

دانش ارز

سال نهم / شماره ۳۲ / تابستان ۱۳۹۶

فصلنامه علمی - تخصصی
سازمان بازرسی کل کشور

۳۲

مقالات علمی

بررسی اصول و فرایند رسیدگی به شکایات مردمی
دکتر شعبان نجف پور، ممدرضا اتفاق کهنمویی

وضعیت شناسی بروز و علل فساد اداری در سازمان های دولتی؛ مطالعه موردی در استان کردستان
دکتر سعید فانی

بررسی وضعیت قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
ممید آرادمهر ، یونس پورسعدی

بررسی رابطه سلامت نظام اداری و بهبود عملکرد نیروی انسانی در سازمان ها
دکتر طیبه جعفری

بررسی چالش های نظارت و بازرسی در مقابله با فساد
علی احمدي

بررسی تأثیر گریز مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی با استفاده از سیستم
معادلات همزمان
اصغر سپهیان قره بابا ، سعید طهماسبی فورنه

رابطه اطلاعات سیاسی با فساد؛ تحلیل آمارهای بین المللی
نویسنده هونگ ان سونگ، ترجمه دکتر مسین قلجی



فصلنامه دانش ارزیابی

سال نهم؛ شماره ۳۲؛ تابستان 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

bazresi.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 آن ها می باشد و صحت
مطالب به عهده نویسندگان خواهد بود.

♦♦ فهرست ♦♦

۷ بررسی اصول و فرایند رسیدگی به شکایات مردمی

دکتر شعبان نجف پور ، محمدرضا اتفاق کهنمویی

وضعیت‌شناسی بروز و علل فساد اداری در سازمان‌های دولتی؛ مطالعه موردی

۳۷ در استان کردستان

دکتر سعید خانی

۷۷ بررسی وضعیت قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

حمید آراد مهر ، یونس پورسعدی

۹۹ بررسی رابطه سلامت نظام اداری و بهبود عملکرد نیروی انسانی در سازمان‌ها

دکتر طیبہ جعفری

۱۳۹ برخی چالش‌های نظارت و بازرسی در مقابله با فساد

علی احمدی

بررسی تأثیر گریز مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی با

۱۵۷ استفاده از سیستم معادلات هم‌زمان

اصغر سپهیان قره بابا ، سعید طهماسبی خورنه

۱۸۳ رابطه اصلاحات سیاسی با فساد؛ تحلیل آمارهای بین‌المللی

نویسنده هونگ ان سونگ ، ترجمه دکتر حسین قلجی

به نام آن که جان را فکرت آموخت

به یاری خداوند، شماره‌ای دیگر از فصلنامه تخصصی دانش ارزیابی در مقابل دیدگان محققان و علاقه‌مندان تحقیقات حوزه سلامت اداری قرار دارد. در این شماره نیز همچون گذشته کوشیده‌ایم نقطه اصلی تمرکز خویش را در دو عرصه نظری و عملی بر شناسایی مؤلفه‌های بروز فساد، کارکرد آن و روش‌های مقابله با آن بگذاریم.

نویسندگان این شماره تلاش کرده‌اند تا در چارچوب رویکردهای اصلی و فرعی پردازش موضوعات متناسب با تخصصی‌ترین مجله حوزه سلامت اداری و مقابله با فساد، مقالاتی درخور و برخاسته از تحقیقات میدانی یا کندوکاوهای نظری را به منظور بهره‌برداری در اختیار خوانندگان خود قرار دهند.

این مجله همچون گذشته، پذیرای نوشته‌های محققان و نقدهای عالمانه خوانندگان خود می‌باشد.

به مننه و کرمه
ناصر سراج

مقالات علمی



بررسی اصول و فرایند رسیدگی به شکایات مردمی

دکتر شعبان نجف پور^۱، محمدرضا اتفاق کهنمویی^۲

چکیده

پاسخ‌گویی به شهروندان و پاسخ‌گویی اجتماعی به منصفه ظهور رساندن گفته‌ها و نیت‌ها است؛ یکی از راه‌هایی که مسئولین دولت و دستگاه‌های دولتی، به‌عنوان مستخدمین مردم و شهروندان می‌توانند در راستای پاسخ‌گویی و صیانت از حقوق شهروندان اتخاذ نمایند، رسیدگی مؤثر به شکایات شهروندان و ارائه آموزش‌های رسیدگی به شکایات به کارکنان خود است. رسیدگی مؤثر به شکایات مردمی باید بر مبنای عناصر فرهنگ، اصول، افراد، فرایند و پردازش و تحلیل باشد. در این تحقیق با استفاده از روش مطالعه کتابخانه‌ای و بررسی اسناد و مدارک موجود به بررسی اصول و فرایند رسیدگی به شکایات مردمی خواهیم پرداخت.

واژگان کلیدی: پاسخ‌گویی، رسیدگی به شکایات مردمی، عناصر، اصول

۱ - دکترای سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران، رئیس اداره صیانت از حقوق شهروندی سازمان بازرسی کل کشور- najafpour@ut.ac.ir

۲ - رئیس مرکز ملی رسیدگی به شکایات مردمی سازمان بازرسی کل کشور

۱- اهمیت پاسخ‌گویی و رسیدگی به شکایات مردمی

اگر سازمان‌ها به‌راستی به توسعه فرهنگ مشتری محور، افزایش توجه به ارباب رجوع‌ها و شهروندان، یا ارائه خدمات کامل معتقدند، پس باید نارضایتی شهروندان و ارباب رجوع‌ها در مرکز توجه آن‌ها قرار گیرد. یکی از مستقیم‌ترین و پر معنی‌ترین شیوه‌هایی که شهروندان می‌توانند نارضایتی خود را به سازمان‌ها ابراز دارند، از طریق اعلام شکایت است. در حقیقت، بسیاری از سازمان‌ها به شکایات به‌عنوان سند ناتوانی و شکست خود می‌نگرند درحالی‌که شکایات یکی از مستقیم‌ترین و مؤثرترین راه‌ها برای ارباب رجوع‌ها است تا بیان کنند که امکان پیشرفت در این خصوص وجود دارد. و اگر در یک اقتصاد بازار این پیشرفت اتفاق نیفتد، ارباب رجوع‌ها به بازارها و سازمان‌های دیگر در هرجایی خواهند رفت. این امکان وجود دارد که آن‌ها از سازمان‌های دیگر نیز خدمات نامطلوب، دریافت دارند و دوباره به‌سوی سازمان شما برگردند، اما برانگیختن و به جوش آوردن احساسات ارباب رجوع‌ها هزینه بسیاری برای سازمان داشته و تأثیر بسیار منفی بر شهرت و اعتبار آن خواهد گذاشت.

تاریخ رسیدگی به شکایات طی بیست سال گذشته داستان خود را درمورد آینده شکل داده است. تحقیقات گسترده انجام شده به واقعیت‌های بنیادین درمورد شکایاتی اشاره دارد که طی بیست سال گذشته تغییر چندانی نداشته‌اند و احتمالاً در آینده هم تغییری نخواهند کرد، مگر این‌که شاهد تغییرات بنیادینی درمورد تصورات موجود در باب شکایات‌ها رخ بدهد. یک نمونه کاملاً روشن، پاسخ‌گویی محدود به شکایات‌های مکتوب (حدود ۵۰ درصد) طی دو دهه اخیر تغییر چندانی نکرده است؛ اما این چیزی است که به‌سادگی قابل تغییر است. (Barlow J and Claus, 2008: 33-68) باید از خودمان بپرسیم که چرا الگوهای رفتاری ارباب رجوع‌ها و سازمان‌ها ثابت باقی مانده است. دلیلی برای این وجود ندارد که ارباب رجوع‌ها بیشتر از حالا شکایت نکنند. در صورت وقوع چنین اتفاقی همه منتفع خواهند شد. سازمان‌ها می‌توانند کیفیت کار خود را افزایش داده و ارباب رجوع‌های وفادار خود را حفظ کنند. و ارباب رجوع‌ها هم می‌توانند خرید خود را با اطمینان بیشتری از این انجام دهند که آنچه را که قول داده شده دریافت خواهند کرد. روشن است که پاسخ این پرسش باید به این واقعیت بپردازد که مردم بازخورد منفی را دوست ندارند و این آینده محتوم ماست تا زمانی‌که این

تصور ساده درمورد شکایت‌ها وجود دارد، ما شاهد نرم شدن رویکرد مردم در برخورد با شکایت‌ها هستیم. ولی برای ایجاد تغییرات بنیادین در کل بازار، باید شاهد تغییرات بیشتری باشیم. رسیدگی مؤثر به شکایات با پذیرش این موضوع آغاز می‌شود که سازمان‌ها بدون وجود ارباب رجوع‌های خود وجود نخواهند داشت. برای آغاز تغییر ابتدا باید این باور به وجود بیاید که شکایت و بازخورد چیز ترسناکی نیست. درواقع، بازخورد، چه منفی باشد چه مثبت، بزرگ‌ترین هدیه‌ای است که می‌توانیم از بازار دریافت کنیم. وقتی چنین باوری پذیرفته شود و کارکنان بدانند که رؤسایشان با چنین دیدگاهی به کار نگاه می‌کنند، افزایش پاسخ‌گویی مناسب به ارباب رجوع‌ها کار ساده‌ای می‌شود. این نقطه فوق‌العاده‌ای برای آغاز است.

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. 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 کارگیرند و ممکن است ناگزیر به توسعه واحدهای جدید و نیز تغییر روش‌های انجام امور باشند و به‌طورکلی سازمان‌ها برای پاسخ‌گویی باید ساختار و نظام مناسبی ایجاد کنند (فقیهی، ۱۳۸۱: ۶۳-۵۴). یکی از ساختارهایی که سازمان‌ها برای پاسخ‌گویی به شهروندان باید موردتوجه قرار دهند، واحدهای رسیدگی به شکایات آن‌ها است. از این رو سازمان‌ها باید بر تجهیز این واحدها به نیروهای انسانی خیره و آموزش آن‌ها اهتمام داشته باشند. رسیدگی نظام‌مند به شکایات شهروندان باید بر پایه پنج عنصر زیر باشد.

۱. فرهنگ: سازمان‌ها باید برای شکایات به عنوان ابزاری برای تقویت مدیریت و بهبود ارتباط با شهروندان ارزش قائل شوند.

۲. اصول: یک نظام مؤثر رسیدگی به شکایات باید بر اساس اصول انصاف و عدالت، دسترس‌پذیری، پاسخ‌گویی، کارآمدی و درستکاری شکل پذیرد.

۳. افراد: کارمندان رسیدگی به شکایات باید ماهر و حرفه‌ای باشند.

۴. فرآیند و پردازش: خطوط کلی هفت مرحله اصلی رسیدگی به شکایات باید به‌طور واضح و روشن

مشخص گردد.

۵. تحلیل: اطلاعات شکایات باید به عنوان بخشی از فرآیند مستمر پردازش، بررسی و بهبود سازمانی، مورد بررسی قرارگیرد.

۲- اصول و عناصر رسیدگی به شکایات مردمی

۲-۱- عنصر اول: فرهنگ

سازمانی که به ارباب رجوع های خود و شهرتش توجه دارد، به مدیریت و رسیدگی خوب به شکایات نیز متعهد خواهد بود. این سازمان دارای فرهنگی خواهد بود که ارزش شکایات را درک نموده و فرهنگی را رواج می دهد که در آن تمامی کارمندان باید متعهد به رسیدگی مؤثرتر به شکایات باشند.

۱-۱-۲- ارزش شکایات

رسیدگی و مدیریت مؤثر شکایات دارای منافع عملیاتی بسیاری است. شکایات بازگوکننده اطلاعات باارزش و مستقیم بسیاری از شهروندان درباره تصمیمات اشتباه سازمان ها و مدیران، ارائه خدمات ضعیف و برنامه های معیوب است. سازمان ها باید از این اطلاعات به طرق مختلف استفاده نمایند:

- ارائه راه حلی مناسب به شاکی. برای فردی که از مدیریت و عملیات اداری ضعیف متضرر گردید باید چاره و درمانی اندیشید که به طور کامل با مشکل برخورد نموده و در نهایت منجر به حل آن شود.

- حفظ و برقراری ارتباط خوب با شهروندان و ایجاد وفاداری ارباب رجوع ها. حمایت و پشتیبانی عمومی برای تمامی سازمان ها اهمیت دارد، حتی زمانی که آن ها تنها ارائه دهنده یک خدمت باشند. پشتیبانی مردمی بسیار خوب، خود را در تعامل بین سازمان و شهروندان نشان خواهد داد.

- ارزیابی و بهبود برنامه ها و خدمات. از شکایات باید برای بازسازی و رفع نقاط ضعف یک سازمان استفاده نمود. شکایات می توانند با مشخص نمودن حوزه هایی برای پیشرفت و بهبود در خدمات و برنامه ها، باعث تقویت یک سازمان گردند.

- اطلاع‌رسانی به سیاست‌گذاران برای ارائه خدمات آینده. سازمان‌ها نیاز به تفکر درباره آینده دارند. آن‌ها باید مطابق با سیاست‌های دولت برنامه‌های جدیدی را ارائه داده و اجرایی نمایند و همچنین خدمات متنوعی را پیشنهاد نمایند. شکایات به سازمان‌ها کمک می‌کند تا ببینند چه چیزی مورد نیاز بوده و چگونه نظام‌ها و سیستم‌ها به نحو مؤثرتری فعالیت می‌کند. اطلاعات شکایات یک منبع قابل بررسی برای ارزیابی نقاط قوت و ضعف بالقوه در برنامه‌ها و خدمات جدید است (Commonwealth Ombudsman, 2009: 6). تحلیل شکایات باید بخشی از چرخه مستمر بررسی و بهبود در سازمان‌ها باشد.

۲-۱-۲- تعهد

تعهد کارمندان در تمامی سطوح یک سازمان، اصل اساسی برای رسیدگی مؤثر به شکایات است. جدول زیر بیانگر ماهیت تعهدات مورد انتظار از کارمندان و شیوه اجرای این تعهدات است:

چه کسی؟	تعهداتشان	چگونه؟
رئیس	اولویت دادن به رسیدگی به شکایات	- گنجاندن استانداردهای رسیدگی به شکایات در منشور خدمات سازمان و استانداردهای کسب و کار
شکایات	ارائه گزارش عمومی مستمر و سالیانه درخصوص نحوه رسیدگی به شکایات در سازمان	- دریافت گزارش‌های منظم داخلی درخصوص کیفیت و به هنگام بودن رسیدگی به شکایات.
		- استفاده از اطلاعات شکایات در زمینه بررسی برنامه‌ها و ارائه خدمات
مدیران	ایجاد و	- استخدام کارمندان شایسته
مسئول	مدیریت یک	- ارائه آموزش جامع به کارکنان رسیدگی به شکایت.
رسیدگی به شکایات	نظام مؤثر و حرفه‌ای	- مدیریت و پشتیبانی صحیح از کارمندان رسیدگی به شکایات
	رسیدگی به شکایات	- ایجاد و ارتقای شبکه‌های داخلی قدرتمند برای کارمندان رسیدگی به شکایات
		به منظور کار با سایر کارکنان و حمایت توسط آنها
		- ارائه گزارش‌های منظم به سایر حوزه‌های سازمان درخصوص موضوعات مطرح شده در شکایات

چه کسی؟	تعهداتشان	چگونه؟
کارمندان	نمایش و	- رفتار حرفه‌ای به هنگام برخورد با شاکیان
رسیدگی به	نشان دادن	- شناخت صحیح از فرآیندهای رسیدگی به شکایات
شکایات	اقدامات	- تطابق با سیاست‌های داخلی
	برجسته در	- مطلع بودن از برنامه‌ها و خدمات کاری و توسعه‌ای سازمان
	رسیدگی به	- حفظ علاقه در رسیدگی به شکایات
	شکایات	
سایر	آگاهی	- آگاهی و شناخت از سیاست‌ها و فرآیندهای رسیدگی به شکایات
کارکنان و	درخصوص	- کمک به شاکیان برای دسترسی به فرآیند اعلان شکایات
کارمندان	نظام رسیدگی	- کمک به کارمندان رسیدگی به شکایات برای حل مشکلات
	به شکایات	
	سازمان و	- کمک به کارمندان رسیدگی به شکایات برای درک اهداف سازمان
	پاسخ‌گو بودن	- پاسخ‌گویی به مسائل سیستمیک که به عنوان نتیجه شکایات افراد مطرح می‌شود
	نسبت به آن.	

(Commonwealth Ombudsman, 2009:8)

۳-۱-۲- مسئولیت و پاسخ‌گویی مدیریت

مدیر ارشد باید نسبت به مدیریت نظام رسیدگی به شکایات پاسخ‌گو و مسئول باشد. مسئولیت این فرد شامل موارد زیر است:

- ترویج یک فرهنگ مثبت

مدیر شکایات باید «نمای» داخلی گروه رسیدگی به شکایات بوده و فرهنگ مثبتی را که نسبت به شکایات ارزش قائل است، ترویج دهد. مدیران رسیدگی به شکایات باید «قهرمانان» شکایات باشند و تضمین نمایند که سازمان برداشتن یک نظام قوی و منسجم رسیدگی به شکایات متمرکز باقی می‌ماند.

- تجميع اطلاعات شکایات

هنگامي که سازمان نظام های موجود را مورد ارزيابي قرار مي دهد، فرآيندهای جديد را اجرا مي کند يا شيوه کاری خود را گسترش مي دهد، بايد از مدير شکايت مشورت و مشاوره دريافت نمايد. اطلاعات شکايات بايد منبع کامل و جدائي ناپذير برای تمامی تجزيه وتحليل های کاری سازمان باشد.

- پيگيري

مدير شکايات بايد موجب شود تا مسائل سيستمیک و نقاط ضعفي که از طريق نظام شکايات مشخص مي شوند، مورد توجه مسئولين و مديران بالاتر قرار گيرد. مدير واحد رسيدگي به شکايات بايد دسترسی مستقيم به ساير مديران ارشد سازمانی داشته باشد.

- مطلع نگه داشتن

مدير واحد رسيدگي به شکايات بايد نسبت به بهترين تجربيات و عملکردهای ساير دستگاه ها اطلاعات به روز داشته باشد، نظام رسيدگي به شکايات سازمان را به طور منظم بررسی نمايد و در نشست ها و همایش های رسيدگي به شکايات مشارکت داشته باشد (Fornell, 1987: 337).

۴-۱-۲- منابع

نظام رسيدگي به شکايت بايد به نحو مناسبی از لحاظ منابع انسانی و مالی تأمین گردد. سازمان بايد از نيروی انسانی کافی برخوردار باشد تا هميشه سازمان را با استاندارد هایش در رسيدگي به شکايات هماهنگ نگه دارد. همچنين مديران حوزه بايد اطمینان يابند که کارمندان شان به رسيدگي به شکايات و حل مشکلات شهروندان ارزش و اولويت بسيار قائل هستند. سازمان بايد قادر به ارائه خدمات با کيفيت به شهروندان باشد. فارغ از اينکه کارمند به صورت تمام وقت يا پاره وقت در رسيدگي به شکايت مشغول به فعاليت است، اين امر بايد یک مسئوليت مشخصی باشد که در فرمول نيروی انسانی سازمان منعکس شده است (George, Graham, Lennard, 2007: 12). یک نظام الکترونيک برای ثبت، پيگيري و نظارت بر شکايات و يا برای تحليل اطلاعات شکايات وجود داشته باشد، مگر اينکه تعداد شکايات اندک باشد. اين نظام بايد دارای ویژگی های زیر باشد:

۱. ثبت آسان اطلاعات

۲. قابلیت جست‌وجو در سراسر حوزه‌های مختلف، مانند:

- نام شاکی، برای پیگیری پیشرفت و وضعیت شکایت؛
- نوع مشکل، برای شناسایی رویه‌های درحال ظهور و تضمین سازگاری و ثبات در چگونگی پاسخ‌گویی سازمان به شکایات؛
- محل قرارگیری مشکل، مشخص نمودن رویه‌های منطقه‌ای و نهادی در شکایات و چگونگی رسیدگی به آنها؛
- زمان مورد نیاز برای حل مشکل، برای نظارت به‌هنگام و مؤثر؛
- ۳. گزارش‌دهی مؤثر، برای تسریع در امور سازمانی و نظارت بر روندها، شناسایی و پاسخ‌گویی سریع به چالش‌های جدید؛
- ۴. دسترسی آسان تمامی کارمندان درگیر در رسیدگی به شکایات؛
- ۵. هماهنگی با شیوه‌های ثبت و بایگانی سازمان؛
- ۶. هماهنگی با هرقانونی که چگونگی ثبت و اعلان تصمیمات یا راه‌حل شکایات توسط سازمان را نظم بخشیده و همچنین هماهنگی با اصول مربوط به حفظ اطلاعات شخصی.

۲-۲- عنصر دوم: اصول

مدل‌های بسیاری برای رسیدگی مؤثر به شکایات وجود دارد. انتخاب یک مدل باید متناسب با نوع کار، ساختار و اندازه یک سازمان و نیاز ارباب‌رجوع‌ها باشد، به‌عنوان مثال بعضی از سازمان‌ها به‌طور موفقیت‌آمیزی از یک نظام متمرکز رسیدگی به شکایات استفاده می‌کنند، درحالی‌که برخی دیگر غیرمتمرکز یا به‌صورت برون‌سپاری شده این کار را انجام می‌دهند. یا ممکن است واحدهای مجزایی برای کارکردهای مختلف وجود داشته باشد، مانند رسیدگی به شکایات از اعضای پارلمان یا شکایات درخصوص یک حوزه برنامه‌ای خاص و... مدل هرچه که باشد، پنج اصل اساسی زیر باید مورد

لحاظ قرار گیرد (George, Graham, Lennard, 2007:15)

۱-۲-۲- عدالت و انصاف

با یک شاکی باید عادلانه رفتار نمود. در این حال باید در نظر گرفته شود که اغلب یک قدرت نابرابر و نامتوازن بین شاکیان و سازمان وجود دارد و آن‌ها در این خصوص شکایت دارند. عدالت بر پایه سه اصل کیفی استوار است:

۱- بی طرفی

تحقیقات بی طرفانه برای موفقیت و اعتبار نظام رسیدگی به شکایات حیاتی است. کارمندان رسیدگی به شکایات نباید نسبت به سازمان خود یا کارمندانشان طرفدارانه و جانبدارانه عمل کنند. با شاکی باید بر اساس شایستگی‌اش و با دیدی باز و به دور از پیش داوری ناشی از تماس و برخورد قبلی بین شاکی و سازمان برخورد شود. باید ارزیابی کامل و هدفمندی از حقایق و یا مدارک ارائه شده در پشتیبانی یک شکایت انجام گیرد و برعکس نباید به شواهد و مدارک ارائه شده، وزن و اعتباری توسط کارمند داده شده یا فرض شود که صحیح و درست است. اگر یک رویداد یا مشکلی بردیگری ترجیح داده شود، باید دلیل خوبی برای این امر وجود داشته باشد. همچنین کارمندان رسیدگی به شکایات باید تشویق شوند تا به افشای هر موضوعی که ممکن است بر نحوه رسیدگی به شکایات آن‌ها تأثیر بگذارد، با مدیر خود بپردازند مانند رابطه نزدیک با شاکی یا سایر منافع شخصی در شکایت. ممکن است برای پاسخ‌گویی به فردی که دارای سوابق قبلی متعددی در اعلان شکایت است، به توجه ویژه‌ای نیاز باشد. وسوسه‌ای که در این زمان ایجاد می‌شود آن است که این شکایت فاقد اعتبار است در صورتی که شکایت قبلی این فرد در گذشته نیز رد شده باشد. اما با هر شکایت تازه‌ای باید بر اساس شایستگی و ارزش آن برخورد شود (Ourso, 1994: 14-16).

شکایت درباره یک کارمند باید توسط افراد مختلفی در سازمان مورد بررسی قرار گیرد. در این خصوص باید از هرگونه پیش داوری و تعصبی پرهیز نمود و یک فرد بی طرف باید مسئول رسیدگی به آن باشد. باید سیاست روشنی در خصوص تحقیق و بررسی مستقل از شکایات علیه کارمندان رسیدگی به شکایات وجود داشته باشد. موضوعات شکایات که توسط سازمان منتشر می‌شود باید شامل این تضمین باشد که فرد شاکی قربانی نشده یا به علت طرح شکایت از دستگاه یا فردی مورد

اذیت و آزار قرار نمی‌گیرد (Ibid).

۲- رازداری

شهروندان حق دارند انتظار داشته باشند حریم خصوصی آن‌ها مورد احترام بوده و شکایت آن‌ها به صورت محرمانه و خصوصی مورد بررسی قرار خواهد گرفت. اصول حفظ اطلاعات خصوصی که در قوانین حریم خصوصی به نگارش درآمده، مانند قانون حریم خصوصی (۱۹۸۸) باید به هنگام جمع‌آوری، ذخیره‌سازی و افشای اطلاعات خصوصی به دست آمده در رسیدگی به شکایات مورد لحاظ قرار گیرد. این امر معمولاً بدان معنی است که اطلاعات شکایت باید بر سیستمی ذخیره گردد که مجزا از سایر سیستم‌های ذخیره و ثبت اطلاعاتی است که سازمان مورد استفاده قرار می‌دهد. دسترسی به پایگاه اطلاعاتی شکایات باید محدود به افرادی خاص و دارای اختیارات ویژه باشد. به جز در موارد ضروری، هویت شاکی یا جزئیات اطلاعات شخصی وی نباید برای سایر کارکنان منتشر گردد. این امر ممکن است نیاز به یک شماره شناسایی منحصر به فرد برای هر شاکی باشد، یعنی یک شماره و کد رهگیری جداگانه‌ای برای هر شاکی اختصاص داده شود. اطلاعاتی خصوصی که برای هدف و مقصودی منتشر می‌گردد ممکن است در سایر موقعیت‌ها نیاز به حفظ آن باشد (Johnsto, 2001: 60-69). به عنوان مثال، اغلب لازم خواهد بود تا هویت کارمندی که شاکی علیه آن‌ها شکایتی را مطرح کرده است برای وی مشخص گردد، اما ممکن است به افشای همین اطلاعات جزئی هم در گزارش‌های مدیریتی درخصوص شاخص‌ها و روندهای شکایات نیازی نباشد. این مسأله، به ویژه به هنگام عمومی ساختن و انتشار اطلاعات درباره شکایات و نتایج تحقیقات، باید مورد توجه ویژه‌ای باشد. به طور معمول پذیرش شکایات از افراد ناشناس عمل خوب و درستی است، هرچند انجام تحقیقات کامل درخصوص موضوعات مطرح شده‌ای که هویت شاکی در آن مشخص نیست دشوار می‌باشد. باید به شاکی توضیح داده شود و از آن‌ها پرسیده شود که چگونه می‌خواهند از نتیجه تحقیقات و شکایت خود مطلع گردند.

اقدامات و سنجش‌های ویژه‌ای باید انجام گیرد تا این اطمینان برای شاکی ایجاد شود که شکایت آن‌ها به درستی دریافت شده و در امنیت و اطمینان کامل رسیدگی خواهد شد. یکی از اصول اساسی

آن است که فرد مخبر نباید موضوع یک اقدام تلافی جویانه قرار گیرد زیرا آن‌ها تنها یک ادعایی را مطرح ساخته‌اند. از این رو اغلب اصطلاح «افشای محافظت شده»^۱ برای توصیف شکایات مخبرین مورد استفاده قرار می‌گیرد. اصول حفاظت مؤثر از مخبرین در استاندارد ۸۰۰۴-۲۰۰۳ استرالیا با عنوان «برنامه‌هایی برای حفاظت از مخبرین» به نگارش درآمده است (mehra,2002:145-154).

۳- شفافیت

شاکی حق دارد بداند که چگونه شکایتش مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت و نتیجه آن چه خواهد بود. رویه‌های رسیدگی به شکایات یک سازمان باید این اطمینان را حاصل کند که:

۱. در زمان طرح شکایت، به افراد شاکی درخصوص رویه بررسی شکایت، به‌هنگام بودن استانداردها به‌منظور رسیدگی به شکایت مشاوره‌هایی داده شود؛

۲. به هر شاکی کد رهگیری داده شود؛

۳. اگر شکایتی را نتوان در اسرع وقت مورد رسیدگی قرار داد باید گزارشی درخصوص پیشرفت شکایت تهیه و به شاکیان درخصوص علت تأخیر آن توضیح داد؛

۴. چنانچه مدارک و مستندات ارائه شده توسط شاکی مورد پذیرش قرار نگیرد، نتیجه تحقیق باید توضیح و علت عدم پذیرش مدارک برای شاکی تبیین گردد؛

۵. چنانچه شاکی از نتیجه شکایت خود رضایت نداشته باید به وی فرصتی برای اعتراض یا ارائه مدارک جدید داده شود (Fiona,2010:13).

۲-۲-۲- دسترسی پذیری

یک نظام رسیدگی به شکایات باید برای شهروندان قابل دسترسی باشد. قابلیت دسترسی بر دو ویژگی استوار است:

۱. اطلاع‌رسانی عمومی از نظام رسیدگی به شکایات؛

۲. گزینه‌های دسترسی‌پذیری و ارتباطی مؤثر.

۱- اطلاع‌رسانی

سازمان باید به ارباب رجوع‌ها درخصوص نظام رسیدگی به شکایات خود و چگونگی دسترسی به آن آگاهی دهد. اطلاعات به طرق مختلفی به عنوان مثال سایت سازمان، یا از طریق پوسترها، تابلوها و... می‌تواند ارائه گردد. برخی از واحدهای رسیدگی به شکایات فعالیت‌های امدادی نیز انجام داده و دارای یک فهرست راهنمای تلفن یا پوشش رسانه‌ای هستند. همچنین کارمندان رسیدگی به شکایات، به هنگام برخورد با ارباب رجوع‌های ناراضی، مسئول هدایت و راهنمایی آن‌ها درخصوص پردازش و رویه بررسی شکایت هستند. امروزه افراد بسیاری به وب‌سایت‌های سازمان برای راهنمایی درخصوص چگونگی طرح شکایت مراجعه می‌کنند. این اطلاعات باید به آسانی از طریق سایت‌های سازمانی قابل دسترسی باشد، این اطلاعات نباید زیر چند سطح از بخش‌های داخلی سایت مدفون باشد.

۲- دسترسی

برای ارباب رجوع‌ها باید شیوه‌های ارتباط متنوعی وجود داشته باشد. به عنوان مثال، از طریق تلفن، ایمیل، پست و... از جمله گزینه‌هایی که می‌توان در نظر گرفت، ثبت حضوری و اینترنتی شکایات است. گزینه‌های ارتباطی موجود برای ارباب رجوع باید به وضوح مشخص و به آسانی قابل استفاده باشد. به ارباب رجوع‌ها باید درخصوص روش‌های ترجیحی‌شان برای تماس و درخصوص سیستم‌های مختلف ثبت و اعلان شکایت مشاوره و راهنمایی داد. حتی اگر در مواقعی ارباب رجوع‌ها بیشتر از یک راه ارتباطی استفاده کنند، اما باید سایر شیوه‌های دیگر نیز حفظ گردد (Buttle, 2006: 83-99).

۳-۲-۲- پاسخ‌گویی

یک نظام رسیدگی به شکایات باید درمورد نیازهای شهروندان پاسخ‌گو باشد. این امر به آموزش درست کارمندان، منابع کافی برای واحد رسیدگی به شکایات و بررسی و بهبود مستمر سیستم رسیدگی نیازمند می‌باشد. ممکن است برای ارباب رجوع‌هایی که دارای نیازمندی‌های خاصی هستند، به معیارها و امکانات ویژه‌ای احتیاج باشد، به عنوان مثال برای مدیریت تماس با افراد آسیب‌پذیر و پاسخ‌گویی به درخواست‌ها یا رفتارهای بی‌دلیل و نامعقول.

۴-۲-۲- کارآیی

نظام رسیدگی به شکایات باید کارآمد باشد. شیوه‌های رسیدگی به شکایات از یک شکایت به شکایاتی دیگر متفاوت خواهد بود. معمولاً شکایات ساده باید به سرعت در نخستین تماس با سازمان حل و فصل شود؛ در اغلب این شکایات به مداخله کارمندان متخصص رسیدگی نیازی نیست. ممکن است موضوعات پیچیده‌تر یا حساس‌تر به مدت زمان بیشتری برای حل و فصل یا توجه متخصصین نیاز داشته باشد. اصل راهنما آن است که شکایات باید به شیوه‌ای رسیدگی شود که مناسب با موضوعی باشد که شکایت در آن خصوص مطرح گردید. تمامی شکایات چه ساده و چه پیچیده، نیاز به توجه و دقت مستمر داشته و باید در اولین فرصت ممکن حل و فصل شوند. این امر رضایت‌مندی شهروندان و اعتماد آن‌ها به سازمان را تضمین می‌نماید. خستگی یا بی‌حوصلگی در خصوص بخشی از ارباب رجوع‌ها می‌تواند رسیدگی موفق به شکایات را بی‌نتیجه بگذارد. همچنین دقت بیشتر در بررسی شکایات برای کاهش خطر رسیدگی دوباره، به نفع سازمان بوده و این اطمینان را برای کارمندان ایجاد می‌کند که با مشکلات مطرح شده به درستی برخورد شده و اجازه داده نمی‌شود که وضعیتی بدتر پیدا کنند. باید به ناظران و مدیران گزارش‌های منظمی در خصوص دریافت شکایات و پیشرفت در رسیدگی به آن‌ها داده شود. ممکن است شکایاتی که برای مدتی حل نشده باقی مانده، به تشدید و تسریع در رسیدگی توسط یک نیروی متخصص نیاز داشته باشد. شکایاتی که در نگاه اول ساده به نظر می‌آیند در برخی مواقع متفاوت‌تر و پیچیده‌تر از آن چیزی هستند که در اولین نگاه به نظر می‌رسیدند (Fiona, 2010: 17).

۵-۲-۲- ادغام

ادغام به دودلیل دارای اهمیت است. نخست، رسیدگی به شکایات باید در درون هسته اصلی فعالیت‌های سازمان قرار گیرد. دوم، ممکن است سازمان‌هایی که به‌طور مشترک با سایر سازمان‌های دولتی یا در همکاری با سازمان‌های بخش خصوصی به ارائه خدمات می‌پردازند، نیاز به ادغام ترتیبات رسیدگی به شکایت خود با یکدیگر داشته باشند.

ادغام در درون یک سازمان

سازمان‌ها باید پرس‌وجو و دریافت شکایت از ارباب رجوع و شهروندان را در مرکز فعالیت‌های خود قرار دهند. اگر این امر به درستی انجام گیرد، می‌تواند به شیوه‌های مختلفی به نفع سازمان باشد. همان‌طور که قبلاً گفته شد، اطلاعات به دست از آمده از شکایات می‌تواند برای شناسایی نقاط ضعف سازمان در ارائه خدمات کمک نموده و منجر به پیشرفت گردد. اگر به مدیران درخصوص شکایات و چگونگی برخورد با آن اطلاع‌رسانی شود، آن‌ها قادر خواهند بود تا نظارتی کامل بر تمامی ابعاد فعالیت‌هایشان داشته باشند و این امر به معنی حفظ تمرکز بر شهرت سازمان بوده که برای موفقیت بسیار حیاتی است. تمامی مهارت‌ها و دانش یک سازمان باید در حل و فصل مشکلات مداخله داشته باشند. اطمینان از اینکه تمامی کارمندان به صورت بالقوه در رسیدگی به شکایت دخیل هستند می‌تواند به کارایی و اثربخشی بیشتر در حل و فصل شکایات منجر گردد (Fornell, 1987: 346).

ادغام درست یک نظام رسیدگی به شکایات با کار و ساختار یک سازمان را می‌توان به طرق مختلفی به انجام رساند:

۱. واحد رسیدگی به شکایات باید به عنوان یک واحد یا شاخه مجزا شناخته شود که جایگاه آن در سلسله‌مراتب سازمانی مشخص باشد؛
۲. واحد رسیدگی به شکایات باید توسط یک مدیر ارشد اداره شود یا دائماً به مدیر ارشد گزارش‌دهی کند؛
۳. گزارش‌های درباره شکایات یا رویه‌های شکایت باید جزء برنامه‌های منظم برای جلسات مدیریت اجرایی باشد؛
۴. چگونگی رسیدگی و اتمام شکایات باید به عنوان شاخص ارزیابی عملکرد یک سازمان باشد.

ادغام در بین سازمان‌ها

تعداد کمی از سازمان‌ها هستند که مستقل از دیگر سازمان‌ها فعالیت می‌کنند. دو یا چند سازمان می‌توانند یک کار یا خدمت مشترک ارائه داده یا در کنار یکدیگر در تنظیم فعالیت بخش خصوصی

کار کنند. تصمیماتی که توسط یک سازمان اتخاذ می شود می تواند به اقدامات انجام شده یا اطلاعات تهیه شده توسط یک سازمان دیگر وابسته باشد. علاوه بر این عملکردهای دولت به طور فزاینده ای به بخش خصوصی واگذار و یا برون سپاری می شود. زمانی که مشکلی ایجاد شد، ممکن است شهروندان تقسیم کار کردها یا مسئولیت ها را در سازمان درک نکنند و در این خصوص که از چه کسی شکایت دارند و به چه کسی شکایت کنند، دچار سردرگمی باشند. این سردرگمی بدتر هم خواهد شد اگر کارمندان سازمان فاقد بینش، مسئولیت ناپذیر، یا بی اطلاع درباره ترتیبات رسیدگی به شکایات سایر سازمان ها باشند. سازمان ها باید به این امر توجه کنند که چرا و چگونه می توانند نظام های رسیدگی به شکایات خود را با یکدیگر ادغام نمایند. در این خصوص باید به چند نکته توجه شود:

۱. کارمندان رسیدگی به شکایات باید از فعالیت های سازمان های خود که در تعامل با سایر سازمان ها است، کاملاً مطلع باشند.
۲. سازمان ها باید اطلاعات نظام های رسیدگی به شکایات خود و چگونگی فرایند پذیرش و دریافت شکایت خود را با یکدیگر مبادله نمایند.
۳. باید به این نکته توجه شود که یک رویه برای ارجاع شکایت (شاکی) بین سازمان ها وجود داشته و اطمینان حاصل شود که فهرستی از شماره تماس مسئولان در دسترس است.
۴. اگر کارمندان سازمان های مختلف در کنار یکدیگر در یک حوزه عمومی فعالیت می کنند- به عنوان مثال در بخش ورودی و حراست فرودگاه ها- اقداماتی باید انجام گیرد تا اطمینان حاصل شود که کارمندان و سازمان های استخدام کننده آن ها به آسانی شناخته شده تا همکاری بین سازمان ها در رسیدگی سریع بین شکایت شهروندان تضمین شود.
۵. اگر سازمان های مختلف با یکدیگر برای ارائه خدمات یا تنظیم یک فعالیت کار می کنند، باید به انتشار مشترک اطلاعات در خصوص چگونگی طرح شکایت یا ایجاد یک فرآیند مشترک برای رسیدگی به شکایت توجه داشته باشند (mehra, 2002: 160).

۳-۲- عنصر سوم: افراد

کارکنان ماهر و آموزش دیده برای رسیدگی مؤثر به شکایات بسیار ضروری هستند. سازمان‌های بزرگ و آن دسته از سازمان‌هایی که به طور منظم با شهروندان در ارتباط‌اند، معمولاً دارای یک واحد رسیدگی به شکایات مجزا هستند، سایر سازمان‌ها ممکن نیازی به آن نداشته باشند. در هر صورت، مسئولیت رسیدگی به شکایات باید به کارمندانی واگذار شود که به خوبی آموزش دیده و به خوبی نظارت می‌شوند. باید شیوه‌هایی برای استخدام، آموزش و فرصت‌های یادگیری مستمر، بررسی و بازخوردگیری نظام‌مند وجود داشته باشد.

۱- ۳-۲- استخدام

سازمان‌ها باید افرادی که مهارت و نگرش درستی به جایگاه رسیدگی به شکایات دارند، استخدام نمایند. بهترین افراد رسیدگی‌کننده به شکایات کسانی هستند:

۱. صمیمی و همدل: آن‌ها قادر به پاسخ‌گویی به افراد مختلفی هستند؛
۲. با روحیات غیر دفاعی: آن‌ها قادر به رسیدگی به شکایات هستند بدون آنکه بی‌جهت طرفدار سازمان خود باشند؛
۳. تحلیل‌گر: آن‌ها می‌توانند به سرعت هسته اصلی مشکل، وزن مدارک و استدلال‌ات را تشخیص داده و به یک نتیجه منطقی دست یابند؛
۴. بی‌غرض: آن‌ها از مفروضات اشتباه به دور بوده و اسناد و مدارک را به صورت منطقی مدنظر قرار می‌دهند؛
۵. دانا: آن‌ها می‌توانند شکایات را اولویت‌بندی نموده و می‌دانند که چه زمانی رسیدگی به آن را تسریع و تشدید نموده یا به شخص دیگری محول نمایند؛
۶. خلاق: آن‌ها به دنبال راه‌حل‌های جایگزین برای حل یک شکایت هستند؛
۷. قاطع: آن‌ها تصمیم می‌گیرند که چگونه مشکل را به بهترین صورت ممکن حل نموده و انتظارات شاکیان را در طی فرآیند مدیریت می‌نمایند؛

۸. انعطاف پذیر: آن‌ها به صورت حرفه‌ای به شایکانی که ناراحت یا خشمگین هستند، بدون در نظر گرفتن انتقادات شخصی، پاسخ می‌گویند.

ارتباط مؤثر، نخ تسبیح بسیاری از این مهارت‌ها است. کارشناس خوب رسیدگی‌کننده به شکایت باید فردی خوش بیان زبانی و نوشتاری، باشد. رسیدگی‌کنندگان به شکایات با افراد مختلفی در درون و بیرون از سازمان در تماس هستند. اگر آن‌ها به نحو مؤثری بتوانند با شهروندان ارتباط برقرار کنند، شهروندان در این خصوص که آن‌ها مشکلاتشان را درک نموده و به صورت حرفه‌ای به آن رسیدگی خواهند کرد، به ایشان اعتماد خواهند نمود (Buttle, 2006: 103).

۲-۳-۲ آموزش و یادگیری

آموزش مستمر کارمندان رسیدگی به شکایات باید در مراحل مختلف و به شیوه‌های متفاوت صورت پذیرد. زمانی که فردی برای نخستین بار در موقعیتی گماشته می‌شود که مشغول به رسیدگی به شکایات می‌گردد، باید براساس رویه‌ها و سیاست‌های رسیدگی به شکایات سازمان آموزش ببیند. این امر باید با آموزش‌های مربوط به برخورد با چالش‌های خاصی که در رسیدگی به شکایات ایجاد می‌شود، تکمیل گردد، به عنوان مثال داشتن یک برخورد تلفنی عالی و مهارت‌های نوشتاری خوب، مهارت‌های ثبت صوتی و تلفنی، برخورد با رفتارهای نامعقول و دشوار شایکان، رسیدگی به شکایات بی‌نام‌ونشان، حفاظت از اطلاعات شخصی شایکان و انتقال شکایات به خارج از حوزه قضایی یا سازمان‌های دیگر (Halstead, 1992: 111).

البته مهم است که کارکنان رسیدگی به شکایات درخصوص تمامی ابعاد کاری سازمان خود آموزش ببینند. این آموزش باید بر برنامه‌ها و خدماتی تمرکز داشته باشد که بر شهروندان تأثیر گذاشته و می‌تواند منجر به شکایت شود. این برنامه‌ها و خدمات در طی زمان توسعه و تغییر خواهد یافت و مهم است که کارکنان رسیدگی به شکایات از این تغییرات آگاهی داشته باشند. باید تعامل منطقی و منظمی بین برنامه و کارمند رسیدگی به شکایات، چه به صورت رسمی و چه به صورت غیررسمی، وجود داشته باشد. از موضوعات مهم در این مباحث باید گزینه‌های موجود یک سازمان برای فراهم ساختن راه‌حلی به منظور مشکلات غیرمنتظره یا رام‌نشدنی باشد. برنامه آموزش باید توجهات را از گزارش

تحقیقات انجام شده توسط سایر حوزه‌های کم‌اهمیت‌تر دولت به حوزه‌های جدی و برجسته سوق دهد. اگر یک برنامه آموزشی ساختارمند به همراه تخصیص بودجه ویژه و ارزیابی‌های عملکردی منظم وجود داشته باشد، بهتری توان به اهداف آموزشی دست یافت. در یک سطح فرهنگی، سازمان باید معتقد باشد که زمان تخصیص داده شده به آموزش - که اغلب شامل غیبت موقت کارمند از وظیفه رسیدگی به شکایات است - ضروری بوده و یکی از استراتژی‌های با اهمیت در افزایش بهره‌وری است (Ibid:18).

۳-۲- بررسی بازخورد

نظارت و کنترل در نقطه مرکزی رسیدگی مؤثر به شکایت و توسعه مهارت هستند. سه مؤلفه در طراحی ترتیبات نظارتی به‌ویژه دارای اهمیت هستند:

۱. تجربه کارمند: ممکن است کارمندان جدید نیاز به نظارت نزدیک‌تر و دقیق‌تر نسبت به کارمندان باتجربه‌تر داشته باشند.

۲. ماهیت شکایت: باید با موضوعات شکایاتی که تکرار می‌شوند، به‌طور منظم و مرتب برخورد شود، درحالی‌که موضوعاتی که پیچیده و غیرمنتظره هستند ممکن است نیاز به رسیدگی ماهرانه‌تر داشته باشند.

۳. شکایت: شکایات از افرادی که آسیب‌پذیر بوده یا نشان‌دهنده رفتاری دشوار و سخت هستند ممکن است به ترتیبات خاص یا نظارت دقیق‌تر نیازمند باشد.

ترتیبات نظارتی باید به چندین هدف ضمنی تقسیم گردد:

۱. حمایت از کارمند رسیدگی، به‌ویژه کارمندان جدیدتر و نظارت بر اینکه آیا شکایات به درستی بررسی و رسیدگی شده و راه‌حل‌ها ارائه شده مناسب هستند؛

۲. شناخت روندها و نگرانی‌های خاصی که از شکایت ایجاد می‌گردد؛

۳. مجهز نمودن کارکنان رسیدگی به شکایت با بازخوردگیری از عملکردشان.

نظارت و کنترل باید دائمی بوده و مشاوره و بازخورد منظمی وجود داشته باشد. این امر هم برای

کارکنان جدید و هم قدیمی تراعمال می‌گردد. یک کارمند رسیدگی‌کننده به شکایت همیشه باید حس رهبری یک گروه یا ناظر برای کمک یا راهنمایی را داشته یا درباره درخواست های عاطفی که می‌تواند در رسیدگی به شکایت مطرح گردد، صحبت نماید. همگام سازی یک کارمند جدید با یک کارمند باتجربه تر شیوه مناسبی برای پشتیبانی و آموزش های غیررسمی است (Ourso, 994:11).

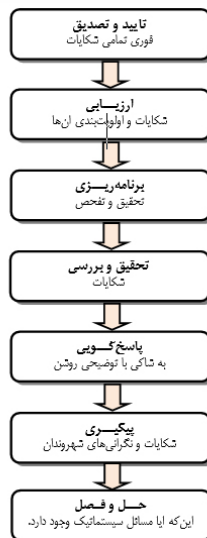
۴-۳-۲- سایر کارکنان سازمان

گرچه وجود کارمندانی که به خوبی آموزش دیده و به صورت تخصصی نظارت شده‌اند، برای رسیدگی مؤثر به شکایت حیاتی هستند، اما این امر هم به همان اندازه اهمیت دارد که سایر کارکنان سازمان از فرایند رسیدگی به شکایت و اهمیت آن آگاهی داشته باشند. در این شیوه آن‌ها می‌توانند به شهروندان بگویند که چگونه شکایات خود را مطرح سازند، در اولویت بندی شکایات و تحقیقات درخصوص آن مشارکت نمایند، از واحد رسیدگی به شکایات بازخورد گیرند و هر نوع تغییرات لازم برای سیستم‌ها و برنامه‌های سازمان را اجرا نمایند.

۴-۲- عنصر چهارم: فرایند

رسیدگی به شکایات باید دارای مبنایی منطقی و معقول بوده و پنج اصل اساسی عدالت، پاسخ‌گویی، دسترس‌پذیری، کارآمدی و ادغام را در برگیرد. هدف از این امر آن است که شکایات به نحو مؤثر و کارآمد مورد رسیدگی قرار گرفته و شهروندان بر نظام رسیدگی به شکایات اطمینان نمایند.

شکل زیر هفت مرحله اساسی در فرایند رسیدگی مؤثر به شکایات مردمی را نشان می‌دهد. تماس و ارتباط منظم با شاکی باید در سراسر این فرایند حفظ گردد. این امر به ویژه اهمیت دارد که اگر پاسخ‌گویی به شکایت شهروندان زمان‌بر است، به آن‌ها اطلاع داده شود.



۱-۴-۲- تأیید و تصدیق

شکایاتی که مربوط به موضوع کاری سازمان و وظیفه سازمان است باید به سرعت مورد تأیید قرار گیرد تا این اطمینان را به شهروندان بدهد که به شکایت آن‌ها توجه می‌شود. این تأیید می‌تواند ابزار با اهمیتی در مدیریت انتظارات شاکیان باشد. تأیید و تصدیق شکایت باید به طور خلاصه فرآیند شکایت را بیان نموده و شامل ارائه اطلاعات تماس و ترجیحاً نام یک شخص برای برقراری ارتباط شاکی با وی باشد. همچنین تصدیق باید به این نکته نیز اشاره داشته باشد که حل این شکایت چه قدر زمان برده و چه زمانی در آینده با شاکی تماس گرفته خواهد شد (Commonwealth Ombudsman, 2009:43).

نظام‌های الکترونیکی رسیدگی به شکایات را می‌توان به گونه‌ای برنامه ریزی نمود تا پاسخ‌های خودکار برای ایجاد اطمینان خاطر به شهروندان در خصوص رسیدگی به شکایات آن‌ها ارسال نماید. پاسخ‌ها باید به شهروندان نشانی پستی الکترونیکی و شماره پیگیری شکایت برای استفاده در تماس‌های آتی بدهد.

۲-۴-۲- ارزیابی و اولویت‌بندی شکایات

ماهیت شکایات به نحو گسترده‌ای متفاوت از هم می‌باشد. موضوع یک شکایت ممکن است از طریق اطلاعاتی که شاکی در اختیار قرار می‌دهد روشن و آشکار باشد، یا ممکن است به یک تحقیق بلندمدت برای روشن ساختن موضوعات قانونی یا واقعی مورد مناقشه نیازمند باشد. برخی شکایات را می‌توان با استفاده از توضیح یا عذرخواهی مرتفع ساخت و برخی دیگر ممکن است به تجدیدنظر در یک سیاست، تصمیم یا شاید جبران خسارت مالی نیاز داشته باشد. بسیاری از شکایات درخصوص سوءرفتارهای مدیریتی و اداری است، اما برخی‌ها دربرگیرنده ملاحظات قانونی یا فنی است. اغلب اوقات و در وهله نخست، حوزه شکایت نه برای شاکی روشن است و نه برای سازمان و لذا نیاز به روشن‌سازی دارد. یک شکایت می‌تواند شامل چندین نگرانی مختلف و مرتبط به هم باشد که نیاز به رسیدگی مجزا یا ارجاع به سازمانی دیگر دارد. ارزیابی اولیه و سریع یک شکایت برای رسیدگی مؤثر به آن ضروری است. این ارزیابی باید توسط یک شخص یا گروه متخصص انجام گیرد. در سازمان‌هایی که شکایات بسیاری دریافت می‌دارند، معمولاً ارزیابی اولیه توسط یک واحد غربالگری انجام می‌گیرد. اگر شکایت پیچیده یا دشوار باشد، ممکن است به ارزیابی مقدماتی بیشتر توسط سایر کارکنان متخصص نیاز باشد. بعد از اینکه ارزیابی اولیه انجام شد، ممکن است نیاز باشد که شکایت را به فرد مسئول دیگری در همان سازمان منتقل نمود یا اینکه به شاکی توصیه شود تا به سازمان دیگری برای عرض شکایت برود (Johnston, 2001: 73).

۳-۴-۲- برنامه ریزی

همان‌طور که قبلاً گفته شد، برخی از شکایات را می‌توان در همان قدم اول حل و فصل نمود. اما اگر چنین نباشد و نیاز به انجام تحقیق وجود داشته باشد باید یک برنامه مدون برای این شکایات آماده گردد. این برنامه باید:

۱. تعریف کند که درباره چه چیزی باید تحقیق شود؛

۲. مراحل تحقیق را مشخص نماید و بیان کند که آیا به دریافت اطلاعات بیشتری از یک شکایت

دیگر یا شخص یا سازمان دیگر نیاز است، یا خیر؛

۳. برآوردی از زمان پاسخ‌گویی به شکایت به عمل آورد؛

۴. راه‌حلی را که شاکی به دنبال آن است مشخص نماید و مشخص کند که آیا انتظارات شاکی واقع‌بینانه بوده و یا نیاز به مدیریت دارد؛

۵. هر نوع ملاحظات ویژه‌ای که برای شکایت اعمال می‌شود را مورد توجه قرار دهد به عنوان مثال، اگر از شاکی خواسته شده تا هویت خود را برای دیگران آشکار ننماید و اگر به محفوظ نگه داشتن اطلاعات حساس و محرمانه نیاز باشد.

یک برنامه مدون، توجه را بر چیزی که باید مورد تحقیق قرار گیرد، متمرکز می‌سازد. این امر تضمین خواهد نمود که مسائل و موضوعات با اهمیت نادیده گرفته نشده و تحقیقات دچار سردرگمی و بیراهگی نمی‌شوند. البته یک برنامه به ناظر یا سایر مسئولان این امکان را می‌دهد که بتوانند بر نحوه تحقیق و تفحص نظارت داشته باشند. این امر زمانی اهمیت می‌یابد که کارمندی که شکایت در ابتدا به وی محول گردید نتواند تحقیقات شکایت را تکمیل نماید. یکی از دلایل معمول در تأخیر در تحقیق یک شکایت و یا ناکارآمدی تحقیق، واگذاری مسئولیت تحقیق یک شکایت از یک فرد به فردی دیگر است، بدون واگذاری مسئولیت و برنامه‌ریزی مناسب.

۴-۲- تحقیق و تفحص

هدف از انجام یک تحقیق دو چیز است:

۱. حل شکایت با رسیدن به یک بینش عادلانه و مستقل در خصوص مسائل مطرح شده توسط شاکی؛

۲. ارائه یک راه حل مناسب.

سه اصل یک تحقیق عادلانه در قسمت ۱-۲ مطرح گردید:

- بی‌طرفی: به هر شکایتی باید با دیدی باز نگریست و به مدارک و شواهد در پشتیبانی از یک شکایت باید به صورت منصفانه وزن و اهمیت داده شود.

- رازداری: شکایت باید در فضایی محرمانه و خصوصی مورد تحقیق قرار گیرد و به هنگام افشای هر نوع از جزئیات هویتی یک شکایت باید دقت لازم صورت گیرد.

- شفافیت: باید به شاکی درخصوص مراحل بررسی شکایت توضیح داده شود و فرصتی به وی برای اضافه نمودن اطلاعات جانبی قبل از کنار گذاشتن یک شکایت داده شود.

این سه اصل بیانگر الزامات حقوق اداری است که به موجب آن سازمان‌های بخش عمومی باید بر فرآیند تحقیقات نیز نظارت داشته باشند.

موارد زیر از جمله الزامات و پیش شرط‌هایی است که مربوط به تحقیقات یک شکایت است:

۱. یافته‌های مربوط به موضوع مورد مناقشه باید بر مدارکی مبتنی باشد که مرتبط بوده و قابلیت پشتیبانی منطقی از یافته را داشته باشد و نه بر اساس حدس و گمان، تصورات، ظن یا فرضیات؛

۲. از مدارکی که به صورت شفاهی ارائه می‌گردد، باید ثبت نوشتاری و مدون تهیه گردد؛

۳. شاکی مجبور نیست هر واقعیت یا عنصری در شکایت خود را با دلیل و مدرک اثبات کند، گرچه این امر برای بازرس معقول و منطقی است از آن‌ها بخواهد با ارائه اسناد و مدارکی که در اختیارشان است یا تشریح چیزهایی که می‌دانند، به انجام تحقیق کمک کنند؛

۴. قوانین اسناد و مدارکی که در دادگاه‌ها اعمال می‌شود، در تحقیق اداری صدق نمی‌کند و یک بازرس می‌تواند از اطلاعات قابل اطمینانی که از طریق هر نوع منبعی به دست می‌آید، استفاده کند.

مطابق با عدالت طبیعی، باید به شاکی فرصتی داده شود تا درخصوص اطلاعات یا ادعاهای خلاف و متناقض به دست آمده از سایر منابع، قبل از تصمیم به رد شکایت، اعتراض و اظهارنظر کند (Buttle, 2006: 121).

۵-۴-۲- پاسخ‌گویی

زمانی که بازرسی یک شکایت به پایان رسید، باید به شاکی درخصوص یافته‌ها و تصمیمات اتخاذ شده اطلاع‌رسانی شود. حتی اگر هنوز برخی از ابعاد شکایت در حال بررسی و تحقیق باشد، چراکه معمولاً در جریان قرار گرفتن ارباب رجوع‌ها خوشایند آن‌ها خواهد بود. خواه این توضیح برای ارباب رجوع شفاهی، کتبی و به هر دو شیوه باشد که این امر به شرایط بستگی خواهد داشت. معمولاً اگر توضیح شفاهی، روش ارتباطی باشد که خود ارباب رجوع آن را ترجیح داده یا در تماس‌های گذشته

از آن استفاده شده است، مؤثرتر و مورد انتظارتر است. از طرفی دیگر، توضیح کتبی زمانی مناسب‌تر است که موضوع شکایت، موضوعی جدی، پیچیده و مورد مناقشه باشد.

این توضیح کتبی باید به شیوه‌ای ارائه شود که شاکی بتواند بفهمد و در آن به تمامی ابعاد و نگرانی‌های مطرح شده در شکایت توجه شود. برخی از شکایات به اشتباه فکری می‌کنند که تمامی ابعاد شکایتشان به صورت کامل مورد بررسی قرار نگرفته است. یکی از دلایل این امر آن است که به دلایل امنیتی و خصوصی سازمان‌ها می‌توانند در افشای چگونگی بررسی شکایت علیه یک فرد یا مقام دولتی محتاطانه عمل نمایند. هرچند این عمل یک ملاحظه با اهمیت است، اما نباید مانعی در راه شفافیت و پاسخ‌گویی باشد.

اگر ادعای مطرح شده از جانب یک شاکی، مورد قبول تیم بازرسی واقع نشود، این امر باید توضیح داده شود. همچنین در خصوص شکایتی که تصمیم گرفته شد درباره آن تحقیقی انجام نشود یا انجام تحقیق در خصوص موضوع مطرح شده توسط شاکی متوقف شود، نیز باید توضیح ارائه شود. گزینه‌های دیگری هم برای شاکی مانند، درخواست مشاوره یا راهنمایی برای طرح شکایت در سازمان نیز باید مطرح شود.

۶-۴-۲- پیگیری

در جریان گذاشتن شاکی از نحوه بررسی و رسیدگی به شکایت آن‌ها کار درست و مناسبی است. اگر شکایت مربوط به دیدگاه یا رفتار یک بازرس باشد، به عنوان مثال اتهام خشونت یا بی‌فایده‌گی، اغلب اوقات این امر را بهتر می‌توان از طریق مباحثه تلفنی با سرپرست بازرس یا یک مقام مسئول بالاتر، رسیدگی نمود.

اگر شاکی از نتایج یا تصمیم یک بازرس ناراضی است، باید بازبینی مجددی توسط مسئول یا مقامی که در این موضوع دخیل نبوده انجام گیرد. که معمولاً هم مسئول یا مدیر ارشد است. رویه مطالبه بررسی و ارزیابی داخلی از این نوع باید در اطلاعیه یا در پایگاه اینترنتی سازمان یا به سایر شیوه‌ها توضیح داده شود. به منظور قطعیت بخشیدن به تحقیق، باید برای مدت زمان اعتراض شاکی و درخواست وی برای بررسی مجدد، محدودیت تعیین نمود. همچنین از شاکی باید درخواست شود

تا مشخص کند که دقیقاً خواستار بررسی و بازبینی چه چیزی بوده و چرا با نتیجه تحقیق مخالف هستند (Johnston, 2001: 76).

میانجیگری بین یک سازمان و شاکی از دیگر گزینه‌ها است. یک میانجیگر می‌تواند موضوعات را مشخص نماید، دیدگاه بی‌طرف داشته باشد و راه‌حل‌هایی را پیشنهاد دهد که هر دو طرف موافق باشند.

۷-۴-۲- مسائل نظام‌مند

حل و فصل شکایات افراد، آخرین مرحله رسیدگی مؤثر به شکایات نیست. شکایت اشخاص ممکن است به مشکل اداری و مدیریتی نظام‌مند در یک سازمان اشاره داشته باشد، یعنی یک نقص مدیریتی و اداری که هم در موارد دیگر روی داده و هم ممکن است تکرار شود. این احتمال همیشه و به هنگام خاتمه بخشی به یک شکایت باید مورد توجه قرار گیرد.

برای مثال، یک شکایت ممکن است نشانگر موارد زیر باشد؛ نیاز به ارتقا و بهبود نظام ثبت و بایگانی یک سازمان، نیاز به آموزش بهتر یا پیش‌تنبانی بیشتر از کارمند یک سازمان که مشاوره‌های نادرست و بی‌فایده داده‌اند. در حل و فصل شکایت یک فرد ممکن است پیشنهادها زیر مطرح شود؛ نیاز به کارایی و اثربخشی بهتر در سازمان یا ارتباط بهتر بین واحدهای مختلف یک سازمان یا ارتباط با سازمان‌های دیگر که به‌طور مشترک مسئول بررسی موضوع شکایت هستند. بررسی رویه‌ها و سیاست‌های سازمان می‌تواند نتیجه سودمند دیگر باشد.

مسئولیت برآورد و ارزیابی پیشرفت‌های ایجاد شده معمولاً در هر جایی در سازمان قرار می‌گیرد، به جز واحد رسیدگی به شکایات. از این رو اهمیت دارد که مسائل و موضوعات شکایات و روندهایی که گزارش می‌شود، توسط مدیران و مسئولان ارشد سازمان مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد (Fiona, 2010: 19).

۵-۲- عنصر پنجم: تحلیل

شکایت منابع غنی از اطلاعات درخصوص چگونگی عملکرد بهتر سازمان و نحوه ایجاد پیشرفت‌های ممکن در آن است. این اطلاعات می‌توانند به مشکلاتی درخصوص ارائه خدمات یا برنامه‌های سازمان یا نیاز به بهبود روند و نحوه رسیدگی به شکایات اشاره باشند. برای درنظر گرفتن این ملاحظات گسترده‌تر، سازمان‌ها باید اطمینان یابند که روندها و موضوعات شکایات، یک عنصر مرکزی از فرآیندهای بررسی کسب‌وکارشان است.

۱-۵-۲- استفاده از اطلاعات شکایات به منظور بهبود ارائه خدمات

اطلاعات شکایات می‌تواند به ما تصویری از نقاط ضعف برنامه‌ها، سیاست‌های موجود و نحوه ارائه خدمات و برنامه‌ها بدهد. اما این امر تنها زمانی امکان‌پذیر است که ثبت‌ها به خوبی انجام شود و اطلاعات به طور منظم تحلیل شوند. گزارش‌ها مربوط به شکایات باید شامل موارد زیر باشد:

۱. تعداد شکایات درخصوص موضوعی خاص

۲. حوزه‌های شکایات

۳. توزیع جغرافیایی شکایات

۴. ویژگی‌های شکایات، برای مثال اینکه آن‌ها افراد یا گروه‌های اجتماعی کسب‌وکار هستند یا بیانگر یک پس‌زمینه جمعیتی خاص هستند.

۵. مسائل و موضوعات شکایات، این‌که تنها یک بار روی داده یا اغلب اوقات که نقاط ضعف در فرآیندهای سازمان را نشان داده و پرسش‌هایی را درخصوص سلامت و شهرت آن مطرح می‌سازد.

شکایات متعدد و همیشگی درخصوص یک موضوع مشابه، معمولاً علامت یک مشکل سیستمیک یا برگشت‌پذیر است که نیاز به تحقیقات بیشتر و اقدامات ممکن توسط یک سازمان دارد. به عنوان مثال، شکایات ممکن است آشکار نماید که قانون به اشتباه تفسیر یا به کار گرفته شده است و دستورالعمل‌های داخلی سازمان‌ها شامل دستورالعمل‌ها یا توصیه‌های گیج‌کننده و نادرست بوده و نیاز به ارتقا و بهبود داشته

و یا کارمندان نیاز به آموزش بیشتر دارند (Irish Ombudsman Association, 2007:10).

تولید گزارش‌های منظم درخصوص شکایات برای ارائه به مدیران ارشد کاری بسیار جالب است. این گزارش‌ها باید بخشی از فعالیت معمول واحد رسیدگی به شکایات باشد. اطلاعات این گزارش‌ها می‌تواند به سازمان برای ارتقای خدمات، حفاظت از شهرت و اعتبار خویش کمک نموده و سازمان را برای آینده بهتر مهیا سازد.

اطلاعات شکایات را می‌توان به شیوه‌های گوناگون تحلیل نمود و در تفسیر اطلاعات باید دقت نظر صورت گیرد. به عنوان مثال، افزایش تعداد شکایت می‌تواند نشانگر مشکلاتی به همراه برنامه یا خدمات جدید بوده یا نشانگر افزایش آگاهی عمومی و استفاده بیشتر از سازوکارهای شکایت یا هر دو این موارد باشد. مهم است که تنها دنبال یک دلیل برای حل مشکل نباشیم، اغلب اوقات دلایل مختلف و متعدد، مانند دلایل فرآیندی، اخلاقی، سیستمی و سازمانی وجود دارد.

تحلیل ریشه‌ای و مؤثر اطلاعات شکایات، یعنی چگونه این مشکل خاص روی داده است؟ باید توسط گروهی در سازمان انجام گیرد که دارای توانایی و مهارت‌های گسترده و دانش سازمانی وسیع باشند. این احتمالات که مشکلات دوباره برگشت خواهد نمود و شکایات همچنان تداوم خواهند یافت را تنها زمانی می‌توان کاهش داد که علت‌های اصلی و ریشه مشکلات شناسایی شده و به صورتی هماهنگ و منسجم با آن برخورد شود.

علاوه بر گزارش‌های منظم و دوره‌ای درباره شکایات، واحد رسیدگی به شکایات باید قادر به تولید گزارش‌هایی باشد که نیاز گروه‌های خاص در درون سازمان را مرتفع سازد. به عنوان مثال، برخی گروه‌ها به شکایات مربوط به سیاست خاص علاقه‌مندند، درحالی‌که اغلب مدیران به شکایات مربوط به حوزه خود علاقه دارند.

همچنین چارچوب‌های تدوین شده برای گزارش‌دهی درخصوص شکایات باید به تغییرات سازمان پاسخ‌گو باشد. اگر یک سیاست یا خدمت جدید ارائه می‌شود، باید در طی اجرا و مراحل پس از اجرای اولیه، گزارش‌های مکرر و متعدد ارائه گردد. گزارش‌های مفصل‌تر در این مراحل اولیه، به سازمان برای تنظیم بی‌درنگ یک سیاست یا خدمت کمک نموده تا اگر مشکلات جدی در اجرا

مشاهده شود، سرعت آن را کم نماید. ظرفیت گزارش دهی واحد رسیدگی نیز باید کاملاً منعطف بوده تا اجازه تولید گزارش های فوری یا گزارش هایی با موضوعات منتخب را بدهد (Ibid,2007:18).

۲-۵-۲- استفاده از اطلاعات شکایات برای ارتقای سیستم رسیدگی به شکایات

سازمان ها باید به صورت منظم نظام های رسیدگی به شکایات خود را مورد بررسی قرار دهند تا کارآمدی و اثربخشی نظام خود را بسنجند. هم سنجش های کمی (به عنوان مثال تعداد شکایات بررسی شده در طی یک دوره مشخص) و هم کیفی (به عنوان مثال، میزان رضایت شهروندان از رسیدگی به شکایات) باید انجام پذیرد. سازمان ها باید گزارش هایی به صورت عمومی درخصوص عملکرد خود منتشر سازند.

عنصر اصلی رسیدگی مؤثر به شکایات که اندازه گیری آن نسبتاً آسان است، در هر مرحله ای از این فرآیند و به طور کل، به موقع بودن آن می باشد. این که شهروندان در پایان فرآیند رسیدگی به شکایات چه احساسی دارند، نیز به همان اندازه اهمیت دارد. رضایت شهروندان را می توان از طریق بازخوردگیری های معمول از شاکیان و انجام پیمایش های دوره ای مورد ارزیابی قرار داد (Fiona,2010:20).

اطلاعات شکایات همچنین می تواند در مدیریت کارمند مفید و سودمند باشد. این اطلاعات قادرند افراد یا گروه های کارمندی که دارای عملکرد خوبی هستند و همچنین آنهایی که فاقد کارایی می باشند را مشخص نماید. همچنین اطلاعات درباره حوزه های شکایات و نگرانی های معمول می تواند به مدیران کمک نماید تا نیازهای آموزشی یا توسعه ای کارکنان را تعیین نمایند.

فهرست منابع

۱. آقادات، سیدرسول. (۱۳۸۰)، فصلنامه هنر هشتم (فصلنامه مطالعاتی و تحقیقاتی روابط عمومی)، سال ۶، ش ۴.
۲. اوجاقلو، سجاد و زاهدی، محمدجواد، (۱۳۸۴)، بررسی اعتماد اجتماعی و عوامل مؤثر بر آن در بین ساکنان شهر زنجان، مجله جامعه شناسی ایران، دوره ششم.
۳. چلبی، مسعود، (۱۳۸۱)، بررسی نظام شخصیت در ایران، موسسه پژوهشی فرهنگ هنر و ارتباطات، تهران، چاپ اول.
۴. عبدی، معصومه (۱۳۹۳)، رسیدگی به شکایات و موقعیت‌های تنش‌زا، دو ماهنامه سازمان برتر، سال پنجم، شماره ۱۱.
۵. فقیهی، ابوالحسن. (۱۳۸۱)، نظام‌های پاسخ‌گویی در بخش دولتی: دیدگاهی تطبیقی، فصلنامه مطالعات مدیریت.
۶. نجف‌پور، شعبان، داداش‌زاده، علیرضا، (۱۳۹۴) کرامت انسانی، نظام اداری و سرمایه اجتماعی، گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، سال هشتم، شماره ۷۳.
7. Barlow J and Claus M,A. (2008). Complaint Is a Gift, Berrett-Koehler Publishers, Inc.
8. Better practice guide to complaint handling, (2009). Publisher: Commonwealth Ombudsman, Canberra, Australia.
9. Buttle, F (2006) "Customer retention management processes" European Journal of Marketing, 40, No 1/2.
10. Corbett L. Ourso, (1994) "Keep Customers Coming Back," Drug Topics 138, no. 21.
11. Fiona.C, (2010), complaint handling guide, Ombudsman of Toronto September.
12. Fornell, C. (1987), "Defensive Marketing Strategy by Customer Complaint Management: A Theoretical Analysis," Journal of Marketing Research 24, No. 4.
13. Guide to principles of good complaint handling Firm on principles, flexible on process, (2007). The British and Irish Ombudsman Association.
14. Halstead, D. (1992) "The Effects of Satisfaction and Complaining Behavior on Consumer Repur-

- chase Intentions” Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behaviour, 5, 1-11.
15. Johnston, R. (2001) “Linking complaint management to profit” International Journal of Service Industry management, 12.
16. mehra, S (2002) “Best-practice complaint management” Academy of Management Executive, 16, No 4.
17. Mike, G, Cosmo, G, and Linda, L. (2007). Complaint handling: Principles and Best Practice, Report for energy watch, April.

وضعیت‌شناسی بروز و علل فساد اداری در سازمان‌های دولتی؛ مطالعه موردی در استان کردستان^۱

دکتر سعید خانی^۲

چکیده

بررسی‌ها نشان می‌دهد که نظام اداری از مسأله فساد اداری رنج می‌برد. این مسأله پیامدهای زیان‌باری را در عرصه‌های مختلف بر جای گذاشته و مانعی اساسی در راه توسعه اقتصادی در چشم‌انداز بیست‌ساله نظام است. مقاله حاضر وضعیت بروز و علل فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان را بررسی کرده است. با الهام از رویکردهای نظری، نظریه‌های مبنی بروز و گسترش فساد اداری در سه سطح کلان، متوسط و خرد تدوین شد. مطالعه به روش کمی و با راهبرد پیمایش در فاصله زمانی ۹۶-۱۳۹۵ انجام گرفت و برای سنجش متغیرها از رویکرد «فساد ادراک‌شده» استفاده گردید. داده‌ها با استفاده از پرسشنامه محقق ساخته از ۲۴۲ نفر از شهروندان ۲۵ الی ۶۴ ساله ساکن در شهرهای سنندج، سقز، مریوان، بیجار و قروه که به‌شیوه نمونه‌گیری ترکیبی برگزیده شدند، جمع‌آوری شد. پرسشنامه تحقیق نیز از طریق اعتبار محتوا، اعتبار عاملی و ثبات درونی مورد محک و تأیید قرار گرفت و داده‌ها در نرم‌افزار SPSS تحلیل شدند. نتایج تحقیق نشان داد که؛ اولاً، میزان بروز فساد اداری در سازمان‌ها و ادارات دولتی استان کردستان بسیار زیاد و از نظر آماری معنی‌دار است. ثانیاً، از دید مردم، ضعف کنترل‌های بیرونی، سست شدن ارزش‌های اخلاقی، فردگرایی زیاد، نابرابری اقتصادی، وجود فرهنگ فساد (قوم‌گرایی)، نداشتن امید به آینده، و ضعف کنترل‌های درونی از جمله دلایل بروز فساد اداری است. تحلیل رگرسیون چندمتغیره هم نشان داد که سه متغیر کنترل‌های بیرونی، ارزش‌های اخلاقی و نابرابری دارای بیشترین اثر بر متغیر وابسته بوده و حدود ۷۱ درصد از تغییرات میزان بروز فساد اداری را پیش‌بینی می‌کنند. نتیجه این‌که، تحقیق حاضر از پشتوانه نظری و تجربی قوی برخوردار بوده و با توجه به زمینه‌های بروز و گسترش مسأله، برای مقابله با آن، راه‌حل‌هایی ارائه شده است.

واژگان کلیدی: وضعیت فساد اداری، فساد ادراک‌شده، علل بروز فساد اداری، سازمان‌های دولتی، استان کردستان.

۱ - این مقاله مستخرج از پروژه پژوهشی «آسیب‌شناسی فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان؛ علل، پیامدها و راه‌های کنترل آن» که با حمایت سازمان بازرسی کل کشور و همکاری بازرسی کل استان کردستان به انجام رسیده است، می‌باشد.

۲ - استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه کردستان - s.khani63@gmail.com

مقدمه

اگرچه تعاریف اولیه از فساد اداری به زمان ارسطو و به‌ویژه ماکیاوولی در دوره رنسانس برمی‌گردد، اما ظهور و گسترش آن مقارن با ظهور دولت‌ها و بوروکراسی اداری دانسته شده است (حسینی هاشم‌زاده، ۱۳۹۴: ۳۸). آدام فساد اداری را انحراف از هنجارها، معیارها و اقدامات بوروکراسی مدرن می‌داند (آدام^۱، ۱۹۸۹: ۴۴۲). بانک جهانی، فساد اداری را به‌عنوان «سوءاستفاده از قدرت عمومی برای بهره‌گیری خصوصی» و «پیشنهاد دادن، دریافت، یا تقاضای هر چیز با ارزش برای تأثیرگذاری بر روی رفتار یک کارمند دولتی در فرایند انجام یک کار یا قرارداد» تعریف کرده است (پایگاه ضد فساد سازمانی^۲، ۲۰۰۳). در تعریفی دیگر، فساد اداری، انجام دادن اعمال اداری توسط مأموران دولتی به شکل ناقص و غیرصادقانه دانسته شده است (کمیسون مستقل ضد فساد^۳، ۱۹۹۸: ۲۲).

فساد اداری پیامدهای زیان‌باری همچون انحطاط ارزش‌های اخلاقی، کاهش اعتماد مردم، رواج بی‌تفاوتی، تبلی و بی‌کفایتی در جامعه، از بین رفتن سرمایه اجتماعی، ایجاد بی‌انگیزگی و بدبینی در اجتماع، کاهش رقابت‌پذیری و توسعه اقتصادی-انسانی، کاهش اثربخشی دولت‌ها در هدایت امور و ناکام ماندن تلاش‌های فقرزدایی را به‌همراه دارد. بررسی‌های انجام‌گرفته حکایت از آن دارد که در شکل‌گیری فساد اداری به‌طورکلی عوامل فرهنگی و محیطی، شخصیتی، اداری و سازمانی اعم از عوامل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و عوامل اقتصادی و سیاسی نقش دارند. برخی از این عوامل را در آیین مطالعات می‌توان این‌گونه برشمرد؛ پایین بودن سطح زندگی کارمندان دولت نسبت به برخی از شهروندان، خویشاوندسالاری، وسعت دامنه دخالت‌های دولت در تصدی امور، تساهل نسبت به فساد، سوءمدیریت، عدم شفافیت و پاسخ‌گویی دولت در برابر عملکرد خود، احساس بی‌عدالتی در ادارات دولتی، قوانین ضعیف و دست‌وپاگیر (بوروکراسی اداری)، شرایط تورمی و عدم ثبات اقتصادی، ضعف مدیریت به‌دلیل نبود دانش شغلی و تخصصی، عدم احساس مسئولیت، عدم اعمال نظارت و کنترل مستمر و همه‌جانبه درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و یا نبود نظام نظارت و کنترل

1 - Adam

2 - Anti-Corruption Online

3 - Independent Commission against Corruption

اثربخش در گردش امور مالی، کم‌توجهی (یا بی‌توجهی) به انتصاب مدیران و کارکنان در مشاغل حساس، عدم برخورد مؤثر مدیران و مسئولان با متخلف و اغماض و چشم‌پوشی بی‌مورد از تخلف و در نتیجه امکان تکرار آن، کلی و مبهم بودن قوانین، عدم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مندرج در قانون در موعد مقرر، عدم هماهنگی لازم در ادامه مبارزه با فساد در انجام اصلاحات، عدم رعایت شایسته‌سالاری در انتصاب مدیران، ضعف در نظارت بر عملکرد دولت توسط قوای دیگر و نهادهای مدنی، عدم توجه به شایستگی‌ها در استخدام و ترفیع افراد، پایین بودن سطح دموکراسی در جامعه، فراهم بودن بستر فساد در جامعه، افراط در وضع قوانین و محدود کردن بخش خصوصی، حرص، طمع و مادی‌گرایی (طالقانی و دیگران، ۱۳۹۳؛ عباس‌زادگان، ۱۳۸۴؛ زاهدی و دیگران، ۱۳۸۸؛ حبیبی، ۱۳۷۵؛ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۷۷؛ ربیعی، ۱۳۸۳؛ رسولی، ۱۳۸۴؛ رهبر و دیگران، ۱۳۸۱؛ خداداد حسینی و فرهادی‌نژاد، ۱۳۸۰؛ هیود، ۱۳۸۱؛ سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۷۹؛ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰؛ گوئل و رایش^۱، ۱۹۸۹؛ شاه^۲، ۲۰۰۶؛ آلبرتو و دی‌تلا^۳، ۱۹۹۷؛ آدسرا و دیگران^۴، ۲۰۰۳؛ بریور و دیگران^۵، ۲۰۰۷؛ تانزی^۶، ۱۹۹۴).

بنابر تحقیقات انجام‌شده توسط مائورو^۷ (۲۰۰۲)، و همچنین براساس گزارش سازمان بین‌المللی شفافیت^۸ نظام اداری ایران از فساد رنج می‌برد. علاوه‌براین، پیمایش‌های درون‌کشوری نیز نشان می‌دهد که ادراک عمومی از سلامت اداری در ایران چندان مطلوب نیست (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹). بدیهی است که وجود این مسأله در نظام اداری کشور، برای دستیابی به توسعه که مدنظر دولت در چشم‌انداز بیست‌ساله نظام است، مناسب نبوده و مانعی اساسی در راه رسیدن به توسعه اقتصادی است. نظر به مسائل فوق و با توجه به خلأ تحقیقات جامع به‌ویژه در

1 - Goel & Rich

2 - Shah

3 - Alberto & di Tella

4 - Adsera, Boix & Payne

5 - Brewer, Choi & Walker

6 - Tanzi

7 - Mauro

8 - Transparency International Organization

استان کردستان، تحقیق حاضر در راستای شناخت وضعیت میزان بروز فساد اداری و دلایل آن در سازمان‌های دولتی استان کردستان انجام گرفته و به دنبال پاسخ به این سؤالات بوده است: ۱) وضعیت فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان از دید مردم چگونه است؟ و ۲) دلایل بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان از دید مردم کدامند؟

مروری بر مطالعات پیشین

در جدول ۱، برخی از مهم‌ترین تحقیقات انجام شده داخلی و خارجی در دهه اخیر در خصوص فساد اداری همراه با نتایج آن‌ها آمده است. بسیاری از آن تحقیقات به عوامل اثرگذار بر فساد اداری پرداخته و بر روی عوامل خاصی همچون اجتماعی، فردی، سازمانی و مدیریتی بیشتر تأکید کرده‌اند و مواردی همچون ویژگی‌های زمینه‌ای، فرهنگی، قانونی و حقوقی را نادیده گرفته‌اند. از سوی دیگر، بیشتر آن مطالعات به ندرت هم به سنجش وضعیت و هم عوامل اثرگذار بر فساد اداری پرداخته‌اند. همچنین، ناآشنایی محققان با نظریه‌هایی که برای تبیین فساد اداری مورد استفاده قرار گرفته‌اند از یک سو و نداشتن رویکرد نظری در مطالعه فساد اداری از سوی دیگر، از ضعف‌های پژوهش‌هایی است که به مطالعه این پدیده در ایران پرداخته‌اند. جامعه و نمونه آماری بسیاری از تحقیقات انجام شده صرفاً کارمندان ادارات و دستگاه‌های دولتی است، و کمتر از دیدگاه سایر اقشار و مردم جامعه به موضوع نگریده شده است. به علاوه، برخی از آن تحقیقات تنها گرایش به فساد اداری یا دیدگاه افراد مورد مطالعه در مورد فساد اداری را بررسی کرده‌اند. تحقیق حاضر با مدد گرفتن از روش‌های کتابخانه‌ای - اسنادی و همچنین روش‌های توصیفی - پیمایشی، هم میزان و سطح «فساد ادراک شده»^۱ و هم گرایش به فساد را با در نظر گرفتن سایر عوامل احتمالی مؤثر بر آن مورد بررسی قرار داده و سعی می‌کند به ارائه راهکارهایی کاربردی برای کنترل فساد اداری بپردازد. علاوه بر این، تحقیق حاضر در استان کردستان انجام گرفته و چون در این زمینه با خلأ تحقیقاتی مواجه هستیم، محیطی قابل توجه برای تحقیق به حساب می‌آید.

جدول ۱) برخی از مهم‌ترین تحقیقات انجام‌شده داخلی و خارجی در دهه اخیر در خصوص فساد اداری

مطالعه	ردیف و عنوان	(محققین)	مکان و زمان	مهم‌ترین نتایج
داخلی	۱) عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری	ابراهیم‌زاده و دیگران	دستگاه‌های دولتی کل کشور، ۱۳۹۵	ارتباطات، عوامل ساختاری و روانی، فرهنگ سازمانی، نظام پرداخت، سیستم نظارت، فرصت، و تمایل به فساد
	۲) عوامل اجتماعی مؤثر بر فساد اداری	خدری و دیگران	سازمان‌های دولتی شهرستان سنندج، ۱۳۹۴	فساد اداری در سطح پایینی قرار داشته، و فرهنگ سازمانی، روابط خویشاوندی، ضعف در اعتقاد به باورها و ارزش‌ها، فقدان نظارت و کنترل مؤثر و کارآمد، سطح کیفیت زندگی عوامل مؤثر بر فساد اداری بوده‌اند.
	۳) گرایش دانشجویان به فساد اداری و عوامل اجتماعی مؤثر بر آن	حسن‌دوست فرخانی و یزدان‌پناه	دانشگاه شهید باهنر کرمان، ۱۳۹۳	فقدان تناسب بین اهداف و وسایل، تعلق اجتماعی، تعهد اجتماعی، ناکامی منزلتی و انسجام اجتماعی
	۴) عوامل فردی و سازمانی مؤثر بر فساد اداری	طالقانی و دیگران	شعب بانک سپه استان قم، ۱۳۹۳	عوامل فردی: پایداری اعتقادی، ویژگی شخصیتی، سبک ارتباطی، سبک رهبری و کیفیت زندگی کاری، و عوامل سازمانی: نظام‌های کنترل و نظارت، نظام حقوق و دستمزد و فرایندها و شیوه‌های کاری
	۵) عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری	خنیفرو و دیگران	سازمان‌های دولتی استان تهران، ۱۳۸۸	عوامل رفتاری: پایداری اعتقادی، ویژگی شخصیتی، سبک ارتباطی، سبک رهبری و کیفیت زندگی، و عوامل ساختاری: وضعیت قوانین و مقررات، میزان انطباق پست با شرایط احراز، شیوه ارتقا و رشد، و نحوه کنترل
	۶) عوامل اجتماعی مؤثر بر فساد اداری	حقیقتیان و دیگران	سازمان‌های اداری شهر یزد، ۱۳۹۱	فساد اداری در سازمان‌های مورد مطالعه بالا بوده و متغیرهای سطح تحصیلات، سن، وضع تأهل، تعهد سازمانی، تمکن مالی و رضایت شغلی مهم‌ترین عوامل اثرگذار بر فساد اداری (در جهت معکوس) بوده‌اند.
داخلی	۷) علل فساد اداری و روش‌های کنترل آن از دیدگاه مدیران	فرهادی‌نژاد و لگزیان	دستگاه‌های اجرایی خراسان رضوی، ۱۳۹۰	نبود وجدان کاری، احساس کارکنان دولت در مورد وجود نابرابری اقتصادی در مقایسه با افراد شاغل در سایر بخش‌ها، عدم پایداری جامعه به رعایت موازین شرعی و قانون‌گریزی به عنوان معضله فرهنگی
	۸) شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی	رهنورد و دیگران	دستگاه‌های اجرایی تهران، ۱۳۸۹	تمایل مدیران به حفظ قدرت، ضعف سیستم‌های نظارتی، ضعف پاسخ‌گویی، انحصارطلبی و عدم شفافیت، بوروکراسی شدید و ناکارآمدی مدیریت منابع انسانی
	۹) عوامل مدیریتی و سازمانی مؤثر بر فساد اداری - مالی	عظیمی و دیگران	سازمان‌های دولتی مراکز استان‌های اصفهان و زنجان، ۱۳۸۹	عوامل سازمانی: نظام پرداخت، بستر کنترل و نظارت، ارتباطات، جرائم و قوانین فساد، گروه‌های غیررسمی، شفافیت، اطلاع‌رسانی و پاسخ‌گویی، قوانین و مقررات اداری، و عوامل روانی، و عوامل مدیریتی: ضعف مدیران در رهبری و هدایت، ضعف مدیران در نظارت و کنترل، و ضعف مدیران در بسیج منابع و امکانات

مطالعه	ردیف و عنوان	(محققین)	مکان و زمان	مهم‌ترین نتایج
داخلی	(۱۰) سرطان اجتماعی فساد	رفیع‌پور	شهر تهران، ۱۳۸۵	علل بروز فساد: شرایط بین‌المللی، شرایط داخلی و زیرساخت‌های مناسب فساد مانند علل اجتماعی - اقتصادی (تعارض بین اهداف و راه‌های برآوردن آن، توزیع نابرابر ثروت و درآمد، و نظام کنترلی ضعیف)، علل فرهنگی (هدیه و پول گرفتن به شکل متقابل، ضعیف بودن میزان مجازات و ...) و ساختار سیاسی
	(۱۱) عوامل مؤثر بر فساد	ایچیرو و تاکو ^۱	کشورهای در حال گذار، ۲۰۱۲	ضعف اصلاحات ساختاری، ضعف قوانین، و دموکراسی زائد
خارجی	(۱۲) دلایل فساد اداری	پلگرینی و گرلاگ ^۲	مطالعه‌ای بین‌کشوری، ۲۰۰۸	کیفیت حکومت، نوع مذهب، قومیت و نژادگرایی، گسترش فقر، و انحصار منابع کمیاب
	(۱۳) فساد در بخش‌های عمومی و خصوصی	لهو و کابوی ^۳	کره جنوبی، ۲۰۰۵	عوامل سازمانی و اداری، عوامل فرهنگی و اجتماعی، و عوامل روان‌شناختی و گرایشی از جمله مهم‌ترین عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری بوده‌اند.
	(۱۴) پاسخ‌گویی و فساد: اهمیت نهادهای سیاسی	لدرمن و دیگران ^۴	اکثریت کشورهای دنیا، ۲۰۰۵	طبق نتایج، ثبات یک حکومت به عدم فساد بستگی دارد. در سطح یک سازمان نیز فساد موجب دلسردی و بی‌اعتمادی همکاران و تخریب سرمایه اجتماعی می‌شود.
	(۱۵) فساد - چالشی برای حاکمیت خوب	پیلی ^۵	آفریقای جنوبی، ۲۰۰۴	کنترل‌های نامطلوب اجتماعی، قوانین متروک شده، فزونی تقاضا، سیاست‌مداران کارآفرین، دیوانسالاری حاد، احتیاط بیش‌ازحد، و ترتیبات اداری ناقص و کنترل‌های ناکافی از جمله عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری هستند.
	(۱۶) قواعد اخلاقی در برابر فساد در عصر جهانی شدن	زکوس ^۶	عمومی، ۲۰۰۴	کم‌توجهی به اخلاقیات عاملی بسیار مهم در بروز فساد اداری است.
	(۱۷) فساد در طول تحول بخش آموزش	تاناکا ^۷	کشورهای در حال توسعه، ۲۰۰۱	ضعف نظام آموزشی عاملی مهم در بروز فساد اداری است.

منبع: نگارندگان، ادبیات تحقیق ایچیرو و تاکو

1 - Ichiro & Taku

2 - Pellegrini & Gerlagh

3 - Lho & Cabuay

4 - Lederman, Loayza & Soares

5 - Pillay

6 - Zekos

7 - Tanaka

چارچوب نظری

فساد اداری پدیده‌ای بسیار پیچیده است و اشکال بی‌شمار، علل متنوع و پیامدهای غیرمنتظره‌ای دارد. به قول جرال د کایدن^۱ (۲۰۰۹)، «نظریه‌پردازی در مورد فساد، بیش‌تر شبیه گشتن در هزارتویی پیچیده، با بن‌بست‌های فراوان و دوربرگردان‌های غافل‌گیرکننده است که حتی جسورترین و بی‌باک‌ترین افراد را نگران خواهد کرد» (نقل از دوگراف و دیگران، ۱۳۹۴: دیباچه). بنابراین، اگرچه نظریه‌پردازی در مورد فساد اداری بسیار سخت خواهد بود، اما چون نظریه‌ها در تبیین (علت‌یابی) واقعیات یا پدیده‌ها به محقق کمک می‌کنند و راهنمای تحقیق به‌شمار می‌روند، سعی می‌گردد با اتخاذ چارچوب نظری، یعنی اشاره به نظریه‌هایی که عوامل مؤثر بر بروز و گسترش فساد اداری را مورد توجه قرار می‌دهند به سؤالات تحقیق پاسخی درخور داده شود.

۱) عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در سطح کلان

نظریه‌های کلان کمک می‌کنند تا علل پیدایش یک پدیده در قالب و چارچوب وسیع‌تر جست‌وجو شوند (رفیع‌پور، ۱۳۸۵: ۲۵). مطابق با این نظریه‌ها- که بیشتر ملهم از رویکردهای نظری کارکردگرایی ساختاری^۲ و آسیب‌شناسی^۳ هستند، فساد اداری از خانواده «آنومی»^۴ (آشفتنگی اجتماعی)^۵ محسوب می‌شود. نظریه‌پردازانی که به تبیین مسائل انحرافات اجتماعی و جرایم از منظر آنومی یا آشفتنگی اجتماعی پرداخته‌اند امیل دورکهایم و رابرت مرتون^۶ هستند. نظریه‌های این دو جامعه‌شناس وجوه اشتراکی با هم داشته و هر دو بر پایه تولید نیاز و عدم ارضای نیاز بنا شده‌اند که موجب نارضایتی افراد و تمایل آن‌ها به کارهای خلاف، مثلاً فساد (گرفتن رشوه و امثال آن) می‌شود. از نظر دورکهایم، در فرایند بحران‌های اقتصادی و یا رشد سریع اقتصادی، عده‌ای به فقر و عده‌ای به ثروت زیاد می‌رسند. به‌طور هم‌زمان در پی این فرایندها، نظام ارزشی و هنجاری سنتی و معمول جامعه به سرعت دگرگون شده و قدرت اثرگذاری خود

1 - Caiden

2 - Structural Functionalism

3 - Pathology

4 - Anomie

5 - Social Disorder

6 - Durkheim & Merton

را از دست می دهند (دورکهایم، ۱۹۵۱: ۲۴۱). طبق آن نظریه، مشاهده ثروت و فقر زیاد در کنار یکدیگر منجر به تمایل برخی از افراد به فساد در ادارات و سازمان ها می گردد. از نظر مرتون، انحراف اجتماعی در پی تفاوت یا فاصله بین انگیزه های اصلی (ارزش ها و نیازهای) منبعث از نظام فرهنگی جامعه و امکانات تحقق این انگیزه ها به وجود می آید. به بیان ساده، جامعه و فرهنگ در انسان ها انواع ارزش ها و نیازها را تولید می کنند به طور مثال با تبلیغات و یا با مشاهده وضعیت خانواده های ثروتمند و امکاناتی که آن ها در اختیار دارند. حال وقتی که امکان دستیابی به این اهداف محدود یا مسدود شود، افرادی که در ساختار اجتماعی تحت فشار قرار گرفته اند منحرف شده و کوشش می کنند که از راه های غیرمشروع (در اینجا، فساد) به اهداف و آرزوها و نیازهای (تولید شده) در خود دست یابند (رفیع پور، ۱۳۸۵: ۲۷).

البته، همان گونه که بعدها در کار دیگران به درک و تفسیر بیشتر این نظریه ها پرداخته شد، مسأله انحرافات (برای نمونه فساد، اختلاس، رشوه و امثال آن) تنها از نابرابری، وجود فقیر و ثروتمند و نمایش ثروت در جامعه سرچشمه نمی گیرد، بلکه به علت وجود لایه ها و طبقات مختلف اقتصادی- اجتماعی در جامعه و مقایسه کردن خود با برخی انسان های دیگر (فستینگر^۱، ۱۹۵۴)، و پس از آن مقایسه، به وجود آمدن احساس «محرومیت نسبی»^۲ در آن ها است (رانسیمان^۳، ۱۹۶۶). احساس محرومیت نسبی یا احساس بی عدالتی نسبی زمانی در یک شخص به وجود می آید که او خود را با یک شخص دیگر مقایسه نماید (و شاید چشم و هم چشمی در اینجا تشدید می گردد). بنابراین، شاید وجود نابرابری واقعی در یک جامعه آن قدر اهمیت نداشته باشد و ثبات و کارکرد آن جامعه را آن قدر تهدید نکند، بلکه مهم آن است که احساس نابرابری در بین افراد جامعه چقدر رایج شده است. لذا، احساس نابرابری و بی عدالتی در جامعه به ویژه در عرصه اداری و سازمانی، عامل مهمی در گرایش افراد به سمت انحراف (فساد اداری) محسوب می شود.

گرچه نظریه های فوق بسیار گویا و تبیین کننده هستند، اما تنها افراد فقیر و متعلق به قشر پایین نیستند که به علت احساس نیاز از یک طرف و مسدود بودن و محدود بودن امکانات از طرف دیگر،

1 - Festinger

2 - Relative Deprivation

3 - Runciman

به فساد روی می‌آورند، بسیاری از مفاسد کلان از جانب اقشار بالای جوامع انجام می‌گیرد که ممکن است در آن‌ها هم مبتنی بر مقایسه و احساس محرومیت نسبی باشد. لذا، دو عامل دیگر وجود دارند که هم در میان فقرا و هم ثروتمندان تبیین‌کننده فساد هستند. آن دو عامل کنترل‌های درونی و بیرونی^۱ است. طبق این نظریه که توسط افرادی چون اتکینسون^۲ (۱۹۶۴) ارائه شده است، عاملی که کارهای نامشروع را در یک جامعه تسهیل می‌کند، تضعیف سیستم کنترل درونی مانند تضعیف پایبندی‌های مذهبی و اخلاق مبتنی بر مذهب و فقدان یا ضعیف بودن نیروهای کنترل‌کننده بیرونی و همچنین نظام مجازات می‌باشد.

۲) عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در سطح متوسط

نظریه‌های این سطح بیشتر منبعت از رویکرد اقتصاد نهادی^۳ هستند. لویتدکه و شوایتزر^۴ (۱۹۹۳) عوامل مؤثر در پیدایش فساد را در سه بخش اقتصاد، دولت و سازمان جست‌وجوی می‌کنند. آن‌ها اظهار کرده‌اند زمانی که یک معامله در دایره دولت صورت می‌گیرد (نفوذ و دخالت همه‌جایی دولت)، احتمال بروز فساد بیشتر است. به زعم آن‌ها، در این فرایند چند عامل انجام فساد را تقویت می‌کند: میزان نابرابری در جامعه، اجتماعی شدن در محیطی که تمایلات قومی و خاص‌گرا در مقابل تمایلات جمع‌گرایانه وجود داشته باشد. لذا در آن صورت، افراد درمورد وظایف دولتی، احساس مسئولیت چندانی نمی‌کنند و منافع شخصی را بر منافع جمعی ترجیح می‌دهند. در بخش سازمانی نیز، چند عامل این وضعیت را تقویت می‌کند: کمبود کنترل، نبود مجازات، پنهان‌کاری و شفاف نبودن فعالیت کنشگران (کارمندان). در پی این عوامل، فساد نامشهود به تدریج به فساد علنی تبدیل می‌شود و بخش‌های جامعه را فرامی‌گیرد (به نقل از رفیع پور، ۱۳۸۵: ۳۵-۳۴). ویزه^۵ (۱۹۹۴) هم، معتقد است که در پی گسترش فردگرایی و حاکمیت آن، افراد بنابر رفتار عقلانی، در پی افزایش نفع شخصی

1 - Internal and External Control

2 - Atkinson

3 - Institutional Economic Approach

4 - Luedtke and Schweitzer

5 - Wiese

برخواهند آمد در نتیجه، این امر عاملی برای تمایل به سوءاستفاده و فساد است (همان). استرک^۱ (۱۹۹۵) در مقاله‌ای تحت عنوان «دادن و گرفتن» بر این نظر است که فساد به طور حساب شده از جانب سرمایه‌داران و قدرتمندان اقتصادی در یک جامعه آغاز می‌گردد. آن‌ها در پی نفع هرچه بیشتر خود هستند و کوشش دارند از طرق مختلف به مواهب بیشتر دست یابند (نقل از رفیع‌پور، ۱۳۸۵: ۳۶). جانسون و دیگران^۲ (۱۹۹۸) در مطالعه خود بیشتر بر روی متغیر پیدایش فساد، یعنی اقتصاد غیررسمی^۳ تأکید نموده‌اند. این اصطلاح بدان معنی است که مردم و شرکت‌هایی که با دولت سروکار دارند، سعی می‌کنند به منظور پرداخت هزینه‌های کمتر دولتی (مالیات) کار خود را از کانال‌های غیررسمی با پارتی‌بازی یا دادن رشوه راه بیاندازند. جانستون^۴ (۲۰۰۰) تأکید می‌کند که کنترل بیش از حد شهروندان باعث کاهش اعتماد آن‌ها و افزایش فساد می‌شود.

۳) عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در سطح خرد

سانگیتا^۵ (۲۰۰۳) عوامل سطح خرد در پیدایش فساد را این‌گونه بیان می‌کند: هرچه اندازه یک سازمان بزرگ‌تر باشد، احتمال فساد افزایش می‌یابد، زیرا احتمال کنترل و نظارت کاهش می‌یابد. به علاوه، هرچه یک مدیر آرام و بی‌جنب و جوش‌تر باشد، احتمال فساد در سازمان او بیشتر می‌شود. اما مدیرانی که اشراف و نظارت کامل بر روی سازمان خود دارند، مرتباً با کارکنان ارتباط دارند، به همه چیز توجه می‌کنند و پویا هستند، احتمال فساد در سازمانشان کمتر می‌شود.

یکی دیگر از نظریه‌ها در سطح خرد، قبح فساد و پیامد آن (رفیع‌پور، ۱۳۸۵) است. عمل «قبیح» یک عمل خلافی است که بیشتر از نظر هنجارها و ارزش‌های اجتماعی یا اخلاق جمعی، منفی تلقی می‌شود. اگر این عمل در عین حالی که با موازین اخلاقی و ارزش‌های جمعی در تضاد باشد، هم‌زمان نیز با قانون رسمی مغایرت داشته باشد، در آن صورت تحمل آن عمل قبیح در جامعه بسیار کمتر می‌شود. پس با این حساب، برخی از کارهای خلاف «قبیح» تلقی می‌شوند و برخی نه. و اگر یک

1 - Streck

2 - Johnson, Kaufmann and Zoido-Lobaton

3 - Unofficial Economy

4 - Johnston

5 - Sangita

کار خلاف قبیح تلقی شود، شخص خاطی نه فقط با مجازات قانونی روبه‌رو می‌شود، بلکه باید او و خانواده و بچه‌هایش در مقابل مردم (دوستان، آشنایان، محیط مدرسه و کار) هزینه زیاد حیثیتی بپردازد. براین اساس، فساد تا موقعی که در یک جامعه یک کار قبیح تلقی شود، یک سازوکار درونی کنترل در افراد به وجود می‌آورد و آن‌ها هزینه انجام کار خلاف (مجازات قانونی و مجازات حیثیتی) را زیاد ارزیابی می‌کنند و از آن بیشتر پرهیز می‌کنند، حال اگر «قبح» فساد گرفته شود، شخص خاطی فقط یک هزینه مجازات قانونی می‌پردازد که در مقابل هزینه حیثیتی چندان مهم نیست و در آن صورت، هزینه کار خلاف (فساد اداری) کمتر از فایده آن خواهد بود.

فرهنگ فساد^۱ هم از نظریه‌های سطح خرد برای تبیین پیدایش و گسترش فساد است (رفیع‌پور، ۱۳۸۵). وقتی در جامعه وسایل و راه‌های رسیدن به اهداف مسدود یا محدود باشد، مردم برای رسیدن به اهداف خود از راه‌های نامشروع استفاده می‌کنند. در نتیجه، وقتی «بیراهه» رفتن شروع شود، بعد از مدتی به عنوان یک روش، هنجار و فرهنگ باب می‌شود. وقتی در زندگی اجتماعی افراد احساس نیاز به دستیابی به اهداف دارند، به همه ابزار ممکن متوسل می‌شوند و از آنجا که فرهنگ ایران در گذشته یک فرهنگ قبیله‌ای و ایلی بود و نقش دولت، قانون و هنجارهای رسمی بسیار ضعیف می‌نمود، مردم همواره از افراد ایل و قبیله خود برای دستیابی به اهداف مشروع یا نامشروع (که عموماً از نظر خود فرد، مشروع و «حق» تلقی می‌شود) انتظار کمک داشتند. این مسائل از این طریق به تدریج در جامعه به یک فرهنگ تبدیل می‌شود. در مورد پدیده فساد از این منظر باید گفت وقتی فساد (به ویژه در سازمان‌ها و ادارات) به یک فرهنگ تبدیل شد، کسی دیگر فکر نمی‌کند که کارش غلط است، زیرا از یک طرف می‌بیند که همه این‌طور رفتار می‌کنند و از طرف دیگر از او نیز انتظار دارند که او نیز آن‌گونه رفتار کند. از همه مهم‌تر اینکه، راه ارضای نیازها مسدود و تنها از این طریق ممکن است (ن.ک. رفیع‌پور، ۱۳۸۵).

روش تحقیق

۱) مفاهیم و متغیرهای تحقیق:

مفاهیم و متغیرهای تحقیق عبارت‌اند از:

۱-۱) وضعیت یا سطح (میزان بروز) فساد اداری: این متغیر با رویکرد «ادراک فساد» یا «فساد ادراک‌شده توسط مردم» سنجیده شده است. پیمایش ادراک فساد مبتنی بر نظرسنجی از مردم و گروه‌های مختلف و سنجش نظرات ایشان درباره میزان فساد رایج در نهادها یا کل جامعه است. سطح یا میزان بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان با ۳۴ گویه مندرج در جدول ۳ عملیاتی گردید، و از اقشار مختلف مردم خواسته شد که میزان موافقت یا مخالفت خود را با هر گویه با انتخاب یکی از پاسخ‌های «کاملاً مخالفم»، «مخالفم»، «بینابین»، «موافقم» و یا «کاملاً موافقم» مشخص کنند.

۱-۲) دلایل بروز فساد اداری: دلایل بروز فساد اداری با متغیرهای قُبَح فساد، سطح نیازها، مقایسه و احساس محرومیت نسبی، امکان دستیابی به هدف و امید به آینده، کنترل‌های بیرونی، کنترل‌های درونی یا پایبندی‌های مذهبی، احساس مسئولیت جمعی و فردگرایی، فرهنگ فساد یا قوم‌گرایی، تغییر ارزش‌ها، و نابرابری سنجش و عملیاتی شده است. سؤال‌های به‌کاررفته برای سنجش این متغیرها در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲) سؤال و گویه‌های به‌کاررفته برای سنجش متغیرها یا دلایل بروز فساد اداری و پاسخ‌های احتمالی

	فج فساد - به‌نظر شما اگر یک مأمور بلندپایه دولتی دچار فساد مالی شد کدام یک از اقدامات زیر را باید درباره او انجام داد؟ نباید مجازات شود ☐ باید شغلش را بگیرند ☐ باید شغلش را بگیرند و او را جریمه کنند ☐ باید شغلش را بگیرند و به زندان برود ☐ باید اعدامش کنند ☐ - مردم دیگر حوصله شنیدن این حرف‌ها را ندارند که کی چقدر دزدی کرده است. پاسخ‌ها (کاملاً مخالف، مخالف، بینابین، موافق، کاملاً موافق) - برای آگاهی مردم خوب است که اگر مردم بفهمند که چه کسانی دزدی می‌کنند. ^(۱) - بعضی‌ها می‌گویند یکی از علت‌هایی که کشور ما پیشرفت نمی‌کند این است که بعضی از مسئولین سوءاستفاده‌های مالی می‌کنند. ^(۲)
	سطح نیازها - درآمدتان چطور است؟ آیا کفاف هزینه‌های زندگی را می‌دهد؟ بسیار بد است ☐ بد است ☐ متوسط است ☐ خوب است ☐ بسیار خوب است ☐ - من اگر پولش را می‌داشتم حتماً یک ماشین شیک مثل ماکزیم یا مرسدس بنز می‌خریدم. کاملاً مخالفم ☐ مخالفم ☐ بینابین ☐ موافقم ☐ کاملاً موافقم ☐ - در مجموع وضعیتان نسبت به گذشته از نظر اقتصادی بهتر شده یا بدتر؟ مثلاً بگوییم از ۵ سال پیش تا حالا وضعیتان بهتر شده یا بدتر؟ بسیار بدتر شده است ☐ بدتر شده است ☐ تغییری نکرده است ☐ بهتر شده است ☐ بسیار بهتر شده است ☐ - حالا شما در مجموع وضع خودتان را از نظر اقتصادی چطور ارزیابی می‌کنید؟ فکری کنید وضعیتان بیشتر خوب است یا بدتر؟ بسیار بد است ☐ بد است ☐ متوسط است ☐ خوب است ☐ بسیار خوب است ☐
	مقایسه و احساس محرومیت نسبی - با این شرایطی که من دارم باید خانه بهتری داشته باشم. کاملاً مخالفم ☐ مخالفم ☐ بینابین ☐ موافقم ☐ کاملاً موافقم ☐ - با این شرایطی که من دارم باید در منزل وسایل بهتری داشته باشم. کاملاً مخالفم ☐ مخالفم ☐ بینابین ☐ موافقم ☐ کاملاً موافقم ☐ - با این شرایطی که من دارم باید اتومبیل بهتری داشته باشم. کاملاً مخالفم ☐ مخالفم ☐ بینابین ☐ موافقم ☐ کاملاً موافقم ☐ - شما در مقایسه با دیگران در مجموع وضع خودتان را از نظر اقتصادی چطور ارزیابی می‌کنید؟ فکری کنید وضعیتان بیشتر خوب است یا بدتر؟ بسیار بد است ☐ بد است ☐ متوسط است ☐ خوب است ☐ بسیار خوب است ☐
	امکان دستیابی به هدف و امید به آینده - روی هم رفته شما فکری کنید در زندگی‌تان تا چه اندازه در رسیدن به اهدافتان موفق بوده‌اید؟ بسیار ناموفق بوده‌ام ☐ نسبتاً ناموفق بوده‌ام ☐ متوسط ☐ نسبتاً موفق بوده‌ام ☐ بسیار موفق بوده‌ام ☐ - من فکری کنم با تلاش بیشتر بتوانم به اهدافم برسم. کاملاً مخالفم ☐ مخالفم ☐ بینابین ☐ موافقم ☐ کاملاً موافقم ☐ - من هر چی می‌دوم و خودم را می‌کشم به جایی نمی‌رسم و باز هم عقب هستم. کاملاً مخالفم ☐ مخالفم ☐ بینابین ☐ موافقم ☐ کاملاً موافقم ☐ - حالا نسبت به آینده چی فکری می‌کنید، اگر اوضاع کشور به همین روال پیش برود، فکری کنید وضع شما در آینده ... مثلاً بگوییم چند سال دیگر... بهتر می‌شود یا بدتر؟ بسیار بد است ☐ بد است ☐ متوسط است ☐ خوب است ☐ بسیار خوب است ☐
پاسخ‌ها: (۱) کاملاً مخالف (۲) مخالف (۳) بینابین (۴) موافق (۵) کاملاً موافق	کنترل‌های بیرونی - در اینجا، اگر کسی در اداره‌ای دزدی کند، احتمال اینکه گیر بیافتد، زیاد است. این روزها اگر کسی راهش را بلد باشد، می‌تواند دزدی‌های کلان بکند بدون اینکه گیر بیافتد. - در اینجا، اگر کسی در اداره‌ای دزدی کند، اصلاً مجازات نمی‌شود. - در اینجا، اگر کسی در اداره‌ای دزدی کند، مجازات خیلی سنگینی می‌شود. - در اینجا چایی که زندگی می‌کنم، اگر کسی به پلیس احتیاج داشته باشد فوراً به کمک می‌آید. - در اینجا، قانون در مورد همه یکسان اجرا می‌شود. - در اینجا، جرمه‌ای که پلیس می‌کند خیلی سنگین است. - در اینجا چایی که زندگی می‌کنم، در مواقع ضروری پلیس اصلاً به کمک نمی‌آید. - در اینجا، جرمه پلیس خیلی کم است.

پاسخ‌ها: (۱) کاملاً مخالف (۲) مخالف (۳) بینابین (۴) موافق (۵) کاملاً موافق	- خداوند همیشه در زندگی به من کمک کرده و می‌کند. - من تا حالا در زندگی چند دفعه مشکلاتی داشته‌ام و نذر کرده‌ام. - برای روزها و مراسم‌ها و آیین‌های دینی مانند ماه رمضان، ماه مولود، ایام عاشورا و ... احترام ویژه‌ای قائل هستم. - من دوست دارم به سفر حج یا زیارت عتبات متبرکه بروم. - همیشه خداوند را ناظر بر اعمال و کردار خود می‌بینم. - در مراسم و آیین‌های دینی شرکت نمی‌کنم و برابرم اهمیتی ندارد	کنترل‌های درونی
پاسخ‌ها: (۱) کاملاً مخالف (۲) مخالف (۳) بینابین (۴) موافق (۵) کاملاً موافق	- این روزها من باید سعی کنم گلیم خود را از آب بیرون بکشم. - برای رسیدن به موفقیت از هر وسیله‌ای حتی به قیمت شکست دیگران استفاده می‌کنم. - این روزها مردم به فکر دیگران هم هستند. - مشکلات دیگران ربطی به من ندارد، کاروبار خودم مهم است. - این روزها هرکسی به فکر خودش است.	فروری
پاسخ‌ها: (۱) کاملاً مخالف (۲) مخالف (۳) بینابین (۴) موافق (۵) کاملاً موافق	- در هر اداره‌ای اگر قرار باشد چیزی به کسی بدهند مثلاً زمین یا وام یا هر امتیازی دیگر، اول به فامیل‌های خودشان می‌دهند. - من اگر پُست و مقامی بگیرم و امکانش را داشته باشم حتماً دست اقوام و دوستانم را یک جا بند می‌کنم. - قبل از رفتن به هر اداره‌ای، اول به دنبال آشنا و سفارش در آنجا می‌گردم. - اگر یکی از اقوام من، مثلاً برادرم یا عموم یا ... پُست و مقامی بگیرد و اگر بتواند، از او انتظار دارم دست مرا یک جایی بند کند که وضعم بهتر از این بشود.	فرهنگ فساد
پاسخ‌ها: (۱) کاملاً مخالف (۲) مخالف (۳) بینابین (۴) موافق (۵) کاملاً موافق	- این روزها حرف اول و آخر را پول می‌زند. اگر پول داشته باشی همه تحویل می‌گیرند و همه جا کارت راه می‌افتد. - اگر حساب انسانیت و دین باشد یا پول، مردم دین را ترجیح می‌دهند. - اگر حساب انسانیت و اخلاق باشد یا پول، مردم انسانیت را ترجیح می‌دهند. - اگر حساب دین و خدا باشد یا پول، مردم پول را ترجیح می‌دهند. - اگر حساب انسانیت و اخلاق باشد یا پول، مردم پول را ترجیح می‌دهند.	تغییر ارزش‌ها
پاسخ‌ها: (۱) کاملاً مخالف (۲) مخالف (۳) بینابین (۴) موافق (۵) کاملاً موافق	- در اینجا، خیلی از افراد به اندازه‌ای که تلاش می‌کنند، ثروت و دارائی ندارند. - در اینجا، افرادی را می‌شناسم که بیشتر از زحمت و تلاششان ثروت دارند. - تفاوت بین فقیر و ثروتمند در حدی که اکنون در جامعه وجود دارد، بد است. - یکی از مشکلات کشور آن است که پولدارها پولشان بیشتر می‌شود و فقیرها فقیرتر می‌شوند. - تفاوت بین فقیر و ثروتمند در حدی که اکنون در جامعه وجود دارد، خوب است.	نابرابری

۱- ۳) ویژگی‌های جمعیتی: ویژگی‌های جمعیتی مورد سؤال در این تحقیق عبارت بودند از: جنسیت، سن، تحصیلات، وضعیت تأهل، محل تولد، زبان مادری، مذهب، عنوان شغل، محل کار، و درآمد تقریبی ماهیانه.

۱- ۴) سازمان‌های دولتی: منظور از سازمان‌های دولتی کلیه مؤسسات، سازمان‌ها، شرکت‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی تحت نظر دولت هستند که طبق تعریف مرکز آمار ایران (۱۳۹۰)، مزد و حقوق بگیر بخش عمومی محسوب می‌شوند. در این تحقیق منظور، کلیه سازمان‌ها و ادارات تحت شمول اداره بازرسی کل استان کردستان شامل سازمان‌های سیاسی- قضایی، تولیدی، فرهنگی و اجتماعی، و اقتصادی بوده است.

۲) نوع، روش و ابزار جمع‌آوری اطلاعات

مطالعه حاضر، یک تحقیق کمی از نوع توصیفی یا غیرآزمایشی است و به روش «زمینه‌یابی یا پیمایشی»^۱ در فاصله زمانی ۹۶-۱۳۹۵ انجام گرفته است. داده‌ها و اطلاعات این تحقیق با ترکیبی از روش‌های کتابخانه‌ای و سپس میدانی جمع‌آوری شد. ابزار جمع‌آوری اطلاعات در میدان تحقیق، پرسشنامه محقق‌ساخته^۲ متشکل از سؤالات بسته^۳ (دارای پاسخ مشخص) بوده، و سؤالات و گویه‌های آن از مطالعات قبلی و همچنین مفاهیم و چارچوب نظری تحقیق استخراج گردید و قبل از به‌کارگیری در میدان تحقیق، اعتبار و پایایی^۴ آن از طرق اعتبار صوری^۵، اعتبار محتوا^۶، اعتبار عاملی^۷ و آزمون آلفای کرونباخ^۸ احصا گردید. همچنین، راهبرد جمع‌آوری اطلاعات با استفاده از پرسشنامه، خوداظهاری^۹ بوده و در صورت نیاز (مثلاً عدم توانایی پاسخ‌گویان در تکمیل پرسشنامه به علت کم‌سوادی) از مصاحبه و پرس‌وجوی چهره‌به‌چهره^{۱۰} استفاده شد.

1 - Survey Research Method

2 - Structured Questionnaire

3 - Closed-ended Questions

4 - Validity and Reliability

5 - Face Validity

6 - Content Validity

7 - Factor Validity

8 - Cronbach's Alpha

9 - Self-Reporting

10 - Face-to-Face Interview

۳) قلمرو مکانی تحقیق

قلمرو مکانی تحقیق، استان کردستان است. استان کردستان با مساحتی در حدود ۲۹۱۳۷ کیلومترمربع در نوار کوهستانی غرب ایران واقع شده است (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰). این استان ۱/۷ درصد از مساحت کشور را در برمی گیرد و از این نظر، شانزدهمین استان کشور است (ایرانی و دیگران، ۱۳۹۱: ۲). برپایه سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰، استان کردستان ۱,۴۹۳,۶۴۵ نفر جمعیت داشته است که ۶۶ درصد آن شهری و ۳۴ درصد را جمعیت روستایی تشکیل داده است (سایت ویکی پدیا فارسی، استان کردستان). طبق جدیدترین نتایج (سرشماری ۱۳۹۵)، جمعیت استان کردستان به ۱,۶۰۳,۰۱۱ نفر رسیده و با این تعداد، سهم جمعیت استان از کل کشور ۲/۰۱ درصد می باشد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۵). ساکنان این استان، گُردزبان هستند که به لهجه های مختلف تکلم می کنند. همچنین، اکثریت جمعیت استان کردستان مسلمان (حدود ۹۹/۷ درصد) و بیشتر مردم پیرو مذهب شافعی و برخی نیز پیرو مذهب تشیع هستند (سایت ویکی پدیا فارسی، استان کردستان). این استان از لحاظ اقتصاد کشاورزی از مناطق قابل توجه و از لحاظ دامپروری یکی از قطب های اساسی دامداری کشور است. فعالیت های صنعتی آن بسیار محدود است، ولی به طور کلی صنایع به دو گروه ماشینی و دستی تقسیم می شوند که صنایع ماشینی آن مشتمل بر صنایع کانی غیرفلزی، شیمیایی، نساجی و چرم، غذایی، برق و الکترونیک و صنایع دستی نیز شامل فرش بافی، گلیم بافی، نساجی و غیره است (همان). در اینجا قلمرو مکانی تحقیق محدودتر در نظر گرفته شده و شهرستان های منتخب برای انجام مطالعه عبارت از شهرستان های سنندج، سقز، مریوان، بیجار و قروه می باشد و تحقیق مشخصاً در مراکز شهری این شهرستان ها انجام گرفت.

۴) جامعه آماری، حجم نمونه و شیوه نمونه گیری

جامعه آماری تحقیق را کلیه شهروندان ۲۵ الی ۶۴ ساله ساکن در شهرهای سنندج، سقز، مریوان، بیجار و قروه تشکیل می دهد که طبق نتایج سرشماری سال ۱۳۹۰، تعداد آن ها ۴۰۰۸۹۲ نفر برآورد می گردد (مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰). نتایج تفصیلی استان). برای تعیین حجم نمونه از نرم افزار اپی اینفو

استفاده شد. براین اساس و با توجه به جامعه آماری (۴۰۰۸۹۲ نفر) و با در نظر گرفتن فاصله اطمینان ۹۷ و خطای ۵ درصد، حجم نمونه ۴۷۰ نفر برآورد شد. این مقدار برای جلوگیری از مشکل ریزش نمونه و سایر موارد احتمالی، به ۵۰۰ نمونه^۱ ارتقا یافت. البته ذکر این نکته لازم است که با توجه به موضوع مورد بررسی، حجم نمونه منتخب برای مقاله حاضر به ۲۵۰ نفر محدود شده است.

شیوه نمونه‌گیری در تحقیق، روش ترکیبی است. در مرحله اول، متناسب با سهم جمعیتی هر شهر از کل جمعیت آماری^۲ نمونه‌ها به صورت طبقه‌ای متناسب تخصیص داده شد. سهم جمعیت شهرها از کل جمعیت آماری در سندج ۴۹/۷ درصد، در سقز ۱۷/۸ درصد، در مریوان ۱۴/۸ درصد، در قروه ۱۱/۱ درصد و در بیجار ۶/۶ درصد بوده است. براین اساس، حجم نمونه اختصاص یافته به سندج ۱۲۴ نفر، سقز ۴۵ نفر، مریوان ۳۷ نفر، قروه ۲۸ نفر، و بیجار ۱۶ نفر بوده است. در مرحله دوم، برای انتخاب شهروندان در هر شهر از نمونه‌گیری تصادفی ساده و سپس، سیستماتیک استفاده گردید. ابتدا، با مراجعه به دفتر آمار و اطلاعات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نقشه شهرهای منتخب به تفکیک بلوک آماری اخذ شده و در هر شهر تعدادی بلوک آماری از جای جای نقاط شهر به صورت تصادفی ساده همراه با آدرس دقیق انتخاب گردید. تعداد خانوارهای مدنظر (برای انتخاب و انجام پرسشگری با یکی از اعضای بزرگسال آن خانوار) در هر بلوک آماری در پنج شهر مذکور نیز به ترتیب در سندج حدود ۱۰ خانوار، در سقز ۵ خانوار، در مریوان حدود ۵ خانوار، در قروه ۴ خانوار و در بیجار ۴ خانوار بوده است. در مرحله بعد با مراجعه به آدرس بلوک‌های منتخب و با انتخاب یکی از پلاک‌های مختوم به صفریا ۵ در سمت راست به عنوان نقطه شروع، پرسشگری از خانوار آغاز شده و کار پرس و جو^۳ (تکمیل پرسشنامه توسط یکی از افراد خانوار در رده سنی ۲۵ الی ۶۴ سال اعم از زن و مرد) با فاصله هر دو خانه تا تکمیل آخرین نمونه ادامه می‌یافت. در هر بلوک در صورتی که یکی از افراد در خانوار منتخب به هر دلیلی حاضر به همکاری و تکمیل پرسشنامه نمی‌شد، از پرسشگران خواسته می‌شد که با مراجعه به خانوار مجاور (قبل یا بعد)، نمونه

۱ - در این مقاله فقط نتایج مربوط به شهروندان ارائه شده و به علت گستردگی موضوع، کلیه سؤالات و متغیرهای مربوط به پرسشنامه کارمندان ادارات و سازمان‌های دولتی حذف گردید. لذا نمونه تحقیق به ۲۵۰ نفر از شهروندان ساکن در شهرهای مورد بررسی محدود گردیده و نتایج آن‌ها ارائه شده است.

2 - Population Statistics

3 - Interview

را جایگزین کرده و کارپرس وجورا پیش ببرند.

یافته‌های تحقیق

۱) ویژگی‌های جمعیتی

از کل پرسشنامه‌های توزیع شده، ۲۴۲ مورد قابل تحلیل بوده و بقیه موارد یا عودت داده نشدند یا دارای بی پاسخی فراوان بوده و از تحلیل کنار گذاشته شدند. براین اساس، درصد مشارکت پاسخ‌گویان در تحقیق، قریب به ۹۷ درصد بوده است. خلاصه‌ای از مهم‌ترین ویژگی‌های جمعیتی پاسخ‌گویان بدین شرح است:

۵۹/۵ درصد (۱۴۴ نفر) از پاسخ‌گویان مرد و ۴۰/۵ درصد (۹۸ نفر) زن بودند. میانگین سنی پاسخ‌گویان، حدود ۳۵ سال بوده و توزیع سن آنان دارای چولگی مثبت بود. یعنی بسیاری از پاسخ‌گویان دارای سن کمتر از میانگین و نسبتاً جوان بوده‌اند. همچنین، ۷۳ درصد از آنان در رده سنی ۲۵ تا ۳۹ سال قرار داشتند. در جامعه مورد مطالعه، تحصیلات از تعمیم نسبتاً بالایی برخوردار بوده است به طوری که بیش از ۵۹ درصد از پاسخ‌گویان دارای تحصیلات دانشگاهی بوده‌اند. از نظر تأهل، پاسخ‌گویان متأهل با اختصاص ۶۲/۵ درصد (۱۵۱ نفر) سهم بیشتری را به خود اختصاص داده‌اند. محل تولد ۹۳ درصد از پاسخ‌گویان یکی از شهرستان‌های مورد مطالعه، یعنی سنندج، سقز، مریوان، قروه و یا بیجار بوده است. بر همین اساس، زبان مادری بیش از ۹۴ درصد پاسخ‌گویان، کردی بوده است. همچنین، ۷۷/۳ درصد از پاسخ‌گویان اهل تسنن و ۲۲/۷ درصد باقیمانده اهل تشیع بوده‌اند. از نظر شغلی، بیشتر پاسخ‌گویان (۱۵۱ نفر معادل ۶۲/۵ درصد) در وضعیت کارمند، خانه‌دار، و مشاغل خدماتی و صنعتی قرار داشته و محل کار و فعالیت آن‌ها برحسب نوع شغل یکی از سازمان‌ها یا ادارات دولتی، بازار و... بوده است. در جامعه نمونه، میانگین درآمد ماهیانه پاسخ‌گویان حدود یک میلیون و سیصد هزار تومان بود. توزیع پاسخ‌گویان در رده‌های درآمدی نیز نشان داد که ۳۱/۵ درصد بدون درآمد، حدود ۱۰/۵ درصد در رده درآمدی زیر یک میلیون تومان، ۴۷/۵ درصد در رده درآمدی یک تا سه میلیون تومان، و ۱۰/۵ درصد باقیمانده در رده سه میلیون تومان و بیشتر قرار داشته‌اند.

۲) توصیف گویه‌های وضعیت (سطح یا میزان بروز) فساد اداری در سازمان‌های دولتی

در اینجا قبل از توصیف گویه‌ها بیان دو نکته روشی و تکنیکی را ضروری می‌دانیم؛ اول آن‌که تمامی گویه‌های مطرح شده هم راستا نبوده و برخی دارای جهت منفی و برخی دارای جهت مثبت بوده‌اند. برای مثال، در جدول ۳ گویه اول یعنی «من اگر کارم در یک اداره گیر کند و ببینم که به صرفه است که به کارمند مربوطه پول بدهم یا پیگیر کار باشم، حتماً پول می‌دهم»، یک گویه دارای جهت منفی است. اما گویه سوم یعنی «در اینجا، در هیچ اداره‌ای آدم نمی‌تواند با رشوه کار خود را حل کند»، یک گویه دارای جهت مثبت است. و دوم آن‌که، در هنگام کُندگذاری پاسخ‌ها و ورود آن‌ها به نرم‌افزار، کُندگذاری گویه‌های منفی و مثبت به صورت معکوس انجام گرفته است. به این صورت که در گویه‌های دارای جهت منفی (کاملاً مخالف نمره ۵، مخالف نمره ۴، بینابین نمره ۳، موافق نمره ۲، و کاملاً موافق نمره ۱) گرفته است در حالی که در گویه‌های دارای جهت مثبت نمره‌گذاری برعکس بوده است. لذا براساس این قاعده نمره‌گذاری، در هنگام ترکیب گویه‌ها و ایجاد شاخص، مقدار یا نمره کمتر به معنای وضعیت (بروز یا گسترش) فساد اداری بیشتر است و برعکس. این امر برای گویه‌های دلایل بروز فساد اداری نیز صدق می‌کند.

جدول ۳، توزیع درصدی نظر پاسخ‌گویان درباره گویه‌های وضعیت فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان را نشان می‌دهد. نتایج این جدول را می‌توان این‌گونه خلاصه کرد؛ نتایج چهار گویه اول، چهارم، هفتم و بیست و چهارم نشان از آن دارد که وضعیت فساد اداری (سطح یا میزان بروز آن) در سازمان‌های دولتی استان کردستان کمتر از حد متوسط و یا بسیار کم است. اما نتایج مرتبط با ۳۰ گویه باقیمانده در جدول که با رنگ روشن هم مشخص شده است، همگی برعکس نتایج فوق را نشان می‌دهند. به عبارت دیگر، نتایج این ۳۰ گویه نشان می‌دهند که سطح یا میزان بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان نسبتاً بالا یا زیاد است. اگر به دو ردیف پایانی جدول توجه کنیم ملاحظه می‌کنیم که در گویه‌های منفی روی هم رفته حدود ۴۵ درصد پاسخ‌گویان در جهت موافق و ۳۱/۵ درصد در جهت مخالف قرار گرفته‌اند. یا در گویه‌های مثبت مجموعاً ۲۷ درصد پاسخ‌گویان در جهت موافق و اما ۴۹ درصد در جهت مخالف قرار گرفته‌اند. به عبارت دیگر، به زعم پاسخ‌گویان شرایط

منفی و زمینه ساز فساد اداری در سازمان های دولتی استان کردستان رواج بیشتری داشته و برعکس، شرایط مثبت و کنترل کننده فساد اداری در سازمان ها و ادارات از رواج کمتری برخوردار است. در قسمت بعد، تحت عنوان یافته های تحلیلی به این موضوع دقیق ترمی پردازیم.

جدول ۳) توزیع درصدی نظر پاسخ گویان درباره گویه های فساد اداری در سازمان های دولتی استان کردستان

ردیف	تا چه اندازه با گویه ها (جملات) زیر مخالف یا موافق هستید؟	پاسخ ها (%)			
		کاملاً موافق	موافق	مخالف	کاملاً مخالف
۱	من اگر کارم در یک اداره گیر کند و ببینم که به صرفه است که به کارمند مربوطه پول بدهم یا پیگیر کار باشم، حتماً پول می دهم.	۱۴,۰	۹,۱	۲۲,۳	۴۵,۵
۲	در اینجا، اگر یک پولدار (و یا فرد صاحب نفوذ) به یک فقیر ظلم کند و آن ها به دادگاه بروند، در دادگاه بیشتر حق را به ثروتمند (یا فرد صاحب نفوذ) می دهند.	۲۶,۴	۱۸,۲	۲۰,۷	۳۴,۷
۳	در اینجا، در هیچ اداره ای آدم نمی تواند با رشوه کار خود را حل کند.	۹,۵	۱۴,۰	۱۶,۹	۳۲,۶
۴	در این استان، وقتی حکمی در مورد آدم فاسد صادر می شود، آن حکم حتماً اجرا می گردد.	۱۲,۰	۲۶,۴	۳۳,۵	۲۸,۱
۵	در ادارات اینجا، کارها طبق روال اداری پیش می رود و احتیاجی به پارتی نیست.	۷,۴	۱۸,۶	۱۵,۷	۲۱,۹
۶	در اینجا، آدم برای گرفتن حقش حتماً به پارتی احتیاج دارد.	۲۰,۷	۲۰,۷	۲۵,۶	۳۲,۶
۷	کسانی که گران فروشی را کنترل می کنند آدم های پاک و قابل اعتمادی هستند.	۱۴,۰	۲۵,۲	۲۹,۸	۳۱,۰
۸	برای استخدام در ادارات اینجا ضوابط مهم است، پارتی داشتن فایده ای ندارد.	۷,۹	۱۲,۰	۱۶,۹	۳۲,۶
۹	در اینجایی که من زندگی می کنم اگر پلیس راهنمایی و رانندگی بخواهد آدم را جریمه کند نمی شود با پول جریمه را کم کرد.	۸,۷	۲۵,۲	۲۴,۴	۴۱,۷
۱۰	اگر کار آدم در شهرداری اینجا گیر کند با دادن پول کار راه می افتد.	۲۷,۷	۲۶,۴	۲۱,۹	۲۴,۰
۱۱	مأمورین پلیس اینجا اصلاً اهل صورت حساب و رشوه نیستند.	۷,۴	۱۵,۳	۲۶,۹	۵۰,۴

ردیف	تا چه اندازه با گویه‌ها (جملات) زیر مخالف یا موافق هستید؟	پاسخ‌ها (%)			
		کاملاً موافق	مخالف	بینابین	کاملاً مخالف
۱۲	تا جایی‌که بدانم در گمرک این استان برای انجام کارها اصلاً لازم نیست رشوه بدهی.	۸,۷	۲۶,۹	۲۴,۸	۱۶,۵
۱۳	نمایندگان مجلس این استان بیشتر به فکر خودشان و فامیل‌ها و دوستانشان هستند نه به فکر مردم.	۲۹,۸	۱۲,۴	۱۸,۶	۳۱,۴
۱۴	مسئولین ادارات استان کردستان بیشتر به فکر مردم و جامعه هستند تا به فکر دوست و فامیل خودشان.	۸,۷	۲۳,۶	۲۸,۹	۱۵,۳
۱۵	در اینجا، اگر مأمور مالیات بیاید و به او پول بدهی مالیات کمتری برایت می‌برد.	۱۸,۲	۲۰,۷	۲۸,۹	۲۰,۷
۱۶	نمایندگان مجلس این استان، بیشتر به فکر مردم هستند تا به فکر خودشان.	۷,۴	۳۱,۸	۱۸,۲	۱۵,۳
۱۷	نمایندگان مجلس این استان، هیچ‌کدام اهل زدوبند و سوءاستفاده مالی نیستند.	۶,۲	۲۵,۲	۲۶,۴	۱۵,۳
۱۸	در اینجایی که من زندگی می‌کنم، مأمورین مالیات اهل رشوه نیستند.	۹,۱	۲۲,۷	۲۷,۳	۱۸,۲
۱۹	تا جایی‌که بدانم وقتی کالایی را از طریق گمرک وارد کنی اگر رشوه بدهی کارت بهتر انجام می‌گیرد.	۲۰,۲	۱۹,۴	۲۵,۲	۲۷,۷
۲۰	در این استان، اگر پاش بیافتد مأمورین پلیس حسابی از آدم باج می‌گیرند.	۱۹,۸	۱۹,۴	۲۶,۰	۲۴,۸
۲۱	در اینجا، اگر پلیس راهنمایی و رانندگی بخواهد آدم را جریمه کند می‌شود با پول جریمه را کم کرد.	۱۹,۰	۲۱,۵	۲۸,۵	۱۸,۶
۲۲	با پول دادن کار آدم در شهرداری اینجا راه نمی‌افتد.	۸,۷	۲۴,۸	۳۱,۸	۱۶,۵
۲۳	در این استان، با پارتی آدم می‌تواند هر جا دلش بخواهد استخدام شود.	۲۰,۷	۲۴,۸	۲۱,۱	۲۱,۵
۲۴	در اینجا، کسانی که گران‌فروشی را کنترل می‌کنند خودشان اهل رشوه هستند.	۱۶,۱	۱۴,۰	۲۴,۴	۳۰,۲

ردیف	تا چه اندازه با گویه‌ها (جملات) زیر مخالف یا موافق هستید؟	پاسخ‌ها (%)			
		کاملاً موافق	مخالف	بینابین	کاملاً مخالف
۲۵	این روزها اگر کسی یک کار خلاف بکند و کارش به دادگاه بکشد، می‌تواند با دیدن این‌وآن و کمی پول خرج کردن، خودش را نجات بدهد.	۱۹٫۸	۱۹٫۰	۲۶٫۰	۹٫۹
۲۶	آدم می‌تواند در ادارات اینجا همیشه حقش را بدون پارتی بگیرد.	۶٫۲	۳۲٫۶	۲۴٫۰	۱۶٫۵
۲۷	در اینجا، وقتی حکمی درمورد آدمی مجرم صادر می‌شود، اگر آن آدم متنفذ باشد می‌تواند با پول و پارتی خودش را آزاد کند.	۱۸٫۶	۲۰٫۲	۲۴٫۸	۲۷٫۷
۲۸	در اینجا، اگر یک پولدار به یک فقیر ظلم کند و آن‌ها به دادگاه بروند آدم فقیر می‌تواند حقش را بگیرد.	۹٫۱	۱۸٫۶	۳۲٫۲	۲۱٫۹
۲۹	بدون پارتی در ادارات این استان کار اصلاً راه نمی‌افتد.	۲۳٫۶	۷٫۴	۲۶٫۹	۱۴٫۰
۳۰	در اینجا، بارها می‌بینم که کارمندان ادارات مختلف از وسایل و اموال دولتی استفاده شخصی می‌کنند.	۲۹٫۸	۶٫۶	۱۴٫۵	۳۳٫۱
۳۱	این روزها در ادارات محل زندگی‌ام کم‌کاری و وقت‌کشی زیاد شده است.	۳۶٫۸	۶٫۲	۱۴٫۰	۲۷٫۷
۳۲	استفاده شخصی از وسایل متعلق به دولت توسط کارمندان اینجا بسیار زیاد است.	۲۶٫۴	۷٫۹	۱۶٫۵	۲۳٫۱
۳۳	در استان ما، در هر اداره‌ای اگر کارآدم گیر بکند با پول می‌شود آن را حل کرد.	۱۶٫۹	۱۱٫۶	۱۷٫۴	۳۱٫۰
۳۴	در ادارات اینجا، قوانین و مقررات به راحتی زیر پا گذاشته می‌شود.	۲۳٫۶	۱۲٫۴	۲۴٫۸	۱۴٫۵
میانگین گویه‌های منفی (گویه‌های ۱، ۲، ۶، ۱۰، ۱۳، ۱۵، ۱۹، ۲۰، ۲۱، ۲۳، ۲۴، ۲۵، ۲۷، ۲۹، ۳۰، ۳۱، ۳۲، ۳۳ و ۳۴)		۲۲٫۵	۱۱٫۹	۲۳٫۴	۲۲٫۴
میانگین گویه‌های مثبت (گویه‌های ۳، ۴، ۵، ۷، ۸، ۹، ۱۱، ۱۲، ۱۴، ۱۶، ۱۷، ۱۸، ۲۲، ۲۶ و ۲۸)		۸٫۷	۲۴٫۲	۲۴٫۷	۱۸٫۳

منبع: یافته‌های تحقیق (در جدول بالا جمع سطری کلیه موارد برابر با ۱۰۰ درصد می‌باشد).

۳) یافته‌های تحلیلی

سؤال اول: وضعیت بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان از دید مردم چگونه است؟

برای بررسی و پاسخ به سؤال اول، ابتدا با جمع (ترکیب)^۱ نمرات کل گویه‌های مندرج در جدول ۳، شاخص وضعیت فساد اداری در مقیاس فاصله‌ای ایجاد گردید. با توجه به قاعده نمره‌گذاری پاسخ گویه‌ها، مقدار یا نمره کمتر از رقم متوسط شاخص (یعنی ۱۰۲)، به معنای میزان بروز فساد اداری زیاد، و مقدار یا نمره بیشتر از رقم متوسط، به معنای میزان بروز فساد اداری کم در سازمان‌ها و ادارات دولتی استان است. ذکر این نکته نیز لازم است که برای بررسی آماری شاخص، از آزمون تی تک‌نمونه‌ای استفاده شد. البته قبل از آزمون، نرمال بودن این شاخص از نظر آماری بررسی گردید زیرا یکی از شرایط استفاده از آزمون‌های پارامتریک، نرمال بودن داده‌ها از نظر توزیع است.^۲

حداقل و حداکثر رقم مورد انتظار برای شاخص میزان بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان، به ترتیب ۳۴ و ۱۷۰، و میانگین مورد انتظار شاخص ۱۰۲ (به معنای متوسط بودن میزان فساد اداری) بوده است. در جدول ۴، عناصر آزمون تی تک‌نمونه‌ای برای بررسی میزان بروز فساد اداری در سازمان‌ها و ادارات دولتی استان از دید شهروندان آمده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، مقدار t (۵/۶۸-) با درجه آزادی ۲۴۱ در سطح یک درصد معنی‌دار است. به عبارت دیگر، مشاهده می‌شود که رقم میانگین مشاهده شده (۹۱/۸۸) از رقم میانگین مورد انتظار (۱۰۲) کوچک‌تر است و اختلاف میانگین (۱۰/۱۲) قابل توجه بوده و مقدار آزمون از نظر آماری معنی‌دار است. به بیان دیگر، و در پاسخ به سؤال اول تحقیق می‌توان نتیجه گرفت که به‌زعم شهروندان استان کردستان، میزان بروز فساد اداری در سازمان‌ها و ادارات دولتی استان کردستان بسیار زیاد و قابل توجه است. می‌دانیم که این نتیجه در قسمت یافته‌های توصیفی نیز تا حدودی آشکار گردید.

1 - Compute

۲ - نتیجه آزمون تک‌نمونه‌ای کولموگوروف-اسمیرنوف (One-Sample Kolmogorov-Smirnov Test) نشان داد که مقدار آزمون از نظر آماری معنی‌دار نیست. لذا، فرض توزیع نرمال داده‌ها تأیید شده و در نتیجه قابلیت استفاده از آزمون تی تک‌نمونه‌ای وجود داشت.

جدول ۴) عناصر آزمون تی تک نمونه‌ای میزان بروز فساد اداری در سازمان‌ها و ادارات دولتی استان کردستان

شاخص	تعداد	میانگین	انحراف معیار	میانگین خطای معیار	مقدار آزمون = ۱۰۲		
میزان بروز فساد اداری	۲۴۲	۹۱,۸۸	۲۷,۷۰	۱,۷۸	مقدار t	درجه آزادی	معنی داری
					-۵,۶۸	۲۴۱	۰,۰۰۰
اختلاف میانگین					-۱۰,۱۲		

سؤال دوم: دلایل بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان از دید مردم کدامند؟

در پاسخ به این سؤال، ابتدا ارتباط هرکدام از متغیرهای مستقل (دلایل بروز فساد اداری) با میزان بروز فساد اداری سنجیده شد. سپس به منظور پی بردن به نقش و اثر هر متغیر، از تحلیل چندمتغیره بهره گرفته شد.

جدول ۵، نتایج آزمون رابطه بین متغیرهای مستقل و میزان بروز فساد اداری در سازمان‌ها و ادارات دولتی استان کردستان را نشان می‌دهد. نتایج جدول ۵ را می‌توان در چهار مورد ذکر کرد؛ اول اینکه، میانگین مشاهده شده متغیر قُبَح فساد ۱۴/۶۱ است. به علت بالا بودن این رقم از میانگین مورد انتظار، می‌توان نتیجه گرفت که در میان شهروندان، فساد اداری هنوز از قُبَح برخوردار است و پدیده‌ای زشت تلقی می‌گردد. ضریب همبستگی پیرسون بین دو متغیر میزان قُبَح فساد و بروز فساد اداری حاکی است که جهت ارتباط آن‌ها برطبق انتظار منفی (معکوس) است، یعنی پایین بودن قُبَح فساد با میزان بالاتر بروز فساد اداری همراه است و برعکس، اما مقدار ضریب بسیار ضعیف (کمتر از ۰/۱۰) بوده و از نظر آماری معنی‌دار نیست.

دوم اینکه، طبق نتایج، میانگین متغیر سطح نیازها ۱۱/۷۵ و میانگین متغیر احساس محرومیت نسبی ۱۲/۲۸ است. این مقادیر نشان‌دهنده آن است که از یک طرف سطح نیازها و توقعات مردم بالاست. به بیان دیگر، به اذعان مردم، درآمدها کفاف هزینه‌های زندگی را نمی‌دهد، وضع اقتصادی نسبت به سال‌های گذشته بدتر شده و مردم وضع اقتصادی خود را بیشتر بد می‌پندارند. از طرف دیگر، در میان شهروندان، میزان مقایسه و احساس محرومیت نسبی در سطح متوسط قرار دارد. مطابق با ضرایب همبستگی، جهت ارتباط متغیرهای سطح نیازها و احساس محرومیت نسبی و میزان بروز فساد

اداری مثبت (مستقیم) است، یعنی بالا بودن سطح نیازها و احساس محرومیت نسبی با میزان بالاتر بروز فساد اداری همراه است و برعکس. البته این مقادیر بسیار ضعیف (۰/۰۹ و ۰/۰۵) و از نظر آماری هم معنی‌دار نیست.

سوم اینکه، میانگین متغیر میزان امید به آینده ۸/۱۹ است. با توجه به میانگین مورد انتظار (۱۲)، این مقدار نشان‌دهنده آن است که در میان شهروندان استان کردستان، میزان امید به آینده در سطح نسبتاً پایینی قرار دارد. به بیان دیگر، به اذعان شهروندان، آن‌ها در زندگی در رسیدن به اهداف خود نسبتاً ناموفق بوده‌اند، فکر می‌کنند که نتوانند با تلاش بیشتر به اهداف خود برسند، و هرچه تلاش می‌کنند عقب‌تر هستند. میانگین متغیر میزان کنترل‌های بیرونی نیز ۲۶/۷۸ است. این مقدار هم نشان‌دهنده آن است که در میان شهروندان استان کردستان، میزان کنترل‌های بیرونی در سطح پایین‌تر از متوسط قرار دارد. به بیان دیگر، به اذعان شهروندان، اگر کسی در اداره‌ای دزدی کند احتمال گیر افتادنش زیاد نیست و زیاد مجازات نمی‌شود، قانون در مورد همه یکسان اجرا نمی‌شود، و اگر کسی به پلیس احتیاج داشته باشد خیلی سریع به کمک نمی‌آید. اما میانگین متغیر میزان کنترل‌های درونی ۲۳/۷۶ است و با توجه به میانگین مورد انتظار (۱۸)، این مقدار نشان‌دهنده آن است که در میان شهروندان استان کردستان، میزان کنترل‌های درونی در سطح بالاتر از متوسط قرار دارد. به بیان دیگر، به اذعان شهروندان، خداوند در زندگی به آنان کمک کرده و می‌کند، روزها و مراسم‌ها و آیین‌های دینی را تکریم می‌کنند، و خداوند را ناظر بر اعمال و کردار خود می‌بینند.

از طرف دیگر، رابطه بین هر سه متغیر یاد شده با میزان بروز فساد اداری معکوس و از نظر آماری هم در سطح یک درصد معنی‌دار است. به عبارت دیگر، بالا بودن میزان امکان دستیابی به هدف و امید به آینده، و بالا بودن کنترل‌های بیرونی و درونی با میزان پایین‌تر بروز فساد اداری همراه است و برعکس. لذا با اطمینان بیش از ۹۹ درصد می‌توان نتیجه گرفت که پایین بودن امید به آینده و نیز کنترل‌های بیرونی و درونی، احتمالاً از عوامل اثرگذار بر افزایش یا میزان بالای فساد اداری در سازمان‌ها و ادارات دولتی استان کردستان می‌باشند.

جدول ۵) آزمون رابطه بین متغیرهای مستقل و میزان بروز فساد اداری در سازمان‌ها و ادارات دولتی استان کردستان

معنی داری (دو دامنه)	ضریب همبستگی	میانگین مشاهده شده	میانگین مورد انتظار	تعداد گویه	متغیرها
۰,۱۳۳ ^{NS}	-۰,۰۹۷	۱۴,۶۱	۱۲	۴	(۱) میزان قُبْح فساد
۰,۱۶۳ ^{NS}	۰,۰۹۰	۱۱,۷۵	۱۲	۴	(۲) سطح نیازها
۰,۴۴۲ ^{NS}	۰,۰۵۰	۱۲,۲۸	۱۲	۴	(۳) میزان احساس محرومیت نسبی
۰,۰۰۰ ^{**}	-۰,۳۵۲	۸,۱۹	۱۲	۴	(۴) میزان امید به آینده
۰,۰۰۰ ^{**}	-۰,۷۹۴	۲۶,۷۸	۲۷	۹	(۵) میزان کنترل‌های بیرونی
۰,۰۰۰ ^{**}	-۰,۲۴۰	۲۳,۷۶	۱۸	۶	(۶) میزان کنترل‌های درونی
۰,۰۰۰ ^{**}	۰,۵۱۳	۱۵,۱۰	۱۲	۵	(۷) میزان فردگرایی
۰,۰۰۰ ^{**}	۰,۴۷۰	۱۱,۷۰	۸	۴	(۸) میزان قوم‌گرایی
۰,۰۰۰ ^{**}	۰,۶۶۱	۱۳,۳۹	۱۳	۵	(۹) میزان تغییر ارزش‌ها
۰,۰۰۰ ^{**}	۰,۵۰۵	۹,۴۸	۱۲	۵	(۱۰) میزان نابرابری
-	-	۹۱,۸۸	۱۰۲	۳۴	میزان بروز فساد اداری

متغیرهای
مستقل

NS مقدار ازنظر آماری معنی‌دار نیست

** مقدار ازنظر آماری در سطح ۰/۰۰۱ معنی‌دار است

و چهارم اینکه، میانگین متغیر میزان فردگرایی ۱۵/۱۰ است. با توجه به اینکه جهت اکثر گویه‌های این متغیر منفی بوده و نظر به قاعده نمره‌گذاری، این رقم نشان‌دهنده آن است که در میان شهروندان استان کردستان، میزان فردگرایی در سطح بالایی قرار دارد. به بیان دیگر، به اذعان شهروندان، این روزها هرکسی به فکر خودش است و کمتر به دیگران فکر می‌کند، و مردم احساس مسئولیت کمی نسبت به همدیگر دارند. همچنین، میانگین متغیر میزان قوم‌گرایی ۱۱/۷۰ است. در این مورد هم به همان دلیلی که ذکر شد، این مقدار نشان‌دهنده آن است که در میان شهروندان استان کردستان، میزان قوم‌گرایی در سطح بالایی قرار دارد. به بیان دیگر، به اذعان شهروندان، در هر اداره‌ای اگر قرار باشد

زمین یا وام یا هر امتیازی دیگر به کسی بدهند، ابتدا به اقوام خود می‌دهند، اگر آنان پُست و مقامی بگیرند و امکانش را داشته باشند حتماً دست اقوام و دوستان خود را یک جا بند می‌کنند، و قبل از رفتن به هر اداره‌ای، اول به دنبال آشنا و سفارش در آنجا می‌گردند. این موارد گویای وجود فرهنگ فساد یا قوم‌گرایی بالا در میان مردم است که خود بستر ساز مسائلی همچون فساد اداری است. نیز، میانگین متغیر میزان تغییر ارزش‌ها ۱۳/۳۹ است. این مقدار هم نشان می‌دهد که در میان شهروندان استان کردستان، ارزش‌ها تغییر کرده است. به بیان دیگر، به اذعان شهروندان، این روزها حرف اول و آخر را پول می‌زند، انسانیت و اخلاق مداری کم‌رنگ شده و مردم ارجحیت زیادی برای پول قائل هستند. و در نهایت، میانگین متغیر میزان نابرابری ۹/۴۸ است. این مقدار هم گویای میزان نابرابری بسیار بالا در میان شهروندان استان کردستان است. به بیان دیگر، به اذعان شهروندان، خیلی از افراد جامعه به اندازه‌ای که تلاش می‌کنند، ثروت و دارایی ندارند و برعکس افرادی وجود دارند که بیش از زحمت و تلاششان ثروت دارند و تفاوت بین افراد فقیر و ثروتمند زیاد است و روزه‌روز بیشتر می‌شود. آزمون پیرسون هم، رابطه بین هر چهار متغیر فوق با میزان بروز فساد اداری را مستقیم و از نظر آماری در سطح یک درصد معنی‌دار نشان داده است. به عبارت دیگر، بالا بودن میزان فردگرایی، قوم‌گرایی، تغییر ارزش‌ها و نابرابری با میزان بروز فساد اداری بیشتر همراه است و برعکس. لذا با اطمینان بیش از ۹۹ درصد می‌توان نتیجه گرفت که بالا بودن میزان فردگرایی و نیز فرهنگ فساد (قوم‌گرایی) و تغییر ارزش‌ها و افزایش نابرابری، احتمالاً از عوامل اثرگذار بر افزایش یا میزان بالای فساد اداری در سازمان‌ها و ادارات دولتی استان کردستان می‌باشند.

با توجه به نتایج حاصل از روابط فوق و در پاسخ به سؤال دوم، می‌توان گفت که از دید مردم عواملی چون کاهش یا ضعف کنترل‌های بیرونی، سست شدن ارزش‌های اخلاقی، افزایش فردگرایی و کاهش احساس مسئولیت جمعی، افزایش نابرابری اقتصادی و اجتماعی، افزایش فرهنگ فساد یا قوی بودن حس قوم‌گرایی، کاهش امید به آینده و ناتوانی در دستیابی به اهداف و ضعف یا کاهش کنترل‌های درونی و پایبندی‌های مذهبی از جمله دلایل مهم بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان کردستان به شمار می‌روند.

اما برای پی بردن به اهمیت و میزان اثر هر کدام از متغیرهای هفت گانه یاد شده و مجموع تأثیر آن‌ها بر روی بروز فساد اداری، از تحلیل رگرسیون چندمتغیره به روش هم‌زمان بهره گرفتیم. جداول ۶، ۷ و ۸، نتایج خروجی تحلیل رگرسیون را نشان می‌دهد. طبق نتایج خلاصه مدل رگرسیونی در جدول ۶، ضریب همبستگی چندگانه بین متغیرهای وارد شده در تحلیل ۰/۸۴ است. براین اساس، ضریب تعیین برابر با ۰/۷۱ و ضریب تعیین تعدیل شده حدود ۰/۷۰۶ است. می‌توان گفت هفت شاخص وارد شده در تحلیل، توانسته‌اند حدود ۷۱ درصد از تغییرات متغیر وابسته، یعنی میزان بروز فساد اداری را پیش‌بینی کنند.

جدول ۶) خلاصه مدل رگرسیونی

مدل	ضریب همبستگی چندگانه (R)	ضریب تعیین (R Square)	ضریب تعیین تعدیل شده (Adjusted R Square)	اشتباه استاندارد برآورد (Std. Error of the Estimate)
۱	۰,۸۴۵	۰,۷۱۵	۰,۷۰۶	۱۵,۰۲

در جدول ۷ هم، مقدار F با ۸۳/۶۷۸ معناداری کل مدل رگرسیونی را در سطح یک درصد معنی‌دار نشان داده است.

جدول ۷) معنی‌داری مدل از طریق تحلیل واریانس یک طرفه (ANOVA)

مدل	مجموع مجزورات	درجه آزادی	میانگین مجزور	F	معنی‌داری
۱ رگرسیون	۱۳۲۱۸۳,۹۴۱	۷	۱۸۸۸۳,۴۲۰	۸۳,۶۷۸	۰,۰۰۰
باقیمانده	۵۲۸۰۶,۳۴۰	۲۳۴	۲۲۵,۶۶۸		
کل	۱۸۴۹۹۰,۲۸۱	۲۴۱			

در نهایت جدول ۸، ضرایب استاندارد نشده و استاندارد شده متغیرهای وارد شده در تحلیل و معنی‌داری آن‌ها در ارتباط با متغیر وابسته را نشان می‌دهد. نکته اول اینکه، با توجه به مقدار t و ستون آخر جدول، از هفت متغیر مستقل وارد شده در معادله، تنها سه متغیر (که با رنگ تیره مشخص شده‌اند) کنترل‌های بیرونی، ارزش‌های اخلاقی و نابرابری دارای ارتباط معنی‌دار با متغیر وابسته بوده

و چهار شاخص دیگر معنی دار نبوده است. دوم اینکه، با توجه به مقدار بتا (Beta) از بین سه متغیری که دارای ارتباط معنی دار با متغیر وابسته بوده‌اند، اول کنترل‌های بیرونی (۰/۵۷۶)، دوم ارزش‌های اخلاقی (۰/۲۱۸) و سپس شاخص نابرابری (۰/۱۶۸) دارای اثر قوی‌تری بر متغیر وابسته بوده‌اند. لازم به یادآوری است که سه متغیر یاد شده توانسته‌اند در مجموع حدود ۷۱ درصد از تغییرات متغیر وابسته، یعنی میزان بروز فساد اداری را پیش‌بینی کنند.

جدول ۸) ضرایب استاندارد نشده و استاندارد شده متغیرها و معنی‌داری آن‌ها در مدل *

معنی‌داری	t	ضرایب استاندارد شده	ضرایب استاندارد نشده		مدل
		بتا (Beta)	اشتباه استاندارد	B	
۰,۱۴۲	-۱,۴۷۲	-	۶,۳۳۵	-۹,۳۲۵	۱ ثابت
۰,۷۰۳	-۰,۳۸۲	-۰,۰۱۵	۰,۳۰۱	-۰,۱۱۵	شاخص امید به آینده
۰,۰۰۰	-۱۱,۹۱۶	-۰,۵۷۶	۰,۲۱۶	-۲,۵۸۰	شاخص کنترل‌های بیرونی
۰,۳۱۶	-۱,۰۰۵	-۰,۰۴۱	۰,۲۳۴	-۰,۲۳۶	شاخص کنترل‌های درونی
۰,۰۵۲	۱,۹۵۴	۰,۰۹۴	۰,۳۷۲	۰,۷۲۷	شاخص فردگرایی
۰,۴۸۵	۰,۷۰۰	۰,۰۳۳	۰,۳۰۰	۰,۲۱۰	شاخص فرهنگ فساد
۰,۰۰۰	۴,۳۶۳	۰,۲۱۸	۰,۲۷۷	۱,۲۰۹	شاخص ارزش‌های اخلاقی
۰,۰۰۰	۴,۰۶۰	۰,۱۶۸	۰,۳۰۲	۱,۲۲۴	شاخص نابرابری

* متغیر وابسته: میزان بروز فساد اداری

نتیجه‌گیری

نتایج مطالعه حاضر نشان داد که سطح یا میزان فساد اداری ادراک شده در سازمان‌ها و ادارات دولتی استان زیاد است و به‌زعم پاسخ‌گویان شرایط منفی و زمینه‌ساز فساد اداری از رواج بالایی برخوردار است. همچنین طبق نتایج، ضعف کنترل‌های بیرونی (رسمی)، ضعف در ارزش‌های اخلاقی و بالا بودن نابرابری اقتصادی و اجتماعی ازجمله مهم‌ترین عوامل زمینه‌ساز فساد اداری می‌باشند. این نتایج از پشتوانه نظری برخوردار است. جامعه ایران در چند دهه اخیر، تغییرات ساختاری، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی عدیده‌ای را به‌خود دیده است. در بستر این تغییرات، نظام‌های ارزشی و هنجاری سنتی و معمول جامعه به‌سرعت دگرگون شده و در بسیاری مواقع قدرت اثرگذاری خود را ازدست داده‌اند. به‌عبارت دیگر، این تغییرات سریع، موجب ازهم‌گسیختگی یا آشفتگی نظام اجتماعی شده و به رشد و گسترش مسائل و انحرافات اجتماعی همچون فساد اداری دامن زده است. در جامعه درحال‌گذار ایران به‌ویژه استان کردستان که به‌تبع ارتباط با جهان مدرن و اجرای برنامه‌های نوسازی توسط دولت‌ها، سرمایه اجتماعی قدیم دچار فرسایش گردیده و سرمایه جدید هم آن‌طوری‌که باید شکل نگرفته است، با نوعی نابسامانی (آشفتگی) اجتماعی در سطوح خرد و کلان سروکار داریم که معرف پیدایش گسل‌ها و گسست‌های اجتماعی و منبع زایش و افزایش انواع مسائل و آسیب‌های اجتماعی است (عبداللهی و موسوی، ۱۳۸۶: ۱۹۶). به‌عنوان مثال، به‌راحتی می‌توان مشاهده کرد که در سال‌های اخیر در کل ایران و در استان کردستان، زندگی شهرنشینی افزایش یافته، سطح تحصیلات بالا رفته، دسترسی افراد به وسایل ارتباطی مدرن افزایش و به‌تبع آگاهی آن‌ها افزایش یافته و سطح توقعات و انتظارات از زندگی نیز با تغییر مواجه شده و ارزش‌های مادی‌گرایانه در زندگی افراد به‌وفور جا باز کرده است. در این شرایط دور از ذهن نیست که بحران‌ها و نابرابری‌های اجتماعی - اقتصادی، عده‌ای را به فقر و عده‌ای را به ثروت زیاد برساند و در نتیجه، مشاهده ثروت و فقر زیاد در کنار یکدیگر منجر به تمایل برخی از افراد به فساد در ادارات و سازمان‌ها گردد. از طرف دیگر، ملازم با تغییرات یاد شده و در نتیجه افزایش فردگرایی و کاهش احساس تعهد و مسئولیت جمعی، ارزش‌های اجتماعی و اخلاقی سست شده و این امر، تضعیف نظام کنترل درونی

(مانند تضعیف پابندی‌های مذهبی) را به دنبال خواهد داشت. در این میان، احتمال ضعف در نیروهای کنترل‌کننده بیرونی و نظام مجازات‌ها نیز وجود دارد که خود عاملی برای افزایش مسأله فساد اداری محسوب می‌شوند.

علاوه‌براین، بایستی به شرایط ویژه نهادی جامعه نیز توجه کرد. تحت تأثیر نوسانات اقتصادی شدید سال‌های اخیر، میزان نابرابری در جامعه افزایش یافته است. از طرفی با اجتماعی شدن در محیط‌های نسبتاً سنتی که تمایلات قومی و خاص‌گرا در مقابل تمایلات جمع‌گرایانه بیشتر است، افراد درمورد وظایف دولتی، احساس مسئولیت چندانی نمی‌کنند و منافع شخصی را بر منافع جمعی ترجیح می‌دهند. در بخش سازمانی نیز، چند عامل این وضعیت را تقویت می‌کند: کمبود کنترل، نبود مجازات، پنهان‌کاری و شفاف نبودن فعالیت کنشگران (کارمندان). در این بین باید به عوامل دیگری همچون سیستم قانون‌گذاری معیوب، مخلوط کردن وظایف رسمی با شخصی، عدم حسابرسی دولت، حقوق اندک کارکنان، و عدم آگاهی یا ضعف آگاهی مردم نیز اشاره کرد. در پی این عوامل، فساد اداری به تدریج بخش‌های جامعه را فرا می‌گیرد.

بایستی به این نکته مهم هم اشاره کرد که وقتی در جامعه وسایل و راه‌های رسیدن به اهداف (مانند ثروت، جایگاه، انجام کارها و هر خواسته مورد قبول دیگر) مسدود یا محدود باشد، مردم برای رسیدن به اهداف خود از راه‌های نامشروع استفاده می‌کنند. در نتیجه، وقتی «بیراهه» رفتن شروع شود، بعد از مدتی به عنوان یک روش، هنجار و فرهنگ باب می‌شود. وقتی در زندگی اجتماعی افراد احساس نیاز به دستیابی به اهداف دارند، به همه ابزار ممکن متوسل می‌شوند و از آنجاکه فرهنگ ایران به طور کلی و استان کردستان به طور خاص، یک فرهنگ نسبتاً قبیله‌ای (یا به تعبیر پارسونز، خاص‌گرایانه) است و نقش دولت، قانون و هنجارهای رسمی ضعیف است - یا برطبق رویکرد وبری، دیوانسالاری نابالغ است و اقتدار عقلانی - قانونی هنوز ظهور نکرده است - و حتی گاه از جانب خود مسئولان نیز رعایت نمی‌شود، مردم همواره از افراد فامیل یا آشناهای خود برای دستیابی به اهداف مشروع یا نامشروع انتظار کمک دارند. در نتیجه این فرایند، فساد در جامعه به یک فرهنگ تبدیل می‌شود. اگر فساد (به ویژه در سازمان‌ها و ادارات) به یک فرهنگ تبدیل شد، کسی دیگر فکر نمی‌کند که کارش غلط است، زیرا از

یک طرف می‌بیند که همه این‌طور رفتار می‌کنند و از طرف دیگر از او نیز انتظار دارند که او نیز آن‌گونه رفتار کند. از همه مهم‌تر اینکه، راه ارضاء نیازها مسدود و تنها از این طریق ممکن است. درنهایت، وقتی فساد در سازمان‌ها و ادارات به یک فرهنگ تبدیل شد، نظام‌مند می‌شود. فساد نظام‌مند زمانی است که اعمال، روابط و معاوضه‌های فسادآمیز آن قدر معمولی و مستقر شود که خود تبدیل به یک هنجار شود، به‌گونه‌ای که کسانی که ملتزم به هنجارهای جدید هستند، مورد تشویق و پاداش، و آن‌هایی که پایبند به هنجارهای سابق بوده و اعتقاد به نامشروع بودن یک عمل فسادآمیز دارند، مورد تقبیح و حتی مجازات قرار می‌گیرند. در این صورت، معاوضه‌های فسادآمیز به صورت منظم و مکرر، تثبیت می‌شوند. در این‌گونه فساد، هزینه‌های ارتکاب جرم به شدت پایین می‌آید و رشوه تبدیل به حقوق پنهان کارمندان، به خصوص در برخی موقعیت‌های خاص، مانند نظام مالیاتی و گمرکی می‌شود. در کنار همه موارد یاد شده، عوامل اداری - مدیریتی و سیاسی ویژه حاکم بر استان کردستان همچون اعمال نفوذ در انتصاب‌های مدیران دولتی، فقدان نظام شایسته‌سالاری در ادارات دولتی استان، تشریفات زائد و روند طولانی امور اداری، احتمال اعمال نفوذ نمایندگان پارلمان در امور اداری ادارات و کاهش اعتماد مردم به دستگاه‌های دولتی از عوامل بروز و گسترش فساد اداری هستند.

به عنوان بحث پایانی باید گفت که تحقیق حاضر از پشتوانه تجربی نیز برخوردار و با بسیاری از مطالعات هم‌سنخ خود هم‌راستا بوده است. براساس مبانی نظری و تجربی، شرایط و زمینه‌های بروز و گسترش فساد و تخلفات اداری در ادارات و سازمان‌های دولتی استان کردستان همچون سایر نقاط کشور وجود دارد و لذا برای مقابله با آن بایستی اقدامات و راه‌حل‌های ممکن را ارائه نمود.

پیشنهادهای راهکارها

برای کنترل و مقابله با فساد اداری ابتدا بایستی چند پیش‌زمینه مهیا شود. این پیش‌زمینه‌ها عبارتند از: (۱) پذیرش واقعیت مسأله (وجود فساد اداری)، (۲) عزم راسخ ملی و جامعه‌ی برای مقابله با آن، (۳) مطالعه بیشتر و انجام پژوهش با رویکردها و شیوه‌های متنوع برای محاسبه دقیق تروضعیت و چگونگی و چرایی فساد اداری، (۴) داشتن یک مدل جامع برای اداره (مدیریت) جامعه، و (۵) اجرای قاطع و بدون کمترین مسامحه آن مدل. در صورت فراهم بودن پیش‌زمینه‌های فوق، می‌توان با توجه به نتایج

به دست آمده چند اقدام زیر را انجام داد:

(۱) تقویت کنترل (نظارت) های بیرونی (رسمی) و دوری از هرگونه مسامحه از سوی مسئولان قضایی، حقوقی و قانونی جامعه در برخورد با قانون‌شکنان اداری - مالی و افشای نام آنان.

(۲) تقویت ارزش‌ها و هنجارهای معنوی و اخلاقی حاکم بر جامعه و برنامه‌ریزی برای نهادینه کردن این اصول اخلاقی در نهاد کنشگران به منظور تقویت کنترل درونی در افراد از طریق آموزش‌های رسمی در مدارس، دانشگاه‌ها، حوزه‌های علمیّه و آموزش‌های غیررسمی در خانواده‌ها، مساجد و هیأت‌های مذهبی، انجمن‌های داوطلبانه و رسانه‌های جمعی.

(۳) تقویت تعلق و تعهد کنشگران به فرهنگ و ارزش‌های اجتماعی در سطح محلی، قومی و ملی. بدین‌منظور بایستی نهادهای جامعه‌پذیرکننده به‌ویژه خانواده، آموزش و پرورش، دانشگاه، و رسانه‌های جمعی در راستای نهادینه کردن فرهنگ رجحان منفعت عمومی بر منافع شخصی مجدانه تلاش کنند.

(۴) وسیله ارضای بسیاری از نیازها و رسیدن به اهداف ارزشمند جامعه، پول و درآمد است. بنابراین، فقر درآمدی یا بی‌توجهی به مسائل رفاهی و مالی کارمندان و نابرابری اقتصادی راه را برای توسل به وسایل نامشروع رسیدن به اهداف ازجمله فساد و تخلفات اداری باز می‌کند. ازاین‌رو لازم است تا هرچه سریع‌تر در زمینه سختی‌های اقتصادی رودرروی کارکنان دولتی و سایر مسائل رفاهی مردم برنامه و چاره عملیاتی اندیشید. به‌طور ویژه، دولت باید با تبعیض مثبت مسائل اقتصادی استان کردستان را در اولویت برنامه‌های اقتصادی و توسعه‌ای خود قرار داده و مسأله مهم عدم توسعه‌یافتگی زیربنایی آن را بیش‌ازپیش موردتوجه قرار دهد.

فهرست منابع

۱. ابراهیم‌زاده، رضا، پورغفاری، سیدرضا و فرهاد افشارنیا (۱۳۹۵). بررسی عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در دستگاه‌های دولتی، فصلنامه دانش ارزیابی، سال هشتم، شماره ۲۷، صص ۹۱-۱۱۱.
۲. ایرانی، جمال، وحدانی، اقبال، مشیرپناهی، کیهان و جمال محمدزاده (۱۳۹۱). استان‌شناسی کردستان، وزارت آموزش و پرورش، سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی، چاپ سوم، تهران: شرکت چاپ و نشر کتاب‌های درسی ایران.
۳. حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری؛ عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه، چاپ اول، تهران: مؤسسه فرهنگی انتشاراتی وثقی.
۴. حسن‌دوست فرخانی، هادی و لیلی یزدان‌پناه (۱۳۹۳). بررسی گرایش دانشجویان به فساد اداری و عوامل اجتماعی مؤثر بر آن (مطالعه دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان)، دو فصلنامه مسائل اجتماعی ایران، سال پنجم، شماره ۱، صص ۵۴-۳۳.
۵. حسینی هاشم‌زاده، داود (۱۳۹۴). مفهوم‌شناسی، تعاریف و گونه‌شناسی فساد، در دوگراف و دیگران (۱۳۹۴). چشم‌اندازهای نظری فساد، ترجمه هانیه هژیرالساداتی، داود حسینی هاشم‌زاده، جلیل یاری و محمد فاضلی، چاپ دوم، تهران: انتشارات آگاه.
۶. حقیقتیان، منصور، کریمی‌زاده، سمیه و جواد نظری (۱۳۹۱). بررسی برخی عوامل اجتماعی مؤثر بر فساد اداری (مطالعه موردی سازمان‌های اداری شهر یزد)، مجله جامعه‌شناسی کاربردی، سال بیست‌وسوم، شماره ۴ (پیاپی ۴۸)، زمستان، صص ۱۴۲-۱۲۵.
۷. خداداد حسینی، سیدحمید و محسن فرهادی‌نژاد (۱۳۸۰). بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۵، شماره ۱ (پیاپی ۱۸)، بهار، صص ۵۳-۳۷.
۸. خدری، بهزاد، محمدزاده اقدم، عبدالله و فریده سادات مؤمنی ماسوله (۱۳۹۴). عوامل اجتماعی مؤثر بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی شهرستان سمنان، فصلنامه علمی- پژوهشی رفاه اجتماعی، سال شانزدهم، شماره ۶۰، صص ۱۷۲-۱۳۷.

۹. خنیفر، حسین، الوانی، سیدمهدی، جندقی، غلامرضا و گلناز احمدی (۱۳۸۸). بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی، فصلنامه دانش ارزیابی، سال اول، شماره ۱، صص ۱۰۰-۷۳.
۱۰. دوگراف، خیالت، واخنا، پیترو و پتریک فون مارافیک (۱۳۹۴). چشم‌اندازهای نظری فساد، ترجمه هانی هزیرالساداتی، داود حسینی هاشم‌زاده، جلیل یاری و محمد فاضلی، چاپ دوم، تهران: انتشارات آگاه.
۱۱. ربیعی، علی (۱۳۸۳). زنده‌باد فساد (جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم)، چاپ اول، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۱۲. رسولی، رضا (۱۳۸۴). نقش بانک جهانی در مبارزه با فساد، فصلنامه تحول اداری، دوره هشتم، شماره ۵۰، تهران، ترجمان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صص ۷۸-۶۱.
۱۳. رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۵). سرطان اجتماعی فساد، چاپ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
۱۴. رهبر، فرهاد، میرزاوند، فضل‌الله و غلامرضا زال‌پور (۱۳۸۱). بازشناسی عارضه فساد مالی، ماهیت، گونه‌ها، پیامدها و آموزه‌های تجربی، جلد دوم، چاپ اول، جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد تهران، تهران: مؤسسه نشر جهاد.
۱۵. رهنورد، فرج‌الله، طاهرپور کلانتری، حبیب‌الله و اعظم رشیدی (۱۳۸۹). شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی، پژوهشنامه مدیریت اجرایی، سال دوم، دوره ۱۰، شماره ۱ (پیاپی ۳۸)، صص ۵۲-۳۵.
۱۶. زاهدی، شمس‌السادات، محمدنبی، سینا و مهدی شهبازی (۱۳۸۸). بررسی عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری (مطالعه موردی در شهرداری تهران)، دو فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی، سال هفتم، شماره ۲۰، پاییز و زمستان، صص ۵۵-۲۹.
۱۷. سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۷۹). کج‌روی‌های اداری و مالی در دستگاه‌های مشمول بازرسی، در www.sokhangho.net/index.php

۱۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰). برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۱۹. طالقانی، غلامرضا، طباطبائی، زهرا و علی غفاری (۱۳۹۳). بررسی عوامل فردی و سازمانی مؤثر بر فساد اداری در شعب بانک سپه استان قم، فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره ۱۲، شماره ۲، تابستان، صص ۲۵۳-۲۳۵.
۲۰. عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۴). مدیریت بر سازمان‌های ناآرام، چاپ سوم، تهران: نشر کویر.
۲۱. عبداللهی، محمد و موسوی، میرطاهر (۱۳۸۶). سرمایه اجتماعی در ایران: وضعیت موجود، دورنمای آینده و امکان‌شناسی گذار، فصلنامه علمی- پژوهشی رفاه اجتماعی، شماره ۲۵، صص ۲۳۴-۱۹۵.
۲۲. عظیمی، حسین، عطاfer، علی و علی شائمی بزرگی (۱۳۸۹). بررسی عوامل مدیریتی و سازمانی مؤثر بر فساد اداری- مالی در سازمان‌های دولتی مراکز استان‌های اصفهان و زنجان، دو فصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی، سال چهارم، شماره دوم، پاییز و زمستان، صص ۱۴۷-۱۲۹.
۲۳. فرهادی‌نژاد، محسن و محمد لگزian (۱۳۹۰). پیمایشی طولی در زمینه علل فساد اداری و روش‌های کنترل آن (۱۳۸۸-۱۳۷۸)، فصلنامه چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۸، صص ۶۰-۴۵.
۲۴. مرکز آمار ایران (۱۳۹۵). گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵.
۲۵. مرکز آمار ایران (۱۳۹۰). سالنامه آماری استان کردستان، بخش نیروی انسانی.
۲۶. مرکز آمار ایران (۱۳۹۰). نتایج تفصیلی سرشماری عمومی نفوس و مسکن استان کردستان.
۲۷. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۹). گزارش وضعیت عمومی جامعه و عملکرد نهادهای حکومتی: نتایج نظرسنجی از شهروندان ۳۰ مرکز استان، معاونت پژوهشی، مرکز ملی مطالعات و سنجش افکار عمومی، در http://rc.majlis.ir/fa/mrc_report/show/786723.
۲۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۷۷). بازشناسی مؤلفه‌های مؤثر بر اختلاس در ایران، فصلنامه مجلس و پژوهش، دفتر بررسی‌های اقتصادی، شماره ۲۵، شهریور ماه.

۲۹. ویکی‌پدیا فارسی (www.wikipedia.com/fa)، استان کردستان.
۳۰. هییود، تِل (۱۳۸۱). فساد سیاسی، ترجمه محمد طاهری و میرقاسم بنی‌هاشمی، چاپ اول، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی غیرانتفاعی.
31. Adam, M. S. (1989). "Anatomy of Corruption: An Approach to the Political Economy of under Development", Ame. J. of Eco. and Soc., Vol. 48, Iss. 4, Pp. 441–456.
32. Adsera, A., Boix, C., and M. Payne (2003). "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government", the J. of Law, Eco. and Org., Vol. 19, Iss. 2, Pp. 445–466.
33. Alberto, A., and R. Di Tella (1997). "National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic", the Eco. J., Vol. 107, Iss. 443, Pp. 1023–1042.
34. Anti-Corruption Online (2003). Professional and Business Women against Corruption, October 20th.
35. Atkinson, J. W. (1964). An introduction to motivation, Princeton, N. J., Van Nostrand.
36. Brewer, G. A., Choi, Y., and R. M. Walker (2007). "Accountability, Corruption and Government Effectiveness in Asia: An Exploration of World Bank Governance Indicator", J. of Int. Pub. Man. Rev., Vol. 8, Iss. 2, Pp. 200–219.
37. Durkheim, E. (1951). Suicide: A Study in Sociology, New York: the Free Press.
38. Festinger, L. (1954). "A Theory of Social Comparison Processes", J. of Hum. Rel., Vol. 7, Iss. 117, Pp. 116–140, at <http://hum.sagepub.com>.
39. Goel, R. K., and D. P. Rich (1989). "On the Economic Incentives for Taking

Bribes”, J. Pub. Choice, Vol. 61, Iss. 3, Pp. 269–275.

40. Johnson, S., Kaufmann, D., and P. Zoido-Lobaton (1998). Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago, at <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/34372>.

41. Johnston, M. (2000). Corruption and Democratic Consolidation, Prepared for a Conference on “Democracy and Corruption”, Shelby Cullum Davis Center for Historical Studies, Princeton University, March 12, 1999, Revised, June 2000.

42. Ichiro, I., and S. Taku (2012). “The Determinants of Corruption in Transition Economies”, Eco. Letters J., Vol. 114, Iss. 1, Pp. 54–60.

43. Independent Commission against Corruption (1998). A Major Investigation into Corruption in the Former State Rail Authority of New South Wales, Independent Commission Against Corruption, Sydney.

44. Lederman, D., Loayza, N. V., and R. R. Soares (2005). “Accountability and Corruption: Political Institutions Matter”, J. of Eco. and Pol., Vol. 17, No. 1, Pp. 1–35.

45. Lho, K. and J. Cabuay (2005). Corruption in the Korean Public and Private Sectors, In Nicholas Tarling (Ed.), Corruption and Good Governance in Asia, Pp. 80–97, New York, Rutledge, Rutledge Studies in the Modern History of Asia.

46. Mauro, P. (2002). The Persistence of Corruption and Slow Economic Growth, IMF Working Paper WP/02/213, International Monetary Fund.

47. Pellegrini, L., and R. Gerlagh (2008). “Causes of Corruption: A Survey of Cross-Country Analyses and Extended Results”, Eco. of Gov. J., Vol. 9, Iss. 3, Pp. 245–263.

48. Pillay, S. (2004). "Corruption – the Challenge to Good Governance: A South African Perspective", the Int. J. of Pub. Sector Man., Vol. 17, No. 7, Pp. 586–605.
49. Runciman, W. G. (1966). Relative Deprivation and Social Justice: A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England, Berkeley: University of California Press.
50. Sangita, S. N. (2003). "Anti-Corruption Strategies, Concepts and Perspectives", CVC Vig. Newsletter J., Government of India, the Central Vigilance Commission, Vol. 1, Iss. 1, August.
51. Shah, A. (2006). Corruption and Decentralized Public Governance, Policy Research Working Paper Series, 3824, Washington DC: World Bank.
52. Tanaka, S. (2001). "Corruption in Education Sector Development: A Suggestion for Anticipatory Strategy", the Int. J. of Edu. Man., Vol. 15, No. 4, Pp. 158–166.
53. Tanzi, V. (1994). Corruption Government Activities and markets, IMF Working Papers, WP/94/ International Monetary Fund, Washington D.C.
54. Zekos, G. I. (2004). "Ethics versus Corruption in Globalization", J. of Man. Dev., Vol. 23, No. 7, Pp. 631–647.

بررسی وضعیت قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

حمید آزاد مهر^۱
یونس پورسعدی^۲

چکیده

فساد مسأله‌ای چندبعدی، پنهان و پیچیده است که قدمتی به درازای چندین قرن دارد و همواره ابعاد مختلفی از زندگی اجتماعی بشر را تحت تأثیر قرار داده است. به رغم کوشش‌ها و اقدامات تقنینی، ساختاری و فرایندی صورت گرفته در کشورهای جهان به منظور مقابله با فساد، هنوز توفیق چندانی حاصل نشده است. مبارزه با فساد به واسطه ماهیت نهان و ملفوف آن، مستلزم کاربری سازوکارهای چندجانبه و نسبتاً طولانی مدتی است. آنچه بدیهی است لزوم مقابله با فساد و تأثیر منفی این پدیده بر فرایندهای توسعه‌ای است که مورد توجه سازمان‌های بین‌المللی و کشورهاست. تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از نظر قانون‌گذاری نقطه عطفی در مقابله با فساد تلقی می‌گردد که به ابعاد مختلف موضوع پیشگیری و مقابله نظام‌مند با فساد پرداخته است. گرچه انتقاداتی به این قانون وجود دارد، اما باید اذعان نمود که ظرفیت‌های مناسبی نیز توسط قانون‌گذار در این قانون تمهید گردیده که بعضاً مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. همچنین در فرایند اجرا و عملیاتی نمودن سازوکارها و نهادهایی که این قانون به آن‌ها اهتمام نموده، موانعی وجود دارد. در این مقاله قصد داریم به برخی از این موانع و وضعیت فعلی این قانون - به عنوان مهم‌ترین قانون در حوزه مقابله با فساد - بپردازیم و در آخر پیشنهاد عملی و کاربردی در راستای نظارت مؤثر بر اجرای قانون ارائه نماییم.

واژگان کلیدی: فساد، فساد اداری، سلامت نظام اداری، قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با

فساد، چالش‌های فرآیند اجرایی

۱ - معاون دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی کشور - arad133@ut.ac.ir

۲ - کارشناسی ارشد حقوق - دانشگاه امام صادق (ع)

مقدمه

فساد مسأله‌ای چندبعدی، پنهان و پیچیده است که قدمتی به درازای چندین قرن دارد و همواره ابعاد مختلفی از زندگی اجتماعی بشر را تحت تأثیر قرار داده است. این موضوع فلاسفه، اندیشمندان اجتماعی و سیاستمداران بزرگی را در طول تاریخ از زمان ارسطو به خود مشغول نموده و تلاش برای مهار کردن و مبارزه با این برساخت اجتماعی شوم همچنان در جوامع مختلف ادامه دارد (Wallis, 2006: 23).

به رغم کوشش‌ها و اقدامات تقنینی، ساختاری و فرایندی صورت گرفته در کشورهای جهان به منظور مقابله با فساد، تنها کشورهای محدود و نام‌آشنایی همچون دانمارک هستند که در پیمایش‌های بین‌المللی صورت گرفته پیرامون فساد، افراد جامعه این مسأله را به عنوان یک چالش مهم شناسایی نمی‌کنند (Uslaner & Rothstein, 2016: 228). این درحالی است که در غالب کشورهای جهان، نظرسنجی‌ها نشان می‌دهد که اکثریت افراد جامعه، مسأله فساد را چالشی اساسی و مهم ارزیابی می‌کنند و خواستار مقابله جدی با آن هستند.

مبارزه با فساد به واسطه ماهیت نهان و ملفوف آن، مستلزم کاربست سازوکارهای چندجانبه و نسبتاً طولانی مدتی است. تجارب سایر کشورها نشان می‌دهد که به منظور ارتقای سطح سلامت و کارآمدی نظام اداری، معمولاً شاخص‌هایی همچون: میزان پاسخ‌گویی^۱، جامعه مدنی فعال، قاعده حاکمیت قانون^۲، دسترسی آزاد به اطلاعات^۳ و... برای غالب کشورها از اهمیت خاصی برخوردار است.

آنچه بدیهی است لزوم مقابله با فساد و تأثیر منفی این پدیده بر فرایندهای توسعه‌ای است که تاکنون چه در داخل ایران و چه در سایر کشورهای جهان و همچنین سازمان‌های بین‌المللی اقدامات قابل تأمل و ارزنده‌ای صورت پذیرفته است که بی‌تردید بخشی از مسیر مقابله با فساد محسوب می‌شود؛ اما نکته‌ای که در این میان مغفول مانده، ارائه راهکارها و سازوکارهای اجرایی^۴ بومی و متناسب با وضعیت کنونی نظام اداری کشور است که تاکنون به طور دقیق به این امر پرداخته نشده

1 - Accountability

2 - Rule of Law

3 - Free Access to Information

۴ - بخشی از مرقومه رهبر معظم انقلاب (مدخله) برای همایش ملی ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد: توقع من اجرای تصمیمات قاطع، عملی و بدون ملاحظه در مبارزه با فساد است. ۱۳۹۳/۰۹/۱۷

است.

گرچه انتقاداتی به قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد وجود دارد، اما باید اذعان نمود که ظرفیت‌های مناسبی نیز توسط قانون‌گذار در این قانون تمهید گردیده که بعضاً مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. همچنین در فرایند اجرا و عملیاتی نمودن سازوکارها و نهادهایی که قانون سابق الذکر به آن‌ها اهتمام نموده، موانعی وجود دارد که تا پیش از ورود به مرحله اجرا قابل پیش‌بینی نبود. در این مقاله قصد داریم به برخی از این موانع و وضعیت فعلی این قانون - به عنوان مهم‌ترین قانون در حوزه مقابله با فساد - بپردازیم و در آخر پیشنهاد عملی و کاربردی در جهت نظارت مؤثر بر اجرای قانون ارائه نماییم.

۱- مروری بر ادبیات موضوع

فساد یک واژه عربی است که از ریشه فسد به معنی خرابی است و به خروج هرچیز از حالت طبیعی گفته می‌شود (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۲۵). در المفردات این‌طور تعریف شده است «الفسادُ خُرُوجُ الشَّيْءِ عَنِ الْإِعْتِدَالِ وَ يُضَادُّهُ الصَّلَاحُ» (راغب، ۱۳۶۲: ۳۷۹). در زبان فارسی نیز معانی مختلفی از جمله تباه شدن، ضدصلاح، تباهی، گزند و زیان، ظلم و ستم و شرارت و بدکاری برای این واژه ذکر شده است (دهخدا، ۱۳۷۳: ۱۵۱۲۶). کلمه فساد از ریشه Corruption و ریشه لاتینی Rumpere به معنای شکستن یا نقض کردن نشأت گرفته است. فرهنگ حقوقی بلک^۲، فساد را گمراهی، انحراف و آلوده شدن تعریف کرده است.

از نظر اصطلاحی تعاریف گوناگونی از فساد توسط نهادها و سازمان‌ها یا اندیشمندان ارائه شده است. در فرهنگ وبستر^۳ فساد عبارت است از «پاداش نامشروع که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص داده می‌شود» (فتح‌آبادی، ۱۳۸۳: ۶۲). طبق تعریف بانک جهانی^۴ و سازمان شفافیت بین‌الملل^۵، «فساد سوءاستفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع شخصی» است اعم از اینکه در

۱ - فساد، خروج یک چیز از حالت و ضد آن صلاح است.

2 - Black's law dictionary

3 - Webster

4 - World bank

5 - Transparency International

بخش دولتی و یا خصوصی باشد (سلمان پور و هادی تبار، ۱۳۹۳: ۲۷۲). مک مولن^۱ معتقد است فساد زمانی رخ می دهد که یک مأمور دولت به ازای انجام دادن کاری که از آن نهی شده، رشوه ای نقدی و یا جنسی قبول کند (افضلی، ۱۳۹۰: ۲۳۸). کنوانسیون بین المللی مریدا^۲ از مهم ترین کنوانسیون های بین المللی در راستای مبارزه با فساد مالی است که تعریفی از فساد ارائه نداده است و صرفاً به ذکر مصادیق آن بسنده کرده است.

فساد در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ این چنین تعریف شده است: «فساد هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و باهدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی».

فساد در مفهومی که گفته شد به سه نوع فساد مالی، سیاسی و اداری تقسیم می شود. برای رعایت اختصار، فقط به تعریف فساد اداری می پردازیم:

فساد اداری از مهم ترین رفتارهای برهم زنده نظم اداری و مدیریتی است که چالش هایی مثل بی اعتمادی شهروندان نسبت به نظام اداری و ایجاد اختلال در فرآیند امور اداری از بارزترین پیامدهای آن است. فساد اداری حالتی در نظام اداری است که بر اثر تخلفات مستمر و مکرر کارکنان به وجود می آید و آن را از کارایی مطلوب می اندازد (نوذری و دیگران، ۱۳۹۵: ۷۹). در مجموع می توان گفت فساد اداری به مجموعه ای از تخلفات اداری و اعمال خلاف قانون و سوءاستفاده از قدرت گفته می شود که به صورت مکرر و مستمر در نظام اداری جریان دارد و موجب کندی خدمت رسانی

1 – Mc. Mullan

2 – United Nations Convention Against Corruption

یا اخلال در امراداری یا آسیب به دیگران گردد (گلدوست جویباری و خلیلی پاچی، ۱۳۹۴: ۱۱۶). بررسی‌های صورت گرفته در این زمینه حکایت از گستردگی و پیچیدگی عوامل فساد اداری دارد. در یک تقسیم‌بندی کلی آن را به علل «فرهنگی و محیطی»، علل «شخصیتی» و علل «اداری و سازمانی» تقسیم می‌کنند (افضلی، ۱۳۹۰: ۲۵۲ و ۲۵۳). یکی از واقعیت‌های نظام اداری کنونی این است که واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیرواقعی و یا غیرضروری مواجه هستند؛ بنابراین یکی از سازوکارهای پیشنهادی برای مقابله با پدیده شوم فساد اداری، قانون‌گذاری با وصف جامعیت و کارآمدی آن است. در ایران تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نقطه عطفی در این مسیر است.

بعد از ذکر کلیات، ادامه بحث را در دو بخش دیگری می‌گیریم:

الف) بررسی وضعیت کنونی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد؛

ب) بررسی عملی وضعیت و فرآیند اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و چالش‌های آن؛

۲- بررسی وضعیت کنونی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

۲-۱- فرآیند پیشنهاد و تصویب قانون:

لایحه اولیه این قانون در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۲/۱۷ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید.

الف) دلایل پیشنهاد لایحه:

از مهم‌ترین دلایل پیشنهاد لایحه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱- پیشگیری و مقابله با پدیده فساد در راستای تحقق توسعه پایدار؛

۲- تدوین قانون جامع و مشخص به منظور شناخت فساد و برخورد با متخلفین؛

۳- ایجاد ابزار تشویقی برای مقابله‌کنندگان با مقوله فساد و فرهنگ سازی به منظور مقابله با این پدیده؛

۱- مرکز پژوهش‌های مجلس اظهار نظر کارشناسی درباره «لایحه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» گزارش دوم، دوره هفتم، سال دوم، تاریخ انتشار: ۸۵/۸/۹

۴- ایجاد بستر مناسب به منظور رشد و توسعه اقتصادی، از بین بردن درآمدهای نامشروع در

دستگاه‌ها و مؤسسات عمومی و دولتی و کاهش رانت جویی؛

۵- لزوم توجه به پیامدهای منفی و ضرورت کنترل، پیشگیری و مقابله با آن.

(ب) سیرتقنین:

قانون، مجموعه ضوابط عام و مدونی است که برای همگان به طور مساوی ایجاد حق و تکلیف می‌کند حدود و مرز اعمال تابعان قانون را مشخص می‌کند و به تنظیم روابط افراد، گروه‌ها و جامعه می‌پردازد براساس اصل حاکمیت قانون اقدامات و تصمیمات خودسرانه ممنوع و مردود است (هاشمی، ۱۳۹۴: ۳۰۱).

در کشور ما در قوانین و مقررات مختلفی به صورت مستقیم و غیرمستقیم به مسأله مبارزه با فساد مالی و اداری اشاره شده است. این امر در برخی اسناد بالادستی از جمله سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ و خصوصاً سیاست‌های کلی نظام و نیز قانون اساسی تصریح دارد.

در بند (۵) فرمان هشت ماده‌ای ابلاغی ۱۳۸۰/۲/۱۰ مقام معظم رهبری خطاب به سران قوا اشاره شده: «بخش‌های مختلف نظارتی در سه قوه از قبیل سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و وزارت اطلاعات باید با همکاری صمیمانه نقاط دچار آسیب در گردش مالی و اقتصادی کشور را به درستی شناسایی کنند و محاکم قضایی و نیز مسئولان آسیب‌زدایی در هر مورد را یاری رسانند» و نیز در اصل ۴۹ قانون اساسی، دولت مکلف شده است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد.

در سطح بین‌المللی نیز کنوانسیون‌های مختلفی برای مبارزه با فساد تشکیل شده است که از مهم‌ترین آن‌ها کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا) می‌باشد. با توجه به تلاش‌های بین‌المللی صورت گرفته و به دنبال پیوستن کشور جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مذکور، در حقوق داخلی یکی از اقدامات مؤثر قانون‌گذار در زمینه مبارزه با فساد اداری تصویب «قانون ارتقای سلامت نظام

اداری و مقابله با فساد» بود که حاوی ۳۵ ماده و ۲۸ تبصره (مصوب ۸۷/۲/۲۹ مجلس شورای اسلامی و تأیید ۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام) است و با الهام از فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) ابلاغی ۱۳۸۰/۲/۱۰ (معروف به منشور مبارزه با مفاسد اقتصادی) تدوین شده است و از نظر قانون‌گذاری نقطه عطفی در مقابله با فساد تلقی می‌گردد که به ابعاد مختلف موضوع پیشگیری و مقابله نظام‌مند با فساد پرداخته است.

با توجه به آزمایشی بودن دوره اجرا و انقضای مهلت قانونی (۳) ساله در ۹۳/۸/۷ مجلس شورای اسلامی قانون تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را به شرح زیر تصویب نمود.

ماده واحده - مهلت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد «مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ از تاریخ انقضای مهلت اجرای آزمایشی قانون مذکور تا سه سال و نیم تمدید می‌شود. قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز سه‌شنبه مورخ سی‌ام تیرماه یک‌هزار و سیصد و نود و چهار مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۹۴/۸/۲۳ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

این قانون در تاریخ ۹۴/۹/۴ از طرف رئیس مجلس شورای اسلامی برای اجرا به رئیس‌جمهور ابلاغ گردید و به این ترتیب مجمع با تمدید مهلت اجرای آزمایشی قانون به مدت ۳/۵ سال از تاریخ انقضا موافقت نمود بنابراین قانون تا اردیبهشت ۹۷ نافذ و مجری می‌باشد.

۲-۲- نوآوری‌ها و ظرفیت‌های پیش‌بینی شده:

۱- یکی از نوآوری‌های این قانون ارائه تعریف جامعی از فساد در ماده (۱) است. در این قانون برای اولین بار یک تعریف قانونی راجع به فساد به قرار زیر ارائه شده است:

فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و باهدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرروزیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر

رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی.

۲- با استناد به ماده (۲) این قانون می توان گفت جامع ترین قانون در راستای مبارزه با فساد به لحاظ شمول نهادها و اشخاص قانون ارتقای سلامت نظام اداری است.

۳- به منظور ارائه الگویی از یک قانون خوب، رهبر معظم انقلاب در دیدار نمایندگان دور دهم مجلس شورای اسلامی با معظم له اشاره فرمودند: «قانون خوب باید برخوردار از صفاتی نظیر همه جانبه نگر، اتقان، ضدفساد، شفاف و مبتنی بر سیاست های بالادستی باشد».

با مذاقه در مواد قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به نظر می رسد این مهم در تدوین این قانون مراعات شده و در ماده (۱۱) قانون، وظیفه بازنگری در قوانین و تدوین قوانین کارآمد به قوه قضائیه واگذار شده است تا ظرف یک سال لایحه ای جامع به منظور پیشگیری مؤثر از وقوع جرم ارائه نماید.

۴- در ماده (۱۳)، کلیه مسئولین دستگاه های مشمول این قانون و کارکنان آن ها چنانچه از وظیفه محوله در این قانون تخلف نمایند مشمول مجازات مقرر در ماده (۶۰۶) قانون مجازات اسلامی کتاب پنجم خواهند بود. در ماده (۱۴) نیز، قانون گذار مجازات سنگین ۳ سال محرومیت یا انفصال از خدمت و یا مجازات های جزای نقدی به میزان دو تا ده برابر مبلغ معاملات مذکور در قانون برگزاری مناقصات و نیز لغو عضویت در انجمن ها و... را برای بازرسان، کارشناسان رسمی، حسابرسان و حسابداران و ذی حساب ها در نظر گرفته است.

۵- مبارزه با فساد به خاطر ویژگی هایی همچون پیچیدگی و گستردگی آن نیازمند همکاری های داخلی و در مواردی نیازمند همکاری های بین المللی و خارجی است. قانون ارتقای سلامت در

۱- ماده ۶۰۶: هریک از رؤسا یا مدیران یا مسئولین سازمان ها و مؤسسات مذکور در ماده (۵۹۸) که از وقوع جرم ارتشاء یا اختلاس یا تصرف غیرقانونی یا کلاهبرداری یا جرایم موضوع مواد (۵۹۹) و (۶۰۳) در سازمان یا مؤسسات تحت اداره یا نظارت خود مطلع شده و مراتب را حسب مورد به مراجع صلاحیت دار قضایی یا اداری اعلام ننماید علاوه بر حبس از شش ماه تا دو سال به انفصال موقت از شش ماه تا دو سال محکوم خواهد شد.

بند (ه) ماده (۹) به انعقاد قراردادهای تبادل اطلاعات مالیاتی، گمرکی و بورس با سازمان‌های متناظر در کشورهای دیگر اشاره می‌نماید و از سوی دیگر در ماده (۳۳) از همکاری معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور با معاونت توسعه و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور و وزارتخانه‌های اطلاعات، دادگستری و امور اقتصادی و دارایی برای تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی و در بند (د) ماده (۱۱) از تقویت همکاری‌های بین‌المللی صحبت می‌کند.

۶- یکی از سیاست‌های بازدارنده؛ تقویت مشارکت مردمی در مبارزه با فساد است؛ زیرا مردم بهترین ناظر برای انجام درست امور هستند (نظری‌نژاد و اسفندیاری فر، ۱۳۹۵: ۲۰۳). در ماده (۳۱) و در راستای اجرای برنامه‌های آموزش عمومی و اطلاع‌رسانی این قانون، سازمان صداوسیما، وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش، علوم و تحقیقات فناوری و سایر نهادهای آموزشی و فرهنگی را موظف به انجام اقدامات لازم نموده است. هم‌چنین در ماده (۱۰)، وزارت کشور را موظف کرده است تا سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO) را در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد تقویت کند.

۷- این قانون با پیش‌بینی اقدامات پیشگیرانه در ماده (۹)، وزارت اقتصاد و دارایی را مکلف به اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی و انعکاس هرگونه سوء جریان به مراجع ذی‌ربط نموده است و در ماده (۱۳) نیز به عنوان یک تکلیف عمومی کلیه مسئولان دستگاه‌های مشمول قانون مذکور را موظف به گزارش جرایم و تخلفات به مقامات قضایی و اداری رسیدگی‌کننده کرده است و در مواد (۱۴) و (۱۵) نیز وظایف مشابهی را بردوش بازرسان و مدیران گذاشته است و حتی در ماده (۲۶) به تشویق کارکنان و مسئولینی اشاره کرده است که تلاش فوق‌العاده‌ای در دادن گزارش مفاسد اقتصادی به مراجع ذی‌صلاح نموده‌اند. این قانون برای جلوگیری از فساد مالی در ماده (۵) روشی را تحت عنوان محرومیت بیان کرده است و در ماده (۶) هیأتی مرکب از یک نفر قاضی به انتخاب رئیس قوه قضاییه و نماینده‌هایی از برخی دستگاه‌های دیگر مکلف به رسیدگی و تشخیص موارد مطروحه درباره افراد مشمول ماده (۵) قانون و ارائه گزارش لازم برای رسیدگی به قوه قضاییه می‌باشند.

همچنین در ماده (۸) نیز به منظور پیشگیری از شکل‌گیری فساد، تکالیفی را بر عهده معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور گذاشته است. در ماده (۱۸) نیز هر نوع فعالیت اقتصادی به صورت مستقیم و غیرمستقیم برای کلیه دستگاه‌های مندرج در بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون که در وظایف و اختیارات قانونی آن‌ها فعالیت‌های اقتصادی پیش‌بینی نشده است ممنوع دانسته است تا از این رهگذر بر خریدهای دولتی نظارت کرده و وجوه عمومی را مدیریت نماید (نظری‌نژاد و اسفندیاری‌فر، ۱۳۹۵: ۲۰۷).

۸- قانون ارتقای سلامت نظام اداری در بند «ب» ماده (۱) با آوردن «مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی» و در بند «د» ماده (۲) با آوردن «کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع این قانون» اقدام به جلوگیری از فساد در بخش خصوصی نیز کرده است.

۹- از مهم‌ترین راهکارهای کشف جرایم اقتصادی گزارش‌های مردمی و مخبرین است. قانون ارتقای سلامت اداری با پیش‌بینی ماده (۱۷) در اقدامی به حمایت از گزارش‌دهندگان و مخبرین پرداخته است و دولت را مکلف به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارات اشخاص مذکور نموده است.

۱۰- این قانون تدابیری برای پاسخ‌گویی مسئولین و گزارش‌عملکردشان به مردم پیش‌بینی نموده است و براساس ماده (۲۵) که درمورد سیستم سامانه پاسخ‌گویی به شکایات و رسیدگی در مهلت معین است، در این راستا گام برداشته است و همین‌طور طبق ماده (۳)، کلیه قوانین و مقررات و متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع برگزاری مناقصات، باید به اطلاع مردم برسد (نظری‌نژاد و اسفندیاری‌فر، ۱۳۹۵: ۲۱۱).

۳-۲- اهداف این قانون:

- ارتقای شفافیت در تصمیم‌های مرتبط با حقوق شهروندی؛
- ارتقای سلامت نظام اداری حتی در بخش خصوصی؛
- ارتقای پاسخ‌گویی نظام اداری به مردم، نهادهای مدنی و دستگاه‌های نظارتی؛
- بهبود و افزایش اعتماد عمومی به دستگاه‌های اجرایی؛
- کمک به اصلاح نظام اداری و ارتقای کارایی دستگاه‌های اجرایی؛
- تقویت مشارکت جامعه مدنی؛
- احقاق حقوق ارباب رجوع و رسیدگی مکانیزه و سریع به شکایات مردم؛
- برخورد با جرایم از طریق اعلام تمام مسئولان دستگاه‌ها به مراجع ذی صلاح نظارتی و قضایی؛
- مطالبه شفافیت و پاسخ‌گویی از دستگاه‌ها؛
- حمایت از شهود و مخبرین.

۴-۲- تکالیف عمومی و اختصاصی دستگاه‌های مشمول قانون:

طبق ماده (۲)، دستگاه‌های موضوع این قانون شامل افراد مذکور در مواد (۱) الی (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری، شوراهای اسلامی شهر و روستا، مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی و نیز کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع این قانون می‌باشند. این تکالیف در جدول شماره (۱) آمده است:

جدول شماره (۱): تکالیف عمومی و اختصاصی دستگاه‌های مشمول قانون

شماره ماده	عنوان وظیفه	مجری
ماده ۳	نمایش کلیه قوانین و مقررات از طریق دیدارگاه‌های الکترونیک	مشمولین بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون
ماده ۴	پیشگیری از شکل‌گیری فساد در دستگاه‌های اجرایی	وزارت اطلاعات
ماده ۵	محرومیت‌های موضوع این قانون و اشخاص مشمول محرومیت	اشخاص حقیقی و حقوقی موضوع این قانون
ماده ۶	اعلام وقوع تخلف‌های موضوع (بند ب) ماده (۵) به هیأت موضوع ماده (۶)	دستگاه‌های نظارتی، بازرسان قانونی و وزارت امور اقتصادی و دارایی
ماده ۷	تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام	دولت با همکاری سایر قوا
ماده ۸	تدوین سیاست‌های مرتبط با شفاف‌سازی اطلاعات و استقرار و تقویت نظام‌های اطلاعاتی و استانداردسازی امور (پیشگیری از شکل‌گیری فساد در دستگاه‌های اجرایی)	معاونت‌های برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس‌جمهور
ماده ۹	اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی	وزارت امور اقتصادی و دارایی
ماده ۱۰	توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد به منظور پیشگیری و مبارزه با فساد	وزارت کشور

شماره ماده	عنوان وظیفه	مجری
ماده ۱۱	تدوین لایحه‌ای جامع با هدف پیشگیری از وقوع جرم از طریق تناسب مجازات‌ها با جرایم، تدوین لایحه جامعی برای رسیدگی به جرایم مربوط به مفاسد اقتصادی و مالی مدیران و کارکنان دستگاه‌های دولتی و عمومی، راه‌اندازی پایگاه اطلاعات مدیریت پرونده‌های مطروحه در دستگاه قضایی، تهیه لوایح معاضدت قضایی با اولویت کشورهای مهم طرف قرارداد تجاری با کشورمان	قوه قضائیه و وزارت دادگستری
ماده ۱۲	تکمیل و اجرای طرح حد نگاری (کاداستر)	سازمان ثبت اسناد و املاک کشور
ماده ۱۳	اعلام مصادیق فساد به مراجع قضایی	کلیه مسئولان دستگاه‌های مشمول قانون
ماده ۱۴	اعلام مصادیق فساد به مراجع نظارتی یا قضایی ذی صلاح	بازرسان، کارشناسان رسمی، حساب‌رسان و حسابداران، ذی حساب‌ها، ناظرین و سایر اشخاص که مسئول ثبت یا رسیدگی به اسناد می‌باشند
ماده ۱۵	نظارت بر واحدهای تحت سرپرستی، پیشگیری و مقابله با فساد اداری، شناسایی موارد آن و اعلام به مراجع ذی صلاح	مقامات، مدیران و سرپرستان مستقیم هر واحد در سازمان‌های دولتی بند (الف) ماده (۲) قانون (پیگیری حصول نتیجه توسط واحدهای حقوقی، بازرسی و حراست)
ماده ۱۶	نظارت بر عملکرد مسئول ثبت اطلاعات در پایگاه‌های اطلاعات طبق قوانین و مقررات	دستگاه‌های مشمول قانون

شماره ماده	عنوان وظیفه	مجری
ماده ۱۷	اقدامات حمایتی دولت به منظور تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش دهنده در معرض تهدید قرار می‌گیرند.	دولت، وزارتخانه‌های اطلاعات و دادگستری
ماده ۱۸	ممنوعیت فعالیت‌های اقتصادی به صورت مستقیم و غیرمستقیم برای کلیه دستگاه‌هایی که در وظایف آن‌ها فعالیت‌های اقتصادی پیش‌بینی نشده است.	مشمولین بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون
ماده ۱۹	در دسترس عموم قرار دادن نسخه‌ای از پژوهش‌ها و تحقیقات غیر محرمانه که از محل بودجه عمومی تأمین اعتبار شده است.	مشمولین بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون
ماده ۲۰	مکانیزه نمودن فرآیند امور مالی و مکاتبات اداری	مشمولین بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون
ماده ۲۱	استفاده از نرم‌افزارهای مالی و اداری که در شورای عالی انفورماتیک به ثبت رسیده است.	مشمولین بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون
ماده ۲۲	اطمینان از اصالت نرم‌افزارهای مورد تأیید شورای انفورماتیک	اشخاص مذکور بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون و بخش خصوصی
ماده ۲۳	لغو رتبه‌بندی شرکت به مدت سه سال و لغو حق ثبت حقوق مادی و معنوی نرم‌افزار به مدت پنج سال به خاطر هرگونه تغییر در نرم‌افزار توسط شرکت‌های تولیدکننده که برخلاف استانداردهای مصوب عمل نمایند.	شورای عالی انفورماتیک

شماره ماده	عنوان وظیفه	مجری
ماده ۲۴	الزام کارکنان دستگاه‌های اجرایی به ارائه گزارش به مقامات مسئول در صورت مشاهده مصادیق جرم و اعلام به مراجع قضایی به منظور برخورد قانون با متخلفین	دستگاه‌های مشمول قانون
ماده ۲۵	مکانیزه نمودن و بازنگری و مهندسی مجدد سامانه پاسخ‌گویی به شکایت	مشمولین بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون
ماده ۲۶	تشویق مدیران، سرپرستان، کارکنان و یا اشخاصی که موفق به شناسایی و کشف مصادیق فساد شوند.	مشمولین بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون
ماده ۲۷	استمرار فعالیت‌های ستاد مبارزه با مفاسد مالی	ستاد مبارزه با مفاسد مالی
ماده ۲۸	تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری و سنجش آنها، تهیه گزارش درباره عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد و ارائه پیشنهاد به دستگاه‌های مشمول	شورای دستگاه‌های نظارتی کشور
ماده ۲۹	پیش‌بینی اعتبارات مورد نیاز برای اجرای مقررات این قانون در بودجه سالانه کل کشور	دولت
ماده ۳۰	رسیدگی خارج از نوبت به دعاوی مبارزه با فساد مالی در مراجع مربوط	مراجع قضایی و اداری
ماده ۳۱	تدوین و اجرای برنامه‌های آموزش عمومی و فرهنگی و اطلاع‌رسانی قانون	کلیه نهادهای آموزشی، فرهنگی و تبلیغی
ماده ۳۲	مسئولیت اجرای قانون و مصوبات ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی توسط بالاترین مقام دستگاه	مشمولین بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون

شماره ماده	عنوان وظیفه	مجری
ماده ۳۳	تدوین آیین نامه اجرایی قانون ارتقای سلامت نظام اداری	معاونت های برنامه ریزی و نظارت راهبردی، توسعه سلامت مدیریت و سرمایه انسانی، وزارتخانه های اطلاعات، دادگستری، امور اقتصادی و دارایی
ماده ۳۴	ممنوعیت افشای اطلاعات پایگاه های اطلاعاتی دستگاه های مذکور برخلاف قوانین و مقررات و برخورد قانونی با متخلفین	مشمولین بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون
ماده ۳۵	ممنوعیت دسترسی غیرمجاز به پایگاه های اطلاعاتی دستگاه های اجرایی و برخورد قانونی با متخلفین	مشمولین بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ قانون

۳- بررسی عملی وضعیت و فرایند اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و چالش های آن

در فرایند اجرا و عملیاتی نمودن سازوکارها و نهادهایی که این قانون به آن ها اهتمام نموده، موانعی وجود دارد که تا پیش از ورود به مرحله اجرا قابل پیش بینی نبود. با توجه به گذشت زمان و در بررسی عملی وضعیت قانون مزبور برخی موانع به شرح زیر می باشد:

۱- با گذشت بیش از ۵ سال از ابلاغ قانون و به رغم ضرورت تهیه آیین نامه های مختلف به استناد مواد آن؛ از یازده مورد آیین نامه پیش بینی شده تنها پنج مورد از آن ها به شرح: بند (ب) ماده (۳) درخصوص پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور، تبصره (۴) ماده (۶) درخصوص هیأت تشخیص مندرج در متن ماده مزبور، بند (د) ماده (۹) درخصوص بازارچه های مرزی، مناطق آزاد و ویژه تجاری و اقتصادی، تبصره (۲) بند (ب) ماده (۱۲) درخصوص ایجاد پایگاه اطلاعات اشخاص حقوقی و ماده (۲۶) درخصوص تشویق های موضوع این ماده؛ تهیه و تدوین گردیده اند. در برخی موارد نیز آیین نامه تصویب و ابلاغ شده اما عملاً اجرایی نشده و نهایتاً اهداف قانون گذار تحقق نیافته است.

مهم‌تر آنکه به‌رغم تصریح در ماده (۳۳) قانون مبنی بر تهیه آیین‌نامه اجرایی قانون توسط معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور با همکاری وزارتخانه‌های اطلاعات، دادگستری و امور اقتصادی و دارایی؛ در عمل این آیین‌نامه نیز مغفول مانده و تهیه نگردیده است. در این میان برخی معتقدند آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاصد اقتصادی در قوه مجریه مصوب جلسه مورخ ۹۲/۱۲/۲۱ هیأت وزیران؛ همان آیین‌نامه اجرایی این قانون است اما نظر به صراحت ماده ۳۳ و تکلیف به تهیه آیین‌نامه اجرایی قانون در غیر مواردی که تعیین تکلیف شده؛ این گزینه کلاً مردود است.

۲- با عنایت به بند (۷) فرمان هشت ماده‌ای مصوب ۸۰/۲/۱۰ مقام معظم رهبری که تصریح دارد: «هیچ‌کس و هیچ نهاد و دستگاهی نباید استثناء شود، هیچ فرد یا نهادی نمی‌تواند با عذر انتساب به این‌جانب یا دیگر مسئولان کشور خود را از حساب‌کشی معاف بشمارد و با فساد در هر جا و هر مسند باید برخورد یکسان صورت گیرد»، با این حال مشاهده می‌شود ذیل بند «ب» ماده (۲) این قانون برخلاف فرمان هشت ماده‌ای، شمول این قانون در برخی موارد منوط به موافقت است (ابراهیمی، ۱۳۹۴: ۱۹).

۳- دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون، شامل دستگاه‌های اجرایی مواد (۱) الی (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، شوراها، اسلامی، مؤسسات خصوصی حرفه‌ای که عهده‌دار مأموریت عمومی هستند و کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی می‌باشند که جامعیت آن و سازوکارهای اجرایی و نظارتی کشور در برابر هریک موجب گردیده اجرای آن به راحتی محقق نگردد. به‌طور مثال کتمان درآمد در اظهارنامه‌های مالیاتی به‌طور مکرر واقع می‌شود ولی اثبات متقلبانه بودن آن بحثی حقوقی و عمدتاً ناممکن است (خوئینی و رحیمی، ۱۳۹۵: ۱۳).

۴- نکته دیگر اینکه یک طیف از مشمولین قانون برابر بند «د» ماده (۲) «کلیه اشخاص حقیقی و

۱- این آیین‌نامه مشتمل بر (۹) ماده و (۳) تبصره در جلسه مورخ ۹۲/۱۲/۲۱ هیأت وزیران تصویب و در تاریخ ۹۲/۱۲/۲۸ ابلاغ گردیده است. برابر (ماده ۹) آیین‌نامه؛ دبیرخانه ستاد هماهنگی مبارزه با مفاصد اقتصادی مسئول نظارت بر حسن اجرای آیین‌نامه می‌باشد که بعداً به موجب بخشنامه مورخ ۹۵/۵/۱۶ معاون اول محترم رئیس‌جمهور؛ نظارت بر اجرای آیین‌نامه پیش‌گفته به عهده وزارت اطلاعات و دبیرخانه ستاد مبارزه با مفاصد اقتصادی قرار گرفته است.

حقوقی غیردولتی موضوع این قانون» می‌باشند که به نظر می‌رسد جامعیت اشخاص مشمول این بند با ساختارها و سازوکار اجرایی و نظارتی کشور تناسب نداشته و همین امر باعث عدم تحقق اهداف قانون‌گذار در این بخش خواهد گردید.

۵- حسب بررسی‌های به عمل آمده مشخص گردید تدابیر و سازوکارهای مناسبی برای استفاده از ظرفیت بخش‌های نظارتی و سایر بخش‌های مربوط اتخاذ نشده است که دلایل آن عبارت‌اند از: ۱- عدم تخصیص اعتبار مورد نیاز برای اجرای مقررات این قانون ۲- عدم اجرای دقیق ماده (۳۱) قانون مبنی بر اطلاع‌رسانی این قانون از طریق سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مشخص شده (خوئینی و رحیمی، ۱۳۹۵: ۱۴).

۶- عدم ایجاد پایگاه‌های اطلاعات و سامانه‌های پیش‌بینی شده در قانون و امتناع برخی دستگاه‌های اجرایی از اطلاع‌رسانی امور و انتشار آن در پایگاه‌ها با محرمانه تلقی کردن فعالیت‌ها و اطلاعات موجبات عدم شفافیت و نهایتاً عدم تحقق اهداف مقنن را سبب شده است (خوئینی و رحیمی، ۱۳۹۵: ۱۵).

۷- موضوع دیگر درخصوص این قانون؛ مصوبه هیأت وزیران در سال ۱۳۹۳ می‌باشد که به موجب آن وزارت دادگستری به عنوان مرجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد با همکاری ستاد مبارزه با مفاسد اداری^۱ و شورای دستگاه‌های نظارتی (موضوع ماده ۲۲۱ قانون برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران)^۲ و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط نسبت به بازنگری قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد - مصوب ۱۳۹۰ اقدام نموده و اصلاحات لازم را برای دایمی کردن قانون مذکور به هیأت وزیران ارائه نماید.

۱ - عین عبارت مندرج در متن مصوبه

۲ - ماده ۲۲۱. به منظور ایجاد هماهنگی برای کارآمد نمودن نظام نظارت و ارتقای بهره‌وری و برای تقویت مدیریت کشور، شورای دستگاه‌های نظارتی متشکل از دو نفر از مسئولین نظارتی هر قوه با انتخاب رئیس قوه با حفظ استقلال هریک از آن‌ها در حدود مقرر در قانون اساسی تشکیل می‌شود. دستورالعمل اجرایی این ماده و نحوه تشکیل جلسات شورا، نحوه تصمیم‌گیری و نحوه پیگیری تصمیمات، ظرف شش ماه سال اول برنامه به پیشنهاد اعضای شورا و با توافق سران قوا تعیین می‌گردد.

نتیجه‌گیری

تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد از نظر قانون‌گذاری نقطه عطفی در مقابله با فساد تلقی می‌گردد که به ابعاد مختلف موضوع پیشگیری و مقابله نظام‌مند با فساد پرداخته است. گرچه انتقاداتی به این قانون وجود دارد، اما باید اذعان نمود که ظرفیت‌های مناسبی نیز توسط قانون‌گذار در این قانون تمهید گردیده که بعضاً مورد بی‌توجهی قرار گرفته است. تمهیداتی مثل شفافیت در تصمیم‌های مرتبط با حقوق شهروندی، پاسخ‌گویی نظام اداری به مردم، نهادهای مدنی و دستگاه‌های نظارتی، کمک به اصلاح نظام اداری و ارتقای کارایی دستگاه‌های اجرایی، تقویت مشارکت جامعه مدنی، احقاق حقوق ارباب رجوع و رسیدگی مکانیزه و سریع به شکایات مردم، برخورد با جرایم از طریق اعلام تمام مسئولان دستگاه‌ها به مراجع ذیصلاح نظارتی و قضایی، مطالبه شفافیت و پاسخ‌گویی از دستگاه‌ها، حمایت از شهود و مخبرین و... از جمله ظرفیت‌های نهفته در قانون است که باید مورد توجه جدی قرار گیرد.

با استناد به ماده (۲) این قانون می‌توان ادعا کرد در حوزه قانون‌گذاری، این قانون جامع‌ترین به لحاظ شمول نهادها و اشخاص و نیز مستند به برخی مواد دیگر، مترقی‌ترین قانون در حوزه مقابله با فساد است که اجرای دقیق آن می‌تواند منشاء آثار و برکات بسیاری برای نظام اداری کشور باشد. اما با گذشت بیش از ۵ سال از ابلاغ قانون و به رغم ضرورت تهیه آیین‌نامه‌های مختلف به استناد مواد آن، از یازده مورد آیین‌نامه پیش‌بینی شده تنها پنج مورد از آن‌ها تهیه و تدوین گردیده‌اند. در برخی موارد نیز به رغم تصویب و ابلاغ، مفاد آیین‌نامه عملاً اجرایی نشده و نهایتاً اهداف قانون‌گذار تحقق نیافته است.

پیشنهادهای

۱- به منظور اجرای قوانین علاوه بر توسعه نظارت همگانی از طریق وضع قوانین مربوط؛ آگاه‌سازی و توانمندسازی مردم به عنوان ذی‌نفعان در راستای مطالبه اجرای قوانین با ارائه سازوکار مناسب قانونی، تقویت نقش و جایگاه رسانه‌ها و مطبوعات در نظارت بر اجرای قانون، الزام دستگاه‌ها به رعایت قوانین مربوط به حقوق شهروندی ضروری است. اولین و مهم‌ترین مرحله مبارزه با

فساد، کشف آن است. در کشور ما این مهم از طریق سازمان‌های نظارتی پیگیری می‌شود. عدم ریشه‌کن شدن فساد در کشور ما و تجربیات سایر کشورها حکایت از ضرورت دخیل کردن مردم در فرایند نظارت است. این سازوکار در کشور ما به «نظارت همگانی» معروف است.^۱ بنابراین باید بیش از پیش به نظارت مردمی اهتمام ورزید و در این راستا به تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد با قابلیت طرح دعوا در محاکم پرداخت؛ چراکه اگر اختیارات بیشتری داشتند، می‌توانستند نقش یک ناظر را نسبت به عملکردهای بخش‌های دولتی و خصوصی بازی کنند که بی‌شک این امر باعث کاهش فساد می‌شد.

۲- مطابق با اصل یک‌صد و هفتاد و چهار قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران؛ وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری بر عهده سازمان بازرسی کل کشور است. بر این اساس، در راستای تسهیل و اجرای حسن وظایف برای نیل به اهداف فوق و با تصریح در بند «ب» ماده (۱۱) قانون تشکیل سازمان با آخرین اصلاحات و الحاقات (مصوب ۱۳۹۳/۷/۱۵)، سازمان می‌تواند از فناوری‌های روز و هرگونه ابزار مناسب برای انجام بخشی از وظایف نظارتی خویش نیز بهره‌جوید. لذا با استناد به موارد فوق و نیز تصریح در مواد (۱۶)، (۱۸) و (۳۰) آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند با تکیه بر ظرفیت‌های قانونی پیش‌گفته با احصاء عناوین قوانین مصوب در حوزه مبارزه با فساد و نیز احصاء وظایف و تکالیف عمومی دستگاه‌های اجرایی از متن قوانین پیش‌گفته و تعیین فازبندی مناسب برای اجرا، مبادرت به ایجاد سامانه الکترونیکی نماید که به واسطه آن بتوان وظایف مشخص عمومی هریک از دستگاه‌ها را به صورت خوداظهاری اخذ نمود. و به این ترتیب با استفاده از فناوری‌های روز و صرفه‌جویی در زمان و جلوگیری از هدر رفت توان و ظرفیت نیروی انسانی به صورت الکترونیک نظارت بر اجرای قوانین و مقررات خصوصاً قوانین مصوب در حوزه مبارزه با فساد را پیگیری نمود.

فهرست منابع

۱. ابراهیمی، شهرام؛ صفائی آتشگاه، حامد (۱۳۹۴)، «رویکرد قانون‌گذار به پیشگیری از جرم در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، پژوهشنامه حقوق کیفری، شماره ۱۲، از ۷ تا ۳۲.
۲. افضل‌لی، عبدالرحمن (۱۳۹۰)، «فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون‌رفت»، حقوقی بین‌المللی، شماره ۴۵، از ۲۳۵ تا ۲۶۴.
۳. خوئینی، غفور؛ رحیمی، امین حسین (۱۳۹۵)، «بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ۱۳۹۰»، دانش حسابرسی، شماره ۶۲، از ۵ تا ۲۴.
۴. دادخدایی، لیلا (۱۳۹۰)، فساد مال- اداری و سیاست جنایی مقابله با آن با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، تهران، نشر میزان.
۵. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳)، لغت‌نامه دهخدا، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۶. راغب اصفهانی، ابی القاسم الحسین بن محمد (۱۳۶۲)، المفردات فی غریب القرآن، تهران، کتابفروشی مرتضوی.
۷. سلمان پور، عباس؛ هادی تبار، اسماعیل (۱۳۹۳)، «سیاست جنایی تقنینی ایران در پذیرش الزامات پیشگیرانه کنوانسیون مریدا»، سیاست جهانی، شماره ۷، از ۲۶۹ تا ۳۰۰.
۸. فتح‌آبادی، محمدحسین (۱۳۹۳)، «بررسی عوامل بروز فساد اداری و راهکارهای پیشگیری و کاهش آن»، دانش حسابرسی، شماره ۱۳، از ۶۰ تا ۶۹.
۹. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰
۱۰. قانون تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده مصوب ۱۳۷۵
۱۱. گلدوست جویباری، رجب؛ خلیلی پاجی، عارف (۱۳۹۴)، «پیشگیری اجتماعی از فساد مالی- اداری در پرتو آموزه‌های اسلامی»، پژوهشنامه فقه اسلامی و مبانى حقوق، شماره ۳۲، از ۱۱۳ تا ۱۳۴.
۱۲. نظری‌نژاد، محمدرضا؛ اسفندیاری‌فر، خشایار (۱۳۹۵)، «بررسی تطبیقی کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، پژوهشنامه حقوق کیفری،

شماره ۱۳، از ۱۹۱ تا ۲۱۶.

۱۳. نوذری فردوسی، محمد؛ زارع کار، علی؛ خیرخواه، حامد؛ عبداللهی، سیدامید (۱۳۹۵)، «پیش‌گیری وضعی از فساد اداری در قوانین جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات علوم سیاسی، حقوق و فقه، دوره دوم، شماره ۳/۱، از ۷۷ تا ۸۵.

۱۴. هاشمی، سیدمحمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد اول، چاپ سیزدهم، تهران: نشر میزان

15. Uslaner, J., & Rothstein, B. (2016). The Historical Roots of Corruption: State Building, Economic Inequality, and Mass Education. Comparative Politics.

16. Wallis, John. Jose. (2006). The Concept of Systemic Corruption in American History. Corruption and Reform: Lessons from Americas Economic History. 3

بررسی رابطه سلامت نظام اداری و بهبود عملکرد نیروی انسانی در سازمان‌ها

دکتر طیبہ جعفری^۱

چکیده

سلامت اداری یکی از مباحثی است که با رشد جوامع و گسترش نظام‌های اداری و دستگاه‌های خدمات‌رسان بارها مطرح شده‌است. اطلاع‌رسانی شفاف، احترام به حقوق ارباب‌رجوع و تقویت ارزش‌ها و باورهای کارکنان و فرهنگ‌سازمانی از مواردی است که همواره به‌عنوان نقطه مقابل فساد اداری از آن یاد می‌شود و از مؤلفه‌هایی هستند که براساس آن میزان سلامت اداری سازمان‌ها و نهادها سنجیده می‌شود. نظام اداری سالم نظامی کارآفرین و شادی است که به بهبود عملکرد و افزایش بهره‌وری، رفاه و آسایش فکری، جسمی، خشنودی و انگیزش مثبت نیروی انسانی در کنار تولید کالا و ارائه خدمات براساس نیاز واقعی مشتری و با توجه به کیفیت و کمیت آن و سودآوری منطقی توجه دارد. حفظ و بهبود سطح سلامت اداری از مهم‌ترین دغدغه‌های رهبران و مدیران سازمان‌های امروزی است و این امر میسر نمی‌شود؛ مگر با شناخت عوامل مؤثر سلامت اداری و چگونگی تأثیرپذیری آن از هرکدام از عوامل تأثیرگذار. سلامت اداری وضعیتی است که در آن، فساد اداری در عملکرد یک سازمان، به میزان قابل قبولی کاهش یافته‌است. فساد اداری بیماری انکارناپذیر همه حکومت‌ها است که بستر آن نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است و با حرکت روبه‌جلوی جوامع، نمود بیشتری می‌یابد.

به این سبب به نظر می‌رسد در راستای رسیدن به یک نظام کارآمد و توسعه‌یافته که در آن منافع تمامی آحاد جامعه تأمین گردد راه حلی به جز تغییر و تحول در نظام اداری نیست. راه حلی که عوامل مؤثر در بروز ناهنجاری‌های اداری را کاهش داده و موجب اصلاح ساختار اداری کشور گردد. ساختاری که دربرگیرنده تلاشی انتظام یافته و یکپارچه بوده تا بتواند از این طریق تغییراتی اساسی در نظام اداره عمومی، بهبود عملکرد و سلامت آن ایجاد و توان اداره عمومی را برای رسیدن به پیشرفت قابل ملاحظه ملی و اهداف توسعه افزایش دهد.

واژگان کلیدی: نظام اداری، سلامت نظام اداری، عملکرد، بهبود عملکرد سازمانی.

۱ - دکترای روان‌شناسی و مشاوره شغلی - رئیس گروه مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری مرکز مطالعات سازمان بازرسی کل کشور
jafari2054@gmail.com

مقدمه

سازمان‌های جهان پیچیده‌اند و باید توانایی تطابق با دگرگونی‌های مداوم را برای رسیدن به موفقیت داشته باشند. گسترش روزافزون علوم، فنون و پیچیده‌تر شدن شرایط اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی جامعه، مطرح‌شدن اندیشه‌های نو و گوناگون، عدم اطمینان محیطی، عدم قطعیت، تغییرات و چالش‌های زیاد دنیا ایجاب می‌کند که سازمان‌ها خود را به فنون و استراتژی‌های لازم مجهز سازند و بتوانند خود را با تحولات سریع منطبق ساخته و به موقع به محرک‌های محیطی پاسخ داده و با کسب دانش و آگاهی‌های گسترده به شکل پویا و زنده در حوزه بهسازی و توسعه سازمانی به حیات خود ادامه دهند (حیدری و دیگران، ۱۳۹۰).

نظام اداری به‌ویژه سرمایه انسانی در سازمان‌ها نقش بسیار مهمی در توسعه کشور دارد و می‌تواند فرآیند توسعه کشور را از نظر عدالت تسریع کند و یک نظام سالم، پاک و چالاک را ارائه دهد. به هر حال سلامت اداری، آرمانی در نظام اداری است که نقطه مطلوب آن یک نظام ارزشی را می‌طلبد. باید به نقطه‌ای برسیم که مردم کاملاً نسبت به نظام اداری اعتماد داشته باشند و نظام اداری هم در خدمت مردم باشد (ملکی، ۱۳۹۱).

نظام اداری هر جامعه، بازوی اجرایی نظام سیاسی آن جامعه است و عملکرد درست یا نادرست آن می‌تواند نظام سیاسی را تداوم بخشد یا از مشروعیت بیندازد، بنابراین توجه بنیادی به نظام اداری هر جامعه و آسیب‌شناسی دقیق آن می‌تواند کمک بزرگی به سیاست‌گذاران آن جامعه باشد که با تشخیص به موقع، بتوانند راه‌حل‌های لازم را بیندیشند. نظام اداری سالم، زمینه دستیابی دولت‌ها به توسعه و بهره‌مندشدن از تأثیرات مثبت آن را با کاستن از هزینه‌های سربار و اضافی به جامعه ممکن می‌سازد، درحالی‌که نظام اداری فاسد با مصروف داشتن منابع مالی مختص به توسعه جامعه، به مثابه باتلاقی عمل می‌کند که منابع را در خودش فرومی‌برد و یا حداقل با افزایش قیمت معادلات، توسعه پایدار را مختل و امکان پیش‌بینی وضعیت اقتصادی را محدود می‌سازد. (Pope, 2000)

با توجه به اهمیت وجود نظام اداری سالم و اثرات آن در توسعه کشور، سلامت نظام اداری یکی از ارکان اصلی استقرار توسعه پایدار محسوب می‌شود که لازمه آن در وهله نخست توجه به دانش،

فرهنگ و تجربه لازم و کافی نزد مدیران و کارکنان سازمان‌ها بوده است و باید اذعان داشت که سازمان‌های دارنده نظام اداری سالم قادر به تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های درست، بجا و مناسب می‌باشند.

در دنیای فرارقابتی کنونی، رسیدن به حداکثر بهره‌وری یک ایده‌آل نیست، بلکه یک ضرورت است و سازمان‌ها برای رسیدن به این هدف ضروری، ناگزیرند عملکرد انسانی و در نتیجه عملکرد سازمانی خود را بهبود بخشند. اندیشمندان افزایش کارایی سازمان‌ها را درگرو افزایش کارایی منابع انسانی می‌دانند. افزایش منابع انسانی نیز منوط به آموزش، توسعه دانش، مهارت و ایجاد رفتارهای مطلوب برای کارکردن موفقیت‌آمیز است. درواقع آموزش‌های اثربخش و مبتنی برهدف و سرمایه‌گذاری برروی کارکنان، بهبود عملکرد آنان را در پی دارد (ایزدی و کریمی، ۱۳۸۷).

تلقی منابع انسانی به عنوان باارزش‌ترین دارایی سازمان‌ها، اتخاذ تصمیمات به صورت گروهی (تصمیم‌گیری مشارکتی)، با در نظر گرفتن سازمان به عنوان یک موجود زنده، برقراری روابط غیررسمی میان افراد، فراهم آوردن امکان دسترسی اعضای سازمان به اطلاعات مورد نیاز، برنامه‌ریزی فراگیر و نتیجه‌گرا و استفاده از استانداردهای توسعه منابع انسانی عصر حاضر مواردی هستند که به منظور مدیریت اثربخش سازمان‌ها باید مورد توجه قرار گیرند، به عبارتی دیگر باید به این نکته توجه داشت که در دنیای امروزه تنها عاملی که می‌تواند موجب بقا و رقابت‌پذیری سازمان‌ها شود برخورداری از منابع انسانی توانا و مبتکر در راستای بهبود عملکرد سازمان می‌باشد. (Hobken & et al, 2005)

با توجه به خدمت محور بودن سازمان‌های دولتی، منابع انسانی شاغل در این سازمان‌ها، نقش به سزایی در بهبود عملکرد آن‌ها ایفا می‌کند و دانش، تخصص، مهارت، انگیزه، تعهد و... پرسنل می‌تواند کمک شایانی به سازمان‌های دولتی در نیل به اهداف خویش نماید (صانعی، ۱۳۹۰). لذا بهبود و بهسازی آن‌ها (منابع انسانی) به منظور افزایش بهره‌وری سازمان همواره مدنظر هر سازمان انتفاعی و غیرانتفاعی بوده است (حبیبی و ضابط، ۱۳۹۰).

برای بررسی رابطه سلامت نظام اداری و بهبود عملکرد نیروی انسانی به کاوش در ادبیات سلامت نظام اداری و بهبود عملکرد سازمانی و بررسی شاخص‌ها، استراتژی‌ها و عوامل مؤثر در آن‌ها خواهیم

پرداخت. حال این که بین سلامت اداری و بهبود عملکرد نیروی انسانی سازمانی چه نوع رابطه‌ای وجود دارد احتیاج به تحقیق و پژوهش در این خصوص دارد و ما نیز بر آن شدیم در این مقاله رابطه سلامت نظام اداری را با بهبود عملکرد سازمانی را مورد بررسی قرار دهیم.

مفاهیم و اصطلاحات

۱- نظام اداری

نظام اداری به مجموعه سازمان‌ها و نهادهای دولتی و عمومی اطلاق می‌شود که خدمات و کالاهای عمومی ارائه می‌دهند (شیخی، ۱۳۹۱).

نظام اداری مجموعه‌ای از اصول، ارزش‌ها، اهداف، سیاست‌ها، سرمایه‌های انسانی و امکانات مادی برای مدیریت نظام جمهوری اسلامی ایران است که در راستای ایجاد هماهنگی از طریق فعالیت‌های مدیریتی بین بخش‌های مختلف جامعه و تحقق آرمان‌ها و اهداف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور فعالیت می‌کند (میرمحمدی، ۱۳۹۳).

۲- سلامت نظام اداری

سلامت اداری صفتی کیفی در سازمان است که میزان هم‌راستایی در تعریف و تحقق منافع فردی، سازمانی و ملی را نشان می‌دهد. روشن است که این میزان دارای آستانه است که کمتر از آن، مراتب فساد و بیشتر از آن، مراتب سلامت را نشان می‌دهد؛ بنابراین سلامت اداری مفهومی «شاخص‌گونه» و «پیوستار» است و میزان تخلف آن در دو سوی نقطه صفر، سلامت اداری قلمداد می‌شود (فرهمند و دیگران، ۱۳۸۶).

۳- عملکرد

عملکرد عبارت است از مجموع رفتارهایی که افراد در ارتباط با شغل از خود نشان می‌دهند (گریفین، ۱۳۷۵).

در تعریف دیگری عملکرد عبارت است از به نتیجه رساندن وظایفی که از طرف سازمان بر عهده نیروی انسانی گذاشته شده است. (Hogan & Holland, 2003)

۴- بهبود عملکرد سازمانی

بهبود عملکرد سازمانی ارتقا و کیفیت فعالیت‌های سازمانی است که حاصل تعامل انسانی، فیزیکی و مالی می‌باشد. منابع فیزیکی و مالی بدون حضور نیروی انسانی متخصص نمی‌توانند موجب تولید و بهبود خدمات شوند، بلکه این امر زمانی محقق می‌شود که عنصر انسانی وارد عمل شده و درک و رفتار انسان و تأثیر مثبت بر آن است که می‌تواند موجب افزایش بهره‌وری و بهبود عملکرد سازمانی گردد (گریفین، ۱۳۷۷).

مبانی نظری تحقیق

ادبیات سلامت نظام اداری

۱- تعاریف سلامت از دیدگاه‌های مختلف

۱- از دیدگاه سازمان بهداشت جهانی: احساس آرامش در جسم و روان در محیط (جامعه، خانواده یا سازمان)

۲- از دیدگاه پزشکی: حالت تعادل نسبی در شکل ظاهری رفتار و ترکیبات شیمیایی بدن؛

۳- سلامتی فردی از دیدگاه روان‌شناختی: الف) داشتن تحمل درک استرس و دردها و ناکامی‌ها. ب) عدم اجازه تقویت حالت‌هایی چون بدبینی، سوطن، غرور و خودخواهی در خود. ج) حفظ روابط خود با مردم و آراستگی و انضباط؛

۴- از دیدگاه اداری: وابستگی عاطفی و علاقه به سازمان و ارائه خدمت به ارباب رجوع؛

۵- از دیدگاه شغلی: الف) توانایی لذت بردن از کار خلاق و رفتار حرفه‌ای ب) استفاده بهینه از زمان و داشتن وجدان کار ج) سازگاری و تعلق سازمان، کارآفرینی و رعایت بهداشت کار؛

۶- از دیدگاه اجتماعی: الف) ارتباط مؤثر و انسانی و مشارکت جویی ب) توسعه و هویت در جایگاه اجتماعی ج) قانونمندی و شایسته‌پروری در جامعه؛

۷- از دیدگاه معنوی: آرامش و اطمینان درون، داشتن اهداف متعالی، بها دادن به ارزش‌های الهی و انسانی (ملکی، ۱۳۹۱).

۲- سلامت نظام اداری

به عقیده «پارسونز»^۱ همه نظام‌های اجتماعی برای بقا، رشد و توسعه خود به حل چهار مشکل اساسی انطباق، دستیابی به هدف، یکپارچگی و نهفتگی نیازمندند. سلامت اداری عبارت است از: توانایی سازمان در حفظ بقا و سازش با محیط و بهبود این توانایی‌ها. برخی سلامت اداری را با بهداشت روانی در محیط کار مترادف دانسته و سازمان سالم را سازمانی می‌دانند که میزان افسردگی، ناامیدی، نارضایتی، کم‌حرکی و فشار روانی کارکنان را به حداقل ممکن برساند. «نیوال»^۲ (۱۹۹۵) سلامت اداری را یک موضوع کلی می‌داند که با سه مجموعه فشار روانی، بهداشت روانی و اخلاق در سازمان‌ها در ارتباط است (عباس‌پور، ۱۳۹۴).

برخی صاحب‌نظران علوم رفتاری مدیریت مانند «وارن بنیس»^۳ سلامت اداری را معیار عملکرد سازمانی شمرده‌اند. شبیه اندام سالم، سازمان سالم، تطبیق‌پذیر و در حال رشد است (الوانی، ۱۳۸۸). عده‌ای نیز سلامت اداری را وضعیتی می‌دانند که کلیه عوامل سازمان قابلیت تأمین اهداف سازمان را به‌طور مطلوب داشته باشند و بتوانند انحراف از هنجارهای اداری و قانونی و موانع اهداف سازمانی را در اسرع وقت شناسایی و تدابیر لازم و به‌هنگام را برای رفع آن‌ها لحاظ نمایند. برخی نیز سلامت اداری را به معنای تبعیت از هنجارهای اخلاقی و قانونی در عملکرد سازمانی و شغلی دانسته‌اند، که در مقابل آن، فساد اداری است و به معنای هنجارشکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی و سوءاستفاده از موقعیت و جایگاه شغلی و اداری برای مقاصدی غیر از خاستگاه اصلی و قانونی برای منفعت شخصی یا گروهی است (شیخی، ۱۳۹۱).

«لایدن»^۴ درخصوص سلامت اداری می‌نویسد: سلامت اداری مفهوم جدیدی نیست که فقط شامل توانایی سازمان برای اجرای وظایف به شکل مؤثر شود، بلکه توانایی‌های نظام را برای رشد، شکوفایی و بالندگی بهبود می‌بخشد. در یک دستگاه سالم، مدیرانی باسواد به‌تمام معنا و متعهد و

1 - Parsons

2 - Newal

3 - Warren Bennis

4 - Leiden

کارکنانی وظیفه‌شناس با روحیه بالا وجود دارند که کار خود را دوست دارند و افرادی مؤثر و سودمند هستند که مایه پویایی سازمان می‌شوند. برخی نیز سلامت اداری را به توانایی سازمان در تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های درست، بجا و مناسب تعریف کرده‌اند. سازمان‌های سالم به عنوان موجودات زنده و پویا در محیط می‌توانند پدید آیند و با فراهم شدن امکانات لازم و کافی رشد کنند، توسعه یابند و از طریق اراییه کالا و خدمات سالم و ارزنده باعث تأمین نیازهای محیطی و تسهیل فرآیند رشد و شکوفایی جامعه شوند (طالع زاری و ابراهیمی، ۱۳۹۳).

سلامت اداری یکی از خواست‌ها و آرزوهای دیرینه جوامع مختلف بوده به طوری که نظام اداری یک ابزار توزیع عادلانه خدمت به عموم شهروندان باشد. از ابتدای تشکیل دولت‌ها همواره دولت خوب و حکومت خوب که حافظ منافع عموم باشد مورد بحث بوده و نظریه‌های زیادی در این رابطه ارائه شده که حاکی از اهمیت آن است. اندیشه سلامت اداری با مفهوم دولت خوب و حکومت‌داری خوب آمیخته است. «افلاطون» اخلاق و فضیلت را بنیان دولت خوب و «ارسطو» خرد و قانون را بنیان دولت خوب می‌دانند، عده‌ای دولت مذهبی که احکام را از وحی گرفته و به قوانین طبیعی جاری می‌سازد و عده‌ای قدرت و اقتدار دولت در حاکمیت داخلی و خارجی را به عنوان معیار دولت خوب می‌دانند. بانک جهانی مواردی چون مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری، اجماع، برابری، اثربخشی، کارایی را لازمه حکومت خوب می‌دانند. «نایدو» (۱۹۹۹) معتقد است تأکید بر ضرورت توسعه پایدار و اعتقاد به این که دستیابی به آن تنها از طریق دولت سالم امکان‌پذیر است، ظرفیت‌سازی در جامعه مدنی، شهروندان آگاه، مشارکت از طریق سازمان‌های داوطلبانه، دموکراسی، رعایت حقوق بشر، قانون‌گذاری، اثربخشی و کارایی و پاسخ‌گویی از ویژگی‌های حکومت‌داری خوب هستند؛ بنابراین برای داشتن نظام سالم اداری نیاز به حکومت خوب است و حکومت خوب بر مشارکت و دموکراسی استوار می‌باشد و تحقق آن با تمرکززدایی و تفویض اختیار امور، هم در سطح سازمانی و هم در سطح کلان، می‌تواند اتفاق بیافتد. تمرکززدایی فاصله قدرت را کم و کاهش فاصله قدرت موجب کاهش فساد نهاده شده اداری خواهد شد. در حالت سلامت

مثبت ارگانیسم ضمن انجام وظیفه به رشد و شکوفایی‌اش ادامه می‌دهد. سلامت اداری به وضعی فراتر از اثربخشی کوتاه‌مدت سازمان اشاره دارد. سلامت نظام اداری مجموعه‌ای است از خصایص نسبتاً پایدار که انطباق با شرایط محیط، روحیه بالای نیروی کار، کفایت برای حل مشکلات، سرعت عمل و... را به همراه دارد. به‌طور کلی سلامت نظام اداری بر برآیند انجام کار اثربخش تأکید دارد (فندرسکی، ۱۳۸۱). سلامت اداری خواه‌وناخواه ریشه در دو عامل مدیریت و رهبری قوی و صادقانه و انسجام درونی نظام اداری دارد. سلامت به معنی عدم بیماری و نارسایی در یک ارگانیسم (موجود زنده) است. فارغ بودن از بیماری نیز به معنی بهینه عمل کردن ارگانیسم نیست زیرا که ارگانیسم ممکن است سالم باشد ولی به وظیفه و کارکردهای خویش عمل نکند. حال سؤال این است که آیا می‌توان مفهوم سلامت را که مربوط به موجودات زنده است در مورد سازمان‌ها به کاربرد؟ برخی دانشمندان معتقدند که صرف نظر از مشکلاتی که (ارگانیسم پنداری سازمان) و نوع آرمانی بودن مفهوم سلامت کامل به بار می‌آورند، رویداد سلامت سازمانی از لحاظ مفهوم پویایی‌های سازمان‌ها و پژوهش و کوشش در جهت بهسازی آن‌ها، مزایای علمی قابل ملاحظه‌ای دارد (ملکی، ۱۳۹۱).

۳- نشانه‌های وجود سلامت اداری

از دیدگاه «مایلز»^۱ (۱۹۹۶)، ده نشانه برای تعیین سلامت اداری وجود دارد، نشانه‌هایی چون ۱- توزیع نسبتاً عادلانه نفوذپذیری و قدرت. ۲- کیفیت ارتباطات درونی (در بین سازمان‌های موجود در نظام اداری) و بیرونی (بین محیط و خرده نظام اداری). ۳- تمرکز بر هدف. ۴- استفاده مطلوب از منابع (خصوصاً منابع انسانی). ۵- عملکرد سیستم در برابر مشکلات و معضلات. ۶- وجود اهدافی روشن و متناسب با خواست محیط که تمام نظام اداری بر آن متمرکز شده‌اند. ۷- احساس رضایت و خشنودی کارکنان. ۸- احساس علاقه کارکنان نسبت به کار و سازمان‌هایی که در آن‌ها اشتغال دارند. ۹- رشد و توسعه در راستای پاسخ‌گویی به نیازهای جدید ۱۰- متغیر مراجع (سیدجوادین و همکاران، ۱۳۹۵).

۴- شاخص‌های سلامت اداری

استقرار شاخص‌های سلامت در سازمان‌های دولتی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. در این زمینه «کاپلان و کارواتا» به مدلی دست یافتند که در آن شاخص‌های سلامت سازمانی را می‌توان به سه رویکرد دسته‌بندی کرد:

۱- رویکرد شاخص‌های ورودی (Input - oriented Approach)

۲- رویکرد شاخص‌های فرآیندی (Process - oriented Approach)

۳- رویکرد شاخص‌های خروجی (Output - oriented Approach)

در رویکرد شاخص‌های ورودی، فرض بر این است که چنانچه ورودی‌های سازمانی از سلامت برخوردار باشند و سازمان توانایی جذب ورودی‌های سالمی را داشته باشد؛ می‌توان از سلامت عملکرد آن اطمینان حاصل کرد (رسولی، ۱۳۹۱).

شاخص‌هایی را که با این نگرش می‌توان دسته‌بندی کرد عبارت است از:

۱- قابلیت جذب نیروی انسانی شایسته: توانمندی یک سازمان در جذب نیروهای انسانی شایسته و توسعه یافته، این مورد می‌تواند به عنوان شاخص ورودی سلامت سازمان مورد ارزیابی قرار گیرد.

۲- شرایط مالی سازمان: انتخاب کارکنان شایسته، پرداخت هزینه‌های آزمون، مصاحبه، پشت سر گذاشتن توالی استخدام، آموزش، جبران خدمت مکفی و بودجه مناسب زمانی میسر است که سازمان از پشتوانه درآمد مالی و اعتبار مناسبی برخوردار باشد.

۳- گیرندگان اطلاعات: در سازمان‌های امروزی، اطلاعات باید سریع‌تر از هر زمان دیگر جریان پیدا کند، حتی توقفی کوتاه به زیان‌های غیرقابل جبران منجر می‌شود. لازم به ذکر است که وجود جریان اطلاعات از پایین به بالا نشان‌دهنده وجود موفقیت در سازمان است (رسولی، ۱۳۹۱).

در رویکرد شاخص‌های فرآیندی، مؤلفه‌های زیر قابل بررسی است:

۱- نگرش بلندمدت در سازمان: دستیابی به منافع بزرگ و پایدار، مستلزم فدا کردن منافع کوچک

و آنی است. در پرتوی نگرش بلندمدت تمام آحاد سازمان و یا حداقل افراد کلیدی می‌دانند به کجا می‌روند و چه راهی در پیش‌رو دارند که خود سبب وحدت نظر در ارکان مختلف سازمان می‌شود.

۲- انسجام: تحول در سازمان، نیازمند شرایط توسعه است. شرایطی که در آن همه عوامل مهم در پدیدآوری توسعه، کنار هم حضوری سازگار و هم‌سو داشته باشند و با استفاده از پدیده هم‌افزایی، از امکانات و تلاش‌های خود بهره‌مند شوند.

۳- ظرفیت فراگیری: به دلیل شدت تغییرات محیطی و افزایش عدم قطعیت در روند بر اثر این تغییرات، سازمان‌های امروز بیش از هر زمان دیگر پیچیده شده‌اند. سازمان‌های موفق آن‌هایی هستند که همواره در حال آموختن و توسعه قابلیت‌های خود برای رویارویی با شرایط محیطی جدید هستند.

۴- سطح نوآوری: نوآوری، نوسازی و تطابق با محیط، از مهم‌ترین علائم مشخصه یک نظام سالم است.

۵- سطح فن‌آوری: فن‌آوری اطلاعات از مؤثرترین توانمندسازها در سازمان است. به طوری‌که می‌توان ادعا کرد. در صورت وجود سایر توانمندی‌های سازمان، بدون فن‌آوری اطلاعات، تحقق سازمان سالم، ناقص و یا غیرممکن خواهد بود.

۶- فرهنگ سازمانی: فرهنگ سازمانی در قالب مجموعه‌ای از باورها و ارزش‌های مشترک که بر رفتار و اندیشه‌های اعضا و سازمان اثر می‌گذارد، می‌تواند به عنوان سرچشمه‌ای برای دستیابی به محیط سالم اداری به حساب آید.

در رویکرد شاخص خروجی، فرض بر آن است که چنانچه ورودی‌ها و فرآیند سازمان از سلامت برخوردار باشد، می‌توان از سلامت عملکرد آن با استناد به مؤلفه‌های زیر اطمینان حاصل نمود:

۱- سود یا ارزش افزوده: مهم‌ترین مؤلفه در این شاخص است. چنانچه سازمان به نسبت منابعی که به کار گرفته، از سودآوری مناسبی برخوردار باشد، دلیل بر سلامت آن سازمان است.

۲- رضایت و وفاداری ارباب رجوع: می‌توان گفت بین ارباب رجوع و کارمند، ایجاد یک ارتباط موفق کلید طلایی موفقیت محسوب می‌شود، این ارتباط باید یک رابطه عاطفی باشد نه رابطه مبتنی بر تجارب، باید درک کنیم که ارباب رجوع به ما وابسته نیست، بلکه ما به او وابسته ایم.

۳- نیروی انسانی توسعه یافته با قدرت جایگزینی: نشانگر توانایی سازمان، در جایگزینی کردن نیروهای داخلی در پست‌هایی است که به دلیل بازنشستگی، استعفا و یا اخراج خالی هستند (رسولی، ۱۳۹۱).

۵- عوامل تسهیل‌کننده سلامت نظام اداری

دیدگاه‌های مطرح شده در این زمینه عمده‌تاً در ارتباط با عوامل تهدیدکننده قابل بررسی و جمع‌بندی می‌باشند و به‌طور کلی اقداماتی پیشنهاد شده که نارسایی‌ها و علل فوق را برطرف نماید که می‌توان به شرح زیر طبقه‌بندی کرد:

۱- قوانین و مقررات شامل: تدوین و اجرای نظام شایستگی، اصلاح قوانین و مقررات انضباطی با جهت‌گیری پیشگیرانه، تدوین و اجرای نظام ارتقا و انتصاب به‌خصوص در سطوح مدیریت، تدوین و اجرای نظام متناسب پرداخت با تأکید بر کارمزدی به‌جای وقت‌مزدی، تدوین و اجرای نظام ارزیابی و ارزشیابی مناسب؛

۲- نیروی انسانی شامل: توسعه مهارت‌های حرفه‌ای کارکنان از طریق آموزش‌های مستمر، گسترش و نهادینه کردن مشارکت‌های کارکنان در فرآیند هدف‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرا، تشویق، نوآوری و خلاقیت فردی و گروهی کارکنان، تأکید بر خودنظارتی از طریق نظام آموزشی کشور، افزایش آگاهی‌های کارکنان در زمینه‌های کاری، پیامدهای هر اقدام و...، به‌کارگیری مدیران حرفه‌ای متخصص و متعهد، توجه به تفاوت‌های فردی در انتخاب، آموزش، انگیزش، عملکرد کارکنان، استفاده از ارگونومی برای هماهنگی بین انسان و محیط کار و رضایت بخش نمودن محیط کار؛

۳- رسالت‌ها و مأموریت‌های سازمانی شامل: تغییر نگرش مدیران در تدوین رسالت‌ها و

مأموریت‌های سازمان از حاکم بودن به خدمت‌گزار بودن، توجه به رضایت مشتری به عنوان اصل اولیه، تأکید بر پاسخ‌گویی، شفافیت و یکپارچگی، توجه به متغیرهای محیطی در تدوین رسالت‌ها و مأموریت‌ها، تدوین ملاک‌ها و شاخص‌های مناسب اجرا و ارزیابی رسالت‌ها و مأموریت‌ها، تدوین نظام نامه، رسالت‌ها، مأموریت‌ها، اهداف و آشنا ساختن کارکنان با آن‌ها، ایجاد یکپارچگی سازمانی از طریق تأکید بر ارزش‌های مشترک فرهنگی در سازمان‌ها؛

۴- ساختار سازمانی شامل: متناسب ساختن اختیار و مسئولیت در سطوح سازمانی و کاهش ساختارهای موازی، کاهش تمرکز سازمانی و تفویض اختیار به سطوح پایین، اصلاح ساختارهای نظارتی متناسب با نیازهای فعلی و افزایش سهم نظارت‌های مردمی در این ساختارها، پرهیز از ساختارهای تقلیدی در طراحی سازمانی، اصلاح فرآیندها از طریق استقرار سیستم مدیریت کیفیت متناسب با وظایف و مأموریت‌های سازمان، افزایش سهم نظارت‌های مردمی در ساختارهای سازمانی، کاهش انحصار دولتی در خدمات رسانی؛

۵- سیستم‌ها و روش‌ها شامل: طراحی سیستمی روش‌های انجام کار برای استفاده از بازخوردهای نظارتی در اصلاح روابط درونی و بیرونی آن، استقرار سیستم مدیریت کیفیت، تأکید بر پویایی سیستم‌های سازمانی در واکنش به تحولات محیطی، تدوین فرآیندهای افزایش نظارت مردمی بر عملکرد دستگاه‌ها، تسهیل ارتباط مردم و مسئولین، طراحی و استفاده از سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت (MIS) در تصمیم‌گیری‌های سازمانی در سطوح سه‌گانه سازمان. (استراتژیک، تاکتیکی و عملیاتی) (ملکی، ۱۳۹۱).

۶- عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری

انجام درست کارها از عهده سازمانی برمی‌آید که مجهز به نظام اداری سالم باشند. سازمان‌های واجد این شرایط قادر به تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری‌های درست، به جا و مناسب هستند. سازمان‌های سالم به عنوان موجودات زنده و پویا در محیط می‌توانند متولد شوند و با فراهم شدن امکانات لازم و کافی رشد نمایند و توسعه یابند و از طریق ارائه کالا و خدمات سالم و ارزنده باعث تأمین نیازهای محیطی و تسهیل‌گر فرآیند رشد و شکوفایی جامعه شوند. در این جا واژه تهدید به معنای عام آن

به‌کارگرفته می‌شود یعنی کلیه عوامل اعم از عوامل خارجی (محیطی) و عوامل داخلی (سازمانی) که کارایی و اثربخشی و درنهایت موجودیت سازمان‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در این زمینه دیدگاه‌های متعددی مطرح شده است. برخی از این دیدگاه‌ها، با استناد به شاخص‌های سلامت نظام اداری عوامل تهدیدکننده را مورد تحلیل قرار داده‌اند. برخی دیگر آن‌ها را در چند دسته فردی، سازمانی و فراسازمانی مورد بررسی قرار داده‌اند. عموماً عدم آشنایی کارکنان با شرح وظایف، تفاوت سطح حقوق و دستمزد، عدم آشنایی با مقررات، رسوم غلطی که به‌صورت عرف اداری درآمده است، نداشتن سیستم و عدم گرایش به سیستم، نداشتن تخصص لازم، شاغل‌گرایی، فضای نامناسب در سازمان‌ها، شبکه‌های گسترده ارتباطی غیررسمی، ایجاد شغل‌های کاذب، دگرگونی‌های سریع اجتماعی، عدم اطلاع‌رسانی به‌موقع و ... همه و همه می‌توانند منابعی باشند تا سلامت اداری به مخاطره بیافتد. به‌طورکلی این علل و عوامل را می‌توان در دو بخش با اجزای مختلف به شرح زیر طبقه‌بندی نمود:

۱-۶- عوامل بیرونی

- ۱- عدم تفکیک پست‌های سیاسی از پست‌های اجرایی که فاقد شایسته‌سالاری، تخصص و طی سلسله‌مراتب اداری است؛
- ۲- فقدان نظام انتصاب‌ها براساس شایستگی؛
- ۳- نبود سیستم ارزشیابی عملکردی واحدهای اداری و سیستم پاسخ‌گویی؛
- ۴- نبود ارتباط ارگانیک و تعریف شده بین سازمان‌ها و نهادهای کشور؛ علت وجودی و موفقیت هر سازمان به تأمین نیازمندی‌های سایر سازمان‌ها و درنهایت رضایت خاطر آن‌ها بستگی دارد؛
- ۵- نبود توجیه منطقی حیات بعضی از سازمان‌ها: تنها منافع مدیران و کارکنان است که سازمان را نگه می‌دارد نه ضرورت و نیاز واقعی به آن سازمان؛
- ۶- استخدام مادام‌العمر.

۲-۶- عوامل درونی تهدیدکننده نظام سلامت اداری

عده‌ای براساس مطالعات میدانی عواملی را مطرح کرده‌اند و گروهی دیگر با یک نگرش سیستمی، روش‌های بررسی عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری را مطرح کرده‌اند و در این زمینه به دوروش اشاره شده است: الف) روش اول: علل ناکارآمدی نظام اداری که در سه سطح بررسی شده است: ۱- با مشاهده عوارض نظام اداری به سوی عوامل آن باید رفت. ۲- مرحله گذر از علل سطحی به علل نیمه بنیانی. ۳- مرحله گذر از علل نیمه بنیانی به علل بنیانی. ب) روش دوم: استفاده از تکنیک «کیپنرو تریکو» که در آن با تعریف دقیق مسائل، تحلیل آغاز و با گذر از مراحل یادشده علل احتمالی مسأله مشخص می‌شود و برای حصول اطمینان از اعتبار علل احتمالی، هریک از آن‌ها مورد آزمون قرار می‌گیرد. با توجه به جامعیت این نگرش و براساس تحلیل‌های ارائه شده عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری، در ۴ گروه زیر طبقه‌بندی می‌شود:

۱- عوارض مشهود (نشانه‌ها) که عبارت است از: احساس بی تفاوتی، عدم تعلق سازمانی و احساس بدبینی به اهداف، بی‌توجهی به عامل زمان، تظاهر، ترس و فقدان اعتماد به نفس در ارائه نظرات، عدم تناسب شغل و شاغل، پایین بودن حقوق و دریافتی کارکنان، بی‌توجهی به توسعه منابع انسانی، تقدیرگرایی و اعتقاد به شانس، عدم توجه به بهره‌وری، بالا بودن هزینه‌ها، تورم نیروی انسانی، بوروکراسی منفی به مفهوم کاغذبازی، بیکاری پنهان، گردش غیرمعمول نیروی انسانی، فساد اداری و عدم توجه به شایستگی‌های نیروی انسانی.

۲- عوارض فوق ناشی از عوامل سطحی زیر می‌باشد: عدم تناسب مسئولیت و اختیار، فقدان ضوابط صریح و روشن ارزشیابی، نارسایی سیستم تأمین کارکنان، بی‌توجهی به آموزش مستمر و به‌روز کردن اطلاعات، تأکید بر کسب قدرت فردی، توجه به منافع مالی زودرس، استفاده از مدیران غیرمتخصص، اشتغال ظاهری، عدم توجه به انگیزه‌های واقعی، حرف زدن به جای عمل کردن، عدم نظارت مناسب.

۳- علل فوق از علل بنیانی دیگری به شرح زیر ناشی می‌شود: مقررات و قوانین و تشریفات اداری،

واکنش کند نسبت به نیازهای واحدها و سازمان‌ها، فقدان فرهنگ برنامه‌ریزی درازمدت، فقدان ملاک‌های ارزشیابی مناسب، عدم احساس مسئولیت در مصرف منابع، ساختار متمرکز، فقدان مشارکت کارکنان، نبود سیستم تصمیم‌گیری مناسب، روحیه تقدیرگرایی افراطی منبث از فرهنگ ملی، عدم تعریف فرایندهای سازمانی، بی‌توجهی به آموزش مستمر، جایگزینی هدف‌های فردی به جای هدف‌های سازمانی و عدم التزام به تحقق اهداف سازمانی، تأکید بر جنبه‌های ظاهری در ارزیابی عملکرد، برخورد نامناسب با متخلفان.

۴- این علل از علل بنیانی‌تر زیرناشی می‌شود: فقدان تعریف دقیق و روشن از وظایف و مأموریت‌های سازمانی، نبودن ملاک‌های صریح و روشن برای اجرای ارزشیابی و کنترل مأموریت‌های سازمان‌ها، عدم سازگاری ساختار سازمان‌ها با وظایف و مأموریت‌ها، تقلیدی بودن ساختارهای سازمانی و عدم انطباق با شرایط جغرافیایی و فرهنگی، نبود سیستم مدیریت کیفیت در اصلاح فرایندها، نبود نظام توسعه منابع انسانی، وجود فرهنگ مقاوم در برابر تغییرات به دلیل عدم برنامه‌ریزی مناسب برای هماهنگی با تغییرات، فقدان نظام‌نامه اخلاقی و فرهنگی در سازمان‌ها، نبود نظام ارزیابی و ارزشیابی مناسب، نبود نظام پرداخت مناسب، فقدان نظام تشویق و تنبیه مناسب، خلأ فرهنگ پیش‌گیری قبل از درمان، نبود سیستم نظارتی مناسب، نبود نظام مناسب ارتقا و انتصاب، نبود استراتژی مناسب برای سلامت نظام اداری و عدم اهتمام مدیران ارشد به این کار و ناکارآمدی نظام مدیریت (سلامتی، ۱۳۹۰).

۷- راهکارهای مبارزه با عوامل تهدیدکننده سلامت اداری

عرف ناشایسته اداری، ناآگاهی کارکنان و بی‌کاری پنهان در سازمان‌ها را به عنوان برخی از عوامل بروز تخلف در دستگاه‌ها معرفی می‌کند و برای رفع این معضل به مسائلی همچون اطلاع‌رسانی شفاف، ارشاد و راهنمایی و آموزش کارکنان توجه دارد. عدم آشنایی کارکنان، تفاوت سطح حقوق و دستمزد، عدم آشنایی با مقررات، رسوم غلطی که به صورت عرف درآمده است، نداشتن سیستم و عدم گرایش به سیستم، نداشتن تخصص لازم، شاغل‌گرایی، فضای نامناسب در سازمان‌ها، شبکه‌های گسترده ارتباطی غیررسمی، ایجاد شغل‌های کاذب، دگرگونی‌های سریع اجتماعی، عدم اطلاع‌رسانی به موقع،

همه و همه می‌توانند منابع تخلف باشند راهکارهایی که لازم است به شرح زیر آورده می‌شود:

- ۱- سیستم‌ها: روش‌ها و سیستم‌های سنتی هنوز در بیشتر ادارات محورگردش کارها است و در این روش‌ها راه فرار برای متخلفان باز است. ارائه یک سیستم مطمئن و تعریف شده به شکلی که مدیران موظف باشند تمام اموال اداری و اجرایی را در قالب سیستم مدون، اجرا، تشکیل پرونده و بایگانی نمایند و هر لحظه بتوانند کلیه اطلاعات را به دست آورند؛ یکی از راه‌های جلوگیری از تخلف است؛ اما باید توجه داشت که پایه هر سیستم باید بر مبنای شغل و نه شاغل استوار باشد.
- ۲- اطلاع‌رسانی: ناآگاهی مشترکین از آیین‌نامه‌ها و مقررات موجود سازمان‌ها و ارائه نکردن اطلاعات لازم به مراجع، احتمال تخلف را زیاد می‌کند و اطلاع‌رسانی و دادن آگاهی، تهیه بروشورهای لازم، آگاه کردن مردم از مقررات و آیین‌نامه‌ها، مشخص کردن مسیر ورود و خروج به سازمان‌ها و نحوه ارائه خدمات و ... باعث جلوگیری از تخلف می‌شود.
- ۳- آموزش: بسیاری از گزارش‌های رسیده به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و مجموعه حراست‌ها اساساً غلط است و آموزش مردم و مراجع و شناساندن تخلفات و جرایم و همچنین مجازات می‌تواند اثر مطلوب در جلوگیری از وقوع تخلف داشته باشد.
- ۴- گزینش، انتصاب و عزل و نصب‌ها: جناحی شدن گزینش‌ها، باندی شدن انتصاب‌ها و عزل و نصب‌های صورت گرفته در سطح دستگاه‌ها و سازمان‌ها اثر بسیار زیادی در نحوه عملکرد دارد. انتصاب افراد نالایق در پست‌های کلیدی و دور کردن افراد صاحب حق از پست‌هایی که محق آن هستند می‌تواند خود از عوامل تخلف باشد.
- ۵- واگذاری کار به پیمانکاران کوچک و بزرگ: کوچک‌تر کردن محدوده مسئولیتی سازمان‌ها و شرکت‌ها از نظر اجرایی باعث می‌شود بسیاری از مجاری تخلف بسته شود. حفاظت فیزیکی و حراست و وجود هیأت‌های رسیدگی به تخلفات و کمیته‌های انضباطی، در ارتقای سلامت اداری نقش به‌سزایی دارند.
- ۶- جامعه‌شناسی و توجه به درون‌مایه‌های کارکنان: احترام به کارکنان و رفاه نسبی آنان و توجه به معنویت، نقش مهمی در کاهش تخلفات دارد.

۷- ارشاد و راهنمایی: اشتباه را به حساب تخلف نگذاشتن، رعایت شرایط انصاف، مدارا و راهنمایی مردم در صدور احکام، مدل‌های تصمیم‌گیری، عملکردهای دوگانه، تمکن مالی برخی کارکنان و چند شغلی بودن آن‌ها، بازتاب مسائل روانی و جامعه‌شناختی، عدم ثبات شغلی و مدیریت، مدرک‌گرایی محض و عدم توجه به تجربه‌ها، تفاوت فاحش طبقاتی بین پست‌ها و شغل‌ها و توجه به ارزش‌های اخلاقی در ارتقای سلامت اداری؛ همه می‌توانند در تخلف و یا سلامت اداری نقش فعال داشته باشند. لذا لزوم توجه به همه این موارد و بررسی و کنترل آن توسط حراست‌ها مهم و مورد تأکید می‌باشد (عبدی، ۱۳۹۰).

۸- نقش مدیران عالی در سلامت نظام اداری

هرگونه تغییر در سازمان‌ها در سه سطح قابل بررسی است. سطح استراتژیک، سطح تاکتیکی و سطح عملیاتی. سطح اول مربوط به تطبیق سازمان با تحولات محیطی و ترسیم آرمان‌ها، بصیرت‌ها و چشم‌اندازهای مطلوب سازمان می‌باشد. در سطح تاکتیکی هدف‌های غیبی و شیوه‌های دستیابی به آن‌ها مدنظر قرار می‌گیرد و درونی‌تراست و سطح عملیاتی به ابزارهای رسیدن به هدف، فعالیت‌ها و وظایف اجرایی مربوط می‌شود. از سوی دیگر هر تغییر بر مبنای یک استراتژی مشخصی صورت می‌گیرد که خود حاصل تحلیل نیروهای درونی و بیرونی می‌باشد.

این استراتژی‌ها توسط سطوح عالی مدیریت ترسیم می‌شوند. در نتیجه نقش مدیران عالی در سلامت نظام اداری حائز بیشترین اهمیت است. در نظام‌های سیاسی این نقش به «خواست سیاسی» تعبیر می‌شود و در علم مدیریت از آن به نام «تعهد مدیریت» یاد می‌کنند. «خواست سیاسی» یا «تعهد مدیریت» شرط اولیه و اساسی در هر برنامه تغییر و به خصوص افزایش پاسخ‌گویی، شفافیت و یکپارچگی و در نهایت سلامت نظام اداری می‌باشد. مدیریت عالی دستگاه‌ها علاوه بر ترسیم آرمان‌ها و بصیرت‌ها، آن‌ها را در رفتار خود متجلی می‌کنند و این رفتار الگوی رفتاری سازمان قرار می‌گیرد. آن‌ها شیوه‌ها و الگوهای رفتاری در سازمان را شکل، جهت، اصلاح یا تغییر می‌دهند و این فرهنگ سازمان است که شکست یا موفقیت منشأ اختیار و قدرت به منبع توانمندسازی و تحول‌آفرینی تبدیل شده است (ملکی، ۱۳۹۱).

۹- شیوه‌های ارتقای سلامت نظام اداری

ارتقای سلامت نظام اداری و مالی و مقابله با فساد اصلی‌ترین پایه استحکام دولت در راستای پیشبرد اهداف و برنامه‌ها است. برابر ماده ۲۸ «قانون ارتقای سلامت اداری و مالی» شورای دستگاه‌های نظارتی کشور شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری و مالی را تعیین و بر این اساس ارائه نموده است: ۱. شفافیت ۲. نظارت و کنترل داخلی ۳. پاسخ‌گویی ۴. انضباط اداری و مالی ۵. آموزش ۶. شایسته‌سالاری ۷. قانون‌گرایی ۸. استقرار توسعه سامانه‌های الکترونیکی و ۹. الگوی مصرف و بهره‌وری (خبره، ۱۳۹۲).

با توجه به شاخص‌هایی که برای سلامت نظام اداری مطرح شد و براساس متغیرهای تهدیدکننده و تسهیل‌کننده سلامت نظام اداری شیوه‌های افزایش سلامت نظام اداری به شرح زیر مورد تحلیل قرار می‌گیرد:

الف) مشارکت‌های مردمی: یکی از شیوه‌های مؤثر در افزایش بهره‌وری و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی افزایش نقش مردم در این دستگاه‌ها است که به عنوان یک شیوه کارآمد و کم‌هزینه در اغلب کشورهای توسعه یافته به کار گرفته می‌شود.

۱- شرکت دادن مردم در برنامه‌ریزی‌های اداری از طریق نظرخواهی از آن‌ها. ۲- نظرسنجی‌های مستمر و علمی از مراجعه‌کنندگان دستگاه‌ها و دخالت دادن نتایج آن در اداره امور. ۳- تماس‌های مستقیم بین مردم و مسئولین براساس رهنمودهای دینی. ۴- نظرسنجی از مردم درخصوص عملکرد دستگاه‌ها و تحلیل علمی نتایج. ۵- ارائه گزارش‌های مستمر به مردم و جلب مشارکت آن‌ها. ۶- ایجاد واحدهای مستقل روابط عمومی برای تسهیل ارتباط مردم با دستگاه‌ها. ۷- شرکت نمایندگان مطلع مردم در تصمیم‌گیری‌های دولتی. ۸- اجرای برنامه‌های آموزشی عمومی برای افزایش آگاهی مردم. ۹- کاهش تمرکز در تصمیم‌گیری‌ها و فراهم ساختن فرصت استفاده از نظرات مردم. ۱۰- تقویت سازمان‌های غیردولتی؛ این سازمان‌ها از طرق مختلف در بهبود عملکرد دستگاه‌های اداری تأثیر می‌گذارند؛ از جمله از طریق گسترش نهادهای مدنی و افزایش توانایی‌ها و آگاهی‌های آن‌ها، ارائه اطلاعات دقیق مردمی به مراجع ذی‌ربط و پیگیری آن و شفاف‌سازی اطلاعات. ۱۱- استفاده از کارت گزارش و

کارت‌های امتیاز به عنوان ابزاری برای اظهار نظر و مشارکت شهروندان در ارائه خدمات عمومی به منظور برانگیختن اقدام جمعی، افزایش آگاهی عمومی و بهبود پاسخ‌گویی در بخش عمومی، جلوگیری از کاهش کیفیت خدمات و جلوگیری از رانت خواری و رانت جویی.

ب) پاسخ‌گویی و شفافیت: پاسخ‌گویی، شفافیت و یکپارچگی سه مفهوم مرتبط به هم می‌باشند که روابط میان‌کنشی دارند و از چندین جنبه مورد بحث قرار می‌گیرند: ۱- از جنبه قوانین و مقررات و لزوم شفاف‌سازی آن‌ها. ۲- از جنبه تداخل و دوباره‌کاری که باعث عدم شفافیت و پاسخ‌گویی می‌شود. ۳- از جنبه ریشه‌های تاریخی عدم پاسخ‌گویی دستگاه‌ها به مردم. ۴- از جنبه لزوم تغییر نگرش مسئولان از حاکم بودن به خدمت‌گزار بودن و پاسخ‌گویی. ۵- توانایی‌های لازم برای پاسخ‌گو بودن. ۶- راهنمای پاسخ‌گویی مجریان. ۷- راهبرد کاهش ارتباط مستقیم با کارکنان. ۸- لزوم مستندسازی روش‌ها و رویه‌ها برای ارائه خدمت به مردم و پاسخ‌گو بودن در مقابل آن‌ها.

ج) ترویج فرهنگ خودکنترلی: فرهنگ الگوهای رفتاری، احساسی و ادراکی افراد را شکل می‌دهد، الگوهایی که در پاسخ به دشواری‌ها و مسائل توسط عده‌ای ساخته و پرداخته شده و این الگوها چنان پاسخ نیازها را می‌دهد که به مرور بدیهی تلقی شده و به دیگران منتقل می‌شود. این موضوع نشان می‌دهد که در برخورد با پدیده فرهنگ باید بسیار بردبار باشیم و «مفهوم ترویج» به همین منظور به کاررفته است که رواج تدریجی را می‌رساند. تحقیقات چند دهه گذشته در زمینه علل موفقیت و شکست سازمان‌ها روی فرهنگ سازمانی معطوف شده است. به طوری که این عامل تعیین‌کننده‌ترین عامل در انسجام درونی و سازگاری و تطبیق بیرونی سازمان‌ها به شمار می‌رود.

فرهنگ سازمان به عنوان پدیده‌ای که شخصیت سازمانی را شکل می‌دهد و به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سلامت سازمانی مورد توجه و تحلیل قرار می‌گیرد. در این زمینه مسائل مختلفی مورد بحث است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: ۱- استفاده از شرایط و عوامل محیطی با توجه به نظریه رفتارگرایی. ۲- استفاده از نظریه فرهنگ سازمانی. ۳- تعیین مهارت‌های فراکنترلی در رفتار شغلی. ۴- برنامه‌ریزی برای تقویت مهارت‌های خودکنترلی از دوران پیش از دبستان. ۵- شیوه‌های

تقویت مهارت‌های خودکنترلی. ۶- منابع انتقال مهارت‌های خودکنترلی (خانواده، نظام آموزشی، رسانه‌های عمومی و آموزش‌های غیررسمی). ۷- تعهد سازمانی و فرهنگ سازمانی. ۸- تأکید بر تقویت اخلاقی و دینی کارکنان از طریق برنامه‌های فرهنگی.

د) افزایش آگاهی‌های مردمی و ترویج اخلاق در سازمان‌ها: توسعه منابع انسانی به عنوان پیش نیاز هر نوع تغییر و تحول در سازمان‌ها به شمار می‌رود. از سوی دیگر نظارت و مشارکت مردم بر عملکرد دستگاه‌های دولتی زمانی محقق می‌شود که اول: سطح پاسخ‌گویی و شفافیت در دستگاه‌های دولتی افزایش یابد، که خود معلول می‌باشد. دوم: ظرفیت‌های مردمی در برخورد با نظام اداری افزایش یابد؛ بنابراین، این دو لازم و ملزوم هم هستند و آن‌چه این ظرفیت‌ها را افزایش می‌دهد آموزش می‌باشد؛ به عبارت دیگر وقتی مردم از سازوکارها و تصمیم‌های اداری مطلع شوند و استاندارد فعالیت‌های دستگاه‌ها را بشناسند در این صورت توقع و انتظار خود را متناسب با آن تنظیم می‌کنند و روابط و تعامل مناسبی بین آن‌ها حاکم می‌شود. در یک تعریف «فساد» مساوی پاسخ‌گویی به اضافه شفافیت و منهای پنهان‌کاری و انحصار دیده می‌شود. این انحصار زمانی به وجود می‌آید که مردم در حاشیه قرار بگیرند و حاشیه‌نشینی مردم پنهان‌کاری در عملکرد دستگاه‌ها را افزایش می‌دهد (صالحی امیری، ۱۳۹۲).

۱۰- عوامل مؤثر در ارتقای سلامت اداری

در برنامه ریزی‌ها:

فرهنگ بسازیم تا بخواهیم: «خواستن»

گسترش دانش بدهیم تا بدانیم: «دانستن»

ارتقای فناوری بدهیم تا بتوانیم: «توانستن»

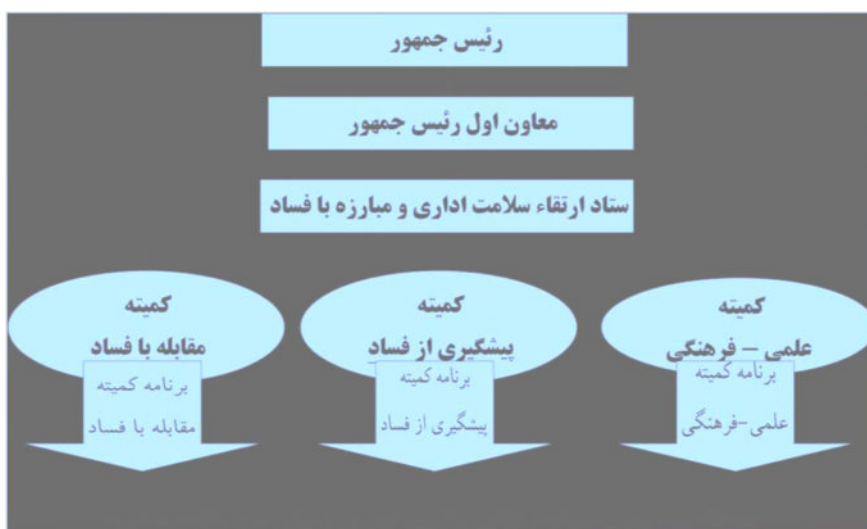
اصلاح ساختار بدهیم تا بشود: «شدن»

ارتقای سلامت نظام اداری از طرق زیر تحقق می‌یابد:

الف- شفاف سازی انجام امور و فعالیت‌ها و افزایش پاسخ‌گویی؛

ب- افزایش رضایت‌مندی خدمت گیرندگان و احقاق حقوق و احترام به ارباب رجوع؛

- ج - برقراری نظام شایسته‌سالاری در انتخاب‌ها و انتصاب‌ها؛
- د - بهبود فرهنگ عمومی و تقویت نظارت مردمی؛
- ه - بهبود فرهنگ سازمانی و تقویت ارزش‌های دینی و اخلاقی در رفتار سازمانی و شغلی کارکنان؛
- و- تقویت مشارکت و فعالیت بخش‌های غیردولتی با رفع موانع انحصاری در فعالیت‌های اقتصادی، اجرایی و توسعه‌ای کشور؛
- ز- تدوین نظام حقوقی مؤثر برای پیشگیری و مبارزه با فساد و افزایش سلامت در اتخاذ تصمیمات، اقدامات و فعالیت‌های سازمان‌های دولتی و عمومی (سلطانی، ۱۳۷۹).



شکل ۱- جایگاه سازمانی، ستاد ارتقای سلامت اداری، مبارزه و مقابله با فساد

رویکرد بهبود عملکرد

۱- عملکرد^۱ و تنوع معانی آن

از نظر لغوی عملکرد کلمه‌ای عربی و فاعل است و در نقش صفت مفرد و عامیانه به کار می‌رود و به معنای نتیجه عمل و حاصل کار می‌باشد. «عملکرد» یکی از مفاهیمی است که از دیرباز تاکنون با کلیه مباحث مدیریتی پیوند خورده است. کلمه «عملکرد» به طور وسیع در مبحث مدیریت مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ اما علیرغم استفاده مکرر از این کلمه، معنی دقیق آن به ندرت توسط نویسندگان به صراحت تعریف شده است.

در یک تعریف نسبتاً جامع، «عملکرد» عبارت است از: کارایی^۲ و اثربخشی^۳ در وظایف محوله و بعضی داده‌های شخصی نظیر حادثه‌آفرینی، تأخیر در حضور بر سر کار، غیبت و کندی کار. در این تعریف کارایی به معنای نسبت بازده به دست آمده به منابع به کاررفته است و «اثربخشی» عبارت است از: میزان دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده؛ از سوی دیگر، عواملی همانند غیبت، کندی در کار، تأخیر و حادثه‌آفرینی، می‌توانند معیارهای مناسبی برای سنجش عملکرد باشند. «عملکرد» در سطح فردی، گروهی و سازمانی است. عوامل مؤثر بر عملکرد فردی عبارت‌اند از: توانایی، یادگیری، شخصیت، ادراک، انگیزش (رابینز، ۱۳۷۷).

اغلب «عملکرد» با کارایی و اثربخشی تعریف یا برابر دانسته شده است. به عنوان مثال «نیلی و همکارانش»^۴ (۱۹۹۵) معتقدند که چون اثربخشی بیانگر میزان دستیابی به اهداف بوده و کارایی به چگونگی کاربرد منابع از نظر اقتصادی برای کسب هدف تأکید دارد، پس می‌توان آن‌ها را دو بعد مهم عملکرد دانست؛ یعنی هم علل داخلی (کارایی) و هم دلایل خارجی (اثربخشی) برای بخش‌های خاص عملکرد، می‌توانند وجود داشته باشند. از این رو سطح به دست آمده از عملکرد یک کسب و کار، تابعی از کارایی و اثربخشی فعالیت‌های انجام شده است.^۵

1 - Performance

2 - Efficiency

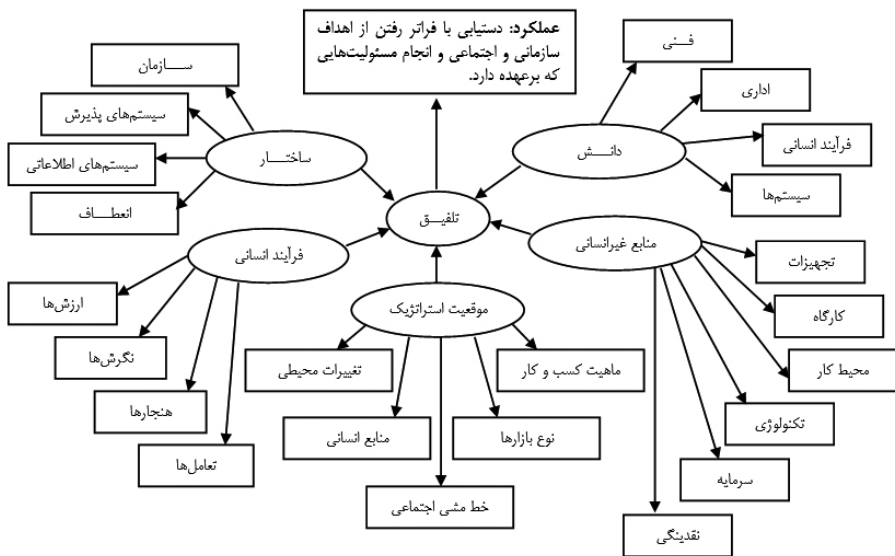
3 - Effectiveness

4 - Neely & et al

۵ - در برخی از منابع عملکرد را با مفاهیم دیگری معادل دانسته‌اند، مثلاً یکی از نشریات وزارت صنایع فرانسه عملکرد را با تولید ناب، رقابت، کاهش هزینه، ایجاد شغل و ارزش، رشد و بنگاه‌های ماندگار برابر دانسته‌اند.

به‌رغم تحولاتی که در تعاریف، روش‌ها و سیستم‌های عملکرد به وقوع پیوسته است، موفقیت سازمان‌ها را می‌توان در عملکرد آن‌ها خلاصه نمود. طبیعی است که با پیچیدگی روزافزون سازمان‌ها، لازم است جامعیت روش‌های ارزیابی و مدیریت عملکرد نیز افزایش یابد؛ اما از اهمیت پرداختن به این موضوع کاسته نمی‌شود؛ بنابراین عملکرد یکی از مفاهیم بنیادین در مدیریت محسوب می‌شود، زیرا بسیاری از وظایف مدیریت براساس آن شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر موفقیت سازمان‌ها را می‌توان در آیین عملکردشان مشاهده نمود. با توجه به مفهوم عملکرد می‌توان هر چیز که نشان‌دهنده فعالیت یک فرد، واحد یا سازمان است را به آن نسبت دهیم.

«بروم براچ» معتقد است: عملکرد، هم به معنای رفتارها و هم به معنای نتایج است. رفتارها از فرد مجری ناشی می‌شوند که عملکرد را از یک مفهوم انتزاعی به عمل تبدیل می‌کند. رفتارها نه تنها ابزارهایی برای نتایج بوده، بلکه به نوبه خود نتیجه نیز به حساب می‌آیند و می‌توان جدای از نتایج درمورد آن‌ها قضاوت کرد». این تعریف از عملکرد، منجر به این نتیجه‌گیری می‌شود که هنگام مدیریت عملکرد گروه‌ها و افراد، هم ورودی‌ها (رفتارها) و هم خروجی‌ها (نتایج) باید در نظر گرفته شوند. این اعتقاد وجود دارد که عملکرد تنها در یک فضای تصمیم‌گیری، معنی پیدا می‌کند؛ یعنی تصمیم‌گیرندگان داخلی و خارجی شرکت باید درمورد عملکرد به توافق برسند (تبعیدیان و شاهوردی، ۱۳۹۳).



شکل ۲- نمودار الگوی ماهواره‌ای عملکرد سازمانی (رضاییان، ۱۳۹۳)

عوامل مؤثر بر عملکرد در سطح سازمانی عبارت است از: ساختار سازمانی، محیط سازمانی، سیاست‌ها، رویه‌های سازمانی و فرهنگ سازمانی. عوامل مؤثر بر عملکرد گروهی عبارت است از: ارتباطات، رهبری، قدرت، سیاست، رفتار گروهی و تعارضی (رابینز، ۱۳۷۷).

۲- بهبود عملکرد

بهبود عملکرد بخشی از دانش و تجارب مدیریتی است که هدف آن توسعه اثربخشی و کارایی سازمان‌ها است. بهبود عملکرد را می‌توان مجموعه‌ای از استراتژی‌های درحال گسترش در نظر گرفت که مدیران و سازمان‌هایشان به‌کار می‌گیرند.

بهبود عملکرد مشتمل بر این موارد است: تشخیص مسائل و مشکلات عملکرد، آگاهی از راهبردهای جانشین برای بهبود عملکرد، تحلیل قدرت پذیرش سازمان از تلاش‌ها و فعالیت‌های عملکرد، اجرا و به‌کارگیری مهارت‌ها و راهبردها و ارزیابی پیامدها (برمن، ۱۳۹۰).

بهبود عملکرد اصولاً با آن چیزهایی شروع می‌شود که سازمان به آن نرسیده است و مدیران و دیگران فکر می‌کنند باید انجام شود. این موضوع با دیدگاه راهبردی بهبود عملکرد سازگاری دارد. میان

انتظارات و واقعیت فاصله‌ای تجربه می‌شود آنچه سازمان امیدوار است انجام دهد همیشه برآورده نمی‌شود. بروز مسائلی از قبیل عرضه خدمات ضعیف و ناکارآمد، بالا رفتن هزینه‌ها، نارضایتی مشتری و شکست درگرفتن تصمیمات مهم، همه نشان می‌دهند که عواملی خواه کم یا زیاد، خارج از کنترل است. درمورد اعتبار، وضع موجود رضایت‌بخش نیست، قطعاً مشکلی در کار است می‌دانیم که برخی از عملکردها خوب ارزیابی نمی‌شوند بعضی امور خیلی کوچک و خیلی بزرگ دیده می‌شوند؛ بنابراین برای تشخیص مشکلات، نیاز به تحقیق و بررسی است. محصول تحقیق و بررسی پذیرش اهداف جدید و توسعه و تکامل فرایندها خواهد بود که به حرکت سازمان به سمت موقعیت و جایگاه مطلوب‌تر کمک می‌کند. اهداف عملکرد، بیانگر فاصله میان آن چیزی است که سازمان تجربه می‌کند (اغلب نامطلوب) و آن چیزی که فکر می‌کند می‌تواند به آن دست یابد (Bardach & et al, 2013).

۳- استراتژی‌های بهبود عملکرد

استراتژی‌های بهسازی عملکرد را می‌توان به دو گروه تقسیم کرد: یک گروه برای کاهش یا مهار کردن نارسایی‌های موجود و گروه دوم برای جلوگیری از بروز نارسایی‌ها به کاربرده می‌شوند. اگرچه بر مبنای این دوپایه استراتژی‌های فراوانی به اجرا درمی‌آید، اما در این بخش آن‌ها را در دو دسته شرح می‌دهیم:

استراتژی‌های رفتاری مثبت: هنگامی که کارکنان نارسایی‌های رفتاری شغلی دارند، ممکن است استفاده از استراتژی‌های رفتاری مثبت اثربخش باشد. رویکرد مثبت به بهسازی، تلاش‌هایی را در جهت تشویق رفتارهای شغلی دلخواه از طریق ایجاد مقیاس‌های رفتاری و برقراری نظام‌های حقوق و دستمزد مبتنی بر رفتارهای دلخواه، نیاز دارد. برای اجرای چنین راهبردی باید به تهیه و تدوین سیاست تغییر برای عملکرد برای تعیین «فَنّ رویدادهای حساس» پردازیم. چنین کاری را می‌توان با استفاده از رفتارهای حساس عملکرد اثربخش و غیراثربخش انجام داد. اگر سازمان، فرم‌های ارزیابی مبتنی بر رفتار را به کار گیرد، می‌توان آن‌ها را به جای «فَنّ رویداد حساس» مورد استفاده قرار داد. به کارگیری مقیاس‌های رفتاری به ما کمک می‌کند تا بسیاری از خطاهای ارزیابی را از میان برداریم و بدین ترتیب، میزان اعتبار ارزیابی را افزایش دهیم (رابینز، ۱۳۷۸).

هنگامی که معیارهای رفتاری تدوین شد، باید کارکنان را از وجود آن‌ها آگاه کرد. پس می‌توان برای هریک از جنبه‌های رفتاری، هدف‌ها را در نظر گرفت و پاداش‌های مربوط به دستیابی به آن اهداف را تعیین کرد. برای دستیابی به حداکثر منافع مربوط به فرایند هدف‌گذاری، هدف‌ها باید نسبتاً روشن، خاص، تلاش‌پذیر و مورد قبول زیردستان باشند.

استراتژی‌های رفتاری منفی: برخلاف راهبردهای رفتاری مثبت که در پی تشویق الگوهای رفتاری دلخواه از طریق نظام‌های پرداخت هستند، استراتژی‌های رفتاری منفی بر کاهش رفتارهای نامطلوب از طریق تنبیه تأکید دارند. استراتژی منفی به‌طور معمول در بسیاری از سازمان‌ها به‌کارگرفته می‌شود؛ چراکه نتایج نسبتاً فوری به دست می‌دهد. آثار منفی آن را می‌توان به یاری شماری از اصول هشداردهنده کاهش داد که ازجمله آن‌ها می‌توان موارد زیر را برشمرد:

۱- دادن هشدارهای روشن و فراوان: بسیاری از سازمان‌ها مراحل مشخصی را در برنامه انضباطی خود تعیین می‌کنند برای مثال، نخستین خطا می‌تواند یک تذکر شفاهی، دومین خطا یک اخطار کتبی، سومین خطا یک تعلیق انضباطی و چهارمین خطا اخراج را در پی داشته باشد.

۲- اجرای اقدام انضباطی در نخستین فرصت: اگر بین رفتار غیراثربخش و پیامد منفی آن فاصله زمانی طولانی روی دهد، ممکن است فرد نتواند آن دورا به یکدیگر ربط دهد.

۳- اجرای اقدام انضباطی یکسان: برای رفتار یکسانی که از افراد مختلف سر می‌زند، اقدام انضباطی باید منصفانه و متناسب با رفتار باشد.

۴- اجرای اقدام انضباطی به‌طور غیرشخصی: اقدام انضباطی باید مبتنی بر یک رفتار خاص باشد نه یک فرد خاص.

اگرچه استراتژی انضباطی در میان مدیران منابع انسانی یکی از مرسوم‌ترین شیوه‌های کنترل رفتار است، اما آثار جانبی منفی به‌دنبال دارد. اجرای این‌گونه راهبردها برای سرپرستان با فشار روانی همراه است و کاربرد پیوسته آن به افزایش شکایات هزینه‌بر منجر می‌شود (رابینز، ۱۳۷۸).

۴- تأثیر آموزش بر بهبود عملکرد

رویکرد «آموزش تجربه‌ای مبتنی» آموزش را چنین تعریف می‌کند: برای یادگیری و به منظور ایجاد تغییرات نسبتاً پایدار در فرد است تا او را قادر به انجام کار و بهبود بخشی توانایی‌ها، تغییر مهارت‌ها، دانش، نگرش و رفتار اجتماعی نماید. بنابراین آموزش به مفهوم تغییر دانش، نگرش و تعامل با همکاران است. آموزش، مستلزم استفاده از برنامه‌های پیش‌بینی شده‌ای است که شایستگی‌های موجود در کارکنان را تقویت و موجب کسب دانش، مهارت و توانایی‌های تازه در فرد می‌گردد، به گونه‌ای که بهبود عملکرد شغلی را تسهیل می‌نماید.

هر سازمانی به افراد آموزش‌دیده و باتجربه نیاز دارد تا بتواند مأموریت خود را به انجام رساند و به اهداف خود دست یابد. اگر توانایی‌های کارکنان موجود، پاسخ‌گوی نیاز سازمان باشد، آموزش ضرورت چندانی ندارد، اما اگر افراد سازمان فاقد مهارت، توانایی و انطباق‌پذیری با شرایط سازمان باشند، ضرورت آموزش پدیدار می‌گردد.

ارزیابی عملکرد کارکنان روش دیگری است که به وسیله آن، نیازهای آموزشی تعیین می‌گردد. در این روش، با بررسی عملکرد کارکنان شاغل در سازمان معلوم می‌شود که آیا می‌توان با آموزش، مشکلاتی از قبیل تولید کم یا ضایعات زیاد را حل نمود (سیدجوادین، ۱۳۹۴).

مراحل استفاده از روش ارزیابی عملکرد برای تعیین نیازهای آموزشی را به شرح زیر است:

۱- ارزیابی عملکرد: نخست باید معلوم شود آیا میان آنچه از فرد انتظار می‌رود و آنچه درواقع انجام گرفته است، اختلافی وجود دارد یا خیر؟

۲- برآورد هزینه آموزشی: هزینه‌هایی که برای بهبود عملکرد کارکنان باید متحمل شد. با منافع و مزایایی که از این راه به دست می‌آید، مقایسه و نتیجه‌گیری می‌شود که آیا اصولاً این کار به صرفه است یا خیر؟ یعنی در این مرحله، مشخص می‌شود که هزینه رفع نکردن مشکل، چه میزان است؛ زیرا در مواردی هزینه رها کردن مسأله از هزینه‌هایی که باید صرف حل آن گردد، کمتر است.

۳- تعیین این‌که آیا عملکرد ضعیف، ناشی از نداشتن انگیزه و عدم تمایل به کار است یا عدم

توانایی فرد. به عبارت دیگر، باید مشخص گردد آیا فرد نمی خواهد عملکرد بهتری داشته باشد یا نمی تواند. اگر معلوم شود که با وجود داشتن توانایی، فرد نمی خواهد عملکرد بهتری داشته باشد، مرحله بعدی اجرا خواهد شد.

۴- تنبیه یا پاداش: اگر فرد می تواند ولی نمی خواهد عملکرد بهتری داشته باشد، چاره کار تنبیه به دلیل عملکرد ضعیف یا تشویق به امید عملکرد بهتر است. این که کدام یک از این دو روش (تنبیه یا تشویق) مؤثرتر است، به موقعیت بستگی دارد. چنانچه معلوم شود که فرد می خواهد، ولی نمی تواند عملکرد بهتری داشته باشد، مرحله زیر اجرا می گردد.

۵- تعیین استاندارد: اغلب، عملکرد کارکنان در حد مطلوب نیست؛ زیرا کارکنان اصولاً از حد و استاندارد که برای هر کار معین شده است، بی خبرند، یا فکر می کنند عملکردشان، خوب و در سطح استاندارد است. در این مرحله باید استانداردهای عملکرد مرور و مورد تجدید نظر قرار گیرند.

۶- از میان برداشتن موانع: در این مرحله مشکلاتی که مانع عملکرد بهتر می شوند، شناسایی و حذف می گردند.

۷- تمرین و ممارست: در مواردی عملکرد ضعیف ناشی از این است که بر اثر عدم کاربرد دانش یا مهارت خاصی که فرد زمانی آن را دارا بوده، توانایی استفاده از آن را از دست داده است. برای رفع این مشکل باید کارکنان را به تمرین مرتب مجبور کرد تا آن دانش یا مهارت به دست فراموشی سپرده نشود.

۸- آموزش: اگر تشخیص داده شود که عملکرد ضعیف فرد را باید با آموزش رفع کرد و این تشخیص صحیح باشد، می توان با برقراری دوره های آموزشی مناسب و مؤثر، مشکل را حل کرد.

۹- طراحی مجدد شغل: در مواردی انجام شغل به شکلی که فعلاً شرح آن نوشته شده، مستلزم داشتن مهارت های گوناگونی است که امکان وجود همه آن ها در یک نفر به تنهایی، بعید یا غیرمحمتمل است. در این صورت باید با مطالعه مجدد شغل، طوری آن را طراحی نمود که انجام مؤثر آن از عهده یک نفر برآید.

۱۰- انتقال یا اخراج فرد: ممکن است که دلیل عملکرد ضعیف فرد، شغل نامناسبی باشد که برای او در نظر گرفته شده است. اگر به این دلیل، فرد نمی‌تواند کارش را خوب انجام دهد، باید کار دیگری را بر عهده او گذاشت که تطابق بیشتری با استعدادها و توانایی‌های واقعی و بالقوه‌اش داشته باشد (سعادت، ۱۳۷۹).

۵- عوامل مؤثر در افزایش بهبود عملکرد

عوامل مهم زیر در افزایش بهبود عملکرد می‌توانند مؤثر واقع شوند:

الف) عوامل کلی که خود در دو گروه قابل تفکیک هستند:

۱- عوامل سخت‌افزاری مانند:

- محصول از طریق طراحی بهتر، گسترش تحقیق و توسعه، بازاریابی و فروش با در نظر گرفتن کمیت، کیفیت، زمان و هزینه مناسب؛
- ماشین‌آلات و تجهیزات از طریق تعمیرات و نگهداری درست و به موقع، استفاده مؤثر و مطلوب‌تر از ظرفیت آن‌ها، توجه به نحوه بهره‌برداری، دوام و عمر آن‌ها، نوآوری، هزینه، سرمایه‌گذاری، گسترش ظرفیت‌ها و برنامه‌ریزی تولید؛
- تکنولوژی؛
- مواد و انرژی از طریق بهره‌گیری از مواد و ارائه محصول مفید با مصرف انرژی کمتر در واحد محصول، انتخاب مواد اولیه مناسب و صحیح و باکیفیت مطلوب، کنترل ضایعات، بالا بردن کیفیت مواد اولیه با استفاده از فرآیندهای اولیه و آماده‌سازی آن‌ها برای فرآیندهای اصلی تولید، بهبود و وضعیت انبارداری و گردش موجودی‌ها.

۲- عوامل نرم‌افزاری مانند:

- افراد از طریق ایجاد زمینه‌های مشارکت، توجه به رفتارهای انسانی، حذف برخوردها و موانع ارتباطی، رعایت استاندارد عملکرد و تلاش در بهبود آن، توجه به رضایت از نوع کار و شغل، مهم و پراهمیت و سودمند نشان دادن کار.

- سازمان‌ها و سیستم‌ها از طریق وحدت فرماندهی، واگذاری مسئولیت‌ها، نظارت و کنترل، تقسیم‌کار و ایجاد هماهنگی.
 - روش‌های کار از طریق جابه‌جایی نیروی انسانی، ابزار، محل‌های تولید، مواد، ماشین‌هایی که مورد استفاده قرار می‌گیرند.
 - روش‌های مدیریت شامل سیاست‌های نیروی انسانی، ایجاد مشاغل، برنامه‌ریزی، نظارت هزینه‌ها و منابع سرمایه‌ای، روش‌های کنترل.
- ب) عوامل خارجی که در سه گروه قابل تفکیک هستند:

۱- عوامل ساختاری شامل:

- تغییرات اقتصادی، کشاورزی، صنعتی، تکنولوژی، رقابتی؛
- تحقیقات و توسعه، تکنولوژی و کاربرد روش‌های تازه، فنون جدید، محصولات جدید؛
- تحرک اقتصادی، مالی، حضور در بازار رقابت، منابع انسانی، زیربنای اقتصادی، نوآوری و اختراعات؛
- تغییرات اجتماعی و جمعیتی؛

۲- منابع طبیعی شامل نیروی انسانی، زمین، سوخت و مواد خام.

- ۳- دولت شامل عملکرد و مقررات دولتی، حمل‌ونقل، ارتباطات، انرژی، محیط‌زیست، یارانه، اقدامات مالی و ارزی (فقهی فرهنگ، ۱۳۸۰).

۶- موانع بهبود عملکرد در نظام اداری

- ۱- ضعف مدیریت: ضعف در مدیریت یکی از عوامل اصلی پایین بودن بهبود عملکرد در سازمان‌های اداری است. عدم آشنایی مدیران با تکنیک‌ها و فنون برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، مدیریت منابع انسانی، پاداش و تنبیه، روش‌های انگیزشی، کنترل، انتخاب نامناسب مدیران در سطوح مختلف، جابه‌جایی مکرر آن‌ها و عدم برنامه‌ریزی دوره‌های آموزشی، موجب ضعف در مدیریت می‌شود و نهایتاً کاهش بهبود عملکرد را به دنبال دارد.

۲- نیروی انسانی غیرمتخصص: کارکنانی که در کار دانش و مهارت لازم را داشته باشند کارها و وظایف محوله را به درستی انجام خواهند داد. بنابراین برای بهبود سطح بهره‌وری باید در سازمان‌دهی کارکنان علاوه بر مدنظر قرار دادن سایر ویژگی‌ها، داشتن تخصص به عنوان یکی از اصول اساسی در گزینش افراد باشد. لازم به ذکر است جذب و به کارگماری کارکنان شایسته مستلزم ایجاد یک نظام منابع انسانی است که در آن شایسته سالاری حاکم باشد.

۳- عدم وجود سیستم ارزشیابی مناسب کارکنان: برخی از اهداف سیستم‌های ارزشیابی کارکنان عبارت‌اند از: مشخص نمودن ضعف کارکنان در انجام کارها و تدوین برنامه‌های آموزشی برای اصلاح آن در سطح سازمان، ایجاد علاقه در کارکنان به وسیله ایجاد یک نظام پاداش و تشویق منطقی در سازمان، ایجاد معیاری منطقی در واگذاری مزایا و امتیازات و کاهش نارضایتی‌ها و شکایات ناشی از اعمال نظرهای مغرضانه نسبت به کارکنان؛ بنابراین سیستم‌های ارزشیابی کارکنان باید عملکرد آن‌ها را مورد سنجش قرار دهد و از آن به عنوان معیاری به منظور اصلاح روش‌های ناکارآمد استفاده نماید. وجود نظام ارزشیابی مناسب خود می‌تواند عاملی در راستای ارتقای انگیزه‌های کاری باشد.

۴- عدم وجود انگیزه کاری در کارکنان: افزایش و بهبود عملکرد در سازمان ارتباط مستقیم با وجود انگیزه‌های تلاش و کوشش در کارکنان دارد. کارکنان با انگیزه قادر به تلاش در جهت دستیابی به اهداف سازمان، کاهش هزینه‌ها و استفاده صحیح و مناسب از منابع هستند. متأسفانه سال‌ها است که انگیزه‌های پایین کاری به عنوان معضلی خودنمایی می‌کند.

۵- حاکم بودن روحیه منفعت طلبی فردی: اگر در سازمانی افراد به دنبال تحقق اهداف فردی و شخصی بوده و از امکانات و منابع سازمان برای نیل به نیات و مقاصد شخصی استفاده نمایند، در نهایت بهره‌وری سازمان که در بذل توجه به اهداف سازمان به دست می‌آید به ورطه فراموشی سپرده خواهد شد.

۶- کم کاری: برای شرح این موضوع آمارهایی که از نظر خواهد گذشت، راه‌گشا می‌باشند: ساعت کار مفید در هفته ۶ تا ۹ ساعت اعلام شده است. «مطالعه‌ای که در سال ۱۳۶۵ در مورد ساعات

کار مفید کارکنان یک سازمان اداری به عمل آمد نشان می‌دهد در ساعت کار رسمی در سازمان مزبور ۵۲ ساعت در هفته بوده است یعنی علاوه بر ۴۴ ساعت مقرر کارکنان ۸ ساعت هم اضافه کار داشتند اما کار مفید کارکنان سازمان مزبور فقط ۷-۸ ساعت در هفته بوده است. یعنی حتی کمتر از ۸ ساعت اضافه کاری که دریافت می‌کنند.»

۷- «رانت» های مختلف: «رانت عبارت است از: اضافه ارزشی که نصیب عرضه‌کننده یک عامل تولید یا محصول، در شرایط کمیابی مطلق یا نسبی آن نسبت به تقاضا در بازار می‌شود». رانت به هر پرداختی که بالاتر از ارزش واقعی محصولات یا خدمات باشد، اطلاق می‌گردد. بسیاری از افراد و گروه‌ها به دلیل وجود رانت برای آن‌ها صاحب درآمدهایی می‌شوند که در راه کسب آن کمتر تلاش و کوششی را تحمل نموده‌اند. وجود رانت که البته برای عده خاصی از افراد جامعه مهیا است و پرداخت‌های تبعیض‌آمیز موجب تضعیف روحیه تلاش و کوشش در بین افراد جامعه می‌شود. رانت انگیزه‌های خلاقیت، نوآوری، تولید و کارآفرینی را از بین خواهد برد. رانت به شیوه‌های مختلف باعث تقلیل روحیه کار و تلاش و نهایتاً کاهش بهره‌وری در جامعه می‌شود زیرا ارتباط منطقی بین تلاش و کوشش و عملکرد را زیر سؤال می‌برد. به طور مثال پرداخت‌های اضافی به کالاها و خدمات (رانت اقتصادی)، ایجاد روحیه مدرک‌گرایی و عدم توجه به شایستگی‌های فنی، مهارت‌های افراد و کارایی ایشان در به دست آوردن مناصب شغلی که موجب تلاش افراد برای دستیابی به مدارک دانشگاهی به عنوان مجوزی برای استخدام شده است (رانت علمی) و یا اعطای پست براساس ارتباطات آشنایی و نسبی و نادیده گرفتن ملاک‌های شایستگی در گزینش افراد در امور تخصصی.

۸- مشغله زیاد مدیران: بسیاری از مدیران در نظام اداری به طور هم‌زمان دارای مسئولیت‌های زیادی هستند. مشغله فراوان باعث می‌شود آن‌ها عملاً نتوانند بسیاری از امور محوله را به شایستگی و در زمان‌های تعیین شده انجام دهند. این امر باعث مشکلاتی به قرار زیر می‌شود:

- عملکرد ضعیف مدیر: انسان دارای ظرفیت و توانایی نامحدود و بی‌انتهای نیست؛ مدیرانی که مسئولیت‌های مختلف دارند، به دلیل تداخل وظایف، بیشتر کارهای آن‌ها به طور ناقص

انجام می‌شود.

- نارضایتی ارباب رجوع: عدم حضور دائم مدیر به دلیل مشغله فراوان باعث کندی و توقف در انجام کار ارباب رجوع و نهایتاً نارضایتی ایشان خواهد شد.
- جلوگیری از مطرح شدن استعدادهای توانمند با افکار و روش‌های پویا و جدید.
- رواج فرهنگ انحصارطلبی در سازمان‌های دولتی: موارد مذکور به خوبی نشان می‌دهد که مدیران پرمشغله مانعی در راستای ارتقای سطح بهره‌وری در سازمان‌های دولتی هستند.
- ایجاد روابط مبتنی بر عدم اعتماد: کنترل‌های مضاعف اداری شامل ثبت‌های مکرر، پاراف‌های متعدد، اخذ رسیدهای فراوان در مکاتبات، سیستم‌های حضور و غیاب سنتی و ... که ناشی از روابط مبتنی بر عدم اعتماد است باعث اتلاف بسیاری از منابع سازمان شده است.

۹- روش‌های انجام کار: روش‌های انجام کار در سازمان‌های دولتی سنتی و در بسیاری موارد غیرعلمی و تجربی است. این امر خود مشکلات فراوانی در نظام اداری فراهم آورده که از آن جمله سردرگمی ارباب رجوع و خستگی کارکنان از انجام کارها را می‌توان نام برد (تبعیدیان و شاهرودی، ۱۳۹۳).

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

پیشگیری از تخلفات اداری زیربنا و مقدمه سالم‌سازی محیط سازمانی و سلامت نظام اداری است و عوامل مختلفی در این امر تأثیر دارد که یکی از اساسی‌ترین آن‌ها توجه به توسعه منابع انسانی و بهبود عملکرد آن است؛ بنابراین اگر منابع انسانی سازمان سالم و پرورش یافته گردند، سالم‌سازی محیط سازمانی سریع‌تر انجام شده و باعث افزایش کارایی و بهره‌وری در نظام اداری می‌گردد و به صورت یک فرآیند مداوم درمی‌آید. لذا اقدامات عملی به منظور ایجاد سلامت و تحول اساسی در نظام اداری و بهبود عملکرد امری لازم و ضروری است که برای این منظور پیشنهاد می‌شود:

۱- مدیران سازمان‌ها با برنامه‌ریزی دقیق، حدود و وظایف و اختیارات افراد را به گونه‌ای مشخص

کنند که کلیه کارکنان به تعهدات قانونی خود عمل کنند و در صورت برخورد با موارد تخلف اداری به صورت قانونی با آنان برخورد نمایند؛

۲- بازنگری در اهداف، رسالت‌ها و حدود وظایف و مأموریت‌های دستگاه‌ها با هدف کاهش تصدی‌گری دولتی؛

۳- طراحی مجدد مشاغل به طوری که شغل‌هایی همراه با نشاط، چالش و برانگیزاننده برای کارکنان فراهم شود؛

۴- کوچک‌سازی سازمان‌ها، در دهه‌های گذشته سازمان‌ها به دنبال گسترش فیزیکی خود بودند اما امروزه کوچک‌سازی اندام سازمانی حرکتی به سوی کمال مطلوب شناخته می‌شود؛

۵- مدیران سازمان‌ها با به‌کارگیری روش‌های مطلوب مانند اعتقاد و التزام به حاکمیت ضوابط بر روابط، تشویق کارکنان در رابطه با عمل به تعهدات قانونی، احترام به مالکیت مادی و معنوی، رعایت حقوق شهروندی، پایبندی به قانون و حقوق اشخاص، وحدت رویه قانونی در عملکرد سازمانی زمینه ارتقای بهبود عملکرد نیروی انسانی را فراهم نمایند؛

۶- همچنین در راستای بهبود عملکرد نیروی انسانی پیشنهاد می‌شود در سازمان، به منظور رعایت موارد آیین‌نامه و مصوبات اداری، جلسات توجیهی قوانین و مقررات اداری به طور منظم و مداوم برگزار شود تا تخلفات اداری کارکنان به حداقل برسد؛

۷- تعریف روشن و شفاف فساد و احصای مصادیق آن با ابهام‌زدایی، واکاوی و بازنگری نسبت به قوانین و تشکیلات غیرضروری و دست‌وپاگیری و جلوگیری از انحصار در ارائه خدمات و بازنگری در آن به منظور الزام مدیران و دستگاه‌های دولتی به پاسخ‌گویی در مقابل عملکردشان (کاستن از حجم قوانین و ساده و شفاف کردن آن‌ها)؛

۸- مشارکت دادن کارکنان در اداره امور و استفاده از سیستم مدیریت مشارکتی که شامل: تصمیم‌گیری مشارکتی، کار گروهی و تیمی در سطح سازمانی و استفاده از نظر شهروندان در تصمیم‌گیری و خط‌مشی‌گذاری در سطح کلان و خصوصی‌سازی از طریق ملی‌زدایی، خودمدیریتی، قرارداد با

عوامل خارجی و سایر موارد به طوری که دامنه فعالیت و حجم دولت کمتر شود؛

۹- مدیران به منظور تعمیم و تعمیق قانون‌گرایی در فرهنگ سازمانی، شایسته است قوانین را طوری تدوین کنند که دربرگیرنده نیازهای منطقی تمام کارکنان سازمان باشد و در صورت ارتکاب به هر نوع عمل غیرقانونی، تمام کارکنان به یک اندازه مورد بازخواست قرار گیرند؛

۱۰- عقلانی و علمی نمودن فرایند تولید و ارائه خدمات سازمان، استفاده از روش‌های علمی، حذف فرایندهای سنتی و استفاده از تکنولوژی مناسب، از مواردی است که می‌توان در این راه از آن‌ها بهره گرفت؛

۱۱- رصد منافذ عبور از قانون و سوءاستفاده از ضوابط و شرایط کاری و رفع این منافذ؛

۱۲- نظارت و کنترل یک کار دائمی و مستمر است و نظارت‌های مقطعی نمی‌تواند اهداف مورد نظر سازمانی را برآورده سازند، لذا به مدیران سازمانی پیشنهاد می‌شود که فرایند نظارت و کنترل را به صورت دائمی و با آموزش‌های مستمر و ضمن خدمت در سازمان به منظور بهبود عملکرد نیروی انسانی در سازمان‌ها دنبال کنند؛

۱۳- آگاه ساختن مردم از قوانین و مقررات، حقوق شهروندی، افزایش سطح آگاهی‌های مردم از تصمیمات و سازوکارهای دولتی (شفافیت) و افزایش نظارت‌های مردمی؛

۱۴- مدیران سازمان بر آموزش و توسعه زیرساخت‌ها و سامانه‌های فناوری الکترونیکی و به کارگیری و حرکت به سمت الکترونیکی شدن در راستای بهبود عملکرد نیروی انسانی اقدام نمایند؛

۱۵- توسعه پژوهش‌های کاربردی برای اصلاح و بهبود روش‌ها به صورت مداوم و مستمر؛

۱۶- ایجاد همدلی بین کارکنان و هم‌سویی بین اهداف کارکنان و سازمان در راستای دستیابی به اهداف سازمانی، بهره‌وری نیروی انسانی و به تبع بهره‌وری کل سازمان؛

۱۷- از طریق راه‌هایی چون تشویق نوآوری و خلاقیت فردی و گروهی کارکنان، آگاهی‌های کارکنان در زمینه‌های کاری، به کارگیری مدیران حرفه‌ای و متعهد و تأکید بر برخورد نظارتی کارکنان، حرکت سازمان‌ها را به سمت بهبود عملکرد نیروی انسانی شتاب بخشند، بهتر این است

پاداش‌هایی اهدا شود و در حضور دیگران از ایشان قدردانی به عمل آید؛

۱۸- با تأکید بر افزایش حساسیت به فرهنگ سازمانی و معرفی الگوی رفتاری مطلوب به کارکنان، به عنوان اصلی‌ترین عامل بازدارنده (به جای طراحی رویه‌های تنبیهی) رفتار آنان را کنترل کند و منجر به تثبیت شیوه‌های مطلوب انگیزش رفتار کارکنان شود.

فهرست منابع

۱. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۸). مدیریت عمومی، تهران، نشر نی، چاپ ۳۵.
۲. ایزدی، صمد و کریمی، سلیمان (۱۳۸۷). پیمایشی پیرامون تأثیر دوره‌های آموزش فن‌آوری اطلاعات بر بهبود عملکرد کارکنان (مطالعه موردی: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی)، پژوهشنامه مدیریت، سال هشتم، شماره ۱۴.
۳. برمن، اوان ام (۱۳۹۰). بهورزی و عملکرد سازمان‌های دولتی و غیرانتفاعی، ترجمه مهدی کاظمی، وحید رنجبر و مریم شهابی کارگر، تهران، انتشارات سمت، چاپ اول.
۴. تبعیدیان، سید احمد و شاهوردی (۱۳۹۳). افزایش بهره‌وری و کارایی کارکنان، تهران.
۵. حبیبی، آرش و ضابط، محمدرضا (۱۳۹۰). بررسی تأثیر ارزیابی عملکرد بر بهسازی نیروی انسانی در ستاد مرکزی ناجا، فصلنامه علمی- پژوهشی پارس مدیر، شماره ۹.
۶. حیدری تفرشی، غلامحسین، خدیوی، اسدالله و یوسفی، رضا (۱۳۹۰). تئوری‌های سازمان و مدیریت در دنیای پسامدرن، تهران، فرهنگ سبز.
۷. خبره، ولی‌الله (۱۳۹۲). راه‌های ارتقای سلامت اداری و مالی و مقابله با فساد، مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام، سازمان بازرسی کل کشور.
۸. رابینز، استیفن پی (۱۳۷۷). رفتار سازمانی (مفاهیم، نظریه‌ها، کاربردها)، ترجمه علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، تهران، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی، جلد اول.
۹. رابینز، استیفن پی (۱۳۷۸). رفتار سازمانی، ترجمه علی پارسائیان و سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، جلد سوم، چاپ سوم.
۱۰. رسولی، بیستون (۱۳۹۱). بررسی رابطه فرهنگ سازمانی با سلامت نظام اداری در ادارات دولتی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی مهاباد.
۱۱. رضائیان، علی (۱۳۹۳). انتظار عدالت در سازمان (مدیریت رفتار سازمانی پیشرفته) تهران، سمت.

۱۲. سازمان امور اداری و استخدامی کشور (۱۳۷۹). برنامه راهبردی تحول در نظام اداری، سازمان امور اداری و استخدامی کشور، تهران.
۱۳. سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۷۹). کج روی های اداری و مالی در دستگاه های مشمول بازرسی، برگرفته از اینترنت.
۱۴. سازمان بهره وری ملی ایران (۱۳۷۶). راهنمای اندازه گیری بهره وری در واحدهای صنعتی، بصیر، چاپ اول.
۱۵. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۴). طرح مطالعاتی تدوینی برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری.
۱۶. سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۰). برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، چاپ اول.
۱۷. سعادت، اسفندیار (۱۳۷۹). مدیریت منابع انسانی، تهران، سمت، چاپ چهارم.
۱۸. سلامت اداری، چالش ها و راه کارها (۱۳۸۷). مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، کمیته مطالعات راهبردی امنیت و نظارت.
۱۹. سلامتی، مصطفی (۱۳۹۰). عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری و رشد ارزش های اخلاقی در آن، سال اول، شماره دوم.
۲۰. سلطانی، ایرج (۱۳۷۹). پیامدهای برخاسته از تخلفات اداری در سازمان صنعتی و تولیدی بخش دولتی، کتاب ارتقای سلامت نظام اداری، مجموعه مقالات همایش توسعه نظام اداری، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
۲۱. سیدجوادین، سید رضا (۱۳۹۴). مبانی و کاربردهای مدیریت منابع انسانی و امور کارکنان تهران، انتشارات نگاه دانش.
۲۲. سیدجوادین، سید رضا، حسنگلی، طهمورث و آسترکی، سامان (۱۳۹۵). بررسی تأثیر شادی بر سلامت اداری با اثر میانجی کیفیت زندگی کاری کارکنان، فصلنامه مطالعات رفتار سازمانی، سال

پنجم، شماره ۲.

۲۳. شیخی، محمدحسین (۱۳۹۱). عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن، فصلنامه اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، شماره ۲.

۲۴. صالحی امیری، سید رضا (۱۳۹۲). عوامل تأثیرگذار بر سلامت نظام اداری در تحقق طرح تحول نظام اداری، مجله مدیریت فرهنگی، سال هفتم، شماره نوزدهم.

۲۵. صانعی، مهدی (۱۳۹۰). نقش معنویت سازمانی در عملکرد سازمان، رساله دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران.

۲۶. طالع زاری، علی و ابراهیمی، نصیبه (۱۳۹۳). رویکرد پیشگیرانه قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.

۲۷. عباس پور، عباس (۱۳۹۴). مدیریت منابع انسانی پیشرفته (رویکردها، فرایندها و کارکردها)، تهران، انتشارات سمت.

۲۸. عبدی، محمدرضا (۱۳۹۰). عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری. مرکز پژوهش‌های پرستاران بخش جراحی بیمارستان عالی نسب. تهران.

۲۹. فرهنگند، محمدباقر، صیادی، امیر محسن و اسماعیل زاده، نوید (۱۳۸۶). راهبردهای تحقق سامانه سلامت اداری در شهرداری تهران.

۳۰. فقهی فرهنگند، ناصر (۱۳۸۰). مدیریت در ایران، تئوری‌های مدیریتی برای سازمان‌های ایران، تبریز، مرکز آموزشی مدیریت دولتی تبریز، چاپ دوم.

۳۱. فندرسکی، علی اصغر (۱۳۸۱). بررسی عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری.

۳۲. گریفین، مورهد (۱۳۷۵). رفتار سازمانی، ترجمه مهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده، تهران، مروارید، چاپ دوم.

۳۳. گریفین، مورهد (۱۳۷۷). رفتار سازمانی، ترجمه مهدی الوانی و غلامرضا معمارزاده، تهران، مروارید، چاپ چهارم.

- ۳۴ . مرکز مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران (۱۳۸۷). سلامت اداری، چالش‌ها و راهبردها.
- ۳۵ . معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور (۱۳۹۰). سلامت اداری (مبانی، شاخص‌ها، عملکرد و برنامه‌های دستگاه‌های اجرایی (ملی و استانی)، تهران، مرکز آموزش و مدیریت دولتی ریاست جمهوری، چاپ اول.
- ۳۶ . ملکی، سمانه (۱۳۹۱). بررسی تأثیر سلامت اداری بر رضایت شغلی کارکنان کتابخانه مرکزی آستانه قدس رضوی، پایان‌نامه کارشناسی، مشهد، دانشگاه پیام نور.
- ۳۷ . میرمحمدی، سید محمد (۱۳۹۳). کسب و کار، مدیریت، تهران، شومیز.
- 38 . Bardach, N. S., Wang, J. J., De Leon, S. F., Shih, S. C., Boscardin, W. J., Goldman, L. E., & Dudley, R. A. (2013). Effect of pay-for-performance incentives on quality of care in small practices with electronic health records: a randomized trial. *Jama*, 310(10), 1051-1059.
- 39 . Hobken, Wiley, John & Sons. (2005). *governance of the Extended Enterprise*, New-jersey.
- 40 . Hogan, J., & Holland, B. (2003). Using theory to evaluate personality and job-performance relations: A socioanalytic perspective.
- 41 . Pope, Jeremy. (2000). "confronting corruption the Element of a National integrity system" TI source Book, Transparency International.

برخی چالش‌های نظارت و بازرسی در مقابله با فساد

علی احمدی^۱

چکیده

موضوع پیشگیری و مقابله با فساد اداری و مالی، یکی از مقولات مهم در سیاست جنایی کشورها است. چگونگی تدوین یک سیاست جنایی خوب و مؤثر برای مقابله با فساد، به‌ویژه در سطح کارکنان دولت همیشه دغدغه دولت‌ها بوده است. زیرا فساد اداری و مالی، علاوه بر وارد آوردن لطمات و صدمات جدی به نظام اداری، گاه مخل امنیت و آسایش عمومی است و هم‌زمان به اعتماد عمومی نسبت به دولت و نهادهای دولتی نیز صدمه وارد می‌آورد، براساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، مأموریت مهم سازمان بازرسی کل کشور است، این سازمان طبق قوانین و مقررات مصوب، نسبت به نظارت و بازرسی بر عملکرد کارگزاران نظام اداری، (کارکنان دولت)، در تمام سطوح اقدام و درنهایت در صورت احراز تخلف و جرم، در اجرای مفاد تبصره یک ماده ۵ قانون سازمان بازرسی کل کشور، پس از تأیید بازرس قضایی که با تهیه گزارش اختصاصی، از مرجع قضایی درخواست تعقیب کیفری افراد ذی‌ربط را می‌نماید.

جرم‌انگاری فرایندی است که از رهگذر آن، دولت رفتاری را ممنوع کرده و به آن خصیصه کیفری می‌دهد و با اعمال کیفر، درصدد سرکوب آن برمی‌آید. برخی موارد ازجمله: تشکیل و ثبت شرکت‌های صوری، عدم اجرای قانون ثبت غیرواقعی اطلاعات در دفاتر قانونی، عضویت و مدیرعامل بودن کارکنان دولت در مؤسسات خصوصی، عدم پیش‌بینی مسئولیت کیفری برای حسابداران رسمی که اطلاعات غیرواقعی و یا گمراه‌کننده را تأیید می‌کنند؛ به‌رغم این‌که مرتکب آن کارمند دولت است، به‌رغم این‌که گزارش‌های بازرسان و کارشناسان، ناظر به یافته‌های بازرسی، حکایت از وقوع جرم دارد، لیکن در مرحله تحقیقات مقدماتی و یا رسیدگی در دادگاه، از حیث تطبیق عملیات اجرایی با قوانین جزایی، نارسایی‌هایی وجود داشته که زمینه شیوع بسیاری از مفاسد اداری و مالی در سیستم‌های اداری و اجرایی است. در این نوشتار، به برخی اقدامات که در دستگاه‌های اجرایی وجود داشته و دستگاه‌های نظارتی به‌طور عام و بازرسان و کارشناسان سازمان بازرسی کل کشور به‌طور خاص، به‌طور مکرر نیز شاهد آن‌ها هستند، لیکن در قوانین جزایی جمهوری اسلامی ایران، برای آن‌ها به‌طور مشخص، جرم‌انگاری نگردیده، با ذکر مصادیق تبیین می‌گردد.

واژگان کلیدی: نظارت و بازرسی، فساد، جرم‌انگاری، کارکنان دولت، قانون مجازات اسلامی، قانون‌گذاری

مقدمه

جامعه باید بتواند بر صحت عمل کارکنان بخش دولتی و خصوصی اعتماد نماید و علاوه بر این که فساد در بخش خصوصی زیان بار است، به مراتب با توجه به ماهیت برخی اعمال اداری فسادکارکنان بخش دولتی زیان بارتر است، پس می‌طلبید که قانون‌گذاری، به نحوی باشد که نسبت به کسانی که انجام وظایفی را در بخش دولتی بر عهده دارند قوانین بازدارنده‌ای اعمال نمود تا فساد از هر حیث کاهش یابد. به هر حال کارمند دولت، در قبال حقوقی که دریافت می‌دارد کار انجام می‌دهد و این گروه از ارکان نظام محسوب می‌شوند و اگر مجازات متناسب با اعمال خلاف درمورد این افراد اعمال نشود ممکن است اعتماد عمومی جلب نشود. وقتی مردم عمل غیرقانونی را از یک کارمند مشاهده می‌کنند، انتظار دارند با آن کارمند برابر با مقررات و با درجه شدیدتر نسبت به افراد عادی برخورد شود، اگر در رابطه با کارمندان دولت تمام موارد انحراف، جرم‌انگاری گردد، در سیستم‌های اداری کشور، امور جاری با وضعیت مطلوب‌تر و سوء جریان کمتری انجام می‌شود.

در تمام کشورهایی که همانند ایران از نظام حقوقی رومی- ژرمنی (حقوق نوشته) برخوردارند، قانون جایگاهی مهم دارد. هم‌سو با اصل وجود قانون در خصوص جرم و مجازات، هیچ جرم و مجازاتی بدون نص قانون وجود ندارد. لذا بر مقتن است که اعمال مجرمانه و مجازات را به صورت صریح در قانون احصا نماید. به این وسیله پیشگیری از جرم، از طریق بازدارندگی ممکن خواهد شد. آگاه نمودن افراد جامعه نسبت به آن تأثیری نیکو در پیشگیری از جرایم خواهد داشت. به این ترتیب، نخستین و مهم‌ترین رکن بهداشت قضایی در کشور، همانا وجود قوانین کارآمد و مؤثر در پیشگیری از جرم است. بنابراین مقنن برای جلوگیری از فساد در همه طبقات اجتماعی و همه کارگزاران عمومی اعم از دولتی و خصوصی باید به جرم‌انگاری این اعمال و تعیین مجازات مناسب برای آن‌ها پردازد، اگر شدت مجازات درمورد جرایم کارکنان دولت اعمال نشود، جلب اعتماد عمومی حاصل نمی‌شود. در سیاست‌های تقنینی قانون‌گذار در قانون مجازات اسلامی در زمینه برخورد با تخلفات کارمندان با خلأهای قانونی وجود دارد که به برخی از آن‌ها اشاره می‌گردد.

تعریف جرم‌انگاری

جرم‌انگاری فرایندی است که به موجب آن قانون‌گذار با در نظر گرفتن هنجارها و ارزش‌های اساسی جامعه و با تکیه بر مبانی نظری مورد قبول خود، فعل یا ترک فعلی را ممنوع و برای آن ضمانت اجرای کیفری وضع می‌کند. براین اساس، جرم‌انگاری امری پسینی و مبتنی بر علوم زیرساختی همچون فلسفه حقوق، فلسفه سیاسی و علوم اجتماعی است (آقابابایی، ۱۳۸۴، ۱۱ و ۱۲). در حقوق کیفری، بر اساس ماده ۲ قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۹۲، جرم عبارت است از هر نوع رفتاری اعم از فعل یا ترک فعلی که قانون‌گذار برای آن مجازات تعیین کرده است. برخی جرایم به لحاظ عنصر فاعلی یا خصوصیات مرتکب آن به جرایم خاص کارکنان دولت مشهور هستند. با توجه به گستردگی دایره اختیارات در دستگاه‌های دولتی، برخی امور که توسط کارمند دولت انجام می‌شود، فساد تلقی می‌شود لیکن چون در قانون برای آن مجازات تعیین نگردیده، قابلیت تعقیب ندارد. برخی موارد که در سیاست‌های تقنینی جمهوری اسلامی ایران، نیاز به جرم‌انگاری دارد به شرح زیر تبیین می‌گردد:

۱- تشکیل و ثبت شرکت‌های صوری

در سال‌های اخیر به دلیل سهولت تأسیس شرکت و شکل‌گیری شرکت‌های صوری و کاغذی و پرداخت تسهیلات صوری و مفاسد اقتصادی کلان موجبات بی‌اعتمادی به نظام بانکداری در جامعه فراهم آمده است که می‌تواند در سطحی بالاتر نیز پیامدهایی را به همراه داشته باشد. در حوزه موضوعات اقتصادی، بالأخص نظام پولی و اعتباری، تسهیلات کلانی به برخی شرکت‌ها برای اجرای طرح‌ها پرداخت و با وجود قوانین و مقرراتی برای اعمال نظارت^۱، به علت فقدان نظارت هدفمند توسط شبکه بانکی، تسهیلات در محل قرارداد، هزینه نشده و در برخی موارد هم مبلغی جزئی در طرح هزینه و مابقی در بخش‌های غیرمرتبط با طرح هزینه و در نهایت اهداف پیش‌بینی شده در طرح که عموماً، رونق تولید و اشتغال و سایر موارد است محقق نمی‌گردد، در این راستا شرکت‌ها

۱ - ماده ۴ آیین‌نامه فصل سوم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) (تصویب‌نامه شماره ۸۸۶۲۰ سال ۱۳۶۲ هیأت وزیران) اشعار می‌دارد: بانک‌ها برحسب اجرای قراردادهای منعقدۀ موضوع این آیین‌نامه اعم از نحوه مصرف و بازگشت تسهیلات اعطایی نظارت لازم و کافی به عمل خواهند آورد. عملیات بانکی ناشی از اعطای تسهیلات حسب مورد، به تشخیص بانک اعطاکننده تسهیلات در همان بانک متمرکز خواهد شد.

هم مانند هر شخص حقوقی دیگری، (به جز حقوق و تکالیفی که بالطبع فقط انسان ممکن است دارای آن باشد) می‌توانند دارای کلیه حقوق و تکالیفی شوند که در قانون برای افراد پیش‌بینی گردیده است. بنابراین شرکت‌ها نیز مانند افراد، می‌توانند تعهد مالی ایجاد کنند، تعهد بپذیرند، دارایی و سود و زیان مستقل داشته باشند و مکلف به پرداخت مالیات شوند و علاوه بر این‌ها می‌توانند مرتکب تخلف و یا جرم گردیده و قابل مجازات هستند.

از نکات فوق مشخص می‌گردد که ثبت شرکت و به رسمیت شناختن آن در جامعه، در حکم صدور شناسنامه برای یک انسان است. مدارک ثبت شرکت، مانند شناسنامه، ابزار هویتی است که با استفاده از آن می‌توان اقدامات مختلفی انجام داد. همان‌طور که صدور شناسنامه جعلی، از نظر قانون جرم و در عرف و اخلاق نیز انحراف و قبیح تلقی می‌شود، ثبت شرکت صوری هم نیاز به جرم‌انگاری دارد.

منظور از شرکت صوری، شرکتی است که هیچ‌گونه فعالیت مشروع، مطابق اساسنامه و یا شرکت‌نامه خود ندارد و فقط بر روی کاغذ موجودیت دارد و مدیران آن، با سوءاستفاده از هویت قانونی شرکت، مبادرت به فعالیت‌های خلاف قانون، مانند صدور فاکتورهای صوری برای دریافت تسهیلات و یا ارائه فاکتورهای صوری به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و مالی برای اخذ تسهیلات توسط شرکت‌های هرمی و اقماری که هلدینگ آن‌ها یک نفر است می‌نمایند. (توضیح این‌که براساس قانون عملیات بانکی بدون ربا و دستورالعمل‌های اجرایی آن و مبانی فقهی و حقوقی پذیرفته شده در نظام بانکی، بانک و مؤسسات مالی و اعتباری، موظف‌اند صرفاً در چارچوب عقود اسلامی مبادرت به اعطای تسهیلات داشته باشند. ولی این احتمال وجود دارد که برخی افراد، برای حفظ ظاهر قوانین و مقررات موجود و در راستای تظاهر به رعایت و عمل به الزامات عقود، فاکتورهای خرید و یا فروش کالایی را به مؤسسات مذکور ارائه نمایند که در واقع آن کالا خریداری و یا فروخته نشده است. بدون اینکه مسئولین ذی‌ربط این مؤسسات از واقعیت امر اطلاع داشته باشند.) و از این طریق کلاهبرداری، تحصیل مال از طریق نامشروع، تبانی در معاملات دولتی و فرار مالیاتی می‌نمایند. همچنین افراد مختلفی می‌توانند در ثبت این‌گونه شرکت‌ها نقش داشته باشند، از جمله مدیران شرکت‌ها و برخی افراد که وکالت انجام امور ثبت را به عهده می‌گیرند.

- علاوه بر موارد فوق، معمولاً شرکت‌های صوری، با غیرواقعی جلوه دادن وضعیت مالی خود در قراردادهای منعقدۀ با دستگاه‌های دولتی مانند ارائه صورت‌های مالی غیرواقعی به بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و سازمان‌های دولتی مبنی بر برخورداری از وضعیت مالی مناسب برای دریافت تسهیلات از مؤسسات مذکور و یا انعقاد قرارداد دیگری با آن‌ها به انحاء مختلف منتفع می‌گردند.

البته این انحرافات هم می‌توانند در زمره مانورهای متقلبانه تلقی شوند که زمینه‌ساز کلاهبرداری و درنهایت تحصیل مال از طریق نامشروع را به همراه دارد. ولی کمتر مورد التفات واقع می‌شود و به همین دلیل تشکیل و ثبت شرکت‌های صوری نیاز به جرم‌انگاری و صراحت قانونی دارد.

۲- عدم اجرای قانون

در برخی موارد، قوانین و مقرراتی، حسب مورد توسط مجلس شورای اسلامی، دولت و سایر مراجع ذی صلاح تصویب می‌شود، لیکن از جانب مجریان در سطوح مختلف اداری، از حیث اجرای صحیح و دقیق، با بی‌اعتنایی مواجه می‌شود و بازرسان و کارشناسان در گزارش‌های خود، به ناچار در تطبیق بی‌اعتنایی صورت‌گرفته به قوانین و مقررات، به طور عموم، به بند ۲ (نقض قوانین و مقررات) و بند ۱۴ (کم‌کاری و سهل‌انگاری) از ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت استناد و موضوع را تخلف اداری اعلام می‌نمایند، همچنین مدیران عالی‌رتبه، دستگاه‌های نظارتی و قضایی هم به دلیل فقدان ضمانت اجرا، هیچ‌گونه برخوردی غیر از تنبیه اداری نمی‌توانند داشته باشند. درحالی‌که جنبه بازدارندگی تنبیه اداری و تناسب آن با اعمال ارتكابی (بی‌اعتنایی به اجرای قانون) بسیار پایین بوده و میزان خسارات وارده به کشور و اشخاص، در اثر اجرا نشدن قوانین و مقررات، بسیار بالا و پرهزینه است.

در قوانین فعلی، فقط در ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی^۱، جلوگیری از اجرای قوانین مملکتی، اوامر کتبی دولتی، اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی و اوامر صادره از مقامات قانونی که فعلی

۱ - ماده ۵۷۶ قانون مجازات اسلامی. چنانچه هریک از صاحب منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشد از مقام خود سوءاستفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضایی یا هرگونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفسال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.

مثبت است جرم شناخته شده و این ماده قانونی، عدم اجرای قوانین و مقررات را که نوعی ترک فعل (فعل منفی) است را در برنمی گیرد.

۳- ثبت غیرواقعی اطلاعات در دفاتر قانونی^۱

از دیگر انحرافات که در هر کشوری می تواند مصداق داشته باشد، تنظیم دفاتر قانونی براساس اطلاعات غیرواقعی است که نتیجه آن ارائه صورت های مالی (ترازنامه، صورت سرمایه، صورت سود و زیان) غیرواقعی به مراکز دولتی، مانند بانک ها و حوزه های مالیاتی، اشخاص ذی نفع، نظیر سهامداران شرکت ها و همچنین بورس اوراق بهادار و مؤسسات مالی و اعتباری می باشد. به عبارت دیگر می توان گفت، برخی صاحبان شرکت ها که به دنبال سوءاستفاده از منابع بانکی و همچنین فرار مالیاتی می باشند، سه نوع دفتر حسابداری تنظیم می نمایند که یک دفتر با نگاه سوددهی شرکت، برای ارائه به بانک و اخذ تسهیلات، یک دفتر با نگاه زیان ده بودن شرکت، برای معافیت یا تخفیف و یا فرار مالیاتی و یک دفتر نیز با ثبت و ضبط اطلاعات واقعی برای استفاده مدیران شرکت و ارائه در جلسات مجمع عمومی و ... مبادرت می نمایند.

این انحراف می تواند زیان قابل توجهی متوجه دولت و مردم نماید، مانند مواجه نمودن بانک های دولتی و خصوصی و مؤسسات مالی و اعتباری با بدهی های معوق و غیرقابل وصول، فرار مالیاتی، متضرر شدن خریداران سهام این گونه شرکت ها و در نهایت عملی نشدن اعمال نظارت بر سیاست های پولی، مالی و بازرگانی.

گرچه این مورد هم براساس اصول کلی حقوقی می تواند جعل معنوی^۲ محسوب شود، ولی برای

۱ - ماده ۶ قانون تجارت: هر تاجری به استثنای کسبه ی جزء مکلف است دفاتر زیر یا دفاتر دیگری را که وزارت عدلیه به موجب نظام نامه قائم مقام این دفاتر قرار می دهد داشته باشد: ۱- دفتر روزنامه ۲- دفتر کل ۳- دفتر دارایی ۴- دفتر کسبه
۲ - جعل معنوی به تغییر مفاد یک سند اطلاق می گردد. عنوان های متعددی در جرم جعل از مواد ۵۲۳ تا ۵۴۲ مشخص است لکن ماده ۵۲۳ قانون مجازات اسلامی، در ارتباط با جعل و مجازات جرم جعل و تزویر عبارت است از: ساختن نوشته یا سند یا ساختن مهر یا امضای اشخاص رسمی یا غیررسمی، 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 نوشته ای به نوشته ی دیگر یا به کار بردن مهر دیگری بدون اجازه صاحب آن و نظایر این ها به قصد تقلب داشته است. هر کس در اسناد یا نوشته های غیررسمی جعل یا تزویر کند یا با علم به جعل و تزویر آن ها را مورد استفاده قرار دهد علاوه بر جبران خسارت وارده به حبس از شش ماه تا دو سال یا به سه تا دوازده میلیون ریال جزای نقدی محکوم خواهد شد.

پذیرش عمومی، نیاز به جرم‌انگاری و البته کار فرهنگی دارد.

شایان ذکر است که در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد، درخصوص جلوگیری از پیدایش هزینه‌های ثبت نشده، ثبت هزینه‌های موهوم و استفاده از اسناد و مدارک غیرواقعی، تأکید شده است. همچنین استفاده از هرگونه فاکتور، سند یا ثبت حسابداری دیگری که متضمن اطلاعات غیرواقعی یا ناقص باشد و نیز حذف غیرقانونی اقلام اسناد هزینه‌ها جرم تلقی شده است و با توجه به اینکه ایران به کنوانسیون پیوسته است، الزام به جرم‌انگاری این امور در قوانین جزایی خود دارد. به عنوان نمونه به برخی از مصادیق ارائه اطلاعات غیرواقعی و مجازات اعمال شده متأثر از کنوانسیون بین‌المللی ضدفساد اشاره می‌شود:

الف - اتهام شرکت آلتوم فرانسه به مخفی کردن زیان خود در آمریکا و بازرجویی از مدیران این شرکت توسط کمیته بورس و اوراق بهادار آمریکا^۱.

ب - محکومیت به جریمه یک میلیارد و چهارصد میلیون دلاری ده شرکت بزرگ سرمایه‌گذاری وال استریت در بازار نیویورک آمریکا به دلیل قرار دادن اطلاعات نادرست در اختیار سهامداران برای خرید سهام و توصیه مردم به خرید سهام^۲.

ج - محکومیت شرکت مخابراتی آمریکایی اکواستار به پنج میلیون دلار جریمه به دلیل پخش تبلیغات گمراه‌کننده و غلط‌انداز برای مردم و وزیرپا گذاشتن قوانین مربوط به حمایت از مصرف‌کننده^۳.

نمونه دیگری از جرم‌انگاری فوق در کشور کره جنوبی است که محکومیت رئیس بزرگ‌ترین پالایشگاه کره جنوبی معروف به اس.کی به جرم دستکاری در حساب‌های شرکت در سال ۲۰۰۱ و نمایش سود صوری بوده است. (این شرکت تحت نظر حزب حاکم اس.کی کره جنوبی اداره می‌شود). درنهایت این که براساس نتایج تحقیقات مرکز حسابرسی پرایس واترهاوز آمریکا، سی و شش درصد شرکت‌های آمریکایی دچار فساد هستند و فسادهای رایج به ترتیب دست بردن در حساب‌ها و اختلاس می‌باشند.

۱ - سایت وزارت اطلاعات - مفاصد اقتصادی کلان.

۲ - همان

۳ - همان

۴- عضویت و مدیرعامل بودن کارکنان دولت در مؤسسات خصوصی

با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی^۱ و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل^۲، کارکنان دولت نمی‌توانند به ریاست یا عضویت هیأت مدیره یا مدیریت عاملی انواع شرکت‌های خصوصی تعیین شوند. همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد در اصل مذکور و قانون یاد شده، کلمه «شرکت‌های خصوصی» تصریح گردیده و نگرش قانون‌گذار با ایجاد این ممنوعیت، توسعه سیاست‌های مرتبط با اشتغال و واگذاری بسیاری از امور و تصدی‌گری‌ها به عامه مردم که کارمند دولت نیستند بوده که بسیار هم مدبرانه است. مراتب فوق درحالی است که چون نام «مؤسسات خصوصی» همانند شرکت‌های خصوصی، در قوانین یاد شده تصریح نگردیده، برخی کارکنان دولت با عضویت در حلقه مدیریتی مؤسسات مذکور، از جمله مؤسسات طرف قرارداد بهزیستی و ... به نحوی هم دوشغله می‌شوند و هم زمانی که مؤسسه طرف قرارداد دولت می‌گردد، در انتفاع وجوه حاصله نیز نقش دارند. موضوع فوق نیز یکی از مواردی است که جرم‌انگاری نشده است.

۵- اخذ وجه و یا مالی از ارباب رجوع به اعتبار داشتن موقعیت اداری

در برخی مصادیق فساد، ممکن است وجه یا مالی توسط ارباب رجوع و یا طرف‌های قرارداد سازمان‌های دولتی به کارکنان دولت داده شود که مراجع انتظامی و یا نظارتی و یا مدعی‌العموم نتوانند اثبات نمایند که در قبال مال و یا وجه داده شده، کاری از طرف کارمند دولت، به نفع دهندگان این مال و یا وجه انجام شده است. حال پیچیدگی فرآیند اثبات جرم، ممکن است ناشی از فعالیت‌های مالی وسیع و فقدان صورت‌های مالی شفاف ارباب رجوع باشد و یا از سازوکارهای ضعیف دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد نشأت گرفته باشد. آنچه در این رابطه مسلم است، این است که این وجه و یا مال به اعتبار کارمند دولت بودن به فرد داده شده است و اگر این فرد کارمند دولت نبود و یا دارای آن

۱- اصل یک‌صد و چهل و یکم قانون اساسی - رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنا است.

۲- قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مورخ ۱۳۷۳/۱۰/۱۱.

موقعیت اداری مورد نظر ارباب رجوع نبود، مال و یا وجهی به وی داده نمی‌شد؛ و در عموم موارد، وجوه و اموال مذکور غالباً با عنوان قرض الحسنه، حق مشاوره و هدیه داده می‌شود.

شایان ذکر است یکی از عناوینی که در طول تاریخ به عنوان پوششی برای پرداخت و دریافت رشوه^۱ قرار گرفته، عنوان هدیه است. در این عنوان، هدیه دهنده به ظاهر برای ابراز محبت به دلیل خویشاوندی دور یا نزدیک، هم محلی، هم شهری یا هم استانی بودن، هم مذهب بودن و یا برای تحکیم پیوندهای قومی و طایفه‌ای یا به پاس اولین مرحله آشنایی یا به مناسبت اعیاد و یا با توصیه‌های دیگر وجه و یا مالی را به قصد استفاده از موقعیت طرف مقابل در آینده در اختیار وی قرار می‌دهد. در این موارد هدایا به خاطر جایگاه فرد داده می‌شود نه خود فرد و ممکن است افرادی که در آن جایگاه قرار گرفته‌اند با توجهاتی آن را به خود اختصاص دهند، گرچه موضوع رشوه در این فروض قابل تصور است، لکن در برخی مواقع، ارکان رشوه محقق نمی‌گردد، زیرا یکی از الزامات تحقق رشوه، این است که امر انجام شده یا انجام نشده وظیفه رشوه‌گیرنده و یا وظیفه شخص دیگری در آن سازمان باشد.

شایان ذکر است در زمان‌های گذشته و در عصر حاضر از عناوین و شیوه‌های زیر برای ارتکاب جرم رشوه استفاده شده است:

هدیه، حق السکوت، حق مشاوره، حق الزحمه، حق القدم، عیدی، قرض الحسنه، سوغاتی، تعارف، شیرینی، حق حساب، فروش کالا و یا ارائه خدمات به قیمت پایین‌تر و یا خرید کالا به قیمت بالاتر، پرداخت هزینه‌های سفر و اقامت در مراکز سیاحتی و زیارتی در داخل و یا خارج کشور، واگذاری امکانات و امتیازات نظیر مسکن، تلفن همراه و زمین، دادن نمونه‌ای از تولیدات شرکت به عنوان هدیه و پرداخت هزینه‌های درمانی، استخدام و یا به‌کارگیری افراد مورد توصیه کارمند دولت بدون برخورداری از شرایط لازم برای استخدام و یا به‌کارگیری، استفاده از اختیارات قانونی توسط کارمند دولت به نفع شخصی که وجه و یا مالی به وی پرداخت کرده و یا خدمتی برای وی انجام داده است و عدم استفاده از آن اختیار به نفع شخص دیگری با وجود قرار داشتن در شرایط مساوی با آن

۱ - رشوه‌خواری یا ارتشاء کنایه از پرداخت پول یا چیزی به کسی است تا وی در مقابل کاری را برای طرف که معمولاً غیرقانونی است را انجام دهد. به پول یا چیزی که در این راه پرداخت می‌شود رشوه اطلاق می‌گردد. گاهی تشخیص پاداش و رشوه از یکدیگر مشکل است. یکی از مهم‌ترین انواع فساد مالی رشوه‌خواری است.

فرد مانند اعطای تسهیلات بانکی به صورت تبعیض آمیز. البته در موارد مذکور اخیر جرم انگاری وجود دارد، لیکن درخصوص فرازهای ابتدایی، به شرحی که ذکر شد به طور خاص، نیاز به جرم انگاری دارد.

۶- تصویب پروژه‌های عمرانی^۱ به منظور تأمین منافع شخصی و یا گروهی و یا منطقه‌ای

تأیید و تصویب هر پروژه‌ای، نیاز به طی مراحل مختلفی دارد که یکی از مهم‌ترین مراحل آن، امکان‌سنجی طرح می‌باشد. با گذر از این مرحله است که زمینه اظهار نظر درخصوص توجیه و یا عدم توجیه فنی، اقتصادی، مالی و حقوقی طرح فراهم می‌شود. اگر طرحی این مرحله را طی نکند و تحت تأثیر گروه‌های فشار و ذی‌نفوذ اجتماعی و سیاسی به تصویب برسد، از توجیه لازم برخوردار نخواهد بود و هزینه‌های انجام شده عایدی مطلوب را به بار نخواهد آورد و حتی ممکن است اصلاً راه‌اندازی نشود و یا با هزینه گزاف با طی زمان طولانی به بهره‌برداری برسد و یا پس از بهره‌برداری دچار مشکلات عدیده‌ای گردد و هزینه‌های سنگینی را بر کشور تحمیل نماید.

در این رابطه هم غیر از موارد نادری که تحت عنوان تبانی در معاملات دولتی و یا اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات، قابل پیگیری است، کسی مسئولیت نتایج منفی عملکردها را نمی‌پذیرد. ولی آنچه مسلم است با تأیید و شروع به اجرای پروژه، منافع عده‌ای هرچند برای مدت کوتاهی تأمین می‌شود. یا در برخی موارد که اعتباری برای اجرای یک طرح ضروری در اختیار دستگاه قرار می‌گیرد و به‌رغم وجود شرایط اجرای طرح، بنا به سوء مدیریت، طرح اجرا نمی‌شود، به عبارت دیگر اعتبار میل نمی‌گردد اما حیف می‌گردد.

۱ - دو تعریف برای پروژه یا پیرنگ ارائه شده است که اولی به اهداف پروژه و دیگری به ویژگی‌های پروژه توجه دارد. این استاندارد در قسمت اهداف، پروژه را یک محیط مدیریتی که به منظور تحویل یک یا چند محصول تجاری مطابق با یک موقعیت تجاری مشخص ایجاد شده است تعریف می‌کند و در جای دیگر و با توجه به ویژگی‌های پروژه آن را یک سازمان موقتی که باید یک نتیجه منحصربه‌فرد و از پیش تعیین شده را با یک زمان از قبل تعیین شده و منابع مشخص، ایجاد کند می‌داند یا اینکه یک پروژه را تلاشی موقتی که به منظور تولید محصول، خدمت یا نتیجه‌ای منحصربه‌فرد انجام می‌گیرد، می‌داند؛ و براساس تعریف استاندارد ICB پروژه یک عملکرد محدود شده توسط زمان و هزینه برای دستیابی به تحویل شدنی‌های تعریف شده (محدوده تعریف شده برای برآوردن موضوعات پروژه) براساس استانداردهای کیفیت و الزامات است. قابل توجه است که همه این استانداردها محدودیت زمان، هزینه (منابع) و موقتی بودن را درکنار تولید یک محصول مشخص و منحصربه‌فرد مورد توجه قرار داده‌اند.

۷- عدم پیش‌بینی مسئولیت کیفری برای حسابداران رسمی^۱ که اطلاعات غیرواقعی و یا گمراه‌کننده را تأیید می‌کنند

وجود اعتماد در هر بازاری اعم از بازار پول، سرمایه، کار و کالا از پایه‌های اساسی تنظیم روابط بین اشخاص است. در صورت خدشه‌دار شدن و تزلزل این پایه و عدم امکان ترمیم و تقویت ابزارهای اعتمادساز، جامعه با زیان سنگینی مواجه می‌شود. یکی از ابزارهای مهم اعتمادسازی، حسابرسی شرکت‌ها، توسط حسابداران ذی‌صلاح و کارشناسان رسمی دادگستری و مبنا قرار گرفتن گزارش‌های حسابرسی، برای تصمیم‌گیری است.

آنچه در این رابطه می‌تواند تحقق پیدا کند، این است که در برخی موارد، حسابدار رسمی و یا کارشناس رسمی دادگستری، صورت‌های مالی مبتنی بر اطلاعات غیرواقعی را تأیید نموده و این صورت‌ها مبنای تصمیم اشخاص مختلف اعم از دولتی و خصوصی قرار گیرند.

در قوانین فعلی غیر از مجازات انضباطی، صرفاً مسئولیت مدنی برای این افراد پیش‌بینی شده و مسئولیت کیفری برای آن‌ها در نظر گرفته نشده است. بر اساس مطالعات تطبیقی جرایم، در برخی کشورها از جمله آمریکا برای این افراد مسئولیت کیفری تعیین شده است. در کشور مذکور قانون اوراق بهادار مصوب ۱۹۳۳ و قانون بورس اوراق بهادار مصوب ۱۹۳۴ مجازات سنگینی را برای این اشخاص (حسابرسان) تعیین کرده‌اند.

بر اساس قانون ۱۹۳۳ هر شرکتی که بخواهد اوراق بهادار را به عموم مردم عرضه کند باید ابتدا تقاضای پذیرش خود را به کمیسیون اوراق بهادار و بورس ارائه کند. در صورتی که تقاضای پذیرش حاوی تحریفی با اهمیت باشد یا اطلاعات با اهمیتی از آن حذف شده باشد، ممکن است هم شرکت

۱ - جامعه حسابداران رسمی ایران به موجب قانون استفاده از خدمات تخصصی و حرفه‌ای حسابداران ذی‌صلاح به عنوان حسابدار رسمی (مصوب ۲۱ دی ۱۳۷۲ و اصلاحیه مورخ ۱۷ بهمن ۱۳۷۲، مجلس شورای اسلامی) به عنوان اصلی‌ترین انجمن حرفه‌ای حسابداران عمومی گواهی شده در ایران رسمیت یافت و فعالیت خود را از نیمه دوم ۱۳۸۰ آغاز کرد. طبق تبصره ۲ این قانون: «به منظور تنظیم امور و اعتلای حرفه حسابداری و حسابرسی و نظارت حرفه‌ای بر کار حسابداران رسمی، نخستین گروه حسابداران رسمی با نصاب حداقل ده (۱۰) نفر می‌توانند، به عنوان هیأت مؤسس، جامعه حسابداران رسمی ایران را به صورت مؤسسه‌ای غیردولتی، غیرانتفاعی و دارای استقلال مالی و شخصیت حقوقی مستقل تشکیل دهند. اساننامه جامعه مزبور توسط هیأت مؤسس، تهیه و به تصویب هیأت وزیران می‌رسد.»

متقاضی و هم حسابرسان آن در برابر خریداران اولیه اوراق بهادار شرکت مسئول باشند.

به علاوه، این قانون مقرر می‌دارد چنانچه پس از پذیرفته شدن تقاضای پذیرش معلوم شود که قسمتی از آن، اطلاعات با اهمیتی را به طور نادرست ارائه کرده است یا اطلاعاتی را ندارد که ارائه آن طبق قانون و برای جلوگیری از گمراه‌کنندگی تقاضای پذیرش ضروری است، هر شخصی که سهام آن شرکت را خریداری کند می‌تواند تحت پیگرد قانونی قرار دهد. مگر آنکه ثابت شود که در زمان خرید سهام از نادرستی یا حذف اطلاعات آگاه بوده است.

مضاف بر آن قانون مذکور بخش بزرگی از وظیفه اثبات ادعا را از شاکی به متهم منتقل می‌کند. شاکی (خریدار اوراق بهادار) تنها باید ثابت کند که زیان دیده و تقاضای پذیرش، گمراه‌کننده است و نیازی نیست که ثابت کند بر تقاضای پذیرش اتکا کرده است یا حسابرسان سهل‌انگاری نموده‌اند، وظیفه اثبات این موارد از شاکی به متهم انتقال یافته است.

چنانچه حسابرسان بخواهند دچار مسئولیت جبران زیان‌های وارده به شاکی نشوند باید به طور قاطع ثابت کنند که سهل‌انگاری نکرده‌اند یا سهل‌انگاری آنان علت اصلی زیان وارده به شاکی نیست. بنابراین حسابرسان نه تنها مسئول زیان‌های ناشی از اقدامات سهل‌انگارانه خود هستند، بلکه به جای رد کردن ادعای شکات باید بی‌گناهی خود را ثابت کنند.

قانون بورس اوراق بهادار مصوب ۱۹۳۴ کشور آمریکا در این خصوص مقرر می‌دارد: هر شخصی که اطلاعاتی را در درخواست‌نامه‌ها، گزارش‌ها یا مدارک تسلیمی ارائه کند یا سبب ارائه آن شود و اطلاعات مزبور در زمان ارائه و در شرایطی که تحت آن ارائه می‌شود از لحاظ مطالب با اهمیت، نادرست یا گمراه‌کننده باشد، مسئول خسارات وارده به هر شخصی (ناآگاه از نادرستی یا گمراه‌کنندگی آن اطلاعات) است که با اتکای بر آن اطلاعات، اوراق بهاداری را با قیمتی متأثر از آن اطلاعات خریداری کرده یا فروخته باشد، مگر آنکه بتواند ثابت کند وظیفه خود را با حسن نیت انجام داده و از نادرست یا گمراه‌کننده بودن آن اطلاعات، ناآگاه بوده است.

آیین‌نامه اجرایی این قانون مقرر می‌دارد که هر شخصی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم مرتکب هر یک از اعمال زیر گردد، مجرم شناخته می‌شود:

- به کار گرفتن هرگونه ابزار، طرح، نقشه یا نیرنگ برای فریب دادن دیگران؛
- اظهار غیرواقع یک مطلب با اهمیت یا اظهار نکردن مطلبی با اهمیت که برای گمراه‌کننده نبودن اطلاعات ضروری است؛
- اشتغال به هرگونه فعالیت، حرفه یا تجارتی که در حال حاضر یا در آینده به عنوان تقلب یا فریب دیگران در رابطه با خرید یا فروش هرگونه اوراق بهادار محسوب شود.
- کمیسیون اوراق بهادار و بورس آمریکا دارای اختیاراتی نظیر حق جریمه کردن حساب‌رسان متخلف است.

به عنوان نمونه از این موضوع می‌توان به مصداق ذیل اشاره کرد:

- محکومیت شرکت حسابداری ارنست یانگ آمریکا به پانزده میلیون دلار جریمه توسط اداره درآمدهای داخلی آمریکا به اتهام همکاری با شرکت‌های طرف حساب خود برای فرار مالیاتی^۱.

۸- عدم پیش‌بینی مسئولیت برای اعضای مجامع عمومی در صورت عدم ایفای وظایف

از مصادیق آن ارائه صورت‌های مالی غیرواقعی به مجامع عمومی شرکت‌ها، مبنی بر بالا بودن میزان سودآوری فعالیت‌های شرکت و یا کاهش زیان شرکت و یا افزایش سود نسبت به سال‌های قبل برای دریافت پاداش بوده که از سوی اعضای مجامع عمومی شرکت‌ها نادیده گرفته می‌شود. از آنجایی که مجامع عمومی در کشور جمهوری اسلامی ایران، مانند هر کشور دیگری، مسئولیت خطیری را به عهده دارند، مانند انتخاب و عزل اعضای هیأت مدیره، مدیرعامل و بازرس و یا بازرسان شرکت، تعیین حق الزحمه آنها، رسیدگی به صورت‌های مالی (ترازنامه و صورت سود و زیان)، تقسیم سود بین صاحبان سهام، کاهش و افزایش سرمایه، تصویب برنامه و بودجه و پاداش اعضای هیأت مدیره شرکت، انحلال شرکت و... لازمه دادن چنین اختیارات وسیعی به این جایگاه، پیش‌بینی مسئولیت‌های مدنی و کیفری مناسب برای اعضای آن در شرکت‌های دولتی و عمومی غیردولتی و یا شرکت‌هایی که هریک از دستگاه‌های اجرایی یا وابستگان آن‌ها در آن سهم می‌باشند است.

۹- گزارش خلاف واقع

در قوانین فعلی صرف گزارش خلاف واقع به صورت کلی جرم محسوب نشده و فقط در قانون مجازات نیروهای مسلح و قانون مجازات متخلفین از مقررات مواد ۱۹، ۲۲، ۳۵ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۵ این عمل جرم شناخته شده و برای آن مجازات تعیین گردیده است و در سایر موارد در صورت تحقق و اثبات صرفاً تخلف اداری محسوب می‌شود. البته مطابق ماده ۶۰۵ قانون مجازات اسلامی بخش تعزیرات در صورتی که یکی از مأمورین ادارات و مؤسسات مذکور در ماده ۵۹۸ قانون فوق‌الذکر از روی غرض و برخلاف حق درباره یکی از طرفین اظهارنظر یا اقدامی کرده باشد به مجازات مقرر محکوم می‌شود. ولی «اظهارنظر برخلاف حق و از روی غرض» شامل گزارش خلاف واقع در مراحل مختلف پیشنهاد، تصویب، اجرای قوانین و مقررات و همچنین گزارش‌های خلاف واقع نظیر اطلاعات شفاهی و کتبی ارائه شده توسط اشخاص اعم دولتی و خصوصی نمی‌شود.

مضافاً ماده ۳ لایحه قانونی مجازات واحدهای تولیدی داخلی و وارداتی متخلف مصوب سال ۵۸ در همین رابطه مقرر داشته که هرگاه در اثر بررسی و رسیدگی مرکز بررسی قیمت‌ها مشخص گردد که اشخاص مذکور در ماده ۲ این قانون برخلاف واقع نسبت به تکمیل جداول اقدام نموده و اطلاعات نادرست و غیرواقعی اعلام کرده باشند متخلف محسوب و با توجه به نوع و اهمیت و ارزش کالا و مابه‌التفاوت قیمت اعلام شده از طرف واحدهای تولیدی و وارداتی با قیمت محاسبه شده توسط مرکز بررسی قیمت‌ها که مبتنی بر ارقام واقعی بوده و به تصویب شورای عالی قیمت‌ها رسیده باشد، براساس حجم تولید یا فروش سالانه به شرح زیر محکوم می‌گردند:

- هرگاه مابه‌التفاوت تا مبلغ پانصد هزار ریال باشد متخلف به حبس جنبه‌ای از دو ماه تا یک سال محکوم می‌گردد.

- هرگاه مابه‌التفاوت از مبلغ پانصد هزار و یک ریال به بالا باشد متخلف به حبس جنبه‌ای از شش ماه تا دو سال محکوم می‌شود.

در تبصره یک این ماده تصریح شده که متخلف علاوه بر مجازات مقرر در این ماده به پرداخت جزای نقدی معادل دو برابر مابه‌التفاوت قیمت محاسبه شده توسط مرکز بررسی قیمت‌ها با قیمت

اعلام شده محکوم می‌گردد.

درحالی‌که اظهارات و گزارش‌های خلاف واقع درخصوص مسائل اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و جرایم و تخلفات مختلف، حسب مورد، سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان، دستگاه‌های قضایی و انتظامی و سایر مراجع ذی صلاح را با اطلاعات غیرواقعی مواجه می‌سازد و تصمیمات کلان و خرد کشور را غیرواقع‌بینانه کرده و درنهایت امور کشور را دچار اختلال و نابه‌سامانی می‌نماید. شایان ذکر است که ارائه گزارش مکتوب خلاف واقع براساس اصول کلی حقوقی می‌تواند جعل معنوی محسوب شود، ولی متأسفانه به دلیل عدم صراحت قانونی در این خصوص مورد عنایت قرار نمی‌گیرد.

به عنوان نمونه می‌توان به دو مصداق ذیل از مصادیق این نوع جرم در کشور آمریکا اشاره کرد^۱:

- اتهام شرکت آمریکایی ورلدکام به ارائه گزارش‌های مالی غلط به مبلغ چهار میلیارد و بیست و پنج میلیون دلار و اتهام عالی‌ترین مقام اجرایی واحد بازاریابی شرکت خدمات مالی سیتی گروپ آمریکا به دروغ‌گویی به شرکت درخصوص مدرک تحصیلی خود.

۱۰- انعقاد قرارداد توسط شرکت‌های تعاونی^۲ کارکنان دولت با دستگاه خود

یکی از موارد مهمی که در برخی دستگاه‌های اجرایی وجود دارد، مربوط به حضور کارکنان دستگاه دولتی، در قالب شرکت تعاونی کارکنان، با دستگاه خودشان است.

با استناد به آیین‌نامه اجرایی بند الف ماده ۲۶ قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۸۵/۷/۱۶ هیأت محترم وزیران به شماره ۸۴۲۱۷/ت/۳۳۷۷۲ ه، براساس مفاد ماده ۳ از بند (ت)، به منظور تحقق اصل رقابت در تهیه فهرست مناقصه‌گران صلاحیت‌دار، ضمن رعایت لایحه قانونی راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری، مصوب سال ۱۳۳۷ تمام اشخاص مذکور در فهرست بلند باید دارای شخصیت حقوقی مستقل نسبت به دستگاه مرکزی

۱ - سایت وزارت اطلاعات - مفاسد اقتصادی کلان.

۲ - براساس ماده ۲ قانون تعاون، شرکت تعاونی شرکتی است از اشخاص حقیقی یا حقوقی که به منظور رفع نیازمندی‌های مشترک و بهبود وضع اقتصادی و اجتماعی اعضاء از طریق خودیاری و کمک متقابل و همکاری آنان موافق اصولی که در این قانون مصرح است تشکیل می‌شود. تبصره: تعداد اعضای شرکت تعاونی نباید از ۷ عضو کمتر باشد.

باشند. براساس مفاد تبصره ۱ ماده مذکور، مناقصاتی که با حضور شرکت‌های وابسته، تعاونی‌های کارکنان، صندوق‌های بازنشستگی و نظایر آن انجام می‌شود، باید به صورت عمومی برگزار شوند؛ و به موجب مفاد تبصره ۲ ماده یادشده، تعاونی‌های کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی نمی‌توانند با دستگاه‌های ذی‌ربط خود قرارداد منعقد کنند، یعنی این‌که شرکت تعاونی مربوط به کارکنان دولت با دستگاه خودشان که کارکنان دولتی (اعضای شرکت) در آن اشتغال دارند نمی‌توانند قرارداد داشته باشند، لیکن در فرضی که در مناقصه عمومی شرکت و برنده گردند با سایر دستگاه‌ها، به استثنای دستگاه خود می‌توانند با وجود سایر شرایط قرارداد داشته باشند. با عنایت به موارد یادشده، در فرضی که شرکت تعاونی کارکنان دولت با دستگاه خود قرارداد داشته باشند و بازرسان و کارشناسان نیز در مأموریت‌های نظارت و بازرسی، موضوع فوق را کشف نمایند، به اعتبار این‌که جرم‌انگاری خاصی صورت نگرفته و ضمن این‌که اعضای هیأت مدیره شرکت تعاونی که قرارداد را امضا نموده‌اند نمی‌توان تعقیب کیفری نمود. مگر این صرفاً مدیران دستگاه دولتی که نسبت به انعقاد قرارداد اقدامی داشته‌اند براساس سایر قوانین مرتبط تحت تعقیب قرار گیرند.

۱۱- نامتناسب بودن مجازات جرم تصرف غیرقانونی

در بحث تصرف غیرقانونی در اموال دولتی و عمومی قانون‌گذار در ماده ۵۹۸^۱: قانون مجازات اسلامی، مجازات بسیار خفیفی را برای مرتکبین جرم در نظر گرفته است و اگر این مجازات، یک عامل بازدارنده تلقی گردد برای فرد مرتکب، کافی نیست و حداکثر مجازاتی که دارد ۷۴ ضربه شلاق است و یا در متن ماده فوق آمده است که اگر منتفع شد به همان مبلغی که منتفع شده به جزای نقدی

۱ - ماده ۵۹۸. هریک از کارمندان و کارکنان ادارات و سازمان‌ها یا شوراها و یا شهرداری‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا نهادهای انقلابی و بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و دیوان محاسبات و مؤسساتی که به کمک مستمر دولت اداره می‌شوند و یا دارندگان پایه قضایی و به‌طور کلی اعضا و کارکنان قوای سه‌گانه و همچنین نیروهای مسلح و مأمورین به خدمات عمومی اعم از رسمی و غیررسمی و جوجه نقدی یا مطالبات یا حواله‌ها یا سهام و سایر اسناد و اوراق بهادار یا سایر اموال متعلق به هریک از سازمان‌ها و مؤسسات فوق‌الذکر یا اشخاصی که برحسب وظیفه به آن‌ها سپرده شده است را مورد استفاده غیرمجاز قرار دهد بدون آن‌که قصد تملک آن‌ها را به نفع خود یا دیگری داشته باشد، متصرف غیرقانونی محسوب و علاوه بر جبران خسارات وارده و پرداخت اجرت‌المثل به شلاق تا (۷۴) ضربه محکوم می‌شود و در صورتی که منتفع شده باشد علاوه بر مجازات مذکور به جزای نقدی معادل مبلغ انتفاعی محکوم خواهد شد و همچنین است در صورتی که به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و جوجه دولتی گردد و یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا در غیرمورد معین یا زائد بر اعتبار مصرف نموده باشد.

هم محکوم می‌شود و این اثر و بازدارندگی لازم را ندارد. برای افزایش بازدارندگی مجازات این جرم بهتر است قانون‌گذار در مورد تصرف غیرقانونی در اموال عمومی مجازات شدیدتری را در نظر گیرد تا از این رهگذر موجبات اصلاح و تنبیه مرتکب و دیگران فراهم شود.

نتیجه‌گیری

نظام اداری هر کشور برای اداره امور جاری و پاسخ‌گویی به مردم، سلسله قوانین و مقرراتی دارد که رعایت نکردن آنها، علاوه بر داشتن مجازات، زمینه نارضایتی عمومی و بی‌انضباطی در کارها خواهد شد. به رغم این که کارمند باید همیشه احساس کند بر کار او نظارت می‌شود، در برخی موارد اعمالی را مرتکب می‌شود که زیان بار است، لیکن چون جرم‌انگاری نشده، مقابله با فساد را با چالش مواجه می‌نماید. جرم‌انگاری براساس معیارها و پایه‌های اساسی که دولت‌ها با توسل به آن‌ها حقوق و آزادی‌های شهروندان خود را تأمین کرده و با استفاده از آن‌ها به معرفی هنجارها و رفتارهای مجاز و ممنوع اقدام می‌کنند استوار است. هرچند جرم‌انگاری عناوین مذکور در مقاله، در برخی موارد برحسب ضرورت و فایده‌مندی انجام نشده است، اما می‌توان به طور عام و از وحدت ملاک برخی مواد قانونی استفاده نمود، شیوع فساد در سیستم‌های اداری و جامعه متأثر از اقدامات کارکنان دولت، خاصه ارتکاب اعمالی که به طور خاص جرم‌انگاری نشده، زمینه تجری مفسدان بوده و همین موضوع ایجاب می‌کند قانون‌گذار و مجموعه دولت و قوه قضائیه با تدوین چارچوب اصول یک سیاست جنایی، اقدام به بازنگری در متون قوانین جزایی کنند و حسب مورد نسبت به جرم‌انگاری اقدام نمایند. به نظر می‌رسد علاوه بر جرم‌انگاری، نیاز است اقدامی صورت گیرد تا مبارزه با فساد در ابعاد و انواع مختلف به یک فرهنگ تبدیل شود و در کنار آن نیز تصمیمات حکومتی به کمک این فرهنگ بیاید. در صورت تحقق این امر می‌توان انتظار داشت که تمام اقشار مردم با کوچک‌ترین مصادیق فساد اقتصادی و یا فساد در هر حوزه‌ای مقابله کنند.

در مجموع به نظر می‌رسد با رفع برخی خلأ و کاستی‌های قانونی و اتخاذ ضمانت اجرایی مناسب در خصوص جریان‌های منحرف جرم‌انگاری نشده، در راه مقابله با فساد می‌توان توفیق دوچندانی به دست آورد.

فهرست منابع

- ۱- اردبیلی، محمدعلی (۱۳۸۷)، حقوق جزای عمومی، ج. اول، جلد نوزدهم، تهران، میزان.
- ۲- آقابابایی، حسین (۱۳۸۴)، گفتمان فقهی و جرم‌انگاری در حوزه جرائم علیه امنیت ملت و دولت، مجله فقه و حقوق؛ پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، سال دوم، شماره ۵، ص ۱۱ و ۱۲.
- ۳- حبیب زاده، محمدجعفر (۱۳۸۸)، جرایم علیه اموال، جلد ششم، تهران، سمت.
- ۴- زراعت، عباس (۱۳۸۴)، قانون مجازات اسلامی در نظم حقوق کنونی، جلد. اول، انتشارات ققنوس.
- ۵- سایت وزارت اطلاعات- مفاصد اقتصادی کلان.
- ۶- سخنان جناب آقای حسینی، سرپرست مجتمع قضایی کارکنان دولت: شناسه خبر: ۶۱۰۹۳۷ سرویس: رسانه‌ها ۱۶ دی ۱۳۹۳.
- ۷- فرهنگدفر، حیدر (۱۳۸۸)، الزامات ناشی از الحاق به کنوانسیون سازمان ملل متحد، مجله کارآگاه، شماره ۷.
- ۸- قانون تجارت.
- ۹- قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۹۲.
- ۱۰- قرآن کریم.
- ۱۱- کوشا، جعفر (۱۳۸۴)، جرائم علیه عدالت قضایی، جلد اول، میزان.
- ۱۲- کوشا، جعفر (۱۳۸۸)، سیاست جنایی ایران در لایحه جدید قانون مجازات اسلامی، کتاب تازه‌های علوم جنایی مجموعه مقالات، میزان.
- ۱۳- مطهری، سیدعلی (۱۳۹۲)، روزنامه افغانستان، دوره دوم، سال ششم، شماره ۲۴.
- ۱۴- موسوی، سیدمهدی (۱۳۸۹)، بررسی تطبیقی مواد کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد و حقوق ایران، سازمان بازرسی کل کشور.
- ۱۵- موسی‌زاده، رضا (۱۳۷۷)؛ حقوق معاهدات بین‌المللی، جلد اول، نشر میزان.

بررسی تأثیر گریز مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی با استفاده از

سیستم معادلات هم‌زمان

اصغر سپهیان قره بابا^۱

سعید طهماسبی خورنه^۲

چکیده

مالیات به عنوان یکی از مهم‌ترین منابع مالی دولت، نقش به سزایی در رشد اقتصادی و توزیع درآمد ایفا می‌کند. سازمان امور مالیاتی به عنوان متولی وصول قانونی درآمدهای مالیاتی کشور، با موضوع گریز مالیاتی مؤدیان مواجه است. انحراف مالیات ابرازی مؤدیان از مالیات قطعی شده آنان، می‌تواند مصداقی از گریز مالیاتی باشد که به نوبه خود تأثیرات مخربی بر اقتصاد کشور وارد می‌کند. گریز مالیاتی می‌تواند کیفیت افشای اطلاعات شرکتی را تحت تأثیر قرار داده و بدین ترتیب منجر به عدم تقارن اطلاعاتی شود. بر این اساس تبیین ارتباط بین این رفتارها و چگونگی ارتباط میان این متغیرها می‌تواند از اهمیت خاصی برخوردار باشد. از این‌رو در این پژوهش به بررسی تأثیر هر کدام از این متغیرها بر دیگری به طور هم‌زمان پرداخته شده است و همچنین اثر مستقیم گریز مالیاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی مورد سنجش قرار گرفته شده است. برای این منظور ۵۲۰ سال-شرکت (۱۰۴ شرکت طی سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳) انتخاب شده و تأثیر هم‌زمان گریز مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی با روش معادلات هم‌زمان عطفی و تأثیر مستقیم گریز مالیاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی با استفاده از رگرسیون ترکیبی مورد آزمون قرار گرفته شده است. در این پژوهش گریز مالیاتی از تفاوت سود حسابداری و سود مشمول مالیات، کیفیت افشای اطلاعات بر اساس نمره افشای شرکت‌های بورسی و عدم تقارن اطلاعاتی با استفاده از دامنه تفاوت قیمت پیشنهادی خرید و فروش، کمی شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که گریز مالیاتی تأثیر منفی و معناداری بر کیفیت افشا دارد و همچنین کیفیت افشای اطلاعات نیز تأثیر منفی و معناداری بر عدم تقارن اطلاعاتی دارد و از سوی دیگر گریز مالیاتی اثر مثبت و معناداری بر عدم تقارن اطلاعاتی دارد. این یافته‌ها می‌تواند برای سرمایه‌گذاران، مدیران واحدهای تجاری، سیاست‌گذاران مالیاتی، مقامات دولتی و دستگاه‌های نظارتی به دلیل تبیین چگونگی ارتباط بین این متغیرها مفید باشد.

واژگان کلیدی: گریز مالیاتی، کیفیت افشای اطلاعات، عدم تقارن اطلاعاتی، معادلات هم‌زمان

۱ - دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه رازی و نماینده دفتر مدیریت عملکرد اداره بازرسی کل استان کرمانشاه

۲ - کارشناس ارشد حسابداری - tahmasebisaeid@gmail.com

مقدمه

از دیدگاه اقتصادی، درآمد مالیاتی یکی از مهم‌ترین منابع مالی دولت‌ها در تأمین بودجه بوده و موجبات دستیابی به اهداف کلان اقتصادی را فراهم می‌آورد (فلاحی و دیگران، ۱۳۸۵). از دیدگاه مدیریتی نیز، حداکثر ساختن ثروت سهامداران یکی از فرض‌های اساسی مدیریت مالی است. براساس این فرض، مدیریت باید از یک طرف عایدات شرکت را افزایش و از طرف دیگر ریسک شرکت را کاهش دهد. وجود مالیات بر درآمد شرکت موجب کاهش عایدات آتی شرکت می‌گردد. بنابراین، یکی از اقداماتی که می‌تواند باعث افزایش ارزش شرکت و ثروت سهامداران شود، استفاده از راهکارهایی به منظور کاهش مالیات پرداختی شرکت است (هاشمی و مهرابی، ۱۳۸۷). کوشش واحدهای اقتصادی به دلیل پرداخت نادرست مالیات، موجب ایجاد یک سری محدودیت‌ها در درآمد بودجه دولت شده و هزینه‌هایی را به جامعه تحمیل می‌کند (گبویر^۱ و همکاران، ۲۰۰۷). فرار مالیاتی اثری سوء بر اقتصاد کشور و به تبع آن بر کمیت و کیفیت خدمات اجتماعی ارائه شده توسط دولت دارد. این موضوع همچنین موجب تمرکز ثروت در دست گروه‌های خاص شده و باعث افزایش شکاف طبقاتی و تنش‌های سیاسی و اجتماعی در جامعه می‌شود و در نهایت رشد و توسعه اقتصادی در بلندمدت لطمه می‌بیند (باقرپور و لاشانی و همکاران، ۱۳۹۱). با قبول تئوری نمایندگی می‌توان موضوع گریز مالیاتی را در دو حالت بررسی کرد. حالت اول به فرض عدم وجود تضاد نمایندگی مربوط می‌شود که بر این اساس گریز مالیاتی ابزاری برای حداکثرسازی ثروت سهام‌داران است و منجر به ایجاد یک محیط شفاف اطلاعاتی می‌گردد. حالت دوم نیز به فرض وجود تضاد نمایندگی مربوط می‌شود که براساس آن گریز مالیاتی منجر به اعمال عدم شفافیت توسط مدیریت شده و ابهام فضای اطلاعاتی را به همراه دارد. به همین دلیل انتظار داریم در صورت وجود تضاد نمایندگی، گریز مالیاتی بر میزان شفافیت و درجه ابهام محیط اطلاعاتی شرکت اثر داشته و کیفیت افشای اطلاعاتی کمتری را به دنبال داشته باشد (چن^۲ و همکاران، ۲۰۱۰). همچنین هانلون و هیتزمان^۳ (۲۰۱۰) معتقدند

1 - Gebauer

2 - Chen

3 - Honlon and Heitzman

که فعالیت‌های جسورانه مالیاتی منجر به وجود آمدن فضای خاکستری در ارائه اطلاعات و کاهش کیفیت افشای گزارش‌های مالی به افراد برون‌سازمانی می‌گردد (هانلون و هیتزمان، ۲۰۱۰) و غالباً زیان استفاده‌کنندگان از جمله سازمان مالیاتی را از اطلاعات به دنبال دارد (نیکخواه آزاد و مجتهدزاده، ۱۳۸۷). کاهش شفافیت و کیفیت افشای اطلاعات نیز باعث ایجاد یک شکاف اطلاعاتی بین استفاده‌کنندگان درون‌سازمانی و برون‌سازمانی می‌شود که همان عدم تقارن اطلاعاتی است (والاس و ناصر^۱، ۱۹۹۵؛ گلستون و میلگرم^۲، ۱۹۸۵؛ والکر^۳، ۱۹۹۵).

این چنین ارتباطی نشان می‌دهد که گریز مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعاتی می‌تواند به طور هم‌زمان بر عدم تقارن اطلاعاتی اثر بگذارد. بر همین اساس پژوهش حاضر درصدد است تا به بررسی ارتباط هم‌زمان متغیرهای فوق بپردازد. اهمیت مطالعه حاضر به این دلیل است که با توجه به تلاش‌های انجام شده در سال‌های اخیر در راستای رفع وابستگی اقتصادی به نفت و تمرکز بر منابع مالیاتی به عنوان راهی برای درآمد دولت، مطالعه تأثیر گریز مالیاتی و ابعاد آن می‌تواند از اولویت اقتصادی و سیاسی برخوردار باشد. همچنین از آنجایی که تاکنون پژوهشی به طور هم‌زمان ارتباط متغیرهای فوق را مورد بررسی قرار نداده است، لذا پژوهش حاضر درصدد است تا به بررسی تأثیر هم‌زمان گریز مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعاتی بر عدم تقارن اطلاعات بپردازد. به عبارت دیگر این پژوهش درصدد است تا به این سؤال پاسخ دهد که ارتباط هم‌زمان بین متغیرهای درون‌زا و برون‌زا در ساختار وابستگی فوق چگونه است؟ انتظار می‌رود تا یافته‌های پژوهش مذکور برای دستگاه‌های نظارتی، سرمایه‌گذاران، مدیران واحدهای تجاری، سیاست‌گذاران مالیاتی، حسابرسان و بورس اوراق بهادار به دلیل اثر فعالیت‌های گریز مالیاتی و ابعاد آن مفید باشد. سرمایه‌گذاران و حسابرسان با درک از چگونگی فعالیت گریز مالیاتی واحدهای تجاری خود می‌توانند کیفیت افشای اطلاعات توسط مدیران را پیش‌بینی کنند؛ و همچنین سیاست‌گذاران مالیاتی و مقام‌های بورس و اوراق بهادار تهران می‌توانند با شناسایی این شرکت‌ها از رعایت الزامات و قوانین آن‌ها مطلع شوند.

1 - Wallace and Nasser

2 - Gleston and Milgrem

3 - Welker

برهمن اساس در ادامه این پژوهش، ابتدا مبانی نظری و پژوهش‌های پیشین مورد بررسی قرار گرفته و پس از طرح روش پژوهش، فرضیه‌ها بیان شده و در نهایت به تجزیه و تحلیل داده‌ها و نتیجه‌گیری پژوهش و ارائه پیشنهادها پرداخته می‌شود.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

گریز مالیاتی

گریز مالیاتی شامل فرار و اجتناب مالیاتی است. فرار مالیاتی، رفتار غیرقانونی عمدی و یا نقض قانون مالیات‌های مستقیم برای پرداخت نکردن مالیات تعریف شده است (دایره بین‌المللی مستندات مالی^۱، ۲۰۰۱). مطالعات قبلی نشان می‌دهد که گزارش کمتر از واقع درآمد، معمول‌ترین روش فرار مالیاتی توسط اشخاص است (ماسون و کلونین^۲، ۱۹۸۷ و ۱۹۸۴؛ فنشتین^۳، ۱۹۹۱؛ وارما و دوب^۴، ۱۹۹۸). شایع‌ترین دلایل فرار مالیاتی عبارت‌اند از: ۱- عدم گسترش فرهنگ مالیاتی در جامعه، ۲- مبادله نکردن کامل اطلاعات و نبود نظام نظارت و پیگیری در اخذ مالیات، ۳- تشخیص علی‌الرأس و ضعف در اجرای آن، ۴- فقدان الزامات قانونی یا ضعیف بودن ضمانت‌های اجرایی، ۵- عدم ظهور نمودهای پرداخت مالیات در جامعه، ۶- نشناختن مؤدیان و مستند نبودن میزان درآمدهای ایشان به خصوص در بخش مالیات مشاغل و ۷- وجود معافیت‌های وسیع، متنوع و نابرابر (مرادی و همکاران، ۱۳۹۲). در مقابل اجتناب از پرداخت مالیات، تقلیل بدهی مالیاتی بدون تخلف از قوانین مالیاتی تعریف شده است (دایره بین‌المللی مستندات مالی، ۲۰۰۱). فرار مالیاتی و اجتناب از مالیات، هر دو به منظور گریز از پرداخت مالیات انجام می‌شود؛ اما تفاوت اساسی این دو، آن است که اجتناب از مالیات رفتاری قانونی است در حالی که فرار مالیاتی رفتاری غیرقانونی است. به عبارت دیگر فرار مالیاتی یک نوع تخلف از قانون است، اما اجتناب از مالیات ناشی از خلأهای قانونی در قانون مالیات‌ها است. در اجتناب از پرداخت مالیات فرد به منظور کاهش قابلیت پرداخت مالیات دنبال راه‌های گریز می‌گردد (موسوی جهرمی و

1 - International Bureau of Fiscal Documentation

2 - Mason and Calvin

3 - Feinstein

4 - Varma and Doob

همکاران، ۱۳۸۸). به عنوان مثال، فرض کنید که برای فروش تجهیزاتی مالیات بر ارزش افزوده وضع شود. حال اگر فروشنده برای پرداخت مالیات کمتر، تجهیزات کمتری بفروشد رفتار وی بر پایه اجتناب از مالیات است؛ لیکن اگر همین فروشنده میزان فروش خود را کمتر از مقدار واقعی به اداره مالیات گزارش کند، رفتار وی فرار از مالیات قلمداد می‌شود؛ به هر صورت از لحاظ نظری خط مشخصی برای نشان دادن تمایز بین فرار مالیاتی قانونی و غیرقانونی وجود ندارد (کولیچ^۱، ۲۰۰۵).

کیفیت افشای اطلاعات

از سوی دیگر افشای اطلاعات در حسابداری به معنای ارائه اطلاعات مالی است (هندریکسن و ونبردا^۲، ۱۹۹۲). بلکویی (۲۰۰۰)، افشا را دربرگیرنده اطلاعاتی می‌داند که برای سرمایه‌گذار معمولی مفید واقع شود و موجب گمراهی خواننده نگردد. به عبارتی دیگر، اصل افشا بدین معنی است که هیچ اطلاعات مهم مورد توجه و علاقه سرمایه‌گذار معمولی، نباید حذف و یا پنهان شود (بلکویی، ۲۰۰۰). همچنین اصطلاحات «کیفیت» افشای اطلاعات حسابداری و «شفافیت» افشای اطلاعات، مترادف بوده و جایگزین یکدیگر قلمداد می‌شوند. اگرچه ارائه تعریف دقیق از «شفافیت» و «کیفیت افشا» که بر آن اجماع وجود داشته باشد دشوار است ولی هابکینز^۳ (۱۹۹۶) کیفیت افشا را سهولت مطالعه و تفسیر صورت‌های مالی توسط سرمایه‌گذاران تعریف نموده است. همچنین به عقیده کردستانی و علوی (۱۳۸۹) منظور از کیفیت افشا همان وضوح اطلاعات است.

عدم تقارن اطلاعاتی

آکرلف^۴ (۱۹۷۰) با ارائه نظریه‌ای تحت عنوان بازار «لمونها» یا «اجناس بنجل»، توجه صاحب نظران حوزه‌های مختلف اقتصادی را به مسأله عدم تقارن اطلاعات در طرف مشتری و فروشنده و نیز تبعات آن جلب نمود. عدم تقارن اطلاعاتی در نهایت نتیجه‌ای جز ناکارآمد بودن بازارها ندارد. ریشه و پایه نظریه مذکور بر این اصل استوار است که در یک معامله، چنانچه یکی از طرفین از شرایط واقعی

1 - Kulić

2 - Hendriksen and Venberoda

3 - Hobkins

4 - Akerlof

کالاهای موردنظر آگاهی نداشته باشد، طرف دوم می‌تواند سود بیشتری کسب نماید. در چنین شرایطی، گونه‌ای از نبود اطمینان و عدم قطعیت بر فضای معامله حاکم خواهد شد که درنهایت به تضعیف جریان بازار یا به عبارت دیگر شکست بازار می‌انجامد.

ولتون^۱ (۲۰۰۵) در توصیف این شرایط بیان می‌دارد که نقص یا نابرابری اطلاعاتی مدنظر «آکرلف»، به «انتخابی ناصحیح» منتهی می‌شود که خود از کارایی اجتماعی بازار می‌کاهد؛ بنابراین فارغ از تمام موارد مطرح شده می‌توان بیان نمود که کمبود اطلاعات از جانب حداقل یکی از طرفین معامله شرایطی از عدم اطمینان را در افراد به وجود می‌آورد که درنهایت به بروز برخی ناکارایی‌ها در بازار منتهی می‌گردد، در کل، عدم تقارن اطلاعاتی به حالتی اطلاق می‌شود که یکی از طرفین مبادله‌کننده کمتر از طرف دیگر در مورد کالا یا وضعیت بازار، اطلاعات داشته باشد، به عبارت دیگر توزیع اطلاعات بین کلیه استفاده‌کنندگان از اطلاعات ناهمسان است.

عدم تقارن اطلاعات میان مدیریت و افراد برون‌سازمانی نظیر سرمایه‌گذاران یکی از مسائل بارز در حوزه‌های مختلف از جمله بازار سرمایه است. عدم تقارن اطلاعاتی به بیان ساده حاکی از آن است که همگان به طور یکسان به اطلاعات دسترسی ندارند و مدیریت بنا به موقعیت خود دارای اطلاعات بیشتری نسبت به دیگران می‌باشد. عدم تقارن اطلاعات عامل اصلی در هدایت مدیران به سمت عدم تقارن اطلاعاتی است (آمبرز و بین^۲، ۲۰۰۹).

ارتباط گریز مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعات

قبول فرض وجود مالیات در تحلیل‌های مالی این قاعده کلی که بازارهای مالی کامل قلمداد می‌شوند را نقض کرده و سبب می‌گردد که اصولاً بازارهای مالی ناقص در نظر گرفته شوند (دسای و دارماپالا^۳، ۲۰۰۶). براساس فرض ناقص بودن بازارها مدیران می‌توانند با تصمیم‌گیری‌های سرمایه‌گذاری و تأمین مالی و عملیاتی خود به طور جداگانه بر ارزش شرکت اثر بگذارند. با در نظر گرفتن فرض دسای که مالیات را یک مسئولیت اجتناب‌ناپذیر می‌داند، تصمیمات مالی و عملیاتی که دارای

1 - welton

2 - bian and Ambrose

3 - Desai and Dharmapala

اثرات مالیاتی متفاوتی هستند و از هم جدا در نظر گرفته می‌شوند موجب کنار گذاشته شدن فرض ناقص بودن بازار می‌گردد. بر همین اساس بحث گریز مالیاتی و چگونگی مدیریت و برنامه‌ریزی‌های مالیاتی در راستای کاهش بدهی‌های مالیاتی یکی از موضوع‌های مهم برای مدیران مالی شرکت‌ها تلقی می‌گردد. بدیهی است که اگر مزایای مالیاتی را با گریز مالیاتی در نظر بگیریم باید برای آن هزینه‌هایی را بپردازیم. به طور مثال مدیران واحدهای تجاری که در صدد انجام فعالیت‌های گریز مالیاتی هستند باید متحمل هزینه‌هایی گردند. در واقع در ادبیات حسابداری این هزینه‌ها تحت عنوان هزینه ابهام یا عدم تقارن اطلاعاتی مطرح می‌شوند. به عبارتی مدیران با انجام اقدامات گریز مالیاتی، فضا را برای ایجاد ابهام اطلاعاتی فراهم می‌کنند (چن و همکاران، ۲۰۰۹). در ادبیات حسابداری، نظریه‌های متفاوتی در رابطه با این دیدگاه که «گریز مالیاتی منجر به افزایش منافع سهام‌داران می‌شود» وجود دارد. یکی از نظریه‌های کلاسیک در این رابطه بیان می‌دارد: از آنجایی که مدیران با اعمال فعالیت‌های گریز مالیاتی، مالیات پرداختی خود را کم می‌کنند موجب افزایش منافع سهام‌داران شده و ارزش شرکت را افزایش می‌دهند. در مقابل با قبول این که شرکت مجموعه‌ای از قراردادهاست انتظار داریم که مدیران با انجام فعالیت‌های گریز مالیاتی، یک محیط مبهم اطلاعاتی را ایجاد کرده و دست به صرفه‌جویی‌های مالیاتی و رانت‌های خود زده و منفعت‌طلبی‌های خود را دنبال نمایند (چن و همکاران، ۲۰۰۹). به عبارت دیگر، گریز مالیاتی، پیچیدگی‌های معاملاتی و فعالیت‌های مالی را افزایش داده و مدیران با انجام این اقدام، مقامات مالیاتی را برای کشف پیچیدگی‌ها گمراه کرده و در نهایت این کار باعث ایجاد ابهام محیط اطلاعاتی شرکت‌ها می‌گردد؛ اما در سال‌های اخیر برخلاف دیدگاه اول که بر مبنای تئوری نمایندگی بود نتایج تعدادی از تحقیقات عکس این قضیه را نشان داده است. چن و همکاران (۲۰۰۹) در تحقیق خود به این موضوع اشاره کرده‌اند که ممکن است واحدهای تجاری که اجتناب مالیاتی بیشتری دارند، افشای خود را برای از بین بردن ابهام اطلاعاتی خود بیشتر کنند. بر این اساس انتظار می‌رود که سازوکارهایی از قبیل حاکمیت شرکتی و ساختار فامیلی شرکت‌ها که سبب تضاد نمایندگی شوند، این ارتباط معکوس را تعدیل کرده و در نتیجه گریز مالیاتی باعث افشای اطلاعاتی بیشتر گردد (چن و همکاران، ۲۰۰۹).

ارتباط بین کیفیت افشا و عدم تقارن اطلاعاتی

هرمالین و ویس بچ^۱ (۲۰۰۷) در پژوهش خود اشاره کردند که اگر بپذیریم در شرکتی شفافیت و افشا یکی از اجزای اساسی سیستم راهبری است پس افشا می تواند منجر به ارائه اطلاعاتی مفید درخصوص نحوه اداره شرکت برای ذی نفعان شود (نوروش و حسینی، ۱۳۸۸). همچنین اگر بپذیریم که هدف نظام راهبری شرکتی، کسب اطمینان از عدم وقوع رفتار فرصت طلبانه مدیران و همچنین روابط بنگاه با ذی نفعان است این امر به واسطه شفافیت و افشای اطلاعات امکان پذیر خواهد بود که در نهایت می تواند به کاهش مشکلات نمایندگی و اطلاعات نامتقارن بالقوه بین مدیر (نماینده) و ذی نفعان مختلف (سهام داران، اعتبار دهندگان) بیانجامد (اسکات^۲، ۲۰۰۳). مطالعات زیادی این قضیه را اثبات کرده که یک رابطه منفی بین کیفیت افشای اطلاعات و عدم تقارن اطلاعاتی وجود دارد. به عبارتی کیفیت پایین اطلاعاتی منجر به ایجاد یک شکاف اطلاعاتی بین استفاده کنندگان درون سازمانی و برون سازمانی می گردد. پژوهش های تجربی در آمریکا نیز بیانگر این موضوع است که افشای اطلاعاتی محدود برای عموم عدم تقارن اطلاعاتی را افزایش داده و دسترسی شرکت به تأمین مالی بیرونی با هزینه کم را دشوار می سازد. فرانسیس^۳ و همکاران (۲۰۰۵)، ولکر^۴ (۱۹۹۵)، لانگ و لاندولم^۵ (۱۹۹۳)، گلستون و میلگرم (۱۹۹۵)، باری و براون^۶ (۱۹۸۴)، مرتون^۷ (۱۹۸۷)، دیاموند و ویریشیا^۸ (۱۹۹۱) و کیم^۹ و ویریشیا (۱۹۹۴) نیز در پژوهش های خود به این نتیجه دست یافتند (نوروش و حسینی، ۱۳۸۸). لانگ و لاندولم (۱۹۹۶) نیز در پژوهش خود به این موضوع اذعان کردند که پیش بینی تحلیل گران شرکت هایی که سیاست افشای پایین تری دارند ناصحیح تر و با واقعیت فاصله بیشتری دارد و همچنین کاهش افشای اختیاری نقد شوندگی سهام شرکت ها را کاهش داده و سرمایه گذاران تمایل کمتری نسبت به خرید سهم آن شرکت پیدا

1 - and Weisbach Hermalin

2 - Scot

3 - Francis

4 - Welker

5 - Lang and Lundholm

6 - Barry and Brown

7 - Mereton

8 - Diamond and verecchia

9 - Kim

خواهند کرد (لانگ و لاند هلم، ۱۹۹۶).

به‌رغم وجود پژوهش‌های گسترده در خارج کشور، در ایران پژوهش‌های اندکی درباره تأثیر هم‌زمان گریز مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی انجام شده است. همچنین تحقیقی که در داخل و خارج کشور ارتباط هم‌زمان بین متغیرهای فوق را مورد بررسی قرار دهد وجود ندارد. بر همین مبنا در ادامه تعداد محدودی از تحقیقات مرتبط مورد بررسی قرار می‌گیرد.

پیشینه پژوهش

بالاکریشنان و همکاران^۱ (۲۰۱۲) به این موضوع پرداختند که آیا رویه‌های جسورانه مالیاتی، شفافیت شرکت را کاهش می‌دهد یا خیر. آنان از معیار عدم تقارن اطلاعاتی، کیفیت سود و خطای پیش‌بینی تحلیل‌گران به عنوان معیار شفافیت شرکت استفاده کردند. نتایج تحقیق نشان داد که استراتژی جسورانه مالیاتی شفافیت شرکت را کاهش می‌دهد. همچنین مدیران در شرکت‌ها با رویه‌های جسورانه مالیاتی تلاش می‌کنند مسأله شفافیت را با افزایش دادن سطح افشای مالیاتی کاهش دهند. چن و همکاران (۲۰۰۹) به مطالعه رابطه بین اجتناب مالیاتی و شفافیت گزارشگری شرکت بر مبنای تئوری نمایندگی پرداختند. این محققان از دامنه تفاوت قیمت پیشنهادی خرید و فروش به عنوان معیار شفافیت شرکت و تفاوت سود حسابداری و سود مشمول مالیات به عنوان معیار اجتناب مالیاتی استفاده کردند. نتایج تحقیق آن‌ها نشان داد که هرچه میزان اجتناب مالیاتی بیشتر باشد، میزان ابهام در آن شرکت بیشتر بوده و از شفافیت کمتری برخوردارند.

چانگ^۲ و همکارانش (۲۰۰۸) در مورد تأثیر کیفیت افشا بر عدم تقارن اطلاعاتی دریافتند که کیفیت افشا می‌تواند به عنوان برنامه‌های کارآمد، چگونگی ارتباط با سرمایه‌گذاران را تحت تأثیر قرار دهد؛ یعنی می‌تواند بر موقعیت افشای شرکت، چگونگی توجه تحلیل‌گران به شرکت، جذب سرمایه‌گذاران نهادی، بهبود درک عمومی، کاهش هزینه سرمایه و در نهایت گزارش‌دهی و افزایش استانداردهای افشا بیانجامد. نتایج نشان می‌دهد که شکاف قیمتی به صورت منفی با افشای اطلاعات در ارتباط است.

1 - Balakrishnan, et al.

2 - Chang

به بیان دیگر، عدم تقارن اطلاعاتی که از طریق شکاف قیمتی بین عرضه و تقاضا تعیین شده با افزایش کیفیت افشا، کاهش می‌یابد. فرضیه کیفیت افشای اطلاعات بر عدم تقارن اطلاعاتی شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران مؤثر است.

براون و هایلجیست^۱ (۲۰۰۷) به بررسی رابطه بین کیفیت افشا و عدم تقارن اطلاعاتی پرداختند. نتایج نشان می‌دهد که کیفیت افشا به طور معکوس به عدم تقارن اطلاعات مرتبط است. همچنین بین کیفیت افشا و میزان معاملات سهامدارانی که دسترسی به اطلاعات محرمانه دارند، رابطه‌ای معکوس وجود دارد. علاوه بر آن با توجه به یافته‌های قبلی مبنی بر اینکه هزینه سرمایه با افزایش عدم تقارن اطلاعاتی، افزایش می‌یابد نتایج بیانگر آن است که شرکت‌های با کیفیت افشای بیشتر هزینه سرمایه پایین‌تری دارند و در نتیجه عدم تقارن بیشتری دارند.

فخاری و طهماسبی خورنه (۱۳۹۵) به بررسی رابطه متقابل اجتناب مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعات شرکت‌ها با استفاده از معادلات هم‌زمان (3SLS)^۲ پرداختند. آن‌ها برای این منظور، تعداد ۱۰۴ نمونه از شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار را طی دوره ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۳ (۵۲۰ سال شرکتی) انتخاب کرده و با استفاده از روش سیستم معادلات هم‌زمان ارتباط متقابل بین آن‌ها را مورد بررسی قرار دادند. یافته‌های پژوهش ایشان نشان داد که بین اجتناب مالیاتی و کیفیت افشا، رابطه متقابل و منفی وجود دارد.

پورحیدری و همکاران (۱۳۹۲) به بررسی تأثیر اجتناب مالیاتی بر شفافیت گزارشگری شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران پرداختند. شاخص‌های مورد استفاده برای اجتناب مالیاتی و شفافیت گزارشگری به ترتیب نرخ مؤثر مالیاتی و کیفیت اقلام تعهدی بود. نمونه آماری تحقیق شامل ۷۵ شرکت از شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران طی سال‌های ۱۳۸۰ تا ۱۳۸۹ بود. نتایج حاکی از تحقیق نشان داد که فعالیت‌های برنامه‌ریزی مالیاتی، شفافیت گزارشگری مالی را کاهش می‌دهد. به عبارت دیگر می‌توان گفت که فعالیت‌های اجتناب از پرداخت مالیات مستلزم

1 - Brown and Hillegeist

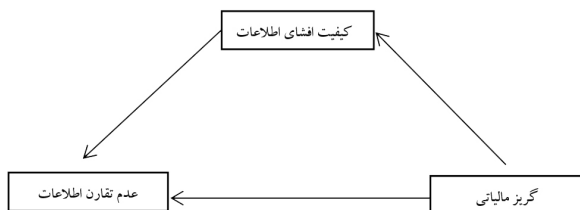
2 - Three - Stage Least Squares

پنهان کردن حقایق و معاملات پیچیده است که بر محیط اطلاعاتی شرکت تأثیر منفی می‌گذارد و باعث کاهش شفافیت گزارشگری شرکت می‌شود.

قائمی و همکاران (۱۳۸۴) به بررسی نقش اطلاعات حسابداری در کاهش عدم تقارن اطلاعاتی در بورس اوراق بهادار تهران پرداختند. آن‌ها بیان می‌کنند یکی از عوامل مؤثر بر روند قیمت سهام شرکت‌ها نشانه‌ها و علائمی است که به صورت اطلاعات و پیش‌بینی‌های مختلف از داخل آن شرکت‌ها در دسترس سرمایه‌گذاران و سهامداران قرار می‌گیرد. از جمله اطلاعات منتشر شده از سوی شرکت‌ها، اطلاعات سود برآوردی هر سهم برای سال مالی آینده است.

مدل مفهومی

بر اساس مبانی نظری و پژوهش‌های پیشین، مدل مفهومی پژوهش به صورت زیر تدوین شده است:



نمودار ۱) مدل مفهومی پژوهش (حاصل تلفیق دو پژوهش بالا کریشنان و همکاران (۲۰۱۲) و براون و

هایلیجیست (۲۰۰۷)

فرضیه‌ها

مستند به مبانی نظری و پژوهش‌های انجام شده، می‌توان گفت که گریز مالیاتی به طور مستقیم و هم‌زمان به همراه کیفیت افشای اطلاعات بر عدم تقارن اطلاعاتی تأثیر دارد. بر این اساس، فرضیه‌های پژوهش به صورت زیر قابل طرح است.

فرضیه اول: گریز مالیاتی بر کیفیت افشای اطلاعاتی شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران تأثیر دارد.

فرضیه دوم: کیفیت افشای اطلاعاتی بر عدم تقارن اطلاعات شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق

بهادار تأثیر دارد.

فرضیه سوم: گریز مالیاتی بر عدم تقارن اطلاعات شرکت های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تأثیر دارد.

۱. روش شناسی پژوهش

این پژوهش جزء پژوهش های تجربی و کاربردی می باشد. همچنین از نظر جمع آوری داده پژوهشی توصیفی - رگرسیونی است که برای تحلیل داده ها از معادلات هم زمان عطفی و روش رگرسیون ترکیبی استفاده شده است.

در این پژوهش جامعه آماری شامل شرکت های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران است. به منظور ایجاد هماهنگی میان اعضای جامعه در ارتباط با داده های مورد نیاز پژوهش، از ویژگی های زیر به عنوان ویژگی مشترک نمونه انتخابی استفاده شده است:

- به دلیل قابل مقایسه بودن و همچنین همگنی و تعمیم نتایج، سال مالی منتهی به پایان اسفند ماه باشد.
- شرکت های نمونه انتخابی تا آنجا که ممکن است صنایع مختلف را پوشش دهند.
- صورت های مالی و یادداشت های توضیحی آن ها به طور کامل در دسترس باشد.
- طی سال های ۱۳۸۹ تا سال ۱۳۹۳ تغییر سال مالی نداشته اند.
- با توجه به معیار گریز از پرداخت مالیات که از تفاوت سود حسابداری و سود مشمول مالیات به دست می آید شرکت هایی انتخاب شدند که سود آور بودند.
- سهام آن ها در طول دوره ۱۳۸۹ تا سال ۱۳۹۳ بیشتر از سه ماه توقف معاملاتی نشده باشند.
- بنابر محدودیت های بالا نمونه ای با ۵۲۰ مشاهده (شرکت - سال) انتخاب گردیده که شامل ۱۰۴ شرکت برای ۵ سال مالی است.

برای آزمون فرضیه ها از مدل معادلات هم زمان عطفی (بازگشتی) و رگرسیون ترکیبی استفاده شده است. در سیستم معادلات هم زمان چند متغیر وابسته وجود دارد که بین آن ها نیز وابستگی وجود دارد؛ بنابراین بایستی چند معادله یا یک سیستم معادلات برای آن ها تعریف کنیم. سیستم معادلات

عطفی، نوع خاصی از سیستم معادلات هم‌زمان است که در آن رابطه دوسویه بین متغیرهای درون‌زا وجود ندارد. در واقع علی‌رغم آن‌که تحت عنوان معادلات هم‌زمان مطرح می‌شوند، ولی عملاً رابطه متقابلی وجود نخواهد داشت به عنوان مثال Y_{it} تابعی از Y_{jt} است ولی عکس آن برقرار نیست. در سیستم معادلات بازگشتی نظم خاصی برقرار است، بدین صورت که Y_1 فقط تابعی از متغیرهای برون‌زا است، Y_2 تابعی از متغیرهای برون‌زا و Y_1 است، Y_3 تابعی از متغیرهای برون‌زا و Y_1 و Y_2 است، Y_4 تابعی از متغیرهای Y_1 و Y_2 و Y_3 است و $Y_M \dots$ نیز تابعی از متغیرهای $(Y_1, Y_2, \dots, Y_{M-1})$ می‌باشد (سوری، ۱۳۹۱).

مدل‌ها و متغیرهای پژوهش و نحوه اندازه‌گیری آن‌ها

برای آزمون فرض‌های اول و دوم که با هدف بررسی تأثیر هم‌زمان گریز مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعات بر عدم تقارن اطلاعاتی مطرح گردیده است از مدل‌های ۱ و ۲ به‌طور هم‌زمان استفاده می‌شود:

$$\begin{cases} \text{Disc}_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{TaxNon}_{i,t} + \alpha_2 \text{Size}_{i,t} + \alpha_3 \text{Lev}_{i,t} + \varepsilon_{i,t} (1) \\ \text{AsyInf}_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{Disc}_{i,t} + \beta_2 \text{Size}_{i,t} + \beta_3 \text{Lev}_{i,t} + \varepsilon_{i,t} (2) \end{cases}$$

و درنهایت برای آزمون فرض سوم که باهدف بررسی تأثیر مستقیم گریز مالیاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی طرح گردیده است از مدل (۳) استفاده می‌شود:

$$\text{AsyInf}_{i,t} = \gamma_0 + \gamma_1 \text{TaxNon}_{i,t} + \gamma_2 \text{Size}_{i,t} + \gamma_3 \text{Lev}_{i,t} + \varepsilon_{i,t} (3)$$

از آنجایی‌که روش این پژوهش از برآورد مدل معادلات هم‌زمان است، لذا متغیرها به دودسته درون‌زا و برون‌زا تقسیم می‌شوند:

متغیرهای درون‌زا

کیفیت افشا (Disc) دراین پژوهش، امتیازهای تعلق‌گرفته به هر شرکت است که به‌وسیله سازمان بورس و اوراق بهادار تهران و ازطریق اطلاعاتیه «رتبه‌بندی شرکت‌ها از نظر کیفیت افشا و اطلاع‌رسانی مناسب منتشر می‌شود». امتیاز اطلاع‌رسانی ناشران، براساس زمان ارائه اطلاعات مربوط به پیش‌بینی درآمد هر سه‌ماه، صورت‌های مالی میان‌دوره‌ای حسابرسی‌نشده ۳، ۶ و ۹ ماهه، اظهارنظر حسابرس

نسبت به پیش‌بینی درآمد هر سهم اولیه و ۶ ماهه، اظهارنظر حسابرس نسبت به صورت‌های مالی میان‌دوره‌ای ۶ ماهه، صورت‌های مالی حسابرسی نشده پایان سال و تفاوت بین پیش‌بینی‌ها و عملکرد واقعی حسابرسی شده، محاسبه شده است. ضمناً در صورت عدم ارائه به موقع صورت‌های مالی حسابرسی شده پایان سال و زمان‌بندی پرداخت سود سهامداران، امتیاز منفی به ازای هرروز تأخیر در نظر گرفته شده است» (سازمان بورس و اوراق بهادار، ۱۳۸۶). در واقع نمره افشای شرکتی توسط بورس اوراق بهادار تهران بر عدد صد تقسیم شده است (فخاری و طهماسبی خورنه، ۱۳۹۵).

مزایا و دلایل استفاده از این معیار سنجش کیفیت افشا به شرح زیر است:

(۱) امتیازهای کیفیت افشای شرکت‌ها توسط سازمان بورس اوراق بهادار تهران و براساس شاخص‌های دقیق و عینی از قبیل زمان ارائه اطلاعات مربوط و تفاوت پیش‌بینی‌ها با نتایج واقعی محاسبه شده است؛ بنابراین معیار مورد استفاده از عینیت و قابلیت اتکای کافی برخوردار است.

(۲) برخلاف پژوهش‌های انجام شده در زمینه کیفیت افشا در بورس اوراق بهادار تهران، معیار مذکور فقط به کمیت افشا توجه نمی‌کند بلکه به موقع بودن و قابلیت اتکای اطلاعات افشا شده را نیز مدنظر قرار می‌دهد.

عدم تقارن اطلاعاتی

از مدل ارائه شده توسط وینکناش و چیانگ (۱۹۸۶) استفاده شده است. با استفاده از این مدل می‌توان دامنه قیمت پیشنهادی خرید و فروش سهام را تعیین نمود. این مدل به شرح زیر است (قائمى و وطن پرست، ۱۳۸۴):

$$\text{InfAsy}_{I,t} = \frac{(AP - BP)}{(AP + BP)/2} \quad (4)$$

InfAsy: دامنه تفاوت قیمت پیشنهادی خرید و فروش سهام شرکت i در دوره t

AP: میانگین بهترین قیمت پیشنهادی فروش سهام شرکت i در دوره t

BP: میانگین بهترین قیمت پیشنهادی خرید سهام شرکت i در دوره t

روند محاسبه دامنه تفاوت قیمت پیشنهادی خرید و فروش سهام، بدین صورت است که ابتدا

داده‌های روزانه مربوط به قیمت پیشنهادی خرید و فروش سهام برای هریک از شرکت‌های نمونه، در طول سال استخراج و سپس برای روزهایی از سال که معیارهای زیر صادق باشند « بیشترین قیمت پیشنهادی خرید «به‌عنوان» بهترین قیمت پیشنهادی خرید سهام «آن روز» کمترین قیمت پیشنهادی فروش «به‌عنوان» بهترین قیمت پیشنهادی فروش «تعیین گردیده است.

متغیرهای برون‌زا

گریز مالیاتی (TaxNon) که به صورت «هرگونه کاهش در پرداخت مالیات‌ها» تعریف می‌شود. برای محاسبه گریز مالیاتی از معیارهای متفاوتی استفاده می‌شود. در این پژوهش از تفاوت بین سود حسابداری و سود مشمول مالیات به مجموع دارایی‌ها استفاده می‌گردد و به منظور از بین بردن اثر مقیاس، بردارایی‌های اول دوره تقسیم گردیده است که از طریق رابطه (۳) به دست می‌آید (مرادی و همکاران، ۱۳۹۵):

$$\text{TaxNon}_{i,t} = |(\text{Accinc}_{i,t} - \text{Taxinc}_{i,t}) / \text{ASS}_{i,t-1}| \quad (5)$$

$\text{TaxNon}_{i,t}$: تفاوت بین سود حسابداری و سود مشمول مالیات شرکت i در سال t

$\text{Accinc}_{i,t}$: سود حسابداری شرکت i در سال t

$\text{Taxinc}_{i,t}$: سود مشمول مالیات شرکت i در سال t

$\text{ASS}_{i,t-1}$: کل دارایی‌های شرکت i در سال $t-1$

متغیر اندازه شرکت (size) به عنوان یکی از متغیرهای برون‌زای دیگر در نظر گرفته شده است و از لگاریتم طبیعی دارایی‌ها به عنوان معیاری برای کمی کردن آن استفاده شده است. همچنین اهرم مالی (Lev) نیز متغیر برون‌زا دیگر این پژوهش است و با تقسیم جمع بدهی‌ها بر جمع دارایی‌های شرکت محاسبه می‌شود.

۲. تحلیل یافته‌ها

آمار توصیفی

همان‌گونه که از جدول (۱) مشخص است مقدار صفرگرای مالیاتی نشان‌دهنده شرکت‌هایی از نمونه است که بین سود حسابداری و سود مشمول مالیاتی آن‌ها تفاوتی وجود نداشته است. میانگین کیفیت افشا از میانه آن کمتر است که بیانگر این موضوع است که کیفیت اطلاعات شرکت‌های بورسی کم است. همچنین کمترین و بیشترین انحراف معیار به ترتیب مربوط به عدم تقارن اطلاعاتی و اندازه می‌باشد که بیانگر این موضوع است که اکثر شرکت‌های بورسی دارای عدم تقارن اطلاعاتی هستند و شرکت‌های نمونه در این پژوهش در اندازه‌های مختلف پراکندگی زیادی دارند.

جدول ۱. آمار توصیفی متغیرها

متغیر	میانگین	میانه	بیشترین	کمترین	انحراف معیار
گرای مالیاتی	۰,۰۸۶۷	۰,۰۴۷۲	۰,۷۷۵۶	۰,۰۰۰۰	۰,۱۱۷۸
کیفیت افشا	۰,۷۴۹۶	۰,۸۱	۱,۰۰۰۰	۰,۰۷۰۰	۰,۱۷۰۸
عدم تقارن اطلاعاتی	۰,۰۲۲۵	۰,۰۲۲۷	۰,۰۶۱۸	۰,۰۰۳۶	۰,۰۰۹۶
اقدام تعهدی	-۰,۰۱۲	-۰,۱۰۳	۰,۸۸	-۰,۷۶	۰,۲۱۱۱
اندازه شرکت	۶,۱۱۱۷	۶,۰۲۳۴	۸,۲۵۵۶	۴,۹۱۳۷	۰,۶۴۳۷
اهرم مالی	۰,۵۶۷۹	۰,۵۸۴۸	۰,۹۷۴۵	۰,۰۸۹۱	۰,۱۸۴۳

همبستگی بین متغیرها

مطالعه همبستگی ابزاری آماری است که به وسیله آن می‌توان درجه‌ای را که یک متغیر با متغیر دیگر از نظر خطی مرتبط می‌شود، اندازه‌گیری کرد. در یک مدل رگرسیون چنانچه همبستگی بین متغیرهای مستقل و کنترلی (در این پژوهش، اندازه و اهرم مالی به نوعی متغیر کنترلی محسوب می‌شوند) زیاد باشد، ممکن است منجر به مخدوش شدن نتایج شود. منظور از همبستگی بالا، همبستگی شدید یعنی بیش از ۵۰٪ می‌باشد. همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود بین متغیرهای مستقل و کنترلی

همبستگی بیشتر از ۵۰٪ وجود ندارد، بنابراین مشکل خودهمبستگی وجود ندارد. (بالتاجی، ۲۰۰۵). همچنین vif متغیرهای مستقل از آنجایی که کمتر از ۱۰ است بیانگر نبود هم خطی بین متغیرهای توضیحی است.

جدول ۲. همبستگی بین متغیرها

متغیر	گریز مالیاتی	کیفیت افشا	عدم تقارن اطلاعات	اندازه شرکت	اهرم مالی
گریز مالیاتی	۱	-۰٫۰۱۲۵۷	۰٫۱۳۵۸	۰٫۱۷۸۵	-۰٫۴۹۴۰
کیفیت افشا	-۰٫۰۱۲۵۷	۱	-۰٫۱۰۸۵	-۰٫۱۳۸۴	-۰٫۱۸۰۴
عدم تقارن اطلاعات	۰٫۱۳۵۸	-۰٫۱۰۸۵	۱	۰٫۲۵۶۱	-۰٫۰۹۹۰
اندازه شرکت	۰٫۱۷۸۵	-۰٫۱۳۸۴	۰٫۲۵۶۱	۱	-۰٫۰۷۷۳
اهرم مالی	-۰٫۴۹۴۰	-۰٫۱۸۰۴	-۰٫۰۹۹۰	-۰٫۰۷۷۳	۱

نتایج آزمون فرضیه یک

فرضیه اول با هدف بررسی تأثیر گریز مالیاتی بر کیفیت افشای اطلاعات شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار طرح گردیده است. همان‌گونه که در جدول ۳ نشان داده شده است، گریز مالیاتی تأثیر منفی و معناداری بر کیفیت افشای اطلاعات شرکتی دارد؛ یعنی در واقع در شرکت‌های بورسی با افزایش گریز مالیاتی، کیفیت افشای اطلاعات شرکتی کاهش می‌یابد. ضریب این تأثیر ۰٫۶۲۷۰- است. همچنین تأثیر متغیر اندازه شرکتی و اهرم مالی بر کیفیت افشای شرکتی منفی و معنادار می‌باشد؛ یعنی با افزایش اندازه شرکت و نسبت بدهی‌ها، کیفیت افشای اطلاعاتی کاهش می‌یابد. دوربین واتسون این معادله نیز ۲٫۰۲ است و از آنجا که بین ۱٫۵ و ۲٫۵ است بیانگر این موضوع است که بین متغیرها خودهمبستگی وجود ندارد. همچنین از آنجایی که مقدار vif متغیرها در معادله کمتر از ۱۰ است، بیانگر این موضوع است که بین متغیرهای مشکل هم خطی وجود ندارد.

جدول ۳. نتایج حاصل از آزمون فرضیه اول

متغیر وابسته: کیفیت افشا					
متغیر	ضریب	خطای استاندارد	t آماره	معناداری	vif
مقدار ثابت	۱,۳۸۷۲	۰,۲۵۲۲	۵,۴۹۹۴	۰,۰۰۰۰	-
گریز مالیاتی *	-۰,۶۲۷۰	۰,۲۲۴۸	-۲,۷۸۸۸	۰,۰۰۵۴	۱,۱۴۸۰
اندازه شرکتی **	-۰,۰۷۵۸	۰,۰۳۸۸	-۲,۲۰۸۲	۰,۰۲۷۴	۱,۰۱۶۲
اهرم مالی *	-۰,۵۶۷۷	۰,۱۴۷۲	-۳,۸۵۶۶	۰,۰۰۰۱	۱,۱۳۵۸
دوربین واتسون	۲,۰۲۹۱	ضریب تعیین تعدیل شده	۰,۳۸۸۵		

* معناداری در سطح ۹۹ درصد؛ ** معناداری در سطح ۹۵ درصد

نتایج آزمون فرضیه دو

فرضیه دوم این پژوهش نیز به منظور بررسی تأثیر کیفیت افشای اطلاعات بر عدم تقارن اطلاعاتی شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران مطرح گردیده است. نتایج مندرج در جدول ۴ نشان می‌دهد که کیفیت افشای اطلاعاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی تأثیر منفی و معناداری را دارد. به عبارت دیگر با کاهش کیفیت افشای اطلاعاتی، عدم تقارن اطلاعاتی افزایش می‌یابد. همچنین اندازه شرکتی تأثیر مثبت و معناداری بر عدم تقارن اطلاعاتی دارد؛ اما اثر اهرم مالی بر عدم تقارن اطلاعاتی منفی و معنادار مشاهده شده است. دوربین واتسون این معادله نیز ۱/۹۶۴۳ است و از آنجا که بین ۱/۵ و ۲/۵ است بیانگر این موضوع است که بین متغیرها خودهمبستگی وجود ندارد. همچنین از آنجایی که مقدار vif متغیرها در معادله کمتر از ۱۰ است، بیانگر این موضوع است که بین متغیرها، مشکل هم خطی وجود ندارد.

متغیر وابسته: عدم تقارن اطلاعاتی					
متغیر	ضریب	خطای استاندارد	t آماره	معناداری	vif
مقدار ثابت	-۰٫۹۳۶۸	۰٫۲۶۳۱	-۳٫۵۵۹۶	۰٫۰۰۰۴	-
کیفیت افشا**	-۰٫۰۶۳۳	۰٫۰۴۱۰	-۱٫۵۴۱۸	۰٫۰۲۳۴	۱٫۸۸۴۷
اندازه شرکتی*	۰٫۲۶۳۳	۰٫۰۳۹۴	۶٫۶۷۷۹	۰٫۰۰۰۰	۱٫۵۴۶۹
اهرم مالی**	-۰٫۲۵۵۸۲	۰٫۱۳۴۱	-۱٫۹۲۵۳	۰٫۰۵۴۵	۱٫۱۲۰۲
دوربین واتسون	۱٫۹۶۴۳	ضریب تعیین تعدیل شده	۰٫۲۹۱۰		

جدول ۴. نتایج حاصل از آزمون فرضیه دوم

* معناداری در سطح ۹۹ درصد؛ ** معناداری در سطح ۹۵ درصد

نتایج آزمون فرضیه سوم

و در نهایت برای بررسی تأثیر گریز مالیاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی از رگرسیون ترکیبی استفاده شده است؛ یعنی تأثیر گریز مالیاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی با استفاده از داده‌های پانل مورد تحلیل قرار گرفته که نتایج به دست آمده از رگرسیون ترکیبی در جدول ۵ نشان داده شده است. با توجه به ساختار ترکیبی داده‌ها، برای بررسی ترکیب پذیری از آزمون چاو و برای بررسی وجود اثر ثابت از آزمون هاسمن استفاده شده است. با توجه به نتایج به دست آمده سطح معناداری آزمون چاو زیر ۰/۰۵ است بنابراین برای برآورد مدل از روش داده‌های پانل استفاده شده است. همچنین سطح معناداری مربوط به آزمون هاسمن زیر ۰/۰۵ است و نشان می‌دهد که برای برآورد مدل باید از آزمون اثرات ثابت استفاده شود. همان‌طور که در جدول ۵ مشاهده می‌شود گریز مالیاتی تأثیر مثبت و معناداری در سطح ۹۵ درصد بر عدم تقارن اطلاعاتی دارد؛ یعنی با افزایش گریز مالیاتی در شرکت‌های بوری، عدم تقارن اطلاعاتی نیز افزایش می‌یابد. همچنین نتایج جدول ۵ نشان می‌دهد که اندازه شرکت تأثیر مثبت و معناداری با ضریب ۱٫۴۴۴۷ بر عدم تقارن اطلاعاتی دارد؛ اما تأثیر اهرم مالی بر عدم تقارن اطلاعاتی

منفی و معنادار مشاهده شده است. مقدار دوربین واتسون برآورد شده در جدول ۵ برابر با ۲,۲۶ است و از آنجایی که مقدار محاسبه شده در محدوده بین ۱/۵ تا ۲/۵ است بنابراین این مقدار بیانگر این موضوع است که بین باقیمانده ها خود همبستگی نوع اول وجود ندارد. همچنین از آنجایی که مقدار vif متغیرها در معادله کمتر از ۱۰ است، بیانگر این موضوع است که بین متغیرها، مشکل هم خطی وجود ندارد.

جدول ۵. نتایج حاصل از آزمون فرضیه سوم

$Asyinf_{i,t} = \delta_0 + \delta_1 Tax Avoid_{i,t} + \delta_2 Size_{i,t} + \delta_3 Lev_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$					
متغیر	ضریب	خطای استاندارد	t آماره	معناداری	vif
مقدار ثابت	-۰,۰۵۶۶	۰,۶۲۵۶	-۹,۶۷۹۸	۰,۰۰۰۰	-
گریز مالیاتی**	۰,۰۴۷۲	۰,۲۴۲۱	۰,۱۹۵۱	۰,۰۴۵۳	۱,۱۵۶۱
اندازه شرکتی*	۱,۱۴۴۷	۰,۱۰۱۶	۱۱,۲۶۴۹	۰,۰۰۰۰	۱,۰۱۶۱
اهرم مالی*	-۰,۷۹۶۵	۰,۲۲۸۹	-۳,۴۷۸۸	۰,۰۰۰۵	۱,۱۴۶۲
دوربین واتسون	۲,۲۶۱۶			ضریب تعیین تعدیل شده	۰,۴۶۱۹
F آماره	۵,۹۹۹۹			F احتمال آماره	۰,۰۰۰۰
آزمون چاو	۰,۰۰۰۰			آزمون هاسمن	۰,۰۰۰۰

*معناداری در سطح ۹۹ درصد؛ **معناداری در سطح ۹۵ درصد

۳. نتیجه گیری و پیشنهادها

در این پژوهش به بررسی تأثیر گریز مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعات بر عدم تقارن اطلاعاتی شرکت های بورسی به صورت هم زمان (با روش معادلات هم زمان به روش عطفی) و همچنین تأثیر مستقیم گریز مالیاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی (با روش رگرسیون مقطعی) پرداخته شد. به این منظور از تفاوت سود حسابداری و سود مشمول مالیات به عنوان معیار گریز مالیاتی، نمره افشای سازمان بورس

اوراق بهادار به عنوان معیار کیفیت افشای اطلاعات و دامنه تفاوت قیمت پیشنهادی خرید و فروش به عنوان معیار عدم تقارن اطلاعاتی استفاده شده است. تحلیل نتایج نشان می‌دهد که گریز مالیاتی تأثیر منفی و معناداری بر کیفیت افشای اطلاعات شرکت‌های بورسی ایران دارد و همچنین هم‌زمان کیفیت افشای اطلاعات نیز تأثیر منفی و معناداری بر عدم تقارن اطلاعات داشته و اما تأثیر مستقیم گریز مالیاتی بر عدم تقارن اطلاعاتی مثبت مشاهده گردیده است. به عبارت دیگر در شرکت‌های ایرانی با افزایش گریز مالیاتی، کیفیت افشای اطلاعات کاهش می‌یابد و کیفیت پایین افشای اطلاعات نیز به نوبه خود باعث افزایش عدم تقارن اطلاعاتی می‌شود؛ و بدین طریق گریز مالیاتی منجر به خاکستری کردن فضای اطلاعاتی منتشر شده از سوی واحدهای تجاری می‌شود. این بدان معناست که گریز مالیاتی هم به طور مستقیم و هم هم‌زمان (به همراه کیفیت) بر عدم تقارن اطلاعاتی تأثیر می‌گذارد. در توجیه این ارتباط می‌توان گفت که مدیران شرکت‌هایی که دست به فعالیت‌های گریز مالیاتی می‌زنند با اعمال معاملات و فعالیت‌های پیچیده، فضای اطلاعاتی واحد تجاری را مبهم کرده و سعی در گمراه کردن استفاده‌کنندگان صورت‌های مالی می‌نمایند. این کار سبب ایجاد یک شکاف اطلاعاتی بین استفاده‌کنندگان درون سازمانی و برون سازمانی شده و بدین ترتیب عدم تقارن اطلاعاتی را افزایش می‌یابد.

یافته‌های این پژوهش با یافته‌های بالا کریشن و همکاران (۲۰۱۲)، چن و همکاران (۲۰۰۹)، چانگ و همکارانش (۲۰۰۸)، براون و هایلجیست (۲۰۰۷)، فخاری و طهماسبی خورنه (۱۳۹۵)، پورحیدری و همکاران (۱۳۹۲) و قائمی و همکاران (۱۳۸۴) که هر کدام از آن‌ها به نوعی جزئی از این پژوهش را انجام دادند همخوانی دارد. با توجه به نتایج به دست آمده، می‌توان به سازمان بورس اوراق بهادار پیشنهاد داد که با الزام شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران به رعایت معیارهای افشا و شفافیت، علاوه بر کمک به بازار سرمایه ایران در راستای تطابق با استانداردهای بین‌المللی، موجب کاهش عدم تقارن اطلاعاتی شوند. همچنین دستگاه‌های نظارتی روابط بین گریز مالیاتی و فضای اطلاعاتی ایجاد شده از جانب واحدهای تجاری را مورد توجه قرار دهند.

در مورد پژوهش‌های آتی به محققان پیشنهاد می‌شود در رابطه بین گریز مالیاتی و کیفیت شفافیت

و افشا با عدم تقارن اطلاعاتی، از سایر معیارها استفاده کنند و یا با استفاده از معادلات ساختاری به بررسی این موضوع بپردازند.

۴. محدودیت پژوهش

یافته‌های این پژوهش با توجه به دسترسی داده‌ها و شرایط نمونه‌گیری ذکر شده درمورد شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران انجام گردیده است، لذا درمورد تعمیم نتایج به سایر شرکت‌های بورسی و غیربورسی باید جانب احتیاط را رعایت نمود.

فهرست منابع

۱. باقرپور ولاشانی، محمدعلی؛ باقری، مصطفی؛ خادم، حمید و حسینی‌پور، رضا (۱۳۹۱). «بررسی عوامل مالی و غیرمالی مؤثر بر گریز مالیاتی با استفاده از تکنیک داده‌کاوی: صنعت خودرو و ساخت قطعات»، فصلنامه مطالعات تجربی حسابداری مالی، سال دهم، شماره ۳۴، صص ۱۲۸-۱۰۳.
۲. پورحیدری، امید و فدوی، محمدحسن (۱۳۹۲)، «بررسی رابطه اجتناب مالیاتی بر شفافیت گزارشگری مالی شرکت‌های بورسی»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال چهاردهم، شماره ۵۲، صص ۸۵-۶۹.
۳. حقیقت، حمید و محمدی، محمدحسن (۱۳۹۲)، «بررسی رابطه بین اجتناب مالیاتی و کیفیت افشا و ارزش شرکت، مطالعات کمی در مدیریت»، سال چهارم، شماره یک، صص ۲۲۸-۲۰۹.
۴. سوری، علی، اقتصادسنجی همراه با کاربرد نرم‌افزار اویوز، انتشارات فرهنگ شناسی، ۱۳۹۱، صص ۳۵۵-۶۷.
۵. طهماسبی خورنه، سعید. (۱۳۹۵). «بررسی تأثیر اجتناب مالیاتی، کیفیت افشا و عدم تقارن اطلاعاتی بر مدیریت سود شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده علوم اقتصادی و اداری، دانشگاه مازندران.
۶. فخاری، حسین و طهماسبی خورنه، سعید (۱۳۹۵)، «بررسی رابطه متقابل بین اجتناب مالیاتی و کیفیت افشای اطلاعات شرکت‌ها با استفاده از سیستم معادلات هم‌زمان (۳Sls)»، پژوهشنامه مالیات، سال ۲۴، شماره سی‌ودو، صص ۱۰۱-۱۱۹.
۷. فرشکاران، محمد (۱۳۸۸)، «طرح جامع مالیاتی؛ جلوگیری از فرار مالیاتی و گسترش عدالت اجتماعی». تکفا، سال هفتم، شماره اول و دوم، اردیبهشت و خرداد.
۸. فلاحی، محمدعلی و خالوزاده، حمید و حمیدی علمداری، سعیده (۱۳۸۵). «الگوسازی غیرخطی و پیش‌بینی درآمد‌های مالیات بر مشاغل در ایران) کاربرد شبکه‌های عصبی مصنوعی و مقایسه آن با الگوهای رگرسیون خطی و سری زمانی». مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۷۶، صص ۱۴۳-۱۶۷.
۹. قائمی، محمدحسین و محمدرضا وطن‌پرست (۱۳۸۴). «بررسی نقش اطلاعات حسابداری در

کاهش عدم تقارن اطلاعاتی در بورس اوراق بهادار تهران». بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، سال ۱۲ (۴۱). ۸۵-۱۰۳.

۱۰. گجراتی، ادمور (۱۳۸۳)، مبانی اقتصادسنجی، ترجمه دکتر حمید ابریشمی، جلد اول و دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران

۱۱. مرادی، مهدی؛ باقرپور ولاشانی، محمدعلی و رستمی، امین. (۱۳۹۴). «ارتباط بین گریز مالیاتی و ریسک سقوط آتی قیمت سهام در شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران»، فصلنامه علمی پژوهشی دانش سرمایه‌گذاری، سال پنجم، شماره هفدهم، بهار

۱۲. مرادی، مهدی؛ رستمی، امین و تقی زاده، رضا (۱۳۹۲). «بررسی عوامل مؤثر بر فرار از پرداخت مالیات با تأکید بر عوامل فرهنگی»، پژوهشنامه مالیات، دوره ۲۱ (شماره ۱۸ صص ۲۰۲-۱۸۱).

۱۳. موسوی جهرمی، یگانه؛ طهماسبی بلداجی، فرهاد و خاکی، نرگس. (۱۳۸۸). «فرار مالیاتی در نظام مالیات بر ارزش افزوده: یک مدل نظری». فصلنامه تخصصی مالیات، شماره پنجم (مسلسل ۵۳)، صص ۳۸-۲۷.

۱۴. نوروش، ایرج وحسینی، سعید (۱۳۸۸)، «بررسی رابطه بین کیفیت افشا (قابلیت اتکا و به موقع بودن) و مدیریت سود، بررسی‌های حسابداری و حسابرسی»، سال شانزدهم، شماره ۵۵، صص ۱۳۴-۱۱۷

۱۵. نیکخواه آزاد، علی و مجتهدزاده، ویدا. (۱۳۷۸). «بررسی حوزه‌های مسئولیت حساب‌برسان مستقل از دیدگاه استفاده‌کنندگان خدمات حسابرسی و حساب‌برسان مستقل». بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، سال هفتم، شماره ۲۷، صص ۷۰-۵

۱۶. هاشمی، سید عباس و مهربابی، مهدی (۱۳۸۷). «شناسایی عوامل مالیاتی مؤثر بر مزیت استفاده از بدهی برای تأمین مالی شرکت‌های پذیرفته‌شده در بورس اوراق بهادار تهران». بررسی‌های حسابداری و حسابرسی، دوره ۱۵، شماره ۵۴، صص ۱۵۴-۱۳۷

17. Akerlof, G. Spence, M. & Stiglitz, J. (2001). Markets with Asymmetric information. Committee, Nobel Prize.

18. Ambrose, B. & Bian, X. (2010). Stock market information and REIT earnings

management. *Journal of Real Estate Research*.

19. Balakrishnan, K. Blouin, J. L. & Guay, W. R. (2012). Does Tax Aggressiveness Reduce Corporate Transparency? Available at SSRN 1792783.

20. Brown, S. & Hillegeist, S. A. (2007). How disclosure quality affects the level of information asymmetry. *Review of Accounting Studies*, 12 (2-3).

21. Chen, Y. Huang, S. Pereira, R. & Wang, J. (2011). Corporate tax avoidance and firm opacity. Unpublished Working Paper University of Missouri.

22. Desai, M. A. & Dharmapala, D. (2006). Corporate tax avoidance and high-powered incentives. *Journal of Financial Economics*, 79(1).

23. Desai, M. A. & Dharmapala, D. (2009). Corporate tax avoidance and firm value. *The Review of Economics and Statistics*, 91 (3).

24. Feinstein, J. S. (1991). An econometric analysis of income tax evasion and its detection. *RAND Journal of Economics*, 22.

25. Gebauer, A. Nam, C. W. & Parsche, R. (2007). "Can reform models of value added taxation stop the VAT evasion and revenue shortfalls in the EU?". *Journal of Economic Policy Reform*, Vol.10, pp.1-13.

26. Gupta, A. & Rosenthal, L. (1991). Ownership structure, leverage, and firm value: The case of leveraged recapitalizations. *Financial Management*, 69-83.

27. Hanlon, M. & Heitzman, S. (2010). A review of tax research. *Journal of Accounting and Economics*, 50(2).

28. Hendriksen, E.S. and Van Breda, M.F, *Accounting Theory*, 1992. 5th edition, united states of America: IRWIN.Inc.

29. Hopkins, P. E. (1996). The effect of financial statement classification of hybrid financial instruments on financial analysts' stock price judgments. *Journal of Accounting research*, 33-50.
30. International Bureau of Fiscal Documentation, (2001). *International Tax Glossary* (4th Ed.). Amsterdam, Netherlands: IBFD Publications.
31. Kulić, M, (2005). *Economic and Social Aspects of Tax Evasion*. Faculty of Business Studies, Megatrend University of Applied Sciences, Belgrade.
32. Lang, M. H. & Lundholm, R. J. (1996). Corporate disclosure policy and analyst behavior. *Accounting review*.
33. Mason, R. & L. D. Calvin, (1978). A study of admitted income tax evasion. *Law & Society Review*, 13, 73-89.
34. Mason, R. & L. D. Calvin, (1984). Public confidence and admitted tax evasion. *National Tax Journal*, 37, 489-496.
35. Scott, William R. "Financial Accounting Theory", Printice-Hall." Canada, Toronto, Ontario (2003).
36. Varma, K. N. & A. N. Doob, (1998). Deterring economic crimes: The case of tax evasion. *Canadian Journal of Criminology*, 40, 165-184.
37. Wang, X. (2011, August). Tax avoidance, corporate transparency, and firm value. In 2011 American Accounting Association Annual Meeting-Tax Concurrent Sessions
38. Welker, M. (1995). Disclosure Policy, Information Asymmetry, and Liquidity in Equity Markets*. *Contemporary accounting research*, 11 (2).

رابطه اصلاحات سیاسی با فساد؛ تحلیل آمارهای بین‌المللی

نویسنده هونگ ان سونگ^۱
ترجمه دکتر حسین قلعجی^۲

چکیده

پژوهش‌های پیشین درباره مردم‌سالاری و فساد سیاسی به علت تفاوت‌ها در متدولوژی، گردآوری داده‌ها و تحلیل آن‌ها نتایج متفاوتی در پی داشته است. یکی دیگر از عوامل تأثیرگذار در این تکرار نتایج، تمرکز پژوهشگران بر شناسایی روابط خطی صرف بوده است. در پژوهش آماری حاضر، قصد داریم متغیرهای اقتصادی همراه‌کننده را ثابت گرفته و از تابع چندجمله‌ای سلسله‌مراتبی برای ارزیابی رابطه مردم‌سالاری و فساد استفاده نماییم. نتایج نشان می‌دهد که تابع سه‌جمله‌ای، رابطه متغیرها را بهتر توضیح می‌دهد.

هرچند فساد در میان دموکراسی‌های متوسط پدیده‌ای شایع است اما در کشورهای کاملاً دموکراتیک از شیوع پایین‌تری برخوردار است. سرانجام این‌که، وضعیت سیاسی داخلی و مجموع دستاوردهای دموکراتیک تعیین‌کننده شدت فساد سیاسی در یک کشور است.

۱ - استاد دانشکده حقوق، علوم کیفری و انتظامی دانشگاه نیویورک

۲ - رئیس گروه مطالعات و پژوهش‌های مبارزه با فساد مرکز مطالعات سازمان بازرسی کل کشور و استاد مدعو دانشگاه صنعتی شریف
gheleji@ut.ac.ir

پیشگفتار مترجم

مدت زمان بسیاری است که کشورهای غربی با توسل به مطالعات دانشگاهی و تحلیل‌های آماری میان اصلاحات سیاسی و فساد رابطه‌ای معکوس و شدید را نشان داده‌اند. به این ترتیب، انجام اصلاحات سیاسی در این جوامع را تنها راه گریز از فساد می‌دانند که در هنگام اتخاذ تصمیمات مهم مانند اعطای وام‌های جهانی، انجام اصلاحات دموکراتیک را پیش شرط خود قرار می‌دهند. اما مطالعه اخیر نشان می‌دهد که این برداشت از رابطه توسعه سیاسی و فساد گمراه‌کننده است. لذا، در عین حالی که رابطه میان دموکراتیک‌تر بودن جوامع و پایین‌تر بودن سطح فساد مؤید این باور است که اصلاحات دموکراتیک می‌تواند منجر به حکمرانی شفاف و مسئول گردد اما از سوی دیگر، این امر در تقابل با مثال‌های نقض متعدد و شواهدی است که نشان‌دهنده گسترده‌گی فساد در کشورهای دموکراتیک جنوب شرق آسیا، آمریکای لاتین و جمهوری‌های تازه استقلال یافته است.

در این مقاله رابطه بین مردم‌سالاری و فساد در کشورهای مختلف طی چندین سال بررسی شده و با استفاده از علوم آماری تأثیر سطح دموکراسی یک کشور را بر میزان فساد تحلیل کرده است.

نتیجه این تحقیق، رد رهیافت خطی که رابطه میان اصلاحات سیاسی و فساد را عبارت از: «افزایش آزادی سیاسی = کاهش فساد» می‌داند، خواهد بود. به اعتقاد نویسنده، اصلاحات دموکراتیک در شرایطی می‌تواند در عمل، افزایش‌دهنده فرصت‌ها و شدت فساد باشد.

برخی کشورهایی که به نظر دولت‌های غربی از میزان اندکی شفافیت و مسئولیت‌پذیری برخوردارند به محض ورود به مرحله اصلاحات سیاسی (آن‌هم به توصیه خود کشورهای غربی یا سازمان‌های بین‌المللی) دچار فساد شدیدی خواهند شد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد، در کشورهایی که فرآیند اصلاحات سیاسی را آغاز کرده‌اند و اینک از آزادی سیاسی متوسط برخوردارند فساد شایع و همگانی شده است. با این حال توسعه اصلاحات دموکراتیک به صورت آرام در دموکراسی‌های سطح متوسط کاهش اساسی در سطح فساد را نشان می‌دهد.

مقدمه

تأثیر اصلاحات سیاسی بر فساد سیاسی یک اصل بدیهی است، اما هنوز ابعاد این تأثیر اصلاحات بر شدت و ضعف فساد مورد اختلاف می‌باشد. حتی می‌توان گفت یافته‌های پژوهشی درباره رابطه بین مردم‌سالاری و فساد گاهی متضاد به نظر می‌رسند (Harris White and White, 1996, P.3). علت اصلی اختلاف، در چند بعدی بودن مفهوم مردم‌سالاری و اصلاحات دموکراتیک نهفته است. با توجه به اینکه جنبه‌های روشن فرآیند دموکراتیک مانند رقابت انتخاباتی و انتخاب آزادانه - زمینه‌ساز پیروزی سیاستمداران دغل‌باز بر رقبای خود از طریق خرید رأی یا سایر اقدامات غیرقانونی است (Little, 1996; Johnston, 1997; Dellaporta and Vannucci, 1999). حفظ آزادی بیان و آموزش ژورنالیسم تفحصی و تخصصی سازوکاری است که از طریق افشاگری می‌تواند مانع روندهای فاسد در امور عمومی گردد (Giglioli, 1996; Dasilva, 2000).

به همین طریق، دفاع از آزادی‌های مدنی و استقرار یک نظام قضایی مستقل می‌تواند از اعمال نفوذهای فسادآور جلوگیری نموده و کارایی سیاست‌های ضد فساد را به حداکثر برساند (Schwartz, 1999; Moran, 2001). در این شرایط به این جمع‌بندی می‌رسیم که اصلاحات سیاسی در عمل پدیده‌ای بسیار پیچیده و دارای پیامدهای غیرقابل پیش‌بینی است (Moran, 2001: P 390).

همان‌گونه که مطالعات کیفی نشان می‌دهد، مردم‌سالاری فرآیندی چندوجهی است که با روندهایی متعدد و گاه متضاد، فساد را تحت تأثیر قرار می‌دهد، تحلیل‌های آماری نیز میان اصلاحات سیاسی و فساد غالباً رابطه‌ای خطی و منفی را نشان داده‌اند (Goldsmith, 1999; Sandholtz and Koetzle, 2000). این روابط در عین اطمینان‌بخش بودن گمراه‌کننده نیز هست؛ از یک سو، رابطه آماری مثبت میان دموکراتیک‌تر بودن جوامع و پایین‌تر بودن سطح فساد مؤید این باور است که اصلاحات دموکراتیک می‌تواند منجر به حکمرانی شفاف و مسئول گردد. از سوی دیگر، این امر در تقابل با مشاهدات گوناگون و شواهد عینی است که نشان‌دهنده گسترده‌ی فعالیت‌های فسادآمیز در کشورهای جنوب شرق آسیا، آمریکای لاتین و جمهوری‌های شوروی سابق است که در حال انجام اصلاحات سیاسی می‌باشند (Cohen, 1995; Harris White and White, 1996). این باتلاق مفهومی و تئوریک نشان

می دهد نظریه ها و پژوهش های مربوط به فساد هنوز در دوره آغازین خود قرار دارد.

روشن است کارآمدی و سودمندی برنامه های ضد فساد با نتیجه رشد و تعالی اقتصادی، غالباً در کشورهایی قابل مشاهده است که اصلاحات اقتصادی و آزادسازی گسترده را به موازات اصلاحات سیاسی پیش برده اند. آزادسازی برون دادهای اقتصاد و بهره وری نیروی کار و ایجاد فضای سیاسی آزادتر مانند حق اعتصاب برای کسب حقوق کارگران منجر به افزایش درآمد سرانه شده (GoldSmith, 1995) و در ادامه موجب کاهش انگیزه ها و فرصت های فساد در میان مقام های منتصب و منتخب خواهد شد (Barro, 1997; Frey and Stutzer, 2000; Boix, 2001). زمانی که شهروندان در فرآیندهای سیاسی شرکت می کنند، برون دادهای سیاست گذاری اقتصاد کلان به ترجیحات رأی دهندگان نزدیک تر شده و در نتیجه رضایت از زندگی، افزایش و فساد، کاهش می یابد. در بررسی های تجربی مشخص می شود این «نظارت غیرمستقیم مردم سالاری بر فساد» یا کنترل فساد از طریق رضایتمندی در صورتی که بسترهای مناسب وجود نداشته باشد، به راحتی توسط خود فرآیند اصلاحات سیاسی از بین می رود. ما در این مقاله رابطه بین مردم سالاری و فساد را در کشورهای مختلف بررسی کرده ایم. هدف ما این بوده که تأثیر فرآیند اصلاحات سیاسی را به عنوان عامل مؤثر بر فرصت های ارتکاب فساد از مشتقات اقتصادی آن جدا کرده و جهت و شدت تأثیر آن بر فساد را مشخص نماییم. نتایج این تحلیل که حاصل تحقیق در حوزه فساد با استفاده از علوم آماری است پشتوانه ای برای مباحث مرتبط با سیاست گذاری مبارزه با فساد محسوب می شود.

۱- تحلیل رابطه دموکراسی و فساد

به ندرت می توان پدیده هایی را در علوم سیاسی یافت که میان آن ها رابطه ای خطی برقرار باشد و در این بین، دموکراسی و اصلاحات سیاسی پدیده هایی به شدت غیرخطی هستند. بسیج گروه های اجتماعی و مشارکت جامعه برای تعیین اینکه چه کسی، چه چیزی را چه وقت و چگونه به دست بیاورد و نیز ایجاد نهادهایی برای نهادینه کردن این فرآیند، کنشی چنان پیچیده است که مطالعات مردم سالاری، توسعه اقتصادی و حتی امنیت ملی حاکی از این است که همگی دارای روابط غیرخطی

۱ - روابط بین پدیده ها از چند الگو خارج نیست؛ یا علی و معلولی است، یا خطی است، یا سیستمی است و یا پویا (دینامیک). م

هستند (Barro, 1997; eillingsen and Gates, 2001). غیرخطی بودن روابط این پدیده‌ها، چنان واضح است که مطالعات خطی در این باره بسیار نادرست و حتی گمراه‌ای است. متأسفانه، تحلیل‌های آماری بسیار اندکی رابطه دموکراسی - فساد را مورد توجه قرار داده‌اند و لذا رابطه خطی میان دو متغیر را اغلب به صورت متضاد تبیین کرده‌اند (Goldsmith, 1999; Sandhoithz and Koetzle, 2000). حتی برخی مطالعات به دلیل اینکه فرضیه‌ای خطی میان مردم‌سالاری و فساد در نظر گرفته‌اند، (به اشتباه) به این نتیجه رسیده‌اند که رابطه‌ای میان آن دو وجود ندارد (Trisman, 2000). شاید رهیافت خطی بتواند تا حدودی وجود رابطه میان مردم‌سالاری و فساد را با داده‌های آماری روشن سازد اما از ارائه توضیح برای حجم بسیار زیاد داده‌هایی که ناقض قاعده «افزایش آزادی سیاسی = کاهش فساد» هستند، ناتوان است. مطالعات مردم‌شناسی و کشورشناسی در دهه ۱۹۹۰، حاکی از این است که اصلاحات سیاسی می‌تواند در عمل، افزایش دهنده فرصت‌ها و شدت فساد باشد، بدون اینکه توانایی‌های کارآمدی سیاست‌های مقابله با فساد را تقویت نماید. آغوش گشودن افراطی به قواعد دموکراتیک در جهت کاهش کنترل حکومت، گاهی باعث افزایش فساد می‌شود، زیرا بدون جایگزین کردن هیچ سیستم بدیلی کنترل نظام دیوانسالاری را تضعیف می‌کند. افزون بر این، یکی از مهم‌ترین انگیزه‌های رفتار فسادآور در دموکراسی‌های جدید، ریشه در هزینه‌های بسیار بالای رقابت انتخاباتی، جذابیت فریبنده ثروت و قدرت دولتی و نیز باز بودن فضا برای جاه‌طلبی گروه‌های نخبه، دارد.

آزادسازی اقتصادی هم به مثابه یکی از شاخه‌های اصلاحات سیاسی، گذشته از کاهش مقطعی فساد در برخی کشورها، مسأله را بدتر کرده است. در حالی که دموکراسی‌های تازه تأسیسی چون آرژانتین، فیلیپین و روسیه نمادهایی از حکومت دموکراتیک به شمار می‌روند در عین حال، از فساد زیاد رنج می‌برند. اما برخی دانشمندان علوم سیاسی حاضر به دست کشیدن از تأکید بر اصلاحات سیاسی و تأثیر آن بر کاهش فساد نیستند. آن‌ها استدلال می‌کنند که فساد پدیده‌ای مختص دوره گذار بوده و در دموکراسی‌های کم‌تجربه شایع است چرا که اقدامات اصلاحی در این نظام‌ها با فرهنگ سیاسی لیبرال محکم و نهادهای کارآمد پشتیبانی نمی‌شود (Hariswhite and White, 1996).

به اعتقاد ما، اصلاحات سیاسی در بلندمدت، افق وسیع‌تری از فساد را آن‌هم درست زمانی که نیاز

به ایجاد ثبات در جامعه هست، برای کشورها ترسیم می‌کند. پژوهش بین‌المللی انجام شده توسط گابریل مونتینولا و رابرت جکمن در سال ۲۰۰۲ که اشاره به رابطه غیرخطی بین اصلاحات سیاسی و فساد دارد، این دیدگاه را تأیید می‌کند. تحلیل آن‌ها نشان می‌دهد که، فساد در دیکتاتوری‌ها کمتر از «نیمه دموکراسی‌ها» یا «شبه دموکراسی‌ها» است، اما زمانی که به بررسی نظام دموکراتیک کامل می‌رسیم، مردم‌سالاری، فساد را به شدت کاهش می‌دهد.

با این وجود، حجم کوچک نمونه (بررسی ۶۶ کشور) و آمار قدیمی (مربوط به دهه ۱۹۸۰) به کاررفته در تحلیل، نتیجه‌گیری مونتینولا و جکمن را در عین راهگشا بودن، غیرقابل تعمیم ساخته است. مهم‌تر اینکه، فقط یک نوع از فرضیه غیرخطی - شکل دوجمله‌ای - در مطالعه فوق به کار گرفته شده است، به این معنی که اصلاحات سیاسی در مقطعی باعث افزایش فساد و در مقطع دیگر باعث کاهش آن می‌گردد.

این مقاله با دنبال کردن خطوط برجسته پژوهش فوق، سه معادله آماری (یعنی خطی، دوجمله‌ای یا درجه دوم و سه جمله‌ای یا درجه سوم) را آزمون می‌کند و نیز داده‌هایی جدید را در مورد تعداد زیادی از کشورها مورد ارزیابی قرار می‌دهد تا رابطه بین اصلاحات سیاسی و فساد را بررسی نماید. این سه معادله ساده، اشکال اصلی تحلیل آماری در علوم اجتماعی هستند. مدل خطی، پیوستگی مستقیم مثبت یا منفی دموکراسی و فساد را نشان می‌دهد و می‌توان آن را به صورت فرمول (فساد = تابعی از دموکراسی) $C = F(D)$ نشان داد. معادله درجه دو که توسط مونتینولا و جکمن مورد استفاده قرار گرفته، مفروض می‌دارد که اگر دموکراتیک سازی اتفاق بیفتد، فساد سیاسی در ابتدا افزایش یافته و سپس کاهش می‌یابد. می‌توان این رابطه را به صورت زیر نمایش داد $C = F(D, D^2)$ و سرانجام، مدل درجه سه یا سه جمله‌ای پیش‌بینی می‌کند: زمانی که اصلاحات سیاسی در یک کشور اتفاق بیفتد، سطح فساد افزایش یافته، سپس کاهش می‌یابد و بعد افزایش پیدا می‌کند و یا اینکه ممکن است ابتدا کاهش یابد، سپس افزایش یافته و بعد دوباره کاهش پیدا کند. این تابع چندجمله‌ای می‌تواند به این شکل نمایش داده شود: $C = F(D, D^2, D^3)$.

در تعریف مفاهیم، تعریف موران^۱ از مردم‌سالاری را مدنظر قرار داده‌ایم که معتقد است دموکراتیک‌سازی یا اصلاحات سیاسی فرآیندی است که طی آن «رأی دادن، محور سازوکارهای قانونی انتقال قدرت است، رقابت سیاسی از طریق احزاب بوده، آزادی‌های فردی تضمین شده و تشکیل نهادهای عمومی و سازمان‌های خصوصی آزاد است» (Moran, 2001: 376-380). سرانجام این‌که، تحلیل ما با توجه به مقایسه تعداد زیادی از کشورها، قابلیت تعمیم بالایی دارد که از مرزهای ویژگی‌های منحصر به فرد و تاریخی هریک از جوامع می‌گذرد.

۲- داده‌ها، متغیرها و متدولوژی

نمونه مورد مطالعه شامل ۱۰۳ کشور است که اطلاعات آن‌ها در گزارش جهانی «شاخص حقوق سیاسی»^۲ گزارش سالانه سازمان شفافیت بین‌الملل با عنوان «شاخص ادراک فساد»^۳ موجود می‌باشد. شاخص‌های دموکراسی در گزارش شاخص حقوق سیاسی عبارت‌اند از: حق شهروندان برای رأی دادن، کارایی و توانایی نمایندگان منتخب، سیستم چندحزبی، اپوزیسیون سازنده و اعمال اقتدار در سرزمین‌های ملی (Karaatnycky, 2001). از این‌رو، به نظر می‌رسد تبیینی جامع‌نگر و معتبر از مردم‌سالاری به دست‌آید. شاخص ادراک فساد هم ماحصل تعدادی پیمایش از مجریان و مدیران و سیاستمداران نهادهای مختلف درباره فساد مسئولان دولتی در کشورهای مختلف است (Transparency International, 2002).

1 - Moran

2 - Political Rights Index

3 - Corruption Perception Index

جدول ۱- توصیف متغیرها و شاخص‌ها

نام شاخص	توصیف شاخص و منبع آن	حداقل	حداکثر	میان	انحراف معیار
شاخص فساد	معکوس شده شاخص ادراک فساد کاملاً عاری از فساد = ۱۰- کاملاً فاسد = ۰ سازمان شفافیت بین‌الملل	-۱۰	-۰٫۶	-۵	۲٫۵
شاخص مردم سالاری	معکوس شاخص حقوق سیاسی کاملاً غیر دموکراتیک = ۷- کاملاً دموکراتیک = ۱- خانه آزادی	-۷	-۱	-۲٫۶	۱٫۹
توان کسب قدرت	توان احزاب برای کسب قدرت	۰٫۱	۲۱٫۷	۱٫۳۳	۳
نرخ بیکاری	درصد نیروی کار بیکار واحد اطلاعات اقتصادی	۰٫۴	۲۷٫۵	۸٫۶	۵٫۱
نرخ تورم	نرخ تورم صندوق بین‌المللی پول	-۸٫۵	۳۲۵	۱۱٫۹	۲۸٫۳

دو شاخص مذکور در این مطالعه با ضرب کردن در ۱- معکوس می‌شوند، تا بر روی یک منحنی قابل انطباق باشند. شاخص‌های تغییر قدرت، نرخ بیکاری و تورم در تحلیل چند متغیری ما به عنوان متغیرهای کنترل به کار می‌روند تا تأثیر شرایط اقتصادی را ثابت نگه داریم. این شاخص‌ها از صندوق بین‌المللی پول (۲۰۰۲) و واحد اطلاعات اقتصادی (۲۰۰۲) کسب شده‌اند. به این ترتیب مجموع داده‌هایی که روند زمانی برحسب کشور- سال به دست می‌آید ۵۲۰ واحد است.

از آنجاکه محاسباتی چون همبستگی پیرسون رابطه غیرخطی را شامل نمی‌شود، تنها آزمون‌های

چند جمله‌ای می‌تواند به کار آید. محاسبه آزمون آماری واتسون-دوربین^۱ عدد ۱/۸۳ را نشان می‌دهد که به معنی عدم وجود مشکل اساسی یا خطا در همبستگی است لذا نیازی به انجام اقدامات اصلاحی در روش تحقیق مانند افزودن متغیر واسطه در محاسبه رگرسیون یا اصلاح میزان خطا در داده‌های جمع‌آوری شده در روند زمانی، نیست (Beck and Katz, 1995).

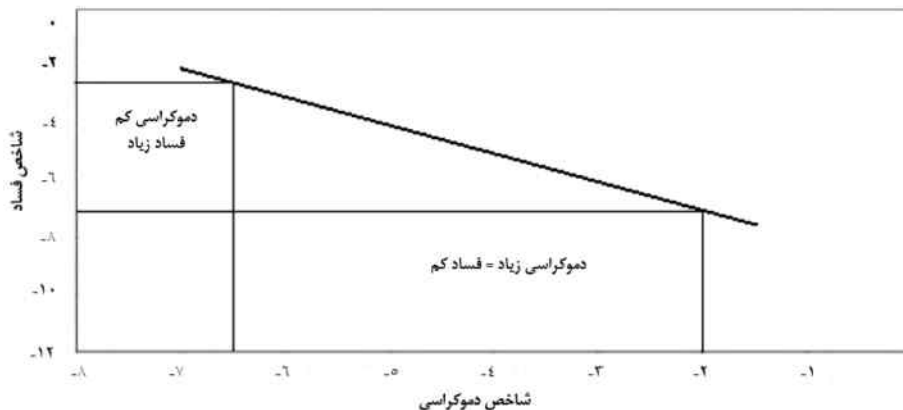
نتایج رگرسیون چند جمله‌ای برای تعیین شدت و جهت رابطه متغیرها مورد تحلیل قرار گرفته‌اند. از آنجا که ضریب تعیین چند متغیری (R^2) با هر افزایش پیش‌بینانه افزایش می‌یابد، R^2 تعدیل شده انتخاب شده است، اما بحث یافته‌ها صرفاً مبتنی بر همبستگی تعدیل نشده است.

۳- یافته‌ها

از نظر آماری، هر سه مدل دارای کارایی و تناسب خوبی هستند. اما ضریب تعیین مدل سه جمله‌ای به‌طور قابل توجهی از نظر وسعت نظر فرق می‌کند. به بیان دیگر، در حالی که همه مدل‌ها در تعیین تغییرات سطح فساد مفید هستند اما مدل سه جمله‌ای خطاهای پیش‌بینی را به شدت کاهش داده و از این رو در تعیین فراز و نشیب رابطه دموکراسی-فساد، قوی‌تر عمل می‌کند.

مدل خطی ۴۵ درصد تغییر در فساد سیاسی را محاسبه کند و می‌تواند از نظر آماری تأثیر منفی و شدید دموکراسی بر فساد را کشف نماید. با ثابت فرض کردن فاکتورها و متغیرهای اقتصادی، یک واحد افزایش در شاخص دموکراسی موجب ۰/۷۳۷ واحد کاهش در شاخص فساد می‌گردد. این رابطه توسط هنجارهای شناخته شده علوم اجتماعی هم تأیید و پشتیبانی می‌شود. فاکتورهای اقتصادی هم کمک شایانی به توان تبیینی مدل می‌نمایند. نرخ بیکاری و تورم که به‌طور مثبت و قوی در رابطه اثر دارند، این ایده را تأیید می‌نمایند که وضعیت بد اقتصاد باعث ارتقای سطح فعالیت‌های نادرست در میان مسئولان اجرایی و دولتی می‌شود.

شکل ۱- شمای مدل خطی رابطه میان مردم سالاری و فساد



مدل دوجمله‌ای با افزایش R^2 به ۰/۵۱۶، توان تبیینی معادله را ۵ درصد ارتقا می‌دهد. به بیان دیگر قرار گرفتن وجه دیگر و تبدیل معادله به چندجمله‌ای باعث ارتقای کارآمدی تحلیل مدل تا ۱۴ درصد شده است. دو متغیر دموکراسی، شفافیت آماری مدل را به ۰/۰۰۱ افزایش داده است و با توجه به شکل غیرخطی رابطه، پاسخی دور از خطا ارائه می‌نماید.

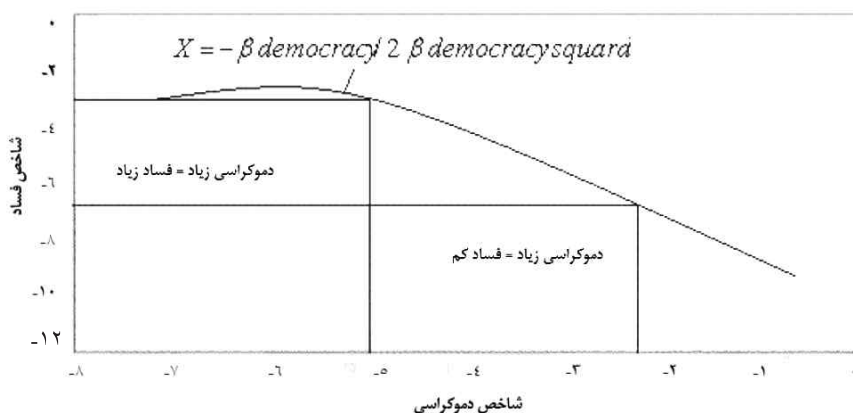
جدول ۲- نتایج حاصل از محاسبه رگرسیون تأثیر متغیرها

مدل خطی	مدل دوجمله‌ای	مدل سه جمله‌ای	
-۰.۱۶	۰.۰۳۰	۰.۰۰۵	توان تغییر قدرت سیاسی
۰.۱۲۲	۰.۱۱۴	۰.۱۳۱	نرخ بیکاری
۰.۰۰۱	۰.۰۰۱	۰.۰۰۸	نرخ تورم
-۰.۷۳۷	-۲.۳۱۰	-۷.۸۸۱	شاخص دموکراسی
-۰.۶۴	-۰.۶۱	-۰.۶۸	سال ۱۹۹۵
-۰.۶۵	-۰.۳۴۱	-۰.۳۲۶	سال ۱۹۹۶
-۰.۱۵۳	۰.۲۱	-۰.۱۲۸	سال ۱۹۹۷
-۰.۳۰۰	-۰.۱۵۶	-۰.۲۱۴	سال ۱۹۹۸
-۰.۱۱۷	-۰.۰۷۵	-۰.۰۲۵	سال ۲۰۰۰
۰.۴۵۲	۰.۵۱۶	۰.۶۱۱	R^2
۰.۴۳۷	۰.۵۰۱	۰.۵۹۸	R^2 تعدیل یافته

علامت منفی که به شاخص مردم‌سالاری داده شده نشان داد که تابع مقعر و انحنادار بهتر از تابع خطی با داده‌ها همخوانی دارد. این منحنی سهمی جهت خود را در نقطه تغییر می‌دهد (Agresti and Finlay, 1997) که بر روی نقطه $-۵/۳۴$ در محور دموکراسی قرار دارد. کشورهای غیردموکراتیک که دارای رتبه بسیار پایینی در شاخص مردم‌سالاری هستند و در مراحل اولیه اصلاحات سیاسی قرار دارند شاهد رشد در فساد خواهند بود تا زمانی که به نقطه $-۵/۳۴$ یعنی نقطه‌ای که میانگین فساد در حداکثر خود قرار دارد، برسند (شکل ۲).

پس از این نقطه بحرانی، کشورها شروع به بهره‌مندی از منافع حاصل از کاهش فساد از طریق تقویت نهادهای دموکراتیک خواهند نمود (جایی که نزول آغاز می‌شود). نزول همچنین نشان می‌دهد کشورهایی که دارای شاخص‌های آزادی سیاسی پایینی هستند و فساد در آن‌ها در نقطه $-۵/۳۴$ می‌باشد، به محض انجام اصلاحات سیاسی شاهد پیامدهای مثبت ضدفساد خواهند بود.

شکل ۲: شمای مدل رگرسیون دوجمله‌ای رابطه دموکراسی و فساد



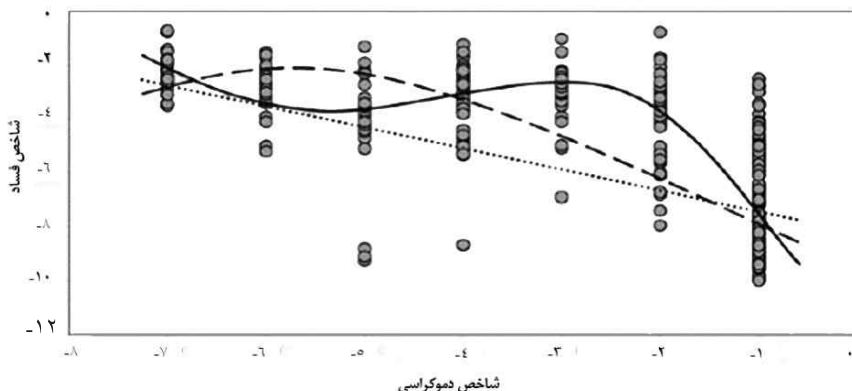
هرچند روند طولانی مدت در این مدل یعنی ادامه شیب روبه پایین همانند تابع خطی می‌شود، اما تابع دوجمله‌ای قادر به تمایز بین کشورهای غیردموکراتیک و کشورهای بسیار دموکراتیک یا کشورهای در حال اصلاحات سیاسی از کشورهایی با وضعیت سیاسی غیردموکراتیک نیست.

بهترین نتایج رگرسیون از مدل مکعبی یا سه جمله‌ای که R^2 آن ۰/۶۱۱ بوده و همبستگی معادلات خطی و دوجمله‌ای را به ترتیب تا ۳۵ درصد و ۱۸ درصد افزایش داده حاصل می‌شود. همبستگی رگرسیون، رابطه‌ای خطی و منفی را نشان داد، که به معنای آن است که تابع در ابتدا روبه پایین است سپس به سمت بالا می‌رود و دوباره به سمت پایین متمایل می‌شود (شکل ۳). رابطه با یک برآمدگی آغاز می‌شود و انحنای آن در نقطه (۴/۱۷-) تغییر یافته و با حالتی مقعر یا ناودیسی ادامه می‌یابد. میانگین شاخص فساد در نقطه‌ای که نمره شاخص دموکراسی ۵/۵۰- است به حداقل خود می‌رسد، در حالی که نمره میانگین فساد در حالت مقعر زمانی به حداکثر می‌رسد که نمره شاخص دموکراسی مساوی با ۲/۷۴- است. از این رو، در مفهوم کلی در این رابطه سه زمان قابل تمیز است: رابطه‌ای منفی و ضعیف میان دموکراسی و فساد در جوامعی که شاخص دموکراسی آن‌ها پایین‌تر از ۵/۵- است. جهت مثبت در رابطه با دموکراسی و فساد در جوامعی که شاخص دموکراسی آن‌ها بین ۲/۷۴- و ۵/۵۰- است. و سرانجام در دموکراسی‌های پیشرفته (با شاخص بالاتر از ۵/۵-) منحنی به سمت پایین حرکت کرده و به پایین‌ترین نقطه می‌رسد.

کشورهای با شاخص مردم‌سالاری بسیار پایین (۷-) از میزان اندکی شفافیت و مسئولیت‌پذیری برخوردارند. اما به محض ورود به مرحله میانی، فرآیند اصلاحات دموکراتیک دچار فساد شدیدی خواهد شد، چراکه در فرآیند تغییر، ترتیبات و چینش‌های جدید قدرت و توزیع منابع، همچنین ارزش‌ها و نهادهای جدیدی در حال پا گرفتن هستند. در کشورهایی که فرآیند دموکراسی‌سازی را آغاز کرده و از آزادی سیاسی متوسط برخوردارند (نمره ۳- تا ۶-) فساد روزافزون، مسأله‌ای شایع و همگانی است. توسعه اصلاحات دموکراتیک در کشورهای غیر دموکراتیک و دموکراسی‌های سطح متوسط (که نمره آن‌ها ۲- است)، کاهش اساسی در فساد را نشان می‌دهد. رسیدن به حکومتی صادق و کارآمد یعنی دستیابی به رتبه ۱- کاهش بسیار بیشتر فساد را در پی دارد. همچنین این منحنی نشان می‌دهد روند تأثیر دموکراسی بر فساد، در درجه اول بستگی به شرایط دموکراتیک اولیه و آغازین و نیز دستاوردهای اصلاحات دموکراتیک در طی زمان دارد. بزرگ‌ترین دستاوردها (در شکل ایجاد و استقرار یک دولت شفاف و سالم) نصیب کشورهایی شده است که نه تنها قادر به ترسیم و طراحی،

بلکه قادر به ایجاد و حفظ نهادهای دموکراتیک قوی و سالم شده‌اند.

شکل ۳- شمای منحنی رگرسیون سه جمله‌ای رابطه میان فساد و مردم‌سالاری



نتیجه‌گیری

همان‌طور که تصاویر مختلفی از رابطه مردم‌سالاری و فساد از طریق مطالعات کیفی و هنجاری ترسیم شده و پژوهش‌های آماری نیز آن‌ها را تأیید نموده است، یافته‌های مختلف حاصل از سه مدل به کار گرفته شده در این پژوهش نیز در صورتی که هم‌زمان تفسیر شوند هریک جنبه‌های مختلفی از مسأله را روشن خواهند ساخت. اصلاحات دموکراتیک، از نگاهی کلی، موجب کاهش فساد می‌گردد (همان‌گونه که مدل خطی تأیید می‌کند) اما باید این نکته مدنظر قرار گیرد که در مراحل آغازین فرآیند اصلاحات دموکراتیک، (آن‌گونه که مدل دوجمله‌ای نشان می‌دهد) کاهش چندانی در فساد قابل مشاهده نیست بلکه گاه فساد بیشتر شده است. اما مهم این است که شرایط اولیه و دستاوردهای جامعه شدت و جهت تأثیر اصلاحات دموکراتیک بر نهادهای سیاسی را تعیین می‌کند نه خود این جریان.

گرچه مردم‌سالاری و اصلاحات اقتصادی هدف سالم‌سازی و اصلاح فعالیت بخش عمومی در کشورهای در حال توسعه را دنبال می‌کند، اما فساد در مقابل هرگونه مداخله و اصلاح به شدت مقاوم بوده است. در کشورهایی که قبلاً دارای تجربه امپراتوری یا پادشاهی بوده‌اند، غالباً شور و

شوق ناشی از کسب آزادی‌های سیاسی با رشد هشداردهنده فساد و «آلودگی نظام اجرایی به رشوه» فروکش می‌کند (Moran, ۲۰۰۱). دامنه وسیع منازعه سیاسی و بازسازی حکومت (مانند ملی‌سازی منابع یا خصوصی‌سازی) فرآیند اصلاحات دموکراتیک را به شدت در معرض تهدید و آسیب قرار می‌دهد. در این شرایط توان نظارت بر قدرت حاکمان و نیز جذب حمایت عمومی برای اصلاح و تغییر ساختارهای نهادی، مهم‌ترین و حساس‌ترین وظیفه‌ای است که حکومت، بخش خصوصی و جامعه مدنی باید باهم انجام دهند. شیوع فساد در کشورهایی که در حال انجام اصلاحات سیاسی هستند علاوه بر این که محصول تغییر در شرایط است، نتیجه فعالیت‌های غیردموکراتیک نیز می‌باشد (Rose-Ackerman, 1999). هنگامی که تلاش برای استقرار نظام نظارت و کنترل بر اعمال دولت و حاکمیت قانون ناکام می‌ماند و نتیجه نمی‌دهد، این خطر به وجود می‌آید که کشور دوباره به نظام دیکتاتوری یا سلطنتی سابق که در آن خزانه مردم، دارایی شاه محسوب می‌شود و درعین حال، فساد و هرج و مرج ظاهری کم‌تر است، بازگشت کند.

یافته‌های پژوهش این سؤال را نیز مطرح می‌کند که آیا لازم است نهادهای اقتصادی و وام‌دهنده بین‌المللی، اصلاحات سیاسی در نهادهای کشورهای وام‌گیرنده را جزو شرایط اعطای کمک ذکر نمایند یا خیر (Marquette, 2001). بن‌بست این بحث، فقدان اجماع و اتفاق نظر بر سر رابطه میان مردم‌سالاری با توسعه و فساد بوده است. همان‌گونه که شواهد نشان داد وقتی منحنی رابطه دموکراسی - فساد، حالت نزولی پیدا می‌کند، نهادهای بین‌المللی بایستی ضمن به رسمیت شناختن نقش نظام سیاسی در ایجاد بهره‌وری کارآمد، هنگام ارائه کمک‌های خود، گسترش مشارکت مردم در فرآیندهای سیاسی را تشویق نمایند تا از این طریق محیط مناسبی را برای اجرای موفق سیاست‌های مبارزه با فساد ایجاد گردد^۱.

۱ - لازم به توضیح است که به رغم درست بودن این نکته، نویسنده باید این مسأله را متذکر می‌شد که استفاده ایزاری از شرط اصلاحات دموکراتیک برای دریافت کمک باعث انجام اصلاحات صوری، غیربنیادی و بی برنامه خواهد شد که نتیجه این امر ناتوانی در کنترل فساد و بازگشت کشور به نقطه‌ای خواهد شد که شاخص آن بین ۲/۷۴ - ۵/۵۰ است و این یعنی نقطه اوج فساد در عین وجود اصلاحات دموکراتیک. مترجم

ضمایم

فهرست برخی از کشورهایی که داده‌های آماری آن‌ها در مقاله حاضر مورد بررسی و تحلیل قرار گرفته است:

کشور	۱۹۹۵	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰
آلبانی					X	
آندورا			X			
آنگولا						X
آرژانتین	X	X	X	X	X	X
ارمنستان					X	X
استرالیا	X	X	X	X	X	X
اتریش	X	X	X	X	X	X
آذربایجان					X	X
بنگلادش		X				
بلاروس				X	X	X
بلژیک	X	X	X	X	X	X
بولیوی		X	X	X	X	X
بوتسوانا				X	X	X
برزیل	X	X	X	X	X	X
بلغارستان				X	X	X
بورکینافاسو						
کامرون		X		X	X	X
کانادا	X	X	X	X	X	X
شیلی	X	X	X	X	X	X

کشور	۱۹۹۵	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰
چین	X	X	X	X	X	X
کلمبیا	X	X	X	X	X	X
کاستاریکا			X	X	X	X
جورجیا					X	
آلمان	X	X	X	X	X	X
غنا	X	X	X			
یونان	X	X	X	X	X	X
گواتمالا	X	X				
هندوراس	X	X				
مجارستان	X	X	X	X	X	X
ایسلند	X	X	X			
هندوستان	X	X	X	X	X	X
اندونزی		X	X	X	X	X
ایرلند	X	X	X	X	X	X
ایتالیا	X	X	X	X	X	X
جامائیکا				X	X	
ژاپن		X	X	X	X	X
اردن		X		X	X	X
قزاقستان				X	X	
کنیا	X	X		X	X	X
کره جنوبی	X	X	X	X	X	X
جمهوری قرقیزستان					X	

کشور	۱۹۹۵	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰
لتونی				X	X	X
لیتوانی					X	X
لوکزامبورگ	X		X	X	X	X
مقدونیه					X	
مالاوی				X	X	X
مالزی	X	X	X	X	X	X
موریس				X	X	X
مکزیک	X	X	X	X	X	X
مولداوی					X	X
مغولستان					X	
مراکش				X	X	X
موزامبیک					X	X
نامیبیا				X	X	X
هلند	X	X	X	X	X	X
نیوزیلند	X	X	X	X	X	X
نیکاراگوئه				X	X	
نیجریه		X	X	X	X	X
نروژ	X	X	X	X	X	X
پاکستان	X	X	X	X	X	
پاراگوئه				X	X	
پرو				X	X	X
فیلیپین	X	X	X	X	X	X

کشور	۱۹۹۵	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰
لهستان		X	X	X	X	X
پونوال	X	X	X	X	X	X
رومانی			X	X	X	X
روسیه		X	X	X	X	X
سنگال				X	X	X
سنگاپور	X	X	X	X	X	X
اسلواکی				X	X	X
اسلوونی					X	X
آفریقای جنوبی	X	X	X	X	X	X

فهرست منابع

1. Agresti, A. and B. Finlay, Statistical Methods for the Social Sciences, 3rd edn. (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1997).
2. Barro, R.J., Determinants of Economic Growth: A Cross-country Empirical Study (Cambridge, MA: The MIT Press, 1997).
3. Beck, N. and J. Katz, "What to Do (and not to Do) with Times-Series Cross-Section Data," American Political Science Review 1995 (89), 634-647.
4. Boix, C., "Democracy, Development. And the Public Sector," American Journal of Political Science 2001 (45), 1-17.
5. Bunce. V., "Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations," Comparative Political Studies 2000 (33). 703-734.
6. Burkhart, R.E., "Comparative Democracy and Income Distribution: Shape and Direction of the Causal Arrow," Journal of Politics 1997 (59), 148-164.
7. Cohen, A., Crime and Corruption in Eurasia: A Threat to Democracy and international Security (Washington, DC: The Heritage Foundation, 1995).
8. daSilva, C.E.L., "Journalism and Corruption in Brazil," in J.S. Tulchin and R.H. Espach (eds.), Combating Corruption. in. Latin America Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2000) pp. 173-192.
9. della Porta, D. and A. Yannucci, Corrupt Exchanges: Actor's, Resources, Mechanisms of Political Corruption (New York: Aldine de Gruyter, 1999).
10. Fairbanks, C.H., Jr., "Disillusionment in the Caucasus and Central Asia," Journal of Democracy 2001 (12), 49-56.

11. Frey, B.S. and A. Stutzer, "Happiness, Economy and Institutions: 'the Economic Journal 2001 (110), 918-938.
12. Giglioli, P.P., "Political Corruption and the Media: The Tangentopoli Affair: ' In-tenuitio11al Social Science Journal 1996 (48), 381-394.
13. Goldsmith, A.A., "Democracy, Property Rights, and Economic Growth: ' Journal of Development Studies 1995 (32), 157-174.
14. Goldsmith, A.A., "Slapping the Grasping Hand: Correlates of Political Corruption in Emerging Markets: ' American Journal of Economics and Sociology 1999 (58), 865-883.
15. Harris-White, B. and G. White (eds.), Liberalizing and New Forms of Corruption (Brighton: Institute of Development Studies, 1996).
16. Hegre, H., T. Ellingsen and S. Gates, "Toward a Democratic Civil Peace? De-mocracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992; ' America11 Political Science Review 2001 (95), 33-48.
17. International Monetary Fund, "The World Economic Outlook Database April 2002," [On-line database]. 2002, Available <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2002/01/data/index.htm>.
18. Jamieson, A., the Anti-Mafia: Italy's Fight against Organizational Crime (New York: Palgrave MacMillan, 2000).
19. Johnston, M., "Public Officials, Private Interests, and Sustainable Democracy: When Politics and Corruption Meet," in K.A. Elliot (ed.), Corruptio11 and the Global Economy (Washington, DC: Institute for International Economics. 1997) pp. 61-82.

20. Karatnycky, A. (ed.), *Freedom in the world: 771e Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, 2001 (Somerset, NJ: Transaction, 2001).
21. Lillie, V., "Corruption and Democracy in Latin America." *IDS Bulletin* 1996 (27), 64–70. Marquette, H., "Corruption. Democracy and the World Bank," *Crime, Law and Social Change* 2001 (36). 395–407.
22. Mbaku, J.M., "Post-Independence Opportunism and Democratization in Africa," *Journal of Social, Political and Economic Studies* 1995 (20), 405–422.
23. Montinola, G.R. and R.W. Jackman, "Sources of Corruption: A Cross-National Study," *British Journal of Political Science* 2002 (32), 147–170.
24. Moran, J., "Democratic Transitions and Forms of Corruption," *Crime, Law and Social Change* 2001 (36), 379–393.
25. Rodrik, D., "Democracies Pay Higher Wages," *Quarterly Journal of Economics* 1999 (114), 707–738.
26. Rose-Ackerman, S., *Corruption in Government: Causes, Consequences, and Reform* (New York: Cambridge University Press, 1999).
27. Sandholtz, W. and W. Koetzle, "Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy, and Trade," *International Studies Quarterly* (44), 31–50.
28. Sayrs, L.W., *Pooled Time Series Analysis, Quantitative Applications in the Social Sciences No 70* (Thousand Oaks, CA: Sage, 1989).
29. Schwartz, H., "Surprising Success: The New Eastern European Constitutional Courts," in A. Scheller, L. Diamond and M.F.
30. Plattner (eds.), *the Self-Restraining State: Power and Accountability in New De-*

mocracies (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1999) pp. 195–214.

31. The Economist Intelligence Unit, EIU Country Data [On-line database]. 2001, Available <http://www.al.secure.alacra.com>.

32. Transparency International, Corruption Perceptions Index: [On-line database]. 2002, Available <http://www.transparency.org>

33. Van Rijckeghem, C. and B. Weder, “Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Wages in the Civil Service affect Corruption, and by how Much?” *Journal of Development* (65), 307–331.

34. Weyland, K., “The Politics of Corruption in Latin America,” *Journal of Democracy* 1998 (9), 108–121.

Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison

HUNG-EN SUNG

Translator: Dr. Hossein Gheleji

Abstract

Past research on democracy and political corruption produced mixed results because of differences in sampling and analytical methods. Moreover, an important shortcoming has been researchers' focus on detecting linear effects alone. In the current study, I statistically controlled for potentially confounding economic factors and used hierarchical polynomial regression to evaluate the form of the democracy-corruption relationship. Results showed that a cubic function best fitted the data. Despite eruptions of corruption among intermediate democracies, the consolidation of advanced democratic institutions eventually reduced corruption.

Ultimately, the initial political conditions and the final democratic achievements determined the magnitude of political corruption in a country.

Keywords: Democracy, Political Corruption, intermediate democracies, advanced democratic institutions

The Effects Of Tax Noncompliance, Disclosure Quality On The Information Asymmetry In the Listed Companies Of The Tehran Stock Exchange (TSE) TSE based on the simultaneous equation method

Asghar Sepahban Gharehbaba

Saeed Tahmasebi Khorneh

Abstract

Taxes as a major source of fiscal plays an important role in economic growth and income distribution. Tax Organization responsible for the collection of legitimate tax revenues as the country is faced with the issue of taxpayers tax Noncompliance. Diversion of taxpayers declared taxes of final tax could be an instance of tax Noncompliance, which in turn adversely affect the country's economy. Tax Noncompliance could affect the firm's information environment and thus lead to information asymmetry. On this reasoning a study about the effect of each of these variables simultaneously over another is important. Therefore, in this study, we examine the impact of the direct and simultaneous impact of tax Noncompliance (by increase Disclosure quality) on the information asymmetry. For this purpose 520 years (104 companies during 2010-2014) were selected and simultaneous impact of tax Noncompliance and disclosure quality on is information asymmetry investigated by using of simultaneous equations and direct impact is investigated by using combined regression. In this study, we calculated the tax Noncompliance by the using of the difference between accounting profit and taxable profit, and The quality of disclosed information is considered by the companies disclose score, also, Information asymmetry is determined by the using of bid and ask. The results show that tax Noncompliance significant negative impact on the quality of disclosure and the low quality of information disclosure, increased information asymmetry. This findings could be useful for the investors, business unit manager, tax policy makers and government officials to explain how the relationship between these variables is.

keywords: Tax Noncompliance, Disclosure Quality, Information Asymmetry, simultaneous equation

Challenges of Supervision in Confronting the Corruption

Ali Ahmadi

Abstract

The issue of preventing and confronting the administrative and financial corruption is one of the most important issues in the country's criminal policy. How to formulate a good and effective criminal policy in confront the corruption, especially at the level of government staff, has always been a concern for the government. Because the administrative and financial corruption, in addition to its serious damage to the administrative system, sometimes disrupts public safety, while at the same time it makes damage to public confidence in government and public institutions. According to the Article 174 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran, monitoring the proper flow of affairs, and the proper implementation of the law, is an important mission for the General Inspection Organization of Iran. This organization, based on the adopted rules and regulations, should monitor and supervise the performance of the agents (government staff) in the administrative system at all levels, and subsequently, in the event of detection and confirmation of the offense and crime, the implementation of the provisions of the Note 1 of Article 5 of the Law on the General Inspection Organization of Iran, after approval by the judicial inspector, who requests it with the submission of a special report, prosecuting the related persons ordering from the judicial authority.

In this paper, it is examined that some actions in the administrative systems, and regulatory oversight bodies in general are not clearly determined as criminal, however they are explained by presenting the examples.

Key Words: Supervision and inspection - Corruption - Crime - Government staff - Islamic Penal Code - Legislation

Investigating the relationship between administrative integrity and improving the performance of human resources in organizations

Dr. Tayebbeh Jaffari

Abstract

The administrative system in each country is of particular importance due to its direct and indirect relationship with the various branches and layers of the community and because large volumes of government services are provided to citizens through various channels and sectors, the benefit of a coherent, efficient, transparent and accountable administrative system consistently is one of the concerns of the statesmen and policymakers of every society; So that governments try to increase their administrative capacities and reduce public discontent by scientific studies, drafting necessary laws and regulations, and implementing administrative reforms.

For this reason, it seems that in order to achieve an efficient and developed system in which the interests of the whole community are provided, the only solution is the change in the administrative system. This solution will reduce corruption and improve the country's administrative structure.

Keywords: administrative system, administrative integrity system, performance, organizational performance improvement

Review of the Law on the Promotion of the integrity of Administrative System and fighting against Corruption»

Hamid Aradmehr

Yunes Pourassadi

Abstract

Corruption is a multidimensional, hidden and complex issue that has lasted for centuries and has always influenced various dimensions of human social life. Despite efforts and legislative, structural and process work in the countries of the world to combat corruption, little has been achieved. The fight against corruption, due to its intrinsic nature and its malfunction, requires the use of multilateral and relatively long-term mechanisms. What is evident is the need to tackle corruption and the negative impact of this phenomenon on development processes that are of interest to international organizations and countries. The adoption of the law on the promotion of the integrity of administrative system and the fight against corruption is regarded as a turning point in the fight against corruption. In this paper, we intend to address some of obstacles and the current status of this law - as the most important law in the field of combating corruption - and finally, we propose practical recommendations for effective monitoring of law enforcement.

key words:Corruption, Administrative corruption, Administrative health, Law on the promotion of administrative health and the fight against corruption, Challenges of the executive process

The Study on Situation of Incidence and Causes of Corruption in Governmental Organizations; a Case Study in Kurdistan Province

Dr. Saeed Khani¹

Abstract

The studies show that the administrative system and, the entire community of Iran in general, suffer from corruption issue. This problem poses harmful consequences on various areas for society and is a major obstacle to economic development in the 20-year vision of the country. This article has investigated the situation of incidence and causes of Corruption in governmental organizations of Kurdistan province. Inspired by theoretical approaches, it developed the theories at three levels of macro, median and micro for explanation of incidence and spread of administrative corruption. This research was conducted in a quantitative method with a survey strategy and structured questionnaire technique during the period of 2016-17. It has used «perceived corruption» approach to measuring of variables as well. The data collected using questionnaire from 242 citizens aged 25-64 years old resident in Sanandaj, Saqez, Marivan, Bijar and Ghorveh who selected in a composite sampling methods. The questionnaires were also verified through content validity, factor validity, and internal consistency. The data analysis was done in SPSS software as well.

Keywords: The situation of corruption, perceived corruption, the causes of corruption governmental organizations, Kurdistan province.

1 – Assistant Professor of Sociology Department, University of Kurdistan, s.khani63@gmail.com

Protecting citizenship rights in the light of Trainings for public complaints handling

Dr. ShaeBAN Nagafpour

Mohammad Reza Etefagh Kahnamoui

Abstract

Responsiveness to citizens and social accountability are the result of delivering statements and intentions. One way in which government officials and government agencies, as civil servants and civil servants, can take responsibility for protecting citizens' rights is to effectively address citizens' complaints and provide complaints training to their employees. The effective complaint handling should be based on the elements of culture, principles, individuals, process, and processing and analysis. In this research, we will study the importance of accountability and handling of public complaints and by using the library study approach and reviewing existing documents.

Keywords: Accountability, Public Complaints, Responsibility, citizens, rights.

Articles

Protecting citizenship rights in the light of Trainings for public complaints handling — 4

The Study on Situation of Incidence and Causes of Corruption in Governmental Organizations; a Case Study in Kurdistan Province — 5

Review of the Law on the Promotion of the integrity of Administrative System and fighting against Corruption» — 6

Investigating the relationship between administrative integrity and improving the performance of human resources in organizations — 7

Challenges of Supervision in Confronting the Corruption — 8

The Effects Of Tax Noncompliance, Disclosure Quality On The Information Asymmetry In the Listed Companies Of The Tehran Stock Exchange (TSE) TSE based on the simultaneous equation method — 9

Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison — 10

Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 9; Number 32; Summer 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 Hashemzehi, 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

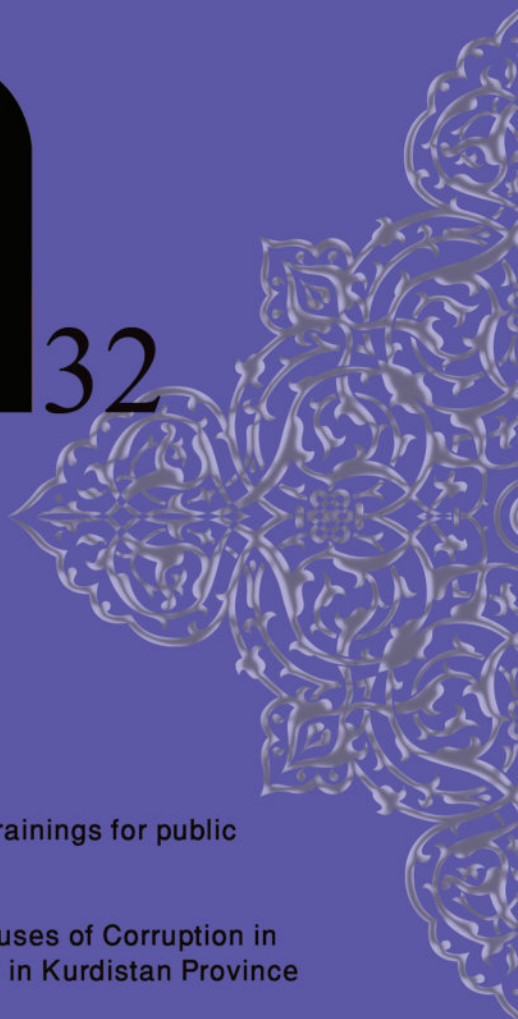
Excutive Manager:Ameneh Kashani movahhed

www.bazresi.ir

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

Evaluation Knowledge Quarterly

32



Articles

Protecting citizenship rights in the light of Trainings for public complaints handling

The Study on Situation of Incidence and Causes of Corruption in Governmental Organizations; a Case Study in Kurdistan Province

Review of the Law on the Promotion of the integrity of Administrative System and fighting against Corruption

Investigating the relationship between administrative integrity and improving the performance of human resources in organizations

Challenges of Supervision in Confronting the Corruption

The Effects Of Tax Noncompliance, Disclosure Quality On The Information Asymmetry In the Listed Companies Of The Tehran Stock Exchange (TSE)
TSE based on the simultaneous equation method

Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison