

مقالات علمی

نگاهی به سافتار و کارکرد هیئت های رسیدگی به تفرقات اداری کارکنان دولت
علی احمدي

درس هایی از راهبردهای مبارزه با فساد آسیا و اقیانوسیه (برنامه توسعه سازمان ملل متحد)
مترجم: آیت باقری

گذری بر اصطلاحات مسن جریان امور و اجرای صمیخ قوانین از منظر تفاوت ها و شباهت ها
دکتر محمد باقری کمار علیا

طراحی و اعتباریابی شافص های ارزیابی عملکرد مدیران با رویکرد تصادفی کرامبولتز
مطالعه موردی سازمان بازرسی کل کشور
دکتر طیبہ جعفری

جستاری در فسادشناسی
دکتر سعید فانی

بررسی راهکارهای کاهش فساد اداری از نگاه شهروندان تهرانی
دکتر علی سیف زاده

اثرات کیفیت نهادی بر تجارت فارمی؛ پیشگیری از تبدیل نعمت منابع به نفرین منابع؛
مصادقی از مسن جریان امور
دکتر اصغر مبارک



فصلنامه دانش ارزیابی

سال دهم؛ شماره ۳۶؛ تابستان ۱۳۹۷

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: ناصر سراج

سر دبیر: ابراهیم شاهرخیان

هیأت تحریریه:

دکتر مقصود امیری، دکتر محمد باقری کمار علیا، دکتر علیرضا دیهیم، دکتر مهدی سبحانی نژاد،

دکتر سید محمدرضا سید نورانی، دکتر محمد غفاری فرد، دکتر حسین غلامی، دکتر حسین قلجی،

دکتر سید حسن قوامی، دکتر حمیدرضا ملک محمدی، دکتر نوروز هاشم زهی

تلفن: ۶۱۳۶۲۱۳۵-۶۱۳۶۲۳۰۷

bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد

ویراستار و صفحه آرا: هدی غنیمی

ویراستار انگلیسی: محمود مهدوی فر

انتشارات: نشر علوم اجتماعی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

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

طبقه ششم، دفتر فصلنامه دانش ارزیابی

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

منتشر می شود.

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

فهرست

نگاهی به ساختار و کارکرد هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت ۷

علی احمدی

درس‌هایی از راهبردهای مبارزه با فساد آسیا و اقیانوسیه ۲۹

آیت باقری

گذری بر اصطلاحات حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین ۵۹

دکتر محمد باقری کمار علیا

طراحی و اعتباریابی شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیران با رویکرد تصادفی کرامبولتز ۶۹

دکتر طیه جعفری

جستاری در فسادشناسی ۱۰۹

دکتر سعید خانی

بررسی راهکارهای کاهش فساد اداری از نگاه شهروندان تهرانی ۱۳۵

دکتر علی سیف زاده

اثرات کیفیت نهادی بر تجارت خارجی؛ پیشگیری از تبدیل نعمت منابع به نفرین منابع؛

مصادقی از حسن جریان امور ۱۶۱

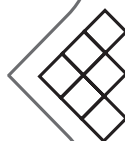
دکتر اصغر مبارک

به نام آن که جان را فکرت آموخت

شماره‌ای دیگر از مجله دانش ارزیابی به همت نویسندگان و محققان قلم به‌دست و با تلاش همکاران مرکز مطالعات به زیور طبع آراسته شد. در این شماره نیز مجموعه‌ای متنوع از نوشته‌ها در حوزه‌های مختلف اما گرد محور مقابله با فساد و حسن جریان امور، می‌کوشد تا خوانندگان را با جلوه‌های مختلف پدیده فساد، ادراک فساد، مبارزه با فساد و در سطحی دیگر با ابعاد حسن جریان امور آشنا سازد. این دست از نوشته‌ها که امروزه مکانی ارزشمند را در مطالعات دانشگاهی و مراکز اجرایی به‌خود اختصاص می‌دهند، حکایت از فرصتی هرچند کوتاه و فضایی هرچند اندک برای نویسندگان و محققان دارد تا با بهره‌گیری از آن، ایده‌ای را پرورش دهند، از تجربه‌ای زیسته پرده بردارند، پیشنهادی را به معرض قضاوت جمعی بگذارند، مروری بر ادبیات موجود در یک حوزه داشته باشند و سرانجام با همین گام‌های کوچک، زمینه را برای ارتقاء دانش سازمانی فراهم آورند. مسیر دانش و ارتقاء پیشرفت، مسیری در گرو انجام کارهای تدریجی و نه دفعی و برداشتن گام‌هایی مستمر و دنباله‌دار است. مجله دانش ارزیابی، فرصتی را فراهم می‌آورد تا ضمن آن، با آثار، یافته‌ها، تجارب و پیشنهادهای یکدیگر آشنا شویم و بر آن اساس، گام‌های آینده را با قوت و ثبات بیشتری به جلو برداریم.

به مننه و کرمه
ناصر سراج

مقالات علمی



نگاهی به ساختار و کارکرد هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت

علی احمدی^۱

چکیده

یکی از مراجع اختصاصی اداری زیرمجموعه قوه مجریه که وظیفه اصلی آن رسیدگی به تخلفات اداری مستخدمین دولت می‌باشد، هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت هستند. در همین راستا، رویکرد و مبانی قانونی ناظر بر رسیدگی به تخلفات اداری، ایجاب می‌نماید در عین تأمین منافع عمومی و کارآمدی دستگاه‌های اداری، حفظ استقلال در کلیه مراحل رسیدگی با آیین دادرسی شفاف به اعتبار شبه قضایی بودن هیئت‌ها و رعایت برخی اصول مهم از جمله: اصل برقراری تناسب بین تخلف و مجازات با حضور عضو مسلط به مسائل حقوقی، اصل ترافعی بودن، اصل استقلال در تصمیم‌گیری‌ها و فروعات مربوط به آن از قبیل رعایت اصول کلی حقوقی، امکان مشارکت یا دخالت طرفین دعوی در فرآیند دادرسی منتهی به صدور رأی، اطلاع قبلی از پرونده یا دعوی مطروحه و اعطای فرصت کافی دفاع، امکان حضور وکیل در جلسات رسیدگی، مستدل و مستند بودن آرای صادره از هیئت‌ها، امکان دسترسی به هیئت‌ها، توجه کافی به مستندات و دلایل ابرازی، تسریع در رسیدگی به اعتراض به آرای صادره و همچنین اصل بی‌طرفی جهت‌گیری بیشتری شود. قانون، آیین‌نامه اجرایی و دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری در زمینه‌ی پیش‌بینی این اصول و فروعات مربوط به آن تا حدودی ناقص و ناکارآمد بوده و از حیث رسیدگی هیئت‌ها به تخلفات کارکنان دولت، نارسایی‌هایی وجود دارد که به تبع این امر، کارایی و اثربخشی این مرجع اختصاصی اداری را با چالش‌هایی مواجه ساخته است.

هدف این مقاله، نگرشی بر ساختار و کارکرد هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت و شناسایی نقاط ضعف این مرجع در رسیدگی به تخلفات کارکنان است تا ما را به اصول مطلوب دادرسی در این مرجع رهنمون نماید. سعی شده است با اعمال این اصول و معیارها، پیشنهادهایی برای یک الگوی مطلوب دادرسی در این هیئت‌ها مطرح گردد.

واژگان کلیدی: هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، پیشگیری و مقابله با فساد، کارکنان دولت،

رأی.

مقدمه

در عصر حاضر و بنا بر نابسامانی‌های اداری موجود در دستگاه‌های اجرایی و اداری، پیشگیری از فساد و تخلفات کارکنان دولت دارای اهمیت فراوانی است، البته همیشه ارتکاب تخلف از طرف برخی کارمندان قابل تصور است. رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت بخشی از دادرسی اداری اختصاصی است. در نظام جمهوری اسلامی ایران، رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت که از حیث استخدامی، تابع قانون مدیریت خدمات کشوری بوده و یا از حیث رسیدگی به تخلفات کارکنان، قانون رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت بر آن‌ها حاکمیت دارد، مستند به قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب سال ۱۳۷۲ مجلس شورای اسلامی و آیین‌نامه اجرایی و سایر مقررات ابلاغی از سوی هیئت عالی نظارت بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری عملیاتی می‌گردد. در این نوشتار ابتدا رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری بررسی می‌شود و چالش‌های موجود از حیث ساختاری و هنجاری مطرح و در ادامه، با شناسایی نقاط ضعف این مرجع قانونی، با استفاده از تجارب مطالعات تطبیقی، برای تأثیرگذاری هرچه بیشتر گزارش‌های نظارت و بازرسی ناظر بر موضوعات اعلامی در هیئت‌ها، باهدف پیشگیری و مقابله با فساد، پیشنهادهایی در راستای نیل به اصول و الگوی مطلوب دادرسی مطرح خواهد شد.

وضعیت رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت

یکی از اهداف مرتبط با رسیدگی به تخلفات اداری که متعاقب برقراری تناسب بین تخلف و مجازات، منجر به صدور رأی محکومیت می‌گردد، شناسایی بسترها و زمینه‌های بروز تخلفات برای برنامه‌ریزی سلامت نظام اداری و پیشگیری از فساد است. اما با توجه به نارسایی‌های موجود در نظام اداری از جمله: تفسیرهای سلیقه‌ای از قوانین و مقررات، ناکارآمدی نیروی انسانی، احتمال خطاهای انسانی و فقدان برنامه‌های آموزشی کاربردی، ارتکاب درصدی از تخلفات گریزناپذیر است.

بنابراین باید اذعان داشت برای ارتقای سلامت نظام اداری، نظم و انسجام بخشی امور اداری در بادی امر از ضروریات می‌باشد. برای این منظور، نیاز است که دولت بسترها و ساختارهای مناسب نیز داشته باشد. یکی از این اهرم‌ها، قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان است (کریم‌زاده، ۱۳۸۹: ۳۴). درخصوص تعریف مراجع رسیدگی به تخلفات اداری، با توجه به اختلاف نظر در مورد مراجع اختصاصی اداری و حتی اختلاف نظر درخصوص عنوان این مراجع در نظام حقوقی ایران تعریف واحدی وجود ندارد، در قانون بازسازی نیروهای انسانی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت در ماده ۴۱ از عنوان دادگاه‌های اداری استفاده شده بود، اما پس از این قانون، در قوانین بعدی و فعلی از عنوان هیئت استفاده شده است (صادقی مقدم و میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۱: ۱۱). هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نوعی مرجع اختصاصی اداری هستند، صلاحیت ترافعی دارند، به موجب قانون مصوب مجلس، خارج از چهارچوب دادگاه‌های عمومی و نسبتاً مستقل اما زیرمجموعه سازمان

و نهاد متبوع خود تشکیل شده و صلاحیت آن‌ها، انحصاراً رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان سازمان متبوع خود است (هداوند، ۱۳۷۸: ۱۹). این هیئت‌ها هرچند مانند دادگاه‌های عمومی، صلاحیت ترفعی دارند و درخصوص موضوع تحت رسیدگی حکم صادر می‌نمایند، اما دارای ویژگی‌های متمایز از دادگاه‌های عمومی از جمله: رسیدگی ساده، سریع و بدون تشریفات قضایی، غیرعلنی و غیرحضوری بودن رسیدگی‌ها، رایگان بودن رسیدگی، تعدد اعضای رسیدگی‌کننده و درنهایت رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری با یک عضو قضایی هستند و مهم‌تر اینکه در این هیئت‌ها از شیوه‌های گوناگون برای اثبات تخلف استفاده می‌شود و هیئت‌ها ملزم به رعایت و بررسی دلایل ارائه‌شده از سوی طرفین نبوده و به هر طریق ممکن و با استفاده از کلیه ابزارها درصدد کشف حقیقت هستند (ابراهیمی، ۱۳۹۱: ۹۱). در این هیئت‌ها و در اکثر مراجع اختصاصی اداری یک‌طرف دعوی و اختلاف، دولت با مقامات عمومی و امکانات دولتی و طرف دیگر کارمندان و شهروندان هستند که در سطح نابرابری قرار دارند و هر آن احتمال سوءاستفاده از قدرت می‌رود؛ بنابراین مطلوبیت دادرسی در این مراجع، تضمین‌های لازم از حقوق کارکنان و برقراری تعادل بین اصول دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری را می‌طلبد.

اعضای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری، بنا به پیشنهاد بالاترین مقام اجرایی دستگاه و با حکم وزیر و یا بالاترین مقام اجرایی برای مدت یک سال انتخاب می‌شوند و حقوق و مزایای اعضا و بودجه هیئت‌ها از محل بودجه سازمان متبوع تأمین می‌گردد. از دیدگاه سازمانی، هیئت‌ها مشمول اصل سلسله‌مراتب نیستند، اما به لحاظ ساختاری و سازمانی در اداره و دستگاه متبوع خود تشکیل می‌شوند. برکناری اعضا علاوه بر پیشنهاد مقام منصوب‌کننده، نیاز به تصویب هیئت عالی نظارت نیز دارد؛ علت هم این است که این مراجع، مراجعی مستقل بوده و لازم است از ثبات کافی برخوردار باشند.

بنابراین هیئت رسیدگی به تخلفات اداری از حیث ساختار و سازمان وابسته به دستگاه‌های متبوع خود می‌باشند، هرچند در راستای استقلال آن‌ها اقداماتی صورت گرفته، اما در بودجه و محل تشکیل و انتصاب اعضا، تابع اراده بالاترین مقام اجرایی دستگاه متبوع خود بوده و از دیدگاه صلاحیتی نیز دارای صلاحیت اختصاصی در مقابل صلاحیت عام هستند. در کشور فرانسه دادگاه‌های اداری بدوی، تجدیدنظر و شورای دولتی وجود دارد و در کنار این دادگاه‌های اداری با صلاحیت عام رسیدگی به دعاوی اداری، دادگاه‌های اختصاصی اداری هستند که به برخی از دعاوی خاص اداری رسیدگی می‌کنند (Simon, Boyron & Whittakar; 1998:41).

چالش‌های موجود در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات ناظر بر ماهیت رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت

۱- نداشتن استقلال و بی‌طرفی هیئت رسیدگی به تخلفات اداری

مراجعی که رسیدگی ترافیعی انجام می‌دهند و رأی صادر می‌نمایند، مراجعی هستند که یا در آن‌ها تخلفی احراز می‌شود و یا فصل خصومتی صورت می‌گیرد، این مراجع برای قضاوت صحیح، باید مستقل و بی‌طرف باشند. این استقلال و بی‌طرفی هم شامل استقلال و بی‌طرفی مرجع و هم اعضای رسیدگی‌کننده در مرجع می‌شود. هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به لحاظ سازمان، تشکیلات و بودجه، محل تشکیل جلسه و نیروی انسانی، وابسته به سازمان متبوع خود هستند و این امر می‌تواند ناقض استقلال و بی‌طرفی این مراجع باشد. مقامات اداری در شکل‌گیری هیئت‌ها و تأمین بودجه، می‌توانند بر استقلال و بی‌طرفی آن‌ها تأثیرگذار باشند. انتخاب اعضای هیئت‌ها صرفاً در اختیار وزیر و یا بالاترین مقام سازمان متبوع هیئت‌ها است، گرچه تخلف مقامات مدیرکل و مقامات بالاتر به استناد بند ه‌ماده ۲ قانون سازمان بازرسی کل کشور که اشعار می‌دارد: «در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا و هم‌تراز آنان است که مشمول قانون رسیدگی به تخلفات اداری هستند، سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیئت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری ارسال و تا حصول نتیجه پیگیری خواهد نمود. درخصوص پرونده‌های مطروحه در رابطه با مقامات فوق، هیئت رسیدگی بدوی و تجدیدنظر مزبور با عضویت یک نفر از قضات منصوب رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌شود و خارج از نوبت طبق قانون رسیدگی به تخلفات اداری به موضوع رسیدگی می‌کند. رئیس هیئت موظف است ضمن نظارت بر ثبت پرونده و تعیین اوقات رسیدگی، مراتب را به عضو قاضی و نماینده سازمان برای حضور اعلام نماید» در نهاد ریاست جمهوری رسیدگی می‌گردد، لیکن برای رسیدگی به تخلفات کارکنان، چون اعضای هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، از سوی مدیر پیشنهاد شده‌اند مدیر دستگاه نیز می‌تواند به اعضای هیئت توصیه کند که در رسیدگی به تخلفات، از کارمند متخلف جانب‌داری نموده و از این حیث اصل بی‌طرفی رعایت نگردد و در نهایت اعضای هیئت نیز بنا به توصیه و یا اعمال نفوذ مدیر دستگاه، به نفع کارکنان متخلف رأی صادر نمایند. اعضای رسیدگی‌کننده به تخلفات کارکنان دولت، نباید در مراحل کشف و اعلام تخلف کارکنان مشارکت داشته باشند، این در حالی است که در برخی موارد، ضمن این که تخلف از سوی برخی اعضای هیئت اعلام می‌گردد در چنین مواردی عضو مزبور (اعلام‌کننده تخلف) در رسیدگی و صدور رأی مشارکت دارد. البته در راستای حفظ استقلال و بی‌طرفی هیئت‌ها، قانون‌گذار راهکارهایی را پیش‌بینی نموده است؛ از جمله: عزل اعضا، اما این اختیار صرفاً برای مقام منصوب‌کننده نیست و نظیر هیئت عالی نظارت هم لازم است. نکته مهم دیگر درخصوص نظارت هیئت عالی نظارت و اختیار این هیئت در نقض و ابطال تصمیمات، برکناری اعضا است، با توجه به ترکیب پیش‌بینی شده در هیئت عالی

نظارت که عموماً مقامات تصمیم‌گیر و اجرایی هستند استقلال و بی‌طرفی آن‌ها محل تردید است. نکته مهم دیگر با توجه به نظریه اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه، صلاحیت و توان هیئت عالی نظارت در اتخاذ تصمیم، پس از نقض رأی و یا انحلال هیئت‌ها است که این امر استقلال و بی‌طرفی این مراجع را خدشه‌دار می‌کند (گرجی ازندریانی، ۱۳۸۸: ۳۹۱).

درمجموع وجود نهادی مستقل و بی‌طرف برای رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت در پیشگیری و مقابله با فساد بسیار تأثیرگذار است. درخصوص ترکیب اعضا نیز با هدف استقلال آنان و این که اصل بی‌طرفی در تصمیم‌گیری‌ها رعایت شود، بهتر بود سایر اعضا نیز توسط نهادی بی‌طرف انتخاب و از وزارتخانه و مؤسسات دولتی نباشند.

۲- فقدان اصول و تضمینات مطلوب قبل از جلسه رسیدگی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

عدم توجه کافی به مفاد و دلایل گزارش و مستندات ابرازی در گزارش‌های ارسالی از مراجع معتبر و مورد وثوق مثل دستگاه‌های نظارتی، عدم حضور وکیل از سوی شاکی یا متهم برای دادخواهی در مرجع رسیدگی به تخلفات اداری، در برخی موارد تشریفاتی بودن حضور کارمند در جلسه رسیدگی به تخلفات، فقدان آیین دادرسی شفاف و نداشتن دقت کافی در اظهارات و دفاعیات ارائه‌شده توسط کارمند متخلف و مستندات گروه‌های تحقیق که کارمند صراحتاً اشتباه خود را پذیرفته از آسیب‌های موجود در این خصوص است، هیئت رسیدگی به تخلفات اداری در برخی موارد، موضوع اعلامی را مجدداً برای تهیه گزارش اولیه و مستندسازی به گروه‌های تحقیق ارجاع داده و کارمند متخلف نیز در اظهارات جدید خود برای گروه تحقیق، موضوع تخلف را کتمان و درنهایت هیئت رسیدگی به تخلفات اداری نیز بر مبنای گزارش گروه تحقیق، مبادرت به صدور رأی می‌نماید. این در حالی است که در هر مرجع رسیدگی، قبل از تضمین اصول دادرسی مطلوب و عادلانه و قبل از شروع فرآیند رسیدگی، برخی اصول و تشریفات رسیدگی، از جمله آیین دادرسی روشن و مطلوب در راستای رسیدن به یک راه‌حل عادلانه در آن مرجع، توجه کافی به مستندات ابرازی و تسهیل در دسترسی به مسئولین تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر لازم است (نکویی، ۱۳۹۳: ۶۳۷). درخصوص دسترسی به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری و حق دادخواهی در این مرجع، شاکی دولت و اداره متبوع و یا دستگاه‌های نظارتی بوده و کارمند مجبور به مراجعه به محل تشکیل این هیئت‌ها برای دفاع از خود است، دسترسی به معنای دسترس بودن فیزیکی خیلی اهمیت ندارد. البته باید برای کارمند امکان حضور، دفاع از خود و آگاهی و اطلاعات لازم برای دفاع قانونی و حقوقی و دسترسی به این موارد فراهم باشد و این مراجعه حضوری، فرصتی خواهد بود که اعضای هیئت رسیدگی‌کننده، با فرد متخلف به صورت چهره به چهره تذکر و رهنمودهایی ارائه می‌کنند که این روش در پیشگیری از موارد مشابه و تکرار تخلف بسیار مؤثر است. همچنین فراگیر نبودن شعب بدوی و تجدیدنظر رسیدگی به تخلفات اداری در دستگاه‌های اجرایی

مراکز استان‌ها، خود می‌تواند ناقض اصل دسترسی به این مرجع باشد.^۱ آسیب دیگر نبود قواعد و قوانین آیین دادرسی روشن و مشخص در این مرجع است. قانون‌گذار در قانون و آیین‌نامه اجرایی، صرفاً به بیان کلیات و صلاحیت‌های هیئت‌ها پرداخته و قواعد مهم آیین دادرسی از جمله حق انتخاب و داشتن وکیل در مرحله تحقیق و رسیدگی و استمهال کافی برای ارائه مدارک و مستندات و مانند اینها را بیان ننموده است؛ در حالی که اقتضای اصل حاکمیت قانون، بیان این اصول و قواعد در قانون این مرجع را ضروری می‌نماید.

۳- غیر حضوری و غیر علنی بودن رسیدگی‌ها در مراجع رسیدگی به تخلفات اداری

حضور طرفین پرونده، اعم از نماینده دستگاه گزارش‌دهنده و شخص متخلف در جلسه رسیدگی، یکی از اصول دادرسی منصفانه است. حضور شاکی یا نماینده وی در فرآیند رسیدگی، به‌نحوی که دفاعیات متهم به تخلف را بشنود، باعث می‌شود که طرفین، یعنی شاکی و متشکی عنه، هم به عادلانه بودن رسیدگی‌ها اعتماد پیدا کنند و هم مطمئن شوند که تصمیمات پشت پرده، یک‌جانبه و بدون دلایل متعارف و مشخص گرفته نمی‌شود. مرجع گزارش‌دهنده یا شاکی حق دارد بداند این سیستم تعقیب‌کننده با چه ساختاری و با چه دلایلی و به چه شیوه‌ای به شکایت او رسیدگی می‌کند تا دچار احساس بی‌عدالتی نشود. همچنین یکی دیگر از اصول دادرسی منصفانه که خود مستلزم حضوری بودن دادرسی‌هاست، اصل علنی بودن رسیدگی است. مگر درجایی که خود قانون به غیرعلنی بودن تصریح می‌کند و حفظ اسرار شخصی افراد اقتضا می‌کند که رسیدگی علنی نباشد. علنی بودن رسیدگی به معنای گشودن درب‌های مراجع رسیدگی به‌روی مردم و اطلاع ایشان از فرآیند قضایی و موجب نظارت و اعتماد مخاطبان و مردم به فرآیند رسیدگی است (Sara, 2005: p423). رعایت مطلوب این اصل منجر به رعایت اصل دیگری یعنی امکان شرکت در جلسات و فرصت دفاع که خود یکی از اصول دادرسی منصفانه هست خواهد شد (فضائلی، ۱۳۹۱: ۱۳۶). البته در این خصوص ناظر بر جلسات رسیدگی به گزارش‌های نظارت و بازرسی مربوط به سازمان بازرسی کل کشور، در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، الزاماتی پیش‌بینی شده است از جمله: ماده ۵۵ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی کل کشور مصوب ریاست محترم قوه قضائیه اشعار می‌دارد: «مراجع قضایی و اداری رسیدگی‌کننده به جرایم و تخلفات، مکلف‌اند وقت رسیدگی و دلیل آن را به اطلاع سازمان رسانده و در همه مراحل تحقیق و محاکمه به گزارش‌های سازمان خارج از نوبت و در مهلت تعیین شده به شرح ماده ۶ قانون رسیدگی نمایند. سازمان حسب مورد با تقدیم لایحه یا اعزام نماینده برای حضور در جلسه تحقیق یا محاکمه، توضیحات لازم را ارائه خواهد نمود. نماینده سازمان می‌تواند قبلاً پرونده را مطالعه کرده، از اوراق مربوط تصویر یا رونوشت تهیه نماید» لیکن چنین تمهیداتی برای سایر مراجع

۱ - در حال حاضر برخی دستگاه‌های اجرایی که جمعیت اداری بیشتری دارند، هیئت رسیدگی به تخلفات در مرکز استان، برای آن‌ها پیش‌بینی شده است از جمله: استانداری، آموزش و پرورش، جهاد کشاورزی و...

گزارش دهنده پیش‌بینی نشده است.

در قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن، اصل حضوری بودن رسیدگی‌ها به رسمیت شناخته نشده است و هرچند باید موارد اتهامی به اطلاع کارمند برسد و کارمند می‌تواند تقاضای شرکت در جلسه را داشته و هیئت نیز در موارد ضروری می‌تواند کارمند را دعوت نماید، اما این امر آسیب اصل حضوری نبودن را برطرف نمی‌کند، با توجه به مراتب فوق گرچه کارمند پس از تفهیم اتهام می‌تواند دفاعیات خود را ارسال کند و حتی تقاضای حضور در جلسه رسیدگی داشته باشد، لیکن ضرورت حضور در جلسه نیز با قید کلمه به نحوی بر تشخیص و نظر مساعد هیئت بستگی دارد، ضمن این‌که دادرسی در این مراجع حضوری و علنی نیست و این امر امکان شرکت و دفاع کارمند را به حداقل ممکن می‌رساند و به طریقی، ناقض حقوق دفاعی متهم است. امر دیگری که به‌عنوان آسیب در این مرجع قابل طرح می‌باشد، به تبع علنی و حضوری نبودن رسیدگی، عدم تعیین مهلت و زمان معقول اطلاع از اتهام، تعیین جلسه رسیدگی، ختم رسیدگی و صدور رأی است. هرچند ممکن است این امور موجب تشریفاتی شدن شود؛ اما تعیین این مهلت‌ها و چارچوب‌های منطقی منجر به تسریع در دادرسی و رسیدگی در مهلت معقول و منطقی می‌گردد (خسروی، ۱۳۹۱: ۱۶۹). البته در این خصوص نیز پیش‌بینی‌هایی در قانون سازمان بازرسی کل کشور شده است، ماده ۶ قانون مذکور اشعار می‌دارد: «گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی، خارج از نوبت و حداکثر ظرف مدت ۳ ماه مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. چنانچه رسیدگی به پرونده‌ها بیش از مدت معین نیاز به وقت داشته باشد، مراجع مذکور باید جهات و دلایل آن را در پرونده درج و تصریح نمایند. آراء صادره مراجع قضایی با درخواست سازمان بازرسی کل کشور و موافقت دادستان ذی‌ربط و آراء صادره هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی با درخواست سازمان مذکور در مراجع ذی‌صلاح ظرف بیست روز پس از ابلاغ قابل تجدیدنظر بوده و این رسیدگی نیز خارج از نوبت خواهد بود.»

۴- مستدل و مستند نبودن احکام هیئت‌ها

به استناد تبصره ۲ ماده ۶ قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هرچند به حضور عضو آشنا به مسائل حقوقی در هیئت‌ها تصریح شده^۱، همچنین در ماده ۲۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور صدور آرای مستدل و مستدل احصاء گردیده^۲، اما این امر نقایص عدم حضور عضو حقوقدان در این مراجع را

۱- تبصره ۱ ماده ۴ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: در هر هیئت باید یک نفر آشنا به مسائل حقوقی، عضویت داشته باشد و حداقل دو نفر از اعضای هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر باید از بین کارکنان همان سازمان یا وزارتخانه که حداقل پنج سال سابقه کار دولتی دارند، به این سمت منصوب شوند.

۲- ماده ۳۷ آیین‌نامه اجرایی قانون دیوان عدالت اداری: هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری موظف‌اند پس از بررسی‌های لازم، موارد اتهام را به‌طور کتبی به کارمند ابلاغ و پس از آن ده روز برای دفاع کارمند منظور کنند. این هیئت‌ها در صورت تقاضای کارمند، مدارک لازم را در اختیار وی قرار می‌دهند.

برطرف نمی‌کند. در فرضی که قانون‌گذار عضویت یک نفر حقوقدان و فارغ‌التحصیل رشته حقوق را در این هیئت‌ها الزامی می‌نمود به‌طور قطع، آرای صادره از اتقان بیشتری برخوردار می‌گردید. ضمن این‌که عبارت «آشنا به مسائل حقوقی» یک عبارت مبهم و کلی است که افراد غیرحقوقدان را هم در برمی‌گیرد. نکته دیگر این است که صرفاً عضویت یک نفر آشنا به مسائل حقوقی در هیئت‌ها پیش‌بینی شده و نه حضور و شرکت الزامی عضو در تمام جلسات رسیدگی و صدور رأی، در نتیجه پیش‌بینی عضویت یک نفر حقوقدان با قدرت تحلیل مسائل حقوقی در راستای رسیدگی تخصصی و برقراری تناسب بین تخلف و مجازات باهدف تأثیرگذاری در پیشگیری و مقابله با فساد تأثیرگذار است (صادقی مقدم و میرزاده کوهساهی، ۱۳۹۱: ۶۳).

به عبارت دیگر این هیئت‌ها وظیفه شبه قضایی دارند، این‌که قانون بگوید یک نفر از اعضای هیئت، آشنا به مسائل حقوقی باشد کافی نیست؛ قانون‌گذار حد آشنا بودن به مسائل حقوقی را تعیین نمی‌کند و بهتر این بود که بگوید برای مثال حداقل کارشناسی حقوق داشته و دارای ۵ سال سابقه و تجربه حقوقی یا قضایی باشد. به هر صورت به ساختار این هیئت‌ها اشکال جدی وارد است و همین‌طور در ماده ۸ قانون که مربوط به تخلفات اداری می‌شود ۳۸ مورد از این تخلفات را پیش‌بینی کرده است و تشخیص برخی از این تخلفات، نیازمند تحقیق حقوقی-قضایی، مالی و تحقیق‌های دیگر است. مثل اختلاس یا ارتباط و تماس غیرمجاز با اتباع بیگانه و یا اخاذی نقض قوانین که به نظر در برخی موارد به دلیل پیچیدگی تخلفات، اعضای این هیئت‌ها به‌طور کامل و جامع قدرت تشخیص این موارد را ندارند. به صرف این‌که یک نفر آشنا به مسائل حقوقی در این هیئت‌ها وجود دارد، نمی‌شود صلاحیت رسیدگی ۳۸ مورد تخلف و جرم و اتهام، به آن‌ها داده شود.

از سوی دیگر، مسئله‌ای که در دستگاه قضایی وجود دارد (نه فقط در جمهوری اسلامی ایران، بلکه در همه کشورهای جهان)، این است که احکام اگر غیرقانونی (فاقد پشتوانه و بدون مستندات کافی) باشند، حس تنفر را در فرد متخلف یا محکوم برای همیشه به وجود می‌آورند، ولی اگر واقعاً عادلانه برخورد شود و حس عدالت در فرد تقویت شود، این امر می‌تواند جنبه پیشگیرانه زیادی داشته باشد. در حال حاضر یکی از آسیب‌ها در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات این است که در برخی موارد، رسیدگی و آرای صادره، با رعایت اصل تناسب تخلف و مجازات نبوده یا روند رسیدگی‌ها مطابق اصول دادرسی منصفانه نبوده و فرد هم‌زمان با مجازات شدن و پس از پایان مجازات، همچنان آن رویکرد ساختارشکنانه خود را ادامه می‌دهد، چراکه حس عدالت در او تقویت نشده است؛ اما اگر روند صحیح در رسیدگی وجود داشته باشد، فرد در صورت محکومیت هم متوجه می‌شود که روند عادلانه‌ای برای رسیدگی به جرم و تخلف او وجود داشته و این امر به خانواده‌اش، و کلایش و بستر زندگی‌اش منتقل می‌شود و این در ارتقای شأن دستگاه و هیئت و مراجع نظارتی ناظر بر گزارش‌های ارسالی، کاملاً مؤثر است.

بنابراین یکی از الزامات دادرسی منصفانه، مستند و مستدل بودن آرای هیئت‌ها است؛ چرا که مستند و مستدل بودن آرای هیئت‌ها هم دلایل و مستندات حکم محکومیت را برای کارمند روشن می‌کند و هم امکان بهتر نظارت بر آرای هیئت‌ها را فراهم می‌نماید؛ در دادنامه شماره ۱۱۹ مورخ ۲۷ مردادماه ۱۳۶۹ دیوان عدالت اداری درخصوص هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، تأکید شده آراء آنها باید مبتنی بر دلایل متقن، معتبر، ضوابط شرعی و قانونی باشد و صدور رأی بدون رعایت قاعده یادشده که از اصول بدیهی دادرسی است موافق مقررات و موازین قانونی نیست؛ بنابراین رویه قضایی ما در این رأی و آرای متعدد دیگر پذیرفته که استناد و التزام به اصول دادرسی منصفانه منحصر به بخش‌های قضایی و کیفری نیست، بلکه بخش‌های شبه قضایی نیز باید به این اصول وفادار بمانند. بنابراین تصریح نشدن این موضوع در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، نقص مهم در رسیدگی است، علاوه بر آن آشنا نبودن سایر اعضای هیئت با برخی از اصول مهم حقوقی و مدیریتی و فقدان برنامه نیازسنجی آموزشی برای آنها نیز از دیگر چالش‌های موجود می‌باشد. شایان ذکر است که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری هم در راستای تقویت مستند و مستدل بودن آرای هیئت‌ها در آرای ازجمله رأی شماره ۴۸/۳۴ مورخ ۱۳۴۹/۹/۱۷ و ۱۹۸/۷/۱۳ مورخ ۱۳۷۸/۸/۱۳ بر این موضوع تأکید نموده است (قربانی، ۱۳۷۳: ۳۳۹).

۵- فقدان برنامه نظارتی جامع، عام، فراگیر و منسجم بر این مرجع

نظارت بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، توسط دو مرجع صورت می‌گیرد. مرجع اول که نظارت غیر قضایی و عموماً شکلی اعمال می‌کند، هیئت عالی نظارت است که در راستای حسن اجرای قانون و هماهنگی در کار هیئت‌ها تشکیل شده است. هیئت مزبور می‌تواند تمام یا بخشی از تصمیمات هیئت‌ها را ابطال و در صورت تشخیص سهل‌انگاری در کار هیئت‌ها دستور انحلال هیئت رسیدگی به تخلفات را صادر نماید^۱ و همچنین می‌تواند در این راستا ناظران و بازرسانی را نیز اعزام نماید^۲. آسیب مهم دیگر عدم توانایی تصمیم‌گیری درخصوص پرونده‌هایی است که آرای آنها ابطال می‌شود، این امر استقلال و بی‌طرفی این مرجع را نقض و می‌نماید متعاقب آن هر لحظه امکان نقض تصمیمات این مرجع توسط هیئت عالی نظارت وجود دارد (نکویی، ۱۳۹۳: ۶۹۹-۶۳۷).

نوع دیگر نظارت بر تصمیمات هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری ناظر بر آرای قطعی، نظارت

۱- ماده ۴۲ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: در صورت انحلال هیئتی توسط هیئت عالی نظارت مراتب به اطلاع بالاترین مقام دستگاه مربوط می‌رسد و مقام مزبور موظف است حداکثر ظرف ۳۰ روز نسبت به تشکیل هیئت جدید اقدام و پرونده‌های مربوط را به منظور رسیدگی به هیئت ارجاع نماید.

۲- تبصره ۳ ماده ۲۲ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: هیئت عالی نظارت می‌تواند بازرسانی را به دستگاه‌های مشمول اعزام نموده و در صورت مشاهده موارد تخلف، کارکنان متخلف را به منظور رسیدگی به پرونده آنان به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری معرفی نماید.

قضایی توسط دیوان عدالت اداری است.^۱ محکوم علیه یک ماه فرصت اعتراض به دیوان عدالت اداری را دارد.^۲ البته ایرادها و ابهام‌های زیادی بر نظارت قضایی دیوان بر این مرجع وجود دارد که برخی به شرح زیر عنوان می‌گردد:

اول اینکه نظارت دیوان عدالت اداری بر آرای این مرجع شکلی و فرجامی است، درحالی‌که با نبود آیین دادرسی دقیق، شفاف و منصفانه، نظارت شکلی بی‌فایده خواهد بود. به‌طور مثال، شعبه ۲۱ دیوان در دادنامه شماره ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۱۰۲۶۶۱ مورخ ۱۹ دی‌ماه ۱۳۹۳، رأی هیئت رسیدگی به تخلفات اداری را -ازجمله- به این دلیل که «در برگ ابلاغ اتهام، هیئت محترم رسیدگی کننده می‌بایست عنوان قانونی مندرج در بندهای مختلف ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری را که با تخلف مطابقت دارد به کارمند متخلف تفهیم می‌کرد، نه عنوان عمل ارتكابی را»، نقض نموده است (مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور، ۱۳۹۳: ۹۳).

دوم اینکه اگر دیوان مرجع فرجامی بر آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است، رسیدگی فرجامی یک مرحله‌ای است؛ اما در دیوان عدالت اداری این رسیدگی شامل تشریفات رسیدگی ازجمله ابلاغ دادخواست، مراحل تجدیدنظرخواهی^۳ و درنهایت هیئت تشخیص بوده و معمولاً زمان‌بر می‌باشد، این امر علاوه بر طولانی کردن فرایند دادرسی و اطاله دادرسی، برخلاف یکی از علل شکل‌گیری این مراجع یعنی اصل سرعت در رسیدگی است و کارمند را در بلا تکلیفی قرار می‌دهد.

سوم آنکه دیوان عدالت اداری، گاهی به آرای هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، نظارت ماهوی دارد و برخی قضات معتقدند دیوان از نظارت ماهوی منع نشده است. شعبه دیوان رأی صادره را با مقررات و قوانین شکلی تطبیق می‌دهد و اگر عدم رعایت تشریفات قانونی اعم از شکلی یا ماهوی احراز گردد رأی را نقض می‌کند (مولاییگی، ۱۳۹۱: ۴۹).

۶- عدم رعایت اصل تناسب تخلف و مجازات در تصمیم‌گیری هیئت رسیدگی به تخلفات اداری

فصل سوم قانون رسیدگی به تخلفات اداری، راجع به تنبیهات اداری است که در ۱۱ مورد پیش‌بینی شده است. مشکلی که وجود دارد این است که مواد ۸ و ۹ از اصل تناسب جرایم و مجازات یا تخلفات

۱ - بند ۲ ماده ۱۰ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲: رسیدگی به اعتراضات و شکایات از آراء و تصمیمات قطعی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و کمیسیون‌هایی مانند کمیسیون‌های مالیاتی، هیئت حل اختلاف کارگر و کارفرما، کمیسیون موضوع ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها منحصرأ از حیث نقض قوانین و مقررات یا مخالفت با آن‌ها.

۲ - ماده ۲۷ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری: کلیه هیئت‌ها مکلف‌اند در متن آرای قطعی صادر شده، مهلت یک ماهه شکایت به دیوان عدالت اداری را تصریح کنند.

۳ - ماده ۶۵ قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری: کلیه آراء شعب بدوی دیوان به درخواست یکی از طرفین یا وکیل یا قائم‌مقام و یا نماینده قانونی آن‌ها، قابل تجدیدنظرخواهی در شعب تجدیدنظر است. مهلت تجدیدنظرخواهی برای اشخاص مقیم ایران بیست روز و برای اشخاص مقیم خارج از ایران دو ماه از تاریخ ابلاغ است.

و مجازات اداری تبعیت نکرده و به تبع این امر تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری اعضای هیئت رسیدگی به تخلفات اداری، همراه با سوء جریان است.^۱ لذا بهتر بود قانون‌گذار می‌گفت که مثلاً برای این دسته از تخلفات، این مجازات اداری قابل اعمال است و برای این دسته از تخلفات جدی‌تر این مجازات و تنبیهات اداری قابلیت اعمال دارد. درواقع تشخیص متناسب بودن تخلف و مجازات بر عهده هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری گذاشته است که خودشان تشخیص بدهند که چه تنبیهات و مجازاتی را برای چه نوع تخلفاتی اعمال کنند که این مورد نیز در فرضی که عضو حقوقی در هیئت نباشد و یا اعضا به ماهیت تخلف و میزان تأثیرگذاری مجازات اشراف نداشته باشند با سوء جریان همراه است؛ زیرا این هیئت‌ها حقوقی نیستند و کار قضایی هم نکرده‌اند و سمت قضایی هم ندارند و تا حدودی هم از آیین دادرسی فاصله دارند؛ بنابراین یکی از مهم‌ترین چالش‌های پیش‌روی ناظر بر قانون رسیدگی به تخلفات اداری و عملکرد اعضای هیئت‌ها، این است که رعایت اصل تناسب تخلفات و مجازات رعایت نمی‌گردد. نکته دیگر در این رابطه، ماده ۱۰ قانون رسیدگی به تخلفات اداری است که فقط مجازات بند (د) و (خ) را (انفصال از خدمت از یک ماه تا یک سال و انفصال دائم) قابل تجدید می‌داند و اما ۳ بند دیگر، یعنی بند (الف)، (ب) و (ج)؛ بند (الف) اخطار کتبی است و بند (ب) توبیخ کتبی است، با شرایطی که در قانون آمده است. بند (ج) کسر حقوق و فوق‌العاده شغل و عناوین مشابه حداکثر تا یک‌سوم از یک ماه تا یک سال. درواقع از حقوق کارمند بنا بر دستور مدیر و مافوق تا یک سال کسر می‌شود؛ اما کارمندان خاطی نمی‌توانند به هیئت‌ها شکایت یا درخواست تجدیدنظر نمایند. در موارد ۳ گانه فوق نمی‌توان در هیئت تجدیدنظر شکایت کرد و این حق برای کارمند پذیرفته نشده است که این هم نوعی آسیب است.

نظام مطلوب دادرسی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

با توجه به تعریف، مبانی و جایگاه قانونی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و ذکر برخی آسیب و چالش‌ها، معیارها و اصولی به شرح زیر مطرح خواهد شد که در صورت اعمال این اصول و معیارها و انجام اصلاحات می‌توان تا حدودی به مطلوبیت رسیدگی در این مرجع امیدوار بود.

۱- مبانی، دیدگاه و پشتوانه نظری تشکیل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری

برای رسیدگی به تخلفات کارمندان دولت، راه‌حل‌های متفاوتی وجود دارد. راه‌حل اول؛ سپردن رسیدگی به تخلفات کارکنان هر بخشی به همان اداره و به عبارتی نظام وزیر-قاضی است، سپردن این امر به وزارتخانه و اداره مربوطه به معنای نادیده گرفتن اصل بی‌طرفی و این قاعده که هیچ‌کس نمی‌تواند قاضی دعوی و ادعای خود باشد نیست (هداوند و همکاران، ۱۳۸۹: ۴۹۸). راه‌حل دوم؛ سپردن این امر به

۱ - تبصره ۶ ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری: هیئت‌ها پس از رسیدگی به اتهام یا اتهامات منتسب به کارمند، در صورت احراز تخلف یا تخلفات، در مورد هر پرونده صرفاً یکی از مجازات موضوع این قانون را اعمال خواهند نمود.

دادگاه‌های عمومی و قوه قضائیه است که به دلایلی همچون: نداشتن اشراف لازم به موضوعات اداری و مدیریتی، طولانی بودن رسیدگی، تشریفات دادرسی و مانند اینها، راه حل مناسبی نیست بنابراین در نظام‌های مختلف مراجعی خاص برای رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت تأسیس شده است. ایجاد دادگاه‌های اداری در هر دو سیستم فرانسوی و انگلیسی محصول تفکرات و تاریخ متفاوت هر کدام از آنها بوده است؛ اما آنچه در نظام جمهوری اسلامی ایران قابل توجه است، این نکته است که دادگاه‌ها و مراجع و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری پشتوانه نظری به عنوان فلسفه وجودی که همه‌جانبه‌نگر باشد، ندارند ضمن اینکه حوادث تاریخی منجر به شکل‌گیری آنها نشده است؛ لذا اولین قدم در راستای مطلوبیت رسیدگی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به‌طور خاص و مراجع اختصاصی اداری به‌طور عام، مبانی، دیدگاه و پشتوانه نظری روشن و شفاف از سوی قانون‌گذار نسبت به این مرجع است. نظام حقوقی با توجه به داشته‌های خود، باید به این امر توجه کند که علل و فلسفه وجودی این مرجع چیست؟ و اساساً به چه عللی قضاوت کردن در خصوص تخلفات کارکنان دولت را از حیطه صلاحیت‌های قوه قضائیه خارج نموده است، سپس با توجه به این علل و فلسفه وجودی، راهکارهای تحقق این اهداف را پیش‌بینی نماید. مبانی که در عین در نظر داشتن اصول سرعت در رسیدگی، حذف تشریفات و حفظ سیاست‌های قضا زدایی، اصول حداقلی دادرسی منصفانه و استقلال و بی‌طرفی هیئت‌ها و اعضای آنها را در نظر گرفته و به نحو مطلوبی بین منفعت عمومی و منافع و حقوق شهروندی کارمندان تعادل برقرار نماید.

نکته مهم بعدی در قسمت پشتوانه نظری هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، انسجام و تقسیم‌بندی و دسترسی آسان به این مراجع با توجه به علل شکل‌گیری این هیئت‌ها است. رسیدگی دومرحله‌ای در این هیئت‌ها نیز مؤثر خواهد بود. یعنی مرحله بدوی و تجدیدنظر، مقامات اگر حق اعمال مجازات دارند، قابل اعتراض در این هیئت‌ها باشد و هیئت عالی نظارت خود حق صدور رأی نداشته باشد. در این صورت می‌توان به مطلوبیت شکل‌گیری و رسیدگی این هیئت‌ها امیدوار بود.

۲- استقلال و بی‌طرفی

مقررات مربوط به طرز تشکیل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (به‌عنوان یکی از مراجع اداری) و قواعد راجع به آیین و تشریفات آنها در رسیدگی به اختلافات و شکایات و نیز ضوابطی که در صدور آراء و اخذ تصمیمات دارند، یک دادرسی بی‌طرفانه و به‌دور از هرگونه اعمال نفوذ را فراهم نمی‌آورد (ایزدخواه، ۱۳۷۸: ۱۵)؛ حق رسیدگی توسط یک مرجع مستقل و بی‌طرف، امروزه به یکی از حقوق اساسی شهروندان و مردم تبدیل شده و در اسناد داخلی و بین‌المللی درج گردیده است (Antonio Casses, 200: p.213). این حق بی‌تردید یکی از اصول کلی حقوق را تشکیل داده و یک اصل اساسی حکومت قانون تلقی و از پیش شرط‌های مهم حق بر دادرسی منصفانه محسوب می‌شود (ایزدپناهی، ۱۳۸۹: ۱۹-۱۳). منظور از مرجع یا دادگاه مستقل این است که دادگاه و قاضی

در صدور رأی تنها قانون و وجدان را حاکم بر اعمال خود قرار دهند و توجهی به دستورها، نظرها و خواسته‌های دیگران نداشته باشند، از هیچ مانعی نهراسند و بیم انفصال، تنزل رتبه و مقام و تغییر محل شغل نداشته باشند و تحت فشار قوای بیرونی و درونی نباشند (آخوندی، ۱۳۸۳: ۱۹۹-۱۳۳). مراد از بی‌طرفی نیز نبود پیش‌داوری و جانب‌داری مرجع و اعضای رسیدگی‌کننده نسبت به طرفین دعوی، یک عقیده یا رویکرد است. بنابراین دومین قدم پس از تأسیس و تشکیل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری منسجم و با پشتوانه نظری روشن، تأمین استقلال و بی‌طرفی این هیئت‌ها است. برای مستقل و بی‌طرف بودن هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نکاتی چند قابل طرح و اصلاحاتی در این راستا لازم است، اول به دلیل اینکه هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر، نماینده دولت در هر یک از دستگاه‌های مشمول قانون می‌باشند، اعضای آن‌ها از کارمندان همان دستگاه‌ها هستند، بودجه و امکانات آن‌ها از همان دستگاه تأمین می‌شود، یک مرجع مستقل و بی‌طرف نمی‌تواند باشند. دوم اینکه اعضای این مرجع توسط حکم بالاترین مقام دستگاه اجرایی انتخاب و به پیشنهاد همان مقام و تأیید هیئت عالی نظارت قابل عزل هستند و هیچ معیاری هم برای پیشنهاد و علل عزل پیش‌بینی نشده است که این امر قطعاً استقلال و بی‌طرفی اعضای این هیئت‌ها را تحت‌الشعاع قرار می‌دهد. سوم اینکه اعضای هیئت‌های رسیدگی به‌راحتی می‌توانند تحت‌الشعاع برنامه‌ها و دستورات مقامات مافوق و برنامه‌های دستگاه‌ها قرار گیرند، بنابراین برای حفظ استقلال و بی‌طرفی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری باید ردیف بودجه و شخصیت حقوقی مستقل از دستگاه‌های متبوع برای هیئت‌ها در نظر گرفت، اعضای هیئت‌ها با توجه به اصل شایسته‌سالاری توسط نهاد و یا مقامی مستقل و بی‌طرف انتخاب‌شده و تشریفات و ضوابط و دلایل عزل و برکناری این اعضا کاملاً شفاف، روشن و مشخص باشد.

اصل حاکمیت قانون

اصل حاکمیت قانون از نظر دادرسی با سه تعریف و معنی کلاسیک ارائه شده است: اول اینکه حکومت نباید دلخواهانه باشد، بلکه باید مطابق قواعد عام، عمل کند. دوم اینکه همه شهروندان در مقابل قانون برابرند. سوم اینکه با اصول قانون اساسی انگلستان، نتیجه تصمیمات قضایی مربوط به حقوق فردی بر مبنای قانون عرفی است.

قانون اساسی محصول قواعد سرزمینی است. این اصل سرچشمه تمام اصول موردبررسی، اعم از اصول دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری است، اصلی که هم در حیطه حقوق اداری اعمال می‌شود و هم در حیطه قضا و در ابعاد مختلفی نیز قابل بحث است و رابطه تنگاتنگی بین این اصل و اصول دادرسی منصفانه برقرار است (خسروی، ۱۳۹۱: ۳۹۸-۳۹۷). داشتن مبانی و دیدگاه نظری قوی، دسترسی به مرجعی مستقل و بی‌طرف در کنار اعمال اصل حاکمیت قانون معنا و مفهوم پیدا خواهد کرد. با توجه به این امر، رسیدگی به تخلفات اداری کارمندان دولت، توسط مراجعی صلاحیت‌دار همچون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری (اعم از بدوی و تجدیدنظر) و مراحل بعدی یعنی نظارت هیئت

عالی و دیوان عدالت اداری که همگی به موجب قانون تأسیس شده‌اند، صورت می‌گیرد و از طرفی باید مطابق با قانون عمل کنند. یعنی در قوانین و مقررات رسیدگی به تخلفات اداری در صورتی که با بررسی‌های به عمل آمده تخلف کارمندی اثبات گردد، طبیعتاً مجازات وی مطابق با قانون ضروری است و فرآیند اعمال مجازات نیز طبق قانون صورت می‌گیرد (ابراهیمی، ۱۳۹۱: ۳۱۷).

بنابراین در راستای مطلوبیت رسیدگی‌ها در هیئت‌ها و تحقق حاکمیت قانون در این راستا اقداماتی لازم است، اصل قانونی بودن جرایم و مجازات، اصل برائت، تناسب بین جرم و مجازات، منع اعمال دو بار رسیدگی و مجازات، همگی اقداماتی است که برای تحقق اصل حاکمیت قانون در این هیئت‌ها، باید اعمال گردد. تأسیس، تشکیل، انتخاب و عزل اعضا، مراحل رسیدگی، اعمال مجازات و احراز تخلف همگی باید در چارچوب اصول قانونی روشن و شفاف باشد. در قانون رسیدگی به تخلفات اداری در مواد ۸ و ۹ ابتدا تخلفات و سپس مجازات به تفصیل بیان شده، لیکن هیچ طبقه‌بندی بین مجازات و تخلفات و اینکه چه مجازاتی برای کدام تخلف اعمال شود، روشن نشده است و به عبارتی اصل تناسب بین مجازات و تخلف در نظر گرفته نشده است. تخلف در قانون تعریف نشده و صرفاً در ماده ۸ مصادیق آن آورده شده است، حتی بندهای این ماده حصری نبوده و برخی تخلفات بسیار قابل تفسیر و توسعه هستند و ذکر رئوس تخلفات اداری بدون احصا کلیه موارد آن، برخلاف موازین و قواعد مسلم حقوقی و اصل حاکمیت قانون است (ابوالحمد، ۱۳۷۹: ۶۳۹).

نکته پایانی در رعایت اصل حاکمیت قانون برای رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت در راستای مطلوبیت رسیدگی در این مراجع بیان می‌کند: به رغم اینکه ماده ۹ قانون رسیدگی به تخلفات اداری در راستای تحقق اصل منع مجازات مجدد در مورد پرونده‌های اتهامی کارمندان می‌باشد، برخی تنبیهات و مجازات اداری این ماده مغایر با تبصره ۶ همان ماده است (فتاحی، ۱۳۹۱: ۳۴۱).

بنابراین اصل منع مجازات مضاعف، علاوه بر محاکم قضایی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز حاکمیت دارد، لیکن باید نسبت بین تخلفات و جرایم هم روشن باشد. در محاکم قضایی به جرایم رسیدگی می‌شود، حال آنکه در هیئت‌ها صرفاً به تخلفات رسیدگی می‌گردد (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۳: ۱۳۳).

۳- آیین دادرسی روشن و شفاف

آیین دادرسی که به طور سنتی دارای تقسیم‌بندی‌های مدنی و کیفری بوده و در دهه‌های اخیر با برخی تحولات بنیادین و شناسایی آیین دادرسی اداری، حرکت به سوی ایجاد اصول و قواعد واحد و کلی آیین دادرسی در کلیه دعاوی اعم از مدنی، کیفری و اداری آغاز شده است (یاوری، ۱۳۸۴: ۱۹۶)، امروزه با توجه به ویژگی‌ها و خصوصیات خاص دعاوی اداری به طور عام و تخلفات کارکنان دولت به طور خاص، اصول و قواعد شکلی این دعاوی تحت عنوان آیین دادرسی اداری شناسایی شده است. فرآیند رسیدگی به تخلفات اداری با اعلام تخلف به هیئت‌ها شروع می‌شود، هیئت‌ها با استفاده از

سازوکارهای مقرر، اقدام به جمع‌آوری دلایل و تکمیل پرونده نموده و پس از آن اقدام به رسیدگی و صدور رأی می‌نمایند (صادقی مقدم و میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۱: ۳۹۸). به نظر می‌رسد درخصوص قواعد آیین دادرسی در هیئت‌ها ابهاماتی وجود دارد و در این زمینه نیاز به اصلاحاتی ضرورت می‌یابد. اولین نکته درخصوص تقسیم‌بندی مواد قانون و آیین‌نامه اجرایی رسیدگی به تخلفات اداری است که در ماده ۹ قانون از گروه تحقیق نام‌برده و مشخص است که گروه تحقیق درمورد پرونده‌هایی می‌توانند تحقیق کنند که از سوی هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر، بررسی وضع آنان به این گروه‌ها ارجاع شده باشد. به نظر می‌رسد، بهتر بود قانون‌گذار با فصل‌بندی دقیق از ابهامات فوق اجتناب می‌کرد. قانون رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت باید فصلی از قانون را به بیان قواعد شکلی و آیین دادرسی اختصاص می‌داد و در آن طرح شکایت و روش‌های آن، تحقیق و تعقیب و بررسی تخلفات، تکمیل پرونده اتهامی و دعوت از کارمند متهم، تشکیل جلسه و چگونگی تشکیل و روند رسیدگی، صدور حکم و به‌طور کلی فرآیند دادرسی تشریح و از این تشتت و پراکندگی جلوگیری می‌شد.

۴- اصول دادرسی منصفانه

پس از طراحی ساختار، تشکیلات، سازمان و صلاحیت هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری به‌صورت منسجم و معقول و تضمین استقلال و بی‌طرفی این مراجع و طراحی آیین دادرسی روشن و شفاف، مهم‌ترین و اثربخش‌ترین مرحله در هیئت‌ها که ارتباط تنگاتنگی با کارمندان دارد، یعنی مرحله تشکیل جلسات و رعایت آیین دادرسی منصفانه تشریح می‌شود. یکی از مهم‌ترین آسیب‌های وارد بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در جمهوری اسلامی ایران، نبود آیین دادرسی روشن، منسجم و شفاف است؛ بنابراین در این هیئت‌ها به‌منظور مطلوبیت رسیدگی باید برخی قواعد و اصول حداقلی دادرسی منصفانه را اعمال نمود و در عین اعمال این اصول به طولانی و تشریفاتی نشدن رسیدگی‌ها نیز توجه داشت، به عبارت دیگر باید تلفیقی از اصول دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری را در این هیئت‌ها اعمال نمود (خسروی، ۱۸۴: ۱۳۹۱). برخی اصول و قواعد در نظام دادرسی اعم از حقوقی، کیفری و اداری وجود دارند که تضمین‌گر یک دادرسی منصفانه هستند و بدون توجه و ارتباط به این امر که کدام نوع مراجع و دعاوی به‌منظور رسیدگی‌ها مطرح هستند، اعمال می‌شوند. اصولی که رعایت آن‌ها در راستای نیل به مقصود یعنی رسیدگی منصفانه و عادلانه بر هر مرجع قضائیتی و ترافعی از جمله هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری لازم‌الرعایه است و در صورت نبود آن‌ها نمی‌توان امیدی به رسیدن به مقصود داشت. اصول دادرسی منصفانه از جمله اصول حقوق فراملی و شناخته‌شده در حقوق داخلی است که به طرف شاکی از خدمات اداری این امکان را می‌دهد تا در فرآیند رسیدگی به تخلفات اداری کارمند خاطی توسط مقام اداری با استفاده از موازین موجود در این اصول رسیدگی‌ای منصفانه و عادلانه صورت گیرد.

اصول دادرسی منصفانه، می‌تواند جلوی بخش مهمی از بی‌عدالتی‌ها و نقض اصل انصاف را بگیرد،

زیرا در سرنوشت کارکنان دولت بسیار مؤثر است. گاهی اوقات یک برخورد نادرست و غیرقانونمند می‌تواند یک کارمند متخلف عادی را به یک مخالف یا معاند تبدیل کند که این دورنمای خوشایندی برای کشور و نظام اداری ندارد. در عین حال که برخورد مستند و قانونمند با یک تخلف، می‌تواند اعتبار آن دستگاه و گزارش‌دهنده را بالا برده و نیز دارای جنبه پیشگیرانه برای سایر کارکنان باشد، یک تصمیم صحیح توسط هیئت رسیدگی به تخلفات، حتی می‌تواند اعتماد آن متخلف را هم به‌نحوی جلب کند و در اصلاح رفتار او و بازسازی اجتماعی‌اش تأثیرگذار باشد. وقتی مرجع رسیدگی قصد دارد، دعوی یا اختلاف دو طرف یا تخلف شخصی را مورد ارزیابی و قضاوت قرار دهد، طرفین باید بتوانند با رعایت اصل تساوی در برابر آن مرجع حاضر شوند، دلایل خود را مطرح کنند، رسیدگی به پرونده آن‌ها در مهلت معقول و اسرع وقت صورت گیرد، طرفین حق اعتراض به تصمیم آن مرجع را داشته باشند و مرجع رسیدگی در تصمیم خود دلایل و مستندات خود را ارائه دهد، ذکر دلایل و مستندات تصمیم موجب نظارت‌پذیری تصمیمات می‌شود (گرچی و فتحی، ۱۳۹۶: ۱۸).

در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری باید اصل بر حضوری بودن رسیدگی‌ها بوده و حتماً جلسه رسیدگی تشکیل شود، حضوری بودن رسیدگی در این هیئت‌ها و علنی بودن آن‌ها موجب بهتر قضاوت کردن این هیئت‌ها خواهد شد. برای تشکیل جلسات و رسیدگی حضوری و علنی در این هیئت‌ها، در راستای رسیدگی در مهلت معقول و اسرع وقت، برای تشکیل جلسات، ختم رسیدگی و صدور رأی، مهلت و مدت‌زمان منطقی در نظر گرفته شود (هداوند و آقایی طوقی، ۱۳۸۹: ۱۸۷). اصل تسریع در رسیدگی در این هیئت‌ها، همراه با تمهیداتی باشد که رسیدگی‌ها را ساده، قابل فهم و بدون تشریفات کند و امکان حضور کارمند، طرح دلایل و فرصت کافی برای دفاع از خود وجود داشته باشد. در کنار این اصول در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری اصولی همچون تفکیک مرحله تعقیب از رسیدگی و داشتن مرحله تعقیب منسجم و جدایی مقامات تحقیق و تعقیب از اعضای رسیدگی‌کننده، اعمال اصل براءت در رسیدگی به تخلفات کارمندان (یاوری، ۱۳۸۷: ۱۶۱) و انسجام و تناسب آیین تخلف و مجازات و مانند اینها در این هیئت‌ها لازم هستند. در اعمال تمام اصول دادرسی منصفانه در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری باید توجه داشت، آن‌ها را به گونه‌ای اعمال کرد که موجب تشریفاتی شدن رسیدگی‌ها و اطاله دادرسی در این هیئت‌ها نشوند.

۵- نظارت منسجم، عام و فراگیر

تمام اصول و معیارهایی که تاکنون در راستای مطلوبیت رسیدگی در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات کارکنان دولت معرفی گردید، زمانی کارگشا خواهد بود و اطمینان به تحقق آن‌ها وجود خواهد داشت که نظارت لازم بر اعمال آن‌ها صورت گیرد. نظارت بر مراجع رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت موجب تضمین عملکرد مطلوب آن‌ها شده و حاکمیت قانون، استقلال، بی‌طرفی، اصول دادرسی منصفانه را در این مراجع تضمین می‌نماید. نظارت مؤثر و فراگیر بر این مراجع یکی دیگر از اصول و

معیارهای رسیدن به نظام مطلوب رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت است. در راستای رسیدن به نقطه مطلوب نظارت بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری هم باید به نظارت درونی و هم نظارت بیرونی یعنی نظارت اداری و قضایی بر این هیئت‌ها توجه نمود. هیئت عالی نظارت باید ترکیبی غیردولتی داشته و توسط نهادی مستقل و بی‌طرف انتخاب گردند و مسئول حسن اجرای قوانین در هیئت‌ها باشد. هیئت عالی نظارت باید بر عملکرد هیئت‌ها و اعضا نظارت داشته باشد، لیکن حق رسیدگی و صدور رأی نداشته باشد. نظارت بر امور اداری، بودجه و عملکرد اعضا بر عهده هیئت عالی نظارت مستقل و بی‌طرف باشد و جرایم و تخلفات اعضای رسیدگی‌کننده به موجب قانون مشخص باشد. نظارت قضایی هم توسط دیوان عدالت اداری صورت می‌گیرد، اعمال نظارت مؤثر دیوان عدالت اداری به عنوان یک مرجع قضایی مستقل هم موجب می‌شود که هیئت‌ها و اعضای آن‌ها بهتر عمل کنند؛ چرا که می‌دانند رأی آن‌ها در معرض نظارت مرجعی قضایی قرار خواهد گرفت و هم افراد را مطمئن به رسیدگی‌های معقول و منطقی می‌کند. البته در این زمینه آسیب‌هایی وجود دارد که در راستای مطلوبیت باید اصلاح گردد، رسیدگی فرجامی در دیوان عدالت اداری تک‌مرحله‌ای و اطاله دادرسی کم شود و شعبی از دیوان عدالت اداری در راستای نظارت بر هیئت‌ها در مراکز استان‌ها به منظور سهولت دسترسی تأسیس گردد.

نتیجه‌گیری

هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در نظام حقوقی ایران که مراجعی اختصاصی اداری با استقلال نسبی هستند، به‌رغم اهمیت رسیدگی و تأثیر آرای آن‌ها بر طیف گسترده کارکنان دولت، مورد غفلت واقع شده و دچار آسیب‌هایی بوده و با رسیدگی مطلوب و منصفانه فاصله دارند. آسیب‌هایی که در مقاله حاضر مورد واکاوی قرار گرفت از جمله: عدم استقلال و بی‌طرفی هیئت‌ها و اعضای رسیدگی‌کننده، عدم انتخاب اعضا توسط نهادی بی‌طرف و روشن نبودن عوامل و تشریفات عزل و برکناری اعضا، نداشتن شخصیت حقوقی مستقل و بودجه و امکانات مالی کافی مستقل از دستگاه‌های تحت شمول خود، اصل غیرحضور و غیرعلنی بودن رسیدگی‌ها در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری که در اکثر موارد می‌تواند فرصت دفاع و شرکت در جلسات را از کارمند متهم بگیرد. آسیب دیگر، امکان عدم حضور عضو حقوقدان و مستند و مستدل نبودن احکام صادره و فقدان پیش‌بینی و کیل برای دفاع از حقوق شاکی و متهم است که می‌تواند زمینه اتخاذ تصمیمات غیرواقعی و غیرمنطقی برای این مراجع را فراهم نماید. در حوزه نظارت عام و فراگیر و منسجم بر این مراجع نیز آسیب‌هایی وجود دارد و اقدامات هیئت عالی نظارت در نقض آرای این هیئت‌ها و رسیدگی توسط خود مرجع نظارتی، می‌تواند منجر به نقض استقلال و بی‌طرفی این هیئت‌ها شود. با توجه به تعیین جایگاه حقوقی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و آسیب‌شناسی این مراجع و ذکر نقاط ضعف آن‌ها، برای رسیدگی مطلوب در این مراجع و حفظ و لحاظ کردن حقوق کارکنان دولت و منفعت

عمومی دستگاه‌های ذی‌ربط، ارتقای سلامت اداری و پیشگیری و مقابله با فساد، با لحاظ عوامل و مؤلفه‌های تأثیرگذار، نیاز به بازنگری در قوانین و مقررات و وضعیت فعلی هیئت‌ها را ضروری می‌نماید، در این راستا موارد زیر، پیشنهاد می‌گردد:

۱- تعیین دیدگاه و مبانی نظری روشن درخصوص هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری توسط مقنن و پیش‌بینی راهکارهایی برای حفظ شخصیت حقوقی مستقل هیئت‌ها و خارج کردن این هیئت‌ها از اصل سلسله‌مراتب اداری و تبیین اصول دادرسی شفاف با استفاده از رویکرد آیین دادرسی مطلوب و جامع؛

۲- انتخاب اعضای هیئت‌ها توسط نهادهای بی‌طرف و مستقل و انتخاب و عزل آن‌ها با توجه به اصل شایسته‌سالاری و معیارهای روشن و شفاف ازجمله تشکیل سازمان یا دیوان مستقل از دولت برای رسیدگی به تخلفات اداری پس از تأسیس مرجعی مستقل و بی‌طرف و منسجم با مبانی نظری قوی، حاکمیت اصل قانون‌مداری در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری است. در راستای حاکمیت اصل قانون، تعیین آیین دادرسی و اصول و قواعد روشن رسیدگی و تلفیق متعادلانه از اصول حداقلی دادرسی منصفانه و اصول حقوق اداری می‌تواند منجر به رسیدگی مطلوب در این مراجع گردد. در راستای نظارت منسجم، عام و فراگیر بر هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری نیز ضرورت دارد در سیاست‌ها و روش‌های هیئت عالی نظارت و چگونگی نظارت دیوان عدالت اداری بازنگری لازم به عمل آید؛

۳- بنا به وضعیت فعلی هیئت‌ها و کاهش آسیب‌های موجود به‌عنوان برنامه کوتاه‌مدت، جهت‌گیری عملکرد هیئت‌ها با لحاظ مؤلفه‌هایی ازجمله: حضور کارمند و شاکی یا نماینده دستگاه گزارش‌دهنده در جلسه رسیدگی، فراهم نمودن بستر حضور وکیل برای دفاع از حقوق شاکی و متهم و نهادینه نمودن آن، رعایت اصل بی‌طرفی، لحاظ اصول دادرسی عادلانه و توجه به مستندات ابرازی شاکی و دفاعیات متخلف، تسریع و تسهیل در رسیدگی، استفاده از عضو حقوقدان، وجود وحدت رویه در صدور آراء، صیانت از نیروی انسانی و سلامت محیط اداری، صدور احکام دقیق که قابلیت دفاع از آن‌ها در مراجع بالاتر وجود داشته باشد، برنامه‌ریزی برای رسیدگی بدون تأخیر به پرونده‌ها، به‌نحوی که تأخیر در رسیدگی و صدور رأی به‌ویژه در پرونده‌های مهم اصل بازدارندگی مجازات از بین نرود و ... در دادرسی عادلانه و تأثیرگذار بسیار مهم است.

۴- در برنامه کوتاه‌مدت و رفع نواقص موجود، برنامه‌ریزی و جهت‌گیری هرچه بیشتر هیئت‌ها بر روی مؤلفه‌هایی ازجمله: مطالعات دقیق بر روی پرونده‌ها و تحلیل محتوای آن‌ها، باهدف شناسایی نقاط آسیب‌خیز محیط اداری و ارائه پیشنهادهای لازم به مجموعه مدیریتی برای اتخاذ تهیدات لازم برای اصلاح آن‌ها، ایفای نقش ارشادی و صیانتی و توسعه سلامت در نظام اداری در ایجاد بسترهای لازم برای پیشگیری از وقوع تخلفات با این رویکرد که هیئت‌های رسیدگی به تخلفات

اداری فقط جنبه تعقیبی و تفتیشی نداشته باشند، بلکه با نیازسنجی آموزشی و با توجه به فراوانی تخلفات بین کارکنان، بعضاً هم دوره‌های آموزشی برگزار و به تشریح بسترهای فساد پرداخته و نیز الزامات کارکنان و بایدونبایدها و خط قرمزها را به‌طور مشخص و مصداقی گوشزد نمایند، نه‌اینکه فقط منتظر بمانند که تخلفی رخ دهد تا به تعقیب متخلف مبادرت کنند از هر حیث در تضمین سلامت اداری مهم بوده و هیئت عالی نظارت و مسئولان مربوط هم بهتر است که کادرهای خود را که عضو هیئت‌های یادشده هستند به‌خوبی آموزش داده و اصول و موازین رسیدگی‌های انضباطی و علل نقض آراء را گوشزد نمایند.

فهرست منابع:

- ۱- ابراهیمی، فتاح (۱۳۹۱)؛ اصول دادرسی عادلانه در رسیدگی به تخلفات اداری، چاپ اول، تهران. نشر دانش.
- ۲- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۹)؛ حقوق اداری ایران، چاپ ششم، تهران: انتشارات توس.
- ۳- ایزدخواه اسدالله، (۱۳۸۷)؛ بررسی آیین دادرسی هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در پرتو اصول عدالت طبیعی، پایان‌نامه برای دریافت درجه کارشناسی ارشد در رشته حقوق عمومی، دانشگاه پردیس قم.
- ۴- خسروی، احمد (۱۳۹۱)؛ «آسیب‌شناسی حقوقی مراجع اختصاصی اداری در ایران و ارائه آیین دادرسی اداره واحد (مطالعه تطبیقی با حقوق انگلیس)»، پایان‌نامه دوره دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران، پردیس فارابی.
- ۵- خسروی، احمد، کاظمی، سید سجاد و مجتبی نقدی نژاد (۱۳۸۸)؛ «حقوق دفاعی متهم در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری»، مجله پژوهش‌های حقوقی، تهران، شماره ۳۸.
- ۶- رستمی، ولی آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی (۱۳۸۸)؛ دادرسی عادلانه در مراجع اختصاصی اداری، چاپ اول، تهران: نشر گرایش.
- ۷- صادقی مقدم، محمدحسن و نادر میرزاده کوهستانی (۱۳۹۱)؛ آیین رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۸- فضائلی، مصطفی (۱۳۹۱)؛ دادرسی عادلانه در محاکمات بین‌المللی کیفری، چاپ سوم، تهران: شهر دانش.
- ۹- قربانی، فرج اله (۱۳۷۳)؛ آرای وحدت رویه دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات فردوسی.
- ۱۰- کریم زاده، سیف اله، ۱۳۸۹؛ شرح قانون رسیدگی به تخلفات اداری، چاپ اول، قم: انتشارات دارالفکر.
- ۱۱- گرجی ازندریانی، علی اکبر (۱۳۸۷)؛ «حاکمیت قانون و حق دادخواهی در دیوان عدالت اداری» نشریه حق.
- ۱۲- مرکز استخراج و مطالعات رویه قضایی کشور (۱۳۹۳)، مجموعه آرای شعب دیوان عدالت اداری، تدوین: تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه.
- ۱۳- مولا بیگی، غلامرضا (۱۳۹۱)؛ صلاحیت و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
- ۱۴- نکوئی، محمد (۱۳۹۳)؛ «ملاحظات در نظریه مشورتی اداره کل امور حقوقی قوه قضائیه در زمینه اختیار صدور حکم توسط هیئت عالی نظارت در رسیدگی به تخلفات اداری»، مجله تحقیقات حقوقی، دانشگاه شهید بهشتی.
- ۱۵- هداوند، مهدی (۱۳۷۸)؛ «دادگاه‌های اختصاصی اداری»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی،

دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

۱۶- هداوند، مهدی و آقایی طوق، مسلم (۱۳۸۹)؛ دادگاه های اختصاصی اداری در پرتو اصول دادرسی منصفانه، چاپ اول، تهران: انتشارت خرسندی.

۱۷- یاوری، اسدالله (۱۳۸۴)؛ «حق برخورداری از دادرسی منصفانه و آیین دادرسی نوین»، نشریه حقوق اساسی، سال دوم، شماره دوم.

18- Alder, John. (2002), General principles of constitutional and administrative law 4 th edition, New York: Palgrave.

19- Barnett, Hilaire. (2007), Constitutional and administrative law, 6th edition, Milton Park, Routledge: Cavendish.

20- Harlow Carol & Rawlings Richard, (2009), Law and Administration, New York: Cambridge University Press. Ian, Ellis Jones. (2013), Essential administrative law, Tehran: khorsandi

21- Antonio Casses (2003); International Criminal Law, Oxford University Press.

22- John Simon, Sophie Boyron, and Simon Whittakay (1998): Principles of French Law, New York, Oxford University Press.

23- Sara, Joseph, Jonney, Schultz, Melissa, Castan (2005): the international onvenient of civil and Political Rights, cases materials and commentary, Oxford University Press, Second editio.

درس هایی از راهبردهای مبارزه با فساد آسیا و اقیانوسیه

(برنامه توسعه سازمان ملل متحد)^۱

مترجم: آیت باقری^۲

چکیده

به رغم رشد اقتصادی سریع در بسیاری از کشورهای منطقه آسیا و اقیانوسیه، حکمرانی ضعیف و فساد همراه با تشدید نابرابری ها و تضعیف دسترسی به خدمات عمومی چالش عمده ای برای توسعه انسانی محسوب می شوند. در این منطقه نابرابری ها در حال افزایش است، جایی که بیشترین تعداد از مردمان یعنی ۷۴۳ میلیون نفر در فقر شدید به سر می برند و تقریباً همین تعداد یعنی ۷۰۰ میلیون نفر بدون برق، گذران زندگی می کنند. برای مهار فساد، چهارده کشور در منطقه آسیا و اقیانوسیه تاکنون مبادرت به تدوین راهبردهای مبارزه با فساد نموده اند که به منزله ی سند سیاست گذاری جامع مبارزه با فساد برای هماهنگی با اقدام ملی مبارزه با فساد است. راهبردهای توسعه مبارزه با فساد اغلب با تلاش های احزاب دولتی برای اجرای تدابیر پیشگیرانه کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل پیش رفته است.

تجربه ناشی از راهبردهای مبارزه با فساد در منطقه نشان می دهد، راهبردهایی می تواند برای تدوین چشم انداز بلندمدت علیه فساد مفید باشد که با مشورت طیف گسترده ای از ذی نفعان تدوین شود. برنامه توسعه ی سازمان ملل، بر اهمیت حیاتی مشارکت ذی نفعان - از جمله جوانان، زنان، جامعه مدنی و نیز اجتماعات محلی - علیه فساد در پشت سر دولت ها برای تغییر نگرش ها و تأثیر واقعی بر زندگی روزمره مردمان تأکید دارد.

با این حال، فقدان اجرا و نظارت بر راهبردهای مبارزه با فساد سؤالاتی را در مورد کارایی آن ها در عمل مطرح ساخته است. با علم به این موضوع، برنامه توسعه منطقه بانکوک سازمان ملل با حمایت ابتکار جهانی مبارزه با فساد و نیز دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ملل به کشورهای منطقه در توسعه و نظارت بر راهبردهای مبارزه با فساد کمک کرده است.

واژگان کلیدی: راهبردها، فساد، تدوین و اجرا، شباهت ها و اختلافات، ارزیابی و پیمایش های فساد

۱- برنامه توسعه سازمان ملل (UNDP)

۲- پژوهشگر مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور

مقدمه

کشورهای بسیاری در منطقه آسیا-اقیانوسیه کار چالش برانگیز تدوین راهبرد مبارزه با فساد را بر عهده گرفته‌اند. این راهبردها براساس مجموعه‌ای از اهداف اولویت‌دار برای پیشگیری و مبارزه با فساد تعریف می‌شوند و معمولاً شامل طرح‌های اقدام به همراه سازوکارهای اجرایی و نظارت می‌باشند.

با این وجود، راهبردهای ملی مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه پدیده نسبتاً جدید و عمدتاً شامل تلاش‌هایی می‌شود که از سال ۲۰۰۷ به بعد آغاز شده است. تنها دو کشور مغولستان و پاکستان راهبردهایی را در اوایل سال ۲۰۰۲ تهیه کردند. این گزارش نیروهای داخلی و خارجی دخیل در تدوین راهبردهای مبارزه با فساد در منطقه را توضیح می‌دهد. همچنین درصدد شناسایی اشکالات متداول در مراحل مختلف تدوین و اجرای راهبردهای مبارزه با فساد و ارائه پیشنهادهایی به‌منظور کمک به کشورها برای تدوین راهبردهای مؤثر مبارزه با فساد و مبتنی بر شواهد است.

محرك اصلی تدوین راهبردهای مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد است که در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ به تصویب رسید و در ۱۴ دسامبر ۲۰۰۵ به مرحله اجرا درآمد. ماده پنج این کنوانسیون لزوم به‌کارگیری «سیاست‌های مبارزه با فساد مؤثر و هماهنگ» را برای کشورهای عضو گوشزد می‌کند. از این ماده الزام به تدوین راهبرد واحد مبارزه با فساد استنباط می‌شود هرچند در واقعیت ممکن است سیاست‌های مبارزه با فساد بسته به زمینه کشور خاص، اشکال متفاوت به خود گیرد.

سیاست‌های مبارزه با فساد طیفی از راهبردهای ملی مبارزه با فساد تا مجموعه‌ای از تدابیر برای ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی را دربرمی‌گیرد. افزون بر راهبردهای مبارزه با فساد، برخی کشورهای منطقه رهیافت هدفمندی را از طریق ارزیابی‌های خطر و رهیافت‌های بخشی^۱ در پیش گرفته‌اند. در برخی موارد، کشورهایی مانند استرالیا در منطقه به‌جای راهبرد مبارزه با فساد، تلاش‌های گسترده‌ای برای ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی انجام داده‌اند. برخلاف راهبردهای ملی مبارزه با فساد، چنین تدابیری در راستای سلامت اداری به‌دلیل نهفته بودن در دل حکمرانی گسترده‌تر یا برنامه اصلاحات قضایی ممکن است چندان مشهود نباشد.

تجربه برآمده از منطقه، گویای آن است که راهبردهای مبارزه با فساد در صورتی که در چارچوب توسعه ملی گسترده‌تر آمیخته شده باشند، قابلیت اجرایی راحت‌تری دارند. این آمیختگی با طرح‌های توسعه ملی نشان داده که راهکار مؤثری برای تشویق همکاری‌های فرانهادی و اجتناب از رهیافت‌های جزیره‌ای^۲ در ارتقای توسعه انسانی است. برای نمونه در مالزی مبارزه با فساد یکی از حوزه‌های کلیدی

1 - sectoral approaches

2 - silo approaches

ملی نتیجه بخش^۱ است که در قالب برنامه تحول دولتی دنبال می شود و هدف آن تبدیل مالزی به کشوری با درآمد بالا مطابق با سند چشم انداز ۲۰۲۰ می باشد.

علاوه بر تصویب کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل، دیگر عوامل درونی و بیرونی در ترغیب کشورهای منطقه به تدوین راهبردهای مبارزه با فساد دخیل بودند. دولت ها، تعهداتی مطابق با ابتکارات گوناگون و موافقت نامه های منطقه ای دارند همانند بانک توسعه آسیا، سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ابتکارات مبارزه با فساد برای آسیا - اقیانوسیه، گروه ویژه اقدام مالی و طرح اقدام مبارزه با فساد گروه جی ۲۰ و همچنین میزان فشار خارجی - همچنان که از شرایط اعطای کمک ها هویدا است - را می توان در کشورهای وابسته به کمک های خارجی مشاهده کرد. به عبارت دیگر عوامل داخلی در تغییرات چشم اندازهای سیاسی و اقتصادی نهفته است. در برخی از کشورهای آسیا - اقیانوسیه تغییرات سیاسی یا مهم تر از همه آزادی سیاسی فزاینده منجر به در پیش گرفتن کمپین های مبارزه با فساد به عنوان بخش عمده ای از اصلاحات حکمرانی و سیاسی است. کمپین های مبارزه با فساد در کشورهای جمهوری کره، اندوزی، بوتان، مالدیو، نپال، بنگلادش و افغانستان بعد از تغییرات سیاسی شروع شدند. در برخی موارد، انگیزه داخلی مبارزه با فساد نسبت به شرایط هر کشور منحصر به فرد است. برای مثال تلاش های ویتنام برای مبارزه با فساد برآمده از نگرانی از دست دادن مشروعیت رژیم تک حزبی به واسطه فساد گسترده بود، در حالی که هدف بوتان، پیشگیری از فوران فساد سیاسی در نتیجه تغییرات سیاسی سال ۲۰۰۶ بود.

در منطقه آسیا - اقیانوسیه راهبردهای مبارزه با فساد به طور کلی به شیوه گسترده تری برای ارائه یک چشم انداز بلند مدت در مورد چگونگی مقابله با فساد تنظیم می گردد. بیشتر راهبردهای مبارزه با فساد با اهداف بلند مدت طراحی می شوند که از پنج سال تا بیست سال در نوسان است (اندونزی ۲۵-۲۰۱۱، مالدیو ۱۳-۲۰۰۹، پاپوا گینه نو ۳۰-۲۰۱۰). این امر بیانگر آن است که مبارزه با فساد طی یک فرایند بلند مدت در نظر گرفته می شود. با این حال، احتمال این خطر وجود دارد که تنها یک فهرست آرمانی وجود داشته باشد بی آنکه تلاش کافی برای تبدیل چشم انداز به طرح های اقدام انجام گیرد. برای نمونه، همین مسئله مانعی برای اجرای برنامه های اداری گسترده در افغانستان و نپال بوده است. در یک رویکرد مرحله بندی شده، طرح های اقدام ویژه برای اولویت بندی اجرایی از اهمیت اساسی برخوردار است. همچنین بعضی از کشورها همانند مالزی بر رویکرد متمرکز و مبتنی بر تشخیص دقیق اولیه به منظور اولویت بندی حوزه های اصلاحی کلیدی تأکید دارند.

کشورها در تدوین راهبردهای مبارزه با فساد عموماً توجه کافی به اجرا، نظارت و ارزیابی نمی کنند. تجربه منطقه آسیا - اقیانوسیه با یافته هایی از سایر مناطق جهان - با این فرض که ذی نفعان دولتی و اهدا کنندگان بیشتر به تدوین راهبردهایی برای انجام تعهدات بین المللی توجه دارند تا اجرایی کردن

آن‌ها- نزدیکی بیشتری دارد. اولویت اندک برای اجرا، نظارت و ارزیابی ممکن است از عوامل سیاسی نشأت گرفته باشد. گاهی این فرایند عمداً فراموش یا نادیده انگاشته می‌شود طوری که نمی‌توان کسی را به خاطر انحرافات و قصور در اجرای آن متهم نمود. در مواردی ممکن است دولت فاقد انگیزه لازم برای اجرای راهبردهای مبارزه با فساد باشد. دلیل دیگر برای کندی اجرا، فقدان ظرفیت لازم برای پیاده‌سازی، نظارت و ارزیابی است. بیشتر نهادهای مبارزه با فساد واحد اختصاصی برای نظارت و ارزیابی ندارند؛ بنابراین توجه اندک به مقوله نظارت و ارزیابی تنها به دلایل سیاسی نیست بلکه فقدان ابزارهای نظارت و جمع‌آوری داده در مورد وضعیت فساد در کشور را می‌توان از دلایل دیگر به حساب آورد.

درحالی‌که اکثر کشورها ممکن است از تدوین راهبرد مبارزه با فساد پشتیبانی کنند اما شاخص عینی‌تر برای نشان دادن تعهد دولت‌ها، میزان تمایل و سرمایه‌گذاری آن‌ها در راه مبارزه با فساد است. میزان تعهد سیاسی علیه فساد را می‌توان از راه سنجش میزان سرمایه‌گذاری دولت در راه مبارزه با فساد اندازه‌گیری کرد. این نه تنها شامل تدوین راهبرد مبارزه با فساد و اتخاذ سیاست‌های مرتبط می‌شود، بلکه تشکیل گروه‌های ویژه و تأمین مالی کافی نهادهای مبارزه با فساد به عنوان نهادهای مجری را هم دربردارد. نبود تعهد سیاسی در طول زمان می‌تواند چالشی برای پایداری راهبردهای مبارزه با فساد ایجاد کند. رخدادهای سیاسی پس از اتخاذ راهبرد مبارزه با فساد پیاده‌سازی آن را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مثلاً دولت جدید اگر برآمده از حزب سیاسی متفاوتی باشد به اجرای راهبرد مبارزه با فساد دولت قبل علاقه کمتری نشان می‌دهد. تجربه پاکستان به ما می‌گوید که چطور تغییر در دولت منجر به از دست رفتن اجرای راهبرد مبارزه با فساد می‌شود. از سوی دیگر، راهبردی که در دل راهبرد جامع دولتی تعبیه شده باشد (برای نمونه مالزی) احتمالاً مقامات سیاسی حس مالکیت بالایی به آن خواهند داشت و از شانس اجرایی بالایی برخوردار خواهد بود.

مهم‌تر از همه، تلاش‌های اندازه‌گیری فساد به اندازه کافی نظارت و ارزیابی راهبردهای مبارزه با فساد را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. معمولاً ابزارهای اندازه‌گیری مورد استفاده در منطقه آسیا-اقیانوسیه شامل پیمایش‌های فساد، ارزیابی‌های سلامت اداری، شاخص‌های فساد و مطالعات تشخیص نهادی است. پیمایش‌های فساد برای جمع‌آوری ادراک، تجارب، دیدگاه‌های افراد عادی، کسبه و مقامات عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد. با این همه، آن‌ها می‌توانند به شیوه‌ای نظام‌مندتر برای نظارت بر اجرای راهبردهای مبارزه با فساد به کار روند. یکی از چالش‌های موجود این است که اکثر پیمایش‌های فساد توسط سازمان‌های جامعه مدنی سازمان‌دهی می‌شود درحالی‌که نظارت بر اجرای راهبردهای فساد در درجه نخست بر عهده نهادهای دولتی است. تقویت همکاری بین سازمان‌های جامعه مدنی و نهادهای دولتی به‌ویژه نهادهای مبارزه با فساد باید برای ارزیابی‌های مؤثرتر اجرای راهبردها مورد تشویق واقع شود. قانون در بعضی کشورها همانند مغولستان، جمهوری کره و اندونزی، این نهادها

را ملزم به سازمان‌دهی پیمایش‌های فساد به‌طور منظم می‌نماید. چنین مقرراتی می‌تواند به‌جای اتکا بر اهداکنندگان و فعالیت‌های یک‌طرفه، به نهادینه‌سازی پیمایش‌های فساد و رویه‌های اندازه‌گیری به‌طور منظم کمک نماید.

چالش دیگر این ضعف است که نهادهای مبارزه با فساد، مسئولیت اجرای راهبردهای ملی خیلی جامع‌تری را بر عهده دارند. دو عامل می‌تواند باعث اجرای ضعیف راهبردها شود؛ اول اجرای راهبرد بر عهده نهادهای متعدد در درون دولت قرار گیرد که همین امر مسئله هماهنگی را با دشواری روبه‌رو می‌سازد. نهادهای مبارزه با فساد که انتظار می‌رود کار اجرا، نظارت و ارزیابی راهبردها را بر عهده گیرند اغلب منابع و اختیار کافی برای انجام چنین عملی را ندارند. دوم تفویض کل مسئولیت اجرای راهبرد مبارزه با فساد به یک نهاد تخصصی همانند نهاد مبارزه با فساد است بدون در نظر گرفتن این مهم که نهاد یادشده فاقد اقتدار لازم برای واداشتن وزارتخانه‌های قدرتمند به اقدامات مقتضی است. نهادهای مبارزه با فساد تنها در صورتی می‌توانند به ایفای نقش خود به‌عنوان عامل هماهنگ‌کننده و نظارت‌کننده مؤثر عمل کنند که دولت مرکزی اختیار گسترده به آن‌ها تفویض نماید و همین‌طور منابع کافی در اختیار داشته باشند.

برای تلخیص درس‌های آموخته‌شده، شکاف‌هایی^۱ را می‌توان در مراحل مختلف راهبردهای مبارزه با فساد یافت که مانع اثربخشی چنین راهبردهایی در پیشگیری و مبارزه با فساد می‌شود. این موارد به شرح زیر است:

- در مرحله تدوین: فقدان مطالعات تشخیصی اولیه دقیق و مبتنی بر شواهد به‌منظور فهم حوزه‌های خطر و شکاف‌ها؛ مداخله محدود ذی‌نفعان در مرحله تدوین چشم‌انداز مشترک؛ ناکارآمدی سازوکارهای نهادینه‌سازی راهبرد و تضمین پایداری آن.

ابزارهای تشخیصی برای راهبردهای مبارزه با فساد

راهبردهای مبارزه با فساد باید مبتنی بر تشخیص دقیق حوزه‌های خطر به‌منظور اولویت‌بندی اصلاحات و فراهم کردن مبنایی برای سنجش پیشرفت در طول زمان باشد. ابزارهای اندازه‌گیری در آسیا-اقیانوسیه طیفی از پیمایش‌های فساد و شاخص‌های فساد تا ارزیابی‌های کیفی مبتنی بر مصاحبه یا پایش خبری را شامل می‌شود. همچنین خودارزیابی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل منبع ارزشمندی از اطلاعات درباره چارچوب‌های قانونی و نهادی مبارزه با فساد را فراهم می‌سازد.

اندازه‌گیری فساد در کشورهایی نظیر افغانستان، بوتان، مالزی و ویتنام منجر به و یا لاقلاً مقارن با تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد بوده است. در بوتان نتایج حاصل از پیمایش‌های فساد با تهیه راهبرد ملی مبارزه با فساد یکی شدند. در مالزی، پیمایش فساد منجر به شکل‌گیری طرح سلامت اداری و تأسیس نهاد سلامت اداری این کشور گردید. در افغانستان رویه‌های اندازه‌گیری با شکل‌گیری راهبرد

ملی مبارزه با فساد و استقرار نهاد مبارزه با فساد هم‌زمان شد. در مغولستان و ویتنام تهیه راهبردهای ملی مبارزه با فساد به دنبال انجام پیمایش‌های فساد صورت گرفت.

● در طرح‌ریزی محتوای آن، اشکالات متداول از جمله اهداف بیش از حد بلندپروازانه؛ تفکیک راهبرد مبارزه با فساد از راهبرد توسعه ملی و سایر دستورکارهای اصلاحی؛ داشتن سازوکارهای اجرایی ضعیف که ممکن است ناشی از فقدان اولویت‌بندی یا تفویض مسئولیت‌های غیرشفاف بوده باشد.

● در مرحله نظارت و ارزیابی آن، این احتمالاً شایع‌ترین نقطه ضعف راهبردهای مبارزه با فساد است که اغلب از همان مرحله طراحی، سازوکار نظارتی ندارند. کشورها تمایل دارند مرحله بعدی راهبرد مبارزه با فساد را بدون ارزیابی تأثیر راهبرد قبلی به مرحله اجرا درآورند. چالش‌های مشترک شامل فقدان داده‌های معیار قابل اعتماد یا مشکل تعیین اهداف واقع‌گرایانه است که بتواند در طول زمان قابل اندازه‌گیری باشد. بخش دوم مطالعه نشان می‌دهد که چگونه می‌توان ابزارهای فعلی اندازه‌گیری فساد را به گونه‌ای نظام‌مندتر در راستای تهیه مبنایی برای راهبرد مبارزه با فساد و اندازه‌گیری میزان پیشرفت به کار برد.

چالش تدوین راهبرد مؤثر مبارزه با فساد و فقدان رهنمود در این حوزه در کنفرانس منطقه‌ای کوآلالمپور در اکتبر ۲۰۱۳ که توسط دولت مالزی، برنامه توسعه سازمان ملل و دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ترتیب داده شده بود، مورد شناسایی قرار گرفت. نمایندگان سطح عالی از نهادهای مبارزه با فساد و نیز مقامات متصدی برنامه‌ریزی ملی از کشورهای آسیای جنوبی، شرقی و جنوبی شرقی و کارشناسان بین‌المللی، رهنمودهای راهگشایی را برای تدوین، طراحی محتوا و نظارت بر اجرای راهبردهای مبارزه با فساد ارائه نمودند. همان‌طور که پیش‌تر عنوان گردید بیانیه کوآلالمپور درمورد راهبردهای مبارزه با فساد در ابتدا در سطح منطقه‌ای تدوین شده بود اما سپس تبدیل به چارچوب هنجاری جهانی مبارزه با فساد گردید و دولت‌های عضو کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل در کنفرانس پاناما (سال ۲۰۱۳) بر آن صحنه گذاشتند.

پژوهش حاضر با بازخوردها و تجارب کشورهای غنی شده است که در کنفرانس منطقه‌ای کوآلالمپور به اشتراک گذاشته شده بود. بخش اول این پژوهش به بررسی محرک‌هایی می‌پردازد که موجب تدوین راهبردهای مبارزه با فساد در منطقه و تجارب حاصل از آن در زمینه طراحی، اجرا و ارزیابی این راهبردها شده است. بخش دوم آن به استفاده از ابزارهای اندازه‌گیری مبتنی بر شواهد برای تدوین و نظارت مؤثرتر راهبردهای مبارزه با فساد اشاره دارد. بخش سوم خلاصه از پنج درس آموخته‌شده از تدوین مؤثرتر این راهبردها و سنجش کارایی آن‌ها را ارائه می‌دهد.

بخش یک: مرور اجمالی بر راهبردهای مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه
چهارده کشور در منطقه آسیا-اقیانوسیه سند راهبرد مبارزه با فساد را تهیه کرده‌اند. تقریباً همه

کشورهای آسیای جنوبی راهبردهای مبارزه با فساد دارند. بیشتر کشورها، راهبردهای خود را طی سالهای ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۰ یعنی بعد از به اجرا درآمدن کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل تهیه نمودند. تنها دو کشور مغولستان و پاکستان در اوایل سال ۲۰۰۲ مبادرت به تهیه آن کرده بودند. بعد از تکمیل چرخه نخست، چندین کشور مانند بوتان، مغولستان، تایلند و اندونزی در چرخه دوم در حال به روزسازی راهبردهای خود می باشند. در اقیانوسیه راهبرد مبارزه با فساد به ندرت دیده می شود. برای نمونه کشور پاپوا گینه نو تنها کشوری است که چنین راهبردی را در پیش گرفته است. گرچه آن ها به خودی خود فاقد راهبرد مبارزه با فساد هستند، برخی کشورها در آسیا- اقیانوسیه مانند استرالیا، چین و بنگلادش طرح اقدام ملی مبارزه با فساد دارند.

جدول شماره ۱- راهبردهای مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه

نام کشور	تاریخ تصویب کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد	عنوان سند مبارزه با فساد
افغانستان	۲۵ اوت ۲۰۰۸	راهبرد و سیاست مبارزه با فساد و اصلاحات اداری ۲۰۰۸ (همچنین گزارش عظیمی هم نامیده می شود)
استرالیا	۷ دسامبر ۲۰۰۵	طرح ملی مبارزه با فساد ۲۰۱۱
بوتان	در سپتامبر ۲۰۰۵ امضا شده ولی هنوز به تصویب نرسیده	راهبرد سلامت اداری و مبارزه با فساد ۲۰۱۸-۲۰۱۰
هندوستان	۹ می ۲۰۱۱	راهبرد ملی مبارزه با فساد
اندونزی	۱۹ سپتامبر ۲۰۰۶	راهبرد ملی پیشگیری و ریشه کن سازی فساد ۲۰۲۵-۲۰۱۱
مالزی	۲۴ سپتامبر ۲۰۰۸	برنامه تحول دولتی- حوزه های کلیدی نتیجه بخش ملی-مبارزه با فساد ۲۰۰۹
مالدیو	۲۲ مارس ۲۰۰۷	ریشه کن سازی فساد مطابق با چارچوب ملی توسعه ۲۰۱۳-۲۰۰۹
مغولستان	۱۱ ژوئن ۲۰۰۶	برنامه ملی مبارزه با فساد ۲۰۱۰-۲۰۰۳؛ تدوین راهبرد جدید
نپال	۳۱ مارس ۲۰۱۱	راهبرد و طرح ملی مبارزه با فساد ۲۰۱۰
پاکستان	۳۱ اوت ۲۰۰۷	راهبرد ملی مبارزه با فساد ۲۰۰۲
فیلیپین	۸ نوامبر ۲۰۰۶	حکمرانی خوب و طرح مبارزه با فساد ۲۰۱۶-۲۰۱۲
پاپوا گینه نو	۱۶ جولای ۲۰۰۷	راهبرد ملی مبارزه با فساد ۲۰۳۰-۲۰۱۰
تایلند	۱ مارس ۲۰۱۱	راهبرد ملی مبارزه با فساد ۲۰۰۷، راهبرد جدید مطابق با برنامه توسعه
ویتنام	۱۹ اوت ۲۰۰۹	راهبرد ملی پیشگیری و مبارزه با فساد تا سال ۲۰۲۰

قبل از به اجرا در آمدن کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل کشورهای معدودی از جمله مغولستان و پاکستان راهبرد ملی مبارزه با فساد تدوین کرده بودند. تلاش برای ایجاد راهبردها و سیاست‌های مبارزه با فساد بخش جدایی ناپذیری از سیر تکاملی دولت‌ها و حکمرانی مردم سالارانه است. در طی دو دهه گذشته مقدار قابل توجهی از منابع ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی صرف تلاش‌های اصلاح اداری در راستای شفافیت و پاسخ‌گویی هرچه بیشتر دولت همراه با توانمندسازی آن‌ها برای پیشگیری و مجازات اقدامات آلوده به فساد شده است.

کاستی‌های مشاهده‌شده در آسیا-اقیانوسیه منحصرأ مختص این منطقه نیست، درس‌های زیادی از سایر مناطق جهان از جمله آمریکای لاتین وجود دارد که می‌تواند چراغ راه اقدامات آتی در منطقه آسیا-اقیانوسیه قرار گیرد.

الف- نیروی پیش‌برنده راهبردهای مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه

هر دو نیروی درونی و بیرونی، کشورهای آمریکای لاتین را به سمت تدوین راهبردهای مبارزه با فساد سوق داده است. اولین نسل از این راهبردها به‌طور مستقیم و غیرمستقیم به جنبش جهانی مبارزه با فساد و فشار برای حکمرانی دموکراتیک در اواسط دهه ۱۹۹۰ مربوط می‌شود. این مقطع زمانی با رخدادهایی نظیر تأسیس سازمان شفافیت بین‌الملل (۱۹۹۳) تدوین کنوانسیون‌های مبارزه با فساد سازمان همکاری و توسعه اروپا و اتحادیه اروپا (۱۹۹۷)، تأکید مجدد بانک جهانی بر نقش دولت در توسعه (۱۹۹۷) و انتشار گزارش توسعه انسانی آسیایی جنوبی برنامه توسعه سازمان ملل متحد با تمرکز آن بر حکمرانی متمایز می‌شود.

جنبش جهانی، کشورها را به آغاز حرکت‌های مبارزه با فساد و در نتیجه تدوین راهبردهای مبارزه با فساد سوق داد. با این حال، حرکت واقعی با اجرایی شدن کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل آغاز گردید. ماده ۵ این کنوانسیون کشورهای عضو را ملزم به تدوین «سیاست‌های مبارزه با فساد مؤثر و هماهنگ» و نیز ارزیابی دوره‌ای اسناد قانونی و تدابیر اداری مربوط می‌کند. همچنین ماده ۶ کنوانسیون وجود نهادهای پیشگیری مبارزه با فساد برای اعمال نظارت و هماهنگ‌سازی در اجرا شدن آن‌ها را ضروری می‌سازد. بیشتر کشورهای فهرست شده در جدول یک بعد از سال ۲۰۰۵ راهبردهای مبارزه با فساد را تدوین کرده‌اند. در آسیا-اقیانوسیه تنها چهار کشور جمهوری دموکراتیک کره، ساموآ، تونگا و تاوولا از کشورهای شرکت‌کننده در کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل نبودند. ژاپن، بوتان و نیوزیلند از امضاکنندگان کنوانسیون بودند، اما آن را تصویب نکرده‌اند. در این منطقه ۳۴ کشور این معاهده را امضا کرده و به آن ملحق شده‌اند.

اقدامات بانک توسعه آسیا و سازمان همکاری و توسعه عامل دیگری در رهنمون ساختن کشورهای منطقه به تدوین راهبرد مبارزه با فساد است. تاکنون ۳۱ اقتصاد آسیا-اقیانوسیه بر ابتکارات طرح اقدام ملی مبارزه با فساد برای آسیا و اقیانوسیه صحه گذاشته‌اند. این طرح اقدام اهداف و استانداردهایی را

برای تعبیه پادمان‌های پایدار علیه فساد در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی اقتصادهای منطقه مقرر می‌کند. با تأیید طرح اقدام، کشورهای عضو آن متعهد به انجام اصلاحات معنادار برای تقویت پادمان‌های خود علیه فساد شدند. براساس یک بررسی، ابتکارات طرح اقدام ملی مبارزه با فساد برای آسیا و اقیانوسیه تنها چارچوب مبارزه با فساد تا پیش از سال ۲۰۰۵ بود که با اجرایی شدن کنوانسیون مبارزه با فساد اکنون کشورهای منطقه آن را به‌عنوان چارچوب اصلی مبارزه با فساد می‌پندارند. برنامه توسعه سازمان از چندین کشوری که مبادرت به تدوین راهبرد مبارزه با فساد نموده‌اند، به‌ویژه بوتان، اندونزی، لائوس و مغولستان پشتیبانی کرده است.

افزون بر عوامل خارجی، چندین عامل مختص هر کشور برای ترغیب آن‌ها به تدوین راهبرد مبارزه با فساد دخیل هستند. اولین عامل بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ است. این بحران از تایلند آغاز شد و نهایتاً به کشورهای مالزی، اندونزی، فیلیپین و جمهوری کره گسترش پیدا کرد. این بحران آشکار ساخت که چگونه فساد - که «سرمایه‌داری رفاقتی»^۱ نامیده می‌شد - عمیقاً توانست اقتصادهای درحال ظهور آسیا-اقیانوسیه را تحت تأثیر قرار دهد و فتنه تنش‌های سیاسی و تغییرات را در کشورهایی مانند اندونزی، تایلند و جمهوری کره را روشن نماید. بحران یادشده راه را برای آزادی‌های سیاسی هموار کرد و درها را به روی مبارزه با فساد به‌عنوان دستور کار گفتمان سیاسی باز نمود. بوتان که بالاترین امتیاز را در شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت دارد در پیشگیری از فساد آینده سرمایه‌گذاری کرده است. راهبرد مبارزه با فساد بوتان از فساد سخن به میان می‌آورد که در سطح پایین و قابل کنترل باشد. با این همه، بعد از تغییرات سیاسی ۲۰۰۶ که این کشور از پادشاهی مطلقه به پادشاهی مشروطه نقل مکان کرد، نگران وقوع احتمالی فساد به‌ویژه فساد سیاسی است. همین امر نیروی پیش‌برنده فساد در این کشور بود. در چین و ویتنام، فساد تهدیدی علیه مشروعیت و پایداری حزب حاکم کمونیست است. همین مسئله تدوین راهبرد مبارزه با فساد را سبب‌ساز شده است. درمورد بنگلادش، دولت موقتی در سال ۲۰۰۷ مبادرت به اقداماتی علیه فساد نمود. از آنجا که دولت موقت ارتباط کمتری با منافع سیاسی داشت از خلوص نیت بیشتری در مبارزه با فساد برخوردار بود.

عامل دوم مجموعه‌ای از رسوایی‌های سیاسی بود که توسط رسانه‌ها در اوایل دهه ۲۰۰۰ افشا شد و منجر به برکناری چندین نفر از سران دولت‌ها یا محکومیت آن‌ها گردید. اعتراضات مسالمت‌آمیز،

۱ - سرمایه‌داری رفاقتی (crony capitalism) لفظی است برای توصیف اقتصادی که در آن موفقیت در کسب‌وکار به ارتباطات نزدیک بین اهالی کسب‌وکار و مقامات دولت بستگی دارد. نمود آن ممکن است در استثنای قائل شدن در توزیع مجوزهای قانونی، امتیازات دولتی، معافیت‌های مالیاتی ویژه، یا دیگر اشکال کنترل دولتی امور باشد. باور بر این است که وقتی نفع پروری و پارتی‌بازی سیاسی به دنیای کسب‌وکار سرازیر می‌شود سرمایه‌داری رفاقتی ظهور می‌کند؛ پیوندهای خانوادگی و دوستانه بین اهالی کسب‌وکار و دولت بر اقتصاد و جامعه تا حدی تأثیر می‌گذارد که ایده‌آل‌های اقتصادی و سیاسی خدمت عمومی را فاسد می‌کند. لفظ سرمایه‌داری رفاقتی به‌عنوان توضیحی برای بحران مالی آسیا اثر قابل توجهی در عرصه عمومی بر جا گذاشت همچنین در سرتاسر جهان برای توصیف هر تصمیم دولتی که به نفع «رفقای» مقامات دولتی گرفته شود به کار می‌رود. م

جوزف استرا، رئیس‌جمهوری فیلیپین را در ژوئن ۲۰۰۱ مجبور به استعفا کرد. در ۲۰۰۱ پارلمان اندونزی رئیس‌جمهور عبدالرحمان وحید را عمدتاً به دلیل ادعاهای فساد از قدرت کنار گذاشت. تاکسین شیناواترا نخست‌وزیر تایلند به دلیل فساد تحت تعقیب قرار گرفت، هرچند در نهایت با یک تصمیم جنجال‌برانگیز دادگاه قانون اساسی تایلند تبرئه شد. در سال ۲۰۰۲ محکومیت دو نفر از پسران کیم دای جون، رئیس‌جمهور کره به دلیل اتهامات فساد، تصویر وی را نزد افکار عمومی لکه‌دار کرد. دیگر رهبران سیاسی عالی‌رتبه به دلیل اتهامات مرتبط با فساد در چین، اندونزی، فیلیپین و تایلند محکوم گردیدند.

در برخی کشورها، گذار سیاسی و آزادسازی اقتصادی فرصت‌هایی را برای اشکال جدیدی از فساد فراهم ساخت. در چین اصلاحات اقتصادی در سال ۱۹۷۸ و مخصوصاً بعد از دهه ۱۹۹۰ باعث تشدید فساد یعنی فساد مخاطره‌آمیزی شد که در جایگاه عالی رهبران صورت می‌گیرد. دکتر هو زنگرونک از دانشگاه پکن از چهار موج فساد نام می‌برد که سراسر چین را دربر گرفت: ۱- موج اول که بر بازار مصرف‌کنندگان در اوایل دهه ۱۹۸۰ متمرکز بود. ۲- موج دوم بر بازار تولیدکنندگان کالا همراه با سازوکارهای قیمتی دوگانه تمرکز داشت که تا دهه ۱۹۹۰ به طول انجامید. ۳- موج سوم که شامل سال‌های ۱۹۹۵-۱۹۹۳ می‌شد بر بازار سهام و املاک متمرکز بود. ۴- موج چهارم که اکنون در جریان است بر تجدید ساختار شرکت‌های تحت مالکیت دولت و دارایی دولتی متمرکز است و بازیگران اصلی آن مقامات ارشد دولتی و رؤسای شرکت‌های تحت مالکیت دولت هستند. به همین ترتیب، فساد زیادی را در مغولستان، کامبوج و ویتنام می‌توان مشاهده کرد که ریشه در تغییرات و گذارهای سیاسی دارد.

جمهوری کره داستان متفاوتی دارد. استقرار یک دولت غیرنظامی در ۱۹۹۳ هم باعث افزایش فساد و به‌موازات آن اراده دولتی برای مبارزه با آن شد. همراه با موفقیت‌های اقتصادی فزاینده و کاهش تهدیدات از شمال [کره شمالی] حاکمان نظامی مشروعیت خود را از دست دادند و بالأخره راه را برای استقرار دولت غیرنظامی باز نمودند. تا سال ۱۹۹۸ این کشور جنگ علیه فساد را اعلام نمود. در طی ده سال، این کشور توانست فساد را به نحو مؤثر تحت کنترل درآورد (سازمان شفافیت بین‌الملل ۲۰۰۶). پس از هنگ‌کنگ، سنگاپور و استرالیا، در حال حاضر جمهوری کره به‌عنوان نمونه موفقیت دیگری تلقی می‌شود که سزاوار تقلید است.

درمورد آسیای جنوبی انگیزه مبارزه با فساد بعد از سال ۲۰۰۰ پدید آمد. «مرکز توسعه انسانی محبوب الحق» طی گزارش خود به نام توسعه انسانی در آسیای جنوبی ۱۹۹۹: بحران حکمرانی از فراگیر بودن فساد در این منطقه سخن به میان می‌آورد. این گزارش به‌طور خلاصه خصیصه‌های متمایز فساد در آسیای جنوبی را از جمله موارد زیر بیان می‌کند:

- فساد از بالا به پایین، در سطح عالی اتفاق می‌افتد نه از پایین به بالا؛

- پول‌های ناشی از فساد بال دارند نه چرخ به این معنی که آن‌ها در خارج از کشور سپرده گذاری می‌شوند؛

- فساد منجر به ارتقاء می‌شود نه زندانی شدن؛

- فساد در بین ۵۱۵ میلیون مردم فقیر رخ می‌دهد.

فساد در آسیای جنوبی در طی دوره زمانی دچار تحول شده است. فساد رو به بالا یعنی از فساد خرد در دهه ۱۹۵۰ تا فساد سطوح متوسط در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۹۰ و در بالاترین سطوح دولتی در دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ در جریان بوده است. بسیاری از مفاسد موجود در آسیای جنوبی به حکومت‌های نظامی یا حکومت طولانی مدت الیگارش‌ی تک‌حزبی، وجود فقر و نابرابری شدید و سیستم حامی‌پرور پر قدرت منتسب می‌شود. گرچه همه کشورهای آسیای جنوبی در حال حاضر دموکراسی‌های انتخابی دارند، به نظر می‌رسد که انتخابات تأثیر اندکی بر مهار فساد داشته باشد. در نبودِ نهادهای دولتی برای اعمال حاکمیت قانون، دموکراسی‌های انتخابی به جای مهار فساد به آن دامن زده است.

جنایی شدن سیاست یعنی استفاده از جنایتکاران و قلدان^۱ در سیاست و رواج سیاست جنجال‌برانگیز^۲ منجر به فساد سیاسی به عنوان مادر همه مفاسد در آسیای جنوبی شده است. هندوستان بعد از استقلال با افول استانداردهای رفتاری در رهبری سیاسی هم‌زمان شد که باعث مقبولیت عمومی فساد در زندگی عمومی گردید. به موازات قدم گذاشتن هندوستان در مسیر رشد اقتصادی بالا به تازگی بیدارباشی علیه فساد در حال به وجود آمدن است. در اوت ۲۰۱۱ تظاهرات عمومی گسترده به رهبری فعال اجتماعی «آنا هازار» در هندوستان سازمان‌دهی شد که خواستار تقدیم لایحه مؤثر مبارزه با فساد موسوم به لایحه لوکپال بود. پارلمان هند این لایحه را ۳۰ سال بعد از طرح اولیه آن، در ۱۸ دسامبر ۲۰۱۳ به تصویب رساند.

فساد در اقیانوسیه به‌ویژه در بین کشورهای جزیره‌ای کوچک رواج دارد. یک مطالعه درباره نظام‌های ملی سلامت اداری نشان می‌دهد که نوعی سردرگمی و اختلاف نظر درباره نحوه پدید آمدن فساد در منطقه وجود دارد. این مسئله به‌خصوص با مراجعه به فرهنگ هدیه دادن و سیستم حامی‌پروری در این منطقه مورد تأیید واقع می‌شود. در سال‌های اخیر چندین کشور جزیره‌ای اقیانوسیه کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل را تصویب کرده‌اند که نشان از تصدیق مشکل فساد و تعهد به مبارزه با آن است.

همچنین نهادهای کمک‌کننده بر دولت‌ها فشار آوردند تا فساد را مخصوصاً در محیط‌های بعد از منازعه مدنظر قرار دهند. افغانستان و کامبوج دو نمونه از کشورهایی هستند که فشار کمک‌کنندگان باعث تشویق به تدوین راهبرد ملی مبارزه با فساد شده است. مثلاً اداره عالی نظارت و مبارزه با فساد

1 - musclemen

2 - confrontational politics

در افغانستان در سال ۲۰۰۸ به منظور اجرای راهبرد ملی مبارزه با فساد به دنبال اجلاس‌های بین‌المللی لندن و کابل درمورد افغانستان تشکیل شد. این راهکار را می‌توان درمورد انگیزه مبارزه با فساد در نپال هم به کار برد. تشدید جنگ مائوئیستی، فشار بیش از حدی را بر دولت تحمیل کرد. همین عمل باعث پشتیبانی بودجه‌ای از طرف نهادهای کمک‌کننده شد که به نوبه خود خواستار اتخاذ تدابیری برای کاهش مخاطرات امانت‌داری بودند. این مسئله منجر به تصویب قانون جدید مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۲ شد که متعاقباً راه را برای تشدید انگیزه مبارزه با فساد در سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۴ و تدوین اولین طرح اقدام مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۳ هموار نمود. به همین ترتیب در بنگلادش بانک توسعه آسیایی و بانک جهانی بر تدوین راهبرد مبارزه با فساد اعمال فشار می‌کنند.

ب- محتوای راهبردهای مبارزه با فساد- مرحله طراحی

انواع گسترده‌ای از راهبردهای مبارزه با فساد بسته به اهداف موردنظر، مشارکت ذی‌نفعان و سطح جزئیات در تعیین حوزه‌های اصلاح وجود دارد. یک راهبرد مبارزه با فساد در حالت ایده‌آل باید از دیدگاه شفاف و متعارفی نسبت به چگونگی مواجهه با فساد برخوردار باشد. طرح‌های اقدام آن باید متشکل از توصیف مشروح اقدامات ملموس، بازیگران دخیل، تخصیص‌های بودجه و شاخص‌های نظارت باشند. این بخش به برخی شباهت‌های راهبردهای مبارزه با فساد کشورهای خاص و سپس بررسی تفاوت‌های آن‌ها می‌پردازد.

۱- شباهت‌های راهبردهای مبارزه با فساد

تحلیل وضعیت همه راهبردهای مبارزه با فساد شامل میزانی از تحلیل وضعیت فساد همانند آشکال اصلی فساد از جمله اثرات احتمالی آن‌ها بر اقتصاد و جامعه (تخمین خسارت‌های ناشی از فساد) همچنین تحلیل دلایل فساد می‌باشند.

ساختار: بیشتر راهبردهای مبارزه با فساد چشم‌انداز، مأموریت، اهداف و حوزه‌های اولویت‌دار برای مبارزه با فساد را ترسیم می‌کنند. تقریباً همه راهبردهای ملی مبارزه با فساد حاوی بیانیه تعریف چشم‌اندازی است که راهبرد درصدد رسیدن به آن است.

عناصر تشکیل‌دهنده: به‌طور طبیعی راهبردهای مبارزه با فساد به فعالیت‌ها/ مداخلات، نهادهای مسئول، چارچوب زمانی و بعضاً تخصیص‌های بودجه تقسیم می‌شود (مانند مورد پاکستان و نپال). همچنین برخی راهبردها دارای شاخص‌های برون‌داد برای اندازه‌گیری پیشرفت اجرا هستند (مانند بوتان، بنگلادش و مالزی).

گاه‌شمار^۱: افق‌های زمانی اغلب به بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت مانند مورد پاکستان و پاپوا گینه‌نو تقسیم می‌شود. راهبردهای مبارزه با فساد در مالزی، اندونزی، ویتنام و مغولستان مرحله به مرحله به اجرا درمی‌آید.

ارتباط با طرح/ راهبرد ملی توسعه. در برخی موارد راهبردهای مبارزه با فساد زیرمجموعه طرح ملی گسترده تر رده بندی می شوند مانند مالزی (برنامه تحول دولتی مطابق با چشم انداز ۲۰۲۰) مالدیو (طرح اقدام راهبردی: چارچوب ملی توسعه ۲۰۱۳-۲۰۰۹) و پاپوا گینه نو (چشم انداز ۲۰۵۰). حوزه های تمرکز راهبردی. نقاط ورود^۱ راهبرد شامل پیشگیری از فساد، اعمال قانون، آموزش عمومی، آگاهی افزایی و همکاری گسترده با بخش خصوصی، جامعه مدنی، رسانه ها و جامعه بین المللی می باشد.

توصیف فرایندی: برخی از راهبردهای مبارزه با فساد فرایند تدوین راهبرد را با جزئیات شرح می دهند. معمولاً این راهبردها از طریق همکاری و بحث و گفت و گو با ذی نفعان مختلف و یا حتی با مشارکت عمومی آماده می شوند.

سازوکارهای اجرایی: همچنین بیشتر راهبردهای مبارزه با فساد دارای مقرراتی برای اجرای نهادی آن هستند. با این حال مقوله نظارت و ارزیابی را به ندرت تحت پوشش قرار می دهد.

۲- اختلاف های راهبردهای مبارزه با فساد

ترتیب تأسیس نهادهای مبارزه با فساد: راهبردها و نهادهای مبارزه با فساد معمولاً به هم پیوسته هستند اما در منطقه آسیا- اقیانوسیه دو سناریو متفاوت در این باره وجود دارد. در مواردی راهبرد، مقدم است و عملاً تأسیس نهاد مبارزه با فساد را پیش بینی می کند. در موارد دیگر راهبرد به دنبال تأسیس نهاد و عملاً توسط آن پدید می آید. مثلاً در مورد بوتان، نهاد مبارزه با فساد تدوین راهبرد مبارزه با فساد را به منظور بیان عدم بردباری مطلق دولت در برابر فساد، هماهنگ نمود. در پاپوا گینه نو راهبرد بر استقرار نهاد مبارزه با فساد پیشی داشت و یکی از اهداف آن استقرار نهاد قدرتمند و مستقل مبارزه با فساد بود. در مورد مغولستان تدوین اولین راهبرد مبارزه با فساد بر استقرار نهاد مبارزه با فساد مقدم بود، در حالی که تدوین دومین راهبرد با هماهنگی نهاد مبارزه با فساد صورت پذیرفت. ارتباط بین نهاد مبارزه با فساد و راهبرد مبارزه با فساد بسته به شرایط هر کشوری می تواند متفاوت باشد؛ مثلاً در افغانستان نهاد مبارزه با فساد در اصل به عنوان اداره عالی نظارت بر اجرای راهبرد ملی مبارزه با فساد به منظور هماهنگ سازی و نظارت بر اجرای راهبرد ملی مبارزه با فساد تأسیس شد.

استفاده از پیمایش های فساد: بوتان و هندوستان در تدوین راهبردهای مبارزه با فساد از داده های پیمایش های ادراک فساد استفاده کردند. از سوی دیگر در مالزی و ویتنام پیمایش های ادراک فساد در میان تدابیری قرار داشت که به عنوان بخشی از راهبردهای مبارزه با فساد برای سنجش پیشرفت در طول زمان مطرح بود.

گستره^۲: گستره راهبردهای مبارزه با فساد در سراسر کشورهای منطقه بسیار متفاوت است. راهبرد

1 - entry points

2 - Length

مالدیو از جمله طرح اقدام آن بیش از ۱۲ صفحه نیست، در حالی راهبرد افغانستان از ۱۹۴ صفحه فراتر می‌رود. طرح اقدام مبارزه با فساد نپال بیش از ۱۳۴ صفحه است. چالش اصلی، طراحی سند شفافی است که چشم‌اندازی را برای نحوه مقابله با فساد ترسیم می‌کند در عین حال از هدف‌گذاری بیش‌ازحد جاه‌طلبانه یا ذکر جزئیات غیر ضروری اجتناب می‌ورزد. برای مثال راهبرد مبارزه با فساد افغانستان آن‌چنان وسیع و فراگیر است که اولویت‌بندی اقدامات و نیز مشخص کردن نقش‌ها و مسئولیت‌های اجرای راهبرد را با مشکل مواجه می‌کند. برای مؤثر بودن، راهبرد باید با طرح اقدام برای اولویت‌بندی و اجرای آن همراه باشد.

ج- فرایند تدوین راهبرد مبارزه با فساد

گروه ویژه یا کمیته عالی معمولاً برای تدوین راهبرد مبارزه با فساد تشکیل می‌شود. این امر در چندین کشور از جمله پاکستان، افغانستان، بوتان، اندونزی و ویتنام مشاهده می‌شود. درخواست برای تدوین راهبرد مبارزه با فساد اغلب از عالی‌ترین قدرت در دولت - رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر - ناشی می‌شود که بیان‌کننده اراده سیاسی برای مبارزه با فساد است. پشتیبانی دبیرخانه‌ای توسط نهاد مبارزه با فساد انجام می‌گیرد. در بسیاری از موارد نهاد مبارزه با فساد، نهاد رهبری‌کننده در اقدامات مبارزه با فساد است یا اینکه عملاً در تدوین سند راهبردی مبارزه با فساد دخالت دارد. جایی که این نهاد مداخله نمی‌کند، دفتر رئیس‌جمهور، دفتر نخست‌وزیر یا کابینه، رهبری را بر عهده می‌گیرند. در نپال، دفتر نخست‌وزیر ابتکار تدوین راهبرد مبارزه با فساد و طرح‌های اقدام و نظارت بر اجرای آن را بر عهده گرفت.

جایی که حمایت کمک‌کنندگان در دسترس باشند، خدمات کارشناسان بین‌المللی می‌تواند برای پشتیبانی از تدوین راهبرد مورد استفاده قرار گیرد. این تخصص مفید است مخصوصاً از منظر تشریک درس‌هایی از سایر کشورها. این مسئله را می‌توان در افغانستان، بوتان، پاپوا گینه‌نو، ویتنام، سریلانکا و تیمور شرقی مشاهده کرد. با این‌همه، همواره این خطر وجود دارد که پشتیبانی کمک‌کنندگان، حس مالکیت راهبرد مبارزه با فساد را تضعیف کند. هنگامی که نهادهای کشوری به راهبرد مبارزه با فساد احساس مالکیت نداشته باشند احتمال اجرایی شدن آن کاهش می‌یابد.

تجربه این منطقه حاکی از آن است که رایزنی‌های داخلی و خارجی در طی فرایند تدوین راهبرد در اجرای موفقیت‌آمیز آن نقش کلیدی دارد. مجموعه‌ای از کارگاه‌های آموزشی، نشست‌های مشورتی و هم‌اندیشی‌های دانشگاهی ترجیحاً در بخش‌های مختلف کشور به منظور مشارکت دادن عموم مردم و ذی‌نفعان باید سازمان‌دهی شود. همچنین باید از عموم مردم درخواست شود تا نقطه نظرات خودشان را تسلیم نمایند. راهبرد مبارزه با فساد افغانستان ماحصل ۶۴ دور از نشست‌ها بود. در مورد پاکستان هشت دور از کارگاه‌های مشورتی در بخش‌های مختلف کشور ترتیب داده شد. در تایلند از هفت دانشگاه مشاوره دریافت شد. در نپال سازمان شفافیت در سال ۲۰۱۱ اجرای طرح راهبرد را بررسی نمود و به این نتیجه رسید که این راهبرد بدون مشورت با نهادهای مبارزه با فساد (کمیسیون رسیدگی به سوءاستفاده

از قدرت) و شورای مراقبت ملی و سایر ذی‌نفعان کلیدی (وزارت آموزش) تهیه شده و همین موضوع مانع اجرای آن گردیده است.

به دلیل راینی‌های فشرده اغلب تدوین راهبردی که منعکس کننده دیدگاه‌های مشترک ذی‌نفعان اصلی باشد به طول می‌انجامد. گاهی دولت‌های متوالی درگیر قضیه می‌شوند. تدوین راهبرد مبارزه با فساد زمان‌بر است. برخی از کشورهای آسیا-اقیانوسیه ممکن است راهبرد مبارزه فسادشان را نسبتاً سریع تهیه کرده باشند. برای نمونه، تهیه پیش‌نویس راهبرد پاپوا گینه‌نو تنها ۶ ماه و تصویب آن توسط دولت ۱۸ ماه به طول انجامید. تهیه پیش‌نویس راهبرد ۱۳ ماه طول کشید. تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد تدوین راهبرد مبارزه با فساد در هر جایی یک تا دو سال زمان می‌برد. نپال مورد دیگری است که در آن راهبرد توسط یک دولت در سال ۲۰۰۸ تدوین گردید. دو سال طول کشید تا دولت دیگر در سال ۲۰۱۰ طرح‌های اقدام را تهیه کند. اجرایی کردن این طرح‌های اقدام به دولت دیگر در سال ۲۰۱۱ محول گردید.

د- اجرا و سازوکارهای نظارت و ارزیابی

گرچه بیش از دوازده کشور منطقه، راهبرد مبارزه با فساد را تدوین نموده‌اند اما تعداد اندکی از آن‌ها دارای سازوکار اجرایی مؤثر از جمله طرح اقدام همراه با نقش‌ها و مسئولیت‌های شفاف هستند. به علاوه تعداد معدودی از آن‌ها حاوی عناصری از ارزیابی و جمع‌آوری داده از مرحله طراحی هستند. چالشی که بسیاری از کشورها با آن دست‌وپنجه نرم می‌کنند، تعریف شاخص‌های قابل‌اندازه‌گیری - با دستورالعمل‌های مشخص و سازوکارهای پیگیری - برای مشخص کردن این نکته است که آیا اهداف در حال محقق شدن هستند یا نه.

گرچه راهبردهای ملی بسیاری از کشورها در زمینه نظارت و ارزیابی ضعیف است، مالزی نمونه‌ای از روند مطلوب ارائه می‌دهد. راهبرد مالزی شامل جزئیاتی درباره معیارها، اهداف عملکردی دارای محدودیت زمانی، شاخص‌های عملکردی برای میزان پیشرفت در حوزه اجرا می‌باشد. سیستم نظارت بر راهبرد مبارزه با فساد مالزی از هر دو مقیاس محلی و جهانی برای نظارت عملکردی استفاده می‌کند. همچنین دولت مالزی بخش ویژه‌ای را برای نظارت بر پیشرفت اجرا تأسیس کرده است. شاخص‌های فساد نظیر شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت و بارومتر جهانی فساد برای اندازه‌گیری عملکرد مورد استفاده قرار می‌گیرد.

تایلند کشور دیگری است که در آن راهبرد مبارزه با فساد دارای یک بخش جداگانه برای هماهنگ‌سازی همکاری بین ذی‌نفعان مختلف، تدوین سیستم‌های مدیریت، استاندارد گذاری و نظارت و ارزیابی عملکرد است.

یک مانع عمده در موفقیت راهبردهای مبارزه با فساد در بسیاری از کشورهای آسیا-اقیانوسیه فقدان معیارهای ملموس و سازوکارهای پیگیری کننده برای تعیین این مسئله است که آیا اهداف محقق

شده‌اند یا خیر. اندازه‌گیری و نظارت بر فساد باید بخش جدایی‌ناپذیری از هرگونه راهبرد مبارزه با فساد باشد. در صورتی که کشوری فاقد ابزارهای نظارتی و داده‌های فساد واقعی باشد توجه اندکی به نظارت و اندازه‌گیری سامان‌مند بر پیشرفت مبارزه علیه فساد خواهد داشت. این مسئله بر ارتباط بین اندازه‌گیری فساد و سیستم نظارت و ارزیابی راهبر فساد تأکید دارد. با این‌همه، بیشتر پیمایش‌های فساد توسط سازمان‌های جامعه مدنی سازمان‌دهی می‌شود در حالی که تدوین، اجرا و نظارت بر راهبردهای مبارزه با فساد توسط نهادهای دولتی انجام می‌گیرد. در اینجا شکافی بین سیستم اندازه‌گیری فساد استفاده از داده‌های فساد توسط نهادهای دولتی برای نظارت و ارزیابی راهبرد مبارزه با فساد وجود دارد. در این خصوص کمیسیون مبارزه با فساد حقوق مدنی جمهوری کره مثال خوبی از مشارکت با دانشگاه‌ها در مبادرت به ارزیابی‌های سلامت نهادهای عمومی از سال ۲۰۰۲ می‌باشد. تصمیم بر اینکه نهادی اجرای راهبرد مبارزه با فساد را هماهنگ خواهد کرد غالباً در سطح عالی قدرت، مانند دفتر رئیس‌جمهور، دفتر نخست‌وزیر (نیپال) یا کابینه (بوتان) اتخاذ می‌شود؛ اما در اینجا می‌توان نوعی سردرگمی و موازی کاری درباره اینکه چه کسی واقعاً مسئول اجرا و نظارت و ارزیابی می‌باشد، مشاهده نمود. اجرای راهبرد معمولاً به نهادهای پراکنده واگذار می‌شود و این موضوع تا حدودی نظارت بر پیشرفت کار را با سختی مواجه می‌کند. همچنین نقش‌ها و مسئولیت‌های نهادهای دخیل به‌دلیل چندگانگی راهبردها و چارچوب‌های می‌تواند با سردرگمی همراه شود. در افغانستان چارچوب‌های متعدد افزون بر راهبرد ملی از جمله راهبرد ملی توسعه و همچنین طرح‌های اقدام وجود دارد که حاصل اجلاس‌های بین‌المللی کشورهای کمک‌کننده است.

در بسیاری موارد، نهادهای تخصصی مبارزه با فساد مسئول اجرا و نظارت بر راهبرد ملی مبارزه با فساد هستند. خطری که در این بین وجود دارد تفویض مسئولیت کلی اجرای راهبرد مبارزه با فساد بر دوش نهادی مثل نهاد مبارزه با فساد است هنگامی که چنین نهادی فاقد اقتدار لازم برای مطالبه اقدامات از سوی وزارتخانه‌های قدرتمند است. برای هماهنگی و نظارت مؤثر، نهاد مبارزه با فساد باید صلاحیت کافی، منابع و پشتیبانی و رهبری از سطح عالی را داشته باشد. برای مثال در تایلند کمیسیون ملی مبارزه با فساد از پشتیبانی سیاسی سطح عالی از جانب کابینه برای بسیج سایر نهادهای دولتی در زمینه اجرای راهبرد مبارزه با فساد برخوردار نیست. این وضعیت نقش هماهنگ‌سازی در تبدیل راهبرد ملی مبارزه با فساد به عمل را با محدودیت روبه‌رو می‌سازد.

بسیاری از کشورهای این منطقه یا راهبرد مبارزه با فسادشان را اخیراً تدوین کردند یا اینکه به‌تازگی شروع به اجرای آن نمودند. این کشورها هنوز در فرآیند توسعه سامانه‌های نظارت و ارزیابی قرار دارند؛ بنابراین، در مواردی اطلاعات اندکی درباره چگونگی کارکرد نظارت و ارزیابی راهبردهای مبارزه با فساد آن‌ها در دسترس است. بوتان، شاخص‌های نظارت را به‌عنوان بخشی از راهبرد جدید «سلامت اداری ملی» و راهبرد مبارزه با فساد ۲۰۱۸-۲۰۱۳ مدون کرد. راهبرد مبارزه با فساد گینه‌نو

خواستار تدوین طرح اجرایی پنج ساله و تأسیس نهاد مبارزه با فساد قدرتمند و مستقل برای نظارت بر پیشرفت برنامه است.

اندونزی و جمهوری کره از پیمایش ها برای ارزیابی راهبردهای مبارزه با فسادشان بهره می گیرند درحالی نهادهای موفق چون کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هنگ کنگ، اداره تحقیقات اقدامات آلوده به فساد سنگاپور و کمیسیون مستقل مبارزه با فساد ولز جنوبی نو استرالیا از پیمایش منظم افکار عمومی برای ارزیابی عملکردشان استفاده می کنند. هرچند درحالی که بیشتر کشورهای منطقه سازوکارهای اجرایی را به کار گرفته اند، اغلب نظارت و ارزیابی منظم راهبردهای مبارزه با فساد نادیده انگاشته می شود.

در اکتبر ۲۰۱۳ دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرایم سازمان ملل مباردت به پیمایش آنلاین از متصدیان مبارزه با فساد در آسیا-اقیانوسیه به عنوان بخشی از آمادگی برای برگزاری نشست منطقه ای درباره راهبردهای مبارزه با فساد در کوالالامپور نمود که نمایندگانی از سازمان های متصدی برنامه ریزی و مبارزه با فساد از کشورهای آسیای جنوبی، شرقی و جنوب شرقی در آن شرکت داشتند. نتایج پیمایش قویاً نشان می دهد که راهبردهای ملی مبارزه با فساد نیاز به سامانه های نظارت و ارزیابی دارند. ۶۰ درصد پاسخ دهندگان گفتند که کشورشان دارای راهبرد مبارزه با فساد است. در برابر این پرسش که تاکنون راهبرد مبارزه با فساد آن ها مورد ارزیابی قرار گرفته است یا نه ۷۱ درصد پاسخ منفی دادند.

بخش دو: تدوین و ارزیابی مبتنی بر شواهد راهبردهای مبارزه با فساد - نقش اندازه گیری

این بخش به این موضوع می پردازد که چگونه می توان ابزارهای اندازه گیری فساد را به شکل نظام مندتر برای تدوین و ارزیابی راهبردهای مؤثر مبارزه با فساد به کار برد. تقریباً تمام کشورهای آسیا-اقیانوسیه فساد را اندازه می گیرند. بعضی از کشورهای منطقه این کار را از اوایل دهه ۱۹۹۰ شروع کردند هرچند جنبش اندازه گیری فساد تنها در طی ده سال گذشته در منطقه گسترش یافت. با این حال اندازه گیری فساد به ندرت با تدوین و بررسی اجرای راهبردهای مبارزه با فساد پیوند مستقیم دارد. دولت ها باید از این فرصت برای تبدیل راهبردهای مبارزه با فساد به داده های مبتنی بر شواهد و ارائه مبنایی برای اندازه گیری پیشرفت در طول زمان استفاده کنند.

الف - معمولاً در آسیا-اقیانوسیه پیمایش های فساد مورد استفاده قرار می گیرد

بیشتر کشورها در آسیا-اقیانوسیه سازوکارهایی برای اندازه گیری سطوح فساد دارند. کشورهایی در این منطقه ابزارهای اندازه گیری فساد را از اواخر دهه ۱۹۹۰ ابداع کردند اما این ابزارها در اواسط سال ۲۰۰۰ همه گیر شد. کشورهایی از آسیای جنوبی نظیر هندوستان، بنگلادش و پاکستان در مقیاس گستره از ابزارهای اندازه گیری فساد استفاده کرده اند. کشورهایی در آسیای شرقی همانند کامبوج، اندونزی، جمهوری کره و ویتنام در خط مقدم استفاده از ابزارهای اندازه گیری فساد قرار دارند. رویه های ملی اندازه گیری فساد در آسیا-اقیانوسیه اغلب در پاسخ به محدودیت های رویه های جهانی اندازه گیری

فساد ظاهر شده است. شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت باعث افزایش آگاهی درباره گستره فساد شده است اما هرگز نتوانسته داده‌های عملی زمینه‌مند^۱ ارائه دهد که تصمیم‌گیران بتوانند از آن برای مقابله با مشکلات فساد در کشور خاصی بهره‌گیرند. به‌علاوه در بسیاری از موارد پیمایش‌های ملی مبارزه با فساد به‌طور معمول انجام نمی‌گیرد که این موضوع مقایسه داده‌ها و پیگیری پیشرفت در طول زمان را بسیار مشکل می‌کند.

در بین همه ابزارهای اندازه‌گیری فساد که در منطقه آسیا-اقیانوسیه به کار می‌رود، پیمایش‌های فساد متداول‌ترین آن و به‌طور گسترده مورد استفاده قرار می‌گیرد. تقریباً همه کشورهای منطقه مبادرت به پیمایش‌های فساد نموده‌اند. پیمایش‌های ملی فساد امری رایج است در حالی که پیمایش‌های محلی استثناست و عمدتاً در کشورهای وسیع مانند هندوستان، اندونزی و استرالیا انجام می‌شود. خارج از فهرست ۱۹ کشور واقع در این منطقه، کامبوج، بنگلادش، هنگ‌کنگ و فیلیپین پیمایش‌های فساد را قبل از سال ۲۰۰۰ به کار گرفته‌اند. نهاد مبارزه با فساد نیو ساوت ولز از سال ۱۹۹۳ پیمایش ایستارهای جمعی را سازمان‌دهی کرده‌اند. مالدیو و تیمور شرقی، پیمایش‌ها در سطوح ملی را اخیراً انجام دادند. سریلانکا چندین پیمایش در سطح بخشی را به سرانجام رسانده است.

کشورهای این منطقه بر استفاده از طیف گسترده از منابع برای تضمین صحت نتایج پیمایش متکی بوده‌اند. مصاحبه‌های ساختارمند و چهره‌به‌چهره از ابزارهای اولیه جمع‌آوری اطلاعات هستند. کشورهای اندکی مصاحبه‌های تلفنی و پیمایش‌های آنلاین را به کار می‌برند. غالباً پیمایش‌ها، دیدگاه‌های مقامات عمومی، شهروندان عادی، افراد تاجر، جوانان، مردم روستایی، مردمان شهری و مانند اینها را جمع‌آوری می‌کنند. برای نمونه بانک جهانی مبادرت به پیمایش‌های تشخیصی در کشورهای گوناگون منطقه نظیر ویتنام، کامبوج و اندونزی نموده و دیدگاه‌ها را از سه منظر ۱- کارمندان عمومی ۲- شرکت‌های تجاری بخش خصوصی و ۳- خانوارها جمع‌آوری می‌کند. این روش مثلث‌سازی^۲ هم‌اکنون به‌طور گسترده متداول است. هر دو روش داده‌های کمی (جمع‌آوری‌شده از طریق پیمایش خانوارها) و داده‌های کیفی (جمع‌آوری‌شده از طریق کارگاه‌ها و گفت‌وگوهای گروهی متمرکز) برای حصول اطمینان از پایایی و روایی داده‌های جمع‌آوری‌شده به کار برده می‌شوند.

همچنین اندازه‌گیری فساد می‌تواند در سطح محلی به‌ویژه برای سنجش تجارب مستقیم شهروندان از طرز حکومت‌داری^۳ مقامات استانی و محلی و عملکرد عمومی اداری مورد استفاده قرار گیرد. شاخص طرز حکومت‌داری استانی و عملکرد عمومی اداری ویتنام که از سال ۲۰۰۹ آغاز شد، وسیع‌ترین پیمایش طرز حکومت‌داری از شهروندان ویتنامی است که بر شش جنبه یعنی «مشارکت در سطوح محلی»، «شفافیت»، «پاسخ‌گویی عمودی»، «کنترل فساد در بخش عمومی»، «رویه‌های اداری

1 - contextualised

2 - triangulation method

3 - governance

عمومی» و «ارائه خدمات عمومی» نظر دارد. نکته جالب توجه اینکه «کنترل فساد در بخش عمومی» جنبه‌ای است که در آن شهروندان هر ساله بیشترین نابرابری‌ها را تجربه می‌کنند.

جدای از پیمایش‌های فساد سایر ابزارهای رایج مورد استفاده برای اندازه‌گیری فساد شامل شاخص‌های فساد (برای نمونه شاخص سلامت اداری استانی افغانستان، شاخص فساد مغولستان) ارزیابی‌های کیفی مبتنی بر مصاحبه‌ها، پایش اخبار و جمع‌سپاری^۱ است. همچنین خودارزیابی کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل به‌طور فزاینده‌ای برای فراهم کردن اطلاعات درباره شکاف‌های موجود در چارچوب‌های حقوقی و نهادی مبارزه با فساد مورد استفاده قرار می‌گیرد. برنامه توسعه سازمان ملل از کشورهای منطقه برای مبادرت به خودارزیابی‌های مشارکتی از جمله با مشارکت ذی‌نفعان مختلف بر پایه رهنمودهای برنامه توسعه سازمان ملل حمایت نموده است.

در برخی کشورها ابزارهای اندازه‌گیری متعدد به‌طور هم‌زمان به کار گرفته می‌شود. برای مثال کشور ویتنام از ابزارهای گوناگون همانند شاخص عملکرد اداری عمومی، شاخص رقابت استانی، انجام پیمایش‌های در مقیاس کوچک برای فهم معضلات فساد در بخش‌های خاص (آموزش، سلامت، مدیریت اراضی و ساخت‌وساز) گفت‌وگوهای دوسالانه فساد و خودارزیابی‌های کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل بهره می‌برد.

«جمع‌سپاری» برنامه نسبتاً جدید برای سنجش کیفیت حکمرانی و گزارش رفتارهای آلوده به فساد است. نمونه‌هایی از جمع‌سپاری در آسیا-اقیانوسیه برای حمایت از تلاش‌های مبارزه با فساد عبارت‌اند از من رشوه پرداخت کرده‌ام (هند، بنگلادش، پاکستان، سری‌لانکا و نپال)، مدرسه‌ام را چک کن (فیلیپین) کشف رشوه (قابل دسترسی در زبان‌های تایلندی، هندی، تاملیل، اردو، اندونزیایی و جوانی)، لاپور (اندونزی) و مدل بازخورد شهروندی (پاکستان).

خلاصه‌ای از ابزارهای اندازه‌گیری و ارزیابی فساد

ابزارها	ویژگی‌ها
پیمایش ادراک و نگرش‌ها	معمولاً در سطح ملی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در افزایش آگاهی پیرامون دامنه فساد مؤثر است. همیشه داده‌های عملیاتی برای سیاست‌گذاری فراهم نمی‌سازد.

۱- (crowdsourcing) جمع‌سپاری به معنی تقسیم یک کار بین تعداد زیادی از افراد است به گونه‌ای که هر فرد بخش کوچکی از آن را انجام دهد. اصطلاح جمع‌سپاری یا کارجمعی اولین بار در ژوئن ۲۰۰۶ در مجله وایرد توسط فردی به نام جف هوو مطرح شد. او در مقاله‌ای راه جدیدی ارائه داد که به کمک آن می‌توان افرادی که مایل به همکاری در یک پروژه یا کسب‌وکار هستند را در آن پروژه مشارکت داد. از آن زمان نمونه‌های متنوعی از جمع‌سپاری پیاده‌سازی شده‌است. فیس‌بوک از سال ۲۰۰۸ از روش جمع‌سپاری در حوزه ترجمه استفاده می‌کند و ترجمه وب‌سایتش را به این روش به زبان‌های مختلف ترجمه می‌کند. ویکی‌پدیا نیز نمونه معروفی از جمع‌سپاری است. در این وب‌سایت، افراد متخصص و تازه‌کار به شیوه جمع‌سپاری، بزرگترین دانش‌نامه آزاد در سراسر دنیا را نوشته‌اند. م

ابزارها	ویژگی ها
مستندسازی و گردآوری تجارب مربوط به فساد، ارتشاء و غیره	تجارب مستقیم شهروندان را می‌سجد. می‌تواند برای سنجش تجربه حکمرانی محلی و عملکرد اداری عمومی مورد استفاده قرار گیرد (برای مثال شاخص عملکرد اداری عمومی ویتنام).
ارزیابی سلامت اداری عمومی	این ابزارها معمولاً درصد ارزیابی چارچوب‌های حقوقی برای ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد در سراسر بخش عمومی یا درصد شناسایی فساد یا خطرهای فساد در درون نهادهای دولتی خاص و یا در بین مقامات عمومی می‌باشند. (مرکز منابع مبارزه با فساد یو ۴).
سامانه‌های ارزیابی، نهادهای و چارچوب‌های حقوقی	نمونه این موضوع تبعیت داوطلبانه از بازیبنی‌ها کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل/تحلیل شکاف‌ها توسط گروه متخصصان ملی
ارزیابی ظرفیت/عملکرد نهادهای مبارزه با فساد	نگاه کنید به ۱- ظرفیت‌های کارکردی یا اصلی - ظرفیت‌هایی که برای مدیریت نهادهای مبارزه با فساد ضروری است؛ ۲- ظرفیت‌های فنی- حوزه‌های خاصی از تخصص یا دانش حرفه‌ای که مرتبط با کارکردهای خاص نهادهای مبارزه با فساد است.

ب - از اقدامات مبارزه با فساد حمایتی تا آگاه‌سازی

در ابتدا اندازه‌گیری فساد در منطقه برای افزایش آگاهی عمومی درباره فساد مورد استفاده قرار گرفت. گزارش رسانه‌ها از پیمایش‌های فساد و مطالعات تشخیصی به آگاه‌سازی عموم مردم درباره تبعات منفی فساد و بسیج ذی‌نفعان علیه فساد از طریق کمپین‌های حمایتی کمک نمود. برای مثال در فیلیپین نتایج پیمایش‌های فساد که توسط ایستگاه‌های هواشناسی اجتماعی غیرانتفاعی انجام گرفت، منجر به شکل‌گیری گروه حفاظت جامعه مدنی موسوم به ائتلاف علیه فساد شد. پیمایش‌ها می‌تواند باعث به‌جریان افتادن پشتیبانی عمومی برای اقدام مبارزه با فساد شود. در ویتنام نتایج یک پیمایش اندازه‌گیری فساد باعث سوق دادن دولت به تصویب کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل شد. وقتی پیمایشی میزان پولی که به‌واسطه فساد از دست می‌رود، برآورد می‌کند همین موضوع به ابزار مؤثری برای حساس‌سازی و حمایت عمومی بدل می‌شود. پیمایش‌ها در افغانستان، بنگلادش، اندونزی، هندوستان، پاکستان و کامبوج هزینه‌های فساد در این کشورها را برآورد کرده‌اند.

ابزارهای اندازه‌گیری مبارزه با فساد گاهی برای پشتیبانی از تدوین و نظارت بر سیاست‌های مبارزه با فساد (خواه در مورد راهبردهای واحد مبارزه با فساد و یا سایر چارچوب سیاست‌گذاری) مورد استفاده قرار گرفته است. در ادامه نمونه‌هایی ذکر می‌شود که از ابزارهای اندازه‌گیری استفاده شده است:

- جمع‌آوری داده‌های معیار^۱ برای تدوین خط‌مبنایی برای فساد. این مسئله در بوتان، افغانستان، هندوستان، مالدیو و تیمور شرقی مدنظر قرار گرفته است. پیمایش‌های فساد در افغانستان دارای

سه عنصر برای نظارت بر فسادند: ۱- ارزیابی های کلی فساد به عنوان داده های معیار و پیشرفت اندازه گیری ۲- ارزیابی های بخشی برای جمع آوری اطلاعات خاص به منظور کمک برای تعیین تدابیر سیاست گذاری هدفمند ۳- سامانه ای برای نظارت بر واکنش دولت نسبت به فساد (هم اقدامات سرکوبگرانه و هم پیشگیرانه) به منظور شناسایی رویه های موفقیت آمیز و غیر موفقیت آمیز.

• شناسایی نقاط ضعف در قوانین، نهادها و رویه های موجود و ارائه یا بازبینی چارچوب های جدید مبارزه با فساد. برای مثال در بنگلادش تدابیر اصلاحی متعددی بعد از مطالعات فساد شفافیت بین الملل بنگلادش اتخاذ گردید. این امر شامل تأسیس کمیسیون مبارزه با فساد، قانون حق دسترسی به اطلاعات، قانون حمایت از افشاگران، اصلاحات قانون انتخابات از جمله افشاگری از سوی احزاب سیاسی و نامزدها، اصلاح کمیسیون خدمات عمومی، ارائه اظهارنامه های اموال توسط قضات و وارد کردن برنامه درسی مبارزه با فساد در مدارس بود.

• شناسایی حوزه ها، بخش ها و نهادهای در معرض فساد. کمک کلیدی پیمایش های فساد شامل ارزیابی سلامت اداری و پیمایش های تشخیصی، شناسایی حوزه ها، بخش ها و نهادهای در معرض فساد است. نمونه هایی از حوزه های در معرض فساد در آسیا-اقیانوسیه در جدول زیر فهرست شده است:

حوزه های در معرض فساد در آسیا-اقیانوسیه

کشورها	حوزه های در معرض فساد
افغانستان	فساد شدید در سیستم قضایی و وزارت کشور حاکم است.
بنگلادش	قوه قضائیه به عنوان فاسدترین بخش محسوب می شود و به دنبال آن نهادهای مجری قانون، مدیریت اراضی، بهداشت و آموزش قرار دارد.
کامبوج	قوه قضائیه، گمرکات، پروانه های کسب و کار، پلیس، نهاد بازرسی استاندارد و نهاد مالیاتی به دلیل کیفیت پایین خدمات و درخواست گسترده رشوه بدنام هستند. معلمان به عنوان فاسدترین افراد بعد از مقامات محلی و پلیس تصور می شوند.
هندوستان	پلیس بالاترین امتیاز فساد را از آن خود کرده و به دنبال آن قوه قضائیه (دادگاه های بدوی) و مدیریت اراضی قرار دارند. در سال ۲۰۰۵ ایالت کرالا حداقل فساد و ایالت بیهار بیشترین میزان فساد را داشت.
اندونزی	نهادهایی که فاسدترین قلمداد می شدند عبارتند از همه نهادهای اصلی بخش عدالت (پلیس، دادگاه ها، دادستانی عمومی و وزارت دادگستری) نهادی اصلی دارای درآمد (خدمات گمرکی و سازمان مالیاتی)، وزارت فواید عامه، بانک اندونزی و بانک مرکزی.
مغولستان	فرصت های فساد کلان در مغولستان در دو حوزه یعنی کمک خارجی اهدایی و خصوصی سازی شرکت های تحت مالکیت دولت نهفته است.

کشورها	حوزه‌های در معرض فساد
نپال	مدیریت اراضی به‌عنوان فاسدترین بخش و به‌دنبال آن بخش گمرکات قرار دارد. پلیس و قوه قضائیه به‌عنوان سومین و چهارمین بخش‌های فاسد در نپال رده‌بندی می‌شوند.
پاکستان	پلیس به‌عنوان فاسدترین بخش و به‌دنبال آن خدمات برقی، مدیریت اراضی و آموزش قرار دارد.
مالدیو	پارلمان به‌عنوان فاسدترین نهاد و به‌دنبال آن احزاب سیاسی و قوه قضائیه فاسدترین قلمداد می‌شود.
تایلند	فساد در اداراتی که نقشی در معاملات پولی دارند مانند زمین، مالیات، گمرکات و دادگاه‌ها بسیار رایج است. فساد معضل بزرگی در اداره پلیس و معضل اصلی در بین سیاستمداران محسوب می‌شود.

ج- چالش‌های استفاده از نتایج اندازه‌گیری فساد

رویه‌های اندازه‌گیری فساد عاری از مشکلات و کاستی‌ها نیست. ممکن است باعث مقاومت از ناحیه کسانی شوند که به‌عنوان فاسدترین‌ها شناسایی شده‌اند. مطمئناً آن‌ها تا جایی اعتبار دارند که روش شناسی شان درست باشد و تأمین مالی کافی برای پایداری آن‌ها در طی زمان وجود داشته باشد.

۱- نتایج پیمایش‌ها به‌خوبی موردقبول واقع نمی‌شوند

گاهی نتایج پیمایش منجر به جاروجنجال شده و به‌جای تسهیل اصلاحات سیاست‌گذاری باعث مقاومت شدید در برابر آن‌ها می‌گردد. برای مثال شفافیت بین‌الملل بنگلادش بعد از انتشار اولین پیمایش خود متهم به بدنام کردن کشور شد. در سال ۲۰۱۰ نتیجه پیمایشی خاطرنشان می‌کرد که قوه قضائیه در رأس فاسدترین بخش‌ها قرار دارد. این موضوع زمانی که برخی از وکلای پرونده‌ای را تشکیل داده و در آن شفافیت بین‌الملل بنگلادش را متهم به بدنام کردن قوه قضائیه نمودند، باعث کشاندن نهاد فوق به دادخواهی گردید.

۲- وابستگی به اهداکنندگان، دوباره کاری و فقدان نهادینه‌سازی

اکثر پیمایش‌ها در کشورهای در حال توسعه به‌دلیل پشتیبانی مالی و فنی نهادهای اهداکننده امکان‌پذیر است. این امر تکرار و ترتیب زمانی سازمان‌دهی پیمایش‌ها و استفاده از نتایج آن‌ها را تضعیف می‌سازد. همچنین در اینجا مسئله دوباره کاری در برخی از کشورها هم مطرح است. در برخی از کشورها نظیر افغانستان و کامبوج پیمایش‌های مشابهی در یک سال واحد توسط دو نهاد متفاوت صورت گرفته است. دسترسی به منابع و فقدان هماهنگی نهادی می‌تواند منجر به این وضعیت شود. به‌دلیل وابستگی به اهداکنندگان برخی کشورها نمی‌توانند پیمایش‌هایی را بر مبنای ترتیب زمانی منظم سازمان‌دهی کنند. این امر سؤالاتی را در مورد پایداری طولانی مدت پیمایش‌ها مطرح می‌کند.

۳- کیفیت پیمایش

در نهایت، فایده‌مندی نتایج پیمایش بستگی به کیفیتشان دارد. ظرفیت نهادی پایین تأمین‌کننده مالی برای

انتخاب و نظارت بر نهادهای پیمایش‌کننده، کیفیت پایین پرسش‌نامه‌ها و فقدان تخصص در پردازش داده‌ها جملگی موجب کیفیت پایین نتایج پیمایش و کاهش اعتماد عمومی به این نتایج می‌شود. در سال ۲۰۰۴ یک پیمایش فساد در نپال در مرحله پردازش داده‌ها به دلیل فقدان توانایی نهاد پیمایش‌کننده برای پردازش و تحلیل اطلاعات پیمایش کنار گذاشته شد.

۴- استفاده و تأثیر نتایج پیمایش

موارد استفاده اکثر نتایج پیمایش در وهله اول برای گزارش‌دهی رسانه‌ای بوده است. این موضوع به حساس‌سازی عموم مردم کمک نموده و موجب آغاز فعالیت‌های حمایتی سازمان‌های مردم‌نهاد شده است. هرچند برخی کشورها از نتایج پیمایش‌ها برای سیاست‌گذاری استفاده کرده‌اند. به‌علاوه، چگونگی تبدیل داده‌های جمع‌آوری‌شده به سیاست‌های اصلاحی عمدتاً بستگی به ساختار پیمایش دارد. اگر پیمایش‌ها برای منظور خاصی همانند طراحی خط‌مبنا و شاخص‌های هدف برای راهبردهای ملی مبارزه با فساد باشد داده‌ها ممکن است به نحو قابل ملاحظه‌ای سیاست‌گذاری را تحت تأثیر قرار دهند. اگر هدف پیمایش صرفاً ارتقای آگاهی مردم از طریق سنجش ادراک مردم باشد، این امر می‌تواند سیاست‌گذاری و یا اصلاحات را تحت تأثیر قرار دهد و یا برعکس.

بخش سوم: درس‌هایی از راهبردهای مبارزه با فساد و کارایی آن‌ها

به‌رغم گوناگونی مشکلات و وضعیت‌های فساد در آسیا-اقیانوسیه گزارش حاضر به شرح مختصر پنج درسی می‌پردازد که از این منطقه فراگرفته شده و می‌تواند برای کل کشورهای منطقه کاربرد داشته باشد:

درس ۱: تغییرات سیاسی می‌تواند هم فرصت‌ها و هم چالش‌هایی را برای تداوم راهبردها پدید آورد.

انگیزه مبارزه با فساد در همه کشورهایی که در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت با تغییرات سیاسی هم‌زمان بوده‌اند که از تغییر رژیم تا دولت‌های انتخابی جدید را شامل می‌شود. تغییرات سیاسی پنجره‌ای از فرصت را برای آغاز حرکت‌های مبارزه با فساد به وجود می‌آورد. با این حال، این امر معادل این واقعیت است که تغییرات سیاسی می‌توانند زیان‌بار هم باشند. این تغییرات می‌توانند جریان مبارزه با فساد کشور خاصی را با تأخیر، کندی و حتی وارونگی مواجه سازند. مشکلات فساد و سیاست، فوق‌العاده به هم تنیده هستند؛ بنابراین، موفقیت یا ناکامی راهبرد مبارزه با فساد مشروط به ماهیت تغییرات سیاسی دارد که در یک کشور خاصی اتفاق می‌افتد.

درس ۲: اعتبار نهایی رویه اندازه‌گیری فساد در برابر راهبرد ملی مبارزه با فساد بستگی به کاربرد نهایی آن توسط سیاست‌گذاران دارد.

چگونگی استفاده از نتایج رویه‌های اندازه‌گیری فساد، اعتبار آن‌ها را معین می‌کند. افزون بر افزایش آگاهی درباره دامنه فساد، پیمایش‌های ملی به شکل نظام‌مندتر برای کمک به تدوین و نظارت بر

راهبردهای مبارزه با فساد مورد استفاده قرار می‌گیرد. هرچند این پیمایش‌ها تنها تا حدودی می‌تواند قابل استفاده باشد که با فواصل منظم انجام گیرد. حمایت اهداکنندگان از رویه‌های اندازه‌گیری فساد می‌تواند به تشویق آن منجر شود. با این وجود، پیمایش‌های ادراک فساد موقت و یک‌باره دارای اعتبار اندکی در قیاس با پیمایش‌هایی است که با ترتیب زمانی منظم انجام می‌گیرد. اعتبار نهایی بستگی به تداوم رویه‌های اندازه‌گیری برای پیگیری میزان پیشرفت در طی زمان دارد. دولت‌هایی که اندازه‌گیری فساد را براساس ترتیب زمانی منظم انجام داده‌اند با گذشت زمان مبادرت به انطباق سیاست‌ها و راهبردهای مبارزه با فساد بر مبنای شواهد نتایج آن نموده‌اند.

درس ۳: داده‌های جمع‌آوری شده عنصر جدایی‌ناپذیر از صورت‌بندی، نظارت و ارزیابی راهبرد مبارزه با فساد است.

حلقه گمشده‌ای بین جمع‌آوری داده‌ها و نظارت و ارزیابی راهبردهای ملی مبارزه با فساد وجود دارد. فعالیت‌های مربوط به صورت‌بندی، اجرا، نظارت و ارزیابی راهبرد مبارزه با فساد در درون قلمرو دولتی قرار دارد. با این حال، اندازه‌گیری در بسیاری از موارد با بازیگران غیردولتی است. سازمان‌های جامعه مدنی نقش کلیدی در اندازه‌گیری فساد دارند به‌استثنای کشورهای اندکی که این کار توسط دولت یا نهاد مبارزه با فساد انجام می‌گیرد؛ بنابراین، این گونه سازمان‌ها برای مشورت در مورد تدوین، نظارت و ارزیابی راهبردها به‌منظور کمک به نظارت بر میزان پیشرفت در طول زمان مورد نیاز هستند. گرچه در اینجا نقص ذاتی در جمع‌آوری اطلاعات فساد و استفاده مناسب از آن برای طراحی، اجرا، نظارت و ارزیابی وجود نخواهد داشت.

درس ۴: نهادهای مبارزه با فساد تنها زمانی قادر به هماهنگ‌سازی اجرای راهبردهای مبارزه با فساد است که از سطح سیاسی مورد حمایت قرار گیرد.

تقریباً در همه کشورهایی که در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت نهادهای مبارزه با فساد در مرکز ثقل تدوین و اجرای راهبردهای مبارزه با فساد قرار دارند. در برخی کشورها فرایند تأسیس نهاد مبارزه با فساد عمده‌اً به تعویق افتاد که این مسئله متعاقباً بر تدوین راهبرد مبارزه با فساد مؤثر بود. جایی که نهاد مبارزه با فساد از قبل وجود داشت، این احتمال می‌رفت که با عدم انتصاب رئیس نهاد یا با عدم تدارک منابع و صلاحیت کافی، آن نهاد را با بن‌بست مواجه ساخت.

حتی در آن کشورهایی که نهاد مبارزه با فساد کاملاً در حال فعالیت است نقش آن ضعیف است، با این فرض که اجرای راهبرد مبارزه با فساد اغلب بر عهده نهادهای متعددی در داخل و خارج از دولت قرار دارد و متکی بر تعهدات مالی بلندمدت است. این امر پشتیبانی و هماهنگی قوی از مرکز را می‌طلبد که اغلب وجود ندارد. بدون این حمایت سطح بالا، این نهادها نخواهند توانست با وزارتخانه در زمینه تدوین و اجرای راهبرد همراه شوند. از این رو اراده سیاسی برای مبارزه با فساد، پیش‌شرط اجرای موفقیت‌آمیز راهبرد مبارزه با فساد است؛ به این معنا که نهاد مبارزه با فساد باید مجهز به منابع،

ظرفیت و توان کافی برای پیش‌گیری و مبارزه با فساد از راه تأمین هماهنگی کلی باشد درحالی‌که حکومت مرکزی نیز باید به هدایت فرایند کلی تدوین، اجرا و نظارت راهبرد مبارزه با فساد یاری رساند.

درس ۵: نظارت و ارزیابی راهبردهای مبارزه با فساد ضعیف‌ترین حلقه را تشکیل می‌دهد.

چالش کلیدی، تعیین شاخص‌های قابل‌اندازه‌گیری همراه با خط‌مبناهای مشخص و راهکارهای تعقیب‌کننده برای مشخص نمودن این نکته است که آیا پیشرفتی صورت گرفته و آیا انطباق سیاست‌ها و راهبردها بر این اساس انجام پذیرفته است؟ تنها کشورهای معدودی راهکارهای اجرایی، نظارت و ارزیابی کافی را به‌وجود آورده‌اند. کشورهایی مانند مالزی و جمهوری کره نیازمند مطالعه دقیق‌تر برای فهم این نکته است که چگونه می‌توان رویه‌های مطلوب آن‌ها را در سایر کشورها تکرار کرد. غالباً معیارهای عملکرد و شاخص‌ها در مرحله طراحی راهبردهای مبارزه با فساد وجود ندارند. لازم است نظارت و ارزیابی به شکل مؤثرتری در راهبردهای مبارزه با فساد آسیا-اقیانوسیه یکپارچه شود.

فهرست منابع

- 1- Andvig, J. et al. (2000, December). Research on Corruption: A Policy Oriented Survey. Final Report. Norway: Chr. Michelsen Institute & Norwegian Institute of International Affairs. Retrieved from http://www.icgg.org/downloads/contribution07_andvig.pdf
- 2- Asian Development Bank & Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d). ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Member countries and economies. Retrieved from <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/theinitiativ esmembercountriesandeconomies.htm>
- 3- Asian Development Bank & Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d). ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Implementation of the Anti-Corruption. Action Plan. Retrieved from <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/implementationoftheanti-corruptionactionplan.htm>
- 4- Bhargava, V. & Bolongaita, E. (2004). Challenging Corruption in Asia. Case Studies and a Framework. for Action. Washington, DC: The World Bank.
- 5- Bohórquez, E. & Devrim, D. (2012). "Cracking the Myth of Petty Bribery". In Barcelona Centre for International Affairs [CIDOB], Notes Internationals CIDOB, March 2012 (51). Retrieved from http://www.cidob.org/en/content/download/31592484056/file/NOTES+51_BOHIRQUEZ-DEVIRIM_ANG.pdf.
- 6- Bott, M. Gigler, B. & Young, G. (2011, Dec. 14). The Role of Crowdsourcing for Better Governance in. Fragile State Contexts. World Bank Publications. Retrieved from <http://www.scribd.com/WorldBankPublications/d/75642401-The-Role-of-Crowdsourcing-for-Better-Governance-in-Fragile-State-Contexts>.
- 7- Casals & Associates, Inc. (2005, 31 August). Assessment of Corruption in Mongolia: Final Report. USAID Contract No. DFD-I-0000-00139-03-. Delivery Order No. 804. Ulaanbaatar, Mongolia: U.S. Agency for International Development [USAID]/Mongolia. Retrieved from <http://siteresources.worldbank.org/MONGOLIAEXTN/Resources/>

- USAIDAssessment_of_corruption_in_mongolia_2005.pdf
- 8- Centre for Media Studies. (2005, October). India Corruption Study to Improve Governance. New Delhi, India: Transparency International India. Retrieved from http://www.transparencyindia.org/resource/survey_study/India%20Corruption%20Study%202005.pdf
 - 9- Chêne, M. (2009, April 20). Measuring International Trends in Corruption. U4 Expert Answer. Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre at Chr. Michelsen Institute. Retrieved from <http://issuu.com/cmi-norway/docs/expert-helpdesk-1991/?e=0>
 - 10- Cole, S. & Tran, A. (2010). "Evidence from the Firm: A New Approach to Understanding Corruption" [Reading]. 14th International Anti-Corruption Conference, 1013- November 2010, Bangkok, Thailand.
 - 11- Delesgues, L. & Torabi, Y. (2007). Reconstruction National Integrity System Survey. Kabul, Afghanistan: Integrity Watch Afghanistan.
 - 12- Economic Institute of Cambodia & PACT Cambodia. (2006). Assessment of Corruption in Cambodia's Private Sector. Phnom Penh, Cambodia: Economic Institute of Cambodia. Retrieved from http://www.pactcambodia.org/Publications/Anti_Corruption/CAPS_Report_English.pdf
 - 13- Galtung, F. (2005). "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices." In C. Sampford et al (Eds.), Measuring Corruption (pp. 101130-). United Kingdom: Ashgate. Retrieved from <http://www.u4.no/recommended-reading/measuring-theimmeasurable-boundaries-and-functions-of-macro-corruption-indices/downloadasset/704>
 - 14- Garnett, H. & Kwok, T. (2009, 17 November). Independent Review of the ADB/OECD Initiative –Final report. ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific. Retrieved from <http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/meetingsandconferences/44084819.pdf>
 - 15- Gillespie, K. & Okruhlik, G. (2000). "The Political Dimensions of Corruption Cleanups: A Framework for Analysis in Controlling Corruption." In R. Williams & A. Doig (Eds.), The Politics of Corruption Vol. 4, (pp. 322-). Cheltenham, UK: Elgar Reference Collection.

- 16- Hardoon, D. & Heinrich, F. (2011). Daily Lives and Corruption: Public pinion in South Asia.Colombo, Sri Lanka: Transparency International Sri Lanka. Retrieved from http://www.tisrilanka.org/pub/reports/GCB_SA.pdf
- 17- Howe, J. (2006). "The Rise of Crowdsourcing." In Wired, issue 14.06. Retrieved from http://www.wired.com/wired/archive/14.06/crowds.html?pg=1&topic=crowds&topic_set
- 18- Hu, G. & Li, J. (2004). "The Role of the Media as a Watchdog for Corruption and Promoter of 'Clean' Private Sector Development: China's Experience" [Presentation]. Workshop on The Role of the Media as a Watchdog for Corruption and Promoter of 'Clean' Private Sector Development: China's Experience, Central Institute for Economic Management, 56- August 2004, Hanoi, Vietnam. Retrieved from http://anti-corruption.org/pmb321/pmb/opac_css/doc_num.php?explnum_id=145
- 19- Hussman, Karen. (Ed). (2007). Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania, and Zambia. Bergen, Norway: Chr. Michelsen Institute (U4 Report 2007:1).
- 20- Independent Authority Against Corruption of Mongolia. (2010). The Result of the Mongolian Corruption Index 2009. (Summary). Ulaanbaatar, Mongolia: Independent Authority Against Corruption of Mongolia.Retrieved from http://www.iaac.mn/pdf/ssh/Abstract_Corruption%20Index_eng.pdf
- 21- Information Office of the State Council of the People's Republic of China. (2010, 29 December).China's Efforts to Combat Corruption and Build a Clean Government.Retrieved from http://www.china.org.cn/government/whitepaper/node_7108233.htm
- 22- Integrity Watch Afghanistan. (2014). Afghan Perceptions and Experiences of Corruption: National Corruption Survey 2014. Kabul, Afghanistan: Integrity Watch Afghanistan.Retrieved from http://www.iwaweb.org/ncs/_2014/docs/national_corruption_survey_2014_english.pdf
- 23- Jain, R. & Bawa, P. (2003). National Integrity System. Transparency

- International Country Study Report. India 2003. New Delhi, India: Transparency International India, p. 34. Retrieved from <http://www.transparency.org/content/download/16528377/file/india.pdf>
- 24- Khan, M. (2002). "Patron-Client Networks and the Economic Effects of Corruption in Asia." In Heidenheimer, A. & Johnston, M. (Eds.), Political Economy: Concepts and Context (3rd Ed). New Brunswick, USA; London, UK: Transaction Publishers.
- 25- Larmour, P. & Barcham, M. (2004b). National Integrity Systems Pacific Islands: Overview Report. South Victoria, Australia: Transparency International Australia. Retrieved from <http://transparency.org.au/wp-content/uploads/201208/NISPACoverview04.pdf>
- 26- Losolsuren, B. (2011). "Mongolia: National AC Strategy" [PowerPoint presentation]. 4th Asia-Pacific Integrity in Action (INTACT) Community of Practice Meeting, 1214- October 2011, Kathmandu, Nepal.
- 27- Lukman, E. (2013, Oct 21). "Indonesia's anti-corruption website is now getting 1,000 crowdsourced reports every day." In Bamboo Innovator. Retrieved from <http://bambooinnovator.com/201322/10//indonesias-anti-corruption-website-is-now-getting-1000-crowdsourced-reports-every-day/>
- 28- Maira Martini & U4 Anti-Corruption Resource Centre. (2012). "Overview of integrity measurement tools." Bergen, Norway: U4 Anti-Corruption Resource Centre at the Chr. Michelsen Institute. Retrieved from <http://www.u4.no/publications/overview-of-integrity-assessment-tools/>
- 29- McCusker, R. (2006). Review of Anti-Corruption Strategies, Technical and Background Paper No. 23. Canberra, Australia: Australian Institute of Criminology. Retrieved from <http://www.aic.gov.au/documents/8/F/1/%7B8F179E8B-B99884-4761-B3-AD311D7D3EA87%Dtbp023.pdf>
- 30- Mungiu-Pippidi, A. et al. (2011). Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned, Report 42011/ Study. Oslo, Norway: Norwegian Agency for Development Cooperation. Retrieved from http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication/_attachment/383807?_download=true&_ts=132ba328b0e

- 31- National Studies and Research Centre. (2011, 26 December). Review of National Anti-Corruption Strategy and Program of Government of Nepal. Kathmandu: Transparency International Nepal.
- 32- NKRA Monitoring & Coordinating Division. (2013). "The Fighting Corruption NKRA–Nipping orruption in the Bud." Monitor-NKRA E-Newsletter, 2 (2), 45- Retrieved from <http://newsdata2.bernama.com/newsletter/nkra/v2/monitorv2.pdf>
- 33- Olken, B. (2005, November). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment from Indonesia. NBER Working Paper 11753. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w11753>
- 34- Olken, B. & Pande, R. (2011, September). Corruption in Developing Countries. NBER Working Paper No. 17398. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Retrieved from <http://www.nber.org/papers/w17398>
- 35- Partnership for Governance Reform in Indonesia. (2001, December). A National Survey of Corruption in Indonesia–Final Report. Jakarta, Indonesia: Partnership for Governance Reform in Indonesia. Retrieved from http://www.kemitraan.or.id/uploads_file../20101104193440.National%20Survey%20of%20Corruption%20in%20Indonesia%20

گذری بر اصطلاحات حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین از منظر تفاوت‌ها و شباهت‌ها

محمد باقری کمار علیا^۱

چکیده

دو عبارت حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به عنوان دو واژه شاخص و منتسب به حق نظارت قوه قضائیه تصریح گردیده است. منبع استنادی آن‌ها کجاست؟ آیا هر دو دارای مفهوم و معنای واحدند؟ اگر چنین است پس مقصود قانون‌گذار اساسی از ذکر جداگانه آن‌ها چیست؟ چه وجوه تشابه و افتراقی برای این دو متصور است؟ این سؤالات و پرسش‌هایی از این قبیل در مراجعه به این اصل قانون اساسی و اصل ۱۵۶ به ذهن متبادر می‌شود. با مراجعه به سوابق از جمله مشروح مذاکرات قانون‌گذار و همچنین مباحث منطقی برخی از اهل علم، اگر چه به تشریح برخی ابعاد آن مبادرت شده لیکن به پاسخ کامل و جامعی نائل نمی‌شویم لذا در این گفتار تلاش شده تا حد مقدور و از زاویه دیگر عمدتاً مبتنی بر تجارب عملی به بیان ابعاد مختلف قضیه پرداخته و در مقام پاسخ‌گویی و حداقل ابراز دیدگاه‌های شخصی به مصادیقی نیز اشاره شود.

واژگان کلیدی: اجرای قانون، حسن جریان امور، قانون اساسی، نظارت

مقدمه

در صدر اصل یک‌صد و پنجاه و ششم در مقام تعریف قوه قضائیه از پشتیبانی حقوق فردی و اجتماعی و مسئولیت تحقق بخشیدن به عدالت یاد شده است و در بند ۳ از همین اصل نظارت بر حسن اجرای قوانین را از جمله وظایف آن برشمرده است.

برای پشتیبانی از حقوق افراد و تحقق عدالت در بدو امر باید دید این حقوق مبتنی بر چه حمایت‌های قانونی است.

در اصل نوزدهم تمامی مردم ایران از تساوی حقوق برخوردار و در اصل بیستم آحاد جامعه در حمایت قانون قرار داده شده‌اند.

قوانین عادی از بدو قانون‌گذاری در کشور مملو از اوامر و نواهی تکلیفی و تکمیلی راجع به حقوق افراد بوده و آنچه مسلم است این همه در راستای تنظیم روابط و برقراری نظم و در نهایت تحقق عدالت است.

قوه قضائیه برای ایفای وظایف خود لاجرم و در ابتدای امر ناگزیر به رجوع به قوانین موضوعه به منظور ارزیابی و سنجش چگونگی جریان امور می‌باشد زیرا فرض بر این است که برای اکثر قریب به اتفاق افعال و حقوق افراد (حقیقی و حقوقی) قانون نوشته و یا حداقل معیار و ملاک مشخصی وجود دارد. بر همین اساس است که در اصل یک‌صد و شصت و هفتم قاضی در مقام صدور حکم موظف به تلاش برای یافتن مرجع استنادی خود در قوانین مدون، منابع و فتاوی معتبر اسلامی و دیگر موارد شده است.

چنان‌که بیان شد در بند سوم از اصل ۱۵۶، نظارت بر حسن اجرای قوانین به عنوان وظیفه قوه قضائیه احصاء شده است.

از سوی دیگر در اصل یک‌صد و هفتاد و چهارم در مقام بیان فلسفه وجودی سازمان بازرسی کل کشور به حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری استناد شده است.

در این رابطه سؤالاتی مطرح است، نخست اینکه با توجه به اصل ۱۵۶ که مقدم بر اصل مزبور است و در آن ذکری از نظارت بر حسن جریان امور نشده است چه دلیلی برای تصریح جداگانه این عبارات وجود داشته است؟ به عبارتی آیا منظور، تعیین تکلیف جدیدی بوده و به منظور تکمیل اصل ۱۵۶ به این امر مبادرت شده یا اساساً هدف خاصی مدنظر نبوده است؟

دوم، اگر با اجرای صحیح قوانین عدالت و تأمین حقوق آحاد جامعه تحقق‌یافتنی باشد آیا نمی‌توان از آن حمل بر قرار داشتن جریان امور بر مدار حسن کرد؟

آنچه مسلم است ارتکاب عمل عبث و بی‌هدف برانده قانون‌گذار نبوده و به نظر می‌رسد اصل

۱۷۴ در مقام تکمیل و تصریح نسبت به مفهوم نظارت مصرح در اصل ۱۵۶ برآمده است.

در پاسخ به سؤال دوم باید دید چه تفاوت‌ها و شباهت‌هایی بین اجرای قوانین و حسن جریان امور است.

این دو واژه از زوایای مختلف بررسی می‌شود.

وجوه تشابه و اختلاف از دیدگاه علمی

عدل در معنی عام خود عبارت است از این که هر چیزی را اعم از مادی و یا معنوی در موضع شایسته و مناسب آن قرار دهند چنان که اگر فعلی صورت می‌گیرد در جای خود باشد و اگر کاری ترک می‌شود به جا و به موقع باشد. این تعریف در تمامی موارد اعم از آنکه قانونی بر این فعل و ترک فعل وضع شده یا نشده باشد قابل اطلاق است، پس برای ارزیابی تحقق عدالت در مواردی که قانون نوشته موجود است به آن رجوع می‌شود و در غیر آن باید به آنچه نزد عقلا و اهل فن متعارف و پذیرفته است مراجعه کرد.

در غالب موارد قانون با هدف تحقق یک نتیجه وضع می‌شود به عبارتی نتیجه تام مدنظر قانون‌گذار است ولی جریان یا فرآیند یک امر و به عبارتی طریق حصول نتیجه نهایی الزاماً مبتنی بر قانون نیست به این معنا که گردش کار امر را غالباً قانون تعیین نمی‌کند.

حال باید دید آیا در صورتی که با اجرای قانون نتیجه محقق شد الزاماً می‌توان چنین استنباط کرد که گردش کار و جریان امر نیز به نحو مناسب و پسندیده‌ای بوده است؟ در مقام پاسخ به این سؤال ابتدا باید گفت هر فرآیندی دارای نقطه آغاز و پایانی است و در مواقعی آثار آن حتی پس از خاتمه آن فرآیند یا تحقق پدیده یا تولید یک محصول همچنان بر دوام است. به هر حال صرف نظر از بسیاری امور که اساساً برای آن‌ها قانونی وضع نشده و به مسلمات و بدیهیات مشهورند در سایر اموری که دارای تصریح قانونی هستند نیز به تمام مراحل به‌ویژه پیرامون آثار و نتایج در عبارات قانونی اشاره نمی‌شود به‌طور کلی جریان یک امر اعم است از مقدمات، گردش کار، نتیجه و آثار مترتب بر آن یعنی قبل، حین و بعد از عمل و شامل کلیه مراحل است که خواه مورد اشاره قانون قرار گرفته یا نگرفته، ضمانت اجرا برای آن پیش‌بینی شده یا نشده باشد. اجرای قانون صرفاً شامل هر آنچه از سوی قانون‌گذار بیان شده خصوصاً به هر تکلیفی که مقرر شده اطلاق می‌شود هدف از ذکر قسمت اخیر عبارت از این است که قوانین دارای جنبه اختیاری اساساً الزامی برای مکلف مقرر نمی‌دارد پس در مقام ارزیابی فعل و انفعالات ناشی از قوانین تکمیلی یا اختیاری نیز باید از منظر چگونگی جریان امور به آن‌ها نگریست.

نتیجه اینکه رابطه جریان امور و اجرای قانون، عموم و خصوص مطلق است. به عبارتی علاوه بر اینکه دایره شمول جریان امور وسیع‌تر است رابطه بین آن دو نیز دوطرفه نمی‌باشد زیرا چه بسا نتیجه‌ای

که در مقام اجرای قانون حاصل می شود مفید یا مطلوب نیست. برای مثال قانون گذار در آیین نامه مالی معاملات دولتی، قانون محاسبات عمومی و دیگر موارد مقرر داشته کالا و خدمات مورد نیاز دستگاهها باید به کمترین بهای ممکن خریداری شود حال اگر کالای بدون کیفیتی مطابق این تکلیف به بهای اندک خریداری شود اما کارایی و دوام لازم را نداشته باشد بدیهی است قانون به درستی اجرا شده ولی نتایج و تبعات حاصل از آن معقول و منطقی نبوده و زیان بار است. به همین دلیل است که متعاقباً قانون برگزاری مناقصات با در نظر داشتن این توالی فاسد به جبران این نقیصه پرداخته و کیفیت را به عنوان یکی از ملاک های خریدهای دولتی تعیین نموده است.

از همین جا می توان به این مهم نیز پی برد که تکامل و تعالی قوانین نیز در سایه نظارت بر جریان امور و کشف نقاط ضعف و قوت امکان پذیر است.

برای مقایسه در صد اهمیت این دو واژه از زاویه دیگری نیز می توان نگاه کرد. به این ترتیب که نظارت حین و بعد از اقدامات دستگاه های اجرایی به عبارتی «نظارت بر حسن جریان امور» در تبصره الحاقی ماده یک قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور تصریح گردید.

به بیان دیگر سازمان بازرسی کل کشور به دلیل اختیارات قانونی نظارت بر حسن جریان امور از موقعیت ویژه و ممتازی نسبت به سایر دستگاه های نظارتی برخوردار شده است.

به طور مثال دیوان محاسبات کشور صرفاً مجاز به تطبیق عملکرد و اقدامات دستگاهها با قانون است و اساساً محلی برای ورود در بررسی مقدمات یا آثار اقدامات ندارد، در حالی که سازمان بازرسی کل کشور با اختیار نظارت بر حسن جریان امور حتی بر فرض عدم اختیار نظارت بر اجرای صحیح قوانین از دایره نظارتی وسیع تری برخوردار است؛ بنابراین ممکن است رفتاری از دیدگاه دیوان با سازمان منطبق با قانون تشخیص داده شود ولی غبطه و صرفه و صلاح در آن نباشد. وظیفه تشخیص و انعکاس قسمت اخیر الذکر متوجه دیوان نیست در حالی که سازمان بازرسی کل کشور مکلف به آن است.

وجوه تشابه و اختلاف از دیدگاه حقوقی

چنان که می دانیم روابط اشخاص با یکدیگر اعم از اشخاص حقیقی در چارچوب حقوق خصوصی و یا اشخاص حقیقی با اشخاص حقوقی موضوع حقوق عمومی اساساً مبتنی بر دو رابطه است یکی رابطه قضایی و دیگری رابطه غیرقضایی (اخلاقی).

روابط قضایی عبارت است از روابطی که تحت اداره قانون قرار گرفته است. چنان که در عقد بیمه و روابط کارگر و کارفرما رابطه موجود از نوع قضایی است نکته قابل توجه این است که قانون در بیشتر موارد تا حد معینی پیش رفته و جلوتر از آن نمی رود. بسیاری از امور ترکیبی از روابط قضایی

و غیرقضایی است و تنها آن بخشی از این روابط که تحت سلطه قانون است عنوان روابط قضایی را دارد.

در تعریف اخلاق اکثر علمای علم حقوق معتقدند قواعدی که در زمان و مکان معین در اکثریت یک جامعه رعایت آن‌ها لازم شمرده شده و یا اجرای آن قواعد را نیکو بدانند و درعین حال ضمانت اجرا نداشته باشند اخلاق نامیده می‌شود به‌طور مثال اگر دادگاه اشتباهاً رأی به نفع کسی بدهد محکوم^۱ له اخلاقاً مکلف است که محکوم^۲ به را نگیرد و اگر گرفته پس بدهد.

قانون در معنی خاص خود مصوبات مجالس ویژه و در معنی عام تصویب‌نامه و آیین‌نامه‌های وضع شده توسط مراجع ذیصلاح نظیر هیئت وزیران را شامل می‌شود و دارای عناصری نظیر ضمانت اجرا، استمرار، شمول آن بر مصادیق متعدد و قاعده حقوقی بودن است.

پس با عنایت به این گفتار یکی از بارزترین وجوه افتراق روابط قضایی و اخلاقی در ضمانت اجرای آن دو است که از آن به نیروی الزام‌آور قانون تعبیر می‌شود.

صرف نظر از نیروهای نهفته در قانون نظیر فطرت، عرف، مصالح، عقل و عدل که جامعه را وادار به اطاعت و کاربرد آن می‌کند بسیاری از قوانین از ضمانت اجرای مشخص و مصرحی برخوردار می‌باشند که افراد را ملزم به تمکین می‌نماید و اساساً وقتی که قانون به تصویب رسید دولت، عمال دولت و مردم، متعهد به رعایت آن می‌باشند و این یک اصل مسلم است. درحالی که در عمل و در مواجهه با خلأ قانون یعنی اموری که فاقد قانون نوشته‌اند یا اصولاً ضرورتی به تصریح قانونی ندارند به قیاس، عقل، مصلحت‌اندیشی و عمل متوسل می‌شویم و این جریان را، برای تفسیر و توجیه می‌گشاید و الزام افراد به انجام و یا ترک فعل با مشکل روبه‌رو می‌شود. لذا به این دلیل است که عذر جهل به قانون در صورت عدم وجود شرایطی نظیر تکلیفی و الزامی بودن و مانند اینها اساساً از کسی پذیرفته نیست و از سوی دیگر تنها دو مرجع صالح به تفسیر قانون می‌باشند یکی قاضی در مقام قضاوت و صدور حکم مستند به اصل یک‌صد و شصت و هفتم و دیگری خود قانون‌گذار.

با عنایت به آنچه بیان شد چون در این نوشتار مراد از جریان امور و اجرای قوانین در روابط اداری است و اصولاً برای تمام مراتب یک جریان اداری قانون نوشته وجود ندارد پس رابطه غیرقضایی نمود داشته که در آن عرصه اعمال سلايق و تفسیر و توجیه بسیار فراخ و گسترده است.

حال باید ببینیم این اختلاف از منظر دستگاه‌های قضایی و نظارتی دارای چه وضعیتی است. باتوجه به اصل قانونی بودن جرم و مجازات، عملی صرفاً مستوجب مجازات است که در قانون عنوان مجرمانه داشته و مجازات آن نیز مشخص شده باشد.

بنابراین عملی که فاقد چنین وصفی باشد ولو خلاف اخلاق و رفتار متعارف محکوم به منع تعقیب است گرچه در امور مدنی و در روابط خصوصی مبتنی بر قراردادهای مادام که فعلی خلاف

صریح قانون نباشد نسبت به طرفین نافذ بوده بنابراین با طرح دعوی و به موجب ماده ۱۰ قانون مدنی در حمایت قانون قرار گرفته و الزام آور است.

اختلاف امور قضایی و غیرقضایی با توجه به قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی مصوب مجلس شورای اسلامی نیز قابل بررسی است.

اول: برابر قسمت اخیر تبصره ذیل ماده یک این قانون ارائه پیشنهادی مناسب در راستای حسن جریان امور به عنوان آخرین مرحله فرایند نظارت و بازرسی ذکر شده است و به موجب بند (ج) ماده ۲ اعلام موارد تخلف و نارسایی ها و سوء جریان های اداری و مالی در خصوص دستگاه های مختلف به مراجع و مسئولین اداری (غیرقضایی) ذی ربط از جمله وظایف و اختیارات این سازمان بر شمرده شده است و در ادامه در بند (د) همین ماده مخاطب گزارش های بازرسی متضمن اعلام وقوع جرم یا تخلفات اداری، انضباطی و انتظامی را مراجع قضایی و اداری صالح تعیین نموده است.

دوم: صرف نظر از تکالیف مقرر در ماده ۶ برای مراجع قضایی و اداری مبنی بر رسیدگی خارج از نوبت به گزارش های سازمان در ماده ۱۰ وزیر یا مسئول دستگاه مربوطه موظف به شروع عملیات اجرایی به منظور انجام پیشنهاد های مندرج در گزارش است و در تبصره زیر این ماده ضمانت عدم اجرای پیشنهادها با احراز استنکاف مسئولین ذی ربط از طریق رسیدگی در دادگاه صالح مشمول مجازات مقرر در تبصره (۱) ماده (۸) همین قانون شمرده شده است.

با استفاده از این مطالب وجوه اختلاف امور قضایی و غیرقضایی از این زاویه به خوبی قابل تشخیص است با این توضیح که اعمال مبتنی بر قانون نوشته (امور قضایی) با همان منبع مورد سنجش قرار گرفته و در صورت احراز انحراف به عنوان تخلف به مفهوم عام آن لاجرم در مراجع ذی ربط تعقیب اداری، انتظامی یا جزایی می شود در حالی که رفتارهای عمدتاً فاقد حمایت قانونی و مرتبط با جریان امور فاقد جنبه قضایی بوده و لذا پیشنهاد اصلاح آنها بنا به تشخیص و ارزیابی های کارشناسی (که در اکثر اوقات هم بسیار متفاوت هستند) به مدیران و مسئولین اجرایی منعکس می گردد.

به عبارتی در امور غیرقضایی صرفاً پیشنهاد اصلاحی باهدف حصول حسن جریان امور قابل ارائه است در حالی که در امور قضایی باید با در نظر گرفتن ضمانت اجرای قانون موضوعه عقوبات تخطی از آن را حتماً دنبال کرد. ضمن آنکه در امور غیرقضایی نمی توان الزام و تکلیف قاطع کرد زیرا در صورت اثبات عدم استنکاف مسئولین موضوع تبصره ماده ۱۰ در مرجع صالح قضایی، اساساً ضمانت عدم اجرای پیشنهادها با تردید مواجه خواهد شد و انگهی شمول تبصره ماده ۱۰ به واسطه عدم اجرای قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در نظر گرفته شده و این ماده اساساً ضمانت اجرای رفتارهایی که فاقد قانون نوشته اند محسوب نمی شود.

در اینجا مثالی مطرح و سخن را در این بخش به پایان می بریم.

چنان که می‌دانیم مطابق قانون تجارت و پیش از اصلاحات اخیر آن محدودیتی برای تعدد عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های تابع این قانون تصریح نشده و از مفهوم قانون نیز چنین امری استنباط نمی‌شد. در همین راستا محدود افرادی به‌طور هم‌زمان در بسیاری از شرکت‌های وابسته به دستگاه‌های اجرایی به‌ویژه درمورد شرکت‌های تابع نهادهای عمومی غیردولتی و یا شرکت‌هایی که به‌واسطه سهام کمتر از ۵۰ درصد دولت در آن‌ها، غیردولتی محسوب می‌شوند عضو هیئت‌مدیره بودند البته به استفاده از عنوان عضو غیرموظف توجیهی برای عدم لزوم حضور دائم آنان نیز فراهم شده بود.

در این خصوص با علم به عدم حاکمیت رابطه قضایی بر این روند به دلیل سکوت قانون، سوءجریانی احراز نمی‌شد درحالی که اشکال و تالی فاسد داشت که به سهولت امکان عبور از آن متصور نبود به این نحو که مجمع عمومی صاحبان سهام، اعضای هیئت‌مدیره را برای اداره سرمایه خود با تفویض اختیارات نسبتاً کاملی انتخاب می‌نمایند. نظر به اینکه تصمیمات متخذه توسط اعضای این هیئت سرنوشت منافع صاحبان سهام را رقم می‌زند لذا مستوجب دقت نظر و اشراف کامل ایشان به جوانب و عواقب آن است حال تصور کنیم اعضای که با عضویت در هیئت‌مدیره شرکت‌های متعدد و بدون حضور مؤثر و احاطه بر امور در مقام تصمیم‌گیری قرار می‌گیرند چگونه می‌توان به آرای آن‌ها اعتماد کرد؟ به‌ویژه در خصوص سرمایه صندوق‌های بیمه اجتماعی که متعلق به میلیون‌ها بیمه شده است جالب‌تر اینکه در ازای چنین عملکرد ناثوابی اجرت و پاداش نیز پرداخت می‌شود.

در اینجا رابطه حاکم بر این جریان در گذشته از نوع غیرقضایی بود و منطق و عقل حکم بر ناصواب بودن آن دارد و انگهی نتایج حاصله نیز دلالت بر این امر دارد. پس باید از دریچه نظارت بر حسن جریان امور این فرآیند را مورد تحلیل قرار داده و پیشنهاد اصلاحی مبنی بر محدود کردن عضویت به تعداد معینی ارائه کرد ولی امکان اینکه در این خصوص انگشت اتهام بر کسی نهاد یا خواستار تعقیب اداری یا جزایی وی شد وجود نداشت. البته با پیگیری و اصرار مراجع نظارتی به‌ویژه سازمان بازرسی کل کشور قانون‌گذار در اصلاحیه قانون تجارت در سال ۱۳۹۵ محدودیت‌های توأم با ضمانت اجرا مقرر کرد.

وجه تشابه و اختلاف از دیدگاه مدیریتی

مدیریت مطرح در این بحث به‌طور خاص مربوط به تابعین حقوق اداری و دستگاه‌های اجرایی (قوای سه‌گانه) است. با این توضیح که در روابط مبتنی بر حقوق خصوصی؛ مدیریت امور تابع اراده مالک یا ذی‌حق و به‌طور کلی تحت تأثیر اراده قراردادی است لیکن کارکنان و مدیران دستگاه‌های اجرایی الزاماً تحت سلطه و حاکمیت قوانین مجاز به اعمال اراده می‌باشند. به عبارتی در اینجا اراده قانون‌جانشین اراده شخصی یا قراردادی است. البته در روابط اداری حکومت قراردادی وظایف که

به صورت شرح وظایف متبلور است از نوع قراردادهای الحاقی غالباً منبعث از قوانین تکلیفی هستند. نکته دومی که باید در نظر گرفته شود این است که مدیریت یک فرایند به منظور هدایت منطقی و معقول جریان امور برای تحقق نتیجه مطلوب است مسلماً در طی این طریق نقشه و مسیر حرکت به وضوح و به جزء تبیین و مقرر نشده است به ویژه در حالات غیر مترقبه و دور از انتظار؛ از سویی جریان امور اداری توقف پذیر نیست پس سؤالی که مطرح می شود این است که با وجود محدودیت های قانونی و معاذیر اجرایی تکلیف رهبری یا مدیریت جریان چیست؟ با توجه به مطالب مذکور در دو بخش قبلی و مقدمه اخیر چنین نتیجه می شود که مدیریت امور الزاماً در اجرای صرف قانون خلاصه نمی شود به عبارتی مدیریت با مفهوم جریان مطلوب و مناسب امور پیوند ناگسستنی دارد چه آنکه مدیر در مسیر تحصیل هدف لاجرم علاوه بر رعایت قانون ملزم به در نظر داشتن صرفه و صلاح دستگاه و جلب رضایت ارباب رجوع یا مشتریان نیز می باشد و چنان که قبلاً اشاره شد اجرای قانون همواره با صرفه و صلاح همراه نیست.

برای مثال به موقعیتی اشاره می شود که مدیر در مواجهه با خسارتی قریب الوقوع و در حالی که اعتباری برای جلوگیری از آن پیش بینی نشده مجبور به جابه جایی اعتبار و مصرف آن در غیر محل مصوب می شود و یا برای دستیابی سریع تر به نتیجه و یا ارائه بهتر خدمات ناگزیر به پرداخت وجوه مازاد می شود. علی القاعده در مانحن فیه از قانون تخطی شده و مباشر مستوجب تعقیب اداری و جزایی است؛ اما به تجربه ثابت شده است که محاکم در چنین مواردی با تشخیص اینکه سوء نیتی در میان نبوده و یا اعتبار در مسیری مصرف شده که خارج از جریان منطقی و عقلانی نیست و صف مجرمانه به آن نمی دهند و یا از مجازات صرف نظر می نمایند.

در اینجا باید به این مطلب مهم اشاره شود که تنها با نظارت بر حسن جریان امور می توان در خصوص مدیریت یک فرآیند به نحو جامع و کاملی قضاوت کرد زیرا با اجرای قانون گرچه نظر قانون گذار تأمین شده ولی چنین یقینی نمی توان حاصل کرد که جریان امور به نحو مناسبی اداره شده است.

در ارزیابی مدیریت زوایای مختلفی مدنظر قرار می گیرد که بسیاری از آنها در زمره الزامات قانونی نیست بنابراین دایره تحقیق بیشتری مورد انتظار است. صفاتی چون تدبیر، شجاعت در تصمیم، صداقت، ترویج روحیه تعاون و مشارکت، اعتماد به همکاران، نظارت مستمر بر امور و مانند اینها را نمی توان به محک قوانین سنجید در حالی که ارزیابی مدیریت بدون سنجش این مؤلفه ها قابل قبول نیست.

کلام آخر اینکه نظارت بر حسن جریان امور، نظارت بر کم و کیف مدیریت امور اعم از چگونگی اجرای قانون است و خصیصه ویژه آن خروج از برخوردها و قضاوت های بدون انعطاف

قانونی است همچنین نظارت بر اجرای صحیح قوانین به لحاظ این که با ملاک و معیار مشخصی صورت می‌پذیرد و مؤلفه‌های زمان و مکان نیز در آن مؤثر است در زمره امور قضایی و حقوقی است در حالی که نظارت بر حسن جریان امور با دیدگاه مدیریتی بوده و الزاماً مبتنی بر جنبه حقوقی نیست و فراخور زمان و مکان خط‌مشی و معیارهای متناسبی را می‌طلبد.

به‌طور خلاصه تفاوت‌ها و شباهت‌های حسن جریان امور و اجرای قانون به‌قرار زیر است:

۱- از دیدگاه علمی

- رابطه این دو عموم و خصوص مطلق است؛
- در اجرای قانون نتیجه تام مدنظر قانون‌گذار است و طریق حصول آن الزاماً مبتنی بر قانون نیست؛
- با اجرای قانون نمی‌توان مطلقاً یقین به حسن جریان امور کرد.

۲- از دیدگاه حقوقی

- اجرای قانون در زمره روابط قضایی و جریان امور عمدتاً مبتنی بر روابط غیر قضایی (اخلاقی) است؛
- ضمانت اجرا یا نیروی الزام‌آور قانون مرز جدایی این دو است؛
- در روابط غیر قضایی عرصه اعمال سلاقی و تفسیر و توجیه بسیار گسترده‌تر است.

۳- از دیدگاه مدیریتی

- مدیریت امور الزاماً در اجرای صرف قانون خلاصه نمی‌شود؛
- با نظارت بر حسن جریان امور می‌توان در خصوص مدیریت یک فرآیند به نحو جامع و کامل قضاوت کرد.

فهرست منابع

- ۱- جعفری لنگرودی، محمد جعفر، ۱۳۸۴ مقدمه عمومی علم حقوق، تهران کتابخانه گنج دانش
- ۲- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- ۳- قانون تجارت مصوب ۱۳ اردیبهشت ماه سال ۱۳۱۱
- ۴- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب سال ۱۳۶۰

طراحی و اعتباریابی شاخص های عملکرد مدیران با رویکرد تصادفی کرامبولتز (مطالعه موردی سازمان بازرسی کل کشور) دکتر طیه جعفری^۱

چکیده

یکی از مسائل مورد توجه در سازمان ها، بهبود عملکرد و کارایی آن سازمان است. بی گمان برای رسیدن به این هدف توجه دقیق به برنامه ریزی، سازمان دهی، کنترل و نظارت، تصمیم گیری و سرانجام ارزشیابی برنامه های انجام شده نقش به سزایی دارند.

ارزیابی برای هر سازمانی از ضروریات است. سازمان ها به منظور آگاهی از میزان موفقیت و کیفیت فعالیت های خود بالأخص در محیط های پیچیده و پویا نیاز مبرم به نظام ارزیابی دارند. از سوی دیگر فقدان وجود نظام ارزیابی و کنترل در یک سیستم به معنای عدم برقراری ارتباط با محیط درون و برون سازمان تلقی می گردد که پیامدهای آن کهولت و در نهایت مرگ سازمان است. ممکن است بروز پدیده مرگ سازمانی به علت عدم وقوع یک باره آن، از سوی مدیران عالی سازمان ها احساس نشود. لکن مطالعات نشان می دهد فقدان نظام کسب بازخورد امکان انجام اصلاحات لازم برای رشد، توسعه و بهبود فعالیت های سازمان را غیرممکن می نماید، سرانجام این پدیده مرگ سازمانی است. در میان انواع ارزیابی ها، ارزیابی عملکرد^۲ در سازمان مقوله بااهمیتی است. ارزیابی عملکرد فرآیندی است که سازمان ها و کارکنان را در تأمین نیازهایشان یاری می کند. اگر ابزارهای لازم به خوبی طراحی شود و به نحو صحیح مورد استفاده قرار گیرد وسیله مناسبی برای تشویق، آموزش، بهسازی و در مواردی تنبیه کارکنان خواهد بود.

سازمان های تجاری در گذشته تنها از شاخص های مالی به عنوان ابزار ارزیابی عملکرد استفاده می کردند؛ تا اینکه «کاپلن و نورتن»^۳ در اوایل دهه ۱۹۸۰ پس از بررسی و ارزیابی سیستم های حسابداری مدیریت، بسیاری از ناکارایی های این اطلاعات را برای ارزیابی عملکرد سازمان ها نمایان ساختند که این ناکارایی ناشی از افزایش پیچیدگی سازمان ها، پویایی محیط و رقابت بازار بود. در این پژوهش، قصد داریم به طراحی و اعتباریابی الگوی ارزیابی عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور با رویکرد تصادفی کرامبولتز بپردازیم.

واژگان کلیدی: الگو، ارزیابی عملکرد، مشاوره شغلی، رویکرد تصادفی کرامبولتز، مدیران

۱ - رئیس گروه مطالعات و پژوهش های سلامت اداری مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور

2 - Performance Evaluation

3 - Kaplan & Norton

مقدمه

پیش از انقلاب صنعتی، در مدیریت، روش‌های معمول و سنتی به کار گرفته می‌شد، ولی با وقوع انقلاب صنعتی و تولید انبوه، دیگر این روش‌ها جواب‌گوی نیاز جامعه و صنایع نبود؛ زیرا معایب اصلی آن انتخاب تصادفی کارگران، عدم تشویق افراد کوشا و استفاده از روش استبدادی در رهبری سازمان‌ها و صنایع موجب بروز مشکلات عدیده می‌شد. در این زمان صاحب‌نظران «مدیریت علمی» که بیشتر مهندسان جوانی بودند که به‌صورت تجربی با شیوه‌های انجام کار روبه‌رو بودند «مدیریت علمی» را مطرح نمودند. «فردریک تیلور»^۱ که فردی معمولی بود و به علت کم‌بینایی نتوانسته بود در رشته حقوق ادامه تحصیل دهد به‌عنوان یک کارگر ساده در کارخانه مشغول کار شد. «تیلور» به دلیل فعالیت زیاد خیلی زود از کارگری ساده تبدیل به مسئول فنی شد. وی در طول این مدت از نزدیک با روش‌های انجام کار و مشکلات آن آشنا شد و درصدد حل آن برآمد. شروع کار «تیلور» و مطالعات وی (۱۹۰۰) در زمینه اداره امور به‌نحوی که تولید به حداکثر برسد، بود که بعداً با تحقیقات و آزمایش‌هایی که انجام داد پایه «مدیریت علمی» را بنیان نهاد و به‌عنوان «پدر مدیریت علمی» نیز شهرت یافت (نقیب زاده، ۱۳۹۰).

«فردریک تیلور» (۱۹۱۱) نظریه‌های خود را در کتابی با عنوان «اصول مدیریت علمی» منتشر کرد. هدف او از این نظریه، یافتن راهی بود تا ضمن کاهش هزینه تولید و افزایش بازدهی و سود، دستمزد بیشتری به کارگران تعلق گیرد. «تیلور» با طرح اصول چهارگانه‌ی خود در کتاب اصول مدیریت علمی سعی دارد با افزایش کارایی سازمان منافع کارگر و کارفرما را تلفیق کند. او برای بهره‌گیری کارگر از محصول کار خود طرح کارمزدی را توصیه می‌کند تا بتواند بین میزان دستمزد و میزان تولید رابطه برقرار کند (نقیب زاده، ۱۳۹۰).

مدیریت منابع انسانی در اوایل قرن بیستم پایه‌گذاری شد و تحت تأثیر «فردریک وینسلو تیلور»^۲ (۱۹۱۵-۱۸۵۶) قرار گرفت. «تیلور» توصیف کرد که واژه‌ی «مدیریت علمی» که بعدها با واژه‌ی «تیلوریسم» بیان می‌شد به چه معناست و تلاش کرد که بهره‌وری اقتصادی را در شغل‌های مولد افزایش دهد. او در نهایت یکی از اصلی‌ترین ورودی‌ها را وارد فرایند تولید (کار) کرد و سعی در کشف بهره‌وری نیروی کار نمود (بلسینگر^۳، ترجمه خسرو جردی، ۱۳۸۳).

ارتقای بهره‌وری نیروی انسانی در دنیای امروزی، از اساسی‌ترین نگرانی‌های مدیران است. اثربخشی این مهم در کاهش هزینه‌ها، ارتقای کیفیت کار و در نهایت جلب رضایت مخاطبین است. با بهره‌گیری از سیستم مناسب سنجش میزان عملکردها براساس معیارها و شاخص‌های از قبل تعیین شده می‌توان

1 - Frederick Taylor

2 - Frederick Winslow Taylor

3 - Belsinger

ارزیابی عینی انجام داد. ارزیابی عملکرد افراد یکی از مهم ترین فرآیندهای کنترلی در مدیریت و از خروجی های فرآیند بهبود سازمان در مدیریت منابع انسانی است. مستندات به دست آمده از این ارزیابی می تواند در بهبود فرآیند کاری سازمان و معیارهای انتخابی، برای انجام فعالیت های بعدی مورد استفاده قرار گیرد (حسنعلی زاده، ۱۳۹۰).

فرایند ارزیابی عملکرد در تمامی ابعاد چارت سازمان ها تأثیر دارد. این فرایند نه فقط در بهره وری و رشد سازمان ها بلکه در میزان خشنودی شغلی، رفتار شغلی، تعهد کاری و به طور کلی سلامت جسم و روان کارکنان تأثیر انکارناپذیری دارد و از اهمیت و حساسیت ویژه ای برخوردار است. در زمان کنونی کاربرد فزاینده فناوری اطلاعات موجب شده که سازمان ها از نظر افقی گسترده تر شوند و حیطه ی نظارت مدیران و سرپرستان افزایش یابد. بنابراین لزوم تغییر در سبک های سنتی ارزیابی بالا به پایین الزامی است، زیرا سرپرست، مسئول ارزیابی تعداد زیادی از کارکنان است و در عمل نمی تواند به اهداف چندگانه ی ارزیابی عملکرد بپردازد (حقیقی و سماواتیان، ۱۳۹۰).

یکی از عواملی که می تواند در ارزیابی عملکرد مدیران مؤثر باشد، مهارت و استعداد ایشان در مشورت ها و مشاوره های شغلی است. درواقع یکی از برگ خریدهای مهمی که برای ارزشیابی کار و عملکرد مدیران و رؤسا در سازمان های مختلف مدنظر قرار می گیرد، این است که تا چه میزان مدیران در راهنمایی و مشاوره شغلی و کاری کارکنان سهم دارند و چقدر در این مهارت، قوی هستند. با رویکرد کرامبولتز^۱ می توان، به شناسایی رغبت ها، مهارت ها و توانایی های ایشان پرداخت و به آن ها کمک کرد تا هرچه بهتر، این مهارت ها و توانایی ها را پرورش دهند و در کار و حرفه خود به کار گیرند. با استفاده از رویکرد تصادفی کرامبولتز که یک نوع رویکرد مشاوره شغلی است، می توان به ارزیابی عملکرد مدیران پرداخت. رویکرد تصادفی کرامبولتز، درواقع کوششی است برای توضیح و تفسیر رویدادهای شانس یا تصادفی که در زمینه ی و بافت مدل یادگیری اجتماعی روی می دهد. مطابق با زوایای این رویکرد، باز بودن ذهن، یکی از صفات شخصیتی ضروری برای هر فردی در محیط کار محسوب می شود، این رویکرد پیشنهاد می کند که افراد می توانند توانایی های خود را برای تشخیص، بهره مند شدن یا حتی ایجاد رویدادهای تصادفی در زندگی از طریق برخورداری از مهارت ها، رفتارها و نگرش خاصی که با باز بودن ذهن در ارتباط است، افزایش دهند (کاکویی^۲، ۲۰۱۶).

بنابراین می توان با این رویکرد، به ارائه الگویی برای ارزیابی مدیران سازمان های مختلف پرداخت. یکی از این سازمان ها می تواند سازمان بازرسی کل کشور باشد؛ از این رهگذر هدف این مطالعه، «طراحی و اعتباریابی الگوی ارزیابی عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور با رویکرد تصادفی کرامبولتز» است.

1 - Krumboltz

2 - Kakui

اهمیت و ضرورت پژوهش

یکی از عوامل هوشمندی هر سیستمی، ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد آن سیستم است. با توجه به اینکه ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد، موجب هوشمندی سیستم و برانگیختن مدیران در راستای رفتار مطلوب می‌شود و بخش اصلی تدوین و اجرای سیاست سازمانی است، سازمان بازرسی کل کشور نیز به‌عنوان یکی از دستگاه‌های نظارتی، فاقد یک سیستم و الگوی ارزیابی عملکرد برای انتخاب و انتصاب مناسب مدیران سازمانی حال و آینده است؛ ضروری است الگویی طراحی گردد که به کمک آن اطمینان حاصل شود که مدیران منتخب در راستای تحقق اهداف سازمانی شناسایی شوند تا بتوانند وظیفه‌ای را که قانون اساسی طبق اصل ۱۷۴ (مجموعه قوانین و مقررات قانون اساسی سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات مصوب ۱۳۷۵) برای سازمان پیش‌بینی نموده و همچنین براساس سیاست‌های ابلاغی و کلان سازمان بازرسی کل کشور: ۱- تحقق اهداف، تکالیف قانونی و مأموریت‌های دستگاه‌های اداری، در راستای سیاست‌های کلی نظام و قوانین مرتبط با برنامه توسعه کشور؛ ۲- پیشگیری، کشف و شناسایی و مقابله با فساد مالی و اقتصادی و ارتقای سلامت دستگاه‌های اداری کشور، برنامه‌ریزی شده است را به‌درستی انجام دهند. کاوش و تلاش نظام‌دار از طریق مطالعه علمی درخصوص شناسایی شاخص‌ها و معیارهای مربوط به عملکرد مدیران با توجه به تغییر و تحولات متغیرهای زمینه‌ای و اثرگذاری آن‌ها بر عملکرد مدیران در شرایط مختلف و با توجه به رویکرد مشاوره شغلی تحقیق و مطالعه علمی را طلب می‌کند. با توجه به اینکه در نظر است این الگو برای ارزیابی عملکرد مدیران در سازمان بازرسی کل کشور طراحی شود، لازم است مؤلفه‌ها و عوامل این الگو در سطح کلان براساس پژوهش تعیین گردد، زیرا در شرایط پیچیده امروزی روش‌های ساده و مدل‌های مبتنی بر حدس و گمان اعتبار خود را از دست داده‌اند. بنا بر آنچه گفته شد نظر به اینکه ماحصل کلیه فعالیت‌های مدیران معطوف به تحقق اهداف سازمانی می‌باشد، ضروری است معیارها و ابزارهای دقیقی برای قضاوت درخصوص توانایی‌ها و عملکرد آن‌ها طراحی گردد و از سوی دیگر به‌رغم اهمیت موضوع ارزیابی عملکرد مدیران و نقش آن در بهبود کیفیت سازمان‌ها، برخی پژوهش‌ها با دامنه گستره نسبتاً محدود در ایران انجام شده است ولی مسئله موردبررسی را پوشش نمی‌دهد. ازاین‌رو، انجام پژوهشی جامع درباره ارزیابی عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور با رویکرد مشاوره شغلی و نیز ارائه الگویی برای آن می‌تواند در بهبود کیفیت ساختار و بهره‌وری سازمان‌ها ثمربخش باشد.

اهداف پژوهش

هدف اصلی

هدف کلی این پژوهش تبیین مؤلفه و شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور با رویکرد تصادفی کرامبولتز است.

اهداف فرعی

- تعیین مؤلفه های الگوی ارزیابی عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور با رویکرد تصادفی کرامبولتز؛
- تعیین میزان تناسب و اهمیت هریک از شاخص ها و مؤلفه های بُعد عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور؛
- تعیین وزن (ضریب) هریک از عامل های عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور در تعیین نمره کل عملکرد.

سؤال های پژوهش

- ۱- ارزیابی عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور با رویکرد تصادفی کرامبولتز دارای چه ابعاد، مؤلفه ها و شاخص هایی است؟
- ۲- تناسب و اهمیت هریک از شاخص ها و عوامل بعد عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور به چه میزان است؟
- ۳- هریک از عامل های عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور در تعیین نمره کل عملکرد از چه وزنی (ضریبی) برخوردارند؟

روش شناسی پژوهش

از آنجا که پژوهش حاضر به منظور ارزیابی عملکرد مدیران، در راستای بالا بردن سطح اثربخشی سازمانی می باشد، لازم است تا مؤلفه های اصلی این الگو شناسایی و سپس مورد آزمون قرار گیرد، لذا این پژوهش در زمره ی پژوهش های آمیخته^۱ (اکتشافی)^۲ قرار می گیرد. در طرح پژوهش آمیخته زمینه یابی درباره «موقعیت نامعین» است (بازرگان، ۱۳۸۷).

روش آمیخته تا حدودی با روش های دیگر متفاوت است. در روش پژوهش آمیخته، پژوهشگر خود را به یک روش محدود نمی کند، بلکه مجاز است در مراحل مختلف تحقیق، بسته به نیازی که برای پاسخ گویی به پرسش های خود دارد، از روش های مختلف استفاده کند. این رویکرد از آن رو «آمیخته» یا «ترکیبی» نام دارد که داده ها و یافته های این تحقیقات به جای آنکه فقط مبتنی بر یک رویکرد باشند، حاصل ترکیب دو رویکرد کمی و کیفی هستند. در واقع، در پژوهش های آمیخته داده های عددی و آماری معمول در مطالعات کمی به همان اندازه اهمیت دارند که داده ها و یافته های روایتی و تفسیری مرسوم در مطالعات کیفی.

بر این اساس، در این پژوهش ابتدا به گردآوری داده های کیفی پرداخته شده و جنبه های مختلف پدیده (ارزیابی عملکرد مدیران) مورد شناسایی قرار گرفته است. در مرحله بعدی، از طریق گردآوری

1 - Mixed Method

2 - Exploratory

داده‌های کمی، فرضیه‌های پیش‌بینی شده مورد آزمون قرار گرفته است. از آنجایی که این مطالعه به‌عنوان یک شیوه جمع‌آوری و تحلیل و تلفیق اطلاعات کیفی و کمی در پژوهش تمرکز می‌کند، مهم‌ترین فرض بر آن است که به‌کارگیری رویکردهای کمی و کیفی درک بهتری نسبت به زمانی که این رویکردها جداگانه به‌کاربرده می‌شود، از موضوع پژوهش به‌دست می‌دهد؛ بنابراین، مرحله کمی پژوهش با توجه به نتایج مرحله کیفی به اجرا درآمد.

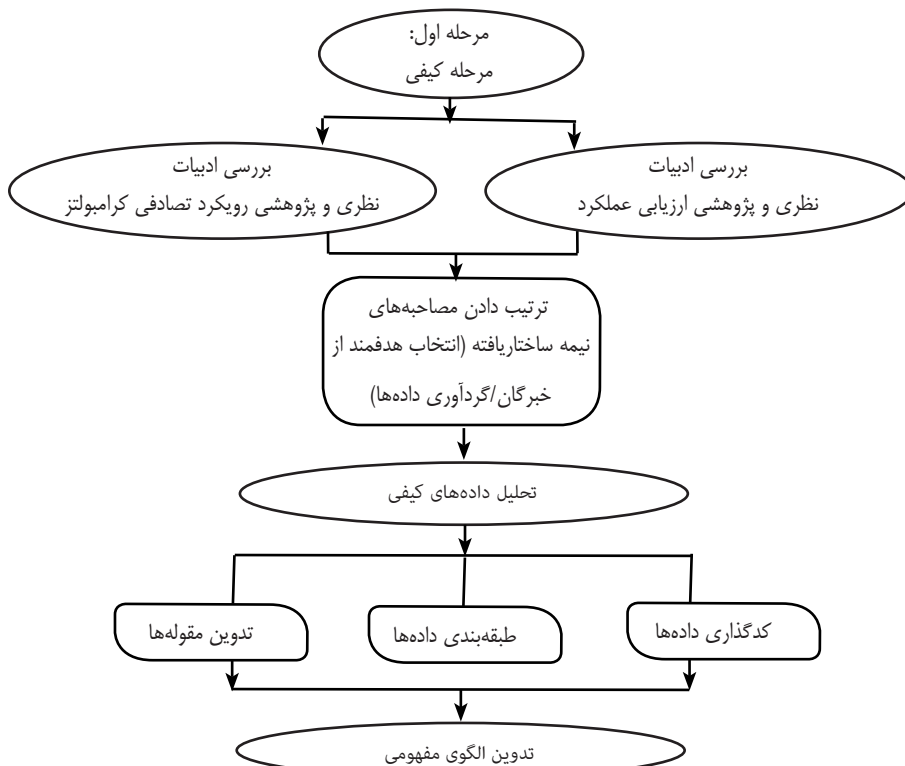
مراحل انجام پژوهش

مرحله اول: مرحله کیفی

در مرحله اول مطالعه مقدماتی مبانی نظری با تحقیق در حوزه‌های ارزیابی عملکرد، رویکرد تصادفی کرامبولتز و سازمان بازرسی کل کشور مورد بررسی قرار گرفت.

در این مرحله ادبیات پژوهشی داخلی و خارجی نیز مورد بررسی قرار گرفت و الگوی مفهومی مستخرج از ادبیات تدوین شد.

به‌دلیل عدم وجود الگوهای جامع و بومی در حیطه ارزیابی عملکرد مدیران در سازمان بازرسی



شکل ۱- فرایند انجام پژوهش در مرحله کیفی

کل کشور، ضرورت بررسی آن از دیدگاه خبرگان و متخصصان می تواند در شناسایی و تدوین الگوی ارزیابی عملکرد مدیران در سازمان بازرسی کل کشور متمرکز باشد. در تحقیقات کیفی، مصاحبه جامع یا گفت و گوی هدف دار یکی از روش های شناخته شده است که برای جمع آوری داده ها به صورت فزاینده ای مورد استفاده قرار می گیرد. مصاحبه ابزاری است در راستای شناخت علل عمقی رفتار و عقاید که در ورای کمیات و امور عینی و ظاهری قرار دارد که با دقت و توجه خاصی علل پیدایی پدیده ها را که غایت علم شناخت و هدف عالی دانشمند اجتماعی است، محقق می سازد (ساروخانی، ۱۳۹۳). انجام مصاحبه یکی از ارکان اصلی در روش تحقیق آمیخته اکتشافی محسوب می شود. در پژوهش حاضر، برای شناسایی مؤلفه های الگوی ارزیابی عملکرد مدیران در سازمان بازرسی کل کشور ابتدا ادبیات نظری و پژوهشی مورد بررسی قرار گرفت و سپس برای تدوین یک الگوی جامع و بومی از مصاحبه های نیمه ساختاریافته با خبرگان حوزه مدیریت استفاده شد. دلیل استفاده از مصاحبه نیمه ساختاریافته این است که علاوه بر آنکه امکان تبادل نظرات و تفکر وجود دارد، می توان بحث و موضوع مصاحبه را در راستای دستیابی به اهداف پژوه هدایت نمود. همچنین در طول فرایند مصاحبه امکان مشاهده احساسات و رسیدن به باورها و اعتقادات مصاحبه شوندگان درباره موضوع پژوهش نیز وجود خواهد داشت.

جامعه آماری در این مرحله، خبرگان حوزه مدیریت می باشند. از آنجایی که خبرگان و صاحب نظران حوزه مدیریت در زمینه ارزیابی عملکرد به راحتی قابل شناسایی نیستند، از این رو از روش نمونه گیری هدفمند و گلوله برفی استفاده شد. در این روش پس از شناسایی یا انتخاب اولین خبره و صاحب نظر از آن برای شناسایی و انتخاب دومین واحد نمونه گیری استفاده شد. به همین ترتیب واحدهای دیگر نمونه شناسایی و انتخاب می شوند. نمونه گیری از صاحب نظران در این پژوهش تا زمانی ادامه پیدا خواهد کرد که فرایند اکتشاف و تحلیل به نقطه اشباع نظری^۱ برسد.

اشباع نظری به این صورت بود که محقق با ظهور اکتشافات اولیه سعی کرد که اطلاعات بیشتری را در ادامه گردآوری کند تا شناسایی مقوله های جدید وضوح و معنای بیشتری پیدا کند. این کار تا زمانی ادامه پیدا کرد که محقق احساس کند که صاحب نظران دیگر اطلاعات جدیدی ارائه نمی دهند. در ادامه تحلیل داده های کیفی هم انجام شد و در پایان این مرحله تدوین الگوی مفهومی و روابط بین مؤلفه های الگو صورت گرفت.

روش در بخش پژوهش کیفی

در مرحله پژوهش از آنجاکه هدف این پژوهش ارائه الگوی ارزیابی عملکرد مدیران می باشد و برای این منظور به داده های کیفی - تفصیلی نیاز است، رویکرد کیفی به عنوان گام اول در بررسی موضوع مورد مطالعه انتخاب گردید. در رویکرد کیفی افراد، ادراکات ایشان و معانی و شناخت آن ها به عنوان منبع اولیه داده ها تلقی می شود و از آنجاکه در این پژوهش محقق به دنبال ادراکات مصاحبه شوندگان،

معانی و شناخت آن‌ها درخصوص ارزیابی عملکرد مدیران بوده است لذا از پژوهش کیفی استفاده گردیده است. در این نوع پژوهش، روش مصاحبه تکنیک قابل قبولی برای کشف، فهم و شناخت فردی و جمعی افراد است. در این مرحله، پژوهش از نوع مطالعه‌ی موردی بوده که در زمره‌ی روش‌های پژوهش کیفی قرار دارد.

جامعه آماری، نمونه و روش نمونه‌گیری در مرحله کیفی

جامعه آماری در بخش کیفی خبرگان حوزه مدیریت است. از آنجایی که خبرگان و صاحب‌نظران حوزه مدیریت که در حوزه ارزیابی عملکرد تسلط داشته باشند به‌وضوح قابل شناسایی نیستند از روش نمونه‌گیری هدفمند و گلوله برفی استفاده شد. در ابتدا تمرکز بر افرادی بوده است که آگاهی بیشتری نسبت به موضوع پژوهش داشته‌اند. علاوه‌براین روش، در ادامه از افراد مورد مصاحبه خواسته شد تا خبره‌های دیگری را که در این زمینه صاحب‌نظر هستند معرفی نمایند که اشاره به نمونه‌گیری گلوله‌برفی در پژوهش‌های کیفی دارد. در این روش پس از شناسایی یا انتخاب اولین خبره و صاحب‌نظر از او برای شناسایی و انتخاب دومین واحد نمونه‌گیری استفاده شد. به همین ترتیب واحدهای دیگر نمونه‌شناسایی و انتخاب می‌شوند. در شروع کار معیارهایی برای انتخاب هدفمند خبرگان در نظر گرفته شد. بر مبنای این معیارها فهرستی از این خبرگان تهیه شد تا هماهنگی‌های لازم برای تنظیم وقت و انجام مصاحبه صورت بگیرد. معیارهای خبرگان برای ورود به مصاحبه عبارت‌اند از:

۱- مدیرانی که از تجربه و سوابق بالای مدیریتی برخوردار بودند (حداقل ۱۵ سال دارای پست مدیریتی بوده‌اند)؛

۲- مدیرانی که از دانش و تخصص عملی بالا برخوردار بودند؛

۳- مدیرانی که سابقه پژوهش در حیطه ارزیابی عملکرد را داشته و این حیطه جزء علایق پژوهشی آن‌ها به‌شمار می‌رفت.

به دلیل عدم احصاء تمام افراد خبره در بانک اطلاعات خاص نمی‌توان تنها به این فهرست اکتفا کرد و ممکن بود خبرگانی باشند که در این زمینه سابقه اجرایی یا طراحی برنامه‌ها را داشته باشند و بتوانند اطلاعات گران‌بهایی را در اختیار پژوهشگر قرار دهند. از این‌رو از خبرگان حاضر در فهرست درخواست شد تا خبرگانی که از دید ایشان می‌توانستند در بخش کشف داده‌های کیفی به پژوهشگر کمک کنند معرفی نمایند.

تعداد نمونه در مرحله کیفی با توجه به سطح اشباع نظری بوده است؛ یعنی محقق تا جایی به مصاحبه‌ها ادامه داد که مصاحبه‌های بیشتر به داده‌های جدیدتری منجر گردد و شناخت بیشتری نسبت به شناسایی شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیران و همچنین تدوین الگوی آن حاصل شود. لذا اگر مصاحبه‌های بیشتر به داده‌های بیشتری منجر نشود و داده‌های قبلی تکرار گردد، محقق مصاحبه‌ها را

متوقف می نماید (رونالدز^۱ و همکاران، ۲۰۱۶؛ مالترود^۲ و همکاران، ۲۰۱۶).

با این فرایند تعداد ۱۵ خبره برای مصاحبه کافی تشخیص داده شده است. قبل از شروع مصاحبه خلاصه ای از طرح پژوهش، نتایج بررسی پیشینه پژوهش به همراه اهداف و سؤالات پژوهش به منظور مطالعه و آمادگی اولیه در اختیار مصاحبه شوندگان قرار داده شد و در ابتدای جلسه مصاحبه نیز در مورد کارهای انجام شده به طور مختصر توضیح داده می شد. سپس نسبت به طرح سؤالات مصاحبه و انجام فرایند مصاحبه اقدام شد.

ابزار گردآوری داده ها در مرحله کیفی

ابزار گردآوری داده ها در بخش کیفی، مصاحبه است. در پژوهش حاضر برای شناسایی شاخص ها و همچنین الگوی ارزیابی عملکرد مدیران در سازمان بازرسی کشور از مصاحبه های نیمه ساختاریافته با خبرگان حوزه مدیریت استفاده گردید. دلیل استفاده از مصاحبه نیمه ساختاریافته این است که علاوه بر آنکه امکان تبادل نظرات و تفکر وجود دارد می توان بحث و موضوع مصاحبه را در راستای دستیابی به اهداف پژوهش هدایت نمود.

سؤالات ارائه شده به مصاحبه شوندگان به ترتیب زیر است:

۱. کارکنان سازمان بازرسی کل کشور (مدیران در سه سطح پایه، میانی و عالی) برای تحقق ارزیابی عملکرد در سطح مدیران باید دارای چه مؤلفه هایی باشند؟
۲. سازمان بازرسی کل کشور برای تحقق ارزیابی عملکرد مدیران باید از چه نوع راهبردها و استراتژی هایی استفاده کند؟
۳. برای تحقق ارزیابی عملکرد مدیران در سازمان بازرسی کل کشور چه فرایندها یا گام هایی باید طی شود؟
۴. برای تحقق ارزیابی عملکرد مدیران در سازمان بازرسی کل کشور چه منابعی باید تأمین یا مورد استفاده قرار گیرد؟

روش تحلیل داده های کیفی

از آنجا که در مرحله کیفی این پژوهش از مصاحبه های نیمه ساختاریافته استفاده شده است، لذا به منظور تحلیل داده های حاصل از مصاحبه از روش تحلیل تم^۳ استفاده گردید. در تحلیل داده های کیفی مراحل زیر دنبال گردید: ۱- مرور داده ها ۲- ایجاد کدهای اولیه ۳- طبقه بندی داده ها ۴- تدوین تم ۵- تدوین گزارش.

ابتدا متن مصاحبه ها به صورت مکرر مورد مطالعه قرار گرفت به طوری که محقق به تمام مصاحبه ها تسلط نسبی پیدا کرد و با مفاهیم و معانی مستتر در متون مصاحبه آشنایی پیدا کرد. سپس به صورت

1 - Rowlands

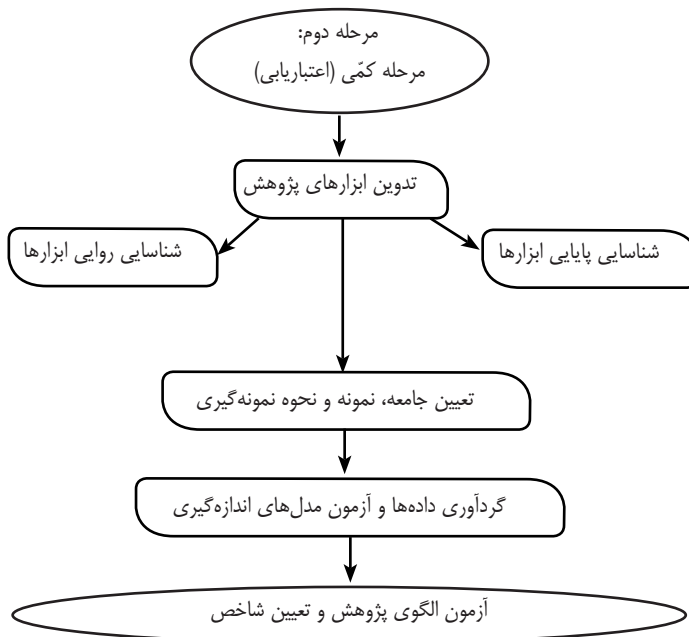
2 - Malterud

3 - Theme Analysis

دستی و مرور مصاحبه‌ها کدهای اولیه شناسایی شد. این فرایند به شکل کشیدن خط زیر کلماتی بود که محقق آن‌ها را به عنوان کدهای اولیه شناسایی می‌کرد این کار مستمراً صورت گرفت تا کدهای نادیده گرفته شده در مراحل اولیه نیز شناسایی شود.

در ادامه کدها و مفاهیم مشابه که به یک حوزه یا موضوع خاصی اشاره داشتند در یک طبقه قرار گرفتند. در این مرحله محقق به صورت رفت و برگشتی کدهایی که به یک مضمون مشترک اشاره داشتند را دسته‌بندی می‌کرد و در یک طبقه قرار داد. در مرحله بعدی محقق طبقات مختلف را مورد بازبینی مجدد قرار داد و به وسیله تعریف و بازبینی ماهیت مشترکی که در داخل طبقات وجود داشت، نامی مناسب را برای طبقات در نظر گرفت که به عنوان «تم» شناخته می‌شود. در واقع در این مرحله محقق براساس معانی مشترکی که بین کدهای یک طبقه وجود داشت یک نام مشخص و جامع برای آن تعریف کرد. به منظور اولویت‌بندی مؤلفه‌های ارزیابی عملکرد مدیران از روش مقایسه زوجی (AHP) استفاده شده است. در نهایت محقق با توجه به تم‌های شناسایی شده الگو مفهومی پژوهش را ترسیم کرد.

مرحله دوم: مرحله کمی



شکل ۲- فرایند انجام پژوهش در مرحله کمی

در این مرحله ابزارهای سنجش متغیرهای الگوی طراحی شده و گویه های آن از بررسی پیشینه نظری و گردآوری داده های مرحله کیفی از خبرگان و صاحب نظران حوزه مدیریت طراحی می شود، سپس پرسشنامه طراحی شده به منظور تأیید روایی محتوایی در اختیار خبرگان قرار گرفته و برای تأیید پایایی آن در نمونه کوچکی از جامعه آماری به صورت پایلوت اجرا شد. در این مرحله که مرحله کمی می باشد به منظور اعتباریابی الگوی نظری طراحی شده و یا به عبارت دیگر آزمون تجربی الگو، پرسشنامه های طراحی شده در مرحله سوم برای گردآوری داده ها توزیع و گردآوری شد. جامعه آماری در بخش کمی پژوهش شامل معاونان، مشاوران ارشد، مدیران ادارات کل، بازرسان کل، معاونان مدیرکل و بازرسان کل، رؤسای ادارات کل و سربازرسان در مرکز (شهر تهران) بود.

روش نمونه گیری به کار گرفته شده در این پژوهش روش نمونه گیری تصادفی طبقه ای نسبتی و با انتساب متناسب حجم نمونه، انتخاب شد. به منظور تحلیل داده های کمی، از آنجایی که هدف پژوهش حاضر تدوین الگو و همچنین اعتباریابی آن می باشد از روش مدل معادلات ساختاری استفاده شد؛ زیرا برای غلبه بر محدودیت های روش های پیشین مانند روش های رگرسیونی، پژوهشگران به طور فزاینده ای از مدلیابی معادلات ساختاری به عنوان یک راه حل مناسب استفاده کردند. در مقایسه با روش های رگرسیونی که در آن ها فقط یک سطح از رابطه بین متغیرهای مستقل و وابسته به صورت هم زمان تحلیل می شوند، در مدلیابی معادلات ساختاری امکان مدلیابی ارتباط میان چندین سازه مستقل و وابسته وجود داشته و همچنین امکان تعیین نقش واسطه یک یا چند متغیر بین متغیرهای دیگر وجود دارد (گفن^۱، اشتراپ^۲ و بودرو^۳، ۲۰۰۰). از این رو روش مدل معادلات ساختاری امکان اعتباریابی الگو را فراهم آورد و استفاده از شاخص های برازش آن نشانگر میزان اعتبار الگو ارزیابی عملکرد مدیران در سازمان بازرسی کل کشور خواهد بود.

روش در بخش پژوهش کمی

در این قسمت برای سنجش متغیرهای الگو، تعیین روابط بین متغیرهای الگو و همچنین اعتباریابی مفهومی از روش پژوهش کمی استفاده شده است. در این مرحله ابزارهای سنجش متغیرهای الگوی طراحی شده و گویه های آن از بررسی پیشینه نظری و گردآوری داده های مرحله کیفی از خبرگان و صاحب نظران حوزه مدیریت طراحی می شود. سپس پرسشنامه طراحی شده به منظور تأیید روایی محتوایی در اختیار خبرگان قرار گرفته و برای تأیید پایایی آن در نمونه کوچکی از جامعه آماری به صورت پایلوت اجرا شده است. روش تحلیل داده ها در این بخش نیز توصیفی همبستگی از نوع مدل معادلات ساختاری می باشد.

1 - Gefen

2 - Straub

3 - Boudreau

جامعه آماری، نمونه، روش نمونه‌گیری و حجم نمونه در مرحله کتی

جامعه آماری عبارت است از خبرگان و صاحب‌نظرانی که از نزدیک در صحنه‌های عملیاتی و میدانی سازمان بازرسی کل کشور در سازمان مرکزی (شهر تهران) اشتغال دارند به شرح جدول زیر:

ردیف	سطح مدیریت	عنوان پست	تعداد
۱	عالی	مدیریت ارشد و مشاوران ارشد	۳۲
۲	میانی	مدیران ادارات کل و بازرسان کل امور و معاونان شان	۶۶
۳	پایه	رؤسای ادارات و سربازان	۷۲

نمونه مورد مطالعه این پژوهش در مرحله کیفی شامل مدیران در سه سطح: ارشد، میانه و پایه، افراد مطلع کلیدی^۱ و خبرگان حوزه ارزیابی عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور است. لذا، نمونه مورد مطالعه در این بخش شامل صاحب‌نظرانی است که در ارتباط با موضوع ارزیابی عملکرد مدیران دارای سابقه مدیریتی، علمی، تألیفات و کار پژوهشی مرتبط هستند و یا خبرگانی که در ارتباط با ارزیابی عملکرد مدیران در سازمان بازرسی کل کشور دارای سابقه اجرایی باشند.

براساس آخرین آمار و اطلاعات موجود در اداره کل منابع انسانی و تحول اداری سازمان بازرسی کل کشور در سال ۹۶ در سازمان مرکزی (شهر تهران) در مجموع تعداد ۱۷۰ نفر مدیر در سه سطح ارشد، میانی و پایه تمام‌وقت در این سازمان مشغول به کار بوده‌اند.

تمامی مدیران سازمان بازرسی کل کشور جامعه پژوهش به حساب می‌آیند. سازمان بازرسی کل کشور در ۴ معاونت عملیاتی (معاونت نظارت و بازرسی امور اقتصادی، تولیدی، فرهنگی-اجتماعی و سیاسی-قضایی) و ۲ معاونت پشتیبانی (معاونت برنامه‌ریزی و امور مجلس و معاونت حقوقی و نظارت همگانی) در قالب ۳۲ واحد سازمانی در مرکز سازمان‌دهی گردیده است. جامعه آماری مدیران شامل ۱۷۰ نفر است. توصیه شده است برای مدل‌های با دو تا چهار عامل پژوهشگر باید روی گرداوری دست کم ۱۰۰ نمونه برنامه‌ریزی کند و تا حد امکان، گروه‌های نمونه با حجم بزرگ‌تر مورد نیاز است تا داده‌های بیشتری به دست آید. زیرا نمونه‌های کوچک‌تر موجب عدم حصول همگرایی یا جواب‌های نامناسب و دقت پایین در برآورد پارامترها به‌ویژه خطاهای استاندارد می‌شود. بر این اساس حجم نمونه، ۱۰۰ مورد تعیین گردید. به علت جامع بودن و برخورداری از سطوح مختلف مدیریتی، به‌منظور همگن کردن آنان از روش نمونه‌گیری تصادفی طبقه‌ای نسبتی^۲ و با انتساب متناسب حجم نمونه، نمونه‌ها انتخاب شدند.

1 - Key Informants

2 - Proportional Stratified Sampling

ابزار گردآوری داده‌ها

ابزار گردآوری داده‌ها در بخش کمی، پرسشنامه می‌باشد.

روش تحلیل داده‌های کمی

در بخش آمار توصیفی از میانگین و انحراف معیار و در بخش آمار استنباطی از تحلیل عاملی تأییدی و مدلیابی معادلات ساختاری به روش PLS برای برآورد ضرایب مسیر (Beta) و همچنین آزمون فرضیه‌های پژوهش استفاده گردید. همچنین برای محاسبه معنی داری ضرایب مسیر و به دست آوردن آماره t از آزمون بوت استراب^۱ (روش باز نمونه گیری از طریق جایگذاری) و آزمون فریدمن استفاده گردید. به علاوه برای تحلیل داده‌های پژوهش از نرم افزارهای SPSS22 و smart - PLS 3 بهره گرفته شد.

مفاهیم و اصطلاحات

رویکرد تصادفی کرامبولتز: کرامبولتز و همکاران در سال ۱۹۹۹ رویکرد تصادفی را به عنوان تجدیدنظری برای نظریه یادگیری اجتماعی کرامبولتز مطرح کردند. این رویکرد یکی از رویکردهایی است که به منظور تحقیق درباره برخی از متغیرهایی که احتمالاً با رویدادهای تصادفی یا شانس مرتبط است، شروع می‌شود. این رویکرد معتقد است که افراد توسط مهارت‌ها و رفتارها، توانایی‌های خود را برای تشخیص، بهره‌مند شدن و یا حتی ایجاد رخدادهای تصادفی و شانس، افزایش می‌دهند. در این رویکرد به «باز بودن ذهن» توجه خاصی شده است (کرامبولتز و هندرسون، ۲۰۰۲).

نظریه کرامبولتز در ارائه دیدگاهش از نظریه یادگیری اجتماعی بهره گرفته است. کرامبولتز با استفاده از نظریه یادگیری و با توجه به دو عامل رفتار و شناخت، چگونگی تصمیم‌گیری شغلی را مطرح می‌سازد و به آن وسیله به مراجع کمک می‌کند تا بر مهارت‌های رفتاری و شناختی خود که برای تصمیم‌گیری شغلی ضرورت دارد بیافزاید (شفیع آبادی، ۱۳۹۵).

الگو: برای الگو تعریف‌های گوناگون ارائه شده است، کلمه الگو در فرهنگ لغت معین به معنای نمونه و طرح آمده است. در تعریفی ساده از الگو می‌توان گفت: الگو، نمایش نظری و ساده شده از جهان واقعی است. واقعیات امر پیچیده‌ای است و ذهن انسان توانایی درک کامل آن‌ها را ندارد بنابراین برای فهم این واقعیات پیچیده، باید آن را به اجزا و عناصر متشکله‌اش تجزیه کرد. اصطلاح الگو را انسان‌شناسان از سال ۱۸۷۱ میلادی در چند جنبه به کاربرده‌اند که هنوز هم ادامه دارد. بر این اساس کلمه الگو گاهی به معنای ویژگی‌های رفتاری، هدف‌های آرمانی و رفتاری و زمانی به معنای اصول فرهنگی نیز به کار گرفته می‌شود (شفیع آبادی، ۱۳۹۱، ۱۳۹۰، ۱۳۹۲ و ۱۳۹۵).

در این پژوهش، مراد از الگوی ارزیابی عملکرد نمایش شماتیک ساختار اصلی و چارچوب ارزیابی عملکرد مدیران و اجزای تشکیل دهنده آن اعم از متغیرهای مکنون و متغیرهای مشاهده شده است.

عملکرد: عبارت است از حاصل فعالیت‌های کارمند از لحاظ اجرای وظایف محوله پس از مدت‌زمان معین. این حاصل می‌تواند جنبه‌های مختلف داشته باشد. عملکرد را می‌توان نتیجه یک عمل دانست. همچنین عملکرد، مقایسه نتایج با چند الگو یا شاخص انتخاب‌شده، نتایج مقایسه با انتظارات و نیل به دستاوردها توسط فرد، گروه یا سازمان است (دینگ و ورمرز^۱، ۲۰۱۲).

ارزیابی: سنجش نظام‌مند عملیات و یا پرونده‌ها و پیامدهای یک برنامه یا یک سیاست در مقایسه با مجموعه‌ای از استانداردهای عینی یا ذهنی، به‌عنوان وسیله‌ای برای مشارکت در بهبود برنامه یا سیاست است. درواقع ارزیابی مقایسه‌ای است بین آنچه وجود دارد و آنچه کمال مطلوب است (چن^۲ و همکاران، ۲۰۱۵).

ارزیابی عملکرد: فرایند شناسایی، مشاهده، سنجش و بهبود عملکرد انسانی در سازمان‌ها است (کارول و اشنایر^۳، ۱۹۸۲).

ارزیابی عملکرد یکی از کارکردهای اصلی مدیریت منابع انسانی است تا جایی که به‌عنوان یک درون‌داد یا مؤلفه اصلی از فعالیت‌های مدیریت منابع انسانی معرفی شده است. «کسیو»^۴ (۱۹۹۸) ارزیابی عملکرد را عبارت از بررسی قوت‌ها و ضعف‌های مرتبط با کار یک فرد یا یک گروه در یک سازمان می‌داند (عباس پور، ۱۳۹۴).

«تیلور و همکارانش» (۱۹۹۵) اشاره می‌کنند که ارزیابی عملکرد چالش عملی برای تمام کسانی است که در فرایند درگیرند.

مبانی نظری

۱- ارزیابی عملکرد

ارزیابی عملکرد را می‌توان به‌عنوان یک ارزیابی دوره‌ای به‌حساب آورد. به‌عبارت‌دیگر، ارزیابی عملکرد به‌عنوان یک ارزیابی دوره‌ای، رسمی و اغلب مکتوب از عملکرد شغلی کارکنان است که به‌منظور دستیابی به اهداف مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد. شناخت کارکنان ساعی و اعطای پاداش به آن‌ها، ایجاد انگیزه برای بهبود عملکرد آنان و سایر کارکنان، از جمله علل اصلی ارزیابی عملکرد است. در گذشته مدیران، ارزیابی عملکرد را فقط به‌منظور کنترل فعالیت‌های کارکنان انجام می‌دادند، درحالی‌که امروزه جنبه راهنمایی و ارشادی این عمل، اهمیت بیشتری یافته است. هدف اصلی از ارزیابی عملکرد این است که اطلاعات ضروری درباره نیروهای شاغل در سازمان جمع‌آوری و در دسترس مدیران قرار گیرد تا آن‌ها بتوانند تصمیمات به‌جا و لازم را در راستای بالا بردن ارتقای کمی و

1 - Ding & Wermers

2 - Chen

3 - Carroll & Schneier

4 - Coscio

کیفی کارکنان اتخاذ نمایند. رصد تحقق اهداف سازمانی از طریق سنجش عملکرد و همچنین کارایی و اثربخشی هر سازمانی از اصول اصلی آن سازمان است. سنجش میزان تحقق اهداف سازمانی و افزایش بهره‌وری، عملکرد کارمندان در دوره‌های مشخص سالانه به صورت منظم و براساس شاخص‌های عمومی و اختصاصی مورد ارزیابی قرار خواهد گرفت که نتیجه‌ی آن در ارتقای اثربخشی، بهره‌وری، افزایش کیفیت خدمات، پاسخ‌گویی در مقابل عملکرد، رضایت ذی‌نفعان و برخورداری از مزایا و سایر موارد لحاظ خواهد شد. در راستای اجرای بهینه فرآیند ارزیابی عملکرد کارکنان، دستورالعمل مزبور به منظور تعیین معیارها و شاخص‌های امتیازدهی تهیه گردیده تا از اعمال سلیقه‌های شخصی جلوگیری به عمل آید و در این فرآیند شاهد امتیازاتی صحیح‌تر و منطبق بر واقعیات باشیم تا با تکیه بر امتیازات مکسبه، به اهداف سازمانی حاصل از ارزیابی دست یابیم. شیوه‌نامه‌ی تدوین شده، متشکل از بخش‌های تعاریف، سازمان اجرایی، گروه هدف، فرم‌های ارزیابی و حیطه شمول آن‌ها، فرایند اجرا و مراحل تکمیل فرم‌های ارزیابی عملکرد، نتایج حاصل از ارزیابی عملکرد فرد است (کاکویی، ۲۰۱۶).

ارزیابی عملکرد، فرایندی است که به سنجش و اندازه‌گیری، ارزش‌گذاری و قضاوت درباره‌ی عملکرد طی دوره‌ای معین می‌پردازد. با ارزیابی عملکرد می‌توان براساس شاخص‌های از پیش تعیین شده، به بررسی و مقایسه وضع موجود با وضع مطلوب یا ایده‌آل پرداخت (کاکویی، ۲۰۱۶).

فرایند ارزیابی عملکرد

هر فرایندی شامل مراحل است. در واقع هر فرایندی شامل مجموعه‌ای از فعالیت‌ها و اقدامات با توالی و ترتیب خاص منطقی و هدف‌دار است. در فرایند ارزیابی عملکرد نیز هر مدل و الگویی که انتخاب شود، طی مراحل و رعایت نظم و توالی فعالیت‌های زیر ضروری است:

۱- تدوین شاخص‌ها و ابعاد و محورهای مربوطه و تعیین واحد سنجش آن‌ها

شاخص‌ها مسیر حرکت سازمان‌ها را برای رسیدن به اهداف مشخص می‌کنند. نگاه اول در تدوین شاخص‌ها متوجه چشم‌انداز^۱، مأموریت^۲، اهداف کلان، راهبردهای بلندمدت و کوتاه‌مدت و برنامه‌های عملیاتی و به فعالیت‌های اصلی متمرکز می‌شود. منابع احصاء و اقتباس برای تدوین شاخص‌های ارزیابی عملکرد سازمان‌های دولتی، قوانین و مصوبات مجلس و هیئت دولت و برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و همچنین سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور و استراتژی توسعه صنعتی کشور است. در بخش غیردولتی اساس‌نامه و برنامه‌های عملیاتی و سهم بازار و هر هدفی که مدنظر سازمان است ملاک قرار می‌گیرد.

شاخص‌های ارزیابی عملکرد تدوین شده باید ویژگی یک سیستم SMART & D را داشته باشند که عبارت‌اند از:

1 - Vision

2 - Mission

- مخصوص^۱، معین و مشخص باشد یعنی شاخص جامع و مانع، شفاف و ساده و واضح و رسا و صریح باشد، به طوری که برداشت یکسانی از مفاهیم ایجاد نماید؛
 - قابل اندازه گیری^۲ باشد. سنجش آن‌ها به سادگی مقدور باشد؛ یعنی علاوه بر عملکرد کمی، قابلیت تعریف عملکرد کیفی شاخص در قالب‌های متغیر کمی را نیز داشته باشد؛
 - قابل دستیابی^۳ باشد؛
 - واقع گرایانه^۴ باشد؛ یعنی با فعالیت‌ها و مأموریت‌ها و خط‌مشی و راهبردهای واقعی سازمان و با حوزه‌های حساس و کلیدی عملکرد سازمان مرتبط باشد؛
 - چارچوب و محدوده‌ی زمانی^۵، یعنی شاخص دوره ارزیابی معین داشته باشد؛
 - بانک اطلاعاتی^۶، یعنی داده‌ها و اطلاعات لازم و مربوط به شاخص وجود داشته باشد.
- ۲- تعیین وزن شاخص‌ها، با لحاظ اهمیت آن‌ها و سقف امتیازات مربوطه
- به این معنا که اهمیت هر کدام از ابعاد و محور شاخص‌ها چقدر است؟ آیا شاخص‌ها اهمیت یکسان دارند یا متفاوت‌اند؟ کدام شاخص از بیشترین و کدام یک از کمترین اهمیت برخوردار است؟ برای تعیین ضرایب و اوزان شاخص‌ها می‌توان روش‌هایی از جمله روش لیکرت، گروه غیر واقعی^۷، بوردا^۸، انتخاب نظریات کارشناسان^۹ و روش فرایند تحلیل سلسله مراتبی^{۱۰} را نام برد (حسنعلی زاده، ۱۳۹۰).
- ۳- استاندارد گذاری و تعیین وضعیت مطلوب هر شاخص
- تعیین معیار عملکرد و مقدار تحقق شاخص به صورت کمی یا کیفی و نرخ رشد عملکرد در سال‌های گذشته به صورت میانگین و یا میانگین متحرک برای دو یا چند سال گذشته، با در نظر گرفتن اهداف خاص تعیین شده برای آن دوره و پدیده‌های مؤثر در نحوه تحقق آن شاخص، استخراج و معین می‌گردد. در تعیین وضعیت مطلوب عملکرد شاخص باید واقع گرایانه و غیر بلندپروازانه عمل کرد و توافق واحدهایی که وظیفه انجام و عمل به آن شاخص را به عهده دارند جلب نمود.
- ۴- ابلاغ و اعلان انتظارات و شاخص‌ها به «ارزیابی شونده»
- در روش‌های متداول ارزیابی عملکرد معمولاً بدون اینکه ارزیابی شونده از شاخص‌های ارزیابی مطلع باشد ناگهان با نمرات و قضاوت‌های ارزیابی روبه‌رو می‌شود. اگر هدف اساسی ارزیابی را رشد

1 - Specific

2 - Measurable

3 - Achievable

4 - Realistic

5 - Time frame

6 - Database

7 - NGT

8 - Borda

9 - Expert Choice

10 - Analytic Hierarchy Process (AHP)

و توسعه ارزیابی شونده بدانیم، بنابراین ضرورت دارد که قبل از شروع دوره ارزیابی انتظارات موردنظر در قالب شاخص ها به کارکنان سازمان اعلام گردد تا آنان بتوانند برنامه ریزی، سازمان دهی، برقراری ارتباط مناسب و سایر فرآیندهای عملکرد مورد انتظار را محقق نمایند (آگاروال و تاکور^۱، ۲۰۱۳).

۵- سنجش و اندازه گیری از طریق مقایسه عملکرد واقعی پایان دوره ارزیابی، با استاندارد مطلوب از قبل تعیین شده

در این مرحله فعالیت ها و دستاوردهای کارکنان سازمان در ارتباط با هر شاخص موردسنجش قرار می گیرد. همچنین برای هر شاخص، عملکرد واقعی را با استفاده از مجموع واقیتهای موجود مشخص و با استاندارد عملکرد مطلوب مقایسه می کنیم و نسبت به وضعیت تحقق اهداف آن شاخص بررسی های لازم انجام می شود. در این مرحله قوت و ضعف، فرصت ها و تهدیدات سازمانی در راستای حصول به اهداف موردنظر شناسایی می شوند.

۶- استخراج و تحلیل نتایج

در نهایت تحلیل لازم انجام و در صورت لزوم باید اقدامات اصلاحی برای بهبود عملکرد در آن شاخص را معین نمود. یک نکته اینکه در نتایج عملکرد، معمولاً رویکرد و دیدگاه حاکم در ارزیابی عملکرد موردتوجه خاص قرار می گیرد. مثلاً: اگر ارزیابی عملکرد یک فرایند موردتوجه باشد، نتایج این اندازه گیری منتهی به تعیین وضعیت مطلوب یا نامطلوب بودن عملکرد آن فرایند می گردد. اگر فرایند موجب افزایش ارزش افزوده برای سازمان شود، عملکرد آن مطلوب، و گرنه علت منفی بودن عملکرد فرایند را باید بررسی کرد. برای علت یابی هم می توان از تکنیک طراحی آزمایش ها^۲ و برای کاهش خطا از segma Six که در سازمان های پیشرو بیشتر عملی است، استفاده نمود. همچنین برای بهبود داخل فرایند از روش بهبود مستمر فرایند^۳ و برای بهبود کلی و عوامل خارجی فرایند نیاز به مهندسی مجدد^۴ است (حقیقی و سماواتیان، ۱۳۹۰).

عوامل مؤثر بر ارزیابی عملکرد

شاید بتوان عوامل زیر را برخی از مهم ترین عوامل تأثیرگذار بر ارزیابی عملکرد دانست:

۱. حساسیت های شخصی افراد؛
۲. وجود سوءظن نسبت به ارزیابی به دلیل اینکه تاکنون مستمسکی برای تسویه حساب های شخصی بوده است؛
۳. قوانین و مقررات سازمانی و دخالت اتحادیه ها به منزله ی عوامل برون سازمانی (عباس پور، ۱۳۹۴).

1 - Aggarwal & Thakur

2 - DOE

3 - CPI

4 - BRP

ارزشیابی مدیران

یکی از مؤثرترین وسایل مدیریت منابع انسانی، ارزشیابی مدیران یک سازمان یا مؤسسه است. در این حالت نه تنها هدف‌ها و مأموریت‌های سازمان با کارایی مطلوب تحقق می‌یابد، بلکه منافع واقعی کارکنان و جامعه نیز تأمین می‌شود. مدیران در مقیاس خرد و کلان، اداره و مدیریت کردن سازوکارهای اساسی جامعه را بر عهده دارند، آنچه آنان انجام می‌دهند، به‌طور سیستماتیک در کیفیت عملکرد سازمان‌ها و نظام اجتماعی نمود می‌یابد. در بررسی عملکرد ممکن است دیدگاه‌های متفاوتی وجود داشته باشد که هریک از این دیدگاه‌ها هدفی را دنبال کرده باشند. به‌طور کلی در بررسی عملکرد، دیدگاه‌های زیر قابل طرح است:

- ۱- دیدگاه قدرت‌گرا: در این دیدگاه فرض بر این است که تمام کارهای کلیدی اعم از فرایند طراحی و برنامه‌ریزی، سازمان دادن و کنترل و مانند اینها همه در مسئولیت مدیران است.
- ۲- دیدگاه مکانیسمی: در این دیدگاه افزایش کارایی و اثربخشی بالای فرایندها در بهبود عملکرد مورد بررسی قرار می‌گیرد.
- ۳- دیدگاه انسانی: در این دیدگاه، مدیران فراهم کردن زمینه برای ایجاد روحیه بالای کارکنان را تعقیب می‌کنند.

در بخش عملکرد با لحاظ کردن تمام دیدگاه‌ها دو هدف اصلی مورد توجه است.

- تشخیص مسائل و علت‌یابی ریشه‌ای آن‌ها؛
- تشخیص منابع اصلی فرصت‌های طلایی عملکرد (دینگ و ورمز، ۲۰۱۲).

سه وظیفه اصلی مدیران

از میان وظایف مختلف مدیران می‌توان به سه وظیفه اصلی اشاره کرد:

- ۱- مدیریت کار و سازمان؛
 - ۲- مدیریت مردم؛
 - ۳- مدیریت عملکرد.
- در مدیریت کار صرف‌نظر از ابعاد سازمان باید مطمئن شد که ابتدا کار سازمان تحقق یافته و سازمان اداره می‌شود.

در بخش مباحث مرتبط با مدیریت مردم، می‌توان گفت که رکن اصلی تمام سازمان‌ها، انسان و منابع انسانی بوده است. مدیریت انسان و منابع انسانی را می‌توان اساس هر نوع مدیریت سازمانی معرفی کرد. در مدیریت عملکرد، تمرکز بیشتر روی محصول است و کنترل و نظارت اصل مدیریت را مطرح می‌کند اما به کار بستن شیوه‌های جدید در نظارت و کنترل، بخشی است که به مدیر در اعمال مدیریت یاری می‌رساند؛ بنابراین ارزیابی عملکرد برای هر فردی در سازمان ضروری است. این عمل درخصوص مدیران بیش‌ازپیش حائز اهمیت است (فتاحی و همکاران، ۱۳۹۴).

دانستن دیدگاه محققان دیگر در این زمینه مهم است. «کورلیس و سینگر»^۱، ارزیابی عملکرد را به چند دلیل مفید و مؤثر می‌داند. در صورتی که این ارزیابی با شیوه‌های علمی صورت پذیرد به ارتقا یا انتقال، اخراج و یا برکناری موقت، بازخورد نظام ارتباطات سازمانی، رعایت قوانین و مقررات، حقوق و پاداش مناسب برای مدیر منجر می‌شود (کورلیس و سینگر، ۲۰۰۶).

به عنوان یک نتیجه گیری می‌توان گفت که شیوه‌های آینده ارزشیابی مدیران با تأکید بر موارد زیر به سوی آینده حرکت خواهد کرد:

- تلفیق معیارهای کمی، کیفی و رفتاری؛
- علنی تر شدن و بازتر شدن ارزشیابی‌ها؛
- به کارگیری بیشتر مصاحبه‌های ارزشیابی؛
- گردش بیشتر به طرف شیوه‌های خود ارزشیابی؛
- کاهش سیستم‌های ارزشیابی سلسله مراتبی و گرایش به سوی سیستم‌های افقی و ماتریسی؛
- توجه به انسان به عنوان یک سرمایه ارزنده نه فقط به عنوان یک عامل تولید؛
- توجه بیشتر به تشویق و آموزش تا تنبیه و اخراج؛
- تمایل به خرد کردن سازمان‌های بزرگ به واحدهای کوچک خودگردان و از این طریق نزدیک تر کردن روابط بین رئیس و مرئوس به جای روابط خشک و بوروکراتیک.

شاخص‌های نظام ارزیابی عملکرد

نظام ارزیابی عملکرد دارای شاخص‌های ویژه‌ای است. از جمله این شاخص‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- به موقع بودن: این شاخص، ارزش زمانی اطلاعات را مشخص می‌کند؛
- ۲- دقت: اطلاعاتی که از بازخورد عملکرد ناشی می‌شود باید دقیق باشد؛
- ۳- پذیرش: بازخورد عملکرد باید از سوی افرادی که از آن استفاده می‌کنند، مورد پذیرش و قابل قبول واقع شده باشد. مشارکت در فرایند تعیین هدف می‌تواند به تعهد و الزام به نظام ارزیابی عملکرد اطمینان دهد.
- ۴- درک: اطلاعات مربوط به نظام عملکرد باید قابل درک باشد تا ارزش حل مسئله را داشته باشد؛
- ۵- تمرکز بر نقاط بحرانی کنترل: اطلاعات عملکرد باید بر روی نقاط بحرانی کنترل تمرکز داشته باشد؛
- ۶- توجه اقتصادی: این معیار بیان می‌دارد که نظام ارزیابی باید بررسی اولیه سود- هزینه را در برداشته باشد (نامنی، ۱۳۹۵).

ارزش‌های یک سازمان، تأثیر زیادی در عملکرد مطلوب آن دارد. در واقع این مدیران هستند که

باید بتوانند سازمان‌های خود را براساس هدف معین اداره کنند. این نظام‌های ارزشی و نحوه اداره برخاسته از آن، تحت تأثیر مأموریت سازمان است که فلسفه وجودی آن را تشکیل می‌دهد. با توجه به نموداری که پیش‌ازاین ارائه شد، در ارزیابی مدیران، باید سه موضوع؛ محیط کار، ویژگی‌های زیردستان و توان خود مدیر، مدنظر قرار گیرد. از متغیرهایی که در توان مدیر وجود دارند می‌توان به درجه اعتماد مدیر نسبت به کارکنان، تمایل رهبری در خود مدیر، اطمینان در یک شرایط نامطمئن و بالاخره سیستم ارزشی مدیر اشاره کرد. متغیرهای مربوط به نیروهای محیطی، شامل اثربخشی گروه‌ها، نوع سازمان و نوع ویژگی مسائل اشاره داشت و سرانجام درخصوص ویژگی‌های زیردستان باید به قابلیت اعتماد، درجه بلوغ فکری و آمادگی پیروان اشاره کرد. پس می‌توان گفت که یک مدیر در مجموعه‌ای از متغیرهای مختلف، سنجیده می‌شود (نامنی، ۱۳۹۵).

فواید و کاربرد ارزیابی عملکرد

- ۱- با پیگیری میزان پیشرفت در راستای اهداف تعیین شده مشخص می‌شود که آیا سیاست‌های تدوین شده به صورت موفقیت آمیزی به اجرا درآمده‌اند یا خیر؛
 - ۲- با اندازه‌گیری نتایج مورد انتظار سازمانی و همچنین ارزیابی و اندازه‌گیری و رضایت کارکنان و مشتری‌ها مشخص می‌شود آیا سیاست‌ها به طور صحیح تدوین شده‌اند یا خیر؛
 - ۳- ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد امکان شناسایی زمینه‌هایی که مدیریت باید توجه بیشتری به آن‌ها بنماید را میسر می‌سازد و به شناسایی فرصت‌ها و محدودیت‌ها کمک می‌کند؛
 - ۴- ارزیابی عملکرد باعث ایجاد اطلاعات برای مدیران در تصمیم‌گیری‌های مدیریتی خواهد بود. زیرا بخش زیادی از اطلاعات لازم برای تصمیم‌گیری‌های مدیریتی از طریق اندازه‌گیری و ارزیابی سیستم عملکرد و ارزیابی سیستم عملکرد فراهم می‌آید (حاجیان و احمدوند، ۱۳۹۲).
- دانستن واژه‌ی چرخه عملکرد در هر سازمانی از اهمیت زیادی برخوردار است. هر تلاشی که به منظور دستیابی به موفقیت صورت می‌گیرد باید دارای چارچوبی باشد و بهبود عملکرد سازمانی باید بر آگاهی فرآیندی باشد که «چرخه عملکرد» نامیده می‌شود. هر برنامه بهبود عملکرد سازمانی باید از اندازه‌گیری عملکرد و بعد ارزیابی عملکرد شروع نماید. پس می‌توان این گونه نتیجه گرفت که اگر یک سازمان می‌خواهد از عملکرد خوبی برخوردار باشد باید کارکردش را مورد ارزیابی قرار دهد (حاجیان و احمدوند، ۱۳۹۲).

الگوهای سیستم ارزیابی عملکرد

ارزیابی عملکرد دارای مدل‌ها و الگوهای متنوع و مختلفی است. در الگوهای نوین ارزیابی عملکرد، مدل‌های کمی مثل معیار بهره‌وری با رویکرد «ارزش افزوده»، معیار کارآمدی با رویکرد «اثربخشی و کارایی» و معیار سودآوری با رویکرد «حسابرسی عملکرد» و مدل‌های کیفی، مثل معیار توصیفی

و ارزشی با رویکرد «تعهد سازمانی» و «اخلاق سازمانی» و چند معیار دیگر به کار گرفته شده است. دست کم هفت مقیاس برای ارزیابی عملکرد یک سازمان وجود دارد که الزاماً متمایز از یکدیگر نیستند. این مقیاس ها عبارت اند از: اثربخشی، کارایی، سود و سودآوری، بهره و بهره‌وری، کیفیت زندگی شغلی، خلاقیت و نوآوری و کیفیت (ربانی مهر و دلو، ۱۳۹۰).

در ادامه پژوهش به مهم ترین و متداول ترین الگوها و مدل های اجرای فرایند ارزیابی عملکرد اشاره می گردد:

فرآیند تحلیل سلسله مراتبی AHP^۱، نظام مدیریت کیفیت ایزو ISO، مدل هرم عملکرد، نظام کارت امتیازی متوازن BSC^۲، فرایند کسب و کار، چارچوب مدوری و استیپل^۳، روش تحلیل ذی نفعان^۴، نظام مدیریت بر مبنای هدف^۵ (MBO)، نظام مدیریت کیفیت جامع TQM^۶، روش مالکوم بالدريج^۷، مدل تعالی سازمان^۸ (EFQM)، مدل نتایج و تعیین کننده ها (۱۹۹۱)، مدل سینک و تاتل^۹ (۱۹۸۹).

سازمان بازرسی کل کشور

یکی از سازمان های حاکمیتی و مدیریتی کشور، سازمان بازرسی کل کشور است. سازمان بازرسی کل کشور طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری را داراست و براساس این اصل و برای اجرای وظایف و مأموریت های خود به عنوان نهاد نظارتی، مسئولیت نظارت بر اجرای صحیح و به هنگام و به دور از هر گونه تبعیض و رانت و تحقق فضای شفاف و رقابتی را به عهده دارد.

با توجه به جایگاه سازمان بازرسی کل کشور، اهداف زیر می تواند مدنظر سازمان در نظارت بر اجرای صحیح و به هنگام سیاست های اصل ۴۴ باشند:

- ۱- نظارت بر عدم گسترش فعالیت های اقتصادی جدید خارج از موارد صدر اصل ۴۴؛
- ۲- نظارت بر واگذاری فعالیت های خارج از صدر اصل ۴۴ به بخش های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی؛
- ۳- نظارت بر واگذاری فعالیت های صدر اصل ۴۴ به بخش های تعاونی، خصوصی و عمومی غیردولتی؛
- ۴- نظارت بر چگونگی جذب سرمایه های بنگاه ها، نهادهای غیردولتی و بخش های تعاونی و خصوصی در موارد صدر اصل ۴۴ قانون اساسی؛

1 - Analytical Hierachy Process
 2 - Balance Score Card
 3 - Medori & Steepie
 4 - Stake holder
 5 - Management By Objectives
 6 - Total Quality Management
 7 - Malcolm Baldrige
 8 - European Foundation for Quality Management
 9 - Sink & Tuttle

- ۵- نظارت بر توسعه بخش تعاونی برای اشتغال مولد و نیز تشکیل بانک توسعه تعاون با سرمایه دولت باهدف ارتقای سهم بخش تعاونی در اقتصاد کشور؛
- ۶- نظارت بر تأسیس تعاونی‌های فراگیر ملی برای سه دهک اول جامعه باهدف فقرزدایی؛
- ۷- نظارت بر رعایت سیاست‌های کلی بخش تعاونی در واگذاری‌ها؛
- ۸- نظارت بر هزینه کردن درآمدهای حاصل از واگذاری طبق ماده (۲) بند «د» سیاست‌های کلی واگذاری؛
- ۹- نظارت بر جلوگیری از انحصار بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی؛
- ۱۰- نظارت برای کاهش مداخله دولت در چگونگی اداره شرکت‌های واگذار شده و پیشگیری از واگذاری‌های صوری و ناقص؛
- ۱۱- نظارت بر ذی‌نفع دست‌اندرکاران واگذاری و تصمیم‌گیرندگان دولتی در واگذاری‌ها؛
- ۱۲- نظارت بر تهدیدها و فرصت‌های اجرای سیاست اصل ۴۴؛
- ۱۳- نظارت بر فرایندها و واگذاری‌ها از طریق:
 - شفاف‌سازی فرایند انتقال از مالکیت‌های دولتی به بخش‌های غیردولتی؛
 - تدوین مقررات در فرایند چگونگی واگذاری شرکت‌ها و مؤسسات دولتی؛
 - رانت زدایی در فرایند واگذاری‌ها؛
 - حسن اجرای قوانین مصوب در واگذاری‌ها؛
 - تحقق فضایی شفاف و رقابتی در واگذاری‌ها به‌ویژه تلاش برای دوری از شکل‌گیری هرگونه شرایط غیررقابتی به‌ویژه از لحاظ دسترسی به اطلاعات؛
 - بسترسازی عادلانه برای مشارکت تمام افراد جامعه در روند واگذاری‌ها؛
- ۱۴- فرهنگ‌سازی و ایجاد احساس امنیت سرمایه‌گذاری در مردم؛
- ۱۵- حمایت دولت از بخش‌های خصوصی و تعاونی؛
- ۱۶- نظارت بر چگونگی حمایت دولت بعد از واگذاری بنگاه‌های اقتصادی و جذب سرمایه داخلی و خارجی.

بنابراین، برنامه‌ریزی و تمرکز بر اجرای درست و به‌موقع سیاست‌های اصل ۴۴ که یکی از اولویت‌های سازمان بازرسی کل کشور است، می‌تواند موفقیت اجرای سیاست‌ها را تضمین کند (شقایق شهری، ۱۳۹۴).

نقش‌های سه‌گانه سازمان بازرسی کل کشور

سازمان بازرسی کل کشور دارای سه نقش عمده است:

- الف) نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون؛
- ب) مقابله با تخلفات و جرایم اداری و مالی؛
- ج) اقدامات قانونی در دفاع از حقوق شهروندی.

جایگاه نظارتی سازمان بازرسی در تحقق حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون در دستگاه‌ها:

سازمان بازرسی کل کشور مطابق قانون در اعمال حق نظارتی قوه قضائیه بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون در دستگاه‌ها به بازرسی و نظارت مستمر بر کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، امور اداری و مالی دادگستری‌ها و دیگر موارد می‌پردازد و علاوه بر انجام بازرسی‌های فوق‌العاده حسب دستور مقامات به اعلام موارد تخلف و نارسایی و سوء جریان‌های اداری، مالی و مانند اینها مبادرت می‌کند که به‌نوعی وظیفه کلان نظارتی و پیشگیری است (فتاحی و همکاران، ۱۳۹۴).

دانستن وظایف و حیطه وظایف سازمان بازرسی کل کشور برای هر شهروند ایرانی مهم و ضروری است. وظیفه سازمان بازرسی بر محوریت قانون و الزامات آن در کل، تضمین‌کننده حسن جریان امور قلمداد می‌شود. این بحث که به‌نوعی در ماده ۱۵۶ قانون اساسی نیز با عنوان حسن اجرای قانون در زمره وظایف قوه قضائیه شمرده شده، در قالب اعمال نظارت و بازرسی‌های سازمان محقق می‌شود. دو مأموریت مهم سازمان بازرسی (نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون) معمولاً از طریق نظارت و سپس بازرسی صورت می‌پذیرد و در بحث مقابله و مبارزه با فساد سازمان بازرسی از هر دو طریق به‌عنوان سازوکار اجرایی استفاده می‌شود (پروین و دلبر، ۱۳۹۳).

برخی سیاست‌ها و اقدامات سازمان بازرسی در بحث قانون‌مداری و سالم‌سازی امور

سازمان بازرسی کل کشور با تدوین ۲ برنامه راهبردی پنج‌ساله و سند چشم‌انداز برنامه‌های سالیانه و اعمال نظارت‌های قانونی به بررسی اقدامات دستگاه‌های مختلف در قالب موضوع و محورهای بازرسی مبادرت کرده که عملکرد سازمان در این خصوص قابل توجه است.

- تدوین و اجرای برنامه‌های بلندمدت و سالیانه با دو هدف کلی حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون در دستگاه‌ها؛

- اعمال نظارت‌های قانونی و هدفمند در ابعاد کلان نظیر سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، برنامه‌های راهبردی پنج‌ساله و اسناد بالادست برنامه‌های کشوری؛

- طراحی و اجرای شبکه‌ای نظارت دیجیتال از طریق سامانه‌های الکترونیکی در مواردی نظیر سامانه کشوری نظارت بر معاملات و دستگاه‌های اجرایی مزایده و مناقصات و سامانه اعتبارات بانکی و مانند آن؛

- اعمال نظارت و بازرسی‌های ویژه بر محاکم، دادسراها و ... در حوزه اقدامات تأمینی و تربیتی زندان‌ها و ... در حوزه قضایی از طریق اداره کل نظارت و بازرسی دادگستری‌ها و قوه قضائیه؛

- تهیه، تدوین و ارائه گزارش‌های سالیانه اثربخشی در رابطه با اقدامات دستگاه‌های مسئول در این امر؛

- طراحی و اجرای برنامه‌های مصوب سالیانه با تأکید بر قانون‌گرایی و مبارزه با فساد اداری و مالی؛

- شناسایی و مقابله با سوء جریان‌های اداری و مفاسد اقتصادی و مالی و ارائه پیشنهاد اصلاحی به دستگاه‌ها؛

- پیشنهاد لغو یا تجدید معاملات دولتی (اعم از مزایده، مناقصه و ترک تشریفات) به استناد مغایرت‌های قانونی؛
- پیشگیری و جلوگیری از تضییع حقوق بیت‌المال و شناسایی تخلف در معاملات دولتی و معرفی افراد خاطی به مراجع ذی‌صلاح؛
- وصول مطالبات معوق دولتی و واریز وجوه به خزانه دولت؛
- مبارزه با زمین‌خواری و رفع تصرف و جلوگیری از تخریب و تغییر کاربری اراضی؛
- تنقیح قوانین و مقررات کشور به‌عنوان مشاور و همکار اجرایی مجلس شورای اسلامی؛
- ارائه دیدگاه‌های تخصصی و تهیه گزارش‌های کلان آسیب‌شناسی در موضوعات تخصصی و فرابخشی؛
- اعمال نظارت بر برنامه توسعه پنج‌ساله و ارائه گزارش‌های نظارتی به مجلس و مجمع تشخیص مصلحت نظام؛
- استقرار نظام‌های مدیریتی، اداری و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های علمی، آموزشی، پژوهشی در راستای اهداف و وظایف؛
- استقرار دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی؛
- برنامه توسعه نظارت همگانی مشتمل بر بهره‌گیری از توان تشکلی‌های غیردولتی و مردم‌نهاد و به‌کارگیری بازرسان افتخاری؛
- برنامه نظارت الکترونیکی مبتنی بر تولید، استقرار و به‌روزرسانی پایگاه‌های اطلاعاتی و سامانه‌های نظارت الکترونیک (پایگاه اطلاعاتی و سامانه ملی)؛
- تشکیل دبیرخانه و پایگاه اطلاعاتی فهرست محرومیت‌ها؛
- پیگیری ایجاد مرکز همکاری منطقه‌ای دستگاه‌های مبارزه با فساد و نهادهای آمودزمانی کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (ا.ک.و)؛
- ایجاد مرکز ملی رسیدگی به شکایات (در اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد)؛
- پیگیری اقدامات مشخص در بحث حقوق شهروندی از طریق مرکز ملی رسیدگی به شکایات سازمان؛
- بررسی و مطالعات تطبیقی در خصوص میزان تبعیت از قانون و شفافیت در امر مبارزه با فساد؛
- اجرای طرح‌های سنجش سلامت نظام اداری در اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (پروین و دلبر، ۱۳۹۳).

سازمان بازرسی و کارکرد اصلاح الگوی مدیریتی در دستگاه‌های اجرایی

سازمان بازرسی کل کشور اهداف مشخصی دارد. آنچه در اصل ۱۷۴ قانون اساسی، هدف از تشکیل سازمان بازرسی کل کشور آمده است دو نوع نظارت «بر حسن جریان امور در دستگاه‌های اداری» و «بر

اجرای صحیح قوانین» است؛ هرچند حسن جریان امور مفهوم روشنی ندارد اما حسن جریان در مقابل سوء جریان قرار می گیرد که می توان گفت منظور این است که دستگاه های اداری باید در امور خود، اهداف مقنن را مورد توجه قرار دهند. هرگونه خروج از اهداف فوق و اعتدال باعث می شود نتوانند به وظایف خود پردازند. درواقع ذیل هدف دوم است که قانون گذار به سازمان، صلاحیت بررسی الگوها و شیوه های صحیح اجرای قوانین را اعطا نموده و طبق بند (ب) ماده ۴ آیین نامه اجرایی به آن صحه گذاشته است که باید به این موارد توجه شود. «نحوه عملکرد و رفتار مسئولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و به کارگیری فناوری های نوین در راستای تسریع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن شهرت، انضباط، مسئولیت پذیری و پاسخ گویی، رعایت حقوق مردم و اخلاق و شئون اسلامی». تا اینجا به اهداف تشکیل سازمان اشاره شد و در ادامه به وظایف سازمان پرداخته می شود تا محورهای رابطه بین سازمان و اصلاحات اداری روشن شود. براساس ماده ۲ قانون تشکیل سازمان، وظایف آن به شرح زیر است:

الف) بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت های دولتی و شهرداری ها و مؤسسات وابسته به آن ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن ها نظارت یا کمک می نماید و کلیه سازمان هایی که شمول این قانون نسبت به آن ها مستلزم ذکر نام آن ها است براساس برنامه منظم.

ب) انجام بازرسی های فوق العاده، حسب الامر مقام معظم رهبری، به درخواست رئیس قوه قضاییه، درخواست رئیس جمهور، کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی، بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه های اجرایی ذی ربط یا هر موردی که به نظر رئیس سازمان، ضروری تشخیص داده شود.

ج) اعلام موارد تخلف و نارسایی ها و سوء جریانات اداری و مالی درخصوص وزارتخانه ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رئیس جمهور و درخصوص مؤسسات و شرکت های وابسته به دولت به وزیر ذی ربط و درمورد شهرداری ها و مؤسسات وابسته به وزیر کشور و درخصوص مؤسسات غیردولتی کمک بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی و درخصوص سوء جریانات اداری و مالی مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رئیس قوه قضائیه و در موارد ارجاعی کمیسیون اصول ۸۸ و ۹۰ قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

د) در صورتی که گزارش بازرسی، حاکی از سوء جریان مالی یا اداری باشد، رئیس سازمان، یک نسخه از آن را با دلایل و مدارک برای تعقیب و مجازات مرتکب مستقیماً به مرجع قضایی صالح و مراجع اداری و انضباطی مربوطه منعکس و تا حصول نتیجه نهایی پیگیری خواهد کرد. در تمام موارد فوق الذکر رئیس سازمان، تصویر گزارش بازرسی را به منظور استحضار و پیگیری برای رئیس قوه قضائیه ارسال خواهد نمود.

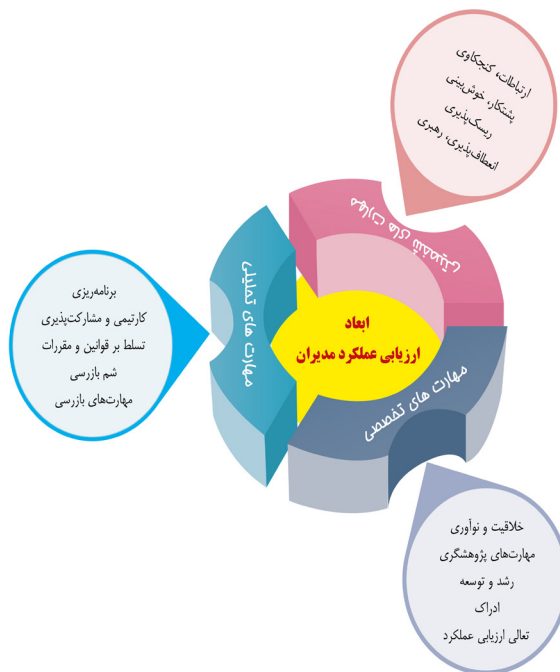
بنابراین آنچه از مطالعه اهداف و وظایف سازمان، درخصوص «صلاحیت سازمان به‌عنوان متولی اصلاحات اداری» برمی‌آید در دو محور قابل‌بحث است. اول، مبارزه با فساد اداری و دوم، ارائه پیشنهادهایی برای تقویت حاکمیت قانون و الزامات قانونی (پروین و دلبر، ۱۳۹۳).

سازمان بازرسی و حاکمیت قانون

بازرسی از ادارات و سازمان‌ها برای ارزیابی عملکرد مدیران و کارکنان، از ضروریات است. بازرسی‌های مستمر سازمان از ادارات باعث خواهد شد حاکمیت قانون نهادینه‌شده و عقلانیت بر رفتار کارکنان حاکم شود. به‌طوری‌که سروکار داشتن با شکایت‌ها باعث می‌شود سازمان، نارسایی‌های مقررات اداری را به‌خوبی درک نموده و علت‌یابی کند و بر این اساس با پیشنهادهایی که به‌منظور اصلاح کاستی‌ها ارائه می‌نماید، دستگاه‌های اداری را در بهبود کارایی و سازگارش با نیازهای متحول جامعه یاری نماید. حتی در صورتی‌که اداره به سازوکارهای سازمان اعتنا نکند باین حال ناگزیر خواهد بود برای تصمیمات خود ارائه دلیل نموده و در این شرایط، اصل توجیه‌پذیری و عقلانی تصمیمات اداری تحقق یابد (پروین و دلبر، ۱۳۹۳).

یافته‌های پژوهش

ابعاد احصاء شده ارزیابی عملکرد مدیران در مرحله کیفی در سه بعد شخصیتی، تحلیلی و تخصصی به‌شرح نمودار زیر است:



صاحب نظران سازمان بازرسی کل کشور طی مصاحبه های پانزده گانه نیمه ساختاریافته به طیف وسیعی از مؤلفه ها و شاخص های ارزیابی عملکرد مدیران اشاره کرده اند که گزاره های کلامی موجود در سه بعد شخصیتی، تحلیلی و تخصصی جمع بندی گردیده است.

برای تعیین کفایت فراوانی لازم به منظور انتخاب مقوله های اصلی برای شناسایی مؤلفه ها و شاخص های ارزیابی عملکرد، حداقل فراوانی، ۵ در نظر گرفته شده است. استدلال براین است که برای انتخاب هر مقوله کفایت لازم معادل فراوانی ۵ یا حداقل یک سوم از مصاحبه شوندگان باشد که به ذکر آن مقوله در مصاحبه ها پرداخته باشند. این حد تعیین شده انتخاب یا عدم انتخاب مقوله استخراج شده برای درج در مدل خواهد بود.

با عنایت به فراوانی ذکر شده می توان گفت؛ انعطاف پذیری، ارتباطات، خوش بینی، رهبری، پشتکار، ریسک پذیری، کنجکاوی، مهارت های پژوهشگری، خلاقیت و نوآوری، رشد و توسعه، تعالی ارزیابی عملکرد، ادراک، کار تیمی و مشارکت پذیری، تسلط بر قوانین و مقررات، مهارت های بازرسی، شم بازرسی و برنامه ریزی از جمله مؤلفه ها و شاخص های ارزیابی عملکرد می باشد.

از آنجا که موضوع این پژوهش طراحی و اعتباریابی الگوی ارزیابی عملکرد مدیران سازمان بازرسی کل کشور با رویکرد تصادفی کرامبولتز است، از نگاه صاحب نظران، اولویت ارزیابی مدیران سازمان بازرسی کل کشور باید براساس مؤلفه ها و شاخص های زیر باشد.

مهارت های تحلیلی

- تعالی ارزیابی عملکرد؛
- ادراک؛
- خلاقیت و نوآوری؛
- رشد و توسعه؛
- مهارت های پژوهشگری.

مهارت های تخصصی

- مهارت های بازرسی؛
- شم بازرسی؛
- تسلط بر قوانین و مقررات؛
- برنامه ریزی؛
- کار تیمی و مشارکت پذیری.

مهارت های شخصیتی

- رهبری؛
- ارتباطات؛

- پشتکار؛
- انعطاف پذیری؛
- کنجکاوی؛
- خوش بینی؛
- ریسک پذیری.

نتیجه گیری

ارزیابی عملکرد در تسهیل اثربخشی سازمانی یک وظیفه مهم مدیریت منابع انسانی تلقی می شود. در سال های اخیر به نقش ارزیابی عملکرد توجه زیادی معطوف شده است. به عقیده صاحب نظران یک سیستم اثربخش ارزیابی عملکرد می تواند انبوهی از مزیت ها را برای سازمان ها و کارکنان آنها ارزانی دارد. «لانجنکر و نیکودیم»^۱ (۱۹۹۶)، بیان کرده اند که سیستم ارزیابی عملکرد؛ الف) بازخورد عملکردی مشخصی را برای بهبود عملکرد کارکنان فراهم می آورد، ب) الزامات کارآموزی کارمند را معین می کند، ج) زمینه توسعه کارکنان را فراهم و تسهیل می کند، د) بین نتیجه گیری پرسنلی و عملکرد ارتباط نزدیکی برقرار می نماید و ه) انگیزش و بهره وری کارکنان را افزایش می دهد. همچنین «رابرتس و پاولاک»^۲ (۱۹۹۶)، معتقدند که ارزیابی عملکرد برای مقاصد متعدد سرپرستی و توسعه ای از جمله، الف) برای ارزیابی عملکرد فردی برحسب نیازهای سازمانی، ب) پیش بینی بازخورد به کارکنان در راستای اصلاح یا تقویت رفتار آنها و ج) تخصیص پاداش و ارتقای شغلی افراد، مورد استفاده قرار می گیرد.

درعین حال، امروزه بسیاری از نظام های منابع انسانی و مدیریت معمول، مناسب به نظر نمی رسند و الگوهای قدیمی ناکارآمد تلقی می شوند. طی دهه اخیر، بسیاری از سازمان ها دریافته اند که در عمل فاقد نظام ارزیابی عملکردی که بتوان از طریق آن اولویت ها و اهداف خود را به کارکنان انتقال داد و بهسازی آنها را پی گرفت، هستند. انسان به دلیل گستردگی حیطه های شناختی و استفاده از ابزارهای مختلفی نظیر احساس، مشاهده، ادراک، تجربه و قدرت تعلق و تفکر در موضوعات مختلف به ویژه در ارزیابی و تفسیر رفتار و عملکرد کارکنان حساس بوده و مجموعه این عوامل کار دستیابی مدیران به ارزیابی عملکرد مؤثر را تحت الشعاع قرار داده است.

«پروجاگو و سوها»^۳ (۲۰۰۶)، ارزیابی عملکرد سازمان را فرایندی می دانند که از طریق آن سازمان در فواصل مشخص موردسنجش قرار می گیرد و نقاط ضعف و قوت سازمان را به طور نظام مند تعیین می کند. مشتریان یک سازمان می توانند منبع حیات اطلاعات و ایده ها در زمینه ی عملکرد یک سازمان

1 - Longenecker and Nykodym

2 - Roberts and pavlak

3 - Projago & Sohal

باشند.

به طور قطع ارزیابی عملکردها دارای نتایج و فواید زیادی است. مستندات به دست آمده از ارزیابی عملکردها می توانند در بهبود فرآیند کاری سازمان و معیارهای انتخابی، برای انجام فعالیت های بعدی مورد استفاده قرار گیرند. درواقع ارزشیابی عملکرد، یکی از شاخه های نظام مدیریت عملکرد تلقی می شود که هدف از آن، کمک به ارزشیابی عملکرد منابع انسانی، به منظور بهبود و توسعه آنها است. آثار زیادی برای ارزشیابی از عملکرد مدیران قابل تصورند که اغلب آنها را می توان برای تمامی عوامل انسانی، اعم از این مدیران، صادق دانست. به کمک ارزشیابی عملکرد، کار افراد درخصوص نحوه انجام وظیفه به طور سامان مند اندازه گیری و روش مطلوب انگیزش، روشن می شود و بازخوردی به فرد داده می شود تا وی، نقایص کار خود را بشناسد. به طور معمول، با ارزیابی عملکرد سازمان بازرسی کل کشور مسئولین و مدیران ارشد می توانند به برنامه ریزی و انتخاب منابع انسانی، اقدام کنند؛ برنامه ای معتبر برای تربیت و بهسازی آنان تهیه کنند؛ مسیر پیشرفت شغلی را تعیین کنند؛ استعداد و توانایی های منابع انسانی خود را شناسایی کنند و به ارتقای اعتماد در جوسازمانی خود بپردازند.

با توجه به مباحث بررسی شده یکی از معیارهایی که در ارزیابی عملکرد مدیران کمتر مورد توجه قرار گرفته است، توانایی آنها در مشاوره شغلی دادن به کارکنان، همکاران یا افراد نیازمند در این زمینه که در سازمان مدنظر قصد فعالیت اشتغال دارند است، با توجه به اینکه انتظار این است که یک مدیر توانا و بااستعداد و با مهارت و آشنا به مأموریت ها و اهداف سازمان بتواند در زمینه ی کاری خود راهنمایی و مشاوره شغلی خوبی داشته باشد و اگر مدیری دارای این مهارت باشد می تواند معیاری برای عملکرد بهتر وی محسوب شوند، بنابراین ضرورت دارد که این رویکرد در ارزیابی عملکرد مدیران توجه شود.

«کرامبولتز» (۱۹۹۸)، معتقد است که هدف مشاوره شغلی، آسان سازی یادگیری، رغبت ها، توانایی ها، مهارت ها و شناسایی ویژگی های شخصیتی است تا از این طریق افراد برای یک زندگی مفید و مؤثر در یک محیط کاری مناسب، آماده شوند. رغبت ها و مهارت هایی که افراد دارا بوده و آنها را پرورش می دهند، می تواند عامل تعیین کننده ای برای بهره بردن از فرصت های شانس باشد. برای مثال، اگر فردی که هیچ علاقه و مهارتی در زمینه ی تجارت ندارد، با یک ایده تجاری بزرگ مواجه شود، از آن ایده استفاده نمی کند.

رویکرد تصادفی کرامبولتز، درواقع کوششی است برای توضیح و تفسیر رویدادهای شانس یا تصادفی که در زمینه و بافت مدل یادگیری اجتماعی روی می دهد. مطابق با زوایای این رویکرد، باز بودن ذهن، یکی از صفات شخصیتی ضروری برای هر فردی در محیط کار محسوب می شود، زیرا امروزه تغییرات سریعی در محیط کار رخ می دهد. این رویکرد پیشنهاد می کند که افراد می توانند توانایی های خود را برای تشخیص، بهره مند شدن یا حتی ایجاد رویدادهای تصادفی در زندگی از طریق

برخورداری از مهارت‌ها، رفتارها و نگرش خاصی که با باز بودن ذهن در ارتباط است، افزایش دهند. مهارت‌های انجام کار به مواردی نظیر هدف‌ها و باورها و ارزش‌گذاری‌های شغلی فرد و میزان اطلاعات او از مشاغل مختلف بستگی دارد. این موارد به نوبه خود از استعداد ژنتیکی و شرایط محیطی و تجارب یادگیری متأثرند. مهارت‌های انجام کار نقش به‌سزایی در تصمیم‌گیری شغلی دارد و وقایع و شرایط محیطی که برخی از آن‌ها خارج از کنترل انسان هستند بر چگونگی رفتار فرد و در نتیجه بر تصمیم‌گیری شغلی او مؤثرند. عواملی نظیر شرایط اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، اقتصادی، اقلیمی، تغییرات اجتماعی، رشد تکنولوژی و صنعت، بهبود بهداشت و درمان، دگرگونی در وضعیت حمل‌ونقل، مهندسی محیط، اکتشاف معادن، توسعه سازمان‌های اجتماعی و گسترش برنامه‌های رفاهی و تفریحی در نوع و میزان اشتغال و در نتیجه در تصمیم‌گیری شغلی تأثیر می‌گذارند.

رویکرد تصادفی می‌باید به‌عنوان یک بخش تلفیقی از مصاحبه مشاوره‌ای محسوب شود (شارف^۱ ۲۰۰۲، به نقل از زونکر^۲، ۲۰۰۶)، معتقد است حوادث غیرمنتظره، دیدگاه وسیع‌تری را برای تصمیم‌گیری و برخورد با رخدادهای ناگهانی و جدید در اختیار مراجع قرار می‌دهد. در مجموع می‌توان گفت که از رویکرد تصادفی کرامولتز می‌توان برای موارد مختلفی از جمله ارزیابی عملکرد مدیران برای سازمان‌های مختلف استفاده کرد.

بنابراین با توجه به جایگاه و نقش حاکمیتی و مدیریتی سازمان بازرسی کل کشور که به‌صورت تشکیلاتی و وظیفه‌نظارت بر حسن جریان امور سازمان‌های اداری و اجرای صحیح قوانین را به عهده دارد و نیز وجود چالش‌ها و موانعی از قبیل عدم وجود ساختار اجرایی مناسب، بخشی‌نگری منابع ارزیابی (ارزیابی‌کنندگان)، مشکلات مربوط به نیروی انسانی (مدیران) مورد نیاز، خوف و رعب مدیران از ارزیابی عملکرد، متنوع بودن وظایف بخش‌های اجرایی، فقدان وجود نظام ارتباطات و بازخورد، عدم وجود الگویی مناسب برای ارزیابی مدیران، فقدان مؤلفه‌ها و شاخص‌های قابل اندازه‌گیری، عدم استفاده مطلوب از نتایج ارزیابی، کلی و قابل اندازه‌گیری نبودن بعضی از فعالیت‌های سازمانی خصوصاً فعالیت‌هایی که به جامعه مدیران برمی‌گردد، نگرش منفی حاکم بر ارزیابی عملکرد، نامتناسب بودن ملاک‌های مورد استفاده و در نهایت تدوین نشدن آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی مناسب به‌منظور سنجش و کارایی بهینه مدیران، طراحی الگوی ارزیابی عملکرد مدیران ضروری و از اولویت‌های استراتژیک سازمان است که مسئولیت و وظیفه این امر مهم طی بخشنامه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با موضوع دستورالعمل ارزیابی عملکرد کارمندان به شماره ۱۴۰۵۲۱ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۳ خطاب به کلیه سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کشور بر عهده اداره کل منابع انسانی و تحول اداری هر سازمان و دستگاه است که در سازمان بازرسی کل کشور نیز اجرایی نمودن این امر بر عهده اداره کل مذکور

1 - Sharf

2 - Zunker

به عنوان یکی از شرح وظیفه محوله اش می باشد.

جدول شماره ۱- خلاصه تحقیقات صورت گرفته در رابطه با ارزیابی عملکرد مدیران

نام نویسنده	سال	عنوان پژوهش	روش	نتیجه
نامنی	۱۳۹۵	تأثیر مشاوره‌ی مسیر شغلی بر اساس رویکرد تصادفی برنامه‌ریزی شده کرامبولتز با قابلیت کارآفرینی و بی‌تصمیمی شغلی دانش‌آموزان	شبه آزمایشی	رویکرد تصادفی کرامبولتز بر قابلیت‌های کارآفرینی، خطرپذیری، انگیزه‌ی پیشرفت و استقلال طلبی دانش‌آموزان مؤثر بوده است.
ربانی و علوی	۱۳۹۴	بررسی رابطه بین اعتماد کارکنان به مدیران خود و اثربخشی سامانه ارزیابی عملکرد	توصیفی همبستگی	اعتماد کارکنان به مدیرانشان، رابطه آماری معنی‌داری با اثربخشی سامانه از دیدگاه کارکنان دارد.
حسن‌پور و همکاران	۱۳۹۳	بررسی نقش آشنایی کارکنان با سازمان در کاهش اختلاف‌نظرهای کارکنان و مدیران در ارزیابی عملکرد	توصیفی همبستگی	بین میزان آشنایی کارکنان با سازمان و میزان اختلاف‌نظر مدیران و کارکنان در ارزیابی عملکرد ارتباط معنی‌داری وجود داشت، همچنین بین میزان آشنایی کارکنان از سازمان با خودارزیابی کارکنان و ارزیابی مدیران از کارکنان ارتباط معنی‌داری وجود داشته است.
عریضی و همکاران	۱۳۹۳	بررسی نقش واسطه‌ای پهنای نقش در رابطه بین عملکرد مدیران در کانون ارزیابی، توانایی‌های شناختی و خود پیروی در شغل با عملکرد شغلی	توصیفی تحلیلی	عملکرد مدیران در کانون ارزیابی، توانایی‌های شناختی و خود پیروی می‌توانند عملکرد شغلی را پیش‌بینی کنند و پهنای نقش در این رابطه، نقش واسطه‌ای ایفا می‌کند.
حاجیان و احمدوند	۱۳۹۲	بررسی مدل ارزیابی عملکرد سازمان‌های تحقیقات غیر صنعتی	توصیفی تحلیلی	مدل پیشنهادی تحقیق، شامل دو بعد توانمند ساز و نتایج ۹ معیار اصلی، ۳۱ زیر معیار و ۲۴ شاخص مربوط به زیرمعیارهای نتایج به‌دست آمد.
موسی خانی و همکاران	۱۳۹۱	ارائه الگویی به‌منظور سنجش میزان آمادگی مدیران برای اجرای نظام ارزیابی عملکرد در دانشگاه آزاد	پیمایشی و مقطعی	مدیران دانشگاه آزاد اسلامی آمادگی لازم برای اجرای نظام ارزیابی عملکرد را دارا بوده ولی در بعضی از ابعاد از جمله تحول‌پذیری و توزیع قدرت ضعیف بودند.

نام نویسنده	سال	عنوان پژوهش	روش	نتیجه
دین دوست و همکاران	۱۳۹۱	تأثیر مشاوره مسیر شغلی به سبک رویکرد تصادفی برنامه ریزی شده بر قابلیت های کارآفرینی دانشجویان	توصیفی تحلیلی	مشاوره مسیر شغلی به سبک رویکرد تصادفی برنامه ریزی شده، ادراک قابلیت های کارآفرینی دانشجویان را هم در مرحله پس آزمون و هم در مرحله پیگیری افزایش داده است.
سجادی و همکاران	۱۳۹۰	رابطه بین طرح های پاداش مدیران و معیارهای اقتصادی ارزیابی عملکرد در شرکت های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران	توصیفی همبستگی	درصد مالکیت سهام مدیران با ارزش افزوده بازار رابطه معنی داری دارد.
اصغری زاده و همکاران	۱۳۹۰	ارزیابی عملکرد مدیران با به کارگیری روش ۳۶۰ درجه و تکنیک تصمیم گیری ویکور	توصیفی تحلیلی	به کارگیری فرمول فواصل پایدار وزنی در سایر تکنیک های تصمیم گیری به منظور تحلیل حساسیت اوزان شاخص ها کاملاً مطابق با واقعیت های محیط تصمیم گیری است.
ربانی مهر و دلی	۱۳۹۰	طراحی، تبیین و اجرای الگوی ارزیابی عملکرد مدیران با رویکرد تعالی گرایی 3-E-Q	توصیفی تحلیلی	از نتایج مدل پیشنهادی می توان به برقراری رابطه بین عملکرد مدیر و عملکرد سازمان با استفاده از الگوی پیشنهادی، اولویت بندی معیارهای عملکردی مدیر و اولویت بندی توانمندسازی مدل تعالی سازمان اشاره کرد.
حقیقی و سماواتیان	۱۳۹۰	بررسی رابطه ویژگی های شخصیتی همکاران و زیردستان با نحوه ارزیابی آنان از عملکرد سرپرستان و مدیران	توصیفی همبستگی	بین نمره ی کل ارزیابی عملکرد با ویژگی شخصیتی روان رنجوری در همکاران رابطه مثبت معنادار و در زیردستان رابطه ی منفی معنادار وجود داشت.
دین دوست و همکاران	۱۳۹۰	تأثیر مشاوره گروهی مسیر شغلی به سبک رویکرد تصادفی برنامه ریزی شده بر پرورش مهارت های آمادگی فرصت یابی حرفه ای دانشجویان	توصیفی پیمایشی	مشاوره گروهی مسیر شغلی به سبک رویکرد تصادفی برنامه ریزی شده، کنجکاوی دانشجویان را هم در مرحله پس آزمون و هم در مرحله پیگیری و نیز خوش بینی دانشجویان را در مرحله پیگیری افزایش داده است
نیکوکار و همکاران	۱۳۸۹	ارائه یک مدل ترکیبی تحلیل پوششی داده ها و تحلیل سلسله مراتبی برای ارزیابی عملکرد مدیران بیمارستان ها	توصیفی تحلیلی	بیشترین مورد اختلاف بین وضعیت موجود و وضعیت بهینه در نهاده ها و ستاده ها، وضعیت مربوط به ستاده ی نسبت درآمد به هزینه بود.

نام نویسنده	سال	عنوان پژوهش	روش	نتیجه
جوادی پور و محمدی	۱۳۸۸	ارزیابی عملکرد معلمان از دیدگاه مدیران و معلمان مدارس ابتدایی شهر تهران براساس مدل جان وایلز و جوزف باندی	توصیفی پیمایشی	عملکرد معلمان راهنما (راهنمایان آموزشی) از دیدگاه مدیران و معلمان در شش بعد بهسازی و آموزش، رشد حرفه‌ای، روابط انسانی، ارزشیابی، امور اداری و برنامه‌های درسی ضعیف است.
جعفری و شفیع‌آبادی	۱۳۸۵	اثربخشی مشاوره گروهی با رویکرد سازگاری شغلی برافزایش انگیزش شغلی کارکنان سازمان بازرسی کل کشور شهر تهران	نیمه تجربی	بین میانگین ابعاد مختلف عوامل انگیزشی کارکنان سازمان بازرسی کل کشور تفاوت معنی‌داری وجود داشته است.
بانکر و همکاران	۲۰۱۶	بررسی مدل DEA برای ارزیابی عملکرد نسبی مدیران سرمایه‌گذاری	توصیفی تحلیلی	مدیران دارائی، توانایی مقارن در خریدوفروش ندارند. بعضی مدیران در معامله‌های خرید خوب عمل می‌کنند اما در معامله‌های فروش خوب عمل نمی‌کنند.
چن و همکاران	۲۰۱۶	نقش توجه بصری در قضاوت مدیریتی مدیران	توصیفی تحلیلی	آگاهی از معیارهای عملکرد مرتبط با استراتژی در کمک به مدیران برای گرفتن تصمیمات بهتر، مؤثر است.
وانگ و همکاران	۲۰۱۶	بررسی یک روش ترکیبی برای ارزیابی عملکرد مدیریت دانش براساس سیستم فازی و سیستم‌های پشتیبانی گروه	توصیفی تحلیلی	روش سامانمند KMPE مبتنی بر سیستم شاخص قادر است بازده سازمان‌ها را در فرآیند ارزیابی عملکرد بهبود بخشد.
پنداراکو و ساگاراکیس	۲۰۱۶	بررسی تفاوت ارزیابی عملکرد مدیران صندوق‌های سرمایه‌گذاری	توصیفی تحلیلی	بر طبق نتایج تحقیق، مدل‌های OLS و FLR شباهت‌های زیادی را نشان می‌دهند.
تینگ و وانگ	۲۰۱۶	بررسی تحقیق و کار مشاوره شغلی در تایوان	توصیفی تحلیلی	در این تحقیق یک مدل طراحی زندگی فرضی برای افزایش معنای زندگی پیشنهاد شده است. سپس مشکلات مشاوره شغلی در سیستم آموزشی، گروه‌های خاص/ بزرگسالان، استخدام/ سازمان‌ها در تایوان مورد بحث قرار گرفته‌اند.
بانگچاکدی و همکاران	۲۰۱۶	بررسی نقش مدیران ارشد در اندازه‌گیری عملکرد مدیران سازمانی	توصیفی تحلیلی	آگاهی و دانش مدیریتی و مهارت‌های خودارزیابی مدیران ارشد، در بهبود عملکرد مالی و غیرمالی سازمان و تمرکز بهتر کارکنان بر اهداف سازمانی، تأثیر زیادی دارد.

نام نویسنده	سال	عنوان پژوهش	روش	نتیجه
بیمروس و همکاران	۲۰۱۶	بررسی مهارت‌های لازم برای اخذ فرصت‌های شغلی	توصیفی تحلیلی	مشاوره شغلی براساس رویکرد کرامبولتز، عملکرد مدیران و کارکنان را تحت تأثیر قرار می‌دهد.
کرامبولتز	۲۰۱۵	بررسی عملی برنامه مشاوره شغلی از نظریه یادگیری اتفاقی	توصیفی تحلیلی	در رویکرد یادگیری تصادفی، باز بودن ذهن، یادگیری و کشف امور جدید، تجارب جدید یادگیری، انعطاف‌پذیری، ریسک‌پذیری، کسب مهارت‌ها از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است.
آگاروال و تاکور	۲۰۱۳	بررسی تکنیک‌های ارزیابی عملکرد پرداختند. سیستم ارزیابی عملکرد در سازمان‌ها	توصیفی تحلیلی	رتبه‌بندی، مقیاس دسته‌بندی گرافیک، حوادث بحرانی، مدیریت به‌وسیله اهداف، مراکز ارزیابی، BARS، مدل ۳۶۰ درجه و ۷۲۰ درجه تکنیک‌های ارزیابی عملکرد هستند که برای ارزیابی عملکرد (به‌عنوان مثال عملکرد مدیران) استفاده می‌شود و مفید هستند.
موری و مورگان	۲۰۱۲	پیشرفت نظریه و عمل مشاوره شغلی پست‌مدرن	توصیفی تحلیلی	این مقاله تأثیر موج‌های مختلف روانشناسی و اقتصاد بر مدل‌های کمک کردن در مشاوره شغلی و روشی که این موج‌ها نظریه و عمل مشاوره شغلی را شکل می‌دهند مورد بحث قرار می‌دهد.
لمبرت و لارکر	۲۰۱۰	بررسی تأثیر استفاده از معیارهای سنجش عملکرد مبتنی بر اطلاعات حسابداری و اطلاعات بازار در قراردادهای پاداش	توصیفی تحلیلی	حق‌الزحمه نقدی مدیران دارای همبستگی قوی و مثبت با نسبت بازده حقوق صاحبان سهام بوده، اما رابطه آن با بازده بازار سهام، ضعیف‌تر بوده است.
جنسن و مورفی	۲۰۰۹	رابطه بین پرداخت پاداش به مدیران اجرایی و عملکرد آنان در شرکت‌های بزرگ	توصیفی همبستگی	در شرکت‌های سهامی عام، پاداش مدیران عالی مستقل از عملکردشان است.
بیم و دمسکی	۱۹۸۰	مطالعه ارزیابی عملکرد شرکت‌ها	توصیفی تحلیلی	صرفاً آزمون قوی، عوامل مرتبط با عملکرد را مورد مطالعه قرار می‌دهد.

فهرست منابع

- ۱- بازرگان، عباس (۱۳۸۷). مقدمه‌ای بر روش‌های تحقیق کیفی و آمیخته، تهران: نشر دیدار.
- ۲- بانک جهانی، (۱۳۷۸). نقش دولت در جهان در حال تحول، گروه مترجمین، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.
- ۳- بررسی اطلاعات مورد نیاز و شاخص‌های ارزیابی برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۷۰). مرکز آمار ایران، (۱) و (۲).
- ۴- بلسینگر، گلی ترجمه علی خسرو جردی، (۱۳۸۳). مدیریت منابع انسانی، مجله مطالعات ملی کتابداری و سازمان‌دهی اطلاعات. تهران: (۵۹).
- ۵- پروین، خیرالله و دلبر، حسین، (۱۳۹۳). ارزیابی و اصلاح فرایندهای اداری در آیین سازمان بازرسی کل کشور، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، ۱۵ (۴۲).
- ۶- جزوات درسی، (۱۳۸۲). مدیریت کیفیت و بهره‌وری دوره کارشناسی ارشد مدیریت صنعتی، دانشگاه آزاد واحد علوم و تحقیقات.
- ۷- جهاد دانشگاهی تهران، (۱۳۸۱). ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی استان تهران، مجموعه مقالات اولین همایش ملی مدیریت عملکرد.
- ۸- جهاد دانشگاهی تهران، (۱۳۸۱). مهندسی مجدد، مدل تعالی بهبود عملکرد و افزایش بهره‌وری سازمان‌ها، مجموعه مقالات اولین همایش ملی مدیریت عملکرد.
- ۹- حاجیان، امیر و احمدوند، علی محمد، (۱۳۹۲). مدل ارزیابی عملکرد سازمان‌های تحقیقات غیر صنعتی، دو فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی دانشگاه امام حسین، ۵ (۲).
- ۱۰- حسینی زاده، صابر، (۱۳۹۰). آشنایی با مفاهیم سرمایه انسانی، ابهر: دانشگاه آزاد اسلامی.
- ۱۱- حقیقی، عالیه و سماواتیان، حسین، (۱۳۹۰). رابطه ویژگی‌های شخصیتی همکاران و زیردستان با نحوه ارزیابی آنان از عملکرد سرپرستان و مدیران، دانش و پژوهش در روان‌شناسی کاربردی، ۱۲ (۴).
- ۱۲- دفتر ارزیابی عملکرد مدیریت، (۱۳۸۰). راهبرد توسعه پایدار در پادشاهی انگلستان، معاونت امور مدیریت و منابع انسانی.
- ۱۳- دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد، (۱۳۸۰). مشکلات تعیین معیار ارزیابی عملکرد مؤسسات دولتی، معاونت امور مدیریت و منابع انسانی.
- ۱۴- دفتر بهبود مدیریت و ارزیابی عملکرد، (۱۳۸۲). ارزیابی عملکرد، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.
- ۱۵- دفتر بهبود و مدیریت و ارزیابی عملکرد، (۱۳۸۰). نظام ارزیابی عملکرد مؤسسات دولتی برزیل، معاونت

امور مدیریت و منابع انسانی.

۱۶- دفتر مطالعات برنامه‌ریزی و بودجه، (۱۳۸۱). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۷- دفتر مطالعات برنامه‌ریزی و بودجه، (۱۳۷۹). وظایف و تکالیف دولت و دستگاه‌های اجرایی براساس قانون برنامه سوم توسعه.

۱۸- دفتر مطالعات برنامه‌ریزی و بودجه، (۱۳۸۰). جداول شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه سوم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۹- دفتر مطالعات برنامه‌ریزی و بودجه، (۱۳۸۰). جداول شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در قانون برنامه سوم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲۰- دومین همایش نظارت و بازرسی، (۱۳۸۵). سازمان بازرسی کل کشور.

۲۱- ربانی مهر، مائده؛ دلوی، محمدرضا، (۱۳۹۰). طراحی، تبیین و اجرای الگوی ارزیابی عملکرد مدیران با رویکرد تعالی گرایی 3-E-Q، دو فصلنامه پژوهش‌های مدیریت منابع انسانی دانشگاه امام حسین، سال سوم، شماره ۲.

۲۲- ساروخانی، باقر (۱۳۹۳). روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی: اصول و مبانی (جلد ۱). تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، (۱۸).

۲۳- سازمان برنامه‌ریزی و بودجه، (۱۳۶۹). بررسی استانداردها و شاخص‌های مالی-عملیاتی جهت ارزیابی شرکت‌های دولتی، معاونت امور اقتصادی دفتر هماهنگی امور بنگاه‌های اقتصادی.

۲۴- سازمان برنامه‌ریزی و بودجه، (۱۳۷۸). مجموعه قوانین برنامه‌ریزی و بودجه کشور، (۳).

۲۵- سازمان برنامه‌ریزی و بودجه، قانون برنامه اول توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

۲۶- سازمان برنامه‌ریزی و بودجه، قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

۲۷- سازمان برنامه‌ریزی و بودجه، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مرکز مدارک اقتصادی-اجتماعی و انتشارات.

۲۸- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۱). نظارت بر فعالیت شرکت‌های دولتی، فرم‌های ۱۳ گانه ارزیابی، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی دفتر هماهنگی امور شرکت‌ها و خصوصی سازی.

۲۹- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، (۱۳۸۲). گزارش اقتصادی سال ۱۳۸۱ و نظارت بر عملکرد سه ساله اول برنامه سوم توسعه.

۳۰- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، (۱۳۸۲). عملکرد شرکت‌های دولتی، برنامه‌های خصوصی سازی، مهندسی

مجدد شرکت های دولتی، توسعه بخش خصوصی و چشم انداز آینده بخش شرکت های دولتی فعالیت های تهیه و تدوین برنامه چهارم توسعه کشور، معاونت امور اقتصادی و هماهنگی، دفتر هماهنگی امور شرکت ها و خصوصی سازی.

۳۱- شفیع آبادی، عبدالله، (۱۳۹۰). راهنمایی و مشاوره شغلی و حرفه ای و نظریه های انتخاب شغل، تهران، رشد، (۲۰).

۳۲- شفیع آبادی، عبدالله، (۱۳۹۱). راهنمایی و مشاوره شغلی و نظریه های انتخاب شغل با تجدیدنظر کلی و اضافات، تهران: رشد، (۲۱).

۳۳- شفیع آبادی، عبدالله، (۱۳۹۲). راهنمایی و مشاوره شغلی و نظریه های انتخاب شغل با تجدیدنظر کلی و اضافات، تهران: رشد، (۲۳).

۳۴- شفیع آبادی، عبدالله، (۱۳۹۵). راهنمایی و مشاوره شغلی و نظریه های انتخاب شغل با تجدیدنظر کلی و اضافات، تهران: رشد، (۲۴).

۳۵- ۳ شقاقی شهری، وحید، (۱۳۹۴). نقش و جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی، مجله مجلس و پژوهش، سال ۱۳، شماره ۵۴.

۳۶- طراحی نظام ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی کشور، (۱۳۸۰). گزارش مرحله اول شناخت مبانی علمی و فنی ارزیابی عملکرد سازمان های دولتی. دانشگاه تربیت مدرس. مرکز مطالعات مدیریت و بهره وری ایران، ۱.

۳۷- عباس پور، عباس، (۱۳۹۴). مدیریت منابع انسانی پیشرفته (رویکردها، فرایندها و کارکردها)، تهران: سمت، (۹).

۳۸- فتاحی اردکانی، حبیب الله؛ نیلی پور طباطبایی، علی اکبر؛ خزایی، سعید، (۱۳۹۴). بررسی هویت و ساختار سه وجهی سازمان بازرسی کل کشور، فصلنامه دانش ارزیابی، سال ۷، شماره ۲۳.

۳۹- مجموعه قوانین و مقررات قانون اساسی سازمان بازرسی کل کشور، (۱۳۹۰). سازمان بازرسی کل کشور.

۴۰- مرکز تحقیقات اقتصاد ایران، نظام برنامه ریزی و مدیریت توسعه، (۱۳۸۱). مجموعه فراگیر و سراسری، همایش چالش ها و چشم اندازهای توسعه ایران، مؤسسه آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی.

۴۱- مرکز مطالعات مدیریت و بهره وری، (۱۳۸۰). مقالات نظام ارزیابی عملکرد دستگاه های اجرایی کشور، دانشگاه تربیت مدرس.

۴۲- معاونت برنامه ریزی و نظارت راهبردی رئیس جمهور، (۱۳۸۲). آیین نامه ارزیابی عملکرد دستگاه های دولتی.

۴۳- مؤسسه توسعه و تحقیقات، (۱۳۸۱). مجموعه گزارش های همایش چالش ها و چشم اندازهای توسعه ایران،

دانشگاه تهران.

۴۴- نامی، رضا، (۱۳۹۵). تأثیر مشاوره‌ی مسیر شغلی بر اساس رویکرد تصادفی برنامه‌ریزی شده کرامولتز بر قابلیت کارآفرینی و بی‌تصمیمی شغلی دانش آموزان سال نهم نظام جدید، پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده تربیت‌بدنی دانشگاه محقق اردبیلی.

۴۵- نقیب‌زاده، احمد (۱۳۹۰). الگوی مدیریت توسعه بر مبنای ارزش‌های اسلامی: سیری در دیدگاه‌های امام خمینی (ره)، فصلنامه ... دوره ۳، شماره ۸.

۴۶- وزارت امور اقتصادی و دارایی معیارهای اقتصادی، (۱۳۷۳). تفکیک فعالیت‌های اقتصادی بین بخش‌های دولتی و خصوصی، معاونت امور اقتصادی.

۴۷- وزارت امور اقتصادی و دارایی، (۱۳۸۲). ارزشیابی عملکرد شرکت‌های دولتی، بانک‌ها و بیمه‌ها، معاونت امور شرکت‌های دولتی.

48- Aggarwal, A. & Thakur, G. S. M. (2013). Techniques of performance appraisal-a review. International Journal of Engineering and Advanced Technology (IJEAT) ISSN, 22498958-.

49- Carroll, S. J. & Schneier, C. E. (1982). Performance appraisal and review systems: The identification, measurement and development of performance in organizations. Scott, Foresman.

50- Chen, J. F. Hsieh, H. N. & Do, Q. H. (2015). Evaluating teaching performance based on fuzzy AHP and comprehensive evaluation approach. Applied Soft Computing, 28, 100108-...

51- Ding, B. & Wermers, R. (2012). Mutual fund performance and governance structure: The role of portfolio managers and boards of directors. Available at SSRN 2207229.

52- Gefen, D. Straub, D. & Boudreau, M. C. (2000). Structural equation modeling and regression: Guidelines for research practice. Communications of the association for information systems, 4(1), 7.

53- Kakui, I. M. (2016). Effects of career development on employee performance in the public sector: a case of national cereals and produce board. Strategic Journal of Business & Change Management, 3(3).

54- Kourlis, R. L. & Singer, J. M. (2008). A Performance Evaluation Program for the Federal Judiciary.

55- Krumboltz, J. D. & Jakson, M. A. (1993). Career assessment as a learning tool. Journal of Career Assessment, 1, 393409-

- 56- Krumboltz, J. D. (1998). Consellor action needed for the new career perspective.
- 57- Krumboltz, J. D. (2009). The Happenstance Learning Theory. *Journal of Career Assessment*, 17, 135154-.
- 58- Krumboltz, J. D. (2015). Practical career counseling applications of the happenstance learning theory.
- 59- Krumboltz, J. D. & Henderson, S. J. (2002). A learning theory for career counselors. *Adult career development: Concepts, issues and practices*, 4158-.
- 60- Krumboltz, J. D. & Levin, A. S. (2010). the happenstance learning theory. *Journal of career assessment*.
- 61- Krumboltz, J. D. Foley, P. F. & Cotter, E. W. (2013). Applying the happenstance learning theory to involuntary career transitions. *The Career Development Quarterly*, 61(1), 1526-.
- 62- Malterud, K. Siersma, V. D. & Guassora, A. D. (2016). Sample size in qualitative interview studies: guided by information power. *Qualitative health research*, 26(13), 17531760-.
- 63- Rowlands, T. Waddell, N. & McKenna, B. (2016). Are we there yet? A technique to determine theoretical saturation. *Journal of Computer Information Systems*, 56(1), 4047-.

جستاری در فسادشناسی^۱

دکتر سعید خانی^۲

چکیده

در این مقاله، تحلیل نظری فساد اداری به صورت نظام‌مند مرور شده است. نوشتار با تاریخچه مختصری از فساد اداری در دنیا و سپس در ایران آغاز شده است. در ادامه، به مفهوم‌شناسی، تعاریف و انواع فساد اداری و همچنین، طبقه‌بندی فساد اداری به صورت شماتیک پرداخته شده است. در نهایت، با توجه به تحقیقات صورت گرفته و ادبیات موجود، عوامل مولد فساد اداری اعم از عوامل شکل‌گیری و تشدید در شش عامل اصلی خلاصه شده است. سپس، مجموعه این عوامل با برخی از نظریه‌های واقع در سه سطح کلان مانند نظریه آنومی، نظریه‌های سطح متوسط و تأکیدشان بر عوامل مؤثر بر پیدایش فساد در سه بخش اقتصاد، دولت و سازمان و نظریه‌های سطح خرد مانند قبح فساد یا فرهنگ فساد توضیح داده شده‌اند. ادعای نظری مقاله آن است که نظریه‌های مذکور در حد بالایی قابلیت توضیح و تبیین مسأله فساد اداری در ایران را دارند.

واژگان کلیدی: فساد اداری، مفهوم، انواع، طبقه‌بندی، دلایل، نظریه‌ها.

۱- این مقاله بخشی از ادبیات و ملاحظات نظری یک پروژه پژوهشی است که نگارنده به عنوان برگزیده جایزه نظام وظیفه تخصصی بنیاد ملی نخبگان در سال ۱۳۹۶ آن را با سازمان بازرسی کل کشور به‌انجام رسانده است.

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

تاریخچه مختصری از فساد اداری در دنیا

فساد به انواع و شکل‌های مختلف از دیرباز وجود داشته است. بررسی قوانین کیفری تمدن‌های باستانی به روشنی نشان می‌دهد که رشوه یک مسأله جدی در میان یهودیان، چینی‌ها، ژاپنی‌ها، یونانی‌ها، رومی‌ها و آرتیزهای آمریکا تلقی می‌شده است. در هند باستان در حیات اجتماعی، فساد به‌طور گسترده‌ای وجود داشته، همچنین ماهیت و گستره فساد از قرون وسطی تا زمان حاضر در کشورهای شبه‌قاره هند رو به‌تزايد بوده و یکی از بدترین ویژگی‌های حکومت‌های هند در قرون وسطی رشوه‌گیری و دریافت هدایای مختلف بوده است (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۲۵).

کوپر^۱ معتقد است فساد در دوران تسلط انگلستان نیز در هند به‌صورت منظم در میان مقامات در همه سطوح سیاسی و اداری وجود داشته است. در این دوران در میان مقامات اعتقادی موجود بود که آن را به این صورت بیان می‌داشتند: «حالا که خورشید راجه انگلیسی می‌درخشد، بارت را ببند». فساد در ادبیات انجیلی و باستان معضلی جدی بود و در بیشتر دوران‌های تاریخ یافت می‌شود. در دهه ۱۹۶۰ یک مکتب بانفوذ از «تجدیدنظرطلبان» علوم سیاسی نظر خوش‌بینانه‌ای را درباره کاهش فساد در دموکراسی‌های پیشرفته غربی ارائه دادند. برخی از این تجدیدنظرطلبان اظهار کرده‌اند که معضل فساد به آن شدتی که نویسندگان پیشین عنوان داشته‌اند نیست. در بسیاری از کشورهای تازه استقلال یافته که فساد شایع و فراوان فرض می‌شد، کارهای فاسد از نظر ناظران غربی (همچون پرداخت به مقامات جز برای کارهای عادی) از نظر معیارهای محلی فاسد تلقی نمی‌شد. به‌علاوه برخی شکل‌های فساد به فرایند توسعه اجتماعی و اقتصادی آسیب نمی‌رسانند و حتی تأثیر مثبت هم دارند. مثلاً رشوه کارفرمایان شرکت‌های خارجی را قادر به دور زدن تشریفات زائد اداری کرده و ارتقای اقتصادی ملل فقیر را سرعت بخشیده است. در این نوشته‌ها، فساد پدیده‌ای گذرا خوانده می‌شود که در صورت نیل به پیشرفت اجتماعی و اقتصادی کاهش می‌یابد. خط سیر این جریان را می‌توان در تاریخ ایالات متحده و انگلستان مشاهده کرد. در انگلستان، فساد انتخاباتی، فروش عناوین و پُست‌های دولتی و فساد در قراردادهای عمومی تا قرن نوزدهم شایع بود. با معرفی نظام شایسته‌سالاری در انتصاب به پُست‌های دولتی و موفقیت در جنگ علیه فساد انتخاباتی و تغییر در نگرش عمومی نسبت به رفتار دولت، کاهش چشمگیری را در فساد به‌دنبال داشت. کاهشی که با توسعه اقتصادی این ملت هم‌زمان بود. به‌همین شکل در ایالات متحده، فساد در اواخر قرن نوزده و اوایل قرن ۲۰ فراوان بود. در این دوره تغییرات اقتصادی و اجتماعی شدیدی رخ داد. همان‌طوری که «رابرت مرتون»^۲ عنوان داشته، ماشین فاسد احزاب شهری همچون سازمان «حزب دموکرات» در شهر نیویورک شاه‌راه‌هایی را برای مهاجران غیرقانونی

1 - Kuper

2 - Robert K. Merton

ایجاد کرد. پس از جنگ جهانی دوم، عواملی چون پیشرفت در آموزش، افول حمایت‌گری سیاسی و رشد رفاه عمومی باعث کاهش محرومیت‌هایی شد که فساد را برمی‌انگیخت. فرهنگ مدنی جدیدی جایگزین وابستگی به گروه‌های قومی و خانوادگی شد. برحسب نظری رایج، ماشین حزبی و فساد همراه آن محو شده است. این تفسیر اخیراً به چالش کشیده شده است. فساد در کشورهای کمتر توسعه‌یافته چنین بی‌خطر و در کشورهای پیشرفته چنین کمیاب نیست. فرض اینکه پیشرفت در آموزش یا در فنون مدیریت عمومی، توسعه «روحیه مردم‌نگر» یا توسعه اقتصادی باعث کاهش یا محو فساد می‌شود، فرضی غیرواقعی است. رشد فعالیت و اقدامات دولتی در دولت مدرن باعث افزایش فرصت‌ها و وسوسه‌ها برای فساد می‌شود. پیشرفت در آموزش شاید به کاهش فساد نینجامد بلکه ممکن است آن را در شکل‌های جدیدتر و پیچیده‌تری ظاهر کند (کوپر، ۱۹۸۰: ۱۶۴ به نقل از ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۲۶).

از دهه ۱۹۷۰ برخی مشاهدات، محققین را به توجه بیشتر به معضلات معاصر فساد در دموکراسی‌های پیشرفته و در کشورهای کمونیست تشویق نموده است. در ایالات متحده «واترگیت» در سال‌های ۱۹۷۴-۱۹۷۲ به موجی از بازرسی‌هایی انجامید که صدها اتهام فساد از جمله به معاون رئیس جمهور «سایرو آگنو» وارد آمد. دیگران همچون استانداران ایلی‌نوی، ماری‌لند، اُکلاهوما و ویرجینیای غربی نیز متهم شدند. فسادهای شایعی در برخی ایالات از جمله فلوریدا، نیوجرسی، پنسیلوانیا و تگزاس کشف شد. در انگلستان، نگاه عمومی مبنی بر کاهش فساد در دهه ۱۹۷۰ با چند رسوایی برهم ریخت. افتتاح «پول‌سون» که فساد حاکمان شمال انگلیس و تعدادی از اعضای مجلس در ۱۹۷۲ فاش شد و تأثیرات گسترده‌ای داشت. فساد مقامات محلی ویلز جنوبی، بیرمینگهام و اسکاتلند ثابت شد و در همان حال مقامات بالای پلیس لندن به زندان افتادند. ژاپن و ایتالیا از جمله کشورهای از لحاظ اقتصادی توسعه‌یافته‌ای هستند که اخیراً فسادهایی در آن‌ها کشف شده است (همان).

به‌طور خلاصه، مسأله فساد اداری امروزه به یک پدیده فراگیر بین‌المللی تبدیل شده، این پدیده سرطانی از دهه ۱۹۹۰ سیر صعودی داشته است به گونه‌ای که این دهه را دهه رسوایی‌های بزرگ نام نهاده‌اند (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ص ۱ مقدمه). البته، موضوع فساد اداری به مفهوم علمی آن، در سال ۱۹۶۰ ظهور پیدا کرد (ارتیمی و سائو، ۲۰۱۳: ۱). دگرگونی سیاسی دو قرن اخیر در کشورهای غربی و سایر نقاط جهان، دولت‌ها را در پاسخ‌گویی به مردم نسبت به اقدامات و عملکرد خود مجبور کرده است. در نتیجه این تحولات، فساد اداری از حساسیت سیاسی بسیار بالایی برخوردار شده و دولت‌ها به‌خاطر حفظ مشروعیت سیاسی ناچار هستند به این مسأله توجه کنند. اما شواهد نشان می‌دهد قبل از تحولات سیاسی اخیر نیز، پادشاهان، سلاطین و حکومت‌های خودکامه با مشکل فساد اداری

مواجه بودند و در متون باستانی اشارات متعددی به این مسأله شده است که نشان می‌دهد حکومت‌ها همیشه نگران سوءاستفاده شخصی صاحب‌منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند. کاتیلیا، نخست وزیر یکی از ایالات شمال هندوستان، در حدود ۲۰۰۰ سال پیش در یک نوشته به‌جامانده از آرتاشاسترا چنین نوشته است: «همان‌گونه که اگر ذره‌ای عسل یا سم بر نوک زبان فردی ریخته شود، چشیدن آن اجتناب‌ناپذیر است، امکان ندارد کسی با بیت‌المال سروکار داشته باشد و مقدار کمی از ثروت شاه را نچشد». در چین باستان به‌منظور افزایش مقاومت مسئولان در قبال وسوسه فساد، مبلغی تحت عنوان «غذای ضد فساد»^۱ به آن‌ها می‌پرداختند. در قرن چهاردهم میلادی نیز متفکر برجسته جهان اسلام، ابن‌خلدون، به فساد اداری توجه داشته و علت اصلی آن را علاقه شدید طبقات حاکم به زندگی تجملاتی عنوان می‌کند. به اعتقاد ابن‌خلدون، هزینه بالای تجملات، طبقات حاکم را وادار می‌کند به‌روش‌های فساد اداری متوسل شوند (بلالی و فرامرزی، ۱۳۸۰).

تاریخچه مختصری از فساد اداری در ایران

اما در مورد ایران، کنت دوگوبینو، متفکر و نویسنده نامدار فرانسوی، در کتاب «سه سال در ایران»، به اخلاق و عادات و رسوم ایرانیان با نظری انتقادی می‌نگرد و می‌نویسد: «یکی از بلاهایی که در ایران ریشه دوانیده و قطع ریشه آن نیز کار بسیار مشکل و محال می‌باشد، رشوه‌گیری است. این امر به‌قدری رایج است که از شاه تا آخرین مأمور جزء دولت، رشوه می‌گیرند. در زمان ناصرالدین شاه، رکن‌الدوله با پرداخت مبلغ صدوپنجاه هزار تومان، حاکم فارس شد». امال واتسون، مورخ انگلیسی، نیز در سفرنامه‌اش می‌نویسد: «... لفظ «مداخل» که معادل آن را در فرهنگ انگلیسی نمی‌توان یافت، لفظی دلپذیر است. مداخل به هرچه می‌توان به رشوه، فریب، زورستانی و از راه نادرست دیگری به‌دست آورد، اطلاق می‌شود...».

ازجمله کسانی که با این سنت بد در دربار و طبقه حاکم به‌شدت مبارزه کرد و در نهایت نیز به‌دلیل همین اخلاقیات و پاره‌ای دلایل دیگر کشته شد، امیرکبیر بود. وی این مسأله را به‌درستی شناخته و راه‌حلی برای زمان خودش انتخاب کرده بود. قاطعیت وی نیز مسأله را آسان‌تر حل می‌کرد. امیرکبیر برای مبارزه با فساد از دو راه اقدام کرد: نخست، می‌دانست بهترین راه مبارزه با فساد، بهبود بخشیدن و تعدیل زندگی مادی مردم است. بنابراین سعی کلی امیرکبیر، ارتقای سطح زندگی مردم بود تا از برکت بی‌نیازی و تأمین احتیاجات اولیه، کسی در مقام دزدی و سوءاستفاده نباشد و در مرحله دوم، وی که خود مردی پاکدامن و شریف بود، کلیه عناصر فاسد و رشوه‌گیر را مورد بازخواست شدید قرار داد. وسواس امیرکبیر حتی به‌حدی بود که از هدیه و ارمان نیز بیزار بود و رسم مژدگانی و انعام دادن را نیز منسوخ کرد. امیرکبیر با دو حربه به پیکار با انعام و مژدگانی و ماندن آنها پرداخت: اول، با

درستی و پاکدامنی خود، که قانون اعلام رشوه‌خواری را نهاد و دوم، با سیاست سختی که به قانونش نیروی اجرایی بخشید. به تعبیر آن زمان، پایه کار را بر «عدالت و سیاست» گذارد. وی پیش از آن، این قاعده را جاری ساخت که موجب دیوانی و سپاهی بی‌کم‌وکاست در سر هر ماه برسد. همچنین به این معنا پی‌برده بود که فقر از عناصر فلسفه «مداخله» است. قرارداد ۱۹۱۹ که بین ایران و انگلیس منعقد شد، نمونه بارزی از فساد دستگاه اداری ایران پس از مشروطیت بود. به‌طوری‌که در اسناد سری وزارت خارجه انگلیس چنین آمده است: «فتح‌الله اکبر معروف به سپهدار اعظم رشتی و رئیس‌الوزرای احمدشاه، بابت تصویب قرارداد، مطالبه پورسانت به مبلغ یکصد هزار لیره برای خود و وکلای ذی‌نفوذ، نموده است». پس از انقلاب مشروطیت و آشنایی مردم با زندگی و حکومت کشورهای اروپایی، و مداخله مردم در امور کشورداری و حضور نمایندگان واقعی آن‌ها، به‌ویژه در دوره اول مشروطیت، در مجلس شورای ملی مبارزه با رشوه‌خواری و فساد، شکل جدی به‌خود گرفت، روزنامه‌ها به نشر موارد فساد پرداختند و دولت‌ها در حد توانایی خود به‌منظور حفظ وجهه ملی در این راه قدم‌ها برداشتند (بلالی و فرامرزی، ۱۳۸۰).^۱

براساس منابع دیگر، در ایران، رشوه و فساد مالی و اداری از سابقه بسیار طولانی برخوردار بوده است و از دوران قاجار به‌خصوص حاکمیت ناصرالدین شاه و پس از امیرکبیر به اوج خود رسید تا جایی که گفته می‌شد هیچ کاری در دربار ایران بدون پرداخت رشوه یا پیشکش (بدون هیچ پرده‌پوشی) انجام نمی‌گرفت. در این دوران، شاه ایران به‌واسطه رجال دربار و در قبال دریافت هزینه‌های سفر به اروپا (طرح برنامه سفرها و پیشنهاد نیز از جانب خارجیان علی‌الخصوص انگلیس انجام شده بود) قسمتی از ذخایر، زمینه‌های مساعد اقتصادی، اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی مردم و در یک کلام حاکمیت ملی را برای مدت طولانی در قالب امتیازات خاص در اختیار طرف‌های خارجی (کمپانی‌ها) قرار می‌داد. این عمل ابتدا به‌طور مستقیم به‌واسطه سفارتخانه‌ها انجام شده و سپس در شکل نوین خود با استفاده از پوشش شرکت‌های اقتصادی و تجاری ادامه یافت. دربار ایران به‌طور گسترده‌ای با اخذ رشوه از طرف‌های خارجی عجین شده و رقابت شدیدی بین رجال برای کسب سود بیشتر در قبال ایجاد زمینه‌های مناسب برای تاراج منابع کشور شکل گرفته بود که از جمله آن‌ها می‌توان به دریافت ۵۰۰ هزار لیره توسط میرزا آقاخان نوری به‌دلیل امضای معاهده پاریس و یا دریافت دو میلیون لیره بابت اعطای امتیاز بانک رویترا اشاره داشت. چنان‌که پس از تحریم تنباکو و تهدید به اعلام جهاد از جانب آیت‌الله میرزای شیرازی و لغو قرارداد از سوی حکومت ایران، «ماژور تالبوت» صاحب کمپانی رژی علاوه بر استرداد خسارت ناشی از سرمایه‌گذاری به میزان قابل توجهی خسارات تحت سواد و جوه پرداخت شده به افراد ذی‌نفوذ مانند میرزا حسین خان، کامران میرزا، ظل‌السلطان، امین‌السلطان و ... که جمعاً بالغ بر

۱ - مطالب فوق با عنوان تاریخچه مختصر فساد اداری، به‌طور کامل از منبع بلالی و فرامرزی (۱۳۸۰) برگرفته شده است.

۵۰۰ لیره بود را نیز دریافت کرد. در جریان انعقاد قرارداد نفتی بین ایران و انگلیس پورسانت‌های کلان بین رجال صاحب قدرت در ایران توزیع شده بود، از جمله پرداخت ۶۰ هزار لیره برای سفر احمدشاه به اروپا، که پس از اضمحلال قاجاریه و به حکومت رسیدن پهلوی در یک بازسازی ظاهری، رضا شاه طی انجام حرکت‌های اصلاحی آن‌ها را پس گرفته و در واقع میدان اخذ پورسانت را برای خود و نزدیکان بی‌رقیب می‌نمود (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۳۳-۳۲). حکومت پهلوی نیز یکی از فاسدترین حکومت‌ها بود که شرحی از عناوین فسادهای آن در این نوشتار ضروری به نظر نمی‌رسد. در رژیم پهلوی، حاکمان و وابستگان، بدون رعایت ضوابط به ثروت‌های هنگفتی دست یافته بودند. در صدر فاسدان آن دوره، شخص رضا شاه قرار داشت که با استفاده از قدرت خود توانست طی دو دهه از فردی معمولی به بزرگ‌ترین زمین‌دار ایران تبدیل شود (احمدی، ۱۳۸۹: ۱۱۳). پس از شکل‌گیری حکومت پهلوی، می‌توان از مهم‌ترین اقلام پورسانت به قراردادهای نفتی (نمایش لغو قرارداد «دارسی» که از مدت آن حدود ۳۲ سال مانده بود و عقد قرار جدید ۶۰ ساله در دوران رضاشاه در وزارت تقی‌زاده) که با بازیگری امینی، زاهدی و چند تن دیگر انجام می‌شد و یا خریدهای تسلیحاتی که در اواخر دوران شاه با حضور توفان‌یان به اوج رسید اشاره کرد، به‌طوری که بین سال‌های ۵۶-۱۳۵۴ حداقل مبلغ ۳ میلیارد دلار به‌صورت پورسانت بین دولت‌مردان رژیم تقسیم شده بود (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۳۳).

معضل اخذ پورسانت پس از پیروزی انقلاب اسلامی با طی یک وقفه کوتاه و با توجه به شرایط خاص کشور، مجدداً نمایانگر شده و به اشکال مختلف در عرصه‌های کشور خود را نشان داد، به‌نحوی که مجلس شورای اسلامی به‌ناچار در سال ۱۳۷۱ قانون ممنوعیت اخذ هر نوع پورسانت و رشوه و ... را تصویب نمود تا از آن پس با این گونه افراد به‌عنوان مجرم برخورد شود (وفایی، ۱۳۷۵: ۶۲).

مفهوم‌شناسی فساد اداری

تعاریف فساد اداری

در ابتدا چنین لازم می‌آید که تعاریفی مختلف از فساد اداری ذکر و سپس به طبقه‌بندی تعاریف موجود بپردازیم:

- ۱- استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری/ دولتی برای نفع شخصی (تئوبالد^۱، ۱۹۹۰: ۲)؛
- ۲- سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب سود شخصی (پایگاه اینترنتی شفافیت بین‌المللی، ۱۹۹۶)؛

- ۳- اقدامات غیرقانونی یا سوءاستفاده از مقام دولتی (دایره‌المعارف آمریکانا^۲، ۱۹۸۹: ۲۲)؛

- ۴- زیر پا گذاشتن قوانین و ضوابط برای دستیابی به منافع شخصی (فکوهی، ۱۳۷۵: ۱۶)؛

1 - Theobald

2 - Americana Encyclopedia

۵- پول‌پرستی و اختلاس مقامات دولتی، سیاست‌مداران و کارمندان دولت در جهان کاپیتالیست (دایره‌المعارف شوروی کبیر^۱، ۱۹۷۳: ۱۰۴)؛

۶- سوءاستفاده از مقام و موقعیت دولتی (عمومی) برای کسب منافع شخصی (باردان، ۱۳۷۸: ۸۲)؛
۷- رشوه‌خواری یا هر نوع رفتار دیگر در برخورد با افراد مسئول در بخش دولتی یا بخش خصوصی که موجب نقض وظایف این افراد در مشاغل دولتی، مستخدم بخش خصوصی، عامل مستقیم و یا هر گونه رابطه دیگر از این نوع به قصد کسب امتیازات ناشایست از هر نوع برای خود یا دیگران (شورای اروپا، ۱۹۹۴ گروه چندمنظوره فساد اداری)؛

۸- یک کارمند یا مسئول دولتی هنگامی مرتکب فساد اداری شده است که در اتخاذ تصمیمات اداری تحت تأثیر منافع شخصی و یا روابط و علایق خانوادگی و دوستی‌های اجتماعی قرار گرفته باشد (تانزی، ۱۳۷۸: ۲۴)؛

۹- آن گروه از اقدامات کارمندان و مسئولین دولت که اولاً به منافع عمومی لطمه بزنند و ثانیاً هدف از انجام آن رساندن فایده به عامل یا به شخص ثالث که عامل را اجیر کرده است، باشد (فریدریش، ۱۹۷۲: ۱۲۷)؛

۱۰- هنگامی که براساس عالی‌ترین نظرات و اخلاق سیاسی وقت، نیت و شرایط یک اقدام را بررسی کرده و چنین قضاوت می‌کنیم که این عمل منافع عموم را به‌خاطر منافع شخصی قربانی کرده است، چنین عملی، فعلی فاسد تلقی می‌گردد (سنتوریا^۲، ۱۹۳۱: ۴۴۹)؛

۱۱- طبق قانون جزایی هند، اگر صاحب شغل دولتی و مانند آن از هر کسی هدیه یا شیرینی یا انعام یا رشوه‌ای به هر شکلی برای خود یا برای کسی دیگر قبول کند یا وعده قبول آن را بدهد تا در اجرای وظایف خود، کار کسی را راه بیندازد و یا نسبت به کسی حبی یا بغضی روا دارد یا اینکه به‌ازای آن برای کسی خدمتی انجام دهد یا به کسی زیانی برساند و یا بکوشد که چنین کند، مجرم به فساد است (نقل از تانزی، ۱۳۷۸: ۲۳)؛

۱۲- در دایره‌المعارف آمریکانا، فساد اداری با بهره‌گیری از مصادیق آن این گونه تعریف شده است: «فساد اداری شامل فروش آراء حقوقی، تصمیمات اداری یا قانونی یا مقامات دولتی می‌شود. پرداخت پنهانی به‌شکل هدیه، هزینه دستمزد، استخدام، کمک به خویشاوندان، نفوذ اجتماعی، یا هر گونه رابطه‌ای که منافع عمومی و رفاه آن را مختل سازد چه حاکی از پرداخت یا عدم پرداخت پول باشد، معمولاً به‌عنوان فساد شناخته می‌شود» (دایره‌المعارف آمریکانا^۴، ۱۹۸۹: ۲۲)؛

1 - Great Soviet Encyclopedia

2 - Council of Europe

3 - Senturia

4 - Americana Encyclopedia

۱۳- فصلنامه مسائل مالی و توسعه وابسته به بانک جهانی تعریف دیگری از فساد اداری ارائه کرده است: «سوءاستفاده از اختیارات محوله به نیت حصول نتایج تعریف نشده در مسئولیت‌های محوله» (مسائل مالی و توسعه^۱، ۱۹۹۸: ۳)؛

۱۴- انجمن حسابداران خبره نیز تعریف مشهور فساد اداری را برگزیده است: «سوءاستفاده از امکانات و اختیارات دولتی به نیت تأمین منافع شخصی و خصوصی» (انجمن حسابداران خبره^۲، ۱۹۹۸: ۳۰)؛

۱۵- ترک معیارها (استانداردها)ی رفتاری توسط صاحبان قدرت به‌خاطر سود فردی نامشروع (کوپر، ۱۹۹۴: ۱۶۴)؛

۱۶- فساد اداری، به رفتاری اطلاق می‌شود که ضمن آن فرد به‌دلیل تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر و یا موقعیت بهتر، خارج از چارچوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل می‌کند (اسکات^۳، ۱۹۷۲: ۴)؛

۱۷- فساد اداری، عبارت است از هر اقدامی که در چارچوب فعالیت‌های اداری از دید مردم یک جامعه غیراخلاقی و مضر باشد (هایدن‌هایمر، ۱۹۷۸)؛

۱۸- فساد اداری، انجام دادن اعمال اداری توسط مأموران دولتی به‌شکل ناقص و غیرصادقانه شناخته شده است (کمیسون مستقل ضد فساد، ۱۹۹۸: ۲۲)؛

۱۹- فساد اداری، بهره‌برداری نادرست و غیرصحیح از جایگاه‌های دولتی برای برآوردن منافع شخصی است (توماس و دیگران^۴، ۲۰۰۰)؛

۲۰- اِرتیمی و سائنه (۲۰۱۳: ۱)، فساد اداری را سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی می‌دانند.

وجه مشترک کلیه تعاریف فوق، نقض یا تغییر در قوانین برای رسیدن به نفع فردی، گروهی یا خانوادگی است. این مفهوم با معنایی که از مفاد ریشه لاتینی واژه Corruption برمی‌آید و به معنی شکستن است، سازگاری دارد اما تعریف جامع این واژه کار آسانی نیست. فساد یک مفهوم اجتماعی، حقوقی، اقتصادی و سیاسی است که در حاله‌ای از ابهام قرار داشته و در نتیجه، نظرات مختلفی در مورد آن ظهور کرده است. این ابهام از این نکته ناشی می‌شود که شیوه‌های موازی برای فهم فساد وجود دارد. طبیعتاً تعاریف صورت‌پذیرفته از فساد هر کدام بر یکی از جنبه‌های این پدیده متمرکز شده‌اند. در میان انواع و اقسام تعاریفی که از مفهوم فساد ارائه شده است به‌نظر می‌رسد ذکر تعریفی

1 - Finance and Development

2 - International Federation of Accountants (IFAC)

3 - Scott

4 - Thomas, Dailami, Dhareshwar, Kaufmann, Kishor, Lopez & Wang

جامعه‌شناختی از فساد نیز، بهتر و دقیق‌تر می‌تواند پدیده فساد را از دیگر پدیده‌های مشابه متمایز سازد و حدود مفهومی آن را تعیین نماید. از این منظر، فساد تبدیل روابط اجتماعی به مبادله‌های سودمندانه تبعیض‌آمیز است که در طی آن اهداف عام جای خود را به اهداف خاص می‌دهد و خیری نامحدود (نظیر قانون‌گرایی، امانت‌داری، حلال‌خواری، شرافت‌کاری، رعایت موازین حرفه‌ای و تخصصی، وفاداری، تعهد، صداقت، فضیلت، حریت، علم، حق‌طلبی و از این قبیل) به‌خاطر خیری محدود (نظیر پول، مقام و منصب، مدرک، پرستیژ، نفوذ و اعتبار اجتماعی) قربانی می‌شود. از این‌رو، فساد واجد ویژگی‌های زیر است:

۱) فرایندی اجتماعی است که در آن افراد متعدد درگیر و در ارتباط با هم‌اند، ۲) دربردارنده مبادله‌هایی آگاهانه است که در نظر افراد یا گروه‌های درگیر سودمند است در عین حال که در مقام تعریف، به زبان بخش دیگری از افراد جامعه این مبادله‌ها جریان می‌یابد، ۳) در طی این فرایند خیری نامحدود به پای خیری محدود قربانی می‌شود. به‌همین دلیل، فساد امری غیراخلاقی است، ۴) فساد مستلزم نوعی تغییر در روابط کارکردی و عملکردی در حیطه فعالیت معین است (که برحسب تعریف خبرگان و اهل فن آن حوزه، ذاتی و ضروری آن نوع فعالیت است). فساد نیازمند ایجاد مجاری جدید معامله‌گری است که اشخاص فاسد می‌کوشند آن مجاری را عادی و قانونی جلوه دهند و انواع روش‌های پنهان‌سازی و توجیه‌گری و برقراری روابط جدید را برای این عمل به کار می‌گیرند. بنابراین، فساد مستلزم تغییر در روابط و نوعی تبانی یا ساخت‌وپاخت است، اما ایجاد هر نوع تغییر در روابط مصداق فساد نیست، و ۵) بنا به بند فوق، فساد عموماً مستلزم بسط روابط میان افراد یا گروه‌های درگیر است، اگرچه هر نوع بسط روابط منتهی به فساد نمی‌شود. به عبارت دیگر، یکی از نشانه‌های تشخیص فساد مشاهده بسط روابط میان طرفین است اما وجود این نشانه، لزوماً دال بر وجود فساد نیست (حسینی هاشم‌زاده و محدثی، ۱۳۸۶ در دوگراف و دیگران، ۱۳۹۴: ۴۲-۴۱).

در یک جمع‌بندی کلی، نگاهی به تعاریف و مفهوم‌پردازی‌های یاد شده نشان می‌دهد که فساد مفهومی چندوجهی و متغیر است، و نه فقط از کشوری به کشور دیگر، بلکه از زمانی به زمان دیگر هم تغییر می‌کند. برای مثال، آنچه عموم امروزه در غرب به عنوان «عمل فاسد» محکوم می‌کنند، در گذشته محکوم نمی‌کردند، یا در جوامعی دیگر محکوم نمی‌شود. فساد مفهومی پیچیده است و این پیچیدگی مانع از آن می‌شود که بتوان به همه علل و عوامل مؤثر بر آن پی برد. ضمن اینکه، عامل‌هایی که در ظهور فساد دخالت دارند ضرورتاً علت آن به‌شمار نمی‌روند. همچنین، فساد دامنه‌ای از رفتارهایی را شامل می‌شود که دلالت بر نقض حقوق مشخصی دارند و به هنجارهای اجتماعی آسیب می‌زنند. بنابراین، رفتارهای معطوف به فساد کم‌وبیش غیراخلاقی، غیرعرفی و ضداجتماعی نیز هستند. در حالی که می‌توان بروز فساد یا اعمال فسادآمیز را در همه جوامع و سازمان‌ها محتمل و حتی مسلم فرض

کرد، میزان و گستره فساد به تفکیک افراد، آژانس‌ها (کارگزاری‌ها)ی بخش عمومی، فرهنگ‌های مدیریتی و مناطق جغرافیایی متفاوت است. خلاصه این که، دستیابی به تعریف و مفهوم‌سازی واحدی از فساد بسیار مشکل است، برای اینکه اشکال کنشی و اعمال مشخصی که فاسد یا مفسدانه پنداشته می‌شوند با هنجارها و آداب و رسوم و قوانین ملت‌ها و جوامع مرتبط است. این بدان معنا است که فساد همیشه پس‌زمینه اجتماعی، فرهنگی، حقوقی و سیاسی مساعدی دارد و در واقع، یک ایجاد اجتماعی و فرهنگی است (حسینی هاشم‌زاده، ۱۳۹۴ در دوگراف و دیگران، ۱۳۹۴: ۴۶-۴۵).

انواع فساد اداری

فساد به شکل‌های مختلفی ظاهر می‌شود که عبارتند از: قبول پول و سایر مزایا در قبال عقد قراردادهای مختلف، نقض قوانین و مراحل رسمی برای پیشبرد منافع شخصی، دریافت مبالغی از برنامه‌های توسعه یا شرکت‌های چندملیتی، دریافت پول در ازای حمایت قانونی، استفاده از منابع عمومی برای استفاده شخصی، نادیده گرفتن فعالیت‌های غیرقانونی، دخالت و اعمال نفوذ در مراحل دادرسی یا قضایی، پارتی‌بازی، اختلاس شراکتی، گران‌فروشی، دریافت بودجه طرح‌هایی که وجود ندارد، کلاهبرداری و تدلیس در ارزیابی مالکیت‌ها. این شکل‌های متفاوت فساد را می‌توان در قالب ماهیت آن‌ها نیز طبقه‌بندی نمود. فساد می‌تواند دارای عوامل خارجی، نهادی و یا ناشی از رسوایی سیاسی و اداری باشد. در فساد اداری عوامل خارجی، عاملان اصلی همانا مقامات رسمی، سیاست‌مداران، نمایندگان دولت برای دریافت کمک‌های خارجی هستند. نخبگان سیاسی، سیاست‌مداران، تجار و دلالان می‌توانند مسئول رسوایی و فساد باشند. فساد در نتیجه حمایت نخبگان سیاسی، سیاست‌مداران، تجار و کارمندان یقه‌سفید می‌تواند به پدیده‌ای نهادینه تبدیل شود. در سوءاستفاده‌های اداری، مقامات دولتی و افراد ذی‌نفع جزو بازیگران اصلی ماجرا هستند (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۲۱).

در دیدگاهی دیگر، فساد را به سه دسته تقسیم کرده‌اند: فساد دارای ماهیت تبانی، فساد اجباری و فساد غیرربطی. در فساد دارای ماهیت تبانی گونه، عاملان با میل و رغبت دست به این کار زده و از فساد اداری به عنوان ابزاری برای انجام اعمال غلط یا بی‌تفاوتی در قبال کارهای صورت پذیرفته استفاده می‌کنند. در این نوع فساد، مقامات از مزایای بیشتری در مقایسه با هزینه فساد در صورتی که شخصاً به انجام آن مبادرت ورزند، بهره‌مند می‌شوند. در فساد اجباری، فساد به عامل انجام‌دهنده آن از طرف مقامات بالاتر تحمیل می‌شود. در فساد غیرربطی، منافع به قیمت از دست دادن حقوق دیگران کسب شده و قربانیان این فساد از این مسئله آگاه نیستند (همان).

هایدن‌هایمر (۱۹۹۰) محقق علوم سیاسی، فساد اداری را به سه گروه تقسیم کرده است:

۱) فساد سیاه: که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود. برای مثال می‌توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها و معیارهای ایمنی در احداث مسکن

نام برد، ۲) فساد خاکستری: که از نظر نخبگان منفور است اما توده‌های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند. مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم محبوبیت چندانی ندارد و فردی جز نخبگان سیاسی به مفید بودن آن‌ها معتقد نیستند، و ۳) فساد سفید: که در ظاهر مخالف قانون است اما اکثر نخبگان سیاسی و مردم عادی آن را مضر نمی‌دانند و مثال گویای آن نقض مقرراتی است که بر اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی موضوعیت خود را از دست داده است (به نقل از لافری و موریس^۱، ۲۰۰۴: ۶۰۲).

حبیبی (۱۳۷۵) در کتاب خود فساد اداری را به دو گروه عمده، الف) درون دولت و ب) روابط دولت با شهروندان تقسیم نموده و مصادیق هر گروه را برشمرده است. به زعم حبیبی، انواع فساد اداری در درون دولت عبارتند از: ۱- استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی، ۲- کم کاری، گزارش مأموریت کاذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به غیر از وظیفه اصلی، ۳- دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت توسط کارمندان و کارکنان، ۴- استفاده از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی توسط کارمندان عالی رتبه و سیاستمداران، ۵- فساد قانونی برای انتفاع سیاستمداران و کارمندان دولت، ۶- فساد در توزیع حقوق و مزایا و فرصت‌های شغلی بین کارمندان، و ۷- اختلاس و سوءاستفاده مالی.

همچنین طبقه‌بندی دیگری بر مبنای تقسیم به فساد قانونی و غیرقانونی ارائه کرده است. فساد غیرقانونی نیز به دو گروه فساد در داخل دولت و فساد با مشارکت بخش خصوصی تقسیم شده است. مورد اخیر نیز متناسب با اینکه در قوه مجریه، مقننه یا قضائیه رُخ دهد به سه گروه مختلف طبقه‌بندی می‌شود. در شکل ۱، خلاصه‌ای از طبقه‌بندی فساد اداری نشان داده شده است.

شکل ۱- خلاصه‌ای از طبقه‌بندی فساد اداری



منبع: ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ص ۲۴

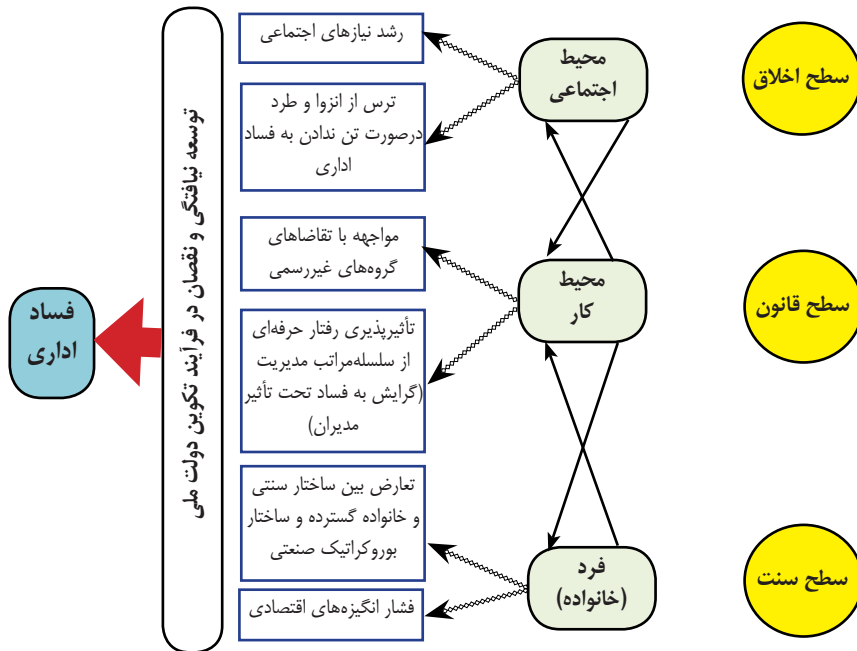
در سمیناری که به وسیله مؤسسه مطالعات توسعه وابسته به دانشگاه ساکس تحت عنوان «بهبود امور اداری و توسعه و مسائل مربوط به فساد اداری» با شرکت مقامات عالی‌رتبه از ۱۶ کشور جهان برگزار شد، هفت عامل اصلی مؤثر بر فساد اداری مورد توجه قرار گرفته است که نماینده ایران در گزارش خود از این سمینار، این موارد را به شرح زیر برشمرده است:

۱- اعطای اختیارات و قدرت بیش از حد به وزارتهای و کارکنان دولت و سوءاستفاده از آن،

۲- تشکیلات ناقص سازمانی و فقدان سیستم کنترل، ۳- فقدان تأمین زندگی و آتیه کارکنان دولت، ۴- عدم تأمین شغلی: طبق شواهد، تأمین شغلی بیش از حد و همچنین عدم تأمین کافی برای حفظ شغل و مقام، هر دو مورد به فساد اداری منتهی می‌شود زیرا آن‌که تأمین شغلی کافی ندارد فکر می‌کند بهتر است در مدت محدود تصدی، حداکثر بهره‌برداری را به نفع خویش بکند و شخصاً تأمین آتیه‌اش را فراهم سازد. صاحبان مقام و متصدیان اموری که احساس می‌کنند که برای مدت نامحدود و همیشه در رأس آن کار هستند کم‌کم ارتباطشان با صاحبان صنعت و تجارت زیاد می‌شود و به علت احساس امنیت بیشتر و عدم احساس خطر از دست دادن کار، تمایل آن‌ها به سوءاستفاده برای مقاصد شخصی زیادتر خواهد شد، ۵- بی‌اطلاعی مردم از حقوق و وظایف خود: زمانی که مأموران دولت با بوروکراسی و وقت‌کشی، کارها را به تأخیر می‌اندازند و آن را نشدنی و صعب‌الوصول جلوه می‌دهند، مردم عادی به علت جهل و بی‌اطلاعی ناشی از کم‌سوادی یا بی‌سوادی، فکر می‌کنند این تأخیرها و ناکامی‌ها و سدها مسیر اصلی و اصولی کار است. لذا برای تغییر این مسیر و تسریع روند کار، سعی می‌کنند کار خود را با ارتشاء جلو بیاورند و با رغبت و رضایت یا نادانسته، زمینه بروز فساد اداری را فراهم می‌سازند، ۶- نفوذ قدرت‌های اجتماعی: کارمندان و مجریان دولت به علت وابستگی و پیوستگی به خانواده، فرقه، همسایه، همشهری و اجتماعات صاحب قدرت به جای اجرای قوانین و مقررات، منافع اقربا و حمایت از گروه‌های اجتماعی مذکور را ترجیح می‌دهند، و ۷- فقدان روش‌های کار و تعلل: به علت نبودن روش کار و اینکه غالب تصمیم‌گیری‌ها باید به وسیله سطوح بالا صورت گیرد، فرصت تعلل و تأخیر در سطوح پایین نیز فراهم می‌گردد. به این ترتیب که افراد سطوح پایین به حق و یا به ناحق انجام کار را موقوف به اخذ تصمیم و صدور دستور از جانب مقام بالای دستگاه می‌کنند و انجام امور مراجعان را به روزهای دیگر و حتی آتیه نامشخص به تعویق می‌اندازند. ارباب رجوع برای به گردش انداختن کار خود و تسریع آن به پرداخت رشوه و هدیه متوسل می‌شود و هنگامی که مسئول مربوط دست از کاغذبازی و تعلل برمی‌دارد و نسبت به انجام خواسته ارباب رجوع اقدام می‌کند، فرد متقاضی به تصور اینکه درباره او لطفی شده و باید آن را جبران کند، فساد و ارتشاء را با رغبت می‌پذیرد. در این گونه موارد، قبح فساد و ارتشاء از بین رفته و فرد رشوه‌دهنده و رشوه‌گیرنده آن را خلاف قانون و اخلاق نمی‌دانند. از جمله این امور عبارت‌اند از: گرفتن گواهینامه، رونوشت، تأییدیه، پرداخت مالیات و عوارض، جریمه، پروانه کسب و ساختمان، برگ صدور سهمیه و ... (نقل از ذاکر صالحی، ۱۳۸۸: ۴۲-۴۰).

فکوهی (۱۳۷۵)، الگویی سه سطحی برای فهم عوامل مولد فساد اداری ارائه نموده است که برگرفته از آموزه‌های روان‌شناسی اجتماعی است. این الگوی قابل تأمل در کنار تکیه بر شش عامل تعیین‌کننده، یک عامل کلیدی دیگر را نیز مدنظر قرار داده است و آن، توسعه‌نیافتگی فرایند تکوین دولت ملی در

کشورهایی است که با این پدیده دست به گریباند (شکل ۲-۲).
 شکل ۲- مدل سه سطحی عوامل مولد فساد اداری



منبع: فکوهی، ۱۳۷۵ با تعدیل نگارنده

فکوهی (۱۳۷۵) در توضیح مدل سه سطحی فوق می‌نویسد: در سطح نخست، یعنی خانواده، گرایش به فساد به‌ویژه در شرایطی به‌وجود می‌آید که یک ساختار بوروکراتیک خاص دوران صنعتی شدن با یک ساختار سنتی خانواده- خانواده گسترده که خاص جامعه پیش‌صنعتی است- با یکدیگر ترکیب شوند. در چنین حالتی، رفتار عامل اجتماعی به‌شدت از خانواده تأثیر می‌پذیرد و بدیهی است که فساد می‌تواند از خلال شبکه خانوادگی به‌سرعت از یک عضو و یا گروهی از اعضا به عضو یا اعضای گروه دیگری سرایت کند.

در سطح دوم، رفتار حرفه‌ای افراد در محیط کاری، کاملاً به یکدیگر و به سلسله‌مراتب مدیریتی وابسته است. به عبارت دیگر، رفتار حرفه‌ای فرد می‌تواند به‌طور جزئی یا کلی از رفتار شخصی و خارج از محیط کار او متفاوت باشد. مشاهده فساد در سلسله‌مراتب مدیریتی، به‌خصوص در رده‌های بالا، انگیزه‌های بسیار قوی برای گرایش به فساد در رده‌های پایین‌تر است. از این گذشته، در این سطح اغلب با شبکه‌های فسادپذیر یا دار و دسته‌های غیررسمی روبه‌رو می‌شویم که هر فرد جدید را به‌سرعت بر سر دو راهی قرار می‌دهند به‌صورتی که یا جذب آن شبکه شود و یا به کلی از محیط کاری دفع گردد. عامل اجتماعی در چنین محیطی، با تن ندادن به فساد، در بهترین حالت به انزوا کشیده می‌شود و در بدترین حالت، خود مورد شک و اتهام قرار می‌گیرد.

سومین سطح وفاق، میان فرد و محیط اجتماعی ایجاد می‌گردد. در چنین حالتی، جامعه برداشت و داوری عمومی خود را درباره فساد به عامل اجتماعی منتقل می‌کند. این داوری در شرایط توسعه‌یافتگی اقتصادی-سیاسی بسیار سخت‌گیرانه و در شرایط توسعه‌نیافتگی با تسامح بسیار همراه است. عامل اجتماعی در هر دو حالت ناچار است خود را با این برداشت و داوری عمومی انطباق دهد (همان: ۱۹). در روند توسعه اجتماعی، ارزش‌های بازدارنده سنتی به تدریج به ارزش‌های بازدارنده قانونی بدل می‌شوند. سنت در جامعه پیش‌صنعتی دارای ابزارهای مؤثر اجتماعی بوده است که می‌توانسته‌اند رفتارهای اجتماعی افراد را تحت کنترل گرفته و امر نظارت اجتماعی را به منظور مشارکت تأمین کنند. در جامعه صنعتی با تضعیف ارزش‌های کنترل‌کننده سنتی، قانون باید بتواند با ابزارهای غیرشخصی و حقوقی جای ابزارهای قبلی را پر کند. جایگزینی قانون در محل سنت، در یک فرایند طولانی انجام می‌گیرد و چنانچه این فرایند نتواند به‌درستی انجام گیرد (چیزی که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه شاهد آن هستیم)، جامعه دچار حالت ناهنجاری یا آنومی می‌شود، به‌صورتی که در همان حالی که ارزش‌های سنتی از میان می‌روند، ارزش‌های حقوقی جدید جای آن‌ها را نمی‌گیرد و یا اگر جایگزینی هم انجام بگیرد صوری بوده و اعتقاد عمیقی را به‌همراه ندارد. به عبارت دیگر، جامعه باورهای کهن خود را از دست می‌دهد اما هیچ باور جدیدی نیز به‌جای آن‌ها نمی‌گذارد. لذا این حالت، بهترین زمینه را برای رشد فساد فراهم می‌کند، زیرا به این ترتیب هیچ عامل بازدارنده‌ای در برابر آن وجود ندارد (همان: ۲۰). دلاپورتا^۱ (۱۹۹۷) معتقد است که رشد فساد با رشد دموکراسی در یک جامعه رابطه معکوس دارد. از نظر وی، فساد در جامعه در حال گذار (پیش از دموکراسی) مرتبط است با: ۱) باز شدن فضای سیاسی در غیاب احزاب سازمان‌یافته (میانجی)، ۲) توسعه شتابان شهرها، ۳) مهاجرت گسترده روستائیان و تولید انبوه شهروندان سرگشته روبه‌رو با دستگاه پیچیده اداری، ۴) پیشرفت سریع ابزارهای مدرن و ۵) مدرن‌سازی شتابان فرهنگی. بنابراین، فساد تدبیری است غیررسمی به‌منظور تنظیم ساختاری و ترمیم بافت اجتماعی که زیر فشار اقتصاد و سیاست از هم گسیخته شده است (دلاپورتا، ۱۹۹۷: ۳۹).

مشفق (۱۳۸۹) عوامل دخیل در بروز و شیوع فساد اداری را در چند مورد شامل عوامل اداری، حقوقی، دولت و مطبوعات آزاد طبقه‌بندی می‌کند و در نهایت، مؤلفه‌های اثرگذار بر فساد اداری را در موارد زیر خلاصه کرده است:

- ۱) فقدان ثبات سیاسی و مدیریتی، ناامنی شغلی و وجود آینده‌ای نامطمئن (از منظر اقشار مختلف جامعه)،
- ۲) شفاف نبودن مقررات نظام بانکی و شناور و متغیر بودن مقررات و قوانین اقتصادی اعم از نرخ سود و ...،
- ۳) وجود انحصارات جدید و غیررقابتی بودن بازار در عرصه تولید، توزیع و قیمت‌گذاری،
- ۴) ثابت نبودن و متغیر بودن نرخ بهره و پیروی نکردن آن از یک منطق اقتصادی و شرایط بازار،
- ۵) چندنرخ بودن ارز که باعث ایجاد رانت و فساد در لایه‌های خاص می‌شود،
- ۶) بزرگ شدن هرچه

بیشتر حوزه عمل اقتصاد پنهان و زیرزمینی (رقابت باندهای اقتصادی با دولت)، (۷) پایین بودن حقوق کارکنان دولت در بخش‌های مختلف به‌ویژه پلیس، گمرکات، دستگاه قضایی، مأموران وصول مالیات و عوارض، شهرداری، منابع طبیعی، محیط زیست، مؤسسه استاندارد و ...، (۸) ملزم نبودن سازمان‌ها، دستگاه‌ها، نهادها و شرکت‌های دولتی به ارائه عملکرد شفاف، و عدم پاسخ‌گویی شفاف برخی از مسئولان، (۹) بی‌اطلاعی مردم از امتیازات، تسهیلات اختصاص‌یافته بانک‌ها و مؤسسات پولی و در جریان قرار داشتن افراد خاص و دارای ارتباط و نفوذ، (۱۰) فقدان عملکرد شفاف در برگزاری مزایده‌ها، مناقصات و واگذاری اغلب پروژه‌های ملی و منطقه‌ای به پیمان‌کاران خاص اعم از بخش خصوصی و دولتی، (۱۱) فقدان نهادهای نظارت‌کننده اعم از احزاب، نهادهای مدنی (NGO) ها و رسانه‌ها بر عملکرد مجموعه دستگاه‌ها، سازمان‌ها و دیگر موارد، (۱۲) وجود نظام‌های استبدادی، رابطه‌ای، خویشاوندی، گروهی، سیاسی و مانند اینها، (۱۳) سیال و متغیر بودن سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی و تغییر مداوم آن بر اساس تغییر دولت‌ها، (۱۴) فقدان تعاریف شفاف برای جرایم اقتصادی، مالی و اداری و عدم آموزش و توجه مجریان و مشتریان نسبت به سیاست‌ها و قوانین موضوعه، (۱۵) برخورداری بعضی از گروه‌های قدرت از مصونیت همه‌جانبه و فقدان توانایی مجریان قانون در برخورد با مفاسد اقتصادی بعضی از عناصر قدرت، (۱۶) سیطره و مالکیت دولت بر تمامی عرصه‌های اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، و ناتوانی نظارت نهادهای نظارتی، مردمی و مدنی بر کانون‌های قدرت و ثروت، (۱۷) مصونیت برخی از مدیران ارشد به دلیل پایگاه‌های قدرت و اطمینان از عدم حساب‌کشی و نظارت‌پذیری، (۱۸) ثبات طولانی مدت بعضی از کارکنان و صاحب‌منصبان در پُست‌های کلیدی، که امکان تبانی و گرفتن رشوه و فساد در درازمدت را بیشتر می‌کند، (۱۹) فقدان نقش مؤثر احزاب، نهادهای مدنی، حقوق‌دانان و مطبوعات در فرایند قانون‌گذاری و عدم تناسب قوانین مصوب با شرایط جامعه، روحیات و فرهنگ حاکم بر مردم ایران و گذشته تاریخی آنان و تحولات سریع در عرصه‌های مختلف، (۲۰) فقدان تبیین روشن مفاهیم و مصادیق فساد اقتصادی، مالی و سیاسی به‌صورت شفاف و آشنا نبودن کارمندان دولت و مردم با مصادیق فساد اداری، مالی و اقتصادی به‌ویژه در حوزه‌هایی که زمینه فساد بیشتر متصور است، (۲۱) مشخص نبودن جرایم اقتصادی به‌صورت صریح و روشن در قوانین جزایی کشور، (۲۲) عدم کفایت مجازات‌های تعیین‌شده برای جرایم اقتصادی و مالی، و برخورد فصلی و مقطعی با این پدیده، (۲۳) قانون‌گریزی، قانون‌شکنی، پارتی‌بازی، رانت‌خواری، واسطه‌گری، دلالی و تبدیل آن به هنجار در جامعه و عادی شدن این پدیده در میان بخش‌های زیادی از افراد جامعه، (۲۴) طولانی بودن مدت زمان صدور مجوزها، گواهی‌ها و پایان کار شهرداری‌ها، پرداخت وام‌ها و زمان‌مند نبودن خدمات ارائه شده توسط دستگاه‌ها، (۲۵) وجود ساختار بیمار نفتی و یارانه‌ای و تغذیه اقتصاد از نفت و گاز، (۲۶) محدودیت در آزادسازی اقتصادی و رقابتی نبودن بازار در عرصه تولید، توزیع و وجود انحصارات در دستان تعدادی افراد و گروه‌های ذی‌نفوذ، (۲۷) چندگانگی نرخ ارز، تخصیص سهمیه‌های ارزی و اعتبارات

دولت به صورت غیر عادلانه و غیر شفاف، وجود سیاست‌های صنعتی تبعیض آمیز، سهمیه‌بندی واردات، کنترل دستوری قیمت‌ها و مانند اینها، ۲۸) پایین بودن سطح حقوق کارکنان دولت، ۲۹) عوامل خارجی به‌ویژه سیاست‌های دوگانه کشورهای خارجی در قبال کشورهای تحت نفوذ، ۳۰) وجود نهادها و سازمان‌های بازرسی موازی و وابسته به دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی، و فقدان اختیارات مستقل از دستگاه‌ها برای برخورد با سوءاستفاده‌ها و عناصر فاسد، ۳۱) ترجیح مصلحت‌اندیشی‌های فردی بر مصالح نظام و حقوق اساسی مردم در برخورد با برخی از عناصر فساد، ۳۲) عدم برخورد با پدیده قاچاق کالا، ارز، احتکار و کمبود کالاهای مورد نیاز مردم، به‌ویژه در شرایط بحرانی توسط باندها و مافیاهای اقتصادی، ۳۳) عدم قاطعیت مورد انتظار دستگاه قضایی در برخورد قاطع با قاچاقچیان کالا، مواد مخدر، ارز و زمین‌خواران بزرگ و دیگر موارد، ۳۴) مهاجرت شتابان روستاییان و ساکنان شهرهای کوچک به شهرها و کلان‌شهرها به منظور یافتن شغل و درآمد بهتر، رشد شتابان بیکاری و ناکارآمدی سیاست و برنامه‌های اشتغال‌زایی دولت، ۳۵) گسترش و رشد روزافزون پدیده حاشیه‌نشینی در شهرها و عدم انطباق عناصر مستقر در قطب‌های حاشیه‌ای شهرها با فرهنگ شهرها و کلان‌شهرها، و به تبع افزایش ناهنجاری‌ها و بزهکاری و جرایم مختلف و تبدیل بعضی از عناصر فوق به سربازان پیاده نظام مواد مخدر، کالای قاچاق و انواع بزه‌ها و مفاسد، ۳۶) نادیده گرفتن سوابق و تجربه‌های هزاران مدیر کارآمد در اداره کشور با ملاحظات سیاسی، حزبی و ...، ۳۷) خروج سرمایه‌های مادی و فکری از کشور در طول دهه‌های گذشته و به فراموشی سپردن آن و عدم تمهید زمینه‌های بازگشت این سرمایه‌ها به کشور به منظور رونق اقتصادی، کاهش وابستگی به سود نفت و ارتقای سطح رفاه مردم، ۳۸) عدم استفاده بهینه از سرمایه‌ها و بنگاه‌های اقتصادی واگذار شده، و فقدان نظارت شفاف بر عملکرد درآمدها و هزینه‌های آنان، و ۳۹) ناکارآمدی نهادهای فعلی در برخورد با فساد اداری به دلیل فقدان اختیارات لازم.

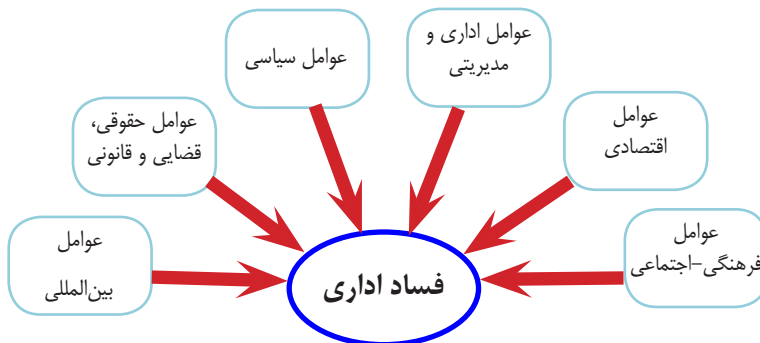
عباس‌زادگان (۱۳۸۳) عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری را در چهار عامل عمده و یک سری خُرده‌عامل طبقه‌بندی کرده است. این عوامل عبارتند از الف) عوامل فرهنگی و اجتماعی شامل فقدان وجدان کاری، انضباط اجتماعی و عدم توجه به مبانی ارزشی جامعه، ناآگاهی یا آگاهی کم افراد از حدود وظایف و فعالیت‌های دستگاه‌های گوناگون، و نظام تأمین اجتماعی ناکارآمد؛ ب) عوامل اداری و مدیریتی شامل ضعف ساختارهای نظارتی و فقدان هماهنگی‌های لازم در بُعد نظارت، عدم تطابق قوانین و مقررات با واقعیت‌های ملموس، عدم توجه به شایسته‌سالاری، نبود انگیزه ناشی از عدم وجود نظام تشویق و تنبیه مناسب، انحصار فعالیت‌های اداری برای گروه‌های خاص، نبود شفافیت و پاسخ‌گویی در فعالیت‌های نظام اداری، اعطای اختیارات و قدرت بیش از حد، توزیع نامناسب درآمدها بین گروه‌ها در سازمان، عدم ثبات مدیریتی و ابهام در سیاست‌ها، قوی نبودن فرهنگ سازمانی، و بی‌توجهی به مشکلات اقتصادی کارکنان؛ ج) عوامل اقتصادی شامل فقر اقتصادی جامعه و د) عوامل سیاسی شامل نحوه تقسیم قدرت سیاسی، میزان آزادی‌های سیاسی به‌ویژه قدرت نقد حاکمیت، میزان

اثبات سیاسی و وسعت دخالت‌های دولت در امور اقتصادی.

قادری (۱۳۸۸: ۱۱۲) در مدلی علل اصلی (ریشه‌های) فساد اداری را دو عامل فرهنگی- اجتماعی شامل مادگرایی، فردگرایی، مصرف‌گرایی و ضعف ایمان؛ و اقتصادی شامل بی‌ثباتی اقتصادی، رکود اقتصادی، کاهش درآمدها، بی‌عدالتی و مادی‌گرایی، و همچنین عوامل تسهیل‌کننده آن را دو عامل سیاسی شامل عدم استقلال قوه قضائیه، فشار گروه‌های ذی‌نفوذ، جو سازی، عدم آگاهی مردم از حقوق سیاسی خود؛ و اداری شامل فقدان نظام شایسته‌سالاری، وجود تبعیض، نارسایی در نظام حقوق و دستمزد، ترجیح اهداف گروهی به اهداف سازمان، پیچیدگی قوانین و مقررات و تعدد بخشنامه‌ها معرفی کرده است.

قلی‌پور (۱۳۸۴) نیز، عوامل مؤثر در ایجاد فساد اداری را در چهار عامل اقتصادی شامل وضعیت اقتصادی جامعه و کارکنان دولت، چندنرخ بودن ارز، محدودیت‌های تجاری و واردات کالا، یارانه‌های دولتی؛ فرهنگی شامل روابط خویشاوندی و آشنایی با کارکنان دولت، ارتباط مستقیم و مکرر ارباب رجوع با کارکنان دولت، عدم حساسیت جامعه نسبت به ترویج معیارهای اخلاقی؛ مدیریتی و سیاسی شامل پاسخ‌گویی کم و ناکافی بخش دولتی، وسعت دخالت‌های دولت در امور اقتصادی، افراط در وضع قوانین و مقررات به‌منظور محدود نمودن بخش خصوصی، عدم اصلاح یا تغییر قوانین مالیاتی و عدم تأثیر روش‌های نظارتی سازمان‌های بازرسی و نظارتی خلاصه کرده است. در مجموع، با توجه به تحقیقات صورت گرفته و ادبیات موجود عوامل مولد فساد اداری اعم از عوامل شکل‌گیری و عوامل تشدید آن را می‌توان در شش عامل اصلی که در شکل ۳ آمده است، خلاصه کرد.

شکل ۳- عوامل مولد فساد اداری



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 و آسیب‌شناسی هستند، فساد اداری از خانواده «آنومی»^۱ (آشفستگی اجتماعی)^۲ محسوب می‌شود. نظریه‌پردازانی که به تبیین مسائل (انحرافات اجتماعی و جرایم) از منظر آنومی یا آشفستگی اجتماعی پرداخته‌اند امیل دورکهایم و رابرت مرتون هستند. نظریه‌های این دو جامعه‌شناس وجوه اشتراکی با هم داشته و هر دو بر پایه تولید نیاز و عدم ارضاء 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 را از دست می‌دهند (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 سازمان‌ها می‌گردد. از نظر مرتون، انحراف اجتماعی در پی تفاوت یا فاصله بین انگیزه‌های اصلی (ارزش‌ها و نیازهای) منبعث از نظام فرهنگی جامعه و امکانات تحقق این انگیزه‌ها به‌وجود می‌آید. به بیان ساده، جامعه و فرهنگ در انسان‌ها انواع ارزش‌ها و نیازها را تولید می‌کنند (مثلاً با تبلیغات و یا با مشاهده وضعیت خانواده‌های ثروتمند و امکاناتی که آن‌ها در اختیار دارند). حال وقتی که امکان دستیابی به این اهداف محدود یا مسدود شود، افرادی که در ساختار اجتماعی تحت فشار قرار گرفته‌اند منحرف شده و کوشش می‌کنند که از راه‌های غیرمشروع (در اینجا، فساد اداری) به اهداف و آرزوها و نیازهای (تولید شده) در خود دست یابند (رفیع‌پور، ۱۳۸۵: ۲۷).

البته، همان‌گونه که بعدها در کار دیگران به درک و تفسیر بیشتر این نظریه‌ها پرداخته شد، مسئله انحرافات (برای نمونه فساد، اختلاس، رشوه و امثال آن) تنها از نابرابری، وجود فقیر و ثروتمند و نمایش ثروت در جامعه سرچشمه نمی‌گیرد، بلکه به علت وجود لایه‌ها و طبقات مختلف اقتصادی - اجتماعی در جامعه و مقایسه کردن خود با برخی انسان‌های دیگر (فستینگر^۳، ۱۹۵۴)، و پس از آن، به‌وجود آمدن احساس «محرومیت نسبی»^۴ در آن‌ها است (رانسیمان^۵، ۱۹۶۶). احساس محرومیت نسبی یا احساس بی‌عدالتی نسبی زمانی در یک شخص به‌وجود می‌آید که او خود را با یک شخص دیگر مقایسه نماید (و شاید چشم‌وهم‌چشمی در اینجا تشدید می‌گردد). بنابراین، شاید وجود نابرابری واقعی در یک جامعه

1 - Anomie

2 - Social Disorder

3 - Festinger

4 - Relative Deprivation

5 - Runciman

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، به فساد روی می آورند. در صورتی که بسیاری از مفاسد کلان از جانب اقشار بالای جوامع انجام می گیرد که ممکن است در آن ها هم مبتنی بر مقایسه و احساس محرومیت نسبی باشد. لذا، دو عامل دیگر وجود دارند که هم در میان فقرا و هم ثروتمندان تبیین کننده فساد هستند. آن دو عامل کنترل های درونی و بیرونی^۱ است. طبق این نظریه که توسط افرادی چون رایزمن^۲ (۱۹۵۸) و اتکینسون^۳ (۱۹۶۴) ارائه شده است، عاملی که کارهای نامشروع (به عنوان مثال، فساد اداری) را در یک جامعه تسهیل می کند، تضعیف سیستم کنترل درونی (مانند تضعیف پایبندی های مذهبی و اخلاق مبتنی بر مذهب) و فقدان یا ضعیف بودن نیروهای کنترل کننده بیرونی و همچنین نظام مجازات ها می باشد.

عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در سطح متوسط

نظریه های این سطح بیشتر منبعث از رویکرد اقتصاد نهادی هستند. لویتدکه و شوائترز^۴ (۱۹۹۳) عوامل مؤثر در پیدایش فساد را در سه بخش اقتصاد، دولت و سازمان جست و جو می کنند. آن ها اظهار کرده اند که زمانی که یک معامله در دایره دولت صورت می گیرد (نفوذ و دخالت همه جایی دولت)، احتمال بروز فساد بیشتر است. به زعم آن ها، در این فرایند چند عامل انجام فساد را تقویت می کند: میزان نابرابری در جامعه، و اجتماعی شدن (بزرگ شدن و رشد یافتن) در محیطی که تمایلات قومی و خاص گرا در مقابل تمایلات جمع گرایانه وجود داشته باشد. لذا، در آن صورت، افراد در مورد وظایف دولتی، احساس مسئولیت چندانی نمی کنند و منافع شخصی را بر منافع جمعی ترجیح می دهند. در بخش سازمانی نیز، چند عامل این وضعیت را تقویت می کند: کمبود کنترل، نبود مجازات، پنهان کاری و شفاف نبودن فعالیت کنشگران (کارمندان). در پی این عوامل، فساد نامشهود به تدریج به فساد علنی تبدیل می شود و بخش های جامعه را فرا می گیرد (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 خود برخواهند آمد (در نتیجه، این امر عاملی برای تمایل به سوء استفاده و فساد است) (همان). نکته ای که در

1 - Internal and External Control

2 - Riesman

3 - Atkinson

4 - Luedtke and Schweitzer

5 - Wiese

نظریه رُز-اکرم‌ن هم به آن اشاره شد.

استرک^۱ (۱۹۹۵) در مقاله خود با 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 و غیرقانونی به مواهب بیشتر دست یابند (به نقل از رفیع‌پور، ۱۳۸۵: ۳۶). رُز-اکرم‌ن هم، در نظریه خود به نکته فوق اذعان کرده است.

جانسون و دیگران^۲ (۱۹۹۸) در مطالعه خود بیشتر بر روی متغیر پیدایش فساد، یعنی اقتصاد غیررسمی 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. رُز-اکرم‌ن هم، در نظریه خود به نکته فوق اشاره کرده است. جانستون^۴ (۲۰۰۰) تأکید می‌کند که کنترل بیش از حد شهروندان باعث کاهش اعتماد ایشان و افزایش فساد می‌شود. در تحقیقاتی که در اندونزی انجام گرفت، یکی از علل فساد را در همین نکته، یعنی قوانین بیش از حد زیاد و پیچیده کنترل دیده‌اند که درواقع به معنی عدم کنترل عمل می‌کنند و در نتیجه در لوای قوانین پیچیده، یک کارمند متخصص هر کاری می‌تواند انجام دهد. در همان بررسی، به عوامل دیگری همچون سیستم قانون‌گذاری معیوب، سیستم قضایی معیوب، مخلوط کردن وظایف رسمی با شخصی، عدم حسابرسی دولت، حقوق اندک کارکنان، و عدم آگاهی مردم نیز اشاره شده است و مهم‌ترین بخش‌های آسیب‌پذیر را سیستم قضایی، پلیس، مجلس، هیأت دولت، سازمان‌های دارایی، گمرک و ارتش دیده‌اند (مشارکت برای اصلاح حکومت، ۲۰۰۰).

عوامل مؤثر بر بروز فساد اداری در سطح خُرد

نظریه‌های این سطح بیشتر ملهم از رویکرد وبری فساد، یعنی فرهنگ فساد و فساد نظام‌مند می‌باشند. سانگیتا^۶ (۲۰۰۳) عوامل سطح خُرد در پیدایش فساد را این گونه 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 خُرد، قبح فساد و پیامد آن (رفیع‌پور، ۱۳۸۵) است. عمل «قبح» یک عمل خلافی است که بیشتر از نظر هنجارها و ارزش‌های اجتماعی یا اخلاق جمعی، منفی تلقی می‌شود.

1 - Streck

2 - Johnson, Kaufmann and Zoido-Lobaton

3 - Unofficial Economy

4 - Johnston

5 - Partnership for Government Reform

6 - Sangita

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 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 بپردازند. بر این اساس، فساد تا موقعی که در یک جامعه یک کار قبیح تلقی شود، یک مکانیسم 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 «قبیح» 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 یک فرهنگ قبیله‌ای و ایلی است و نقش دولت، قانون و هنجارهای رسمی بسیار ضعیف یا برطبق رویکرد وبری، بوروکراسی نابالغ است و اقتدار عقلانی - قانونی هنوز ظهور نکرده و حتی از جانب خود مسئولان نیز رعایت نمی‌شود، 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 دارند. از این طریق این فرایند در جامعه به یک فرهنگ تبدیل می‌شود. وقتی فساد (به‌ویژه 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 (رفیع‌پور، ۱۳۸۵: ۴۹-۴۸).

فهرست منابع

- ۱- احمدی، اصغر (۱۳۸۹). عوامل فرهنگی بروز فساد اداری و موانع فرهنگی مبارزه با آن، فصلنامه پژوهشنامه، مرکز تحقیقات استراتژیک، سال چهارم، شماره ۵۲، صص ۹۴-۹۷.
- ۲- باردان، پراناب (۱۳۷۸). فساد اداری و توسعه، ترجمه جواد روحانی رصاف، مجله برنامه و بودجه، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، شماره ۴۲، صص ۹۴-۷۹.
- ۳- بلالی، اسماعیل و داود فرامرزی (۱۳۸۰). بررسی نظری مسأله فساد اداری، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۳۷، صص ۳۷-۸.
- ۴- تانزی، ویتو (۱۳۷۸). مسأله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد، ترجمه بهمن آقایی، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، شماره ۱۴۹ و ۱۵۰، صص ۱۸۹-۱۷۸.
- ۵- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری؛ عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه، چاپ اول، تهران: مؤسسه فرهنگی انتشاراتی وثقی.
- ۶- دوگراف، خیالت، واختار، پیترو و پتریک فون مارافیک (۱۳۹۴). چشم‌اندازهای نظری فساد، ترجمه هانیه هژیرالساداتی، داود حسینی هاشم‌زاده، جلیل یاری و محمد فاضلی، چاپ دوم، تهران: انتشارات آگاه.
- ۷- ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۸۸). راهبردهای مبارزه با فساد اداری، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل.
- ۸- رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۵). سرطان اجتماعی فساد، چاپ دوم، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- ۹- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری، چاپ اول، تهران: انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- ۱۰- فکوهی، ناصر (۱۳۷۵). توسعه نیافتگی فسادپرور است، ماهنامه صنعت حمل و نقل، شماره ۱۵۳.
- ۱۱- قادری، مهدی (۱۳۸۸). فساد اداری در ایران؛ تحلیلی جامعه‌شناختی، مجله معرفت، سال هجدهم، شماره ۱۳۸، صص ۱۱۸-۱۰۵.
- ۱۲- قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۴). تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره ۳، شماره ۳، صص ۱۲۷-۱۰۳.
- ۱۳- مشفق، محمدعلی (۱۳۸۹). آسیب‌شناسی اجتماعی فساد اداری و اقتصادی در ایران، فصلنامه پژوهشنامه، مرکز تحقیقات استراتژیک، سال چهارم، شماره ۵۲، صص ۱۷۲-۱۴۵.
- ۱۴- وفایی، حسن (۱۳۷۵). رشوه در سیستم اداری ایران، مجله زمینه، سال ششم، شماره ۵۷ و ۵۸، صص ۶۵-۵۸.

15- Americana Encyclopedia (1989). Vol. 8, Pp. 2223-.

16- Atkinson, J. W. (1964). An introduction to motivation, Princeton, N. J., Van No strand.

- 17- Council of Europe (1994). Group of States against Corruption (GRECO), Valetta, 19th Conference of European Ministers of Justice: Corruption to be addressed at European Level.
- 18- Della Porta, D. (1997). The Vicious Circles of Corruption in Italy, in Della Porta, D. and Mény, I. (Eds.), *Democracy and Corruption in Europe*, 1971a, London: Pinter, Pp. 3549-.
- 19- Durkheim, E. (1951). *Suicide: A Study in Sociology*, New York: the Free Press.
- 20- Ertimi, B. E., and M. A. Saeh (2013). "The Impact of Corruption on Some Aspects of the Economy", *Int. J. of Eco. & Fin.*, Vol. 5, No. 8, Pp. 18-.
- 21- Festinger, L. (1954). "A Theory of Social Comparison Processes", *J. of Hum. Rel.*, Vol. 7, Is. 117, Pp. 116140-, at <http://hum.sagepub.com>.
- 22- Finance and Development Journal (1998). "Fighting Corruption Worldwide", March, Vol. 35, No. 1, P. 3. International Monetary Fund.
- 23- Friedrich, C. J. (1972). *The Pathology of Politics*, New York, Harper and Row.
- 24- Great Soviet Encyclopedia (1973). Macmillan, Vol. 1, Pp. 104106-.
- 25- Heidenheimer, A. J. (1978). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Reprint Edition, Transaction Books, New Jersey.
- 26- 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/1136234372/>.
- 27- 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.
- 28- 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.
- 29- International Federation of Accountants (IFAC) (1998). *Fighting Fraud and Corruption*.
- 30- Kuper, A. (1994). *The Social Science Encyclopedia*, Rutledge and Kegan Paul, London.
- 31- LaFree, G., and N. Morris (2004). *Corruption as a Global Social Problem*, Pp. 600618-, in *Handbook of Social Problems: A Comparative International Perspective*, edited by George Ritzier, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

- 32- Partnership for Government Reform: Launching Indonesia's Governance Partnership (2000). Jakarta, October 2000.
- 33- 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.
- 34- Sangita, S. N. (2003). "Anti-Corruption Strategies, Concepts and Perspectives", CVC Vig. Newsletter J., Government of India, the Central Vigilance Commission, Vol. 1, Is. 1, August.
- 35- Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*, 1st Edition, Prentice Hall, New Jersey.
- 36- Senturia, J. J. (1931). *Corruption Political*, Encyclopedia of Social Sciences.
- 37- Theobald, R. (1990). *Corruption, Development, and Underdevelopment*, Duke University Press, Carolina.
- 38- Thomas, V., Dailami, M., Dhareshwar, A., Kaufmann, D., Kishor, N., Lopez, R., and Y. Wang (2000). *The Quality of Growth*, Working Paper, World Bank, Washington D.C, USA.
- 39- Transparency International Organization (1996). *Global Corruption Report* 1996, available at: www.transparency.org.

بررسی راهکارهای کاهش فساد اداری از نگاه شهروندان تهرانی

دکتر علی سیف زاده^۱

چکیده

فساد پدیده‌ای است که در تمام ادوار گریبان‌گیر دستگاه‌ها و سازمان‌ها بوده است و امروزه نیز پرداختن به معضلات ناشی از فساد و شیوه‌های کنترل آن در صدر برنامه‌های توسعه کشورها قرار گرفته و پیدا کردن راهکارهای عملی در این زمینه به دغدغه اصلی متفکران و صاحب‌نظران علوم مختلف تبدیل شده است. هدف کلی این نوشته، بررسی راهکارهای کاهش فساد از نگاه شهروندان تهرانی بوده است. در این پژوهش از روش پیمایشی و از ابزار پرسشنامه بهره گرفته شده است. جامعه آماری تحقیق کلیه شهروندان ۱۸ سال و بالاتر شهر تهران بوده است. روش نمونه‌گیری خوشه‌ای و تصادفی و حجم نمونه ۲۳۵۱ نفر بوده است. برای سنجش از اعتبار صوری و برای محاسبه پایایی از آزمون آلفای کرونباخ استفاده شده نتایج تحقیق نیز با استفاده از نرم‌افزار آماری SPSS در دو سطح توصیفی و تحلیلی استخراج شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که پاسخ‌گویان تشدید مجازات مفسدان را مهم‌ترین راهکار کاهش فساد دانسته‌اند. راه‌اندازی سیستم گزارش فساد و آگاهی دادن به مردم درباره انواع فساد، اصلاح قوانین و کم کردن پیچیدگی‌های اداری در رتبه‌های بعدی قرار دارند.

واژگان کلیدی: فساد، کاهش فساد، شهروندان تهرانی

مقدمه

فساد مسئله‌ای فراگیر است که در تمام نظام‌های اجتماعی به چشم می‌خورد و تمامی طبقات جامعه، تمامی سازمان‌های دولتی، تمامی نظام‌ها، پادشاهی‌ها و جمهوری‌ها، تمامی وضعیتهای، تمامی گروه‌های سنی و همه زمان‌ها از باستان و قرون وسطی تا معاصر را تحت تأثیر قرار داده است. امروزه دولت‌ها از تمامی طیف‌های سیاسی و در هر کشوری با هر سطحی از توسعه تحت تأثیر رسوایی‌های فساد قرار می‌گیرند؛ به‌طوری که این مسئله به موضوعی رایج و متداول در نظام‌های سیاسی تبدیل شده است. از طرف دیگر، فساد به آفت اصلی رسیدن به دموکراسی و سد راه توسعه تبدیل شده است (نجف‌پور و حق‌شناس، ۱۳۸۷). از دیدگاه جامعه‌شناختی نیز فساد دارای چهار ویژگی است:

- ۱- فساد فرایندی اجتماعی است که در آن افراد متعددی درگیر و در ارتباط باهم‌اند؛
- ۲- فساد دربردارنده مبادله‌هایی آگاهانه است که در نظر افراد یا گروه‌های درگیر سودمند است، درعین حال که در مقام تعریف، به زیان بخش دیگری از افراد جامعه این مبادله‌ها جریان می‌یابد؛
- ۳- در طی این فرایند خیری نامحدود به پای خیری محدود قربانی می‌شود. به همین دلیل فساد امری غیراخلاقی است؛
- ۴- فساد مستلزم نوعی تغییر در روابط کارکردی و عملکردی در حیطه فعالیت معین است. (دوگراف، واختر، فون مارافیک، ۱۳۹۴: ۴۱)

درواقع فساد مالی و اداری یکی از پدیده‌هایی است که اگرچه در طول تاریخ همواره سابقه داشته، اما در دهه‌های اخیر با توجه به اهمیت روزافزون اقتصاد در جوامع، توجه‌ها را بیش‌ازپیش به سمت خود جلب نموده و دولت‌ها و حکومت‌ها را در پی چاره‌اندیشی نسبت به پیشگیری و مقابله با آن وادار کرده است. برای مقابله و پیشگیری از این پدیده راه کارهای مختلفی اندیشیده شده اما نکته مهم در این زمینه این است که تنها با سازوکارهای دولتی نمی‌توان از فساد پیشگیری کرد و بایستی از تمامی ظرفیت‌های موجود در جامعه نیز استفاده نمود (خلیلی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۵۰). رز آکرمن در کتاب فساد و دولت می‌گوید: فارغ از نوع و گستره‌ی فساد دولتی، مقابله با آن از عهده دولت به تنهایی خارج است. مسلم است که دولت می‌تواند با وضع قوانین مناسب شفاف‌سازی دیوان‌سالاری، برقراری نظام تنبیه و تشویق و ده‌ها راهکار دیگر از سطح فساد بکاهد ولی درعین حال با درگیر کردن فعال جامعه، چه از طریق مطبوعات آزاد و چه از طریق تسهیل فعالیت سازمان‌های غیردولتی و مهم‌تر از همه از طریق گسترش و تعمیق دموکراسی، دولت بازهم نخواهد توانست به‌طور کامل از عهده‌ی ریشه‌کنی فساد برآید.

در ایران نیز، فساد به معنای عام آن، در جامعه قابل‌رؤیت است. از اختلاس سه هزار میلیاردی و حقوق نجومی تا برداشت بی‌رویه از صندوق ذخیره فرهنگیان و مانند اینها. در گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی درمورد شاخص ادراک فساد نیز در سال ۲۰۱۷ ایران با نمره ۳۰ رتبه ۱۳۰ را در میان ۱۸۰ کشور کسب کرده است. براساس این محاسبات در میان کشورهای خاورمیانه و شمال آفریقا،

کشورهای افغانستان، لبنان، سوریه، یمن، لیبی، عراق و سودان وضعیت بدتری نسبت به ایران دارند اما بقیه کشورهای این منطقه رتبه و نمره بهتری را نسبت به ایران کسب کرده‌اند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۷).

برای توجیه ضرورت هر پژوهش علمی باید استدلال شود که پژوهش موردنظر آیا به ارتقای دانش در باب پدیده‌ای خاص از پدیده‌های هستی می‌انجامد (هدف شناختی)، یا به تغییر و گسترش اندیشه، منطق و شیوه استدلال منجر می‌شود (هدف فلسفی) و یا اینکه محیط مادی و فیزیکی را دگرگون ساخته، به ابزارسازی یا بهسازی محیط و رفع حوائج آدمیان یاری می‌رساند (هدف کاربردی). نوشتار حاضر دارای کارکرد کاربردی است. آشنایی با راهکارهای کاهش فساد از سوی شهروندان تهرانی موجب شناخت مسئولین نهادهای نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور از این راهکارها می‌شود تا متصدیان مربوطه، موانع موجود در این خصوص را از بین برده و زمینه مشارکت بیشتر شهروندان را فراهم نمایند؛ بنابراین در این نوشتار به راهکارهای کاهش فساد از سوی شهروندان پرداخته می‌شود.

مبانی نظری

واکنش‌های فراوانی از سوی سازمان‌های منطقه‌ای و جهانی (مانند اتحادیه اروپا، اتحادیه افریقا، آسه‌آن و غیره) به فساد داخلی و بین‌المللی ابراز شده است ولی تلاش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی تأثیر بیشتری را در عمومی کردن بحث فساد داشته، به‌طوری که امروزه مسئله فساد به‌عنوان مسئله‌ای بسیار جدی و عام مطرح است. بانک جهانی فساد را مانعی بزرگ در برابر توسعه اقتصادی و اجتماعی شناخته زیرا با به انحراف بردن حکومت قانون و تضعیف اساس نهادهایی که رشد اقتصادی به آن‌ها متکی است، توسعه را نابود می‌سازد. در طراحی استراتژی مبارزه با فساد لازم است نسبت به مشخصه‌های بنیادین و ماهیت خود فساد شناخت کافی وجود داشته باشد. کشورهای مختلفی که درصدد مقابله با فساد برآمده‌اند هر کدام رهیافت یا ترکیبی از رهیافت‌های مبارزه با فساد را مورد استفاده قرار داده‌اند (نجف‌پور و قلجی، ۱۳۸۹).

دست کم سه رهیافت مهم درمورد کاهش و جلوگیری از فساد وجود دارد: اول، نظریه مداخله باوری^۱، براساس این نظریه مقامات مربوطه منتظر روی دادن اقدام فاسد می‌مانند و سپس برای دستگیری و تنبیه مجرم اقدام می‌کنند. این مکتب توجه خود را معطوف به مجازات، تجدید حیثیت نظام اداری و بازدارندگی می‌کند. رهیافت دوم، مدیریت باوری^۲ که براساس آن می‌توان با ایجاد نظام‌ها، رویه‌ها و پروتکل‌هایی افراد یا سازمان‌هایی که درصدد انجام رفتار فاسد هستند را مأیوس کرد یا از عمل فاسد بازداشت. درواقع، مدیریت باوری از کاهش یا زدودن آن دسته فرصت‌هایی حمایت می‌کند که افراد با انجام عمل فاسد از آن‌ها بهره‌مند می‌شوند. مدیریت باوری در تلاش است مجموعه قواعدی تهیه کند

1 - interventionism

2 - Managerialism

که جلوی افراد با انگیزه‌های مختلف را بگیرد.

رهیافت سوم، نظریه درستکاری سازمانی^۱ که براساس آن بر درستکاری کل نظام‌های عملیاتی سازمان، راهبردهای کنترل فساد و استانداردهای اخلاقی تأکید می‌شود و هدف ایجاد هنجار اخلاقی است. پیش فرض این مکتب فکری آن است که انحراف، ناشی از نوع سازمان‌دهی است نه افرادی که در سازمان مشغول به کار هستند؛ یعنی نقض اخلاق و فساد اداری ناشی از تراوش بدی‌های سازمان به افراد بی‌گناه درون آن است. از این‌رو هدف گرفتن افراد در مبارزه با فساد از هدف گرفتن محیط سازمانی که افراد در آن فعالیت می‌کنند موفقیت کمتری خواهد داشت. سازمان باید ساختاری پدید آورد که احتمال شکل‌گیری رویه‌های فاسد را از میان ببرد. به‌طور خلاصه، توانایی فرد برای تفسیر قواعد یا تصمیم‌گیری در مورد اعمال یا عدم اعمال یک پروتکل معین باید توسط دستگاهی محدود شود که غیرقابل دستکاری است (دلیرپور، ۱۳۸۹: ۱۲).

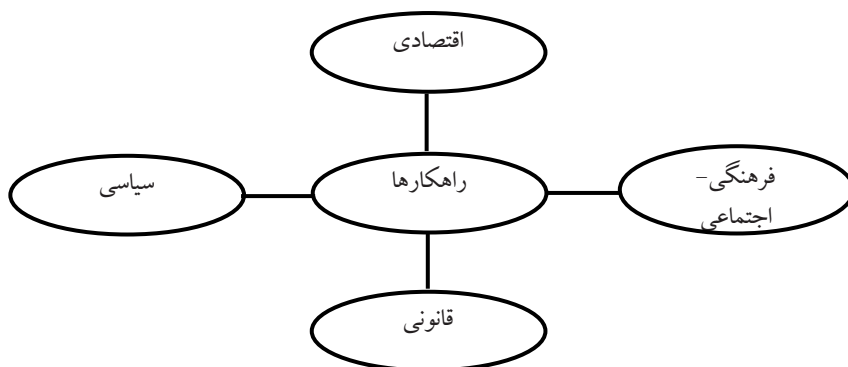
برای مبارزه و مقابله با فساد در کشورهای مختلف، راهکارهایی در نظر گرفته‌شده، قوانین و نهادهای مرتبط نیز شکل گرفته است. در این راستا در ایران نیز برای مقابله با فساد قوانینی وضع شده و نهادهایی تشکیل شده است. دیوان محاسبات از قبل از انقلاب زیر نظر وزارت دارایی و امور اقتصادی بود، اما بعد از انقلاب، طبق قانون دیوان محاسبات ۱۳۶۱ این نهاد مهم رسیدگی به امور مالی تمامی دستگاه‌های دولتی - که از بودجه دولت استفاده می‌کنند - به مجلس شورای اسلامی واگذار شد. قانون بازرسی کل کشور در سال ۱۳۶۰ با سازمانی با همین نام، مسئول نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری در راستای اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی و زیر نظر قوه قضائیه تصویب شد. این دو قانون و نهاد مربوط دنبال آن هستند که با آشکار کردن امور و تخلفات، فرایند مقابله با فساد را پیش ببرند. در همین دهه، قانون محاسبات در سال ۱۳۶۶ تصویب شد (قانون قبلی مربوط به سال ۱۳۴۹ بود). این قانون معیاری است که سازمان برنامه و بودجه، سازمان حسابرسی کل کشور، دیوان محاسبات، ذی‌حسابان وزارت دارایی و حتی بازرسی کل کشور از آن به‌طور اساسی استفاده می‌کنند. این قانون معیار حساب کشی است که در قانون سالانه بودجه ظاهر می‌شود و نهادهای مذکور براساس آن می‌توانند با فساد مقابله کنند.

در دهه ۱۳۷۰، قانون رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، مصوب سال ۱۳۷۲، برای مقابله با فساد، ۳۸ تخلف اداری را معرفی کرد. هیئت‌های رسیدگی در تمامی وزارتخانه‌ها مسئول رسیدگی به تخلفات و از جمله فساد هستند. در این دهه، قوانینی مضاف بر موارد قبلی تصویب شد که بیشتر به سیستم قضایی کشور ربط دارد و عبارت‌اند از: قوانین مربوط به منع مداخله وزرا و نمایندگان در معاملات دولتی (مصوب ۱۳۳۷)، قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت (مصوب ۱۳۳۷)، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی (مصوب ۱۳۴۸)، قانون مجازات افراد مرتکب ارتشاء،

اختلاس و کلاهبرداری (مصوب ۱۳۶۷)، قانون مجازات افراد اخلاص گر در نظام اقتصادی (مصوب ۱۳۶۹)، قانون ممنوعیت اخذ میزان سود در معاملات خارجی (مصوب ۱۳۷۲)، قانون تصدی بیش از یک شغل دولتی (مصوب ۱۳۷۳) و قانون مجازات اسلامی (مصوب ۱۳۷۵) و دیگر موارد. سیستم قضایی، هیئت‌های رسیدگی و کمیته تحقیق و تفحص مجلس از طریق مجازات و یا تشدید مجازات به دنبال مقابله با فسادند.

در دهه ۱۳۸۰، برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در هیئت وزیران تصویب شد. این برنامه درصدد استفاده از ظرفیت‌های حقوقی و نهادی موجود، شفاف‌سازی، حمایت از مخبران، اصلاح ساختاری اقتصاد، کاهش تصدی‌گری، خصوصی‌سازی و مانند اینها است. طبق ماده ۱۲ این برنامه، قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در سال ۱۳۹۰ تصویب شد. بنا بر همین روال، قانون اجرایی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی تصویب شد. با تشکیل شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴، عملاً بیشتر نهادها و دستگاه‌های دولتی در اجرای شدن این قانون درگیر می‌شوند. منطبق اصلی که در این اقدامات اصلاحی وجود دارد، استفاده از شفافیت است. با اصلاح و شفافیت می‌توان به‌طور مؤثری با فساد مقابله کرد (پاک‌سرشت و افشار، ۱۳۹۶: ۱۸۰).

براساس پژوهش‌های مختلف و تفکیک ابعاد مختلف فساد، راهکارهای مناسب به‌منظور کاهش فساد را می‌توان به چهار دسته راهکارهای ۱- اقتصادی، ۲- فرهنگی- اجتماعی، ۳- سیاسی و ۴- قانونی تقسیم‌بندی نمود.



۱- راهکارهای اقتصادی

مهم‌ترین راهکار اقتصادی اجرای درست سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی است که می‌تواند زمینه تقویت بخش خصوصی و کاهش تصدی‌گری دولت را فراهم نماید و لذا عامل مهمی در کاهش فساد است؛ بنابراین بازیگران دخیل در اجرای این سیاست با همکاری مناسب با یکدیگر می‌توانند زمینه گذر از اقتصاد دولتی را فراهم کنند. در صورتی که دولت در اجرای این سیاست دچار انحراف شود بخش خصوصی از طریق مجامع صنفی، اتحادیه‌ها و جامعه مدنی از طریق رسانه‌های گروهی می‌توانند

مسئله را در دستور کار نهادهایی همچون مجلس شورای اسلامی قرار دهند و به این طریق دولت را برای اجرای درست خصوصی سازی، تحت فشار قرار دهند (حق شناس، ۱۳۹۲: ۲۱۳).

حرکت در راستای کوچک سازی واقعی دولت و افزایش کارآمدی آن از طریق سپردن فعالیت ها به بخش خصوصی و استفاده از فناوری های نوین مدیریتی، یکی از محرک های اصلی سلامت آفرینی است. واگذاری فعالیت های غیر حاکمیتی به بخش غیردولتی، حذف ارتباط مستقیم و رابطه ی چهره به چهره و جایگزین کردن نظام های الکترونیکی از طریق استقرار کامل دولت الکترونیکی، توسعه ی جامعه ی مدنی و رفع محدودیت های تأمین و تأسیس و فعالیت سازمان های مردم نهاد (سمن ها) و دسترسی آن ها به اطلاعات و گزارش دهی و پاسخ گویی منظم دستگاه های اجرایی و دولت در امور اقتصادی، مالی و اداری از مهم ترین ابتکاراتی است که در این راستا قابل انجام است (رحمانی، ۱۳۹۶).

به این منظور باید به بخش خصوصی، تعاونی ها و فعالان اقتصادی این تضمین داده شود که روش های فعالیت در نظام اقتصادی از صحت و قاعده مندی برخوردار است و از انحراف و عارضه ها به دور است (مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷).

۲- راهکارهای فرهنگی - اجتماعی

الف- آگاهی دادن به مردم درباره انواع فساد و مشارکت دادن آن ها در مبارزه با فساد

گزارش های سازمان های بین المللی نشان می دهد، اصلی ترین راهکار کشف فساد استفاده از ظرفیت نظارت مردمی در قالب تقویت مسیرهای گزارش فساد است. این سازوکار علاوه بر کشف فساد، فضا را برای مفسدان ناامن کرده و موجب پیشگیری از مفاسد به ویژه مفاسد سازمان یافته می شود، زیرا در مفاسد سازمان یافته نیاز به همکاری مجرمان در اجرای تخلف وجود دارد و سازوکار گزارش تخلف این امکان را به وجود می آورد که هریک از مشارکت کنندگان در تخلف به عنوان یک گزارش دهنده اقدام کنند. (سیدزاده، ۱۳۹۶) باید توجه داشت که نهادهای نظارتی و در رأس آن ها سازمان بازرسی کل کشور نمی توانند با امکانات محدود خود در هر سازمان یک نماینده دائمی داشته باشند که به این تخلفات رسیدگی نمایند؛ اما مردم ناظران دائمی عملکرد افراد و سازمان ها هستند. (مرکز پژوهش های مجلس، ۱۳۸۴: ۸)

بنابراین رفتار مسئولان از شاخص های انسان سالم در هر جامعه، از جمله جامعه ایران با نسبت جمعیتی جوان، تلقی می شود. در کشور ما، سازوکارهای کشف فساد عمدتاً تحت عنوان نظارت شناخته شده است و از طریق توسعه سازمان های نظارتی در سازمان ها، دنبال می شود به طوری که مسیر اصلی مبارزه با فسادهای سازمانی و اقتصادی در رسانه ها و به خصوص از زبان مسئولین کشور، «تشدید نظارت ها» معرفی می شود. امروزه در کنار بهره مندی از دستگاه های نظارتی، یکی از مؤثرترین و کارآمدترین سازوکارهای نظارتی مبتنی بر دخیل کردن مردم در فرایند نظارت است.

ب- راه‌اندازی سامانه‌هایی که مردم از طریق آن موارد فساد را گزارش کنند

وجود و راه‌اندازی سامانه‌هایی که مردم از طریق آن در صورت مشاهده موارد فساد آن را گزارش کنند، ازجمله راهکارهای فرهنگی-اجتماعی برای مقابله با فساد است. در همین راستا سازمان بازرسی کل کشور، روش‌های مختلفی را برای دریافت شکایات، اعلامات و گزارش‌های مردمی شامل سامانه اینترنتی، شماره تلفن ۱۳۶، مراجعات حضوری، نامه‌های پستی، پست الکترونیک، صندوق صوتی، پیام کوتاه، گزارش بازرسان، نامه‌های اداری مسئولین برون‌سازمانی، دستور ریاست سازمان، گزارش حسابرسان قانونی شرکت‌ها، بازرسان و حراست‌های دستگاه‌های اداری در نظر گرفته است. سهولت دسترسی مردمی به سازمان، سرعت دادن و کاهش زمان در رسیدگی به شکایات، ایجاد حداکثر شفافیت برای شاکه، افزایش رضایتمندی مردم و افزایش اعتماد عمومی و ارتقای سرمایه اجتماعی از اهداف ایجاد مرکز رسیدگی به شکایات مردمی و بسط و گسترش راه‌های ارتباطی مردم با این مرکز است.^۱

۳- راهکارهای سیاسی

راهکارهای سیاسی برای حل مسئله فساد بر تقویت تشکیلات جامعه مدنی ازجمله احزاب سیاسی و رسانه‌های گروهی و اصلاح نهادها و سازوکارهای نظارتی تأکید ویژه‌ای دارد. مطبوعات و رسانه‌های گروهی می‌توانند طرز تفکر مبارزه با فساد را تقویت نمایند.

نظریه برجسته‌سازی در خصوص استفاده از ظرفیت رسانه‌ها بیان می‌کند که رسانه‌های جمعی در ایجاد اولویت‌های فکری و تعیین موضوعات مهم و مورد بحث عامه مخاطبان، نقش اساسی ایفا می‌کنند. نظریه مذکور، پیش‌بینی می‌کند که اگر موضوعی از نظر زمان و مکان در رسانه‌ها برجسته شود، می‌تواند مخاطبان را به این اندیشه وادارد که موضوع مذکور مهم است؛ بنابراین افشای فساد در رسانه‌ها از راهکارهای کاهش فساد در بعد سیاسی است (حق‌شناس، ۱۳۹۲: ۲۱۴).

۴- راهکارهای قانونی

الف- تشدید مجازات مفسدان

مبارزه و مقابله با فساد مستلزم برخورد قانونی است و به این منظور وجود نظام قضایی مستقل و کارآمد ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است؛ بنابراین بهبود نظام قضایی کشور، ارتقای جایگاه آن و استقلال آن از اعمال نفوذها و برخورد قاطع با مفسدان یکی از راهکارهای ضروری برای کاهش فساد در کشور است. (حق‌شناس، ۱۳۹۲: ۲۱۶).

ب- حمایت مالی و اداری از گزارش دهندگان فساد

مبارزه با فساد یک فرایند هوشمند است که اولین و مهم‌ترین مرحله آن کشف فساد است. درواقع تقویت

۱- رئیس مرکز رسیدگی به شکایات مردمی سازمان بازرسی کل کشور. به گزارش افکارنیوز، ۱۳۹۵/۱۲/۹

قدرت کشف فساد، تأثیر به سزایی بر پیشگیری از بروز آن دارد و به همین دلیل کشورهای پیشرفته تمرکز جدی خود را بر توسعه سازوکارهای کشف فساد گذاشته‌اند. امروزه، مؤثرترین و کارآمدترین سازوکارهای نظارتی مبتنی بر دخیل کردن مردم در فرایند نظارت است. در برخی از کشورهای پیشرو در این حوزه علاوه بر وضع قوانین حمایتی از گزارشگران فساد و تخلف، قوانین تشویقی برای آن دسته از گزارشگران فساد که گزارش‌های آنان موجب صیانت از منافع ملی گردیده، تصویب شده است. علاوه بر این، یکی از ملاحظات بسیار مهم و مؤثر به منظور فعال کردن ظرفیت مردمی در کشف و مبارزه با فساد، ایجاد ساختار و سازوکاری امن برای دریافت گزارش‌های مردمی با تضمین عدم افشای هویت شخص گزارشگر فساد است. فقدان قوانین حمایتی و همچنین نبود ساختار مناسب و ایمن برای دریافت گزارش‌های تخلف موجب شده است که بسیاری از مردم به دلیل ترس و نگرانی از افشای هویتشان و آسیب و آزار از سوی مفسدین، باوجود اطلاع از فساد و تخلف، جرأت و انگیزه گزارش فساد را نداشته باشند^۱.

در ماده ۲۶ قانون ارتقای سلامت و مقابله با فساد چنین آمده که فرد گزارش دهنده فساد باید تشویق شود. حتی شیوه تشویق را هم گفته است. یعنی در قانون این موارد را داریم؛ اما در عمل عکس این موارد عمل می‌شود. در کشورهای پیشرو در زمینه مبارزه با فساد، برای افشاگران فساد و سوءاستفاده از قدرت^۲ مصونیت‌های قضایی و حمایت‌های حقوقی پیش‌بینی شده است؛ اما متأسفانه افشاگران بسیار آسیب‌پذیرند و گاه دیده‌شده که پایشان به دادگاه کشیده می‌شود و محکومیت‌هایی هم می‌گیرند (سلطانی، ۱۳۹۶).

ج- اصلاح قوانین و کم کردن پیچیدگی‌های اداری

عدم شفافیت در قوانین، مقررات و روند دادرسی، زمینه‌های مساعدی برای فساد مالی فراهم می‌آورد. لذا قوانین و مقررات باید به نحوی تنظیم گردد که تفسیرهای متعدد به همراه نداشته باشد. یا اینکه آن قدر از لحاظ مفهومی و لغوی تخصصی نباشد که صرفاً حقوقدانان مجرب و کارآموده قادر به فهم آن باشند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲: ۱۷).

ضعف قانونی از دو جنبه بر روند فساد تأثیرگذاری می‌کند. نخست، ضعف قوانین مناسب در مبارزه علیه فساد اداری؛ سپس قوانین ناکارآمد در بخش‌های اداری. همیشه این سؤال مطرح است که آیا فساد اداری ناشی از مقررات دست‌وپا گیر است یا این مقررات، ناشی از فساد اداری؟ (ربیعی، ۱۳۸۳: ۲۳) در جدول صفحه بعد، ابعاد و راهکارهای کاهش فساد براساس مبانی نظری پژوهش آورده شده است.

۱ - محمدجعفر منتظری، دادستان کل کشور در تاریخ ۱۵ بهمن ماه ۱۳۹۶ در گفت و گوی ویژه خبری

ابعاد	راهکار
اقتصادی	گسترش خصوصی سازی
سیاسی	افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه های عمومی
قانونی	تشدید مجازات مفسدان
	اصلاح قوانین و کم کردن پیچیدگی های اداری
	حمایت مالی واداری از گزارش دهندگان فساد
اجتماعی- فرهنگی	راه اندازی دستگاهی که مردم از طریق آن موارد فساد را گزارش کنند
	آگاهی دادن به مردم درباره انواع فساد

پیشینه بحث

عبدالله زاده و همکاران (۱۳۹۶) نقش آموزه های قرآنی و روایی در کاهش فساد را بررسی کرده اند. این پژوهش در طبقه بندی کلی تحقیقات، بنیادی و با توجه به هدف، کاربردی محسوب می شود. برای جمع آوری اطلاعات نیز از روش کتابخانه ای و تحلیلی توصیفی استفاده شده است. یافته های این پژوهش، در زمینه پیشگیری از فساد اقتصادی نظیر آگاه سازی؛ تزکیه نفس؛ جلوگیری از پیدایش زمینه های فساد (۱). تمهیدات لازم برای پیشگیری از فساد در معاملات، ۲. نظارت دقیق، ۳. انتخاب افراد متعهد و متخصص برای اداره کشور، ۴. کاهش دادن فقر و نابرابری در جامعه و... نشان می دهد به کارگیری این آموزه های دینی در زندگی باعث کاهش بروز فساد اقتصادی می شود؛ و براساس آیات و روایات، اصلی ترین مسئله در امر پیشگیری از بروز مفاسد اقتصادی، احیای معنویات، اخلاقیات و ارزش های دینی و نیز اشاعه فرهنگ مبارزه با فساد اقتصادی است (عبدالله زاده و همکاران، ۱۳۹۶: ۶۵). کشاورز (۱۳۹۶) در پایان نامه کارشناسی ارشد خود راهکارهای نظارتی در راستای جلوگیری از فساد مالی در شرکت های دولتی را بررسی نموده است. در این تحقیق مهم ترین و بهترین راه مقابله با فساد، پیشگیری و افزایش آگاهی جامعه از طریق رسانه ها و افزایش آگاهی مردم نسبت به قوانین و کنترل و نظارت دستگاه های ذی ربط به این مسئله است که این امر از طریق انتخاب افراد شایسته و نظارت دقیق بر منابع مالی زمینه های بروز فساد را کاهش می دهد. این پژوهش با روش کتابخانه ای و استفاده از پیشنهاد های صاحب نظران سعی در یافتن و بررسی دقیق تر عوامل پیدایش فساد و با تحلیل و توصیف راهکارهای نظارتی بر فساد درصدد کاهش این مسئله برآمده است (کشاورز، ۱۳۹۶).

در مقاله میرکمالی و همکاران (۱۳۹۵) نقش مشارکت مردمی در حوزه پیشگیری از فساد بررسی شده است. یکی از مواردی که امروزه برای پیشگیری از فساد مورد توجه قرار گرفته، افزایش مشارکت مردمی در این حوزه است. دلیل این امر نیز این است که، به رغم اقدامات انجام شده در این

حوزه، همچنان شاهد افزایش پدیده فساد هستیم؛ لذا به نظر می‌رسد حرکت به سمت مردمی کردن امر پیشگیری از فساد و خارج ساختن آن از انحصار دولتی برای نیل به اهداف پیش‌بینی شده بسیار سودمند باشد (میر کمالی و خلیلی، ۱۳۹۵: ۱۰۸).

هدف از پژوهش خدري و همکاران (۱۳۹۵) بررسی عوامل اجتماعی مؤثر بر بروز فساد اداری در دستگاه‌های دولتی و راهکارهای کاهش آن بوده است. این پژوهش با روش پیمایش در بین کارمندان و مدیران سازمان‌های اداری شهرستان سنندج صورت گرفته است. از آنجایی که کل تعداد کارمندان ادارات این شهرستان ۲۸۹۳ نفر بودند، با استفاده از فرمول کوکران ۲۸۸ نفر انتخاب شدند. لازم به ذکر است که اعتبار پرسشنامه با روش اعتبار محتوی (نظرات متخصصان) برآورد شده است. ابزار تحقیق پرسشنامه خودساخته محقق بوده که پایایی آن از طریق آلفای کرونباخ (۰/۸۳) تأیید شده است. یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد، میانگین فساد اداری ۲۲/۳۰ بوده که در سطح پایینی است. آنچه در بخش تحلیلی از اهمیت به سزایی برخوردار است، نظارت و کنترل اجتماعی با فساد اداری رابطه معکوس دارد. نتایج رگرسیون چند متغیره نیز نشان داد که ۳۷ درصد از تغییرات متغیر وابسته توسط متغیرهای مستقل تبیین شده است (خدري و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۳۷).

نیک‌پور (۱۳۹۵) در پژوهشی الگوی نظارت عمومی به‌منظور پیشگیری از بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران را ارائه کرده است. این پژوهش توصیفی و از نوع همبستگی به‌روش پیمایشی انجام شده است. ۳۰۲۱ نفر از کارکنان سازمان‌های دولتی ایران با استفاده از روش نمونه‌گیری خوشه‌ای دومرحله‌ای، به‌عنوان حجم نمونه انتخاب شده‌اند. به‌منظور تحلیل داده‌ها از روش آمار توصیفی و استنباطی استفاده شده و ابزار گردآوری داده‌ها پرسشنامه‌های نظارت عمومی و فساد اداری است. یافته‌های پژوهش نشان‌دهنده معنادار بودن الگوی پیشنهادی است و ابعاد نظارت عمومی بر فساد اداری تأثیر منفی دارد. یافته دیگر پژوهش نیز نشان داد که از بین ابعاد نظارت عمومی، بُعد نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه بالاترین رتبه را در سازمان‌های دولتی ایران داشته است (نیک‌پور، ۱۳۹۵: ۲۰۱-۲۳۱).

آقازاده و پور قهرمانی (۱۳۹۵) نقش دولت الکترونیک در پیشگیری از فساد اداری را بررسی نموده‌اند. در این پژوهش علاوه بر استفاده از منابع کتابخانه‌ای، در برخی از موارد از تجربیات برخی ارگان‌ها و نهادهای دولتی نیز بهره گرفته شده است. انواع تدابیر و روش‌های مقابله با فساد اداری بررسی و کاربردهای آن‌ها مورد تحلیل قرار گرفته است. می‌توان با استفاده از دولت الکترونیک، از اختیارات دولت کاسته و عملکرد کارکنان اداری را تحت نظر قرار داد، هم‌چنین با کوچک نمودن دولت کاهش تماس فیزیکی با دولت از برخی جرایم پیشگیری نمود (آقازاده و پورقهرمانی، ۱۳۹۵: ۹).

هدف مقاله ابراهیم راست‌گردانی (۱۳۹۵) بررسی راهکارهای پیشگیری و مقابله با فساد اداری در ایران بود. جامعه آماری این پژوهش معاونت فنی مهندسی شهرداری استان قم و نمونه آماری ۱۶۰ نفر از معاونین و کارکنان برای انجام پژوهش تعیین شده بودند. روش تحقیق توصیفی پیمایشی بوده و آن

دسته از عوامل مدیریتی که بیشترین تأثیر را بر فساد اداری دارند، بررسی شده است. این مقاله به دنبال آن بود تا ضمن پرداختن به مفهوم فساد اداری، متغیرهای مدیریتی و راهکارهای مؤثر را بیان و دلایل به وجود آمدن و پیامدهای ناشی از آن را توصیف نماید (راست گردانی، ۱۳۹۵).

بیابانی و گزمه (۱۳۹۴) در پژوهشی به آسیب‌شناسی فساد اداری و راهکارهای مقابله با آن پرداخته‌اند. در این پژوهش آورده شده که فساد در بیشتر کشورها وجود داشته و ریشه تاریخی دارد. از آنجا که فساد عملی مخفیانه بوده و به سختی می‌توان با روش‌های عادی آن را تشخیص داد، لذا حذف آن نیاز به تلاش مستمر و اصلاح برخی نظام‌های اداری دارد. در این تحقیق نگارندگان تلاش دارند ابعاد مختلف فساد را هم از دیدگاه صاحب‌نظران و اندیشمندان و هم از لحاظ تجربی مورد کنکاش قرار دهند (بیابانی و گزمه، ۱۳۹۴: ۲).

امیر فخریان (۱۳۹۳) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود به رابطه اعتماد مردم به کارکنان دولت با کاهش فساد اداری در ادارات دولتی شهرستان دامغان پرداخته است. این تحقیق از نظر هدف کاربردی و از نظر روش اجرا توصیفی است. روش جمع‌آوری اطلاعات میدانی و ابزار جمع‌آوری اطلاعات پرسشنامه استاندارد است. جامعه آماری تحقیق ادارات دولتی شهرستان دامغان به تعداد ۳۱ سازمان بود که از بین آن‌ها ۲۸ سازمان حاضر به همکاری شدند. پرسشنامه فساد اداری بین ۲۵۰ نفر از کارکنان سازمان‌ها و پرسشنامه اعتماد عمومی بین ۳۸۴ ارباب‌رجوع این سازمان‌ها توزیع گردید. نتایج حاصل از تحلیل، حاکی از تأیید تمامی فرضیه‌هاست؛ یعنی اعتماد عمومی و ابعاد آن (اطمینان، خطرپذیری و درستکاری) رابطه مثبت و معناداری با کاهش فساد اداری در ادارات دولتی شهرستان دامغان دارد (امیر فخریان، ۱۳۹۳).

در مقاله نجف‌پور (۱۳۹۳) از طریق پاسخ به پرسش‌هایی از قبیل نظام سلامت ملی چیست؟ شاخص‌ها و ویژگی‌های نهادهای نظارتی (پلیس) در نظام سلامت ملی چیست؟ به بررسی نقش و جایگاه نهادهای نظارتی و پلیس در نظام سلامت ملی پرداخته شده است. روش مقاله، تحلیل کیفی داده‌ها است و اطلاعات این مقاله از طریق روش مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای گردآوری شده است (نجف‌پور، ۱۳۹۳: ۱۴۳).

پورعزت (۱۳۹۱) در تحقیق خود عوامل مؤثر بر کاهش فساد مالی در سازمان‌های دولتی (مؤسسات پژوهشی تهران) را بررسی کرده است. جامعه آماری متشکل از ۲۰۰۰ نفر شامل کارکنان، کارشناسان، متخصصین و صاحب‌نظران در حوزه اداری، مالی مؤسسات مذکور در تهران است. تعداد جامعه آماری با استفاده از فرمول عمومی کوکران ۳۱۷ نفر مشخص شد. نتیجه داده‌ها تأیید کرد که از پنج متغیر اصلی، فقط سه متغیر، شامل: (۱) عوامل فرهنگی، (۲) عوامل سیاسی، (۳) عوامل اداری - ساختاری، تأثیر مثبت بر کاهش فساد مالی دارند. دو متغیر اصلی، شامل: عوامل اقتصادی، عوامل رفتار مدیران، و دوازده متغیر فرعی، شامل: (۱) تدوین منشور اخلاقی، (۲) جامعه‌پذیری ارزش‌های فرهنگی، (۳) توسعه مشارکت

مردم، ۴) جبران خدمات کارکنان، ۵) تقویت نقش اطلاع رسانی، ۶) تقویت نقش حکومت الکترونیک، ۷) شفافیت در بُعد مالی، ۸) توسعه اداره اسوه، ۹) تعیین استاندارد سطح زندگی و ردیابی اموال، ۱۰) استقلال شغلی و مسئولیت در برابر شغل، ۱۱) مشارکت کارکنان در تصمیم گیری و ۱۲) تفویض اختیار همراه با نظارت دقیق، تأیید نشدند (پور عزت، ۱۳۹۱).

آرایی و نجف پور (۱۳۹۱) در مقاله‌ای جایگاه رسانه‌های جمعی در سیاست گذاری مبارزه با فساد را بررسی نموده‌اند. ۱۴ راهکار اشاره شده در این نوشتار برای مقابله با فساد عبارت‌اند از: ۱- تقویت نگرش و باورهای دینی کارکنان و مدیران؛ ۲- قانون‌گرایی کارکنان و مدیران؛ ۳- عدم تمرکز اداری؛ ۴- عدالت در برخورد با کارکنان؛ ۵- نظارت مستمر بر عملکرد کارکنان و مدیران؛ ۶- رعایت اصل شایسته‌سالاری کارکنان و مدیران؛ ۷- نهادینه‌سازی فرهنگ نقد و نقادی؛ ۸- نهادینه‌سازی فرهنگ تشویق و تنبیه کارکنان و مدیران؛ ۹- بهبود وضع معیشتی کارکنان و مدیران؛ ۱۰- گزینش صحیح کارکنان و مدیران؛ ۱۱- پاک‌سازی نظام اداری از کارکنان و مدیران فاسد؛ ۱۲- شفافیت در امور و پرهیز از پنهان کاری؛ ۱۳- رعایت اصل پاسخ‌گویی کارکنان و مدیران؛ ۱۴- رعایت اصل آموزش و پرورش کارکنان و مدیران (آرایی و نجف پور، ۱۳۹۱: ۷۹).

حمید شفیعی‌زاده (۱۳۸۹) در مقاله‌ای ضمن تعریف فساد و انواع آن، وضعیت مبارزه با این پدیده در ایران را بررسی کرده است. در این نوشتار رویکردهای پیشگیری از فساد و نقش فرهنگ و آموزش عمومی در مبارزه با فساد تبیین شده و در پایان نیز به برخی از راهکارهای فرهنگی در راستای پیشگیری از فساد اشاره شده است (شفیعی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۴۲).

تحقیق زاهدی و همکاران (۱۳۸۸) باهدف شناسایی و اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر کاهش فساد در نظام اداری، سعی در ارائه راه‌حل‌ها و راهکارهایی مناسب برای کاهش فساد اداری دارد. در این تحقیق از روش کاربردی و توصیفی از نوع پیمایشی استفاده شده است. جامعه آماری آن را کارکنان و کارشناسان معاونت امور مناطق و معاونت اداری و مالی شهرداری تهران تشکیل می‌دهند. روش نمونه‌گیری تحقیق، تصادفی ساده و حجم نمونه آن ۱۰۸ نفر از کارکنان است. به‌منظور بررسی عوامل مؤثر بر کاهش فساد کارکنان از پرسش‌نامه و برای پاسخ‌گویی به آن از طیف لیکرت، استفاده شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که تمام عوامل سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی در کاهش و جلوگیری از فساد کارکنان شاغل در نظام اداری مؤثر است (زاهدی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۴).

روش تحقیق

منظور از روش تحقیق و پژوهش، ارائه مهارت‌ها و تجربه‌هایی است که دستیابی به هدف را آسان‌تر و عملی‌تر می‌سازد و با صرف وقت کمتر، نتایج بیشتری به‌دست می‌آید. در این پژوهش از روش کمی و از ابزار پرسشنامه بهره گرفته شده است. ابزار گردآوری داده‌ها وسیله‌ای است که به پژوهشگر کمک می‌کند تا داده‌های لازم را جمع‌آوری و ثبت نماید. جامعه (جمعیت) آماری تحقیق کلیه شهروندان ۱۸

سال و بالاتر شهر تهران بودند. همچنین از روش ترکیبی نمونه‌گیری خوشه‌ای و تصادفی استفاده شده است و حجم نمونه ۲۳۵۱ نفر بود. برای بررسی راهکارهای کاهش فساد از پرسشنامه محقق ساخته و برای سنجش از اعتبار صوری و برای محاسبه پایایی از آزمون آلفای کرونباخ استفاده شده است. نتایج تحقیق نیز با استفاده از نرم‌افزار آماری SPSS در دو سطح توصیفی و تحلیلی استخراج و برای تجزیه و تحلیل اطلاعات و مقایسه نظرات پاسخ‌گویان درخصوص راهکارهای کاهش فساد، از آزمون آماری خی دو استفاده گردیده است.

یافته‌ها

از مجموع ۲۳۵۱ نفری که پاسخ‌گوی پرسشنامه‌های این تحقیق محسوب می‌شوند، ۶۲/۷ درصد مرد و ۳۷/۳ درصد از جمعیت نمونه آماری را زنان تشکیل داده‌اند. ۳۸/۶ درصد جوان، ۳۹/۸ درصد میان‌سال و ۲۱/۸ درصد بزرگ‌سال بوده‌اند. ۵۸/۸ درصد پاسخ‌گویان متأهل و ۳۸/۳۴ درصد مجردند.

یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که ۱/۴ درصد پاسخ‌گویان بی‌سواد، ۴/۶ درصد پاسخ‌گویان دارای تحصیلات ابتدایی، ۹/۴ درصد پاسخ‌گویان دارای تحصیلات زیر دیپلم، ۳۰ درصد پاسخ‌گویان دیپلم، ۴۰/۹ درصد دارای تحصیلات کاردانی و کارشناسی، ۱۳/۴ درصد دارای تحصیلات کارشناسی ارشد و بالاتر و ۰/۳ درصد دارای تحصیلات حوزوی بوده‌اند.

یافته‌های تحقیق بیانگر آن است که اکثریت پاسخ‌گویان با ۵۹/۳ درصد شاغل، ۵/۳ درصد پاسخ‌گویان بازنشسته، ۱۱/۹ درصد خانه‌دار، ۱۳/۴ درصد دانشجو و ۷/۷ درصد بیکار در جست و جوی کار بوده‌اند. ۲۳/۹ درصد پاسخ‌گویان بخش اشتغال خود را، دولتی، ۳۵/۷ درصد خصوصی و ۴۰/۴ درصد بخش آزاد اعلام نموده‌اند. ۶۰/۹ درصد پاسخ‌گویان شاغل، حقوق‌بگیر و ۳۹/۱ درصد برای خودشان کار می‌کنند.

جدول ۱- بررسی میزان موافقت پاسخ‌گویان با هریک از راهکارهای کاهش فساد از دیدگاه مردم

ردیف	راهکار	مخالف و کاملاً مخالف	نظری ندارم/ نمی‌دانم	موافق و کاملاً موافق	نمی‌دانم/ نظری ندارم	جمع
۱	تشدید مجازات مفسدان	۸,۷٪	۱۵,۱٪	۷۲,۹٪	۳,۳٪	۱۰۰٪
۲	راه‌اندازی سیستمی که مردم از طریق آن موارد فساد را گزارش کنند	۹,۴٪	۱۷,۲٪	۶۹,۶٪	۳,۸٪	۱۰۰٪
۳	آگاهی دادن به مردم درباره انواع فساد	۱۱,۷٪	۱۸,۲٪	۶۶,۷٪	۳,۴٪	۱۰۰٪
۴	اصلاح قوانین و کم کردن پیچیدگی‌های اداری	۸,۶٪	۲۰,۲٪	۶۶,۴٪	۴,۷٪	۱۰۰٪
۵	حمایت مالی واداری از گزارش دهندگان فساد	۱۳,۴٪	۱۶,۹٪	۶۲,۵٪	۷,۳٪	۱۰۰٪

ردیف	راهکار	مخالف و کاملاً مخالف	نظری ندارم / نمی‌دانم	موافق و کاملاً موافق	نمی‌دانم / نظری ندارم	جمع
۶	افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی	۱۳,۲٪	۲۱,۳٪	۶۱,۶٪	۳,۹٪	۱۰۰٪
۷	گسترش خصوصی‌سازی	۱۷,۵٪	۲۲,۷٪	۵۲,۰٪	۷,۸٪	۱۰۰٪

در پاسخ به این سؤال که «با هریک از راهکارهای کاهش فساد تا چه حد موافق یا مخالفید؟» حدود ۷۳ درصد پاسخ‌گویان تشدید مجازات مفسدان را راهکار اصلی کاهش فساد دانسته‌اند. حدود ۷۰ درصد پاسخ‌گویان با راه‌اندازی سیستم گزارش فساد، حدود ۶۷ درصد با آگاهی دادن به مردم درباره انواع فساد، حدود ۶۶ درصد با اصلاح قوانین و کم کردن پیچیدگی‌های اداری، ۶۲/۵ درصد با حمایت مالی واداری از گزارش دهندگان فساد، حدود ۶۲ درصد با افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی و حدود ۵۲ درصد با گسترش خصوصی‌سازی موافق و کاملاً موافق بودند.

جدول ۲- بررسی راهکارهای کاهش فساد برحسب جنسیت پاسخ‌گویان

راهکارها	جنسیت	مخالف و کاملاً مخالف	نظری ندارم / نمی‌دانم	موافق و کاملاً موافق	نمی‌دانم / نظری ندارم	آزمون خی دو	سطح معنی‌داری
افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی	مرد	۱۴,۴٪	۲۱,۹٪	۶۰,۶٪	۳,۲٪	۱۰,۸۲۴	۰,۰۱۳
	زن	۱۱,۱٪	۲۰,۴٪	۶۳,۵٪	۵,۱٪		
انجام تبلیغات عمومی برای آگاه کردن مردم درباره انواع فساد	مرد	۱۲,۷٪	۱۹,۱٪	۶۵,۱٪	۳,۲٪	۶,۲۸۰	۰,۰۹۹
	زن	۱۰,۳٪	۱۶,۸٪	۶۹,۲٪	۳,۷٪		
تشدید مجازات مفسدان	مرد	۹,۰٪	۱۵,۵٪	۷۲,۱٪	۳,۳٪	۱,۵۸۳	۰,۶۶۳
	زن	۸,۱٪	۱۴,۳٪	۷۴,۴٪	۳,۱٪		
اصلاح قوانین و کم کردن پیچیدگی‌های اداری	مرد	۹,۳٪	۲۰,۰٪	۶۶,۸٪	۴,۰٪	۶,۳۸۱	۰,۰۹۴
	زن	۷,۵٪	۲۰,۷٪	۶۶,۰٪	۵,۸٪		
گسترش خصوصی‌سازی	مرد	۱۸,۰٪	۲۱,۷٪	۵۴,۲٪	۶,۱٪	۱۸,۲۹۹	۰,۰۰۰
	زن	۱۶,۷٪	۲۴,۲٪	۴۸,۸٪	۱۰,۴٪		
راه‌اندازی سیستمی که مردم از طریق آن موارد فساد را گزارش کنند	مرد	۹,۹٪	۱۷,۷٪	۶۸,۶٪	۳,۹٪	۲,۵۳۸	۰,۴۶۸
	زن	۸,۴٪	۱۶,۵٪	۷۱,۵٪	۳,۶٪		
حمایت مالی واداری از گزارش دهندگان فساد	مرد	۱۴,۳٪	۱۷,۱٪	۶۱,۶٪	۷,۱٪	۳,۷۲۱	۰,۲۹۳
	زن	۱۱,۷٪	۱۶,۶٪	۶۴,۲٪	۷,۵٪		

بین جنسیت پاسخ‌گویان و نظرات آن‌ها در مورد راهکارهای کاهش فساد تفاوت معنی‌داری وجود ندارد، به این معنی که پاسخ‌گویان زن و مرد به میزان مشابهی با هریک از راهکارهای پنج‌گانه فوق

موافق هستند. بررسی دقیق‌تر یافته‌های جدول فوق بیانگر آن است که زنان بیشتر از مردان با افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی و در مقابل مردان بیشتر از زنان با گسترش خصوصی‌سازی موافق و کاملاً موافقاند و از نظر آماری این تفاوت معنی‌دار است.

جدول ۳- بررسی راهکارهای کاهش فساد برحسب سن پاسخ‌گویان

راهکارها	سن	مخالف و کاملاً مخالف	تظری ندارم / نمی‌دانم	موافق و کاملاً موافق	نمی‌دانم / نظری ندارم	آزمون خی دو	سطح معنی‌داری
افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی	جوان	٪۱۴٫۹	٪۲۱٫۴	٪۵۹٫۳	٪۴٫۴	۱۳٫۸۶۹	۰٫۰۳۱
	میانسال	٪۱۳٫۶	٪۲۱٫۵	٪۶۱٫۸	٪۳٫۱		
	بزرگسال	٪۹٫۰	٪۲۰٫۹	٪۶۵٫۷	٪۴٫۵		
انجام تبلیغات عمومی برای آگاه کردن مردم درباره انواع فساد	جوان	٪۱۳٫۶	٪۱۷٫۸	٪۶۴٫۵	٪۴٫۰	۱۰٫۰۱۴	۰٫۱۲۴
	میانسال	٪۱۱٫۳	٪۱۹٫۴	٪۶۶٫۶	٪۲٫۸		
	بزرگسال	٪۹٫۸	٪۱۶٫۲	٪۷۰٫۵	٪۳٫۵		
تشدید مجازات مفسدان	جوان	٪۹٫۶	٪۱۵٫۷	٪۷۱٫۵	٪۳٫۲	۵٫۵۷۶	۰٫۴۷۲
	میانسال	٪۹٫۰	٪۱۵٫۲	٪۷۲٫۳	٪۳٫۵		
	بزرگسال	٪۶٫۸	٪۱۳٫۶	٪۷۶٫۷	٪۲٫۹		
اصلاح قوانین و کم کردن پیچیدگی‌های اداری	جوان	٪۸٫۸	٪۱۹٫۶	٪۶۷٫۰	٪۴٫۶	۶٫۰۲۹	۰٫۴۲۰
	میانسال	٪۹٫۵	٪۲۱٫۰	٪۶۵٫۲	٪۴٫۲		
	بزرگسال	٪۶٫۶	٪۱۹٫۹	٪۶۷٫۶	٪۵٫۹		
گسترش خصوصی‌سازی	جوان	٪۱۹٫۰	٪۲۴٫۸	٪۵۰٫۱	٪۶٫۱	۱۱٫۹۶۱	۰۰٫۶۳
	میانسال	٪۱۶٫۸	٪۲۲٫۰	٪۵۲٫۴	٪۸٫۸		
	بزرگسال	٪۱۵٫۸	٪۲۰٫۵	٪۵۵٫۰	٪۸٫۸		
راہ‌اندازی سیستمی که مردم از طریق آن موارد فساد را گزارش کنند	جوان	٪۱۰٫۹	٪۱۷٫۰	٪۶۹٫۰	٪۳٫۱	۱۲٫۱۷۳	۰۰٫۰۵۸
	میانسال	٪۸٫۹	٪۱۹٫۲	٪۶۷٫۹	٪۴٫۰		
	بزرگسال	٪۷٫۶	٪۱۴٫۲	٪۷۴٫۱	٪۴٫۱		
حمایت مالی واداری از گزارش دهندگان فساد	جوان	٪۱۴٫۳	٪۱۶٫۳	٪۶۳٫۶	٪۵٫۸	۹٫۹۱۴	۰٫۱۲۸
	میانسال	٪۱۴٫۲	٪۱۷٫۰	٪۶۱٫۰	٪۷٫۸		
	بزرگسال	٪۱۰٫۳	٪۱۷٫۷	٪۶۳٫۵	٪۸٫۵		

مطابق جدول فوق، بین سن پاسخ‌گویان و نظرات آن‌ها درمورد راهکارهای کاهش فساد تفاوت معنی‌داری وجود ندارد، به این معنی که میزان موافقت گروه‌های سنی مختلف با هریک از راهکارهای کاهش فساد تقریباً یکسان است؛ بنابراین فرضیه وجود تفاوت بین سن پاسخ‌گویان و راهکارهای کاهش

فساد رد می‌شود. فقط در مورد راهکار «افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی» نظرات گروه‌های سنی متفاوت است. به این صورت که بزرگسالان بیش از جوانان و پاسخ‌گویان میان‌سال با افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی موافق و کاملاً موافق‌اند؛ بنابراین موافقت تمام گروه‌های سنی با راهکارهای شش گانه تقریباً یکسان بوده و تفاوت معنی‌داری بین نظرات پاسخ‌گویان با سنین مختلف در این خصوص وجود ندارد.

جدول ۴- بررسی راهکارهای کاهش فساد برحسب تحصیلات پاسخ‌گویان

راهکارها	تحصیلات	مخالف و کاملاً مخالف	نظری ندارم / نمی‌دانم	موافق و کاملاً موافق	نمی‌دانم / نظری ندارم	آزمون خی دو	سطح معنی‌داری
افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی	زیر دیپلم	۱۲,۲٪	۲۶,۶٪	۵۴,۰٪	۷,۲٪	۲۸,۳۹۵	۰,۰۰۱
	دیپلم	۱۳,۰٪	۲۱,۳٪	۶۱,۹٪	۳,۹٪		
	کاردانی و کارشناسی	۱۳,۳٪	۱۸,۶٪	۶۵,۱٪	۲,۹٪		
	کارشناسی ارشد و دکتری	۱۴,۳٪	۲۳,۳٪	۵۹,۶٪	۲,۸٪		
انجام تبلیغات عمومی برای آگاه کردن مردم درباره انواع فساد	زیر دیپلم	۱۱,۴٪	۲۲,۴٪	۶۰,۷٪	۵,۵٪	۱۴,۹۳۲	۰,۰۹۳
	دیپلم	۱۱,۲٪	۱۷,۲٪	۶۸,۰٪	۳,۷٪		
	کاردانی و کارشناسی	۱۲,۳٪	۱۷,۳٪	۶۷,۷٪	۲,۶٪		
	کارشناسی ارشد و دکتری	۱۱,۵٪	۱۸,۱٪	۶۷,۹٪	۲,۵٪		
تشدید مجازات مفسدان	زیر دیپلم	۹,۷٪	۱۸,۰٪	۶۵,۷٪	۶,۶٪	۳۲,۴۷۸	۰,۰۰۰
	دیپلم	۱۰,۳٪	۱۵,۵٪	۷۰,۸٪	۳,۴٪		
	کاردانی و کارشناسی	۷,۰٪	۱۳,۸٪	۷۷,۰٪	۲,۲٪		
	کارشناسی ارشد و دکتری	۹,۰٪	۱۴,۹٪	۷۴,۲٪	۱,۹٪		
اصلاح قوانین و کم کردن پیچیدگی‌های اداری	زیر دیپلم	۱۰,۳٪	۲۵,۹٪	۵۴,۰٪	۹,۷٪	۴۸,۵۴۴	۰,۰۰۰
	دیپلم	۸,۱٪	۲۰,۲٪	۶۶,۸٪	۴,۸٪		
	کاردانی و کارشناسی	۸,۶٪	۱۸,۷٪	۷۰,۱٪	۲,۶٪		
	کارشناسی ارشد و دکتری	۷,۵٪	۱۸,۴٪	۶۹,۵٪	۴,۷٪		
گسترش خصوصی‌سازی	زیر دیپلم	۱۴,۹٪	۲۶,۰٪	۴۶,۷٪	۱۲,۴٪	۲۱,۶۶۹	۰,۰۲۰
	دیپلم	۱۸,۶٪	۲۰,۵٪	۵۳,۳٪	۷,۶٪		
	کاردانی و کارشناسی	۱۷,۷٪	۲۳,۲٪	۵۳,۱٪	۶,۰٪		
	کارشناسی ارشد و دکتری	۱۷,۲٪	۲۲,۶٪	۵۲,۷٪	۷,۵٪		

راهکارها	تحصیلات	متخالف و کاملاً متخالف	نظری ندارم / نمی‌دانم	موافق و کاملاً موافق	نمی‌دانم / نظری ندارم	آزمون خی دو	سطح معنی‌داری
راه‌اندازی سیستمی که مردم از طریق آن موارد فساد را گزارش کنند	زیر دیپلم	٪۹،۱	٪۱۷،۷	٪۶۵،۹	٪۷،۲	۲۵،۳۶۶	۰،۰۰۳
	دیپلم	٪۹،۹	٪۱۴،۶	٪۷۲،۷	٪۲،۹		
	کاردانی و کارشناسی	٪۹،۷	٪۱۸،۱	٪۶۹،۵	٪۲،۷		
	کارشناسی ارشد و دکتری	٪۷،۵	٪۲۰،۶	٪۶۷،۳	٪۴،۷		
حمایت مالی واداری از گزارش‌دهندگان فساد	زیر دیپلم	٪۱۱،۹	٪۳۱،۸	٪۵۴،۷	٪۱۱،۶	۲۴،۸۱۹	۰،۰۰۳
	دیپلم	٪۱۲،۴	٪۱۵،۸	٪۶۵،۰	٪۶،۷		
	کاردانی و کارشناسی	٪۱۴،۷	٪۱۶،۰	٪۶۳،۲	٪۶،۱		
	کارشناسی ارشد و دکتری	٪۱۲،۸	٪۱۷،۱	٪۶۳،۹	٪۶،۲		

براساس داده‌های جدول فوق، پاسخ‌گویان با تحصیلات کاردانی و کارشناسی بیش از سایر پاسخ‌گویان با راهکارهای «افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی»، «تشدید مجازات مفسدان» و «اصلاح قوانین و کم کردن پیچیدگی‌های اداری» موافق و کاملاً موافق‌اند. همچنین پاسخ‌گویان دارای تحصیلات دیپلم بیش از سایر گروه‌های تحصیلی گسترش خصوصی‌سازی، حمایت مالی واداری از گزارش‌دهندگان فساد و راه‌اندازی سیستمی که مردم از طریق آن موارد فساد را گزارش کنند به‌عنوان راهکارهای کاهش فساد پیشنهاد داده‌اند. بین نظرات پاسخ‌گویان با تحصیلات مختلف در زمینه راهکار انجام تبلیغات عمومی برای آگاه کردن مردم درباره انواع فساد تفاوت معنی‌داری وجود ندارد.

جدول ۵- بررسی راهکارهای کاهش فساد برحسب وضع فعالیت پاسخ‌گویان

راهکارها	وضع فعالیت	متخالف و کاملاً متخالف	نظری ندارم / نمی‌دانم	موافق و کاملاً موافق	نمی‌دانم / نظری ندارم	آزمون خی دو	سطح معنی‌داری
افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی	شاغل	٪۱۳،۴	٪۲۱،۳	٪۶۱،۹	٪۳،۴	۱۸،۹۴۷	۰،۲۱۶
	بیکار	٪۱۶،۲	٪۲۲،۲	٪۵۶،۹	٪۴،۸		
	خانه‌دار	٪۹،۹	٪۱۹،۸	٪۶۴،۷	٪۵،۷		
	دانشجو	٪۱۳،۰	٪۲۴،۹	٪۵۸،۵	٪۳،۷		
	بازنشسته	٪۱۰،۵	٪۱۴،۵	٪۷۱،۰	٪۴،۰		
	سایر	٪۱۷،۶	٪۲۰،۶	٪۵۵،۹	٪۵،۹		

سطح معنی‌داری	آزمون خی دو	نمی‌دانم/نظری ندارم	موافق و کاملاً موافق	نظری ندارم/ نمی‌دانم	مخالف و کاملاً مخالف	وضع فعالیت	راهکارها
۰,۰۲۴	۲۷,۶۱۴	٪۲,۶	٪۶۹,۰	٪۱۷,۲	٪۱۱,۲	شاغل	انجام تبلیغات عمومی برای آگاه کردن مردم درباره انواع فساد
		٪۴,۸	٪۵۹,۳	٪۱۹,۸	٪۱۶,۲	بیکار	
		٪۴,۶	٪۶۷,۱	٪۱۷,۷	٪۱۰,۶	خانه‌دار	
		٪۲,۶	٪۶۰,۹	٪۲۳,۲	٪۱۳,۲	دانشجو	
		٪۴,۸	٪۷۱,۲	٪۱۵,۲	٪۸,۸	بازنشسته	
		٪۷,۸	٪۵۶,۹	٪۲۱,۶	٪۱۳,۷	سایر	
۰,۰۱۸	۲۸,۵۶۳	٪۲,۸	٪۷۳,۴	٪۱۵,۵	٪۸,۳	شاغل	تشدید مجازات مفسدان
		٪۴,۸	٪۶۶,۵	٪۱۵,۰	٪۱۳,۸	بیکار	
		٪۳,۹	٪۷۴,۱	٪۱۳,۵	٪۸,۵	خانه‌دار	
		٪۲,۶	٪۷۲,۲	٪۱۷,۹	٪۷,۳	دانشجو	
		٪۴,۰	٪۸۱,۰	٪۱۰,۳	٪۴,۸	بازنشسته	
		٪۶,۹	٪۶۴,۷	٪۱۳,۷	٪۱۵,۷	سایر	
۰,۰۸۶	۲۲,۹۳۱	٪۲,۹	٪۶۷,۴	٪۱۹,۷	٪۸,۹	شاغل	اصلاح قوانین و کم کردن پیچیدگی‌های اداری
		٪۴,۸	٪۶۴,۳	٪۱۹,۶	٪۱۱,۳	بیکار	
		٪۸,۱	٪۶۲,۲	٪۲۳,۳	٪۷,۴	خانه‌دار	
		٪۳,۶	٪۶۷,۲	٪۲۱,۵	٪۷,۶	دانشجو	
		٪۴,۸	٪۷۲,۰	٪۱۸,۴	٪۴,۸	بازنشسته	
		٪۹,۰	٪۵۹,۰	٪۲۰,۰	٪۱۲,۰	سایر	
۰,۰۱۰	۳۰,۶۴۴	٪۶,۸	٪۵۳,۰	٪۲۳,۵	٪۱۷,۷	شاغل	گسترش خصوصی‌سازی
		٪۶,۵	٪۴۷,۶	٪۲۵,۶	٪۲۰,۲	بیکار	
		٪۱۴,۲	٪۵۰,۰	٪۲۰,۲	٪۱۵,۶	خانه‌دار	
		٪۶,۳	٪۴۷,۳	٪۲۶,۷	٪۱۹,۷	دانشجو	
		٪۸,۰	٪۵۷,۶	٪۲۰,۰	٪۱۴,۴	بازنشسته	
		٪۹,۸	٪۵۷,۸	٪۱۹,۶	٪۱۲,۷	سایر	
۰,۰۲۷	۲۷,۲۷۳	٪۳,۲	٪۶۹,۵	٪۱۸,۳	٪۹,۰	شاغل	راه‌اندازی سیستمی که مردم از طریق آن موارد فساد را گزارش کنند
		٪۴,۸	٪۶۳,۱	٪۱۶,۱	٪۱۶,۱	بیکار	
		٪۴,۶	٪۷۳,۲	٪۱۵,۰	٪۷,۱	خانه‌دار	
		٪۳,۳	٪۶۹,۲	٪۱۷,۹	٪۹,۶	دانشجو	
		٪۴,۸	٪۷۵,۲	٪۱۳,۶	٪۶,۴	بازنشسته	
		٪۹,۰	٪۶۵,۰	٪۱۴,۰	٪۱۲,۰	سایر	

راهکارها	وضع فعالیت	مخالف و کاملاً مخالف	نظری ندارم / نمی دانم	موافق و کاملاً موافق	نمی دانم / نظری ندارم	آزمون خی دو	سطح معنی داری
حمایت مالی واداری از گزارش دهندگان فساد	شاغل	٪۱۳،۷	٪۱۶،۳	٪۶۳،۹	٪۴،۲	۳۵،۱۵۰	۰،۰۰۲
	بیکار	٪۱۹،۶	٪۱۶،۱	٪۵۲،۴	٪۱۱،۹		
	خانه دار	٪۸،۸	٪۱۷،۳	٪۶۴،۰	٪۹،۹		
	دانشجو	٪۱۴،۲	٪۱۹،۲	٪۶۳،۳	٪۴،۳		
	بازنشسته	٪۹،۵	٪۱۹،۰	٪۶۱،۹	٪۹،۵		
	سایر	٪۱۳،۷	٪۱۶،۷	٪۵۶،۹	٪۱۲،۷		

براساس داده‌های جدول فوق، پاسخ‌گویان بازنشسته بیش از سایر پاسخ‌گویان با راهکارهای «انجام تبلیغات عمومی برای آگاه کردن مردم درباره انواع فساد»، «تشدید مجازات مفسدان»، «گسترش خصوصی‌سازی» و «راه‌اندازی سیستمی که مردم از طریق آن موارد فساد را گزارش کنند» موافق و کاملاً موافق‌اند. همچنین پاسخ‌گویان خانه‌دار بیش از سایر گروه‌های شغلی حمایت مالی و اداری از گزارش دهندگان فساد به‌عنوان راهکار کاهش فساد پیشنهاد داده‌اند. بین نظرات پاسخ‌گویان با مشاغل مختلف در زمینه‌ی سایر راهکارهای کاهش فساد تفاوت معنی‌داری وجود ندارد.

اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های پیشگیری و مبارزه با فساد در هر کشوری به همکاری حوزه‌های مختلف تصمیم‌گیری، قانون‌گذاری، اجرایی، نظارتی و قضایی نیازمند است. همکاری قاعده‌مند و سامانمند حوزه‌های مذکور است که می‌تواند پیوندها و انگیزه‌های ارتکاب جرایم را تضعیف کرده و باعث توفیق در امر پیشگیری نظام‌مند از وقوع جرایم شود (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷).

با توجه به اینکه قوای سه‌گانه کنشگران اصلی عرصه و نظام پیشگیری و کاهش فساد هستند؛ بنابراین از پاسخ‌گویان در مورد نقش هریک از قوای سه‌گانه در مبارزه با فساد نیز سؤال شده است.

جدول ۶- نقش هریک از قوای سه‌گانه در مبارزه با فساد

ردیف	قوا	کم و خیلی کم	کم و بیش	زیاد و خیلی زیاد	نمی دانم / نظری ندارم	جمع
۱	قوه قضائیه	٪۸،۹	٪۱۷،۰	٪۷۱،۱	٪۳،۰	٪۱۰۰
۲	قوه مجریه (ریاست جمهوری)	٪۱۰،۴	٪۱۷،۶	٪۶۸،۸	٪۳،۳	٪۱۰۰
۳	مجلس شورای اسلامی	٪۱۱،۸	٪۲۰،۰	٪۶۴،۶	٪۳،۶	٪۱۰۰

از پاسخ‌گویان در مورد نقش هریک از قوای سه‌گانه در مبارزه با فساد نیز سؤال شد. در پاسخ به این پرسش حدود ۷۱ درصد پاسخ‌گویان به نقش قوه قضائیه، حدود ۶۹ درصد به نقش قوه مجریه (ریاست جمهوری) و حدود ۶۵ درصد به نقش مجلس شورای اسلامی در مبارزه با فساد و کاهش آن در حد

زیاد و خیلی زیاد اشاره کرده‌اند.

نتیجه‌گیری

فساد پدیده‌ای است که تمام کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه با آن دست‌به‌گریبان‌اند، اما میزان و گستردگی آن با توجه به عوامل اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و مدیریتی متفاوت است. پیامدهای مخرب فساد از جمله اتلاف منابع، کاهش رشد اقتصادی، از بین رفتن عدالت اجتماعی و ... باعث توجه روزافزون به این پدیده شوم در جوامع مختلف شده است. لذا پرداختن به معضلات فساد و کنترل آن امروزه در صدر برنامه‌های توسعه کشورها قرار گرفته و پیدا کردن راهکارهای عملی در این زمینه به دغدغه اصلی متفکران و صاحب‌نظران علوم مختلف تبدیل شده است.

بررسی راهکارهای مبارزه با فساد در کشورهای توسعه‌یافته نشان می‌دهد که مبارزه با فساد و در رأس آن فساد دولتی سرلوحه اقدامات کشورهای توسعه‌یافته است. این کشورها به این نتیجه رسیده‌اند که توسعه پایدار مستلزم پیشگیری، شناسایی و برخورد قاطع با موارد متعدد فساد در بخش‌های مختلف نظام سیاسی است. بهره‌گیری از سازوکارهای قانونی، تدابیر نهادی و تقویت ارتباطات بین‌المللی از جمله اقداماتی است که این کشورها در مبارزه با فساد به کار گرفته‌اند. البته استفاده از تجارب سایر کشورها باید همواره با واقع‌بینی و همراه با در نظر گرفتن شرایط و استفاده از سازوکارها و تدابیر بومی باشد. (نجف پور و حق‌شناس، ۱۳۸۷). در این نوشتار نیز به راهکارهای کاهش فساد از سوی شهروندان تهرانی پرداخته شده است.

براساس یافته‌های تحقیق، حدود ۷۰ درصد پاسخ‌گویان با راه‌اندازی سامانه گزارش فساد موافق و کاملاً موافق بودند. برای استفاده از ظرفیت‌های مردمی در مقابله با فساد باید امکان گزارش تخلفات و پیگیری حقوقی مفاسد برای عموم مردم فراهم شود تا شهروندان با احساس مسئولیت به گزارش تخلف و فساد اقدام نمایند. لازم به ذکر است که سازمان بازرسی کل کشور با برقراری تلفن ۱۳۶ و سامانه رسیدگی به شکایات و اطلاعات مردم برای دسترسی به شکایات و گزارش‌های شهروندان گام‌های مثبتی در راستای نظارت مردم و مشارکت آن‌ها در مقابله با فساد برداشته است؛ به‌طوری که در نهم ماه ابتدای سال ۱۳۹۶، ۳۰ هزار و ۹۷ مورد اعلام و شکایت به سازمان وجود داشته و طبق اعلام ریاست محترم سازمان^۱ از این تعداد ۱۹ هزار و ۸۳۷ مورد اینترنتی، ۶ هزار و ۹۳۵ مورد حضوری، ۱۶۱۰ مورد از طریق پست، ۶۲۰ مورد تلفنی، ۱۹۰ مورد نیز نمابر و دورنگار بوده است؛ اما این تمام کار نیست، در صورتی که حس اعتماد در میان مردم ایجاد شود، نیروی نظارتی بسیار قدرتمندی ایجاد خواهد شد که کمک شایانی به سازمان نظارت و بازرسی کل کشور خواهد نمود (مشبکی و محمودزاده، ۱۳۹۳). نتایج تحقیق نشان داد که ۶۲٫۵ درصد پاسخ‌گویان حمایت مالی و اداری از گزارش دهندگان فساد

۱ - سخنان رئیس سازمان بازرسی کل کشور در دیدار با هیئت آموذمان ترکیه مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۹ به نقل از گروه اجتماعی باشگاه خبرنگاران جوان.

را راهکار کاهش فساد بیان کرده‌اند. درواقع باید سازوکارهای حمایت از گزارش‌دهندگان به‌منظور جلوگیری از انتقام‌گیری و مقابله به‌مثل علیه گزارش‌دهندگان تخلف فراهم گردد. نکته‌ای است که در قانون ایران ناظر به استفاده از مشارکت مردم در راستای مبارزه با فساد به آن کمتر توجه شده است و ساختار منسجمی برای حمایت‌های جانی، مالی، اداری، قضایی از اشخاصی که در راستای مبارزه با فساد عمل می‌کنند و یا به افشای اطلاعات فساد می‌پردازند، وجود ندارد. واقعیت این است، افرادی که فعالیت‌های غیرقانونی را گزارش می‌دهند از ایمنی جانی برخوردار نیستند و بعضاً به صورت‌های وحشتناکی مورد انتقام قرار می‌گیرند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴: ۸۱).

در پاسخ به این سؤال که «با هریک از راهکارهای کاهش فساد تا چه حد موافق یا مخالفید؟» حدود ۵۲ درصد با گسترش خصوصی‌سازی موافق و کاملاً موافق بودند. از آنجا که تصدی‌گری دولت در اقتصاد از مهم‌ترین علل فساد در بخش عمومی بوده و شامل محدودیت‌های تجاری، یارانه‌های صنعتی، کنترل قیمت‌ها، نرخ‌های چندگانه ارزی، دستمزدهای پایین در خدمات دولتی، تجاری و ذخایر منابع طبیعی مانند نفت است. فساد اقتصادی سبب کاهش سرمایه‌گذاری و کندی رشد اقتصادی و درنهایت باعث عدم تحقق اهداف توسعه اقتصادی در کشور می‌شود، درآمدهای مالیاتی کاهش می‌یابد و کیفیت زیرساخت‌های اقتصادی و خدمات عمومی تنزل پیدا می‌کند؛ بنابراین خصوصی‌سازی سالم و کاهش تصدی‌های دولتی به شکل درست و انجام اصلاحات اقتصادی و انضباط مالی در بخش‌های خصوصی و دولتی، زیربنایی‌ترین راه مبارزه با فساد مالی در کشور است. تقلیل فرصت‌های ارتکاب فساد از طریق کم کردن نقش دولت در اقتصاد به‌طوری که دولت، فقط نظارت‌کننده باشد (البته در کنار شفاف‌سازی فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، پاسخ‌گویی، قانون‌گرایی و اتخاذ رویکردهای مشارکت جویانه) می‌تواند در زمینه مبارزه با فساد و کاهش آن مؤثر باشد (طاهری، ۱۳۹۵).

نتایج تحقیق نشان داد که حدود ۶۲ درصد پاسخ‌گویان با افشای موارد فساد و مشخصات افراد فاسد در رسانه‌های عمومی موافق و کاملاً موافق بودند. باید توجه داشت که در اثرا تباطات با گسترش رسانه‌های همگانی و مدیریت افکار عمومی می‌توان پدیده‌های روانی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی را موردبررسی قرار داد و در این میان مقوله فساد اهمیت مضاعفی دارد. نقش عموم مردم، رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد در امر پیشگیری از مفاسد بسیار مؤثر است. کشورهای توسعه‌یافته با اتکا بر نظام حقوقی خود توانسته‌اند حداکثر استفاده را از ظرفیت عموم جامعه داشته باشند و با تعبیه مدل‌های سوت‌زنی، سیستم کارآمد و پویایی از اخذ گزارش‌های مردمی و ارزیابی و راستی‌آزمایی آن‌ها را راه‌اندازی کنند؛ یعنی به‌نوعی عموم مردم را کاشف قلمداد کرده و حتی حق‌الکشف و پاداش‌های بسیار قابل‌تأملی نیز در نظر گرفته‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۷: ۱۵).

با توجه به اینکه حدود ۶۷ درصد پاسخ‌گویان با آگاهی دادن به مردم درباره انواع فساد به‌عنوان راهکار کاهش فساد موافق و کاملاً موافق بودند، می‌توان گفت که وارد کردن شهروندان و استفاده

از ظرفیت‌های مردمی در امر مقابله با فساد دارای اهمیت وافری است. نمونه ژاپن نشان می‌دهد سازمان‌های مردم‌نهاد می‌توانند در افشای موارد فساد و بالطبع افزایش ریسک فساد نقش مؤثری ایفا کنند (نجف‌پور و حق‌شناس، ۱۳۸۷). به‌طور کلی، بسترهایی که در کشورهای مختلف برای تقویت فرآیندهای گزارش‌دهی فساد ایجاد شده‌اند به دودسته کلی حمایت و حفاظت از گزارش‌دهندگان و تشویق آن‌ها تقسیم می‌شود. در نظام قانونی کشورمان متأسفانه به‌صورت کامل به دو بعد حمایت و تشویق توجه نشده، بنابراین اصلاح قوانین کشور به‌منظور افزایش مشارکت مردم در کاهش فساد ضروری است. افزایش سطح آگاهی عمومی نسبت به آثار زیان‌بار و متعددی که فساد اداری بر زندگی اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه می‌گذارد و ایجاد درک عمومی برای مبارزه با فساد ازجمله طرق مطلوبی است که می‌تواند در مهار و کاهش فساد اداری مؤثر باشد. نهادهای نظارتی ازجمله سازمان بازرسی کل کشور می‌توانند با ترغیب مردم به احیای فریضه امر به معروف و نهی از منکر، از این سازوکار در راستای دستیابی به اهداف نظارتی خود و حسن اجرای امور و رعایت قوانین و مقررات استفاده کنند.

فهرست منابع

- ۱- آرای، وحید، نجف‌پور، شعبان و احمدی‌گرگی، حسینعلی (۱۳۹۱). جایگاه رسانه‌های جمعی در سیاست‌گذاری مبارزه با فساد، توصیه‌ها و راهکارهای سیاستی. مجله نظارت و بازرسی. سال ششم، شماره ۲۲. صص ۷۹-۱۰۰.
- ۲- آقازاده، جعفر و پورقهرمانی، بابک (۱۳۹۵). نقش دولت الکترونیک در پیشگیری از فساد اداری. فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم. شماره ۴۰، پاییز. صص ۹-۳۰.
- ۳- امیر فخریان، الهام (۱۳۹۳). بررسی رابطه اعتماد مردم به کارکنان دولت با کاهش فساد اداری در ادارات دولتی شهرستان دامغان. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه آزاد اسلامی واحد شاهرود - دانشکده ادبیات و علوم انسانی.
- ۴- ییابانی، غلامحسین و علیرضا، گزمه (۱۳۹۴). آسیب‌شناسی فساد اداری و راهکارهای مقابله با آن. فصلنامه علمی تخصصی دانش انتظامی سیستان و بلوچستان. دوره ششم. صص ۱-۲۱.
- ۵- پاک‌سرشت، سلیمان و افشار، زین‌العابدین. (۱۳۹۶). ارزیابی تئوری برنامه سیاست‌های ضد فساد در ایران بعد از انقلاب. مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی: ۷(۲۵): ۲۰۱-۱۷۹.
- ۶- پور عزت، علی اصغر (۱۳۹۱). بررسی عوامل موثر بر کاهش فساد مالی در سازمانهای دولتی (مؤسسات پژوهشی تهران. پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه آزاد اسلامی - دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکزی - دانشکده مدیریت و حسابداری.
- ۷- حق‌شناس، محمدجواد (۱۳۹۶). همه چیز درباره شاخص ادراک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل. گزارش پژوهشی شماره ۱۰۳. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.
- ۸- حق‌شناس، محمدجواد (۱۳۹۲). مطالعه تطبیقی سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران، ترکیه و پاکستان و ارائه الگوی مطلوب. رساله دکتری علوم سیاسی گرایش سیاست‌گذاری عمومی. دانشگاه تهران.
- ۹- خدري بهزاد، محمد زاده اقدم عبدالله، مؤمنی ماسوله فریده سادات. (۱۳۹۵). عوامل اجتماعی مؤثر بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی شهرستان سمنان. رفاه اجتماعی؛ ۱۶ (۶۰): ۱۳۷-۱۶۷.
- ۱۰- خلیلی‌پاجی، عارف، میرکمالی، سید علیرضا و اسماعیلی‌پور، الله‌قلی (۱۳۹۶). نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در پیشگیری از فساد. فصلنامه مطالعات بین‌المللی پلیس، شماره ۳۱، صص ۱۴۹-۱۷۲.
- ۱۱- دلیرپور، پرویز (۱۳۸۹). بررسی ساختارها و قواعد حقوقی مبارزه با فساد در چند کشور آسیایی. گزارش پژوهشی، سال سوم. شماره ۲۰. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.

- ۱۲- دوگراف، خیالت؛ واختر، پیترو؛ فون مارافیک، پتریک (۱۳۹۴). چشم‌اندازهای نظری فساد. ترجمه هانیه هژیرالساداتی و دیگران. تهران: آگاه.
- ۱۳- راست‌گردانی، ابراهیم (۱۳۹۵). راهکارهای پیشگیری و مقابله با فساد اداری، اولین اجلاس بین‌المللی مطالعات اجتماعی فرهنگی و پژوهش دینی، رشت، بنیاد بین‌المللی غدیر گیلان.
- ۱۴- ربیعی، علی (۱۳۸۳). زنده‌باد فساد (جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم). انتشارات: موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- ۱۵- رحمانی، صمد (۱۳۹۶). شش راهکار برای کاهش فساد اقتصادی و اداری. پایگاه اینترنتی برهان.
- ۱۶- زاهدی، شمس‌السادات، سینا، محمدنبی و شهبازی، مهدی (۱۳۸۸). بررسی عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری (مطالعه موردی در شهرداری تهران). مدیریت فرهنگ سازمانی. دوره ۷ شماره ۲۰. ۲۲-۵۰.
- ۱۷- سلطانی، پدram (۱۳۹۶). مبارزه با فساد یک روز، همزیستی با فساد هر روز. مرکز الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت.
- ۱۸- شفیع‌زاده، حمید (۱۳۸۹). ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد. فصلنامه دانش ارزیابی، شماره ۳، ۱۵۶-۱۴۱.
- ۱۹- طاهری، امیرحسین (۱۳۹۵). فساد اقتصادی، آثار و راه کار مبارزه با آن سایت راهبرد ملی.
- ۲۰- عبدالله زاده رحمت‌الله، عبدالهی مصعب، غفور زاده حسین، عبدالهی زهرا (۱۳۹۶). نقش آموزه‌های قرآنی و روایی در کاهش فساد اقتصادی. نشریه اقتصاد و بانکداری اسلامی: ۱۸ (۲۱): ۶۵-۹۰.
- ۲۱- کشاورز، حسین (۱۳۹۶). راهکارهای نظارتی در راستای جلوگیری از فساد مالی در شرکت‌های دولتی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشگاه آزاد اسلامی واحد نجف‌آباد.
- ۲۲- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۷). پیشگیری و مبارزه با فساد، راهبردهای نه‌گانه نقش مجلس شورای اسلامی علیه فساد.
- ۲۳- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۶). بررسی ظرفیت‌های مردمی برای مقابله و پیشگیری از فساد. سایت عیارنوز.
- ۲۴- مشبکی، اصغر و محمودزاده، سیدمجتبی (۱۳۹۳). بررسی نقش مراکز ارزیابی در ترویج فرهنگ نظارت و بازرسی. (رویکردی نوین بر مکانیسم‌های نظارت و بازرسی). سازمان بازرسی کل کشور.
- ۲۵- میرکمالی، سیدعلیرضا و خلیلی پاچی، عارف (۱۳۹۵). نقش مشارکت مردمی در حوزه پیشگیری از فساد. فصلنامه کارآگاه، شماره ۳۵، صص ۱۰۸-۱۲۲.
- ۲۶- نجف‌پور، شعبان (۱۳۹۳). نظام سلامت ملی، رویکردی نوین در پیشگیری از فساد و ارتقای سلامت اداری. مجله نظارت و بازرسی، سال هشتم، شماره ۲۸، صص ۱۴۳-۱۶۴.

۲۷- نجف‌پور، شعبان و حق‌شناس، محمدجواد (۱۳۸۷). بررسی سازوکارهای مقابله با فساد در کشورهای توسعه‌یافته. گزارش پژوهشی شماره ۱. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور.

۲۸- نجف‌پور، شعبان و حسین قلجی (۱۳۸۹) نقد و ارزیابی گزارش شاخص ادراک فساد، گزارش پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور، سال سوم، شماره ۱۹.

۲۹- نیک‌پور، امین (۱۳۹۵). ارائه الگوی نظارت عمومی به‌منظور پیشگیری از بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران. مجله مجلس و راهبرد. دوره ۲۳، شماره ۸۷، صفحه ۲۳۱-۲۰۱.

اثرات کیفیت نهادی بر تجارت خارجی؛ پیشگیری از تبدیل نعمت منابع به نفرین منابع؛ مصداقی از حسن جریان امور

دکتر اصغر مبارک^۱

چکیده

یکی از موضوعات بحث برانگیز در ادبیات رشد اقتصادی، اثر رشدی تجارت بین الملل با تأکید بر فاکتورهای نهادی است. در این تحقیق، اثر فاکتورهای نهادی و درجه بازبودن تجاری بر رشد اقتصادی کشورهای عضو گروه هشت با استفاده از معادله همگرایی رشد و تخمین زن سیستمی گشتاورهای تعمیم یافته داده‌های پانلی پویا، طی دوره زمانی ۲۰۱۵-۱۹۹۵ آزمون می‌شود. به دلیل تخصص اکثر این کشورها، در تولید و صادرات مواد اولیه، از سه متغیر درجه بازبودن تجاری استفاده نموده‌ایم که عبارت‌اند از: تجارت درون گروهی، تجارت برون گروهی و کل تجارت (که هر یک به صورت درصدی از تولید خالص داخلی هستند). نتایج برآوردها نشان می‌دهند که کل تجارت، تجارت برون گروهی، سرمایه‌گذاری در سرمایه فیزیکی، فاکتورهای نهادی و انسانی محرک‌های رشد اقتصادی این کشورها هستند. در حالی که تجارت درون گروهی، رشد جمعیت و گسترش بدنه مصرفی دولت‌ها اثر بازدارندگی روی رشد اقتصادی کشورهای مذکور دارند. نتیجه مهم دیگر آن است که در شرایط حاضر بسط روابط تجاری در قالب همکاری‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای با کشورهای عضو گروه هشت ره‌آوردی برای رشد اقتصادی ایران نخواهد داشت و به علت رابطه مستقیمی که این متغیرها با رشد اقتصادی دارند، می‌توان استدلال کرد که وفور منابع طبیعی در کنار ضعف در فاکتورهای نهادی منجر به تضعیف بخش صنعت به عنوان بخش قابل مبادله و کاهش صادرات صنعتی شده و در نتیجه موجبات کندی رشد اقتصادی این کشورها را فراهم آورده است. لذا می‌توان با به حداقل رساندن صادرات منابع طبیعی به صورت خام و سهم درآمدهای حاصل از صادرات این منابع در بودجه کشور و نیز حمایت از بخش‌های غیر نفتی و ایجاد نهادهایی همانند صندوق پس انداز و سرمایه‌گذاری درآمدهای نفتی از بروز بیماری هلندی در این کشورها جلوگیری کرد و در نهایت می‌توان گفت، هنوز نعمت منابع به نفرین منابع در کشورهای گروه هشت مطرح می‌باشد.

واژگان کلیدی: رشد اقتصادی، درجه بازبودن تجاری، فاکتورهای نهادی، تخمین زن داده‌های پانلی پویا، کشورهای گروه هشت

JEL: F11, O47, O19, C23

۱. مقدمه

یکی از پدیده‌های جالب در اقتصاد ایران این است که اقتصادهای فقیر از لحاظ منابع طبیعی در زمینه رشد و توسعه اقتصادی از کشورهایی که دارای منابع طبیعی غنی تر هستند، اغلب جلو ترند. به عبارت دیگر اگر منابع طبیعی مبنای باشد، کشورهای فقیر (فقر منابع طبیعی) نسبت به کشورهای غنی (غنی منابع طبیعی) رشد اقتصادی بالاتر دارند. این امر صرفاً مختص این دوره و کشورهای در حال توسعه کنونی دارای منابع طبیعی نبوده و در گذشته نیز وجود داشته است. در قرن هفدهم با وجود آنکه اسپانیایی‌ها منابع سرشار طلا و نقره را در اختیار داشتند اما هلند رشد اقتصادی بیشتری داشت. در قرون ۱۹ و ۲۰ همه کشورهای فقیر از لحاظ منابع مانند ژاپن و سوئیس نسبت به ۸ کشورهای غنی مانند روسیه جلو تر بودند (وارنر و^۱، ۱۹۹۷). از آنجا که منابع طبیعی ثروت و قدرت خرید برای واردات را افزایش می‌دهد، بنابراین انتظار می‌رود که فراوانی منابع طبیعی، موجب افزایش سرمایه‌گذاری‌ها و نرخ رشد اقتصادی شود. بسیاری از کشورهای نفتی سعی کرده‌اند که از این درآمدهای سرشار برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های متنوع با هدف جهش در راستای توسعه اقتصادی استفاده نمایند. اما افکار جدید در توسعه اقتصادی به کمبود پیامدهای خارجی مثبت در بخش منابع طبیعی نسبت به بخش کارخانه‌ای تأکید می‌کنند. مطالعات متعددی نشان داده که منابع طبیعی از طریق ایجاد بیماری هلندی دارای اثر ضد صنعتی بر اقتصاد است. همچنین از آنجا که درآمدهای حاصل از منابع طبیعی به‌طور مستقیم یا از طریق مالیات‌ها وارد حساب‌های دولتی شده و موجب افزایش درآمدهای دولتی می‌شود، لذا زمینه ایجاد رانت‌های گسترده را فراهم می‌سازد. از طرف دیگر به دلیل تغییر رابطه مبادله منفی بین کالاهای صنعتی و منابع طبیعی در بازارهای جهانی، به نظر می‌رسد رشد اقتصادی کشورهای غنی در منابع طبیعی، نسبت به کشورهای صنعتی روبه کاهش است. نشانه‌هایی از این افکار در متون توسعه مربوط به دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۵۰ و مدل‌های بیماری هلندی مربوط به این دو دهه وجود دارد همچنین برخی محققان معتقدند که آثار منفی منابع طبیعی بر کیفیت نهادی باعث کاهش رشد اقتصادی می‌شود.

مدل‌های جدید رشد، با کار اولیه رومر (۱۹۸۶) سعی نمودند، با معرفی مؤلفه‌های جدید یعنی اثرات مقیاسی (بازدهی فزاینده نسبت به مقیاس)، بازارهای غیر رقابتی، تحقیق و توسعه و ... به رفع این مشکل بپردازند. برخلاف مدل رشد برونزا که سیاست‌های اقتصادی تنها در دوره گذار اثر سطحی داشتند، در مدل‌های رشد درونزا این سیاست‌ها اثرات بلندمدت دارند. از این رو سیاست‌هایی مانند آزادسازی اقتصادی و توسعه مالی در مدل‌های رشد اقتصادی جایگاه خاصی پیدا کردند. در مدل‌های رشد درونزا مانند گراسمن و هلمپن^۲ (۱۹۹۱)، رومر (۱۹۹۰) و کروگمن^۳ (۱۹۹۰)، اثرات رشدی

1 - warner & sach

2 - Grossman and Helpman

3 - Krugman

تجارت از سه مسیر تحقیق و توسعه، بازدهی فزاینده نسبت به مقیاس و اثرات سرریز تکنولوژیکی مورد بررسی قرار گرفت. در این مدل‌ها، اثرات رشدی تجارت از طریق اثرات مقیاسی ایجاد می‌شود. این اثرات به واسطه فعالیت‌های تحقیق و توسعه که عامل ایجاد اختراع در کشورها هستند، منتقل می‌شوند. تجارت بین‌الملل، از طریق جریان ایده‌ها و اثرات سرریز تکنولوژیکی، انباشت دانش که بر اختراع کالاها مؤثر است را افزایش می‌دهد. هم‌چنین تجارت با عرضه محصولات جدیدتر برای یک کشور، از انتقال منابع از بخش‌های مولدتر آن برای انجام فعالیت‌های تحقیق و توسعه برای ساخت آن محصول جلوگیری می‌کند. به‌طور کلی می‌توان گفت، تجارت یا آزادسازی تجاری در بلندمدت، محرکی برای رشد اقتصادی کشورها خواهد بود (وامواکیداس^۱، ۲۰۰۲ و صص ۶۱-۶۰).

کشورهای گروه هشت شامل ۸ کشور اکثراً مسلمان هستند که همگی در زمره کشورهای در حال توسعه قرار دارند. با توجه به مشکلات اقتصادی این کشورها، شناسایی محرک‌ها و ترمزهای رشد و توسعه اقتصادی آن‌ها، حائز اهمیت است. زیرا براساس این شناخت می‌توان راهکارهایی را برای تقویت محرک‌ها و تضعیف موانع، پیشنهاد داد. در این راستا لازم است تا اثرات سیاست‌هایی مانند آزادسازی تجاری و یا توسعه بخش مالی که در چند دهه اخیر توسط این کشورها و سایر کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته برای دستیابی به توسعه اقتصادی اجرا شده است، بر عملکرد اقتصادی آن‌ها بررسی شوند. موضوع مورد مطالعه در این تحقیق بررسی اثر مقایسه اثرات فاکتورهای نهادی بر رشد تجارت در کشورهای گروه هشت با تأکید بر جمهوری اسلامی ایران است. با وجود مطالعات متعدد در زمینه‌ی عوامل تأثیرگذار بر رشد اقتصادی کشورهای گروه هشت، این مطالعه با یک دید جدید به بحث اثر محرکی تجارت می‌پردازد. همان‌طور که در ادبیات رشد اقتصادی وجود دارد؛ برای نمونه ساچز و وارنر^۲ (۱۹۹۷ب) و یا دوریک و گلی^۳ (۲۰۰۴) اثر تجارت بر رشد اقتصادی به محتوی کالاهای مورد مبادله بستگی دارد. تخصص در تولید و صادرات مواد اولیه به دلایلی مانند کاهش دائمی قیمت این گونه کالاها، توان اندک آن‌ها در رشد تکنولوژیکی و مقیاس‌های تولیدی (یانگ^۴، ۱۹۹۱) و ایجاد انگیزه‌های رانت جویی و تزریق بیماری هلندی (ساچز و وارنر ۱۹۹۷ب)، مانعی برای رشد اقتصادی می‌باشد. مطالعاتی که تاکنون در زمینه‌ی تعیین‌کننده‌های رشد اقتصادی کشورهای عضو گروه هشت انجام شده‌است (طیبی و همکاران ۱۳۸۷)، راسخی و رنجبر (۱۳۸۷)) از شاخص‌هایی مانند جمع صادرات و واردات (درصدی از GDP)، صادرات صنعتی (درصدی از GDP) و واردات (درصدی از GDP) استفاده شده است. ترکیب کالاهای تجاری کشورهای عضو کشورهای گروه هشت نشان می‌دهد در سال ۲۰۰۷ بیش از ۵۰ درصد صادرات ۲۲ کشور عضو گروه هشت را کالاهای اولیه

1 - Vamvakidis

2 - Sachs and Warner

3 - Dowrick & Golley

4 - Young

غیرنفتی تشکیل می‌دهد و همچنین ۱۷ کشور صادرکننده نفت در این گروه قرار دارند. در این سال، ۵۵ درصد صادرات و ۳۵/۵ درصد واردات درون‌گروهی کشورهای عضو گروه هشت را سوخت‌های فسیلی تشکیل داده است، درحالی‌که سهم ماشین‌آلات و وسایل حمل‌ونقل از کل صادرات آن‌ها ۱۱ درصد بوده است.^۱ بنابراین، حجم تجارت مواد اولیه بین کشورهای عضو گروه هشت قابل توجه می‌باشد.

از آنجایی‌که براساس ادبیات اقتصادی موجود، اثرات رشدی این نوع تجارت متفاوت خواهد بود، لازم است تا اثر رشدی تجارت برای این گروه از کشورها در دو شکل تجارت درون‌گروهی (تجارت بین کشورهای عضو کشورهای گروه هشت) و تجارت برون‌گروهی (تجارت اعضای کشورهای گروه هشت با کشورهای غیر عضو) بررسی شود. نتایج این تحقیق نیز این حقیقت تجربی را تأیید می‌نماید. مورد فوق نوآوری اول این تحقیق می‌باشد که آن را از سایر مطالعات داخلی و خارجی در این زمینه مجزا می‌کند. نوآوری دوم این تحقیق در روش تخمین معادله رشد می‌باشد. موضوعی که همراه با گسترش ادبیات نظری رشد اقتصادی در حال تکمیل است. براساس مطالعات محققین این تحقیق تاکنون بین مطالعات داخلی و خارجی تنها تحقیق طیبی و همکاران (۱۳۸۷) به‌طور خاص به مطالعه اثر تجارت بر رشد اقتصادی کشورهای عضو کشورهای گروه هشت پرداخته است. آن‌ها در این تحقیق، برای بررسی اثر رشدی تجارت از الگوی رشد تعمیم‌یافته سدریم و تیل^۲ (۲۰۰۳) استفاده نمودند اما مطالعه حاضر از سه دیدگاه با مطالعه طیبی و همکاران (۱۳۸۷) متفاوت است. اولاً طیبی و همکاران برای بررسی اثر درجه باز بودن تجاری از سه شاخص رشد صادرات صنعتی، رشد واردات صنعتی و رشد مجموع صادرات و واردات صنعتی استفاده نمودند. درحالی‌که این مطالعه به مقایسه اثرات رشدی تجارت درون‌گروهی و برون‌گروهی می‌پردازد. ثانیاً طیبی و همکاران در تخمین مدل رشد به مشکل درون‌زایی متغیرهای مستقل، توجه نکردند. همان‌طور که در ادبیات اقتصادسنجی مدل‌های رشد اشاره شده است، در صورت درون‌زا بودن متغیرهای مستقل، احتمال تورش‌دار شدن ضرایب مدل افزایش می‌یابد. در این مطالعه از مدل همگرایی رشد استفاده می‌شود. به خاطر وجود ساختار پویا و درون‌زایی متغیرهای توضیحی، استفاده از روش حداقل مربعات معمولی و روش‌های مرسوم داده‌های پانلی مانند اثرات ثابت و تصادفی، نتایج تورش‌داری را ارائه می‌نمایند اما تخمین‌زن گشتاورهای تعمیم‌یافته داده‌های پانلی بر تمامی مشکلات موجود فائق خواهد آمد. ازاین‌رو در این مطالعه، از تخمین‌زن سیستمی گشتاور تعمیم‌یافته (Blundell and Bond, 2000) داده‌های پانلی پویا استفاده می‌شود. ثالثاً با استفاده از داده‌های موهومی اثر تجارت درون‌گروهی و برون‌گروهی را بر رشد اقتصادی ایران آزمون نمودیم تا مشخص شود که آیا تجارت با کشورهای عضو سازمان و احیاناً تشکیل

یک یکپارچگی اقتصادی با تعدادی از این کشورها ره آورد مثبتی برای رشد اقتصادی ایران دارد؟ سایر بخش‌های این مقاله به صورت زیر تنظیم می‌شود. در بخش دوم، مبانی نظری در زمینه‌ی رابطه رشد اقتصادی و بازبودن تجاری، مطالعات تجربی انجام شده و روش‌شناسی تحقیق ارائه می‌شود. بخش سوم به معرفی داده‌ها و متغیرهای تحقیق می‌پردازد. در بخش چهارم، برآورد مدل و تحلیل نتایج و در بخش پنجم، جمع‌بندی و پیشنهادها ارائه می‌شود.

۲. اثرات نهادها و تجارت بین‌الملل بر رشد اقتصادی: محرک یا مانع

آزادی تجاری یکی از عوامل تأثیرگذار روی رشد اقتصادی است که محققین و سیاست‌گذاران اقتصادی در مورد اثر آن به اجماع دست نیافته‌اند. علت این امر را می‌توان از یک طرف در یافته‌های نظری و تجربی متناقض و از طرف دیگر در سیاست‌های تجاری متفاوت در کشورها و در زمان‌های مختلف، که نتایج متناقضی را به همراه داشته‌اند، دانست. از این رو، در ادبیات رشد اقتصادی تجارت هم به عنوان محرک و هم به عنوان مانعی برای رشد اقتصادی مطرح شده است.

الف- فاکتورهای نهادی

نهاد مفهومی گسترده می‌باشد که به اشکال مختلف تعریف شده است اما متأسفانه تعریف روشن و قابل سنجشی که بر روی آن اجماع باشد وجود ندارد. به بیان داگلاس نورث^۱ (۱۳۷۷) از نهاد که از جمله جامع‌ترین تعاریف می‌باشد «نهادها، قوانین بازی در جامعه‌اند. در نتیجه نهادها سبب ساختارمند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند چه اقتصادی و اجتماعی. در یک تعبیر کلی، نهادها مشتمل بر باورها، رفتارها (حوزه عقلانی یا غیرعقلانی)، سنت‌ها، ضوابط و مقررات حقوقی‌اند که پیرامون یک هسته اصلی، مجموعه هماهنگی را شکل می‌دهند.» از این لحاظ نهادهای خوب به عنوان ایجادکننده یک ساختار انگیزشی مطرح می‌باشند که باعث کاهش عدم اطمینان، تشویق کارایی و در نهایت کمک به بهبود عملکرد اقتصادی می‌گردد.

در اینجا می‌توان بین سه شکل از نهادها تمایز قائل شد (نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی). قانون اساسی یک کشور نمونه‌ای از نهادهای سیاسی است که در آن ساختار کلی از نهادهای سیاسی تعریف شده است، برای نمونه نحوه انتخاب سیاستمداران و انتقال قدرت به آن‌ها را توصیف می‌کند به گونه‌ای که ممکن است قدرت را به یک رئیس‌جمهور که به طور دموکراتیک انتخاب شده است بدهد یا به یک دیکتاتور. بنابراین نهادهای سیاسی شامل نوع حکومت، قدرت تخصیص داده شده و محدودیت‌های اعمال شده روی سیاست‌گذاران و نخبگان سیاسی است. نهادهای اقتصادی (مانند حقوق مالکیت) شکل‌دهنده محیط اقتصادی هستند که افراد و شرکت‌ها در آن فعالیت می‌کنند. نهادهای اقتصادی خود توسط نهادهای سیاسی و به طور کلی تر توسط نهادهای اجتماعی شکل یافته‌اند. به طور ویژه در ارتباط با توزیع منابع تضاد منافی وجود دارد و تا حدی در مورد نهادهای اقتصادی.

یک عامل مهم در تشخیص نتیجه چنین تضادی، تخصیص قدرت سیاسی است که خود آن به‌طور معنی‌داری از ساختار نهادهای سیاسی متأثر می‌گردد. اینکه چه نوع نهاد اقتصادی در جامعه برقرار خواهد شد به این موضوع بستگی دارد که چه کسی قدرت سیاسی را برای ایجاد یا مسدود کردن نهادهای اقتصادی در اختیار دارد. آموزش، بهداشت، حمایت از شهروندان فقیر و ناتوان از تحصیل در آمد مورد قبول برای زندگی، آداب و رسوم و ارزش‌ها از جمله نهادهای اجتماعی رسمی و غیررسمی در یک جامعه است که در شکل دادن محیط اقتصادی نقش مهمی دارند.

فعالیت جمعی منفعتی را برای جامعه در پی دارد که با عمل فردی حاصل نمی‌شوند بنابراین ابتکارات عمل جمعی موفقیت‌آمیز می‌تواند به‌عنوان بهبوددهنده رفاه به حساب آید. اما این عمل جمعی در کنار منافع هزینه‌هایی (رفتارهای فرصت‌طلبانه در راستای حداکثرسازی منافع شخصی) را نیز در بر دارد و برای کاهش این هزینه‌ها ابزارهایی اجتماعی نیاز است که نهادها ابزاری مناسب برای این منظور محسوب می‌شوند به این دلیل که نهادها به حل مسائل مربوط به هماهنگی برنامه‌های کارگزاران و ارتقای رفتارهای مشارکتی و ماوراء فرصت‌طلبی کمک می‌کنند و پیامدهای خارجی کارگزاران را درونی کرده و همچنین باعث کاهش عدم اطمینان در فعالیت‌ها می‌گردند. نهادها همچنین از تکوین سرمایه اجتماعی و از تجربه عمل جمعی تاریخی که به نوبه خود بر احتمال پذیرش فعالیت جمعی اثر مثبت دارد حمایت می‌کنند. اعتماد، اعتبار و رفتار متقابل سه ویژگی کلیدی رفتار انسانی می‌باشند که تمایل به ایجاد مشارکت و تداوم آن در طول زمان را تحت تأثیر قرار می‌دهند. رابطه مدور بین اعتماد، اعتبار و رفتار متقابل سطح مشارکت در بین افراد را افزایش می‌دهد و بنابراین زمینه را برای قوه ابتکار فعالیت جمعی مهیا می‌کند. در این زمینه نهادها قادر به ایجاد مجموعه درستی از انگیزه‌ها می‌باشند که می‌توانند برقراری رابطه دایره‌وار بالا را تسریع کرده و گسترش رفتارهای مشارکتی را تسهیل و مجاز نمایند.

ب- تجارت موتور رشد اقتصادی

در دیدگاه مرکانتیلیست‌ها، تجارت مانند یک بازی مجموع صفر و یا به عبارت بهتر یک بازی برد- باخت بوده است. از دیدگاه آن‌ها، تجارت زمانی مناسب بود که می‌توانست به‌واسطه صادرات، پول بیشتری را در مقابل واردات وارد کشور کند. آدام اسمیت و ریکاردو با مطرح ساختن نظریه‌های مزیت مطلق و نسبی، ایده مرکانتیلیست‌ها را به چالش کشیدند. آن‌ها معتقد بودند، تجارت (هم از طریق صادرات و هم از طریق واردات)، به‌واسطه تقسیم کار بین المللی و ایجاد تخصص، برای اقتصاد کشورها مهم است. نظریه‌های سنتی تجارت بین الملل پیش‌بینی می‌کنند که تجارت به‌واسطه تسهیل تخصص^۱ موجب افزایش سطح درآمد سرانه خواهد شد. براساس مدل ایستای ریکاردویی، کشورها به‌واسطه

تجارت و خروج از انزوا^۱ و تخصص یافتن در تولید کالاهایی که در آن مزیت نسبی دارند، می توانند، به سبدهای کالایی فراتر از منحنی امکانات تولید خود دست یابند و از این طریق، سطح درآمد و رفاه خود را بهبود بخشند. در تحلیل های نو کلاسیکی، کاهش موانع تجاری، موجب افزایش حجم تجارت و سطح بهره‌وری کل می شود. هم چنین در مدل رشد برونزا، تجارت از طریق تخصیص مجدد منابع و انباشت سرمایه، موجب افزایش رشد اقتصادی می شود، ولی این افزایش تنها طی دوره انتقال، یعنی تا زمانی که اقتصاد به سطح پایدار جدید سرمایه و محصول سرانه برسد، تداوم می یابد. کوردن^۲ (۱۹۷۱) منافع نظری مرسوم تجارت بین الملل را با مدل های رشد دهه ۱۹۵۰ (مانند مدل سولو، ۱۹۵۶) ترکیب نموده و بحث می کند که تجارت، نه تنها دارای منافع ایستا است بلکه به دلیل انباشت سرمایه، موجب رشد محصول سرانه در نرخ بالاتر می شود. تحلیل های وی دلالت بر این مطلب دارد که کشوری که از اقتصاد بسته به تجارت آزاد حرکت می کند، به سطح پایدار درآمد بالاتری دست می یابد.

با مطرح شدن مدل های رشد درونزای رومر (۱۹۸۶) و لوکاس (۱۹۸۸)، تجارت به عنوان موتور رشد وارد ادبیات رشد اقتصادی شد. گراسمن و هلپمن (۱۹۹۱)، تجارت را به عنوان محرک رشد اقتصادی وارد مدل های رشد درونزا نمودند. آن ها معتقدند تجارت از دو طریق در تحریک رشد اقتصادی مؤثر است: الف) تجارت با عرضه کالاهای واسطه‌ای متنوع و تجهیزات سرمایه‌ای، در افزایش بهره‌وری سایر منابع تولیدی موجود در یک کشور اثر قابل توجهی دارد. ب) تجارت برای کشورهای در حال توسعه این امکان را مهیا می سازد تا به تکنولوژی های کشورهای پیشرفته دست یابند. ج) تجارت موجب افزایش ظرفیت استفاده از منابع موجود می شود که این امر موجب افزایش سطح تولید و مصرف کالاها می گردد. د) تجارت با گسترش بازار فروش موجب افزایش مقیاس تولیدی و افزایش بازدهی نسبت به مقیاس می شود.

بر اساس نظر هلپمن و هافمیستر^۳ تجارت به کشورهای در حال توسعه کمک می کند تا با واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای متنوع از تحقیقات انجام شده در کشورهای توسعه یافته منفعت ببرند و سطح بهره‌وری شان را افزایش دهند. مطالعات آن ها نشان می دهد که تجارت منجر به انتقال اثرات سرریز تحقیق و توسعه در ۲۲ کشور توسعه یافته به ۷۷ کشور در حال توسعه شریک آن ها می گردد. همچنین هلپمن (۱۹۹۹) معتقد است که سرمایه گذاری در تحقیق و توسعه با اثرات سرریز بین المللی همراه است. نتایج بررسی او نشان می دهد که سرمایه گذاری کشور امریکا در بخش تحقیق و توسعه، برای کشورهای در حال توسعه نسبت به کشورهای توسعه یافته اثرات سرریز بیشتری داشته است.

ج- تجارت مانع رشد اقتصادی

در ادبیات رشد اقتصادی، مطالعاتی وجود دارد که نشان می دهد، وقتی شرایط خاصی مانند سیاست

1 - autarky

2 - Corden

3 - Helpman & Haffmaister

حمایت از صنایع نوظهور وجود داشته باشد، حمایت ره آورد مثبتی برای رشد اقتصادی خواهد داشت. رودریگز^۱ (۱۹۷۴) و دورنبوش^۲ (۱۹۷۷) در مدل‌های نظری خود نشان دادند که هر کشور به سطح بهینه‌ای از حمایت تجاری نیاز دارد که روی نرخ رشد آن کشور اثر می‌گذارد. برچر^۳ (۱۹۷۴) نشان می‌دهد، وقتی در یک کشور اشتغال کامل وجود ندارد، آن کشور به حمایت نیاز دارد. مدل ماندل-فلیمینگ^۴ تحت رژیم نرخ ارز ثابت (و نرخ ارز شناور که در آن دارایی‌های داخلی و خارجی جانشین کامل نیستند) پیش‌بینی می‌کند که حمایت تجاری از طریق سوق دادن مخارج به سمت مصرف کالاهای داخلی موجب افزایش درآمد می‌شود (وامواکیداس، ۲۰۰۲؛ ۶۰). ساجز (۱۹۹۶) بحث می‌کند که حمایت‌های انجام شده توسط دولت‌ها برای پشتیبانی از صنعتی شدن در کوتاه‌مدت به رشد اقتصادی کمک خواهد نمود. اما در بلندمدت منجر به کند شدن رشد اقتصادی و حتی بحران اقتصادی خواهد شد. یک عامل تأثیر منفی منابع طبیعی بر رشد اقتصادی، هزینه نمودن ناکارآمد درآمدهای حاصل از این منابع است. تجربه نشان می‌دهد دولت‌هایی که از درآمدهای حاصل از منابع طبیعی سود می‌برند، عمده این درآمدها را صرف ولخرجی‌ها و مصارف بی‌مورد می‌کنند. برای مثال در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ با پیش‌بینی افزایش قیمت کالاهای، کشورهای صاحب منابع طبیعی، به سرمایه‌گذاری‌های عمومی گسترده ولی ناکارآمد اقدام نمودند و گذشت زمان نشان داد که عملکرد آن‌ها نادرست بوده است (ساکس و.....، ۱۹۹۷).

در کشورهای صادرکننده عضو اوپک، رانت نفتی به‌طور مستقیم نصیب دولت می‌شود بنابراین پیامدهای داخلی این رانت، به تصمیم دولت درباره چگونگی هزینه کردن آن بستگی دارد. سهم‌خواهی گروه‌ها و جناح‌های سیاسی و اجتماعی و نیز غیبت نهادهای قانونی و معتبر که به حل و فصل اختلافات و اداره منازعات گروهی بپردازند، موجب می‌شود هنگامی که منابع مالی به‌آسانی به‌دست آمده و در دسترس باشند و همگی از این امر مطلع باشند مقاومت در برابر خرج کردن، کاری بسیار دشوار شود. به این ترتیب در هنگام درآمدهای بادآورده تصمیمات تخصیصی که نتیجه زدویند گروه‌های ذی‌نفع و نقض قوانین و رویه‌های رسمی باشد - مثلاً در تخصیص قراردادهای یارانه‌های دولتی و تخصیص اعتبار نظام درون بانکی - بسیار رایج است. به این علت سیاست‌های پولی و مالی کشورهای درحال توسعه، برخلاف توسعه‌یافته‌ها، به‌ندرت پیامد تثبیت‌کننده داشته و در مواردی حتی عامل مهم بی‌ثباتی بوده است (خیرخواهان و.....، ۱۳۸۲).

دلیل دیگر تأثیر منفی منابع طبیعی، به شرایط جهانی منابع طبیعی برمی‌گردد. واقعیت این است که

1 - Rodriguez

2 - Dornbusch

3 - Brecher

4 - Mundell-Fleming

5 - Sachs & Warner (1997)

حجم و ارزش صنایع مبتنی بر منابع طبیعی در سطح جهان، در حال کاهش هستند. در این زمینه می توان به فرضیه مشهور «رائول پربیش» (۱۹۵۰) و هانس سینگر در مورد کاهش رابطه مبادله کالاهای اولیه در برابر کالاهای کارخانه‌ای اشاره کرد. که براساس این فرضیه با کاهش قیمت جهانی منابع طبیعی، رشد بر پایه منابع طبیعی منسوخ خواهد شد. پیش‌بینی می‌شود که افزون بر این امر، تقاضای جهانی برای محصولات اولیه کندتر از تقاضا برای محصولات کارخانه‌ای رشد کنند و رشد بهره‌وری در صنایع کارخانه‌ای سریع‌تر از بخش مرتبط با منابع طبیعی باشد. بنابراین کشورهای دارنده منابع طبیعی باید با روی آوردن به صنعتی شدن از وابستگی‌شان به صادرات منابع طبیعی بکاهند (ساکس، ۱۹۹۹).

۲-۱- مطالعات تجربی

«مانزانو و ریگوبون» (۲۰۱۱) در مقاله‌ای با عنوان «بلای منابع یا بدهی‌های معلق» به بررسی علل عملکرد ضعیف اقتصادهایی که بخش منابع طبیعی بزرگی دارند، پرداختند. آن‌ها اثر فراوانی منابع طبیعی روی رشد را با استفاده از داده‌های پانل و اندازه‌گیری بخش غیرمنبعی اقتصاد برآورد کردند و نتیجه گرفتند که منابع طبیعی از طریق اثرگذاری بر کیفیت نهادی، عامل تعیین‌کننده و مهمی در رشد می‌باشد هرچند کیفیت نهادی به‌تنهایی نمی‌تواند آثار منفی منابع طبیعی را به‌طور کامل توضیح دهد.

دوریک و گلی^۱ (۲۰۰۴) اثر بازبودن تجاری را بر رشد اقتصادی بیش از ۱۰۰ کشور طی دوره ۲۰۰۰-۱۹۶۰ بررسی نمودند. نتایج مطالعه آن‌ها نشان می‌دهد، منافع رشدی تجارت براساس سطح توسعه‌یافتگی، تخصص در تجارت و دوره زمانی متفاوت می‌باشد، به‌طوری‌که از دهه ۱۹۸۰ به بعد، تجارت بیشتر به کشورهای توسعه‌یافته کمک نموده است. همچنین کشورهایی که در صادرات مواد اولیه تخصص پیدا کرده‌اند، در تجارت متضرر شده‌اند. داوسون^۲ (۲۰۰۵) به بررسی رابطه بین صادرات و سطح درآمد در هندوستان پرداخته است. نتایج تحقیق او حاکی از آن است که اولاً، یک رابطه هم‌جمعی بلندمدت بین صادرات و سطح درآمد وجود ندارد. درحالی‌که رابطه علیت گرنجری دو طرفه حاکی از وجود روابط کوتاه‌مدت بین این دو متغیر است. ثانیاً انتظار می‌رود، یک درصد افزایش در صادرات (درآمد) منجر به افزایش ۰/۰۶ (۰/۳۵) درصدی در درآمد (صادرات) سال بعد شود و این اثرات طولانی‌مدت خواهد بود.

فلبرمایر^۳ (۲۰۰۵) در مقاله‌ای با عنوان شواهدی از داده‌های تابلویی پویا از رابطه بین تجارت و درآمد سرانه با کمک تخمین‌زن سیستمی گشتاورهای تعمیم‌یافته (GMM-SYS) و معادله همگرایی، به بررسی اثر درجه بازبودن تجاری بر سطح درآمد سرانه در یک نمونه ۹۳ کشوری طی دوره ۱۹۹۹-۱۹۶۰ پرداخته است. نتایج تحقیق او حاکی از آن است که تجارت، اثر مثبت بر سطح درآمد سرانه داشته به‌گونه‌ای که انتظار می‌رود، یک درصد افزایش در سطح درآمد سرانه اولیه (یا

1 - Dowrick & Golley

2 - Dawson

3 - Felbermayr, (2005)

سطح توسعه یافتگی) موجب افزایش ۰/۰۵ درصد در سطح درآمد سرانه شود. او هم چنین به بررسی اثر تجارت بر همگرایی درآمد سرانه پرداخته است. نتایج نشان می دهد که تجارت به عنوان عاملی برای همگرایی درآمد سرانه در کشورهای موجود در نمونه بوده است.

راسخ^۱ (۲۰۰۷) با استفاده از مدل و داده های فرانکل و رومر (۱۹۹۹) و با کمک روش های حداقل مربعات معمولی و متغیر ابزاری به بررسی اثر درجه باز بودن تجارتی بر رشد و همگرایی درآمد سرانه پرداخته است. نتایج تحقیق او حاکی از آن است که تجارت اثر مثبت بر سطح درآمد سرانه داشته و این اثر در کشورهایی با سطح درآمد سرانه پایین قوی تر از کشورها با سطح درآمد بالا بوده است. علاوه بر این، او با کمک معادله همگرایی - رشد اثر درجه باز بودن تجارتی را بر رشد اقتصادی مشخص کرده است. نتایج تحقیق او نشان می دهد که اولاً تجارت اثر مثبتی بر رشد اقتصادی دارد و ثانیاً این اثر برای کشورهای با سطح درآمد میانی بزرگ تر از کشورهای با سطح درآمد بالا و پایین می باشد. همچنین، نتایج حاکی از آن است که کشورهای با سطح درآمد میانی نسبت به کشورهای با سطح درآمد پایین توانمندی ها و قابلیت های بهتری برای جذب تکنولوژی های به دست آمده از تجارت دارند. نتیجه گیری کلی او این است که تجارت منافع بیشتری برای اقتصادهای عقب مانده دارد.

وزیارگ و ولچ^۲ (۲۰۰۸) با بسط داده های ساچز و وارنر تا دهه ۱۹۹۰ اثر آزادسازی تجارتی را بر رشد اقتصادی بررسی نمودند. یافته های این مطالعه نشان می دهد، اولاً آزادسازی تجارتی سهم تجارت از GDP را ۵ درصد افزایش داده است. ثانیاً کشورهایی که طی دوره ۱۹۹۸-۱۹۵۰، رژیم تجارتی خود را آزاد نمودند، رشدی ۱/۵ برابری را بعد از دوره آزادسازی نسبت به دوره قبل از آن تجربه نمودند. چانگ^۳ و همکاران (۲۰۰۸) نقش سیاست ها و اصلاحات مکملی را در اثرگذاری باز بودن تجارتی روی رشد اقتصادی بررسی نمودند. نتایج مقاله نشان می دهد، اثر باز بودن تجارتی بر رشد اقتصادی کشورهایی که از سطح سرمایه انسانی بالاتر، بخش مالی عمیق تر، زیرساخت های عمومی مهیاتر، نهادهای توسعه یافته تر و نرخ تورم پایین تر برخوردار هستند، بیشتر است.

۲-۲- روش شناسی

فرضیه های تحقیق

فرضیه اصلی: رابطه مثبتی بین کیفیت نهادی و تجارت بین کشورهای گروه هشت وجود دارد.

فرضیه های فرعی

(الف) رابطه مثبتی بین تجارت و سرمایه انسانی وجود دارد.

(ب) رابطه مثبتی بین تجارت و رشد اقتصادی وجود دارد.

(ج) رابطه مثبتی بین سرمایه فیزیکی و رشد اقتصادی وجود دارد.

1 - Rassekh

2 - Wacziarg and Welch

3 - Chang

۲-۱- معرفی مدل تحقیق

در این مقاله، به منظور بررسی اثر درجه بازبودن تجاری بر رشد درآمد سرانه کشورهای عضو کشورهای گروه هشت، از معادله همگرایی سطح استفاده شده است. این معادله از مدل رشد نو کلاسیک با فرض سطوح پایدار متفاوت برای کشورها استخراج شده است. استفاده زیاد از این معادله در مطالعات رشد اقتصادی (هم برونزا و هم درونزا) موجب شده تا مباحث عمیقی راجع به روش تخمین این معادله مطرح شود. در این تحقیق سعی خواهیم کرد تا به طور مختصر در مورد این روش ها توضیح دهیم. تصریح عمومی این مدل به صورت زیر است:

$$\frac{\ln(Y_{i,t}) - \ln(Y_{i,t-\tau})}{\tau} = \eta_i + \beta \ln(Y_{i,t-\tau}) + \lambda \ln(open_{i,t}) + \theta \ln(Z_{i,t}) + \xi_t + \varepsilon_{i,t} \quad (۱)$$

در معادله (۱)، $\ln(Y_{i,t})$ لگاریتم درآمد سرانه کشور i در دوره t و $\ln(Y_{i,t-\tau})$ مقدار آن در ابتدای هر زیر دوره می باشد. از متغیر $\ln(Y_{i,t-\tau})$ در مدل تحت عنوان شاخص عقب ماندگی یا متغیر همگرایی استفاده می شود. از این رو، ضریب β به ضریب همگرایی معروف است و انتظار می رود بین صفر و یک باشد. $Open$ شاخص درجه بازبودن تجاری و $Z_{i,t}$ شامل متغیرهای کنترل کننده رشد درآمد سرانه مانند، نرخ رشد جمعیت، سرمایه انسانی، هزینه های دولت، فاکتورهای نهادی و دیگر موارد می باشند. η_i و ξ_t به ترتیب اثرات ثابت زمانی و مکانی هستند. اسلام^۱ (۲۰۰۳) و کسلی و همکاران^۲ (۱۹۹۶) معتقدند، استفاده از داده های سالیانه برای تخمین معادله ۱ سبب می شود، ضرایب متغیرهای مدل، به خصوص ضریب متغیر همگرایی، تحت تأثیر نوسانات کوتاه مدت، کوچک تخمین زده شوند. از این رو، آن ها استفاده از داده های میانگین گیری شده را توصیه می کنند. در این حالت، تمامی متغیرهای موجود در مدل به صورت میانگین در هر زیر دوره خواهند بود. متغیر η_i یا جمله اثرات کشوری است که شامل متغیرهای مشاهده نشده و غیر قابل اندازه گیری اثرگذار بر رشد درآمد سرانه مانند، فرهنگ ها، نهادها، شرایط آب و هوایی، برخورداری از تکنولوژی، و دیگر موارد می باشند که بین کشورها متفاوت است. $\varepsilon_{i,t}$ جمله خطای تصادفی است که طبق فرض، مستقل از زمان t و مکان i است.

۲-۲- روش تخمین

در مباحث تجربی، معادله ۱ هم با داده های مقطعی و هم با داده های پانلی قابل برآورد است. اما به خاطر وجود ساختار پویا در این معادله، دو ناسازگاری بالقوه در تخمین با داده های مقطعی وجود دارد: تورش ناشی از حذف متغیر و تورش ناشی از درون زایی (Tsangarides, 2002, P 358). چون در تخمین این معادله با استفاده از داده های مقطعی، به ناچار یک عرض از مبدأ تخمین زده می شود، از این رو به طور ضمنی فرض می شود، جمله η_i مستقل از متغیرهای توضیحی بوده و جزئی از جمله خطا در نظر گرفته

1 - Islam

2 - Caselli and et. al

می‌شود. اما کسلی و همکاران (۱۹۹۶) براساس ساختار پویای این معادله نشان داده‌اند، که:

$$E[\eta_i(\ln(Y_{i,t-\tau}))] = E[\eta_i(\beta \ln(Y_{i,t-2\tau}) + \theta Z_{i,t} + \eta_i + \varepsilon_{i,t})] \neq 0 \quad (2)$$

چون $E[\eta_i^2] \neq 0$ ، بنابراین، حذف اثرات ویژه کشوری در روش حداقل مربعات معمولی با داده‌های مقطعی و یا pooling منجر به تورش ناشی از حذف متغیر مهم می‌شود. اسلام (۱۹۹۵) برای حذف این ناسازگاری روش داده‌های پانلی را پیشنهاد داده‌است.

اولین بحث در تخمین مدل داده‌های پانلی آن است که آیا جمله η_i یا همان اثرات کشوری ثابت است یا تصادفی. فرض اصلی در مدل اثرات تصادفی این است که اثرات کشوری مستقل از متغیرهای توضیحی هستند. اسلام (۲۰۰۳) معتقد است به خاطر رد شدن این فرض در تخمین مدل ۲، استفاده از روش اثرات تصادفی برای تخمین آن مناسب نخواهد بود. وجود ارتباط بین اثرات کشوری و متغیرهای توضیحی در روش اثرات ثابت ایجاد مشکل نمی‌کند، اما این روش قادر به حل مشکل تورش درون‌زایی متغیرهای توضیحی نخواهد بود. از طرف دیگر، به خاطر وجود ساختار پویا در مدل، هسیائو^۱ (۱۹۸۶) و آرلانو و بوند^۲ (۱۹۹۱) اثبات کرده‌اند که روش اثرات ثابت تخمین‌های ناسازگاری را ارائه خواهد داد.

چون مدل ۱ با دو مشکل درون‌زایی متغیرهای توضیحی و وجود ساختار پویا مواجه است، از این رو براساس بالتاگی^۳ (۲۰۰۵) و آرلانو و بوند (۱۹۹۱) باید به روش حداقل مربعات دومرحله‌ای و یا به روش گشتاورهای تعمیم‌یافته^۴ متوسل شد. به خاطر نوع ابزارهای مورد استفاده در روش حداقل مربعات دومرحله‌ای، ممکن است واریانس ضرایب تخمینی بزرگ‌تر برآورد شود و نتایج ناسازگاری به دست آید. از این رو، مناسب‌ترین تخمین‌زن برای مدل‌های پویای پانلی، تخمین‌زن گشتاورهای تعمیم‌یافته خواهد بود. در روش تخمین گشتاورهای تعمیم‌یافته، به‌منظور حذف تورش ناشی از وجود ارتباط بین متغیرهای توضیحی و جمله اثرات ثابت، از معادله ۲ تفاضل مرتبه اول گرفته می‌شود که با این کار، جمله اثرات ثابت از مدل حذف خواهد شد. آنگاه برای فائق آمدن بر مشکل درون‌زایی متغیرهای مستقل از وقفه آن‌ها به‌عنوان ابزار استفاده می‌شود. به‌طور کلی، این تخمین‌زن به دو دسته تقسیم می‌شود: تخمین‌زن تفاضل مرتبه اول (ارائه شده توسط آرلانو و بوند (۱۹۹۱) و تخمین‌زن سیستمی گشتاورهای تعمیم‌یافته (ارائه شده توسط بلوندل و بوند (۱۹۹۸). آرلانو و بوند (۱۹۹۱) پیشنهاد دادند که از وقفه متغیرهای وابسته در سطح به‌عنوان ابزار استفاده شود. اما بلوندل و بوند^۵ (۱۹۹۸)، جاگر و بیکر^۶ (۱۹۹۵) نشان دادند، وقفه متغیرها در سطح، ابزارهای ضعیفی برای معادله رگرسیونی در تفاضل هستند. برای

1 - Hsiao (1986)

2 - Arrelano & Bond (1991)

3 - Baltagi

۴ - برای مطالعه ن. ک: Arrelano & Bond (1991) و Blundell and Bound (1998)

5 - Blundell and Bound (1998)

6 - Bound, Jaeger and Baker (1995)

حل این مشکل بلوندل و بوند (۱۹۹۸) تخمین زن گشتاورهای تعمیم یافته سیستمی^۱ را پیشنهاد داده‌اند که در یک سیستم، رگرسیون در سطح را با رگرسیون در تفاضل‌ها ترکیب می‌کند. البته باید بگوییم که نتایج به دست آمده از روش گشتاورهای تعمیم یافته داده‌های تابلویی بر پایه صحت فرضی که بر آن‌ها بنا شده‌اند، معتبر خواهند بود. به این منظور، عموماً از دو آماره m_j و سارگان (Sargrn) استفاده می‌شود. آماره m_j برای آزمون عدم وجود خودهمبستگی سریالی در جملات خطا و آماره سارگان برای آزمون اعتبار ابزارهای به کار برده شده در مدل است. در این تحقیق، به دلیل کارایی بیشتر روش گشتاورهای تعمیم یافته سیستمی نسبت به روش‌های رقیب، از تخمین زن GMM-System برای برازش مدل ۲ استفاده نموده‌ایم.

۳. داده‌ها، متغیرها و تحلیل آماری

۳-۱- معرفی داده‌ها

بررسی این تحقیق، براساس میزان دسترسی به داده‌ها، برای ۸ کشور عضو کشورهای گروه هشت طی دوره ۲۰۱۵-۱۹۹۵ انجام شده است. این کشورها عبارت‌اند از: اندونزی، ایران، بنگلادش، پاکستان، ترکیه، مالزی، مصر و نیجریه. داده‌های مورد استفاده عبارت‌اند از: GDP سرانه، نرخ رشد جمعیت، امید به زندگی در ابتدای دوره، تشکیل سرمایه فیزیکی (به صورت درصدی از GDP)، هزینه‌های دولت (به صورت درصدی از GDP)، صادرات (واردات) به (از) کشورهای عضو گروه هشت، صادرات (واردات) به (از) کشورهای غیر عضو کشورهای گروه هشت.

۳-۲- معرفی متغیرها

همان‌طور که در قسمت ۲-۳-۱ گفتیم، به منظور کاهش اثر نوسان‌های سالیانه بر نتایج تخمین مدل ۱، کلیه متغیرهای این مطالعه (به غیر از متغیر امید به زندگی در ابتدای دوره) به صورت میانگین‌های غیرهمپوش پنج ساله هستند^۲، یعنی به صورت: ۲۰۰۰-۱۹۹۵، ۲۰۰۵-۲۰۰۱، و ۲۰۱۵-۲۰۱۱. از این رو برای هر متغیر در این تحقیق ۵ مشاهده داریم. متغیر امید به زندگی در ابتدای هر زیر دوره پنج ساله در نظر گرفته شد. اثرات هر یک از متغیرها به اختصار در زیر آورده می‌شود.

- **لگاریتم GDP سرانه:** از میانگین سه ساله غیرهمپوش این متغیر به عنوان متغیر وابسته، از وقعه مرتبه اول آن به عنوان شاخص عقب ماندگی و از ضریب آن به عنوان ضریب همگرایی استفاده شده است. اگر ضریب این متغیر بین صفر و یک برآورد شود، آنگاه نمی‌توان فرضیه همگرایی در بین کشورهای عضو گروه هشت را رد نمود.

- **لگاریتم سرمایه گذاری فیزیکی (به صورت درصدی از GDP):** نرخ سرمایه گذاری یکی

1 - GMM-System

۲ - انتخاب دوره پنج ساله موجب می‌شود تا دو سال پایانی دوره (سال‌های ۲۰۰۵ و ۲۰۰۶) در مدل اقتصادی سنجی حذف شوند.

از مهم ترین متغیرهای توضیحی در مدل های تجربی همگرایی اقتصادی می باشد. با توجه به اثر این متغیر بر سطح درآمد سرانه در وضعیت سکون و افزایش نرخ رشد آن طی فرایند انتقال در مدل های رشد نئوکلاسیک و وجود اثرات ناشی از مقیاس و اثرات سرریز برای آن در مدل های رشد درونزا، انتظار می رود این متغیر اثر مثبتی بر سطح درآمد سرانه داشته باشد.

• **لگاریتم نرخ امید به زندگی در ابتدای دوره:** از این متغیر به عنوان جایگزینی برای سرمایه انسانی استفاده شده است. سرمایه انسانی از دیگر متغیرهای مهم اثرگذار بر سطح و رشد درآمد سرانه است. آبراموویتز^۱ (۱۹۸۶) و لوکاس (۱۹۹۳) اظهار می دارند که یک کشور با سرمایه انسانی بالاتر، توانمندی بیشتری برای جذب تکنولوژی و اختراع آن خواهد داشت. از این رو انتظار می رود، این متغیر اثر مثبتی روی سطح و رشد درآمد سرانه داشته باشد.

• **لگاریتم نرخ رشد جمعیت:** همان طور که از فرمول درآمد سرانه پیداست، با افزایش جمعیت سطح درآمد سرانه کاهش پیدا خواهد کرد. از این رو، انتظار می رود، رابطه ای منفی بین رشد جمعیت و سطح درآمد سرانه وجود داشته باشد.

• **لگاریتم تجارت (به صورت درصدی از GDP):** از این متغیر به عنوان جایگزینی برای درجه بازبودن تجارتی استفاده شده که به سه شکل در مدل لحاظ شده است: ۱- سهم کل تجارت از GDP، ۲- سهم کل تجارت با کشورهای عضو گروه هشت از GDP و ۳- سهم کل تجارت با کشورهای غیرعضو گروه هشت از GDP. براساس مطالب پیش گفته، انتظار می رود تجارت از طریق ارزآوری، انتقال تکنولوژی و انتقال سرمایه، اثر مثبتی بر سطح درآمد سرانه کشورها داشته باشد. اما تخصص در تجارت مواد اولیه اثرات منفی بر رشد اقتصادی خواهد گذاشت.

• **لگاریتم هزینه های مصرفی دولت (به صورت درصدی از GDP):** براساس ادبیات اقتصادی هزینه های مصرفی دولت از طریق جانشینی جبری منجر به کاهش میزان سرمایه گذاری و GDP می شود. بنابراین انتظار داریم، هزینه های دولت رابطه ای معکوس با رشد اقتصادی داشته باشد.

• **فاکتورهای نهادی:** متغیر محیطی که برداری از متغیرهای نهادی مؤثر بر رشد اقتصادی می باشد، این مجموعه شامل سه متغیر حکمرانی، دموکراسی و آزادی های اقتصادی است که خود شاخص حکمرانی ترکیبی از شش شاخص شامل حق اظهارنظر و پاسخ گویی، کنترل فساد، ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، کیفیت بوروکراسی و اثر بخشی دولت بوده است.

• **متغیرهای موهومی:** در این تحقیق از چهار دسته متغیر موهومی استفاده شده است. دسته اول به منظور کنترل اثرات زمانی و تغییرات متوسط نرخ رشد اقتصادی در زیر دوره های مختلف وارد مدل می شوند. دسته دوم متغیر موهومی برای کنترل اثر تخصص در صادرات مواد اولیه وارد مدل می شوند. براساس نظریه دوریک و گلی مقدار این متغیر برای کشورهایی که بیش از ۵۰ درصد

صادرات آن‌ها را کالاهای اولیه غیر نفتی تشکیل دهد، برابر یک و در غیر این صورت برابر صفر خواهد بود. دسته سوم متغیرهای موهومی که برای سطح بندی کشورها به ۴ گروه درآمدی بالا، بالاتر از میانگین، پایین تر از میانگین و پایین استفاده می شود. مقدار این متغیر برای کشورهای موجود در هر گروه برابر یک و برای سایر کشورها معادل صفر خواهد بود. آخرین متغیر موهومی برای شناسایی اثر روابط تجاری با کشورهای گروه هشت بر رشد اقتصادی ایران به کار می رود. مقدار این متغیر برای ایران یک و برای سایر کشورها صفر می باشد.

۳-۲- تحلیل داده های تجارت بین الملل

کشورهای گروه هشت با ۸ عضو، یک دوازدهم مساحت، یک هشتم جمعیت و ۶/۶ تولید دنیا را به خود اختصاص داده اند (سال ۲۰۱۶). تمامی کشورهای عضو گروه هشت در حال توسعه هستند. در این بین کشور ایران بعد از کشورهای ترکیه و مالزی قرار دارد. ثروتمندترین کشورهای گروه هشت را کشورهای نفت خیز تشکیل می دهند و در مقابل فقیرترین کشورها در قاره افریقا قرار دارند.

در سال ۲۰۱۶ در مقایسه با دیگر کشورها، تجارت کشورهای گروه هشت ۲/۶ درصد صادرات جهان و ۸/۵ درصد واردات جهان را به خود اختصاص داده است. به خاطر افزایش قیمت نفت و افزایش قیمت یورو سهم تجارت درون گروهی از کل تجارت سازمان از ۴/۱۴ درصد در سال ۲۰۱۲ به ۱۷/۶ درصد در سال ۲۰۱۴ افزایش یافته است. براساس گزارش صندوق بین المللی پول باید سهم تجارت درون گروهی این کشورها به ۲۰ درصد در سال ۲۰۱۷ افزایش یابد. بیش از ۵۰ درصد صادرات ۸ کشور عضو گروه هشت را کالاهای اولیه غیر نفتی تشکیل می دهد. هم چنین ۸ کشور عضو در گروه کشورهای صادر کننده نفت قرار دارند. در سال ۲۰۱۶، ۴۹ درصد از کل صادرات درون گروهی کشورهای عضو گروه هشت را سوخت های فسیلی و مواد غذایی تشکیل داده است. در مقابل، ۳۹ درصد صادرات درون گروهی را تولیدات کارخانه ای و تجهیزات حمل و نقل تشکیل می دهد.

۴. برآورد مدل و تحلیل نتایج

به منظور بررسی اثر درجه باز بودن تجاری بر رشد GDP سرانه کشورهای عضو گروه هشت مدل زیر را برآورد نمودیم:

$$\frac{\ln(GDP_{i,t}) - \ln(GDP_{i,t-4})}{4} = \eta_i + \beta \ln(GDP_{i,t-4}) + \theta_1 \ln(Inv_{i,t}) + \theta_2 \ln(Life_{i,t}) + \theta_3 \ln(Openness_{i,t}) + \theta_4 \ln(Pop_{i,t}) + \theta_5 \ln(Z_{i,t}) + \theta_6 \ln(Gov_{i,t}) + Time_Dummy + Income_Dummy + Primary_Dummy + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

در مدل ۳، متغیرهای GDP، INV، POP، LIFE، OPEN، Z و Gov به ترتیب سطح تولید ناخالص داخلی سرانه، سرمایه گذاری (به صورت درصدی از GDP)، نرخ رشد جمعیت، نرخ امید به زندگی در ابتدای هر زیر دوره، معیار درجه باز بودن تجاری، فاکتورهای نهادی و هزینه های مصرفی دولت (به صورت درصدی از GDP) است. از متغیر وقفه یعنی $GDP_{i,t-4}$ یا لگاریتم GDP سرانه در

ابتدای هر زیردوره به عنوان شاخص عقب ماندگی یا متغیر همگرایی استفاده شده است. براساس ادبیات همگرایی اقتصادی انتظار داریم، ضریب آن منفی و بین یک و صفر باشد. متغیر امید به زندگی مربوط به ابتدای هر زیردوره و به صورت لگاریتمی می باشد. سایر متغیرها به صورت میانگین غیر همپوش پنج ساله و لگاریتم هستند. از سه متغیر کل تجارت (صادرات به اضافه واردات)، تجارت درون گروهی و تجارت برون گروهی که هر یک به صورت لگاریتمی و درصدی از تجارت می باشند به عنوان متغیرهای جانشین باز بودن تجارتی استفاده شده است. متغیرهای موهومی $Primary_Dummy$ برای کشورهای که بیش از ۵۰ درصد صادرات آن ها را مواد اولیه غیر نفتی تشکیل می دهد برابر یک و برای سایر کشورها برابر صفر می باشد.^۱ از این رو، آن را متغیر موهومی کشورهای صادرکننده مواد اولیه می نامیم. متغیر موهومی $Primary_Dummy$ برای کنترل اثرات زمانی وارد مدل شده است. مقدار این متغیر برای هر زیر دوره برابر یک و برای سایر زیر دوره ها برابر صفر خواهد بود. متغیر موهومی $Income_Dummy$ برای تقسیم کشورها (براساس تقسیم بندی بانک جهانی) به چهار گروه درآمدی بالا، بالای میانگین، پایین میانگین و پایین استفاده می شود. مقدار این متغیر در هر گروه درآمدی برابر یک و برای سایر برابر صفر می باشد. همان طور که در بخش ۲-۳-۲ گفته شد، به منظور افزایش کارایی برآورد، از تخمین زن گشتاورهای تعمیم یافته سیستمی (GMM_SYS) داده های پانلی برای برآورد مدل (۳) استفاده گردید که نتایج آن در جدول ۱ ارائه شده است. در ستون اول این جدول متغیرهای مستقل و در سه ستون دیگر نتایج تخمین مدل (۳) براساس هر یک از جانشین های متغیر درجه باز بودن تجارتی ارائه شده است. براساس نتایج، ضرایب تمامی متغیرهای توضیحی دارای علامت معنادار و قابل قبولی هستند. آماره های m_2 و سارگان به ترتیب حاکی از عدم وجود خود همبستگی مرتبه دوم در جمله خطا و معتبر بودن ابزارهای مورد استفاده می باشند.

تخمین ضرایب متغیرهای جانشین درجه باز بودن تجارتی نشان می دهد، کل تجارت (صادرات به اضافه واردات) و تجارت برون گروهی اثرات مثبت روی رشد اقتصادی کشورهای عضو گروه هشت دارند اما تجارت درون گروهی اثرات منفی بر رشد اقتصادی کشورهای مذکور دارد. به طوری که با فرض ثابت بودن سایر عوامل، انتظار می رود، به ازای یک درصد رشد در حجم کل تجارت و تجارت برون گروهی، رشد اقتصادی این کشورها به ترتیب ۰/۰۰۹ درصد افزایش یابد. در حالی که به ازای یک درصد رشد در تجارت درون گروهی انتظار می رود، رشد اقتصادی ۰/۰۰۶ درصد کاهش یابد. نتایج لحاظ متغیر موهومی صادرات مواد اولیه در ستون چهارم نشان می دهد، رشد اقتصادی کشورهایی که در صادرات مواد اولیه تخصص دارند، به طور متوسط به اندازه ۰/۰۸ درصد کوچک تر از سایر کشورها است.

در هر سه حالت، درجه باز بودن تجارتی اثر مثبت بر سطح درآمد سرانه دارد، اما این اثر بین

۱- این تعریف از دوریک و گلی (۲۰۰۴) اخذ شده است

متغیرهای جایگزین درجه بازبودن تجاری یکسان نیست، به گونه‌ای که، اثر تجارت با کشورهای غیرعضو بزرگ‌تر از تجارت با کشورهای عضو سازمان می‌باشد. در نتیجه، یک درصد رشد در تجارت با کشورهای عضو، غیر عضو، و کل تجارت (که هر یک به صورت درصدی از GDP می‌باشند) به ترتیب موجب رشد ۰/۱۲، ۰/۲۸ و ۰/۴ درصدی، در سطح درآمد سرانه کشورهای عضو گروه هشت می‌شود. البته به نظر می‌رسد، کوچکتر بودن ضریب متغیر تجارت با کشورهای عضو سازمان به خاطر محتوی کالاهای مبادله شده بین این کشورها می‌باشد که قسمت اعظم آن را کالاهای اولیه تشکیل می‌دهد.

در هر سه حالت، اثرات برآورد فاکتورهای نهادی بر رشد اقتصادی در کشورهای دارای بیماری هلندی رونق منابع طبیعی از طریق دو بخش قابل مبادله و غیرقابل مبادله در کنار فاکتورهای نهادی بر اقتصاد تأثیر می‌گذارد. بدین صورت که از یک طرف رونق بخش منابع، سرمایه و نیروی کار را از بخش تجارت برون‌گروهی دور می‌کند و در نتیجه هزینه‌های این بخش را بالا می‌برد. با توجه به اینکه بخش صنعت با اثرات خارجی مثبت^۱ (صرفه‌های اقتصادی) برای سایر بخش‌ها همراه است، یکی از عوامل مهم رشد اقتصادی کشورها تلقی شده و لذا رونق منابع به تضعیف این بخش و در نتیجه کاهش نرخ رشد اقتصادی منجر می‌شود (اثر مخارج). از طرفی افزایش درآمدهای حاصل از منابع طبیعی، موجب افزایش درآمد و افزایش بودجه دولت می‌شود که خود منجر به افزایش تقاضا در بخش‌های قابل مبادله و غیرقابل مبادله می‌شود. بخشی از افزایش تقاضا در بخش قابل مبادله از طریق واردات جبران می‌شود و چون قیمت در این بخش برون‌زا است، لذا افزایش قیمت و فشار تورمی چندانی در بخش قابل مبادله مشاهده نمی‌شود. ولی افزایش تقاضا در بخش غیرقابل مبادله را نمی‌توان از طریق واردات جبران کرد، لذا افزایش تقاضا منجر به افزایش قابل توجه قیمت‌ها در بخش غیرقابل مبادله شده و فعالیت را در آن سودآور می‌کند و در نتیجه سرمایه و نیروی کار از بخش‌های قابل مبادله به بخش غیرقابل مبادله منتقل شده و منجر به گسترش این بخش و تضعیف بیش‌ازپیش بخش قابل مبادله می‌شود از طرفی بی‌ثباتی سیاسی از کانال سرمایه و نیروی کار می‌تواند بر رشد اقتصادی اثرگذار باشد و مطابق پیش‌بینی این اثر منفی است. برای مثال نااطمینانی سیاسی با بی‌ثباتی سیاسی همراه بوده و احتمالاً نرخ ترجیحات زمانی را به‌ویژه برای سرمایه‌گذاران ریسک‌گریز افزایش می‌دهند. در واکنش به این، نرخ جانشینی سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و احتمالاً با بهره‌وری بالا به وسیله طرح‌های سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت و با بهره‌وری پایین افزایش می‌یابد. علاوه بر این، ناکارآمدی تولیدی ایجاد شده به واسطه بی‌ثباتی سیاسی، مانند تجزیه جدول زمانی سرمایه‌گذاری، تولیدات نهایی متناظر داده‌های تولیدی را کاهش خواهد داد. نتیجه‌گیری می‌شود که تمام شاخص‌های بی‌ثباتی سیاسی (کودتاهای موفق و ناموفق ...) از طریق اثر منفی خود روی تولید نهایی سرمایه، رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

نتایج تخمین سایر ضرایب مدل نشان می‌دهد، فرضیه همگرایی شرطی در کشورهای عضو گروه هشت رد نمی‌شود. مقدار این ضریب حاکی از آن است که با فرض ثبات سایر عوامل، تقریباً ۳۰ سال طول می‌کشد تا کشورهای عضو گروه هشت نیمی از اختلاف بین وضع کنونی و سطح پایدار خود را طی نمایند. نتایج تخمین سایر ضرایب مدل نشان می‌دهد، سرمایه‌گذاری در سرمایه فیزیکی و انسانی اثر مثبت بر رشد اقتصادی دارد. به‌طوری‌که به ترتیب یک در صد رشد در هر یک از این متغیرها، رشد اقتصادی را با ثبات سایر عوامل به اندازه ۰/۱ و ۰/۳ درصد افزایش خواهد داد. مطابق با ادبیات رشد اقتصادی، رشد جمعیت و هزینه‌های مصرفی دولت اثرات بازدارندگی بر رشد اقتصادی دارند. به‌طوری‌که انتظار می‌رود، یک درصد رشد در هزینه‌های دولت، رشد اقتصادی را به اندازه ۰/۱۶ درصد کاهش دهد. ضریب متغیر رشد جمعیت اگرچه منفی است اما از دیدگاه آماری در سطوح مرسوم معنی‌دار نمی‌باشد. این یافته حاکی از آن است که چون اکثر کشورهای گروه هشت با مازاد جمعیت مواجه هستند، از این رو رشد جمعیت به رشد اقتصادی آن‌ها کمک نخواهد نمود.

ضرایب متغیرهای موهومی سطح درآمد سرانه نشان می‌دهد، کشورهای با درآمد سرانه بالا طی دوره زمانی مذکور رشد اقتصادی بالاتری را تجربه نموده‌اند. همچنین ضرایب متغیرهای موهومی کنترل‌کننده اثرات زمانی حاکی از کاهش رشد اقتصادی طی دوره زمانی مورد مطالعه می‌باشد.

جدول ۱- نتایج تخمین مدل سه برای هر یک از جانشین‌های متغیر بازبودن تجاری

متغیرهای مستقل	جانشین‌های متغیر بازبودن تجاری			
	کل تجارت	تجارت درون گروهی	تجارت برون گروهی	کل تجارت و صادرات مواد اولیه
لگاریتم GDP سرانه اولیه	-۰,۱۲ (۰,۰۰۰)	-۰,۰۷ (۰,۰۰۰)	-۰,۱۳ (۰,۰۰۰)	-۰,۱۲ (۰,۰۰۰)
لگاریتم نرخ سرمایه‌گذاری	۰,۰۱ (۰,۰۰۴)	۰,۰۱ (۰,۰۰۰)	۰,۰۲ (۰,۰۲)	۰,۰۱ (۰,۰۹)
لگاریتم نرخ امید به زندگی	۰,۳ (۰,۰۱)	۰,۱۱ (۰,۰۳)	۰,۳ (۰,۰۱)	۰,۴۶ (۰,۰۰۰)
لگاریتم متغیر بازی تجاری	۰,۰۰۹ (۰,۰۴)	۰,۰۰۶ (۰,۰۰۱)	۰,۰۰۹ (۰,۰۵)	۰,۰۲ (۰,۰۱)
لگاریتم متغیر فاکتورهای نهادی	۰,۰۸ (۰,۰۲)	-۰,۰۰۷ (۰,۰۰۱۲)	۰,۰۸۲ (۰,۰۸)	۰,۰۳ (۰,۰۴۵)
لگاریتم هزینه‌های دولت	-۰,۰۱۶ (۰,۰۳)	-۰,۰۰۲ (۰,۰۸)	۰,۰۵ (۰,۴)	-۰,۰۰۲ (۰,۹)
لگاریتم نرخ رشد جمعیت	-۰,۰۱۴ (۰,۳)	۰,۰۰۱ (۰,۹)	۰,۰۰۱ (۰,۹)	-۰,۰۰۵ (۰,۶)
متغیرهای موهومی				
صادرکننده مواد اولیه	-	-	-	-۰,۰۸ (۰,۰۲)

متغیرهای مستقل	جانشین‌های متغیر بازبودن تجاری			
	کل تجارت	تجارت درون گروهی	تجارت برون گروهی	کل تجارت و صادرات مواد اولیه
کشورهای با سطح درآمد سرانه بالا	۰,۳۱ (۰,۰۰۰)	۰,۲۲ (۰,۰۰۰)	۰,۳ (۰,۰۰۰)	۰,۲ (۰,۰۱)
کشورهای با سطح درآمد سرانه بالای میانگین	۰,۱۴ (۰,۰۰۰)	۰,۱ (۰,۰۰۱)	۰,۲ (۰,۰۰۰)	۰,۰۶ (۰,۲)
کشورهای با سطح درآمد سرانه پایین میانگین	۰,۰۴ (۰,۲)	۰,۰۶ (۰,۰۰۰)	۰,۰۵ (۰,۰۷)	-۰,۰۵ (۰,۳)
دوره زمانی ۱۹۹۵-۱۹۹۹	-۰,۰۱۴ (۰,۰۴)	-۰,۰۰۴ (۰,۱۷)	-۰,۰۱ (۰,۰۰۳)	-۰,۰۲ (۰,۰۰۳)
دوره زمانی ۲۰۰۰-۲۰۰۴	-۰,۰۱۷ (۰,۱۱)	۰,۰۰۳ (۰,۳)	-۰,۰۲ (۰,۰۹)	-۰,۰۳ (۰,۰۱)
دوره زمانی ۲۰۰۵-۲۰۱۰	-۰,۰۲۱ (۰,۲)	۰,۰۱ (۰,۰۱)	-۰,۰۲ (۰,۲)	-۰,۰۳ (۰,۰۲)
دوره زمانی ۲۰۱۱-۲۰۱۵	-۰,۰۱۲ (۰,۵)	۰,۰۲ (۰,۰۰۰)	-۰,۰۰۲ (۰,۸)	-۰,۰۳ (۰,۰۷)
عرض از مبدا	-۰,۰۶۱ (۰,۲)	-۰,۰۵ (۰,۸)	-۰,۰۲ (۰,۲)	-۱,۰۸ (۰,۰۲)
آماره‌های آزمون				
آماره سارگان	۱۶,۹۱ (۰,۹۹)	۲۳,۰۰۲ (۰,۹۹)	۲۰,۱ (۰,۹۹)	۱۸,۶۶ (۰,۹۹)
خودهمبستگی مرتبه اول	-۱,۱۴ (۰,۲۵)	-۱,۶۸ (۰,۰۹)	-۱,۳۲ (۰,۱۸)	-۱,۱۴ (۰,۲۵)
خودهمبستگی مرتبه دوم	۱,۵۳ (۰,۱۲)	۱,۱۴ (۰,۲۵)	۱,۶۱ (۰,۱۱)	۱,۵۹ (۰,۱۱)
تعداد مشاهدات [تعداد کشورها]	۱۸۴ [۳۷]	۱۸۳ [۳۷]	۱۸۱ [۳۷]	۱۷۹ [۳۶]

۱) متغیر وابسته: متوسط نرخ رشد GDP سرانه در هر زیر دوره (۲) اعداد داخل پرانتز P-VALUE یا ارزش احتمال را نشان می‌دهند. ۳) تمامی موارد با تخمین زن Two Step GMM_SYS برآورد شده است. ۴) آماره سارگان برای شناسایی اعتبار ابزارهای مورد استفاده می‌باشند.

به‌منظور مقایسه اثر تجارت درون و برون گروهی بر رشد اقتصادی ایران، مدل زیر را تصریح

نمودیم:

$$\frac{\ln(GDP_{i,t}) - \ln(GDP_{i,t-4})}{4} = \eta_i + \beta \ln(GDP_{i,t-4}) + \theta_1 \ln(Inv_{i,t}) + \theta_2 \ln(Life_{i,t}) + \theta_3 \ln(Openness_{i,t}) + \theta_4 \ln(Z_{i,t}) + \theta_5 [Iran_Dummy * \ln(Openness_{i,t})] + \theta_6 \ln(Pop_{i,t}) + \theta_7 \ln(Gov_{i,t}) + Time_Dummy + Income_Dummy + \varepsilon_{i,t} \quad (4)$$

متغیر موهومی Iran - Dummy برای ایران برابر یک و برای سایر کشورها صفر خواهد بود.

براساس این مدل، اثر بازبودن تجاری بر رشد اقتصادی ایران برابر است با مجموع ضرایب θ_3 و θ_4 یعنی $(\theta_3 + \theta_4)$. نتایج تخمین مدل (۴) در جدول شماره ۲ ارائه شده است. از این مدل، مانند قبل، کل تجارت و تجارت برون گروهی اثر مثبت و تجارت درون گروهی اثر منفی بر رشد اقتصادی دارند.

تخمین ضریب متغیر $[Iran_Dummy * \ln(Openness_{i,t})]$ یا اثر درجه بازبودن تجاری بر رشد اقتصادی ایران نشان می‌دهد که اثر تجارت بر رشد اقتصادی ایران از متوسط اثر تجارت بر رشد اقتصادی کشورهای عضو گروه هشت بیشتر است. به طوری که انتظار می‌رود، یک درصد رشد در کل تجارت و تجارت برون گروهی به ترتیب، رشد اقتصادی ایران را ۰/۰۵ و ۰/۰۴ درصد افزایش دهند. از طرف دیگر اثر منفی تجارت درون گروهی بر رشد اقتصادی ایران، شدیدتر از متوسط آن بر رشد کشورهای نمونه است. به طوری که رشد ۱ درصدی در تجارت فی مابین ایران و کشورهای گروه هشت، رشد اقتصادی ایران را ۰/۰۷ درصد کاهش خواهد داد. این یافته نشان می‌دهد، تجارت درون گروهی ره‌آوردی برای رشد اقتصادی ایران ندارد. سایر نتایج تقریباً مانند قبل می‌باشد. با توجه به اینکه در این کشورها با افزایش سهم صادرات سوخت و افزایش نسبت سهم ارزش افزوده بخش خدمات به بخش صنعت، رشد اقتصادی افزایش می‌یابد. همچنین رابطه مخارج مصرفی دولتی نیز با رشد اقتصادی منفی و معنی‌دار بوده (اثر ازدحام) و درجه باز بودن اقتصاد و رشد تجارت برون گروهی نیز رابطه مثبت با رشد اقتصادی دارند با این تفاوت که رشد تجارت برون گروهی از لحاظ آماری معنی‌دار نمی‌باشد. لذا رابطه وفور منابع طبیعی و رشد ارزش افزوده منفی و معنی‌دار است. به عبارت دیگر وفور منابع طبیعی و افزایش سهم صادرات سوخت موجب کاهش رشد ارزش افزوده این کشورها شده است. لذا با توجه به رابطه مثبت و معنی‌دار بین رشد ارزش افزوده و رشد اقتصادی، وفور منابع طبیعی از طریق کاهش رشد ارزش افزوده موجب کاهش رشد اقتصادی می‌شود.

جدول ۲: نتایج تخمین مدل چهار برای هر یک از جانشین‌های متغیر بازبودن تجاری

متغیرهای مستقل	جانشین‌های متغیر بازبودن تجاری		
	کل تجارت	تجارت درون گروهی	تجارت برون گروهی
لگاریتم GDP سرانه اولیه	-۰,۱۲ (۰,۰۰۰)	۰,۰۹ (۰,۰۰۰)	-۰,۰۹ (۰,۰۰۰)
لگاریتم نرخ سرمایه‌گذاری	۰,۰۲ (۰,۰۰۸)	۰,۲ (۰,۰۰۰)	۰,۲ (۰,۰۰۰)
لگاریتم نرخ امید به زندگی	۰,۵ (۰,۰۰۰)	۰,۰۱ (۰,۰۹)	۰,۰۷ (۰,۰۴)
لگاریتم متغیر بازی تجاری	۰,۰۲ (۰,۰۲)	-۰,۰۱ (۰,۰۰۶)	۰,۰۱ (۰,۰۸)
لگاریتم متغیر فاکتورهای نهادی	۰,۰۰۶ (۰,۰۰۲)	۰,۰۷۲ (۰,۰۲)	۰,۰۵ (۰,۰۶۵)
لگاریتم هزینه‌های دولت	۰,۰۰۳ (۰,۰۰۸)	۰,۰۰۳ (۰,۰۷)	-۰,۰۱ (۰,۰۸)
لگاریتم نرخ رشد جمعیت	-۰,۰۰۶ (۰,۰۱)	-۰,۰۱ (۰,۰۳)	-۰,۰۰۱ (۰,۰۹)
حاصلضرب متغیر موهومی ایران	۰,۰۳ (۰,۰۲)	-۰,۰۶ (۰,۰۴)	۰,۰۳ (۰,۰۰۳)
متغیرهای موهومی			

متغیرهای مستقل	جانشین‌های متغیر بازبودن تجاری		
	کل تجارت	تجارت درون گروهی	تجارت برون گروهی
کشورهای با سطح درآمد سرانه بالا	۰,۲ (۰,۰۰۰)	۰,۴ (۰,۰۰۰)	۰,۳ (۰,۰۰۰)
کشورهای با سطح درآمد سرانه بالای میانگین	۰,۰۹ (۰,۰۴)	۰,۲ (۰,۰۰۰)	۰,۱ (۰,۰۰۰)
کشورهای با سطح درآمد سرانه پایین میانگین	۰,۰۰۲ (۰,۹)	۰,۱۵ (۰,۰۰۰)	۰,۰۸ (۰,۰۷)
دوره زمانی ۱۹۹۵-۱۹۹۹	-۰,۰۱ (۰,۰۶)	-۰,۰۰۲ (۰,۷)	-۰,۰۰۲ (۰,۰۶)
دوره زمانی ۲۰۰۰-۲۰۰۴	-۰,۰۲ (۰,۱۴)	۰,۰۱ (۰,۰۲)	۰,۰۰۳ (۰,۹)
دوره زمانی ۲۰۰۵-۲۰۱۰	-۰,۰۲ (۰,۱۲)	۰,۰۳ (۰,۰۰۱)	۰,۰۱ (۰,۳)
دوره زمانی ۲۰۱۱-۲۰۱۵	-۰,۰۲ (۰,۳)	۰,۰۴ (۰,۰۰۰)	۰,۰۲ (۰,۰۴)
عرض از مبدا	-۱,۴ (۰,۰۰۰)	۰,۵ (۰,۰۳)	۰,۲ (۰,۴)
آماره‌های آزمون			
آماره سارگان	۱۴,۸ (۱,۰۰۰)	۲۳,۰۰۲ (۰,۹۹)	۱۸,۱۶ (۱,۰۰۰)
خودهمبستگی مرتبه اول	-۱,۰۱ (۰,۳)	-۱,۵۷ (۰,۱۲)	-۱,۴۶ (۰,۱۴)
خودهمبستگی مرتبه دوم	۱,۶ (۰,۱)	۱,۵۵ (۰,۱۲)	۰,۹۷ (۰,۳۱)
تعداد مشاهدات [تعداد کشورها]	۱۸۴ [۳۷]	۱۸۳ [۳۷]	۱۸۱ [۳۷]

۱) متغیر وابسته: متوسط نرخ رشد GDP سرانه در هر زیر دوره (۲) اعداد داخل پرانتز P-VALUE یا ارزش احتمال را نشان می‌دهند. ۳) تمامی موارد با تخمین زن Two Step GMM_SYS برآورد شده است. ۴) آماره سارگان برای شناسایی اعتبار ابزارهای مورد استفاده می‌باشند.

۵. جمع‌بندی و پیشنهادها

در این تحقیق، اثر درجه بازبودن تجاری بر رشد اقتصادی کشورهای عضو کشورهای گروه هشت در قالب تجارت درون گروهی و برون گروهی با کمک معادله همگرایی- رشد و روش سیستمی گشتاورهای تعمیم یافته داده‌های پانلی پویا طی دوره زمانی ۱۹۹۵-۲۰۱۵ بررسی گردید. به منظور مقایسه میزان اثرگذاری روابط تجاری با کشورهای عضو سازمان و کشورهای غیرعضو بر رشد اقتصادی کشورهای مذکور، از سه معیار متفاوت درجه بازبودن تجاری استفاده نموده‌ایم که عبارت‌اند از: تجارت با کشورهای عضو سازمان (تجارت درون سازمانی)، تجارت با کشورهای غیرعضو (تجارت برون سازمانی)، فاکتورهای نهادی (تسهیل کننده تجارت) و کل تجارت (که هر یک به صورت درصدی از GDP هستند). نتایج این تحقیق را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود:

الف) کشورهای گروه هشت تاکنون نتوانسته‌اند، نقش به‌سزایی در ایجاد تجارت بین کشورهای عضو داشته باشند. به‌طوری‌که سهم تجارت بین کشورهای عضو گروه هشت ۱۸ درصد کل تجارت آن‌ها را تشکیل می‌دهد. کشورهای بنگلادش، مصر و نیجریه بسته‌ترین کشورهای عضو گروه هشت هستند.

ب) مقایسه ارقام مربوط به متوسط لگاریتم تجارت برون‌سازمانی نشان می‌دهد که کشورهای پاکستان، ترکیه، مالزی بازترین و در مقابل کشورهای بنگلادش، مصر و نیجریه به ترتیب بسته‌ترین کشورها نسبت به دنیای خارج از کشورهای گروه هشت هستند. بازبودن تجاری (کل تجارت) ره‌آورد مثبتی برای رشد اقتصادی کشورهای عضو گروه هشت دارد اما تجارت درون‌گروهی (تجارت با اعضای کشورهای گروه هشت) مانعی برای رشد اقتصادی این کشورها است. این نتایج برای ایران نیز صادق می‌باشد. بسط تجارت خارجی و به‌ویژه تجارت با کشورهای غیر عضو گروه هشت محرکی برای رشد اقتصادی ایران خواهد بود اما تجارت با کشورهای عضو گروه هشت به‌عنوان یک بازدارنده برای رشد اقتصاد ایران عمل می‌کند.

ج) برآورد ضریب فاکتورهای نهادی نشان می‌دهد با توجه به نتایج به‌دست آمده می‌توان گفت که در این کشورها شواهدی از بیماری هلندی وجود دارد، زیرا مدل‌های تخمین زده شده نشان می‌دهد که وفور منابع طبیعی و صادرات سوخت در کنار فاکتورهای نهادی در این کشورها منجر به کاهش رشد ارزش افزوده بخش صنعت، کاهش رشد سهم صادرات صنعتی از صادرات کالایی و همچنین افزایش رشد ارزش افزوده بخش خدمات شده است. به عبارت دیگر وفور منابع طبیعی و صادرات سوخت باعث شده است که بخش صنعت به‌عنوان بخش قابل مبادله تضعیف شده و بخش خدمات به‌عنوان بخش غیرقابل مبادله گسترش یابد. خاطرنشان می‌سازد هرچند وجود تک‌تک این نتایج به‌تنهایی برای اثبات بیماری هلندی کافی نیست ولی برقراری هم‌زمان همه آن‌ها می‌تواند شواهد کافی برای اثبات وجود بیماری هلندی تلقی گردد.

د) برآورد ضریب همگرایی نشان می‌دهد، کشورهای عضو گروه هشت در حال همگرا شدن به سمت سطح پایدار خود می‌باشند. ضرایب متغیرهای سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی و انسانی اثر مثبت و رشد جمعیت و هزینه‌های دولت، اثر منفی روی رشد اقتصادی این کشور دارند.

براساس نتایج به‌دست آمده پیشنهاد می‌شود، کشورهای عضو گروه هشت، علاوه بر بسط تجارت درون‌گروهی به فکر خروج از صادرات مواد اولیه باشند. چون تخصص در تولید، صادرات و واردات مواد اولیه اثر رشدی برای آن‌ها نخواهد داشت. از این‌رو، باید کشورهای مذکور با وارد کردن فناوری‌های پیشرفته و گسترش زیرساخت‌های لازم از تخصص در تولید کالاهای اولیه و خام فاصله بگیرند.

حضور ایران در پیمان‌های منطقه‌ای و فرا منطقه‌ای با کشورهای عضو گروه هشت مانند پروتکل

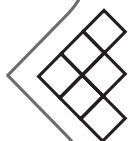
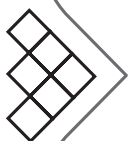
طرح تعرفه‌های ترجیحی بین کشورهای عضو گروه هشت (PRETAS) در شرایط موجود، منافع رشدی برای ایران نخواهد داشت. از این رو توصیه می‌شود سیاست‌گذاران اقتصادی با احتیاط بیشتری با این گونه پیمان‌های تجاری برخورد نمایند.

فهرست منابع

- 1- Arellano, M., and S. R. Bond, (1991), Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations, *Review of Economic Studies*, 58, 277–297
- 2- Baltagi, B.H. (2005), *Econometric Analysis of Panel Data*, Third edition, McGraw-Hill.
- 3- Blundell, R. W., and S. R. Bond, (1998), Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models, *Journal of Econometrics*, 87, 115–143.
- 4- Bound, j, Jager, D, A, and Baker, R, M, (1995), Problem with instrumental variable estimation when the correlation between the instruments and the endogenous explanatory variable is weak, *journal of the American statistical association*, 90, 443450-
- 5- Caselli, F., G. Esquivel and F. Lefort, (1996), Reopening the convergence debate: A new look at cross-country growth empirics, *Journal of Economic Growth*, 1, 363389-
- 6- Corden, W. M, (1971), The effects of trade on the rate of growth, in Bhagwati, J. N. et al. (Eds) *Trade, Balance of payment and growth*. Amsterdam: North Holland, 117–43
- 7- Dawson, p. j, (2005), The export–income relationship: The case of India, *Progress in Development Studies*, 5, 16–29
- 8- Dowrick S. and J. Golley (2004), Trade openness and growth: Who benefits?, *Oxford Review of Policy*, 20, 3856-.
- 9- Felbermayr, Gabriel J, (2005), Dynamic Panel Data Evidence on the Trade-Income Relation, *Review of World Economics*, 141, 583611-.
- 10- Frankel, J and Romer, D (1999), Does trade cause growth?, *American economic review*, 89(3), 379399-.
- 11- Grossman, G. and E. Helpman, (1991b), Trade, knowledge spillovers and growth, *European Economic Review*, 35, 517 – 26.
- 12- Hsiao, C, (1986), *Analysis of panel data*, Cambridge: Cambridge university press
- 13- Islamic Center For Development Of Trade-Casablanca, (2009), Report on Trade among the Member states of the Organization of the Islamic Conference,
- 14- Islam, Nazrul, (1995), *Growth Empirics: A Panel Data Approach*, The

- Quarterly Journal of Economics, 110(4), 112770-.
- 15- Islam, Nazrul, (2003b), What have we learnt from the convergence debate? , Journal of Economic Surveys, 17, 309362-.
 - 16- Lucas, R, (1988), On the mechanics of economic development, Journal of Monetary Economics, 22, 3-41.
 - 17- Paul Krugman,(1990), Increasing Returns and Economic Geography, NBER Working Papers 3275.
 - 18- Rassekh, F, (2007), Is international trade more beneficial to lower income economies? An empirical inquiry, Review of Development Economics, 11, 159-169
 - 19- Romain W and Welch, K. H (2008), Trade Liberalization and Growth: New Evidence, World Bank Economic Review, 22(2), 187231-
 - 20- Romer, P. (1986), Increasing returns and long-run growth, Journal of Political Economy, 94, 1002-1037.
 - 21- Romer, P. (1990), Endogenous Technological Change, Journal of political Economy, 95, 71102-
 - 22- Sachs, Jeffrey D & Warner, Andrew M, (1997), Sources of Slow Growth in African Economies, Journal of African Economies, 6(3), 33576-.
 - 23- Soderbom, M. & F. Teal. (2003). Trade and Human Capital as Determinants of Growth, Department of Economics, University of Oxford.
 - 24- Solow, R. M, (1956), A contribution to the theory of economic growth, Quarterly Journal of Economics, 70, 6594-.
 - 25- Tsangarides, C, (2002), on cross-country growth and convergence: Evidence from Africa and OECD countries, Journal of African Economies, 10, 355389-.
 - 26- Young, A, (1991), Learning by Doing and the Dynamic Effects of International Trade, Quarterly Journal of Economics, 106 , 369405-.
 - 27- Vamvakidis, Athanasios, (2002), How Robust is the Growth-Openness Connection? Historical Evidence, Journal of Economic Growth, 7:1, 5780-.

پښتانه مکتب



Comparison of the Effects of Institutional Factors on Trade Growth in Islamic Countries with Emphasis on Iran

Dr.Asgar Mobarak

Abstract

One of the controversial issues in the economic growth literature is the effect of the growth of international trade, with an emphasis on institutional factors. In this research, the effect of institutional factors and the degree of trade openness on economic growth of OIC member countries using the convergence-growth equation and system estimation of generalized moments of dynamic panel data during the 1995- 2015 period is tested. Due to the expertise of most of these countries, in the production and export of raw materials, we have used three variables of the degree of trade openness: intragroup trade, outsourcing and total trade (each of which is a percentage of net domestic production). The results of the calculations show that total trade, outsourcing, investment in physical capital, institutional and human factors are the drivers of economic growth in these countries. While intra-group trade, population growth and the expansion of the consumption body of governments have a deterrent effect on the economic growth of these countries. Another important consequence is that, in the present circumstances, the expansion of trade relations in the form of regional and trans-regional cooperation with the countries of the Organization of the Islamic Conference will not lead to Iran's economic growth and due to the direct relationship these variables with economic growth It can be argued that the abundance of natural resources, along with the weakness of institutional factors, has led to weakening the industry as an exchangeable sector and reducing industrial exports and, as a result, has slowed the economic growth of these countries. Therefore, it is possible to minimize the export of natural resources in raw materials and the share of revenues from the export of these resources in the country's budget, as well as to support non-oil sectors and establish institutions such as the postponing fund and the investment of income Oil has prevented Dutch disease from happening in these countries, and Finally, we can say that Islamic countries continue to suffer from curse of natural resources.

Keywords: economic growth; degree of trade openness; institutional factors; estimation of dynamic panel data; organization of the Islamic conference.

Decreasing ways of administrative corruption from the of Tehran citizens

Dr. Ali seyfzadeh

Abstract

Corruption has been a problem throughout the eras. Today, addressing the problems of corruption and controlling it is among the most important concerns of the country's development plans. Finding practical solutions in this regard has become a major concern of thinkers and scholars. The purpose of this study was to investigate the ways of reducing corruption from view Points of Tehran citizens. In this research, a survey method and a questionnaire tool have been used. The statistical population of the study was all citizens aged ۱۸ years and over in Tehran. The cluster and random sampling method was used and the sample size was ۲۳۵۱ people. Cronbach's alpha test was used to assess the validity of the formal and to calculate the reliability. The results of the study were extracted by SPSS software using descriptive and analytical methods. The research findings show that respondents consider the intensifying The punishments as the most important solution to reduce corruption. Establishing a system for reporting corruption and informing people of corruption, reforming the rules, and reducing administrative complexity are located in the next ranks.

Keywords: Corruption, Reducing Corruption, Tehran Citizens

An Inquiry into Corruption

Dr. Saeed Khani

Abstract

In this paper, the theoretical analysis of administrative corruption has been systematically reviewed. It begins with a brief history of administrative corruption in the world and Iran. Subsequently, the conceptual, definitions and types of administrative corruption as well as the classification of administrative corruption are schematically discussed. Finally, according to the researches and available literature, the factors generating administrative corruption including formation and resonance factors are summarized in six main factors. Then, the set of these factors are explained by some theories in three macro-level such as anomie theory, mid-level theories, and their stress on factors affecting the rise of corruption in the three sectors of economy, government and organization, and micro-level theories such as the wickedness of corruption or the culture of corruption. The claim theoretical of this paper is that the aforementioned theories are highly capable of explaining the problem of administrative corruption in Iran.

Keywords: Administrative corruption, theoretical analysis, resonance factors, micro-level theories, culture of corruption.

**Design and validation of manager's performance with
krumboltz happenstance approach
(A Case Study of the General Inspection Organization)**

Dr. Tayebbeh Jafari

Abstract

One of the important issues in the organizations is to improve the performance and efficiency of the organization. Certainly, in order to achieve this goal, careful attention is paid to planning, organizing, controlling and monitoring, decision making and evaluation of the completed programs. Evaluation is essential for any organization. Each organization needs to be evaluated in order to be aware of the success rate and quality of its activities, especially in complex and dynamic environments. On the other hand, the lack of a system of evaluation and control in a system means that there is no connection with inside and outside of the organization environment and the consequences could be aging and ultimately the death of the organization.

Performance evaluation is a process that helps organizations and employees to meet their needs. If the necessary tools are well designed and properly used, it will be a good tool for encouraging, training, improving and, in some cases, punishing staff. In the past, commercial firms used only financial indicators as performance appraisal tools, but Kaplan & Norton, in the early 1980s, after examining and evaluating management accounting systems, found many of the inefficiencies of this information to assess the performance of organizations, this inefficiency was due to the increasing complexity of organizations, the dynamics of the environment and market competition. In this research, we intend to design and validate the model of performance evaluation of managers of the general inspection organization with the krumboltz happenstance approach.

Keywords: Model, Performance Evaluation, Job Consultation, krumboltz happenstance approach, Managers.

Best Practice of affairs and proper implementation of laws Differences and similarities

Dr. Mohammad Bagheri Komar Olia

Abstract

The two words of best practice of affairs and proper implementation of laws in Article 174 of the Constitution of the Islamic Republic of Iran emphasize the right of the judiciary to supervise the executive agencies. Where are their citation sources? Do they both have a same meaning? If so, then what is meant by the main legislator of their separate mention? What are the similarities and differences between them? These questions and questions of this kind come to mind when referring to this Article of the Constitution and to Article 156.

By referring to the records, including the detailed discussions of the legislator, as well as the logical discussions of some scholars, although some of its dimensions are described, but we do not get a complete and comprehensive answer, so we have tried to draw from another angle, based on practical experiences, to express the dimensions different points of the case and referred to as accountability and at least expressing our personal views.

Keywords: best practice of affairs, proper implementation of laws, Article 174

Lessons from the Asia-Pacific anti-corruption strategies (The United Nations Development Program)

Ayat Bagheri

Abstract

Despite the rapid economic growth in many countries in the Asia-Pacific region, poor governance and corruption remain a major challenge to human development by fuelling inequalities and undermining access to public services. We live in a region where inequalities are rising, where the largest number of people living in extreme poverty reside 743 million, and an almost equal number or 700 million people live without electricity.

The development of anti-corruption strategies has often been driven by the efforts of States Parties to implement preventive measures under the United Nations Convention against Corruption. The experience with anti-corruption strategies in the region has shown that strategies can be useful to articulate a long-term vision against corruption when developed in consultation with a wide range of stakeholders. At the United Nations Development Program we emphasize the critical importance of engaging stakeholders beyond government against corruption – including youth, women, civil society as well as local communities – to change attitudes and make a real impact on people's daily lives.

However, the lack of implementation and monitoring of anti-corruption strategies has raised questions on their effectiveness in practice. Recognizing this caveat the United Nations Development Program Bangkok Regional Hub (UNDP BRH), with the support of the Global Anti-corruption Initiative, as well as the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) have partnered in helping countries in the region in developing and monitoring strategies.

Key words: corruption, Asia-Pacific region , The United Nations Development Program.

structure and function of the state boards of administrative offenses

Ali Ahmadi

Abstract

One of the specialized administrative bodies of the executive branch subdivision, that its main task is to deal with administrative offenses of state servants is the state board of administrative offenses. In this regard, the legal and regulatory framework for dealing with administrative violations is necessary for maintaining the public interest and efficiency of the administrative apparatus, maintaining independence in all stages of the proceedings with a transparent hearing procedure to the credibility of the board's quasi-judiciary and considering its important principles.

The purpose of this article is reviewing the structure and function of the state boards of administrative offenses and identifying its weaknesses in investigating violations of state employees in order to lead us towards the desirable principles of prosecution. By applying these principles and criteria, we will try to represent some suggestions for a desirable pattern of proceedings in these boards.

Keywords: Administrative offenses, prevention, prosecution, corruption.

Articles

structure and function of the state boards of administrative offenses	7
Lessons from the Asia-Pacific anti-corruption strategies	29
Best Practice of affairs and proper implementation of laws	59
Design and validation of manager's performance with krumboltz happenstance approach	69
An Inquiry into Corruption	109
Decreasing ways of administrative corruption from the of Tehran citizens	135
Comparison of the Effects of Institutional Factors on Trade Growth in Islamic Countries with Emphasis on Iran	161

Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 9; Number 34; Winter 2018

Propertier: General Inspection Organization (GIO)

Managing Director: Naser Seraj

Editor in Chief: Ibrahim Shahrokhian

Editorial Advisory Board

Dr.Maghsood Amiri, Dr.Mohammad Bagheri Komar Olia, Dr.Alireza Deyhim,
Dr.Mohammad Ghafarifard, Dr.Hossein Gheleji, Dr.Seyedhassan Ghavami,
Dr.Hossein Gholami, Dr.Norooz Hashemzahi, Dr.Hamidreza Malekmohammadi,
Dr.seyedmohammadreza seyednoorani, Dr.Mehdi Sobhaninejad

Publications: Publication of Social Sciences Tel: +982161362135-61362307

Editor: Mahmood Mahdavifar

bazrasi.research@136.ir

Excutive Manager: Ameneh Kashani movahhed

www.bazresi.ir

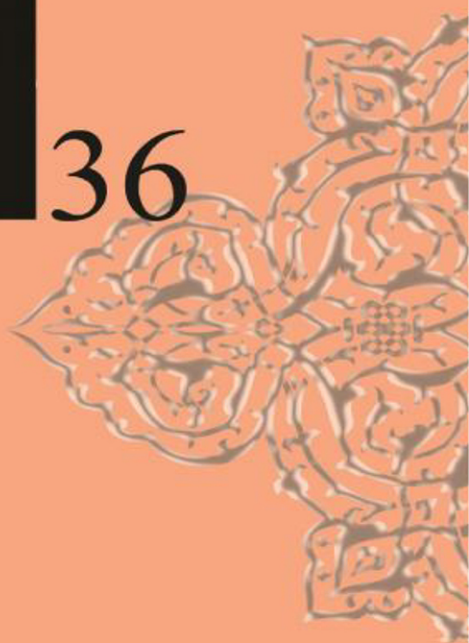
Address: 6th Floor, GIO Headquarter, Gharani Crossroad, Taleghani St., Tehran, Iran

The Journal of General
Inspection Organization

Volume 10, Number 36, Summer 2018

Evaluation Knowledge Quarterly

36



Articles

Structure and function of the state boards of administrative offenses

Lessons from the Asia-Pacific anti-corruption strategies

Best Practice of affairs and proper implementation of laws

Design and validation of manager's performance with krumboltz
happenstance approach

An Inquiry into Corruption

Decreasing ways of administrative corruption from the of Tehran citizens

Comparison of the Effects of Institutional Factors on Trade Growth in
Islamic Countries with Emphasis on Iran