | ۰/۷۳۶۰   |         |
| $F$ آماره              |         | ۱/۶۶۵۳   |         |
| (P-value)              |         | (۰/۰۰۰۱) |         |

در بررسی معنی دار بودن کل مدل با توجه به این که مقدار احتمال آماره F از ۰/۰۵ کوچک تر می باشد (۰/۰۰۰۱) با اطمینان ۹۵٪ معنی دار بودن کل مدل تأیید می شود. ضریب تعیین مدل نیز گویای آن است که ۷۳ درصد از شاخص بازده عادی سهام شرکت‌ها توسط متغیرهای وارد شده در مدل تبیین می‌گردد.

در بررسی معنی داری ضرایب با توجه نتایج ارائه شده در جدول ۵ به قرار زیر می باشد:

- یک درصد تغییر در متغیر تمرکز مالکیت سهام، باعث ۰/۱۷۴۵- درصد کاهش در متغیر نقدینگی شده است.

- یک درصد تغییر در متغیر کل دارایی‌ها، باعث ۰/۳۳۴۵ درصد افزایش در متغیر نقدینگی شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر نسبت اهرمی بدهی، باعث ۰/۲۶۵۳- درصد کاهش در متغیر نقدینگی شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر وام‌های پرداخت نشده، باعث ۰/۳۷۴۵ درصد افزایش در متغیر نقدینگی شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر رشد درآمد‌ها، باعث ۰/۵۲۴۶ درصد افزایش در متغیر نقدینگی شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر شاخص q توبین، باعث ۰/۲۴۵۶- درصد کاهش در متغیر نقدینگی شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر نوسان سهام، باعث ۰/۲۹۸۵۳ درصد افزایش در متغیر نقدینگی شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر میزان پس‌اندازها، باعث ۰/۴۹۸۵- درصد کاهش در متغیر نقدینگی شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر رشد تولید ناخالص داخلی، باعث ۰/۶۵۳۲ درصد افزایش در متغیر نقدینگی شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر مجازی سال، باعث ۰/۳۵۶۴ درصد افزایش در متغیر نقدینگی شده است.

نتایج آزمون F لیمر و هاسمن برای مدل دوم به قرار جدول ۶ است:

جدول ۶: نتایج آزمون F لیمر و هاسمن برای مدل (۲)

| آزمون  | آماره          | مقدار آماره | P-Value |
|--------|----------------|-------------|---------|
| F لیمر | F              | ۱۹/۹۸       | ۰/۰۰۰۱  |
| هاسمن  | X <sup>2</sup> | ۲۵/۰۱       | ۰/۰۱۲۱  |

با توجه به نتایج آزمون F لیمر و P-Value آن (۰/۰۰۰۱)، فرضیه H<sub>0</sub> آزمون در سطح اطمینان ۹۵٪ رد شده و بیانگر این است که می‌توان از روش داده‌های پانل استفاده نمود. همچنین با توجه به نتایج آزمون هاسمن و P-Value آن (۰/۰۱۲۱) که کمتر از ۰/۰۵ می‌باشد، فرضیه H<sub>0</sub> آزمون در سطح اطمینان ۹۵٪ رد شده و فرضیه H<sub>1</sub> پذیرفته می‌شود. لذا لازم است مدل با استفاده از روش اثرات ثابت برآورد شود.

با توجه به نتایج حاصل از آزمون‌های F لیمر و هاسمن و همچنین نتایج آزمون مفروضات آماری رگرسیون کلاسیک، مدل دوم تحقیق با استفاده از روش داده‌های پانل و به صورت اثرات ثابت برآورد می‌شود. نتایج برآورد مدل در جدول ۷ ارائه شده است.

جدول ۷: نتایج آزمون الگوی سوم تحقیق با استفاده از روش اثرات ثابت

| متغیر وابسته: نسبت ثبات سرمایه |         |         |         |       |
|--------------------------------|---------|---------|---------|-------|
| متغیر                          | ضریب    | آماره t | P-Value | تأثیر |
| عرض از مبدأ                    | ۰/۲۴۵۳  | ۲/۸۷۶۵  | ۰/۰۰۲۹  | مثبت  |
| تمرکز مالکیت سهام              | -۰/۲۶۵۳ | -۳/۶۵۲۳ | ۰/۰۰۳۷  | منفی  |
| کل دارایی‌ها                   | ۰/۳۳۵۶  | ۲/۳۵۸۴  | ۰/۰۰۲۱  | مثبت  |
| نسبت اهرمی بدهی                | -۰/۴۱۲۵ | -۳/۳۲۶۸ | ۰/۰۰۰۱  | منفی  |
| وام‌های پرداخت نشده            | ۰/۲۵۴۶  | ۳/۳۲۶۵  | ۰/۰۰۱۸  | مثبت  |
| رشد درآمدها                    | ۰/۶۴۲۳  | ۲/۰۲۵۴  | ۰/۰۰۵۴  | مثبت  |
| شاخص q توبین                   | -۰/۱۷۸۵ | -۳/۰۴۵۶ | ۰/۰۰۶۳  | منفی  |
| نوسان سهام                     | ۰/۳۵۴۶  | ۲/۵۶۸۲  | ۰/۰۰۳۱  | مثبت  |
| میزان پس اندازها               | -۰/۶۵۸۶ | -۳/۳۲۴۶ | ۰/۰۰۰۳  | منفی  |
| رشد تولید ناخالص داخلی         | ۰/۶۵۳۲  | ۳/۵۲۴۶  | ۰/۰۰۰۲  | مثبت  |
| متغیر مجازی سال                | ۰/۱۴۵۳  | ۲/۰۵۴۵  | ۰/۰۰۵۵  | مثبت  |
| ضریب تعیین مدل                 |         |         |         |       |
| ۰/۷۳۷۶                         |         |         |         |       |
| آماره F                        |         |         |         |       |
| ۱/۶۵۷۶                         |         |         |         |       |
| (P-Value)                      |         |         |         |       |
| (۰/۰۰۰۱)                       |         |         |         |       |

در بررسی معنی دار بودن کل مدل با توجه به این که مقدار احتمال آماره F از ۰/۰۵ کوچک تر می باشد (۰/۰۰۰۱) با اطمینان ۹۵٪ معنی دار بودن کل مدل تأیید می شود. ضریب تعیین مدل نیز گویای آن است که ۷۳ درصد از شاخص بازده عادی سهام شرکت‌ها توسط متغیرهای وارد شده در مدل تبیین می‌گردد.

در بررسی معنی داری ضرایب با توجه نتایج ارائه شده در جدول ۷ به قرار زیر می باشد:

- یک درصد تغییر در متغیر تمرکز مالکیت سهام، باعث ۰/۲۶۵۳- درصد کاهش در متغیر ثبات سرمایه شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر کل دارایی‌ها، باعث ۰/۳۳۵۶ درصد افزایش در متغیر ثبات سرمایه شده است.

- یک درصد تغییر در متغیر نسبت اهرمی بدهی، باعث ۰/۴۱۲۵- درصد کاهش در متغیر ثبات سرمایه شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر وام‌های پرداخت نشده، باعث ۰/۲۵۴۶ درصد افزایش در متغیر ثبات سرمایه شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر رشد درآمدها، باعث ۰/۶۴۲۳ درصد افزایش در متغیر ثبات سرمایه شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر شاخص q توبین، باعث ۰/۱۷۸۵- درصد کاهش در متغیر ثبات سرمایه شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر نوسان سهام، باعث ۰/۳۵۴۶ درصد افزایش در متغیر ثبات سرمایه شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر میزان پس اندازها، باعث ۰/۶۵۸۶- درصد کاهش در متغیر ثبات سرمایه شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر رشد تولید ناخالص داخلی، باعث ۰/۶۵۳۲ درصد افزایش در متغیر ثبات سرمایه شده است.
- یک درصد تغییر در متغیر مجازی سال، باعث ۰/۱۴۵۳ درصد افزایش در متغیر ثبات سرمایه شده است.

### نتایج و پیشنهادها

با توجه به نتایج تحقیق که نشان می‌دهد اثر متغیر مستقل تمرکز مالکیت سهام بر متغیرهای وابسته ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه مثبت و معنادار است، پیشنهاد می‌شود برای افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه شرکت‌های موجود در بورس اوراق بهادار، مالکیت سهام از حالت انحصاری به سمت رقابتی و بخش خصوصی حرکت کند.

همچنین با در نظر گرفتن نتایج تحقیق که نشان می‌دهد اثر کل دارایی‌ها بر متغیر وابسته ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه منفی و معنادار است، توصیه می‌شود، برای افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه شرکت‌های موجود در بورس اوراق بهادار، دارایی‌های بانک افزایش یابد.

با توجه به نتایج که نشان می‌دهد اثر متغیر نسبت اهرمی بدهی بر متغیر وابسته ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه مثبت و معنادار است، به مدیران بانکی توصیه می‌شود برای افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه، نسبت اهرمی بانک‌ها را کاهش دهند.

با در نظر گرفتن نتایج تحقیق که نشان می‌دهد اثر وضعیت وام‌های پرداخت نشده بر متغیر وابسته ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه مثبت و معنادار است، توصیه می‌شود، به منظور افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه شرکت‌های موجود در بورس اوراق بهادار، سیاست‌های مدیریت تسهیلات به سمت کاهش وضعیت وام‌های پرداخت نشده در بانک حرکت کند.

با توجه به نتایج تحقیق که نشان می‌دهد اثر رشد درآمدها بر متغیر وابسته ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت

سرمایه منفی و معنادار است، توصیه می‌شود، برای افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه شرکت‌های موجود در بورس اوراق بهادار، درآمدها بانک افزایش یابد.

با در نظر گرفتن نتایج تحقیق که نشان می‌دهد اثر شاخص  $q$  توبین بر متغیر وابسته ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه منفی و معنادار است، توصیه می‌شود، به منظور افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه شرکت‌های موجود در بورس اوراق بهادار، شاخص  $q$  توبین بانک افزایش یابد.

با توجه به نتایج که نشان می‌دهد اثر متغیر نوسانات سهام بدهی بر متغیر وابسته ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه مثبت و معنادار است، به مدیران بانکی توصیه می‌شود برای افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه، نوسانات سهام را کاهش دهند.

با در نظر گرفتن نتایج تحقیق که نشان می‌دهد اثر میزان پس‌اندازها بر متغیر وابسته ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه منفی و معنادار است، توصیه می‌شود، برای افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه شرکت‌های (بانک‌های) موجود در بورس اوراق بهادار، سیاست‌های مدیریت به سمت افزایش میزان پس‌اندازها در بانک حرکت کند.

با در نظر گرفتن نتایج تحقیق که نشان می‌دهد اثر رشد تولید ناخالص داخلی سرانه بر متغیر وابسته ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه منفی و معنادار است، توصیه می‌شود، برای افزایش ثبات سرمایه، نقدینگی و کفایت سرمایه بانک‌های موجود در بورس اوراق بهادار، سیاست‌های مدیریت کلان اقتصادی کشور به سمت افزایش رشد تولید ناخالص داخلی سرانه در کشور حرکت کند.

## فهرست منابع

۱. بانک مرکزی ایران (۱۳۸۲)، آیین‌نامه کفایت سرمایه، نسخه گزارشی بانک مرکزی انتشارات بانک مرکزی.
۲. تقوی، احمدیان، کیانوند (۱۳۹۱)، تحلیلی بر تأثیر حاکمیت شرکتی بر ثبات سیستم بانکی کشورهای در حال توسعه (با تأکید بر شاخص مالکیت بانک‌ها)، فصلنامه علمی پژوهشی دانش مالی تحلیل اوراق بهادار / شماره نوزدهم، سال ششم، پاییز ۱۳۹۲.
۳. تهرانی، رضا (۱۳۸۸) مدیریت مالی، تهران. نشر نگاه دانش. آذر ۱۳۸۸.
۴. حقیقت، حمید و سید مصطفی علوی (۱۳۹۲)، بررسی رابطه بین شفافیت سود حسابداری و بازده غیرعادی سهام در شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران، مجله پژوهش‌های حسابداری مالی، سال پنجم، ش ۱۵، صص ۱-۱۲.
۵. خانی، عبدالله و مهنام ملایی (۱۳۸۸)، رابطه سود حسابداری و جریان وجوه نقد عملیاتی با ریسک سیستماتیک؛ بورس اوراق بهادار تهران (۱۳۸۴-۱۳۷۸)، مجله تحقیقات حسابداری. سال اول. شماره اول. بهار ۱۳۸۸.
۶. خدادادی ولی، کارگرپور خاطره. (۱۳۸۸)، بررسی رابطه بین جریان نقد عملیاتی و نسبت‌های نقدینگی با بازده سهام در شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران. حسابداری مالی. ش ۱.
۷. رحمان سرشت و همکاران (۱۳۸۴)، رابطه عملکرد مدیریتی سرمایه‌گذاران نهادی با سهم مالکیت این نهادها در شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران. مطالعات مدیریت، شماره ۱۳۵.
۸. رحمان سرشت، حسین (۱۳۷۷)، تئوری‌های سازمان و مدیریت از نوین‌گرایی تا پس‌انویین‌گرایی، مؤسسه انتشاراتی فنون هنر.
۹. رحمانی، حسینی، رضایپور (۱۳۸۹)، رابطه مالکیت نهادی و نقدشوندگی سهام در ایران، بررسی‌های حسابداری و حسابرسی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، دوره ۱۷، شماره ۶۱، پاییز ۱۳۸۹.
۱۰. رفیعی شمس‌آبادی، پریسا و کریم خانی، عباسعلی (۱۳۹۰)، بررسی اندازه بهینه بانک از نظر اقتصادی مطالعه موردی بانک سپه، نسخه گزارشی بانک سپه، تهران اداره کل تحقیقات و کنترل ریسک بانک سپه.
۱۱. زاهدی شمس‌السادات، الوانی مهدی، فقیهی ابوالحسن، فرهنگ جامع مدیریت، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی، ۱۳۷۶.
۱۲. سپهردوست. حمید، طیبه آئینی (۱۳۹۲). بررسی عوامل مؤثر بر نسبت کفایت سرمایه در بانک‌های ایران طی سال‌های ۱۳۸۹-۱۳۸۵. پژوهش‌های حسابداری مالی.
۱۳. سعیدی، علی و مهسا مشایخی (۱۳۹۱)، ظرفیت دریافت تسهیلات مالی بانکی در شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران، مجله پژوهش‌های حسابداری مالی، سال ۴، ش ۱۱.
۱۴. سیف، ولی‌الله (۱۳۸۴)، کفایت سرمایه در نظام بانکی، ماهنامه حسابدار، ش ۱۷۰.
۱۵. شاپورمحمدی، حسن قالیباف اصل، مهدی مشکئی (۱۳۸۸) بررسی اثر ساختار مالکیت بر بازدهی و ارزش شرکت‌های پذیرفته شده



- در بورس اوراق بهادار تهران، تحقیقات مالی، دوره ۱۱، شماره ۲۸، پاییز و زمستان ۶۹.
۱۶. شجری، پرستو. (۱۳۸۹). بانکداری اسلامی و ثبات مالی. تازه‌های اقتصاد. ش ۱۲۸.
۱۷. شریف، سیدجلال صادقی و حجت بهادری، (۱۳۸۸) «بررسی تأثیر ساختار مالکیتی بر نسبت پرداخت سود شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران» تحقیقات مالی، دوره ۱۱، شماره ۲۷، بهار و تابستان ۶۱.
۱۸. شکری نوری، زهرا (۱۳۸۹)، بررسی رابطه کفایت سرمایه با شاخص ریسک ورشکستگی و عملکرد مالی بانک‌های ایران در مهر و موم‌های ۸۳ تا ۸۶، تهران: مؤسسه عالی بانکداری ایران.
۱۹. فرخیانی، مهیار (۱۳۸۶)، بررسی ارتباط ساختار حقوق صاحبان سهام‌های موزون شده برحسب ریسک بانک‌ها با شاخص ریسک و بازدهی بانک‌ها، ماهنامه حسابداری، ش ۱۸۷.
۲۰. کرد لر، اعرابی (۱۳۸۹)، تمرکز مالکیت و کیفیت سود در شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران، پژوهش‌های حسابداری مالی، سال دوم، شماره دوم، شماره پیاپی (۴) تابستان ۱۳۸۹.
۲۱. لندارانی، جواد (۱۳۸۹)، رابطه بین کیفیت سود و ساختار سرمایه در بانک‌های دولتی و غیردولتی، مجله پژوهش‌های حسابداری مالی، سال پنجم، ش ۱۰.
۲۲. مهدوی، ابوالقاسم؛ می‌دری، احمد (۱۳۸۴) ساختار مالکیت و کارایی شرکت‌های فعال در بازار اوراق بهادار تهران، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۷۱.
۲۳. نمازی، محمد و جلال شیرزاده (۱۳۸۴)، بررسی رابطه ساختار سرمایه با سودآوری شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران) با تأکید بر نوع صنعت)، بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، شماره ۴۲.
۲۴. نوروش، ایرجو ابراهیمی کردلر، علی. (۱۳۸۴). «بررسی و تبیین رابطه ترکیب سهامداران با تقارن اطلاعات و سودمندی معیارهای حسابداری عملکرد»، بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، ش ۴۲.
۲۵. هاشمی، سیدعباس. قاسم مؤذنی (۱۳۸۶). کاهش و کنترل ریسک با استفاده از مهندسی ارزش. پایگاه اینترنتی سیویلیکا. قابل دسترس در آدرس:

26. <http://www.civilica.com/Papers-RMIC01-0-100-Title-ASC-AI.html>

27. Bersant Hobdari (2008) "Insider Ownership and Capital Constraints: An Empirical Investigation of the Credit Rationing Hypothesis in Estonia" Corporate Governance: An International Review, Vol. 16, Issue 6, PP. 536-549, November 2008. Article first published online: 29 OCT 2008, DOI: 10.1111/j.1467-8683.2008.00709.x

28. Bowo Setiyono and Amine Tarazi (2014) "disclosure, ownership structure and bank risk: Evidence from

- Asia”, Université de Limoges, LAPE, 5 rue Félix Eboué, 87031 Limoges Cedex, France, This draft: February 13, 2014.
29. Bozec, Y., & Bozec, R. (2007). Ownership concentration and corporate governance practices: substitution or expropriation effects? *Canadian Journal of Administrative Sciences / Revue Canadienne des Sciences de l'Administration*, 24 (3).
30. Dimitris Margaritis and Maria Psillaki (2010) “Capital structure, equity ownership and firm performance”, *Journal of Banking & Finance*, Vol. 34, Issue 3, March 2010.
31. Earle, John s., C. Kucsera, and A. Telegdy (2003). “Ownership concentration and corporate performance on the Budapest stock exchange: Do to many cooks spoil the goulash?”, *Corporate Governance: An International Review*, vol. 13(2).
32. Fawad Ahmad (2013) “Ownership Structure and Non-Performing Loans: Evidence from Pakistan”, *Asian Journal of Finance & Accounting*, ISSN 1946-052X, 2013, Vol. 5, No. 2, [www.macrothink.org/ajfa](http://www.macrothink.org/ajfa) 268.
33. Jung, Kooyul. and s. y. Kwon (2002). “Ownership structure and earnings informativeness: Evidence from Korea”, *The International Journal of Accounting* 37.
34. Kim O (1993). “Disagreements among shareholders over a firm’s disclosure policy”, *Journal of Finance*, 2.
35. Laszlo Tihanyi, Richard A. Johnson, Robert E. Hoskisson and Michael A. Hitt. (2003). “Institutional Ownership Differences and International Diversification: The Effects of Boards of Directors and Technological Opportunity”, *The Academy of Management Journal*, Vol. 46, No. 2.
36. Nora Azureen Abdul Rahman and Anis Farida Md Rejab (2013) “The Effect of Risk Taking on Ownership Structure and Bank Performance: A Malaysia Case”, *International Review of Business Research Papers*, Vol. 9. No. 6. November 2013 Issue.
37. Patrick P. Steinemann, Francisco Veloso, Claudio Wolter, (2004). “Technological diversification and economic performance: A within industry perspective”, *DEPARTMENT OF ENGINEERING AND PUBLIC POLICY*, Working Paper, No.8.
38. Pichaphop Chalermchatvichien and Seksak Jumreornvong and Pornsit Jiraporn Manohar Singh (2014) “The Effect of Bank Ownership Concentration on Capital Adequacy, Liquidity, and Capital Stability”, *Journal of Financial Services Research*, April 2014, Volume 45, Issue 2, pp 219-240, Date: 23 Jan 2013. This study

originally derives from the first author's thesis in the Master-in-Finance Program (MIF) at Thammasat University in Bangkok, Thailand. Electronic copy available at: <http://ssrn.com/abstract=1888486>.

39. Pichaphop Chalermchatvichien, and Seksak Jumreornvong, and Pornsit Jiraporn, and Manohar Singh (2014) "The Effect of Bank Ownership Concentration on Capital Adequacy, Liquidity, and Capital Stability", *Journal of Financial Services Research*, April 2014, Volume 45, Issue 2, pp 219-240, Date: 23 Jan 2013.

40. Polsiri, P. (2005). Ownership Concentration and Corporate Distress Prediction: A Literature Survey, Retrieved from <http://www.dpu.ac.th/DPUIC>.

41. Pornsit Jiraporn, Young Sang Kim and Wallace N. Davidson. (2008). "Multiple directorships and corporate diversification", *Journal of Empirical Finance* Volume 15, Issue 3.

42. Ram Narasimhan and Soo Wook Kim. (2012). "Effect of supply chain integration on the relationship between diversification and performance: evidence from Japanese and Korean firms", *Journal of Operations Management* Volume 20, Issue 3.

43. Samir Srairi (2013) "Ownership structure and risk-taking behaviour in conventional and Islamic banks: Evidence for MENA countries", *Borsa Istanbul Review*, Volume 13, Issue 4, December 2013.

44. Selarka, Ekta (2005). "Ownership Concentration and Firm Value: A Study from Indian Corporate Sector", *Emerging Markets Finance and Trade*, November, 2005, Vol 41, Issue 6.

45. Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny (1986). "Large shareholders and corporate control", *Journal of Political Economy* 94.

46. Velury, U and D, Jenkins (2006). "Institutional ownership and the quality of earnings", *Journal of Business Research*, 59.

47. Xu Li, Fan Xiao-ping, Zhang Ning. (2010). "An Empirical Study on Diversification and Firm Performance". *International Economics and Trade Research*, No.5.

## فساد در صنعت نفت و گاز نیجریه

دکتر پی. ای. دونوا<sup>۱</sup>  
دکتر سی. او. مگبیم<sup>۲</sup>  
او. ام. جولیوس<sup>۳</sup>  
مترجم: آیت باقری باباکندی<sup>۴</sup>

### چکیده

این مقاله، فساد در صنعت نفت و گاز را به عنوان پیامد رشد اقتصادی مورد بررسی قرار می‌دهد. روش تحقیق کتابخانه‌ای، روشی است که برای این مطالعه انتخاب شده است. یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد سطح فساد در نیجریه تأثیر مهمی بر رشد اقتصادی دارد، بدین معنا که اقتصاد بدون ناپردباری مطلق در مقابل فساد نمی‌تواند رشد سریع داشته باشد. این مطالعه به این نتیجه منتهی شد که به رغم تلاش‌های کمیسیون مستقل مبارزه با اقدامات آلوده به فساد و کمیسیون مبارزه با جرائم اقتصادی و مالی مشکل فساد در اقتصاد نیجریه همچنان پابرجاست و بنابراین توصیه می‌کند که همه اموال غارت‌شده‌ی عمومی باید به شکل دقیق مورد رسیدگی قرار گیرد و مجرمان محکوم شده، مورد پیگرد قانونی قرار گیرند و اموال غارت‌شده با همان ارزشی که در زمان دزدیده شدن داشتند، بازگردانده شوند.

**واژگان کلیدی:** فساد، صنعت نفت و گاز، رشد اقتصادی

1 - P.A.Donwa,PHD  
2 - C.O.Mabame,PH  
3 - O.M.Julius

۴ - کارشناس مرکز مطالعات، پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی

## مقدمه

یکی از بزرگ‌ترین تهدیدها برای توسعه اقتصادی و سیاسی هرملتی، فساد است. فساد به عنوان یکی از موانع عمده بر سر راه رشد و توسعه سریع اقتصاد نیجریه، شناسایی شده است. فساد، حکمرانی خوب را تضعیف می‌کند، باعث انحرافات اساسی در سیاست‌گذاری عمومی می‌شود، منجر به سوءاستفاده از منابع می‌شود، به توسعه‌ی بخش خصوصی و عمومی آسیب می‌زند و به ویژه، فقرا را رنجور می‌سازد. همچنین گفته می‌شود که در نتیجه اثرات منفی فساد بر توسعه، دولت نیجریه و سازمان‌های بین‌المللی در جست‌وجوی راه‌حلی برای نحوه مبارزه با این خطر هستند. پژوهشگران بر آنند که ارتکاب اقدامات آلوده به فساد در نیجریه از زمان پیش از استعمار تا عصر استعمار و از زمان استقلال تا حال حاضر انجام می‌شده است. فساد یک رویه قدیمی است که سابقه‌ی آن به عصر قبل از کتاب مقدس برمی‌گردد و در تمدن‌های قدیمی کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، خود را نمایان می‌کند. فساد یک بیماری است که باعث از بین رفتن رشد سیاسی، فرهنگی و اقتصادی هر کشوری می‌شود و کارکرد ارگان‌های مختلف حکومتی را نابود می‌سازد.

ظهور مدیریت دولتی و کشف نفت و گاز طبیعی دو رویداد مهمی بود که منجر به مجموعه‌ای از اقدامات آلوده به فساد گردید. فساد، پول برنامه‌ها و خدمات اجتماعی را از طریق رشوه‌خواری، پورسانت‌ها و قیمت‌گذاری کاذب<sup>۱</sup> قراردادهای پروژه‌های عمومی به غارت می‌برد، همچنین بذر بحران‌هایی را می‌کارد که باعث برخی از بزرگ‌ترین خطرات برای امنیت ملت می‌شود.

سطح فساد و رواج حکمرانی ضعیف در سیستم نیجریه هنوز بالاست گرچه تلاش‌های بسیار زیادی از سوی کمیسیون مستقل مبارزه با اقدامات آلوده به فساد، کمیسیون مبارزه با جرائم اقتصادی و مالی، سازمان شفافیت بین‌الملل، بانک جهانی و بسیاری از سازمان‌های دیگر برای کاهش آن صورت گرفته است.

باگبو و آتیمبا تأکید دارند که از زمانی شرکت رویال داچ شل در سال ۱۹۵۶ نفت را در دلتای نیجر و به طور دقیق‌تر در منطقه آلوبیری واقع در ایالت بایلسا کشف کرد، صنعت نفت از منازعات سیاسی و اقتصادی صدمه دیده است که این مسأله عمدتاً ناشی از سابقه طولانی رژیم‌های نظامی فاسد و همدستی شرکت‌های چندملیتی مخصوصاً شرکت رویال داچ شل بوده است.

ریبائو اعتقاد دارد که سابقه فساد در نیجریه شدیداً ریشه در بیش از ۲۹ سال حکومت نظامی و بیش از ۴۶

سال از حاکمیت آن‌ها از سال ۱۹۶۰ دارد. به گفته وی رژیم‌های نظامی پی‌درپی، حاکمیت قانون را مقهور خود ساختند، سرکشی<sup>۱</sup> را تسهیل کردند، خزانه عمومی را به غارت بردند، نهادهای عمومی و آزادی بیان را سر بریدند و فرهنگ پنهان‌کاری و ابهام‌گویی در اداره کسب‌وکار دولتی را بنیان نهادند. نتیجه آن، ناامنی‌های عمومی، مدیریت اقتصادی ضعیف، سوءاستفاده از حقوق بشر، منازعات قومی و فرار سرمایه‌ها بود.

اگرچه مطالعات قبلی نگاهی به مسأله فساد در نیجریه داشتند با این حال هیچ‌یک از آن‌ها بر روی فساد در صنعت نفت و گاز متمرکز نبودند از این رو نیاز به چنین مطالعه‌ای احساس می‌شد.

تمرکز این مقاله بر روی فساد در صنعت نفت و گاز است در عین حال، وجود فساد در سایر ابعاد نهادهای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، مذهبی و دانشگاهی و فساد در خدمات و...، ماهیت، انواع، پیامدهای آن و تلاش‌های صورت گرفته در راستای کاهش فساد در بخش نفت و گاز نیجریه را مدنظر قرار می‌دهد.

## بررسی ادبیات

### چارچوب مفهومی

فساد به عنوان عمل استفاده از منصب عمومی برای به دست آوردن منافع خصوصی، فریبکاری برای سود شخصی، استفاده نادرست از قدرت برای سود شخصی؛ انحراف و بی‌خلاقیت افراطی تعریف می‌شود. این امر بر سوءاستفاده از نقش‌های<sup>۲</sup> عمومی یا منابع یا استفاده از آشکال نامشروع قدرت و نفوذ سیاسی توسط طرف‌های عمومی و خصوصی دلالت دارد.

لاوال و ویکتور استدلال می‌کنند که فساد از بزرگ‌ترین مشکلات نیجریه می‌باشد و سم مهلکی برای حکمرانی خوب است که همواره برای شهروندان نیجریه، تبلور فقر و پیرانگر و ماندگار بوده است. این امر نتیجه این واقعیت است که پولی که انتظار می‌رود برای نیازها و زیرساخت‌های اجتماعی به منظور ایجاد توسعه هزینه شود، در بین اقلیت مرفهی دست‌به‌دست می‌شود و سپس از چرخه سرمایه‌گذاری خارج می‌گردد. فساد مستلزم انجام تعاملات اضافی و البته نادرست با هدف تغییر روند عادی امور و دست‌کاری داورها و جایگاه‌های

1 - wanton

2 - roles

اعتماد<sup>۱</sup> است. این مسأله مستلزم دست یازیدن به اعمال غیررسمی، فراقانونی یا غیرقانونی برای تسهیل امور می‌باشد. مباحث عمومی در نیجریه اخیراً بر افزایش نرخ فساد ناشی از برنامه‌ریزی و اجرای نادرست وجوه عمومی در برخی از کشورهای در حال توسعه از جمله در نیجریه متمرکز است که به نوبه‌ی خود باعث کاهش سطح رشد اقتصادی می‌شود. فساد به‌عنوان جنونی سیری ناپذیر برای کسب ثروت یا مزایای غیرقانونی، غیراخلاقی و اغلب جنایی به‌وسیله افرادی است که انگیزه اصلی آن‌ها خودخواهی و خودبزرگ‌بینی و البته همراه با نتایج منفی برای بقیه جامعه است. روزیندا فساد در آفریقا را به‌عنوان مشکل انحراف همیشگی از استانداردها و هنجارهای پذیرفته‌شده‌ای در نظر می‌گیرد که توسط مقامات عمومی و طرف‌هایی که باهم روابط متقابل دارند، انجام می‌پذیرد.

### ویژگی‌ها و مشخصه‌های فساد در صنعت نفت و گاز

یک تحلیل انتقادی در صنعت به‌ویژه در نیجریه آشکار خواهد کرد که چقدر این صنعت در مقابل فساد آسیب‌پذیر است. بنا به گفته مک پرسون و مک سیاریا از بین این مشخصه‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

#### حجم معاملات

نفت، تجارت بسیار بزرگی است چراکه حجم دلارها (نایرا) [واحد پول نیجریه] در این صنعت، رقم کلانی است. فقط بخش بسیار اندکی از حجم معاملات بخش نفت می‌تواند مبالغ پولی بسیار کلانی را شامل شود و وسوسه بسیار برای فساد ایجاد کند. آنچه اهمیت زیادی دارد این‌که آن‌ها چنان کوچک و ریز هستند که کشف فساد را با مشکل مواجه می‌کند و بدین ترتیب بر وسوسه‌انگیز بودن آن می‌افزاید.

#### رانت‌ها

کمتر صنعتی می‌تواند به‌پای صنعت نفت از نظر تولید میزان رانت برسد. عمدتاً به‌دلیل ویژگی انحصار چندجانبه<sup>۲</sup>، قیمت‌ها به‌شدت از هزینه‌ها بالاتر است. قیمت متوسط یک بشکه نفت خام در بازارهای بین‌المللی در سال ۲۰۰۶ به‌طور متوسط ۶۵ تا ۷۵ دلار بوده درحالی‌که هزینه متوسط تولید هر بشکه در خاورمیانه

۱ - positions of trust یا جایگاه‌های اعتماد به معنای شغل یا موقعیتی است که در آن فرد از مسئولیت‌ها و قدرت فراوانی برخوردار است. م  
 ۲ - انحصار چندجانبه یا oligopolistic گونه‌ای از ساختار بازار است و به وضعیتی گفته می‌شود که در آن تعداد فروشندگان (خریداران) بیش از واحد باشد و همچنین تعداد آن‌ها آن قدر زیاد نباشد که رفتار هریک در مورد تعیین قیمت و مقدار، بر سود دیگران تأثیرگذار نباشد. م

۴ تا ۵ دلار، در خلیج مکزیک ۱۲ دلار و در دریای شمال ۱۵ دلار بود. این اعداد مابه‌التفاوت سود ۵۰ تا ۷۰ درصد را نشان می‌دهد، و این، یعنی خطر یک فساد آشکار.

### تمرکز جریان درآمدها

به دلیل وجود تعداد اندک مالیات دهندگان که عمدتاً خارجی هستند تا داخلی، درآمدهای نفتی به سمت دولت سرازیر شده و متمرکز می‌شود. در این اوضاع، پاسخ‌گویی نهادهای دولتی به مردم با دریافت جریان درآمدها، محدود می‌شود. دغدغه عموم مردم به‌ویژه چالش‌های مربوط به حساب‌کشی درمورد استفاده از این درآمدها، نادیده انگاشته می‌شود. افزون بر این، با توجه به مقیاس درآمدها، برای مقامات دولتی کار سختی نیست که به تطمیع یا تهدید کسانی بپردازند که رفتارشان را با چالش مواجه می‌کنند.

### پیچیدگی

صنعت نفت به لحاظ فنی و ساختاری پیچیده است و حتی ترتیبات حقوقی و مالی حاکم بر جریان درآمدها پیچیده‌تر هم هست. این امر، راه را برای کسانی هموار می‌کند که درصد دستکاری جریان درآمدها برای اهداف سیاسی یا سود شخصی و پنهان نمودن فعالیت‌هایشان هستند.

### انحصارهای طبیعی

حجم عظیم صنعت نفت و گاز و زیرساخت‌های پشتیبانی‌کننده آن، اغلب به انحصارهای طبیعی در بخش‌هایی نظیر حمل‌ونقل و خط لوله‌گذاری منجر می‌شود. کنترل انحصاری، فرصت‌هایی را برای سوءاستفاده‌های فسادآلود از طریق کنترل دلبخواهانه‌ی راه‌های دسترسی و از طریق دریافت وجوه یا هزینه‌های رفت‌وآمد ایجاد می‌کند.

### اهمیت راهبردی

صنعت نفت در سطح جهانی، دارای اهمیتی راهبردی محسوب می‌شود. از نظر کشورهای تولیدکننده، نفت یکی از «قله‌های فرماندهی»<sup>۱</sup> در اقتصاد است، و این استدلالی است که برای دخالت گسترده دولت در این بخش مورد استفاده قرار می‌گیرد. طیف دخالت دولت از مالکیت منابع از طریق تدوین سیاست‌ها، قانون‌گذاری و کنترل دسترسی به زیرساخت‌ها و تنظیم عملیات تا تأسیس شرکت‌های ملی نفت را شامل



می‌شود. هریک از این حوزه‌های دخالت دولت می‌تواند فرصت‌های بی‌شماری را برای فساد پدید آورد. به دلیل رابطه‌ی بین عرضه و تقاضا بین کشورهای مصرف‌کننده نفت (که عمدتاً کشورهای توسعه‌یافته هستند) و کشورهای تولیدکننده نفت (که عمدتاً کشورهای درحال توسعه هستند)، کشورهای گروه اول در صد خارج کردن تأمین عرضه نفت از دست کشورهای تولیدکننده و حمایت از اقدامات آلوده به فساد در کشورهای یادشده هستند. آن‌ها حتی وقتی می‌بینند فساد در کشورهای تولیدکننده نفت، چهار دست و پا راه می‌رود، مادامی‌که عرضه مستمر و مداوم مورد نظرشان تأمین می‌شود، چشم خود را بر آن می‌بندند و از انواع اهرم‌های سیاسی، اقتصادی و نظامی برای تحت تأثیر قرار دادن اقدامات آلوده به فساد یا نفوذ بر کشورهای درحال توسعه و دولت‌های آن‌ها بهره می‌برند.

### تبعات تسری‌یابنده

فساد در بخش ثروتمند و قدرتمند صنعت نفت می‌تواند تبعات منفی تسری‌یاب خود را نه تنها بر دولت بلکه بر کل اقتصاد در پی داشته باشد.

مفهوم ملاحظات فوق این است که فساد در صنعت نفت نیجریه هم برون‌زا است و هم درون‌زا. فساد برون‌زا نوعی فساد است که در محیط خارجی صنعت خود را نمایان می‌کند درحالی‌که فساد درون‌زا در درون محیط داخلی صنعت دیده می‌شود. اقدامات آلوده به فساد برون‌زا در صنعت از طریق ولع موجود در بین کارگران، مدیران و ذی‌نفعان صنعت، جاه‌طلبی مفرط برای ثروتمند شدن سریع، بهره‌مندی از تأمین مالی و بهبود رفاه آن‌ها همراه با خطر بسیار پایین مجازات ایجاد می‌شود. فساد برون‌زا از مقامات دولتی در انتخاب پیمانکاران برای ساخت زیرساخت‌های این بخش، از طریق فرایند انتخاب پیمانکار بی‌صلاحیت ناشی می‌شود که هدف از آن کسب سود شخصی توسط مقامات یادشده است.

اشکال فساد درون‌زا همچنان که نوکانما بیان داشته شامل بیش قیمت‌گذاری، دستکاری فهرست اموال<sup>۱</sup>، پیشنهاد هم‌زمان [مناقصه و مزایده‌های]<sup>۲</sup>، اغماض، جاسوسی، تباری و تقلب است. درحالی‌که بیش قیمت‌گذاری، افزایش عمدی قیمت قرارداد یا سفارش خرید است که برای مقام مربوط امکان بهره‌مندی از سود غیرقانونی را فراهم می‌کند، دست‌کاری فهرست اموال روشی است که در آن کالاهای تهیه‌شده به منظور

1 - inventory recycling

2 - syndicated bidding

تهیه مجدد آن‌ها از انبار شرکت خارج می‌شوند. پیشنهاد هم‌زمان روش‌هایی برای ارائه پیشنهاد قرارداد یا سفارش خرید است. در این روش، رقبا در مورد اینکه چه کسی برنده‌ی پیشنهاد باشد باهم ملاقات و توافق می‌کنند. به کسانی که از این ترتیبات چشم‌پوشی کرده باشند مبلغی برای جبران فرصت ازدست‌رفته پرداخت می‌شود.

اغماض به خودی خود به معنی وضعیتی است که در آن مثلاً یک مهندس گزارشی را تهیه می‌کند یا کاری را به انجام می‌رساند که با خواسته‌های کارفرما همخوانی ندارد درحالی‌که جاسوسی به عمل جاسوسی یک مدیر یا کارمند یا درز اطلاعات حساس به رقبای کارفرمایان خود با هدف کسب سود شخصی اطلاق می‌شود. تبانی مستلزم همکاری دویا چند نفر از مدیران یا کارمندان برای فریبکاری یا دزدی از کارفرما می‌باشد. تقلب، دربرگیرنده تحریف اعداد و درعین حال دست‌کاری ابزارهای مورد استفاده مقامات شرکت جهت اتصال به فرایند پیشنهاد قیمت‌ها است، این عمل با هدف دستیابی غیرمجاز به پیشنهادهای ارائه‌شده و درز اطلاعات آن به نفع رقیب صورت می‌گیرد تا بدین وسیله فرد مورد نظر برنده‌ی آن شود.

## انواع فساد در صنعت نفت و گاز

اوبیما انواع فساد زیر را در صنعت نفت و گاز شناسایی کرده است:

۱- فساد در سیاست‌گذاری: این نوع از فساد شامل اعمال نفوذ فسادآلود در تدوین سیاست‌های و نیز تصویب قوانین و مالیات‌های این بخش با هدف به دست آوردن سود سیاسی یا شخصی در هزینه‌های عمومی است. مثلاً خط‌مشی‌های خارجی، معافیت‌های مالیاتی، کنترل قیمت‌ها، اعطای حقوق انحصاری (همانند واگذاری بلوک‌های نفتی به شرکت‌ها و افراد)، رویه‌های حسابداری ویژه و تعداد بی‌شماری از مشوق‌های منطقه‌ای در صنعت نفت نظیر یارانه نفتی به دلالتان نفتی در نیجریه. فساد حقوقی تصمیمات سیاست‌گذاری ممکن است نتیجه ارتباط نزدیک بین سیاست‌گذاران یا قانون‌گذاران و گروه‌های ذی‌نفوذ خاص باشد.

۲- فساد اداری: یعنی سوءاستفاده از مقام اداری برای به دست آوردن سود غیرقانونی و عدم توجه به قوانین حاکم بر طیف وسیعی از فعالیت‌های بازرگانی و عملیاتی، «جست‌وجوی راه دیگر» برای رفتارهای آلوده به فساد یا تفسیر مقررات مالی به نفع خود. همچنین می‌تواند شامل اقدام مستقیم نهاد‌های اداری نفتی برای منافع خودشان باشد برای مثال این نهادها در تجارت نفتی دولتی دخالت کنند یا دسترسی به زیرساخت‌ها را تحت کنترل داشته باشند. هرچه میزان کنترل حکومتی بالاتر باشد به همان میزان فساد اداری گسترده‌تر

می‌شود.

۳- فساد بازرگانی: تحت این عنوان حوزه‌های گسترده‌ای از سوءاستفاده از تدارکات، از جمله تقلب در مزایده و مناقصه‌ها، پورسانت‌ها و افزایش هزینه‌ها وجود دارد.

۴- فساد کلان: سرقت حجم انبوه پول از طریق انحراف تولید، تولیدات یا درآمدها از جمله مصادیق فساد کلان است.

### از بین بردن فساد در صنعت نفت و گاز

اوبیما اقدامات زیر را که می‌تواند برای از بین بردن فساد در صنعت نفت و گاز اتخاذ کرد مورد شناسایی قرار داده است.

۱- قوانین مبارزه با فساد باید بدون هیچ ترس یا تبعیضی اجرا شود. رئیس‌جمهور باید اجرای قانون را از کابینه خود شروع کند و هریک از وزیران، مشاوران یا معاونان خود را در صورت مجرم بودن به دست قانون بسپارد. قانون باید به صورت جامع و نه گزینشی اجرا شود، وانگهی شخصیت‌ها ملی و فرمانداران فاسد نباید در جنگ علیه فساد به حال خود رها شوند.

۲- به دلیل پرداخت یارانه برای قیمت محصولات نفتی در نیجریه که مزایای زیادی برای کشور به همراه دارد و به دلیل منبع گسترده‌ای از فساد در صنعت نفت، اقداماتی باید تحت کنترل و رهبری گروه کاری ویژه صورت گیرد که هدف آن عاری نمودن اقدامات آلوده به فساد کارکنان اداره مهاجرت، نیروی هوایی، پلیس، سربازان/ارتش و مأموران گمرک است. هریک از این افراد در صورت ترغیب، تشویق و مشارکت در اقدامات آلوده به فساد در تجارت باید به صورت خودکار اخراج شده و مورد پیگرد قرار گیرند.

۳- در صورت فقدان شفافیت و پاسخ‌گویی مدیران درباره همه فعالیت‌های امور نفتی (از جمله بررسی‌های لרزه‌ای؛ تولید، توسعه، حمل‌ونقل، پالایش، بازاریابی و غیره) مبارزه با فساد در این بخش پیچیده و سخت خواهد بود. بدین سان پیشنهاد می‌شود همه مقصران در هریک از این بخش‌ها فوراً تعلیق یا اخراج شده و تحت تعقیب قرار گیرند و در صورت مجرم بودن زندانی شوند. این مسأله درس عبرتی برای سایرین خواهد بود و موضوع «سازش

در اقرار به جرم)<sup>۱</sup> نباید به هیچ عنوان اجازه داده شود.

۴- مبارزه با فساد در صنعت نفت مستلزم مهارت‌های مناسب و تأمین مالی کافی است. منابع مورد نیاز شامل طیفی از کارزارهای اطلاع‌رسانی، کمک‌های فنی و ظرفیت‌سازی در نهادهای دولتی و جامعه مدنی است، اهمیت این مسأله زمانی دوچندان می‌شود که انجام تحقیقات و نظارت‌های پیچیده ضرورت داشته باشد. لفاظی بدون در اختیار داشتن امکانات راه به جایی نخواهد برد.

۵- در صورتی که به دنبال کاهش فساد در نیجریه باشیم، همکاری با سازمان‌های بین‌المللی - که اعمال فشار می‌کنند- همانند برنامه توسعه سازمان ملل، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، بانک توسعه آفریقا و نظایر آن‌ها، ضرورت فوق‌العاده دارد. ایجاد ترغیب اخلاقی و کمک‌های فنی توسط این نهادها برای وادار سازی و یاری رساندن به نیجریه‌ای‌ها در راه مبارزه با فساد، تحول خوشایندی است. برگزاری اجلاس‌های بین‌المللی، کارگاه‌های آموزشی، سمینارها با موضوعیت فساد و درعین حال قطع وام‌ها و سایر کمک‌های فنی به نیجریه در صورت حمایت مدام آن‌ها از فساد موجود در صنعت نفت و سایر بخش‌های اقتصادی، باعث خواهد شد تا دولت و مردم این کشور به پا خاسته و با این پدیده اجتماعی شوم تا رسیدن به فرجام قطعی مبارزه کنند.

۶- جامعه بین‌المللی نیز به همان اندازه می‌تواند از طریق ممانعت از ورود سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به کشورهایی که وابسته به درآمدهای ناشی از اقدامات آلوده به فساد هستند، کمک شایانی نماید.

با این روش، جلوی فروشندگان کالا و خدمات<sup>۲</sup> گرفته خواهد شد و ثروت‌های نامشروع آن‌ها ضبط شده و به خزانه ملی مسترد می‌شود. این یعنی کشورهای توسعه یافته باید تلاش ویژه‌ای را برای خودداری از ارسال علائم متضاد به کشورهایی مانند نیجریه که مبادرت به قاچاق نفت در بخش نفت می‌کنند، به خرج دهند.

۷- دولت نیجریه تا جایی که مقدور است باید به طور کامل سند جهانی ابتکار شفافیت صنایع استخراجی<sup>۳</sup> که اجرای آن در سال ۲۰۰۳ توسط نخست‌وزیر سابق انگلیس، تونی بلر مطرح شد را اجرایی نماید. این ابتکار

۱ - Plea Bargain یا سازش در اقرار به جرم یک تأسیس سازشی برای رسیدگی به پرونده‌های کیفری است که ریشه در نظام حقوقی کامن‌لا دارد و منظور از آن یک نوع توافق دوسویه بین متهم و مقام تعقیب با موضوع «اتهام» است؛ بدین شکل که در جریان چنین تعاملی، متهم با اقرار به جرم یا وعده هر نوع همکاری دیگر، مقام تعقیب را یاری می‌دهد و در مقابل، مقام تعقیب هم متعهد به تخفیف مجازات متهم یا تبرئه او می‌شود. م

2 - vendors

3 - extractive industries transparency initiative (EITI)

عمل برای آن به وجود آمد که مسأله پارادوکس فراوانی<sup>۱</sup> در کشورهای دارای منابع غنی را از طریق الزام به شفاف سازی در پرداخت های صورت گرفته توسط شرکت ها و درآمدهای عایدی کشورها، مورد توجه قرار دهد و بدین وسیله با محدودسازی فرصت های فساد، پاسخ گویی را ارتقا بخشد. کمک های فنی برای اجرای آن توسط صندوق امانی اهداکنندگان چندجانبه متعلق به سند ابتکار شفافیت صنایع استخراجی تأمین می شود که زیر نظر بانک جهانی از طریق برنامه های کمک دوجانبه انجام می گیرد و در برخی موارد خود کشورها آن را اجرا می کنند. قانون مسئولیت های مالی به منظور مراقبت از صندوق ذخیره درآمدها و سایر سیاست های مربوط به نحوه استفاده از درآمدهای بادآورده نفتی که توسط کشورهای نظیر گابن، گینه استوایی، چاد آنگولا، موریتانی اعمال می گردد، تا حد ممکن جایگزین قانون مدیریت نفت و صندوق نسل آینده شود. نیجریه به جای مشارکت ماهانه ی معمول در صندوق به اصطلاح درآمدهای نفتی مازاد که توسط دولت های فدرال، ایالتی و محلی ایجاد شده و منبع بزرگی از فساد در صنعت نفتی است باید سیاست توسعه پایدار را در پیش گیرد.

جدول زیر شامل شکست زنجیره ی ارزشی نفت<sup>۲</sup>، آسیب پذیری آن ها در مقابل فساد، علائم هشداردهنده و پاسخ های پیشنهاد شده به دولت نیجریه است تا در صورت تمایل برای از بین بردن فساد در بخش نفت مورد استفاده قرار گیرد.

۱ - پارادوکس فراوانی: اقتصاددانان و پژوهشگران قرن ها است مجذوب پدیده ای شده اند که طی آن کشورهای دارای وفور منابع طبیعی (از جمله کشورهای وابسته به نفت خاورمیانه) اغلب نمی توانند از این منابع در جهت رفاه و توسعه اقتصادی استفاده کنند و حتی ممکن است دچار تورم های رکودی نیز بشوند. آن ها در جست و جوی تبیین این واقعیت اند که چرا برخی از کشورها به رغم برخورداری از بیشترین منابع طبیعی، قادر به تبدیل این فراوانی به رفاه برای شهروندان خود نبوده و برحسب معیارهای رشد اقتصادی و فقر، عملکرد نامطلوب تری نسبت به کشورهای غیرمتکی به منابع طبیعی دارند. در ادبیات اقتصادی این پدیده با عنوان پارادوکس فراوانی منابع طبیعی و نفرین منابع طبیعی شناخته شده است. م

۲ - زنجیره ارزش (Value Chain) مجموعه عملیاتی است که در یک صنعت به صورت زنجیر گونه انجام می گیرد تا به خلق ارزش منجر شود. م

جدول A فساد در بخش نفت: جدول خلاصه

| زنجیره ارزشی نفت | آسیب پذیری در برابر فساد                         | علائم هشداردهنده   | پاسخ‌های پیشنهاد شده  |
|------------------|--|--|---|
| اکتشاف           | - تدوین سیاست‌ها                                 | - فقدان شفافیت در سیاست‌ها   | - شفافیت، اعلام عمومی سیاست‌ها  |
|                  | - قوانین، قراردادها و شرایط مالی                 | - نقص و ابهام زیاد، چارچوب مالی  | - به‌روشی‌های حقوقی، چارچوب مالی  |
|                  | - صدور مجوز و واگذاری قرارداد                    | - بی‌واسطه و غیرشفاف بودن مذاکرات صدور مجوز  | - شفافیت، ساده‌سازی پیشنهاد‌های صدور مجوز، انتشار نتایج   |
|                  | - مجوزها، موافقت‌نامه‌ها                         | - نامتوازن و متنوع بودن واگذاری‌ها<br>- تأخیر در مجوزها و موافقت‌نامه‌ها   | - شفاف‌سازی گزارش‌های عمومی درباره مجوزها و موافقت‌نامه‌ها  |
| توسعه و تولید    | - مجوزها، موافقت‌نامه                            | تأخیر در مجوزها  | - ارائه گزارش‌های عمومی شفاف درباره اعطای مجوز  |
|                  | تدارکات  | پیشنهاد رقابت‌آمیز بین‌المللی محدود  | - شفافیت و تدارکات  |
|                  | سرقت از تولیدات یا درآمد‌ها                      | - پیشنهاد‌های غیرشفاف<br>- متنوع بودن یا تکرار واگذاری‌های تدارکات<br>- شایعاتی درباره سوءاستفاده<br>- به‌کارگیری الفاظ محلی با محتوای پرخاشگرانه<br>- میزان اختلاف ارقام<br>- فقدان اندازه‌گیری | - رقابت‌آمیز<br>- انتشار نتایج<br>- وجود مجاری معتبر برای شکایت یا اعتراض<br>- میزان تطبیق حساب‌ها و حسابرسی‌ها منظم  |
| تجارت و حمل‌ونقل | کم گزارش دهی ارزش یا حجم                         | - قیمت‌هایی پایین‌تر از معیارهای مرجع  | گزارش کاملاً شفاف از فروش‌های تجاری   |
|                  | رانت استخراج غیرقانونی برای دسترسی به زیرساخت‌ها | - میزان اختلاف ارقام<br>- ابهام یا فقدان گزارش فروش‌ها<br>- اعتماد غیرمعمول به واسطه‌ها<br>- شایعاتی درباره سوءاستفاده<br>- وجود صف‌هایی برای دسترسی به زیرساخت‌ها                               | ارائه پیشنهاد شفاف برای انتخاب واسطه حسابرسی‌های منظم از فروش‌ها<br>میزان تطبیق حساب‌ها و حسابرسی‌ها منظم<br>وجود قواعد و تعرفه‌های عمومی شفاف برای دسترسی به زیرساخت‌ها<br>وجود رویه‌های فرجام‌خواهی و شکایت |

| پاسخ‌های پیشنهاد شده   | علائم هشداردهنده  | آسیب‌پذیری در برابر فساد   | زنجیره ارزشی نفت          |
|--|---|--|---------------------------|
| - سیاست‌گذاری شفاف<br>- آزادسازی قیمت (اختصاص شفاف عواید)<br>- برگزاری مناقصه‌های شفاف و رقابت‌آمیز          | - کنترل قیمت‌ها<br>- تدارکات تولیدی ناشفاف<br>- وجود صف‌هایی برای تولیدات، - تولید<br>- کسری تولید<br>- میزان تطبیق حساب‌ها | - تدوین سیاست صنایع پایین‌دستی <sup>۱</sup> مانند کنترل قیمت<br>- دلالتان بازار سیاه، قاچاق<br>- تقلب در تولید | پالایش و بازاریابی        |
| - انجام حسابرسی‌ها کامل، شفاف و در دسترس مردم<br>- انجام حسابرسی‌های باکیفیت، مستقل درباره مالیات و هزینه‌ها | - شفافیت اندک<br>- پنهان‌کاری<br>- معافیت مالیاتی یا بار مالیاتی پایین<br>- حسابرسی ناکافی                                  | - گزارش نادرست<br>- فرار مالیاتی<br>- انحراف وجوه<br>- پولشویی   | حسابرسی و امور مالی شرکتی |

## فساد و رشد اقتصادی

فساد عمدتاً موجب توقف رشد اقتصادی کشور و فقر گسترده‌ی حاکم در آن است. کیفیت زیرساخت‌ها و خدمات عمومی در نتیجه فساد، در حال نزول دائمی بوده است. فساد، نهادهای دموکراتیک را تضعیف کرده و توسعه اقتصادی را کند می‌سازد. باکاره استدلال می‌کند که فساد یکی از عوامل اصلی توسعه نیافتگی نیجریه است.

## صنعت نفت و گاز

پترولیوم [نفت] یا «روغن سنگ»<sup>۲</sup> که از واژه پترا (petra) به معنای صخره و اولیوم (oleum) به معنای روغن مشتق شده است از ۵ هزار سال گذشته برای بسیاری شناخته شده بود. تاریخ اولیه چین از آتش‌سوزی‌های ناشی از نشت گاز طبیعی از زمین خبر می‌دهد که گاه از آن به عنوان سوخت اولیه برای جوشاندن آب استفاده می‌شد.

یونانی‌ها و رومیان قدیم از مواد نشتی و رسوبات زمین در قالب آسفالت و قیر برای جاده‌سازی، آب‌بندی قایق‌ها و روغن‌کاری چرخ‌های ارابه‌ها استفاده می‌کردند. در نهایت واژه پترولیوم برای اشاره به هر دو واژه نفت خام و گاز طبیعی به کار رفت. تا اوایل دهه ۱۸۰۰، روغن نهنگ به صورت گسترده‌ای به عنوان سوخت چراغ

۱ - بخش پایین‌دستی، اصطلاحی است که برای اشاره به عملیاتی از قبیل فروش و توزیع گاز طبیعی و محصولات مشتق شده از نفت خام، مورد استفاده قرار می‌گیرد. محصولات مشتق شده از نفت خام، عبارت‌اند از گاز مایع، بنزین، سوخت جت، گازوئیل، روغن‌ها و آسفالت و غیره. م

استفاده می‌شد اما با کاهش عرضه آن مردم شروع به استفاده از روغن‌های روشن‌کننده جایگزین موسوم به کروسن یا زغال استخراج‌شده از معدن زغال‌سنگ، قیر معدنی و نفت خام ناشی از رسوبات سطح زمین کردند. بدین سان می‌توان گفت که اکتشاف و تولید نفت تقریباً از اواسط دهه ۱۸۰۰ شروع شده است. کشف نفت در انتاریوی کانادا در سال ۱۸۵۹ و پنسیلوانیای آمریکا با استفاده از نیروی بخار، تجهیزات کابلی و جرثقیل چوبی برای حفاری اتفاق افتاد. صنعت نفت نیجریه قدمتی در حدود یک قرن دارد. اولین تلاش‌ها برای کشف نفت در این کشور توسط یک آلمانی و شرکت موسوم به شرکت قیر نیجریه در منطقه آراومی واقع در ایالت آندو صورت گرفت. با این حال، تلاش اولیه در سال ۱۹۱۴ در نتیجه شروع جنگ جهانی اول به پایین رسید. دومین تلاش‌ها در سال ۱۹۳۷ توسط کنسرسیوم آنگلو-آلمانی صورت گرفت که بعداً تبدیل به شرکت توسعه نفتی نیجریه (شل) شد. آغاز جنگ جهانی دوم ناگهان این تلاش‌ها را بی‌ثمر گذاشت.

با این حال، می‌توان گفت که نیجریه دارای سابقه ۵۱ ساله در زمینه‌ی کسب و کار اکتشاف نفت است. بیشتر پروژه‌های نفت بین سال‌های ۱۹۵۳ و ۱۹۵۶ آغاز گردید.

نفت در نیجریه در سال ۱۹۵۶ در منطقه آلبیری واقع در ایالت بایسا و بعد از نیم قرن جستجو کشف گردید. این کشف توسط شل بی. پی در زمانی که صاحب امتیاز انحصاری بود، انجام گرفت. این کشور در سال ۱۹۵۸ هنگامی که اولین میدان نفتی آن شروع به تولید ۵۱۰۰ بشکه در روز نمود، به جرگه تولیدکنندگان نفت پیوست. بعد از ۱۹۶۰ حق اکتشاف نفت در بخش‌های ساحلی و فراسوی ساحلی مجاور دلتای نیجر به سایر شرکت‌های خارجی واگذار شد. موفقیت شرکت شل، سایر شرکت‌ها را تشویق نمود تا به اکتشاف نفت ملحق شوند. در سال ۱۹۶۷ آگیب موبیل و تنکو/آمیوز به اکتشاف کنندگان نفت در حوزه‌های ساحلی و فراسوی ساحلی اضافه شدند. بعدها شرکت‌های دیگری مانند فیلیپ، آشلند و سونرای به این گروه پیوستند.

در سال ۱۹۷۰ پایان [جمهوری] بیافرا<sup>۱</sup> با افزایش قیمت جهانی نفت همراه شد و نیجریه را قادر ساخت به ثروت‌های آنی از تولید نفت خود به دست آورد. نیجریه در سال ۱۹۷۱ به سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) پیوست و شرکت نفت نیجریه را در سال ۱۹۷۷ تأسیس کرد. این شرکت که در مالکیت و کنترل دولت است نقش مهمی در بخش‌های صنایع پایین دستی و بالادستی ایفا می‌کند.

۱ - بیافرا به لاتین (Biafra) به طور رسمی جمهوری بیافرا یک کشور سابق در نیجریه است که در جنوب شرق نیجریه واقع شده است این جمهوری با جدا شدن از نیجریه از ۱۹۶۷ تا ۱۹۷۰ وجود داشت و نام خود را از خلیج بیافرا گرفته بود. م



در ابتدا تمامی نفت خام تولید شده به صورت پالایش نشده صادر می شد در عین حال نیازهای کشور برای محصولات نفتی از طریق واردات برآورده می شود. دولت تصمیم داشت هنگامی که تولید نفت خام کشور، روزانه به ۵۰۰ هزار بشکه در روز برسد ایجاد پالایشگاه مدنظر قرار گیرد. هنگامی که این هدف در سال ۱۹۵۹ محقق شد کارشناسان خارجی برای بررسی های ابتدایی تأسیس پالایشگاه در حوالی بنادر اصلی ساحلی دعوت شدند. بعد از بررسی تعدادی از عوامل، منطقه اله-المه در نزدیک بند حارکورت انتخاب گردید. در سال ۱۹۶۲ ساخت آن آغاز شد و در سال ۱۹۶۵ با هزینه ۲۰ میلیون نایرا به اتمام رسید. متعاقباً دو پالایشگاه دیگر به ترتیب در واری و کادونا به موازات افزایش تولید نفت ایجاد شدند. گرچه این پالایش ها آن چنان کارکردی ندارند و هنوز نیجریه محصولات نفت خام خود را در خارج از کشور پالایش می کند.

نیجریه در تجارت نفت و گاز جهانی بازیگر بزرگی است. چنانچه در ژوئن ۲۰۰۷ تخمین زده شد که ۳۶/۲ میلیارد بشکه ذخایر نفتی در اختیار داشته باشد. این کشور بزرگترین تولیدکننده نفت در آفریقا و هفتمین تولیدکننده بزرگ نفت در جهان است. کل تولید نفت این کشور در سال ۲۰۰۶ از جمله میعانات نفتی، مایعات گاز طبیعی و نفت به طور متوسط به ۲/۴۵ میلیون بشکه در هر روز بالغ می شد. امروزه نیجریه پنجمین صادرکننده بزرگ نفت به ایالات متحده آمریکا و پنجمین تولیدکننده بزرگ نفت در بین کشورهای صادرکننده نفت (اپک) می باشد.

### کمک های صنعت نفت و گاز

آودارو کمک های صنعت نفت و گاز به اقتصاد نیجریه را به شرح زیر مورد شناسایی قرار داده است:

### فرصت های اشتغال

یکی از اولین کمک های صنعت نفت به اقتصاد نیجریه، ایجاد فرصت های اشتغال بود. از آغاز کار، نیجریه ای ها در فعالیت های متنوع غیر پایه ای<sup>۱</sup> مانند ساخت ساختمان ها، جاده ها، پل ها، پاک سازی سایت های حفاری، حمل و نقل مواد و تجهیزات استخدام شدند و به کارگیری آن ها در فعالیت های لرزه نگاری و حفاری و نیز وظایف مدیریتی و نظارتی شروع شده است؛ اما همچنان که نسب سرمایه به نیروی کار<sup>۲</sup> نشان می دهد امکان توسعه اشتغال مستقیم در این صنعت در آینده به دلیل سرمایه بر بودن بسیار بالای آن در قیاس

1 - non-basic

2 - capital-labour ratio

با سایر صنایع وجود نخواهد داشت.

نسبت بسیار بالای سرمایه به نیروی کار در صنعت نفت بدین معناست که رشد فعالیت‌های نفتی عموماً نه در گسترش نسبی اشتغال بلکه در گسترش سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌ای نهفته است. این مسأله وقتی مصداق پیدا خواهد کرد که با گذشت زمان و افزایش استخراج نیاز برای سرمایه‌گذاری بیشتر در فنون پرهزینه بهره‌برداری ثانویه<sup>۱</sup> احساس شود. در حال حاضر، کل اشتغال صنعت نفت در نیجریه (از جمله شرکت‌های فرعی) تنها ۱/۳ درصد از کل اشتغال بخش مدرن را شامل می‌شود.

### کمک به تولید ناخالص داخلی

به‌طور کلی سهم هر صنعت یا بخشی از فعالیت‌ها در تولید ناخالص داخلی (در فاکتور هزینه) طی یک دوره حسابداری این‌طور محاسبه می‌شود که محصولات ناخالص آن کمتر از هزینه مواد ورودی، تجهیزات، خدمات و غیره‌ای باشد که از سایر صنایع یا بخش‌های فعالیت خریداری شده است. محصولات ناخالص بخش نفت شامل عواید ناشی از صادرات نفت، فروش محلی نفت خام برای پالایش محلی و فروش محلی گاز طبیعی می‌شود؛ اما به دلیل دخالت گسترده‌ی عوامل خارجی در صنعت نفت نیجریه همه ارزش‌افزوده این صنعت در کشور حفظ نمی‌شود؛ در حال حاضر بخش بزرگی از آن در قالب فاکتور پرداخت سود، سودهای سهام، بهره‌ها، حق الزحمه و حقوق و مزایای پرداخت شده از کشور خارج می‌شود. همچنین می‌توان ارزش‌افزوده صنعت را با ضمیمه کردن پرداخت‌های مختلف به دولت در شکل رانت‌ها، مالیات‌های حق امتیاز، عوارض بندری و غیره؛ حقوق و مزایای پرداخت شده به کارکنان در سطح محلی و از هرگونه سود توزیع نشده‌ی خالص به دست آورد.

### مصرف کالاها و خدمات محلی

تزریق دوره‌ای قدرت خرید توسط صنعت نفت از طریق مصرف کالا و خدمات محلی یکی دیگر از کمک‌های آن به اقتصاد نیجریه است. افزون بر عایدات مستقیم برای دولت، هزینه‌های صنعت نفت در نیجریه به شکل پرداخت حقوق و مزایا، پرداخت به پیمانکاران محلی، خرید کالا و خدمات محلی، عوارض تلفن و پست، عوارض بندری، اجاره‌های محلی، اعطای بورس‌های آموزشی، اهدایی‌ها و کمک‌های مالی بلاعوض و سایر عوارض جمعی خرد است.

## کمک به درآمدهای دولت

کسب درآمدهای اصلی دولت نیجریه از صنعت نفت یکی دیگر از ابعاد مهم کمک‌های آن به اقتصاد نیجریه است. افزایش معنادار دریافتی‌های دولتی در سال‌های اخیر در سه عامل نهفته است: افزایش تولید نفت خام در نیجریه، افزایش گسترده قیمت‌ها و ترتیبات مالی مطلوب‌تری که به واسطه بهبود موقعیت چانه‌زنی این کشور در طی سال‌های گذشته به دست آمده است. در اولین مراحل عملیات نفتی، هنگامی که چشم‌انداز ایجاد یک صنعت نفتی کارآمد، متزلزل‌تر جلوه می‌کرد، موقعیت چانه‌زنی دولت در مقابل شرکت‌های نفتی ضعیف بود. در نتیجه، همه شرایطی که آن زمان با شرکت نفتی شل اچ. پی نیجریه مورد مذاکره قرار گرفت به نفع این شرکت بود که شامل یک امتیاز نسبتاً پایین امتیاز اجاره‌ها، نرخ حق الامتیاز ۱۲/۵ درصدی فرمول تسهیم سود ۵۰/۱۵۰ مبتنی بر قیمت‌های واقعی می‌شد. استفاده از قیمت‌های واقعی در محاسبه سودهای شمول مالیات بدین معنا بود که به موازات کاهش قیمت نفتی در تمامی دهه ۱۹۶۰ درآمدهای نفتی کشور دچار افت می‌شود؛ اما با بهبود چشم‌انداز نفتی کشور و به دنبال آن افزایش قدرت چانه‌زنی کشور، این شرایط قراردادها به تدریج به منظور مدنظر قرار دادن اوضاع تغییر یافته مورد بازبینی قرار گرفت. این تغییرات منجر به افزایش فراوان درآمدهای نفتی دولت به ویژه در سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۴ گردید. همان‌طور که پیش‌تر عنوان شد بخش زیادی از درآمدهای نفتی به واسطه افزایش بسیار زیاد قیمت‌های نفت خام در سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۴ حاصل آمد.

روند صعودی قیمت نفت در آینده بستگی به تعادل بین عرضه و تقاضای انرژی به ویژه مصرف انرژی در سطح اقتصادی و سرعت توسعه سوخت‌های جایگزین برای مصرف دارد.

## ذخایر ارزی

ذخایر ارزی یکی از ابعاد مهم کمک‌های صنعت نفت به اقتصاد نیجریه است. به دلیل آغاز برنامه‌های گسترده صنعتی شدن و توسعه صنعتی که مستلزم واردات عظیم کالاهای سرمایه‌ای و خدمات صنعتی با صرف هزینه‌های هنگفت ارز خارجی است، این مسأله وضعیت مناسب‌تری نداشته است. در بسیاری از کشورهای توسعه نیافته مخصوصاً آن‌هایی که به طیف محدودی از کالاهای اولیه وابستگی شدید دارند، کمبود شدید ارز خارجی که اغلب با کاهش جهانی قیمت کالا تشدید می‌شود، مانع بزرگی برای توسعه اقتصادی مؤثر ایجاد می‌کند. در حال حاضر صنعت نفت نیجریه ذخایر ارزی قابل توجهی دارد و در وضعیت عادی می‌تواند

هزینه‌های ارزی برنامه توسعه را تأمین نماید. سهم صنعت نفت در ذخایر ارز خارجی را نمی‌تواند با ارزش ناخالص صادرات نفت خام مورد سنجش قرار داد چراکه رویه دنبال شده توسط شرکت‌های نفتی این است که تمامی عایدات ناشی از صادرات را در خارج از کشور نگه‌دارند و به کشورهای تولیدکننده فقط مبلغی را ارسال کنند که برای تداوم فعالیت‌های محلی ضرورت دارد.

### کمک به تأمین انرژی

کمک دیگر صنعت نفت به اقتصاد نیجریه تأمین منابع انرژی ارزان یا با دسترسی آسان‌تر برای صنعت و تجارت از طریق فعالیت‌های پالایشگاه محلی و بهره‌برداری از منابع گاز کشف شده در سطح محلی است. پالایشگاه اله-المه، نزدیک بندر حارکورت که در نوامبر ۱۹۶۵ عملیاتی شد با ظرفیت اولیه ۱/۹ میلیون تن در سال به منظور برآورده کردن نیازمندی‌های اصلی کشور در آن زمان به استثنای قیر، نفت سفید و روغن‌های روان کننده طراحی شد. در سال ۱۹۶۶ یک نیروگاه گاز مایع با ظرفیت ۱۵ هزار تن در سال به آن اضافه گردید. پالایشگاه در طول جنگ‌های داخلی خسارت دید اما بازسازی شد و ظرفیت آن به حدود ۲/۷۵ تن افزایش یافت. به علاوه چنین مقرر شد که در طی اجرای طرح توسعه ملی کنونی برای توسعه بیشتر پالایشگاه، ظرفیت آن به ۳/۷۵ تن در هر سال افزایش یابد و دو پالایشگاه جدید یکی در منطقه واری واقع در ایالت بندل و دیگری در منطقه کادونا واقع در ایالت کادونا احداث شود. هدف از این کار، از بین بردن کمبود افتتاح‌آمیز محصولات نفتی در کشوری است که اینک در دریای نفت شنا می‌کند.

در دسترس بودن منابع عظیم گاز طبیعی فرصت خوبی برای تأمین انرژی آسان برای صنعت و تجارت فراهم می‌سازد. در حال حاضر گاز طبیعی همراه<sup>۱</sup> که مشترکاً همراه با نفت خام تولید می‌شود توسط شرکت شل بی.پی برای سازمان ملی انتقال برق جهت تولید برق حرارتی؛ برای شرکت پالایش نفت نیجریه جهت استفاده از آن به عنوان سوخت در پالایشگاه نفت اله-المه و به برخی از شرکت‌های مسئول فعالیت‌های نفتی تأمین می‌شود. مجموع گاز مصرفی نیجریه به استثنای مقداری که توسط شرکت‌های تولیدی در میدان‌های نفتی به عنوان سوخت استفاده می‌شود، از ۱۱۰۰ میلیون فوت مکعب در سال ۱۹۶۳ به رقم ۶۹۱۶ میلیون متر مکعب در سال ۱۹۷۳ افزایش یافته است. با این حال مصرف سالانه تنها بخش کوچکی از مجموع تولیدی نفت را شامل می‌شود و مجموع مصرف میدان‌های نفتی بسیار کمتر از ظرفیت تولیدی موجود است.

مرور مختصر مطالب بالا نشان می‌دهد که صنعت نفت کمک‌های متنوع بسیار مفیدی را به اقتصاد نیجریه مخصوصاً در زمینه تأمین درآمدها و ارز خارجی کرده است؛ اما هنگامی که از تأثیر فوری به سوی تأثیر بلندمدت صنعت نفت یعنی از سهم پولی به سمت تأثیر اقتصادی واقعی حرکت می‌کنیم تصویر کاملاً متفاوتی خودنمایی می‌کند که براساس آن به‌رغم افزایش انبوه ثروت نفتی، هنوز این صنعت تأثیر فراوانی بر توسعه اقتصادی در نیجریه ندارد. گزارش اخیر بانک جهانی درباره نیجریه اظهار می‌دارد که «در حال حاضر نفت یک صنعت جزیره‌ای خاصی است که کمک‌های آن به اقتصاد نیجریه عمدتاً به تأمین درآمد دولتی و عایدات ارز خارجی محدود می‌شود».

گرچه ارزش افزوده این صنعت به بالا رفتن تولید ناخالص داخلی کمک می‌کند اما این امر لزوماً به معنای توسعه اقتصادی فزاینده نیست. رشد ارزش افزوده صنعت نفت اساساً بیانگر افزایش معنادار در تولیدات نفت خام از زمان پایان جنگ داخلی و مخصوصاً افزایش کلان قیمت‌های نفت از سال ۱۹۷۳ است یعنی عواملی که کاملاً مستقل از سطح توسعه اقتصاد محلی می‌باشد.

### چالش‌های صنعت نفت و گاز

آدولارو چالش‌های موجود در صنعت نفت و گاز را به شرح زیر شناسایی کرده است:

#### کنترل عمومی و دیوانسالاری

شرکت ملی نفت نیجریه زیر نظر وزارت منابع نفتی نیجریه قرار دارد. به دلیل فقدان استقلال، تصمیم‌گیری در آن اغلب بوروکراتیک و با تعلق‌های غیرضروری همراه است. از این رو، فعالیت شرکت ملی نفت نیجریه به‌ویژه در فعالیت‌های پالایشگاهی، توزیع و بازاریابی ناکارآمد است.

#### ضعف در تأمین سرمایه‌گذاری

تعلل‌های مکرر در درخواست از سهامداران برای افزایش سرمایه‌گذاری مشترک باعث ناامیدی شرکت‌های نفتی از افزایش سرمایه‌گذاری شده است. همچنین ناتوانی در تأمین مالی، تعمیر و نگهداری تجهیزات و فعالیت‌های پالایشگاهی مؤثر توسط شرکت ملی نفت نیجریه را با محدودیت مواجه کرده است. فراخوان دولت فدرال از سهامداران مبنی بر سرمایه‌گذاری بیشتر در فعالیت‌های صنایع پایین دستی، عمدتاً بر حفظ و نه رشد آن‌ها متمرکز است.

## قچاق و تغییر مسیر تولیدات نفت

موارد بسیاری از قچاق تولیدات نفتی در طول مرزها برای به دست آوردن ارزش خارجی و مزیت‌های غیرقانونی ناشی از تفاوت قیمت‌های پایین داخلی در مقابل قیمت‌های کشورهای همسایه گزارش شده است.

## شیوه‌های بازاریابی داخلی تقلب‌آمیز

برخی بازارها، تولیدات را در ایام کمیابی به منظور فروش آن‌ها در بازار سیاه با قیمت‌های گزاف احتکار می‌کنند.

## تقلب در تولیدات<sup>۱</sup>

این امر عمدتاً به دلیل تفاوت قیمت برخی تولیدات و افزایش بازارهای فروش غیرقانونی که در آن بعضی تقلبات اتفاق می‌افتد، مورد تشویق قرار می‌گیرد. دیگر موارد به شرح زیر است:

- سطح نسبتاً پایین سرمایه‌گذاری در این بخش در قیاس با پتانسیل‌های آن؛
- هزینه‌های فنی زیاد تولید که ناشی از سطح پایین توسعه فناوری داخلی است؛
- محدودیت‌های اعمال‌شده از سوی بحران‌ها و اختلالات در تولیداتی که توسط جوامع میزبان ایجاد می‌شوند؛
- تخریب محیط زیست به دلیل سوختن گاز همراه.

## مطالعات تجربی پیشین

نوانکو تأثیر فساد بر رشد اقتصاد نیجریه را با استفاده از علیت گرانجر<sup>۱</sup> و فنون رگرسیون بررسی می‌کند. این مطالعه تولید ناخالص داخلی را به عنوان متغیر نماینده رشد اقتصادی و شاخص فساد را به عنوان متغیر نماینده فساد در تجزیه و تحلیل مورد استفاده قرار داده است. این مطالعه آشکار می‌سازد که سطح فساد در نیجریه در طی سال‌ها تأثیر منفی زیادی بر رشد اقتصادی داشته است. استلزام منطقی این مطالعه این است که اقتصاد نمی‌تواند بدون نابردباری مطلق در برابر فساد رشد سریع داشته باشد.

باکاره تأثیر فساد بر اقتصاد نیجریه را با استفاده از سازوکار تصحیح خطای صرفه جویانه<sup>۲</sup> مورد بررسی قرار داد و از رهیافت مطالعات تجربی برای تجزیه و تحلیل داده‌ها بهره برد. او نشان می‌دهد که یک رابطه منفی بین فساد و رشد اقتصادی در نیجریه وجود دارد. استلزام منطقی مطالعات وی این بود که دولت نیجریه باید برنامه‌های با جهت‌گیری مجدد ملی را به مورد اجرا گذارد تا مردم از ضرورت حیاتی از بین بردن فساد در همه بخش‌های اقتصاد نیجریه و سیستم اجتماعی - سیاسی آگاه شوند.

اگونجوبی تأثیر فساد بر رشد اقتصاد نیجریه در سری داده‌های زمانی سالانه<sup>۳</sup> بین سال‌ها ۱۹۸۰ تا ۲۰۰۹ را با استفاده از تجزیه و تحلیل رگرسیون مورد بررسی قرار داده است. نتایج مطالعات وی آشکار ساخت که سرانه فساد به طور مستقیم تأثیر منفی بر رشد اقتصاد و نیز به طور غیرمستقیم بر سرمایه‌گذاری خصوصی خارجی، هزینه آموزش و سرانه‌ی هزینه‌های سرمایه‌ای تأثیر دارد.

ناگری و همکاران به بررسی تأثیر فساد بر توسعه اقتصادی نیجریه با استفاده از فن رگرسیون کمترین مربعات عادی<sup>۴</sup> پرداختند. نتایج گویای این بررسی، آن بود که فساد تأثیر منفی زیادی بر رشد و توسعه اقتصادی دارد.

۱ - در آمار، علیت گرانجر به انگلیسی: (Granger causality) یک آزمون فرض آماری است برای تشخیص علیت میان سری‌های زمانی. این آزمون بر اساس این اصل است که «علت از نظر زمانی بر معلولش مقدم است.» بنابراین هرگاه مقادیر گذشته سری زمانی  $X(t)$  در پیش‌بینی مقادیر آینده سری زمانی دیگر  $Y(t)$  به طرز معناداری کمک کند بیشتر از آنچه مقادیر گذشته خود  $Y(t)$  می‌تواند کمک کند بگوییم در معیار گرانجر فرآیند  $X$  علت فرآیند  $Y$  است. علیت گرانجر حاصل کار کلیو گرانجر است که جایزه نوبل اقتصاد را برای او به ارمغان آورد. م

2 - parsimonious error correction mechanism

3 - annual time series data

4 - ordinary least square regression technique

## نتیجه‌گیری

صنعت نفت و گاز هنوز مهم‌ترین منبع درآمد دولت نیجریه و شهروندان آن می‌باشد. مایه تأسف است که موارد فساد در گوشه و کنار صنعت نفت و گاز از زمان اکتشاف تا پالایش و بازاریابی محصولات نفتی وجود دارد. به دلیل وابستگی بسیار زیاد کشور به صنعت نفت و گاز جهت توسعه پایدار و رشد اقتصاد ملی، نرخ بالای فساد در این صنعت همه بخش‌های دیگر اقتصاد اجتماعی - سیاسی ملت را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در حال حاضر، تلاش‌هایی توسط دولت‌های فدرال، مدیران صنعت و سایر نهادهای بین‌المللی برای از بین بردن فساد صورت گرفته اما به نظر می‌رسد نتایج چنین تلاش‌هایی خیلی دورتر از خواسته‌های مطلوب قرار دارند. مبارزه با فساد در این صنعت، توانایی ذی‌نفعان برای کشف اقدامات آلوده به فساد و معرفی مرتکبین آن‌ها برای بازدارندگی از فساد ضروری تلقی می‌شود. اینجاست که اقدامات مشترک در چارچوب حقوقی از طریق نهادهای مبارزه با فساد مانند کمیسیون مستقل مبارزه با اقدامات آلوده به فساد و سایر جرائم مرتبط و کمیسیون مبارزه با جرائم اقتصادی و مالی و اقدامات اداری در چارچوب لایحه آزادی اطلاعات که برای مطبوعات امکان گزارش موارد فساد در قوای مقننه، مجریه و قضائیه را فراهم می‌سازد، با استقبال زیادی روبه‌رو می‌شود. مطالعه حاضر پیشنهاد می‌کند تمام اموال عمومی به غارت رفته به نحو دقیق مورد رسیدگی قرار گیرد، متخلفان محاکمه و اموال غارت شده با همان ارزشی که در زمان دزدیده شدن داشتند، بازگردانده شوند.



## References:

1. Ajao, O.S. Dada, S.O. & Olaoye, S.A. (2013). Application of forensic accounting technique in effective investigation and detection of embezzlement to combat corruption in Nigeria. *Unique Journal of Business Management Research*, 1 (4), 065–070.
2. Akinlo, A.E. (2012). How important is oil in Nigeria's economic growth?. *Journal of Sustainable Development*, 5 (4), 165–179.
3. Akinwale Y.O. (2012). Empirical analysis of resources course in Nigeria. *International journal of Economics and Management Sciences* 1 (6), 19–25.
4. Akpan, F.E. (2011). *Fundamentals oil and gas accounting*. Jos: Larigraphics printers.
5. Alabi, O.F. & Ntukekpo, S.S (2012). Oil companies and corporate social responsibility in Nigeria: An empirical assessment of chevron's community development projects in the Niger Delta. *British Journal of Arts and Social Sciences*, 4(2), 261–374.
6. Andrig. J.C., & Fjeldstod, O. (2011). *Corruption: A review of Contemporary research report*. Michelson institute of development studies and human rights.
7. Baghebo, M., & Atima, T.O. (2013). The impact of petroleum on economic growth in Nigeria. *Global Business and Economics Research Journal*, 2 (5), 102–115.
8. Egunjobi, T.A. (2013). An econometric analysis of the impact of corruption on economic growth in Nigeria. *Journal of Business Management and Economics*, 4(3), 055–065.
9. Hamid, K.T. (2012). *Oil and gas accounting*. Kano: Bayero Printing Press. Lawal, T., & Victor, O. K. (2012) *Combating Corruption in Nigeria*. *International Journal of Academic Research in Economic and Management Sciences*, 1 (4), 1–7.
10. McPherson, C, & Macsearraigh, S. (2007). Corruption in the petroleum sector. In compos, J.E., & Pradham S. (ed). *The many faces of corruptions tracking vulnerabilities of the sector level*. Washington DC: The World Bank.
11. Mohammed, U. (2013). *Corruption in Nigeria: A challenge to sustainable development in the fourth republic*. *European Scientific Journal*, 9(4), 118–137.

12. Nagar., K. T., Umar, G., & Addull, F.A. (2013). Corruption and economic development: Evidence from Nigeria. *Kuwait Chapter of Arabian Journal of Business and Management Review*, 3 (2), 40–56.
13. Nwakanma, P.C. (2003). The influence of corruption on the value of the Manufacturing concern. *International Research Journal for Development*, 5 (1), 5–12.
14. Nwankwo, O. (2014). Impact of corruption on economic growth in Nigeria. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 5 (6), 41–46.
15. Obioma, B.K. (2012). Corruption reduction in the petroleum sector in Nigeria: Challenges and prospects. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 3 (15), 98–107.
16. Odularu, G.O. (2008) crude oil and the Nigerian economic performance. *Oil and Gas to Business*, 6 (7), 1–28.
17. Oguniyya, I.S. (2009). Political Corruption in Nigeria: Theoretical; perspectives and some explanations, *Anthropologistics* 11 (4) 281–192.
18. Ojukwu, C.O., & Shopeju, J.O. (2010). Elite corruption and the culture of primitive accumulation in 21st century Nigeria *international Journal of Peace and Development Studies*, 1 (2), 15–24.
19. Wikipedia.(2014). Corruption in Nigeria. Retrieved on 23 November, from [en.wikipedia. Org/wiki/corruption in Nigeria](http://en.wikipedia.org/wiki/corruption_in_Nigeria).



## **A Comparative Study of the Objectives, Plans and Challenges of Health system Development in the Islamic Republic of Iran, Turkey and the United States**

Dr. Mohammad Javad Haghshenas

### **A**bstract

Achieving an efficient and effective health system, requires designing development programs and proper implementation of them. In recent years, various countries including Iran have defined development programs in this field; Evidence suggests that the success in Health Care depends on several factors, among them is to review the experiences of other countries. This article introduces the Health development program and its challenges in the Islamic Republic of Iran. Then the health development programs in Turkey, as a successful example, and Obama Health Care Insurance as an unsuccessful example have been examined. Findings show that the determination of macro-political management, financial plan, the proper definition of functions and structures, and having vision and integrated plans, play an effective role in the success of health development plan.

**Keywords:** Health Development Plan, Islamic Republic of Iran, Turkey, United States

## The status of handling public complaints in the political systems of selected countries

Hamid Masoudi

### Abstract

The main issue of this study is to explain the experience of other countries dealing with complaints. The main objective as well is to investigate the experiences of the world's most successful countries dealing with complaints and public statements and procedures, processes, administrative structures, laws and regulations in different countries reviewed. The most important method used in this research is a documentary and library-based online search. In this regard, Finland, Australia, the United States, Denmark, Norway, Germany, China, Turkey and Egypt were selected and the status of the complaints process was analyzed. The findings suggest that complaints handlings in these countries are similar in structure and practice in Iran, but they differ in terms of the structure of government as well as the level of handling complaints.

**Keywords:** Complaints handling, inspection and supervision, public complaints, public oversight

## Pathology of Legislative Policy in the Administration of Universities and Higher Education Centers

Dr.Mohammad Bagheri komar

Eassa tamimi

Fahimeh Toiserkani

### Abstract:

According to the relevant laws, including paragraph (a) of article ۴۹ of the law of the fourth development plan and paragraph (b) of the law of the fifth development plan, and subsequently Article (1) of the law of the permanent development plans of the country, universities and institutes of higher education and research act without observing the laws and regulations governing Government agencies, in particular the General Accounting Law, the Law on State Service Management, and the Law on Bidding, on the basis of the Recruitment, Administrative, Financial, and Trading Regulations and Procedures, approved by the Board of Trustees, approved by the Ministers of Science, Research and Technology and Health, Therapy and Education Medicine. Considering the assumption that the legislator's purpose is to facilitate the decision-making and implementation of current affairs of universities and research centers and the escape of bureaucracy, What is noteworthy is that the limits of authority and decisions of Board of Trustees have apparently not been identified, and they are facing challenges and hardship, among them law- escaping.

**Keywords:** Board of trustees, university, place of approval, executive body, detailed budget, delegation, strategic plan.

## Methodology of Inspection concepts Clarification

Dr. Reza Aref

### Abstract

Scientific research shows that ambiguity in laws and regulations is always expressed as a fundamental factor in the set of causes and of corruption. On this basis, these questions arose: what is the method for removing ambiguity from the concepts contained in the rules and regulations? Is Law among the other human knowledge responsible for resolving the ambiguity of such concepts? The author's claim is that when speaking about ambiguity in the meaning of the words and phrases contained in the text of the rules, language and text matter. And removing the ambiguity of the text has its own linguistic knowledge. The knowledge that can clarify ambiguity among its important examples, the ambiguous concepts of Supervision and Inspection, is the Knowledge of semantics and methods recommended in this knowledge.

The author while introducing knowledge and semantic methods tries to show that; How are ppt keywords in the text of the law examined and measured in a semantic field and in a systematic analysis ? The ratio of these keywords is checked within the following topics: other words, context, the derivatives of that word in the text, the meanings of each derivative in its text application, Synonyms of any meaning and finally in relation to concepts that were cited in the text And for any measure, a feature or features for that ambiguous concept is obtained. By summing up these features, the dimensions of that ambiguous concept are identified and clarified.

**Keywords:** Semantic field, Context, Syntagmatic Relation, Paradigmatic Relation, Synchronic, Diachronic

## The crime of forgery in Iran legal system in line with the fight against corruption

Ali Eghbali

### Abstract

The expansion of daily human affairs, whether financial or non-financial, requires the use of documents. The importance of these documents shows the necessity of regulating and using them without distortion and fraud. On the other hand, the development of business, economic, scientific and political relations among individuals and communities involves the regulation and exchange of numerous documents and the same has always been the case with falsification in documents. There are issues and cases in the penal code before and after the Islamic Revolution of Iran and some other specific laws dealing with this subject. In this article, we have tried to define forgery and use of the fake documents and the introduction of elements constituting crime and examples of its criminal offenses in different laws In terms of criminology.

**Keywords:** Forgery, Material forgery, Virtual forgery, Forged document, Fraud with forged document.



## Ways to enhance the stability of capital, liquidity and capital adequacy of the companies listed on the Stock Exchange

Dr. Rezvan Torabi

Alireza Fouladi

### **A**bstract

Risks exist in all areas among them is the banks that are particularly concerned about with their important role in the economic system. Ownership structure and ownership concentration can affect the types of company's financial risks, such as capital adequacy, liquidity, and capital stability. In this study, the effect of concentration of ownership of banks in Tehran Stock Exchange on risk indicators over the period from 2006 to 2013 has been investigated using panel data method.

**Keywords:** Concentration of ownership, capital adequacy, liquidity, capital stability, bank

## Corruption in Nigeria's oil and gas industry

Ayat Bagheri Babakandi

### Abstract

This article examines corruption in the oil and gas industry as a consequence of economic growth. The library research method is chosen for this study. The findings indicate that the level of corruption in Nigeria has a significant impact on its economic growth. In this sense, an economy without zero tolerance against corruption cannot grow fast. The study concluded that despite the efforts of ICPC and EFCC, the problem of corruption in the Nigerian economy remains valid. Therefore, recommends that all public property stolen must be carefully examined, the perpetrators should be prosecuted and and pillaged property with the same value at the time were stolen, should be returned.

**Keywords:** Corruption, oil and gas industry, economic growth

**Articles**

A Comparative Study of the Objectives, Plans and Challenges of Health system Development in the Islamic Republic of Iran, Turkey and the United States

The status of handling public complaints in the political systems of selected countries

Pathology of Legislative Policy in the Administration of Universities and Higher Education Centers

Methodology of Inspection concepts Clarification

The crime of forgery in Iran legal system in line with the fight against corruption

Ways to enhance the stability of capital, liquidity and capital adequacy of the companies listed on the Stock Exchange

Corruption in Nigeria's oil and gas industry



# **Evaluation Knowledge Quarterly**

**Volume 9; Number 31; Spring 2017**

**Propertier: General Inspection Organization (GIO)**

**Managing Director: Naser Seraj**

**Editor in Chief: Ibrahim Shahrokhian**

## **Editorial Advisory Board**

**Dr.Maghsood Amiri, Dr.Alireza Deyhim, Dr.Hossein Gheleji, Dr.Hossein Gholami, Dr.Norooz Hashemzahi, Dr.Hamidreza Malek mohammadi, Dr.seyedmohammadreza seyednoorani, Dr.Mehdi Sobhaninejad**

Publications: Publication of Social Sciences

Tel: +982161362135-61362307

Editor: Mahmood Mahdavifar

bazrasi.research@136.ir

Excutive Manager: Ameneh Kashani movahhed

www.bazresi.ir

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

The Journal of General  
Inspection Organization

Volume 9, Number 31, Spring, 2017

# Evaluation Knowledge Quarterly

31

## Articles

A Comparative Study of the Objectives, Plans and Challenges of Health system Development in the Islamic Republic of Iran, Turkey and the United States

The status of handling public complaints in the political systems of selected countries

Pathology of Legislative Policy in the Administration of Universities and Higher Education Centers

Methodology of Inspection concepts Clarification

The crime of forgery in Iran legal system in line with the fight against corruption

Ways to enhance the stability of capital, liquidity and capital adequacy of the companies listed on the Stock Exchange

Corruption in Nigeria's oil and gas industry