

دانش ارزانی



مقالات علمی

نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد و جرائم مالی

ولی الله خیره

نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن

حسن صفرخانی

بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی

دکتر حسین خنفر، دکتر سید مهدی الوانی، دکتر غلامرضا جندقی و گلناز احمدی

بررسی تأثیر بازرسی اثر بخش بر فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران

دکتر امیرحسین امیرخانی و علی داودآبادی فراهانی

ارائه مدلی جامع برای بررسی عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی - سازمانی در دستگاه‌های دولتی

دکتر حسن زارعی متین، فریدون احمدی و غلامحسین همایونی

واکاوی علل انحراف مجریان در اجرای سیاست‌های عمومی؛ رهیافتی جامعه‌شناختی

حسین قلجی

بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری

دکتر فتاح شریف‌زاده و بهروز پورولی

گزارش‌های تخصصی

بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها

علی کرم‌حسینی، مسعود فوزمسلمیان و صادق واعظی

بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده و کارآفرین

علی کاوه‌فیروز و محمدرضا ایران‌نژاد

مطالعات بین‌المللی

چالش‌های روش‌شناسی در ارزیابی سیاست‌ها

آندرس هانبرگر/ ترجمه و تلخیص: یحیی کمالی

فصلنامه دانش ارزیابی

سال اول، شماره ۱، تابستان ۱۳۸۸

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: مصطفی پورمحمدی

جانشین مدیر مسئول: حسن صفرخانی

رئیس شورای سردبیری: دکتر غلامحسین بلندیان

شورای سردبیری: دکتر حجت‌الله ایوبی، دکتر غلامحسین بلندیان،

حسن صفرخانی، دکتر حمیدرضا ملک محمدی

شورای علمی

دکتر حجت‌الله ایوبی، دکتر سیدعلی اکبر احمدی، دکتر کیومرث اشتریان، دکتر رکن‌الدین

افتخاری، دکتر غلامحسین بلندیان، دکتر بهزاد پورسید، دکتر ناصر جمال‌زاده، دکتر محسن

خلیجی، دکتر علیرضا دیبیم، دکتر سیدمحمدرضا سیدنورانی، دکتر حسن عابدی جعفری، دکتر

سعیده لطفیان، دکتر حمیدرضا ملک محمدی، دکتر نوروز هاشم‌زهی.

ویراستار علمی: غلامحسین همایونی

مدیر داخلی: حسین قلعی

مسئول ارتباطات: یحیی کمالی

ویراستاران ادبی: نسیم ثانوی و ناهید عطاردی

صفحه‌آرایی: نسیم ثانوی

لیتوگرافی و چاپ: نقره‌آبی

طراحی جلد: مجید مقصودی و محمدجواد صلواتی تهرانی

شمارگان: ۱۵۰۰ نسخه

قیمت: ۱۵۰۰۰ ریال

نقل مطالب با ذکر منبع مجاز است.

مسئولیت صحت مطالب و مقالات به‌عهده نویسندگان است.

تهران، خیابان طالقانی، تقاطع سپهد قرن، سازمان بازرسی کل کشور، طبقه دوم، معاونت پژوهشی

مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی تلفن: ۸۱۳۵۲۰۳۲

E-mail: researchcenter.gio@gmail.com

پایگاه الکترونیکی: www.gio.ir

سخن مدیرمسئول ۵

مقالات علمی

نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد و جرائم مالی ۱۹
ولی‌الله خبیره

نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن ۵۳
حسن صفرخانی

بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۷۳
دکتر حسین خنفر، دکتر سیدمهدی الوانی، دکتر غلامرضا جندقی و گلناز احمدی

بررسی تأثیر بازرسی اثربخش بر فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ۱۰۱
دکتر امیرحسین امیرخانی و علی داودآبادی فراهانی

ارائه مدلی جامع برای بررسی عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی - سازمانی در دستگاه‌های دولتی ۱۲۵

دکتر حسن زارعی متین، فریدون احمدی و غلامحسین همایونی

واکاوی علل انحراف مجریان در اجرای سیاست‌های عمومی؛ رهیافتی جامعه‌شناختی ۱۵۱
حسین قلجی

بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۱۸۱
دکتر فتاح شریف‌زاده و بهروز پورولی

گزارش‌های تخصصی

بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۲۵
علی کرم‌حسینی، مسعود فوزمسلمیان و صادق واعظی

بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک
زودبازده و کارآفرین ۲۶۳
علی کاوه‌فیروز و محمدرضا ایران‌نژاد

مطالعات بین‌المللی

چالش‌های روش‌شناسی در ارزیابی سیاست‌ها ۲۹۷
آندرس هانبرگر/ ترجمه و تلخیص: یحیی کمالی

اخبار پژوهشی

معرفی و نقد کتاب ۳۱۵

سخن مدیرمسئول

ارزیابی و نظارت معطوف و متأثر از نگاه نظام‌مند به هدف است. هدفی که می‌تواند شخصی، اجتماعی و اقتصادی باشد. به طبع انسان به‌عنوان موجودی صاحب اراده، هدفمند و فرجام‌خواه باید رفتار خود را بر مبنای برنامه‌ریزی و کنترل حرکت در مسیر استوار کند. این مسئله برگرفته از طبیعت عالم و امری تکوینی است که خداوند متعال در مورد آن می‌فرماید حرکت آسمان‌ها و زمین بر اساس لُهو و لعب نبوده و آفرینش انسان‌ها بر مبنای یک هدف ایجاد شده و این هويت هدفدار بودن انسان را نشان می‌دهد (سوره دخان: ۳۸؛ سوره مؤمنون: ۱۱۵).

در دین مبین اسلام و در مباحث آن نیز این مقوله مورد توجه ویژه بوده است. برای نمونه حضرت امیر (ع) می‌فرماید: «وای بر کسی که دو روزش یکسان باشد» یا در بخشی دیگر می‌فرماید: «حسابرسی پیش از کیفر است و پاداش پس از حسابرسی» (غررالحکم، ۱۳۸۶: ۳۸۰)، امام سجاد (ع) می‌فرماید: «ای فرزند آدم، تا زمانی که به محاسبه خویش می‌پردازی پیوسته در خیر و خوبی به سر خواهی برد» (تحف العقول، ۱۳۸۵: ۲۸۰) و امام کاظم (ع) می‌فرماید: «از ما نیست کسی که هر روز به حساب خود رسیدگی نکند» (الاختصاص، ۱۳۸۵: ۲۶).

در تفکر دینی، اصل هزینه - فایده بسیار مورد توجه قرار گرفته و انسان عاقل و دیندار کسی است که دائماً رویکرد هزینه - فایده داشته باشد. برای نمونه خداوند متعال در عالی‌ترین و معنوی‌ترین موضوع دینی، یعنی شهادت در راه خدا، به بندگانش می‌فرماید که جان آنها را خریداری می‌کند و در ازای هزینه کرد جان و تن در راه خدا بالاترین پاداش به شهید داده می‌شود. یا در موضوع قرض الحسنه می‌فرماید خداوند در مقابل عمل خیر وام دادن، مابازای بیشتری را عطا خواهد کرد. با توجه به همین منطق هزینه - فایده، ارزیابی از نتیجه و محصول کار کرد یک مجموعه ضروری است.

این تفکر که از حیات عقلانی بشر سرچشمه می‌گیرد و دیعه‌ای الهی بوده که خداوند

عطا کرده است و در زندگی اجتماعی بروز و ظهور پیدا می‌کند بنابراین موضوع نظارت و ارزیابی جزء ارکان اساسی حرکت اجتماعی به‌ویژه نظام‌های سیاسی و اداری است و در طی تکامل حیات بشری به تدریج رشد و نمو یافته و در ادیان و نحله‌های مذهبی و فلسفی مورد توجه قرار گرفته است. مفاهیمی چون امر به معروف و نهی از منکر، عیون، گماشتن محتسب و ... نمونه‌هایی از سازوکارهای نظارت و کنترل در ایران و اسلام است. البته این دانش در دوران معاصر، به دنبال توسعه دولت‌ها و نظام‌های اداری شکل مدون و منسجم‌تری به خود گرفته و به‌طور مشخص از دهه ۱۹۵۰ به بعد رفته‌رفته نظارت و کنترل بر عملکرد دولت‌ها و اجرای سیاست‌های عمومی به‌وسیله دولت‌ها، پارلمان‌ها و یا نهادهای تخصصی به‌خصوص در زمینه خط‌مشی‌های اساسی به‌گونه‌ای نظام‌مند صورت می‌پذیرد که مفهوم ارزیابی نقطه محوری در این کنترل است. ظهور دانش نوین ارزیابی به‌مثابه گسست و گذار از الگوهای سنتی کنترل جریان امور و اجرای سیاست‌ها از سوی نهادهای اجرایی به الگوهای نوین سنجش عملکرد، کنترل و نظارت است.

۱ واژه‌شناسی ارزیابی و نظارت

واژه ارزیابی از نظر لغوی در لغت‌نامه دهخدا، به عمل یافتن ارزش و بهای هر چیز، سنجش و بررسی حدود هر چیز و برآورد ارزش آن اطلاق شده است. همین فرهنگ، نظارت را مراقبت و تحت نظر داشتن چیزی یا کاری تعریف می‌کند. اما در تعریف علمی، مفهوم نظارت و ارزیابی یعنی آزمون عینی، نظام‌مند و تجربی تأثیرات سیاست‌های جاری و برنامه‌های عمومی بر روی اهدافی که باید به آنها نائل شوند (Dye, 2006: 10-21). یکی از متخصصان کنترل و ارزیابی معتقد است که این مفهوم شش ویژگی و مشخصه منحصر به فرد دارد (Nagel, 2002: 28):

۱. کنترل و ارزیابی در ارتباط مستقیم با سیاست‌گذاری است و به تحلیل مسائلی می‌پردازد که تصمیم‌گیران دولتی آن را تعریف کرده‌اند؛

۲. نظارت و ارزیابی دارای ویژگی قضاوتی است. هدف ارزیابی در قالب اهداف برنامه شکل می‌گیرد؛

۳. نظارت و ارزیابی نوعی بررسی است که ریشه در وضع یک سیاست دارد نه در مباحث دانشگاهی صرف؛

۴. نظارت و ارزیابی اغلب مشمول کشمکش میان محققان و مجریان است؛

۵. نظارت و ارزیابی خوراکی ژورنالیستی بوده، مصرف عمومی ندارد و برای اصلاح دلسوزانه امور است؛

۶. نظارت و ارزیابی، محققان را درگیر مسائل مربوط به تأمین مالی برنامه‌های دولتی می‌کند.

به‌طور کلی بازرسی و کنترل در دنیای پیشرفته دارای دو بعد اساسی است؛ بعد اول اینکه یک سیاست را با توجه به اهدافی که قرار است به آنها نائل شود بررسی می‌کند که محور آن نوعی سنجش میزان پیشرفت در اهداف است. بعد دوم عبارت است از ارزیابی یک سیاست که در قالب آن کارایی و اثرگذاری یک تصمیم دولتی تجزیه و تحلیل می‌شود. کنترل و نظارت دارای چند فن اساسی نیز است؛ اول، فنونی که به اندازه‌گیری رابطه هزینه‌ها با فایده‌ها می‌پردازد، دوم، فنونی که به کنترل و اصلاح فرایند اجرای سیاست می‌پردازد و سوم، فنونی که با به کارگیری ابزارهای تخصصی، نظام‌ها و مدل‌های علمی به ارزیابی کلان فرایند سیاست‌گذاری می‌پردازد.

۲ نظارت و ارزیابی در ایران و اسلام

بحث نظام‌های نظارتی و کنترلی در تاریخ تمدن بشر ریشه‌ای دیرینه دارد. به‌طوری‌که برخی، پیشینه آن را به یونان باستان و برخی دیگر به پانصد سال قبل از میلاد مسیح و منشور کوروش بعد از تصرف شهر بابل نسبت داده‌اند. چنان‌که روشن است، کوروش به‌عنوان یکی از مبتکران سازوکار نظام نظارت و کنترل سازمانی و مالی به‌شمار می‌رود. در تمدن بابلیان نیز مدیریت سیاسی و اجتماعی و مدیریت جامعه در زمینه‌های نظارت و کنترل مالی

و نگهداری آمار و ارقام بوده است، پس از آن اندیشه‌های نظارت و بازرسی وارد نظام حکومتی مصر می‌شود، مصریان برای نخستین بار مدیریت و اداره امور دولتی را به‌طور غیرمتمرکز و با حداقل نظارت و کنترل حکومتی به اجرا درمی‌آورند که همین امر بعدها باعث انقراض پایه‌های امپراتوری آنها می‌شود.

امام محمد غزالی و فارابی، در قرن پنجم، وظایف رهبر و مدیریت سیاسی - اجتماعی و امور نظارت و کنترل را بیان کرده‌اند. غزالی در مورد خصایصی که یک رهبر باید دارا باشد تا بتواند سازمان خود را به‌خوبی اداره کند به کنترل و نظارت اشاره کرده است، درحالی که می‌توان گفت تا قرن نوزدهم در اندیشه غرب وجود تفکر نظارت و ارزیابی چندان قابل توجه نبوده و روند نظارت و کنترل صرفاً همانند دوران قرون وسطی بر مبنای آزمون و خطا اعمال شده است.

از آنجا که دین اسلام دینی کامل و جامع است و می‌تواند پاسخ‌گوی نیازهای بشر باشد در این زمینه نیز دستوراتی دارد و مدیران و مسئولان مجموعه‌ها و سازمان‌های موجود در جامعه اسلامی را به داشتن یک سازوکار نظارت و کنترل دقیق، جدی و عادلانه سفارش می‌کند. چرا که سلامت و موفقیت هر مجموعه و سازمانی، به وجود این نظام دقیق در آن سازمان و نهاد وابسته است. با توجه به این اصل بود که پیامبر گرامی اسلام (ص)، هیچ‌گاه از نظارت و مراقبت و کنترل بر عملکرد زیردستان غافل نبودند و اغلب برای نظارت و کنترل عملکرد کسانی که از طرف آن حضرت به کار گماشته می‌شدند، بازرسان و ناظرانی مشخص می‌کردند تا اعمال و رفتار آنها را به‌طور مرتب خدمت ایشان گزارش کنند تا آن حضرت عملکرد و رفتار کارکنان خود را براساس این گزارش‌ها سنجیده و تصمیمات بعدی خود را براساس آن اتخاذ کند. امام رضا (ع) در مورد سیره نظارتی و کنترلی پیامبر گرامی اسلام می‌فرماید: سیره و روش پیامبر این بود که هرگاه سپاهی را به مأموریت می‌فرستاد و فرماندهی برای آن تعیین می‌کرد، برخی از افراد موثق و مورد اعتماد خود را بر او می‌گماشت تا رفتار و عملکرد وی را زیر نظر گرفته، برای رسول خدا گزارش کنند

(مسند الامام الرضا، ۱۳۷۶، ج ۱: ۷۶).

حضرت علی (ع) به مالک اشتر، در مورد نظارت و کنترل چنین می‌فرماید: «ای مالک با فرستادن مأموران مخفی و راستگو و باوفا، کارهای کارمندان و کارگزاران را زیر نظر بگیر زیرا نظارت و کنترل مداوم و پنهانی و دقیق سبب می‌شود که آنها به امانت‌داری و مدارا کردن با زیردستان ترغیب شوند و در کار خود خیانت نکنند». در این نامه امام علاوه بر دستور به داشتن نظارت و کنترل سیاسی، به مداومت در انجام نظارت و کنترل به خصوص به صورت مخفیانه توصیه می‌کند.

حضرت علی (ع) در نامه‌ای به مالک بن کعب ارحبی مأموریت می‌دهد که بر عملکرد کارگزارانش در محدوده دجله و عذیب، نظارت و کنترل داشته و کار آنها را مورد کنترل دقیق قرار داده و به آن حضرت گزارش دهد (نهج البلاغه، ۱۳۸۷: نامه ۴۰). حضرت علی (ع) علاوه بر دستورهایی که برای نظارت و کنترل به کارگزاران خود می‌داد، خودش نیز در دوران حکومت و مدیریتش، همواره بر عملکرد و فعالیت‌های همه کارگزاران و زیردستانش، نظارت و کنترل کامل داشته و به‌طور مستمر عملکرد آنان را کنترل و بررسی می‌کرد. نامه‌هایی که آن حضرت برای کارگزاران و عمال خود در شهرها و استان‌های مختلف نوشته و در آن نامه‌ها، نقاط قوت و ضعف آنان را متذکر شده است، گویای این مطلب است که آن حضرت همواره بازرسان و ناظران مخفی بر کارگزاران خود می‌گماشت تا کلیه رفتار و عملکرد آنان را به‌طور دقیق زیر نظر گرفته و کنترل کنند و نتیجه این نظارت و بررسی را برای آن حضرت گزارش کنند. آن حضرت تنها به نظارت، کنترل و گزارش‌های بازرسان و ناظران درباره عملکرد کارکنانش اکتفا نمی‌کرد بلکه علاوه بر آن گزارش‌ها، کارکنان خود را به حضور می‌طلبید، از آنان در مورد عملکرد و رفتار خودشان سؤال می‌کرد و بدین وسیله، عملکرد آنها را از خودشان هم تحقیق می‌کرد و این نشان‌دهنده نهایت دقت و احتیاط و کمال عدالت و انصافی است که آن حضرت هنگام نظارت و کنترل بر عملکرد کارگزارانش رعایت می‌کرد.

نظام نظارت و کنترل در ایران پس از اسلام، شاهد فراز و فرودهایی بوده است، اما به دلیل اهمیتی که کنترل در دین اسلام داشته به یکی از ارکان اداره امور عمومی تبدیل شده است. یکی از سازوکارهای کارآمد در این دوره محتسب بوده است. حسب از سنن دینی است و در صدر اسلام تأکید بسیاری بر آن بوده است. محتسب باید مسلمانی آزاد، بالغ، عاقل، عادل و قادر بوده و دو وظیفه اساسی داشته باشد: اول، نظارت بر احوال زندگی رعیت و دوم، نظارت بر امور مردم در معاملات، راه‌ها، خوراک و ...

ابن خلدون معتقد است محتسبی وظیفه‌ای دینی از باب امر به معروف و نهی از منکر است که برعهده‌داران امور مسلمانان واجب است این پایگاه را به فردی شایسته اختصاص دهند. محتسب درباره منکرات به جست‌وجو می‌پردازد و مرتکبان را به فراخور عمل آنان تعزیر می‌کند. محتسب مراقب بود مردم مقررات شرع را رعایت کنند، بر بازارها نظارت داشت، سنگ و پیمان را محک می‌زد که درست باشد و بر وصول مالیات مردم نظارت داشت (ابن خلدون، ۱۳۸۶: ۳۳۶).

۳ نظارت و ارزیابی در جهان امروز

در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شاهد ظهور مفهوم نظارت و ارزیابی در شکل جدید و امروزی آن در غرب هستیم. در دهه بعد، مفهوم نظارت و ارزیابی گسترش یافت و نهادسازی برای آن اتفاق افتاد. از این دوران به بعد فنون و تکنیک‌های نظارت و ارزیابی تخصصی‌تر و علمی‌تر شده و به‌طور رسمی وارد بطن حکومت‌ها شد که پس از آن شاهد ظهور مفهوم «دولت ارزیاب» هستیم.

پس از دهه ۱۹۹۰، با گسترش و رشد مردم‌سالاری در ورود جامعه به عرصه سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها، نظریه‌های مربوط به نقش مردم، نهادهای وابسته به جامعه مدنی، رسانه‌های غیردولتی و سمن‌ها^۱ در ارزیابی سیاست‌ها و نظارت بسط یافت. این

تحول معنایی در ارزیابی تأثیر مشهودی داشت و باعث به وجود آمدن مفهوم «جامعه ناظر» شد.

از آنجا که ارزیابی و نظارت مقوله‌ای است اجتناب‌ناپذیر و نمی‌توان جایگزینی برای آن پیدا کرد بنابراین منطق نظارت در تمامی مکاتب دینی و مکاتب فلسفی شرق و غرب به‌عنوان یک اصل مورد توجه قرار گرفته است. در دوران جدید به‌طور مختصر، سه دیدگاه در خصوص ارزیابی قابل تفکیک است: ۱. دیدگاه تکنیکی و حقوقی، ۲. دیدگاه محصول‌گرا یا نتیجه‌گرا و ۳. دیدگاه مدرن به نظارت و ارزیابی. نگاه تکنیکی نسبت به نظارت و ارزیابی به معنای شناخت و اندازه‌گیری درستی انجام و اجرای یک سیاست است. این دیدگاه برای نظارت و ارزیابی شرایط ذیل را برمی‌شمارد (وحید، ۱۳۸۴: ۱۴۰-۱۲۸):

- تعیین راهبرد برای نظامی که باید ارزیابی کند؛

- اندازه‌گیری با اتکا به شاخص‌های کمی و با استفاده از روش‌های تجربی و یا

نیمه تجربی؛

- تطبیق وضعیت مورد مشاهده با وضعیت‌های عینی و فرضی دیگر؛

- توضیح به روش علت و معلولی.

از این دیدگاه رعایت دو اصل بنیادی در زمینه نظارت بر اجرا لازم است:

۱. اصل تفکیک؛ بدین معنا که ارزیاب باید مستقل از کسانی باشد که سیاست را

طراحی و اجرا کرده‌اند تا درستی ارزیابی تضمین شود.

۲. اصل بازتولید؛ براساس آن نتایج ارزیابی در حالتی معتبر است که در صورت انجام

دوباره ارزیابی به‌وسیله ارزیابان دیگر، البته با روش‌های یکسان، نتایج مجدد قابل حصول باشد.

نکته اساسی در این نظر که به مدل کلاسیک نظارت و ارزیابی شهرت دارد، این است

که در ارزیابی رسمی و دایره بازیگران آن بسته‌اند، به این معنا که ارزیاب و ناظر نهادهای

رسمی هستند و همچنین بر جنبه فنی و حقوقی ارزیابی تمرکز می‌شود.

دیدگاه محصول‌گرا یا کارایی‌محور نسبت به نظارت و ارزیابی بدین‌گونه است:

«ارزیابی یک سیاست عمومی به معنای قضاوت پیرامون ارزش تأثیرات آن است». با این دیدگاه، تعریف حقوقی و تکنیکی نظارت و ارزیابی می‌تواند ارزیابی را با ریسک عدم توجه به کارایی مواجه کرده و نیز آن را به انحصار متخصصان اداری و دولتی درآورد. این دیدگاه کنترل و ارزیابی را بر پایه استقلال ناظر و ارزیاب، دقت علمی، تمرکز بر نتایج و ورود نهادها و سازمان‌های دیگر در پیشگیری از ناکارآمدی بنا نهاده و آن را وسیله‌ای برای توسعه مردم‌سالاری می‌داند. به همین منظور نه تنها انجام نظارت به وسیله پارلمان ضروری است بلکه باید احزاب، اتحادیه‌ها و انجمن‌ها نیز به این کار مبادرت ورزند و هدف باید تضمین نتیجه و محصول فرایند باشد.

دیدگاه مدرن نسبت به نظارت و ارزیابی به دنبال ایجاد سازش میان دیدگاه‌های فنی - حقوقی و نتیجه‌گراست. در این دیدگاه به کارگیری روش فنی و حقوقی در ارتباط با ارزیابی مورد انتقاد قرار گرفته است. اما توجه صرف بر کارایی نیز مردود شمرده می‌شود. در این نگاه نظارت و ارزیابی به معنای «یک مشی کثرت‌گرایانه در درون فرایند اجرا و بازیگران درگیر با آن است که سعی در سنجش میزان درستی یک خروجی (اهداف مورد انتظار نحوه اجرا) با اهداف و نیز براساس مواجه کردن آثار آن با نظام ارزش‌های جامعه دارد». هدف از نظارت نه تنها مبارزه با انحراف مجریان، بلکه حفظ و ارتقای کارایی است. به بیان دیگر نه تنها محصول و خروجی نظام اجرا مهم است بلکه سلامت فرایند هم اهمیت دارد (Plottu and Plottu, 2009: 343-359).

فرجام سخن

به نظر می‌رسد دیدگاه مدرن با رویکرد اسلامی سازگارتر است. مکتب مدرن معتقد است هم باید به فرایندها توجه کرد و هم به خروجی فرایند اجرا و نمی‌توان صرفاً به کارایی یا نتیجه اکتفا کرد و اسلام نیز معتقد است هدف وسیله را توجیه نمی‌کند، بلکه باید هم کارایی و هم مسیر طی شده برای دستیابی به آن خروجی مورد توجه باشد. افزون بر اینکه نظارت و ارزیابی نه تنها وظیفه نهادهای رسمی و حاکم است بلکه وظیفه همگانی بوده و

باید سازوکارهای مشارکت همگانی در نظارت و ارزیابی فراهم شود.

با عنایت به رویکردهای جدید در نظارت و بازرسی، هدف این است که ارزیابان خبره یعنی نخبگان، سازمان‌های غیردولتی و کانون‌های تخصصی با برخورداری از یک نگاه کارشناسی یعنی کنترل بر فرایند و ارزیابی خروجی به بررسی عملکرد نهادهای اجرایی پردازند. یکی از اصول این رویکرد استقلال نظام نظارت و ارزیابی است. در حال حاضر دیوان محاسبات تحت نظارت قوه مقننه و سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه، مستقل از قوه اجرایی بر اجرای سیاست‌ها نظارت دارند. همچنین ماده (۱۵۶) قانون اساسی که مربوط به وظایف قوه قضائیه بوده و بند «۱۰۴» که مترتب بر وظایف سازمان بازرسی کل کشور است، نیز متوجه نظارت بر سازوکارهای اجرا و انجام امور عمومی و همچنین به حسن جریان امور یعنی نتیجه‌گرایی و کارایی محوری اشاره دارد. افزون بر آنچه گفته شد، یک نظارت مدرن باید متناسب با نوع تنگناها و عملکرد دستگاه‌ها و نیز مبتنی بر روش‌های نوین نظارت باشد. در این زمینه به موارد زیر می‌توان اشاره کرد:

- تمرکز بر خطوط اصلی عملکرد دستگاه‌های دیوان‌سالاری در ارزیابی؛

- تمرکز بر موضوعات اساسی و برنامه‌های کلان؛

- ورود ابزارها، تکنیک‌ها و تکنولوژی‌های نوین در نظارت و بازرسی به موازات

پیشرفت در نهادهای اجرایی؛

- استفاده بهینه از ظرفیت‌های برون‌سازمانی، گاهی نهادهای بیرون از نهاد مسئول

دارای ظرفیت‌ها و توانمندی‌های بسیار بالایی هستند که استفاده از آنها باعث کاهش هزینه

و ارتقای کارایی خواهد بود برای نمونه شوراهای اسلامی دارای ظرفیت بسیار بالایی

هستند.

- استفاده از گروه‌های غیردولتی و رسانه‌های جمعی؛ رسانه‌ها و گروه‌های غیردولتی

می‌توانند به‌مثابه یک ابزار پیشگیرانه مؤثر نقش مهمی در نظارت و کنترل ایفا کنند.

دستیابی به استاندارد بالا برای نظارت، بازرسی و ارزیابی نیازمند توسعه دانش منسجم و عمیق در ارتباط با نظارت و ارزیابی است که راهنمای طراحی و کاربرد ابزارها و روش‌های به‌روز و جدید، مدل‌سازی‌های پیچیده، ایجاد و طراحی نظام‌ها و ساختارها باشد. امروزه با پیچیدگی پدیده‌های اداری و اجتماعی و توسعه شتابان فناوری‌های نوین، ارتقای دانش سازمانی در نهادهای نظارتی ضرورتی گریزناپذیر است تا این نهادها بتوانند پایه‌پای سایر نهادها حرکت کرده و حتی از آنها گامی پیش باشند. در این راستا انتشار فصلنامه *دانش ارزیابی* که در پی ایجاد ارتباط و هماهنگی میان ادبیات دانشگاهی ارزیابی، نظارت و بازرسی و فنون و تجربیات درون‌سازمانی در این حوزه با هدف تولید دانش مورد نیاز است، ضرورتی بس مهم به‌شمار می‌آید و می‌تواند در این زمینه گامی ثمربخش باشد. امید است اساتید و صاحب‌نظران با ارسال مقالات و زین خود بتوانند در تکامل دانش ارزیابی، نظارت و بازرسی و استمرار این حرکت علمی یاری رسانند.

مصطفی پورمحمدی
مدیر مسئول فصلنامه دانش
ارزیابی

منابع و مآخذ

قرآن کریم.

حسن بن علی ابن شعبه (۱۳۸۵). *تحف العقول*، دار الحدیث.داود بن سلیمان بن یوسف الغازی (۱۳۷۶). *مسند الامام الرضا*، تحقیق سید محمد جواد جلالی حسینی، دفتر تبلیغات اسلامی، قم، چاپ اول، ج ۱.عبدالرحمن خلدون (۱۳۸۶). *مقدمه ابن خلدون*، پدیدآورنده: محمد پروین گنابادی، علمی و فرهنگی. عبدالواحد بن محمد آمدی (۱۳۸۶). *غررالحکم*، ترجمه محمد علی انصاری، امام عصر (عج).محمد بن محمد مفید (۱۳۸۵). *الاختصاص*، علی اکبر غفاری (محقق) جامعه مدرسین حوزه علمیه قم، دفتر انتشارات اسلامی.

نهج البلاغه (۱۳۸۷). ترجمه سید جعفر شهیدی، علمی و فرهنگی.

وحید، مجید (۱۳۸۴). «مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری عمومی»، تهران، فصلنامه *دانشکده حقوق و علوم سیاسی* دانشگاه تهران.Dye, Thomas (2006) *Understanding Public Policy*, Englewood cliffs, prentice Hall.Plottu, Beatrice, Eric Plottu (2009). "Approaches to Participation in Evaluation: Some Conditions for Implementation", *Evaluation*, Vol. 15.Stuart S. Nagel (2002). *Contemporary Public Policy Analysis*, University of Alabama, Center for Administrative and Policy Studies.

مقالات علمی

نقش حکمرانی خوب در مبارزه با فساد و جرائم مالی

ولی‌الله خیره*

حکمرانی خوب الگوی جدیدی برای توسعه پایدار است. در این الگو بر همکاری و تعامل سه بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی تأکید شده تا به موجب آن کشورها بتوانند از همه توانمندی‌های خود برای توسعه همه‌جانبه استفاده کنند. این مقاله ضمن بیان تعاریف و مفاهیم ارائه شده از حکمرانی خوب توسط سازمان‌ها و نهادهای معتبر بین‌المللی، به تبیین رابطه بین حکمرانی و فساد در عرصه‌های داخلی و بین‌المللی پرداخته و در ادامه به ظرفیت‌ها و اقدام‌های صورت گرفته توسط نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای ایجاد حکمرانی خوب و مبارزه با پول‌شویی و سایر جرائم مالی اشاره شده است.

کلیدواژه‌ها: حکمرانی خوب؛ فساد؛ پاسخ‌گویی؛ حاکمیت قانون؛
مقررات‌زدایی؛ پول‌شویی

۱ تاریخچه و تبیین مفهوم حکمرانی خوب

یکی از مباحث بسیار مهم و درعین حال جدید که از دهه ۱۹۸۰ به بعد در ادبیات توسعه مطرح شده، نظریه «حکمرانی خوب» است. این نظریه در حوزه مباحث اقتصاد خرد مطرح و یکی از زیرشاخه‌های اصلی نظریه نهادگرایی است. نهادگرایان، مشکل توسعه‌نیافتگی را نهادهای نامناسب می‌دانند که حکمرانی خوب با اصلاح نهادها، سازوکارهای تخصیص منابع را از طریق بازار تقویت می‌کند. از نشانه‌های حکمرانی خوب شفافیت، پاسخ‌گویی، انعطاف‌پذیری، تشخیص موقعیت آتی و حاکمیت قانون است که می‌تواند باعث انسجام اجتماعی، افزایش مشروعیت دولت و رشد اقتصادی شود و زمینه‌دستیابی به توسعه پایدار را فراهم کند. البته لازمه رسیدن به این اهداف اصلاح نهادها و تغییرات اساسی در روش و رویه‌هاست. چنین تغییراتی بسیار زمان‌بر بوده و برای به ثمر رسیدن، به تعهدات بلندمدت مقامات بلندپایه کشورها، شناخت عمیق و حمایت گسترده آنان نیازمند است.

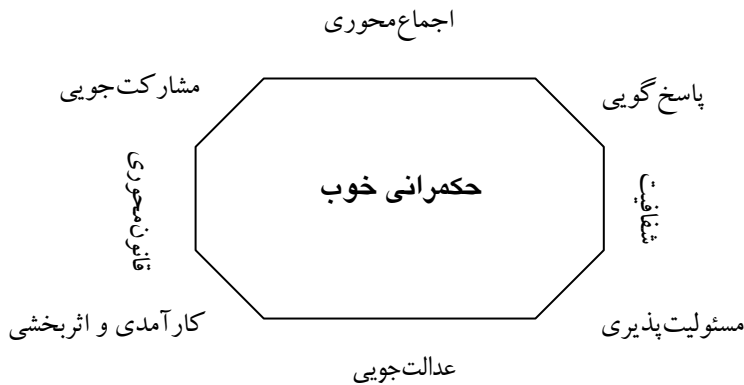
بنابراین با توجه به ویژگی‌های حکمرانی خوب، می‌توان گفت فساد (خویشاوندگرایی و رشوه) از ویژگی‌های حکمرانی بد است که به اصل عدم تبعیض در بهره‌مندی آحاد جامعه از امکانات و فرصت‌ها خدشه وارد کرده و مشارکت تمامی ذی‌نفعان در اداره جامعه را از بین برده و باعث فقدان پاسخ‌گویی می‌شود. همچنین فساد باعث کم شدن توانایی حکمرانی خوب شده و زمینه انحراف در تصمیمات و اجرای سیاست‌ها را فراهم می‌کند. اصولاً فساد و حکمرانی خوب در تضاد و تقابل مؤثر با یکدیگرند به عبارت دیگر، حکمرانی خوب، فساد را از طریق افزایش آگاهی مردم و تقویت قوانین ضدفساد کاهش می‌دهد.

۱-۱ تعاریف حکمرانی خوب

بانک جهانی حکمرانی خوب را براساس شش ویژگی زیر تعریف می‌کند:

- حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی،

- ثبات سیاسی و عدم خشونت،^۱
 - کارایی و اثربخشی دولت،
 - کیفیت قوانین و مقررات،^۲
 - حاکمیت قانون،
 - مبارزه با فساد (<http://info.worldbank.org/governance/kkz2002/tables.asp>).
- مقامات صندوق بین‌المللی پول^۳ برای ارائه کمک‌های مالی، مشاوره‌ای و تکنیکی به کشورهای عضو، تأکید زیادی بر رعایت موارد مذکور در کشورها دارند. از این رو صندوق بین‌المللی پول «شفافیت مالی و پولی» را شرط لازم برای افزایش پاسخ‌گویی دولت می‌داند (<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.htm>).
- شکل زیر، شاخص‌های حکمرانی خوب را از دیدگاه کمیسیون اقتصادی - اجتماعی سازمان ملل برای آسیا و پاسیفیک^۴ بیان می‌کند:



Source: UNESCAP, 2002

شکل ۱ شاخص‌های حکمرانی خوب

1. Political Instability and Violence
 2. Regulatory Burden
 3. International Monetary Fund (IMF)
 4. United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific (UNESCAP)

شاخص‌های ارائه شده در شکل ۱ را می‌توان به صورت زیر تبیین کرد:

- پاسخ‌گویی: براساس این رویکرد نه تنها تصمیم‌گیران بخش دولتی، بلکه تصمیم‌گیران در بخش‌های خصوصی و مدنی نیز باید در مقابل ذی‌نفعان خود پاسخ‌گو باشند.

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

- قانون‌محوری: یک حکومت خوب نیازمند چارچوب‌های قانونی قوی است تا بتواند منصفانه و درست عمل کند. همچنین باید از دستگاه قضایی و امنیتی قوی برخوردار باشد، تا بتواند قوانین را به نحو احسن اجرا و از حقوق افراد کاملاً حفاظت کند.

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

- مسئولیت‌پذیری: حکومت خوب نیازمند آن است که نهادها و فرایندهای سیاسی و اداری به همه ذی‌نفعان در یک فرصت مقتضی خدمات ارائه دهد. این امر زمانی امکان‌پذیر است که این نهادها نسبت به خواسته‌ها، انتظارات و نیازهای افراد و گروه‌ها حساس و مسئول باشند.

- اجماع‌محوری: حکمرانی خوب مستلزم اجماع گسترده بین دیدگاه‌ها و منافع مختلف موجود در سطح جامعه است. چنین حکومتی باید فرصت‌ها را در اختیار همه افراد و گروه‌های جامعه قرار دهد.

- کارآمدی و اثربخشی: حکمرانی خوب مستلزم وجود فرایندها و نهادهایی است که حاصل آن تأمین نیازهای جامعه، توأم با استفاده بهینه از منابع موجود باشد؛ همچنین

مفهوم کارآمدی و اثربخشی در چارچوب حکمرانی خوب دربرگیرنده استفاده پایدار از منابع طبیعی و حفظ محیط زیست است.

- عدالت جویی: در حکمرانی خوب همان‌طور که همه افراد باید از فرصت‌ها بهره‌مند شوند، توجه ویژه‌ای به قشر آسیب‌پذیر برای استفاده از فرصت‌های رشد و توسعه صورت می‌گیرد.

اعلامیه مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۲۰۰۰، کشورهای جهان را دعوت به احترام به حقوق بشر، ارتقای دموکراسی و حکمرانی خوب مشتمل بر مدیریت ملی کارا و اثربخش کرده است.

در این اعلامیه اهدافی با عنوان اهداف توسعه هزاره^۱ تعیین شده است که کشورهای جهان می‌بایست تا سال ۲۰۱۵ به آنها نائل شوند. حکمرانی خوب به‌عنوان شرط لازم برای دستیابی به هریک از اهداف توسعه هزاره مانند ریشه‌کنی فقر و گرسنگی شدید، دستیابی به آموزش ابتدایی همگانی، توانمندسازی زنان، کاهش میزان مرگ‌ومیر کودکان، بهبود وضعیت بهداشت و درمان، مبارزه با ایدز، مالاریا و سایر بیماری‌های خطرناک، تضمین پایداری محیط زیست و گسترش مشارکت جهانی مطرح شده است.

براساس تعریف فوق، مواجهه با چالش‌ها و فرصت‌های به‌وجود آمده ناشی از جهانی شدن و پیشرفت‌های حاصل شده در فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات نیازمند تعامل مناسب میان دولت با بخش خصوصی و جامعه مدنی است. حکمرانی خوب چگونگی برقراری همکاری مناسب میان دولت، بازار و نهادهای جامعه مدنی را بیان می‌کند. در این خصوص مشارکت مردم در حکومت و شفاف بودن اقدامات حکومت از جمله عوامل اساسی تحقق حکمرانی خوب است.^۲

طبق مطالب گفته شده هریک از مراجع معتبر بین‌المللی از منظر خود حکمرانی خوب را تعریف و یا شاخص‌هایی را برای آن تعیین کرده‌اند. با بررسی تعاریف و شاخص‌های

1. Millenium Development Goals (MDGs)

2. 6th Global Forum on Reinventing Government, May 2005, Seoul, Korea.

مذکور و کارکرد آنها می‌توان به‌صراحت گفت که شاخص حکمرانی خوب حاصل مجموع شاخص‌های تعیین شده است. مهم‌ترین این شاخص‌ها عبارت‌اند از:

- احترام به حقوق بشر،
- ارتقای دموکراسی،
- ثبات سیاسی و عدم خشونت،
- حاکمیت قانون،
- کیفیت قوانین و مقررات،
- حق اظهارنظر،
- انعطاف‌پذیری،
- تشخیص موقعیت آتی،
- کارایی و اثربخشی،
- برقراری تعاملات مناسب میان دولت، مردم و نهادهای جامعه مدنی،
- مشارکت در امور بین‌المللی،
- ریشه‌کنی فقر و گرسنگی،
- دستیابی همگان به آموزش ابتدایی،
- توانمندسازی زنان،
- بهبود وضعیت بهداشت و درمان،
- تضمین پایدار محیط زیست،
- بهبود ارائه خدمات عمومی و بهره‌وری،
- ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.

هرچند هریک از شاخص‌های مذکور، دارای وزن متفاوت هستند ولی بی‌گمان سهمی را در تحقق حکمرانی خوب ایفا می‌کنند. موضوع یا شاخصی که مورد توجه مراجع بین‌المللی قرار نگرفته نقش رعایت ارزش‌های اخلاقی و فرهنگی مورد قبول جامعه جهانی

در تحقق حکمرانی خوب است. تحقیقات مختلفی راجع به موضوع اخیر در کشورهای مختلف انجام و ثابت شده است که ارزش‌های اخلاقی نقش مؤثری در امر مبارزه با فساد و در نتیجه تحقق حکمرانی خوب دارند. مانند تحقیقات سازمان مبارزه با فساد هنگ‌کنگ که با همکاری یکی از دانشگاه‌های انگلستان صورت گرفته است.

۱-۲ تأثیرات حکمرانی بر رشد و توسعه اقتصادی

گزارش بخش توسعه شمال آفریقا و خاورمیانه بانک جهانی، تأثیر حکمرانی خوب بر اقتصاد را از سه طریق زیر بیان داشته است (MENA Development Report, 2003):

۱-۲-۱ کاهش آزادی عمل سیاست‌های غیرسازنده یا انحرافی

حکمرانی خوب با فراهم کردن سازوکارهای مناسب، آثار سیاست‌های مخد را به حداقل رسانده و در نهایت با ملزم کردن سیاست‌مداران و دیوان‌سالاران به پاسخ‌گویی، زمینه اجرای سیاست‌های اقتصادی مساعد را برای رشد اقتصادی فراهم می‌کند.

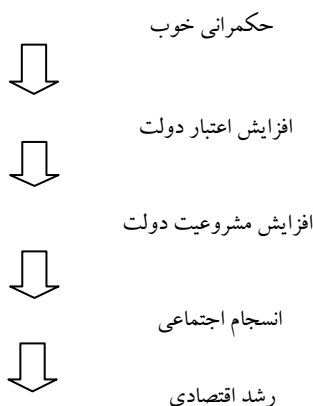
۱-۲-۲ بهبود عملکرد نظام اداری و کاهش هزینه‌های بنگاه‌های تجاری و صنعتی

نظام اداری مسئول و لایق، موجبات سهولت و کاهش هزینه‌های بنگاه‌ها در شروع، انجام و خروج از امور تجاری و صنعتی را به وسیله ارائه اطلاعات صحیح و به‌موقع، ثبات در قوانین و مقررات و در نهایت افزایش دقت پیش‌بینی‌ها فراهم می‌آورد. علاوه بر این حکمرانی خوب باعث افزایش قابلیت انعطاف کشور در مقابل شوک‌های خارجی و بازیابی سریع نهادها و بنگاه‌ها در برابر بحران‌های منطقه‌ای می‌شود.

۱-۲-۳ ارتقای ارائه خدمات عمومی و بهبود بهره‌وری

کارکرد بنگاه‌ها در یک محیط تجاری به رضایت‌بخشی، بهنگام بودن و تأمین عادلانه کالاهای عمومی و همچنین به کارایی و اجرای آیین‌نامه‌های لازم (قانون رقابت و تنظیم انحصارات طبیعی، مالیات‌ها و سیاست‌های مشابه) بستگی دارد.

حکمرانی خوب تجارت جهانی^۱، سرمایه‌گذاری و اعتبار دولت را افزایش می‌دهد. افزایش اعتبار دولت نیز به ارتقای مشروعیت دولت، انسجام اجتماعی و رشد اقتصادی می‌انجامد (Matheson, 2002).



شکل ۲ رابطه حکمرانی خوب و رشد اقتصادی

با توجه به عنوان مقاله از بیان سایر مطالب مرتبط با حکمرانی صرف نظر کرده و در ادامه فقط به موضوع بحث می‌پردازیم.

۲ حکمرانی، فساد، رشد و توسعه

۲-۱ رابطه حکمرانی و فساد

فساد را عموماً سوءاستفاده از مناصب دولتی برای تأمین منافع شخصی تعریف می‌کنند. صرف نظر از بحث‌های مربوط به طبقه‌بندی فعالیت‌های فسادآمیز یا غیرفاسد و ریز شدن در جزئیات و موارد فساد، گزارش‌های زنده و روزمره در مطبوعات و گفت‌وگوهای مردم، حدود مرز بحث مربوط به فساد را تعیین می‌کند.

حکمرانی را می‌توان اعمال اقتدار از طریق سنت‌ها و نهادهای رسمی و غیررسمی به‌منظور تأمین منافع عامه تعریف کرد. حکمرانی دربردارنده فرایند انتخاب، بازرنگری و جایگزینی دولت‌ها و همچنین توانایی تدوین و اجرای سیاست‌های صحیح و حرمت‌گذاری به شهروندان و نهادهایی است که تعاملات اقتصادی و اجتماعی را میسر می‌سازند. از این دیدگاه می‌توانیم حکمرانی را حول سه مقوله کلی ذیل بررسی کنیم که هر یک شامل چند مؤلفه است:

- حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی:^۱ شامل آزادی‌های مدنی، آزادی مطبوعات و ثبات سیاسی^۲ است.

- کارایی دولت:^۳ شامل کیفیت سیاست‌گذاری، ارائه خدمات عمومی و فقدان موانع قانونی (قوانین و مقررات حجیم و دست‌وپاگیر)^۴ است.

- حاکمیت قانون:^۵ شامل حفاظت از حقوق مالکیت، استقلال قضایی و کنترل فساد^۶ است.

بنابراین با تجزیه و تحلیل موضوع (حکمرانی) این نتیجه حاصل می‌شود که فساد یکی از مؤلفه‌هایی است که با حکمرانی ارتباطی تنگاتنگ دارد. حکمرانی همچنین از طریق مجاری پیچیده مستقیم و غیرمستقیم بر رفاه و کیفیت زندگی تأثیر می‌گذارد. بهبود یکی از مؤلفه‌های حکمرانی از قبیل آزادی‌های سیاسی و مدنی حتی در شرایطی که سایر عوامل اجتماعی - اقتصادی ثابت بمانند، مستقیماً کیفیت زندگی مردم یک کشور را ارتقا می‌دهد. از این رو، حکمرانی را می‌توان یکی از نهادهای مستقیم برای بهزیستی مردم به‌شمار آورد. بنابراین، دولت کارآمد با سازوکارهای پیچیده مستقیم و غیرمستقیم، عامل مهمی برای اجرا

-
1. Voice and Accountability
 2. Political Stability
 3. Government Effectiveness
 4. Lack of Regulatory Burden
 5. Rule of Law
 6. Control of Corruption

و پایداری سیاست‌های سالم اقتصادی و نهادی، توسعه سرمایه انسانی و ریشه‌کنی فقر است.

۲-۲ تأثیر فساد بر شاخص‌های اقتصادی، رشد و توسعه

۲-۱-۲ رقابت‌پذیری بازار و رشد اقتصادی

در حال حاضر همگان پذیرفته‌اند که فساد هزینه‌های سنگینی برای توسعه اقتصادی دارد. شواهد محکمی مبنی بر ارتباط سطوح بالاتر فساد با رشد کمتر و درآمد سرانه پایین موجود است.

● فساد از جمله موانع ورود اشخاص به فعالیت‌های بازرگانی، تولیدی و کشاورزی است. البته موانع دیگری مانند وجود قوانین و مقررات پیچیده و دست‌وپاگیر و سایر انحصارات نیز می‌تواند در تصمیم‌گیری کارآفرینان برای ورود به عرصه‌های کسب‌وکار خلل و تردید ایجاد می‌کنند.

● فساد مشروعیت دولت را تضعیف و مانع از ایجاد نهادهای تنظیم و پشتیبانی‌کننده بازار رقابتی می‌شود.

گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۷، سه علت ریشه‌ای برای فساد را بیان می‌کند:

– محیط سیاسی متغیر، که فرصت‌های فراوان را در اختیار مقامات دولتی می‌گذارد تا قوانین را به نفع خویش دستکاری کنند.

– عدم اقتدار و اعتبار قوه قضائیه در مجازات مقام‌های مسئول دولتی در صورت کشف سوءرفتار آنان.

– مدیریت ضعیف نظام اداری به همراه حقوق پرداختی پایین به کارکنان دولتی.

گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۷ بانک جهانی بیان می‌کند که در کشورهای دارای تجارت بین‌المللی بازتر، فساد کمتر است. افزایش درجه باز بودن اقتصاد همچنین جریان اطلاعات را تسهیل کرده، رفتار نادرست مقامات رسمی را در معرض دید می‌گذارد و نیز حامیانی برای مبارزه با فساد در بین شرکای تجاری خارجی به وجود می‌آورد.

بررسی‌ها همچنین نشان می‌دهد کشورهای با رویه‌های پیچیده برای ثبت کسب‌وکار جدید، فساد بیشتری دارند، چون مقررات پیچیده فرصت فساد را افزایش می‌دهد.

از طرف دیگر، بوروکراسی (دیوانسالاری) فاسد، حامی قوانین و مقرراتی است که فرصت‌های بیشتری برای فساد ایجاد می‌کنند. آثار تورم بر فساد نیز در این چارچوب معنا پیدا می‌کند. تورم بالا و متغیر، به دست آوردن اطلاعات مربوط به قیمت‌ها را دشوار کرده و فرصت زیادی برای فساد در بخش معاملات دولتی فراهم می‌سازد. علاوه بر این تحقیقات صورت گرفته در ابعاد بین‌کشوری مشخص کرده که در حالت ثابت بودن سایر عوامل مؤثر بر فساد، کشورهای با تورم بالا و متغیر از سطح بالاتر فساد برخوردارند.

۲-۲-۲ کاهش سرمایه‌گذاری

شواهد به دست آمده از بررسی وضعیت تعداد زیادی از کشورها گویای آن است که فساد، سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی را به میزان زیادی کاهش می‌دهد (Maura and Wei, 1997: 144-145).

۲-۲-۳ عدم تخصیص بهینه هزینه‌های عمومی

فساد با افزایش هزینه‌های سرمایه‌گذاری عمومی فرصت‌هایی را برای دست‌اندازی مسئولان فاسد دولتی فراهم می‌آورد. همچنین هزینه‌های عمومی را از فعالیت‌های مورد نیاز برای بهره‌برداری و نگهداری از تأسیسات، منحرف و به سمت خرید تجهیزات جدید هدایت می‌کند، به این ترتیب بهره‌وری سرمایه‌گذاری عمومی را به خصوص در بخش‌های زیربنایی کاهش می‌دهد. در یک نظام فاسد، مقامات دولتی از اجرای طرح‌های بهداشتی اجتناب می‌ورزند، چون امکان کمتری برای رانت‌خواری در آنها وجود دارد. همچنین فساد در آمد مالیاتی را کاهش می‌دهد، چون به توانایی دولت در جمع‌آوری مالیات‌ها و تعرفه‌ها لطمه می‌زند.

۲-۲-۴ تأثیر بر فقر

هر کجا فساد رواج یابد، رشد آسیب می‌بیند و این موضوع تأثیر شدیدی بر فقر می‌گذارد. علاوه بر این فقرا خدمات اجتماعی (مانند آموزش و بهداشت) کمتری دریافت می‌دارند. فساد سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی را از پروژه‌های کمک به تهیدستان دور کرده و امکان استفاده از

وسایل کارآفرینی در بنگاه‌های با مقیاس کوچک را برای رهایی از فقر سلب می‌کند، همچنین فساد، مرگ‌ومیر نوزادان را افزایش و طول عمر و داشتن سواد را کاهش می‌دهد.

۲-۲-۵ تأثیر فساد بر تجارت و نفوذ شرکت‌ها بر حکمرانی ملی

یکی از توجهات متداول در ادبیات اقتصادی رشوه‌دهی به منظور دور زدن کنترل‌های نادرست دولتی است که به مقررات‌زدایی غیررسمی شباهت دارد و می‌تواند آثار مثبتی از قبیل رونق و تشویق فعالیت‌های اقتصادی داشته باشد (Huntington, 1968: 253). این تلقی از ارتشا به مثابه روغن چرخ‌های تجارت می‌تواند در تعبیری بسیار محدود به لحاظ مفهومی درست باشد، آن‌هم در شرایطی که مقررات بد، مستقل از رفتار مقامات دولتی جا افتاده باشد. ولی در هر حال فساد مقامات دولتی و عمومی، هزینه اجتماعی زیان‌باری بر توسعه کسب و کار تحمیل می‌کند.

عوامل اصلی و مؤثر در بروز فساد مالی را می‌توان به ترتیب زیر خلاصه کرد:

۱. محیط سیاسی و متغیر،
۲. عدم اقتدار و اعتبار قوه قضائیه،
۳. مدیریت ضعیف نظام اداری،
۴. محدودیت تعاملات اقتصادی و عدم گسترش تجارت بین‌المللی،
۵. محدودیت در دسترسی به اطلاعات،
۶. مقررات پیچیده،
۷. بوروکراسی (دیوان‌سالاری) فاسد،
۸. حجیم بودن قوانین و مقررات،
۹. تورم بالا و متغیر.

برخی از مجراهای مهم، که فساد از طریق آنها رشد اقتصادی را تضعیف می‌کند بدین شرح است:

۱. کاهش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی؛
۲. توسعه و رشد کسب و کار در اقتصاد غیررسمی مانند انجام معاملات زیرزمینی، قاچاق کالا و ارز و معاملات مواد مخدر؛

۳. عدم توازن هزینه‌ها و سرمایه‌گذاری‌های عمومی و تخریب امور زیربنایی؛

۴. کاهش درآمدها و عدم حاکمیت قانون؛

۵. دولت بیش از حد متمرکز؛

۶. نفوذ نخبگان و صاحبان شرکت‌های بازرگانی در دولت به‌وسیله تغییر قوانین و

پرداخت رشوه به مقامات دولتی که این باعث کاهش رشد تولید و میزان سرمایه‌گذاری در

بخش مولد جامعه می‌شود.

چارچوب‌های حکمرانی برای مبارزه با فساد و ارتباط آن با بخش‌های سیاسی، اجرایی و مالی - پولی و همچنین نهادهای مستقل ناظر و بخش خصوصی، در کنار جامعه مدنی و رسانه‌ها به‌خوبی در شکل ۳ آمده است (Kaufman, 2008). همان‌طور که در شکل ملاحظه می‌شود، عامل شفافیت به‌عنوان یک زمینه مهم و اساسی در همه اقدامات حکمرانی خوب و مبارزه با فساد ایفای نقش می‌کند.

۳ اقدامات نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای مبارزه با فساد، جرائم مالی و حکمرانی خوب

قانون اساسی و قوانین عادی نظام جمهوری اسلامی ایران از ظرفیت بالایی در راستای تحقق حکمرانی خوب برخوردار است. استفاده از این قابلیت‌ها، جمهوری اسلامی ایران را در مسیر ایجاد یک حکومت مستقل، مردم‌سالار و عدالت‌خواه در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی قرار داده که می‌توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- اصول (۳، ۶، ۷، ۱۲، ۱۳، ۲۳، ۲۴، ۲۶، ۲۷، ۲۸، ۵۸، ۶۲ و ۸۶) قانون اساسی بر آزادی‌های سیاسی و اجتماعی، آزادی عقیده، آزادی در اظهارنظر، آزادی در تصمیم‌گیری و برگزاری انتخابات آزاد، آزادی اقلیت‌ها، مطبوعات و آزادی‌های صنفی تأکید کرده و بدین‌وسیله انواع آزادی‌های سیاسی و مدنی را در اداره امور عمومی کشور نهادینه کرده است.

- در بخش اقتصادی نیز اصل (۴۶) قانون اساسی، مردم را مالک کسب‌وکار مشروع خود دانسته و علاوه بر این اصل (۴۴) قانون اساسی با تقسیم‌بندی اقتصاد ایران به سه بخش دولتی، خصوصی و تعاونی، مالکیت در هر بخش را مشروع و قانونی می‌داند. همچنین اصل (۵۹) قانون اساسی با ارائه روش‌های همه‌پرسی در مسائل بسیار مهم اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بر مشارکت مردم در سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در این حوزه‌ها صحنه می‌گذارد.

- اصل (۱۰۱) قانون اساسی با تشکیل شوراهای زمینه‌ساز مشارکت آحاد جامعه در تصمیم‌گیری‌های مربوط به فعالیت‌ها و مسائل اقتصادی شده است.

همان گونه که ملاحظه می شود وجود ظرفیت های قانونی مذکور و دیگر اقدامات اصلاحی در بخش های مختلف نظام اقتصادی (پولی - مالی) و همچنین توجه به ایجاد بخش خصوصی کارآمد می تواند باعث کاهش شکاف قدرت بین زیردستان و فرادستان، ایجاد محیط کاری دمکراتیک، فضای عاری از فساد برای فعالان اقتصادی در جامعه و ایجاد زمینه مناسبی برای تصمیم گیری خوب و عقلایی در ایران شود. در ادامه به برخی از مهم ترین اقدامات صورت گرفته در عرصه قانونگذاری، نهادسازی و اجرای اصلاحات در نظام پولی - مالی اشاره می شود:

۳-۱ قانونگذاری

۱. قانون مبارزه با پول شویی در تاریخ ۱۳۸۶/۱۱/۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. در ماده (۲) این قانون، پول شویی تعریف و در ماده (۹) آن مجازات هایی برای این جرم پیش بینی شده است.

۲. لایحه قانونی ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده که مراحل نهایی آن را می گذرانند. از جمله نکات مندرج در آن می توان به موارد زیر اشاره کرد:

● تأکید بر شفافیت در کارها و اطلاع رسانی عمومی به این معنا که می بایستی کلیه قوانین و مقررات، دستورالعمل ها و بخش نامه ها، رویه ها، تصمیمات، فرایندهای کاری و زمان بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص ها، در سایت های اینترنتی به اطلاع عموم برسد.

● تدوین منشور اخلاق حرفه ای کارگزاران توسط دولت.

● بهره مندی از نهادهای غیردولتی و توانمندسازی آنها در امر مبارزه با فساد به وسیله ایجاد راهکارهای مناسب برای ترغیب مردم و ارائه تسهیلات برای تشکیل یا تقویت سازمان های غیردولتی.

● ایجاد پایگاه اطلاعاتی مربوط به اشخاص متخلف (اعم از دولتی و خصوصی).

- ایجاد ساختار جدید و متناسب برای شناسایی، تعقیب و مجازات بهنگام بزهکاران اقتصادی و مالی، تهیه آیین دادرسی مناسب، ایجاد پایگاه‌های اطلاعات مدیریت پرونده‌ها و آرای صادره محکومین به مجازات‌های معین.
۳. در ارتباط با حمایت از شهود، لایحه‌ای با عنوان حمایت از شهود و مخبرین تهیه شده است. علاوه بر این در ماده (۱۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اقدامات حمایتی لازم به منظور حمایت مادی و معنوی از مخبران، شهود و گزارش دهندگان فساد، طی چهار بند، به طور کامل، پیش‌بینی و اجرای آن بر عهده دولت گذاشته شده است. لازم به ذکر است لایحه مذکور در راستای ماده (۳۲) کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد تهیه و تنظیم شده است.
۴. در حال حاضر لایحه الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد، مراحل نهایی خود را در قوه مقننه طی می‌کند.
۵. تصویب قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های مربوطه از جمله آیین‌نامه‌های مستندسازی که امکان دسترسی عموم به پایگاه اطلاعاتی مربوط را فراهم می‌کند.
۶. قانون انتشار اسامی افرادی که مرتکب جرائم اقتصادی و مالی شده‌اند.
۷. موظف کردن مدیران دولتی و سرپرستان مستقیم هر واحد و صدور بخش‌نامه‌های مربوطه برای نظارت مؤثر بر واحدهای تحت سرپرستی خود، اعلام تخلفات و جرائم به مراجع اداری، انضباطی و قضایی و برقراری نظام تشویق و تنبیه در واحدهای مربوطه.
۸. تصویب قانون مدیریت خدمات کشوری از جمله قوانین پیشرفته‌ای است که در آن به توسعه مدیریت و سرمایه انسانی در بخش دولتی، تأمین حقوق و مزایای کارکنان بخش عمومی و توسعه فناوری اطلاعات و خدمات اداری تأکید شده است. در این قانون دولت موظف به ارائه راهبردهایی برای خدمات‌رسانی مناسب به مردم، تأمین و حفظ حقوق عمومی در نظام اداری و نظارت کامل بر نحوه انتصاب‌ها در دستگاه‌ها و سازمان‌های اداری و ارتقای شغلی و رعایت کامل اصل شایسته‌سالاری شده است.

۹. نظام جمهوری اسلامی ایران در راستای ایجاد نهادسازی اقتصادی و ایجاد بسترهای مناسب برای رشد و توسعه، ایجاد اشتغال، سالم سازی فضای اقتصاد کلان و جلوگیری از رانت خواری و فساد در عرصه های پولی - مالی اقدام به تصویب و اجرای قوانین متعدد کرده که در ادامه به برخی از آنها به صورت اجمال اشاره می شود:

- اصلاح قانون سرمایه گذاری خارجی و جذب آن؛
- اصلاح قانون محاسبات عمومی کشور در بخش شرکت های دولتی؛
- اصلاح قانون مالیات های مستقیم برای الزام تمامی اشخاص به ارائه صورت درآمد و هزینه و ایجاد ضمانت اجرایی قوی برای اظهار صحیح مؤدیان و افزایش ریسک اظهار نادرست مؤدیان؛
- تصویب قوانین مربوط به بازار سرمایه مانند قانون تأسیس سازمان بورس اوراق بهادار در جهت ممنوعیت استفاده از اطلاعات قبل از انتشار عمومی آن و ممنوعیت معاملات کارگزاران و کارمندان بورس؛
- اصلاح قانون منع مداخله وزرا، نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری؛
- لایحه ضدانحصار و رانت خواری؛
- لایحه معاضدت قضایی در زمینه تبادل اطلاعات مالیاتی و گمرکی؛
- اصلاح قوانین ناظر بر بازرگانی خارجی و تبدیل موانع غیر تعرفه ای و حذف نظام صدور مجوزها به عنوان یکی از مهم ترین گلوگاه های فسادخیز؛
- قانون تشدید مجازات ارتشا، اختلاس و کلاهبرداری برای افزایش ریسک و ظرفیت های قانونی مقابله با مرتکبان فساد؛
- قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز؛
- لایحه اصلاح موادی از قانون تجارت؛
- طرح رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران.

۱۰. لایحه آزادی اطلاعات و قوانین مربوط به بازار سرمایه.
۱۱. قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی قوای سه‌گانه، سازمان‌ها، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی، نیروهای مسلح، نهادهای انقلابی، شهرداری‌ها و کلیه تشکیلات وابسته.
۱۲. قانون الزام دستگاه قضایی به برگزاری علنی دادگاه‌های جرائم اقتصادی و افشای اسامی مفسدان اقتصادی.
۱۳. آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی.

۲-۳ نظارت و مراقبت

۱. سازمان بازرسی کل کشور براساس اصل (۱۷۴) قانون اساسی به‌منظور اجرای صحیح قوانین و نظارت بر حسن جریان امور تشکیل و از جمله سازمان‌های تابعه قوه قضائیه است. این سازمان در انجام مأموریت قانونی خود، سلسله فعالیت‌های منظم و هدف‌داری را تحت عنوان نظارت و بازرسی از دستگاه‌های اداری انجام می‌دهد. در این اقدامات نحوه ایفای وظیفه و یا عملکرد دستگاه‌های اداری بررسی شده و با تعیین جهت اختلاف و انحراف بین وضعیت موجود و وضعیت مطلوب و ارزیابی میزان اهمیت آنها، پیشنهاد لازم برای اصلاح امور، رفع نواقص و بهینه کردن رفتار کارکنان و عملکرد دستگاه‌ها و در صورت لزوم تعقیب متخلفان را ارائه می‌کند تا موجب اصلاح و ارتقای سلامت نظام اداری شود.

در این راستا، سازمان بازرسی کل کشور ارتقای رضایتمندی مردم از نحوه ارائه خدمات دستگاه‌های عمومی، پیشگیری و مبارزه با سوءجریان‌ها و مفاسد اداری، حفظ محیط زیست و منابع طبیعی، آمایش سرزمین و مبارزه با زمین‌خواری، کاهش فقر و استقرار عدالت اجتماعی و صیانت از هویت ایرانی و ارتقای ارزش‌های اسلامی و فرهنگ عمومی جامعه را به‌عنوان محورهای راهبردهای برنامه‌های نظارت و بازرسی خود اتخاذ کرده است.

علاوه بر این، سازمان مذکور برنامه‌های گسترده‌ای را درخصوص اعمال نظارت بر نحوه اجرای قانون برگزاری مناقصات و ایجاد شفافیت در امور به‌وسیله الزام دستگاه‌ها به

ورود اطلاعات مربوط به برگزاری مناقصات و مزایده‌های خود به پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصه و مزایده در شبکه اطلاع‌رسانی جهانی (ایترنت) اعمال کرده است.

همچنین سازمان بازرسی کل کشور نسبت به بررسی شکایات واصله از عموم افراد جامعه به تعداد ۳۲۸۴۵ فقره پرونده در سال ۱۳۸۶ اقدام و علاوه بر این اقدامات قابل توجهی را در حفظ و صیانت از حقوق شهروندی و حفاظت از محیط زیست و جلوگیری از تصرف اراضی ملی و تغییر کاربری اراضی کشاورزی به مسکونی و تجاری را اعمال کرده است.

۲. دیوان محاسبات کشور و کمیسیون اصل نود، نسبت به کنترل مالی از طریق تهیه گزارش‌های توزیع بودجه و رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام و نتایج نهایی را در قالب گزارش‌های تنظیمی به مجلس شورای اسلامی و حسب مورد به مراجع قضایی تقدیم می‌کند.

۳. در حال حاضر رسیدگی به مفاسد اقتصادی در چارچوب فرایندهای خاص قضایی و از سوی دادگاه‌ها و مجتمع‌های ویژه رسیدگی به مفاسد اقتصادی پیگیری می‌شود. بخشی از مفاسد اداری هم در چارچوب قانون رسیدگی به تخلفات اداری و آیین‌نامه اجرایی آن قابل پیگیری است.

۴. کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی در طول سال عملکرد دستگاه اجرایی را با توجه به اطلاعات دریافتی از آن مورد بررسی قرار می‌دهند. همچنین کمیته‌های تحقیق و تفحص که براساس اصل (۷۶) قانون اساسی تشکیل می‌شوند، می‌توانند اطلاعات لازم را دریافت و در اختیار نمایندگان و مردم قرار دهند.

۳-۳ سایر اقدامات

۱. در راستای مبارزه با فساد، و آشنایی بیشتر نمایندگان مجلس با مفهوم فساد و راه‌های مبارزه با آن دو کتاب با عناوین: ۱. برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد و ۲. رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تدوین شده است.

۲. در زمینه گزارش‌دهی عمومی (به عامه مردم)، می‌توان به گزارش سالیانه دیوان محاسبات عمومی به مجلس شورای اسلامی اشاره کرد که در جلسه علنی نیز قرائت می‌شود.

۳-۴ اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی (خصوصی‌سازی و تمرکززدایی) در دوره ده‌ساله اول انقلاب (۱۳۶۸-۱۳۵۸) به دلیل شرایط خاص اجتماعی و اقتصادی ایران، مانند آثار فرهنگی حکومت استبدادی شاه و جنگ تحمیلی عراق، روند دخالت دولت در امور و گسترش حیطه تصدی آن تسریع گردید. این شرایط، ضمن تثبیت وضعیت موجود تشکیلات و نظام اداری کشور و افزایش انحصارات دولتی، میزان تمرکز در اداره امور را نیز افزایش داد.

در همین راستا در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱، رهبر معظم انقلاب اسلامی ایران، نسبت به ابلاغ سیاست‌هایی در قالب اصل (۴۴) قانون اساسی اقدام کردند که اجرای سیاست‌های مذکور متضمن شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی، گسترش مالکیت در سطح عموم مردم به‌منظور تأمین عدالت اجتماعی، ارتقای کارایی بنگاه‌های اقتصادی و بهره‌وری منابع مادی، انسانی و فناوری، افزایش رقابت‌پذیری در اقتصاد رسمی، افزایش سهم بخش‌های خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی، کاستن از بار مالی و مدیریتی دولت در تصدی فعالیت‌های اقتصادی، افزایش سطح عمومی اشتغال، تشویق اقشار مردم به پس‌انداز و سرمایه‌گذاری و بهبود درآمد خانوارهاست که تمامی مؤلفه‌های مذکور تضمین‌کننده حضور پررنگ بخش خصوصی و تعاونی در عرصه‌های مختلف (تولید، بانک‌داری، بیمه و ...) خواهد بود.

۳-۵ اجرای طرح تحول در نظام پولی و مالی کشور

حکومت در نظام جمهوری اسلامی ایران با اشراف کامل به مشکلات و نواقص موجود در نظام پولی و مالی کشور در بخش‌های مالیاتی، گمرکی، بانک‌داری، توزیع خدمات و کالاها و بیمه اقدام به اجرای طرح‌های مختلف تحول در بخش‌های مذکور کرده است.

امید است با اجرای صحیح و کامل این طرح‌ها در آینده شاهد رشد و پیشرفت کشور و گسترش بازارهای رقابتی و فضای کسب و کار مناسب و قابل پیش‌بینی برای فعالان اقتصادی و تأمین عدالت در ابعاد اقتصادی و اجتماعی برای آحاد جامعه بوده و مبارزه با فساد اقتصادی و مالی نتایج بهتری را در برداشته باشد.

در قسمت ذیل به برخی از مهم‌ترین طرح‌ها و برنامه‌های تحول در هر کدام از زیربخش‌های نظام مالیاتی، گمرکی، بانک‌داری، توزیع کالاها و خدمات و بیمه به صورت اجمالی اشاره می‌شود:

۱-۵-۳ برنامه‌های عملیاتی نظام مالیاتی

۱. پایگاه اطلاعات پایه و عملیات مالی مؤدیان؛
۲. اصلاح فرایندها و سامانه‌های عملیاتی؛
۳. زیرساخت‌های سخت‌افزاری و ارتباطاتی؛
۴. ساختار سازمانی و مدیریت منابع انسانی؛
۵. قوانین و مقررات (اصلاح پایه‌ها، نرخ‌ها و معافیت‌های مالیاتی)؛
۶. مالیات بر ارزش افزوده؛
۷. پیش‌بینی تعدیل‌های لازم با توجه به تحولات اقتصادی.

۲-۵-۳ برنامه‌های عملیاتی تحول نظام گمرکی

۱. برنامه توسعه گمرک الکترونیکی (پروژه تکمیل نظام آسیکودای جهانی)؛
۲. برنامه بهبود ارزش‌گذاری کالاها (پروژه راه‌اندازی نظام ارزش وب‌بنیاد)؛
۳. برنامه اصلاح ساختار سازمانی گمرک (پروژه آمایش واحدهای گمرکی)؛
۴. برنامه ارتقای سلامت اداری (پروژه اعتلای فرهنگ و وجدان کاری)؛
۵. برنامه بهبود در تشریفات گمرکی کالاها (پروژه ایجاد هماهنگی بین‌سازمانی به‌منظور تسهیل تشریفات گمرکی).

۳-۵-۳ برنامه‌های عملیاتی تحول نظام بانکی

۱. هدایت صحیح منابع مالی به سمت سرمایه‌گذاری و تولید؛
۲. اعتلای نظارت در نظام بانکی؛
۳. ارتقای کارایی نظام بانکی از طریق توسعه بانک‌داری الکترونیکی، تسهیل امور و افزایش نظارت‌ها؛
۴. ایجاد مؤسسات تخصصی مالی (مؤسسات اعتبارسنجی، بیمه سپرده و ...)
۵. حرکت نظام بانکی در راستای تحقق عدالت در دسترسی به منابع؛
۶. توسعه رقابت؛
۷. سازمان‌دهی و آماده‌سازی بانک‌های دولتی برای خصوصی‌سازی؛
۸. استقرار پایگاه اطلاعات نظام بانکی؛
۹. اعتلای زمینه اجرای مؤثر عقود بانک‌داری اسلامی؛
۱۰. توسعه سنت پسندیده قرض‌الحسنه در بانک‌داری و تأمین نیازهای ضروری مردم.

۳-۵-۴ برنامه‌های عملیاتی اصلاح نظام توزیع

۱. پروژه ایجاد پایگاه اطلاع‌رسانی اصناف و بازرگانان؛
۲. پروژه سامان‌دهی نظام پخش کالا؛
۳. پروژه ایجاد شبکه‌های زنجیره‌ای خرده‌فروشی کالا؛
۴. پروژه ایجاد اتحادیه‌های کشوری؛
۵. پروژه ثبت مکانیزه نقل و انتقالات املاک و مستغلات؛
۶. پروژه نظام طبقه‌بندی و کدینگ ملی کالا (لایه زیرساختی نظام توزیع)؛
۷. تقویت نظارت‌های مردم‌نهاد (انجمن‌های حمایت از حقوق مصرف‌کننده)؛
۸. فراهم ساختن پیش‌نیازهای اجرای مقررات تنظیمی؛

۹. پیش‌بینی و اجرای برنامه ویژه تنظیم بازار با توجه به اصلاحات قیمتی مربوط به هدف‌مندی سازی یارانه‌ها.

۵-۳- برنامه‌های عملیاتی اصلاح در صنعت بیمه

۱. بازنگری در قوانین بیمه و شناسایی خلأهای قانونی و تدوین و تصویب قوانین جدید؛
۲. ایجاد رقابت در صنعت بیمه بر پایه مشتری‌مداری و ارائه خدمات مناسب و سریع به مردم؛
۳. اصلاح نظام‌های اخلاقی صنعت بیمه و ارتقای سطح عدالت و سلامت اداری در صنعت بیمه؛
۴. گسترش فرهنگ بیمه‌ای و بهبود ضریب نفوذ بیمه‌ای به صورت فراگیر؛
۵. توسعه بیمه‌های عمر به منظور بالا بردن رفاه اجتماعی؛
۶. افزایش مشارکت بخش خصوصی در ارائه خدمات بیمه‌ای؛
۷. حمایت از تولیدکنندگان، سرمایه‌گذاران و بازرگانان از طریق ارائه پوشش‌های مناسب بیمه‌ای.

۴ اقدامات نظام جمهوری اسلامی ایران در مقابله با پول‌شویی

موضوع قاچاق مواد مخدر از جمله مهم‌ترین معضلات موجود در ایران محسوب می‌شود. در حال حاضر ارزش کل تولیدات مواد مخدر در همسایگی مرزهای شرقی ایران، به قیمت عمده‌فروشی رقمی در حدود ۱۰۵۰۴/۵ میلیون دلار است که این رقم قابل توجه بایستی مورد پول‌شویی قرار گرفته و به صورت قانونی به چرخه اقتصاد کشورهای تولیدکننده مواد مخدر وارد شود. متأسفانه کشور ایران به لحاظ موقعیت جغرافیایی استثنایی‌اش، مسیر ترانزیت بخش اعظم مواد مخدر تولیدی در کشورهای حوزه شرقی شده که به بازارهای هدف و عمدتاً اروپا و روسیه حمل می‌شوند. این امر هزینه‌های مالی و جانی بسیاری را بر ملت جمهوری اسلامی ایران تحمیل کرده است. به طوری که در دو دهه گذشته فقط نیروی انتظامی مستقر در مرزهای شرقی ایران که مسئولیت مبارزه با قاچاق مواد مخدر را به عهده

دارد، بیش از ۱۵۰۰ قربانی داده است و بسیاری از تجهیزات آن هدف حملات اسلحه‌های سنگین کاروان‌های قاچاق مواد مخدر قرار گرفته و منهدم و یا آسیب دیده است. گرچه با سقوط طالبان، کشت خشخاش و تولید تریاک و هروئین در افغانستان و پاکستان، به‌طور موقت از یک افت یک‌هزار تنی برخوردار گردید ولی دوباره افزایش یافته و ایران همچنان در مسیر تهاجم عملیات قاچاق کالا و تطهیر پول کثیف مواد مخدر قرار دارد و این امر موجبات تهدید جدی برای امنیت اقتصادی در ایران شده است. با توجه به قانون پول‌شویی، دولت جمهوری اسلامی ایران با درکی جامع از تهدیدات ناشی از اجرای عملیات پول‌شویی و با بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی موجود مانند اصل (۴۹)^۱ قانون اساسی و همچنین ماده (۶۶۲)^۲ قانون مجازات اسلامی اقدامات ذیل را در راستای مقابله با این جرم مالی که به جرئت می‌توان آن را منشاء تأمین مالی سایر جرائم دیگر دانست، به‌عمل آورده است که عناوین این اقدامات به قرار زیر است:

۱. تصویب قانون مبارزه با پول‌شویی؛

۲. تشدید نظارت بر فعالیت‌های شبکه بانکی و سایر مؤسسه‌های مالی و اعتباری غیربانکی، با هدف پیشگیری از سپرده‌گذاری پول‌های کثیف در بانک‌ها و مؤسسه‌های ملی ایران و یا تبدیل آنها به سایر ابزارها یا دارایی‌های مالی؛

۳. توسعه بانک‌داری الکترونیکی^۳ و ملزم کردن بانک‌ها به الکترونیکی کردن تمامی خدمات بانکی تا پایان برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در راستای گسترش بستر ثبت و مبادله هر نوع پول در بازار خدمات و بازرگانی کشور؛

۱. به‌موجب اصل (۴۹)، قانون اساسی ایران، دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوءاستفاده از موقوفات، سوءاستفاده از مقاطعه‌کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات، مباحات اصلی، دائر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیرمشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند.

۲. به‌موجب ماده (۶۶۲) قانون مجازات اسلامی، تحصیل، مخفی یا قبول کردن و مورد معامله قرار دادن مال مسروقه، جرم و شایسته مجازات می‌باشد.

۴. تهیه آیین‌نامه مبارزه با پول‌شویی توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نظارت بر اجرای کامل آن در کلیه بانک‌های دولتی - خصوصی و مؤسسات اعتباری و ارائه آموزش‌های لازم به کارکنان نظام پولی و بانکی کشور؛

۵. حساس کردن نظام مالی کشور نسبت به انجام هرگونه فعالیتی که به انجام عملیات تطهیر پول‌های کثیف منجر می‌شود به طرق ذیل صورت می‌گیرد:

الف) کارآمد کردن نظام مالیاتی کشور برای شناسایی حوزه‌های اساسی فرار مالیاتی؛

ب) کارآمد کردن نظام گمرکی در کشور به وسیله توسعه گمرک الکترونیکی؛

ج) کارآمد کردن نظام توزیع کالا و خدمات و یارانه‌ها در کشور؛

د) کارآمد کردن نظام بیمه و اجرای عملیات اصلاحی در این صنعت.

نتیجه‌گیری

۱. مبارزه با فساد از جمله الزامات تحقق حکمرانی خوب است که این امر خود زمینه‌ساز رشد و توسعه پایدار، کاهش فقر، ثبات اقتصادی و انسجام اجتماعی می‌شود.

۲. موفقیت در مبارزه با فساد نیازمند اتخاذ یک استراتژی چندوجهی^۱ و ایجاد یک نظام بازبینی و موازنه^۲ است و باید دولت‌ها علاوه بر ایجاد اصلاحات در نظام سیاسی مانند پاسخ‌گویی سیاسی، انتخابات آزاد و ایجاد شفافیت و قانونمندی در نحوه تأمین مالی احزاب سیاسی، نسبت به ایجاد اصلاحات نیز در بخش‌های اقدام کنند:

- بخش مالی - پولی: مشتمل بر نظارت بر شبکه بانکی، کنترل تورم، اصلاحات

مالیاتی و گمرکی، خصوصی‌سازی، مقررات‌زدایی و ایجاد فضای رقابتی برای سهولت ورود و خروج شرکت‌ها به کسب و کار؛

- ایجاد نهادهای ناظر: ایجاد قوه قضائیه کارآمد و مقتدر، تقویت نظارت‌های

پارلمانی خصوصاً از بعد محاسباتی (دیوان محاسبات کشور) و ایجاد شفافیت در مدیریت

1. Multifaced Anticorruption Strategy

2. Cheks and Balances

هزینه‌های عمومی، ایجاد آمبود زمان‌های ملی و منطقه‌ای و تقویت آن با کارکردهای مختلف در زمینه حمایت و صیانت از حقوق بشر، حقوق شهروندی و محافظت از محیط زیست؛

- تأمین کالا در بخش عمومی: نظارت بر نحوه تأمین و تدارک کالا در بخش عمومی (مناقصات و مزایده‌ها) به‌عنوان یکی از گلوگاه‌های فساد در بخش اجرایی و همچنین تقویت شایسته‌سالاری و ایجاد دولت خدمت‌محور به‌وسیله توسعه دولت الکترونیک^۱؛

- جامعه مدنی: تقویت نهادهای مدنی و سازمان‌های غیردولتی، تقویت نقش زنان در اداره امور اجتماعی و عمومی و همچنین ارتقای نقش رسانه‌ها و وسایل ارتباط جمعی و مطبوعات و ارتقای آگاهی‌های جامعه^۲ و کاهش تحمل آحاد جامعه در خصوص فساد^۳. همان‌طور که ذکر شد، جمهوری اسلامی ایران، با توجه به وجود ظرفیت‌های قانونی فراوان در زمینه توسعه آزادی‌های مدنی و اجتماعی و مشارکت مردم در سیاستگذاری‌های جامعه و فعالیت‌ها و امور اقتصادی و با توجه به تأکیدات مقام معظم رهبری، حضرت آیت‌الله خامنه‌ای، به رؤسای قوای سه‌گانه در کشور مبنی بر عدم تسامح در مبارزه با فساد و مفسدان اقتصادی، نسبت به قانونگذاری در راستای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و ایجاد اصلاحات و تحول در نظام مالیاتی، گمرکی، بانک‌داری، نظام توزیع کالاها، خدمات و یارانه‌ها و صنعت بیمه به‌صورت گسترده اقدام کرده و در این مسیر قدم برداشته است.

۳. کشورهای در حال توسعه می‌بایست ضمن بهره‌مندی از تجربیات بین‌المللی و تعهد و پایبندی به کنوانسیون‌های بین‌المللی از جمله کنوانسیون ملل متحد در مبارزه با فساد به استفاده از مدل‌های منطبق با پیشینه بومی، تاریخی و هویت فرهنگی خود در امر مبارزه با فساد و تحقق حکمرانی خوب تأکید کنند.

1. E-government

2. Awareness Raising

3. Corruption Zero Tolerance

۴. سازمان‌های بین‌المللی از جمله بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سایر سازمان‌های غیردولتی مثل سازمان شفافیت بین‌الملل^۱ که همه‌ساله نسبت به رتبه‌بندی کشورها در زمینه میزان شیوع و فساد مالی و تحقق حکمرانی در کشورها اقدام می‌کنند، بایستی به مسئولیت دولت‌ها در کشورهای توسعه‌یافته و شرکت‌های چندملیتی در گسترش فساد در کشورهای در حال توسعه توجه بیشتری داشته باشند و شرکت‌های سرمایه‌گذار در مناطق توسعه‌نیافته را خصوصاً در زمینه صنایع استخراجی^۲ در خصوص افشای نحوه انعقاد قراردادها و پروژه‌های مربوط و انتشار دقیق اطلاعات و نحوه گردش مالی خود تحت فشار قرار داده و دولت‌های در حال توسعه را به اجرای کنوانسیون ضداستشای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۳ ملزم کنند. لازم به ذکر است براساس کنوانسیون مذکور کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه ملزم به تعقیب جرم ارتشا در کشورهای خارجی از سوی شرکت‌های داخلی خود هستند.

۵. با توجه به نقش بخش خصوصی به‌عنوان شریکی در امر پیشگیری و مبارزه با فساد باید دولت‌ها تدابیر لازم را برای ارتقای مسئولیت‌پذیری شرکت‌ها در امر مبارزه با فساد و ایجاد قواعد اخلاقی و قانونگذاری برای خود^۴ در راستای مقابله با اخاذی و رشوه اتخاذ نمایند و در این مسیر از سازوکارهای تهیه شده از سوی کمیسیون ضدفساد اتاق بازرگانی بین‌المللی و برنامه اتحاد جهانی^۵ سازمان ملل متحد استفاده کنند.

۶. در زمینه مبارزه با پول‌شویی به‌عنوان یکی از منابع اصلی تأمین وجوه برای ارتکاب جرائم مختلف، گرچه بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای تخصصی بین‌المللی معتبر از جمله سازمان ملل متحد، بانک جهانی^۶، صندوق بین‌المللی پول، سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه،

1. Transparency International

2. Extractive Industries

3. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

4. Self-regulation

5. Global Compact

6. World Bank (WB)

بانک توسعه آسیا^۱ و گروه هشت^۲ تهیه قوانین ضد پول‌شویی و اعمال آن را توسط همه کشورها توصیه کرده‌اند ولی تمامی نهادهای مذکور تأیید می‌کنند که شستشوی پول بیش از گذشته در جهان صورت می‌گیرد. این اعتقاد وجود دارد که اقدامات بین‌المللی براساس بهره‌گیری از تمام ظرفیت‌های موجود صورت نگرفته و سازمان‌های بین‌المللی و کشورهای توسعه‌یافته باید حجم کمک‌های مالی و تکنیکی خود را به کشورهای بی‌خط اول مقابله با قاچاق مواد مخدر، مبارزه با پول‌شویی، تهدیدات تروریستی و سایر جرائم سازمان‌یافته قرار دهند، افزایش دهند.

۷. این امر که ظواهر سوء حکمرانی در بخش دولتی و خصوصی به‌درستی شناسایی شود از اهمیت بسزایی برخوردار است تا بتوان نسبت به ارائه یک برنامه ملی مؤثر و جامع برای مقابله با فساد مالی اقدام نمود. همچنین لازم است که در پول‌شویی منابع اصلی وجوه تطهیر یافته شناسایی شود. این منابع از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. از جمله این مظاهر می‌توان به قاچاق مواد مخدر، تأمین مالی احزاب سیاسی، خریدهای کلان، فساد بودجه‌ای و یا فرار از مالیات اشاره کرد.

۸. کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار نیز باید ضمن التزام نظام بانکی و مالی خود به پیشگیری و کشف جرائم مالی و پول‌شویی و انجام تبادلات اطلاعاتی در این خصوص با سایر نهادهای بین‌المللی و تخصصی، به این امر نیز توجه داشته باشند که امنیت سرمایه‌گذاری سالم را در کشورهای خود به خطر نیاندازند، زیرا رشد و توسعه این کشورها به استمرار جریان سرمایه‌گذاری خارجی و ایجاد فضای مناسب جهت سرمایه‌گذاری بستگی دارد.

1. Asia Development Bank (ADB)

2. Group of Eight (G8)

منابع و مأخذ

الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۱). «آینده مدیریت دولتی در عرصه جهانی شدن»، فصلنامه مطالعات مدیریت، تهران، شماره ۳۵ و ۳۶.

بشریه، حسین (۱۳۸۱). *دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران*، تهران، نگاه معاصر.

چارچوب کلی تحولات اقتصادی (۱۳۸۷). دبیرخانه کارگروه تحولات اقتصادی.

قلی‌پور، رحمت‌الله (۱۳۸۲). «حکمرانی خوب و نقش دولت»، مجله فرهنگ مدیریت، مجتمع آموزش عالی قم.

_____ (۱۳۸۳). «تحلیل و امکان‌سنجی الگوی حکمرانی خوب در ایران با تأکید بر نقش دولت»، فصلنامه دانش مدیریت، شماره ۶۷.

«مجموعه سخنرانی‌ها و مقالات همایش بین‌المللی مبارزه با پول‌شویی» (۱۳۸۲). ایران، شیراز.

منوریان، عباس (۱۳۷۹). «از دولت خوب تا حکومت‌داری خوب»، فصلنامه مدیریت دولتی، تهران، شماره ۴۸ و ۴۹.

میرمحمد صادقی، حسین (۱۳۸۱). *جرائم علیه اموال و مالکیت*، تهران، میزان، چاپ نهم.

American Bar Association Central and East European Law Initiative (CEELI), Money laundering Concept Paper, (1993).

Bahamas (2000) Financial Intelligence Unit Act.

Basle Committee on Banking Regulation and Supervisory Practices, (1988). "Prevention Of Criminal use of The Banking System for the Purpose of Money Laundering".

Canada, Financial Transaction and Reports Analysis Center of Canada, <http://lows.justice.gc.ca/>

Commission of the European Communities: Proposal for a Council Directive on Prevention of Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering and Explanatory Memorandum, (1990).

Commission on Narcotic Drugs: Second Informal Open-ended Inter- Sessionnal Meeting, "Countering Money-Laundering", Vienna, (1997).

- Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds from Crime; Adopted in Strasbourg on Aug, 11, (1990).
- Estonia (1998). Money-Laundering Prevention Act.
- Euplanatory Report on the Convention on Laundering, Search, Seizure, and Confiscation of the Proceeds. from Crime: Ch. II.
- Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), (1996). The Forty Recommendation.
- Fisman, Raymond and Roberta Gatti (2000). “Decentralization and Corruption: Evidence Across Countries”, Policy Research Working Paper no. 2290. World Bank, Development Research Group Washington, D. C, Available at www.wbln0018.worldbank.org/research/
- GBP. (1992). “Political Participation”, The Blackwell Encyclopedia of Political Science, Edited by Vernon Bogdanov, Blackwell.
- Germany (1993). Act on the Detection of Proceeds from Serious Crimes Money Laundering Act.
- Hall, Robert E. and Charles I. Jones (1999). “Why Do Some Countries Produce So Much More Output Per Worker Than Others?” *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1).
- Hellman, Joel, Geraint Jones and Daniel Kaufmann (2000a). “Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture and Corruption in Transition Economies”, Paper Presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, April 18–20, Washington, D. C. Available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.
- Hindriks, Jean, Michael Keen and Abhinay Muthoo (1999). “Corruption, Extortion, and Evasion”, *Journal of Public Economics* 74(3): 395–430.
- Collier, Paul (1999). “On the Economic Consequences of Civil War.” *Oxford Economic Papers* 51.
- House of Lords Select Committee on the European Communities, Money Laundering, HL Paper 6, 1990-91.
- Huntington, Samuel P. (1968). “Modernization and Corruption”, In Arnold J. Heidenheimer, ed., *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. New York, Holt Reinhart. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press.
- Indonesia, Money Laundering Criminal Act (2002).
- International Monetary Fund, “Intensified Fund Involvement in Anti- Money

- Laundering Workand Combating the Financing of Terrorism”, (2001).
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann and Andrei Shleifer(1997). “The Unofficial Economy in Transition”, *Brookings Papers on Economic Activity* (2). Washington, D. C.
- Joint Money Laundering Steering Group, “Money Laundering: Guidance Notes for the Financial Sector”, London, (1998).
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (1999a). “Aggregating Governance indicators”, *Policy Research Working Paper* no. 2195. World Bank, Policy Research Department, Washington, D. C. Available at: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.(1999b). “Governance Matters”, Policy Research Working Paper no. 2196. World Bank, Policy Research Department, Washington, D. C. (2000). “Governance Matters: From Measurement to Action”, *Finance and Development*. Available at <http://www.imf.org/faudd/2000/06/kauf.htm>. International Monetary Fund, Washington, D. C.
- _____ (1999a). “Aggregating Governance Indicators”, *Policy Research Working Paper*, no. 2195. World Bank, Policy Research Department, Washington, D. C. Available at <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.
- _____ (2002). Governance in the Financial Sector: The Broader Context of Money Laundering and Terrorist Financing, *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, Regional Videoconference: South Asia Region-Maldives, Pakistan, and Sri Lanka.
- Klitgaard, Robert (1988). Controlling Corruption. Berkeley,California, and London: University of California Press.
- Knack, Stephen and Philip Keefer (1995). “Institutionsand Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures” *Economics and Politics*.
- Knack, Stephen (2002). “Aid Dependence and Quality of Governance: A Cross-Country Empirical Analysis”, World Bank. Org.
- Korea, Financial Transaction Report Act.
- _____, Proceeds of Crime Act.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopes-de-Silanes, AndreiShleifer and Robert Vishny. (1999). “The Quality of Government”, *Journal of Law, Economics,and Organization*.
- Matheson, Alex (2002). Better Public sector Governance: the Rationale For

- Budgeting and Accounting Reform in Western Nations, OECD journal on Budgeting, Vol. 2.
- Mauro, Paolo (1995). "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681–712, (1997). "The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis", In Kimberly Ann Elliot, ed., *Corruption and the Global Economy*, Washington D. C.: Institute for International Economics.
- Michel, Camdessus (1998). *Audering: The Importance of International Countermeasures*, Address at the Plenary Meeting of the FATF on Money Laundering, Paris.
- _____ (1998). *Money Laundering: The Importance of International Countermeasures*, Address at the Plenary Meeting of the FATF on Money Laundering, Paris.
- Money Laundering, (1999). FATF Policy Brief.
- Morren, Tatiana, "Conceptualizing Civil Society within Good Governance and Social Capital Policies" (2001). DA Ho-USIE, University Canada.
- Murphy, Kevin M., Andrei Shleifer and Robert W. Vishny (1989). "Industrialization and the Big Push", *Journal of Political Economy* 97(5): 1003–1026.
- Tanzi, Vito and Hamid Davoodi (1997). "Corruption, Public Investment, and Growth", Working Paper no. WP/97/139. International Monetary Fund, Washington, D. C.
- OHCHR Home, (2002). "Human Rights in Development", Office of United Nations High Commissioner for Human Rights Geneva.
- Philippine, (2001). Anti_Money Laundering Low.
- Pinto, Ricardo and Ophelie Chevalier, "Money Laundering As an Autonomous Offence", Inter_American Drug Abuse Control Commission.
- Quirk, Peter J. (1996). *Macroeconomic Implications of Money Laundering*, WP/96/66-EA, IMF.
- Ronald W. Johnson and Henry P. Minis (1990). "Toward Democratic Decentralization", USAID, Washington. Present at: www.rti.org/pubs/toward-demo-decen.pdf.
- Rose-Ackerman, Susan (1989). "Corruption and the Private Sector" In Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. Levine, eds., *Political Corruption: A Handbook*. New Brunswick, New Jersey; and Oxford, U. K.:

Transaction Books.

Slovenia, (2001). Low on the prevention of Money Laundering.

Thailand, (1999). Ministrat Regulation: Anti-Money Laundering Act.

The Basle Statement: The Statement of Principles Concerning Prevention of Criminal use of the Banking System for the Purposes of Money Laundering, Adopted by the Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices in (1988).

The Council of Europe Convention, (1990). The Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of Proceeds from crime, 141, Nov. 8.

The EC Directive: The E. C. Directive on Prevention of the Use of the Financial System for the Purpose of Money Laundering, O. J. Eur. Comm. (No. L 166) 77, (1991).

The Forty Recommendation, (1996). FATF/OECD.

The Monetary Authority of Singapore, (2000). "Guidelines on Prevention of Money Laundering".

The National Money Laundering Strategy for 1999, The US Department of the Treasury / The us Department of Justice.

The OAS Model Regulations: The Model Regulations Concerning Laundering Offenses Connected to Illicit Drug Trafficking and Related Offenses of the Organization of American States, OEA/Ser. P, AG/doc. 2916/92 rev. I, (1992).

The Vienna Convention: The (1988) UN Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, Un Docs. E/Conf. 82/1S and E/Conf. 82/14, Dec. 19, 1988.

UNDP (2002). "What is it Governance", at PAPP List of Projects Contact US, online at <http://www.Papp, UNDP. Org/ governance/ about. Htm>.

_____ (2000). "Characteristics of Good Governance". Present at <http://www. Imf. org/euternationalipubs/FT/exvpgoven/govindex. htm>.

UNESCAP, "What is Good Governance", (2002).

_____ (2002). "Human Settlement", online at <http://www. unescap. org/huset/gg/governance. htm>.

_____, (2002). What is Good Governance in Small Continental European

- States”, *International Journal of Public Administration*. Vol. 25, No. 12.
- United Nation International Drug Control Program (UNDCP), “Model Money Laundering and Proceeds of Crime bill”, (2000).
- United Nation Office for Drug Control and Crime Prevention (ODCCP): Global program against Money Laundering, “Model Legislation on laundering, Confiscation and International Cooperation in Relation to the Proceeds of Crime”, (1999).
- United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, Adopted in Vienna on Dec. 19, 1988.
- Vito, Tanzi (1996). *Money Laundering and the International Financial System*, WP/96/55 - EA, IMF, (1996).
- World Bank, (2000). “Reforming Public Institutions and strengthening Governance”, Washington D. C: Public Sector Group.
- _____, (2001). “World Development Report (2002): Building Institutions for Markets”, Oxford University Press. Vinod, Thomas, et. al. (2000). *Quality of Growth*, World Bank, Oxford University Press. www.worldbank.org/wbi/
- www.unescap.org/huset/gg/Governance.htm.
- Yugoslavia, Money Landering Act.

نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن

حسن صفرخانی*

نظارت یکی از مهم‌ترین ارکان مدیریت نوین در همه نظام‌ها محسوب می‌شود. اهمیت و ضرورت این رکن در مدیریت به دلیل حصول اطمینان از صحت حرکت همه عوامل به سمت اهداف تعیین شده است که به واسطه آن محقق می‌گردد. فعالیت‌های سازمانی در چارچوب اهداف، سیاست‌ها و برنامه‌ها محقق می‌شود و مدیران به‌عنوان یکی از وظایف مهم خود همواره در پی روش‌های نظام‌مند و مؤثر برای دریافت اطلاعات مورد نیاز از عملکرد سازمان و تطبیق آن با اهداف و برنامه‌ها هستند. ایجاد نظام نظارتی کارآمد با توجه به تحولات بنیادین در عرصه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نیازمند تغییر نگاه از نظارت سنتی به نظارت نوین است. این مهم با به‌کارگیری نظارت دانش‌محور، حرفه‌ای و استفاده از ظرفیت‌های غیررسمی و نیروهای مردمی، رسانه‌ها و نظارت الکترونیک قابل تحقق است. در این مقاله تلاش شده است ضمن واکاوی مفهوم و ویژگی‌های نظارت نوین اقدامات سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد نظارتی در کشور معرفی گردد.

کلیدواژه‌ها: نظارت؛ نظارت الکترونیک؛ سازمان‌های مردم‌نهاد؛ رسانه‌ها

* رئیس مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور؛

مقدمه

نظارت به مجموعه فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که با هدف تضمین موفقیت یک رفتار معین انجام می‌پذیرند. هر چه اهمیت یک نهاد بیشتر باشد، اقدامات کنترلی آن با دقت بیشتری تدوین و اجرا می‌شود تا ضریب اطمینان رفتار تا سرحد امکان ارتقا یابد. به همین دلیل نظارت بر دستگاه‌های اداری اهمیت دوچندان پیدا می‌کند.

نظارت، یکی از مهم‌ترین سازوکارهایی است که هر سازمان برای تضمین بقا و اطلاع از کیفیت عملکرد و اجرای دقیق برنامه‌های خود، به آن احتیاج دارد. اطلاعات ناشی از فرایند نظارت ضمن ارتقای آگاهی مدیران، کمک قابل توجهی به صحت و سلامت جریان عملیات و فعالیت‌ها می‌کند. به این منظور از سیستم‌های نظارتی بهره گرفته می‌شود. سیستم‌های نظارتی باعث جلوگیری از رکود در سازمان‌ها شده و زمینه‌های پیشرفت، پویایی و افزایش بهره‌وری را فراهم می‌کنند. در واقع در سیستم‌های نظارتی، بر دستیابی به هدف‌ها، برنامه‌ها، اجرای قوانین و مقررات، خط‌مشی‌ها و همچنین استفاده بهینه از منابع تأکید می‌شود.

مهم‌ترین نهادی که افراد یک جامعه انسانی تشکیل می‌دهند حکومت است. این نهاد برآمده از عقاید، آرمان‌ها و معرف تمامی داشته‌های مادی و معنوی یک ملت است. با توجه به این جایگاه بی‌بدیل، حفظ، رفع سوءعملکردها و کنترل سلامت رفتاری آن نیز باید مورد توجه ویژه قرار گیرد. اهمیت نظارت و کنترل در نظام حکومتی دقیقاً مترادف با اهمیت خود حکومت است چرا که بدون نظارت موفقیت هیچ رفتاری هرچند کوچک و کم‌اهمیت قابل تضمین نیست.

حکومت باید مردم را برای تداوم تفکری که داعیه‌دار آن است تهییج و ترغیب کند و این امر تنها از طریق اعمال حاکمیت و نظارت درست امکان‌پذیر است. این مهم در نظام‌های در حال گذار که ترکیبی از ویژگی‌های سنتی و مدرن مدیریتی را دارند بسیار دشوارتر از جوامعی است که مراحل توسعه را پیموده و دارای ساختارهای یکدست و منسجم هستند.

جوامع در حال توسعه مانند جمهوری اسلامی ایران نیازمند یک نظام نظارتی قوی و یکپارچه هستند تا بتوانند با تضمین سلامت اداری، رضایت شهروندان را که مهم‌ترین پیش‌نیاز حکمرانی است، افزایش دهند.

امروزه نظارت به شیوه سنتی جای خود را به نظارت مدرن داده است. در واقع توسعه کمی و کیفی دستگاه‌ها، پیچیده‌تر شدن روابط و پیشرفت فناوری، موجب افزایش نقش مدیریت در جهان امروز شده است. محدودیت منابع و امکانات، سرعت و کیفیت ارائه محصولات و خدمات، تشدید رقابت و ضرورت انجام هدفمند امور، زمینه توجه دقیق به عملکرد سازمان‌ها و سازوکارهای نوین نظارتی را فراهم آورده است. کشورمان نیز از این تغییرات بی‌نصیب نمانده است. گسترش فناوری‌های جدید از جمله فناوری اطلاعات و ارتباطات روش نظارت را به کلی دگرگون ساخته است.

سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان اصلی‌ترین نهاد نظارتی کشور نیز هدف خود را ایجاد سازمانی با نظارت کارا و اثربخش و مورد اعتماد مردم و مسئولان قرار داده است. به‌منظور تحقق چنین هدفی و افزایش نقش مردم در امر نظارت، نیازمند تغییر نگاه از نظارت سنتی به مدرن هستیم که این امر در دستور کار سازمان بازرسی کل کشور قرار گرفته است. در این مقاله ابتدا به کنکاش پیرامون مفهوم نظارت نوین، فرایند و شاخص‌های آن می‌پردازیم سپس به اهم اقدامات سازمان بازرسی کل کشور در راستای توسعه کاربردی نظارت نوین خواهیم پرداخت.

۱ تعریف نظارت

نظارت یا کنترل موضوع علم مدیریت است و متخصصان این حوزه تعاریف متعددی از آن ارائه کرده‌اند. به‌نظر استونر^۱ نظارت و کنترل فعالیتی منظم است که در قالب استانداردهای انجام عملیات نتایج مورد انتظار آن تعیین می‌شوند، سیستم دریافت اطلاعات طراحی می‌گردد، عملیات پیش‌بینی شده و انجام شده با هم مقایسه می‌شوند، اختلافات و انحرافات

مشاهده شده ارزیابی و میزان اهمیت آنها مشخص می‌شود و در نهایت اصلاحات لازم برای تحقق اهداف و مأموریت‌های سازمان انجام می‌گیرد (دادگر، ۱۳۸۰: ۴۲). نوربرت وینر نظارت را ارسال پیام‌هایی می‌داند که رفتار گیرنده پیام را تغییر می‌هد (صادق‌پور، ۱۳۷۸: ۱۷). گری دسلر نیز هدف تمامی نظام‌های نظارتی را تأثیر گذاشتن بر رفتار معرفی می‌کند (دادگر، ۱۳۸۰: ۲۷). از بین کارشناسان کشورمان انصاری، نظارت را تطبیق فعالیت‌های یک مؤسسه با اهداف تعیین شده طبق موازین قانونی و همچنین انطباق فعالیت‌های مردم با موازین قانونی و نظم اجتماعی تعریف می‌کند (انصاری، ۱۳۸۶: ۱۴۹). اما به اعتقاد صادقی نظارت فعالیتی است که ضمن آن عملیات پیش‌بینی شده با عملیات انجام شده مقایسه می‌شوند و در صورت وجود اختلاف و انحراف (بین آنچه باید باشد و آنچه هست) به رفع و اصلاح آن اقدام می‌شود (صادقی، ۱۳۸۳: ۱۸۵). دو تعریف دیگر نظارت به این قرار است:

نظارت عبارت است از مقایسه عملکرد یک مجموعه با آنچه می‌بایست انجام می‌شد (رخشنده‌رو، ۱۳۷۸: ۱۴۹).

نظارت فرایندی است که در جریان آن ناظر باید براساس مقررات معهود و مفروض مسلم اقدامات نظارت‌شونده را ارزیابی نماید یا تطبیق آن چیزی که شده با آن چیزی که باید باشد (سلیمانی، ۱۳۷۹).

در تمامی تعاریف فوق یک نکته مشترک وجود دارد و آن، مقایسه نتایج یک برنامه با اهداف در نظر گرفته شده برای آن برنامه است. بنابراین در تعریفی جامع می‌توان گفت نظارت عبارت است از:

«استفاده از راهکارهای علمی و مهارت‌های عملی برای بررسی انطباق فعالیت‌ها با قوانین و مقررات مورد عمل و کفایت آنها به منظور ارزیابی میزان تحقق اهداف، پی بردن به نقاط ضعف و قدرت عملکردها، ارائه راه‌حل‌های اصلاحی و افزایش بهره‌وری».

۲ فرایند نظارت

نظارت و کنترل به صورت چرخه‌ای است که دارای هدف، فعالیت‌های منظم و بازخورد

است. بر این اساس بین دو نوع فرایند نظارتی پیش‌نگر و پس‌نگر می‌توان تفاوت قائل شد. نظارت پیش‌نگر با دید آینده‌گرا به پیش‌بینی مسائل آتی از طریق شناسایی علت‌ها و داده‌های جاری می‌پردازد و درصدد اصلاح فرایند و جلوگیری از انحراف آن برمی‌آید و به نوعی حالت پیشگیرانه دارد درحالی‌که در نظارت پس‌نگر براساس نتایج حاصل از یک دوره به بررسی نقاط ضعف و قوت عملکرد پرداخته و سعی می‌شود روندهای معیوب اصلاح شوند. فرایند کنترل یا نظارت به اعتقاد صاحب‌نظران مراحل گوناگونی دارد. هر یک از متخصصان این عرصه، مراحل را برای آن برشمرده‌اند که کم‌وبیش در قالب چند مرحله مشخص قابل شناسایی است. به‌عنوان مثال برخی، فرایند نظارت را شامل این مراحل می‌دانند: محل نظارت، نتایج مورد انتظار، تعیین شاخص‌ها، تعیین استانداردها، سنجش عملکرد، مقایسه استاندارد با عملکرد و اقدامات اصلاحی.

محل نظارت بدین معنی است که در آغاز فرایند کنترل، مدیران باید نسبت به نواحی مورد نظارت تصمیم بگیرند. این انتخاب به این دلیل ضرورت دارد که نظارت بر همه فعالیت‌های سازمان هم هزینه‌زا بوده و هم در عمل امری محال می‌باشد. مدیران معمولاً کنترل اصلی را بر اهداف و مقاصد سازمانی که در فرایند برنامه‌ریزی موضوعیت یافته، اعمال می‌کنند (Barlol and Martin, 1994: 510). در مرحله دوم، مدیریت باید اهداف و نتایج مورد انتظار از برنامه را مشخص سازد، زیرا اگر بایدها یا نتایج مورد انتظار به‌درستی مشخص نشود، نظارت با اشکال مواجه می‌شود. ضرورت تعیین شاخص‌ها به این دلیل است که توسط آن می‌توان میزان دستیابی به نتایج مورد نظر را اندازه‌گیری کرد. این شاخص‌ها در واقع مقیاس‌هایی برای سنجش عملکردها به‌شمار می‌روند (الوانی، ۱۳۷۹: ۹۳). بدون وجود استانداردها اندازه‌گیری کمی شاخص‌ها امکان‌پذیر نیست. استانداردها در واقع ضابطه‌های عملکرد به‌شمار می‌آیند و شامل نقاط انتخاب شده‌ای در سراسر برنامه‌های اجرایی هستند که در آنجا عملکردها اندازه‌گیری می‌شود. قدم بعدی در فرایند نظارت سنجش عملکرد واقعی است. این امر مستلزم دستیابی به اطلاعاتی از وضع موجود و کیفیت جریان فعالیت‌هاست (Robbins and Decenzo, 1995: 573).

مقایسه استاندارد با عملکرد مرحله بعدی در فرایند نظارت است. نتیجه این مقایسه از دو حال خارج نیست: یا استانداردها مطابق عملکرد و برتر از آنهاست که در این حالت مدیران باید عملکرد مثبت را تشخیص داده و تعیین نمایند. حالت دوم این است که استانداردها با عملکرد واقعی انطباق نداشته و در واقع نوعی انحراف موضوعیت پیدا کند. سرانجام در مرحله پایانی اقدامات اصلاحی موضوعیت پیدا می کند. در این زمینه مدیران می توانند یکی از سه عمل زیر را انجام دهند:

- تصحیح عملکرد واقعی، در صورتی که انحراف از استانداردها نسبتاً زیاد و غیر قابل قبول باشد؛

- تجدیدنظر در استانداردها، در صورتی که انحراف ناشی از غیر واقعی بودن استانداردها باشد؛

- عدم اقدام اصلاحی و یا تغییر وضع موجود، در صورتی که عملکرد واقعی کاملاً مطابق با استانداردها باشد.

بنابراین فرایند نظارت به صورت خلاصه از چهار مرحله تشکیل می شود (رضائیان، ۱۳۶۹: ۲۳۹):

۲-۱ تعیین معیار یا استاندارد

بدین منظور اهدافی که در فرایند برنامه ریزی تعیین می شوند بایستی کاملاً دقیق و مشخص باشند تا بتوان آنها را در زمان مقرر سنجید یا اندازه گیری کرد.

۲-۲ سنجش عملکرد

در صورتی که عملکرد واقعی با استانداردهای از پیش تعیین شده مقایسه گردد، حدود انحراف مشخص می شود. بدیهی است که اندازه گیری عملکرد باید به گونه ای روشن تعریف شود و به سهولت قابل تشخیص باشد (فرجی ارمکی، ۱۳۸۰: ۲۶۰).

۲-۳ تشخیص انحرافها از طریق تطبیق عملکرد با استاندارد

در این مرحله باید نتایج به دست آمده را با اهداف مورد نظر یا استانداردهای از پیش تعیین شده مقایسه کرد. اگر عملکرد با استانداردها مطابق باشد در فعالیتهای سازمان نباید هیچ نوع دخالتی کرد (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۹-۱۶).

۲-۴ انجام اقدامات اصلاحی

آخرین مرحله در فرایند کنترل و نظارت، اقدام اصلاحی یا مدیریتی است که شامل اقداماتی مانند تصحیح عملکرد و تجدیدنظر در استانداردها می گردد.

۳ بایسته‌ها و مؤلفه‌های نظارت کارآمد

فرایند نظارت برای آنکه کارآمدی و کارایی لازم را داشته باشد و بتواند وظایف خود را به خوبی ایفا کند باید دارای ویژگی‌هایی باشد. بدون این ویژگی‌ها نظارت دچار نقص و از انجام وظایف خود ناتوان خواهد بود. این خصایص شامل داشتن نگاه مثبت، پیش‌نگر، اصلاحی، عینی، سازمانی، غایت‌نگر، کل‌گرا، مخاطب‌نگر، غیرمتم‌کز، مشتری‌مدار و ... می‌شود که در ادامه به تشریح برخی از آنها می‌پردازیم.

۳-۱ نظارت مثبت‌نگر

در یک نظام نظارتی مطلوب باید در کنار نقاط منفی نقاط مثبت نیز مدنظر نظارت‌کننده باشد و با دیدی مثبت به مسائل نگرینسته شود. این در حالی است که سازمان‌های نظارتی اغلب نگاهی منفی‌نگر دارند. یعنی چنانچه امور براساس معیارها یا حتی فراتر از استانداردها انجام شده باشد حمل بر انجام وظیفه می‌شود؛ اما اگر نکته منفی پیدا شد، تمام توجهات به آن معطوف و تلاش می‌شود تا خاطی مشخص و تنبیه شود. درحالی که باید سازوکار تشویقی نیز در کنار سازوکارهای تنبیهی مدنظر نهادهای نظارتی باشد.

۳-۲ نظارت پیش‌نگر

این نکته که پیشگیری بهتر از درمان است باید همواره مدنظر باشد. از این رو نظارت پیش‌نگر که با تکیه بر اطلاعات موجود به پیش‌بینی اوضاع و احوال آینده قبل از مرحله اجرای عملیات می‌پردازد بسیار کارآمدتر از نظارت پس از اجرای امور است. کنترل پیش‌نگر ابزار مفیدی در اختیار سازمان‌های نظارتی قرار می‌دهد تا نقاط ضعف قبل از اتلاف وقت و منابع شناسایی شده و از وقوع آنها ممانعت به عمل آید.

۳-۳ نظارت اصلاح‌گرا

هدف اصلی از نظارت، اصلاح امور است. در صورتی که این هدف مورد توجه قرار نگیرد، نظام نظارتی دوام چندانی نخواهد یافت و به‌زودی به‌صورت یک وظیفه اجباری در مجموعه جلوه‌گر خواهد شد. سازمان‌های نظارتی باید تلاش کنند تا پس از شناسایی دقیق مشکلات و ریشه‌یابی آنها، راه‌حل‌های اصلاحی ارائه کنند.

۳-۴ نظارت عینت‌گرا

عینت‌گرایی در اینجا به معنای واقعیت را مورد توجه قرار دادن و دوری از توهمات ذهنی است. سازمان‌های نظارتی باید بکوشند تا معیارهای دقیق و عینی برای نظارت طراحی کرده و موارد مشابه را با ابزار سنجش واحدی مورد نظارت قرار دهند. عینیت استانداردها و معیارها موجب شفافیت امر نظارت شده و نظارت‌شوندگان به وضوح نتیجه کاری خود را در آینه نظارت مشاهده می‌کنند.

۳-۵ نظارت سازمانی

در این نظارت باید سازمان‌ها را به‌مثابه یک کل در نظر گرفت؛ تقسیم وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها را مدنظر قرار داد و اعمال صورت گرفته را در این مجموعه بررسی و ارزیابی

کرد. باید توجه داشت که در سازمان اگرچه یک فرد دست به اقدام و عمل می‌زند اما در چارچوب سازمان متبوع دست به این کار زده است.

۳-۶ نظارت نامتمرکز

سازمان‌های بزرگ نظارتی برای اثربخشی بیشتر باید از ساختارهای متمرکز و سلسله‌مراتبی دوری جسته و به سوی ساختارهای نامتمرکز و شبکه‌ای متمایل شوند. نظارت نامتمرکز به واحدها امکان می‌دهد تا شناخت دقیق و نزدیکی از محیط‌های تحت نظارت خود داشته و با اشراف کامل به موضوع‌ها کار نظارتی خود را انجام دهند. در نظارت نامتمرکز سرعت انجام امور افزایش یافته و کندی ناشی از سلسله‌مراتب و ساختارهای بزرگ کمتر امکان بروز می‌یابد (الوانی، ۱۳۸۰: ۲۶-۱۹).

در کنار عوامل فوق مؤلفه‌هایی وجود دارند که بدون آنها نظارت کارآمد امکان‌پذیر نخواهد بود. این مؤلفه‌ها شامل حاکمیت قانون، عملی بودن، اعتدال، توجه به عوامل سیاسی، شفافیت، سبک رهبری، مشارکت افراد، مهارت انسانی، انعطاف‌پذیری، هماهنگی واحدها و غیره است. این بدان معناست که نظارت اثربخش باید:

- از حمایت قانونی برخوردار باشد.
- از قابلیت اجرایی برخوردار باشد.
- از افراط و تفریط پرهیز و حالتی میانه رعایت شود.
- به صبغه سیاسی سازمان‌ها و تصمیمات آنها توجه شود.
- مشخص شود چه کسی مسئول نظارت و پاسخ‌گو در برابر آن است.
- سبک‌های رهبری حمایتی و انگیزشی باشد.
- از مشارکت و همکاری کنترل‌شوندگان استفاده شود.
- کنترل‌کننده از مهارت انسانی و ارتباطی بالایی برخوردار باشد.
- استانداردها امکان انطباق با تغییرات و بهره‌گیری از فرصت‌ها را داشته باشند.

- بین واحدهای سازمان و واحدهای نظارت هماهنگی وجود داشته باشد (امیری، ۱۳۸۳: ۳۲۴-۳۲۲).

۴ شاخصه‌های نظارت نوین

امروزه با تغییر نقش دولت‌ها که با شکل‌گیری و بسط مفهوم حکمرانی ایجاد شده روش‌های نظارت و سازوکارها نیز دگرگون شده است. به همین دلیل ویژگی‌های آن نیز تغییر شکل داده‌اند. در نگاه سنتی، نظارت صرفاً حضوری و فیزیکی و توسط نهادهای خاص صورت می‌گرفت. این در حالی است که امروزه با تکامل نهادها و گسترش هرچه بیشتر فناوری‌های نوین نظارت تغییر ماهیت داده و به سمت نظارت همگانی، سازمان‌های مردم‌نهاد و الکترونیکی تغییر جهت داده است.

در نظام سنتی نظارت تنها جنبه‌ای رسمی داشت که توسط ساخت‌ها و نهادهای حاکمیتی با توجه به ساختار کلی نظام سیاسی و قوای سه‌گانه (قضائیه، مقننه، مجریه) صورت می‌گرفت. نیازهای حکمرانی و تأمین کارکردهای حکومت از حیث ایجاد نظم، رفاه، عدالت، تأمین حقوق شهروندان و حل و فصل منازعات مهم‌ترین خاستگاه‌های این نوع نظارت است. در حالی که امروزه بر نقش مردم و شهروندان در نظارت بسیار تأکید می‌شود و در این زمینه سازمان‌های مردم‌نهاد بسیاری شکل گرفته‌اند. ضمن آنکه تحقق دولت الکترونیک انجام امور نظارتی را به کلی دگرگون ساخته است.

با توجه به اهمیت شاخص‌های نظارت نوین، ابتدا به توضیح برخی از این شاخص‌ها می‌پردازیم و سپس اقدامات سازمان بازرسی کل کشور در این حوزه‌ها را به‌طور اجمال مطرح خواهیم کرد.

۴-۱ نظارت همگانی

آگاهی روزافزون مردم نسبت به حقوق خود، سبب افزایش نظارت و فشار بر اداره‌کنندگان

امور جامعه و استفاده مردم از ابزارهای قانونی برای وادار ساختن مسئولان به پاسخ‌گویی در برابر افکار عمومی شده است. در همین راستا نظارت همگانی بر عملکرد مسئولان نیز روزبه‌روز اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. نظارت همگانی نظارتی است که از شهروندان سرچشمه می‌گیرد و به عبارت دیگر نظارت عموم شهروندان بر عملکرد و فعالیت‌های یک مجموعه را شامل می‌شود. بیرو این نوع نظارت را مجموعه‌ای از وسایل و روش‌هایی می‌داند که یک گروه با استفاده از آنها اعضای خود را به پذیرش رفتارها، هنجارها و آداب و رسومی که منطبق با مطلوب گروه است سوق می‌دهد (بیرو، ۱۳۷۰: ۳۴۸).

نماد نظارت همگانی در جهان امروز آمبود زمان‌هایی هستند که از سوی شهروندان برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مختلف اجرایی کشور و مدیران این دستگاه‌ها شکل گرفته‌اند و به نوعی نقش دادستانی را ایفا می‌کنند. تغییر نقش حکومت و ظهور مفهوم حکمرانی که یکی از شاخصه‌های اصلی آن مشارکت مردمی است نیز در افزایش توجه به نظارت همگانی بسیار مؤثر بوده است.

علاوه بر نهادهای نظارتی و مراجع دادخواهی که رسیدگی به شکایات و تظلمات مردم را به عهده دارند، مطبوعات و رسانه‌ها نیز به عنوان ناظر و منعکس‌کننده خواسته‌های مردم، نقش مهمی در الزام مسئولان به پاسخ‌گویی ایفا می‌کنند. احزاب و تشکل‌های مدنی و نخبگان منتقد درون یا بیرون از حاکمیت چه با انگیزه تکلیف و یا انگیزه‌های معارضه یا رقابت به سهم خود در فرایند نظارت ایفای نقش می‌کنند (لازار، ۱۳۸۰: ۵۶).

۲-۴ خودنظارتی یا خودکنترلی

پایدارترین و مستحکمترین نظام بازرسی و نظارت، خودکنترلی است که از آن به عنوان بهترین نوع نظارت در گروه‌ها و سازمان‌های اجتماعی یاد می‌کنند. رعایت قوانین و مقررات کامل‌ترین و دقیق‌ترین هدف مستقیمی است که تمام نهادها و نظام‌های بازرسی و نظارت برای تأمین و حصول آن به وجود آمده‌اند.

مدیرانی که به خود‌کنترلی معتقدند، کنترل کارکنان را به تیم کاری و اعضای آن واگذار می‌کنند. در این سازمان‌ها که مبنای کنترل، نظارت تیمی و خود‌کنترلی است کارکنان باید بدانند که چه کاری انجام دهند، چگونه انجام دهند و چه موقع انجام دهند. در سازمان‌هایی که افراد خود‌کنترل‌اند، مدیران نقش رهبری را دارند، به کارکنان اعتماد نشان می‌دهند، موانع عملکرد بالاتر را برمی‌دارند و افراد را مورد حمایت و تشویق قرار می‌دهند (Daft and Noe, 2001: 408).

خود‌کنترلی را می‌توان به بهترین شکل در ادیان الهی به‌ویژه دین مبین اسلام مشاهده کرد. در اسلام، زمینه‌های اعتقادی به‌گونه‌ای است که بهترین بستر رشد برای خودنظارتی فراهم است و اعتقادات فرد مسلمان در کنار وجدان درونی وی، بهترین کنترل و بازرس او به‌شمار می‌آید. تمام فلسفه انضباط روحی در اسلام، تربیت انسان‌های مسئولی است که یقین داشته باشند برای هر عملی باید پاسخ‌گو باشند. این معنای مسئولیت آنچنان وسیع و گسترده است که مسئولیت‌های حرفه‌ای و تشکیلاتی که قرار است افراد در برابر کارفرمای خود بپذیرند، جزء ناچیزی است از دامنه وسیع مسئولیت‌هایی که مسلمانان در برابر پروردگار احساس می‌کنند (رجایی خراسانی، ۱۳۷۵: ۲۶۳).

۳-۴ سازمان‌های مردم‌نهاد

روند رو به گسترش واگذاری امور حکومت به مردم باعث رشد سازمان‌های مردم‌نهاد و در نتیجه تأثیر گسترده آنها در امر نظارت شده است. سازمان‌های مردم‌نهاد در هر جامعه‌ای شاخص توسعه جامعه مدنی تلقی می‌شوند و وجود آنها از نظر کمی و کیفی گرایش حکومت را نسبت به جامعه مدنی نشان می‌دهد. سازمان‌های غیردولتی باعث کاهش تصدی دولت و نهادهای اصلی نظارتی کشور و واگذاری امور به مردم و در نهایت تمرکززدایی می‌شود.

۴-۴ نظارت الکترونیک یا دیجیتالی

دولت الکترونیک یک واژه عام است که برای مفاهیمی مانند خدمات الکترونیک،

نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن ۶۵

دمکراسی الکترونیکی و از همه مهم تر نظارت الکترونیکی مورد استفاده قرار می گیرد. به کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات دسترسی به خدمات دولتی و متقابلاً ارائه خدمات توسط دولت را در جهت انتفاع به شهروندان، شرکای تجاری دولت، بخش های عمومی و بخش های خصوصی افزایش می دهد.

دولت الکترونیکی فرایندهای جاری مبتنی بر کاغذبازی را مکانیزه و رایانه ای کرده که این باعث تسریع مدیریت و به تبع آن نظارت می شود. این نظام بین مقامات دولتی، بخش های خصوصی و شهروندان پل ارتباطی ایجاد می نماید و امکان اعمال کنترل اثربخش را برای دولت و به منظور استفاده بهینه از سرمایه های اجتماعی، سیاسی و اقتصادی در مسیر توسعه فراهم می سازد. با مجازی شدن مدیریت، سازمان ها و دولت رفته رفته به مجازی شدن جهان نزدیک می شویم. امروزه اعمال مدیریت فقط منوط به حضور مدیر در محل مدیریت و اداره اش نیست و بخش اعظم آن با کنترل از راه دور انجام می شود. نظارت و بازرسی نیز با بهره گیری از این دانش فنی دچار تغییرات اساسی شده است.

نظارت الکترونیکی شامل گردآوری اطلاعات یا اقدامات اطلاعاتی از طریق ابزارهای الکترونیکی است. این شیوه نظارتی دارای مزایایی نظیر فراهم شدن فرصت بیشتر برای تجزیه و تحلیل داده ها و پردازش آنها در خصوص علل و عوامل فساد، کاهش تصدیگری سازمان های نظارتی و بازرسی در اعمال نظارت، توسعه و تعمیق نظام خودکنترلی و جلب مشارکت بیشتر مردم از طریق ارتباطات شبکه ای و رایانه ای است.

۵ اقدامات سازمان بازرسی کل کشور به منظور تحقق شاخصه های نظارت نوین

سازمان بازرسی کل کشور یکی از مهم ترین ارکان قوه قضائیه است که نقش نظارتی آن بسیار مهم و حساس بوده و عامل تضمین کننده سلامت حاکمیت دستگاه های اجرایی و اصلاح اقتدار آنهاست. روند شکل گیری و سابقه نظارت و بازرسی در کشور و اقدامات انجام شده برای یافتن راه های افزایش کارایی و تأثیر آن، به بعد از پیروزی انقلاب اسلامی

و با تصویب لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین‌نامه اجرایی مصوب ۵۸/۵/۶ هیئت وزیران برمی‌گردد.

موفقیت و پیشرفت در هر نظام، و تغییراتی که با هدف اصلاح انجام می‌شود مرهون نظارت‌های مؤثر و کارآمد است که در مراحل مختلف و تحت عناوین گوناگون اعمال شود. هرچه موانع و محدودیت‌های بیشتری برای نظارت وجود داشته باشد فساد بیشتر بروز و گسترش خواهد یافت. بنابراین در راستای کاهش فساد باید شیوه نظارت را به‌سوی نظارت نوین سوق داد. سازمان بازرسی کل کشور در این زمینه اقدامات متعددی انجام داده که به‌رغم برخی کاستی‌ها، دستاوردهای نسبتاً خوبی به همراه داشته است.

درخصوص توجه به نظارت همگانی در جمهوری اسلامی ایران علاوه بر قانون اساسی که نقش مردم و نظارت آنان در پیشگیری از موارد خلاف قانون و سوءجریان در دستگاه‌های اداری را مدنظر قرار داده و آن را وظیفه‌ای همگانی و متقابل مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت دانسته در موارد متعدد به این نوع نظارت توجه شده است که اصل انتخابات از مصادیق بارز آن است.

سازمان بازرسی کل کشور در این جهت اقدامات مختلفی انجام داده است که از جمله آنها گسترش ارتباط با مردم از طریق تأسیس مرکز ارتباطات مردمی (سامانه ۱۳۶) بوده است. به‌منظور دسترسی آسان مردم به سازمان و ارائه خدمات الکترونیک به مراجعان، مرکز ۱۳۶ سازمان با امکانات مدرن و دیجیتالی طی دو سال گذشته فعالیت خود را آغاز کرده است. این مرکز، ضمن رسیدگی مقدماتی و حل مشکلات افراد، نسبت به بررسی و پالایش گزارش‌های مردمی اقدام و موارد حائز اهمیت را برای بررسی به ادارات کل تخصصی نظارت و بازرسی ارجاع می‌نماید. مهم‌ترین محورهای فعالیت این مرکز براساس اهداف و سیاست‌های اعلام شده عبارت‌اند از:

- راه‌اندازی پیام‌گیر صوتی (به‌عنوان بخشی از شماره تلفن ۱۳۶) و نصب صندوق در

بیشتر دستگاه‌ها.

- گردآوری، جمع‌بندی و تحلیل نظر و دیدگاه‌های مردم در حیطه وظایف سازمان و انتقال به مسئولان.

- کشف و تعقیب سوءجریانات جزئی و کلی در محیط‌های اداری و اجرایی از طریق گزارش‌های دریافتی.

- فرهنگ‌سازی و تلاش برای توانمندسازی مردم برای اجرای نظارت همگانی در جامعه.
- ارتقای سطح اعتماد عمومی به دستگاه نظارتی و سازمان براساس اقدامات انجام شده.
- طی بازنگری در روش‌ها و فرایندهای کار، نسبت به بهینه‌سازی امور و ارتقای نظام ارتباطی، اقداماتی انجام شده که برخی از آنها عبارت‌اند از:

- تمرکز رسیدگی به شکایات به منظور جلوگیری از موازی‌کاری و رعایت صلاح سازمان؛
- امکان ضبط مکاتبات و تماس‌های برقرار شده با شماره تلفن ۱۳۶، ذخیره تمامی مراحل انجام فعالیت‌ها، انتقال تماس به سایر کاربران و تبدیل مکالمه به کنفرانس چندنفره؛
- پیاده‌سازی نظام مدیریت ارتباط با ارباب‌رجوع و انجام کلیه مراحل ثبت اطلاعات و فرایند رسیدگی به صورت اتوماسیون^۱؛

- استخراج مکانیزه انواع گزارش و آمار مورد نیاز؛

- ارائه کد ویژه به مراجعان حضوری جهت پیگیری‌های آتی و آگاهی از نتیجه از طریق تماس با شماره تلفن ۱۳۶؛

- دریافت گزارش‌های مردمی از طریق وب‌سایت سازمان^۲ با هدف سرعت و سهولت در مبادله اطلاعات و اعلام نتیجه بررسی شکایت از طریق پست الکترونیکی به شاکی؛

- ارائه گزارش براساس محتوا و موضوع به حوزه معاونت‌های عملیاتی، ادارات کل بازرسی استان‌ها و واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی برای استحضار و بهره‌برداری یا اقدام درخصوص موارد سوءجریان؛

- اعلام نتیجه حاصل از اقدامات به شاکی از طریق برقراری تماس تلفنی، ارسال نامه و یا پست الکترونیکی از سوی مرکز؛

- ثبت وقت نظارت در سیستم جهت پیگیری مجدد اقدامات دستگاه‌های اداری و امکان تهیه لیست شکایاتی که مهلت وصول پاسخ آنها سپری شده است.

علاوه بر این سازمان بازرسی کل کشور برای تحقق نظارتی اثربخش و کارا و افزایش نقش مردم در امر نظارت سعی کرده نگاه سنتی به نظارت را تغییر دهد. در این زمینه اقدامات ذیل صورت گرفته است:

- تهیه گزیده اهم بازرسی‌های به‌عمل آمده از دستگاه‌های اجرایی و ارسال آن به گیرندگان خارج و داخل سازمان؛

- انعکاس اخبار سازمان از طریق صدا و سیما، جراید کثیرالانتشار و خبرگزاری‌ها؛
- استخراج، تهیه و تنظیم، ترجمه و انتشار برنامه‌ها، اخبار، تفاهم‌نامه‌ها، یادداشت‌های هیئت‌های خارجی و ارائه گزارش‌های لازم؛

- تهیه بولتن پژوهشی - تحقیقاتی جهت اطلاع مسئولان داخل و خارج از سازمان در زمینه آگاهی از آخرین تحقیقات و یافته‌های سازمان بازرسی کل کشور در خصوص ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد؛

- تقویت بخش نظارتی و گسترش اقدامات خودکنترلی و پیشگیرانه، در این خصوص سازمان بازرسی کل کشور علاوه بر انجام بازرسی‌های مستمر، نسبت به گسترش نظارت‌های پیشگیرانه از قبیل نظارت بر معاملات عمده و اعطای تسهیلات دولتی و همچنین انجام برنامه‌های خوداظهاری با همکاری و استفاده از ظرفیت دستگاه‌های اجرایی اقدام کرده است به طوری که بالغ بر ۲۶ درصد از برنامه‌های سازمان در سال ۸۶ نظارتی بوده است؛

- توسعه فناوری اطلاعات و نظارت الکترونیک.

این سازمان، از اوایل سال ۱۳۸۵ تاکنون با هدف ایجاد تغییر و تحول، منطبق بر استانداردهای نوین فناوری اطلاعات و ارتباطات در لایه‌های مختلف سازمانی اعم از

نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن ۶۹

لایه‌های راهبردی و مدیریتی، مأموریتی و فناوری اطلاعات، اقداماتی را در فازهای مطالعات، آموزشی، فرهنگ‌سازی و پیاده‌سازی انجام داده است. اهم این فعالیت‌ها عبارت‌اند از:

- برگزاری سمینار فناوری اطلاعات و ارتباطات در زمینه معرفی استانداردهای فناوری

اطلاعات، اهداف و رویکرد سازمان؛

- ارائه دوره‌های آموزشی کاربردی کارشناسان سازمان با هدف آماده‌سازی یا

مأموریتی سازمان در استفاده از نظام‌های برنامه‌ریزی شده؛

- تجهیز زیرساخت‌های سخت‌افزاری سازمان؛

- پیاده‌سازی همجده زیرسیستم طرح جامع اداری، مالی و پشتیبانی در مرکز و ۲۷ نقطه

استانی با هدف مکانیزه کردن بخش ستادی سازمان؛

- طراحی پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان و پیاده‌سازی وب‌سایت مرکزی و سی نقطه

استانی در جهت ارائه خدمات دولت الکترونیک پایگاه اطلاع‌رسانی خبری، بانک

اطلاعات در شاخه نظارت و بازرسی و بخش انگلیسی برای ارتباطات بین‌المللی؛

- تجهیز و مکانیزه کردن کامل مرکز ارتباطات مردمی سازمان در بخش سخت‌افزار و

نرم‌افزار با راه‌اندازی خط E1 با سرویس سی تماس هم‌زمان و پیاده‌سازی نظام اتوماسیون با

هدف تسریع و تنظیم فرایند کاری؛

- اقدام در پیاده‌سازی کامل طرح جامع نظارت و بازرسی در سازمان.

از دیگر طرح‌های سازمان در جهت تقویت توانمندی خود در پیشگیری، استفاده از

فناوری اطلاعات در راستای نظارت‌های پیشگیرانه دیجیتال است تا از این طریق امکان

نظارت فراگیر سازمان بر فرایندهای دستگاه‌های اداری بدون حضور فیزیکی فراهم شود.

شورای دستگاه‌های نظارتی کشور به ریاست جناب آقای پورمحمدی با حضور پنج دستگاه

نظارتی فعال شامل سازمان حسابرسی کشور، دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل

کشور، وزارت اطلاعات و دیوان عدالت اداری کشور در سال ۱۳۸۷ تشکیل شده و دبیرخانه

آن نیز از اول آبان ۱۳۸۷ شروع به کار کرده است. هدف اولیه این شورا ایجاد نظام نظارتی

نویسنده است. دبیرخانه این شورا براساس نظر اعضا در سازمان بازرسی کل کشور مستقر شد. شورای دستگاه‌های نظارتی کشور با هدف کمک به مدیریت کشور برای اصلاح و ارتقای نظام اداری، اعمال نظارت فراگیر و تأثیرگذار بر فعالیت‌های اداری کشور، سالم‌سازی ساختاری و نظارت بر اجرای صحیح قوانین و پیشگیری و مبارزه با فساد تشکیل شد.

نتیجه‌گیری

پیچیده شدن ساختارها و سازوکارها در دنیای امروز باعث شده روش‌های سنتی دیگر کارساز نباشد. این موضوع در خصوص نظارت نیز مصداق دارد. اگر تا دیروز کنترل و نظارت مستقیم ضمن عملی بودن در مواردی نیز مؤثر واقع می‌شد، امروز به دلیل ظهور پدیده‌هایی نظیر کار از راه دور، آموزش از راه دور، تجارت الکترونیکی و ... سازمان‌ها به سمت مجازی شدن پیش می‌روند به طوری که زمان و مکان در انجام امور فوق مفهوم خود را از دست داده است. بدیهی است در چنین فضایی شکل نظارت نیز تغییر یافته و نظارت هم‌زمان با استفاده از فناوری‌ها به عنوان رویکردی جدید مورد توجه قرار گرفته است. به طوری که کمتر نیاز به ایجاد ساختارهای نظارتی گسترده احساس می‌شود بلکه فناوری این امکان را فراهم ساخته تا کارکردهای روزانه به شکل هم‌زمان کنترل و به دلیل پایه‌ای بودن نظام نظارت مکانیزه، قابل ارزیابی در نظام‌های مختلف است.

باید توجه داشت که نظارت یکی از اجزای اصلی مدیریت محسوب می‌گردد و بدون توجه به آن، سایر اجزای مدیریت شامل برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی و هدایت نیز ناقص بوده و تضمینی برای انجام درست آن وجود ندارد. حیات یک سازمان به فرایند نظارت و کنترل وابسته است. فرایند نظارت بقا و اثربخشی نظام‌های سازمانی را دربرداشته و به مدیران اطمینان می‌دهد که تلفیق بهینه‌ای از اهداف تحقق می‌پذیرد.

منابع و مأخذ

- الوانی، سیدمهدی (۱۳۷۹). مدیریت عمومی، نی، تهران.
- _____ (۱۳۸۰). «ویژگی های نظام کارآمد نظارتی»، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- امیری، علی نقی (۱۳۸۳). «طراحی مدلی برای بررسی نظارت اثربخش در سازمان»، مجموعه مقالات دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، تهران، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور.
- انصاری، ولی الله (۱۳۸۶). کلیات حقوق اداری: از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، تهران، میزان.
- بیرو، آلن (۱۳۷۰). فرهنگ علوم اجتماعی، ترجمه باقر ساروخانی، تهران، انتشارات کیهان.
- پژوهشکده مطالعات راهبردی (۱۳۷۸). جامعه مدنی؛ اصول، رویکردها و زمینه شکل گیری آن در جمهوری اسلامی ایران، تهران.
- لانگست، پیتر (۱۳۸۷). برنامه های جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره مند بگ نظر، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- دادگر، داود (۱۳۸۰). «مبانی بازرسی و تهیه گزارش های ویژه نظارتی»، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- دیهیم، علیرضا (۱۳۷۸). نقش سازمان های مردم نهاد در امر مبارزه با فساد و ارائه مدل بومی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- رجایی خراسانی، سعید (۱۳۷۵). «اسلام و توسعه نیروی انسانی»، مجموعه مقالات نگرشی بر مدیریت در اسلام، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- رخشنده رو، علیرضا (۱۳۷۸). «جایگاه و نقش نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران»، مجموعه مقالات چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا.
- رضائیان، علی (۱۳۶۹). اصول مدیریت، تهران، سمت.

رهنورد، فرج‌الله (۱۳۷۷). «طرف‌داران و مخالفان مدیریت مشارکتی»، فصلنامه دانش مدیریت، سال یازدهم.

صادق‌پور، ابوالفضل (۱۳۷۸). نظریه‌هایی درباره بوروکراسی و ساختارهای تشکیلاتی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

صادقی، محمدعلی (۱۳۸۳). «نقش نظارت در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخ‌گو»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.

فرجی ارمکی، رضا (۱۳۸۰). «نگاهی به مبانی نظری نظارت و بازرسی در سازمان‌ها»، مجموعه مقالات دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.

لازار، ژودین (۱۳۸۰). افکار عمومی، ترجمه مرتضی کتبی، تهران، نی.

مصاحبه با سلیمانی معاونت اقتصادی سابق سازمان بازرسی کل کشور، ۷۹/۵/۱۵.

میرمحمدی، سیدمحمد (۱۳۸۳). الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران، سمت.

نوگرانی محبی، ابوذر (۱۳۷۷). نظارت همگانی و ارتباط آن با آزادی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه تهران.

Daft, Richrd and Noe A. Raymond (2001). *Organizational Behavior*, Orland: Hartcourt college publisher.

Kathrine M. Barlol and David C. Martin (1994). *Management*, Second Edition Mc Graw-Hill.

Robbins, Stephen and David Decenzo (1995). *Fundamentals of Management Essential and Application*, NewJersey, Hall.

بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی

دکتر حسین خنیفر*، دکتر سیدمهدی الوانی**
دکتر غلامرضا جندقی*** و گلناز احمدی****

مقاله حاضر به منظور شناسایی علل و عوامل مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان تهران با عنوان «بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی استان تهران» انجام شده است. محدوده تحقیق شامل کارکنان وزارت مسکن است که در زمان انجام تحقیق در سازمان مجری ساختمان‌ها و تأسیسات دولتی و عمومی مشغول به کار بوده‌اند. در این تحقیق از پرسش‌نامه محقق ساخت و مورد تأیید خبرگان استفاده شده است. پیش‌آزمون از طریق توزیع سی پرسش‌نامه انجام و براساس آن ضریب آلفای کرونباخ برابر با ۰/۸۶ محاسبه گردید. جامعه آماری تحقیق دویست نفر، حجم نمونه ۴۵ نفر به دست آمد و تعداد پرسش‌نامه‌های تکمیلی و جمع‌آوری شده برابر با ۶۶ عدد است. در این تحقیق پنج عامل به عنوان عوامل رفتاری و چهار عامل به عنوان عوامل ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری معرفی شده‌اند. نتایج حاصل از آزمون تحلیل عاملی و آزمون میانگین یک جامعه آماری نشان می‌دهد که رابطه معناداری بین ۹ عامل بررسی شده و فساد اداری وجود دارد.

کلیدواژه‌ها: فساد؛ فساد اداری؛ عوامل رفتاری؛ عوامل ساختاری

* عضو هیئت علمی دانشگاه تهران؛

** استاد دانشگاه علامه طباطبایی؛

*** عضو هیئت علمی دانشگاه تهران؛

**** کارشناس ارشد مدیریت دولتی دانشگاه تهران؛

مقدمه

متأسفانه معضل فساد اداری، در ادارات دولتی بسیاری از کشورهای جهان رواج دارد. به عقیده اکثر مردم، فساد اداری فقط مختص کشورهای در حال توسعه نیست. حتی در کشورهای صنعتی و پیشرفته نیز مواردی از ارتشا و اختلاس هرچند وقت یک‌بار کشف و از طریق رسانه‌ها منعکس می‌گردد. در کشورهای در حال توسعه، دولت‌ها مسئولیت‌ها و وظایف گسترده‌ای برعهده دارند. از این رو دامنه فعالیت‌های دولت در کشورهای در حال توسعه به مراتب گسترده‌تر از کشورهای صنعتی است. این امر همراه با تفاوت‌های موجود در نظام سیاسی، دلیل اصلی رواج بیشتر فساد اداری در کشورهای در حال توسعه تلقی می‌شوند. برخی از محققان فساد اداری را مجموعه‌ای از اقدامات کارمندان و مسئولان دولت می‌دانند که اولاً، به منافع عمومی^۱ لطمه بزند و ثانیاً، هدف از انجام آن فایده رساندن به عامل (کارمند اقدام‌کننده) یا به شخص ثالثی که عامل را برای انجام این اقدام اجیر کرده است، باشد (فرج‌پور، ۱۳۸۳: ۱۱). پدیده فساد به دلیل اینکه رقابت‌پذیری را دشوار و تخصیص بهینه منابع را دچار اختلال می‌کند، ضدرشد قلمداد می‌شود. به‌طور کلی، در اجرای سیاست‌گذاری‌های اقتصادی، سه عامل اساسی را می‌توان به‌طور مشخص ضدرشد قلمداد کرد:

- گسترده‌گی فعالیت‌های دولت در امور اقتصادی؛

- شفافیت اندک یا فقدان شفافیت و به تبع آن، عدم پاسخ‌گویی مدیریت دولتی؛

- تضعیف ثبات، قانونمندی و رقابت‌پذیری محیط فعالیت‌های اقتصادی.

این عوامل که همگی ریشه در ضعف یا فقدان شفافیت نظام اداری دارند، وظایف و سیاست‌گذاری‌های اقتصادی حاکمیت را با مشکل مواجه می‌کند. در نتیجه انجام مسئولیت‌های حکومتی توسط دولت (حکمرانی یا زمامداری) را تضعیف و گاه غیرممکن می‌سازد. دولتمداری ضعیف نیز به‌نوبه خود انگیزه و امکان فساد را تقویت می‌کند (شیری‌نژاد، ۱۳۸۲: ۱۱).

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۷۵

خواستار فساد و تباهی در روی زمین مباش که خداوند تبهکاران را دوست نمی‌دارد (سوره قصص: ۷۷).

ریشه فساد فعل لاتین رومپر به معنای شکستن است. در فساد آنچه می‌شکند یا نقض می‌شود ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا اغلب مقررات اداری باشد. بانک جهانی و سایر نهادهای بین‌المللی فساد را به معنای سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی تعریف کرده‌اند.

فساد در تمام ادیان منفور است و دارای درجاتی از سقوط و انحراف انسانی در اخلاق، دین، سیاست، کار و فعالیت‌های اجتماعی است که تا مرز تخریب نیز پیش می‌رود که اصطلاحاً انسان فاسد در تخریب خود تسلیم می‌شود. مسلماً کار فاسد یا فساد حرفه‌ای و شغلی یک جامعه را تهدید می‌کند. کشورهای دارای سلامت حرفه‌ای، رفتاری و شغلی همواره احساس رضایت، آرامش و سلامتی یا به اصطلاح شاد زیستن افراد را رقم می‌زنند.

در فرهنگ سیاسی، اقتصادی و مدیریتی ایران، معمولاً از واژه فساد اداری به عنوان معادل کلمه لاتین Corruption استفاده می‌شود. فساد در بین کارگزاران دولتی ممکن است به صورت فراگیر یا نادر صورت گیرد. فساد فراگیر با تضعیف انگیزه‌ها موجب زیان‌های اجتماعی و با تضعیف نهادهای موجود باعث زیان‌های سیاسی و با توزیع ناعادلانه منابع موجب زیان اقتصادی می‌شود.

بررسی‌های انجام شده بر پدیده فساد اداری حاکی از پیچیده و گسترده بودن عوامل مؤثر در شکل‌گیری این پدیده دارد. مسئولان کره جنوبی در راستای تلاش خود برای کاهش و توقف فساد، برای تحصیل پول‌های نامشروع از سوی کارگزاران دولتی، سه دسته از عوامل عمده زیر را شناسایی کرده‌اند:

۱. عوامل فرهنگی و محیطی،

۲. عوامل شخصیتی،

۳. عوامل اداری و سازمانی (معدنچیان، ۱۳۸۲: ۷۱).

هدف این مقاله شناسایی رابطه بین عوامل رفتاری و ساختاری است که بر روی فساد اداری تأثیر می‌گذارند. برای این منظور عوامل رفتاری به پنج مؤلفه و عوامل ساختاری به چهار مؤلفه تقسیم شده‌اند.

۱ عوامل رفتاری مؤثر در بروز فساد اداری

۱-۱ پایبندی اعتقادی

مهم‌ترین عوامل انگیزشی که باعث ایجاد قصد ارتکاب فساد در متخلف می‌شود، فقر است. که شامل فقر مادی (ناتوانی در تأمین نیازهای اولیه زندگی) و یا فقر معنوی (عدم باور به ارزش‌های اخلاقی و مذهبی و نبود عامل کنترل درونی همچون وجدان) است (فرچ‌پور، ۱۳۸۳: ۱۹).

به اعتقاد دورکیم^۱ و مرتن^۲ انسانی که نیاز شدید به پول دارد و امکان افزایش درآمد هم برای وی میسر نیست و راه‌های مشروع نیز بر او بسته است، از راه نامشروع سعی در ارضای نیازهایش خواهد کرد. از سوی دیگر اگر جامعه نسبت به ارتکاب فساد اداری بی‌تفاوت باشد، این امکان وجود دارد که به تدریج قبح اجتماعی فساد تنزل کند و قانونگذاران نیز از شدت تنبیهات اداری و قانونی مجرمان بکاهند. بنابراین میزان گسترش فساد عمومی نه تنها از سطح اخلاق جامعه تأثیر می‌پذیرد بلکه متقابلاً بر آن اثر می‌گذارد (همان: ۲۲).

سطح اخلاق عمومی، میزان احترام به خود (عزت‌نفس فرد) و شناسایی از جانب دیگران و ارزش‌های رفتاری یا به عبارتی میزان اعتقاد قلبی مردم به معیارهای اخلاقی همچون تأکید بر وجدان کاری و انضباط اجتماعی، احترام به قانون و اجتناب از لطمه زدن به اموال عمومی، رعایت حقوق سایر شهروندان و ... بر میزان فساد تأثیر می‌گذارد. هر قدر

1. Durkheim
2. Merton

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۷۷

معیارهای اخلاقی یک شهروند یا یک کارمند بالاتر باشد، احتمال بروز فساد کمتر خواهد بود (فتاحی، ۱۳۸۰: ۲۴).

۱-۲ ویژگی شخصیتی

ویژگی شخصیتی عبارت است از اموری که شخصیت فرد را شکل می‌دهند. شخصیت^۱ یعنی مجموعه‌ای از صفات و ویژگی‌های شخص که می‌تواند برای مقایسه اشخاص با یکدیگر مورد استفاده قرار گیرد (مورهد و گریفین، ۱۳۷۹: ۶۶).

بیشترین کاربرد تئوری شخصیت در محیط‌های کاری از طریق شناسایی و مطالعه صفاتی بوده که با محیط کار ارتباط مستقیم داشته‌اند. سه صفت مهم که به‌طور وسیع مورد مطالعه قرار گرفته‌اند عبارت‌اند از: مکان کنترل^۲، اقتدارخواهی^۳، و الگوپذیری یا تطبیق با دیگران^۴ (همان: ۶۷).

مکان کنترل عبارت است از باور فرد نسبت به اینکه رفتار او تا چه اندازه اثر مستقیم بر پیامدهای همان رفتار دارد. عده‌ای از افراد فکر می‌کنند که می‌توانند آنچه در اطرافشان می‌گذرد را کنترل کنند. این‌گونه اشخاص دارای کنترل درونی هستند و به همین دلیل به آنها درون‌گرا^۵ گفته می‌شود. انسان‌هایی که دارای مکان کنترل خارجی هستند، فکر می‌کنند آنچه برای آنها اتفاق می‌افتد، نتیجه سرنوشت آنهاست. به این‌گونه اشخاص برون‌گرا^۶ گفته می‌شود (همان).

اقتدارخواهی عبارت است از باور فرد به اینکه باید تا چه اندازه‌ای تفاوت‌های قدرت و مقام در یک نظام اجتماعی مانند سازمان، وجود داشته باشد. تحقیقات نشان می‌دهند اشخاصی که دارای میزان اقتدارخواهی بالایی هستند، با احتمال بیشتری از دستورهای

-
1. Personality
 2. Focus of Control
 3. Authoritarianism-personality
 4. Self-monitoring
 5. Internals
 6. Externals

کسانی که دارای اختیارات بیشتری هستند، اطاعت می‌کنند (همان: ۷۱).
تطبیق با دیگران و یا الگوپذیری عبارت از درجه تبعیت شخص از رفتار دیگران است. شخصی که از الگوپذیری بالایی برخوردار است تمایل دارد رفتارش شبیه رفتار دیگران و تقلیدی از حرکات آنان باشد. شخصی که الگوپذیری پایینی دارد، چندان توجهی به رفتار دیگران ندارد و وظایف خودش را بدون توجه به روش کار دیگران انجام می‌دهد (همان: ۷۲).

۱-۳ سبک ارتباطی

برای کارمندان و تمامی ارباب‌رجوع ادارات در جوامع در حال توسعه معمولاً این نکته پذیرفته شده که کارمندان بین ارباب‌رجوع آشنا و غریبه تبعیض قائل می‌شوند. هر قدر روابط خانوادگی گسترده‌تر باشد فشار اعضای خانواده و اقوام که انتظار دارند معیارها و ضوابط به خاطر آنها زیر پا گذاشته شود، بیشتر خواهد بود. در نتیجه بر شدت فساد اداری از نوع خویشاوندسالاری و رابطه‌مداری افزوده خواهد شد (فرچ‌پور، ۱۳۸۳: ۲۳).

۱-۴ سبک رهبری

در صورتی که مسئولان و رهبران احزاب سیاسی خود الگوی اخلاقی مناسبی نباشند و مرتکب اعمال خلاف شوند و از تخلفات و مفاسد خویشاوندان، دوستان یا هواداران سیاسی خود چشم‌پوشی کنند، دیگر نمی‌توان از کارکنان دولت انتظار عملکرد درستی داشت. در سایر نهادها و سازمان‌های دولتی مانند اداره مالیات، گمرکات، شرکت‌های دولتی و نظایر آن نیز نباید انتظاری غیر از این داشت. چنانچه مدیران و رؤسای سازمان‌ها و نهادهای مذکور درست عمل نکنند و به عبارتی الگوی مناسبی نباشند، نباید انتظار عملکرد سالم و بدون مفسده را داشت (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲: ۱۷).

۵-۱ کیفیت زندگی کاری

به تجربه ثابت شده که در سطوح پایین درآمدی فساد مالی ارتباط مستقیمی با سطح حقوق و مزایای کارکنان دولتی دارد. اما در سطوح بالای درآمدی ارتباطی بین سطح حقوق و دستمزد با جرائم و تخلفات وجود ندارد. در ادبیات اقتصادی این تفکر وجود دارد که با افزایش حقوق و مزایای کارکنان، از میزان تخلفات و مفسدات آنها کاسته می‌شود زیرا افزایش حقوق و در واقع درآمدهای بالا موجب می‌شود که هزینه از دست دادن شغل بیشتر شود ولی این امر در مورد افرادی که به‌طور ذاتی تمایل به فساد دارند، موجب تشدید فساد و دریافت مبالغ بیشتر می‌گردد. دولت‌هایی که تلاش کرده‌اند با افزایش حقوق و مزایای کارکنان دارای سطح معیشتی پایین، مفسدات و تخلفات را در بخش‌های مهمی مانند گمرکات و سازمان‌های مالیاتی کاهش دهند، در این زمینه موفق بوده‌اند. شایان ذکر است که این دولت‌ها تفاوت در دستمزدها را حفظ کرده‌اند تا بتوانند همچنان بهترین، تواناترین و درستکارترین کارمندان را جذب کنند (همان: ۱۶).

برخی تحلیلگران معتقدند، فقر علت عمده بی‌ثباتی سیاسی است. برای نمونه بریچر^۱ دربارهٔ مردم کشورهای آسیایی معتقد است «مردمانی هستند که به‌سختی معیشت خود را تأمین می‌نمایند یا نسبت به حکومت بی‌تفاوت هستند یا اینکه با آن دشمنی می‌ورزند». بررسی آماری نشان می‌دهد که همبستگی مثبت و معناداری بین فساد کلان (فساد در بین کارمندان عالی‌رتبه، سیاست‌مداران و به‌طور کلی یقه‌سفیدها) و فساد خرد (فساد کارمندان جزء و دون‌پایه) وجود دارد. کنترل فساد خرد بدون کنترل فساد کلان میسر نیست (دفتر ارزیابی عملکرد مدیریت، ۱۳۸۰: ۱۷۴-۱۷۳).

به‌طور کلی، فقر و بیکاری از بین نخواهد رفت مگر آنکه رشد اقتصادی تأمین شود و این امر اتفاق نمی‌افتد مگر اینکه محدودیت‌های اقتصادی رفع و اقدام به آزادسازی اقتصاد شود، انحصارات و زمینه‌های رانت‌خواری از بین برود، فساد (رشوه‌خواری، اختلاس،

تخصیص ناکارآمد منابع، تبارگماری و مدیریت ضعیف و ناکارآمد دولتی و سایر مصادیق فساد) مهار شود، رشد جمعیت تحت کنترل درآید، سرمایه‌گذاری‌های داخلی از طریق وضع سیاست‌های حمایتی تشویق شوند، قوانین تسهیل‌کننده سرمایه‌گذاری‌های خارجی فراهم و بر جذب هرچه سریع‌تر و بیشتر آن - به‌ویژه سرمایه‌گذاران ایرانی خارج از کشور - تأکید شود و نظام تأمین اجتماعی کارآمدی برقرار شود (فرج‌پور، ۱۳۸۳: ۲۲۳).

۲ عوامل ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری

۲-۱ وضعیت قوانین و مقررات

عدم شفافیت در مقررات، قوانین و روند دادرسی، زمینه‌های مساعدی برای فساد مالی فراهم می‌آورد. بنابراین قوانین و مقررات باید به‌نحوی تنظیم شود که تفسیرهای متعدد به همراه نداشته باشد. یا اینکه آنقدر 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 تأثیرگذار است: اول، ضعف قوانین مناسب در مبارزه علیه فساد اداری؛ دوم، قوانین ناکارآمد در بخش‌های اداری. همیشه این سؤال مطرح است که آیا فساد اداری ناشی از مقررات دست‌وپاگیر است یا مقررات ناشی از فساد اداری؟ (ربیعی، ۱۳۸۳: ۲۳).

۲-۲ میزان انطباق پست و شرایط احراز

استخدام، انتصاب و ترفیع افراد با سوءاستفاده از موقعیت شغلی و اداری، نفوذ سیاسی و یا دریافت رشوه، فساد استخدامی نامیده می‌شود. در فساد استخدامی افراد براساس ضوابط و معیارهای ذهنی، استخدام و یا ترفیع نمی‌شوند. فساد استخدامی باعث عدم رعایت اصل برابری فرصت‌ها^۱، ایجاد باندها و شبکه‌های غیررسمی در داخل ادارات، سازمان‌ها و

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۸۱

شرکت‌ها، دلسردی و بی‌تفاوتی متخصصان و افراد با صلاحیت و سختکوش می‌گردد و ضمن افزایش امکان بروز فساد اداری، هزینه‌های فساد را برای مرتکبان آن کاهش می‌دهد (فرج‌پور، ۱۳۸۳: ۲۲۷).

فساد استخدامی در جوامعی که در آنها روابط خویشاوندی بسیار گسترده و مهم است، شدیدتر است. ضمن اینکه مدیران شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی همواره از جانب دوستان، اقوام و حامیان سیاسی خود - که به شغل برای خود یا وابستگان‌شان نیاز دارند - تحت فشار هستند. سیاست‌مداران نیز چندان علاقه‌ای به مبارزه جدی با فساد استخدامی ندارند، زیرا ایجاد فرصت‌های شغلی برای آشنایان و هواداران سیاسی، نفوذ آنان را افزایش می‌دهد.

از سوی دیگر وقتی افراد سازمانی، مافوق خود را فاقد صلاحیت لازم بیندارند، در آن صورت مدیر مقبولیت و مشروعیتی در نزد مرئوسین و همکاران خود نخواهد داشت. این امر سرآغاز مخالفت و تنش در سازمان است و انگیزه افراد شایسته سازمان را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. به ناچار مدیریت استبدادی (کنترل شدید) و تأکید بر عیب‌جویی و میج‌گیری و تصمیم‌گیری‌های بدون پایه و بدون مشارکت، ساختار اصلی سازمان را شکل می‌دهد (عباس‌زادگان، ۱۳۷۹: ۲۰).

به علاوه، چون این‌گونه مدیران از آینده شغلی خود مطمئن نیستند، سعی می‌کنند در مدت کوتاهی از نظر مالی آینده خود را از طریق توسل به درآمدهای نامشروع تأمین کنند. این مدیران فاقد صلاحیت حداکثر سوءاستفاده را از امکانات عمومی و دولتی به عمل می‌آورند. همچنین مدیران شرکت‌های دولتی چون نگران سودآوری نیستند در امور خرید مواد اولیه و فروش محصولات شرکت به تبانی و پورسانت‌گیری تمایل بیشتری نشان می‌دهند.

۳-۲ شیوه ارتقا و رشد

فساد به‌ویژه به هنگام مدرن شدن جامعه رشد می‌کند. از این رو، پدیده فساد با باز شدن فضای

سیاسی، و در غیاب احزاب سازمان‌یافته‌ای که بتوانند نقش میانجی را میان دولت و شهروندان ایفا کنند، با توسعه شتابان شهرها و مهاجرت گسترده روستائیان که انبوهی از شهروندان جدید و سرگشته را پدید می‌آورد و آنان را با دستگاه پیچیده و سرد و خشک دیوان‌سالاری روبه‌رو می‌کند و سرانجام با همسطح‌سازی و مدرن‌سازی شتابان فرهنگی که نظام‌ها و ارزش‌های متفاوت و اغلب غیرمتعارفی را درهم می‌آمیزد مرتبط است (ژوو، ۱۳۷۳: ۵۳).

درواقع فساد در برابر این تغییر و تحولات شتابان تدبیری است غیررسمی به‌منظور تنظیم ساختاری و ترمیم بافت اجتماعی که زیر فشار اقتصاد و سیاست از هم گسیخته شده است. در مقابل به‌محض عادی و بهنجار شدن نیروهای بازار و شکل‌گیری مردم‌سالاری، این پدیده رو به کاهش می‌گذارد. در جوامع توسعه‌یافته، به‌دلیل تثبیت نهادهای اجتماعی، فرصت‌های ناشی از شرایط حاکم بر دوران گذار وجود ندارد، چرا که توسعه اقتصادی تغییراتی را در جامعه پدید می‌آورد که می‌تواند بر نیروهایی که علیه فساد یا موافق با آن عمل می‌کنند اثر بگذارد. برخی از این تغییرات عبارت است از: ارتقای سطح آموزش، رشد رسانه‌های گروهی، پیشرفت در فناوری اطلاعات و حمل‌ونقل، بهبود مهارت‌های مدیریتی و حسابداری، رشد طبقات سرمایه‌دار، رشد طبقات شهری متوسط و سرانجام افزایش فشار بر هزینه‌های دولتی (دل‌اپورتا، ۱۳۷۵: ۱۸).

گسترش آموزش، میزان دسترسی افراد به اطلاعات را افزایش می‌دهد و از طرفی افراد را نسبت به حقوق خود آگاه‌تر می‌سازد. پیشرفت فناوری اطلاعات، دسترسی دولت‌ها را به منابع اطلاعاتی تسهیل کرده، آنان را قادر می‌سازد تا بتوانند نظارت بهتری را بر امور اعمال کنند. شکل‌گیری سازمان‌های اجتماعی، گروه‌های مدافع حقوق بشر و دیگر سازمان‌های غیردولتی یا گروه‌های متخصص می‌تواند موجب تضعیف جریان‌های فساد و جلوگیری از توسعه آنها شود.

۲-۴ کنترل

پاسخ‌گویی به مردم یک ضرورت برای کنترل فساد است. هم حکومت‌های مطلق و استبدادی

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۸۳

و هم حکومت‌های مردمی ممکن است شدیداً فاسد باشند. انتخابات می‌تواند سیاست‌مداران را محدود و مقید سازد، اما همان‌گونه که دیده‌ایم، ابزار کاملی نیست. پاسخ‌گویی به مردم حتی در کشورهایی که فاقد انتخابات هستند یا یک حزب حاکم دارند که همیشه برنده انتخابات است امکان‌پذیر است.

قبول این قیود و محدودیت‌ها برای حاکمان مستبد مشکل‌تر است تا برای مقاماتی که از طریق انتخابات به مسئولیت دست یافته‌اند، اما حتی مقامات مردمی در مقابل اصلاحاتی که آنها را در معرض بررسی موشکافانه و نقادی مردم و اجتماع قرار دهد، مقاومت می‌کنند. فساد را می‌توان هم با ساختارها و سازمان‌های درون دولت که کارهای خلاف قانون را محدود می‌کنند، و هم از طریق فشار از خارج به وسیله جامعه و مردم محدود کرد (راغفر، ۱۳۸۲: ۳۰۵).

۳ روش‌شناسی تحقیق

در این مقاله به منظور بررسی ابعاد و مؤلفه‌های تحقیق از آزمون میانگین یک جامعه آماری و آزمون تحلیل عاملی استفاده شده است. به منظور پی بردن به متغیرهای زیربنایی یک پدیده یا تلخیص مجموعه‌ای از داده‌ها از روش تحلیل عاملی استفاده می‌شود. تحلیل عاملی می‌تواند به صورت تأییدی و یا اکتشافی باشد. در تحلیل عاملی اکتشافی محقق به دنبال پیدا کردن ابعاد و عوامل یک حوزه ناشناخته است، ولی در تحلیل عاملی تأییدی، به دنبال تأیید این حوزه‌ها یا عوامل مربوط به آنهاست.

در این تحقیق از تحلیل عاملی تأییدی برای آزمون فرضیه‌های تحقیق استفاده می‌شود. که در آن ۹ عامل (پابندی اعتقادی، ویژگی‌های شخصیتی، سبک ارتباطی، سبک رهبری، کیفیت زندگی، وضعیت قوانین و مقررات، انطباق پست با شرایط احراز، نحوه کنترل و شیوه ارتقا و رشد) به صورت ۳۱ سؤال در نظر گرفته شده است. چون در این تحقیق هدف بررسی رابطه است، متغیر فساد اداری در بین ۳۱ سؤال طراحی شده آورده‌ایم. چرخش استفاده شده، چرخش واریماکس است.

۳-۱ آزمون تحلیل عاملی

برای آزمون فرضیه ابتدا به بررسی کفایت نمونه گیری داده‌ها می‌پردازیم.

۳-۱-۱ بررسی کفایت نمونه‌گیری و مجاز بودن تحلیل عاملی

با توجه به عدد KMO (بزرگ‌تر از ۰/۷۰) و سطح معناداری آزمون بارتلت که کمتر از ۰/۰۵ است می‌توان گفت که داده‌ها برای اجرای تحلیل عاملی مناسب هستند. در جدول داده‌ها سؤالاتی که ضرایب همبستگی آنها کمتر از ۰/۵ هستند، حذف می‌کنیم. که بعد از حذف آنها، با بقیه سؤالات به آزمون فرضیه‌ها می‌پردازیم.

جدول ۱ نتایج آزمون کیسر - میر - الکین و بارتلت در تحلیل عاملی

KMO	کای دو محاسبه شده	سطح معناداری محاسبه شده
۰/۷۳۷	۱۰۶۱/۷۸۴	۰/۰۰۰

۳-۱-۱-۱ آزمون فرضیه اهم ۱

در فرضیه اهم ۱ رابطه بین عوامل رفتاری و فساد اداری بررسی می‌شود. این فرضیه بدین شرح مطرح شده است: «بین عوامل رفتاری و فساد اداری در سازمان مورد مطالعه ارتباط معناداری وجود دارد». این فرضیه دارای پنج فرضیه اخص است که به منظور بررسی این فرضیه ابتدا باید این فرضیه‌های اخص را بررسی کرد و سپس به نتیجه‌گیری در مورد فرضیه اهم ۱ پرداخت.

۳-۱-۱-۲ آزمون فرضیه اخص ۱

در فرضیه اخص ۱ رابطه بین پایبندی اعتقادی و فساد اداری بررسی می‌شود. این فرضیه به این ترتیب است: «بین پایبندی اعتقادی و فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد».

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۸۵

سؤالات طراحی شده برای فرضیه اخص ۱ قبل از تحلیل عاملی و بعد از تحلیل عاملی در جدول ۲ نشان داده شده است.

سؤالات ۱، ۲، ۳ و ۴ برای بررسی ارتباط بین پایداری اعتقادی و فساد اداری طراحی شده است که بعد از تحلیل عاملی سؤالات ۱، ۲ و ۴ در یک گروه قرار گرفته‌اند. با توجه به اینکه گروه‌بندی قبل و بعد از تحلیل عاملی برای این سؤالات مشابه است و همچنین با توجه به مثبت بودن ضریب همبستگی آنها، می‌توان ادعا کرد که در سطح اطمینان ۹۵٪ آزمون بارتلت، بین پایداری اعتقادی و فساد اداری رابطه معنادار و مثبت وجود دارد. میزان واریانس مربوط به عامل پایداری اعتقادی ۸/۶۲۵ درصد است.

جدول ۲ سؤالات مربوط به عامل پایداری اعتقادی قبل و بعد از تحلیل عاملی

ضریب همبستگی	بعد از تحلیل عاملی	قبل از تحلیل عاملی	پایداری اعتقادی
۰/۸۷۵	S1	S1	
۰/۸۰۹	S2	S2	
		S3	
۰/۸۶۰	S4	S4	

۳-۱-۳ آزمون فرضیه اخص ۲

در فرضیه اخص ۲ رابطه بین ویژگی شخصیتی و فساد اداری بررسی می‌شود. این فرضیه بدین شکل بیان شده است: «بین ویژگی شخصیتی و فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد». سؤالات طراحی شده برای فرضیه اخص ۲ قبل از تحلیل عاملی و بعد از تحلیل عاملی در جدول ۳ نشان داده شده است.

سؤالات ۵ و ۶ برای سنجش ویژگی‌های شخصیتی طراحی شده است و بعد از تحلیل عاملی نیز این دو سؤال در یک گروه قرار گرفتند. با توجه به اینکه گروه‌بندی قبل و بعد از

تحلیل عاملی برای این سؤالات مشابه است و همچنین با توجه به مثبت بودن ضریب همبستگی آنها، می توان ادعا کرد که در سطح اطمینان ۹۵٪ آزمون بارتلت، بین ویژگی شخصیتی و فساد اداری رابطه معنادار و مثبت وجود دارد. میزان واریانس مربوط به عامل ویژگی شخصیتی ۴/۹۶۲ درصد است.

جدول ۳ سؤالات مربوط به عامل ویژگی شخصیتی قبل و بعد از تحلیل عاملی

ضریب همبستگی	بعد از تحلیل عاملی	قبل از تحلیل عاملی	ویژگی شخصیتی
۰/۶۹۸	S5	S5	
۰/۶۶۳	S6	S6	

۴-۱-۳ آزمون فرضیه اخص ۳

در فرضیه اخص ۳ رابطه بین سبک ارتباطی و فساد اداری بررسی می شود. این فرضیه به این شکل بیان شده است: «بین سبک ارتباطی و فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد». سؤالات طراحی شده برای فرضیه اخص ۳ قبل از تحلیل عاملی و بعد از تحلیل عاملی در جدول ۴ نشان داده شده است.

جدول ۴ سؤالات مربوط به عامل سبک ارتباطی قبل و بعد از تحلیل عاملی

ضریب همبستگی	بعد از تحلیل عاملی	قبل از تحلیل عاملی	سبک ارتباطی
۰/۵۳۴	S7	S7	
۰/۵۹۴	S8	S8	
		S9	
۰/۶۵۹	S10	S10	

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۸۷

سؤالات ۷، ۸، ۹ و ۱۰ برای سنجش سبک ارتباطی طراحی شده است و بعد از تحلیل عاملی سؤالات ۷ و ۸ و ۱۰ در یک گروه قرار گرفتند. با توجه به اینکه گروه‌بندی قبل و بعد از تحلیل عاملی برای این سؤالات مشابه است و همچنین با توجه به مثبت بودن ضریب همبستگی آنها، می‌توان ادعا کرد که در سطح اطمینان ۹۵٪ آزمون بارتلت، بین سبک ارتباطی و فساد اداری رابطه معنادار و مثبت وجود دارد. میزان واریانس مربوط به عامل سبک ارتباطی ۵/۲۰۸ درصد است.

۵-۱-۱-۳ آزمون فرضیه اخص ۴

در فرضیه اخص ۴ رابطه بین سبک رهبری و فساد اداری بررسی می‌شود. این فرضیه بدین صورت بیان شده است: «بین سبک رهبری و فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد».

سؤالات طراحی شده برای فرضیه اخص ۴ قبل از تحلیل عاملی و بعد از تحلیل عاملی در جدول ۵ نشان داده شده است.

جدول ۵ سؤالات مربوط به عامل سبک رهبری قبل و بعد از تحلیل عاملی

ضریب همبستگی	بعد از تحلیل عاملی	قبل از تحلیل عاملی	سبک رهبری
۰/۷۴۲	S9	S11	
۰/۶۱۷	S11	S12	
۰/۷۳۹	S13	S13	

سؤالات ۱۱، ۱۲ و ۱۳ برای سنجش سبک رهبری طراحی شده است و بعد از تحلیل عاملی سؤالات ۹، ۱۱ و ۱۳ در یک گروه قرار گرفتند. با توجه به اینکه گروه‌بندی قبل و بعد از تحلیل عاملی برای این سؤالات مشابه است و همچنین با توجه به مثبت بودن ضریب همبستگی آنها، می‌توان ادعا کرد که در سطح اطمینان ۹۵٪ آزمون بارتلت، بین سبک

رهبری و فساد اداری رابطه معنادار و مثبت وجود دارد. این عامل ۵/۶۴۶ درصد واریانس کل را به خود اختصاص داده است.

۳-۱-۱-۶ آزمون فرضیه اخص ۵

در فرضیه اخص ۵ رابطه بین کیفیت زندگی و فساد اداری بررسی می‌شود. این فرضیه بدین شکل مطرح شده است: «بین کیفیت زندگی و فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد». سؤالات طراحی شده برای فرضیه اخص ۵ قبل از تحلیل عاملی و بعد از تحلیل عاملی در جدول ۶ نشان داده شده است.

جدول ۶ سؤالات مربوط به عامل کیفیت زندگی قبل و بعد از تحلیل عاملی

ضریب همبستگی	بعد از تحلیل عاملی	قبل از تحلیل عاملی	کیفیت زندگی
۰/۷۵۹	S14	S14	
۰/۷۰۹	S15	S15	
۰/۸۱۰	S16	S16	
۰/۶۷۶	S17	S17	
۰/۵۸۶	S3		

سؤالات ۱۴، ۱۵، ۱۶ و ۱۷ برای سنجش کیفیت زندگی طراحی شده بعد از تحلیل عاملی سؤالات ۱۴، ۱۵، ۱۶، ۱۷ و ۳ در یک گروه قرار گرفتند. با توجه به اینکه گروه‌بندی قبل و بعد از تحلیل عاملی برای این سؤالات مشابه است و همچنین با توجه به مثبت بودن ضریب همبستگی آنها، می‌توان ادعا کرد که در سطح اطمینان ۹۵٪ آزمون بارتلت، بین کیفیت زندگی و فساد اداری رابطه معنادار و مثبت وجود دارد. این عامل ۱۲/۱۰۵ درصد واریانس کل را به خود اختصاص داده است.

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۸۹

با توجه به نتایج به دست آمده از فرضیه‌های اخص ۱، ۲، ۳، ۴ و ۵، می‌توان دریافت که بین عوامل رفتاری و فساد اداری رابطه معنادار و مثبتی وجود دارد و بدین ترتیب فرضیه اهم ۱ به اثبات می‌رسد.

۸-۱-۱-۳ آزمون فرضیه اهم ۲

در این فرضیه رابطه بین عوامل ساختاری و فساد اداری بررسی می‌شود. این فرضیه بدین شکل مطرح شده است: «بین عوامل ساختاری و فساد اداری در سازمان مورد مطالعه ارتباط معناداری وجود دارد».

این فرضیه دارای چهار فرضیه اخص است که به منظور بررسی رابطه بین عوامل ساختاری و فساد اداری ابتدا باید به بررسی این چهار فرضیه پرداخت و سپس با توجه به نتایج آنها به بررسی رابطه بین عوامل ساختاری و فساد اداری پرداخته می‌شود.

۹-۱-۱-۳ آزمون فرضیه اخص ۱

در فرضیه اخص ۱ رابطه بین وضعیت قوانین و مقررات و فساد اداری بررسی می‌شود. این فرضیه بدین شکل مطرح شده است: «بین وضعیت قوانین و مقررات و فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد». سؤالات طراحی شده برای فرضیه اخص ۱ قبل از تحلیل عاملی و بعد از تحلیل عاملی در جدول ۷ نشان داده شده است.

جدول ۷ سؤالات مربوط به عامل وضعیت قوانین و مقررات قبل و بعد از تحلیل عاملی

ضریب همبستگی	بعد از تحلیل عاملی	قبل از تحلیل عاملی	وضعیت قوانین و مقررات
۰/۷۶۰	S18	S18	
۰/۷۶۷	S19	S19	
۰/۷۷۲	S20	S20	
۰/۶۴۴	S12	S21	

سؤالات ۱۸، ۱۹، ۲۰ و ۲۱ برای سنجش وضعیت قوانین و مقررات طراحی شده است و بعد از تحلیل عاملی سؤالات ۱۸، ۱۹، ۲۰ و ۱۲ در یک گروه قرار گرفتند. با توجه به اینکه گروه‌بندی قبل و بعد از تحلیل عاملی برای این سؤالات مشابه است و همچنین با توجه به مثبت بودن ضریب همبستگی آنها، می‌توان ادعا کرد که در سطح اطمینان ۹۵٪ آزمون بارتلت، بین وضعیت قوانین و مقررات و فساد اداری رابطه معنادار و مثبت وجود دارد. میزان واریانس مربوط به عامل وضعیت قوانین و مقررات ۶/۷۴۴ درصد است.

۱۰-۱-۳ آزمون فرضیه اخص ۲

در فرضیه اخص ۲ رابطه بین میزان انطباق پست با شرایط احراز با فساد اداری بررسی می‌شود. این فرضیه به شرح زیر مطرح شده است:

«بین میزان انطباق پست و شرایط احراز با فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد.»

سؤالات طراحی شده برای فرضیه اخص ۲ قبل از تحلیل عاملی و بعد از تحلیل عاملی در جدول ۸ نشان داده شده است.

جدول ۸ سؤالات مربوط به عامل میزان انطباق پست با شرایط احراز قبل و بعد از تحلیل

عاملی

ضریب همبستگی	بعد از تحلیل عاملی	قبل از تحلیل عاملی	میزان انطباق پست با شرایط احراز
		S22	
۰/۷۰۵	S23	S23	
۰/۶۲۴	S24	S24	
۰/۷۵۸	S25	S25	

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۹۱

سؤالات ۲۲، ۲۳، ۲۴ و ۲۵ برای سنجش میزان انطباق پست با شرایط احراز طراحی شده است و بعد از تحلیل عاملی سؤالات ۲۳ و ۲۴ و ۲۵ در یک گروه قرار گرفتند. با توجه به اینکه گروه‌بندی قبل و بعد از تحلیل عاملی برای این سؤالات مشابه است و همچنین با توجه به مثبت بودن ضریب همبستگی آنها، می‌توان ادعا کرد که در سطح اطمینان ۹۵٪ آزمون بارتلت، بین میزان انطباق پست با شرایط احراز با فساد اداری رابطه معنادار و مثبت وجود دارد. میزان واریانس مربوط به عامل میزان انطباق پست با شرایط احراز ۷/۹ درصد است.

۱۱-۱-۳ آزمون فرضیه اخص ۳

در فرضیه اخص ۳ رابطه بین شیوه ارتقا و رشد با فساد اداری بررسی می‌شود. این فرضیه بدین شکل مطرح شده است: «بین شیوه ارتقا و رشد با فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد». سؤالات طراحی شده برای فرضیه اخص ۳ قبل از تحلیل عاملی و بعد از تحلیل عاملی در جدول ۹ نشان داده شده است.

جدول ۹ سؤالات مربوط به عامل شیوه ارتقا و رشد قبل و بعد از تحلیل عاملی

ضریب همبستگی	بعد از تحلیل عاملی	قبل از تحلیل عاملی	شیوه ارتقا و رشد
۰/۷۹۸	S26	S26	
۰/۷۵۶	S27	S27	
۰/۶۵۰	S28	S28	
۰/۷۰۷	S22		

سؤالات ۲۶، ۲۷ و ۲۸ برای سنجش شیوه ارتقا و رشد طراحی شده است. بعد از تحلیل عاملی سؤالات ۲۶، ۲۷ و ۲۸ در یک گروه قرار گرفتند. با توجه به اینکه گروه‌بندی قبل و بعد از تحلیل عاملی برای این سؤالات مشابه است و همچنین با توجه به مثبت بودن ضریب همبستگی آنها، می‌توان ادعا کرد که در سطح اطمینان ۹۵٪ آزمون

بارتلت، بین شیوه ارتقا و رشد با فساد اداری رابطه معنادار و مثبت وجود دارد. این عامل ۹/۷۸۴ درصد واریانس کل را به خود اختصاص داده است.

۱۲-۱-۱-۳ آزمون فرضیه اخص ۴

در فرضیه اخص ۴ رابطه بین نحوه کنترل و فساد اداری بررسی می‌شود. این فرضیه بدین ترتیب مطرح شده است: «بین نحوه کنترل و فساد اداری ارتباط معناداری وجود دارد».

سؤالات طراحی شده برای فرضیه اخص ۴ قبل از تحلیل عاملی و بعد از تحلیل عاملی در جدول ۱۰ نشان داده شده است.

جدول ۱۰ سؤالات مربوط به عامل نحوه کنترل قبل و بعد از تحلیل عاملی

ضریب همبستگی	بعد از تحلیل عاملی	قبل از تحلیل عاملی	نحوه کنترل
۰/۷۲۴	S29	S29	
۰/۷۹۰	S30	S30	
۰/۷۰۷	S31	S31	
۰/۶۶۸	S21		

سؤالات ۲۹، ۳۰ و ۳۱ برای سنجش نحوه کنترل طراحی شده است و بعد از تحلیل عاملی سؤالات ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۲۱ در یک گروه قرار گرفتند. با توجه به اینکه گروه‌بندی قبل و بعد از تحلیل عاملی برای این سؤالات مشابه است و همچنین با توجه به مثبت بودن ضریب همبستگی آنها، می‌توان ادعا کرد که در سطح اطمینان ۹۵٪ آزمون بارتلت، بین میزان نحوه کنترل با فساد اداری رابطه معنادار و مثبت وجود دارد. این عامل ۱۰/۵ درصد واریانس کل را به خود اختصاص داده است.

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۹۳

۳-۱-۱-۱۳ نتیجه بررسی فرضیات اخص ۱ تا ۴

با توجه به نتایج به دست آمده از فرضیه‌های اخص ۱، ۲، ۳ و ۴ می‌توان نتیجه گرفت که بین عوامل ساختاری و فساد اداری رابطه معنادار و مثبتی وجود دارد و بدین ترتیب فرضیه اهم دوم به اثبات می‌رسد.

۳-۱-۲ آزمون میانگین یک جامعه آماری

با استفاده از این آزمون میزان ارتباط بین هریک از مؤلفه‌های شناسایی شده با فساد اداری را از دید کارکنان مورد سنجش قرار می‌دهیم.

$$\begin{cases} H_0: \mu \geq 3 \\ H_1: \mu < 3 \end{cases}$$

جدول ۱۱ وضعیت میانگین و انحراف معیار عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر بر بروز فساد

اداری

متغیر	تعداد	میانگین	انحراف معیار
پابندی اعتقادی	۶۶	۳/۸۴۴۷	۰/۹۵۹۵۳
ویژگی‌های شخصیتی	۶۶	۳/۹۰۹۱	۰/۷۶۹۱۶
سبک ارتباطی	۶۶	۳/۷۰۰۸	۰/۶۱۸۹۶
سبک رهبری	۶۶	۳/۵۵۵۶	۰/۷۹۶۰۰
کیفیت زندگی	۶۶	۳/۶۷۴۲	۰/۹۶۴۷۳
وضعیت قوانین و مقررات	۶۶	۴/۰۶۴۴	۰/۷۰۳۴۴
انطباق پست با شرایط احراز	۶۶	۳/۸۴۴۷	۰/۷۴۳۹۰
شیوه ارتقا و رشد	۶۶	۳/۷۵۷۶	۰/۹۷۷۶۰
نحوه کنترل	۶۶	۴/۳۰۳۰	۰/۶۸۳۷۰

جدول ۱۲ نتایج آزمون میانگین یک جامعه آماری برای عوامل ساختاری و رفتاری مؤثر بر بروز فساد اداری

مقدار میانگین برابر با ۳ ($\mu = 3$)						متغیرها
۹۵٪ فاصله اطمینان برای تفاوت		تفاوت میانگین	sig	درجه آزادی	t	
حد بالا	حد پایین					
۱/۰۸۰۶	۰/۶۰۸۸	۰/۸۴۴۷	۰/۰۰	۶۵	۷/۱۵۲	پایبندی اعتقادی
۱/۰۹۸۲	۰/۷۲۰۰	۰/۹۰۹۱	۰/۰۰	۶۵	۹/۶۰۲	ویژگی‌های شخصی
۰/۸۵۲۹	۰/۵۴۸۶	۰/۷۰۰۸	۰/۰۰	۶۵	۹/۱۹۸	سبک ارتباطی
۰/۷۵۱۲	۰/۳۵۹۹	۰/۵۵۵۶	۰/۰۰	۶۵	۵/۶۷۰	سبک رهبری
۰/۹۱۱۱	۰/۴۳۷۱	۰/۶۷۴۲	۰/۰۰	۶۵	۵/۶۷۸	کیفیت زندگی
۱/۲۳۷۳	۰/۸۹۱۵	۱/۰۶۴۴	۰/۰۰	۶۵	۱۲/۲۹۳	وضعیت قوانین و مقررات
۱/۰۲۷۶	۰/۶۶۱۸	۰/۸۴۴۷	۰/۰۰	۶۵	۹/۲۲۵	انطباق پست با شرایط احراز
۰/۹۹۷۹	۰/۵۱۷۳	۰/۷۵۷۶	۰/۰۰	۶۵	۶/۲۹۶	شیوه ارتقا و رشد
۱/۴۷۱۱	۱/۱۳۵۰	۱/۳۰۳۰	۰/۰۰	۶۵	۱۵/۴۸۳	نحوه کنترل

هرجا که عدد معناداری آزمون، بزرگ‌تر از سطح معناداری در نظر گرفته شده (۰/۰۵) باشد، فرض صفر تأیید می‌شود و مقدار متغیر برابر با ۳ یعنی وضعیت در حد متوسط خواهد بود. هرجا که عدد معناداری آزمون، کوچک‌تر از سطح معناداری در نظر گرفته شده باشد، فرض صفر تأیید نمی‌شود و برای تصمیم‌گیری درباره بزرگ‌تر یا کوچک‌تر بودن از مقدار میانگین ۳ باید به علامت و حد پایین و بالا توجه کنیم. اگر هر دو حد دارای علامت منفی باشد مقدار میانگین کوچک‌تر از ۳ یعنی وضعیت نامناسب و اگر هر دو حد دارای علامت مثبت باشند، مقدار میانگین بزرگ‌تر از ۳ یعنی وضعیت مناسب خواهد بود.

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۹۵

بنابراین می‌توان گفت از آنجا که سطح معناداری به دست آمده از سطح معناداری در نظر گرفته شده (۰/۰۵) کمتر است بنابراین فرض صفر تأیید نمی‌شود و با توجه به علامت حد بالا و پایین می‌توان گفت که از دید کارکنان بین عوامل رفتاری و ساختاری شناسایی شده در این پژوهش با فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد.

۴ پیشنهادات

پیشنهادات مبتنی بر فرضیه اخص ۱-۱: توجه به احیا و آموزش ارزش‌های اخلاقی و انضباطی، تبلیغات در زمینه پیشگیری و ارتقای سطح فرهنگ و آموزش عمومی، ایجاد حساسیت در جامعه نسبت به ترویج معیارهای اخلاقی، آموزش و ترویج ارزش‌های دینی و اخلاقی برای مردم و کارگزاران و به کارگیری خط‌مشی‌های بازدارنده از طریق پرورش نیروهای متعهد.

پیشنهادات مبتنی بر فرضیه اخص ۱-۲: نهادینه کردن تفاهم عمومی اخلاق و تربیت و پرورش نیروهایی با وجدان کاری بالا.

پیشنهادات مبتنی بر فرضیه اخص ۱-۳: اصلاح روابط خویشاوندی و آشنایی و از بین بردن فرهنگ رودربایستی و متوقع بودن آشنایان و عدم ارتباط مستقیم و رودررویی ارباب‌رجوع با کارکنان دولت.

پیشنهادات مبتنی بر فرضیه اخص ۱-۴: مردم‌سالاری بیشتر، تمرکززدایی از اداره امور و کاهش تصدی‌های دولتی، تقویت فرهنگ مشارکت‌جویی و مشارکت‌پذیری در دستگاه‌های دولتی، ارتقای پاسخ‌گویی دستگاه‌ها به مردم و نهادهای مدنی و توسعه مشارکت مردم در مبارزه با فساد.

پیشنهادات مبتنی بر فرضیه اخص ۱-۵: افزایش حقوق و مزایا و بهبود وضعیت معیشتی کارکنان بخش دولتی، دستمزدهای مناسب و تقویت انگیزه کاری و تورم کمتر و کنترل قیمت‌ها.

پیشنهادات مبتنی بر فرضیه اخص ۱-۲: شفاف‌سازی اطلاعات، تعریف دقیق مصادیق فساد، تشدید جرائم مصادیق فساد با تأکید بر شاخص‌های سلامت نظام اداری، عدم افراط در وضع قوانین و مقررات به‌منظور محدود کردن بخش خصوصی، شفاف کردن قوانین و مقررات حاکم و ایجاد اصلاحات در نظام‌ها، روش‌ها و رویه‌های انجام کار، ارائه خدمات به مردم و اصلاح قوانین و مقررات کیفری و جزایی، اجرای مجازات‌های شدید در رابطه با فساد اداری در بخش دولتی و کاهش مداخلات دولت در امور اقتصادی، اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی و سرانجام رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی و معاملات دولتی.

پیشنهاد مبتنی بر فرضیه اخص ۲-۲: ایجاد فرایند هماهنگ انتخاب و انتصاب کارکنان و انتخاب افراد واجد شرایط برای پست‌های سازمانی.

پیشنهادات مبتنی بر فرضیه اخص ۳-۲: ایجاد امکان ارتقا و رشد برای افراد در درون سازمان، تأمین نیروی انسانی از درون سازمان و ایجاد زمینه ترفیع و چرخش شغلی.

پیشنهادات مبتنی بر فرضیه اخص ۴-۲: الزام دستگاه‌های دولتی به ارائه اطلاعات مورد نیاز مردم و نهادهای مدنی، افزایش آگاهی و آموزش‌های مستمر به مردم در خصوص فعالیت‌ها و مقررات حاکم بر نظام اداری، جلب حمایت و اعتماد مردم و افزایش نظارت آنها بر عملکرد دستگاه‌ها، ایجاد نهادی در مدیریت مبارزه با فساد اداری، تقویت نقش و جایگاه مطبوعات آزاد و مستقل در مبارزه با فساد اداری، تقویت فرهنگ مسئولیت‌خواهی و انتقاد از دستگاه‌های اجرایی از طریق مردم و بالاخره ترویج روحیه نقد و نقدپذیری در مردم، مدیران و کارکنان.

منابع و مأخذ

- تانزی، ویتو (۱۳۷۸). «مسئله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد»، ترجمه بهمن آقایی، *مجله اطلاعات سیاسی-اقتصادی*، شماره ۱۵۰-۱۴۹، بهمن و اسفند.
- چراغی، داود (۱۳۸۰). «توزیع ناعادلانه درآمد و ثروت»، *روزنامه همشهری*.
- حاتمی، کاظم (۱۳۷۸). «شرایط را باید برای فعالیت بخش خصوصی مهیا کرد»، *روزنامه اخبار اقتصادی*.
- حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۸۰). «ثبات، دمکراسی و توسعه»، *اطلاعات سیاسی و اقتصادی*، سال شانزدهم، شماره اول و دوم.
- حضور، علی (۱۳۷۵). «مهاجرت از ایران»، *جامعه سالم*، سال پنجم، شماره ۲۶.
- دفتر ارزیابی عملکرد مدیریت، (۱۳۸۰). *طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری*، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، چاپ اول.
- دلپورتا، دوناتلا (۱۳۷۵). «فساد و دمکراسی»، *ماهنامه پیام یونسکو*، شماره ۱۳.
- ریبیعی، علی (۱۳۸۳). *زنده باد فساد (جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم)*، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران، سازمان چاپ و انتشارات.
- ژوو، ادمون (۱۳۷۳). *جهان سوم*، ترجمه سیروس سهامی، تهران، انتشارات چاپخش، چاپ اول.
- سجادی، سحر (۱۳۸۰). «پژوهش‌های تجربی در زمینه فساد»، *بورس*، شماره ۲۶.
- شیری‌نژاد، علی‌اکبر و قاسم صالح‌خو (۱۳۸۲). *زمینه‌های نظری و توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی در باب شفافیت بودجه*، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۷۹). *مدیریت بر سازمان‌های ناآرام*، تهران، انتشارات کویر، چاپ اول.
- فتاحی، حسین (۱۳۸۰). «چگونه می‌توان میزان فساد را کاهش داد»، *دیده*، شماره هفتم.
- فرج‌پور، مجید (۱۳۷۸). «راهبردهای ترویج فرهنگ درستکاری در بین کارکنان گمرک جمهوری اسلامی ایران»، گزارش داخلی، دفتر برنامه‌ریزی و بهبود نظام‌های گمرکی، گمرک ایران.

- _____ (۱۳۸۳)، «فقر، فساد و تبعیض؛ موانع توسعه در ایران»، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، چ اول.
- فرخ‌سرشت، بهزاد (۱۳۸۳). «بررسی عوامل مؤثر در بروز فساد اداری به‌منظور ارائه الگویی جهت کاهش اثرات آن در روند توسعه جمهوری اسلامی ایران»، مجله دانش مدیریت، شماره ۶۶.
- فخرطاولی (۱۳۷۹). «اصلاحات اقتصادی چقدر ممکن است»، ترجمان اقتصادی، سال سوم، شماره ۳۲.
- گلستانی فرد، فرهاد (۱۳۸۰). «فرار مغزها»، روزنامه ابرار اقتصادی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۲). «طرح مطالعاتی فساد: فساد مالی و راهکارهای مبارزه با آن»، دفتر بررسی‌های اقتصادی، شماره مسلسل ۶۶۸۲.
- معدنچیان، ابراهیم (۱۳۸۲). بررسی وضعیت و برنامه ریزی برای مبارزه با فساد اداری در کره جنوبی و تانزانیا، تهران، پژوهشکده امام خمینی (ره) و انقلاب اسلامی، معاونت پژوهشی.
- منصورآبادی، عباس (۱۳۷۷). «اختلاس شایع‌ترین جرم مالی»، حقوق و اجتماع، شماره ۱۲.
- مودودی، محمدرضا (۱۳۷۹). «شبکه هزار فامیلی؛ مدیریت تار عنکبوتی»، روزنامه همبستگی، ۲۴ آبان.
- مورهد و گریفین (۱۳۷۹). رفتار سازمانی، ترجمه الوانی و معمارزاده، تهران، مروارید، چاپ چهارم.
- نجف‌زاده، کامران (۱۳۷۹). «مبارزه با فقر، فساد و تبعیض از کجا باید آغاز شود»، روزنامه کیهان، ۱۳ آذر.
- _____ (۱۳۸۰)، «تبعیض فاحش در مجازات مجرمان؛ واژه‌های محترمانه برای غارتگران بیت‌المال»، روزنامه کیهان، ۱۲ آذر.

Alam, M. S. (1995). "A Theory of Limits on Corruption and Some Applications", *kykols*. Vol. 48, Issue. 3.

Alan Doig and Stephanie Mclvor (2001). *The National Integrity System, A Report by Transparency International (TI) for the Global Forum II on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity, Appendix.*

Coolidge, Jacqueline and Susan Rose-Ackerman, (2000). *Kleptocracy and reform in African regimes: Theory and examples.*

Lara M. Gabriel, Rick Stapenhurst and Mary Thomas (2000). *The Role of Bilateral Donors in Fighting Corruption*, World Bank Institute, The Netherlands.

Petter, Langseth and Edgardo Buscaglia (2001). "Empowering the Victims of

_____ بررسی عوامل رفتاری و ساختاری مؤثر در بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ۹۹

Corruption through Social Control Mechanisms”, Office for Drug Control and Crime Prevention, United Nations Office at Vienna.

Rose-Ackerman, Susan (1978). *Corruption, A Study in Political*, Economic Press, New York.

Scott, Janess (1972a). *Comparative Political Corruption*, Prentice hall, Inc.

Scott, Janess (1972b). "Open Markets Lead to Corruption", South Florida, *Business Journal*, Vol. 18.

Tanzi, Vito (1995). “Corruption Around the World: Causes, consequences, scope, and cures”.

Tanzi, Vito (1995b). “Corruption, Governmental Activities, and Markets”, *Finance and Development*.

بررسی تأثیر بازرسی اثربخش بر فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران

دکتر امیرحسین امیرخانی* و علی داودآبادی فراهانی**

یکی از مهم‌ترین عواملی که نظام اداری را تهدید می‌کند، فساد اداری است. از فساد اداری تعاریف مختلفی به عمل آمده است و هریک به نوبه خود، در معرفی این پدیده شوم، مؤثر هستند. اما فساد اداری در ابتدا دارای مفهومی اخلاقی و ارزشی بوده است که به تدریج از معنای اخلاقی آن کاسته شده و به عنوان مفهومی با تعریف معین در علوم مدیریت عمومی و علوم سیاسی استفاده می‌شود. فساد اداری که آن را در برابر سلامت اداری به کار می‌برند براساس تعریف سازمان شفافیت عبارت است از استفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع خصوصی اداری، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی. این پژوهش سه عامل یا جزء سازمانی یعنی: کنترل و نظارت، حقوق و دستمزد و فرایندهای کاری در سازمان گمرک را مورد بررسی نظری قرار داده و کوشیده تا تأثیر این عوامل را در بروز فساد اداری مورد پژوهش قرار دهد.

کلیدواژه‌ها: بازرسی و نظارت؛ فساد اداری؛ گمرک جمهوری اسلامی

* استادیار دانشگاه پیام نور مرکز تهران؛

E-mail: amirhosseinamirkhani@yahoo.com

** کارشناس ارشد مدیریت دولتی؛

مقدمه

تجربه‌های به‌دست آمده از کشورهای مختلف نشانگر این است که فساد امری پیچیده، پنهان و متنوع است. از این رو، مبارزه با آن نیز باید امری مستمر، طولانی و پیچیده باشد. در حقیقت، فساد (در ابعاد اداری و ابعاد دیگر جامعه) مانند عفونت است که اگر به اندام و پیکر جامعه راه یابد، اعضای آن را یکی پس از دیگری عفونی کرده و از کار می‌اندازد و چه بسا گسترش این عفونت، کل پیکر جامعه را فاسد کند.

اصطلاح فساد اداری که آن را در برابر سلامت اداری به کار می‌برند، مدت زیادی است که مورد توجه اندیشمندان و صاحب‌نظران مختلف سازمانی قرار گرفته و تلاش کرده‌اند با ارائه تعاریف منطبق با اصول سازمانی در جهت رفع آن گام بردارند. وجه اشتراک اغلب تعاریف ارائه شده درباره فساد دستگاه‌های دولتی را می‌توان رشوه و سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی برای نفع شخصی دانست. پیامدهای فساد اداری نیز در قالب معضلات و ناهنجاری‌هایی همچون سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی، ارتشا و اختلاس، کلاهبرداری، پارتی‌بازی، بی‌عدالتی، باج‌خواهی، ایجاد نارضایتی برای ارباب‌رجوع (ذی‌نفع‌ها)، سرقت اموال و دارایی‌های سازمان، فروش اطلاعات محرمانه سازمان به دیگران و نظایر آن به صورت فردی، گروهی و سازمان‌یافته پدیدار می‌گردد. عوامل و زمینه‌های گوناگونی وجود دارند که باعث پیدایش، گسترش و ترویج فساد اداری به صورت بالقوه و بالفعل شوند. بر مبنای این عوامل و زمینه‌ها می‌توان راه‌هایی را شناسایی کرد که اثر بیشتری در کاهش و حذف پدیده فساد اداری در سازمان دارند. اگر سازمان را به صورت یک نظام در نظر بگیریم، این نظام از خرده‌سیستم‌های گوناگونی تشکیل شده است که یکی از مهم‌ترین آنها خرده‌سیستم منابع انسانی است. بر همین اساس در مبارزه با پدیده فساد اداری، تمرکز بر روی عواملی است که مستقیماً به بعد منابع انسانی سازمان مربوط می‌شود و می‌تواند تأثیر بیشتری در کاهش یا حذف فساد اداری در سازمان داشته باشد هر چند که عوامل سازمانی دیگری مانند شفافیت قوانین اداری و ... در این زمینه مؤثرند (Tanzi, 1998: 8).

۱ عوامل سازمانی

همان‌طور که قبلاً اشاره شد منظور از عوامل سازمانی، عوامل درون‌سازمانی است یعنی عواملی که از سازمان نشئت می‌گیرد، عواملی همچون سیستم‌های کنترل و نظارت در سازمان، فرایندها و شیوه‌های کاری و نظام حقوق و دستمزد کارکنان که در ادامه به تعریف این عوامل خواهیم پرداخت.

۱-۱ نظام‌های کنترل و نظارت

شاید بتوان به جرئت ادعا کرد که انجام هیچ عملی در سازمان توفیق نخواهد نیافت مگر آنکه کنترل‌های لازم نسبت به آن به‌عمل آمده باشد. به کمک کنترل مدیریت نسبت به نحوه تحقیق هدف‌ها و انجام عملیات آگاهی یافته و قدرت پیگیری و عنداللزوم سنجش و اصلاح آنها را پیدا می‌کند.

کنترل، ابزار کار مدیران در رده‌های مختلف سازمان از مراتب عالی تا رده‌های سرپرستی است و لزوم آن را به‌مراتب مختلف به‌سادگی می‌توان احساس کرد. سازمان بدون وجود یک نظام مؤثر کنترل در تحقق مأموریت‌های خود موفق نبوده و نمی‌تواند از منابع خود به‌درستی استفاده کند.

تعاریف گوناگونی از کنترل به‌عمل آمده که گرچه از جهت لفظی ممکن است متفاوت باشند اما از نظر مفهوم و معنا یکسان و مشابه هستند. تمامی این تعاریف، کنترل را نوعی مقایسه و تطبیق بین آنچه هست و آنچه باید باشد دانسته‌اند.

در تعریفی از کنترل آمده است: کنترل فعالیتی است که ضمن آن عملیات پیش‌بینی شده با عملیات انجام شده مقایسه می‌شود و در صورت وجود اختلاف و انحراف بین آنچه باید باشد و آنچه هست به رفع و اصلاح آنها اقدام می‌شود. بدین ترتیب کنترل فعالیتی است که باید‌ها را با هست‌ها، مطلوب‌ها را با موجودها، پیش‌بینی‌ها را با عملکرد مقایسه کرده و تصویر واضحی از اختلاف و تشابه بین این دو گروه از عوامل در اختیار مدیر و مسئول قرار می‌دهد (الوانی، ۱۳۸۰: ۱۳۲).

۱-۲ نظام حقوق و دستمزد

نظام پرداخت مجموعه فعالیت‌هایی است که سازمان‌ها از طریق آن کار افراد را ارزیابی می‌کنند تا پاداش‌های پولی و غیرپولی مستقیم و غیرمستقیم را در چارچوب مقررات قانونی و توانایی پرداخت خود میان آنان توزیع کنند.

پرداخت‌های مستقیم می‌تواند شامل مزد پایه، مزد مبتنی بر عملکرد و پرداخت‌های غیرمستقیم شامل برنامه‌های حمایتی، مزد ایام تعطیل و مزایا و خدمات رفاهی است.

۱-۳ فرایندها و شیوه‌های انجام کار

شیوه یا متد عبارت است از تشریح جزئیات و مراحل انجام یک کار اما شیوه انجام هر کاری، نحوه انجام عملیات و فعالیت‌های مورد نیاز برای انجام آن کار است. فرایند انجام کار به یک سری عملیات و اعمالی که برای انجام تمام یا قسمتی از یک نظام به عمل می‌آید اطلاق می‌شود و عبارت است از تعدادی روش وابسته به یکدیگر که با اجرای روش‌های مزبور، قسمتی از اهداف سازمان تأمین می‌شود. سیستم‌ها و فرایندهای انجام هر کار مجموعه‌ای از شیوه‌ها و روش‌های مورد عمل سازمان است که نقش مؤثر و مهمی در موفقیت یا عدم موفقیت آن سازمان دارد (Rose, 2002: 15).

۲ فساد در نظام اداری

۲-۱ فساد مالی (اقتصادی)

این نوع فساد بیشتر از رابطه متقابل دولت و اقتصاد بازار ناشی شده و در مواقعی که دولت، بخشی از فعالیت اقتصاد بازار را درون خود داشته باشد، نمود فراوان‌تری می‌یابد. بدین ترتیب یکی از ریشه‌های فساد مالی اقتصاد دولتی و از بالا هدایت شده است که عبارت‌اند از: ارتشا و اخاذی، اختلاس، تقلب و کلاهبرداری، عدم رعایت انضباط مالی و رانت اقتصادی و مالی (ربیعی، ۱۳۸۳: ۳۲).

۲-۲ فساد اداری

فساد اداری عبارت است از «سوءاستفاده نهادینه شده شخصی از منابع عمومی و دولتی توسط کارگزاران خدمات عمومی». این نوع از فساد به مفهوم فروش مالکیت دولتی یا بهره‌برداری از اموال عمومی توسط بوروکرات‌ها در دولت در راستای انتفاع خود یا خویشاوندان است. در نظام اداری و کشوری مجموعه‌ای از قوانین و مقررات مدون اداری وجود دارد که چارچوب فعالیت‌های مجاز بوروکرات‌ها را تعیین می‌کند. در این صورت هرگونه رفتاری که مغایر با این قوانین و مقررات باشد و انگیزه ارتکاب آن انتفاع فردی بوروکرات یا دوستان آنها باشد فساد اداری محسوب خواهد شد که عبارت‌اند از: رفتارهای شغلی، سوءاستفاده‌ها، جعل، تبعیض، سهل‌انگاری، خودداری و رانت قضایی.

۳ انواع فسادهای اداری مربوط به روابط و فعالیت‌های گوناگون سازمان‌ها

۱. استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی؛ چنانچه در ادارات دولتی نظارت کافی وجود نداشته باشد کارمندان ممکن است از وسایل اداری نظیر اتومبیل، نوشت افزار، لوازم صوتی و ... که قابل استفاده برای نفع شخصی است سوءاستفاده کنند و در نتیجه استهلاک کالاهای فوق‌تسریع و باعث افزایش هزینه‌های دولتی شود.

۲. کم‌کاری، گزارش‌مأموریت کاذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به‌غیراز وظیفه اصلی؛ این نوع تخلفات که معمولاً از آنها به تخلفات اداری یاد می‌شود بیشتر در بین کارمندان رده‌های میانی و پایین دستگاه‌های اداری مشاهده می‌شود. معمولاً این نوع فساد اداری زمانی به‌وجود می‌آید که کارمندان از وضعیت شغلی خود رضایت کافی ندارند و در نتیجه از تعهد و وجدان کاری ضعیفی نسبت به سازمان و مسئولان رده بالای خود برخوردارند و در هر فرصتی که نظارت مسئولان مافوق خود را ضعیف ببینند مرتکب چنین مفاسدی می‌شوند.

۳. سرقت مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت (سازمان) توسط کارمندان؛ این موضوع در شرکت‌های دولتی و ادارات تهیه و توزیع کالا بیشتر از سایر ادارات و مؤسسات مصداق

دارد. شرکت‌های دولتی که مستقیماً در امور تولیدی مشارکت دارند به تناسب محصولی که تولید می‌کنند انواع مواد اولیه را خریداری و نگهداری می‌کنند و چون بسیاری از مواد دارای ارزش مبادله‌ای هستند زمینه و سوسه کارکنان ناسالم را برای سرقت بخشی از آنها به وجود می‌آورد.

۴. استفاده از امکانات نظام اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی سیاست‌مداران و کارمندان عالی‌رتبه؛ در کشورهایی که نظام اداری نیز سیاسی شده باشد و انتصاب مسئولان ادارات نه براساس شایسته‌سالاری که براساس زبوندهای سیاسی انجام گرفته باشد اغلب دولتمردان، دستگاه‌های اداری را برای انجام فعالیت‌های سیاسی خود که هیچ‌گونه ارتباطی با اهداف و وظایف قانونی آن ادارات ندارد مورد استفاده قرار می‌دهند.

۵. فساد قانونی برای انتفاع نخبگان سیاسی و کارمندان دولت؛ نمونه بارز این رفتار ایجاد انحصارهای قانونی برای شرکت‌های خصوصی متعلق به سیاست‌مداران است. نمونه دیگر استفاده از اختیارات قانونی برای تبدیل اراضی عمومی به اراضی مسکونی یا صنعتی و سپس واگذاری قطعات تفکیک شده به سیاست‌مداران است.

۶. فساد در توزیع حقوق و مزایا و فرصت‌های شغلی در بین کارمندان دولت (فساد استخدامی)؛ قوانین اداری و استخدامی در بسیاری از کشورها حقوق، مزایا و ارتقای پست سازمانی را در چارچوب معیارها و شایستگی و سنوات خدمت میسر می‌سازد. چنانچه کارمندان مافوق هنگام اتخاذ تصمیم در این موارد، منافع شخصی و یا روابط دوستی و خویشاوندی را در نظر بگیرند فساد در توزیع چنین فرصت‌هایی رخ خواهد داد.

۷. اختلاس و سوءاستفاده مالی؛ مدیران عالی‌رتبه و رده میانی سازمان‌های دولتی که مسئولیت و اختیارات لازم برای استفاده از منابع مالی سازمان را برعهده دارند ممکن است به اختلاس و سوءاستفاده از این منابع بپردازند. این کار معمولاً از طریق ارائه اسناد صوری و جعلی و یا دست بردن در حساب‌های مالی به وقوع می‌پیوندد. در ایران در سال‌های اخیر این نوع فساد اداری بیشتر توسط روزنامه‌ها گزارش شده است (حبیبی، ۱۳۷۵: ۴۶).

_____ بررسی تأثیر بازرسی اثربخش بر فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ۱۰۷

به‌طور کلی می‌توان فساد اداری در هر نظام سیاسی را براساس ۶ رویکرد تبیین کرد که عبارت‌اند از:

۱. رویکرد هزینه - فایده: در این رویکرد چنانچه افراد فایده یک اقدام را نسبت به هزینه آن بزرگ‌تر ببینند در جهت آن اقدام خواهند کرد. بنابراین چنانچه درون یک نظام دولتی، تنبیه و مجازات‌ها نسبت به فساد ضعیف باشد، افراد به رفتار فسادآمیز، بیشتر دست خواهند زد.

۲. رویکرد محرومیت نسبی: براساس این رویکرد چنانچه افراد نسبت به داده‌های خود احساس بی‌عدالتی کنند اقدام به رفتار فسادآمیز خواهند کرد. نابرابری اقتصادی، محرومیت‌های سیاسی و اجتماعی، رشد افراد غیرمتخصص، خویشاوندسالاری و ... موجب بروز این محرومیت نسبی می‌شوند.

۳. رویکرد رانت جویی: طبق این رویکرد، امتیازات ویژه اقتصادی (رانت) که در اختیار تصمیم‌گیرندگان قرار می‌گیرد و قوانین و مقرراتی که در اثر تصمیمات فردی زمینه را برای ایجاد بازار سیاه مجوزها فراهم می‌کند، موجب ارتکاب اعمال فسادآور می‌شود.

۴. رویکرد کارفرما - غیر کارگزار: براساس این رویکرد زمانی که در یک تقسیم‌بندی غلط و فسادآمیز، به‌طور هم‌زمان انجام کارهای کلان و کنترل آن به یک سری افراد خاص واگذار می‌شود، کارگزارانی که به‌عنوان مجریان پروژه‌های مصوب گمارده می‌شوند خود امکان تغییر پیرامون برنامه‌ها و پروژه‌های مصوب را در دست دارند و این کارگزاران معمولاً برخلاف اهداف کارفرما (سیاستگذاران دولتی) منافع خود را پیگیری می‌کنند و به‌این ترتیب زمینه را برای فساد مهیا می‌کنند.

۵. رویکرد حامی - پیرو: این رویکرد ساختار نامناسب اقتصادی، باندبازی در ساختار سیاسی، توجه‌گرایی در انتصاب‌ها و گماردن پیروان در گلوگاه‌های تصمیم‌گیری با هدف ایجاد پشتوانه حامیان قدرتمند، زمینه‌های فساد را فراهم می‌سازد.

۶. رویکرد اخلاقی: بر مبنای رویکرد اخلاقی، فساد اداری زمانی اتفاق می‌افتد که کارگزاران دولتی نسبت به اختیار عمومی و نیز بیت‌المال، افرادی امانت‌دار و درستکار نباشند و در واقع رفتار نادرست از آنها سر بزنند. بنابراین، در این رویکرد اگر بتوان افراد و کارگزارانی را در مناصب دولتی به کار گرفت که از نظر اخلاقی درستکار باشند از فساد اداری نیز جلوگیری می‌شود. این رهیافت بیشتر بر پایه این اندیشه قدیمی - که به میزان زیادی به افلاطون نسبت داده می‌شود - استوار است که اگر حاکمان و کارگزاران خوبی به کار گرفته شوند، نظام خوبی نیز برقرار خواهد شد (ریعی، ۱۳۸۲: ۲۵).

۴ گمرک

شورای همکاری گمرکی^۱، گمرک را چنین تعریف کرده است: «گمرک سازمانی است دولتی که مسئول اجرای قانون گمرک و وصول حقوق و عوارض ورودی و صدوری و همچنین واردات، ترانزیت و صادرات کالا می‌باشد».

به عبارت دیگر گمرک سازمانی است که امور مربوط به جابه‌جایی کالا و مسافران را در سطح داخلی و بین‌المللی مدیریت می‌کند. دولت‌ها جهت به اجرا درآوردن مناسب برنامه‌ها و سیاست‌های مالی، اقتصادی و اجتماعی خود نیازمند سازمان گمرکی کارآمد و مؤثرند. از این رو فعالیت‌های گمرک در ارتباط مستقیم با اهداف و اولویت‌های دولت در موارد ذیل قرار می‌گیرد.

- اخذ حقوق و عوارض گمرکی،
- حفاظت از سلامت و بهداشت جامعه،
- حمایت از صنایع و تولیدات داخلی،
- حفاظت‌های زیست‌محیطی،

1. Customs Cooperation Council (CCC)

شورای همکاری گمرکی در ۱۵ دسامبر ۱۹۵۰ در بروکسل با توافق کشورهای آلمان، بلژیک، دانمارک، فرانسه، یونان، ایسلند، ایتالیا، لوگزامبورگ، نروژ، هلند، پرتغال، انگلیس، ایران و سوئد تشکیل شد.

- اعمال قوانین و مقررات تجارت خارجی،
- مشارکت در سیاستگذاری‌های تجاری،
- ارائه تسهیلات تجاری،
- حفاظت از آثار فرهنگی و تاریخی،
- مبارزه با قاچاق و تخلفات گمرکی،
- جمع‌آوری و پردازش اطلاعات،
- حمایت از مخترعان و مبتکران (اجرای حقوق مالکیت معنوی)،
- مبارزه با پول‌شویی،
- مبارزه با تروریسم و جرائم سازمان‌یافته فراملیتی،
- اجرای کنوانسیون‌های بین‌المللی،
- مشارکت در همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی (بنایی، ۱۳۷۵: ۳۲).

۱-۴ انواع فساد در گمرک

سه نوع فساد را آیرن هورس از سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه شناسایی کرده است که عموماً در فضای کاری گمرکات رخ می‌دهد.

الف) فساد منظم: براساس آن، عوامل بخش خصوصی برای انجام دادن سریع رویه‌های گمرکی جاری، رشوه پرداخت می‌کنند.

ب) فساد شیادانه: براساس آن تاجر یا عامل در تلاش است که مأموران گمرک را وادار کند به منظور کاهش شمول مالیاتی یا تعهدات مالی، بر اقدامات غیرقانونی خاصی چشم پوشند.

ج) فساد جنایی: که براساس آن عوامل جنایی به منظور انجام یک عملیات غیرقانونی یا پرمنفعت، نظیر قاچاق مواد مخدر یا تخطی از طرح‌های توسعه صادرات، رشوه پرداخت می‌کنند.

۵. رویکردهای اساسی پیشگیری از بروز فساد

۱. **رویکرد علمی:** بر مبنای این رویکرد، به مدد شاخه‌های علوم رایج، به ویژه علوم انسانی، به شناخت چستی پدیده فساد، چرایی بروز آن و چگونگی پیشگیری یا مبارزه با آن (بر اساس یافته‌های علمی) پرداخته می‌شود.
۲. **رویکرد تجربی:** اساس این رویکرد مبتنی بر تحقیقات صورت گرفته قبلی شامل افت‌وخیزها و ضعف‌ها و قوت‌های حرکت‌های قبلی است تا با بهره‌گیری از تجربه‌های آنها در جهت پیشگیری از وقوع فساد اقدام شود.
۳. **رویکرد ارزشی:** در این رویکرد با مراجعه به منابع دینی، مبانی و مصداق‌های پیشگیری و مبارزه با پدیده فساد استنباط، استخراج و بهره‌برداری می‌گردد.
۴. **رویکرد تطبیقی:** این رویکرد، استفاده از تجربیات دیگر کشورها، سازمان‌های فراملی، منطقه‌ای و بین‌المللی را مورد توجه قرار می‌دهد (معدنچیان، ۱۳۸۲: ۱۱۵).

۶. نوآوری در پیشگیری از فساد اداری

طرح میثاق سلامت به عنوان پیشنهادی نوآورانه در زمینه پیشگیری از فساد اداری است به گونه‌ای که این طرح رشد، فرهنگ عمومی جامعه (و فرهنگ سازمانی به عنوان پدیده‌ای که متأثر از فرهنگ عمومی جامعه است) را مدنظر قرار می‌دهد. میثاق سلامت، به عنوان توافقی بین دولت (به عنوان ارائه‌دهنده خدمات) و ملت (به عنوان مراجعه‌کنندگان به دولت) است به طوری که ملت رشوه ندهد و دولت نیز رشوه نگیرد. هدف نهایی برنامه میثاق سلامت، حذف فساد از ارتباطات اداری و خدماتی میان ارباب رجوع و کارمندان و کاهش هزینه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ناشی از فساد است.

هرسی و بلانچارد به نقل از هرزبرگ جنبه‌های سلامت سازمانی را شامل آیین‌نامه‌ها و مدیریت شرکت‌ها، سرپرستی، شرایط کاری، مناسبات میان افراد (روابط انسانی)، پول،

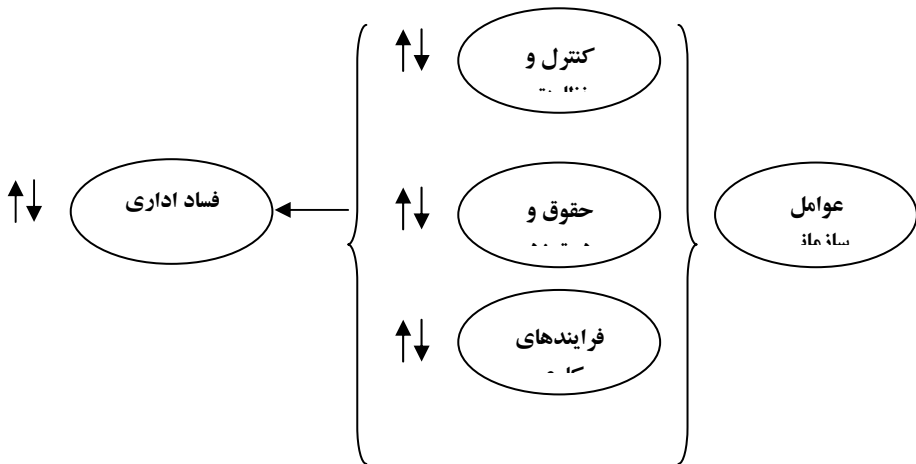
مقام و امنیت معرفی می‌نماید. این جنبه‌ها ربطی به ذات امور ندارند، بلکه به شرایطی که کار در آنها اجرا می‌شوند، مربوط می‌شود.

هرزبرگ به کار بردن لغت سلامت را به معنای پزشکی‌اش، پیشگیری‌کننده و مربوط به محیط، منسوب می‌داند. عوامل سلامت به‌طور مستقیم در ظرفیت بازدهی کارگران افزایش ایجاد نمی‌کند، اما کار اصلیشان جلوگیری از ضایعات در اجرای کار است که دلیلش محدودیت‌های شغلی است. طرح میثاق سلامت با تمرکز بر جنبه‌های سلامت سازمانی تلاش می‌کند فضایی را به‌وجود آورد که از یک‌سو علاقه عمومی برای ارائه پیشنهادها پدید آورنده فساد در نزد جامعه کاهش یابد و از سوی احتمال پذیرش این پیشنهادها از سوی اعضای دولت کم شود. میثاق سلامت را می‌توان سوگندنامه کارمند در قبال پیشنهاد رشوه از طرف شخصیت حقوقی یا حقیقی به‌عنوان مراجعه‌کنندگان سازمان‌ها دانست. میثاق سلامت یک سوگندنامه است و نه یک قرارداد، اما تنظیم آن با هر قراردادی الزامی است. فعالیت‌هایی که می‌تواند در فرایند این طرح قرار گیرد را می‌توان به‌صورت زیر فهرست کرد:

- لغو مقررات غیرمنطقی؛
- افزایش شفافیت و ساده‌سازی رویه‌ها و قوانین سازمانی؛
- افزایش دسترسی عمومی به اطلاعات؛
- آموزش مدرسه‌ای - اجتماعی مبارزه با فساد؛
- ایجاد تغییر در فرهنگ اجتماعی مستعد فساد؛
- سازمان‌دهی حرکت ملی مبارزه با فساد؛
- تقویت ارزش‌های مذهبی در نزد جامعه؛
- جریان یافتن ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و نظارت همگانی بر آنها؛
- استفاده از فناوری اطلاعات برای ایجاد جریان‌های کاری مکانیزه؛
- کاهش تعامل مستقیم رودرروی خدمت‌گیرندگان و خدمت‌دهندگان (Zaido, 2004: 6).

۷ مدل تحلیلی تحقیق

تمام مطالعات تحقیقی بر یک چارچوب مخصوص استوار است که متغیرهای مورد نظر و روابط میان آنها را مشخص می‌کند. هر پژوهش میدانی و پیمایشی نیازمند نقشه ذهنی و مدل مفهومی است که در قالب ابزار تحلیلی مناسب، متغیرها و روابط بین آنها ترسیم شده باشد. بر همین اساس در ذیل یک مدل تحلیلی از این فرضیات و عوامل سازمانی و تأثیر آنها بر فساد اداری و باتوجه به ادبیات تحقیق و نظریات مطرح شده ارائه می‌کنیم.



شکل ۱ مدل تحلیلی تحقیق

در اینجا باید متذکر شد که مدل طراحی شده براساس مباحث مطرح شده در ادبیات تحقیق بوده است.

۷-۱ روش پژوهش

در این تحقیق به دلیل اینکه به دستکاری مستقیم متغیرها نیازی نخواهیم داشت روش تحقیق

_____ بررسی تأثیر بازرسی اثربخش بر فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ۱۱۳

توصیفی و از نوع پیمایشی است. روش گردآوری اطلاعات در تحقیق حاضر به صورت کتابخانه‌ای و میدانی است. روش تحلیل در این تحقیق روش همبستگی است که رابطه میان متغیرها براساس هدف تحقیق تحلیل می‌شود.

۲-۷ جامعه آماری

جامعه آماری مورد پژوهش، کارمندان ادارات ساختمان مرکزی گمرک جمهوری اسلامی ایران هستند. براساس دو معیار که شامل، نوع خدمت و شکل ارائه آن به گونه‌ای باشد که مستعد بروز فساد باشد و گستردگی و انحصار در ارائه خدمت که باعث کثرت مراجعه‌کننده عمومی به آن اداره باشد، از بین ادارات واقع در گمرک تهران انتخاب شده است. نمونه آماری تحقیق نیز از بین کارکنان این ادارات به صورت نمونه‌گیری کاملاً تصادفی انتخاب شده است. پرسش‌نامه طوری طراحی شده که می‌بایست بین کارکنان ادارات بازرسی، حراست، ارزش و تعرفه، واردات و صادرات توزیع شود که تعداد آنها بالغ بر ۴۰۰ نفر است، پرسش‌نامه بین ۱۲۰ نفر از کارشناسان و افرادی با مدرک دیپلم به بالا توزیع شد که تعداد ۱۱۰ عدد از آنها قابل استفاده بود.

۸ متغیرهای پژوهش

۱. **متغیرهای مستقل:** در این پژوهش متغیر مستقل ما سه عامل سازمانی کنترل و نظارت، نظام حقوق و دستمزد و شفافیت فرایندها و رویه‌های کاری است.
۲. **متغیر وابسته:** متغیر وابسته این تحقیق فساد اداری است.

۹ آزمون‌های آماری مورد استفاده

در این مطالعه تلاش شده وضعیت سازمان را از لحاظ عوامل سازمانی مورد بررسی قرار داده و هم‌زمان میزان فساد موجود در سازمان نیز سنجیده شود. آنگاه به بررسی چگونگی وجود رابطه‌ای بین این دو متغیر، عوامل سازمانی و فساد اداری پرداخته می‌شود. بدین منظور

پرسش‌نامه تحقیق به دو بخش تقسیم شده که در یک بخش عوامل سازمانی شامل میزان کنترل و نظارت، نحوه انجام فعالیت‌ها و پیچیدگی فرایندها و نظام حقوق و دستمزد سنجیده شده و در بخش دیگر میزان فساد اداری در سازمان مورد سنجش قرار گرفته است. با توجه به توضیحات فوق در این پژوهش از آزمون ضریب همبستگی اسپیرمن (PS) و تحلیل همبستگی برای تعیین شدت و جهت رابطه دو متغیر، عوامل سازمانی و فساد اداری استفاده شده است.

۹-۱ ضریب همبستگی رتبه‌ای اسپیرمن

ضریب همبستگی، شدت رابطه و همچنین نوع رابطه مستقیم یا معکوس بودن آن را نشان می‌دهد. مقدار PS همواره بین +۱ و -۱ است اگر $PS = 1$ باشد، به معنی آن است که همبستگی کامل و مستقیم است. یعنی تغییرات دو صفت یکی است و اگر $PS = -1$ باشد، به معنی آنکه همبستگی کامل و معکوس است یعنی دو صفت در جهت عکس یکدیگر تغییر می‌کنند.

اگر $+1 < PS < 0$ باشد همبستگی ناقص است و اگر $PS > 0$ باشد همبستگی ناقص و تغییرات دو صفت هم جهت است ولی اگر $PS > 0$ باشد بیان‌کننده ناقص بودن همبستگی و تغییرات دو صفت در جهت مخالف هم هستند. مقدار PS هرچه به +۱ یا -۱ نزدیک‌تر باشد حاکی از شدت همبستگی خطی است. فرمول محاسبه ضریب همبستگی اسپیرمن به قرار زیر است.

$$PS = \frac{\sum d_i^2 - \frac{(\sum d_i)^2}{n}}{n(n^2 - 1)}$$

۹-۲ نتیجه آزمون فرضیه اصلی ۱

بین میزان کنترل و نظارت در سازمان و فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد. در این فرضیه ما به دنبال یافتن رابطه بین میزان نظارت و کنترل در سازمان و فساد اداری در آن بوده‌ایم، با انجام آزمون مربوط در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = 0/00$

به دست آمد و فرضیه ما مورد تأیید قرار گرفت. یعنی بین میزان کنترل و نظارت در سازمان و فساد اداری رابطه وجود دارد و نوع این رابطه معکوس است. به عبارت دیگر با افزایش میزان کنترل و نظارت باید انتظار کاهش فساد در سازمان را داشته باشیم. میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق $0/559-$ بوده یعنی شدت رابطه متوسط رو به بالاست.

۹-۳ نتیجه آزمون فرضیه فرعی ۱-۱

بین میزان کنترل و نظارت بر فعالیت‌های کاری کارکنان در سازمان و فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد. در این فرضیه درصد یافتن رابطه بین میزان کنترل و نظارت بر فعالیت‌های کاری کارکنان در سازمان و فساد اداری بوده ایم، با انجام آزمون مربوط در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = 0/00$ به دست آمده یعنی وجود رابطه منفی بین کنترل و نظارت بر فعالیت‌های کاری کارکنان در سازمان و فساد اداری مورد تأیید قرار گرفت. به عبارت دیگر با افزایش این نوع نظارت باید انتظار کاهش فساد اداری در سازمان را داشته باشیم. میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق $0/512-$ است.

۹-۴ نتیجه آزمون فرضیه فرعی ۱-۲

بین میزان تناسب مجازات و تنبیه افراد خلاف کار در سازمان و فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد. در اینجا فرض شده است که بین میزان تناسب مجازات و تنبیه افراد خلاف کار و فساد اداری رابطه وجود دارد، با انجام آزمون مربوط در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = 0/00$ به دست آمده که فرضیه مورد نظر به اثبات رسیده یعنی بین میزان تناسب مجازات و تنبیه افراد خلاف کار در سازمان و فساد اداری رابطه وجود دارد. نوع این رابطه منفی بوده و میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق $0/546-$ است که نشان دهنده شدت متوسط است. از تأیید این فرضیه نتیجه می‌گیریم که با افزایش متغیر مستقل باید منتظر کاهش متغیر وابسته باشیم.

۹-۵ نتیجه آزمون فرضیه اصلی ۲

بین میزان شفافیت فرایندها و رویه‌های کاری و انحصار وظیفه در سازمان با فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد. در این فرضیه وجود رابطه بین میزان شفافیت فرایندها و رویه‌های کاری و انحصار وظیفه در سازمان و فساد اداری رابطه وجود دارد. با انجام آزمون مربوط در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = ۰/۰۰۲$ به دست آمده و فرضیه تأیید شد. یعنی بین میزان شفافیت فرایندها و رویه‌های کاری و انحصار وظیفه در سازمان و فساد اداری رابطه وجود دارد. نوع رابطه منفی است، اما این رابطه آنچنان شدید نیست. میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق $۰/۲۹۵$ - است.

۹-۶ نتیجه آزمون فرضیه فرعی ۱-۲

بین شفافیت فرایندهای کاری در سازمان و فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد. در اینجا به دنبال یافتن رابطه بین میزان شفافیت فرایندهای کاری با فساد اداری بوده‌ایم. با انجام آزمون مربوط در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = ۰/۰۳۰$ به دست آمده و فرضیه مورد نظر اثبات شد. یعنی بین میزان شفافیت فرایندهای کاری در سازمان و فساد اداری رابطه منفی وجود دارد. میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق $۰/۴۶۵$ - است. که نشان‌دهنده شدت متوسط این رابطه است.

۹-۷ نتیجه آزمون فرضیه فرعی ۲-۲

بین میزان انحصار در وظیفه با فرایند کاری در سازمان و فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد. در این فرضیه وجود رابطه بین میزان انحصار وظیفه با فرایند کاری توسط یک کارمند در اداره و فساد اداری فرض گرفته شده است. با انجام آزمون مربوط در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = ۰/۰۲۵$ به دست آمده و فرضیه مورد تأیید قرار گرفت. یعنی بین میزان انحصار وظیفه با فرایند کاری در سازمان و فساد اداری رابطه وجود

دارد. نوع رابطه مثبت است اما مقدار آن شدید نیست چون میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق ۰/۲۱۴+ است.

۹-۸ نتیجه آزمون فرضیه اصلی ۳

بین میزان حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان در سازمان و فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد. در این فرضیه ما به دنبال یافتن رابطه‌ای بین میزان حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان در سازمان و فساد اداری بوده‌ایم. با انجام آزمون مربوط در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = ۰/۰۰$ به دست آمده که نشان‌دهنده وجود این رابطه است. یعنی بین میزان حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان در سازمان و فساد اداری رابطه وجود دارد. نوع رابطه منفی بوده و با توجه به میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق ۰/۵۷۰- است. شدت آن متوسط رو به بالاست، درحقیقت با توجه به این فرضیه با افزایش حقوق و مزایای پرداختی باید انتظار کاهش فساد و بالعکس را داشته باشیم.

۹-۹ نتیجه آزمون فرضیه فرعی ۱-۳

بین میزان مناسب بودن شاخص‌ها و معیارهای پرداخت حقوق به کارکنان در سازمان و فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد. در اینجا فرض شده است که بین مناسب بودن شاخص‌ها و معیارهای پرداخت حقوق به کارکنان و فساد اداری رابطه وجود دارد. با انجام آزمون مربوط در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = ۰/۰۰$ به دست آمد. یعنی بین میزان مناسب بودن شاخص‌ها و معیارهای پرداخت حقوق به کارکنان در سازمان و فساد اداری وجود رابطه اثبات شده است. نوع رابطه منفی و شدت آن متوسط است. میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق ۰/۵۵۶- است.

۹-۱۰ نتیجه آزمون فرضیه فرعی ۲-۳

بین احساس بی‌عدالتی کارکنان در میزان حقوق دریافتی در مقایسه با کارکنان داخل و خارج سازمان و فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد. در اینجا ما به دنبال پیدا کردن رابطه ای بین احساس بی‌عدالتی کارکنان در میزان حقوق دریافتی در مقایسه با دیگر کارکنان در داخل و خارج سازمان با فساد اداری بوده‌ایم. با انجام آزمون مربوط در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = ۰/۰۰$ به دست آمد و فرضیه تأیید شد، یعنی بین احساس بی‌عدالتی کارکنان در میزان دریافتی حقوق در مقایسه با کارکنان داخل و خارج سازمان و فساد اداری رابطه وجود دارد. میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق $+۰/۴۴۹$ است، که نشان‌دهنده رابطه مثبت و ضعیف رو به متوسط است.

۹-۱۱ نتیجه آزمون فرضیه فرعی ۳-۳

بین میزان مزایای پرداختی به کارکنان برای گذران زندگی با فساد اداری رابطه معناداری و منحنی اداری وجود دارد. در این فرضیه وجود رابطه بین مزایای پرداختی به کارکنان برای گذران زندگی و فساد اداری مفروض گرفته شده است. پس از انجام آزمون مربوطه، در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = ۰/۰۰$ به دست آمد که نشان‌دهنده وجود رابطه بین میزان مزایای پرداختی به کارکنان برای گذران زندگی و فساد اداری رابطه وجود دارد. با توجه به میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق $-۰/۵۰۲$ است. نوع رابطه منفی و شدت آن متوسط است در نتیجه با افزایش این مزایا باید انتظار کاهش فساد را داشته باشیم.

۹-۱۲ نتیجه آزمون فرضیه اهم

بین عوامل سازمانی و فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد. در این فرضیه که فرضیه اصلی تحقیق است. ما درصدد یافتن رابطه‌ای بین میزان وجود یک سری عوامل سازمانی در یک سازمان و وجود فساد اداری در آن سازمان بوده‌ایم. با انجام آزمون مربوط در سطح اطمینان ۹۹ درصد، مقدار $P\text{-Value} = ۰/۰۰$ به دست آمد و فرضیه اصلی مورد تأیید قرار

گرفت؛ یعنی بین عوامل سازمانی مورد نظر و فساد اداری رابطه وجود دارد. میزان ضریب همبستگی اسپیرمن برای آزمون فوق ۰/۵۹۸- است. این نشان می‌دهد نوع رابطه منفی و شدت آن متوسط است.

۹-۱۳ نتایج کلی حاصل از آزمون فرضیات

همان‌طور که دیده می‌شود تقریباً بین همه عوامل سازمانی شمرده شده در بالا به‌عنوان متغیرهای مستقل تحقیق و فساد اداری به‌عنوان متغیر وابسته رابطه وجود دارد. نوع این رابطه در همه موارد مستقیم و با شدت و ضعف متغیر است. نتیجه کلی که از این آزمون‌ها می‌توان گرفت این است که بین چگونگی تحقیق و وجود عوامل سازنده یک سازمان و وقوع فساد به‌عنوان یک رفتار سوءاداری رابطه‌ای مشخص وجود دارد. هرگونه تغییر چه به طرف بهبود و چه عکس آن یقیناً دارای آثاری بر کارآمدی یا ناکارآمدی سازمان، مانند کاهش یا افزایش فساد اداری خواهد داشت. که در ادامه به شرح بیشتری خواهیم پرداخت. مطابق با نتیجه حاصله از آزمون فرضیات می‌توان گفت:

بین میزان کنترل و نظارت بر فعالیت‌های کاری کارکنان در سازمان و ادارات دولتی و فساد اداری در آن ادارات رابطه مستقیم و منفی وجود دارد، یعنی هر قدر میزان کنترل و نظارت در سازمان افزایش یابد، باید انتظار کاهش فساد را داشته باشیم و بالعکس با کاهش میزان کنترل و نظارت در سازمان، فساد اداری افزایش خواهد یافت. نتیجه اینکه مدیران برای کاهش فساد اداری باید به کنترل و نظارت توجه بیشتری داشته باشند.

در فرضیه بعد ثابت شده است که بین تناسب مجازات تنبیه افراد خلاف کار در سازمان و فساد اداری رابطه وجود دارد. این رابطه مستقیم و منفی است. یعنی با افزایش این تناسب باید انتظار کاهش فساد در سازمان را داشته باشیم و بالعکس با کاهش این تناسب باید انتظار افزایش فساد را داشته باشیم. نتیجه اینکه اگر سازمان و مدیریت حاکم بر آن به دنبال کاهش فساد در اداره و سازمان خود هستند، باید به فکر و اندیشه افزایش تناسب مجازات و تنبیه افراد

خلاف کار باشند تا از این طریق بتوانند تا حدودی بر کاهش فساد اداری مؤثر باشند.

ثابت شده که بین میزان شفافیت فرایندها و فساد اداری رابطه وجود دارد. این رابطه مستقیم و منفی است. یعنی با افزایش شفافیت فرایندهای کاری می‌توان انتظار کاهش فساد اداری را داشت و بالعکس. نتیجه اینکه برای کاهش فساد اداری باید به دنبال افزایش شفافیت فرایندهای کاری در سازمان بود. هرچه این شفافیت بیشتر باشد می‌تواند به کاهش فساد اداری در سازمان کمک کرد.

ثابت شده که بین میزان انحصار در وظیفه و فرایند کاری در سازمان با فساد اداری رابطه وجود دارد این رابطه مثبت و مستقیم بوده است. یعنی هرچه میزان انحصار وظیفه و فرایند کاری در سازمان بیشتر باشد باید انتظار فساد اداری بیشتر را در سازمان داشته باشیم. نتیجه اینکه برای کاهش فساد اداری باید به دنبال کاهش انحصار در وظایف یا فرایندهای کاری بود. به دنبال کاهش این انحصار در وظایف یا فرایندهای کاری می‌توان به کاهش فساد اداری کمک کرد.

ثابت شده است بین مناسب بودن شاخص‌ها و معیارهای پرداخت حقوق به کارکنان و فساد اداری رابطه وجود دارد این رابطه مستقیم و منفی است. یعنی با افزایش تناسب بین شاخص‌ها و معیارهای پرداختی حقوق و فساد اداری باید انتظار کاهش فساد اداری را داشت و بالعکس با کاهش این تناسب فساد اداری افزایش پیدا خواهد کرد. نتیجه اینکه سازمان می‌تواند با افزایش تناسب این معیارها و شاخص‌ها به بهبود وضعیت فساد اداری و کاهش آن کمک کند.

ثابت شده بین احساس بی‌عدالتی کارکنان نسبت به میزان حقوق دریافتی در مقایسه با سایر کارکنان داخل و خارج سازمان و فساد اداری رابطه وجود دارد. این رابطه مستقیم و مثبت است. یعنی با افزایش احساس بی‌عدالتی در دریافتی حقوق باید انتظار افزایش فساد اداری را داشته باشیم. نتیجه اینکه اگر مدیران به دنبال کاهش میزان فساد اداری در ادارات هستند یکی از راه‌های مؤثر تلاش در ایجاد و کاهش احساس بی‌عدالتی در حقوق دریافتی در بین کارکنان سازمان می‌باشد. طبیعتاً با کاهش این احساس می‌توانیم به بهبود وضعیت

فساد و کاهش آن در ادارات کمک کنیم.

بین میزان مزایای پرداختی به کارکنان برای گذران زندگی و فساد اداری رابطه وجود دارد. این رابطه مستقیم و منفی است یعنی با افزایش میزان این مزایا می‌توان انتظار کاهش فساد اداری در سازمان را داشت نتیجه حاصل اینکه سازمان و مدیریت حاکم بر آن می‌تواند با توجه بیشتر به مزایای پرداختی و افزایش آن بر کاهش فساد اداری در سازمان کمک کند. در نهایت ثابت شده است بین عوامل سازمانی برشمرده در این تحقیق و فساد اداری در سازمان رابطه وجود دارد. این رابطه مستقیم است. یعنی با بهبود وضعیت این عوامل در جهت مناسب که به طور مبسوط در قضایای فرعی آمده است، می‌توان به بهبود وضعیت فساد یعنی کاهش آن در سازمان کمک کرد. مدیران می‌توانند با توجه هرچه بیشتر به این عوامل و سعی در بهبود آنها به طور کلی و به طور خاص به بهبود وضعیت سازمان از حیث میزان وقوع فساد اداری توسط کارکنان کمک کنند.

جدول ۱ نتایج به دست آمده از فرضیات

فرضیه	P-Value	ضریب همبستگی	شدت	نتیجه فرضیه
اهم: بین عوامل سازمانی و فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ارتباط معناداری وجود دارد.	۰	-۰/۵۹۸	متوسط رو به بالا	تأیید
اصلی ۱: بین نظام کنترل و نظارت سازمانی و فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ارتباط معناداری وجود دارد.	۰	-۰/۵۵۹	متوسط رو به بالا	تأیید
فرعی ۱-۱: بین میزان کنترل و نظارت بر فعالیت‌های کاری کارکنان و فساد اداری در گمرک جمهوری	۰	-۰/۵۱۲	متوسط	تأیید

جدول ۱ نتایج به دست آمده از فرضیات

فرضیه	P-Value	ضریب همبستگی	شدت	نتیجه فرضیه
اسلامی ایران ارتباط معناداری وجود دارد.				
فرعی ۱-۲: بین میزان تناسب مجازات‌ها و تنبیهات افراد خلاف کار با فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ارتباط معناداری وجود دارد.	۰	-۰/۵۴۶	متوسط رو به بالا	تأیید
اصلی ۲: بین میزان شفافیت فرایندها و رویه‌های کاری و انحصار وظیفه با فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ارتباط معناداری وجود دارد.	۰/۰۰۲	-۰/۲۹۵	کم	تأیید
فرعی ۱-۲: بین میزان شفافیت فرایندهای کاری و فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ارتباط معناداری وجود دارد.	۰/۰۳۰	-۰/۴۶۵	متوسط	تأیید
فرعی ۲-۲: بین میزان انحصار وظیفه و فرایند کاری با فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ارتباط معناداری وجود دارد.	۰/۰۲۵	+۰/۲۱۴	کم	تأیید
اصلی ۳: بین میزان حقوق و مزایای پرداختی به کارکنان و فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ارتباط معناداری وجود دارد.	۰	-۰/۵۷۰	متوسط رو به بالا	تأیید
فرعی ۱-۳: بین مناسب بودن شاخص‌ها و معیارهای پرداخت حقوق به کارکنان با فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ارتباط معناداری وجود دارد.	۰	-۰/۵۵۶	متوسط رو به بالا	تأیید

جدول ۱ نتایج به دست آمده از فرضیات

نتیجه فرضیه	شدت	ضریب همبستگی	P-Value	فرضیه
تأیید	متوسط رو به کم	+۰/۴۴۹	۰	فرعی ۲-۳: بین احساس بی عدالتی کارکنان در میزان دریافتی در مقایسه با کارکنان داخل و خارج سازمان با فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ارتباط معناداری وجود دارد.
تأیید	متوسط	-۰/۵۰۲	۰	فرعی ۳-۳: بین میزان مزایای پرداختی به کارکنان و فساد اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران ارتباط معناداری وجود دارد.

نتیجه گیری

تأثیر عوامل گوناگون در شکل گیری فساد، به آن ماهیت پیچیده ای داده است. در نتیجه بسیاری از برنامه های طراحی شده برای مبارزه با فساد به شکست انجامیده است. تجربیات به دست آمده از اجرای این برنامه ها نشانگر این است که برای حذف یا کاهش این پدیده شوم در نظام اداری کشور نیازمند برنامه هایی هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد سازمانی آن پیشگیری از بروز فساد را هدف قرار دهند. در سازمان گمرک جمهوری اسلامی ایران نیز می توان با الهام از رویکردهای تبیین کننده، مانع برای پیشگیری از بروز فساد اقداماتی را انجام داد که از آن جمله:

۱. بالا بردن هزینه های فساد برای کارکنان خاطی، با افزایش تنبیهات و مجازات ها؛ با توجه به نتایج به دست آمده از تحقیق، با بالا بردن هزینه های فساد می توان انگیزه افراد را برای انجام رفتارهای فسادآمیز کاهش داد.
۲. کاهش محرومیت نسبی در سازمان تا کارکنان احساس بی عدالتی نکنند؛ با افزایش

حقوق و دستمزد کارکنان و همچنین کاهش محرومیت‌های نسبی می‌توان بروز رفتارهای فسادآمیز را کاهش داد.

۳. کاهش بعضی بخش‌نامه‌ها و مصوباتی که باعث ایجاد رانت‌جویی می‌شود.

۴. شفاف کردن رویه‌های گمرکی؛ همان‌طور که با اثبات فرضیات نیز مشخص شد با شفاف‌سازی در رویه‌ها و مشخص بودن روش کار تا حدودی از بروز فساد اداری می‌توان جلوگیری کرد.

۵. بازنگری دوره‌ای رویه‌ها و نظام‌ها برای شناسایی حوزه‌های آسیب‌پذیر و از بین بردن فساد اداری؛ با توجه به فرضیات اثبات شده می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که با بازنگری دوره‌ای رویه‌ها یا افزایش کنترل، فساد اداری را در سازمان محدودتر کرد.

۶. توجه به امر پیشگیری به‌عنوان مکمل مبارزه با فساد؛ ما می‌توانیم علاوه بر اعمال نفوذ بر رویه‌ها در حین بروز فساد به امر پیشگیری نیز توجه داشته باشیم تا با ترویج نظام‌نامه رفتاری و فرهنگ درستکاری در بین کارکنان به کاهش فساد در سازمان منجر شود.

همچنین با استفاده از طرح میثاق سلامت برای کارکنان و ارباب‌رجوعان سوگندنامه‌ای تنظیم نمود تا با کمک آنها بتوان برای کاهش این پدیده شوم که در نظام اداری جمهوری اسلامی سایه پرورنده قدمی هرچند کوتاه ولی استوار در این سازمان برداریم.

منابع و مأخذ

- الوانی، سیدمهدی (۱۳۸۰). مدیریت عمومی، نشر نی.
- بنایی، رضا (۱۳۷۵). آشنایی با مقررات گمرکی و ترخیص کالا، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
- ربیعی، علی (۱۳۷۵). زنده باد فساد، تهران، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری، جلد اول، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- معدنچیان، ابراهیم (۱۳۸۲). مبارزه با فساد اداری، تهران، پژوهشکده امام خمینی (ره).
- محمدی، مهدی (۱۳۸۶). نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری».
- هورس، آیرن (۲۰۰۱). مبارزه با فساد در تشکیلات گمرکی، تهران، گمرک جمهوری اسلامی ایران، جزوه فنی ۱۷۵.

Tanzi, Vito (1998). "Corruption Around the Word: Causes, Consequences, Scope, and cures", *IMF Working Paper*.

Rose-Ackerman, Susan (2002). "The Challenge of Poor Governance and Corruption", Copenhagen Consensus.

Zaido Pablo and Larg Chavis (2004). "Introduction, Global Corruption Report", [www. global corruption.org](http://www.globalcorruption.org)

[www. transparency international.com](http://www.transparencyinternational.com)

ارائه مدلی جامع برای بررسی عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی - سازمانی در دستگاه‌های دولتی

دکتر حسن زارعی متین*، فریدون احمدی**
و غلامحسین همایونی***

این مقاله تلاش می‌کند تا با استناد به مطالعات انجام شده به ارائه مدلی جامع جهت بررسی عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی سازمانی در دستگاه‌های دولتی به‌عنوان ابزاری خودکنترلی و خودنظارتی بپردازد. نتایج حاصل از تحقیقات نشان می‌دهد عوامل ساختاری، رهبری، شخصیتی، فرهنگی و ارزشی از جمله عواملی هستند که بر توسعه رفتار شهروندی سازمانی تأثیر دارند. مطابق این یافته‌ها هرچه ساختار سازمانی ارگانیکی‌تر باشد بروز رفتار شهروندی سازمانی بیشتر است. هر اندازه سبک رهبری مدیران به سمت ویژگی‌های رهبری تحول‌آفرین حرکت نماید، بروز رفتار شهروندی سازمانی بیشتر خواهد بود. در مورد عوامل شخصیتی نتایج حاصل از تحقیقات نشان می‌دهد ویژگی‌های سمت راست عوامل شخصیتی¹ بیشترین تأثیر را بر بروز رفتارهای شهروندی سازمانی دارند. درخصوص نقش عوامل فرهنگی، نتایج بیانگر این واقعیت است که سمت راست طیف شش‌گانه فرهنگ سازمانی هافستد نقش مهمی بر بروز رفتار شهروندی سازمانی دارد. تحقیقات انجام شده در مورد عوامل ارزشی نشان می‌دهد سرمایه اجتماعی و عدالت سازمانی دو عامل مهم و کلیدی در بروز رفتارهای شهروندی سازمانی است.

کلیدواژه‌ها: رفتار شهروندی سازمانی؛ عوامل ساختاری؛ عوامل رهبری؛ عوامل فرهنگی؛ عوامل شخصیتی؛ عوامل ارزشی

* دانشیار دانشگاه تهران، پردیس قم؛

** دانشجوی دکترای مدیریت دولتی، دانشگاه تهران، پردیس قم؛

*** کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

مقدمه

مطالعات انجام شده در زمینه رفتار شهروندی سازمانی گویای این واقعیت است که وجود این نوع رفتارها در سازمان‌های دولتی و خصوصی تأثیرات مثبت و قابل توجهی دارد. در واقع دو نوع آثار فردی و سازمانی در سایه وجود رفتار شهروندی سازمانی مترتب است. در ذیل به نمونه‌هایی از این نوع آثار اشاره می‌شود.

والز و نی‌هاف در سال ۱۹۹۶ به بررسی و مطالعه روابط مابین رفتار شهروندی سازمانی و معیارهای عملکرد در یک رستوران غذایی پرداختند. آنها پی بردند که وجود رفتارهای شهروندی با افزایش درآمد، کیفیت، کاهش هزینه، گلايه‌مندی کارکنان و میزان کاغذهای تلف شده در ارتباط است (Walz and Niehoff: 1996).

پودساکوف و مکنزی در تحقیقی دیگر بیان می‌دارند که رفتارهای وظیفه‌شناسی کارکنان سبب می‌شود که آنها تلاش و جدیت بیشتری را در حل مشکلات و گرفتاری‌های مشتریان به کار ببرند، در ضمن کارکنان از پذیرفتن مسئولیت کمتر شانه خالی می‌کنند و از پذیرفتن راه‌حل‌های کم‌بهره خودداری می‌کنند. رفتار شهروندی سازمانی کیفیت خدمات را از طریق سطوح بالای رفتارهای حمایتی بهبود می‌بخشد، به علاوه این گونه رفتارها در محیط‌های فروش منجر به الزامات بیشتری برای همکاری می‌گردند، رفتارهای شهروندی نظیر وظیفه‌شناسی، فداکاری و مشارکت مدنی، تغییرپذیری در تعاملات خدماتی را کاهش می‌دهند به شکلی که این مؤلفه‌ها سبب می‌شوند که اطلاعات و حمایت بیشتری را برای همکاران و کارکنان در ضمن تعاملات مستقیم با مشتریان فراهم آورند (Podsakoff and Mackenzie, 1997: 35-36).

پودساکوف و مکنزی خاطر نشان ساختند که رفتار شهروندی سازمانی می‌تواند بهره‌وری کارکنان و عملیات کارآمد گروه‌های سازمان را ارتقا دهد، برای مثال درگیر بودن کارکنان جدید در رفتارهای کمکی یا فداکاری سبب می‌شود که آنها دانش مورد نیاز برای بهبود کیفیت خدمات را کسب کنند به طوری که کارکنان جدید ممکن است به سرعت مؤلفه‌های جدید تحویل خدمات را ادراک کنند. بنابراین رفتار شهروندی

_____ ارائه مدلی جامع برای بررسی عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی - سازمانی ... ۱۲۷

سازمانی باعث افزایش سرعت تحویل دهی خدمات همراه با بهبود کیفیت آنها می‌شود. مشارکت مدنی منجر به بهبود و افزایش تعاملات بین مدیران و کارکنان می‌گردد و در صورت وجود مشکل به سرعت حل و فصل می‌شود. سطوح بالای رفتارهای توجه، احترام و جوانمردی روحیه گروهی را در میان همکاران تقویت می‌کند و به جای بحث و مشاجره با همکاران، مدیران ممکن است زمان بیشتری را بر روی اهداف بهره‌وری سازمانی و یا گروهی صرف کنند. به علاوه محیط‌های شغلی که روابط حمایتی و دوستانه را در میان همکاران ارتقا می‌دهند ممکن است به سطوح بالای حفظ و نگهداری کارکنان منجر گردد و سطوح بالای ثبات در میزان خدمات مشتری به ثبات مستمر جایگاه و موقعیت مشتریان در سازمان کمک عمده‌ای می‌کند (Ibid.).

در سال ۲۰۰۰ چن در مطالعه‌ای با هدف بررسی چگونگی توسعه رفتار شهروندی سازمانی و طراحی برنامه‌ای برای توسعه مستمر آن از طریق نظام‌های رسمی و غیررسمی در محیط کار به این نتیجه دست یافت که ارتباط مثبت و معناداری بین رفتار شهروندی سازمانی و عملکرد فردی، واحد و سازمانی وجود دارد. فضای مثبت کاری، منابع سازمانی، شخصیت روحی و روانی افراد، فرهنگ سازمانی با رفتار شهروندی سازمانی ارتباط دارند (Chien, 2000).

شیفل انور خالد و حسن علی در سال ۲۰۰۵ در مطالعه‌ای تحت عنوان بررسی اثرات رفتار شهروندی سازمانی بر رفتارهای انحرافی به این نتیجه دست یافتند که رفتار شهروندی سازمانی با رفتارهای انحرافی رابطه‌ای منفی و عکس دارد. در این مطالعه تأخیر کارمندان و غیبت به عنوان مهم‌ترین رفتارهای انحرافی در نظر گرفته شده‌اند. بنابر نظر کوسلوسکی و دیگران رفتارهای انحرافی رفتارهایی هستند که کارمندان براساس آن تلاش می‌کنند خودشان را از انجام کار بازدارند و یا از انجام وظایف محوله خودداری کنند. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که تحمل‌پذیری و مشارکت مدنی بیشترین ارتباط منفی را با رفتارهای انحرافی دارند، همچنین وظیفه‌شناسی ارتباط منفی با غیبت اختیاری دارد (Khalid and Ali, 2005: 150).

اسکار بنتلو و همکاران در سال ۲۰۰۷ در دانشگاه تگزاس آمریکا در مطالعه‌ای به بررسی رابطه بین رفتار شهروندی سازمانی و مدیریت کیفیت جامع پرداختند. نتایج حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد مدیریت کیفیت جامع نقش میانجی را بین عملکرد و رفتار شهروندی سازمانی ایفا می‌کند. بدین معنا که خود رفتار شهروندی باعث بهبود عملکرد سازمانی نمی‌شود، بلکه وجود مدیریت کیفیت جامعه سبب می‌گردد تا رفتار شهروندی سازمانی، بهبود عملکرد را به همراه داشته باشد (Oscar Buentello and et. al., 2008: 70-130).

اسپمن و زارات در سال ۲۰۰۸ طی مطالعه‌ای ۳۲ مؤسسه خدماتی را با هدف بررسی رابطه بین تحلیل رفتگی و کارایی منفی با رفتار شهروندی سازمانی در ایالت واشنگتن مورد بررسی قرار دادند. نتایج حاصل از این مطالعه نشان داد که تحلیل رفتگی شغلی، عدم کارایی و رفتار شهروندی سازمانی همگی ارتباط معناداری با همدیگر دارند. به طوری که ارتباط منفی بین عدم کارایی و رفتار شهروندی سازمانی وجود دارد. بدین معنا که عدم کارایی بالا معادل پایین بودن سطح رفتار شهروندی سازمانی است، البته هر یک از ابعاد رفتار شهروندی سازمانی همبستگی‌های منفی متفاوتی با عدم کارایی دارند. به طوری که فداکاری بیشترین ارتباط منفی را با عدم کارایی دارد. نتایج حاصل از این مطالعه بیانگر رابطه منفی رفتار شهروندی سازمانی و تحلیل رفتگی شغلی است (Schepman and Zarate, 2008).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود سازمان‌ها به‌ویژه سازمان‌های کشورهای جهان سوم که نیازمند جهشی عمده در افزایش کارآمدی‌اند، بایستی زمینه را به گونه‌ای فراهم سازند که کارکنان و مدیرانشان با طیب خاطر تمامی تجربیات، توانایی‌ها و ظرفیت‌های خود را برای اعتلای اهداف سازمانی به کار گیرند. این امر میسر نخواهد شد مگر آنکه عوامل مؤثر بر توسعه رفتارهای شهروندی سازمانی شناسایی و بسترهای لازم برای پیاده‌سازی این‌گونه رفتارها از طریق آموزش در دانشگاه‌ها و یا سایر مراکز مهم آموزشی دیگر فراهم گردد.

۱ معرفی رفتار شهروندی سازمانی

مفهوم رفتار شهروندی سازمانی اولین بار توسط باتمان و ارگان در اوایل دهه ۱۹۸۰ به

دنیای علم ارائه شد. تحقیقات اولیه‌ای که در زمینه رفتار شهروندی سازمانی انجام گرفت بیشتر برای شناسایی مسئولیت‌ها و یا رفتارهایی بود که کارکنان در سازمان داشتند اما اغلب نادیده گرفته می‌شد. این رفتارها با وجود اینکه در ارزیابی‌های سستی عملکرد شغلی به‌طور ناقص اندازه‌گیری می‌شدند و یا گاهی اوقات مورد غفلت قرار گرفتند، اما در بهبود اثربخشی سازمانی مؤثر بودند (Bienstock and et. al., 2003: 360).

این اعمال که در محیط کار اتفاق می‌افتند را این‌گونه تعریف می‌کنند: «مجموعه‌ای از رفتارهای داوطلبانه و اختیاری که بخشی از وظایف رسمی فرد نیستند اما با این وجود توسط وی انجام شده و باعث بهبود مؤثر وظایف و نقش‌های سازمان می‌شوند» (Appelbaum and et. al., 2004: 19).

به‌عنوان مثال یک کارگر ممکن است نیازی به اضافه‌کاری و تا دیروقت در محل کار ماندن نداشته باشد اما با وجود این برای بهبود امور جاری و تسهیل جریان کاری سازمان بیشتر از ساعت کاری رسمی خود در سازمان می‌ماند و به دیگران کمک می‌کند (Cropanzano and et. al., 2000: 7).

ارگان ۱۹۸۸ همچنین معتقد است که رفتار شهروندی سازمانی، رفتاری فردی و داوطلبانه است که مستقیماً به‌وسیله نظام‌های رسمی پاداش در سازمان طراحی نشده اما با وجود این باعث ارتقای اثربخشی و کارایی عملکرد سازمان می‌شود (Cohen and kol, 2004).

با این تعریف، از انسان به‌عنوان شهروند سازمانی انتظار می‌رود بیش از الزامات نقش خود و فراتر از وظایف رسمی، در خدمت اهداف سازمان فعالیت کند. به‌عبارت‌دیگر ساختار رفتار شهروندی سازمانی به دنبال شناسایی، اداره و ارزیابی رفتارهای فرانش کارکنانی است که در سازمان فعالیت می‌کنند و در اثر این رفتارهای آنان اثربخشی سازمانی بهبود می‌یابد (Bienstock and et. al., 2003: 361).

بررسی ادبیات نشان می‌دهد که دو رویکرد اصلی در تعریف مفهوم رفتار شهروندی سازمانی وجود دارد. ارگان و سایر محققان مقدم بر آن در این موضوع، این نوع رفتار را تحت

عنوان رفتار فرانشس مورد ملاحظه قرار داده‌اند. به گونه‌ای که کمک‌های افراد در محیط کار فراتر از الزامات نقشی است که برای آنها تعیین شده است و به‌طور مستقیم و آشکارا از طریق نظام پاداش رسمی سازمان مورد تقدیر قرار نمی‌گیرد (Castro and et. al., 2004: 29).

جریان دیگری از محققان همچون گراهام پیشنهاد می‌کند که رفتار شهروندی سازمانی باید به‌صورت مجزا از عملکرد کاری مورد ملاحظه قرار گیرد. بنابراین دیگر مشکل تمایز بین عملکرد نقش و فرانشی وجود نخواهد داشت. در این دیدگاه رفتار شهروندی سازمانی را باید به‌عنوان یک مفهوم جهانی که شامل تمامی رفتارهای مثبت افراد در درون سازمان است، مورد توجه قرار داد. تمایز بین عملکرد و فرانشس به دلایل مختلفی مشکل خواهد بود. اولاً، ادراکات مدیریتی و کارمندی از عملکرد کارکنان و مسئولیت‌ها ضرورتاً با یکدیگر مشابه نیستند. ثانیاً، ادراک کارمندان از عملکرد و مسئولیت‌هایشان تأثیر گرفته از رضایت آنها در محیط کارشان است (Ibid.: 29). رفتار شهروندی سازمانی به‌عنوان یک منبع اجتماعی که از طریق تبادل رفتار که پاداش‌های اجتماعی دریافت می‌کنند، مورد ملاحظه قرار می‌گیرد. بنابراین وقتی کارکنان احساس می‌کنند چیزی از سازمان دریافت می‌کنند، رفتار شهروندی آنها بیشتر خواهد شد (Ang and et. al., 2003: 564).

بولینو و تورنلی اعتقاد دارند که رفتارهای شهروندی سازمانی به‌طور کلی دارای دو حالت عمومی هستند. اولاً، این رفتارها به‌طور مستقیم قابل تقویت نیستند و ثانیاً، ناشی از تلاش‌های ویژه و فوق‌العاده هستند که به سازمان‌ها برای دستیابی به موفقیت، از کارکنانشان انتظار دارند (Bolino and Turnley, 2003: 60).

وان دی وان در مورد ابهام در وضعیت رفتار شهروندی سازمانی، ساختار رفتارهای برون‌نقش و رفتار حمایتی سازمانی مطالب متعددی را مطرح ساخته، به‌طوری که داوطلبانه بودن و الزامات پاداش‌های غیرقراردادی بیشترین بحث و جدل از ساختار رفتار شهروندی سازمانی را شامل می‌شوند. داوطلبانه بودن بدین مفهوم است که این‌گونه رفتارها مستقیماً قابل اجرا نیستند و الزامات نقش یا توصیف رسمی شغل نیز بدین معناست که عقد دوجانبه

_____ ارائه مدلی جامع برای بررسی عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی - سازمانی ... ۱۳۱

قراردادهای استخدامی افراد با سازمان تعریف شده و مشخص است، یعنی این گونه رفتارها به عنوان تنبیه و مجازات قابل ادراک نیستند (Van de Van, 1993: 211).

ارگان اظهار می‌دارد، تعریف و تفسیر رفتار شهروندی سازمانی مستقیماً پاداش‌های رسمی از طرف نظام‌های رسمی سازمانی دربر نمی‌گیرد. به‌طور خلاصه مشکلات نامبرده شده براساس تعاریف و تفسیر خصوصیات رفتار شهروندی سازمانی نظیر داوطلبانه، رفتارهای برون‌نقش، ماورای الزامات شغلی، معیارهای و مؤلفه‌های رفتارهای شهروندی مورد بررسی قرار گرفته است و در مقابل اکثر مطالعه‌کنندگان و پاسخ‌دهندگان آن را به‌عنوان بخشی از وظایف رسمی به‌شمار آورند.

۲ انواع رفتارهای شهروندی در سازمان

علی‌رغم توجه فزاینده به موضوع رفتارهای شهروندی، با مروری بر ادبیات این حوزه، فقدان اجماع درباره ابعاد این مفهوم آشکار می‌شود. نتایج بررسی ادبیات نشان می‌دهد که تقریباً سی نوع متفاوت از رفتار شهروندی قابل تفکیک است و تعاریف متعددی از آن به‌عمل آمده است که البته هم‌پوشانی‌های زیادی بین آنها وجود دارد. پودساکوف و همکارانش در مطالعات خود هفت بعد مشترک را از این تقسیم‌بندی‌ها استخراج کرده‌اند که عبارت‌اند از: رفتار امدادی^۱، جوانمردی^۲، وفاداری سازمانی^۳، تعهد سازمانی^۴، ابتکار فردی^۵، فضیلت شهروندی^۶ و خودبهبودی^۷.

تقسیم‌بندی فوق براساس مطالعه مدل‌های ارائه شده توسط تعداد زیادی از محققان صاحب‌نظر در رشته رفتار شهروندی سازمانی است که خلاصه آن در جدول ۱ نشان داده شده است.

-
1. Helping Behavior
 2. Sportmanship
 3. Organizational Loyalty
 4. Organizational Compliance
 5. Individual Initiative
 6. Civic Virtue
 7. Self Development

جدول ۱ خلاصه‌ای از ابعاد عملکرد کاری درون نقش و فرانش کارکنان

نظریه پرداز								ابعاد رفتاری شهروندی
Van Scotter & Motowildo (1996)	Borman & Motowildo (1993; 1997)	George & Brief (1992); George & Jones (1997)	Williams & Anderson (1991)	Graham (1991)	Graham Morman & Blakely (1995)	Organ (1988, 1990a, 1990b)	Smith, Organ & Near (1983)	
تسهیلات بین فردی ^۷	کمک و مشارکت با دیگران	کمک به همکاران ^۶	رفتارهایی که برای فرد مؤثر است	-	کمک بین فردی ^۵	نوع دوستی، احترام و تکریم ^۲ صلح و آشتی ^۳ و تسلی دادن ^۴	نوع دوستی ^۱	رفتار امدادی
-	کمک و مشارکت با دیگران	-	-	-	-	جوانمردی	-	جوانمردی
-	تصدیق، پشتیبانی و حمایت از اهداف سازمانی	اشاعه حسن نیت ^۹	-	وفاداری سازمانی	وفادارگرایی ^۸	-	-	وفاداری سازمانی
اهدای شغلی ^{۱۲}	پیروی از قوانین و رویه‌های سازمانی	-	رفتارهای مؤثر بر سازمان	اطاعت سازمانی ^{۱۱}	-	-	تعهد عمومی ^{۱۰}	تعهد سازمانی
اهدای شغلی	تلاش‌های فرانش داوطلب شدن برای انجام کارهای اساسی	ارائه پیشنهادهای سازنده	-	-	صنعت شخصی ^{۱۳} ابتکار فردی	وجدان کاری	-	ابتکار فردی

1. Altruism
2. Courtesy
3. Peacemaking
4. Cheerleading
5. Interpersonal Helping
6. Helping Coworkers
7. Interpersonal Facilitation
8. Loyalty Boosterism
9. Spreading Goodwill
10. Generalized Compliance
11. Organizational Obedience
12. Job Dedication
13. Personal Industry

جدول ۱ خلاصه‌ای از ابعاد عملکرد کاری درون نقش و فرانش کارکنان

نظریه پرداز								ابعاد رفتاری شهروندی
Van Scotter & Motowildo (1996)	Borman & Motowildo (1993; 1997)	George & Brief (1992); George & Jones (1997)	Williams & Anderson (1991)	Graham (1991)	Graham (1989) Morman & Blakely (1995)	Organ (1988, 1990a, 1990b)	Smith, Organ & Near (1983)	
-	-	حمایت از سازمان	-	مشارکت سازمانی	-	فضیلت شهروندی	-	فضیلت شهروندی
		خودبهبودی	-	-	-	-	-	خودبهبودی

Source: Philip M. Podsakoff, Scott B. Mackenzie, Julie Beth Paine and Daniel G. Bachrach.

۱-۲ ابعاد رفتار شهروندی

ارگان (Organ, 1988) پنج بعد رفتار شهروندی را این گونه بیان می‌دارد:

۱. **وجدان کاری:** به این معنا که کارکنان نقش خود را به خوبی و بیشتر از حداقل وظیفه مورد نیازشان انجام دهند. بعد وظیفه‌شناسی نمونه‌های گوناگونی را در نظر می‌گیرد که در آن اعضای سازمان رفتارهای خاصی را انجام می‌دهند که فراتر از حداقل سطح وظیفه‌ای مورد نیاز برای انجام آن کار است (Organ, 1988: 9).

۲. **نوع دوستی:** به حالتی گفته می‌شود که کارکنان به دیگران (همکاران) کمک می‌کنند.

۳. **فضیلت شهروندی:** بیان‌کننده مشارکت مسئولانه کارکنان در چرخه حیات سیاسی سازمان است.

۴. **جوانمردی:** نشان‌دهنده تحمل‌پذیری و عدم شکایت از سازمان است.

۵. **ادب و نزاکت:** به این معنا که کارکنان با دیگران با احترام رفتار می‌کنند.

بعد وجدان کاری اشاره به رفتارهایی از قبیل وقت‌شناسی، دنباله‌روی و حفظ موقعیت‌های بهتر در محل کار دارد. ارگان همچنین معتقد است افرادی که دارای رفتار

شهروندی بالایی هستند در بدترین شرایط و حتی در حالت بیماری و ناتوانی هم به کار ادامه می‌دهند، که این نشان‌دهنده وظیفه‌شناسی بالای آنهاست.

دومین بعد رفتار شهروندی یعنی نوع دوستی به رفتارهای مفید و سودبخشی از قبیل ایجاد صمیمیت، همدلی و دلسوزی میان همکاران اشاره دارد که خواه به شکل مستقیم و یا غیرمستقیم به کارکنانی که دارای مشکلات کاری هستند کمک می‌کند. رفتارهایی از قبیل کمک داوطلبانه به همکاران جدیدی که مشکلات کاری برایشان به وجود می‌آید، کمک داوطلبانه به افرادی که حجم کاری سنگینی دارند و افرادی که غیبت کرده‌اند نیز در این بعد قرار دارند.

بعد سوم رفتار شهروندی که فضیلت شهروندی نام دارد شامل رفتارهایی از قبیل حضور در فعالیت‌های فوق برنامه و اضافی آن هم زمانی که این حضور لازم نباشد، حمایت از توسعه و تغییرات ارائه شده توسط مدیران سازمان و تمایل و علاقه به مطالعه کتاب، مجلات و افزایش اطلاعات عمومی و اهمیت دادن به نصب پوستر و اطلاعیه در سازمان برای آگاهی دیگران می‌شود.

جوانمردی چهارمین بعد رفتار شهروندی است که به شکیبایی در برابر موقعیت‌های نامطلوب و مساعد، بدون اعتراض، نارضایتی و گلایه‌مندی اشاره می‌کند. البته برخی از صاحب‌نظران رفتار شهروندی مانند پودساکوف (Podsakoff, 2000)، ابعاد نوع دوستی و وظیفه‌شناسی را در یک طبقه قرار می‌دهند و از آنها به عنوان (رفتارهای کمکی) نام می‌برند (Castro and et. al., 2004: 9).

اما ارگان با جدا کردن این دو بعد معتقد است که نوع دوستی با وظیفه‌شناسی تفاوت دارد. بر این اساس نوع دوستی بیانگر کمک افراد به یک فرد خاص است ولی وظیفه‌شناسی نشان‌دهنده عملی است که جنبه غیرشخصی دارد و مزایای آن بیشتر به سازمان تعلق می‌گیرد نه به فرد خاصی (Organ, 1988: 10).

بر این اساس برخی کارشناسان معتقدند که یک شهروند سازمانی خوب نه تنها باید از

مباحث روز سازمان آگاه باشد بلکه باید درباره آنها اظهار نظر کرده و در حل آنها مشارکت فعالانه داشته باشد (Ibid.: 12).

آخرین بعد رفتار شهروندی سازمان احترام و تکریم است. این بعد بیان کننده نحوه رفتار افراد با همکاران، سرپرستان و مخاطبان سازمان است. افرادی که در سازمان با احترام و تکریم با دیگران رفتار می کنند دارای رفتار شهروندی بالایی هستند.

ارگان بعد از برشمردن این ابعاد، یادآوری می کند که هر پنج بعد رفتار شهروندی ممکن است هم زمان ظهور پیدا نکنند، مثلاً افرادی که ما فکر می کنیم وظیفه شناس هستند ممکن است همیشه نوع دوست و فداکار نباشند و یا اینکه برخی از این ابعاد، مانند نوع دوستی و وظیفه شناسی تاکتیکی برای تحت تأثیر قرار دادن مدیران سازمان باشند یعنی کارکنان سعی می کنند تا با انجام این اعمال بر روند تصمیم گیری مدیران سازمان برای ارتقا و یا اعطای پاداش به آنها تأثیر گذارند. در این حالت کارکنان سازمان از سرباز خوب بودن به هنرپیشه خوب برای سازمان تبدیل می شوند (Castro and et. al., 2004: 30).

۳ نقش عوامل ساختاری در بروز رفتارهای شهروندی سازمانی

اگرچه در تحقیقی که در شرکت ملی نفت ایران انجام شده مشخص گردید که عامل ساختاری بر بروز رفتارهای شهروندی سازمانی تأثیر ندارد، اما تحقیقات انجام شده توسط محققان خارجی وجود این ارتباط را به اثبات رسانیده اند.

هر چند بیشتر تحقیقات مرتبط با رفتار شهروندی سازمانی در سطح فردی انجام شده است با این حال نظریه هایی وجود دارد که اعتقاد دارند پیامدهای رفتار شهروندی سازمانی در سطح واحدی^۱ هم از اهمیت قابل توجهی برخوردار است (Ehrhat and Naumann, 2004: 122). (122). ساختار سازمانی یک شرکت می تواند تسهیل کننده یا مانع آثار رفتار شهروندی سازمانی بر پیامدهای سازمانی باشد (George and Jounes, 1997: 100-111). بنابراین

بررسی شرایط سازمانی از قبیل نوع ساختار آن به دانش ما درخصوص آثار رفتار شهروندی سازمانی بر اثربخشی سازمانی می‌افزاید. نظریه‌های حامی تأثیر متغیرهای کلان بر رفتار شهروندی سازمانی بیان می‌دارند که ساختار سازمانی ممکن است بنا به دو دلیل بر ارتباط بین رفتار شهروندی سازمانی و اثربخشی سازمانی مؤثر باشد: دلیل اول، ساختار ممکن است به‌عنوان یک عامل مقدم بر بروز رفتار شهروندی سازمانی عمل کند، یعنی سطوح مختلف ساختار منجر به افزایش یا کاهش سطح رفتار شهروندی می‌گردد بدون آنکه خود مستقیماً بر اثربخشی سازمانی اثر بگذارد. دلیل دوم، ساختار ممکن است اثربخشی ارتباط بین رفتار شهروندی سازمانی با اثربخشی سازمانی را تسهیل کند، به‌طوری‌که وجود رفتار شهروندی سازمانی با ساختار ارتباط پیدا می‌کند و به افزایش یا کاهش اثربخشی منجر می‌شود.

ساختار سازمانی به دو طریق بر ارتباط بین رفتار شهروندی سازمانی و اثربخشی سازمانی تأثیر می‌گذارد. اول اینکه همان‌طور که در توصیف ساختارهای مکانیکی و ارگانیکی بیان شد، سطح مطلوب رفتار شهروندی بستگی به این امر دارد که چه نوع ساختاری بر سازمان حاکم است. در یک سازمان ارگانیکی برخلاف یک سازمان مکانیکی یک فرد ویژگی‌های ارزشی متفاوتی خواهد داشت و الگوهای رفتاری کارمندان آن هم متفاوت خواهد بود. از طرف دیگر ساختار سازمانی ممکن است پیش‌بینی‌کننده یا مقدم بر رفتار شهروندی سازمانی باشد (DeGroot and Brownlee, 2006: 56).

استدلال برای ساختار به‌عنوان عاملی مقدم این است که ویژگی‌های سازمانی ممکن است فرصت‌هایی برای بروز رفتارهای شهروندی سازمانی ایجاد کند یا برعکس باعث محدود شدن این نوع رفتارها باشد. جرج و جونز استدلال می‌کنند سطوح رفتار شهروندی سازمانی در سازمان‌های کمتر ساختاریافته و سازمان‌های ارگانیکی بیشتر از سازمان‌های بیشتر ساختاریافته و سازمان‌های مکانیکی است. از آنجا که سازمان‌های مکانیکی طوری طراحی شده‌اند که تمایل به کنارگیری شخصی آغازین^۱ دارند، در نتیجه سطح کمتری از

رفتار شهروندی سازمانی امکان بروز می‌یابد. در مقابل ساختارهای مکانیکی که تمایل به محدود کردن رفتار شهروندی سازمانی دارند، ساختارهای ارگانیک با نقش‌های کمتر تعریف شده و برخورداری از سطوح بالایی از ارتباطات متقابل بسیار مستعد برای بروز رفتارهای شهروندی هستند (George and Jounes, 1997).

راه دومی که ساختار ممکن است بر ارتباط بین رفتار شهروندی سازمانی و اثربخشی سازمانی تأثیر بگذارد از طریق تعدیل این ارتباط است. نکته کلیدی در تحقیق ساختار سازمانی این است که محیط‌های سازمانی دارای وابستگی متقابل، وظایف متفاوتی دارند و در صورت انطباق واحدهای سازمانی با تغییرات محیطی انتظار می‌رود اثربخشی سازمانی ارتقا یابد. بر همین اساس از آنجا که واحدهای سازمانی ارگانیک از وابستگی متقابل بیشتر وظایف برخوردار است، افراد با دانش‌های متفاوت به همدیگر برای انجام بهتر وظایف کمک می‌کنند. اگرچه رفتار شهروندی سازمانی عموماً تأثیر مثبتی بر اثربخشی دارد، بعضی از محیط‌های سازمانی به‌طور معناداری به سطح بالاتری از سطوح رفتار شهروندی سازمانی منجر می‌شوند. بر اساس بعضی از سازوکارها رفتار شهروندی سازمانی بر اثربخشی تأثیر می‌گذارد، همان‌طور که توسط پودساکوف و مکزی بیان داشتند بر نقش تعدیل‌کننده ساختار بر رفتار شهروندی سازمانی تأکید دارد. مثلاً رفتار شهروندی سازمانی ممکن است از طریق هماهنگی مؤثر وظایف بین اعضای تیم، تیم‌های مختلف در سازمان و واحدهای سازمانی و یا از طریق اجازه به واحد سازمانی خود را به‌صورت کارآمدتری با تغییرات محیطی منطبق سازد تا تأثیر مثبتی بر اثربخشی سازمان بگذارد (Podsakoff and Mackenzie, 1997: 87). افزون بر آن ارتباطات تغییر‌گرای سازنده (LePine and Van Dyne, 2001: 140) که در سازمان‌های ارگانیک در مقایسه با سازمان‌های مکانیک بیشتر وجود دارد از اهمیت قابل توجهی برخوردار است. ارهارت و نومان (۲۰۰۴) همچنین بیان کرده‌اند که آثار هنجارهای رفتار شهروندی سازمانی در سطح گروهی به‌وسیله قدرت هنجارهای توصیفی (هنجارها به‌وسیله مشاهده آنچه که اعضای گروه در موقعیت‌های خاص انجام می‌دهند توسعه

می‌یابد) تعدیل می‌گردد. براساس شواهد قدرت هنجارهای رفتار شهروندی سازمانی در ساختارهای ارگانیک بیشتر از ساختارهای مکانیکی است.

براساس مطالعات انجام شده توسط گروت و آمیلی ساختار منجر به رفتار شهروندی سازمانی می‌شود و سپس این رفتار به نوبه خود اثربخشی واحد را به دنبال دارد. این نتیجه از این عقیده که رفتار شهروندی سازمانی رابطه بین ساختار سازمانی و اثربخشی را تعدیل می‌کند حمایت می‌کند. بدین معنا که وقتی نفوذ رفتار شهروندی سازمانی اثربخشی واحد را به دنبال دارد، ارتباط بین ساختار و اثربخشی واحد بی‌اهمیت می‌شود. دلایل این اثر ممکن است متعدد باشد. پودساکوف و مکنزی مطرح می‌سازند رفتارهای شهروندی سازمانی به واحدهای سازمانی اجازه می‌دهند که به صورت مؤثر و کارآمدی خود را با تغییرات محیطی انطباق دهند. همچنین وجود رفتارهای معنوی به افراد اجازه می‌دهد خود را با ساختار متناسب با محیط کاری خود هماهنگ سازند. ممکن است به واسطه وجود همین رفتار انطباقی باشد که ما شاهد افزایش اثربخشی بیشتر در واحد سازمانی باشیم.

۴ نقش عوامل رهبری در بروز رفتارهای شهروندی سازمانی

درخصوص عوامل رهبری و نقش آن در توسعه رفتار شهروندی سازمانی عموماً بر نقش رهبری تحول‌گرا و مبادله‌ای تأکید می‌شود. براساس نظریه رهبری تحول‌گرا، یک رهبر، نیازمند استفاده از بازیگران داخلی جهت انجام وظایف لازم سازمانی است تا به اهدافش دست یابد. در این راستا، هدف رهبری تحول‌آفرین آن است که اطمینان یابد مسیر رسیدن به هدف از سوی بازیگران داخلی درک شده است، موانع بالقوه درون نظام را برطرف کند و دیگران را در رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده ترغیب کند (Boenke, 2003: 5-6).

رهبری تبادلی بر مبنای این عقیده است که رابطه میان رهبر و پیرو شکیلی از یک مبادله است، با این تصور که افراد اساساً ابزاری و قابل محاسبه هستند. رهبران تبادلی اساساً به نیازهای پیروان خود توجه دارند و کسانی که از این رهبران تبعیت می‌کنند از ارضای

نیازهای خود رضایت دارند. این رهبران تنها به مبادله پاداش در برابر عملکرد خوب می‌پردازند و میزان دستیابی به اهداف را تعیین می‌کنند (Ke and Wei, 2007: 3).

رهبران تبادل مسئولیت‌ها را واگذار و در بسیاری از موارد از اتخاذ تصمیم اجتناب می‌کنند. بنابراین از این نظر به کار و رابطه با کارکنان توجه اندکی می‌کنند. درحالی که رهبران تحول‌آفرین حتی به تفاوت‌های فردی توجه می‌کنند. این نوع رهبران با تک‌تک کارکنان خود ارتباط برقرار می‌کنند و به هدایت و سرپرستی و راهنمایی آنها اقدام می‌کنند و از آنان انسان‌هایی خود بالنده می‌سازند و توانمندی‌های آنان را توسعه و گسترش می‌دهند. رهبران تحول‌آفرین به منظور تقویت عملکرد کارکنان و سازمان رابطه مثبتی را با زیردستان برقرار می‌کنند. این مدیران کارکنان را تشویق می‌کنند که از نیازهای شخصی خود فراتر رفته و در راستای تمایلات گروه یا سازمان کار کنند. این رهبران زیردستانشان را برمی‌انگیزند تا آنچه را که در توان دارند انجام دهند (Burke and Collins, 2001). درحالی که رهبران تبادل کارکردشان بیشتر مثبتی بر مبادله هزینه - سود بین رهبر و پیرو و نظارت بر کارکنان است.

تراویز برنز و جامی کارپنتر در سال ۲۰۰۸ در مطالعه‌ای تحت عنوان ارتباط بین رفتار شهروندی سازمانی و سبک رهبری مدیران مؤسسات آموزشی بیان می‌دارند با توجه به اینکه رفتار شهروندی سازمانی تأثیر مثبتی بر اثربخشی سازمانی دارد، لازم است مدیران این مهم را درک کنند و نسبت به ایجاد و توسعه این رفتارها در مؤسسات آموزشی اهتمام ورزند. آنها در تحقیقات خود به این نتیجه دست یافتند که مدیران مؤسسات آموزشی که دارای سبک رهبری تحول‌آفرین هستند نسبت به مؤسساتی که مدیران آنها از سبک‌های مبادله‌ای استفاده می‌کنند، رفتارهای شهروندی در آنها مشهودتر است و از نظر عملکرد در وضعیت بهتر و مطلوب‌تری قرار دارند. آنها بیان می‌کنند که اعتماد بین مدیران و کارکنان در جهت بروز رفتارهای شهروندی نقش کلیدی و اساسی دارد (Travis Burns and Jamie Carpenter, 2008).

دیالو و شانن مورن وجود یک رابطه قوی بین سبک رهبری مشارکتی رهبران و

شهروندی سازمانی را تأیید می‌کنند. شانن مورن می‌گوید که از طریق رفتارهای رهبری می‌توان نتایج بهتری در ارتباط با شهروندی سازمانی به دست آورد. در اینجا تحلیل‌ها نشان می‌دهند که صداقت نیرومندترین متغیر مؤثر بر رفتار شهروندی سازمانی است (Dipola and Tschannen-Morn, 2001).

نتایج به دست آمده از تحقیق انجام شده توسط نگارنده این مقاله، رابطه فوق را تأیید می‌کند. به طوری که هر اندازه مدیران از سبک رهبری تحول‌آفرین استفاده کنند، امکان بروز رفتارهای شهروندی سازمانی بین پیروان بیشتر است (احمدی، ۱۳۸۸: ۱۶۸).

۵ نقش عوامل فرهنگی در بروز رفتارهای شهروندی سازمانی

فرهنگ یکی از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر مدیریت است که نادیده گرفتن نقش آن، عدم انسجام داخلی و انطباق بیرونی را به دنبال خواهد داشت. فرهنگ سازمانی الگوهای رفتاری مشترک افراد را دربرمی‌گیرد. درواقع فرهنگ سازمانی اصول رهنمودی و ارزش‌های مشترکی هستند که افراد به آن معتقدند و آن را به عنوان رویکردهای درست انجام کارها تلقی می‌کنند.

فرهنگ سازمانی، آن جنبه از سازمان است که جو و احساس خاصی به آن می‌دهد. به عبارت دیگر فرهنگ، مجموعه‌ای از اعتقادات، ارزش‌ها، سبک‌های کاری و روابطی است که آن سازمان را از دیگر سازمان‌ها متمایز می‌کند. درواقع فرهنگ را می‌توان همچون شخصیت برای انسان دانست. همان‌طور که هر انسانی شخصیت منحصر به فردی دارد سازمان‌ها نیز فرهنگ مخصوص به خود را دارند که معرف ویژگی‌ها و اهداف آن است (Appelbaum and et. al., 2004: 17)

در مورد ارتباط فرهنگ سازمانی و رفتار شهروندی مدارک و شواهد زیادی وجود دارد که نشان‌دهنده این امر است. براساس این شواهد فرهنگ سازمانی یک پیش شرط بنیادی برای تقویت و پرورش رفتار شهروندی سازمان محسوب می‌شود. (ارگان و راین) البته این امر می‌تواند با یک واسطه انجام گیرد، به این ترتیب که فرهنگ‌های سازمانی با ویژگی‌های شش‌گانه‌ای که هافستد مطرح کرده است می‌تواند باعث ایجاد رضایت شغلی در افراد شود و ایجاد رضایت

_____ ارائه مدلی جامع برای بررسی عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی - سازمانی ... ۱۴۱

شغلی در افراد خود باعث بروز رفتارهای شهروندی در آنان می‌شود (Ibid.: 18). نتایج حاصل از تحقیق انجام شده توسط نگارنده، نشان می‌دهد هر اندازه فرهنگ سازمانی دارای ویژگی‌هایی چون فرایندگرایی، کارمندمحوری، نظام باز و کنترل آسان باشد، به همان اندازه رفتار شهروندی سازمانی امکان بروز می‌یابد (احمدی، ۱۳۸۸: ۱۷۴).

۶ نقش عوامل شخصیتی در بروز رفتارهای شهروندی سازمانی

شخصیت^۱ مفهومی است که افراد پیوسته در زندگی روزمره از آن استفاده می‌کنند. سالواتوره مادی^۲ شخصیت را این‌گونه تعریف می‌کند: «شخصیت مجموعه‌ای از ویژگی‌ها و تمایلات نسبتاً پایدار است که مشترکات و تفاوت‌ها در رفتار روانی افراد را که دارای استمرار زمانی است مشخص می‌سازد و ممکن است در همان لحظه به آسانی به عنوان پیامد مجرد فشارهای اجتماعی و زیستی درک نشود».

هوسام ابوالانین در سال ۲۰۰۷ ارتباط عوامل شخصیتی پنج‌گانه را با رفتار شهروندی سازمانی در کشور امارات متحده مورد بررسی قرار داده است. در این مطالعه ارتباط بین پنج عامل شخصیتی مارتینز و پنج بعد رفتار شهروندی سازمانی ارائه شده توسط ارگان مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج حاصل از این مطالعه نشان می‌دهد که تفاوت‌های فردی ارتباط معناداری با رفتار شهروندی دارد و عوامل شخصیتی نقش مهمی در رفتارهای کاری ایفا می‌کند. این مطالعه نشان می‌دهد که تجربه‌پذیری، وظیفه‌شناسی و ثبات احساسی ویژگی‌های شخصیتی هستند که به ترتیب بیشترین تأثیر را بر توسعه رفتار شهروندی سازمانی دارند (Hossam Abu Elanain, 2007: 57).

مطالعات انجام شده در زمینه عملکرد نیز نشان داده‌اند که ویژگی‌های شخصیتی شاخص‌های خوبی برای پیش‌بینی عملکرد هستند. طیفی از تحقیقات تحلیلی نشان داده که وظیفه‌شناسی، برتری، مقبولیت و پایداری احساسی، دارای ارتباط مثبت با جنبه‌های متفاوت

1. Personality

2. Salvatore Maddi

مفهوم عملکرد است (Hogan and Holland, 2003).

بریک و همکاران در سال ۲۰۰۵ در مطالعه‌ای نشان داده‌اند که افرادی که از نظر برون‌گرایی در جایگاه بالایی قرار داشته‌اند، افرادی اجتماعی، خون‌گرم، فعال، پرنرزی، ماجراجو و دارای اعتماد به نفس بالا و هدف‌دار بوده‌اند. در مقابل افرادی که درون‌گرا هستند، افرادی ترسو، مطیع، ساکت و کم‌جرئت بوده‌اند. همچنین افراد برون‌گر افرادی بوده‌اند که تمایل بیشتری برای بروز رفتارهای شهروندی داشته‌اند (Barric and et. al, 2005: 77).

بریک در سال ۲۰۰۵ ثبات هیجانی را به‌عنوان عامل کلیدی برای تعیین رفتارهای اجتماعی مطرح کرد. افرادی که از لحاظ عاطفی پایدارترند عموماً در امور روزانه خود آرام و خوش اخلاق هستند. افرادی که پایداری عاطفی دارند معمولاً احساسات خود را بیان نمی‌کنند. آنها تمایل دارند کمتر دلواپس شوند، کمتر افسرده و نگران و بی‌اعتماد شوند. در مجموع آنهایی که از لحاظ عاطفی پایدارترند بیشتر تمایل به بروز رفتارهای شهروندی سازمانی دارند (Ibid.: 78).

گولدرگ معتقد است افراد گشاده‌رو تمایل زیادی به جست‌وجو و دستیابی به تجارب جدید و متفاوت دارند. از سوی دیگر افراد منزوی در مقابل مسائل پیچیده، سنت‌گرا محافظه‌کار و ناراحت هستند. افراد گشاده‌رو از لحاظ گرایش‌های اجتماعی با افراد منزوی تفاوت دارند و گرایش به سمت پذیرش ارزش‌ها و مفروضات دارند. مهم‌تر از همه اشخاص گشاده‌رو تنوع طلب بوده و از دریافت ایده‌های جدید لذت می‌برند و دارای یک علاقه درونی و حس خوب نسبت به نوآوری‌اند. بدین ترتیب اشخاص گشادرو بیشتر تمایل به بروز رفتارهای شهروندی سازمانی دارند (Hossam Abu Elanain, 2007: 154).

نتایج انجام شده توسط نگارنده، نشان می‌دهد در صورتی که کارکنان دارای ویژگی‌هایی چون برون‌گرایی، ثبات هیجانی، تجربه‌پذیری، سازگاری و وجدان‌کاری باشند، برای بروز رفتار شهروندی سازمانی مستعدترند.

۷ نقش عوامل ارزشی در بروز رفتارهای شهروندی سازمانی

_____ ارائه مدلی جامع برای بررسی عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی - سازمانی ... ۱۴۳

در یک تعریف ساده ارزش‌ها به‌عنوان مجموعه‌ای از دوست داشتن‌ها، تنفرها، نقطه‌نظرها، بایدها، تمایلات درونی، قضاوت‌های معقول و غیرمعقول، تعصبات و الگوهای بی‌هم پیوسته هستند که دیدگاه افراد را در مورد جهان تعیین می‌کنند. در سطح سازمانی عواملی چون سرمایه اجتماعی و عدالت سازمانی از جمله عوامل مهم ارزشی هستند که وجود یا عدم وجود آنها تأثیرات مهمی بر عملکرد سازمانی و فردی دارد. از طرف دیگر این عوامل با بروز رفتارهای شهروندی سازمانی در ارتباط هستند.

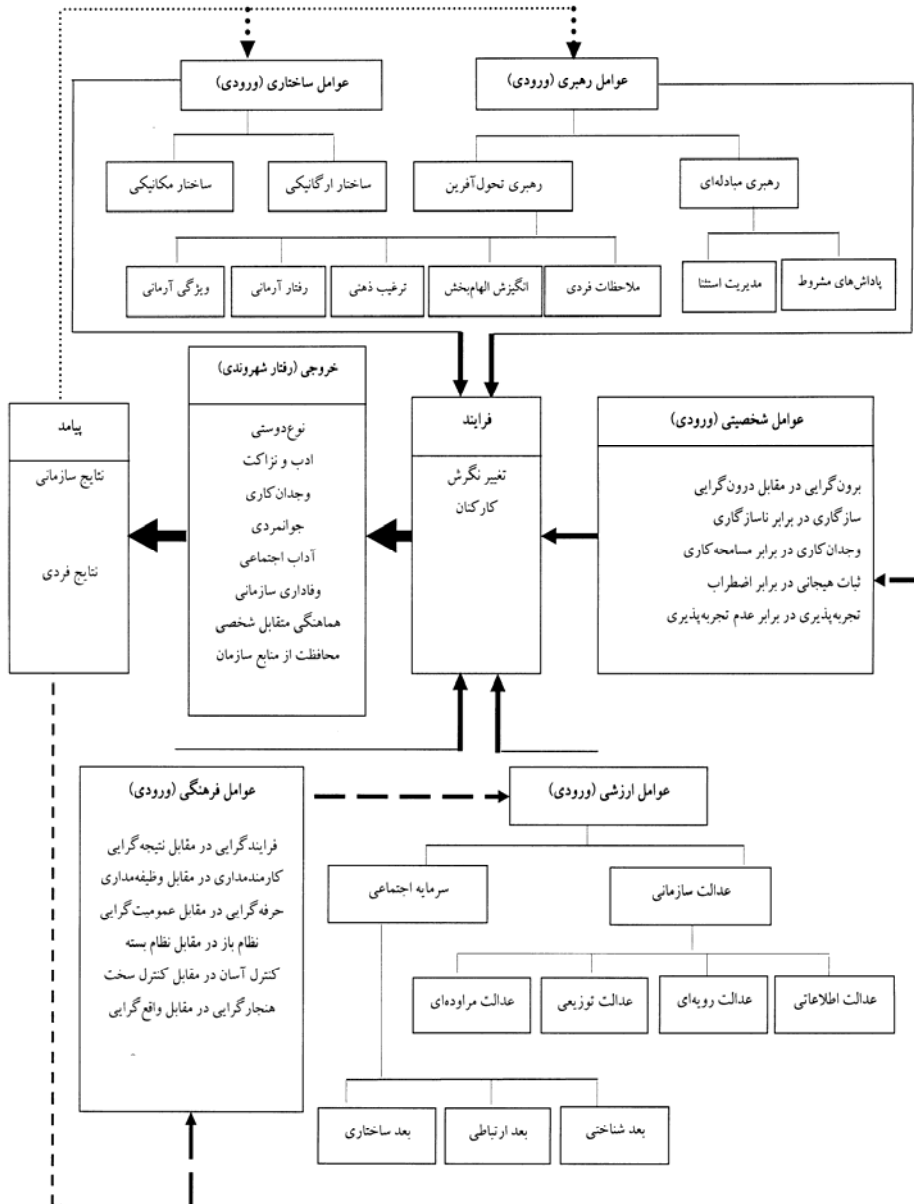
سرمایه اجتماعی عبارت است از دانش، ادراک، هنجارها، قوانین و انتظارات مشترک درباره الگوهای تعاملات که گروهی از افراد در برخورد با مسائل پیچیده اجتماعی، موقعیت‌های کنش اجتماعی با خود به سازمان می‌آورند. ناهایت و گوشال (۱۹۹۸) سه بعد ساختاری، شناختی و ارتباطی را برای سرمایه اجتماعی تعریف کرده‌اند.

عدالت سازمانی عبارت است از مطالعه ادراک افراد از عدالت در سازمان‌ها. نگاگیپ برای عدالت سازمانی چهار بعد عدالت توزیعی، عدالت رویه‌ای، عدالت مراوده‌ای و عدالت اطلاعاتی را تعریف کرده است.

سون سولان در تحقیقات خود درخصوص رابطه بین سرمایه اجتماعی و رفتار شهروندی سازمانی بیان می‌دارد که ارتباط بین این دو متغیر یک ارتباط دوسویه است. به این معنا که سطح بالای سرمایه اجتماعی بازخورد افزایش وقوع رفتارهای شهروندی است و بالاخره نتیجه آن افزایش عملکرد سازمانی خواهد بود.

همچنین دیتریچ و کارول، سکول، کوپر و مکنا بیان می‌دارند ادراک از برابری شغلی و پرداخت مساوی ارتباط معناداری با رفتارهای فرانش دارد. مطالعه کونوسکی و فولگر رابطه معناداری بین نوع دوستی و عدالت سازمانی را نشان می‌دهد. ویلیام در سال ۲۰۰۲ در مطالعه‌ای که درخصوص ۱۴۱ نفر از کارکنان صنایع مختلف انجام داده بود به این نتیجه دست یافت که رفتار شهروندی سازمانی افزایش می‌یابد، وقتی که ادراک افراد از عدالت رفتاری مرئوسین خود مثبت باشد. نتایج حاصل از تحقیق انجام شده توسط نگارنده نیز نشان می‌دهد ارتباط مثبت و

معناداری بین بروز رفتار شهروندی سازمانی با بعد ارتباطی و ساختاری سرمایه اجتماعی و نیز بین بروز رفتار شهروندی سازمانی با عدالت مراوده‌ای و اطلاعاتی وجود دارد (احمدی، ۱۳۸۸: ۱۷۷).



نمودار ۱ عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی سازمانی

در مجموع می‌توان عوامل مؤثر بر بروز رفتار شهروندی سازمانی را در نمودار ۱ نشان داد که به صورت سیستمی چهار مرحله‌ای (ورودی، فرایندی، خروجی و پیامدی) نشان داده شده است. در مرحله اول که مرحله ورودی نامیده می‌شود، پنج عامل رهبری، فرهنگی، ساختاری، شخصیتی و ارزشی ابتدا بر نگرش افراد تأثیر می‌گذارند و به رفتار شهروندی سازمانی منجر می‌شود و در صورت بروز رفتار شهروندی سازمانی ما شاهد بهبود عملکرد سازمانی و خود فرد به استناد تحقیقات انجام شده قبلی خواهیم بود.

نتیجه‌گیری

سازمان‌ها، بدون تمایل داوطلبانه افراد به همکاری، قادر به توسعه اثربخشی خردجمعی خود نیستند. تفاوت همکاری داوطلبانه و اجباری از اهمیت فراوان برخوردار است. در حالت اجباری شخص وظایف خود را در راستای مقررات و قوانین و استانداردهای قابل قبول یک سازمان و صرفاً در حد رعایت الزامات انجام می‌دهد. ولی در همکاری داوطلبانه مقوله ورای وظیفه مطرح است و افراد کوشش‌ها، انرژی و بصیرت خود را برای شکوفایی توانایی‌های خود به نفع سازمان ابراز می‌کنند. در این حالت افراد معمولاً از منافع شخصی خود می‌گذرند و مسئولیت‌پذیری در راستای منافع دیگران را در اولویت قرار می‌دهند.

علاوه بر ضرورت این رفتار در دنیای متحول کنونی، همکاری داوطلبانه یک عامل کلیدی در اجرای مؤثر تصمیم‌های راهبردی است. اجرای هدف‌های تصمیم راهبردی، مستلزم خلاقیت و اقدام هم‌زمان افراد است و این هر دو مستلزم روحیه همکاری داوطلبانه، بنابراین یکی از چالش‌های اساسی مدیریت راهبردی نحوه جلب این همکاری است.

برای مدیریت راهبردی جلب همکاری داوطلبانه افراد در سازمان‌ها لازم است تا عوامل مؤثر بر توسعه این نوع رفتارها شناسایی گردد. شناسایی عوامل مؤثر بر توسعه این رفتار به عنوان یک منبع مهم اطلاعاتی به مدیران کمک می‌کند تا با اتخاذ راهکارهایی زمینه اجرایی کردن عوامل موافق با بروز رفتارهای شهروندی سازمانی فراهم آید.

_____ ارائه مدلی جامع برای بررسی عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی - سازمانی ... ۱۴۷

همان‌طور که بیان گردید ساختار سازمانی ارگانیک، سبک رهبری تحول‌آفرین، ویژگی‌های سمت راست عوامل شخصیتی پنج‌گانه، ویژگی‌های سمت راست طیف شش‌گانه فرهنگ سازمانی هافستد، سرمایه اجتماعی و عدالت سازمانی از عوامل مهم و مؤثر بر بروز رفتار شهروندی سازمانی هستند.

از این رو پیشنهاد می‌شود، سازمان بازرسی کل کشور با اطلاع از عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی سازمانی به‌عنوان سازوکاری برای افزایش کارایی سازمانی، درصدد اجرای آن در دستگاه‌های دولتی برآید و از آن به‌جای توسل به سایر ابزارهای نظارتی و کنترلی استفاده کند.

منابع و مآخذ

احمدی، فریدون (۱۳۸۸). شناسایی عوامل مؤثر بر توسعه رفتار شهروندی سازمانی و ارائه الگو برای شرکت ملی نفت ایران، پایان‌نامه دکترا، دانشگاه تهران، پردیس قم.

مقیمی، سیدمحمد (۱۳۸۴). «رفتار شهروندی سازمانی از تئوری تا عمل»، فرهنگ مدیریت، سال سوم، شماره یازدهم.

Ang Soon and Dye Linn Van and Begley Thomas (2003). The employment Relationships of Foreign Workers Versus Local Employees: A Field of Organizational Justice, Job Satisfaction, Performance and OCB, *Journal of Organizational Behavior*, No. 24.

Appelbaum, Steven, Nicolas Bartolomucci, Erika Beaumier, Jonathan Boulanger, Rodney Corrigan, Isabelle Dore, Chrystine Girard, and Carlo Serroni (2004). "Organizational Citizenship Behavior: a Case Study of Culture, Leadership and Trust", *Management Decision*, Vol. 42, No. 1.

Barrick, M. R., Parks L. and Mount M. K. (2005). "Self-Monitoring as a Moderator of the Relationship Between Affect and Employ (Citizenship)", *Academy of Management Journal*, Vol. 26.

Bass, Bernard M. Avolio, Bruce J. June, Dong I and Berson Yair (2003). "Predicting Unit Performance by Assessing Transformational and Transactional Leadership", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 88, No. 2.

Bienstock, C. Carol, Demoranville W. Carol and Smith K. Rachel (2003). "Organizational Citizenship Behavior and Service Quality", *Journal of Services Marketing*, Vol. 17, No. 4.

Boenke, K, Bontis, N, Distefano, J. J. and Distefano, A. C. (2003). "Transformational Leadership", *Leadership and Organizational Journal*, Vol. 1, No. 24.

Bogler, Ronit (2005). "Organizational Citizenship Behavior in School, How Dose it Relate to Partiapation in Decision Making?", *Journal of educational Administration*, Vol. 43, No. 5.

Bolino, Mark C. Turnley and William H. (2003). "Going the Extra Mile: Cultivating and Managing Employee Citizenship Behavior", *Academy of Management Executive*.

Burke, S. and Collins K. M. (2001). "Gender Differences in Leadership Styles and Management Skills", *Women in Management Review*, Vol. 16, No. 5.

- Castro, Armario and Ruiz (2004). "The Influence of Employee Organizational Citizenship Behavior Customer Loyalty", *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 15, No. 1.
- Chien, Min-Huei (2000). "A Study To Improve Organizational Citizenship Behaviors", *Academy of Management Journal*.
- Cohen, Aaron and Kol Yardena (2004). Professionalism and Organizational Citizenship behavior, An Empirical examination Mong Israeli Nurses, *Journal of Managerial Psychology*, Vol. 19, No. 4.
- Cropanzano, Russell and Byrne S. Zinta (2000). *The Relationship of Emotional exhaustion to Work Attitudes, Job Performance Rating, and Organizational Citizenship Behavior*, Fifteenth Annual Conference of Society for Industrial and Organizational Psychology in New Orleans.
- DeGroot, Timothy and Brownlee Amy L. (2006). "Effect of Department Structure on the Organizational Citizenship Behavior-department Effectiveness relationship", *Journal of Business Research* 59.
- Dipaola, M. F. and Tschannen-Moran M. (2001). "Organizational Citizenship Behavior in School and its Relationship to School Climate", *Journal of School Leadership*, 11.
- Ehrhart MG, Naumann SE (2004). "Organizational Citizenship Behavior in Work Group: A Group Norms Approach", *J Appl Psychol*.
- George JM, Jones GR. (1997). *Organizational Spontaneity in Context*, Hum Perform.
- Griffin Ricky W. (1997). *Management*, 5th ed., Delhi, Houghton Mifflin Company.
- Hogan, J. and Holland, B. (2003). "Using Theory to Evaluate Personality and Job Performance Relations: A Socioanalytic Perspective", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 88.
- Hossam, Abu Elanain (2007). "Relationship Between Personality and Organizational Citizenship Behavior", *International Review of Business Research papers* Vol. 3, No. 4.
- Ke, Weiling and Kee Wei. (2007). "Organizational culture and Leadership in ERP Implementation", *Decision Support Systems Journal*, www. elsevier. com/locate/dss.
- Koopman, Richard (2001), "The Relationship Perceived Organizational Justice and Organizational Citizenship Behaviors", *A Review Literature*, Applied Psychology, Ms Advised by Dr. Richard Tafall.

- Koys, D. J (2001). *The Effects of Employee Satisfaction, Organizational Citizenship Behavior, and Turnover on Organizational Effectiveness: a Unit-level, Longitudinal Study*. Pers Psycho.
- Moore, Joellen and Sue Love, (2005). *it Professionals as Organizational Citizenship Communication of the Academy*, vol. 48. no. 6
- Nahapiet, J. and Ghoshal S. (1998). "Social Capital, Intellectual Capital and the Organizational advantage", *Academy of Management Review*, Vol. 29. No. 3.
- Organ, D. W. (1988). "Organizational Citizenship Behavior: the Good Soldier Syndrome, Lexington Books", Lexington, MA. Robbins, S. P (2001), *Organizational Behavior*, Prentico Hall, Upper Saddle River, NJ.
- Oscar Buentello, Jr. Joo Jung and Jun Sun (2008). "Exploring The Casual Relationship Between Organizational Citizenship Behaviors", *Total Quality Management and Performance, British Journal of Management*.
- Podsakoff, Phillip and Mackenzie Scottb, (1997), *Impact of Organizational Citizenship Behavior on Organizational Performance: a Review and Suggestion for Future Research*, 10 (2), 133-153, Lawrence Erlbaum Associate, Tnce.
- S. A. khalid and H. Ali (2005). "The Effects of organizational Citizenship Behavior on Withdrawal Behavior", *International Journal of Management and Entrepreneurship*, Vol. 1, No.1.
- Stephen B. Schepman and Michael A. Zarate (2008). "The Relationship Between Burnout, Negative Affectivity and Organizational Citizenship Behavior for Human Service Employees", *International Journal of Humanities and Social Sciences*.
- Travis, Burns and Jamie Carpenter (2008). "Organizational Citizenship and Student Achievement", *Journal of Cross-Disciplinary Perspective in Education*, Vol. 1, No. 1.
- Van de Van, A. H. (1993). "The Development of an Infrastructure for Entrepreneurship", *Journal of Business Venturing*, Vol.8, No. 3.
- Waltz, S. M. and Niehoff. B. P (1996). *Organizational Citizenship Behaviors and Their Effect Organizational Effectiveness in Limited Menu Restaurants*, Best Paper Proceedings. Academy of Management Conference.

واکاوی علل انحراف مجریان در اجرای سیاست‌های عمومی؛ رهیافتی جامعه‌شناختی

حسین قلجی*

شرایط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی از مؤلفه‌های اساسی در موفقیت اجرای یک سیاست عمومی به‌شمار می‌رود. نخستین چیزی که یک سیاستگذار باید بدان توجه و در اتخاذ سیاست و نیز طراحی جامعه‌سازمانی آن را لحاظ کند، یک محیط اجتماعی دیوان‌سالار است که اجرای سیاست‌ها را برعهده دارد. ویژگی‌ها و تعاملات مجریان سیاست‌ها که به‌عنوان پدیده‌های انسانی اسیر احساسات و ارزش‌های خود هستند از اهمیت بسیاری برخوردارند. این مؤلفه تحت تأثیر چند مؤلفه دیگر است و خود به‌طور مستقیم فرایند اجرا را تحت تأثیر قرار می‌دهد. به‌عبارت دیگر حلقه واسط مؤلفه‌های دیگر در فرایند اجراست. در این مقاله ابتدا با توجه به نظریه بوم‌شناختی دیوان‌سالاری و جامعه‌شناسی سازمان‌ها به تحلیل محیط دیوان‌سالاری در کشور پرداخته، سپس با استفاده از نظریه انتخاب عمومی جایگاه و نقش بوروکرات‌ها را در اجرای یک سیاست عمومی مورد بازشناسی قرار داده و در نهایت مدل‌هایی که در پی طرح سازوکارهای کنترل انحراف مجریان هستند را ارائه می‌کنیم.

کلیدواژه‌ها: ارزیابی اجرا؛ سیاستگذاری عمومی؛ کنترل دیوان‌سالاری؛ فساد اداری

* دانشجوی دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران؛

مقدمه: بوم‌شناسی دیوان‌سالاری در ایران

ویژگی‌های محیطی از جمله عواملی هستند که حدود فعالیت‌های دیوان‌سالاری به‌طور کل و جامعه‌سازمانی یک سیاست را به‌طور خاص تعیین می‌کنند. مطالعه محیط فیزیکی جوامع و تأثیر آن بر رفتار انسانی جوامع از گذشته دور جریان داشته، اما به‌طور علمی این پدیده با ظهور جامعه‌شناسی و بوروکراسی مطرح شده است. امروزه مطالعه و تحلیل محیط سازمانی جزء لاینفکی از مطالعه جامعه‌شناسی، مدیریت، علوم سیاسی، سیاست‌گذاری عمومی و اقتصاد به‌شمار می‌رود. دیوان‌سالاری در محیط‌های مختلف ویژگی‌های مختلفی دارد؛ در کل دو عامل محیطی ویژگی‌های نظام بوروکراسی را به‌طور قابل ملاحظه تحت تأثیر قرار می‌دهند. عامل اول، محیط سازمانی که شامل الگوهای بخش‌بندی واحدهای بوروکراتیک وضعیت مستخدمین (سواد و کارایی آنها) است. عامل دوم، که کمتر ملموس و بیشتر پیچیده و مهم بوده محیط سیاسی، اقتصادی و اجتماعی پیرامون بوروکراسی است که موضوع جامعه‌شناسی بوده و غالباً از آن با عنوان بوم‌شناسی مدیریت دولتی یاد می‌شود. این حوزه را می‌توان تلاقی سیاست‌گذاری و جامعه‌شناسی دانست که نویسندگان آن را جامعه‌شناسی بوروکراسی می‌نامند. بوم‌شناسی بوروکراسی نشئت گرفته از نوشته‌های جان گاس^۱ بوده که وی نیز آن را از جامعه‌شناسان دهه ۱۹۲۰ اخذ کرده است؛ اساساً رویکرد بوم‌شناسی از علوم طبیعی که در پی تبیین نحوه سازگاری جانوران با محیطشان است به عاریت گرفته شده است (ن.ک.: Gaus, 1974).

گاس برای اولین بار به شناخت عوامل محیطی که نقش مهمی در مدیریت دولتی و بوروکراسی آمریکا داشتند اقدام کرد و فهرستی از عوامل کلیدی را تهیه کرد که عبارت‌اند از: مردم، جغرافیا، تکنولوژی فیزیکی، آمال و ایده‌ها، شخصیت بوروکرات‌ها، بحران‌ها و تکنولوژی اجتماعی. بعدها ریگز و آرورا^۲ این بحث را گسترش دادند. آرورا بر

1. John Gaus

2. Riggs and Arora

این نکته تأکید کرد که تحلیل اداری باید بر تعامل میان نظام و محیطش مبتنی باشد (Arora, 1972: 51). بی‌شک درک و شناخت بوروکراسی و همچنین سایر نهادهای سیاسی و اجتماعی مستلزم شناخت شرایط و ساخت‌های پیرامونی آنها، تأثیرات و نیروهای شکل‌دهنده و تغییردهنده آنهاست.

براساس رهیافت جامعه‌شناسی به مطالعه انحراف دیوان‌سالاری، محیط بوروکراسی را می‌توان به صورت دایره‌های متحدالمرکزی تصور کرد که بوروکراسی در مرکز آن قرار دارد. هریک از دایره‌ها به نسبت نزدیکی به بوروکراسی اهمیت و تأثیر بیشتری خواهند داشت. بزرگ‌ترین دایره نماد همه جامعه یا نظام اجتماعی است. دایره درونی نظام اقتصادی یا جنبه اقتصادی جامعه و دایره درونی‌تر نظام سیاسی است که نظام اداری را به‌عنوان یکی از اجزای خود تحت تأثیر قرار می‌دهد (Heady, 2001: 122). آخرین عنصر مورد مطالعه در جامعه‌شناسی بوروکراسی مربوط به آسیب‌شناسی خود طبقه بوروکرات‌هاست. این رویکرد با بهره‌گیری از نظریه انتخاب عمومی به سرشت خویش خدمتی طبقه بوروکرات‌ها و نقش آن در انحراف این قشر در اجرای سیاست‌ها می‌پردازد.

۱ ارتباط نظام‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی با دیوان‌سالاری

۱-۱ ویژگی‌های نظام اجتماعی و تأثیر آن بر بوروکراسی

اولین ویژگی کلی نظام اجتماعی که تأثیر بسیاری بر بوروکراسی دارد توسعه یا عدم توسعه نظام اجتماعی است. میلتن اسمن^۱ معتقد است توسعه دلالت بر نوعی تحول اجتماعی کلان دارد؛ تغییری در جوامع که حرکت از وضعیت ابتدایی و دهقانی به‌سوی وضعیت سنتی را دربرمی‌گیرد. جذب و نهادینه کردن تکنولوژی فیزیکی و اجتماعی از اجزای بسیار مهم توسعه هستند. این تغییرات کیفی بر ارزش‌ها، رفتار و ساختار اجتماعی و نیز سازمان‌دهی اقتصادی و فرایندهای سیاسی تأثیر می‌گذارند (Esman, 1966: 120-150).

1. Milton Esman

جامعه‌شناسی ساختاری - کارکردی تالکوت پارسونز به روشنی تأثیر توسعه و عدم توسعه را بر بوروکراسی بیان کرده است: جوامع سنتی و کمتر توسعه یافته اغلب نسبیّت گرا و خاص گرا بوده و وظایف پراکنده‌ای را انجام می‌دهند. در بوروکراسی چنین جوامعی مقامات و مناصب به پیشینه خانوادگی یا موقعیت موروثی وابسته است تا کسب موفقیت‌های فردی. در چنین جامعه‌ای گروه‌های معدودی تصمیم‌های اجتماعی را اتخاذ می‌کنند و ساختارهای اجتماعی موجود به جای اجرای وظایف تخصصی خود وظایف متعددی انجام می‌دهند. در طرف مقابل جوامع نو و توسعه یافته قرار دارند که موفقیت طلب، کلی گرا و دارای وظایف تخصصی هستند (ن.ک.: Riggs, 1966).

از عوامل محیطی دیگر در نظام اجتماعی که بر بوروکراسی تأثیرگذار بوده میزان ثبات و تغییر در نظام اجتماعی است. در لیبرال دمکراسی‌های پیشرفته نظام اجتماعی به ثبات رسیده است، مرجعیت‌های کلان تعریف شده‌اند و مرزهای سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کاملاً مشخص گردیده است. در این جوامع حدود و فعالیت دولت و نظام اداری معین شده، تقسیمات اداری ثبات یافته و مشاغل تخصصی شده است در نتیجه نظام اداری با سردرگمی‌ها، بی تجربه‌گی‌ها، تداخل مشاغل و عدم تعریف حوزه فعالیت دولت درگیر نیست. برخی دانشمندان معتقدند گرایش عمومی به رژیم‌های نظامی در اثر بی ثباتی نظام و در نتیجه سردرگمی، آشفتگی و بی‌نظمی بوروکراسی در ارائه خدمات به وجود می‌آید. چرا که بوروکراسی‌های نظامی با نظم و سلسله‌مراتب حرفه‌ای خویش تا مدتی کارها را سامان می‌دهد. از این رو شاهد استقرار رژیم‌های نظامی در غالب کشورهای تازه استقلال یافته جهان سوم هستیم.

عده‌ای از دانشمندان کلاسیک در حوزه بوروکراسی معتقد بودند نوع سرزمین و ویژگی‌های جغرافیایی جامعه تأثیرات معناداری بر بوروکراسی دارد. از نظر وبر نوع سرزمین تعیین کننده است زیرا دولت‌های بری، مانند روسیه، بیشتر دارای زمینه‌های گسترش دستگاه بوروکراسی مرکزی بوده‌اند، در حالی که دولت‌های ساحلی یا بحری زمینه مساعدی برای رشد بوروکراسی و تجارت غیرمتمرکز و کوچک به وجود آوردند (بشیریه، ۱۳۸۵: ۲۱۰-۱۲۸).

عوامل بسیار دیگری در حوزه ویژگی‌های نظام اجتماعی و بوروکراسی متناظر یاد شده است که به دلیل رعایت اختصار از توضیح بیشتر صرف نظر می‌کنیم. تنها می‌توان فرهنگ سیاسی را تا حدی مورد بررسی قرار داد.

فرهنگ سیاسی به معنای ارزش‌ها، نگرش‌ها، جهت‌گیری‌ها و باورهایی است که مردم در مورد قدرت، حکومت، سیاست و خط‌مشی‌ها، مشروعیت و به‌طور کلی رابطه خود با دولت دارند. آلموند و وربا^۱ به خوبی در این باب به مطالعه پرداخته‌اند و تأثیرات انواع فرهنگ سیاسی را بر ساختارهای نظام اجتماعی مورد بررسی قرار داده‌اند. بعدها انگلهارت^۲ رابطه میان سمت‌گیری‌های فرهنگی و پیامدهای عمده آن در بسیاری از جوامع اروپایی، ژاپن و برخی از کشورهای جهان سوم را مورد بررسی قرار داده است (Englehart, 1988).

۲-۱ ویژگی‌های محیط اقتصادی و تأثیر آن بر بوروکراسی

رابطه اقتصاد و نظام بوروکراسی ظاهراً اولین بار در آثار مارکس ظاهر شد. وی بوروکراسی را در ارتباط مستقیم با زیربنای اقتصادی و سلطه بر ابزار تولید می‌دانست. به اعتقاد وی بوروکراسی و نظام مدیریت یکی از ابزارهای تحکیم و سلطه طبقات حاکم است که با آن کنترل و سلطه خویش را نهادینه می‌کند و روند انباشت سرمایه را نظم می‌بخشد. در چارچوب جامعه‌شناسی و بر نیز تأثیرات اقتصاد بر بوروکراسی را مشاهده می‌کنیم؛ به‌طور کلی وی رابطه نزدیکی بین دولت و ساخت قدرت با روابط طبقاتی قائل نیست، اما معتقد است بوروکراسی، سرمایه‌داری و دولت مدرن ملازم یکدیگرند. به نظر و بر نهادهای نظامی، مذهبی، سیاسی و حقوقی به شیوه‌های مختلف از حیث، کارکردی، با نظم اقتصادی جامعه پیوند دارند. نظام سرمایه‌داری عین عقلانیت است، چرا که مبتنی بر انضباط، محاسبه و دقت بوده و به شیوه‌ای عقلانی اداره می‌شود، این ویژگی‌ها را می‌توان در بوروکراسی مدرن متبلور دید؛ سرمایه‌داری در عین حال پویا نیز است و افراد را به سوی

تخصص حرفه‌ای سوق می‌دهد. همین فرایند خود زمینه گسترش بوروکراسی و دستگاه اداری را فراهم می‌آورد (بشیریه، ۱۳۸۵: ۲۱۰-۲۱۸).

وی همچنین ارتباط سوسیالیسم و گسترش ناخوشایند بوروکراتیزه شدن را این گونه بیان می‌دارد: سوسیالیسم باعث دولتی شدن وسایل تولید می‌شود و این امر مستلزم گسترش بوروکراسی برای اداره آن است. به عبارت دیگر امکان دارد اجتماعی کردن وسایل تولید به وسیله سوسیالیسم زندگی و وسایل اقتصادی را تابع نظم بوروکراسی دولت کند. به نظر وی فرایند سوسیالیسم و بوروکراتیزه‌سازی به بردگی انسان مدرن می‌انجامد و نتیجه این فرایند دیکتاتوری بوروکرات‌هاست (ن.ک.: Greth and Wright-Mills, 1948).

برنهام^۱ در کتاب *انقلاب مدیریتی* بیان می‌کند دولت مدرن خود بزرگ‌ترین سرمایه‌دار، بانک‌دار و زمین‌دار شده و وجوه اقتصادی، مالی، صنعتی، نظامی و رفاهی گوناگونی یافته است. این گسترش حوزه وظایف دولت در اقتصاد از نظر کمی و کیفی مستلزم پیدایش و گسترش بوروکراسی بوده است و روز به روز با افزایش نقش و دخالت دولت و اقتصاد نقش طبقه مدیران و کارگزاران نیز افزایش می‌یابد (ن.ک.: Burnham, 1941).

۳-۱ نظریه‌های محیط سیاسی دیوان‌سالاری

در میان عوامل محیطی، نظام‌های سیاسی، رژیم‌های حکومتی و الگوهای حکمرانی آثار مؤثر و مستقیم‌تری در به وجود آوردن شکل و نحوه کارکرد بوروکراسی ایفا می‌کنند. مطالعه رابطه نظام سیاسی با بوروکراسی قدمتی به اندازه عمر بوروکراسی دارد و شاید بتوان با کمی اغماض وبر را اولین فردی دانست که بین نظام سیاسی و نوع بوروکراسی به‌طور نظام‌مند رابطه برقرار کرد. بعدها ریگز، هپتر^۲، آندرین^۳ و عده‌ای دیگر در این عرصه قلم‌فرسایی کردند. به سه الگوی عمده (وبری)، منشوری (ریگزی) و الگوی هپتر می‌پردازیم.

1. James Burnham

2. Hepter

3. Andrain

۱-۳-۱ الگوی وبر

وبر از یک سو ساخت اجتماعی شامل طبقات و گروه‌ها و از سوی دیگر ساخت دولت شامل: بوروکراسی، سلطه و مشروعیت را تحلیل می‌کند و اگر به دقت در آثار وی بنگریم رابطه‌ای معنادار میان اجزای اندیشه وی وجود دارد که الگوی جامعه‌شناسی وی را تشکیل می‌دهد. وی دو نوع جهان عقلانی و غیرعقلانی را از هم بازمی‌شناسد که در اولی سرمایه‌داری و بوروکراسی و در دومی عواطف و تضاد حاکمیت دارد. بر این مبنا رفتارها یا عقلانی هستند و یا عاطفی و غیرعقلانی، این دوگانگی رفتاری در جامعه و سیاست نیز بازتاب دارد. در نتیجه کنش اول حکومت‌های لیبرال دموکراسی و در نتیجه کنش دوم جنبش‌ها و رژیم‌های کاریزمایی و پاتریمونیال ظهور می‌یابند (بشیریه، ۱۳۸۵: ۲۱۰-۱۲۸).

زندگی سیاسی نیز که رابطه حکم و اطاعت برقرار است عرصه وقوع رفتارهای عقلانی و غیرعقلانی است. حکم و اطاعت امکان دارد عقلانی، سنتی و یا عاطفی باشد. در حکم اساس سنت‌ها، سلطه و اطاعت سنتی است؛ وقتی حکم رابطه‌ای عاطفی - احساسی باشد سلطه کاریزماتیک است و وقتی حکم و اطاعت برحسب قوانین باشد سلطه و اطاعت عقلانی - بوروکراتیک است (ملک‌محمدی و قلجی، ۱۳۸۷: ۱۵۰). حال به توصیف بوروکراسی‌های برآمده از این نوع رژیم‌ها در مدل وبر می‌پردازیم.

بوروکراسی متناظر در نظام سیاسی مبتنی بر سلطه سنتی، به شخصی شدن گرایش دارد. بوروکراسی در این حکومت اغلب متشکل از وابستگان، خویشاوندان و خدمتگزاران شخص حاکم است. در این بوروکراسی کسب منصب به نزدیکی با حاکم بستگی دارد تا مهارت و صلاحیت، پس با بوروکراسی عقلانی فاصله زیادی وجود دارد. از آنجا که روحانیون در این نظام به‌عنوان واسطه‌های مشروعیت‌سازی و واسطه‌های مرجعیتی هستند (مذهب مهم‌ترین مشروعیت‌ساز سنتی است) بنابراین کارویژه گسترده‌ای در زمینه‌های آموزشی و قضاوت دارند. دستگاه دیوانی دولت سنتی دستگاهی منظم نیست، ارتقا و ترفیع

برحسب ضوابط مشخصی صورت نمی‌گیرد و مناصب سیاسی به‌طور پیش‌بینی‌ناپذیری دست‌به‌دست می‌شوند. از این رو امنیت شغلی در بوروکراسی حاصل از این نظام معنا ندارد (ن.ک.: Greth and Wright-Mills, 1948; Weber, 1974).

در بوروکراسی نظام عقلانی رابطه حکم و اطاعت غیر شخصی است، سلطه نه بر اساس سنن قدیمی و نه بر اساس ویژگی‌های شخصی، بلکه مبتنی بر هنجارهای قانونی و تفکیک وظایف است. در بوروکراسی مدرن مهارت و کاردانی جای تعهدات سنتی و شخصی را می‌گیرد. منصب از آن متصدی نبوده و به ارث نمی‌رسد. همه صلاحیت‌ها و حوزه‌های عمل مشخص و سلسله‌مراتبی توزیع شده‌اند.

از آنجا که مبنای اساسی سلطه کاریزمایی ارادت بوده، نظام اداری و دیوانی نیز بر آن استوار است. کارگزاران و بوروکرات‌ها برحسب میزان ارادت و خلوص نسبت به جنبش و رهبر آن گزینش، ارتقا و تغییر می‌یابند. اقدامات و سیاست‌گذاری‌ها بدون توجه به اهداف عقلانی بلکه بر مبنای اهداف رهبران به صورت صدر و ذیلی انجام می‌پذیرد. از آنجا که در مورد وسایل تعریفی نشده درباره ابزار و وسایل رسیدن به اهداف، اختلافات بسیاری در بوروکراسی پدید می‌آید و رهبران مجبور به دخالت در هر مسئله جزئی می‌شوند. بوروکرات‌های عقل‌گرا به‌طور طبیعی در بدنه بوروکراسی رشد می‌کنند، اما از آنجا که کنترل بسیاری بر ارادت‌ها وجود دارد در سطوح پایین باقی می‌مانند و نظام امکان اصلاح را به آنها نمی‌دهد و با بازتولید نیروهای غیرعقلانی تصفیه می‌شوند.

انتقادات بسیاری بر الگوی وبری وارد شده است، اما این الگوی کلاسیک همچنان کاربردی‌ترین الگوی توضیح رابطه نظام سیاسی و بوروکراسی به‌شمار می‌رود. این الگو به‌روشنی ویژگی‌های ساختاری و رفتاری در بوروکراسی نظام‌های مختلف و پیوند ماهیت نظام سیاسی و ویژگی‌های بوروکراسی‌ها را شرح می‌دهد. اما باید گفت اولاً، حکومت‌ها عمدتاً ترکیبی از چند نوع مشروعیت را دارند و ثانیاً، این الگو از توصیف پیوند نظام سیاسی و بوروکراسی در کشورهای جهان سوم ناتوان است.

۲-۳-۱ الگوی ریگز

ریگز برای نشان دادن رابطه میان ساختارها و تعداد وظایفی که به وسیله آنها انجام می‌شود از یک الگوی قیاسی استفاده می‌کند. وی ساختاری را که وظایف متعدد و پراکنده‌ای انجام می‌دهد درهم آمیخته^۱ و ساختاری را که وظایف محدود و مشخص انجام می‌دهد تفکیک شده^۲ می‌نامد. اما نوآوری قابل ستایش وی مدل جوامع منشوری است که وضعیتی میان شرایط درهم آمیخته و تفکیک شده را بیان می‌کند. جامعه منشوری به جامعه‌ای اطلاق می‌شود که بین دو جامعه از نظر ساختاری درهم آمیخته و تفکیک شده قرار دارد. این نظام هم‌زمان ویژگی‌های جوامع تفکیک شده و درهم آمیخته را دارد (Riggs, 1973: 351).

ریگز در خصوص هر یک از این جوامع، بوروکراسی خاصی را توصیف می‌کند. در جوامع سنتی بوروکراسی دارای مدل درهم آمیخته است و زیرمجموعه‌ها وظایف متعدد و پراکنده‌ای برعهده دارند. اما در جوامع با ساختارهای تفکیک شده، بوروکراسی از لحاظ وظیفه کاملاً تخصصی شده و صرفاً وظایف اداری تخصصی را انجام می‌دهد، در این بوروکراسی سیاستگذار، مجری و تحلیلگران سیاست‌ها مشخص هستند و در خصوص مسئولیت‌ها کاملاً شفاف عمل می‌شود (Riggs, 1973: 352). اما بوروکراسی در جوامع منشوری - که بیشتر جهان سوم را دربرمی‌گیرد - از لحاظ تفکیک وظایف و تخصصی شدن در حد میانی قرار دارند و در عین حال ناهماهنگ هستند و به دلیل ناسازگاری با سایر نهادهای نظام سیاسی در ایجاد ناهماهنگی جامعه، اقتصاد و سیاست نقش مؤثری دارند. وظایف در این بوروکراسی‌ها امکان دارد هم به وسیله ساختارهای واقعی انجام شوند و هم به وسیله ساختارهای دیگری که برای انجام این وظایف طراحی نشده‌اند. وی مفهوم اتاق را برای دیوان‌سالاری در جامعه درهم آمیخته سنتی، واژه اداره را برای بوروکراسی در جوامع تفکیک شده و واژه سالار^۳ را برای بوروکراسی جوامع منشوری به کار می‌گیرد (Riggs, 1973).

1. Fused
2. Differentiated
3. Sala

در الگوی ریگز و یژگی‌های بوروکراسی از تحلیل وی از ساختار قدرت در جامعه منشوری تأثیر می‌پذیرد. وی معتقد است در جامعه منشوری قدرت بوروکراتیک از نظر بخشی در حد متوسط بوده، اما میزان تأثیر این قدرت از نظر مشارکت در تصمیم‌گیری در مقایسه با مدل‌های درهم‌آمیخته و تفکیک شده بسیار بیشتر است، به‌خصوص در حکومت‌هایی که نظام بوروکراتیک خود را از کشورهای تفکیک شده خارجی الگو برداری کرده‌اند. در جامعه منشوری سطوح رشد سیاسی و بوروکراتیک نامتوازن است، از این رو بوروکراسی در رقابت با سایر نهادهای سیاسی از اقتدار بیشتری برخوردار است و در نتیجه نهادهای سیاسی همانند جوامع تفکیک شده و درهم‌آمیخته توان کنترل بوروکراسی را ندارند و قدرت بیش از حد بوروکراسی ترغیب‌کننده کارکنان به دخالت در فرایند سیاسی است. به‌علاوه قدرت نامتوازن بوروکراتیک کارایی اداری را به دلیل تحمیل هزینه‌های سنگین کاهش می‌دهد (بوروکراتیزه شدن جامعه) و در نتیجه این نظام بوروکراتیک نسبت به نظام بوروکراتیک در یک نظام درهم‌آمیخته یا تفکیک شده کارآمدی کمتری دارد. سالاً با توزیع نابرابر خدمات، فساد نهادی شده، پارتی بازی در استخدام، ناکارآمدی و فاصله عمیق بین انتظارات رسمی و رفتار واقعی ارتباط دارد؛ در مدل سالاد مدیریت اتلاف منابع وجود دارد (Riggs, 1973: 353). مدل ریگز با انتقاداتی مواجه شده است. به اعتقاد آرورا مدل منشوری ارزش‌مدار بوده و فقط جنبه‌های منفی رفتار بوروکراتیک در جوامع منشوری را بیان می‌کند (Heady, 2001: 25).

۳-۳-۱ الگوی هپتر

هپتر و همکارانش، با رویکرد نهادگرایی نوین^۱، چهار نوع نظام سیاسی را بر مبنای میزان دولتی بودن آنها توصیف کرده و رابطه آنها با ۶ نوع بوروکراسی متناظر را مورد تحلیل قرار داده‌اند (Hepter, 1987: 20-70). حکومت فردی، حکومت عقیدتی، حکومت آزادمنشانه و حکومت محافظ.

در حکومت فردی دولت حاکم مطلق بوده و در این نظام امکان دارد بوروکراسی خادم حاکم یا از نوع بوروکراسی ماشینی باشد. در حکومت عقیدتی ممکن است دولت مساوی بوروکراسی باشد که در این حالت بوروکراسی ناپلئونی مستقر می‌شود و یا اینکه حکومت مساوی حزب باشد که در این حالت بوروکراسی حزبی به همراه بقایای بوروکراسی به جا مانده از نظام گذشته استقرار دارد. در حکومت آزادمنشانه، دولتی حداقلی، کوچک و عقلانی ترسیم می‌شود که در آن بوروکراسی از نوع عقلانی - قانونی وبر حاکم است و سرانجام در حکومت محافظ دولت، کارآمدی مشاهده نمی‌شود و بوروکراسی مبتنی بر هرج و مرج، رخ می‌نماید (Hepter, 1987: 26-70).

الگوهای ارائه شده ناکارآمدی و انحراف دیوان‌سالاری را مرتبط با ماهیت نظام سیاسی می‌داند. ایران به‌عنوان یک کشور در حال توسعه و جهان سوم در نظر گرفته می‌شود، لذا باید به شناخت الگوهای مطالعه جهان به استخراج اصول روابط انحراف دیوان‌سالاری و ویژگی‌های اجتماعی - سیاسی کشورهای جهان سوم بپردازیم. کشورهای جهان سوم دارای چه ویژگی‌های سیاسی - اجتماعی هستند که باعث ناکارآمدی و انحراف دیوان‌سالاران می‌گردد؟

۲ تحلیلی از متن اجتماعی - سیاسی کشورهای در حال توسعه

کشورهای در حال توسعه، توسعه‌نیافته یا جهان سوم را با همه تفاوت‌هایشان می‌توان دارای اشتراکاتی دانست و به مطالعه آنها پرداخت. شاید به جرئت بتوان گفت اولین ویژگی آنها درگیر بودن با فرایند تغییر اجتماعی است؛ نه فقط تغییرات پیوسته که هر جامعه‌ای آن را طی می‌کند، بلکه تغییراتی بحرانی و ناهماهنگ. دانشمندان با توجه به خصیصه تغییرات شتاب‌دار این کشورها را در حال گذار می‌نامند. ویژگی دیگر این جوامع درگیری آنها در جریان فشار از بالا (جهانی شدن) و فشار از پایین (قومیت‌گرایی) است. امروزه بیش از ۱۲۰ کشور جهان درگیر مسائل ملیتی و قومیتی هستند. در اروپا و کشورهای توسعه‌یافته فرایند

ملت‌سازی به‌طور بومی و تدریجی اتفاق افتاده است. این تحول نوسازی از درون به‌وسیله خود مردم این جوامع شکل گرفته و زمان طولانی‌تری برای سازگاری اقشار مختلف جامعه با آن تغییرات فراهم آمد. درحالی‌که اکثر جوامع جهان سوم هویتی مصنوعی دارند؛ هویتی که نتیجه وفاق سیاسی اولیه آنها نیست. مرزها را بازی قدرت‌های بزرگ شکل داده‌اند، پیوندهای فرهنگی در بین مرزها پراکنده و اقلیتی قومی در چند کشور پراکنده شده است. مجموعه چنین مشکلاتی سبب شده کشورهای جهان سوم شرط احراز هویت سیاسی - اجتماعی پایا و مؤثر را نداشته باشند (Kautsky, 1972).

ویژگی دیگر کشورهای در حال توسعه فقر، عقب‌ماندگی و انگیزه‌های پیشرفت اقتصادی است. انگیزه و ایدئولوژی توسعه و پیشرفت تنها دیدگاهی برای عمل سیاسی در اختیار حاکمان کشورهای در حال توسعه قرار می‌دهد و چون سازوکار اداری و سیاسی در اختیار آنها نمی‌گذارد، بنابراین تمایل کلی به داشتن قوه مجریه قوی و تمرکزگرایی شدید به‌وجود می‌آید؛ نخستین پیش‌فرض این خواهد بود که بدون یک دولت و رهبری قوی تحقق تحول اقتصادی - اجتماعی و توسعه ممکن نیست. ویژگی‌های اساسی ایدئولوژی توسعه در جهان سوم را می‌توان این‌گونه برشمرد: ۱. وجود نوعی ایدئولوژی توسعه دستوری، ۲. اتکای شدید به بخش سیاسی برای رسیدن به نتایج، ۳. بی‌ثباتی گسترده و بلا تکلیفی اداری، ۴. رهبری نخبگان تجددطلب همراه با شکاف سیاسی وسیع میان حاکمان و نخبگان و ۵. عدم توازن میان رشد نهادهای سیاسی و رشد بوروکراسی. اهرم اصلی توسعه در این کشورها دولت است و زیرساخت‌ها برای توسعه و اتکا به بخش خصوصی وجود ندارد (Andrain, 1988: 212).

بی‌ثباتی سیاسی از دیگر ویژگی‌های غالب در این کشورهاست. مطالعات فان در مهندن^۱ از صد کشور در حال توسعه حاکی از آن است که در دوسوم آنها یا کودتاهای موفق و یا تلاش‌هایی جدی برای براندازی دولت صورت گرفته است. در یازده کشور از چهارده

1. Von Der Mehden

کشور به استقلال رسیده از سال ۱۹۴۵ تا ۱۹۵۵، حکومت‌ها یا ساقط و یا مورد حمله واقع شده‌اند. تا سال ۱۹۶۹، ۲۶ کشور غیرقانونی در آفریقا و آسیا بر سر کار آمده‌اند. وی نتیجه می‌گیرد یکی از مشکلات اصلی کشورهای نوپا دولت‌های بی‌ثبات است. جرالدهیگر^۱ نیز معتقد است تا دهه ۱۹۷۰ تقریباً هر دولت توسعه‌نیافته، بی‌ثباتی را در شکل‌های کودتا، شورش، قیام، ترور و تعارضات قومی و فرقه‌ای تجربه کرده است (Heager, 1974). هیگر بی‌ثباتی سیاسی در این جوامع را معلول ناتوانی رژیم‌های جدید در تحکیم قدرت می‌داند و به اعتقاد وی تفرقه و بی‌نظمی طبیعت این جوامع است. در پی استقرار حکومت، جدال بر سر ارگان‌های راهبردی حکومت میان دولتمردان بروز می‌کند.

در بعد فرهنگ سیاسی، تنفیری طبیعی نسبت به سیاست‌مداران از ویژگی‌های جوامع در حال توسعه است (Heady, 2001: 275-300). شیلز^۲ این پدیده را ذهنیت خصمانه نامیده و آن را چنین توصیف می‌کند: «در جوامع جدید بیشتر فعالیت‌های سیاسی برای رهایی از قدرت استعمار یا استبداد صورت گرفته، از این رو سیاست به جای آنکه سازنده و مسئولانه باشد تند، افراطی و مخرب است. در این نگرش سیاست‌مداران ترسو، سازش‌کار، بی‌اراده، بی‌صداقت، خودفروش و خودخواه هستند. مسئله اینجا ظاهر می‌شود که همین نگرش که طی سال‌ها مبارزه درونی شده است به دوران پس از استقلال یا انقلاب منتقل شده و نه تنها بین رهبران جنبش بلکه میان روشن‌فکران جدید و نسل‌های آتی بازتولید می‌شود».

از دیگر ویژگی‌های عام کشورهای در حال توسعه شکاف بین رهبران و توده است. رهبری سیاسی در کشورهای در حال توسعه در دست گروه کوچکی از نخبگان متمرکز می‌شود و نخبگان مایلند اختیار تصمیم‌سازی را در انحصار بگیرند و نیز عده خود را محدود نگاه دارند. این امر طبیعتاً به جدایی اجتماعی و فرهنگی نخبگان از توده منجر

می‌شود. بی‌تفاوتی و کناره‌گیری توده امری معمول بوده و تلاش برای ایجاد تغییر نوگرایانه ممکن است با مخالفت توده مواجه شود و نخبگان برای ایجاد ارتباط سیاسی کافی با توده با دشواری‌های زیادی مواجه‌اند.

از ویژگی‌های دیگر نظام‌های سیاسی در جهان سوم گریز از نظام حزبی و انتخاباتی است. مطالعات فان در مهند نشان می‌دهد، در بررسی انجام شده در صد کشور جهان سوم، رقابت حزبی یا از بین رفته یا هرگز به‌طور واقعی ایجاد نشده است. فقط یک‌چهارم دارای نوعی نظام حزبی بودند که وقوع تغییرات مسالمت‌آمیز را ممکن می‌ساخت. در دوپنجم، هیچ دولت حزبی کارآمدی مشاهده نشد. در پنج کشور نظام تک‌حزبی کمونیستی و در هشت کشور نظام تک‌حزبی غیر کمونیستی حاکم بوده است. وی این‌گونه نتیجه می‌گیرد که رقابت سیاسی در این کشورها نه تنها افزایش نیافته بلکه کاهش یافته است. وی به زیبایی دلایل این امر را بیان می‌دارد. تأکید صورت گرفته بر وحدت و انسجام سیاسی در این جوامع، ممکن است به تداوم نظام‌های سیاسی غیررقابتی منجر شود (Von der Mehden, 1969). «آنها مخالفان خود را مخالفان سیاسی تلقی نمی‌کنند بلکه آنها را دشمنان حکومت و کشور و ارزش‌های جامعه می‌خوانند» (Ibid., 49). تمایل به ایجاد حکومت تک‌حزبی نه تنها به خاطر حفظ قدرت، بلکه تنها راه ممکن برای پیشرفت اقتصادی و اجتماعی و نیز حفظ وحدت ملی تلقی می‌شود. این امر ریشه فساد سیاسی در این کشورها به‌شمار می‌رود.

در نهایت، مداخله و نفوذ نظامیان از مهم‌ترین ویژگی‌های کشورهای جهان سوم است. آمار نشان می‌دهد در طی دهه‌های گذشته استقرار رژیم‌های نظامی روندی افزایشی داشته است. هانتینگتون معتقد است مداخله ارتش در حکومت‌ها دلیل نظامی ندارد و نباید آن را به ویژگی‌های اجتماعی و سازمانی ارتش نسبت داد، بلکه ساختار سیاسی و نهادی جامعه زمینه این مداخله را فراهم می‌کند. این علل را به‌طور خلاصه می‌توان به فقدان یا ضعف نهادهای سیاسی اثربخش جامعه مربوط دانست (Huntington, 1968: 195).

فاینر^۱ نیز براساس نوع دخالت نظامیان سه نوع رژیم نظامی را معین می‌کند. رژیم نظامی با دخالت مستقیم، دخالت غیرمستقیم و کامل، دخالت غیرمستقیم و محدود و حکومت دوگانه. در حکومت غیرمستقیم و کامل نظامیان فرد دست‌نشانده‌ای را بر مسند می‌نشانند، در حکومت غیرمستقیم و محدود ارتش گهگاهی برای تأمین هدف‌های محدود مداخله می‌کند و یا به همراه عوامل غیرنظامی به اداره کشور می‌پردازد (حکومت دوگانه). این مسئله نیز از انواع رایج فساد سیاسی در کشورهای جهان سوم به‌شمار می‌آید.

۳ جامعه‌شناسی دیوان‌سالاری کشورهای در حال توسعه

دانشمندان علوم اجتماعی و جامعه‌شناسان از دیرباز به مطالعه نظام سیاسی کشورهای در حال توسعه و ارتباط آن با دیوان‌سالاری مشغول بوده‌اند که در این ارتباط دو الگوی کلاسیک مارکس و وبر تحت عنوان الگوی استبداد شرقی و دولت پاتریمونیال و نیز الگوهای جدیدتر ازسوی کلمن^۲، آندرین^۳، اسمن و فین‌ساد^۴ و الگوی دولت رانتیر قابل شناسایی است.

کارل مارکس بر مبنای شیوه و ابزار تولید دو نوع جامعه را از هم بازمی‌شناسد. اول، جوامع سرمایه‌داری غربی که به دلیل ویژگی‌های پویایی و مبارزه طبقاتی از مرحله برده‌داری به فئودالیسم و سپس سرمایه‌داری گذار کرده‌اند. نوع دوم، جوامع شرقی که به دلایل مختلف از جمله کمبود آب، واحدهای پراکنده روستایی، نبود مالکیت خصوصی و شکل‌گیری انباشت سرمایه به نفع دولت شاهد تشکیل دولتی متمرکزند که خدمات و کارهای جامعه را یک‌تنه سروسامان می‌دهد. به اعتقاد وی عدم استقلال طبقاتی و حاکمیت متمرکز ویژگی بارز این جوامع - از صحرای آفریقا، عربستان، ایران تا هندوستان و

1. Feiner
2. Colman
3. Andrain
4. Finsod

تاتارستان - است. به استدلال وی، آبیاری اساس کشاورزی و منبع اصلی سرمایه را در این جوامع تشکیل می‌دهد و به دلیل کمبود آب و منازعه برانگیز بودن آن دخالت حکومت اجتناب‌ناپذیر است (ن.ک.: ولی، ۱۳۸۰). پیروان وی نیز معتقدند با توجه به نقشی که پادشاه در دستیابی به آب، مالکیت بر زمین و تقسیم آب دارد، رهایی مردم جوامع شرق از استبداد محال است. چرا که طبقه مسلط مالک وسایل تولید نیست، بلکه به‌عنوان یک فرطبقه بوروکراسی، دستگاه دولتی، اقتصاد و ارتش را در اختیار دارد؛ بنابراین مردم هرگز از آزادی بهره‌مند نخواهند شد (ولی، ۱۳۸۰). پیروان نظریه استبداد شرقی بنیاد رژیم سیاسی در شرق را متکی به بوروکراسی گسترده‌ای می‌دانند که عمده‌ترین وظیفه آن اداره شبکه آب‌رسانی، تقسیم آب و اخذ مالیات بوده است. با درونی شدن این گفتمان در ذهن جامعه و بازتولید آن علی‌رغم تغییر شرایط اجتماعی و تغییر سیستم آب، این گفتمان در جامعه بازتولید شده و به حیات خود ادامه خواهد داد. بر این اساس انحصار حاکمان بر منابع اساسی جامعه موجب فساد است.

ماکس وبر برخلاف کارل مارکس دولت را در پیوند با جامعه مطالعه کرد و تفاوتی میان جوامع غربی و شرقی قائل نشد. وی ایجاد دولت مدرن را در همه جوامع حاصل‌گذار از سیاست سنتی به سیاست عقلانی دانست. اما وی بعدها الگوی مجزایی برای کشورهای در حال توسعه ارائه کرد. وی ریشه نظام مدرن سیاسی اروپایی را در نظام فرهنگ مسیحیت و بن‌مایه نظام‌های پدرسالاری یا پاتریمونیال شرقی را در فرهنگ این جوامع یافت (Weber, 1965: 203-220). به اعتقاد وی پاتریمونیالیسم^۱ نوعی حاکمیت سیاسی سنتی است که در آن یک خاندان، قدرت را از طریق دستگاه عریض و طویل اداری، به شکلی اجبارآمیز، اعمال می‌کند. وی این رژیم را عمدتاً برای کشورهای خاورمیانه مطرح ساخت، به نظر وی جوامع اسلامی بعد از اتمام دوره کاریزمایی اولیه نوعی ساخت پاتریمونیال را

تجربه کرده‌اند (اشرف، ۱۳۴۷). وی معتقد است نوع دیگر از حکومت فاسد پاتریمونالیسم، سلطانیسم بوده که در آن سلطه بر پایه اراده شخصی قرار گرفته است، از این رو به جای اعمال قدرت قانونی و رسمی، روابط وفادارانه و چاکرمنشانه به همراه وابستگی‌های خصوصی شبکه اصلی ارتباطات حکومتی را شکل می‌دهد. در اقتصاد این نظام فاسد شاهد رشد نظام سرمایه‌دارای ناقص دلال‌صفت هستیم، نظام پاتریمونالیسم هیچ تعهدی نسبت به حفظ مرزهای نیروهای اجتماعی ندارد و بدین جهت بلامنازع در صحنه اقتصادی حاضر است (ازغندی، ۱۳۸۵: ۱۱۰-۸۸).

بوروکراسی پاتریمونالیستی به طور کامل به مثابه ابزاری در اختیار انحصاری شخص یا خاندان حاکم قرار دارد و برخلاف دیوان‌سالاری عقلانی مرزهای حوزه عمومی و خصوصی و میان‌سازمانی مبهم و نامشخص است (Weber, 1965). تصمیم‌گیری‌ها غیرشفاف و پشت‌پرده است و هیچ نهاد قانونی و سازمان رسمی در این فرایند نقش ندارد. استخدام در بوروکراسی براساس وفاداری و نوکرمنشی است و تخصص و مهارت محلی از اعراب ندارد. سیاست تفرقه‌انداز و حکومت کن از اصول حاکم در بوروکراسی پاتریمونالیسم است، بالادستی‌ها میان پایین‌دستی‌ها و پایین‌دستی‌ها میان بالادستی‌ها اختلاف و نفاق ایجاد می‌کنند (Bill, 1984: 25).

الگوی کلمن یکی از الگوهای معاصر است که وی در آن نظام‌های سیاسی کشورهای توسعه‌نیافته را بر مبنای میزان رقابت سیاسی و سطح نوگرایی در چهار گروه دسته‌بندی می‌کند: ۱. الیگارشی سنتی، ۲. الیگارشی نوگرا، ۳. دمکراسی قیمومیتی و ۴. دمکراسی سیاسی. آندرین نیز بر حسب تدوین و اجرای خط‌مشی‌ها و سیاست‌های عمومی رژیم را این گونه تقسیم می‌کند: ۱. رژیم قومی، ۲. رژیم خودکامه، ۳. رژیم بوروکراتیک، ۴. رژیم مصالحه‌جو و ۵. رژیم بسیج‌کننده (Andrain, 1988).

همچنین ریگز معتقد است کشورهای جهان سوم را می‌توان به شکل زیر دسته‌بندی کرد: ۱. بوروکراتیک، ۲. پادشاهی و ۳. جمهوری و جمهوری را هم به تک‌حزبی،

پارلمانی و ریاستی تقسیم می‌کند. اسمن نیز براساس ظرفیت کشورها برای انجام موفق طرح‌های توسعه پنج نوع رژیم را در جهان سوم از هم منفک می‌سازد: ۱. حکومت اقلیت محافظه کار، ۲. نظامیان خودکامه اصلاح طلب، ۳. نظام‌های حزبی رقابتی، ۴. نظام‌های مبتنی بر احزاب توده‌ای و ۵. نظام‌های تک حزبی (Esman, 1966). اما فین ساد در این میان به خوبی تأثیر متقابل اقتدار سیاسی و فساد بوروکراسی را مورد توجه قرار داده و بر این مبنا پنج نوع نظام سیاسی و بوروکراسی متناظر آنها را مشخص کرده است؛ وی بوروکراسی‌ها را این گونه دسته‌بندی می‌کند: ۱. بوروکراسی تابع حاکم، ۲. بوروکراسی تابع ارتش، ۳. بوروکراسی حاکم، ۴. بوروکراسی نماینده و ۵. بوروکراسی تابع حزب دولتی. وی توضیح می‌دهد هر یک از این بوروکراسی‌ها در بستر نظام سیاسی خاصی پدید می‌آیند. نوع اول، نهادی خدمتگزار برای حاکم مستبد و خودکامه در رژیم‌های توتالیتر و اتوریتر است. دو نوع دیگر در نظامی پدید می‌آیند که احزاب ابزار کسب قدرت سیاسی باشند. در نوع دوم، تابعیت از رژیم نظامی (آشکار یا غیرمستقیم) وجود دارد. در نوع سوم، خود بوروکراسی به دلیل ضعف حاکمان تصمیم‌گیری نهایی را در اختیار می‌گیرد. هر دو این بوروکراسی‌ها حاصل نظام سیاسی بی‌ثبات هستند. در نوع چهارم، نظام سیاسی باثبات و کارآمد بوده و حدود و استقلال بوروکراسی معین و مشخص است. در حالی که در نوع پنجم، حزبی قدرتمند نظام سیاسی را در دست دارد و نظام تک‌حزبی مستقر است؛ در این نظام بوروکراسی تابع حزب حاکم می‌شود (Heady, 2001: 275-300).

البته ممکن است یک نظام سیاسی در آن واحد چند ویژگی را داشته و در نتیجه بوروکراسی هم چند ویژگی را مرکب در خود داشته باشد. در نظام نیمه‌رقابتی، حزبی که در الگوی فین ساد وجود ندارد، نظام سیاسی خاص دارد و آن اینکه به تبع ماهیت، میان نخبه‌گرای بوروکراتیک و تک‌حزبی در رفت و آمد است، از این رو بوروکراسی نیز با تغییر نظام سیاسی حالت خود را تغییر خواهد داد.

عامل دیگر فساد و بوروکراسی در کشورهای جهان سوم به ماهیت رانتی دولت

مربوط می‌شود. واژه رانت نخستین بار در آثار آدام اسمیت^۱ و ریکاردو^۲ ظاهر شد، اما بعدها برای توضیح ماهیت دولت‌های جهان سوم به‌ویژه کشورهای خاورمیانه به‌صورت گسترده به کار گرفته شد. متفکران مطرح در این حوزه راوکنیز^۳، پیرس^۴، لوسیانی^۵، بیلاوی^۶ و حسین مهدوی هستند. دولت رانتیر دولتی است که حداقل ۴۲ درصد کل درآمد خود را از رانت خارجی حاصل از صدور مواد خام به‌دست آورد. دولت رانتیر انحصار دریافت رانت و هزینه کردن آن را در اختیار و انحصار دارد، بنابراین به یک مؤسسه توزیع درآمدهای حاصل از مواهب الهی و اصلی‌ترین نهاد سرمایه‌گذار و اشتغال تبدیل می‌شود (Beblawi and Lucian, 1987: 120). بر این اساس رابطه معناداری میان تحصیلدار بودن دولت‌ها و ماهیت غیردمکراتیک آن وجود دارد. یعنی بی‌نیازی اقتصادی دولت و درآمد مستقل آن از جامعه علت ماهیت غیردمکراتیک رژیم سیاسی رانتیر است.

این دولت توجهی به منافع و خواست جامعه ندارد و درعین حال با پرداخت‌های رانتی درصدد جلب حمایت نخبگان و گروه‌ها برای حفظ قدرت خویش است. از آنجاکه با توزیع رانت از سوی دولت شاهد ایجاد نوعی دولت رفاهی - البته متمایز از دولت رفاه غربی - هستیم، از این رو بوروکراسی در این نوع نظام سیاسی از رشد کمی بسیار زیادی به‌منظور توزیع گسترده درآمدهای رانتی برخوردار خواهد بود. این بوروکراسی گسترده حلقه وصل جامعه و دولت نخواهد بود، بلکه بسیار متمایل به استقلال بوده و در نهایت امکان دارد به رویارویی دولت و جامعه منجر شود (ن.ک.: Ibid.).

به‌طور خلاصه اینکه فساد اداری در کشورهای در حال توسعه تحت تأثیر محیط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی ناشی از عوامل مشترکی است که به‌طور خلاصه به آنها اشاره می‌شود:

-
1. Adam Smith
 2. David Ricardo
 3. Rawkina
 4. Pearce
 5. Luciani
 6. Beblawi

۱. اداره امور دولتی الگویی تقلیدی دارد. سازمان ادارات، رفتار بوروکرات‌ها و حتی شکل فیزیکی دفاتر همه تقلیدی از بوروکراسی کشور استعمارگر یا خارجی است.
۲. کمبود نیروی انسانی متخصص در بوروکراسی. خدمات دولتی عموماً در رده‌های پایین با فراوانی خدمتگزار مواجه است، ولی در زمینه مدیران آموزش دیده می‌توان کمبود را مشاهده کرد.
۳. فعالیت‌ها به سمت تحقق اهداف کلی سوق پیدا می‌کند و توجهی به اهداف کمی و نظارت نمی‌شود.
۴. فسادی که بدون انجام آن کارها پیش نمی‌رود، فسادی که عرف اجتماعی آن را پذیرفته است (Cadien, 1977).
۵. حفظ ارزش‌های ریشه‌دار از گذشته سنتی علی‌رغم پذیرفتن ساختار اجتماعی غیرسنتی. مثلاً ارزش نهادن به افراد به اعتبار وابستگی‌ها و نه توانمندی‌ها. ریگز به استخدام اداری بر مبنای تمایلات شخصی مدیر پرداخته است. وی اعتقاد دارد مدیر با استفاده از ظواهر گزینش بر اساس آزمون‌های شایسه‌سالاری، افرادی را که به وی وفادارند انتخاب می‌کند. سپس به آنها در ادامه تحصیل و کسب مدارج دیگر که شرط لازم شایستگی بوده کمک می‌کند (Riggs, 1965: 230).
۶. استفاده از خدمات دولتی به عنوان جایگزینی برای برنامه‌های تأمین اجتماعی. یکی از دلایل تورم کارکنان رده پایین در فهرست حقوق‌بگیران دولتی این است که مزایا، بیمه و ثبات کار در امور دولتی جایگزین برنامه‌های رفاهی شده است.
۷. فاصله زیاد بین صورت و واقعیت انجام امور. ریگز این پدیده را فرمالیسم یا ظاهرگرایی^۱ می‌نامد، یعنی جلوه دادن کارها در قالب بایدها نه آن چیزی که در واقع وجود دارد. اعلام آمارهای فریبنده و ارائه گزارش از تحقق اهداف برنامه‌ها که در حقیقت بخش اندکی از آن محقق شده است. (Ibid.: 120)

۴ تحلیل ویژگی‌های طبقه‌ای بوروکرات‌ها و تأثیر آن بر انحراف در اجرا

مجریان سیاست‌ها یا بوروکرات‌ها، چه در سطوح بالا و چه در سطوح پایین نقش بسیار تعیین‌کننده‌ای در موفقیت اجرای یک سیاست عمومی دارند. اما باید توجه داشت که این عامل به‌مثابه شمشیری دولبه، هم می‌تواند موجب انحراف سیاست از اهدافش به‌سوی اهداف دیگر شود و هم یک سیاست مرده را در مرحله اجرا زنده کند. در این قسمت با توسل به رهیافت انتخاب عمومی^۱، با نگاهی نقادانه، سعی در آسیب‌شناسی ویژگی‌های طبقاتی بوروکرات‌ها خواهیم داشت تا با این وسیله بتوان ریشه‌های فساد اخلاقی مجریان را شناسایی و راهکارهایی برای کنترل آن ارائه کنیم. از این رهگذر، لازم است ابتدا به بازشناسی نظریه انتخاب عمومی و فساد دیوان‌سالاران در اجرای سیاست عمومی پرداخته شود.

نظریه پردازان قدرت دیوان‌سالاری در فرایند اجرای سیاست‌ها بر این باورند که یکی از ویژگی‌های اصلی دولت مدرن آن است که قدرت دیوان‌سالاران یا فن‌سالاری، با خدمت به‌خود و نه منافع عمومی، افزایش پیدا کرده است. تأکید بر نقش بوروکرات‌ها در اجرا نزد مکتب انتخاب عمومی اهمیت ویژه‌ای دارد. ریشه این مکتب را می‌توان به آثار گوردون تولاک^۲، آنتونی داونز^۳ و ویلیام نiskanen^۴ ارجاع داد. دل‌مشغولی این اندیشمندان انگیزه‌های دستگاه اداری است.

کار گوردون تولاک معمولاً در حکم یکی از کارهای اولیه درخصوص رهیافت انتخاب عمومی تلقی می‌شود. ملاحظات انتقادی او درخصوص سرشت خویش‌خدمتی دیوان‌سالاران بر پایه تجربه وی در وزارت خارجه آمریکا استوار بوده است. از نظر تولاک، مطالعه سیاست، سیاستگذاری و اجرای سیاست‌ها باید بر پایه همان فرضیه‌هایی باشد که برای تشریح رفتار بنگاه‌ها، تجار و مصرف‌کنندگان به کار گرفته می‌شود، یعنی نفع شخصی. وی نتیجه می‌گیرد که دیوان‌سالاران فقط به حداکثر کردن سود شخصی و نه

1. Public Choice
2. Gordon Tullock
3. Anthony Downs
4. William Niskanen

منافع عمومی می‌اندیشند. فرایندهای سیاسی لیبرال در کنترل رشد قدرت دیوانی ناکام هستند، راه‌حل مبارزه با منفعت‌طلبی بوروکرات‌ها به صحنه آوردن نیروهای بازار و ایجاد رقابت با آنهاست. وی به روش‌های انعقاد قرارداد با خارج از دستگاه دیوانی، خصوصی‌سازی و افزایش رقابت میان دستگاه‌های دولتی در اجرای امور می‌پردازد. در این میان آنتونی داونز و ویلیام نیسکانن به‌عنوان پشتیبانان وی وارد میدان شدند.

آنتونی داونز کتاب *درون دیوان‌سالاری* را در سال ۱۹۶۷ به رشته تحریر درآورد و کار خود را با این فرضیه آغاز کرد که تصمیم‌گیری در دیوان‌سالاری‌ها محصول دنبال کردن منافع شخصی است. وی شانزده قانون را برمی‌شمارد که این واقعیت نشان می‌دهند که محرک مقامات اداری سود شخصی بوده و کارکردهای اجتماعی سازمان‌ها به‌شدت تحت تأثیر ساختار درونی آنهاست. قوانین شانزده‌گانه داونز عبارت‌اند از: ۱. قانون افزایش محافظه‌کاری، ۲. قانون سلسله‌مراتب، ۳. افزایش محافظه‌کاری فردی، ۴. قانون کنترل ناکامل، ۵. قانون کاهش کنترل، ۶. قانون تغییر جهت قانون، ۷. قانون تکرار مضاعف یا ایجاد سازمان برای کنترل سازمان، ۸. کنترل گسترش دائمی، ۹. قانون ضد کنترل یا گریز از کنترل، ۱۰. قانون کالاهاى مجانی، ۱۱. قانون قیمت‌گذاری غیرپولی، ۱۲. قانون توسعه امپراتوری، ۱۳. قانون وفاداری، ۱۴. قانون خویش‌خدمتی، ۱۵. قانون منازعه میان‌سازمانی، ۱۶. قانون خنثی کردن فشار. انگیزه‌های متفاوت افراد اداری موجب پیدایش افراد دیوانی مختلفی می‌شود: ۱. صعودکنندگان، ۲. محافظه‌کاران، ۳. متعصبان که به یک برنامه متعهد هستند، ۴. طرف‌داران و ۵. دولتمردان که نسبت به منافع عمومی احساسات مثبت دارند (پارسونز، ۱۳۸۵: ۳۲۰-۲۵۶).

داونز انگیزه‌های بوروکرات‌ها و مجریان را به دو بخش نفع شخصی خالص و منافع ترکیبی تقسیم می‌کند. منافع شخصی خالص عبارت‌اند از: قدرت، درآمد، شخصیت، توافق (مقاومت در برابر تغییر و قبول وضع حاضر) و امنیت. منافع ترکیبی که منافع شخصی و منافع غیرشخصی را شامل می‌شود، عبارت‌اند از: وفاداری شخصی به گروه، اهداف یا سازمان،

غرور نسبت به انجام کار، تمایل به کار همسو با منافع عمومی و تعهد به یک برنامه خاص. به اعتقاد داونز اگرچه انگیزه‌ها میان دیوانیان متفاوت بوده، اما هدف آنها همواره حداکثر کردن منافع شخصی همگام با بزرگ‌تر شدن سازمانشان است. وی به دنبال طرح مدلی است که قدرت پیشگویی داشته باشد. وی قصد دارد نشان دهد، چگونه انگیزه‌های دیوان‌سالاری با شیوه‌هایی که آنها در کار اجرای سیاست عمومی نشان می‌دهند، متفاوت است.

ویلیام نیسکانن معتقد است همان‌طور که یک بنگاه اقتصادی در پی حداکثر کردن سود است، آنهایی که در دستگاه دیوانی مشغول‌اند به دنبال حداکثر کردن بودجه و اندازه اداره خود هستند. به اعتقاد وی، از طریق همین افزایش بودجه آنها می‌توانند منافع شخصی خویش را حداکثر کنند (Niskanen, 1971: 323).

نظریه انتخاب عمومی سازنده مدلی قدرتمند برای توضیح این باور است که دیوان‌سالاران به چیزی جدا از منافع شخصی‌شان علاقه‌ای نشان نمی‌دهند. از این رو این نظریه در طرح سازوکارهای ضدفساد و بازدارنده نقش محوری داشته و دارد. دان‌لوی^۱ از دیگر نظریه‌پردازان این مکتب است که با نقد دیدگاه‌های گذشته، ایده جدیدی را در ارتباط با برآوردن نفع شخصی در فرایند خصوصی‌سازی مطرح می‌کند.

دان‌لوی با انتقاد از نظریه‌پردازان پیشین معتقد است افزایش بودجه و انواع روابط افراد دیوانی و تفاوت‌های موجود در قدرت، بسیار پیچیده‌تر از چیزی است که نیسکانن و دیگران بیان کرده‌اند. منافع شخصی، نیازی به بیان شدن از خلال اندازه اداره یا بودجه ندارد، بلکه در شکل‌دهی آنها خود را به نمایش می‌گذارد. وی در تشریح پدیده انفجار خصوصی‌سازی در دهه ۱۹۸۰ انگلستان و آمریکا این سؤال را مطرح می‌کند که چرا بوروکرات‌ها در برابر خصوصی‌سازی مقاومت چندانی از خود نشان ندادند؟ وی در تشریح دلیل مقاومت اندک در برابر خصوصی‌سازی عقیده دارد که این پدیده در عمل به پیشبرد منافع کارگزاران مدنی عالی‌رتبه تمام شده است. انعقاد قرارداد با عوامل خارج از دولت و دیگر اشکال

خصوصی سازی، در نهایت به مثابه ادامه استراتژی نخبگان دیوانی با هدف حداکثرسازی منافع شخصی از طریق شکل دهی به سازمان‌هایشان تلقی می‌شود (پارسونز، ۱۳۸۵).

نتیجه‌گیری: سازوکارهای کنترل انحراف مجریان در اجرای سیاست عمومی

درعین حال استراتژی‌هایی وجود دارند که می‌توان در برابر انحراف و فساد دیوانیان به کار گرفت. دان‌لوی چهار استراتژی را برمی‌شمارد: ۱. سازمان‌دهی مجدد داخلی بزرگ، مانند تقویت نقش عرصه تصمیم‌گیری و تفکیک کارکردهای عادی، ۲. تغییر شکل انجام امور داخلی که در نتیجه فعالیت‌های کنترل‌کننده بهینه‌سازی می‌شود، ۳. بازتعریف روابط با شرکای خارجی با هدف افزایش کنترل سیاست‌ها و ایجاد تمرکززدایی بیشتر در حوزه مسئولیت و ۴. کاستن میزان بار و تراکم‌زدایی مانند بستن قرارداد با خارج از دولت. بولدینگ سه مقوله از قدرت را مطرح می‌کند: ۱. قدرت تهدیدی، ۲. قدرت اقتصادی، ۳. قدرت هم‌گرایی که بر پایه روابطی مانند محبت، اجتماع و هویت بنا شده است. به اعتقاد وی قدرت هم‌گرایی در کنترل بوروکرات‌ها از بیشترین اهمیت برخوردار است. وی این موارد را در مقابل پیامدهایشان مورد توجه قرار می‌دهد. این پیامدها عبارت‌اند از: تخریب، تولید و ادغام. البته وی انواع قدرت‌ها را خالص تلقی نمی‌کند. ازاین‌رو معتقد است هر یک از این عوامل در درون خود انواع دیگری از قدرت را نیز دارد (ن. ک.: پارسونز، ۱۳۸۵). هود^۱ چهار عامل را علل اصلی عدم اجرا یا اجرای ناکارآمد یک سیاست یا برنامه می‌داند که عبارت‌اند از: ۱. نداشتن صلاحیت و تخصص اجرا از سوی مجریان، ۲. فرصت‌طلبی و نفع‌طلبی مجریان، ۳. تضاد برنامه‌ها یا سیاست‌های جدید با قوانین موجود یا سابق که نهادینه شده‌اند و ۴. عدم پذیرش اقتدار قانونگذار یا سیاستگذار. وی همچنین از چهار گزینه برای کنترل عدم اجرا و مقابله با سنگ‌اندازی بوروکرات‌ها یاد می‌کند: ۱. کنار گذاردن قواعد یا تغییر آنها: در موارد عدم اجرا، دولت ممکن است قواعد را کنار بگذارد یا آنها را با

1. Hood

_____ واکاوی علل انحراف مجریان در اجرای سیاست‌های عمومی؛ رهیافتی ... ۱۷۵

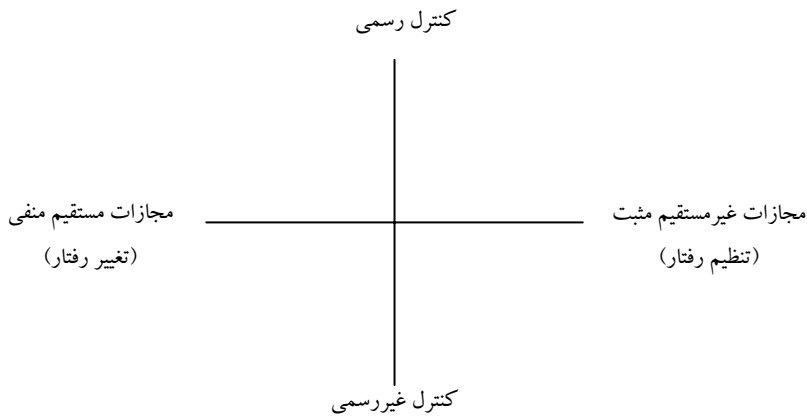
هدف اجرای سیاست‌ها تغییر دهد، ۲. سخن‌پراکنی، تلاش برای اجرای سیاست‌ها از طریق دادن اطلاعات یا توصیه‌هایی برای تغییر رفتار، ۳. پیگرد و مجازات، ۴. ایجاد شرایط ناممکن برای شکستن قانون (پارسونز، ۱۳۸۵: ۳۲۰-۲۵۶).

جدول ۱ الگوی اجرایی هود

گزینه‌های کنترلی انواع عدم اجرا	۱. کنارگذاشتن یا تغییر قوانین	۲. سخن‌پراکنی	۳. پیگرد و مجازات	۴. ایجاد شرایط ناممکن
بدون صلاحیت		✓		
فرصت طلب			✓	✓
تضاد با قوانین پایه	✓			
رد اقتدار				✓

در خصوص عدم صلاحیت در عدم اجرا، کاربرد روش ۱ تأثیری بر اجرا ندارد. روش ۲ می‌تواند اجرا را تغییر دهد، در حالی که روش‌های ۳ و ۴ نیز به نظر نمی‌رسد بتوانند عدم صلاحیت در اجرا را کاهش دهند. البته موفقیت این دو روش بسته به این است که اجرا، پدیده‌ای شدنی و قابل اجرا باشد. در مورد فرصت‌طلبی، روش ۱ موجب افزایش فرصت برای عدم اجراست، روش ۲ نمی‌تواند تأثیری بر یک فرصت‌طلب داشته باشد، ولی روش‌های ۳ و ۴ می‌توانند از طریق ترس و ناتوانی از انجام خطا بر فرصت‌طلب تأثیرگذار باشند. در حوزه مخالفت با قوانین، روش ۱ ممکن است باعث حل اختلاف شود. روش ۲ نمی‌تواند موجب تغییر رفتار شود. روش ۳ ممکن است به ایثار ختم شود و روش ۴ کارها را خراب‌تر کند. در عرصه عدم اجرا بر پایه رد اقتدار، روش ۱ شکست را می‌پذیرد، روش ۲ نمی‌تواند رفتار را تغییر دهد، روش ۳ دارای ظرفیت شهادت بوده و روش ۴ بر امکان‌پذیر بودن تمهیدات ممانعتی وابسته است (پارسونز، ۱۳۸۵).

بارچ و وود^۱ چارچوبی را پی ریزی می کنند که براساس آن می توان بوروکرات ها را در قالب مجازات های منفی از انجام برخی اعمال بازداشت. چارچوب آنها دو پیوستار دارد که در انتهای یک پیوستار، اول مجازات های مثبت مطرح است که غیرمستقیم هستند و هدف آنها تنظیم رفتارهاست، و دوم مجازات های مستقیم و منفی است که تغییر رفتار و محدودیت را شامل می شود. پیوستار دیگر عبارت است از رسمی و غیررسمی بودن کنترل ها. این دو پژوهشگر معتقدند اشکال کنترل که در سیاست گذاری و اجرا به کار گرفته می شود در چارچوب اشکال نظام های سیاسی است. مجازات مثبت و کنترل غیررسمی در جایی که رژیم سیاسی کثرت گرا باشد اتفاق می افتد در اینجا اجرای سیاست از طریق دادوستد انجام می گیرد و دقیقاً جایی است که می توانیم تأثیر محیط بر تمایلات و ویژگی های مجریان را درک کنیم. در چارچوب نظام سیاسی، قانون گذاری اقتداری کنترل رسمی و مجازات منفی را شاهدیم درحالی که کنترل های غیررسمی و مجازات های مستقیم مخصوص رژیم های پلیسی و تیرانی است.



شکل ۱ الگوی کنترل اجرای بارچ و وود

منابع و مأخذ

- ازغندی، علی‌رضا (۱۳۸۵). *جامعه‌شناسی ایران*، تهران، قومس.
- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۲). *جهانی‌سازی و مسائل آن*، ترجمه حسن گلریز، تهران، نی.
- اشرف، احمد (۱۳۴۷). *جامعه‌شناسی سیاسی ماکس وبر*، تهران، مؤسسه مطالعات اجتماعی.
- بال، آلن و پیترز گای (۲۰۰۵). *سیاست و حکومت جدید*، ترجمه عبدالرحمن عالم، تهران، قومس ۱۳۸۴.
- باله، کاترین (۱۳۷۹). *جامعه‌شناسی سازمان‌ها*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، دادگستر.
- بشیری، حسین (۱۳۸۵). *جامعه‌شناسی سیاسی: نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی*، تهران، نی.
- پارسونز، واین (۱۳۸۵). *مبانی سیاست‌گذاری و تحلیل سیاست‌ها*، ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- حسین‌نژاد، مرتضی (۱۳۸۳). *اقتصاد جرم و جنایت در ایران*، تهران، مؤسسه تدبیر اقتصاد.
- رفیعی، محمدحسین (۱۳۸۰). *توسعه ایران*، تهران، مهدیه.
- شرابی، هاشم (۱۳۸۰). *پدرسالاری جدید*، ترجمه احمد موثقی، تهران، کویر.
- فقیهی ابوالحسن و محسن دانایی‌فرد (۱۳۸۵). *بورکراسی و توسعه در ایران*، تهران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- کافمن، دانیل (۱۳۷۹). «فساد و توسعه»، ترجمه حمیدرضا قربانلو، فصلنامه *امنیت*، شماره ۱۳ و ۱۴.
- مصطفی‌نژاد، عباس (۱۳۸۴). *آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی در ایران*، تهران، قومس.
- ملک‌محمدی، حمیدرضا و حسین قلجی (۱۳۸۷). «بازشناسی روابط متقابل نظام سیاسی و نظام دیوان‌سالاری در جهان در حال توسعه»، فصلنامه *سیاست*، شماره ۵.
- میرزایی، اسماعیل (۱۳۸۳). *ماهیت خصوصی‌سازی در ایران*، تهران، مؤسسه تدبیر اقتصاد.
- ولی، عباس (۱۳۸۰). *ایران پیش از سرمایه‌داری*، ترجمه حسن شمس‌آبادی، تهران، نشر مرکز.

- Arora, P. K. (1972). *Comparitive Public Administration*, New Delhi, Associated Publishing House.
- Beblawi, Hazem and Giacomo Luciani (1987). *The Rentire State*, London, Croom Helm.
- Bill, Jamse (1984). *Politics in the Middle East*, Boston, Little Brown.
- Braibant, Ralf (1968). *Civil Service of Pakistan (in) Macridis and Brown Comparitive Politics*, Boston, Little Brown.
- Burnham, James (1941). *The Managerial Revolution*, New York, Freepress.
- Crozier, Michel (1964) *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: Chicago University Press.
- Cardien, Gerald (1997). "Administration Corruption", *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 3.
- Derlmutter, Amos (1977). *The Military Politics in Modern Times*, New Haven, Yale University Press.
- Downs, Anthony (1976). *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Publick Choice*, Hemel Hempstead. Bolding.
- Englehart, Ronald (1988). "The Rennissance of Political Culture", *American Political Science Review*, Vol. 82, NO, 4.
- Esman, Milton (1966). *The politics of Development Administration*, (in) Montgomery John, *Approaches to Development*, New York, McGraw Hill.
- Esman, Milton (1980). "Development Assistance in Public Administration", *Public Administration Review*, Vol. 40, No. 5.
- Fredrich, Carl (1963). *Man and His Government*, New York, McGraw Hill.
- Gaus, John (1974). *Reflection on Public Administration*, Albama, University of Albama Press.
- Greth H. and Wright- Mills C. (1948) *From MaxWeber*, London, Routledge.
- Hall, H. Richard (1962). "Interaorganization Structure Variation", *Administration Science Quarterly*, Vol. 7, No. 3.
- Heady, Ferrel (2001). *Public Administration: Comparative Perspective*, New York, Marcel Dekker.
- Heeger, Gerald (1974). *The Politics of Underdevelopment*, New York, St. Martins Press.

- Held, David (1989). *Political Theory and Modern State*, London, Polity Press.
- Hepter, Metin (1987). *The State and Public Burcaucracies: A Comparative Perspective*, Westport, Greenwood Press.
- Hood, C. (1986). *Public Administration*, in Bogdanor, Blackwell Encyclopedia of Political Institutions, Oxford, Basil Blackwell.
- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press.
- Kautsky, John (1972). *The Political Consequences of Modernization*, New York, Wiley and Sons.
- Kernaghan, K. (1994). "Empowerment and Public Administration", *Canadian Public Administration*.
- Le Grand, Julian and Bartlett Will (1993). *Quasi- Market and Social Policy*, London, Mac Millan.
- Marx, Morstein (1957). *The Administrative State*, Chicago, University of Chicago Press.
- Merille, Crindle (1997). *Getting Good Government*, Cambridge, Harvard University Press.
- Merton, Robert (1949). *Bureaucratic Structure and Personality*, New York, Free Press.
- Monroe, Michal (1970). "Prismatic Behavior in the United States", *Journal of comparative Administration*, Vol. 2, No. 2.
- Niskanen, William (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton.
- Riggs Fred (1966). *Administration in Developing Countries*, Boston, Houghton Mifflin.
- Riggs Fred (1973). *Prismatic Society Revisited*, Morristown, General Learning Press.
- Rustow, Dankwart (1967). *A World of Nations*, Washington, Brookings.
- Thompson, Victor (1961). *Modern Organization*, New York, Alfred Knopf.
- Von Der Mehden, Fred (1969). *Politics of Developing Nations*, (2nd) New Jersey, Prentice Hall.
- Weber, Max (1965). *Sociology of Religion*, London, Methaen and C. Press.
- _____ (1974). *Theory of Social and Economic Organization*, New York, Free press.

بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری

دکتر فتاح شریفزاده* و بهروز پورولی**

فساد، تقلب، کلاهبرداری و تخلفات اداری پدیده‌هایی هستند که در دنیای امروز، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌عنوان مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه مطرح شده‌اند و این پدیده‌ها توانسته‌اند صدمات جبران‌ناپذیری را بر سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه ایجاد کند. تأثیر عوامل گوناگون در شکل‌گیری فساد به آن ماهیت پیچیده‌ای داده که در نتیجه آن بسیاری از برنامه‌های طراحی شده دولت‌ها برای مبارزه با فساد به شکست انجامیده است. تجربیات به‌دست آمده از اجرای این برنامه‌ها نشان می‌دهد که برای حذف یا کاهش این پدیده شوم در نظام اداری کشور، نیازمند برنامه‌هایی هستیم تا بدین وسیله به تجزیه و تحلیل مسائل پرداخته و ضمن ارزیابی راه‌های گوناگون، راهبرد بهینه را انتخاب و به مرحله اجرا درآوریم. هدف این مقاله بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری است. این عوامل در قالب پانزده فرضیه فرعی و در شکل عناصری چون تناسب شخصیت با شغل، شفافیت، ارزیابی عملکرد، آموزش و توانمندسازی، سازوکار نظم و انضباط، حقوق و دستمزد، یگانگی نسبی اهداف فرد و سازمان، فشارهای خارج از سازمان، مشارکت مردم، آزادی مطبوعات، فرایند اجتماعی‌سازی، اخلاقیات در سازمان، اختیار و مسئولیت، ایمنی و بهداشت روانی محیط کار و مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری مورد بررسی قرار گرفته است.

**کلیدواژه‌ها: فساد اداری؛ شفافیت؛ کیفیت زندگی کاری؛ توانمندسازی؛
همسوسازی اهداف؛ اعتماد**

* دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبائی؛

** دانشجوی دکتری مدیریت منابع انسانی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران؛

مقدمه

اگر انسان به تنهایی زندگی کند، انجام برخی از کارها برایش دشوار است و نیاز به کمک دیگران دارد. با کمک متقابل کارها حتی کارهای غیرممکن برای تک‌تک افراد میسر می‌شود. پیدایش اجتماعات و سپس جامعه به مفهوم وسیع‌تر نیز برای ارائه همین کارکرد بهتر به فرد بوده‌اند. وقتی جمعیت افزایش یابد و در پی آن اجتماعات بشری گسترده‌تر شوند، هماهنگی بین مجموعه وسیع از انسان‌ها بسیار دشوار می‌شود. بنابراین عامل مؤثر بر کارکرد مناسب یک نظام اجتماعی بزرگ، داشتن قواعد مناسب و رعایت آن قواعد از جانب همگان است. به عبارت دیگر مهم‌ترین عامل در عدم کارکرد یک جامعه نداشتن قواعد مناسب و از آن مهم‌تر عدم رعایت قواعد از جانب همگان است. در بدترین حالت جامعه دچار آنومی^۱ یا آشفتگی می‌شود. مهم‌ترین علل این آشفتگی اجتماعی به‌نوبه خود در آن است که برخی از انسان‌ها بتوانند با ابزاری قواعد را به نفع خود یا نزدیکان خود تغییر دهند و یا از شرایط به‌طور خاص به نفع خود استفاده کنند.

۱ بیان مسئله

توجه به انسان در دنیای سازمان و مدیریت از دیرباز مورد نظر صاحب‌نظران بوده و آنچه به فراست درمی‌یابیم این است که انسان مهم‌ترین عامل در حیات، رشد، بالندگی و مرگ سازمان‌هاست. در واقع اساسی‌ترین اولویت هر سازمانی همانا ضرورت پاسخ‌گویی به نیازهای اساسی کارکنان است. چرا که دستیابی به اهداف سازمانی در گرو تأمین نیازهای منطقی و مشروع نیروی انسانی و دیگر عوامل سازمانی بوده و صد البته در صورت عدم رفع این نیازها، زمینه تخلف، فساد، نابودی و مرگ هر سازمانی فراهم می‌شود. باید گفت معضل فساد و تخلف اداری، در بسیاری از کشورهای جهان رواج دارد و با وجود تصور اکثر مردم، فساد اداری فقط مختص کشورهای در حال توسعه نیست. در کشورهای رو به

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۱۸۳

رشد، دولت‌ها مسئولیت‌ها و وظایف گسترده‌ای برعهده دارند، و دامنه فعالیت‌های دولت به مراتب گسترده‌تر از کشورهای صنعتی است. این امر همراه با تفاوت‌های موجود در نظام سیاسی، دو دلیل اصلی رواج بیشتر تخلفات اداری در کشورهای رو به رشد تلقی می‌شوند (حبیبی، ۱۳۷۵: ۲).

هرچند تخلفات و کجروی‌های اداری حتی در کشورهای توسعه یافته نیز وجود دارد، با وجود این، بررسی حوادث و اتفاقات سال‌های اخیر نشان می‌دهد که پدیده تخلف، فساد و کجروی در کشورهای در حال توسعه از جمله ایران که ساختارهای سست و آسیب‌پذیر دارند، به مراتب زیان‌بارتر است (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۱۳۶).

همان‌طور که می‌دانیم در این باب تعاریف و بررسی‌های متنوعی ارائه شده است، اما آنچه که در تمامی این تعاریف بدیهی است اینکه در تخلف و فساد، نوعی احضار و تبعیض بدون هیچ‌گونه پاسخ‌گویی وجود دارد. شاید ساده‌ترین تعریفی که بتوانیم از تخلف و فساد اداری ارائه دهیم چنین است: نوعی استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی. از طرفی با توجه به تفاوت و تفسیر ارزش‌های فرهنگی و اخلاقی در هر جامعه، بسیاری از صاحب‌نظران معتقدند تخلف و فساد اداری را باید از دریچه چشم مردم تعریف کرد (ساعتچی، ۱۳۸۲: ۳۵۵). آنچه در تخلفات اداری مطرح می‌شود در واقع استفاده شخصی از منابع عمومی توسط مستخدمان خدمات کشوری است به عبارتی عملکرد یا رفتاری که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور باشد. در این مقاله سعی داریم تا فساد و تخلفات فعالیت‌های دولت را در حیطه کارکنان و کارمندان شاغل در نظام اداری مورد بررسی قرار دهیم و در پی آن هستیم تا بسیاری از علل و عوامل تخلف کارکنان را در چارچوب عوامل فردی، درون‌سازمانی، برون‌سازمانی، فرهنگی و کیفیت زندگی کاری بسنجیم. پرواضح و مبرهن است که عامل کیفیت زندگی کاری خود می‌تواند در دل عوامل دیگر بررسی شود، اما در این پژوهش سعی شده تا عامل کیفیت زندگی کاری (کیفیت حیات شغلی) را به عنوان ادراک کارکنان نسبت به سلامت جسمی و روانی خود

در محیط کار تعریف کنیم. در این مقاله ضمن بررسی، بیان و توصیف معنادار مسئله تخلفات اداری، به تشخیص عوامل و مؤلفه‌های مرتبط با آن می‌پردازیم و در گذر این تلاش و کاوش نظامند، شرایط و امکانات لازم به‌منظور پیاده‌سازی بستر مناسب برای کاهش تخلفات کارکنان را فراهم می‌سازیم. می‌توان گفت با مجهز کردن سازمان‌ها به این راهکارها و ارائه راه‌حل‌های پیشگیرانه، بسترسازی لازم برای کاهش تخلفات کارکنان صورت پذیرفته است.

۲ اهمیت و ضرورت انجام تحقیق

بررسی آثار و تبعات تخلفات و فساد اداری از قبیل افزایش هزینه معاملات، کاهش رشد اقتصادی، زیان‌های سیاسی، توزیع ناعادلانه ثروت، افزایش فقر، این موضوع را نشان می‌دهد که چنانچه درصد کاهش آن برنیایم، به سمت و سوی فرهنگ قدرت‌طلبی و مال‌اندوزی خواهیم رفت و کلیه این موارد به توسعه ناپایدار خواهد انجامید. تحقیقات و پژوهش‌های پیرامون تخلفات و کجروی‌ها نشان‌دهنده این است که اولاً، فساد و تخلفات اداری به‌طور گسترده در اکثر کشورهای رو به رشد وجود دارد. ثانیاً، تخلفات اداری نه تنها از نظر نقص عدالت اداری و تضییع حقوق شهروندان، بلکه از نظر رشد و توسعه اقتصادی نیز برای جامعه به شدت زیان‌بار است و سرانجام اینکه برخلاف تصور بسیاری از افراد بدبین، روش‌های مؤثری برای مبارزه با فساد و تخلفات اداری و یا حداقل کردن دامنه آن وجود دارد (حبیبی، ۱۳۷۵: ۷). با بررسی تخلفات اداری درمی‌یابیم این مسئله از یک طیف گسترده و متنوعی برخوردار بوده و شکل، میزان و ریشه بروز آن در ممالک مختلف متنوع است. ولی آنچه در بین کلیه ممالک و ملت‌ها مشترک بوده طرح این موضوع است که تخلفات اداری هزینه انجام کارها را افزایش می‌دهد، رشد و رقابت‌پذیری را با مشکل مواجه می‌سازد، تضعیف روحیه افراد را فراهم می‌کند و سرانجام از بالندگی سازمان و جوامع کاسته و شرایط مرگ آنان را فراهم می‌آورد. تخلفات اداری مسیر رشد و توسعه اقتصادی را با چالش‌های بسیاری

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۱۸۵

مواجه می‌سازد و این امر باعث به هدر رفتن منابع و منافع سازمان‌ها می‌شود. در کشور ما ایران که کلیه ساختارها و چارچوب‌های آن مبتنی بر فرهنگ اسلامی است، مسئله تخلفات اداری کارکنان، موضوعی مذموم و غیراخلاقی بوده که ضرورت بررسی و ارائه راهکارهای لازم در راستای کاهش این مسئله امری لازم و ضروری است.

۳ اهداف تحقیق

با توجه به اینکه هر پژوهش و تحقیق علمی، اهدافی را دنبال می‌کند، از این رو اهداف تحقیق مذکور بدین شرح است.

۱. شناسایی عوامل فردی مؤثر بر تخلفات کارکنان شاغل در نظام اداری؛
۲. شناسایی عوامل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی مؤثر بر تخلفات کارکنان شاغل در نظام اداری؛
۳. شناسایی عوامل فرهنگی مؤثر بر تخلفات کارکنان شاغل در نظام اداری؛
۴. شناسایی عوامل کیفیت زندگی کاری مؤثر بر تخلفات کارکنان شاغل در نظام اداری؛
۵. تعیین اولویت‌های عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلفات کارکنان شاغل در نظام اداری؛
۶. ارائه راه‌حل‌ها و راهکارهای مناسب به منظور کاهش تخلفات کارکنان شاغل در نظام اداری.

۴ مروری بر ادبیات تحقیق

● **فساد (تخلف)**^۱: فساد پدیده‌ای بسیار گسترده و دارای ماهیت چندوجهی بوده و تعاریف فساد بسته به رشته و سازوکارهایی که برای توضیح پدیده به کار می‌رود متفاوت است. ریشه فساد فعل لاتین رومپیر^۲ به معنای شکستن است. بنابراین در فساد آنچه می‌شکند یا نقض می‌شود امکان دارد رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا اغلب مقررات اداری باشد

1. Corruption
2. Rumpere

(دادگر و معصومی‌نیا، ۱۳۸۳: ۱۵). در فرهنگ لغت واژه فساد این چنین تعریف شده است: «نادرستی و کردار خلاف قانون افرادی که در مسند قدرت^۱ و مسئولیت و اختیار^۲ قرار دارند». در بعضی کتب به جای واژه فساد از تخلف استفاده شده است. واژه تخلف (فساد) در لغت به معنی خلف و خلاف وعده و عهد و پیمان کردن و تخلف کردن به معنی خلاف کردن، پس ایستادن از وعده و عهد و امری است. این واژه در فقه و قانون مدنی به معنی عدم انجام دادن تعهد یا تأخیر انجام دادن تعهد، ظهور خلاف آنچه که شرط شده یا ظهور خلاف آنچه توصیف شده را دارد (ابن علی، ۱۳۸۵: ۶۳).

● **فساد اداری:** نشریه تخصصی حسابداری^۳ وابسته به انجمن حسابداران خبره (چاپ لندن) در مقاله‌ای، تحت عنوان «مبارزه با اختلاس و فساد، با استناد به تعاریف ارائه شده مجامع و سازمان‌های بین‌المللی برای واژه فساد (تخلف اداری)»، سوءاستفاده^۴ از امکانات و اختیارات دولتی به نیت منافع شخصی و خصوصی^۵ را در حکم معنی کامل این واژه آورده است. در واقع فساد و تخلف اداری کاربرد غیراخلاقی هر نوع امکانات عمومی و دولتی برای کسب منافع شخصی، انحراف از امانت و درستی از طریق ارتشاً یا تبانی، انجام فعلی مغایر قانون به منظور مساعدت به شخص ثالث در ازای دریافت وجه به وسیله کارکنان دولت تعریف کرد. آنچه مشخص است اینکه ما شاهد نوعی هنجارشکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی در عملکردها هستیم. دو مطلب از واژه فساد و تخلف اداری استنباط می‌شود. اول، اینکه قانون به نحو مطلوب اجرا نمی‌شود و دوم، اینکه در صورت اجرا به صورت گزینشی اجرا می‌شود. پس می‌توان نتیجه گرفت این مسئله در تخلفات اداری واضح و مبرهن است اینکه اجرای قانون مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد. آنچه در اینجا مطرح می‌شود ذکر این نکته است که در مبحث تخلفات و فساد اداری، افراد در

1. Power
2. Authority
3. Accountancy
4. Abuse
5. Private Gain
6. Bribery

حکم ابزار و مهره‌های ماشین هستند و در واقع روابط انسانی و اخلاقی به حداقل خود می‌رسد معمولاً آنچه به نام مناسبات انسانی در این موارد دیده می‌شود، بسیار متظاهرانه و ریاکارانه بوده و اگر به مسائل، دقیق نگاه شود، درمی‌یابیم که این مناسبات نه تنها انسانی نیست، بلکه براساس راز بقا بنا شده است. یعنی قوی برای ماندن، باید ضعیف را طبق قانون جنگل بکشد. اگر می‌بینید که افراد در یک مجموعه با چنین ویژگی‌هایی متحد هستند، این اتحاد همان اتحاد مذموم و ناپسند است.

فساد اداری چهار گروه از اقدامات درباره فعالیت‌های دولت را شامل می‌شود (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۵): ۱. اقدامات اشخاص خصوصی برای جلب همکاری یک فرد شاغل در دولت، ۲. اقدامات اشخاص شاغل در داخل دولت برای دریافت پول، کالا یا خدمات با ارزش از اشخاص خصوصی، ۳. خودداری یا کندکاری یک مسئول دولتی در انجام وظایف قانونی خود در برابر ارباب رجوع به منظور دریافت (اخاذی) پول، کالا یا خدمات از ایشان و ۴. اقدامات اشخاص در داخل دولت به منظور جلب منافع نقدی و غیرنقدی برای خود (مآزاد بر حقوق و مزایای قانونی)، خویشاوندان و دوستان از طریق نقض یا تغییر مقررات و قوانین.

● **پیامدهای فساد و تخلف:** به‌طور کلی آنچه در مورد پیامدهای منفی فساد می‌توان مطرح ساخت عبارت است از: ۱. فساد رشد اقتصادی را کاهش می‌دهد و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را تشویق می‌کند و در نهایت عملکرد اثربخش آن بخش خصوصی را تضعیف می‌کند؛ ۲. فساد و تخلف به افزایش هزینه معاملات و کاهش امکان پیش‌بینی‌های اقتصادی منجر و مانع از توسعه پایدار می‌شود؛ ۳. فساد باعث به هدر رفتن سرمایه‌گذاری‌های انجام شده روی منابع انسانی، کم‌رنگ شدن فضایل اخلاقی و ایجاد ارزش‌های منفی در سازمان می‌شود؛ ۴. فساد و تخلف درآمدهای دولت را کاهش داده و از مسیر اصلی خود منحرف می‌کند؛ ۵. فساد مانع از رشد رقابت و موجب خنثی شدن تلاش‌ها در راستای کاهش فقر و تبعیض اجتماعی می‌شود؛ ۶. فساد با تضعیف انگیزه‌ها، موجب زیان‌های اجتماعی و یا تضعیف نهادهای موجود، زیان‌های سیاسی و یا توزیع ناعادلانه منابع و بالاخره زیان‌های

اقتصادی می‌شود؛ ۷. فساد از طریق خدشه وارد کردن بر سیاست‌های دولت در مقابله با منافع و اهداف اکثریت، باعث ائتلاف منابع ملی می‌شود؛ ۸. فساد از میزان اثربخشی و مشروعیت دولت‌ها می‌کاهد، امنیت و ثبات جوامع را به خطر می‌اندازد و ارزش‌های دموکراسی و اخلاقیات را مخدوش می‌سازد و از این طریق مانع توسعه سیاسی و اجتماعی جامعه می‌شود؛ ۹. فساد موجب تضعیف اعتقاد مردم به توانایی و اراده سیاسی دولت برای جلوگیری از مبارزه با تخلفات و فساد می‌شود؛ ۱۰. چنان‌که فساد در گروه سیاست‌مداران و کارکنان دولت نفوذ کند، سایر افراد جامعه نیز چنین احساس می‌کنند که باید برای دفاع از حق خود به فساد روی آورند و این روند تسلسلی موجب تشدید بیماری فساد می‌شود (فساد، فساد می‌آورد)؛ ۱۱. فساد، تخلف و اختلاس به‌عنوان بزرگ‌ترین و دشوارترین مانع^۱ توسعه و رشد کشورها قلمداد می‌شود. آنچه مسلم است وجود فساد و اختلاس از یک‌سو و فقدان اصلاحات لازم از سوی دیگر، در تأثیری متقابل و تعامل‌گونه، پیامدهای ناگواری را به بار می‌آورد و ۱۲. گسترش فساد و تخلف، مشروعیت^۲ دولت‌ها و حکومت‌ها را از بین می‌برد و از میزان اعتماد مجامع و سازمان‌های بین‌المللی به آنها می‌کاهد (شکراللهی، ۱۳۷۸: ۱۸-۱۷).

۵ عوامل مؤثر بر تخلف

● **شخصیت:** شخصیت در واقع مجموعه‌ای از صفات و ویژگی‌های شخصی است که می‌تواند برای مقایسه اشخاص با یکدیگر مورد استفاده قرار گیرد و به عبارت بهتر، شخصیت از عوامل مؤثر برای شناسایی تفاوت‌های فردی و متناسب کردن رفتارهای تعاملی با افراد براساس شخصیت آنهاست. امروزه این موضوع یعنی تطبیق شرایط لازم برای انجام کار و ویژگی‌های شخصیتی مورد توجه فراوان قرار گرفته است. به همین منظور نظریه معروف جان هالند^۱ دربارهٔ تناسب شغل با شخصیت به بهترین روش بیان شده است. نظریه

1. Severe Impediment

2. Legitimacy

1. John Holland

مزبور بر این تصور استوار است که رغبت یا علاقه فرد (با فرض اینکه نشان‌دهنده شخصیت فرد باشد) با محیط کارش متناسب است. در بحث تناسب شغل با شخصیت این موضوع یعنی تطبیق شرایط لازم برای انجام یک کار و ویژگی‌های شخصیتی مورد توجه قرار گرفت. همچنین بررسی‌ها نشان داد رضایت شغلی، میل به ترک شغل، غیبت، بهره‌وری به درجه‌ای بستگی دارد که فرد می‌تواند به صورتی موفقیت‌آمیز شخصیت خود را با یک محیط شغلی وفق دهد. بنابراین طبق آنچه گفته شد می‌توان نتیجه گرفت اگر شخصیت افراد و نوع شغل آنها با هم متناسب باشد، رضایت شغلی به بالاترین حد می‌رسد و در نتیجه جابه‌جایی کارکنان، غیبت، کم‌کاری‌های پنهان، تخلف و کشمکش‌ها به پایین‌ترین میزان نزول پیدا می‌کند.

● **شفافیت**^۱: بسیاری از نظریه‌پردازان و مفسران معتقدند شفافیت مهم‌ترین مفهوم مدیریتی است که از نظر اهمیت هم سطح کارایی و اثربخشی است. عده‌ای نیز هستند که شفافیت را مستقیماً با دموکراسی^۲ و پاسخ‌گویی^۳ مرتبط می‌دانند. آنچه در کلیه اشکال شفافیت اهمیت دارد ذکر این نکته است که چه مقدار نشر اطلاعات و داده می‌تواند باعث شفافیت شود بدون اینکه امنیت، اعتماد و اطمینان حکومت‌ها و دولت‌ها به خطر بیافتد (Yang, 2006: 573-577). تحقیقات و پژوهش‌ها نشان داده است برای اینکه حکومت‌ها و دولت‌ها از شفافیت در عملیات و فرایندهای اداری و دولتی سود و فایده ببرند باید موارد ذیل را در نظر بگیرند (Ibid.: 580-595). الف) شفافیت باید وسیله‌ای در راستای جواب‌گویی و پاسخ‌دهی باشد، بنابراین می‌توان گفت هرچه فرایندهای اداری و دولتی باز و منعطف باشند، می‌توان از پاسخ‌دهی و حسابرسی در حکومت‌ها و دولت‌ها مطمئن بود؛ ب) برای متحد کردن تمام افراد و کارکنان سازمان حول یک محور و همسو ساختن نیروهای آنها برای دستیابی منسجم‌تر به اهداف تعریف شده، باید همه چیز برای کارکنان به صورت شفاف و روشن تعریف شود؛

1. Transparency
2. Democracy
3. Accountability

ج) مدیریت باید خواسته‌های خود را واضح و روشن بیان کند و اطمینان حاصل کند که همگی به خوبی توجیه شده‌اند و جزئیات وظیفه محوله به خود را می‌دانند و د) برای منتقل کردن مسئولیت اجرایی کاری به کارکنان در راستای اهداف شفاف توضیح داده شده باید روشی به کار گرفته شود که حس مسئولیت‌پذیری در کارکنان را برانگیخته کند.

در بسیاری از کشورها نبود شفافیت در قوانین و مقررات و روند دادرسی زمینه‌های مساعدی برای فساد اداری فراهم کرده است. روش‌ها و مراحل مربوط به سیاست‌گذاری و اموری مانند رقابت در پروژه‌های دولتی به حدی مبهم است که گاهی فهمیدن فرایند و مراحل طی شده قبل از تصمیم‌گیری‌ها دشوار است (Tanzi, 1994: 20). شواهد و مدارک نشان می‌دهد ظهور دمکراسی، بدون شفافیت، عملاً غیرممکن خواهد بود. بسیاری از محققان و دانشمندان مدیریت دولتی بر این باورند که در اثر شفافیت، دولت‌ها و حکومت‌ها کاراتر خواهند بود چرا که شفافیت و پاسخ‌گویی باعث افزایش کیفیت نظام‌های ارائه‌کننده خدمات می‌شود، از این رو این مسئله به کاهش مسائلی چون فساد و تخلفات اداری کمک می‌کند (Olowu, 1999: 139).

● **ارزیابی عملکرد^۲**: ارزیابی ظرفیت و توانایی‌های انجام کار کارکنان و شایستگی آنها کاری بسیار دشوار بوده و انجام دادن آن به‌طور کامل و مطلق غیرممکن است، زیرا بشر هنوز به چنین ابزاری دست نیافته که بتواند توانایی‌های بالقوه و حتی بالفعل انسان را به‌طور دقیق اندازه‌گیری کند. به‌ویژه آنکه در اغلب موارد ارزیابی‌کنندگان نیز انسان‌هایی هستند که تحت تأثیر ذهنیات، تعلیمات، تعصبات، عواطف و احساسات ممکن است عدالت لازم در قضاوت را آگاهانه یا ناآگاهانه رعایت کنند (میرسپاسی، ۱۳۸۶: ۲۳۸). دانستن این نکته امری مهم است، اینکه عملکرد انسان در سازمان بازتاب دانش، مهارت، رفتار و ارزش‌هایش است. ارزشیابی عملکرد کارکنان ابزاری برای سنجش این عوامل و تعیین نقاط قوت و ضعف آنها با انگیزه اصلاح و رشد و شکوفایی افراد است. در این زمینه

1. Enhance

2. Performance Appraisal

ارزیابی عملکرد چنین تعریف می‌شود: ارزیابی عملکرد عبارت است از سنجش نظام‌مند و منظم کار افراد در رابطه با نحوه انجام دادن وظیفه آنها در مشاغل محوله و تعیین پتانسیل موجود در آنها برای رشد و بهبود (Dale, 1975: 313):

• **کنترل**^۱: نظریه مدرنیستی کنترل^۲، با این پیش‌فرض آغاز می‌شود که افراد مختلف دلایل مختلفی برای مشارکت در سازمان دارند. در نتیجه، سازمان‌ها به‌طور مستمر با مسئله ایجاد اطمینان از این بابت که منافع واگرا^۳ با استراتژی‌ها و اهداف سازمانی تقابل نمی‌کنند، مواجه‌اند. این امر خردمایه کنترل را فراهم می‌کند، چون سازمان‌ها متشکل از افرادی با منافع واگرا هستند، مدیران باید اعمال کنترل کنند. نظریه‌های مدرنیستی کنترل بر سازوکارهایی برای کنترل رفتار تأکید دارند تا مطمئن شوند با فعالیت‌هایی که درون و از جانب سازمان انجام شده، منفعت‌طلبی شخصی افراد حداقل و منافع سازمانی محقق می‌شود. اوچی^۴ نیز مانند دیگر نظریه پردازان سازمان، مسئله کنترل را به‌عنوان مسئله «تحقق همکاری میان افرادی که دارای اهداف نسبتاً واگرایی^۵ هستند» تعریف می‌کند. یکی از وظایف اساسی مدیران سطوح مختلف هر سازمان، به‌ویژه سرپرستان خط اول، ارزیابی دقیق عملکرد شغلی و نظارت و کنترل بر فعالیت‌های کارکنان است. ارزیابی عملکرد، نظارت و کنترل باید به‌طور مداوم انجام شود تا بتوان از نتایج آن به‌منظور افزایش بهره‌وری سازمان سود جست. بعضی از نتایج این مسئله عبارت‌اند از: افزایش کیفیت تصمیم‌گیری مدیران، افزایش وابستگی کارکنان به سازمان، آشنایی با مشکلات کارکنان، کاهش تخلفات و کم‌کاری‌های کارکنان، تمایز بین کارکنان موفق و ناموفق، آموزش کارکنان، جابه‌جایی کارکنان و ...

• **آموزش - توانمندسازی**^۱: آموزش کارکنان، یک امر حیاتی و اجتناب‌ناپذیر است که باید به‌طور مستمر با مجموع فرایندهای مدیریت مورد توجه قرار گیرد تا سایر

1. Control
2. Modernist Control Theory
3. Divergent Interest
4. Ouchi
5. Divergent Objectives
1. Empowerment

فعالیت‌های مدیریت بتواند مثرتر واقع شود. آموزش در حقیقت یکی از راه‌های اصولی و منطقی هدایت تلاش‌های کارکنان در سازمان است و باعث به کارگیری استعداد‌های نهفته، به کاراندازی قدرت تخیل و به وجود آمدن حس انعطاف‌پذیری فکری لازم در کارکنان خواهد شد. افرادی که به استخدام سازمان‌ها درمی‌آیند، باید علاوه بر آنچه که در دبیرستان و دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی آموخته‌اند، به آموزش‌های تخصصی و حرفه‌ای نیز پردازند تا دانش فنی و مهارت‌های لازم برای انجام شایسته وظایف محوله را به دست آورند، این آموزش به کارکنان کمک می‌کند تا نقش فعال‌تر و مؤثرتری در نیل به اهداف سازمان ایفا کنند (سعادت، ۱۳۸۴: ۱۷۴). آموزش کارکنان به حل مشکلات عملیاتی کمک می‌کند. شکایت و نارضایتی در محیط کار غالباً ناشی از مدیریت ضعیف و بی‌اثر است و معمولاً با آموزش دادن مسئولان در زمینه‌هایی مانند روابط کارگری، روابط انسانی و رهبری می‌توان این گونه مشکلات را حل کرد. همچنین مسائلی از قبیل ضعیف بودن روحیه کارکنان، حیف و میل منابع و ضایعات بیش از اندازه، روش‌های عملیاتی غلط، تمرد، نزاع، تخلف و کجروی‌های سازمانی، کشمکش، غیبت و سایر رفتارهای ناهنجار گروهی در محیط کار را می‌توان با آموزش رفع کرد (همان: ۱۷۵).

● **انضباط^۱**: همیشه در سازمان کارکنانی وجود دارند که علی‌رغم سعی و کوشش مدیران و مسئولان در ایجاد محیطی مناسب برای کار و فعالیت، مسئله‌ساز هستند و با اخلال، کارشکنی و تمرد باعث بی‌نظمی و به هم ریختگی امور می‌شوند. هنری فایل^۲ انضباط را یکی از اصول مهم و اولیه مدیریت می‌داند و اظهار می‌دارد که اعضای سازمان باید قوانین و مقررات حاکم بر سازمان را محترم شمرده و از آنها اطاعت کنند. از مجموع آنچه گفته شد می‌توان نتیجه گرفت که انضباط عبارت است از: اعمال تربیتی که باعث ایجاد نظم در کار و حس انجام وظیفه طبق موازین تعیین شده در افراد شود و تخطی از موازین، الزاماً، کارکنان را با نوعی تنبیه روبه‌رو سازد (میرسپاسی، ۱۳۸۶: ۴۰۹). رفتارهای ناهنجاری که

1. Discipline
2. Henri Fayol

مدیران را ناگزیر از اعمال انضباطی در سازمان می‌کنند عبارت‌اند از: کم‌کاری‌های آشکار و پنهان، ترک محل خدمت در ساعات کار، تأخیر در ورود به محل کار، نزاع، کشمکش، تخلف و فساد، غیبت‌های مکرر و بی‌دلیل، مراعات نکردن قوانین و مقررات ایمنی و سایر رفتارهایی که ممکن است تأثیرات نامطلوبی برای سازمان و مدیریت به دنبال داشته باشند و در کیفیت و کمیت کالا یا خدمات مورد نظر آثار منفی مالی به‌جای گذارند. بدیهی است که سازمان و مدیریت نمی‌توانند در برابر چنین رفتارهایی بی‌اعتنا بمانند، بنابراین ناگزیرند برای رفع آنها اقدامات و سازوکارهای انضباطی به‌عمل آورند (ابطحی، ۱۳۸۵: ۲۴۸).

• **حقوق و دستمزد^۱**: از این موضوع گاهی با عنوان جبران خدمات نیز یاد می‌شود. درواقع می‌توان گفت که به کارکنان برای جبران کاری که در سازمان انجام می‌دهند، حقوق و دستمزد پرداخت می‌شود، اما باید توجه داشت که علاوه‌بر جبران زحمات کارکنان، پرداخت بایستی جنبه انگیزشی نیز داشته باشد. آنچه که اهمیت دارد این است که بدانیم در این مبحث دو تئوری مطرح است:

۱. **تئوری انتظارات متقابل^۲**: این تئوری بیان می‌کند همچنان که سازمان انتظار دارد فرد انرژی، دانش، مهارت و توانایی و به‌طور کلی ظرفیت‌های فنی و تخصصی خودش را در اختیار سازمان قرار دهد، از آن طرف نیز انتظار دارد سازمان به شکلی مقتضی، زحمات فرد را جبران کند و اگر این انتظارات برآورده نشود، نباید انتظار بهره‌وری و بازدهی بیشتر داشته باشیم.

۲. **تئوری برابری - عدالت^۱**: این تئوری به کیفیت نظام پرداخت اشاره دارد. منظور از عدالت، یکسان بودن نیست بلکه نسبت ستاده به داده بوده که در این راستا مقایسه می‌شود. نظریه برابری براساس نظریه عدم تجانس شناختی^۲ ارائه شده است و افراد برای حفظ سازگاری میان باورهای شناختی و رفتارهایشان برانگیخته می‌شوند. با قدری تأمل درمی‌یابیم که بسیاری از رفتارهای ناهنجار در محیط خانواده و اجتماع، به‌ویژه محیط کار

1. Wage and Salary

2. Expectation Theory

1. Equity Theory

2. Cognitive Dissonance Theory

ممکن است ریشه در حقوق و دستمزد و یا درآمد انسان‌ها داشته باشد که به شکل‌های دیگر ظاهر می‌شوند؛ مثلاً رفتارهای ناهنجار از قبیل کم‌کاری‌های آشکار و پنهان، تولیدات غیراستاندارد، بی‌توجهی به مراجعان، فعل و انفعالات بیجا، اخراج‌ها، استعفاها، فساد و تخلفات اداری، سوءاستفاده‌ها، قصورها و تقصیرها در محیط کار ممکن است ریشه در بی‌توجهی مدیران به حقوق و دستمزد کارکنان داشته باشند (همان: ۱۷۴).

● **یگانگی نسبی اهداف فردی و سازمانی:** توجه به این اصل ایجاب می‌کند تا این واقعیت را در نظر آوریم که منافع سازمان به منافع فرد یا گروهی از کارکنان برتری دارد و آن را تحت الشعاع قرار می‌دهد. همچنین به خاطر داشته باشیم که منافع خانه بسی بیش از منافع اعضای آن خانه دارای اهمیت است و اینکه منافع ایالتی بسی مهم‌تر از مکانی است که یک شهروند یا گروهی از شهروندان در آن زندگی می‌کنند. چنین به نظر می‌رسد که یادآوری این واقعیت چیزی جز توضیح واضح‌تر نباشد. اما جهل، نادانی، خودخواهی و خودپرستی و همه شهوت‌های انسانی سبب شده که گاهی منافع فردی بر منافع عمومی برتری یابد و بین این دو پدیده برخورد و کشمکش دائمی ایجاد شود. هر یک از این دو (منافع فردی و عمومی) دارای سلسله‌مراتب متفاوتی هستند، ولی هر کدام مدعی ارزشی برابرند. این دو در تضادند و برای به سازش کشیدن آنها باید ابزار یا وسایلی پیدا کرد. این یکی از مشکلات بزرگی بوده که مدیریت با آن روبه‌رو است. باید عنوان کرد یگانگی اهداف فرد و سازمانی از چنان اهمیت بارزی برخوردار است که اندیشمندان علوم اداری از آن به‌عنوان یکی از اصول کلی مدیریت سخن به میان می‌آورند. آنچه مسلم است اینکه افراد براساس عضویت در گروه و سازمان؛ بخشی از استقلال عمل خود را از دست می‌دهند و خود را تسلیم محدودیت‌های سازمان و گروه می‌کنند. این امر نوعی تنش اساسی بین تلاش‌های افراد برای تحقق فردیت خود و تلاش‌های فرهنگ و سازمان برای تحقق قانون و فرمان‌برداری ایجاد می‌کند. از آنجایی که سازمان‌ها به نوعی، ترتیبات منظم از تعاملات تک‌تک انسان‌ها هستند، بنابراین سازمان و مدیریت باید به محدود کردن رفتارهای

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۱۹۵

سلیقه‌ای شخصی پردازند و آنها را با طرح عقلایی سازمان منطبق نگاه دارند. در این صورت سازمان می‌تواند به نوعی هم‌شکلی، یکپارچگی و یک‌دستی فعالیت‌های خود برسد. هنگامی که کارکنان نسبت به سازمان نوعی احساس تعهد، وابستگی عاطفی و تعصب به ارزش‌ها و اهداف را داشته باشند و اهداف خود و سازمان را تقریباً همسو احساس کنند در آن صورت از هیچ تلاشی برای اهداف سازمان و ارتقای ارزش‌های سازمان فروگذار نخواهند کرد. یگانگی نسبی اهداف فرد و سازمان می‌تواند برای سازمان خوشایند باشد و باعث افزایش رضایت کاری و بهبود عملکرد کارکنان شود.

● **مدیریت مؤلفه‌های محیطی - بیرونی:** یکی از وظیفه‌های اساسی هر مدیری، کوشش برای کنترل محیط سازمان یا دست‌کم اثر گذاشتن بر عواملی است که می‌توانند رسالت و هدف‌های سازمان را مخدوش سازند. هر سازمانی باید به دنیای خارجی نیز توجه داشته باشد، زیرا این دنیای خارجی، زمینه‌ای است که فرصت‌ها و تهدیدات سازمان را در آن می‌توان یافت. این موضوع به‌ویژه برای سازمان‌های دولتی که بیش از بخش خصوصی تحت تأثیر دسته‌ها و گروه‌های خارجی هستند، مصداق دارد. واضح و مبرهن است بسیاری از انسان‌های فاسد و خلاف‌کار از بدو تولد مفسد نبوده‌اند، بلکه بسیاری از افراد تحت تأثیر عوامل محیطی، اجتماعی و مؤلفه‌های بیرونی قرار گرفته و در چنین وضعیت و بستری رشد و نمو می‌کنند و رفتار به ظاهر هنجار و درحقیقت نابهنجار را مرتکب می‌شوند. از این رو می‌توان گفت که گفتمان غالب محیط و اجتماعی است که ایشان را در فساد نگاه می‌دارد و یا قرار می‌دهد. کارشناسان و مسئولان سازمان، چنانچه تحت تأثیر، تشویق و ترغیب و تحریک افراد خارج از سازمان برای انجام کاری برخلاف قوانین و چارچوب‌های مقرراتی اقدام کنند و یا تحت تأثیر افراد بانفوذ و قدرتمند قرار گرفته و دچار فساد اداری و خودسانسوری شوند و حتی از ترس از دست‌دادن مقام، قدرت و موقعیت خودشان از بیان افکارشان واهمه داشته باشند، اینان درحقیقت به دنبال ترقی بوده و نمی‌خواهند از نردبان ترقی سقوط کنند. آنچه مهم است اینکه بدانیم چنین کارمندانی که تحت تأثیر این

مؤلفه‌های خارجی و بیرونی دست به تخلفات اداری می‌زنند در واقع خدا را بنده نیستند، بلکه برده قدرت، مقام و ریاست هستند.

● **مشارکت مردم:** در لغت‌نامه دهخدا/ مشارکت معادل شرکت کردن و انباری کردن است. به بیان دیگر مشارکت را عمل اجتماعی، مسئولیت و تعهد خود در گروه می‌دانند و در این بیان بر چند نکته تأکید شده است: ۱. حضور مردم و پذیرش نقش و مسئولیت در جامعه، ۲. دخالت افراد باید تأثیرگذار و محسوس باشد، ۳. مشارکت در جامعه یک فرایند اکتسابی است، یعنی باید آن را آموخت و به نوع رفتار و ارزش‌های متناسب با آن اشاره کرد و توان و قابلیت‌های به کارگیری آنها را در افراد جامعه به وجود آورد. باید در نظر داشت این رویکرد - مشارکت مردمی - ریشه عمیقی در این سنت سیاسی دارد که یک دولت مردمی، بدون اطلاعات و مشارکت مردمی یا وسیله‌ای برای کسب آن، چیزی نیست جز مقدمه‌ای بر یک نمایش مضحک یا یک تراژدی یا شاید هر دو آن. آگاهی همیشه بر نادانی حاکم است و مردمی که خواهان حکومت خود بر خود هستند، باید خود را به سلاح دانش مجهز کنند.

● **مطبوعات آزاد و رسانه‌های مستقل:** می‌توان گفت که مطبوعات و رسانه‌های مستقل و آزاد، جریان آزاد اطلاعات را که برای جامعه مردم‌سالار امری ضروری است، تضمین می‌کنند. در دو دهه اخیر آزادی و اصلاح رسانه‌های گروهی به‌دقت مورد بررسی سازمان‌های دولتی و غیردولتی و محققان دانشگاهی قرار گرفته است. اصلاح و آزادی مطبوعات امری ذاتاً مهم تلقی می‌شود و از دیدگاه بسیاری از افراد با توسعه نهادهای دموکراتیک و جامعه مدنی ارتباط دارد. از نظر برخی اصلاح رسانه‌ای پیش‌نیازی برای آزادی رسانه‌ای و آزادی رسانه‌ای شرط لازم برای دموکراتیک شدن است. مفهوم آزادی مطبوعات، مقوله‌ای بحث‌انگیز و جنجالی در ادبیات ارتباط جمعی است، برخی آن را به مفهوم آزاد شدن مطبوعات از کنترل دولت می‌دانند و برخی دیگر معتقدند که مطبوعات آزاد، روزنامه‌ها، آژانس‌های خبری، کتاب‌ها و رادیو و تلویزیون‌هایی هستند که علاوه بر داشتن استقلال کامل، جز در مواردی استثنایی مربوط به قوانین هتک حرمت و هزرگی، قدرت انتقاد کردن

داشته باشند. از آنچه تاکنون گفته شد می‌توان سه مؤلفه برای آزادی مطبوعات تعریف کرد (Becker and Vlad, 2007: 178): ۱. عدم حضور نسبی قیدوبندهای دولتی در رسانه، ۲. عدم حضور نسبی محدودیت‌های غیردولتی و ۳. وجود شرایطی که انتشار عقاید و نظریات گوناگون را در سطحی گسترده برای مخاطبان تضمین می‌کند.

وجود رسانه‌ها، روزنامه‌ها و مطبوعات آزاد در هر جامعه‌ای، به‌مثابه چشم و گوش مردم برای بررسی رفتارهای مدیران دولتی، یک موهبت است. مطبوعات و رسانه‌ها بدون اینکه هزینه‌ای بر دوش دولت بگذارند، از طریق کشف اخبار و گزارش‌ها و انتشار سریع و پرشمار آن در جامعه، راه نفوذ فساد را کاهش می‌دهند. کشورهایی که در مبارزه با فساد کامیابی بیشتری به‌دست آورده‌اند آن دسته از کشورهایی هستند که آزادی مطبوعات در آنها نهادینه شده است. در غیاب مطبوعات آزاد غیردولتی و در شرایطی که همه رسانه‌ها، روزنامه‌ها و مطبوعات وابسته به نهادهای حکومتی و دولتی باشند، درج اخبار مربوط به فساد و تخلفات اداری، اعتمادی ایجاد نخواهد کرد.

● **اجتماعی‌سازی**^۱: این موضوع که کارکنان، رفتاری را که از نظر سازمان، صحیح و مطلوب است یاد بگیرند و به آن عمل کنند، بسیار مهم است، ولی این فراگیری، خودبه‌خود انجام نمی‌گیرد و مسئولان سازمان باید با تدابیری که اتخاذ می‌کنند، موجبات آشنایی و خو گرفتن افراد تازه‌وارد را با محیط، آداب و اصول حاکم بر سازمان فراهم آورند. ملاحظه خواهد شد که توجیه افرادی که تازه استخدام شده‌اند بخش کوچکی از فرایند جامعه‌پذیری کارکنان است (Decenzo and Robbins, 1988: 213). اجتماعی‌سازی فرایندی است که فرد با هنجارها، نرم‌ها، ارزش‌ها، بایدها و نبایدها، قوانین و مقررات، شرح وظایف، همکاران و ... در یک سازمان آشنا می‌شود. هر کارمند تازه‌واردی باید رفتار خود را تا حدودی تعدیل کند و منطبق با قوانین، ضوابط و هنجارهای سازمانی رفتار کند. ورود به هر محیط جدیدی، انطباق با آن را می‌طلبد، چرا که در شغل و محیط جدید، وظایف و

مسئولیت‌ها متفاوت است (سعادت، ۱۳۸۴: ۱۵۶). آشناسازی فرد با سازمان در نحوه انجام شغل و عملکرد او و به دنبال آن در ایجاد ثبات در سازمان نقش مهمی دارد. اگر این فرایند به‌درستی انجام گیرد، تازه‌وارد راه و روش کار را به‌سرعت فرا می‌گیرد و درمی‌یابد که از او چه انتظاری می‌رود. اگر فرایند جامعه‌پذیری و آشناسازی با موفقیت صورت پذیرد، این امر در ایجاد ثبات در سازمان نیز مؤثر است، زیرا چنین فردی درست‌جا افتاده، موازین اصلی و مهم سازمان را می‌پذیرد و رفتار خود را با آنها تطبیق می‌کند.

● **اخلاق**: اخلاق شعبه‌ای از فلسفه است که در مورد خوبی و بدی، درستی و نادرستی پژوهش می‌کند و می‌کوشد به پرسش‌هایی مانند: انسان چگونه باید باشد و چگونه باید رفتار کند تا سعادت‌مند شود پاسخ می‌دهد. علم اخلاق برخلاف علم روان‌شناسی، که علمی توصیفی است، علمی تکلیفی - تجویزی بوده و رفتار انسان را آن‌طور که باید مطالعه می‌کند و برای سعادت و خوشی او دستورالعمل‌هایی می‌دهد. اخلاق، پایبندی به یک سری اصول انسانی است که همزیستی صلح‌آمیز انسان‌ها را امکان‌پذیر می‌کند و اولین اصل اخلاقی، شناختن کرامت انسانی یا به‌عبارت‌دیگر احترام گذاشتن به کرامت انسان است. درحالی‌که اخلاقیات و ملزومات اخلاقی زمینه رشد، توسعه و افزایش^۱ ارزش‌ها^۲ در بلندمدت را فراهم می‌سازد، فساد و تخلف می‌تواند به حداقل کردن^۳ ارزش‌ها در بلندمدت منتهی شود. ذکر این نکته حائز اهمیت است که هنجارهای اخلاقی متأثر از فرهنگ، ایدئولوژی و مذهب است؛ و هیچ سطح استاندارد اخلاقی برای زندگی اجتماعی^۴ در نقاط مختلف جهان وجود ندارد، اما با وجود این بعضی محققان حداقل استانداردهای اخلاقی را برای انسان در جوامع بشری در نظر می‌گیرند (Zekos, 2004: 631-647). مسلماً عدم رعایت اخلاقیات، آثار و نتایجی برای سازمان و مدیریت در پی دارد که بعضاً ممکن است غیرقابل اصلاح باشند.

1. Ethics
1. Maximization
2. Value
3. Minimization
4. Social Life

● **کیفیت زندگی کار^۱:** کیفیت زندگی کاری که به‌عنوان یکی از رویکردهای بهبود عملکرد و از جمله عناصر مهم و کلیدی فرهنگ تعالی به‌شمار می‌رود، رویکردی است که موجب همسویی کارکنان و سازمان می‌شود (Richardson, Vandenberg and Wilkerson, 2000: 156). نیواسترام و دیویس^۲ معتقدند که کیفیت زندگی کاری از دیدگاه و منظر کارکنان یعنی مطلوبیت یا عدم مطلوبیت محیط شغلی. به‌عبارت‌دیگر برنامه‌های کیفیت زندگی کاری روش‌هایی هستند که از آن طریق سازمان‌ها تشخیص دهند مسئولیت آنها عبارت است از ایجاد مشاغل و شرایط کاری به‌گونه‌ای که هم برای افراد جذاب و مطلوب باشد و هم موجب سودآوری و سلامت اقتصادی سازمان را فراهم آورد (Newstrom and Davis, 2002). توجهی که امروزه به کیفیت زندگی کاری می‌شود بازتابی است از اهمیتی که همگان برای آن قائل‌اند. بسیاری از کارکنان امروزی در سازمان‌ها از کار خود ناراضی بوده و در پی کار معنادارتر می‌باشند. کارکنان درخواست دارند در کارشان نظارت و دخالت بیشتری داشته باشند و مانند یک مهره در یک دستگاه بزرگ به‌شمار نیابند. هنگامی که با کارکنان به احترام رفتار شود، آنان فرصت بیان اندیشه‌های خود را داشته باشند و در تصمیم‌گیری‌های سازمان دخالت کنند، واکنش‌های مناسب و مطلوبی از خودشان نشان خواهند داد.

● **اختیار و مسئولیت (استقلال در شغل و پاسخ‌گو بودن):** هر دولتی نیازمند یک نظام پاسخ‌گویی است، تا به روشی عمل کند که مورد نیاز جامعه باشد. پاسخ‌گویی مبنای هر جامعه‌ای است که ادعا می‌کند دمکراتیک است. شاید بتوان این جمله را برعکس و با شدت بیشتر بیان کرد. لازمه دمکراسی، داشتن یک نظام پاسخ‌گویی مناسب است. سازمان‌های دولتی به‌وسیله مردم و برای مردم ایجاد می‌شود و می‌بایست در برابر آنها پاسخ‌گو باشند (هیوز، ۱۳۸۵: ۲۸۳). نظام پاسخ‌گویی بخش اداری، دولت را به بخش

سیاسی و در نهایت به جامعه وصل می‌کند (همان: ۲۷۷). یک نظام دمکراتیک بر پایه پاسخ‌گویی استوار شده است. به قول دانا هیو^۱: «لازمه تأمین منافع عمومی، طراحی دقیق یک ساختار پاسخ‌گویی است تا به این ترتیب، شهروندان اطمینان حاصل کنند که نهایت تلاش از طرف کسانی که به نام آنها اقدام می‌کنند، به عمل آمده است» (Donahue, 1989: 222). در واقع پاسخ‌گویی یکی از عناصر مهم^۲ حکمرانی خوب^۳ محسوب می‌شود. اختیار عبارت است از حق دادن دستور یا فرمان و توان اعمال قدرت برای اجرای دستور. نمی‌توان اختیار را جدا از مسئولیت‌ها تصور کرد، یعنی مسئولیتی که در سایه اعمال قدرت به وجود می‌آید و پاداش یا تنبیه به دنبال خواهد داشت. مسئولیت در سایه اختیار به وجود می‌آید و نتیجه یا حاصل طبیعی و غیرقابل تفکیک آن محسوب می‌شود. هر کس که دارای اختیاراتی باشد و بتواند در امور اعمال نفوذ کند باید در برابر نتیجه کار خود پاسخ‌گو و مسئول باشد (شفریتز، ۱۳۸۱: ۹۷). بنابراین واگذاری مسئولیت از هر نوع، به یک نفر یا به گروهی از افراد، بدون تفویض اختیار به او یا به آنان به منظور انجام دادن این مسئولیت هم غیر عادلانه است و هم به رضایت خاطر منجر نمی‌شود. تساوی و تداوم مسئولیت و اختیار در تمام سطوح واجد کمال اهمیت است. از آنجایی که در جوامع دمکراتیک و مردم‌سالار عملکرد دولتمردان از سوی مردمی که به آنان اعمال حاکمیت می‌شود همواره مورد قضاوت و نقد قرار می‌گیرد، از این رو آنان باید در مورد کمیت و کیفیت عملکرد خود پاسخ‌گو باشند. در واقع باید پذیرفت نظام مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی نقش واسطه‌ای را ایفا می‌کند تا ارتباط بین سطوح مختلف جامعه را به وجود آورد (فرچ‌پور، ۱۳۸۳: ۷۰).

● **ایمنی و بهداشت روانی محیط کار:** یکی از ویژگی‌های مهم سازمان‌های کارآمد آن است که مدیران این سازمان‌ها می‌دانند لازمه دستیابی به هدف‌های سازمانی، تأمین ایمنی و بهداشت روانی کارکنان است. ایمنی شرایطی است که کارکنان را از عوامل

1. Donahue

2. Crucial

3. Good Governance

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۲۰۱

زیان‌باری که می‌توانند سلامت آنان را به خطر اندازد، مصون دارد. مسئولیت عمده ایمن‌سازی محیط کاری را مدیران سطوح بالای سازمان، به‌ویژه مدیران پرسنلی برعهده دارند. در زمینه بهداشت روانی^۱ نیز می‌توان گفت نقش و وظیفه هر مدیر لایق، دورنگر و کاردان، تأمین بهداشت روانی کارکنان در سازمان است. بهداشت روانی در محیط کار یعنی، مقاومت در مقابل پیدایش پریشانی‌های روانی و اختلال‌های رفتاری در کارکنان سازمان (به‌دلیل عوامل بیماری‌زا در محیط کار) و سالم‌سازی محیط و فضای روانی^۲ (ساعتچی، ۱۳۸۲: ۲۰۶). زمانی که کارکنان نسبت به محیط کار خود با دید و چشم‌انداز نادرست و نامناسب نگاه می‌کنند فقط در این فکر هستند که خود را از دست ناملایمات برهانند، پس به‌جای توجه به ارباب‌رجوع و خواست آن به فکر راحتی و سلامتی روح و جسم خود خواهند بود. بنابراین ضمن از دست دادن تعهد خود، دیگر انگیزه‌ای برای خدمت به ارباب‌رجوع در خود نخواهند دید و به‌سمت رفتارهایی ناهنجار، مانند کم‌کاری، سوءاستفاده از موقعیت خود، بی‌توجهی به همکاران و ارباب‌رجوع و ... کشیده خواهند شد. بنابراین محیط سالم و ایمن همیشه تخلفات سازمانی را کاهش خواهد داد و برعکس در محیطی ناامن و غیربهداشتی، تخلفات سازمانی راهی برای فرار از عدم امنیت خواهد بود.

● **همکاری و مشارکت داشتن در تصمیم‌گیری:** در ادبیات مدیریت برای مشارکت معانی و مفاهیم مختلفی وجود دارد. هر گروهی به‌نحوی مشارکت را مورد توجه قرار داده و به تعریف آن پرداخته‌اند. به‌طور کلی می‌توان مشارکت در تصمیم‌گیری را فرایندی تعریف کرد که در آن کارکنان بر تصمیم‌های سازمانی که با کار و محیط کاری مرتبط است تأثیرگذار باشند. به عقیده هارپر^۱ مشارکت عبارت است از: «فرایندی که به کارکنان اجازه می‌دهد در قدرت مدیریت برای اخذ تصمیم‌های سازمانی سهم شونند» (Harper,

1. Mental Hygiene

2. Psychological Space

1. Harper

(58: 1988).

● **اعتماد و مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری:** اعتماد یکی از اجزای اخلاقیات بین افراد یک جامعه و به تبع آن کارکنان یک سازمان بوده به علاوه آنکه اعتماد یک شاخص بنیادین در فرایندهای اقتصادی نیز است. شروع تعاملات بین افراد، کارکنان و یا هر معامله و دادوستدی یک سری از تعهدات مناسب بین طرفین را شامل می‌شود. تصور کنید هر یک از مراحل تعامل، ارتباطات، مشارکت‌ها، دادوستدها و معاملات تجاری تحت تأثیر مسئله سوءاعتماد قرار بگیرد، می‌توان پیش‌بینی کرد که کارایی و توانایی سازمان‌ها، حکومت‌ها، جوامع و نظام‌های اقتصادی بسیار آسیب می‌بیند (Dixit, 2001).

● **نظام کنترل و اعتماد:** در دهه ۱۹۸۰، نویسندگان مشهور با دیدگاهی فرهنگی به سازمان نگاه می‌کردند به طوری که در این نگرش به نظام‌ها و سازمان‌ها با یک نگرش مبتنی بر اعتماد، استقلال و اختیار بیشتر توجه می‌داشتند و به همین ترتیب از نظام‌های کنترل رسمی به عنوان لزوم شاخص‌های رقابتی کمتر طرف‌داری می‌کردند (Kanter, 1983: 131). اساسی‌ترین فرض مشخص در این دیدگاه و نگرش (کنترل رسمی) این است که رفتارهای انسانی براساس منافع شخصی صورت می‌پذیرد که به طور ناباورانه‌ای مفهوم عدم اعتماد مدیریتی را ارتقا می‌دهد. آنچه مسلم است رفتارهای مبتنی بر منافع شخصی، مسئله اعتماد را افزایش نمی‌دهند، اما کنترل، روابط و قراردادهای رسمی را افزایش و ارتقا می‌بخشد.

نظام مشارکت کارکنان را برای مسئولیت‌پذیر بودن در کوشش‌های خود برمی‌انگیزاند به عبارت دیگر در مشارکت وسیله‌ای است تا حس مسئولیت و وظیفه‌شناسی و تعلق به محیط کار در کارکنان رشد یابد، بنابراین مشارکت زمینه را فراهم می‌کند تا کارکنان نتیجه هر نوع رفتار خود را بپذیرند و در مقابل آن پاسخ‌گو باشند. به علاوه می‌توان گفت از پیامدهای مشارکت، افزایش تعهد سازمانی است. رضایت و ایجاد امنیت به بهبود

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۲۰۳

عملکرد و افزایش بهره‌وری می‌انجامد. کرنی و هیز^۱ مشارکت را هم برای افراد و هم برای سازمان مفید می‌دانند و معتقدند یکی از پیامدهای آن برای مدیریت منابع انسانی، افزایش تعهد سازمانی است. به نظر می‌رسد تأثیرگذاری مشارکت را می‌توان به ترتیب در ابعاد تعهد به ماندگاری، تعهد به مقررات، تلاش مضاعف، کاهش تخلفات اداری و تعهد به حرفه‌ای کار کردن مورد لحاظ قرار داد (Kearney and Hays, 1994: 44).

۶ روش تحقیق

مقاله حاضر، تحقیقی کاربردی و توصیفی از نوع پیمایشی محسوب می‌شود و جامعه آماری را کارکنان شاغل در سازمان سنجش آموزش کشور (ساختمان تهران) تشکیل می‌دهند. تعداد کل جامعه آماری شامل افراد با وضعیت‌های استخدامی رسمی قطعی، پیمانی، قراردادی، هیئت علمی رسمی، هیئت علمی آزمایشی و ساعتی تمام‌وقت بوده که تعدادشان ۲۷۱ نفر است. از جمله واحدهایی که می‌توان به آن اشاره کرد، واحدهای روابط عمومی در بخش پاسخ‌گویی حضوری، مرکز مطالعات، تحقیقات و ارزشیابی آموزشی، دفتر آزمون‌سازی و روان‌سنجی، دبیرخانه و قسمتی از معاونت فنی و آماری در ساختمان تهران است. در این مقاله از روش نمونه‌گیری تصادفی ساده بهره‌جسته‌ایم. در نمونه‌گیری تصادفی ساده هر یک از عناصر جامعه مورد نظر برای انتخاب شدن شانس مساوی دارند. برای تعیین حجم نمونه در این روش از فرمول ککران استفاده شده است. جامعه نمونه ما ۱۳۵ نفری بوده که با استفاده از روش نمونه‌گیری ساده از بین جامعه ۲۷۱ نفری انتخاب شده‌اند. قلمرو زمانی پژوهش نیمه دوم سال ۱۳۸۶ و نیمه اول سال ۱۳۸۷ است.

۷ فرضیه‌های تحقیق

1. Kearney and Hays

در این تحقیق پنج فرضیه اصلی خواهیم داشت که در قالب پانزده فرضیه فرعی مطرح می‌شوند.

۷-۱ فرضیات اصلی

۱. عوامل فردی بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است؛
۲. عوامل درون سازمانی بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است؛
۳. عوامل بیرون سازمانی بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است؛
۴. عوامل فرهنگی بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است؛
۵. عوامل کیفیت زندگی کاری بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است.

۷-۲ فرضیات فرعی

۱. تناسب شخصیت (ویژگی‌های فردی، تیپ‌های رفتاری) با شغل کارکنان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.
۲. شفافیت در بعد اداری (وجود قوانین، مقررات، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های شفاف و قابل تفسیر در گونه‌های مختلف در سطح خرد و کلان سازمان) تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.
۳. تدوین نظام ارزیابی عملکرد، نظارت و کنترل تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.
۴. آموزش و توانمندسازی کارکنان (شکل دادن به رفتار آنان)، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.
۵. برقراری سازوکار نظم و انضباط در سازمان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.
۶. به کارگیری نظام جبران خدمات (حقوق، دستمزد و پاداش) براساس اصول عدالت و برابری و انتظارات متقابل به‌عنوان نظام انگیزشی مناسب، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۲۰۵

۷. کاهش تعارض اهداف فرد و سازمان (یگانگی نسبی اهداف فرد و سازمان)، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

۸. کاهش فشارهای خارج از سازمان بر کارکنان درون سازمان برای انجام کارهای غیراخلاقی (مدیریت مؤلفه‌های محیطی - بیرونی)، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

۹. توسعه مشارکت مردم در مبارزه با فساد و تخلفات اداری، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

۱۰. تقویت نقش و جایگاه مطبوعات و رسانه‌های آزاد و مستقل در مبارزه با تخلفات اداری، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

۱۱. فرایند اجتماعی‌سازی (جامعه‌پذیری ارزش‌های فرهنگی)، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

۱۲. تدوین منشور اخلاقی و رعایت اخلاقیات در سازمان (نهادینه کردن رفتار اخلاقی در سازمان و ضمانت اجرایی آن)، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

۱۳. استقلال در شغل و پاسخ‌گو بودن در برابر شغل (اختیار و مسئولیت)، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

۱۴. ایمنی و بهداشت روانی محیط کار (کاهش استرس، محیط کار مطلوب، کاهش حوادث و کاهش بار کاری) تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

۱۵. مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری، تفویض اختیار همراه با کنترل و نظارت به‌منظور اعتمادسازی، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

۸ روش گردآوری اطلاعات و داده‌ها

در این مقاله از دو روش زیر برای جمع‌آوری اطلاعات استفاده شده است:

۱. روش کتابخانه‌ای و بررسی مدارک و اسناد برای تهیه ادبیات و مبانی نظری تحقیق؛

۲. پرسش‌نامه برای جمع‌آوری داده‌های آزمون فرضیه‌ها.

در تدوین پرسش‌نامه این تحقیق از ۴۴ سؤال (گویه) استفاده و سعی شده است تا حد امکان سؤالات کوتاه، مرتبط با هدف تحقیق و جذاب باشند و از طرح سؤالات پیچیده، دوپهلوی و جهت‌دار دوری جست‌ایم. در این پرسش‌نامه از پاسخ‌دهنده خواسته شده تا موضع خود را در مورد موضوع مطروحه بر روی یک طیف (لیکرت) مشخص سازد. در صورتی یک پرسش‌نامه پایاست که مقدار آلفای کرونباخ بزرگ‌تر از مقدار $0/7$ باشد و هرچه این مقدار به عدد ۱ نزدیک‌تر باشد پرسش‌نامه از پایایی بالاتری برخوردار است. در پرسش‌نامه اخیر مقدار آلفا برابر $0/8435$ بوده که از مقدار $0/7$ بزرگ‌تر است پس پرسش‌نامه پایاست. برای تعیین روایی پرسش‌نامه تحقیق، پس از آنکه اساتید مرتبط آن را تأیید کردند، به رؤیت تعدادی از کارشناسان آماری و متخصصان روش تحقیق رسیده و نکات مبهم و نارسا برطرف و برخی از گویه‌ها که ارتباط کمتری با فرضیات و اهداف تحقیق داشتند اصلاح شدند و پس از اعمال نظر اصلاحی، پرسش‌نامه تهیه و مورد استفاده قرار گرفته است.

برای تجزیه و تحلیل داده‌ای آماری، داده‌های استخراج شده از پرسش‌نامه را با استفاده از آزمون کلموگروف - اسمیرنوف بررسی کردیم که آیا داده‌ها از جامعه نرمال آمده‌اند یا خیر، سپس با استفاده از آزمون‌های ویلکاکسن و تی - استودنت به بررسی فرضیه‌ها پرداختیم و در انتها با استفاده از آزمون فریدمن عوامل را رتبه‌بندی کردیم. لازم به ذکر است در تجزیه و تحلیل داده‌ها از نرم‌افزارهای SPSS و Minitab استفاده شده است.

۹ یافته‌های تحقیق

از لحاظ جنسیت پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه $75/6$ درصد مرد و $24/4$ درصد زن بوده‌اند. از لحاظ سن پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه $42/2$ درصد بین ۳۰ تا ۴۰ سال و $1/5$ درصد بیشتر از ۶۰ سال بوده‌اند. از نظر تأهل پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه $27/4$ درصد مجرد و $72/6$ درصد متأهل بوده‌اند. از لحاظ سنوات خدمت پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه $11/9$

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۲۰۷

درصد بین ۱۰ تا ۱۵ سال خدمت و ۳۴/۱ درصد بین ۵ تا ۱۰ سال خدمت بوده‌اند. از نظر میزان تحصیلات پاسخ‌دهندگان به پرسش‌نامه ۰/۷ درصد دکترا و ۴۳/۷ درصد لیسانس بوده‌اند. در ادامه به بررسی آماری هریک از فرضیات فرعی و اصلی پرداختیم که نتایج بدین شرح است:

جدول ۱ نتایج تحلیل آماری

آزمون تی - استودنت	آزمون ویلکاکسن	α	p	آزمون نرمال بودن (کولموگروف - اسمیرنوف)	α	Sig	ابعاد عوامل
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۱۷	تناسب شخصیت با شغل
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۱۹	شفافیت در بعد اداری
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۰۳	ارزیابی عملکرد
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۰۱	آموزش و توانمندسازی
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰۲	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۱۵	سازوکار انضباط
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۰۱	جبران خدمات
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۰۵	کاهش تعارض اهداف فرد و سازمان
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۴۰	کاهش فشار خارج از سازمان
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۰	توسعه و مشارکت مردم
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۰	تقویت مطبوعات آزاد
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۰	اجتماعی سازی
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۰۱	اخلاقیات
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۰	استقلال در شغل و پاسخ‌گو بودن

-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۰	ایمنی و بهداشت روانی محیط کار
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۱۸	مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۱۷	فردی
تأیید فرضیه	-	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال است	۰/۰۵	۰/۲۲۱	درون‌سازمانی
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۱۳	برون‌سازمانی
-	تأیید فرضیه	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال نیست	۰/۰۵	۰/۰۴۰	فرهنگی
تأیید فرضیه	-	۰/۰۵	۰/۰۰	داده‌ها نرمال است	۰/۰۵	۰/۱۴۶	کیفیت زندگی کاری

فرضیه فرعی اول: تناسب شخصیت با شغل کارکنان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

برای بررسی فرضیه فرعی اول ابتدا باید مشخص می‌شد که آیا داده‌ها از جامعه نرمال آمده‌اند یا خیر؛ بدین منظور آزمون نرمال بودن (کولموگروف - اسمیرنوف) صورت پذیرفت و براساس نتایج به دست آمده مشخص شد که داده‌ها نرمال نیستند. بنابراین در ادامه با استفاده از آزمون ویلکاکسن مشخص شد به این لحاظ که $p=0/000$ از مقدار $\alpha = 0/05$ کمتر است این فرضیه مورد تأیید است که تناسب شخصیت با شغل کارکنان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی دوم: شفافیت در بعد اداری، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

بررسی‌های آماری نشان داد که براساس آزمون کولموگروف - اسمیرنوف داده‌ها از جامعه نرمال نیامده‌اند. بدین منظور برای بررسی این فرضیه نیز از آزمون ویلکاکسن استفاده شد و براساس نتایج به دست آمده که در آن $(p=0/00 < \alpha=0/05)$ مشخص شد که شفافیت در بعد اداری تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی سوم: تدوین نظام ارزیابی عملکرد، نظارت و کنترل، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

با استفاده از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف مشخص شد داده‌ها از جامعه نرمال

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۲۰۹

نیامده‌اند. بدین منظور از آزمون ویلکاکسن استفاده شد و با استناد به نتایج آزمون ($p=0/00 < \alpha=0/05$) نتیجه گرفتیم که تدوین نظام ارزیابی عملکرد، نظارت و کنترل، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی چهارم: آموزش و توانمندسازی کارکنان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

براساس نتایج حاصل از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف مشخص شد داده‌ها نرمال نیستند، بدین منظور در ادامه از آزمون ویلکاکسن استفاده شد و براساس نتایج به دست آمده از این آزمون ($p=0/00 < \alpha=0/05$) مشخص شد آموزش و توانمندسازی کارکنان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی پنجم: برقراری سازوکار نظم و انضباط در سازمان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

برای بررسی این فرضیه‌ها ابتدا باید بررسی می‌شد که آیا داده‌ها از جامعه نرمال آمده‌اند یا خیر. بدین منظور آزمون کولموگروف - اسمیرنوف صورت پذیرفت، نتایج این آزمون نشان داد که داده‌ها نرمال نیستند. بنابراین در ادامه از آزمون ویلکاکسن استفاده شد و به لحاظ نتایج به دست آمده ($p=0/002 < \alpha=0/05$) مشخص شد که برقراری سازوکار نظم و انضباط در سازمان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی ششم: به کارگیری نظام جبران خدمات (حقوق، دستمزد و پاداش) به عنوان نظام انگیزشی مناسب، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

با استفاده از آزمون نرمال بودن (کولموگروف - اسمیرنوف) و به لحاظ نتایج به دست آمده مشخص شد داده‌ها از جامعه نرمال نیامده‌اند. بدین منظور نتایج آزمون ویلکاکسن ($p=0/00 < \alpha=0/05$) نشان داد به کارگیری نظام جبران خدمات (حقوق و دستمزد و پاداش)، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی هفتم: کاهش تعارض اهداف فرد و سازمان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

به‌منظور تأیید یا رد این فرضیه، ابتدا باید بررسی می‌شد که آیا داده‌ها از جامعه نرمال آمده‌اند یا خیر. بدین‌منظور آزمون کولموگروف - اسمیرنوف صورت پذیرفت، طبق نتایج به‌دست آمده مشخص شد داده‌ها نرمال نیستند؛ بنابراین از آزمون ویلکاکسن برای تأیید یا رد این فرضیه استفاده شد؛ طبق نتایج به‌دست آمده ($p=0/00 < \alpha=0/05$) مشخص شد کاهش تعارض اهداف فرد و سازمان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی هشتم: کاهش فشارهای خارج از سازمان بر کارکنان درون سازمان برای انجام کارهای غیراخلاقی، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

براساس آزمون کولموگروف - اسمیرنوف مشخص شد داده‌ها نرمال نیستند؛ و در ادامه با استفاده از آزمون ویلکاکسن مشخص شد به‌دلیل اینکه مقدار $p=0/00$ از مقدار $\alpha=0/05$ کمتر است این فرضیه مورد تأیید است. پس کاهش فشار خارج از سازمان بر کارکنان درون سازمان برای انجام کارهای غیراخلاقی، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی نهم: توسعه مشارکت مردم در مبارزه با فساد و تخلفات اداری، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

نتایج حاصل از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف نشان‌دهنده این موضوع است که داده‌ها نرمال نیستند. بنابراین برای تأیید یا رد این فرضیه از آزمون ویلکاکسن استفاده شد و براساس نتایج حاصله ($p=0/00 < \alpha=0/05$) مشخص شد فرضیه فرعی نهم مورد تأیید است، یعنی توسعه مشارکت مردم در مبارزه با فساد و تخلفات اداری، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی دهم: تقویت نقش و جایگاه مطبوعات و رسانه‌های آزاد و مستقل در مبارزه با تخلفات اداری، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

آزمون نرمال بودن (کولموگروف - اسمیرنوف) نشان داد داده‌ها نرمال نیستند و همچنین

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۲۱۱

نتایج آزمون ویلکاکسن ($p=0/00 < \alpha=0/05$) نشان داد تقویت نقش و جایگاه مطبوعات و رسانه‌های آزاد و مستقل در مبارزه با تخلفات اداری، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی یازدهم: فرایند اجتماعی‌سازی، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

آنچه که از نتایج آزمون کولموگروف - اسمیرنوف مشخص شد این مطلب است که داده‌ها نرمال نیستند، بدین‌منظور از آزمون ویلکاکسن استفاده کردیم و براساس نتایج حاصله ($p=0/00 < \alpha=0/05$) مشخص شد که فرضیه فرعی یازدهم مورد تأیید است. به عبارت بهتر نتیجه می‌گیریم فرایند اجتماعی‌سازی، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی دوازدهم: تدوین منشور اخلاقی و رعایت اخلاقیات در سازمان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف نتیجه‌گیری شد داده‌ها از جامعه نرمال نیامده‌اند و از آزمون ویلکاکسن نتیجه‌گیری شد ($p=0/00 < \alpha=0/05$) فرضیه فرعی دوازدهم مورد تأیید است این بدان‌معناست که تدوین منشور اخلاقی و رعایت اخلاقیات در سازمان، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی سیزدهم: استقلال در شغل و پاسخ‌گو بودن در برابر شغل، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

ابتدا داده‌های به‌دست آمده از جامعه باید بررسی می‌شد که نرمال هستند یا خیر، بدین‌منظور از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف استفاده شد، براساس نتایج حاصله از این آزمون مشخص شد داده‌ها نرمال نیستند. بنابراین در ادامه برای تأیید یا رد فرضیه از آزمون ویلکاکسن استفاده کردیم و براساس نتایج به‌دست آمده ($p=0/00 < \alpha=0/05$) مشخص شد فرضیه مذکور مورد تأیید است، پس نتیجه می‌گیریم که استقلال در شغل و پاسخ‌گو بودن در برابر شغل، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی چهاردهم: ایمنی و بهداشت روانی محیط کار، تخلف کارکنان را کاهش

می‌دهد.

در بررسی این موضوع که آیا داده‌ها از جامعه نرمال آمده‌اند یا خیر، از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف استفاده شد، نتایج نشان داد که داده‌ها نرمال نیستند، در ادامه برای تأیید یا رد این فرضیه از آزمون ویلکاکسن استفاده شد و براساس نتایج حاصله از این آزمون ($p=0/00 < \alpha=0/05$) نتیجه گرفتیم که ایمنی و بهداشت روانی محیط کار، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه فرعی پانزدهم: مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری، تفویض اختیار همراه با کنترل و نظارت به منظور اعتمادسازی، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

آنچه از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف - در جهت تشخیص این نکته که داده‌ها نرمال هستند و یا خیر، مشخص گردید این نکته است که داده‌ها نرمال نیست، بدین منظور برای تأیید یا رد این فرضیه از آزمون ویلکاکسن استفاده شد و نتایج نشان داد ($p=0/00 < \alpha=0/05$) که این فرضیه مورد تأیید است، پس نتیجه می‌گیریم مشارکت در تصمیم‌گیری، تفویض اختیار همراه با کنترل و نظارت به منظور اعتمادسازی، تخلف کارکنان را کاهش می‌دهد.

فرضیه اصلی اول: عوامل فردی بر تخلفات کارکنان تأثیرگذار است.

برای بررسی این فرضیه ابتدا باید این مسئله مورد مطالعه قرار می‌گرفت که آیا داده‌ها از جامعه نرمال هستند یا خیر؛ بدین منظور از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف استفاده شد، نتایج حاصله از این آزمون نشان داد که داده‌ها نرمال نیستند، بنابراین در ادامه برای تأیید یا رد این فرضیه از آزمون ویلکاکسن استفاده شد، نتایج ($p=0/00 < \alpha=0/05$) نشان داد که این فرضیه مورد تأیید است؛ سپس نتیجه می‌گیریم که عوامل فردی بر تخلفات کارکنان تأثیرگذار است.

فرضیه اصلی دوم: عوامل درون‌سازمانی بر تخلفات کارکنان تأثیرگذار است.

به منظور بررسی این فرضیه، ابتدا باید این موضوع مورد توجه قرار می‌گرفت که آیا داده‌ها از جامعه نرمال آمده‌اند یا خیر؛ به همین منظور از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۲۱۳

استفاده شد، نتایج این آزمون نشان داد که داده‌ها از جامعه نرمال آمده‌اند (داده‌ها نرمال است). بنابراین در ادامه برای تأیید یا رد این فرضیه از آزمون تی - استودنت استفاده شد و به لحاظ نتایج حاصل از این آزمون ($p=0/00 < \alpha=0/05$) این فرضیه مورد تأیید قرار گرفت که عوامل درون‌سازمانی بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است.

فرضیه اصلی سوم: عوامل برون‌سازمانی بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است.

با استفاده از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف مشخص شد که داده‌ها نرمال نیستند، بدین منظور از آزمون ویلکاکسن به منظور تأیید یا رد این فرضیه استفاده شد؛ نتایج حاصله ($p=0/00 < \alpha=0/05$) نشان داد عوامل برون‌سازمانی بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است.

فرضیه اصلی چهارم: عوامل فرهنگی بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است.

به منظور استفاده از آزمون مناسب برای تأیید یا رد این فرضیه، ابتدا باید بررسی می‌شد آیا داده‌ها نرمال هستند یا خیر؛ این موضوع با استفاده از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف صورت پذیرفت، نتایج حاصله نشان داد داده‌ها نرمال نیستند. پس از بررسی این موضوع و مشخص شدن این مسئله که داده‌ها نرمال نیستند، از آزمون ویلکاکسن برای تأیید یا رد این فرضیه استفاده شد، نتایج نشان داد ($p=0/00 < \alpha=0/05$) این فرضیه مورد تأیید است، پس نتیجه می‌گیریم که عوامل فرهنگی بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است.

فرضیه اصلی پنجم: عوامل کیفیت زندگی کاری بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است.

به منظور بررسی این فرضیه، ابتدا با استفاده از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف بررسی کردیم که آیا داده‌ها نرمال هستند یا خیر. نتایج نشان داد که داده‌ها نرمال هستند. بدین منظور برای تأیید یا رد این فرضیه از آزمون تی - استودنت استفاده شد و براساس نتایج حاصله ($p=0/00 < \alpha=0/05$) مشخص شد که عوامل کیفیت زندگی کاری بر تخلفات کارکنان تأثیر گذار است.

در نهایت با استفاده از آزمون فریدمن و آزمون‌های دو نمونه‌ای ویلکاکسن به نتیجه

زیر می‌رسیم:

جدول ۲ اولویت‌بندی عوامل

عوامل	رتبه متوسط
عوامل فردی	۳/۶۹
عوامل کیفیت زندگی کار	۳/۴۱
عوامل فرهنگی	۳/۰۹
عوامل درون‌سازمانی	۲/۷۰
عوامل برون‌سازمانی	۲/۱۱

عوامل فردی رتبه اول، عوامل کیفیت زندگی کاری رتبه دوم، عوامل فرهنگی رتبه سوم، عوامل درون‌سازمانی رتبه چهارم و عوامل برون‌سازمانی رتبه پنجم را داراست.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات

برای مبارزه با هر بیماری ابتدا باید علل و عوامل موجه آن را شناخت. هنگامی که علل و عوامل شناخته و میزان اثرگذاری آنها سنجیده شد، آنگاه می‌توان به جنگ آن رفت و بیماری را نابود کرد و بیمار را شفا داد. نظام اداری ما نیز مدت‌هاست از بیماری فساد و تخلفات اداری رنج می‌برد. برای علاج این بیماری باید علل و عوامل مؤثر بر آن را شناسایی کرد. هدف این مقاله در واقع شناخت و بررسی عوامل مؤثر در جلوگیری از تخلفات کارکنان شاغل در نظام اداری بوده است. به همین منظور تأثیر عوامل تناسب شخصیت با شغل، شفافیت، ارزیابی عملکرد، آموزش و توانمندسازی، سازوکار نظم و انضباط، حقوق و دستمزد، یگانگی نسبی اهداف فرد و سازمان، فشارهای خارج از سازمان، مشارکت مردم، تقویت نقش و جایگاه مطبوعات و رسانه‌های مستقل، فرایند اجتماعی‌سازی، اخلاقیات در سازمان، اختیار و مسئولیت، ایمنی و بهداشت روانی محیط

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۲۱۵

کار و مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که همه عوامل مورد بررسی که در ابتدا ذکر شد، تخلفات کارکنان را کاهش می‌دهد. به عبارت بهتر می‌توان گفت کلیه عوامل فردی، درون‌سازمانی، برون‌سازمانی، فرهنگی و کیفیت زندگی کار بر تخلفات کارکنان تأثیرگذارند. با توجه به یافته‌های تحقیق، پیشنهادهایی براساس هر یک از عوامل مؤثر بر تخلفات کارکنان ارائه می‌شود.

● تناسب شخصیت با شغل

- مدیریت و سازمان باید رفتار خود را براساس نیازهای غالب افراد و الگوهای شخصیتی آنان متناسب سازند، این امر موجب ثبات در کار، اتخاذ تصمیمات رضایت‌بخش و عملکردی بهینه می‌شود. به علاوه این موضوع منجر می‌شود سازمان‌ها بتوانند به تعیین صلاحیت پرسنلی بپردازند.

● شفافیت

- سازمان و مدیریت باید در فرایندهایی نظیر جذب، استخدام و ارتقا و به‌طور کلی در کلیه فعالیت‌های مرتبط با منابع انسانی، باز و منعطف عمل کند. بنابراین سازمان‌ها با تهیه و چاپ گزارش عملکرد سالیانه می‌توانند در این راستا اقدام کنند.

- مدیریت و کارکنان باید نسبت به کلیه عملکردهای خود پاسخ‌گو و مسئولیت‌پذیر باشند. بنابراین سازمان‌ها می‌توانند با ایجاد ستادهای پاسخ‌گویی این امر مهم را تسهیل کنند.

- شهروندان یک جامعه در راستای شفافیت‌سازی، مجاز به دست یافتن به اسناد و مدارک دولتی هستند، مگر اینکه افشاسازی اسناد و مدارک تأثیرات منفی بر روی منافع ملی داشته باشد. در این راستا سازمان‌ها می‌توانند به تهیه کتابچه‌هایی مبادرت ورزند تا بتواند اطلاعات لازم را به شهروندان ارائه کنند.

● ارزیابی عملکرد، نظارت و کنترل

- ارزیابی عملکرد کارکنان باید ابزاری برای سنجش نقاط قوت و ضعف آنها با انگیزه اصلاح، رشد و شکوفایی افراد باشد. بنابراین سازمان‌ها می‌توانند به پیش‌بینی امکان تخلف و تقلب در فرایندهای سازمانی بپردازند.

- اعمال نظارت، کنترل و حسابرسی مستمر بر مشاغل و بخش‌های مختلف در سازمان که به لحاظ فعالیت و نوع کار در معرض فساد و تخلف قرار داشته و زمینه بروز فساد به‌طور بالقوه در آنها وجود دارد باید مورد توجه سازمان‌ها قرار گیرد.

- برگزاری جلسات و همایش‌های سالم‌سازی فضای اداری که سبب تقویت روحیه خودکنترلی شود از اهم وظایف سازمان‌ها بوده که باید مورد توجه قرار گیرد.

● آموزش و توانمندسازی

- سازمان و مدیریت باید در راستای توانمندسازی کارکنان به طراحی دوره‌های آموزشی و تسهیل فرایندهای آموزشی بپردازد. در این راستا برگزاری کارگاه‌های آموزشی می‌تواند مؤثر واقع شود.

- سازمان و مدیریت به‌منظور ایجاد روحیه آموزش و یادگیری، به‌صورت باز و منعطف عمل کرده و به‌جای پیروی از فعالیت‌ها و روش‌های ساختاریافته به دنبال روش‌ها و فعالیت‌های سؤال‌مدار باشد.

- سازمان‌ها باید برای تنوع اندیشه‌ها و دیدگاه‌ها اهمیت وافر قائل شوند.

● انضباط

- یک نظام انضباطی مناسب و مؤثر باید دارای ویژگی‌هایی چون هشداردهندگی، بازدارندگی، اصلاح‌سازی، مجازات پس از عمل و رعایت عدالت و انصاف باشد. سازمان‌ها می‌توانند با مدنظر قرار دادن موارد ذکر شده در راستای کاهش تخلفات گام بردارند.

- مقابله و برخورد قاطع و جدی با متخلفان اداری می‌تواند سازمان‌ها را در عملکرد بهینه یاری کند.

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۲۱۷

- یک نظام انضباطی مؤثر باید؛ وقت‌شناسی، عاطفی بودن، تکیه بر عملکرد و حفظ اسرار شخصی را مدنظر قرار دهد. بنابراین سازمان‌ها با تکیه بر موارد فوق می‌توانند در راستای سالم‌سازی فضایشان گام‌های اساسی بردارند.

● حقوق و دستمزد و پاداش

- بهبود وضعیت حقوق و دستمزد کارکنان و برقراری تعادل بین درآمدها و هزینه‌های زندگی آنان باید مدنظر سازمان‌ها قرار گیرد.

- رعایت عدالت و برابری و رفع هرگونه تبعیض در پرداخت‌ها از اهم مسائل است که سازمان‌ها باید مدنظر قرار دهند.

- یک نظام حقوق و دستمزد باید مبتنی بر عملکرد بوده و نیز باعث بهبود عملکرد کارکنان شود. بنابراین می‌توان گفت سازمان‌ها باید تناسب بین حقوق و دستمزد و عملکرد کارکنان را مدنظر قرار دهند.

● یگانگی نسبی اهداف فرد و سازمان

- سازمان‌ها به‌منظور کاهش منافع واگرایی کارکنان و همسوسازی آنان با اهداف سازمان باید نظارت و کنترل‌های مستمر را مدنظر قرار دهند.

- کاهش تعارضات در سازمان، تقویت تیم‌سازی، تقویت اهداف و ارزش‌های سازمانی، اجتماعی‌سازی و افزایش تعهد سازمانی از جمله راهکارهای مناسب در راستای انطباق نسبی اهداف فرد و سازمان است که سازمان‌ها باید با جدیت به آن بپردازند.

● مدیریت مؤلفه‌های محیطی - خارجی (فشارهای خارج از سازمان)

- کنترل عوامل محیطی و کاهش اثرگذاری آنان بر اجزای درون‌سازمان باید مدنظر سازمان‌ها قرار گیرد.

● مشارکت مردم

- تقویت مشارکت افکار عمومی، ایجاد واحدهای رسیدگی به شکایات و گزارش‌های مردمی باید مدنظر مسئولان سازمان‌ها قرار گیرد.

- مسئولان و مقامات عالی‌رتبه و سیاستگذاران کشور باید حضور مردم و پذیرش نقش و مسئولیت در جامعه و تأثیرگذاری آنان در اتخاذ خط‌مشی‌ها و سیاست‌ها را تشویق و ترغیب کنند و در این راستا از هیچ نوع کار آموزشی و فرهنگی دریغ نداشته باشند. بنابراین سازمان‌ها می‌توانند با بررسی و پیگیری اعتراضات مردمی، مشارکت مردم را تشویق و ترغیب کنند.

● مطبوعات آزاد و رسانه‌های مستقل

- کاهش قیدوبندها و محدودیت‌های دولتی در مطبوعات و رسانه‌ها باعث می‌شود سازمان‌ها به دلیل وجود رسانه‌های خبری و مطبوعات آزاد و مستقل به مردم پاسخ‌گو باشند. بنابراین پیشنهاد می‌شود سازمان‌ها به آگاه ساختن افکار عمومی از طریق وسایل ارتباط جمعی اقدام کنند.

- از آنجایی که مطبوعات آزاد و رسانه‌های مستقل مانند یک واکسن بیماری عمل می‌کنند، بنابراین قادرند از شیوع بیماری (فساد) بکاهند. از این رو مسئولان و مدیریت سازمان‌ها باید گام‌های اساسی را در این راستا بردارند.

- سازمان‌ها باید جو و فضا، فرهنگ انتقادپذیری و نیز ایجاد روند جریان آزاد اطلاعات را در فضای سازمان و کارکنان نهادینه سازند.

● اجتماعی‌سازی

- سازمان‌ها باید به منظور کاهش استرس‌های موجود در محیط‌های کاری جدید، ایجاد تصویر اولیه از سازمان در ذهن کارکنان، همسوسازی اهداف فرد و سازمان و ایجاد انتظار

_____ بررسی عوامل مؤثر بر جلوگیری از تخلف کارکنان شاغل در نظام اداری ۲۱۹

عملکرد در کارکنان، از طریق فرایند اجتماعی سازی به آشناسازی کارکنان با محیط سازمانی پیردازند.

- چنانچه مدیریت و سازمان مورد مطالعه بخواهد کارکنان را به سازمان علاقمند و همچنین کلیه منافع واگرا را همسو و همگرا کند، بهترین زمان برای انجام این مهم، همان روزهای نخستین استخدام و ورود به سازمان است که این امر از طریق فرایند اجتماعی سازی صورت می پذیرد.

• اخلاق

- تدوین نظام نامه رفتار اختصاصی توسط سازمان ها که در آن معیارهای رفتاری و اخلاقی و اصولی که مستخدمان دولت ملزم به تبعیت و پیروی از آنها هستند، تشریح شده باشد.

- تقویت اعتقادات مذهبی، تقویت وجدان کاری، ترویج و بستر سازی فرهنگ و اخلاقیات و نهادینه کردن آنان از طریق آموزش باید مدنظر سازمان ها قرار گیرد.

• اختیار و مسئولیت (استقلال در شغل و پاسخ گو بودن)

- از آنجایی که پاسخ گویی اساس هر جامعه دمکراتیک است، بنابراین سازمان ها باید در این راستا تلاش های زیادی را انجام دهند؛ به عبارتی افزایش پاسخ گویی در برابر مردم و نهادهای مدنی بایستی مدنظر قرار گیرد.

- مدیریت و سازمان باید بین اختیارات واگذار شده به کارکنان و مسئولیت پذیری و پاسخ گو بودن آنان در قبال وظایف و اختیارات محوله تناسب بهینه برقرار سازد.

• ایمنی و بهداشت روانی محیط کار

- مدیریت و سازمان باید در طراحی شغل به مواردی چون شرایط کاری، بار کاری، امنیت شغلی، استرس های ناشی از شغل، ساعات کاری و فضای کار توجه لازم را مبذول دارند.

- مدیریت و سازمان باید در پیشگیری، شناسایی، تشخیص و درمان بیماری های روانی و روحی در کارکنان ثابت قدم باشند. این امر موجب می شود کارکنان خود را وقف سازمان

و اهداف سازمانی کنند.

● همکاری و مشارکت کارکنان

- افزایش همکاری و مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها، باعث افزایش مسئولیت‌پذیری، احساس رضایت و خشنودی و افزایش تعهد کارکنان به سازمان می‌شود، از این رو مدیریت و سازمان باید در راستای کاهش تمرکز و افزایش مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها حرکت کنند.

- همکاری و مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها باید در راستای تناسب بین کنترل سازمان و اعتمادسازی صورت پذیرد، بنابراین مدیریت باید هر دو جنبه را در نظر داشته باشد.

منابع و مأخذ

- ابطحی، سیدحسین (۱۳۸۵). مدیریت منابع انسانی (اداره امور کارکنان در سازمان‌های دولتی، صنعتی، بازرگانی)، تهران، مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت، چ چهارم.
- ابن علی، علی‌اکبر (۱۳۸۵). مجموعه قوانین و مقررات رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت، مؤسسه معین اداره، چ سوم.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری، وثقی، چ اول.
- دادگر، حسن و معصومی‌نیا (۱۳۸۳). فساد مالی، تهران، کانون اندیشه جوان، چ اول.
- دنه‌پرت، رابرت (۱۹۳۷). تئوری‌های سازمان دولتی، ترجمه سیدمهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران، صفار، چ دوم، ۱۳۸۲.
- سعادت، اسفندیار (۱۳۸۴). مدیریت منابع انسانی، سمت، چ نهم.
- ساعتچی، محمود (۱۳۸۲). روان‌شناسی بهره‌وری (ابعاد کاربردی روان‌شناسی کار و روان‌شناسی صنعتی - سازمانی)، مؤسسه نشر ویرایش، چ چهارم.
- شکراللهی، مسعود (۱۳۷۸). «ظرفیت‌سازی برای سلامت نظام اداری»، همایش نظام اداری و توسعه، سازمان امور استخدامی، تهران.
- شفریتز، جی ام و استیون اوت، جی (۱۹۴۴). تئوری‌های سازمان: اسطوره‌ها، ترجمه علی پارسائیان، ترمه، چ اول، ۱۳۸۱.
- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، تهران.
- فرج‌پور، مجید (۱۳۸۳). موانع توسعه: بررسی فقر، تبعیض و فساد، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا، چ اول.
- لوتانز، فرد (۱۹۸۹). رفتار سازمانی، ترجمه غلامعلی سرمد، مؤسسه بانک‌داری ایران، چ اول، ۱۳۷۲.
- میرسپاسی، ناصر (۱۳۸۶). مدیریت استراتژیک منابع انسانی و روابط کار (با نگرشی به روند جهانی شدن)، میر، چ دوم.
- هیوز، اوئن (۱۳۸۵). مدیریت دولتی نوین (نگرش راهبردی سیر اندیشه‌ها، مفاهیم، نظریه‌ها)، ترجمه سیدمهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده تهران، مروارید، چ هفتم.
- هیچ، مری جو (۲۰۰۶). تئوری سازمان (مدرن، نمادین و تفسیری و پست مدرن)، ترجمه حسن دانایی‌فرد، افکار، چ اول، ۱۳۸۵.

- Becker, Lee and Tudor Vlad (2007). *An Evaluation of Press Freedom Indicators*, The International communication Gazete, Sage publication.
- Coleman, J. C. (1990). *Foundation of Social Theory*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Decenzo, David and Stephen Robbins (1988). *Personnel Human Resource Management*, 3th Edition, Prentic-Hall, Landon.
- Dixit, A. (2001). *On Modes of Economic Governance*, Working paper, Princeton University, Princeton, NJ.
- Dale, S. Beach (1975). *The Management of People at Work*, Macmilan Publishing Company.
- Donahue, John D. (1989). *The Privatisation Decision: Public Ends, Private Means*, New York, Basic Books.
- Harper, S. (1988). *Personnel Management*, Gower Handbook.
- Kanter, R. M. (1983). *The Change Masters*, London, Unwin.
- Kearney, R. C and Hays, S. W (1994). "Labor-Management Relations and Participative Decision-Making: Toward a New Paradigm", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 1.
- Newstorm, John and Keith Davis (2002). *Organizational Behavior: Human Behavior at Work*", 11th ed., London, McGraw-Hill.
- Olowu, D. (1999). *Accountability and Tranceparency in Ladipo Admolekun*, In Public Administration in Africa Main Issue and Selected Country Studies.
- Richardson, Hettie, Robert Vandenberg and James Wilkerson (2000). "*Using System of Practices to Gain Top Performance*", Atlanta.
- Tanzi, Vito (1994). *Corruption Government Activities, and Markets*, IMF Working Papers, WP/94/gg, International Monetary Fund Washington D. C.
- Yang, Kaifeng (2006). *Trust and Citizen Involvement Decisions* (Trust in Citizens; Trust in Institutions, and Propensity to Trust), Administration and Society.
- Zekos, Georgias (2004). "Ethics Versus Corruption in Globalization", *Journal of Management Development*, Vol. 23, No. 7.

گزارش‌های تخصصی

بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها

علی کرمانی*، مسعود فوزمسلمیان**
و صادق واعظی***

این مقاله به بررسی یارانه‌ها، چگونگی اختصاص آن، قوانین مربوطه و نیز حذف یارانه‌ها از منظر اقتصادی می‌پردازد. در کشور ایران پرداخت یارانه به دلیل وجود مشکلات ساختاری به عنوان یکی از راهکارهای جبران مشکلات قشر وسیعی از مردم مورد استفاده قرار گرفته است. در طی سال‌های اخیر پرداخت یارانه به دو صورت پنهان و آشکار در بخش مواد غذایی و سوخت، به عنوان چالشی مهم، نگرانی دولتمردان را دربر گرفته است. مشکلات اقتصادی موجود و تجربیات کشورها در حذف یارانه از موارد اصلی مورد بررسی در این مقاله است. انواع یارانه، نحوه پرداخت آن، نظریات موافق و مخالف مربوط به پرداخت یارانه‌ها، وضعیت و میزان پرداخت یارانه در کشور و قوانین و مقررات موجود مربوط به آن از مهم‌ترین مواردی است که در این مقاله به آنها اشاره می‌شود. نتایج نشان می‌دهد به دلیل شرایط اقتصادی کشور، قطع یک‌باره و ناگهانی یارانه‌ها به بروز عوامل نامطلوب اقتصادی و اجتماعی منجر خواهد شد. علاوه بر این، چنین امری نیازمند ایجاد یک شبکه قوی نظام تأمین اجتماعی در کشور است.

کلیدواژه‌ها: تحول اقتصادی؛ مخارج دولت؛ هدفمندسازی یارانه؛ تعدیل

* کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: akhasani@gmail.com

** کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

*** کارشناس سازمان بازرسی کل کشور؛

اقتصادی؛ انرژی

مقدمه

امروزه مهم‌ترین مشکلاتی که دولت‌ها همواره با آن مواجه هستند، کسری بودجه است. این مهم در اقتصادهایی که در آن بخش خصوصی از جایگاه چندان بااهمیتی برخوردار نیست بیشتر نمود می‌یابد. بیشتر هزینه‌های دولت را هزینه‌های جاری به خود اختصاص داده است. نکته مهم آنکه این موضوع به دوره کنونی بازمی‌گردد و با توجه به اینکه پرداخت یارانه پیشینه‌ای طولانی در کشور دارد، هدفمندسازی آن از سال‌ها پیش یکی از مسائل و چالش‌های فراوری دولت‌ها بوده است.

به‌طور کلی حفظ قدرت خرید مردم به ویژه هنگام افزایش قیمت‌ها در اقتصاد، از جمله مسائلی است که بیشتر دولت‌ها به‌عنوان یک وظیفه آن را پذیرفته‌اند و همه‌ساله درصد بالایی از درآمد خود را به آن اختصاص می‌دهند. در کشور ما و در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز تأمین یک زندگی شرافتمندانه و ایجاد رفاه برای تمام اقشار جامعه مورد توجه است. سؤال این است که دولت‌ها در این زمینه چه اقدامات اساسی انجام داده‌اند؟

هدفمند کردن یارانه‌ها یکی از اقدامات اصلی در راستای اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی در ایران بوده است. موضوع اصلی در اجرای سیاست‌های تعدیل، اتلاف منابع در حوزه مصرف بود که باید به‌سمت سرمایه‌گذاری سوق یابد تا با ایجاد اشتغال به حذف فقر منجر شود. با شکست رویکرد معطوف به حذف یارانه‌ها در مقیاس جهانی، موضوع هدفمند کردن یارانه‌ها مطرح شد.

بانک جهانی در سال ۱۹۸۷ پس از آشکار شدن نتایج خسارت‌بار اجرای سیاست‌های تعدیل مبتنی بر حذف یارانه‌ها، طی گزارشی یکی از نقایص اجرای این سیاست را نبود ترتیبات تأمین اجتماعی عنوان کرد. در بسیاری از کشورهای جهان سوم این ترتیبات هنوز هم به‌صورت قابل قبول وجود ندارد. با اجرای این طرح، قیمت‌ها افزایش و دستمزدها کاهش می‌یابد و به‌واسطه از بین رفتن مشاغل، فقرا بیشتر آسیب می‌بینند. از این‌رو در فرایند تجدیدنظر گفته شد باید الگوی تعدیل مناسب‌تری تدوین شود؛ از جمله باید ترتیبات

اجتماعی در این مدل لحاظ شود تا آسیب‌های اجتماعی به فقرا به حداقل رسانده شود. در ایران علی‌رغم اینکه دولت مصمم به اجرای کامل این بسته سیاستی بود؛ اما واکنش‌های اجتماعی مانع از انجام این کار شد.

بر همین اساس، سه طرح با نام‌های تعدیل اقتصادی، سامان‌دهی اقتصادی و تحول اقتصادی به‌عنوان حاصل این آسیب‌شناسی‌ها به ترتیب در دولت‌های آقایان هاشمی، خاتمی و احمدی‌نژاد مطرح شده است. با عنایت به توضیحات بالا و فارغ از هر نوع پیش‌داوری باید توجه داشت هر طرحی از این جنس، ناگزیر باید در اسناد پشتیبان خود به سه سؤال عمده (و ده‌ها پرسش زیرمجموعه) پاسخ دهد:

۱. مشکل از کجا نشئت می‌گیرد یا چه ساختارها یا بخش‌هایی باید هدف اصلاح باشند؟

۲. مطلوب و مقصد اصلاح به‌سوی کدام هدف و براساس چه نظریه‌ای است؟

۳. فرایند اصلاح چگونه تنظیم، مدیریت و اجرا می‌شود؟

با توجه به مشکلات اقتصادی کشور، طرح تحول اقتصادی که از سوی رئیس‌جمهور محترم ارائه شده هفت بخش مختلف را شامل می‌شود: اصلاح نظام بهره‌وری، اصلاح نظام یارانه‌ها، اصلاح نظام مالیاتی، اصلاح نظام گمرکی، اصلاح نظام بانکی، اصلاح نظام توزیع کالا و خدمات و اصلاح نظام ارزش‌گذاری پول ملی. از این رو مقاله حاضر با تأکید بر طرح تحول اقتصادی در نظام یارانه‌ها تدوین و ارائه شده است (Eastrely, 2005: 1-22).

۱ تعریف مفاهیم

۱-۱ تعریف یارانه

کلمه یارانه^۱ به معنای کمک، کمک مالی، اعانه، امداد و یا معادل آن به کار می‌رود. این خدمت از نظر موردی می‌تواند اقتصادی نباشد، ولی از نظر رفاه عمومی لازم دیده می‌شود. همچنین از بخشش‌ها و کمک‌های رایگان مالی که دولت به‌منظور کمک به برخی

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۲۹

خدمات عمومی می‌دهد نیز به همین نام یاد می‌شود. در برخی تعاریف از یارانه به‌عنوان تفاوت قیمت تمام شده (قیمت واقعی بازار) با قیمت ارائه شده کالا از سوی دولت نیز تعبیر شده است. به‌طور کلی یارانه عبارت است از:

- کمک‌های پولی که دولت به فرد یا اشخاص به‌منظور حمایت از فعالیت‌های اقتصادی و برای ایجاد منافع عمومی اعطا می‌کند؛

- کمک‌های مالی که دولت به سایر پرداخت می‌کند.^۱

یارانه بیشتر بر جنبه پرداخت مالی اثرگذار است و درعین حال یک مالیات منفی بوده؛ یعنی کمک مالی دولت به‌ازای تفاوت هزینه‌های تولید و قیمتی که مصرف‌کننده می‌پردازد؛ درحالی که هزینه تولید از قیمت فروش به مصرف‌کننده بیشتر باشد.

۲-۱ انواع یارانه

به نسبت گستردگی وظایف دولت در اقتصاد، یارانه‌ها می‌توانند از تنوع بیشتری برخوردار باشند. همچنین با توجه به گستردگی موارد پرداخت و منابع و مصارف آن، می‌توانند به شکل‌های گوناگونی طبقه‌بندی شوند که اهم موارد بدین شرح است:

به‌طور کلی پرداخت یارانه‌ها را می‌توان به دو صورت دسته‌بندی کرد: ۱. یارانه باز و ۲. یارانه هدفمند.

یارانه باز برای همه خریداران یک کالا به‌طور یکسان اعمال می‌شود (مثل یارانه بنزین و نان). نوع توزیع این یارانه‌ها مستقیماً به خرید برمی‌گردد؛ به‌طوری که هر کس در بازار بیشتر خرید کند، بیشتر یارانه خواهد گرفت. از اشکالات این نوع یارانه‌ها بهره‌مندی بیشتر خانوارهای ثروتمند از این نوع یارانه‌هاست.^۲

1. Legal Dictionary

۲. البته منوط به اینکه کالای مورد نظر کالای معمولی یا لوکس باشد، چرا که اگر کالای مورد نظر پست باشد، یارانه باز موجب تحقق هدف مورد نظر یعنی حمایت از اقشار فقیر خواهد شد.

نوع دیگر، یارانه سرانه و هدفمند است. عرضه کالاهای اساسی به صورت کالا برنگ شامل این نوع یارانه‌ها بوده و این نوع یارانه نسبت به یارانه باز ازلحاظ توزیع درآمد بهتر است. در واقع در یارانه هدفمند، افراد فقیر به طور کاملاً شناسایی شده و به آنها یارانه پرداخت می‌شود.^۱ یارانه سرانه و هدفمند می‌تواند به شکل نقدی و یا کالا باشد. باید خاطرنشان کرد یارانه نقدی مطلوبیت بیشتری را برای مصرف‌کننده به همراه دارد، اما به دلایلی، همچون امکان ایجاد تورم، یارانه کالایی می‌تواند بهتر از یارانه نقدی باشد. به غیر از دو حالت یارانه باز و هدفمند، تقسیم‌بندی‌های دیگری نیز در خصوص یارانه‌ها وجود دارد که اهم آنها عبارت‌اند از:

۱. یارانه براساس اهداف دولت و مرحله‌ای که کالا یا خدمات مشمول دریافت آن می‌شود؛ مانند یارانه اقتصادی، یارانه اجتماعی، یارانه سیاسی، یارانه توسعه‌ای، یارانه تولیدی، یارانه مصرفی، یارانه توزیعی، یارانه صادراتی، یارانه وارداتی و یارانه خدماتی.

۲. یارانه براساس حساب‌های ملی شامل: یارانه مستقیم و غیرمستقیم و یارانه پنهان و آشکار است.

۳. یارانه براساس موضوع مورد کمک شامل: کود، سم، بذر، شکر، روغن، گندم و ...

باید توجه داشت براساس دسته‌بندی‌های جدید، آمارهای مالی دولت شامل: محاسبات مقدماتی درآمدها و هزینه‌های دولت، دادوستد دارایی‌ها و بدهی‌ها، مخارج دولت برحسب وظایف و صورت وضعیت منابع و مصارف دولت براساس دستورالعمل آمارهای مالی دولت^۲ تهیه می‌شود. این دسته‌بندی و تعاریف موجب استفاده از یک نوع تعریف ویژه و درست می‌شود که براساس آن تعاریف انواع یارانه به صورت ذیل است (Rodrigo de Rato, 2001: 66).

۱. در اینجا اشکالی وجود دارد و آن این است که چگونه می‌توان افراد فقیر را شناسایی کرد؟ و می‌تواند به این امر منجر شود که اولاً، یارانه به افراد غیرفقیر داده شود؛ و ثانیاً، افراد فقیر به طور کامل شناسایی نشده و تحت پوشش یارانه هدفمند قرار نگیرند. در نتیجه یک بررسی دقیق، لازم و ضروری به نظر می‌رسد.

یارانه خالص^۱ یک نوعی از انواع یارانه است که عاملی توسعه‌دهنده برای برگشت متغیرها و سازوکارها از وضعیت نامطلوب به سمت بازار عمل به‌شمار می‌آید. در اینجا بازار یعنی سطح معناداری از جلب عامل توسعه‌دهنده به بخش‌ها و مناطق، به‌منظور توسعه مجدد. نوع دیگر از پرداخت یارانه به‌منظور التزام بخش‌های ویژه خارجی برای بهبود مجدد است. به‌عنوان مثال بخشیدن فضای بزرگ‌تر مانند سهم بالاتر توسعه محلی به خانوارهای کم‌درآمد یا ایجاد سطح آستانه ایجاد یک شغل؛ که در مجموع به‌عنوان یارانه واقعی تلقی نمی‌شوند.

۲ اهداف اقتصادی هدفمند کردن یارانه‌ها

بر پایه نظریه‌های کلان اقتصادی، توزیع کالای یارانه‌ای با سطح مصرف خانوارها، رابطه مستقیمی دارد. چنانچه مقادیر یارانه‌ای بیش از مصرف معمول خانوار باشد، آنگاه بخشی از هزینه صرف شده بر کالای یارانه‌ای ذخیره می‌شود و از این منظر همانند نظام نقدی عمل می‌کند. همچنین جنسیت فرد دریافت‌دارنده کالاهای یارانه‌ای عامل مهمی در اثرگذاری یارانه‌های کالایی بر سطح مصرف است. مثلاً اگر کالای یارانه‌ای که زنان خانوار دریافت می‌کنند نسبت به یارانه نقدی که اعضای مرد خانوار دریافت می‌کنند، بیشتر باشد احتمال تأثیر یارانه کالایی بر مصرف خانوار بیش از یارانه نقدی خواهد بود.

بر مبنای ادبیات اقتصادی، کمک به اقشار آسیب‌پذیر و مردمی که توانایی پرداخت قیمت‌های واقعی کالایی را ندارند، هدف پرداخت یارانه عنوان شده است. این مهم نیز بیشتر به عهده دولت‌هاست که باید با اتخاذ راهکارهایی به آن دست یابند. در کشور ما نیز به این امر توجه شده و تا به حال دولت‌ها به انجام آن (البته به‌صورت غیرمستقیم) اهتمام ورزیده‌اند. اما این کار با مشکلاتی از قبیل کسری عظیم بودجه، توزیع نادرست یارانه‌ها و ... همراه است. از این‌رو دولت‌ها با اجرای برنامه پرداخت نقدی یارانه‌ها، در واقع به دنبال همان

اهدافی هستند که اغلب صاحب نظران اقتصادی و اجرایی نیز بر آن تأکید دارند.^۱

۳ گزینه‌های توزیع یارانه

مطالعات صورت گرفته حاکی از آن است که پرداخت یارانه گزینه‌های مختلفی دارد که در ذیل برخی از آنها ارائه می‌شود:

۳-۱ اعطای یارانه به روش غیرمستقیم (روش موجود در کشور)

در این روش کلیه اقشار جامعه (برخوردار و نیازمند) براساس میزان مصرفشان از کالاهای یارانه‌ای مشمول حمایت دولت قرار گرفته و کمک‌های مزبور را از طریق تهیه کالاها و خدمات با قیمتی کمتر از بهای واقعی دریافت می‌کنند. از محاسن این روش سادگی اجرا و عادت عمومی و از معایب این روش تشدید مصرف، تأثیر نامطلوب بر سرمایه‌گذاری و اشتغال، افزایش واردات، قاچاق کالای یارانه‌ای به خارج از کشور است.

۳-۲ هدفمند کردن پرداخت یارانه‌ها

در این روش پس از شناسایی وضعیت درآمدی خانوارها، یارانه‌ها به خانوارهای کم‌درآمد و نیازمند پرداخت و برای خانوارهای با درآمد بالا حذف می‌شوند. از محاسن این روش می‌توان به این مورد اشاره کرد که اجرای مطلوب این روش هدف اصلی یارانه‌ها را که

۱. تا زمان تدوین این گزارش کارگروه تحولات اقتصادی تنها دو گزارش با عنوان گزارش پشتیبان «طرح تحول اقتصادی در نظام یارانه» تهیه کرده است. گزارش اول شامل تاریخچه، دلایل، سازوکار، شیوه‌ها و ... هدفمندی است و دیگری دربردارنده انواع یارانه، طبقه‌بندی یارانه و تاریخچه پرداخت یارانه بوده و اهدافی برای هدفمند کردن یارانه‌ها ذکر نشده است. با وجود این در مقدمه توجیهی لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها که طی شماره ۴۱۱۷۹/۱۸۳۵۱۴ مورخ ۸۷/۱۰/۹ به مجلس شورای اسلامی ارائه شده، تحقق عدالت، تخصیص بهینه منابع، اصلاح ساختار اقتصادی به‌منظور تحقق اهداف سند چشم‌انداز کشور و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی و مدیریت مصرف برای جلوگیری از اسراف و تبذیر منابع به‌عنوان اهداف لایحه موصوف ذکر شده است.

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۳۳

کمک به خانوارهای کم‌درآمد و کاهش فاصله طبقاتی است تأمین می‌کند. از معایب آن هم می‌توان به زمان‌بر بودن، شناسایی خانوارها، تشکیل بانک اطلاعاتی، امکان بروز بازتاب‌های اجتماعی منفی در جریان اجرا به دلیل مشکلات اجرایی و کاهش میزان رفاه خانوارهای دهک‌های بالا (دهک‌های ۶، ۷ و ۸) جامعه اشاره کرد.

۳-۳ اعطای یارانه مستقیم به خانوارها

در این روش کلیه اقشار، صرف‌نظر از وضعیت درآمدی، مشمول دریافت یارانه نقدی (به‌طور مساوی) می‌شوند. پیش‌نیاز اجرایی این روش، واقعی کردن قیمت‌هاست و در مراحل بعدی به مرور با شناسایی خانوارهای با درآمد بالا، سهم آنها حذف و برای توسعه اشتغال و ارتقای رفاه خانوارهای نیازمند اختصاص می‌یابد. محاسن این روش کاهش فاصله طبقاتی غنی و فقیر، اصلاح نظام قیمت کالاها و خدمات و در نتیجه افزایش تولید داخلی و جایگزینی با واردات و اجرای راحت‌تر این روش نسبت به روش‌های دیگر است. از معایب این روش اینکه پرداخت یارانه به خانوارهای با درآمد بالا در طول برنامه با مبانی پرداخت یارانه منافات دارد.

۳-۴ اعطای بخشی از یارانه‌ها به‌طور مستقیم

در این روش به کلیه خانوارهای متقاضی که درآمد خود را کمتر از حد تعیین شده اعلام می‌دارند، یارانه تعلق می‌گیرد و بخشی از منابع حاصل برای جبران تأثیرات هدفمندسازی یارانه‌ها و توسعه اشتغال و رفاه اجتماعی و اعطای یارانه مستقیم به خانوارهای زیر خط فقر (با حفظ یارانه نان) اختصاص می‌یابد. در این روش یارانه نان پرداخت می‌شود و در طی یک زمان مشخص و به تدریج حذف می‌شود. یارانه دارو از طریق نظام بیمه پرداخت می‌شود (۸۰ درصد یارانه و ۲۰ درصد مابقی را افراد پرداخت می‌کنند).^۱

۱. براساس مصوبه مورخ ۸۶/۱۲/۱۴ کمیسیون تخصصی اقتصاد دولت، معادل ۸۰ درصد اعتبار یارانه دارو و شیرخشک به وزارت رفاه و تأمین اجتماعی اختصاص می‌یابد.

در خصوص یارانه انرژی در این شیوه، ۷۰ درصد مابه‌التفاوت قیمت‌های واقعی فراورده‌های انرژی به قیمت فعلی به اضافه یارانه کالاهای اساسی به خانوارهایی که مجموع درآمد آنها کمتر از ۱/۵ برابر متوسط درآمد تورمی باشد، پرداخت می‌شود.^۱

۴ بررسی چارچوب نظری طرح تحول اقتصادی با تأکید بر هدفمند کردن یارانه‌ها از منظر اقتصادی

در مباحث اقتصادی، پرداخت یارانه را با مقوله رفاه مرتبط و آن را وسیله بسیار مؤثر برای تخصیص بهینه منابع قلمداد می‌کنند. جدای از تحلیل‌های موافق یا مخالف در خصوص پرداخت یارانه، تحلیلگران معتقدند اقتصاد به دنبال تخصیص بهینه منابع کمیاب است و وقتی می‌توان تخصیص را کارا و بهینه دانست که نتوان رفاه فردی (بخشی از جامعه) را بدون کاهش رفاه فرد دیگر (بخش دیگری از جامعه) افزایش داد (استیگلیتز، ۱۳۸۲: ۳۰). هر چند بیان نظری فوق بر روی صفحات کاغذ بسیار دلربا و اقناع‌کننده به نظر می‌رسد، اما در صحنه مدیریت اقتصادی و واقعیت جامعه، شناسایی شرایط فوق بسیار دشوار است.

۴-۱ نظریات موافق پرداخت یارانه

حذف یارانه‌ها آسیب‌های یکسانی به گروه‌های مختلف اجتماعی وارد نمی‌کند. افزایش قیمت‌ها فقط متوجه گروه‌های پردرآمد نیست؛ بلکه بیش از گروه‌های پردرآمد به طیف گروه‌های کم‌درآمد آسیب‌های به مراتب بیشتری وارد می‌کند. گروه‌های فقیر سهم عمده‌ای از مخارج خود را به خرید کالاهای اساسی و غذا اختصاص می‌دهند. بنابراین حجم آسیبی که به سبد خانوارهای کم‌درآمد وارد می‌شود بیش از گروه‌های ثروتمند بوده، ضمن اینکه میل نهایی به مصرف در گروه‌های با درآمد پایین بسیار بالاتر است و به

۱. سی درصد بقیه صرف توسعه ناوگان حمل‌ونقل عمومی، افزایش قیمت خرید تضمینی محصولات کشاورزی، طرح‌های تأمین اجتماعی، افزایش حقوق کارمندان، توسعه اشتغال و تأمین بخشی از منابع فقرزدایی می‌شود.

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۳۵

همین دلیل افزایش قیمت این نوع کالاها آسیب جدی به آنها وارد می‌کند. نظریه‌های اقتصادی موافق پرداخت یارانه به سه دسته قابل تقسیم است:

۱. جبران نقایص بازار: برخی از صاحب‌نظران معتقدند بازار آزاد نمی‌تواند هدف نهایی اقتصاد (تخصیص بهینه منابع کمیاب) را رقم زند و نظام بازار در ماهیت و روش حاکم بر آن دچار نقایصی است که برای جبران آنها باید از سازوکارهای غیربازاری بهره برد که یکی از آنها یارانه است.

۲. بهره‌مندی از صرفه‌های ناشی از مقیاس: دانش اقتصاد امروزه پذیرفته است که با افزایش مقیاس تولید یک کالا یا خدمت، صرفه‌های خاصی به دست خواهد آمد که این صرفه‌ها می‌تواند برخی از هزینه‌ها را پوشش دهد؛ صرفه‌هایی که در مقیاس‌های کوچک تولید وجود ندارد. از این رو برخی معتقدند برای بهره‌مندی از این صرفه‌ها می‌توان با پرداخت یارانه موجبات افزایش مقیاس تولید را فراهم آورد.

۳. دستیابی به مقاصد سیاست اجتماعی: برخی از صاحب‌نظران در دفاع از پرداخت یارانه، بیش از هر بحثی مقاصد و اهداف اجتماعی و ایجاد شرایط عادلانه را مدنظر قرار می‌دهند.

سابقه و پیشینه مباحث موافق یارانه، اهداف اصلی پرداخت یارانه را به شرح زیر مورد توجه قرار می‌دهد:

۱. تخصیص مجدد منابع برای برقراری عدالت اجتماعی و رسیدن به کارایی اقتصادی.
۲. تشویق تولید کالاهایی که امکان تولید آنها در داخل کشور وجود دارد، از طریق تبدیل تقاضا به تقاضای مؤثر.
۳. تکمیل نارسایی‌های توزیع و تلاش برای جلوگیری از انتقال تمام هزینه‌ها به مصرف‌کننده.

۴. ایجاد توان مقاومت در برابر رقابت‌های بین‌المللی.

۵. پایین نگاه داشتن قیمت برخی کالاهای خاص و منتخب مانند نان و دارو. با توجه به این اهداف، موافقان پرداخت یارانه انتظار دارند که با پیگیری لازم بتوانند فقر را کاهش دهند، تولید داخلی را تحریک و تشویق کنند و در نهایت، به تأمین حداقلی از معیشت برای افراد جامعه بپردازند.

۲-۴ نظریات مخالف در پرداخت یارانه

یارانه و مالیات دو ابزار مهم اقتصادی هستند که دولت‌ها به وسیله آنها در بازار دخالت می‌کنند. یارانه‌ها با تغییر قیمت‌ها مانع تخصیص بهینه منابع و کاهش رشد اقتصادی می‌شوند. از سوی دیگر با ایجاد کسری بودجه و افزایش هزینه‌های اجتماعی اثری جدی بر اقتصاد ملی می‌گذارند. اگرچه در برخی از کشورها، مصرف‌کنندگان از یارانه‌ها منتفع می‌شوند، اما به‌طور غیرمستقیم متضرر خواهند شد. زیرا پرداخت یارانه افزایش هزینه عمومی، کاهش رشد اقتصادی و کسری بودجه را به دنبال خواهد داشت. بنابراین دولت‌ها از طریق تغییر نسبی قیمت‌ها بر رشد و تولید اثر می‌گذارند.

از میان تمامی کالاها و خدماتی که یارانه دریافت می‌کنند، یارانه انرژی با تأثیر بر هزینه و قیمت‌های کالاها و خدمات، تغییرات پیچیده‌ای در اقتصاد از طریق تخصیص منابع به وجود می‌آورد که آثار اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی گسترده‌ای را در پی خواهند داشت و کمی کردن آثار بر حسب منافع و مضار بسیار مشکل است. آژانس بین‌المللی انرژی در بررسی صورت گرفته، رشد اقتصادی ازدست‌رفته در اثر یارانه‌های انرژی در هشت کشور بزرگ غیر از کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، را ۷ درصد تولید ناخالص داخلی آنها برآورد کرده است. مخالفان پرداخت یارانه براساس نوع یارانه پرداختی، قائل به زیان‌های اقتصادی زیر هستند:

۱. پرداخت یارانه به مصرف‌کننده و تولیدکننده، افزایش مصرف انرژی و در نتیجه کاهش کارایی مصرف انرژی را در پی دارد. به علاوه پرداخت یارانه به تولیدکنندگان

- سبب کاهش رقابت‌پذیری به دلیل عدم انگیزه برای کاهش هزینه‌های تولید می‌شود.
۲. کاهش قیمت دریافتی تولیدکنندگان حامل‌های انرژی موجب کاهش بازدهی سرمایه‌گذاری و در نتیجه کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری جدید می‌شود. این امر ممکن است به استفاده از تکنولوژی فرسوده نیز منجر می‌شود.
۳. یارانه‌های مستقیم به شکل کمک و معافیت‌های مالیاتی به کاهش فشار مالی دولت منجر می‌شود، اما در زمان افزایش قیمت‌ها این یارانه به فشار بودجه‌ای دولت می‌انجامد. در بلندمدت نیز پرداخت یارانه‌های غیرمستقیم کاهش رشد اقتصادی و درآمد مالیاتی را به همراه دارد.
۴. اعمال قیمت‌های سقف و کف پایین‌تر از قیمت بازار سبب کمبود و سهمیه‌بندی می‌شود.
۵. پرداخت یارانه‌های مصرفی موجب مصرف بیشتر انرژی و در نتیجه افزایش تقاضای واردات یا کاهش صادرات می‌شود. بنابراین ضمن کاهش تراز پرداخت‌ها سبب کاهش امنیت ملی نیز خواهد شد (کریمی و دیگران، ۱۳۸۶: ۵۷-۴۳).
۶. با تثبیت قیمت مواد غذایی از یک‌طرف نیاز به واردات افزایش می‌یابد و از سوی دیگر برای آنکه تولید داخلی کاهش نیابد، پرداخت یارانه‌های تولیدی افزایش پیدا خواهد کرد. اگر در این شرایط قیمت‌های تثبیتی به یک‌باره حذف شوند، سطح مصرف خانوارهای کم‌درآمد به یک‌باره کاهش شدیدی خواهد یافت؛ به گونه‌ای که ناچار خواهند بود قسمت بیشتر درآمد خود را صرف تهیه این کالاها نمایند و در نتیجه مصرف دیگر کالاها کاهش می‌یابد (پرمه، ۱۳۸۴: ۶۶-۵۱).
۷. سیاست غذایی ارزان، هزینه‌های اجتماعی بالایی را به وجود می‌آورد و کارایی اندکی دارد. بنابراین دست‌اندرکاران باید هرچه سریع‌تر برای جلوگیری از اتلاف منابع مالی در این سیاست تجدیدنظر کنند.

۵ برخی مطالعات صورت گرفته در زمینه یارانه

مطالعات برخی از محققان نظیر هافمن^۱ و همکاران و آلستون^۲ و همکاران، با در نظر گرفتن تمامی گروه‌های متأثر از یارانه یعنی مصرف‌کنندگان، تولیدکنندگان و مالیات‌دهندگان، اثر تغییر در میزان یارانه‌ها را از طریق تعقیب تغییرات در رفاه هریک از گروه‌ها مورد بررسی قرار داده‌اند. از جمله زمینه‌های قابل توجه در بحث کاهش یارانه، چالش صرفه‌جویی در بودجه دولت و اثر این صرفه‌جویی بر متغیرهای کلان اقتصاد نظیر سرمایه‌گذاری و اشتغال است. مطالعاتی همچون سشامانی^۳، لوف گرین و السعید^۴، لوستیج و مجتهد، به تعقیب تغییرات در متغیرهای مذکور پرداخته‌اند. گروهی از مطالعات نیز ضمن توجه و اشاره به صرفه‌جویی قابل ملاحظه در بودجه دولت از طریق کاهش یارانه اشاره و لزوم حمایت از اقشار آسیب‌پذیر را خاطر نشان کرده‌اند. از جمله این مطالعات می‌توان به کرامر^۵ و همکاران، لوف گرین و السعید و کندی^۶ اشاره کرد. تعدادی از مطالعات نیز کوشیده‌اند تا راهکارهایی برای حمایت از گروه‌های هدف و افزایش دسترسی به غذای گروه‌های فقیر ارائه کنند. آزادسازی و افزایش تولید داخل از جمله راهکارهای بلندمدتی است که برخی مطالعات نظیر سشامانی به ارزیابی آن پرداخته‌اند. البته این راهکار منوط به افزایش قدرت خرید گروه‌های مصرف‌کننده خواهد بود. مطالعات دیگری نیز دو راهکار پرداخت کالایی و پرداخت نقدی به گروه‌های هدف را پیشنهاد و این دو را با یکدیگر مقایسه کرده‌اند. از این مطالعات نیز می‌توان از لوف گرین و السعید و کلی^۷ و همکاران نام برد. براساس نتایج این مطالعات، پرداخت کالایی مواد غذایی به افزایش مصرف گروه‌های مختلف منجر می‌شود، اما پرداخت نقدی لزوماً افزایش مصرف مواد غذایی را به دنبال نخواهد داشت.

1. Hoffman
2. Alston
3. Seshamani
4. Lof Green and Alsaeed
5. Kramer
6. Kennedy
7. Kelly

به‌طور کلی، پرداخت یارانه‌ها از دو منظر اقتصاد خرد و کلان تأثیرات یکسانی ندارد. از دیدگاه خرد، پرداخت نقدی یارانه به‌دلیل اینکه افزایش قدرت خرید مصرف‌کننده را فراهم می‌آورد، در نتیجه باعث افزایش رفاه فردی می‌شود، اما از دیدگاه کلان، پرداخت نقدی یارانه نه تنها ممکن است رفاه جامعه را افزایش ندهد، بلکه می‌تواند باعث افزایش نرخ تورم شود. بر همین اساس جا دارد تا آثار پرداخت یا عدم پرداخت یارانه‌ها را بر چند کالای مهم اقتصادی (سوخ و انرژی، مواد خوراکی و محصولات کشاورزی) بررسی کرد.

۶ تأثیرات حذف یارانه انرژی بر اقتصاد کشورها

سهم بالای یارانه‌های پرداختی به انرژی و سوخت در کشورها باعث شده تا دولت‌ها به دنبال راه‌حلی برای برون‌رفت از مشکلات پیش روی خود، همچون کسری بودجه و تورم، باشند. راهکارهای ارائه شده در کشورهای مختلف بیانگر این واقعیت است که پرداخت یارانه به‌صورت دائم امکان‌پذیر نیست. همچنین حذف یارانه‌ها نیز به‌صورت آهسته و یا به‌صورت یک‌باره تأثیرات متفاوتی دارد که در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت.

۶-۱ آثار افزایش قیمت‌های انرژی بر بخش صنعت

اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر تولیدات صنعتی به اهمیت نهاده انرژی در تولید، وجود نهاده جانشین و توانایی تولیدکنندگان در انتقال افزایش قیمت انرژی به مصرف‌کنندگان بستگی دارد. وجود عوامل سه‌گانه بین فعالیت‌های تولیدی با توجه به ساختار گوناگون تولید در هر یک از کشورها متفاوت است. در کشورهایی مانند مالزی، اندونزی و ترکیه افزایش قیمت حامل‌های انرژی به نفع برق و جانشینی برق به‌جای حامل‌های انرژی بود. قسمتی از جانشینی فوق از حامل‌های انرژی به‌سمت مصرف برق به‌دلیل دسترسی آسان به عرضه آن صورت گرفته است.

۲-۶ آثار افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر خانوارها

اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی با توجه به سهم انرژی در بودجه خانوار و امکان جانشینی بین حامل‌های مختلف، متفاوت است. رفاه ازدست‌رفته خانوارها در اثر افزایش قیمت به کسش تقاضا، سهم انرژی در هزینه خانوار و تغییرات قیمت بستگی دارد.

در مالزی، اندونزی، غنا، زیمباوه، کلمبیا و ترکیه رابطه بین درآمد و سهم انرژی در بودجه خانوارهای شهری معکوس بوده و با افزایش درآمد، سهم انرژی در هزینه کمتر شده است. همچنین در این کشورها خانوارهای روستایی در مقایسه با خانوار شهری از سهم انرژی کمتری در بودجه خود برخوردار بوده‌اند. بیشترین رفاه ازدست‌رفته زمانی است که کسش قیمتی تقاضا صفر باشد، یعنی با تغییر قیمت حامل‌های انرژی و در نتیجه قیمت محصولات، تقاضای افراد ثابت بماند و کلیه هزینه‌ها بر دوش مصرف‌کنندگان قرار گیرد.

۳-۶ آثار کلان افزایش قیمت حامل‌های انرژی

واکنش قیمت‌ها نسبت به افزایش قیمت انرژی بین کشورها متفاوت بوده است. در بیشتر کشورها افزایش زیادی در قیمت کالاها برای مصرف‌کننده در اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی مشاهده نشده است. در واقع اثر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر شاخص قیمتی مصرف‌کننده^۱ به عکس‌العمل بخش کشاورزی و غذایی به قیمت‌های انرژی بستگی دارد. شواهد اندکی وجود دارد که نشان می‌دهد افزایش قیمت انرژی به تورم بالا منجر شده باشد.

۷ تجربه هدفمند کردن یارانه‌ها در سایر کشورها

۱-۷ تجربه کشورهای بلوک شرق سابق در حذف یارانه انرژی

تجربه حذف یارانه پس از فروپاشی کمونیسم در کشورهای بلوک شرق سابق از این بابت حائز اهمیت است که این کشورها به سبب سال‌ها برخورداری از نظام برنامه‌ریزی متمرکز و پیروی از سیاست‌های حمایتی، شباهت‌های زیادی با وضعیت اقتصاد ایران داشته‌اند. هدفمندسازی

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۴۱

یارانه در این کشورها در قالب بسته سیاستی پیچیده‌ای برنامه‌ریزی شد که نه تنها اصلاحات اقتصادی، بلکه اصلاحات زیربنایی در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی را نیز شامل می‌شد.

۱-۱-۷ تجربه لهستان و تورم ۲۰۰۰ درصدی در کوتاه‌مدت

براساس بسته سیاستی مورد عمل در لهستان، پرداخت یارانه صنایع به روش شوک درمانی قطع گردید. انضباط مالی دولت تحت کنترل شدید قرار گرفت، رشد تورمی دستمزدها متوقف شد و نرخ بهره افزایش یافت. آثار کوتاه‌مدت حاصل از اجرای برنامه فوق کاهش ۲۴ درصدی تولیدات صنعتی و رشد ۱۵/۷ درصدی بیکاری بود. در مقابل نرخ تورم که در اواخر سال ۱۹۸۹ به ۲۰۰۰ درصد رسیده بود، در سال ۱۹۹۲ به ۳۵ درصد کاهش یافت. با تقویت بخش خصوصی، به تدریج آثار اولیه رفع و این بخش به موتور محرک اقتصاد تبدیل شد و با ایجاد ۵۰۰ هزار فرصت شغلی از سوی این بخش، در سال ۱۹۹۲، نرخ بیکاری کشور کاهش قابل توجهی یافت.

۲-۱-۷ تجربه بلغارستان و فروپاشی شرکت‌های انرژی و معدنی

علاوه بر دلایلی که سایر کشورهای حوزه بلوک شرق پس از فروپاشی کمونیسم برای اصلاح بازار انرژی خود داشتند، وابستگی بخش انرژی بلغارستان به واردات، عامل مهمی در ارائه برنامه تغییر ساختار بازار بود؛ به طوری که بیش از ۷۰ درصد انرژی‌های اولیه مورد نیاز بلغارستان از واردات به‌ویژه از روسیه تأمین می‌شد. شورای وزیران بلغارستان، در سال ۱۹۹۹، استراتژی ملی را که شامل برنامه‌ای تا سال ۲۰۱۰ برای بخش انرژی این کشور بود، تهیه کرد. قطع یارانه و حذف نظام تثبیت قیمت‌های انرژی به همراه تجاری کردن فعالیت شرکت‌های عملیاتی بخش انرژی، در عمل به فروپاشی این شرکت‌ها و صنایع معدنی منجر شد. دلیل عمده ورشکستگی فعالان بخش انرژی، ناهماهنگی سیاست‌های دولت در قیمت‌گذاری نهاده‌های تولید و کالای نهایی بود.

در مجموع درباره سیاست‌های به کار برده شده در بلغارستان می‌توان چنین عنوان کرد

که برنامه حمایتی انعطاف پذیر بوده و تعداد افراد مشمول کمک با توجه به تغییر درآمدهای آنان و تغییرات قیمتی تعدیل شده است.

۳-۱-۷ تجربه اندونزی و افزایش قیمت ۱/۱ درصدی

پس از بحران سال ۱۹۹۸ آسیا، اصلاح نظام یارانه‌های فرآورده‌های نفتی که سهم قابل توجهی از بودجه اندونزی را به خود اختصاص داده بود، مورد توجه قرار گرفت. در سال ۲۰۰۰، یارانه فرآورده‌های نفتی ۵/۵ درصد تولید ناخالص داخلی بود که تا سال ۲۰۰۳ یارانه تمام فرآورده‌ها به غیر از نفت سفید برداشته شد و در نتیجه سهم یارانه این فرآورده از تولید ناخالص داخلی به یک درصد تنزل یافت. قیمت فرآورده‌های نفتی برای مصارف خانگی تا سال ۲۰۰۲ ثابت ماند. از سال ۲۰۰۲ قیمت کلیه فرآورده‌ها به غیر از نفت سفید (فقط برای مصرف خانگی) در حد ۷۵ درصد قیمت بین‌المللی تعدیل شد که به معنا ۲۰ درصد افزایش قیمت هریک از فرآورده‌ها بود. در سال ۲۰۰۳ نیز یارانه کلیه فرآورده‌ها به غیر از مصارف خانگی نفت سفید حذف شد و قیمت نفت سفید در حد یک سوم قیمت بین‌المللی باقی ماند.

آثار حذف یارانه فرآورده‌های نفتی بر قیمت‌ها و درآمد بخش‌های مختلف اقتصادی براساس مدل تعادل عمومی قابل محاسبه و داده‌های ماتریس حسابداری اجتماعی سال ۱۹۹۵ اندونزی برآورد گردید. محاسبات با فرض افزایش ۲۵ درصد قیمت فرآورده‌ها تحت دو سناریو انجام شد:

۱. کاهش یارانه‌ها در کوتاه مدت موجب کاهش تولید واقعی می‌شود.

۲. کاهش یارانه‌ها تأثیر کاهشی بر تولید واقعی ندارد.

نتایج نشانگر فقط ۱/۱ درصد افزایش قیمت بر اثر اصلاح یارانه‌ها در هر دو سناریو بوده است. اثر کاهش یارانه در سناریوی اول موجب ۲ درصد کاهش در تولید واقعی می‌شود. کاهش یارانه در سناریوی دوم تأثیری بر تولید ندارد؛ زیرا با کاهش یارانه، سرمایه‌گذاری‌های بخش خصوصی افزایش می‌یابد و اثر تخریب‌کننده قیمت بالای فرآورده‌ها را جبران می‌کند. با کاهش یارانه، مصرف زیاد بیش از تولید کاهش می‌یابد. در

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۴۳

سناریوی اول کاهش مصرف واقعی بین ۱/۲ درصد (برای کارگران و کشاورزان) و تا ۲/۷ درصد (برای افراد پردرآمد شهری) است.

۴-۱-۷ تجربه ترکیه

ترکیه در سال ۲۰۰۱ در یک بسته سیاستی کلان شامل نظام نرخ ارز شناور، کاهش کسری بودجه دولت و استقلال بانک مرکزی، برنامه تغییر ساختار بازارهای مالی، مخابرات و انرژی را، با پشتیبانی همه‌جانبه صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، به روش خصوصی‌سازی نهادهای عمده دولتی اعلام کرد. برنامه خصوصی‌سازی بازار انرژی با آزادسازی آغاز شد. در این رابطه قانون بازار برق در سال ۲۰۰۱ به تصویب مجلس رسید و براساس آن نهاد تهیه مقررات مربوط به بازار انرژی تأسیس شد. برنامه خصوصی‌سازی و آزادسازی بازار برق و گاز در دستور کار مرکز مذکور قرار گرفت و در سال ۲۰۰۴ شورای عالی استراتژی تغییر ساختار بخش برق را تصویب کرد.

براساس قانون بازار برق ترکیه که از سال ۲۰۰۱ به اجرا درآمد، بازار آزاد برای تولید و توزیع برق ایجاد شد. طبق قانون مذکور، شرکت دولتی که هر سه بخش تولید، توزیع و انتقال برق را برعهده داشت به سه شرکت تولید، توزیع و بازرگانی برق تفکیک شد و حوزه‌های تولید و بازرگانی در اختیار بخش خصوصی قرار گرفت. در سال ۲۰۰۴ مجلس ترکیه طرحی را به تصویب رساند که طی آن هزینه‌های تولید نفت داخل آن کشور اصلاح شد. قیمت برای مصرف‌کننده آزاد و در شرکت‌های پالایش نفت دولتی، خصوصی‌سازی انجام شد. برنامه خصوصی‌سازی شرکت‌های پالایش نفت از سال ۲۰۰۵ آغاز و تاکنون در جریان است.

۸ مقایسه تجربه کشورهای مختلف در آزادسازی یارانه‌های انرژی با شرایط اقتصادی ایران

نتایج به‌دست آمده در سایر نقاط جهان به‌سهولت قابل تعمیم به اقتصاد ایران نیست. مطالعه تجربه سایر کشورها در زمینه هدفمندسازی یارانه انرژی نشان می‌دهد که در تمامی

کشورها، برنامه مذکور به تدریج و در طول زمان و همگام با تغییر قیمت‌های جهانی انجام شده است. همچنین شرایط ایران با وجود فاصله قابل توجه بین قیمت‌های فعلی و قیمت‌های مورد نظر با هیچ‌یک از کشورهای مذکور قابل مقایسه نبوده و نتایج به دست آمده در دیگر نقاط جهان نیز قابل تعمیم به کشور ما نیست و طرح تعدیل یک‌باره قیمت حامل‌های انرژی در کشورمان در جهان بی‌سابقه است.

بدین منظور پژوهش‌های متعددی در خصوص حذف یارانه انرژی و آثار آن بر اقتصاد کشور صورت گرفته است. دکتر کمیجانی^۱ در پژوهشی تحت عنوان «اثرات نقدی کردن یارانه‌ها با تأکید بر اثرات تورمی»، در سال ۱۳۸۳، به بررسی راهکار فوق طی برنامه چهارم توسعه پرداخته است. این تحقیق ابتدا با اشاره به طرح تثبیت قیمت‌ها^۲ نشان می‌دهد طرح مزبور مشکلات مالی را افزایش می‌دهد. در این گزارش با فرض سه سناریوی مختلف برای افزایش قیمت‌ها به بررسی آثار تورمی پرداخته شده است. در فرض اول افزایش یک‌باره قیمت‌ها مورد نظر بوده و اثر تورمی مربوط به افزایش قیمت سوخت^۳، به میزان ۲۶/۰۵ درصد است. در سناریوی دوم تعدیل قیمت‌ها به سطح قیمت‌های فوب (قیمت تا لحظه تحویل روی کشتی) خلیج فارس تا پایان برنامه چهارم مدنظر است که نشان می‌دهد در طی هر سال با افزایش ۲۰ درصدی در قیمت‌های سوخت تا انتهای برنامه چهارم توسعه با در نظر گرفتن نرخ تورم داخلی، تنها به میزان ۴/۱۵ درصد تورم در هر سال را در اقتصاد

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه تهران و معاون اسبق اقتصادی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۲. طرح تثبیت قیمت‌ها همان طرح اصلاح ماده «۳» قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی مصوبه ۸۳/۱۰/۲۲ مجلس شورای اسلامی است که بر مبنای آن قیمت فروش بنزین، نفت و گاز، نفت سفید، نفت کوره و سایر فراورده‌های نفتی، گاز، برق و آب و همچنین نرخ خدمات فاضلاب، ارتباطات تلفن و مرسولات پستی از سال اول برنامه چهارم براساس قیمت‌های شهریور سال ۱۳۸۳ تثبیت شد.

۳. باید به این نکته توجه شود بررسی‌های انجام شده مربوط به سال ۱۳۸۳ و قیمت بنزین در حوزه خلیج فارس در آن سال ۲۰۰-۱۸۰ تومان بود است. بنابراین نتایج به دست آمده نیز براساس اطلاعات مربوط به دوره مذکور است. در نتیجه امکان دارد تحت فروزی که در مقاله اشاره شده، تورم حاصل از آزادسازی قیمت سوخت بیشتر باشد.

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۴۵

کشور خواهیم داشت. در سناریوی سوم بخش‌های آب و فاضلاب، پست و ارتباطات نیز به آن اضافه شده است که نشان می‌دهد نرخ تورم در حدود ۳ درصد خواهد بود. بنابراین تحقیقات صورت گرفته نیز از افزایش قیمت‌ها به صورت پله‌ای، آن‌چنان‌که در قانون برنامه چهارم مورد توجه قرار گرفته بود، حمایت می‌کنند و نه به صورت افزایش قیمت یک‌باره. بنابراین تعدیل قیمت حامل‌های انرژی در این مقیاس (۳۲/۳ درصد تولید ناخالص داخلی^۱ فعلی)، با این سرعت (جهش یک‌باره ۱۷ برابری قیمت حامل‌ها)، در این بستر زمانی (روند فزاینده تورم) و با ظرفیت‌های نه‌چندان قوی دستگاه‌های اجرایی (درزمینه شناسایی خانوارها و صنایع آسیب‌پذیر، تنظیم بازارها و کارایی دستگاه دیوان‌سالاری) بی‌سابقه است.

۹ بررسی وضع موجود نظام یارانه‌ها در کشور از ابتدای برنامه چهارم توسعه تا کنون

علی‌رغم اینکه یارانه‌ها باید حامی افراد کم‌درآمد و فقیر در جامعه باشند بررسی‌ها نشان می‌دهد که در حال حاضر اقبال پر درآمد جامعه از یارانه‌ها استفاده بیشتری می‌برند. زیرا افراد پر درآمد به دلیل مصرف بالاتر، سهم بیشتری از یارانه‌ها می‌برند و سهم کمتری به افراد کم‌درآمد و فقیر می‌رسد. با توجه به مطالب فوق، ابتدا باید بررسی کرد که میزان یارانه‌های پرداختی در کشور به چه میزان بوده است. در جدول ۱ میزان پرداخت یارانه به کالاهای مواد ضروری در طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ (برنامه چهارم توسعه) بیان شده است. لازم به توضیح است که ارقام بدون لحاظ متمم الحاقی بوده و در صورت احتساب آنها، ارقام یارانه بیشتر خواهند شد. در سال ۱۳۸۴ کل اعتبار مصوب مربوط به یارانه‌های شفاف برابر با ۵۵/۰۵۶ میلیارد ریال بود که این متغیر در سال ۱۳۸۵ با رشدی برابر ۴۸ درصد به رقم ۸۱/۵۰۳ میلیارد ریال رسید. این شاخص در سال بعد آن (۱۳۸۶) با رشدی اندک (۸/۹ درصد) به رقم ۸۸/۷۸۰ میلیارد ریال رسید و در سال ۱۳۸۷ نیز این شاخص با رشد بسیار

1. Gross Domestic Product (GDP)

زیاد ۱۳۷ درصدی همراه شده و به رقم چشمگیر ۲۰۹/۹۵۷ میلیارد ریال رسیده است
(جداول ۱ و ۲).

جدول ۱ اعتبار مصوب مربوط به یارانه‌های شفاف در قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷
(ارقام به میلیون ریال)

بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۴۷

ردیف	شماره طبقه‌بندی	عنوان ردیف	هزینه‌ها			
			سال ۱۳۸۴	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۸۶	سال ۱۳۸۷
۱	۵۰۳۰۱۹	یارانه آرد (کالاهای اساسی)	۱۸,۲۹۷,۸۰۰	۲۵,۸۷۰,۰۰۰	۲۵,۰۶۲,۰۰۰	۴۰,۰۰۰,۰۰۰
۲	۵۰۳۰۲۱	یارانه نهاده‌ها و عوامل تولید کشاورزی	۵,۹۶۳,۹۰۰	۹,۵۰۰,۰۰۰	۸,۶۸۱,۰۰۰	۸,۷۰۰,۰۰۰
۳	۵۰۳۰۲۸	یارانه تولیدکنندگان کالا و خدمات و یا مصرف‌کنندگان	۱,۸۷۸,۸۰۰	۲,۳۵۵,۴۰۰	.	.
۴	۵۰۳۲۸۷	پرداخت ضرر و زیان خریدهای تضمینی دانه‌های روغنی و شکر	۱,۴۰۶,۳۹۴	۸۵۴,۰۰۰	.	۷۵۰,۰۰۰
۵	۵۰۳۵۷۳	تفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده کالاها و خدمات	۱,۶۰۵,۰۰۰	۲,۳۲۰,۰۰۰	۲,۷۰۴,۰۰۰	۲,۵۰۰,۰۰۰
۶	۵۰۳۶۱۱	تفاوت قیمت خرید و فروش کالاها و خدمات به منظور تنظیم بازار	۱,۹۰۵,۵۸۰	۳,۲۶۷,۲۰۰	.	۲,۹۰۰,۰۰۰
۷	۵۰۳۶۵۹	یارانه کالاهای کالا برگی و حمایت از اقشار آسیب‌پذیر	۷,۷۱۱,۹۰۰	۱۲,۲۶۷,۹۰۰	۱۳,۳۸۵,۷۰۰	.
۸	۵۰۳۷۴۸ و ۵۲۰۰۰۰	واردات بنزین و نفت و گاز	۱۳,۶۴۳,۰۰۰	۲۲,۳۷۵,۰۰۰	۳۳,۸۲۰,۰۰۰	۳۰,۰۰۰,۰۰۰
۹	۵۰۳۷۸۷	وزارت رفاه - برنامه کاهش فقر	۴۰۰,۰۰۰	۴۰۰,۰۰۰	.	.
۱۰	۵۰۳۷۸۸	یارانه دارو و شیرخشک	۲,۲۴۴,۰۰۰	۲,۴۴۴,۰۰۰	۱,۹۷۷,۳۰۰	.
۱۱	۵۰۳۸۲۴	یارانه بهینه‌سازی انرژی در ساختمان‌ها	.	۵۰۰,۰۰۰	.	.
۱۲	۵۰۳۹۳۰	یارانه شیرخشک و داروهای بهداشتی، متابولیک و اورژانسی	.	.	۱۵۰,۰۰۰	۲,۴۲۱,۳۰۰
۱۳	۵۰۳۹۳۵	هدفمند کردن یارانه‌ها و کمک به اقشار آسیب‌پذیر	.	.	۳,۰۰۰,۰۰۰	.
۱۴	۵۲۰۰۰۰	یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی - موضوع جزء (ه) بند «۷»	.	.	.	۱۲۲,۰۰۰,۰۰۰
۱۵	۵۲۰۰۰۰	پرداخت مابه‌التفاوت قیمت خرید تضمینی آب از بخش خصوصی	.	.	.	۱۰۰,۰۰۰
۱۶	۵۲۰۰۰۰	حمایت از بیماران خاص، صعب‌العلاج، سرطانی و	۵۰۰,۰۰۰
۱۷	۵۲۰۰۰۰	طرح‌های مدیریت حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	.	.	.	۲۵۰,۰۰۰
۱۸	۵۲۰۰۰۰	یارانه نصب انشعاب‌های جدید برق	.	.	.	۴۰۰,۰۰۰
جمع			۵۵,۰۵۶,۵۹۴	۸۱,۵۰۳,۵۰۰	۸۸,۷۸۰,۰۰۰	۲۰۹,۹۵۷,۳۰۰

مأخذ: قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۸۷ کل کشور. لازم به توضیح است که ارقام بدون لحاظ متمم‌های الحاقی است.

از دلایل تغییرات شدید یارانه پرداختی در سال ۱۳۸۷، می‌توان به اقلامی مانند یارانه

شفاف سازی حامل های انرژی - موضوع جزء (ه) بند «۷»، پرداخت مابه التفاوت قیمت خرید تضمینی آب از بخش خصوصی و نیز طرح های مدیریت حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت که در این سال اضافه شده است، اشاره کرد.

جدول ۲ نرخ رشد اعتبار مصوب مربوط به یارانه های شفاف در قوانین بودجه سنوات

۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷

(ارقام به درصد)

نرخ رشد				عنوان ردیف	شماره طبقه بند ی	ردیف
سال ۱۳۸۷	سال ۱۳۸۶	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۸۴			
۵۹.۶	-۳.۱	۴۱.۴	-	یارانه آرد (کالا های اساسی)	۵۰۳۰۱۹	۱
۰.۲	-۸.۶	۵۹.۳	-	یارانه نهاده ها و عوامل تولید کشاورزی	۵۰۳۰۲۱	۲
*	*	۲۵	-	یارانه تولید کنندگان کالا و خدمات و یا مصرف کنندگان	۵۰۳۰۲۸	۳
-۱۱	*	-۴۰	-	پرداخت ضرر و زیان خرید های تضمینی دانه های روغنی و شکر	۵۰۳۲۸۷	۴
۸-	۱۷	۴۵	-	تفاوت قیمت تعیین شده و تکلیف شده کالاها و خدمات	۵۰۳۵۷۳	۵
*	*	۷۱	-	تفاوت قیمت خرید و فروش کالاها و خدمات به منظور تنظیم بازار	۵۰۳۶۱۱	۶
*	۹	۵۹	-	یارانه کالا های کالابریگی و حمایت از اقشار آسیب پذیر	۵۰۳۶۵۹	۷
-۱۱	۵۱	۶۴	-	واردات بنزین و نفت و گاز	۵۰۳۷۴۸ و ۵۲۰۰۰۰	۸
*	*	۰	-	وزارت رفاه - برنامه کاهش فقر	۵۰۳۷۸۷	۹
*	-۱۲	۰	-	یارانه دارو و شیر خشک	۵۰۳۷۸۸	۱۰
*	*	*	-	یارانه بهینه سازی انرژی در ساختمان ها	۵۰۳۸۲۴	۱۱

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۴۹

جدول ۲ نرخ رشد اعتبار مصوب مربوط به یارانه‌های شفاف در قوانین بودجه سنوات

۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷

(ارقام به درصد)

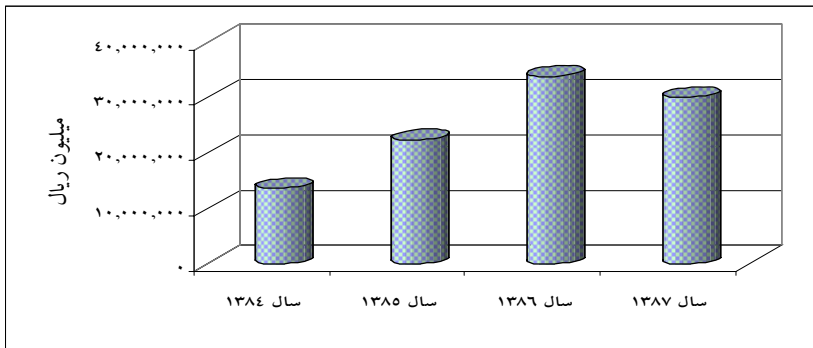
نرخ رشد				عنوان ردیف	شماره طبقه‌بندی	ردیف
سال ۱۳۸۷	سال ۱۳۸۶	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۸۴			
۱,۳۷۸	*	*	-	یارانه شیرخشک و داروهای بهداشتی، متابولیک و اورژانسی	۵۰۳۹۳۰	۱۲
-۱۰۰	*	*	-	هدفمند کردن یارانه‌ها و کمک به اقشار آسیب‌پذیر	۵۰۳۹۳۵	۱۳
*	*	*	-	یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی - موضوع جزء (ه) بند «۷»	۵۲۰۰۰۰	۱۴
*	*	*	-	پرداخت مابه‌التفاوت قیمت خرید تضمینی آب از بخش خصوصی	۵۲۰۰۰۰	۱۵
*	*	*	-	حمایت از بیماران خاص، صعب‌العلاج، سرطانی و ...	۵۲۰۰۰۰	۱۶
*	*	*	-	طرح‌های مدیریت حمل‌ونقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	۵۲۰۰۰۰	۱۷
*	*	*	-	یارانه نصب انشعاب‌های جدید برق	۵۲۰۰۰۰	۱۸
۱۳۶.۵	۸.۹	۴۸.۰	-	نرخ رشد کل شاخص‌ها		۱۹

مأخذ: قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۸۷ کل کشور.

۱۰ یارانه مربوط به بخش انرژی

در سال ۱۳۸۴ به‌منظور واردات بنزین و نفت و گاز، ۱۳/۶۴۳ میلیارد ریال یارانه شفاف‌سازی مصوب شده، این رقم در سال ۱۳۸۵ به حدود ۲۲/۳۷۵ میلیارد ریال رسید که رشد ۶۴ درصدی داشت. در سال ۱۳۸۶ اندکی از رشد یارانه مصوب برای واردات بنزین و گازوئیل نسبت به سال ۱۳۸۵ کاسته شد و به حدود ۳۳/۸۲۰ میلیارد ریال رسید، ولی در کل

رقم بسیار بالایی را شامل می‌شد. این رقم در سال ۸۷ به ۳۰/۰۰۰ میلیارد ریال رسید.



مأخذ: آمارهای سازمان بازرسی

نمودار ۱ اعتبار مصوب یارانه‌های شفاف واردات بنزین و نفت و گاز

لازم به توضیح است که در قانون بودجه سال ۱۳۸۷ علاوه بر رقم ۳۰/۰۰۰ میلیارد ریال^۱، ردیفی تحت عنوان یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی - موضوع جزء (ه) بند «۷» قانون فوق‌الذکر اضافه شده که براساس آن مبلغ ۱۲۲/۰۰۰ میلیارد ریال به تصویب قانون‌گذار رسیده است. همچنین در سال ۱۳۸۵ در حدود ۵۰ میلیارد ریال یارانه بابت بهینه‌سازی انرژی در ساختمان‌ها تعلق گرفته است. در سال ۱۳۸۷ علاوه بر ۱۲۲/۰۰۰ میلیارد ریال بابت یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی، ۲۵۰ میلیارد ریال بابت طرح‌های مدیریت حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت و ۴۰ میلیارد ریال بابت یارانه نصب انشعاب‌های جدید برق نیز اختصاص یافته است. موارد فوق سبب شده تا کل اعتبار مصوب برای سال ۱۳۸۷ مبلغی بالغ بر ۱۵۲/۲۹۰ میلیارد ریال را شامل شود (جدول ۳).

جدول ۳ اعتبار مصوب مربوط به یارانه‌های انرژی (شفاف) در قوانین بودجه سال‌های

۱. لازم به توضیح است که ارقام ناشی از واردات بنزین طی سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ (تاکنون) از سوی دولت بیش از ارقام مصوب قانون‌گذار بوده است.

بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۵۱

۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷

(ارقام به میلیون ریال)

ردیف	شماره طبقه‌بندی	عنوان ردیف	هزینه‌ها		
			سال ۱۳۸۴	سال ۱۳۸۵	سال ۱۳۸۶
۱	۵۰۳۷۴۸ و ۵۲۰۰۰۰	واردات بنزین و نفت و گاز	۱۳,۶۴۳,۰۰۰	۲۲,۳۷۵,۰۰۰	۳۳,۸۲۰,۰۰۰
۲	۵۰۳۸۲۴	یارانه بهینه‌سازی انرژی در ساختمان‌ها	.	۵۰,۰۰۰	.
۳	۵۲۰۰۰۰	یارانه شفاف‌سازی حامل‌های انرژی - موضوع جزء (ه) بند «۷»	.	.	۱۲۲,۰۰۰,۰۰۰
۴	۵۲۰۰۰۰	طرح‌های مدیریت حمل و نقل عمومی و مدیریت مصرف سوخت	.	.	۲۵۰,۰۰۰
۵	۵۲۰۰۰۰	یارانه نصب انشعاب‌های جدید برق	.	.	۴۰,۰۰۰
جمع			۱۳,۶۴۳,۰۰۰	۲۲,۴۲۵,۰۰۰	۳۳,۸۲۰,۰۰۰

مأخذ: قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۸۷ کل کشور.

با توجه به مطالب ارائه شده، یارانه‌ها می‌توانند به دو صورت یارانه‌های آشکار^۱ و یارانه‌های پنهان^۲ پرداخت شوند. بر این اساس می‌توان اذعان داشت که بخش قابل توجه یارانه‌هایی که دولت پرداخت می‌کند پنهان است و در ردیف‌های قوانین بودجه سنواتی به صورت شفاف لحاظ نمی‌شود. به عنوان مثال در قانون بودجه سال ۱۳۸۴ کل کشور، براساس جزء (۳) بند «د» تبصره «۱۱» مجوز قانونی لازم برای جبران مابه‌التفاوت واردات

1. Explicit
2. Implicit

فراورده‌های نفتی لحاظ شد، اما رقم دقیق آن در قانون فوق درج نشده است و هزینه‌هایی را که وزارت نفت یاد کرد از طرف دولت تأمین شده که متعاقب آن به تأیید کمیته سه نفره شامل: وزیران نفت، اقتصاد و رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور رسیده و کل هزینه‌ها محاسبه و خزانه‌داری مکلف به پرداخت آن شده است.

۱۱ وضعیت اعطای یارانه‌های پنهان بخش انرژی

از آنجا که ارقام مربوط به یارانه‌های پنهان قابل توجه بوده؛ بنابراین در این قسمت وضعیت یارانه‌های پرداختی بررسی شده است. جدول ۴ یارانه‌های پنهان تعلق گرفته به فراورده‌های نفتی را از سال ۱۳۸۴ تاکنون نشان می‌دهد. این متغیر در سال ۱۳۸۴ رقمی بالغ بر ۲۴۸/۱۴۱ میلیارد ریال را شامل شده است که در سال ۱۳۸۵ به حدود ۳۰۶/۶۴۶ میلیارد ریال رسیده و از رشدی برابر با ۲۳/۶ درصد برخوردار شده است. در سال ۱۳۸۶ این متغیر با رشد ۱۸ درصدی به حدود ۳۶۱/۷۲۲ میلیارد ریال رسید که این وضعیت با قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در تضاد است (جدول ۴).

جدول ۴ عملکرد مالی یارانه‌های پنهان فراورده‌های نفتی و گاز طبیعی از ابتدای سال ۱۳۸۴ تاکنون

(ارقام به میلیون ریال)

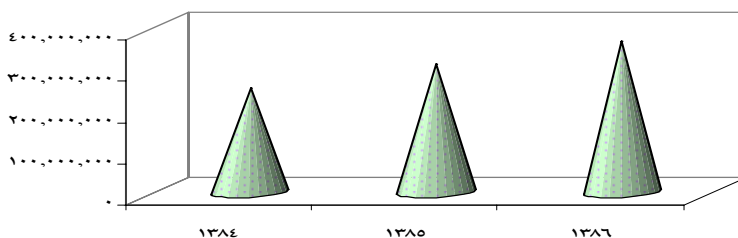
عنوان	سه‌ماهه اول	سه‌ماهه دوم	سه‌ماهه سوم	سه‌ماهه چهارم	جمع کل
جزء (۳) بند (د) تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۴	۵۶.۹۸۱.۷۱۳	۶۳.۲۲۴.۲۲۷	۶۱.۳۵۰.۸۷۰	۶۶.۵۸۴.۵۵۲	۲۴۸.۱۴۱.۳۶۲
جزء (۲) بند (ه) تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۵	۷۶.۶۵۴.۵۰۶	۷۸.۷۵۷.۰۴۴	۷۳.۵۸۳.۳۷۷	۷۷.۶۵۱.۹۸۹	۳۰۶.۶۴۶.۹۱۶
جزء (۳) بند (ه) تبصره «۱۱» قانون بودجه سال ۱۳۸۶	نامشخص	نامشخص	نامشخص	نامشخص	۳۶۱.۷۲۲.۶۰۰
جزء (ج) بند (۷) ماده واحده	نامشخص	نامشخص	نامشخص	نامشخص	نامشخص

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۵۳

					قانون بودجه سال ۱۳۸۷
--	--	--	--	--	----------------------

مأخذ: صورت‌جلسات کارگروه بصره «۱۱» و بند «۷» قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ مأخوذه از خزانه‌داری کل کشور. بررسی تغییرات شدید یارانه‌های پنهان در سال‌های اخیر افزایش شدید مصرف انرژی را در کشور نشان می‌دهد. یکی از دلایل آن قیمت پایین انرژی در کشور و وجود انحراف قیمت برای مصرف‌کننده و تولیدکننده است. به عبارت دیگر دولت با پایین نگاه داشتن قیمت حامل‌های انرژی، یارانه‌های پنهان و ضمنی فراوانی را به مصرف‌کنندگان انرژی که عمدتاً در دهک‌های بالای درآمدی قرار دارند پرداخته است.

وجود اختلافات قیمتی موجب گسترش خروج حامل‌های انرژی از کشور به صورت قاچاق^۱ و افزایش آلاینده‌گی زیست‌محیطی شده است. بنابراین کاهش فناوری تولید و جایگزینی مستمر انرژی به جای سایر عوامل تولید در کنار سایر موارد اشاره شده، هزینه‌ای است که به دلیل استمرار اجرای خط‌مشی پرداخت یارانه انرژی به جامعه تحمیل شده است. لازم به توضیح است که با افزایش قیمت جهانی نفت و حامل‌های انرژی طی چند سال گذشته و با توجه به اینکه ایران واردکننده برخی از حامل‌ها از جمله بنزین است، ارزش ریالی یارانه‌های پرداختی با توجه به ثابت بودن قیمت بنزین در کشور افزایش یافته و کسری بودجه دولت را تشدید کرده است.



مأخذ: آمارهای سازمان بازرسی کل کشور

۱. با اینکه سهمیه‌بندی توانسته تا حدودی مانع قاچاق فرآورده‌های نفتی باشد، اما این روش به تنهایی کامل نیست.

نمودار ۲ یارانه‌های پنهان فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی از ابتدای سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ با توجه به مراتب یاد شده این سؤال مطرح است که آیا پرداخت نقدی یارانه‌ها می‌تواند راهکار درستی برای مقابله با مشکل فوق باشد؟

بررسی تاریخی این موضوع نشان می‌دهد که طرح یارانه نقدی هیچ‌وقت به‌عنوان یک راهکار برای عبور از وضعیت فعلی یارانه‌ها در میان اقتصاددانان مطرح نبوده است. در واقع اقتصاددانان اعتقاد دارند روش فعلی پرداخت یارانه (روش غیرهدفمند) به ناکارآمدی اقتصادی و همچنین به افزایش بی‌عدالتی منجر می‌شود. به‌عبارت‌دیگر آنچه اهمیت دارد پرداخت یارانه است که در هر دو روش وجود دارد و تغییر نمی‌کند. به‌علاوه هرگونه عدم تعادل در اقتصاد اعم از عدم تعادل در بودجه سالیانه و یا عدم تعادل در بازارهای مختلف، به‌ویژه بازار پول، علامتی از شرایط روانی نامناسب برای اجرای چنین طرح‌هایی است که می‌تواند امکان اجرای طرح‌هایی از این نوع را منتفی کند.

جدول ۵ بررسی تطبیقی یارانه‌های شفاف و پنهان انرژی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ (ارقام به میلیون ریال)

سال	کل یارانه‌های پنهان	کل یارانه‌های شفاف	نسبت پنهان به آشکار
۱۳۸۴	۲۴۸,۱۴۱,۳۶۲	۱۳,۶۴۳,۰۰۰	۱۸
۱۳۸۵	۳۰۶,۶۴۶,۹۱۶	۲۲,۴۲۵,۰۰۰	۱۴
۱۳۸۶	۳۶۱,۷۲۲,۶۰۰	۳۳,۸۲۰,۰۰۰	۱۱
۱۳۸۷	نامشخص	۱۵۲,۲۹۰,۰۰۰	

مأخذ: قوانین بودجه سنوات ۱۳۸۴ لغایت ۱۳۸۷ کل کشور.

بررسی تطبیقی یارانه‌های شفاف و پنهان بخش انرژی طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ (از)

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۵۵

ابتدای قانون برنامه چهارم توسعه) تأثیرات مخرب اقتصادی یارانه‌ها را نشان می‌دهد. به گونه‌ای که نسبت کل یارانه‌های پنهان بخش انرژی، به کل یارانه‌های شفاف در طی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ به ترتیب ۱۸، ۱۴ و ۱۱ برابر بوده، هرچند که روندی نزولی داشته است. لازم به ذکر است که ارقام کل یارانه‌ای شفاف بخش انرژی در قوانین بودجه سنواتی سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۷ بدون متمم‌های مصوب مجلس شورای اسلامی بوده است.

۱۲ بررسی و ارزیابی قوانین و مقررات ناظر بر اجرای طرح هدفمند کردن یارانه‌ها
از آنجا که مالیات و یارانه از ابزارهای دستیابی به اهداف اقتصادی و در اختیار دولت است؛ از این رو هر دولت به اقتضای شرایط کشور از آنها استفاده می‌کند. انتخاب یک نظام کارآمد حمایت اجتماعی و پرداخت یارانه به عنوان بخشی از استراتژی‌های توسعه و برنامه‌های کاهش فقر از سیاست‌های بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. در این میان هدفمندی به عنوان اصلی‌ترین معیار کارایی نظام حمایتی مطرح است؛ چرا که نظام‌های حمایت و پرداخت یارانه به طور مشخص برای دسترسی به فقرا طراحی شده‌اند و نشأت منابع مالی این نظام‌ها به افراد غیرفقیر، کارایی آنها را کاهش می‌دهد. دو هدف اصلی که سیاستگذاران با هدفمند کردن یارانه‌ها دنبال می‌کنند، عبارت‌اند از:

۱. کارآمد کردن مخارج نظام حمایتی از طریق کاهش ورود افرادی که نیازی به یارانه‌ها ندارند و ورود افرادی که نیازمند حمایت هستند و پرداخت یارانه‌های مکفی به آنها؛
۲. کاهش و از میان برداشتن فقر.

در همین زمینه در سال ۱۳۷۵، لایحه فقرزدایی در کشور پیشنهاد شد، اما به تصویب نهایی نرسید. همچنین در قانون برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور برای مبارزه با فقر و کاهش آن تمهیداتی اندیشیده شد که با وجود این چندان مورد استفاده قرار نگرفت. در واقع چنانچه این موارد به اجرا درمی‌آمد چه بسا تا این زمان مشکلات بزرگ‌تر و حل آن نیز با مشکلات بیشتری مواجه نمی‌شد. در ادامه به برخی از

قوانین مذکور اشاره شده است.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به بحث حمایت از افراد، بهبود رفاه اجتماعی و فراهم آوردن شرایط لازم برای پاسخ به خواسته‌های مردم اشاره شده است، که عبارت‌اند از: اصل بیست‌ونهم، اصل سی‌ام، اصل سی‌ویکم و اصل چهل‌وسوم. در قانون اساسی کشور، توجه به آحاد مردم و ایجاد زندگی مناسب برعهده دولت بوده، بر همین اساس و به‌منظور اجرای قوانین فوق در طی برنامه‌های مختلف توسعه، تکالیفی برای دولت تدوین شده است.^۱

۱۳ یارانه‌ها در قوانین برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

پس از پایان جنگ تحمیلی و شروع برنامه اول توسعه، دولت در کنار اجرای برنامه‌های بازسازی کشور به حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه در قالب اختصاص یارانه به کالاهای اساسی و ... پرداخت. البته گرایش به سیاست‌های تعدیل اقتصادی در برنامه اول توسعه، بحث کاهش یارانه‌ها را در ابتدای دهه ۱۳۷۰ مطرح کرد که در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۴) ملموس‌تر بود. در اواخر دهه ۱۳۷۰ نگاه کاهش یا حذف یارانه‌ها تعدیل و با عنوان هدفمندسازی یارانه‌ها مطرح شد. در واقع سیاست‌گذاران به‌منظور اجتناب از نادیده انگاشتن آثار حذف یارانه‌ها بر گروه‌های هدف تلاش کردند یارانه‌ها را به‌سوی گروه‌های هدف یا مستحق سوق دهند. در برنامه سوم توسعه همچنان بحث سیاست‌های حمایتی و پرداخت یارانه از موضوع‌های محوری بود.

از سال سوم برنامه نظام پرداخت یارانه با کمیت مشخص و به‌منظور تحقق اهداف زیر

تغییر یافت:

۱. منطقی کردن مصرف کالاهای یارانه‌ای و جلوگیری از قاچاق این نوع کالاها؛

۲. تشویق و توسعه سرمایه‌گذاری و حمایت از تولید داخلی کالاهای یارانه‌ای؛

۱. لازم به توضیح است علاوه بر قانون اساسی در طی سال‌های مختلف در قوانین برنامه توسعه نیز به کاهش فقر و برنامه‌هایی در این زمینه اشاره و تمهیداتی برای آن اندیشیده شده است.

۳. کاهش سهم طبقات با درآمد بالا و افزایش سهم طبقات با درآمد پایین از یارانه‌ها؛

۴. جانشینی تدریجی طرح‌های رفاه اجتماعی با پرداخت یارانه؛

۵. تأمین منابع برای سرمایه‌گذاری زیربنایی و محرومیت‌زدایی کشور و توسعه اشتغال؛

۶. توسعه اشتغال مولد با اعطای وام از محل درآمدهای حاصل.

برنامه سوم توسعه بر ایجاد نظام تأمین اجتماعی جامع و کارآمد و هدفمند کردن یارانه‌ها تأکید داشته است. تا قبل از تأسیس وزارت رفاه اجتماعی، نظام تأمین اجتماعی فاقد یکپارچگی لازم بود. به دلیل وجود تداخل وظایف بین دستگاه‌های متعدد و فقدان کارآمدی، اثربخشی و هماهنگی بین دستگاه‌های ذی ربط، ماده (۴۰) قانون برنامه سوم دولت را موظف به تدوین ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی با هدف ایجاد یکپارچگی و هماهنگی بین سازمان‌های ذی ربط کرد.

هدفمند کردن یارانه نیز مورد توجه برنامه سوم قرار داشت. برنامه سوم توسعه عمدتاً به نقش دولت در تأمین اجتماعی و اختصاص هدفمند یارانه‌ها توجه داشت و به این منظور، اصلاحاتی را در ساختار دولتی نظام تأمین اجتماعی پیشنهاد کرد که در بعضی بندهای این برنامه به وضوح مشخص است.

در فصل پنجم برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، رویکرد توسعه اجتماعی به جز تأکید بر یکپارچگی نظام تأمین اجتماعی در سطح یک سازمان مسئول به صورت برجسته و روشن وجود ندارد و مواد مختلف این فصل عمدتاً با رویکرد دولت‌محور و با کاربرد زبان مدیریتی - اقتصادی تدوین شده است.

فصل هشتم برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با عنوان ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی به بحث یارانه‌ها پرداخته است. همچنین در سایر فصول و مواد قانون مزبور نیز می‌توان برخی از نشانه‌ها و ویژگی‌های رویکرد توسعه اجتماعی را مشاهده کرد مانند مواد (۱۰، ۳۰، ۵۰ و ۹۵). همچنین سایر مواد قانونی بدین شرح‌اند:

در قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت نظیر مواد (۳۷، ۷۰ و ۱۰۱) نیز به این امر

اشاره شده است. همچنین در قانون توسعه حمل و نقل و مدیریت مصرف سوخت مصوب ۸۶/۸/۱ نیز در خصوص مدیریت مصرف سوخت تکالیفی مقرر شده است. از سوی دیگر در هیئت محترم وزیران طی مصوبه شماره ۸۷۴۵۵۲/م/ت/۳۹۸۳۶ هـ آیین نامه توزیع اعتبار جزء (۱) ردیف (۵۲۰۰۰۰) قانون بودجه سال ۱۳۸۷ را برای پرداخت یارانه به مواد غذایی در تاریخ ۸۷/۳/۵ به تصویب رساند.

به منظور شفاف سازی یارانه های پنهان، جبران آثار تغییر یارانه ها بر گروه های درآمدی آسیب پذیر و اجرای طرح های فقر زدایی آیین نامه سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه ها طی مصوبه شماره ۲۹۲۸۱/ت/۲۷۵ هـ مورخ ۸۴/۵/۱۱ و به استناد ماده (۹۵) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در چهارده ماده به تصویب هیئت وزیران رسید.

آیین نامه چتر ایمنی رفاه اجتماعی طی مصوبه شماره ۲۰۸۶۷/ت/۳۲۳۴۳ هـ مورخ ۸۴/۴/۸ و به استناد بند «ه» ماده (۱۶) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی - مصوب ۱۳۸۳ - در یازده ماده به تصویب هیئت محترم دولت رسیده است. با توجه به اینکه در دوره ای نسبتاً طولانی شاهد وضع قوانینی در این زمینه هستیم، در حال حاضر دولت اقدام به پیشنهاد لایحه ای برای رفع مشکلات اقتصادی کرده است.

۱۴ لایحه پیشنهادی دولت درباره هدفمند کردن یارانه ها

بر اساس مقدمه لایحه پیشنهادی دولت درباره آزادسازی قیمت انرژی و هدفمند کردن یارانه ها که طی نامه شماره ۴۱۱۷۹/۱۸۳۵۱۴ مورخ ۸۷/۱۰/۹ به مجلس شورای اسلامی ارائه شد، عنوان شده به دلیل مشکلات موجود در اقتصاد ایران، علی رغم پرداخت یارانه های فراوان و ضرورت اجرای عدالت، لزوم توجه به نحوه پرداخت یارانه ها اهمیتی دوچندان یافته است.

دولت در لایحه ای چهارده ماده ای پیشنهاد آزادسازی قیمت انرژی را به مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است. بر اساس بررسی های به عمل آمده در خصوص لایحه پیشنهادی، موارد ذیل قابل توجه است:

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۵۹

۱. مواد (۱، ۳ و ۴) این لایحه در بردارنده آزادسازی قیمت حامل‌های انرژی، آب و فاضلاب و سایر کالاها و خدمات همگانی غیر حاکمیتی است که می‌بایست ظرف سه سال صورت گیرد.
۲. در ماده (۲) این لایحه مطرح شده که دولت مجاز است در راستای مدیریت آثار نوسان قیمت حامل‌های انرژی بر اقتصاد ملی، از طریق تعیین، اخذ مالیات و عوارض و اخذ مابه‌التفاوت و یا پرداخت یارانه اقدامات لازم را انجام دهد.
۳. مواد (۵ تا ۸) این لایحه در بردارنده نحوه توزیع درآمد آزادسازی قیمت انرژی است.
۴. ماده (۹) این لایحه، سازوکار و شرایط لازم برای تشکیل صندوق سامان‌دهی یارانه‌ها را تبیین کرده است.
۵. مواد (۱۰ تا ۱۴) نیز ابزارها و سازوکارهای اجرایی و قانونی لازم را به دولت پیشنهاد کرده است.

۱-۱۴ اهم اشکال‌ها و ایرادهای وارد بر این لایحه

۱. در نحوه محاسبه قیمت به‌ویژه در مورد برق ابهام اساسی وجود دارد.
 ۲. تشکیل صندوقی تحت عنوان صندوق هدفمندسازی یارانه‌ها که در ماده (۹) آمده عجیب و در عین حال خطرناک است.
 ۳. در ماده (۱۳) لایحه دولت اجازه افزایش حقوق کارکنان دستگاه‌های اجرایی و کارگران لغو شده، در حالی که این موضوع در مورد کارمندان و کارگران به‌طور کلی نادیده گرفته شده که خلاف قانون خدمات کشوری است.
- این لایحه به‌رغم نبود سند پشتیبان و مطالعات کامل درباره یارانه‌ها و یا عدم تکمیل مطالعات، پیشنهاد شده است. در حالی که منطق قانون‌نویسی و تدوین مقررات مقتضی می‌داند هر لایحه قانونی مبتنی بر مطالعات و نتایج تحقیقات باشد. بنابراین علی‌رغم اهمیت و ضرورت تصویب لایحه موصوف باید اذعان داشت هیچ‌گونه مطالعه‌ای در خصوص نتایج و آثار آن صورت نگرفته و مشکلات آتی در اجرای آن پیش‌بینی نشده است.

نتیجه‌گیری و پیشنهادهای

الف) جمع‌بندی

بررسی شرایط کشورهای مختلف حاکی از آن است که هرچند آزادسازی سریع قیمت‌ها موجب افزایش سریع نرخ رشد اقتصادی شده است، با این حال نمی‌توان مشکلات اقتصادی خانوارهای فقیر و کم‌درآمد را از نظر دور داشت.

تجربه کشورهای شرق آسیا نشان می‌دهد سیاست آزادسازی اقتصادی به صورت مرحله‌ای و آرام انجام گرفته است. به عبارت دیگر کشورهای مزبور با استفاده از مزایای جهانی شدن، صادرات خود را افزایش داده و توانسته‌اند به رشد سریع تری دست یابند. اما در راستای توسعه صادرات به هیچ‌عنوان، به سرعت، دست از حمایت صنایع داخلی برنداشته و موانع حمایتی را بادقت، نظم و به صورت مرحله‌ای و تنها با ایجاد مشاغل جدید، حذف کرده‌اند. کشورهای مزبور پس از اطمینان از شرایط رقابتی صنایع خود، اقدام به حذف کمک‌های نقدی و غیرنقدی کرده‌اند. نگرانی عمده در اجرای طرح فوق آن است که اگر وجوه مختلف مورد توجه قرار نگیرد، زیان‌های ناشی از آن بیش از منافع مورد انتظار خواهد بود و کشور را با نابسامانی‌های بسیاری مواجه خواهد ساخت.

محور اصلی برنامه‌های تعدیل ساختاری (یا هدفمند کردن یارانه‌ها به عنوان یکی از اضلاع آن) اصلاح فرایند تولید و افزایش کمی و کیفی آن است. زیرا امروزه افزایش تولید ناخالص ملی منوط به افزایش کارایی و کیفیت، کاهش هزینه تولید و در نهایت فعال کردن مزیت‌های نسبی کشور و تبدیل آن به مزیت رقابتی است. حذف یارانه‌ها به تنهایی قادر به افزایش کارایی در اقتصاد نیست. در واقع این امر زمانی به افزایش کارایی منجر می‌شود که اختلال در قیمت‌ها از بین رفته و قیمت‌ها امکان علامت‌دهی مناسب به عاملان اقتصادی را پیدا کنند.

حذف یارانه‌ها از کالاهای عمومی نظیر فراورده‌های نفتی، برق، آب، گاز و ... که تولید و عرضه همگی آنان دولتی است موجب بروز مشکلات جدی و اساسی در تولید و

عرضه این کالاها خواهد شد؛ زیرا فرایند دولتی تولید این گونه کالاها و خدمات عمومی با عدم کارایی همراه بوده و قیمت تمام شده واقعی آنان بسیار بالاست. در چنین شرایطی اگر هزینه عدم کارایی‌ها به مردم تحمیل شود (یعنی کل هزینه تمام شده از مردم اخذ شود)، نه تنها توجیه اقتصادی تولید در بنگاه‌ها از بین می‌رود، بلکه به دور از انصاف و عدالت نیز است.

از مهم‌ترین چالش‌ها، چگونگی اجرای هدفمند کردن یارانه‌هاست. در این رابطه دو رویکرد وجود دارد: ۱. رویکرد تدریجی و ۲. رویکرد شوک درمانی؛ هرچند در طرح ارائه شده از سوی دولت به هیچ‌یک از این دو مورد اشاره‌ای نشده و مبهم است؛ لیکن نحوه اجرای طرح جمع‌آوری اطلاعات خانوار نشان از توجه به رویکرد شوک درمانی دارد.

به دلیل عدم تکمیل مطالعات و سند پشتیبان طرح تحول اقتصادی از سوی دولت، علاوه بر نامشخص بودن چگونگی اجرا و رویکردهای اجرایی پیش رو، موضوع تقدم و تأخر گام‌های اصلاح اقتصاد و تعیین آنها نیز از مسائل مهم و چالش‌برانگیز است.

هدف از ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم قانون اساسی، درحقیقت کاهش تصدی‌گری بخش دولتی و ایجاد شرایط مناسب برای ورود بخش خصوصی در فعالیت‌های اقتصادی است. با عنایت به این امر، آنچه که از برنامه هدفمند کردن یارانه‌ها استنباط می‌شود این است که اهداف سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهارم در طرح مزبور در صدر قرار نگرفته است.

ب) پیشنهادها

۱. با توجه به پایان رسیدن برنامه چهارم توسعه، ضرورت قانون‌مداری و منطق و اصول برنامه‌ریزی ملزم می‌کند که طرح تحول اقتصادی به‌طور اعم و پروژه هدفمند کردن یارانه‌ها به‌طور اخص با برنامه پنجم توسعه اقتصادی کشور ارائه شود تا علاوه بر انجام دادن کار کارشناسی دقیق بر روی آن، این طرح در قالب برنامه توسعه قابلیت اجرایی پیدا کند.

۲. با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و تصویب و ابلاغ قانون مربوط به آن، باید اقدامات بسیاری صورت گیرد تا حوزه‌هایی را که طی سالیان گذشته دولت به آنها وارد شده، به بخش خصوصی منتقل شوند.
۳. با توجه به اشکالات وارده بر پرداخت نقدی یارانه‌ها پیشنهاد می‌شود که براساس منطق یارانه شهروندی الگوی حداقل مصرف برای انرژی و سایر کالاهای مشمول یارانه تعیین و نرخ یارانه‌ای آنها مشخص و مصرف مازاد براساس نرخ‌های رقابتی و آزاد تعیین گردد و در طی یک دوره زمانی نرخ کالاها و خدمات واقعی شود.
۴. ضروری است نظام تأمین اجتماعی بازسازی، اصلاح و فراگیر شده تا کاستی‌های موجود و آسیب‌های وارده ناشی از اجرای اصلاح نظام یارانه‌ها، از آن طریق جبران گردد.
۵. با توجه به آنکه طرح جمع‌آوری اطلاعات خانوار و دهک‌های درآمدی نیازمند اطلاعات کامل و صحیح، بانک‌های اطلاعاتی متعدد و تقاطع اطلاعات بوده، لازم است دولت نسبت به تهیه لایحه‌ای کامل و اخذ اختیارات قانونی و منابع مکفی و ارسال آن به مجلس شورای اسلامی اقدام کند.
۶. از آنجا که تقدم و تأخر اجرای پروژه‌های هفت‌گانه طرح تحول اقتصادی نامشخص است، بنابراین ضروری است دولت در مطالعات و سند پشتیبان طرح تحول اقتصادی به‌طور دقیق و مشخص، برنامه زمان‌بندی و تقدم و تأخر اجرای هر یک از پروژه‌های هفت‌گانه را تدوین و ارائه کند و اجرای برخی از پروژه‌ها (نظیر اصلاح نظام مالیاتی) که قبل از ارائه بسته طرح تحول مصوب بوده است را در اولویت اجرا قرار دهد.

_____ بررسی طرح تحول اقتصادی دولت با تأکید بر هدفمندسازی یارانه‌ها ۲۶۳

منابع و مأخذ

- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۲). *جهانی‌سازی و مسائل آن*، ترجمه حسن گلریز، تهران، نشر نی.
- پرمه، زورار (۱۳۸۴). «آثار افزایش قیمت کالاهای اساسی بر سطوح قیمت‌ها با استفاده از ماتریس حسابداری اجتماعی»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ش ۱۵.
- کریمی، سعید، احمد جعفری صمیمی و یوسف محنت‌فر (۱۳۸۶). «ارزیابی اثر اقتصادی یارانه بنزین بر افزایش میزان تورم در ایران (۱۳۸۶)»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی، ش ۱.
- Easterly, William (2005). "What did Structural Adjustment Adjust?" *Journal of Development Economics*, Vol. 76.
- Rodrigo de Rato, (2001). *Managing Director International Monetary Fund*, International Monetary Fund, 700 19th Street N.W. Washington, D.C. 20431.

بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده و کارآفرین

علی کاوه‌فیروز* و محمدرضا ایران‌نژاد**

بنگاه‌های اقتصادی از نظر حجم کار، تعداد نفرات و اندازه به انواع کوچک، متوسط و بزرگ تقسیم می‌شوند. این بنگاه‌ها با مدیریتی صحیح می‌توانند نقش بسزایی در ایجاد اشتغال و کارآفرینی و نوآوری ایفا کنند، ولی باید نظارت کافی بر عملکرد آنها صورت گیرد. این بنگاه‌ها در کشورهای در حال توسعه، نظیر ایران، نیز در حال شکل‌گیری بوده و دولتمردان از آن حمایت می‌کنند. اما در روند اجرای طرح به دلیل عدم شناخت دقیق از شرایط اقتصادی هر استان، نبود نظارت و غیره منابع بانکی در خارج از محل طرح هزینه شده و تأثیرات زیان‌بار افزایش نقدینگی و تورم را ایجاد کرده است. براساس ۴۶۶۰ نمونه مورد بازرسی، انحراف در اشتغال تعهد شده، ۶۴/۸۸ درصد بوده است. میانگین هندسی موزون انحراف در مصرف تسهیلات ۱۶/۹۲ درصد است.

**کلیدواژه‌ها: بنگاه‌های زودبازده؛ کارآفرینی؛ قانون برنامه چهارم توسعه؛
گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی**

* کارشناسی ارشد علوم اقتصادی، اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: ali.kavehfirooz@gmail.com

** کارشناسی ارشد علوم اقتصادی، اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان بازرسی کل کشور؛

E-mail: eco1980_mi@yahoo.com

مقدمه

در علم و مفاهیم اقتصاد، بنگاه‌های اقتصادی از نظر حجم کار، تعداد نفرات و اندازه به انواع کوچک، متوسط و بزرگ تقسیم‌بندی می‌شوند که براساس آن، نقش آفرینی کرده و در تولید ملی سهم می‌شوند. سابقه تشکیل بنگاه‌های اقتصادی کوچک و زودبازده به کشورهای اروپایی و پیشرفته طی دهه‌های گذشته برمی‌گردد، اما امروزه این بنگاه‌ها در کشورهای در حال توسعه، نظیر ایران، نیز در حال شکل‌گیری بوده و دولتمردان از آن حمایت می‌کنند. این بنگاه‌ها با عملکرد درست و کارای خود می‌توانند نقش بسزایی در ایجاد اشتغال و کارآفرینی، نوآوری و صادرات یک کشور ایفا کنند، ولی باید به معیارهای کارایی و بهره‌وری در این بنگاه‌ها توجه خاص شود و نظارت کافی بر عملکرد آنها صورت گیرد. اروپا و به‌طور کلی کشورهای بلوک غرب با احداث شهرک‌های صنعتی در حومه شهرها به تشکیل و تأسیس این بنگاه‌ها اقدام کرده‌اند که امروزه شاهد چنین پدیده‌ای در ایران نیز هستیم. طبق مصوبه مورخ ۸۴/۹/۵ هیئت وزیران، به واحدهای تولیدی (کالا و خدمات) که میزان اشتغال آنها کمتر از ۵۰ نفر باشد^۱، بنگاه‌های کوچک گفته می‌شود که می‌توانند در بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن و خدمات فرهنگی و آموزشی فعالیت داشته باشند (به‌طور مثال در کشور کره جنوبی و آلمان چیزی نزدیک به ۷۰ درصد نیروی کار در بنگاه‌های کوچک و متوسط با ۵ تا ۳۰۰ نفر شاغل، مشغول به کار هستند).

نکته حائز اهمیت، تقسیم‌بندی بنگاه‌ها و نحوه هدایت نقدینگی و منابع اعتباری بانک‌ها به‌سوی این واحدهاست که این امر باید با بررسی و کارشناسی دقیق صورت پذیرد تا علاوه بر حمایت از تولید و اشتغال، باعث به هدر رفتن منابع پولی کشور و ایجاد رانت

۱. شاخص‌های تعیین اندازه بنگاه‌های کوچک و متوسط از کشوری به کشور دیگر متفاوت هستند. برای مثال اتحادیه اروپا، در سال ۱۹۹۶، شاخص‌هایی را برای این منظور ارائه کرده است. تا ۲۵۰ نفر شاغل، تا ۴۰ میلیون یورو گردش مالی، تا ۲۷ میلیون یورو ترازنامه سالیانه، تا ۷۵ درصد دارایی‌های بنگاهی در مالکیت مدیریت بنگاه و ... (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش شماره ۸۳۲۴).

_____ بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده ... ۲۶۵

اقتصادی برای باندهای سودجو نشود. در ایران چند سالی است که به این قبیل بنگاه‌ها توجه خاص شده است و در قوانین برنامه نیز به توسعه و حمایت از آنها اشاره شده است که از آن جمله می‌توان به مواد (۲۱، ۳۹، ۴۵، ۹۵، ۱۰۱ و ۱۰۲) قانون برنامه چهارم توسعه اشاره کرد.

در این مقاله ابتدا جایگاه بنگاه‌های کوچک زودبازده و کارآفرین در قانون برنامه چهارم توسعه مورد بررسی قرار می‌گیرد، سپس بررسی‌های آماری و کمی درخصوص میزان تسهیلات اعطایی و موفقیت طرح ارائه می‌شود. در قسمت بعد مشکلات طرح از دیدگاه‌های مختلف بررسی خواهد شد و در پایان نتیجه‌گیری و پیشنهادهای بیان می‌شود.

۱ تبیین موضوع

براساس آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین، هدف دولت از توجه به این موضوع، توزیع عادلانه منابع در مناطق، به‌ویژه مناطق محروم، توزیع منابع بین اقشار مختلف مردم به‌ویژه مردم محروم‌تر، افزایش تولید و صادرات غیرنفتی، تقویت تحرک اقتصادی، افزایش کارایی تسهیلات بانکی و تقویت کارآفرینی، اشتغال‌زایی و افزایش فرصت‌های شغلی جدید باشد. درواقع، با توجه به ماده (۳) این آیین‌نامه، بانک باید ترتیبی اتخاذ کند که در طول سال‌های برنامه چهارم توسعه، حداقل به میزان سهم‌های تعیین شده در جدول ۱ از منابع اعتباری به طرح‌های بنگاه‌های کوچک موضوع این آیین‌نامه اختصاص دهد.

جدول ۱ حداقل سهم اعتبارات طرح‌های بنگاه‌های زودبازده

سال	۱۳۸۴	۱۳۸۵	۱۳۸۶	۱۳۸۷	۱۳۸۸
درصد از کل اعتبارات	۲۰	۳۵	۵۰	۵۰	۵۰

مأخذ: آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و کارآفرین

۲ جایگاه بنگاه‌های اقتصادی کوچک در قانون برنامه چهارم توسعه

ماده (۲۱): در بند «ج» این ماده به اصلاح و تقویت نهادهای پشتیبانی‌کننده توسعه کارآفرینی و صنایع کوچک و متوسط اشاره دارد. آنچه از این بند از ماده قانونی برمی‌آید این است که حمایت مستقیم از بنگاه‌های کوچک و متوسط مدنظر نیست.

ماده (۳۹): در جزء (۱) بند «الف» این ماده به حمایت از ایجاد پیوند مناسب بین بنگاه‌های کوچک، متوسط، بزرگ (اعطای کمک‌های هدفمند)، توسعه شبکه‌ها، خوشه‌ها و انجام تمهیدات لازم برای تقویت توان فنی - مهندسی - تخصصی، تحقیق، توسعه و بازاریابی در بنگاه‌های کوچک و متوسط و توسعه مراکز اطلاع‌رسانی و تجارت الکترونیک برای آنها اشاره دارد. در این بند از ماده قانونی به توسعه شبکه‌ها و خوشه‌ها اشاره شده است. همچنین در جزء (۲) بند «الف» به رفع مشکلات و موانع رشد، توسعه بنگاه‌های کوچک و متوسط، کمک به بلوغ و تبدیل آنها به بنگاه‌های بزرگ و رقابت‌پذیر و اصلاح ساختار قطبی کنونی اشاره شده که در واقع حمایت از رشد و توسعه این بنگاه‌ها مدنظر است نه ایجاد آنها.

ماده (۴۵): در بند «ز» این ماده به اتخاذ تدابیر و راهکارهای لازم، برای حمایت مالی مستقیم از مراکز و شرکت‌های کوچک و متوسط بخش خصوصی و تعاونی برای انجام تحقیقات توسعه‌ای که به ابداع، اختراع و ارتقای محصولات و روش‌ها منجر می‌شود، اشاره شده است. آنچه از مفاد این بند برمی‌آید این است که باید از این بنگاه‌ها با هدف ابداع، اختراع و ارتقا محصولات و روش‌ها، حمایت صورت گیرد نه ایجاد بنگاه‌های ناکارآمد.

ماده (۱۰۱): در بند «و» این ماده از قانون به اشتغال مولد و ظرفیت‌سازی برای اشتغال در واحدهای کوچک و متوسط به همراه آموزش‌های لازم، اشاره شده است. بنابراین هدف، اشتغال مولد است نه اشتغال کاذب.

ماده (۱۰۲): در این ماده به وظیفه دولت به‌منظور افزایش قدرت رقابتی و توانمندسازی بنگاه‌های اقتصادی متوسط و کوچک، اشاره شده است. هدف از تنظیم این ماده توسعه بخش

_____ بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده ... ۲۶۷

تعاونی و کاهش تصدی‌های دولتی بوده که البته باید با افزایش بهره‌وری و ارتقا مدیریت همراه باشد.

آنچه از مواد مطروحه برمی‌آید این است که حمایت مستقیم برای احداث و راه‌اندازی این بنگاه‌ها مدنظر نبوده و هر جا که این موضوع مطرح شده با هدف افزایش بهره‌وری، ارتقا سطح مدیریت و دانش فنی، ابداع، اختراع و بهبود روش‌های تولید، بوده است. بنابراین مشاهده و بررسی تسهیلات اعطایی به طرح‌های کوچک و زودبازده مؤید این مطلب است که پرداخت این تسهیلات در اغلب موارد با اهداف تعیین شده در قانون مغایرت داشته و نتوانسته کمکی به رشد و توسعه این صنایع و به تبع آن رشد صادرات و اشتغال کند و فقط موجبات افزایش نقدینگی در اقتصاد و فعالیت‌های سفته‌بازی را فراهم کرده است. همچنین اعطای این تسهیلات باعث افزایش مطالبات معوق در بانک‌های عامل و افزایش فشار مالی بر آنها شده است درحالی‌که تأمین مواد اولیه و مورد نیاز صنایع بزرگ، تربیت و آموزش نیروی انسانی مورد نیاز صنایع بزرگ، بهبود توزیع ثروت و توسعه مناطق حاشیه‌ای می‌توانست نقش مؤثرتری در اشتغال‌زایی ایفا کند و اقتصاد ایران را متحول گرداند.

۳ بررسی کمی موضوع به لحاظ اثربخشی این طرح در اقتصاد

۳-۱ بررسی وضعیت جاری اعطای تسهیلات

در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ مجموع سهمیه ابلاغی بانک مرکزی به بانک‌های عامل درخصوص طرح بنگاه‌های کوچک و زودبازده معادل ۳۹۷/۷ هزار میلیارد ریال بوده که از این مبلغ سهم بانک‌های تجاری ۸۲/۳ درصد و سهم بانک‌های تخصصی ۱۷/۷ درصد است.

همچنین براساس آمار ارائه شده ازسوی وزارت کار و امور اجتماعی، تا تاریخ ۳۰ دی ۱۳۸۶، از ۱/۰۶۱ میلیون (یک میلیون و شصت و یک هزار) طرح معرفی شده به بانک‌ها ۸۵۰ هزار طرح (۸۰ درصد) مورد بررسی قرار گرفته و از ۷۱۳ هزار (۸۴ درصد طرح‌های

بررسی شده) طرح تأیید شده، ۵۵۵ هزار طرح به مرحله انعقاد قرارداد رسیده (۷۸ درصد طرح‌های تأیید شده) و در نهایت ۴۲۱ هزار طرح (۷۶ درصد طرح‌های منعقد شده) به بهره‌برداری رسیده است. آمار ارائه شده حکایت از فقدان ظرفیت کامل کارشناسی برای بررسی طرح‌های معرفی شده به بانک‌ها دارد، به این معنا که متناسب با طرح‌های معرفی شده به بانک، کارشناس و نیروی متخصص برای بررسی طرح‌ها وجود نداشته است. این در حالی است که در مرداد سال ۱۳۸۷، سیدمحمد جهرمی، وزیر کار و امور اجتماعی، خبر داده است که ۶۰ هزار میلیارد تومان (معادل ۶۳ میلیارد دلار) طرح زودبازده اقتصادی در صف دریافت وام بانکی هستند. وی در حالی از وجود این حجم وسیع از تقاضای وام زودبازده خبر داده که تأکید دارد تاکنون میزان طرح‌هایی که موفق به دریافت وام شده‌اند، فراتر از ۱۸ هزار میلیارد تومان (معادل ۱۹ میلیارد دلار) است. همچنین بنابر تصریح وزیر کار، قرارداد پرداخت وام ۲۴ هزار میلیارد ریال دیگر، منعقد شده است (روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۸۷/۵/۲۲).

جدول ۲ مجموع طرح‌های معرفی شده، تأیید شده، قراردادهای منعقد شده و میزان

تسهیلات اعطایی از ابتدای طرح تا شهریور ماه ۱۳۸۶

میزان تسهیلات پرداخت شده از کل قراردادهای منعقد شده	تعداد طرح‌های قرارداد منعقد شده و ارزش آن	تعداد طرح‌هایی که به تأیید بانک‌های عامل رسیده و ارزش آن	مجموع طرح‌های معرفی شده از سوی کارگروه اشتغال استان‌ها به بانک‌های عامل
۱۱۷/۶ هزار میلیارد ریال	۴۳۱/۲ هزار فقره به ارزش ۱۳۸/۹ هزار میلیارد ریال	۵۸۱/۶ هزار فقره به ارزش ۲۰۲/۴ هزار میلیارد ریال	۸۸۶/۷ هزار فقره

مأخذ: اداره اطلاعات بانکی و محاسبات گزارش بانک مرکزی.

_____ بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده ... ۲۶۹

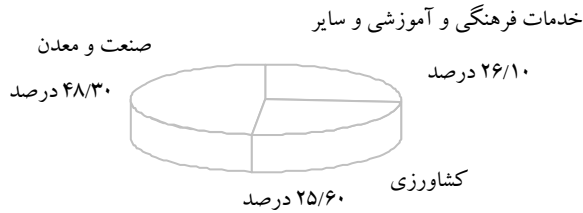
همان گونه که در جدول ۳ ملاحظه می‌شود، سهم هر طرح از تسهیلات اعطایی به‌طور متوسط ۳۲۲ میلیون ریال و میزان اشتغال‌زایی هر طرح به‌طور متوسط ۲/۴ نفر بوده است.

جدول ۳ نسبت طرح‌های تأییدشده، متوسط تسهیلات پرداختی، متوسط فرصت شغلی ایجاد شده و متوسط زمان بررسی

نوع بانک عامل	نسبت تعداد طرح‌های تأیید شده به کل طرح‌های بررسی شده در بانک	متوسط تسهیلات پرداختی به هر طرح براساس قراردادهای منعقد شده (میلیون ریال)	متوسط فرصت شغلی ایجاد شده توسط هر طرح (نفر)	میانگین زمانی بررسی طرح در بانک عامل (روز)
بانک‌های تجاری	۸۶/۷	۳۹۱/۱	۲/۵	۲۸
بانک‌های تخصصی	۸۷/۲	۱۷۴/۸	۲/۲	۲۷
جمع کل	۸۶/۸	۳۲۲	۲/۴	۲۸

مأخذ: اداره اطلاعات بانکی و محاسبات گزارش بانک مرکزی.

نمودار ۱ نشان می‌دهد بخش صنعت و معدن (۴۸/۳ درصد) بیشترین سهم را در جذب منابع بانکی داراست.



مأخذ: اداره اطلاعات بانکی و محاسبات گزارش بانک مرکزی.

نمودار ۱ سهم اعتبارات هر یک از بخش‌ها

آمار ارائه شده در جدول ۴ بیان می‌کند که به‌طور متوسط ۸۹/۲ درصد از قراردادهای منعقد شده برای بنگاه‌های کمتر از ۱۰ نفر شاغل است و ۴۷/۵ درصد کل مبلغ ارزش قراردادها را به‌خود اختصاص داده است. با توجه به اهداف تعیین شده برای این طرح، بنگاه‌های کمتر از ۱۰ نفر شاغل هم از نظر تعداد و هم از نظر میزان اعتبارات جذب شده، سهم بالایی را به‌خود اختصاص داده‌اند.

جدول ۴ سهم بنگاه‌های کمتر از ۱۰ نفر شاغل از کل بنگاه‌هایی که قرارداد منعقد کرده‌اند

نوع بانک عامل	تعداد (درصد)	مبلغ (درصد)
بانک‌های تجاری	۸۷/۷	۴۴/۹
بانک‌های تخصصی	۹۲/۳	۶۰
کل بانک‌های دولتی	۸۹/۲	۴۷/۵

مأخذ: اداره اطلاعات بانکی و محاسبات گزارش بانک مرکزی.

_____ بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده ... ۲۷۱

جدول شماره ۵ بیانگر این است که میزان اشتغال‌زایی در این بنگاه‌ها بسیار پایین و برابر ۲/۴ نفر در هر طرح بوده است. مقایسه متوسط سرمایه‌گذاری مورد نیاز برای هر نفر در این بنگاه‌ها با آنچه از سوی وزارت صنایع و معادن، بصورت پروانه صادر شده است، تفاوت چشمگیری را نشان می‌دهد، به طوری که متوسط سرمایه‌گذاری صورت گرفته برای هر طرح، معادل ۱/۲ برابر متوسط تسهیلات مصوب برای هر طرح لحاظ شده است. دلیل این امر، ناشی از عدم ارزیابی و برآورد دقیق هزینه‌ها، عدم استفاده از تکنولوژی‌های جدید، فقدان نظارت صحیح و ... است. همان‌طور که تجارب سایر کشورها، مانند چین، نشان می‌دهد، این طرح‌ها می‌توانند موجبات افزایش اشتغال و ارزش افزوده را در اقتصاد فراهم کنند ولی نظارت بر اجرای این طرح‌ها و توجیحات فنی و اقتصادی در مرحله پذیرش طرح بسیار مهم می‌باشد که در کشور ما به دلایل مختلفی که به آنها اشاره می‌شود، اجرای این طرح مشکلاتی را به همراه داشته است.

جدول ۵ مقایسه شاخص‌های اشتغال‌زایی بنگاه‌های کوچک اقتصادی و پروانه‌های

بهره‌برداری صادره در وزارت صنایع و معادن

پروانه‌های بهره‌برداری صادره از سوی وزارت صنایع و معادن برای کارگاه‌ها (کمتر از ۵۰ نفر شاغل)	بنگاه‌های زودبازده و کارآفرین (کمتر از ۵۰ نفر شاغل)	نوع شاخص
۱۰/۵	۲/۴	متوسط اشتغال‌زایی هر طرح (نفر)
۴۸۳۰/۴	۳۸۶/۴	متوسط سرمایه‌گذاری صورت گرفته برای هر طرح (میلیون ریال)
۴۶۰	۱۶۱	متوسط سرمایه مورد نیاز برای اشتغال هر نفر (میلیون ریال)

مأخذ: آمار ارائه شده از سوی وزارت کار و امور اجتماعی.

جدول ۶ وضعیت اشتغال طرح‌ها از زمان ارائه به بانک‌ها تا زمان بهره‌برداری

اشتغال پیش‌بینی شده در کل طرح‌های معرفی شده به بانک‌ها	اشتغال پیش‌بینی شده در طرح‌های قرارداد منعقد شده	اشتغال پیش‌بینی شده در طرح‌های مورد تأیید بانک‌ها	اشتغال ایجاد شده در طرح‌های به بهره‌برداری رسیده
۳۰۳۳۱۹۳	۱۳۳۵۱۳۰	۱۷۳۵۵۱۴	۸۳۱۵۲۹

مأخذ: آمار ارائه شده از سوی وزارت کار و امور اجتماعی.

براساس جدول ۶ اشتغال ایجاد شده در طرح‌های به بهره‌برداری رسیده، ۶۲ درصد اشتغال پیش‌بینی شده در طرح‌های قرارداد منعقد شده و ۴۸ درصد اشتغال پیش‌بینی شده در طرح‌های مورد تأیید بانک‌هاست. این بدین مفهوم است که برخی از طرح‌ها هنوز به بهره‌برداری نرسیده و یا حتی اشتغال ایجاد شده با آنچه که پیش‌بینی شده اختلاف رقم دارد. نکته حائز اهمیت در خصوص این میزان اشتغال‌زایی طرح آن است که ارقام فوق براساس آمار دریافتی از بانک‌های عامل بوده که بی‌شک دارای ایراد است. زیرا بررسی‌ها نشان می‌دهد که بانک‌های عامل پس از پرداخت تسهیلات به متقاضی، طرح را به بهره‌برداری رسیده معرفی کرده و اشتغال اعلامی در طرح را به‌عنوان اشتغال ایجاد شده به کارگروه اشتغال استان ارسال کرده‌اند؛ حال آنکه در بسیاری از موارد، به اشتغال اسمی بنگاه‌ها افزوده نشده است (به‌خصوص در مورد طرح‌های موجود و توسعه‌ای).

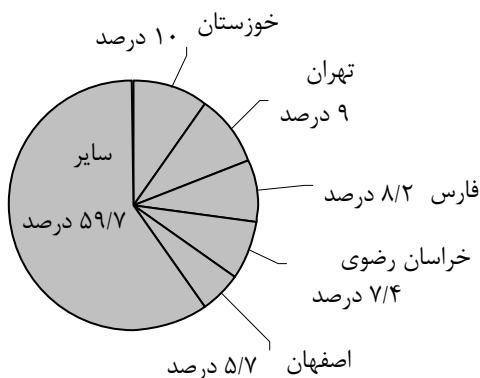
۲-۳ بررسی عملکرد آیین‌نامه گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین

در استان‌ها تا تاریخ ۸۶/۱۲/۱۰

براساس آمار ارائه شده توسط وزارت کار و امور اجتماعی، از کل سهم تسهیلات اختصاص یافته به بانک‌ها برای پرداخت به طرح‌های موضوع این آیین‌نامه در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ به

_____ بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده ... ۲۷۳

میزان ۴۴۶۸۰۰ میلیارد ریال، بیشترین سهم را به ترتیب استان‌های خوزستان (۴۴.۷۰۲ میلیارد ریال)، تهران (۴۰.۳۲۶ میلیارد ریال)، فارس (۳۶.۶۸۶ میلیارد ریال)، خراسان رضوی (۳۳.۰۴۶ میلیارد ریال) و اصفهان (۲۵.۲۷۰ میلیارد ریال) دارا بوده‌اند. نمودار ۲ سهم هریک از استان‌های فوق را براساس درصد نشان می‌دهد.



مأخذ: اطلاعات اخذ شده از وزارت کار و امور اجتماعی.

نمودار ۲ سهم هریک از استان‌ها از تسهیلات اختصاص یافته

همچنین از نظر تعداد طرح‌های تأیید شده در بانک‌ها، به ترتیب بیشترین طرح‌ها مربوط به استان‌های آذربایجان غربی (۷۳.۶۸۴)، فارس (۵۱.۵۷۰)، آذربایجان شرقی (۵۰.۹۷۰)، خراسان رضوی (۴۴.۰۷۰) و خوزستان (۴۲.۹۶۶) بوده است. به لحاظ توزیع جغرافیایی تسهیلات می‌توان گفت که سهم استان‌های کمتر توسعه یافته در مقایسه با استان‌های بزرگ و توسعه یافته کمتر بوده که می‌تواند به علت نبود بسترها و شرایط لازم برای سرمایه‌گذاری در این مناطق، مسائل فرهنگی در برخی استان‌ها، نداشتن یا دشواری تأمین سهم تعیین شده در آیین‌نامه‌های مربوطه در برخی از این استان‌ها و ... باشد.

از نظر اشتغال‌زایی، بیشترین اشتغال ایجاد شده به ترتیب مربوط به استان‌های تهران

(۹۰.۱۹۷ نفر)، خراسان رضوی (۸۶.۲۴۶ نفر)، آذربایجان غربی (۷۸.۴۰۵ نفر)، خوزستان (۵۲.۳۲۱ نفر) و فارس (۴۹.۸۴۶ نفر) است. به‌طور کلی بررسی عملکرد مسئولان در گسترش بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین در استان‌ها، حاکی از هدایت تسهیلات بانکی به سمت استان‌هایی است که دارای بسترهای لازم برای سرمایه‌گذاری بوده و به تبع آن از امکانات بهتری برخوردار بوده‌اند و استان‌های محروم، بهره کمتری از این تسهیلات برده‌اند. در نتیجه این موضوع با هدف تمرکززدایی و توسعه امکانات مناطق محروم تا حدودی در تضاد است، بنابراین باید توان جذب سرمایه‌ها را که بدان اشاره شد، در نظر گرفت.

۴ مقایسه عملکرد بانک‌های عامل در خصوص اعطای تسهیلات به این بنگاه‌ها
براساس آماری که از سوی وزارت کار و امور اجتماعی ارائه شده، از نظر سهم تسهیلات در سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶ به ترتیب بانک‌های ملی ایران (۱۱۰.۰۸۶ میلیارد ریال)، صادرات (۷۸.۶۹۰ میلیارد ریال)، ملت (۷۴.۲۳۵ میلیارد ریال)، تجارت (۵۹.۰۳۹ میلیارد ریال) و کشاورزی (۴۹.۶۶۷ میلیارد ریال)، و از نظر مبلغ قراردادهای منعقد شده، به ترتیب بانک‌های ملی (۵۲.۱۸۶ میلیارد ریال)، صادرات (۳۶.۸۵۲ میلیارد ریال)، ملت (۳۱.۳۲۱ میلیارد ریال)، تجارت (۲۶.۹۴۶ میلیارد ریال) و کشاورزی (۲۲.۰۳۰ میلیارد ریال)، بیشترین میزان را به خود اختصاص داده‌اند که از این مبالغ به ترتیب برای بانک‌های فوق‌الذکر ۷۸، ۸۱، ۹۲، ۸۵ و ۹۱ درصد از مبلغ قراردادهای منعقد شده، به متقاضیان پرداخت شده است. همچنین در میان بانک‌های عامل، بیشترین میزان اشتغال‌زایی به ترتیب مربوط به طرح‌های بهره‌برداری رسیده بانک‌های ملی (۱۶۹.۲۶۵ نفر)، کشاورزی (۱۶۷.۵۴۹ نفر)، ملت (۱۲۹.۴۹۸ نفر)، تجارت (۱۲۳.۳۶۹ نفر) و صادرات (۱۱۶.۷۰۱ نفر) است.

براساس آمار ارائه شده، ۴۵ درصد سهمیه بانک‌های عامل براساس قراردادهای انعقاد یافته، پرداخت شده یا در حال پرداخت است و ۵۵ درصد باقی‌مانده، باید تا پایان برنامه چهارم توسعه در قالب طرح بنگاه‌های اقتصادی زودبازده و کارآفرین پرداخت شود.

_____ بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده ... ۲۷۵

به عبارتی از کل سهمیه تعیین شده به مبلغ ۴۴۶،۸۰۰ میلیارد ریال برای سال‌های ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۶، مبلغ ۲۰۱،۱۱۴ میلیارد ریال (۴۵ درصد مبلغ کل) رقم قراردادهای منعقد شده است که از این میزان تاکنون ۱۶۹،۷۲۲ میلیارد ریال (۳۸ درصد سهمیه تعیین شده) به متقاضیان پرداخت شده است. نتیجه این پرداخت‌ها به بهره‌برداری رسیدن ۴۳۵،۱۵۸ طرح و اشتغال ۸۴۶،۵۸۵ نفر بوده است. یعنی به‌طور متوسط، اشتغال ایجاد شده در هر طرح، ۱/۹ نفر بوده که رقم پایینی است. درحالی‌که طی سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۸۸ بانک‌ها باید ۵۰ درصد از منابع اعتباری خود را برای اعطای تسهیلات در قالب این طرح در اختیار متقاضیان قرار دهند که با توجه به حجم نقدینگی موجود در اقتصاد، اگر این منابع به‌درستی هدایت نشود و جذب بازارهای موازی نظیر مسکن، سکه و ... شود، علاوه بر آثار مخربی که برای شبکه بانکی در پی خواهد داشت، موجبات افزایش نرخ تورم و بیکاری را بیش‌ازپیش فراهم خواهد آورد.

بررسی‌هایی که کارشناسان سازمان بازرسی کل کشور در تهران و سایر استان‌های کشور به‌عمل آوردند، حاکی از هدایت بخش قابل توجهی از این منابع و تسهیلات بنگاه‌های زودبازده به‌سمت فعالیت‌هایی خارج از موضوع طرح بوده که ناشی از ضعف در نظارت، سودجویی متقاضیان این گونه تسهیلات، فساد اداری و ... است.

۵ نتایج بررسی‌های به‌عمل آمده درباره اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده و کارآفرین توسط ادارات کل بازرسی استان‌های مختلف

براساس آماری که از بازرسی‌های ۲۳ استان به اداره کل نظارت و بازرسی امور اقتصادی ارسال شده است، از ۵۰۶،۳۱۰ طرح تأیید شده در این استان‌ها، ۴۶۶۰ طرح مورد بررسی قرار گرفته است (حدود یک درصد) یعنی به‌طور میانگین در هر استان ۲۰۲ طرح مورد بررسی قرار گرفته و میانگین هندسی موزون تحقق اشتغال تعهد شده، طرح‌ها براساس نمونه‌های مورد بازرسی ۳۵/۱۲ درصد یا به عبارتی درصد انحراف در اشتغال تعهد شده ۶۴/۸۸ درصد

بوده است. اطلاعات هر استان در جدول ۷ آمده است.

جدول ۷ اطلاعات مربوط به میزان اثربخشی طرح‌های استان‌های مختلف

ردیف	نام استان	تعداد وام‌های تأیید شده توسط بانک	وزن مربوط به هر استان	تعداد نمونه‌های بررسی شده	درصد اشتغال تعهد شده براساس نمونه‌ها
۱	تهران	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴
۲	گلستان	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۳	آذربایجان غربی	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴	۴ ۴
۴	کرمانشاه	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۵	فارس	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴	۴ ۴
۶	کرمان	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴	۴ ۴
۷	خوزستان	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۸	قزوین	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴	۴ ۴
۹	مازندران	۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۱۰	سیستان و بلوچستان	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۱۱	ایلام	۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۱۲	قم	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴۴ ۴
۱۳	بوشهر	۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۱۴	مرکزی	۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۱۵	سمنان	۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۱۶	کردستان	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۱۷	یزد	۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴
۱۸	اصفهان	۴ ۴ ۴ ۴ ۴	۴ ۴۴ ۴ ۴	۴ ۴ ۴	۴ ۴

جدول ۲ اطلاعات مربوط به میزان اثربخشی طرح‌های استان‌های مختلف

ردیف	نام استان	تعداد وام‌های تأیید شده توسط بانک	وزن مربوط به هر استان	تعداد نمونه‌های بررسی شده	درصد اشتغال تعهد شده براساس نمونه‌ها
۱۹	خراسان رضوی و	۹ ۹ ۹ ۹ ۹	۹ ۹۹ ۹ ۹	۹ ۹	۹ ۹
۲۰	اردبیل	۹ ۹ ۹ ۹ ۹	۹ ۹۹ ۹ ۹	۹ ۹	۹ ۹
۲۱	همدان	۹ ۹ ۹ ۹ ۹	۹ ۹۹ ۹ ۹	۹ ۹ ۹	۹ ۹
۲۲	آذربایجان شرقی	۹ ۹ ۹ ۹ ۹	۹ ۹۹ ۹ ۹	۹ ۹	۹ ۹
۲۳	هرمزگان	۹ ۹ ۹ ۹	۹ ۹۹ ۹ ۹	۹ ۹	۳۶/۲
	کل	۶۳۱۰۹ ۹	۹	۴۶۶۰	-
	میانگین حسابی موزون	۹	-	۲۰۷/۴۸	۳۹/۶۳
	میانگین هندسی موزون	-	-	-	۳۵/۱۲

مأخذ: آمارهای اخذ شده از ادارات بازرسی استان‌ها.

براساس آمار ارائه شده در جدول ۸، میانگین هندسی موزون انحراف در مصرف تسهیلات ۱۶/۹۲ درصد و میانگین هندسی موزون طرح‌های مشاهده نشده ۱۵/۶۶ درصد است. در هر صورت براساس بررسی‌های به‌عمل آمده از سوی ادارات بازرسی کل استان‌ها چنین نتیجه گرفته می‌شود که ۱۶/۹۲ درصد انحراف در مصرف تسهیلات وجود داشته است و به تبع آن اهداف مرتبط با اشتغال‌زایی این طرح تحت تأثیر قرار گرفته به گونه‌ای که میانگین تحقق اشتغال تعهد شده براساس نمونه‌های مورد بازرسی ادارات بازرسی کل استان‌ها ۳۵/۱۲ درصد بوده است یا به عبارتی به‌طور میانگین ۶۴/۸۸ درصد انحراف در تحقق اشتغال تعهد شده وجود دارد که با آمار اعلامی از سوی وزارت کار و امور اجتماعی (اعلام موفقیت ۹۶/۴ درصدی طرح در اخبار و رسانه‌ها) اختلاف فاحشی دارد. علت این

اختلاف تا حدودی مربوط به منابع اطلاعاتی وزارتخانه مزبور است. وزارت کار و امور اجتماعی آمار مربوط به طرح‌ها را از کارگروه اشتغال هر استان دریافت می‌کند و کارگروه نیز این آمار را از بانک‌های استان جمع‌آوری می‌کند. نکته مهم استناد به آمار اخذ شده از بانک‌هاست؛ طبق اظهارات مسئولان وزارت کار و امور اجتماعی و نتایج حاصل از بازرسی‌های انجام شده بازرسان سازمان بازرسی کل کشور، تعریف بانک‌ها از به بهره‌برداری رسیدن طرح‌ها و تحقق اشتغال اعلامی با آنچه مورد نظر وزارت کار و امور اجتماعی است تفاوت دارد؛ یعنی اینکه بانک‌ها به محض پرداخت اولین قسط تسهیلات، طرح را به بهره‌برداری رسیده معرفی کرده و آمار اشتغال اعلامی در طرح را به کارگروه اشتغال استان مربوطه ارسال می‌کنند. بنابراین آمار اشتغال‌زایی اعلامی از سوی وزارت کار و امور اجتماعی مبنای مستند و محکمی ندارد. ضمن اینکه تاکنون هیچ نظارت متمرکز و مستمری بر روند اعطای این تسهیلات از سوی استانداری‌ها و کارگروه‌های اشتغال استان‌ها وجود نداشته که خود یکی از دلایل انحراف از اهداف تعیین شده است.

جدول ۸ میزان انحراف تسهیلات در استان‌ها

ردیف	نام استان	درصد انحراف در مصرف تسهیلات بر اساس نمونه‌ها	درصد طرح‌های مشاهده نشده
۱	تهران	۴۹	۰/۶
۲	گلستان	۴	۰
۳	آذربایجان غربی	۷	۹
۴	کرمانشاه	۰	۲۵
۵	فارس	۱۲	۹ ۹
۶	کرمان	۰/۴	۰/۴
۷	خوزستان	۱۷/۵	۱

۰	۶	قزوین	۸
۴۷	۷۳/۵	مازندران	۹
۶۵	۵۳	سیستان و بلوچستان	۱۰
۱۳	۳۱/۵	ایلام	۱۱
۴۸	۴۸	قم	۱۲
۲۲	۷۴	بوشهر	۱۳
۷	۱۷	مرکزی	۱۴
۰	۴۱	سمنان	۱۵
۵۰	۶۰	کردستان	۱۶
۱	۶۰	یزد	۱۷
۱	۰/۶	اصفهان	۱۸
۰	۰	خراسان رضوی و شمالی	۱۹
۲۳	۳۰	اردبیل	۲۰
۲۴	۲۰	همدان	۲۱
۴۳	۴۳	آذربایجان شرقی	۲۲
۱۱/۳	۹/۴	هرمزگان	۲۳
۱۷/۱۶	۲۱/۹۵	میانگین حسابی موزون	
۱۵/۶۶	۱۶/۹۲	میانگین هندسی موزون	

مأخذ: آمارهای اخذ شده از ادارات بازرسی استان‌ها.

با توجه به اینکه داده‌ها به صورت نسبت بوده، میانگین هندسی برای به دست آوردن شاخص مرکزی این درصدها از بین میانگین‌ها مطلوب‌تر است. چون در هر استان میزان وام‌های اعطا شده به طور معناداری باهم اختلاف دارند، از این رو در محاسبه میانگین هندسی باید وزن مربوط به هر استان نیز در نظر گرفته شود. بنابراین بهترین شاخص در این حالت میانگین هندسی موزون است که برای این داده‌ها به دست آمده است.

در جدول ۹ فاصله اطمینان برای هر استان و فاصله اطمینان کل محاسبه شده است که

به شرح ذیل ارائه می‌شود.

جدول ۹ جدول فاصله اطمینان برای هر استان

ردیف	نام استان	کران پایین فاصله اطمینان ۰/۹۵	کران بالای فاصله اطمینان ۰/۹۵
۱	تهران	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۲	گلستان	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۳	آذربایجان غربی	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۴	کرمانشاه	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۵	فارس	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۶	کرمان	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۷	خوزستان	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۸	قزوین	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۹	مازندران	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۱۰	سیستان و بلوچستان	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۱۱	ایلام	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۱۲	قم	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۱۳	بوشهر	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۱۴	مرکزی	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۱۵	سمنان	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۱۶	کردستان	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۱۷	یزد	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۱۸	اصفهان	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۱۹	خراسان رضوی و شمالی	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۲۰	اردبیل	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۲۱	همدان	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۲۲	آذربایجان شرقی	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶
۲۳	هرمزگان	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶	۶ ۶۶ ۶ ۶ ۶ ۶ ۶

جدول ۹ جدول فاصله اطمینان برای هر استان

ردیف	نام استان	کران پایین فاصله اطمینان ۰/۹۵	کران بالای فاصله اطمینان ۰/۹۵
	براساس میانگین حسابی موزون	۰/۳۷۰۴	۰/۴۲۲۱
	براساس میانگین هندسی موزون	۰/۱۵۶۱	۰/۵۴۶۳

مأخذ: آمارهای اخذ شده از ادارات بازرسی استان‌ها.

۱-۵ تفسیر فاصله اطمینان

برای یک استان خاص، مثلاً استان مرکزی، ما ۰/۹۵ اطمینان داریم که میزان درصد تحقق اشتغال تعهد شده براساس نمونه‌ها در این استان در بازه (۰/۴۲۸۲۴۵ و ۰/۲۳۱۷۵۵) قرار دارد. همچنین براساس نمونه‌های گرفته شده، درصد تحقق اشتغال در کشور براساس میانگین هندسی موزون در فاصله اطمینان ۰/۹۵، در بازه (۰/۱۵۶۱ و ۰/۵۴۶۳) قرار دارد.

۲-۵ انتخاب تعداد نمونه

برای انتخاب تعداد نمونه از جدول مورگان استفاده شده است. در جدول ۱۰، جدول مورگان حالتی که تعداد جامعه معلوم و تعداد نمونه‌هایی که لازم است از جامعه گرفته شود را نشان می‌دهد. در مواردی که واریانس جامعه یا درصد مورد نیاز را در اختیار نداشته باشید می‌توان از این جدول برای برآورد حجم نمونه استفاده کرد. این جدول حداکثر تعداد نمونه را می‌دهد. (S: نمونه و N: حجم جامعه)

همان‌طور که مشاهده می‌شود برای جامعه صد هزار تایی تعداد نمونه‌ای برابر ۳۸۴ کفایت می‌کند. جامعه مورد مطالعه ما ۵۰۱۵۵۶ وام بوده است. با توجه به جدول چون اختلاف تعداد نمونه‌های لازم برای جوامع با جمعیت بالا اختلاف چندانی ندارد به نظر می‌رسد برای جامعه مورد مطالعه ما تعداد ۴۰۰ نمونه کافی باشد. با توجه به اینکه کل

۶ مشکلات و ایرادات موجود در طرح بنگاه‌های کوچک اقتصادی کارآفرین و زودبازده

۱-۶ مشکلات ساختاری طرح

از مشکلات ساختاری این طرح می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. عدم توجه به معیارهایی نظیر میزان فروش سالیانه و ارزش سرمایه‌گذاری بنگاه در تفکیک بنگاه‌های اقتصادی و تعریف بنگاه‌های اقتصادی کوچک و زودبازده (صرفاً به تعداد نیروی کار توجه شده است)؛

۲. عدم توجه کافی به توسعه این صنایع (صنایع کوچک) با اهداف ارتقای سطح دانش فنی، توانایی بازاریابی، تحقیق و توسعه و کمک به صنایع متوسط و بزرگ با هدف تأمین مواد واسطه‌ای و قطعات مصرفی این صنایع (درواقع برخی از صنایع کوچک باید به‌عنوان پیمانکار فرعی صنایع متوسط و بزرگ باشند)؛

۳. عدم توجه کافی به هدف اجرای این طرح‌ها مبنی بر ایجاد اشتغال مولد و پایدار، افزایش فرصت‌های شغلی جدید، تقویت کارآفرینی و تحرک اقتصادی، افزایش صادرات و ...؛

۴. عدم استفاده بهینه از ظرفیت و توانایی‌های تولیدی برای تولید و عرضه محصولات در این بنگاه‌ها به دلیل مشکلات ساختاری اقتصاد کشور و فرصت‌های سودآور در بخش‌های غیرمولد و هدایت نیرو، پتانسیل و منابع به‌سوی این بخش‌ها (طبق مطالعه به‌عمل آمده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، متوسط بازدهی واحدهای تولیدی کشور ۵۲ درصد است).

۲-۶ مشکلات و نواقص موجود در اجرای طرح از دید بانک‌های عامل

۱. عدم توجه کافی به صلاحیت‌های تجربی، فنی و علمی متقاضیان برای اجرای این طرح‌ها و در نتیجه هدایت منابع به بخش‌های دیگر (بخش قابل توجهی از تسهیلات پرداخت شده در طرح‌های مصوب هزینه نشده است) یا عدم کارایی در همان پروژه؛

۲. تعدد دستگاه‌های اجرایی در معرفی طرح‌ها به بانک‌های عامل سبب شده تا دستگاه‌های اجرایی از تسهیلات آیین‌نامه، به‌عنوان فرصتی برای تقویت بخش خود نگریسته و نسبت به

معرفی طرح‌های فاقد توجیه اقتصادی نیز اقدام کنند (تصویب ۸۶/۸ درصد از کل طرح‌های بررسی شده در بانک‌ها می‌تواند، حاکی از این امر باشد)؛

۳. عدم تناسب بین تعداد طرح‌های معرفی شده به بانک‌ها و توان بدنه کارشناسی بانک‌ها در ارزیابی درست توجیه‌پذیری طرح‌های معرفی شده که باعث بروز مشکلات متعددی شده است؛

۴. فقدان یک رویه واحد در بین بانک‌های عامل و عدم نظارت کافی در مراحل مختلف پرداخت تسهیلات از سوی بانک‌های عامل؛

۵. مشخص نکردن اولویت‌ها و پتانسیل‌های موجود در استان‌ها (عدم تناسب تعداد جوازهای تأسیس صادره از سوی دستگاه‌های اجرایی با نیاز استان) و ناتوانی متقاضیان در تأمین سهم متقاضی و سپردن وثیقه؛

۶. عدم تناسب بین مبلغ تسهیلات و نوع فعالیت‌های مورد نظر متقاضی و معیار قرار گرفتن آمار و اعداد ساختگی به جای کیفیت اجرای طرح؛

۷. نبود اعتقاد عملی بین مدیران دستگاه‌های اجرایی نسبت به موفقیت در اجرا یا انجام دادن طرح بنگاه‌های زودبازده و به تبع آن جدی نگرفتن مسائل و موارد مربوط به آن و عدم تعهد و احساس مسؤولیت نسبت به اشتغال‌زایی، تولید و ...؛

۸. از زمان اجرای آیین‌نامه بنگاه‌های زودبازده، دستورالعمل و تصویب‌نامه‌های مرتبط با موضوع، از سوی دستگاه‌های مختلف از جمله وزارت کار و امور اجتماعی، وزارت اقتصاد و دارایی، استانداری‌ها و ... به بانک‌ها ابلاغ و خواستار اجرای سریع مفاد آنها می‌شوند که در برخی موارد، مغایر یکدیگر نیز است.

۹. بالا بودن نرخ تورم موجب افزایش هزینه‌ها و در نتیجه کاهش سود این بنگاه‌ها شده و آنها را در تأمین منابع برای بازپرداخت تسهیلات با مشکل مواجه ساخته است؛

۱۰. عدم تناسب تعداد اشتغال‌پیش‌بینی شده در طرح‌های ارجاعی از سوی دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط با تعداد ماشین‌آلات و نیاز طرح؛

۱۱. عدم همراهی کافی و کامل دستگاه‌های اجرایی در هنگام اجرا و مراحل بعد از اجرای طرح؛

_____ بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده ... ۲۸۵

۱۲. اختصاص یارانه به طرح‌های زودبازده و کارآفرین هنوز با مشکل مواجه است. برخی از طرح‌ها به مرحله پرداخت نیز رسیده ولی تاکنون یارانه‌ای توسط کارگروه مربوطه پرداخت نشده است؛

۱۳. با وجود زودبازده بودن این طرح‌ها باز هم متقاضیان، خواهان تسهیلات بلندمدت هستند که مانع بازگشت سریع منابع به نظام بانکی شده و بانک را با مشکلاتی از قبیل محدودیت منابع و عدم امکان پاسخ‌گویی به مشتریان جدید مواجه می‌سازد؛

۱۴. عدم بررسی کامل اولیه طرح توسط دستگاه‌های اجرایی و بدیهی بودن بعضی از نقایص طرح‌ها؛

۱۵. طرح‌هایی که به‌منظور توسعه و تجهیز از تسهیلات استفاده نموده‌اند، اکثراً در زمینه ایجاد اشتغال و تولید موفق بوده‌اند، اما طرح‌هایی که منابع را برای ایجاد و احداث، اخذ و در موارد دیگری صرف کرده‌اند، عمدتاً انحراف داشته و ناموفق بوده‌اند.

۳-۶ مشکلات موجود درخصوص این بنگاه‌ها از دید وزارت کار و امور اجتماعی

۱. عدم تناسب بدنه کارشناسی بانک‌ها با حجم طرح‌های معرفی شده به‌منظور بررسی گزارش توجیهی اقتصادی، مالی و فنی که به طولانی شدن زمان بررسی منجر شده است. به‌طوری که هم‌اکنون بیش از ۲۰۰,۰۰۰ طرح در نوبت بررسی است؛

۲. علی‌رغم اینکه بانک مرکزی سهم بانک‌های عامل را به تفکیک هر استان مشخص کرده است، اغلب بانک‌ها به‌خصوص در مناطق محروم اعلام کرده‌اند که با کمبود نقدینگی مواجه هستند، به همین دلیل بسیاری از طرح‌ها با مشکل دریافت تسهیلات مواجه شده‌اند که تأثیر منفی بر اجرای آیین‌نامه گذاشته است؛

۳. عدم وحدت رویه بانک‌ها درخصوص سهم آورده، مدت بازپرداخت و دوره تنفس؛

۴. طولانی شدن زمان بررسی پرونده طرح‌های متوسط و بزرگ به‌علت بررسی ازسوی شعبات مرکزی بانک‌ها در تهران، موجب تحمیل هزینه بیشتر به متقاضیان شده است. در نتیجه بیشتر طرح‌هایی که اکنون به بهره‌برداری رسیده‌اند به‌طور عمده طرح‌های خرد و کوچک‌اند؛

۵. بخش عمده‌ای از طرح‌ها به‌ویژه طرح‌های بزرگ به‌دلیل مطالبه وثیقه خارج از طرح،

توسط بانک‌ها، به حالت تعلیق درآمده است.

۴-۶ مشکلات مرتبط با آیین‌نامه اجرایی بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده و

کارآفرین از دید وزارت امور اقتصادی و دارایی

۱-۴-۶ نارسایی در آیین‌نامه و قوانین نظام بانکی

۱. شفاف نبودن نحوه تخصیص یارانه سود و کارمزد تسهیلات طرح‌های مذکور براساس اولویت موضوع، منطقه و زمان؛

۲. مشخص نبودن نحوه محاسبه بعضی از شاخص‌های مورد نیاز در زمینه تخفیف در سود و کارمزد؛

۳. مشخص نبودن دامنه شمول طرح و شفافیت لازم برای طرح توسعه و اینکه، ملاک حداکثر ۵۰ نفر شاغل برای طرح است یا اینکه، طرح قدیم و جدید در مجموع باید کمتر از ۵۰ نفر شاغل داشته باشد؛

۴. قرار نگرفتن برخی از دهستان‌ها و روستاها در تعریف دفتر مناطق محروم وزارت کشور به‌عنوان روستاهای توسعه‌نیافته و محروم؛

۵. ناتوانی متقاضیان در تأمین سهم آورده متقاضی و سپردن وثیقه؛

۶. عدم وحدت رویه و ثبات در بین بانک‌های عامل؛

۷. مغایرت پرداخت تسهیلات به‌منظور خرید زمین و ساختمان با قوانین بانکی کشور؛

۸. عدم تعیین زمان تنفس و مدت زمان بازپرداخت تسهیلات، به‌طور شفاف در آیین‌نامه؛

۹. وجود مغایرت فی‌مابین پاره‌ای از دستورالعمل‌های بانک مرکزی و دستورالعمل‌های داخل بانک‌های عامل با مصوبات هیئت دولت در اعطای تسهیلات مذکور.

۲-۴-۶ مشکلات ناشی از سازوکارهای موجود در اجرا

۱. عدم وجود شرکت‌های مشاوره‌ای و نادیده گرفتن هرگونه خدمات در این زمینه، به‌طوری‌که

_____ بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده ... ۲۸۷

عملاً نبود خدمات مشاوره‌ای به عدم بررسی لازم طرح‌ها از لحاظ توجیه اقتصادی منجر می‌شود و عمدتاً به توجیه مالی طرح‌ها اکتفا می‌شود؛

۲. عدم یکنواختی در نحوه استقرار دبیرخانه کارگروه اشتغال در استان‌ها و در نتیجه سردرگمی مراجعان (دبیرخانه کارگروه اشتغال در برخی از استان‌ها در سازمان کار و آموزش فنی و حرفه‌ای و در برخی دیگر در استانداری‌ها مستقر است)؛

۳. کمبود کارشناسان خبره در بانک‌های عامل و دستگاه‌های اجرایی برای بررسی و ارزیابی فنی - مالی و اقتصادی طرح‌ها؛

۴. عدم تنظیم و ارائه طرح‌های متقاضیان در یک چارچوب مشخص پژوهشی که موجب اتلاف زمان بررسی توسط کارشناسان می‌شود؛

۵. عدم اعمال نظارت در مراحل مختلف پرداخت تسهیلات؛

۶. نبود شرکت‌های قانونی برای تشویق سرمایه‌گذاری در مناطق کمتر توسعه‌یافته و استان‌های محروم؛

۷. عدم تعیین چگونگی جذب نیروی کار مورد نظر در طرح‌های ارائه شده؛

۸. کندی در روند بررسی طرح‌ها در بانک‌های عامل؛

۹. کمبود شعب بانک‌های عامل و پرسنل آنها و شعب بانک توسعه صادرات در برخی از استان‌ها؛

۱۰. عدم شناسایی اولویت‌ها و پتانسیل‌های موجود در استان؛

۱۱. وجود بوروکراسی و طولانی شدن زمان تشکیل پرونده در بانک‌ها.

۵-۶ آسیب‌شناسی بنگاه‌های کوچک و زودبازده در ایران از دید مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

بر اساس مطالعه کارشناسی این مرکز، موارد زیر از عمده معضلاتی است که بنگاه‌های کوچک با آن مواجه‌اند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶):

الف) کمبود دانش اقتصادی، مالی و به‌ویژه توانمندی‌های مدیریتی و تجاری‌سازی

فعالیت‌ها در زمان تأسیس؛

ب) مشکلات تأمین مالی در مقایسه با بنگاه‌های بزرگ و به تبع آن عدم امکان استفاده از خدمات مشاوره‌ای متخصصان کارآمد.

همچنین این مرکز، عملکرد آیین‌نامه اجرایی بنگاه‌های زودبازده و تنگناهای آن را از جهات مختلف مورد ارزیابی قرار داده است که خلاصه آن به شرح ذیل، بیان می‌شود:

۱-۵-۶ از بعد شیوه‌نامه‌ها

۱. عدم شفافیت بعضی مفاهیم و عبارات آیین‌نامه اجرایی؛
 ۲. عدم تطابق کامل مقررات و ضوابط بانکی با آیین‌نامه تسهیلات بنگاه‌های کوچک و زودبازده؛
 ۳. عدم تبیین جایگاه خدمات فنی و مهندسی و نحوه تخصیص اعتبار در آیین‌نامه بنگاه‌های زودبازده؛
 ۴. عدم توجه خاص به طرح‌های نوآوری و ابداعاتی مخترعان و مبتکران و حمایت ویژه از این قشر در آیین‌نامه بنگاه‌های کوچک؛
- و ...

۲-۵-۶ از بعد مدیریتی، ساختاری و محدودیت‌های اجرایی

۱. عدم شفافیت تضمین و تعهد دولت در بازپرداخت تسهیلات بانکی و نیز تأمین مطالبات وصول‌نشده بانک‌ها طی سنوات گذشته و در نتیجه کاهش رغبت و سخت‌گیری بانک‌ها در سرمایه‌گذاری‌های اقتصادی به لحاظ وجود مطالبات معوق زیاد؛
۲. فقدان بانک اطلاعاتی ویژه سرمایه‌گذاری در کشور؛
۳. نگرش یکسان به استان‌های برخوردار و کمتر توسعه یافته در تدوین آیین‌نامه مانند میزان اعطای یارانه، سهم آورده و زمان بازپرداخت؛

و ...

۳-۵-۶ از بعد نظام بانکی

۱. طولانی بودن زمان مراحل اعطای تسهیلات از تاریخ درخواست متقاضی تا عقد قرارداد با بانک؛
۲. عدم تمکین بانک‌های عامل از دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه اجرایی بنگاه‌های کوچک اقتصادی، زودبازده و کارآفرین و نبود ضمانت‌های اجرایی لازم؛
۳. فقدان نیروی متخصص در بررسی طرح‌ها از سوی بانک‌ها و عدم پذیرش برخی از طرح‌ها به دلیل آشنا نبودن کارشناس بانک با ماهیت طرح؛
۴. فقدان شعب بانکی بانک‌های عامل در برخی شهرستان‌ها و عدم امکانات پرسنلی و تجهیزاتی در دبیرخانه کارگروه اشتغال و سرمایه‌گذاری استان‌ها؛

و ...

۴-۵-۶ از بعد نظارت

۱. عدم نظارت دقیق بر روند اجرای طرح‌ها و هزینه کرد تسهیلات به‌منظور جلوگیری از استفاده نامناسب دستگاه‌های اجرایی و بانک‌های عامل؛
۲. عدم تبیین دقیق چگونگی و کیفیت برخورد با طرح‌های مختلف و متقاضیانی که تسهیلات را خارج از موارد مشخص شده در طرح استفاده کرده‌اند و همچنین مشخص نبودن اختیارات و وظایف کارگروه اشتغال و بانک‌ها در این خصوص که قابلیت اجرایی داشته و قانونی نیز باشند.

این گزارش با ادله لازم، ایده تأسیس این بنگاه‌ها را در اشتغال‌زایی با تحقق هدف ۶۶/۱ درصد، آن‌هم در مدت کوتاه سپری شده از عمر تأسیس بنگاه‌های مزبور، در تحلیل نهایی خود به‌عنوان یک توفیق ارزیابی می‌کند. همچنین براساس آماری که این مرکز از

گزارش شماره ۹۷۳۷۲ مورخ ۱۳۸۶/۸/۱۳ وزارت کار و امور اجتماعی استخراج کرده است ۲۲/۱ درصد طرح‌ها مشاهده نشده و چون مبلغ پرداخت شده به متقاضیان برای تأسیس این بنگاه‌ها بالغ بر ۱۱۵/۰۹۲ میلیارد ریال در کل کشور و در استان تهران ۱۱/۱۶۴ میلیارد ریال بوده است، بنابراین اثر انحراف از اهداف تأسیس این بنگاه‌ها (هرزروی منابع) را با احتمال ۳۳ درصد، معادل ۲۲ درصد بر آورد کرده است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

هدف اصلی قانونگذار در موادی نظیر ماده (۱۰۱) و (۱۰۲) قانون برنامه چهارم توسعه و تصویب‌نامه هیئت وزیران به شماره ۴۶۴۶۸/ت/۳۴۰۵۵ هـ مورخ ۱۳۸۴/۹/۵ از اعطای تسهیلات به طرح‌ها و بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده در واقع ایجاد اشتغال پایدار و توسعه و رشد تولید ناخالص ملی بوده است. با وجود این اجرای موضوع فوق‌الذکر در بسیاری از مناطق کشورمان با مشکلاتی روبه‌رو بوده است. از جمله قبل از اجرای طرح ظرفیت بخش‌های مختلف اقتصادی هر منطقه دقیقاً شناسایی نشده و نظام هدایت و مشاوره‌ای طراحی نگردیده است تا متقاضیان براساس نیازهای منطقه‌ای و سند توسعه ملی و استانی، ملزم به انتخاب طرح مورد نیاز شوند. از این‌رو بعضاً مشکلاتی بعد از بهره‌برداری برای متقاضیان ایجاد می‌شود.

وزارت کار و امور اجتماعی و به‌تبع آن سازمان‌های کار و امور اجتماعی استان‌ها، بانک اطلاعات کاملی از متقاضیان جویای کار نداشته و نتوانسته‌اند اطلاع‌رسانی دقیق، سامان‌دهی و هدایت درستی نسبت به بیکاران صورت دهند تا تسهیلات بنگاه‌های زودبازده توسط بیکاران واقعی دریافت شود. در سازمان کار و امور اجتماعی نظارت بر جذب بیکاران برابر سامانه اطلاعاتی وجود ندارد و درخصوص میزان اشتغال تنها به آمارهای دستگاه‌های متولی و بانک‌ها اکتفا می‌شود. سازمان تأمین اجتماعی به‌عنوان مرجع کنترل‌کننده اشتغال در اجرای طرح، جایگاه قانونی ندارد و در ارائه آمارهای کلی اشتغال

به کنترل مصادیق آن اکتفا می‌شود.

در بررسی نتایج حاصله مشخص می‌شود که فرهنگ‌سازی لازم درخصوص استفاده از تسهیلات به منظور ایجاد اشتغال مولد و کارآفرینی انجام نگرفته است و نظام‌های نظارتی متعددی طراحی شده که از کارآمدی لازم برخوردار نبوده و به معنای واقعی، نظارت لازم را اعمال نمی‌کنند.

از آسیب‌های دیگر طرح، صدور بخش‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های پی‌درپی و بعضاً ناهماهنگ از طرف دستگاه‌ها و تغییرات ایجاد شده است که باعث سردرگمی مجریان و متولیان شده و برداشت‌های متفاوتی را به دنبال داشته است و تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی را برای مسئولان و مجریان منطقه دشوار می‌کند. هرچند مشکلات ایجاد شده در اجرای برنامه، ضرورت برخی تغییرات را امری اجتناب‌ناپذیر می‌کند ولی حجم تغییرات انجام شده، نشان‌دهنده وجود ضعف و کاستی‌هایی در محتوای طرح و عدم جامع‌نگری و یا متناسب‌سازی با فرهنگ، ظرفیت‌ها و امکانات هر منطقه است. این در حالی است که تخصیص سقف اعتبار برای هر منطقه باید بر مبنای اصول و چارچوب مشخص با رویکرد آمایش سرزمین باشد تا شاهد کمبود اعتبارات در یک بخش و منطقه و ناتوانی در جذب تسهیلات تخصیصی در منطقه دیگر نباشیم. موضوعی که در طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های زودبازده به آن توجه نشده است.

عدول از برخی اهداف مصوبه اولیه هیئت دولت و نداشتن تعاریف یکسان و استانداردهای مشخص و قابل درک برای کلیه دست‌اندرکاران در همه مناطق از دیگر آسیب‌های طرح است. نکته حائز اهمیت دیگر اینکه طرح‌هایی که دارای انحراف در مصرف تسهیلات‌اند در واقع نباید دغدغه اصلی مسئولان امر باشد بلکه طرح‌هایی که منابع را در محل طرح مصرف کرده ولی به دلایل عدیده‌ای نظیر عدم بازاریابی مناسب، تورم داخلی، شرایط تحریم، مشکلات نقدینگی و ... قادر به بهره‌برداری مناسب از محل طرح، ایجاد تولید و اشتغال تعهد شده و در نتیجه استرداد منابع بانک نیستند، باید دغدغه اصلی همه نهادهای تصمیم‌گیر باشد. اهم نتایج آماری که تاکنون درخصوص طرح بنگاه‌های

زودبازده ارائه شده، به شرح زیر است:

۱. تحقق ۶۶/۱ درصدی هدف اشتغال‌زایی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک و زودبازده و آمار ۲۲ درصدی طرح‌های مشاهده نشده (با احتمال ۳۳ درصد در کل کشور) براساس گزارش‌ها و بررسی‌های انجام شده از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛

۲. میانگین انحراف ۴۰ درصدی طرح به لحاظ مبلغ و تعداد براساس بازرسی‌های انجام شده از سوی بازرسان اداره نظارت بر بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران؛

۳. میانگین ساده حسابی ۱۷/۴۴ درصدی و میانگین هندسی موزون ۱۵/۶۶ درصدی طرح‌های صوری، میانگین حسابی موزون ۳۹/۶۳ درصدی و میانگین هندسی موزون ۳۵/۱۲ درصدی تحقق اشتغال تعهد شده و میانگین حسابی موزون ۲۱/۹۵ درصدی و میانگین هندسی موزون ۱۶/۹۲ درصدی انحراف در مصرف تسهیلات براساس بررسی‌های به عمل آمده از سوی بازرسان ادارات بازرسی کل ۲۳ استان؛

۴. براساس نمونه‌گیری انجام شده، درصد تحقق اشتغال در کشور در فاصله اطمینان ۰/۹۵، در بازه (۰/۵۴۶۳ و ۰/۱۵۶۱) قرار دارد، یعنی با احتمال ۹۵ درصد، میزان تحقق اشتغال ناشی از بنگاه‌های کوچک و زودبازده بین ۱۵/۶ تا ۵۴/۶ درصد است.

پیشنهادها

به منظور اصلاح روند امور و دستیابی به اهداف تعیین شده در قانون برنامه چهارم توسعه و آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده و کارآفرین، پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

۱. تدوین برنامه جامع اطلاع‌رسانی بازارهای داخلی و صادراتی به تفکیک زمینه‌های مختلف کسب و کارهای کوچک و متوسط به منظور شناخت بازار و برآورد نیازهای آن در

اسرع وقت توسط وزارت کار و امور اجتماعی و وزارت بازرگانی؛

۲. تهیه و تدوین بسته حمایتی مناسب برای کمک به صنایع کوچک و متوسط در دستیابی به قراردادهای تجاری مناسب در خلال نمایشگاه‌های بازرگانی - صنعتی - تخصصی و برگزاری همایش‌های منطقه‌ای به منظور جذب سرمایه‌گذاران خارج از استان و منطقه و کاهش اتکا به منابع بانکی به وسیله وزارت کار و امور اجتماعی با همکاری وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط؛

۳. تهیه و تدوین بانک جامع اطلاعاتی در خصوص کسب و کارهای موجود در هر استان و معرفی بخش‌های اولویت‌دار برای سرمایه‌گذاری و ممانعت از پرداخت تسهیلات در بخش‌هایی که اشباع شده‌اند و توجیهی ندارند، توسط وزارت کار و امور اجتماعی با هماهنگی دستگاه‌ها و سازمان‌های ذی‌ربط در هر استان؛

۴. بازننگری و اصلاح آیین‌نامه اجرایی گسترش بنگاه‌های اقتصادی کوچک و زودبازده کارآفرین، توسط هیئت محترم وزیران به منظور شفاف‌سازی و مشخص کردن ابهاماتی مانند نحوه تخصیص یارانه و محل تأمین آن، تعیین زمان تنفس و مدت زمان بازپرداخت تسهیلات به طور شفاف، افزودن شرط تشکیل کمیته کارشناسی در دستگاه‌های اجرایی، بانک‌های عامل، استانداری و سازمان کار و آموزش فنی و حرفه‌ای قبل از معرفی طرح به بانک عامل، تضمین و مسئولیت‌پذیری دستگاه‌های اجرایی و استانداری‌ها در حدود توانایی و مقررات و به میزان نفوذ و دخالت در تصمیم‌گیری در برابر وصول مطالبات ایجاد شده بر نظام بانکی و پاسخ‌گویی در قبال طرح‌هایی که وجود خارجی ندارند و ...؛

۵. ایجاد بانک اطلاعاتی (لیست سیاه) سودجویان از تسهیلات بنگاه‌های زودبازده در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، به منظور برخورد قاطع و محروم کردن آنها از ارائه خدمات بانکی، تبدیل شدن بدهی آنها به دین حال و استرداد یارانه‌های پرداختی؛

۶. ضروری است سازمان تأمین اجتماعی هر استان، مسئول ثبت اطلاعات و آمار اشتغال مربوط به بنگاه‌های زودبازده شود و این آمار را پس از پایش نهایی به صورت

ماه‌یانه به وزارت کار و امور اجتماعی ارسال کند؛

۷. ضرورت دارد کمیته نظارت استان‌ها نسبت به تهیه گزارش‌های آسیب‌شناسی

طرح‌های ارائه شده به‌طور مرتب و براساس دستورالعمل‌های مرتبط اقدام کند؛

۸. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نسبت به الزام بانک‌های عامل به تهیه بانک جامع

اطلاعاتی به‌منظور جلوگیری از پرداخت تسهیلات کلان به دفعات و از محل اعتبارات

بنگاه‌های کوچک اقتصادی زودبازده به شرکت‌های دارای مدیریت واحد و اشخاص حقیقی

که در چند نوبت به بانک‌های مختلف معرفی شده‌اند، اقدام مقتضی به‌عمل آورد.

۹. ضروری است به‌منظور تشویق و فعال‌سازی واحدهای اقتصادی که از بازدهی

بالایی برخوردار نیستند، وزارت کار با طراحی سازوکاری با رویکرد مدیریت دانش، به

ثبت دانش واحدهای اقتصادی موفق اقدام کرده و تجارب و دانش کاری آنها را در اختیار

واحدهای اقتصادی غیرفعال و منفعل قرار دهد.

_____ بررسی اثربخشی طرح اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی کوچک زودبازده ... ۲۹۵

منابع و مأخذ

- آسیب‌شناسی‌های اخذ شده از بانک‌های عامل.
- آمار اخذ شده از ادارات بازرسی استان‌ها.
- آمار اخذ شده از بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- آمار اخذ شده از وزارت امور اقتصادی و دارایی.
- آمار اخذ شده از وزارت کار و امور اجتماعی.
- جمعی از اعضای هیئت علمی دانشگاه صنعتی امیرکبیر، (۱۳۸۶). تجارب کارآفرینی در کشورهای منتخب، تهران.
- روزنامه دنیای اقتصاد، ۱۳۸۷/۵/۲۲.
- زولتان، جی. اکس و همکاران (۱۳۸۳). نقش صنایع کوچک در اقتصاد مدرن، ترجمه جهانگیر مجیدی، تهران.
- گزارش‌های ادارات کل بازرسی استان‌ها در خصوص بنگاه‌های زودبازده.
- گزارش‌های ماهیانه وزارت کار و امور اجتماعی.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۶). «بررسی طرح آمارگیری ارزیابی عملکرد و اثربخشی بنگاه‌های اقتصادی زودبازده»، شماره ۸۷۵۱.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۶). «توسعه اقتصادی و اشتغال از طریق: بنگاه‌های کوچک و زودبازده اقتصادی و کارآفرین»، شماره ۸۳۲۴.

مطالعات بين المللى

چالش‌های روش‌شناسی در ارزیابی سیاست‌ها

آندرس هانبرگر*

ترجمه و تلخیص: یحیی کمالی**

وقتی فرایند سیاست‌گذاری آغاز می‌شود هیچ‌کس نمی‌داند چه مسیری از اجرای سیاست طی خواهد شد، از این‌رو ارزیابی سیاست‌ها باید به‌طور مداوم محتوی بخش‌های مختلف سیاست‌گذاری را بررسی کند. ارزیابی سیاست‌ها باید تفسیر سیاست‌ها را در زمینه‌ای گسترده‌تر نیز تسهیل کند. چه نظم و هنجارهایی باید تحقق یابد تا اجرای سیاست‌ها یا برنامه‌ها بهبود پیدا کند؟ استفاده از چارچوب ارزیابی باز یا ترکیبی از معیارها می‌تواند تفسیر گسترده‌تری از فرایند سیاست‌گذاری باشد.

**کلیدواژه‌ها: خطوط عقلانیت؛ ارزیابی سیاست‌ها؛ یادگیری سیاست‌گذاری؛
مشکل سیاست‌گذاری؛ سیاست‌گذاران**

* Anders Hanberger (2001). Methodological Challenges in Policy Evaluation, Sagepub, London, 2001, Vol. 7, No. 1, 45-62.

** دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران؛

مقدمه

وقتی فرایند سیاستگذاری آغاز می‌شود، هیچ کس نمی‌داند چه کسی، چه چیز را، کی و چگونه انجام می‌دهد یا چه مسیری از اجرا، طی خواهد شد. جایی که سیاستگذاری در زمینه‌های متکثر تدوین و اجرا می‌شود، تصمیم‌گیران مختلف اغلب مشکلات و راه‌حل‌ها را به شیوه‌های متفاوتی می‌بینند و بعضی تلاش خواهند کرد تا به هر شکلی بر هدف و جهت سیاست‌ها در فرایند سیاستگذاری تأثیر بگذارند. این وضعیت ما را به سوی چارچوب‌های نوین ارزیابی و توجه بیشتر به عقلانیت و کارایی، فرامی‌خواند.

هدف این مقاله بحث درباره ماهیت و ذات مشکلات جاری ارزیابی سیاست‌ها و کمک به روش‌شناسی ارزیابی سیاست‌هاست. در ابتدا به‌طور خلاصه یک چارچوب پسااثباتی برای ارزیابی سیاست‌ها ارائه می‌شود، سپس مشکلات پنهان پیش روی ارزیابان سیاست‌ها به شکل جامع‌تری بحث خواهند شد، در ادامه مباحثی درباره چگونگی ایجاد یادگیری در فرایند سیاستگذاری، تعریف مشکل در فرایند سیاستگذاری، مداخله ارزیاب و تفاوت‌های بین عقلانیت در نظریه و عمل مطرح خواهد شد.

۱ ماهیت ارزیابی سیاست‌ها

یکی از ویژگی‌های اساسی ارزیابی سیاست‌ها این است که به‌طور کلی و طی فرایند سیاستگذاری تغییر می‌کند. هدف ارزیابی حرکت در مسیر هدف است. بعضی از این تغییرات بر ارزیابی تأثیر خواهند گذاشت و بعضی ممکن است باعث بروز مشکلاتی برای ارزیاب شوند. این مورد بیشتر در ارزیابی تجربه‌گرای کلاسیک وجود دارد که در ۱۰ تا ۱۵ سال گذشته رایج بوده است.

این مقاله به اشکال پیشرفته‌ای از ارزیابی سیاست‌ها اشاره دارد که در پی پویایی و پیچیدگی فرایند سیاستگذاری و اجرا ظاهر شده‌اند. این فرایندها با ویژگی عدم اطمینان شناخته می‌شوند. برای مثال اهداف و ابزارها ممکن است تغییر کنند و بازیگران جدیدی وارد

فرایند سیاست‌گذاری شوند. هیچ‌کس نمی‌تواند پیش‌بینی کند در نهایت چه مسیری از اجرا طی خواهد شد. وقتی که اجرا در شرایط عدم اطمینان و تغییر قرار دارد، طراحی ارزیابی در عمل تا حدی شبیه آماده شدن برای گزارش یک بازی بدون داور است. شما می‌دانید ممکن است بازیگرانی خارج از زمین باشند اما نمی‌دانید بازی چگونه ادامه می‌یابد (انجام می‌شود)، چه کسی امتیاز می‌گیرد یا کدام تیم برنده می‌شود، قوانین بازی نیز ممکن است تغییر کند. در فرایندهای واقعی، مسئولان درگیر تعریف مشکل، اهداف، منابع، محدودیت‌ها و... از ابتدا شناخته شده نیستند و محتوای این اجزا در طول فرایند سیاست‌گذاری ممکن است تغییر کنند. اگر ارزیابی در عمل باید درباره چیزی که در جریان است قضاوت کند و برای کارگزاران در بهتر شدن اعمالشان مفید باشد، باید نسبت به تغییرات سیاست‌گذاری حساس باشد.

به‌طور کلی سیاست‌گذاری عمومی در زمینه‌هایی که نظام تکثر قوا وجود دارد توسعه یافته است. بیشتر ارزیابان این امر را نادیده می‌گیرند یا آشکارا راهی را انتخاب می‌کنند تا به مسئولان اجرایی اجازه دهند که ارزیابی تأثیری مثل طراحی ارزیابی، سؤالات ارزیابی، پیش‌نویس گزارش‌ها داشته باشند. اما اگر ارزیاب بخواهد قضاوت عادلانه‌ای درباره شرایط واقعی که تحت آن سیاست‌ها تدوین و اجرا می‌شوند داشته باشد، باید دیدگاه‌های مختلف را در نظر بگیرد که شامل کسانی که قادر به تأثیرگذاری بر تعریف مشکل سیاست‌گذاری یا اجرا نیستند، هم می‌شود. این امر در همه ارزیابی‌ها وجود ندارد، بیشتر ارزیابی سیاست‌ها هدف‌دار و البته بی‌طرف هستند. بحث در نظر گرفتن نظریات کارشناسی مختلف ضروری‌تر است. زیرا قوه اجرایی و مجریان دیر زمانی است که در مورد اقتدار و مشروعیتشان مورد سؤال هستند.

رویکردهای مختلف ارزیابی با توجه به تغییر فرایندهای سیاست‌گذاری و محدودیت‌های ارزیابی‌های پسااثبات‌گرایی و هدفدار، توسعه یافته‌اند. دسته‌ای از پاسخ‌ها می‌تواند به‌عنوان پاسخ‌های پسااثبات‌گرایی تشریح شوند، چارچوب ارائه شده در این مقاله نیز در همین گفتمان توسعه یافته است.

۲ ارزیابی سیاستگذاری پسااثبات‌گرایی

پسااثبات‌گرایی چه ویژگی‌هایی دارد؟ اول، اینکه شامل رویکردهایی است که جایگزین رویکردهای پیش از حد کمی و محاسباتی شناخته می‌شوند. پسااثبات‌گرایان خود را از فرضیات اثباتی، فارغ از ارزش رها کرده‌اند. منتقدان تحلیل و ارزیابی سیاستگذاری اثبات‌گرا معتقدند که تحلیل و ارزیابی سیاست‌های اثبات‌گرا یک توهم است. اگرچه پدیده‌های سیاسی و اجتماعی را می‌توان با جداسازی ارزش‌ها و واقعیت‌ها تحلیل کرد، اما آنها ادعای اثبات‌گرایان را در مورد کشف علمی و عملی‌تر حقیقت با استفاده از روش‌ها و منطق علمی را رد می‌کنند. برخلاف این پسااثبات‌گرایان معتقدند پدیده‌های اجتماعی، مثل سیاستگذاری عمومی، نیازمند بررسی از نقطه‌نظرهای مختلف و با استفاده از روش‌های گوناگون است. به‌منظور تأیید استفاده از رویکردهای روش‌شناسی ترکیبی، که پسااثبات‌گرایان معتقدند برای به‌دست آوردن اعتبار تجربی امری ضروری است، تکیه‌گاهی مثل رویکردهای معرفت‌شناسی نسبی‌گرا و کثرت‌گرا نیاز است. بنابراین رویکردهای پسااثبات‌گرایی به یک سنت کثرت‌گرا و هرمنوتیک (قضیه‌گرایی) تعلق دارند.

سه ویژگی عمده وجود دارد که در بیشتر تحلیل‌های پسااثبات‌گرایی مشترک است، همه آنها درگیر جست‌وجوی انتقادی، تفسیری و تجربی در حال توسعه هستند، از دیدگاه‌های فن‌سالارانه و اثبات‌گرایی جدا هستند و به روش‌های مختلف، عینی‌گرایی علمی را مورد سؤال قرار می‌دهند.

بعضی از پسااثبات‌گرایان می‌خواهند نکات مثبت اثبات‌گرایی و هرمنوتیک را با هم ترکیب کنند و اعتقاد ندارند که روش‌های مورد استفاده در تحلیل پسااثبات‌گرایی به‌طور کامل باید فراموش شوند. برخلاف آن، فنون اثبات‌گرایی می‌تواند در یک چارچوب هرمنوتیک تأیید و استفاده شوند. وقتی روش‌ها و فنون اثباتی به‌وسیله ارزیابان پسااثباتی استفاده می‌شوند، آنها همراه با سایر روش‌شناسی‌ها و بدون فرضیات عینی‌گرایی علمی مورد استفاده انتقادی قرار می‌گیرند. دوگانگی میان روش‌های کمی و کیفی نیز مورد سؤال

است، به خاطر اینکه همه روش‌ها در مفهومی دیگر کیفی هستند. پسااثبات‌گرایان همه اشکال متن‌ها و منابع را تحلیل می‌کنند و معتقد نیستند که روش‌ها و محاسبات آماری دانش معتبرتری را تولید می‌کنند. برای مثال تحلیل گفتمان می‌تواند شرایط اساسی برای سیاستگذاری را توضیح دهد، با بررسی اینکه چه چیزی می‌تواند گفته شود و چه چیز به‌عنوان دانش مرتبط در گفتمان مسلط در نظر گرفته شده است.

در این دسته از رویکردها، ارزیابی به شیوه‌های مختلفی می‌تواند انجام می‌شود، اما هیچ طرحی نمی‌تواند کامل باشد، همه چارچوب‌ها در حوزه و عمق محدودیت‌هایی دارند. ارزیابان پسااثبات‌گرا درصدد توصیف ابعاد ارزشی در سیاستگذاری عمومی و محاسبات خودشان هستند. زیرا ارزیابی همه مراحل فرایند سیاستگذاری با ارزش‌ها آمیخته است.

۳ چارچوبی برای ارزیابی سیاست‌ها

همراه با ذات پویای فرایندهای سیاستگذاری، یک چارچوب ارزیابی گسترده در این مقاله پیشنهاد شده است. این چارچوب به‌عنوان بخشی از گفتمان پسااثباتی توسعه یافته است. هدف جامع این چارچوب ارتقای یادگیری نظری و عملی از فرایندها و نتایج سیاستگذاری است. جدول ۱ ابعاد و جنبه‌هایی که ارزیابی روی آن متمرکز است را نشان می‌دهد.

این چارچوب از چهار بخش اصلی تشکیل شده است. هر چهار بخش برای کمک به فهم و توضیح سیاستگذاری در زمینه اجتماعی آن ضروری است. این چهار بخش نباید با فرضیات عقلانی مربوط به مراحل مختلف فرایند سیاستگذاری مرتبط باشند. فرایند علمی سیاستگذاری در بعضی جنبه‌ها فرایندهایی مداوم هستند و ابداعات ممکن است در هر جای نظام آغاز شوند. این چهار دسته از روش‌های اکتشافی، به ساده‌سازی و ساختاربندی ارزیابی فرایند سیاستگذاری، بدون در نظر گرفتن عقلانیت اثباتی و خطی بودن آن، کمک می‌کنند. ارزیابی به‌عنوان فرایند جست‌وجوگر و تکراری در نظر گرفته می‌شود و ارزیاب باید همواره آماده جمع‌آوری داده‌های همه اجزا باشد.

بخش اول، وضعیت مشکل، ساختار و جهت ارزیابی را فراهم می‌کند. زمینه‌ای که در آن سیاستگذاری صورت می‌گیرد به شیوه‌های مختلفی تشریح می‌شود. سیاستگذاری با وضعیت مشکل و زمینه سیاسی، اجتماعی و تاریخی که در آن توسعه یافته مرتبط است. بازیگران اصلی و سایر تصمیم‌گیران شناخته شده هستند و ارزیابی راهی که آنها وضعیت مشکل را تعریف می‌کنند و استراتژی‌هایی که دارند را آشکار می‌کند و سوم که به‌عنوان خط مبنای ارزیابی است، وظیفه‌اش شناسایی تعاریف مشکل سیاستگذاری است. در این مرحله ارزیاب شاخص‌های مرتبط و معیارهای خروجی را جست‌وجو می‌کند. سؤالات متمرکز بر وضعیت مشکل عبارت‌اند از:

- زمینه چیست؟
- بازیگران اصلی و سایر مسئولان چه کسانی هستند؟
- مشکل سیاستگذاری چیست؟
- معیار نتیجه و شاخص‌های مرتبط چه چیزهایی هستند؟

جدول ۱ چارچوبی برای ارزیابی سیاستگذاری عمومی در عمل

وضعیت مشکل	سیاستگذاری	اجرا	نتایج
زمینه	اهداف	مسیر اجرا	اهداف به‌دست آمده
بازیگران - تصمیم‌گیران	نظریه سیاستگذاری	سازمان، رقابت	نتایج ناخواسته
تعاریف مشکل	ابزار سیاستگذاری	منابع	تأثیرات
شاخص‌های مرتبط	دخالت ارزیابی	مشکلات پیش‌بینی نشده	نظم و ارزش‌های ارتقا یافته

هدف و جهت سیاستگذاری خاص و نیز وضعیت‌های سیاستگذاری مختلف، مورد توجه بخش دوم است. مفهوم سیاستگذاری به مسیر اجرا (یا عدم اجرا) در راستای حفظ یا تغییر شرایط در نظر گرفته شده به‌عنوان مشکلات و چالش‌های جمعی اشاره دارد.

سیاستگذاری همیشه با تصورات هر فرد از وضعیت مشکل ارتباط دارد. آشکارسازی نظریه یا منطق برنامه‌های سیاستگذاری وظیفه این مرحله است. اگر ارزیابی یک وظیفه سازنده دارد، که این مورد در بسیاری از ارزیابی‌های نوین در جوامع توسعه یافته وجود دارد، ارزیابی باید بخشی از فرایند سیاستگذاری باشد. دخالت ارزیاب نقش او را از مشاهده گر به بازیگر تغییر می‌دهد. از این رو ارزیابی بخشی از فرایند سیاستگذاری می‌شود و تأثیرات مهم‌تری در مراحل فرایند سیاستگذاری خواهد داشت. اعمال نظارت و ارزیابی در فرایند سیاستگذاری سبب می‌شود موانع و مشکلات سیاست‌های اتخاذ شده سریع‌تر شناسایی شوند و برای رفع آنها در سیاستگذاری‌های فعلی و آتی اقدام لازم صورت گیرد، این امر زمینه حسن جریان امور را در مسیر کارایی و اثربخشی سیاست‌ها را فراهم می‌کند.

اینکه دخالت‌ها در چه گستره‌ای ممکن است بر سیاستگذاری اثر بگذارند، یک سؤال تجربی است، اما اگر ارزیابی صرفاً یک وظیفه جمع‌بندی کننده دارد، هیچ مداخله‌ای از ارزیابی انتظار نمی‌رود. سؤالات این بخش به شرح زیر است:

- چه اهدافی وجود دارد؟ آیا اهداف پیچیدگی‌های خاصی دارند؟

- نظریه و منطق برنامه چیست؟

- چه ابزارهای سیاستگذاری می‌توان استفاده کرد و چه ابزارهایی استفاده می‌شوند؟

- آیا مداخله‌های ارزیاب بر سیاستگذاری تأثیر می‌گذارند؟ (سؤالی برای ارزیابی سازنده)

بخش سوم بر فرایند اجرا متمرکز است. چگونگی اجرای سیاست‌ها به مسیری که

یک سیاست در درون دیوان‌سالاری طی می‌کند، اشاره دارد. سازمان‌های دخیل در اجرا

باید در نظریه و عمل ارزیابی شوند و انحراف مجریان از مسیر سیاست‌ها مورد بررسی قرار

گیرد. سازمان‌های نظارتی و بازرسی در این زمینه نقش مهمی دارند.

یک سازمان ممکن است برای وظیفه‌ای طراحی شده و یا با آغاز کار مشکل ساز شود.

متعاقباً ارزیاب باید به محدودیت‌های نظری و اجرایی مرتبط با سازمان توجه کند. استفاده

از منابع و قدرت نیز باید بررسی شود. اگر مشکلات غیرمنتظره پیش آید باید بیان شوند و

ارزیاب تلاش کند راه‌های جایگزین مربوط به آنها را برای حفظ و ارتقای کارایی سیاست‌ها پیدا کند. سؤالات متمرکز در فرایند اجرا عبارت‌اند از:

- چه مسیری از اجرا در عمل طی می‌شود؟
- سازمان‌های اجرایی در عمل چگونه کار می‌کنند؟
- آیا منابع کافی تخصیص داده شده است؟
- آیا منابع به‌طور مؤثر و در مسیر درست استفاده شده‌اند؟
- آیا مشکلات غیرمنتظره‌ای رخ داده است؟

آخرین بخش این چارچوب روی نتایج و پیامدها متمرکز است. تمرکز این مرحله روی نتایج و کاربردهای سیاستگذاری است. باید برون‌داده‌های خواسته و ناخواسته مطابق اهداف رسمی سیاستگذاری ارزیابی شوند. وقتی که متخصصان درباره نتایج اجرا قضاوت می‌کنند، نتایج و مسیر بحث ممکن است مشابه زمانی که خودشان در کار اجرا بودند، نباشد. در این چارچوب، عقلانیت آنها باید هم‌زمان با عقلانیت سایر ارزیابان تحلیل شود. سرانجام اینکه در ارزیابی سازنده آثار طولانی‌مدت، فوری و مداخله‌ای ارزیابی می‌شوند. کار و زمان موجود، محدوده‌ای که تأثیرات در آن می‌توانند بررسی شوند را محدود می‌کند. برای افزایش کارایی ارزیاب، باید منابع و زمان لازم در اختیار وی قرار گیرد و محدودیت‌های اداری تا حد ممکن کاهش یابند، بدین ترتیب نتایج ارزیابی در زمان مناسب تأثیرات لازم را بر حسن جریان امور خواهد داشت و تأخیر در این امر مانع استفاده لازم از نتایج ارزیابی می‌شود.

قضاوت درباره نتایج اجرای سیاست‌ها نیازمند تحلیلی از معیارهای سیاستگذاران در هنگام تصمیم‌گیری است. پرسش از بازیگران تصمیم‌گیر درباره اینکه چه چیزی را به‌عنوان معیارهای سیاستگذاری در نظر می‌گیرند، می‌تواند مهم باشد، زیرا آنها بر معیارهای انتخاب شده و تفسیر نتایج تأثیر می‌گذارند. سؤالات متمرکز بر ارزش‌های تصمیم‌گیری عبارت‌اند از:

- تا چه اندازه اهداف خواسته شده دست‌یافتنی هستند؟

- آیا احتمال ظهور نتایج غیرمنتظره‌ای وجود دارد؟

- ارزش‌های و معیارهای تصمیم‌گیری چه تأثیراتی دارند؟

- چه کسانی از این سیاست نفع خواهند برد؟

این چارچوب یک سیاست را در زمینه اجتماعی آن به منظور فهم سیاستگذاری مورد توجه قرار می‌دهد. یک سیاست جدا از رفتارها و هنجارهای اجتماعی اجرا نخواهند شد. ارزیابی سازنده تمرکز را از سطح خرد به کلان و از سطح خاص به سطح اجتماعی تغییر خواهد داد. زیرا از نظر پسااثبات‌گرایی، ارزیاب تلاش می‌کند تا ارزیابی را یک مرحله بیشتر از آنچه در حالت سنتی انجام می‌شد، انجام دهد. ارزیابی نوین، سیاست‌ها را در زمینه و متن اجتماعی آن مورد توجه قرار می‌دهد و آن را با سیاست و اهداف سایر بخش‌ها و نیز انتظاراتی که در سطح جامعه ایجاد می‌کند مورد ارزیابی قرار می‌دهد. همچنین ابزارها و روش‌های تحقق سیاست‌ها را با توجه به مفاهیمی چون کارایی و اثربخشی بررسی می‌کند. این امر باعث می‌شود ارزیاب به این مسئله هم بپردازد که آیا یک سیاست برای وضعیت یا مشکل خاص، خوب طراحی شده است یا نه و اینکه سیاست مذکور چه ارزش‌ها و شاخص‌هایی را ارتقا می‌دهد. این امر سؤالات زیر را در پی دارد:

- آیا سیاست با مشکل موجود در جامعه مرتبط است؟

- چه ارزش‌ها و شاخص‌های اجتماعی را ارتقا می‌دهد؟

- آیا تصمیم‌گیری و سیاستگذاری مذکور به افزایش و مشروعیت سیاسی منجر می‌شود؟

زمانی که این چارچوب به کار گرفته شد، ترکیبی از روش‌های کیفی و کمی برای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات استفاده خواهد شد. برای مثال پرسش‌نامه‌ها، مصاحبه‌ها، مشاهده‌ها و تحلیل گفتمان.

۴ مشکلات ارزیابی؛ مداخله سیاستگذاران در ارزیابی

در ابتدا باید مسئولان مختلف، افراد یا گروه‌هایی را که ممکن است دیدگاه‌های رقیب و

گاهی متضاد داشته باشند و نیز منافع کسانی که از نتایج اجرای سیاست متأثر می‌شوند را شناسایی کنیم. پیتروسی و هوارد فریمن^۱ گروه‌ها یا احزابی را که نوعاً درگیر ارزیابی هستند یا از آن تأثیر می‌پذیرند را شناسایی کرده‌اند که عبارت‌اند از: سیاستگذاران، تصمیم‌گیران، ارزیابان، شهروندان، مدیران و مجریان سیاست، رقبای سیاست و جامعه ارزیابی. مسئولان اجرایی نه تنها از ارزیابی متأثر می‌شوند بلکه تلاش خواهند کرد ارزیابی سیاست‌های مسئولان اجرایی را به‌طور دیگری نشان دهند و نیز مسئولانی که فایده‌ای در همراهی با یک سیاستگذاری نمی‌بینند احتمالاً از نتایج منفی ارزیابی استقبال خواهند کرد. همین‌طور مسئولان ارزیابی که از سیاستگذاری فعلی حمایت می‌کنند از چنین نتایجی استقبال نمی‌کنند. هر کس می‌تواند انتظار تفاسیر متفاوتی از گزارش ارزیابی و تخمین یافته‌ها داشته باشد که به تناسب شرایط ایدئولوژیک خواننده با پیشنهادات ارائه شده به‌وسیله ارزیاب بستگی دارد.

در ارزیابی سازنده باید میان سیاستگذاران فعال و منفعل تمایز قائل شویم. سیاستگذاران فعال یا بازیگران اصلی تلاش می‌کنند تا در مراحل مختلف بر سیاست تأثیر بگذارند. درحالی‌که مسئولان منفعل از سیاست تأثیر می‌پذیرند و در فرایند مشارکت نمی‌کنند. ارزیاب باید منافع گروه دوم را هم در نظر داشته باشد. به بیان دیگر، تأثیرات و ارزش‌های اجرا شدن یک سیاست برای مسئولان منفعل یا ساکت در نظر گرفته شود.

یکی از روش‌ها برای شناسایی مسئولان فعال و منفعل استفاده از روش بهمنی یا گوله برفی است. این روش در شناسایی کنشگران اصلی و انتخاب اشخاص برای مصاحبه کمک می‌کند. روش به‌کار رفته برای شناسایی کنشگران اصلی می‌تواند با چگونگی حرکت یک بهمن مقایسه شود. وقتی سایرین کسی را به‌عنوان کنشگر اصلی فرایند حل مسئله می‌شناسند، این معیار می‌تواند برای در نظر گرفتن آن شخص به‌عنوان کنشگر اصلی به‌کار رود. کنشگر اصلی می‌تواند هم حامیان و هم مخالفان سیاستگذاری فعلی را شامل شود. کنشگر اصلی در

1. Peter Rosie and Howard Fridman

این مفهوم، کنشگرانی هستند که در اجرای سیاستگذاری مشارکت و یا تلاش می‌کنند هدف و جهت آن را تغییر دهند. حامیان معمولاً همه کسانی هستند که به تحقق هدف کمک می‌کنند، به محض اینکه بهمن راه افتاد، کنشگران اصلی شناسایی می‌شوند. شناسایی کنشگران اصلی به ارزیاب کمک می‌کند تا کنشگران منفعل را هم شناسایی کند. تعداد کمی از کنشگران نیز هستند که هدف و جهت برنامه‌ها را مورد سؤال قرار می‌دهند.

البته اگر تنها ادراکات بازیگران اصلی بررسی شود، این خطر وجود دارد که تأثیرات ساختاری‌تر و یا غیرمستقیم نادیده گرفته شوند. بازیگران اصلی ممکن است از چنین تأثیراتی آگاه نباشند و بنابراین ارزیاب باید به آنها توجه کند. در این چارچوب تأثیرات و شرایط ساختاری در یک زمینه سیاسی - تاریخی - اجتماعی سیاستگذاری تحلیل می‌شوند.

۵ چه کسی مشکل سیاستگذاری را تعریف می‌کند؟

به‌منظور توضیح و تشریح اینکه چه چیز در جریان است و برای توضیح فرایندها و نتایج فرایندهای واقعی، ارزیابان باید توجه خاصی به این مسئله داشته باشند که چرا یک موضوع تبدیل به یک معضل یا مشکل اجتماعی شده و سیاستگذاری لازم می‌داند برای آن برنامه‌ریزی کند. در ادبیات تحلیل سیاست‌ها، نظریات مختلفی برای فهم اینکه مشکل سیاستگذاری چیست، وجود دارد. اما چارچوبی که در اینجا ارائه شده با این فرض شروع می‌شود که در یک موضوع به‌عنوان یک مشکل اجتماعی، یک قضاوت ارزشی است. شرایط معینی که یک موضوع به‌عنوان یک مشکل در نظر گرفته می‌شود به دریافت‌های ما وابسته است و ذاتی موقعیت و شرایط خودش نیست. تعریف مشکل سیاستگذاری، عبارت است: از مفهوم‌سازی یک مشکل یا چالش جمعی که با آن سروکار داریم و تجهیز سایرین در مسیری مشخص برای حل آن مشکل و ارائه راه‌حل در قالب سیاست‌ها و برنامه‌ها. از دید ماهیت‌شناسی، هیچ مشکل سیاستگذاری عینی وجود ندارد. بعضی متخصصان مجموعه‌ای از متغیرها را به‌عنوان علت یک مشکل و سایرین آن را به‌عنوان آثار آن در نظر

می‌گیرند. درحالی‌که گروهی دیگر اصلاً آن را مشکل نمی‌دانند. از آنجا که هیچ‌گونه مشکلات سیاستگذاری علمی و عینی وجود ندارد. ارزیابان باید دقت بیشتری نسبت به تعاریف رایج درباره مشکل سیاستگذاری داشته باشند. علاوه بر این، متخصصان حرفه‌ای، شرکت‌ها و گروه‌های فشار متعاقباً تلاش می‌کنند بر تعریف مشکلات سیاستگذاری عمومی تأثیر بگذارند. یک راه برای مواجهه با این وضعیت تبدیل مشکل سیاستگذاری به یک سؤال تجربی و مفاهیم در حال ظهور مشکل سیاستگذاری است.

چه کسی قدرت را برای تعریف مشکل سیاستگذاری و هدایت جریان اجرای سیاستگذاری در دست دارد؟ اگر ارزیاب فقط به ساختار اقتدار رسمی توجه کند، خطر عدم شناخت اینکه واقعاً چه چیز اتفاق می‌افتد، وجود دارد. نهادها و بازیگران غیررسمی و بدون مسئولیت رسمی می‌توانند در بسیاری موارد اهمیت اساسی داشته باشند و همه بازیگران اصلی باید در یک ارزیابی دیده شوند.

سرانجام اینکه، ارزیابی سازنده سه نقد را بر شیوه سنتی وارد می‌کند: ۱. فقدان تحلیل مشکل، ۲. سازمان نامناسب برای اجرای پروژه و ۳. استفاده از فنون بیش از حد ساده. عدم تحلیل مشکل باعث می‌شود تحلیل روشنی از مشکل پیش روی سیاستگذاران به دست نیاید، در این صورت سیاستگذاران با مشکلات متعددی روبه‌رو خواهند شد و سیاستگذاری از مسیر اهداف مورد نظر منحرف می‌شود و ممکن است نه تنها مشکلی رفع نشود بلکه مشکلات جدیدی به وجود آید. با توجه به تحلیل درست مشکل و شناخت دقیق آن می‌توان سازمان مناسب برای اجرای سیاست مورد نظر را انتخاب کرد.

در ارزیابی سیاست‌ها در صورتی که از فنون و تکنیک‌های ساده و پیچیده توأمان استفاده شود و ارزیابی به شیوه‌های مختلف انجام گیرد نتایج دقیق‌تری به بار خواهد آورد. در ارزیابی سیاست‌ها، سازمان‌های نظارتی و اجرایی باید همکاری لازم را با یکدیگر داشته باشند. هماهنگی این سازمان‌ها و ارائه به‌موقع گزارش‌های ارزیابی و نظارتی، نقش مهمی در تحقق بهتر اهداف و کارایی دستگاه‌های اجرایی خواهد داشت.

۶ مداخله ارزیابی در سیاستگذاری

در چه مواردی مداخله ارزیاب ضروری است؟ در ارزیابی سازنده نقش ارزیاب از مشاهده‌گر به بازیگر تغییر می‌کند. در این چارچوب (جدول ۱) زمانی که: ۱. اجرای سیاست‌ها از اهداف جامع منحرف می‌شود یا زمانی که مشکلات اجرا شناخته می‌شوند، ۲. اگر اهداف یک سیاست یا مشکل‌ساز به نظر برسند. برای مثال زمانی که مبنای نظری یک سیاستگذاری غیرواقعی نمایان می‌شود و یا ۳. اگر یک کارگزار یا عامل پنهان، آشکار شود. در همه این موارد ارزیاب درگیر کار می‌شود و حتی سیاستگذاران را به چالش می‌کشد. نقش سازمان‌های نظارتی و مداخله‌آنها در این سه مورد، زمینه تحقق اهداف و کارایی سازمان‌های اجرایی را فراهم می‌کند و از اجرای چندباره سیاست‌ها و پرداختن به مشکلات جزئی به جای مشکلات اصلی جلوگیری می‌کند. ارزیاب باید تلاش کند تا به‌عنوان ساختارگرایی انتقادی عمل کند که مشکلات در حال ظهور را همراه با توصیه‌هایی درباره چگونگی مواجهه به آنها ارائه می‌کند. هدف مداخله ارزیابی، ارتقا‌یادگیری در فرایند سیاستگذاری است.

۷ ارزیابی مبانی نظری و عقلی سیاستگذاری

کلید فهم عقلانیت و رای سیاستگذاری، جست‌وجوی نظریه سیاستگذاری است. در ارزیابی سازنده، پیشنهاد شده که ارزیاب از روش‌های مختلف برای جست‌وجوی متغیرهای توضیحی و بسترهای سیاستگذاری که می‌تواند بر کل اهداف تأثیر گذارند، استفاده کند. به‌رحال این فرایندی تبیینی بوده و کاملاً بر مبنای جمع‌آوری اطلاعات موجود نیست.

اگر یک نظریه جامع سیاستگذاری شامل همه ابزارهای ممکن برای اهداف رسمی و نیز اهداف غیررسمی باشد، باید چنین نظریه‌ای که می‌تواند پیچیده و تاحدی متناقض باشد، آشکار شود. در چارچوب ارزیابی واقع‌گرایانه باید سازگاری ارزیابی با اجرای سیاست، نظریه و زمینه سیاستگذاری مورد بررسی قرار گیرد. در این راستا، دو مسیر اصلی شناسایی

شده‌اند. یکی به جلو و دیگری به عقب. مسیر رو به جلو با بررسی وضعیت مشکل آغاز شده است که در پی شناسایی راه‌حل‌ها یا وضعیت‌های سیاستگذاری‌های مختلف می‌رود. این شبیه یک سیاستگذاری عقلانی - آرمانی است. غالباً مراحل مختلف در تصمیم‌گیری عقلانی مرحله‌ای و یکی پس از دیگری در پی هم می‌آیند. مشابه این مسئله برای تحلیل و ارزیابی عقلانی صادق است. یعنی ارزیابی مرحله به مرحله که با ارزیابی درستی تعریف مشکل شروع شده به ارزیابی درستی تصمیم‌گیری و بعد صحت و سلامت اجرا، سپس به پایان یا تغییر درست یا نادرست یک سیاست می‌پردازد. معنای ضمنی مفاهیمی مثل چرخه سیاستگذاری و یا مراحل سیاستگذاری این است که سیاستگذاری باید از مسیر مراحل منطقی پیش رود. برای مثال شناسایی مشکل، تجهیز منابع، اجرا و ارزیابی. چنین الگوهایی به ندرت در عمل یافت می‌شوند. همان‌طور که این ارزیابی تأیید می‌کند مراحل مختلف یا اجزای سیاستگذاری غالباً به صورت مشابه یا از طریق جست‌وجوی فرایندهای سیاستگذاری تکرار می‌شوند. سیاستگذاران تمایل دارند، دیگران و نه خودشان، موضوع عقلانیت باشند که عمل بر مبنای مشاهده نامیده می‌شوند. در واقع مسیر و رای عقلانیت توضیح می‌دهد که سیاستگذاران فن‌سالار حتی آماده‌اند سیاستگذاری را به وسیله کار گزار رسمی و غیررسمی گمراه کنند.

نتیجه‌گیری: کاربردهایی برای ارزیابی

به منظور قضاوت درباره فرایندهای جاری سیاست‌ها، که باز یگران زیادی درگیر آن هستند. ارزیاب‌ها باید از چارچوب‌های باز و ترکیبی از ابزارها استفاده کنند. یکی از این راه‌ها در این مقاله ارائه شده است و البته راه‌های دیگری هم وجود دارد. روش‌شناسی‌ها و چارچوب‌ها باید اعمالی را که واقعاً در جریان هستند به حساب آورند، به کار گزاران برای بهتر شدن کارشان کمک کنند و در یادگیری سیاستگذاری مشارکت کنند.

هر ارزیابی در درون خود کاربردهایی برای ارزیابی‌های بعدی خواهد داشت. هر چند که ارزیابان سعی دارند سیاستگذاری رسمی را ارزیابی کنند اما اگر مشکل سیاستگذاری

غیررسمی یا کارگزار پنهانی که صاحب نفوذ است دیده شد، چند راه برای مواجهه با آن وجود دارد. الگوی اول اینکه ارزیاب صرفاً اطلاعات این ارزیابی را جمع‌آوری کرده و بعدها از آن استفاده کند، برای مثال در یک گزارش نهایی برای بررسی و تفسیر اینکه چرا سیاستگذاری در مسیری فعلی اجرا می‌شود. دومین الگوی دوم اینکه ارزیاب می‌تواند در این فرایند دخالت کند. مداخله می‌تواند شامل عنوان کردن اهداف و ابزارهای مرتبط با وضعیت مشکل باشد. اگر راه‌حل دوم انجام شد و شکست خورد ارزیاب می‌تواند به وضعیت اول برگردد، یا راه‌حل سوم را اجرا کند. راه سوم می‌تواند به منزله تغییر توجه از اهداف اصلی به پنهان یا تغییر اهداف پنهان باشد.

در راه سوم این مسئله مطرح است که اگر کسی نیست که ناظر شهروندان در این امر نظارت باشد، ارزیاب باید این کار را انجام دهد. سیاستگذاران به ظاهر می‌خواهند که سیاستگذاری با عقلانیت و رضایت عمومی همراه باشد، اما در عمل یک سیاستگذاری فریب‌کارانه را رهبری می‌کنند. پیش‌فرض آنها علی‌رغم گذشت قرن‌ها، یادگیری سیاستگذاری را محقق نکرده است و دلالت بر این دارد که پیش شرط ایجاد یادگیری سیاستگذاری در یک فرهنگ سیاستگذاری فن‌سالارانه محدود است. پیش‌بینی نیازهای جمعیت هدف در وضعیتی که فاصله میان نخبه و مردم در حال رشد است، مشکل‌ساز است. علاوه بر این مسئولان، ارزیابی بیرون از قوه مجریه را برای مشروعیت‌بخشی به سیاست‌ها و برنامه‌های اتخاذ شده خود دنبال می‌کنند. این امر مستلزم این است که ارزیابان توجه بیشتری به کنار زدن رویه‌های ظاهری سیاستگذاری عمومی داشته باشند که شامل استفاده استراتژیک از ارزیابی‌هاست. ارزیابان سیاست‌های عمومی معتقدند که سیاستگذاری عمومی زمانی که به ارزیابی سیاست‌ها پاسخ دهد مشروع است. دیدگاه‌ها، اهداف و راه‌حل‌های ارائه شده در مدارک رسمی یا به‌وسیله کارگزاران ممکن است بعداً به‌عنوان دیدگاه‌های منحرف شناخته شوند. به‌رحال مشروعیت، خودبه‌خود مستلزم توجه به نهادهای دمکراتیک یا فرایندهای رسمی نیست. نهادهای مردم‌سالاری رسمی در رسیدن به

قانونمندی رسمی استفاده می شوند، اما برای دست یابی به مشروعیت سیاستگذاری کافی نیستند. پیش از این مشکلات مشروعیت در دولت‌های جدید مستلزم ملاحظه فرضیاتی که در ارزیابی سیاستگذاری به وجود می آمد، بود. مشروعیت سیاستگذاری عمومی نمی تواند به عنوان راهنما در نظر گرفته شود و ارزیابان باید توجه بیشتری به چگونگی کمک سیاستگذاری به دموکراسی و مشروعیت بخشی نظم موجود، داشته باشند.

اخبار پڑوہشی

معرفی و نقد کتاب

Wrage, Alexandra, Bribery and Extortion: Undermining Business, Governments, and Security, Praeger Security International General Interest-Cloth, 2007.

رشوه و اخاذی: تجارت زیرزمینی، حکومت‌ها و امنیت

الکساندرا ریچ نویسنده کتاب معروف وکیل بین‌المللی است. وی کتاب فوق‌الذکر، رشوه و اخاذی، را درباره مقامات رسمی، کارکنان سازمان‌های غیردولتی، نویسندگان، مقامات حکومتی و روزنامه‌نگاران تحلیل کرده است. وی همچنین تأثیرات رشوه را تشریح کرده و از مواردی که به او گفته شده یا در مطبوعات ذکر شده، استفاده کرده است و به صورت تخصصی در این کتاب بر موضوعات رشوه در بخش عمومی (دولت) و مصادیق بین‌المللی، متمرکز شده است. وی به خوبی تأثیر رشوه‌های کوچک، هدیه‌ها و رشوه‌های کلان را بر حکومت‌ها بررسی کرده و موارد مشهور بین‌المللی را در این خصوص تشریح کرده است.

در مجموع این کتاب شرح مؤثر و کاملی از تأثیر مخرب رشوه بر اعتماد عمومی، حکومت قانون و جامعه را ارائه می‌کند. دیدگاه‌های عنوان شده در این خصوص به ما کمک می‌کند، چگونه مبارزه بی‌پایان علیه رشوه را ادامه دهیم.

رشوه و اخاذی کتاب مهم و برجسته‌ای در زمینه مبارزه با رشوه به‌شمار می‌آید. گرچه نمونه‌ها و گزارش‌های رشوه تقریباً هر روزه در روزنامه‌ها قابل مشاهده است، اما تحلیل نظام‌مند اشکال رشوه، علل و هزینه‌های آن را به‌سختی می‌توان پیدا کرد. الکساندرا ریچ در کتاب خود سعی کرده با پر کردن این شکاف یک کالبد شکافی اندام‌وار از آسیب‌شناسی اجتماعی ارائه کند.

نویسنده با استفاده از مثال‌های برجسته در آمریکا و در سطح بین‌المللی نشان می‌دهد فساد فقط یک مشکل اقتصادی نیست، بلکه مجموعه‌های اجتماعی، نهادهای قانونی، دولت‌ها و حتی فرهنگ‌ها به نوعی با آن درگیر هستند.

نویسنده همچنین با استفاده از مثال‌های بین‌المللی نشان می‌دهد چگونه این موارد بر امنیت، مردم‌سالاری و کمک‌رسانی در سراسر جهان تأثیر می‌گذارد. وی رشوه و اخاذی را هم در سطوح بالای دولتی و هم در سطوح پایین بررسی می‌کند و مثال‌هایی آورده که به کمک آنها می‌توان مشکلات و روش‌های مبارزه با رشوه را تشریح کرد. این کتاب با ذکر پیشنهادات عملی، ارزیابی تلاش‌های جاری در مبارزه با رشوه و تأکید بر ضرورت شفافیت به پایان می‌رسد. مطالعه این کتاب، شناختی عمیق از تهدیدات حاصل از فساد در بخش‌های مختلف جامعه را در پیش رو خواهد گذاشت.

قابل توجه محققان، استادان و نویسندگان

فصلنامه دانش‌آزمایی آماده دریافت مطالب و مقالات علمی شماست.

لطفاً در نوشتن مقاله نکات ذیل را رعایت کنید:

۱. ساختار مقاله طبق روش علمی شناخته‌شده‌ای باشد و چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مآخذ داشته باشد.
۲. روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه‌ها یا سؤالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن و در حد امکان در بخش مقدماتی (مقدمه مقاله) ارائه شود.
۳. چکیده بین ۱۰۰ تا ۱۵۰ کلمه به زبان فارسی تهیه شود و ترجمه انگلیسی عنوان مقاله و چکیده آن نیز الزامی است.
۴. در پایان چکیده، آوردن کلیدواژه‌های مربوط به آن مقاله الزامی است.
۵. ذکر عنوان شغلی به همراه نشانی الکترونیکی الزامی است.
۶. حجم مقاله تایپ شده از ۲۵ صفحه A4 بیشتر نشود.
۷. در مقابل اطلاعات، آمار و هرگونه ادعایی، منبع به صورت دقیق ذکر شود. این بند شامل جداول و نمودارها نیز می‌شود.
۸. ذکر معادل غیرفارسی واژه‌های تخصصی، اسامی افراد یا مکان‌ها در پایین هر صفحه (در قسمت زیرنویس) ضروری است.
۹. منابع مورد استفاده در مقاله باید درون‌متنی و به شکل زیر نوشته شود:
(الف) برای کتاب: نام‌خانوادگی نویسنده، سال انتشار: شماره صفحه. مثال: سمیر، ۱۳۸۲: ۷۵.
(ب) برای مقاله: نام‌خانوادگی نویسنده، سال انتشار: شماره صفحه. مثال: نازپرور، ۱۳۸۱: ۴۸-۴۵.
لازم به ذکر است که در صورت تکرار پی‌درپی (بدون فاصله) منابع، کلمه همان با شماره صفحه و در لاتین نیز به «Ibid» و شماره صفحه اکتفا شود.
(ج) منبع لاتین: ذکر منابع لاتین نیز همانند منابع فارسی است، یعنی اگر از منبعی به شکل مستقیم استفاده شد، لازم است با مشخصات کامل قید شود.
۱۰. هرگونه توضیح اضافی و ضروری به صورت زیرنویس آورده شود.
۱۱. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع مورد استفاده فارسی و لاتین جداگانه به شکل زیر ارائه شود:
(الف) کتاب: نام‌خانوادگی، نام، سال. **عنوان کتاب، نام و نام‌خانوادگی مترجم** (در صورت لزوم)، محل انتشار، ناشر. **مثال:** امین، سمیر، ۱۳۸۲. **سرما‌یهداری در عصر جهانی شدن، ناصر زرافشان، تهران، آگه.**
(ب) مقاله: نام‌خانوادگی، نام، سال. **«عنوان مقاله»**، نام و نام‌خانوادگی مترجم (در صورت لزوم)، نام مجله، سال یا دوره، شماره. **مثال:** نازپرور، بشیر، ۱۳۸۱. **«خشونت علیه زنان و عوامل مؤثر در آن»**، فصلنامه پژوهش زنان، دوره ۱، شماره ۵۳.

چکیده انگلیسی

English Abstracts

The Role of Good Governance in Fighting Against Corruption and Financial Crimes

Valiallah Khobreh

Good governance is a new model for sustainable development. In this model there is an emphasis on cooperation based on participation and the interaction among government, private sector and the civil society so that countries can utilize all their capabilities for an all-out development.

Apart from expressing definitions and concepts on good governance offered by valid international organizations and institutions, this paper articulates the relationship between governance and corruption in domestic and international arenas. moreover, this paper makes mention of the capacities and adopted measures by the Islamic Republic of Iran in order to establish good governance and combat money laundering and other financial crimes.

Keywords: *Good Governance; Financial Crimes; Corruption; Accountability; Voice; Rule of Law; Control of Corruption; Public Management; Deregulation; Money Laundering*

Modern Supervision and Role of the General Inspection Organization in Its Realization

Hasan Safarkhani

One of the most important elements of the modern management in all systems is the supervision. This element is so important because it ensures the right direction of all factors towards the desired targets. Organizational activities shall be implemented within the framework of the targets, the policies as well as the relevant plans and managers, as one of their important responsibilities, shall be seeking for the regulated and effective methods for establishment of the network for receiving required information on the function of the system and its compliance with the relevant targets, plans and policies.

The better function of the system will be ensured for obtaining the desired targets; Given the fundamental developments in different economic, social and cultural areas we need a change in our approach from the traditional one to modern one for the establishment of an efficient supervisory system. This new and modern atmosphere in the supervisory area may be realized through science oriented and professional supervisory methods using the unofficial and popular capacities, the media and electronic monitoring facilities.

The general inspection organization as the main supervisory arm in the country has already taken important steps towards establishment of the modern supervision with a reformist, comprehensive and far-reaching look emphasizing suitable implementation of the relevant rules and regulations: this is what the present paper brings into its consideration.

Keywords: *Supervision; Modern Supervision; Popular Institutes; Media and the Press; Electronic Monitoring Facilities*

Study of the Behavioral and Structural Factors Which Cause the Administrative Corruption in the Government Organizations and Departments

Hossein Khanifar, Seyyed Mehdi Alvani, Gholamreza Jandaqi and Golnaz Ahmadi

Purpose of the present study is to identify the reasons and factors behind the administrative corruption in the government organizations located in the Tehran province. "Study of the Behavioral and Structural Factors Which Cause the Administrative Corruption in the Government Organizations and Departments" is selected as the title of the paper. This study has covered staff of the Ministry of Housing who has been in charge of implementation of construction projects in government and public sectors at the time when the present study was carried out. In our study we have used a questionnaire titled "The Investigation Form" which has already been confirmed by the relevant experts. A pre-exam was carried out by distribution of 30 questionnaires among the staff and the result number was extracted based on the Koronbakh Alfa index equaling to 0.86. The pre-exam was held for 200 individuals 45 of which were used for statistical purposes. The Number of the questionnaires filled and collected was 66. In the study 5 factors as the behavioral factor and 4 factors as structural ones were introduced as the factor which influences the administrative corruption. The outcome of the pre-exam and the statistical analysis implies a meaningful relationship among the mentioned factors.

Keywords: *Corruption; Administrative Corruption; Behavioral Factors; Structural Factors*

Study of the Impact of Effective Inspection of the Administrative Corruption on the Islamic Republic of Iran's Customs Organization

Amirhossein Amirkhani and Ali Davoodabadi Farahani

Based on the Transparency International (TI)'s 2008 report on the administration corruption in the world out of 180 countries studied by this body Iran, with the score of 2.3, stands 141st. For this study the worst and the best scores fluctuates between respectively 1 and 10; score 1 for the most corrupted administrative system and 10 for the least corrupted administrative system. According to the same report, as compared with the year of 2007 in which Iran stood 131th out of 179 states, with the score of 2.5 Iran's standing has demoted remarkably in the current year.

One of the most significant threats exposed to the administrative system is the administrative corruption. Until now different definitions have been introduced for the administrative corruption each one, as its part, has been effective in shedding more light on this heinous phenomenon. But the administrative corruption, at first has been of an ethical and value connotation which gradually lost its ethical aspect having come out as a concept with a certain definition used in the public management and political sciences fields. The administrative corruption which is the opposite of the health in the administrative system, based on the TI definition, implies misuse of the public power for the private administrative benefits for the purpose of personal or family interests.

In the present study we bring three factors or organizational categories to our attention namely supervision and control, salary and wages as well as process of activities of the customs trying to examine their impact on the occurrence of the administrative corruption.

keywords: *Corruption; Islamic Republic's Customs Organization; Control and Supervision; Transparency*

Introduction of a Comprehensive Model to Examine the Factors Which Influence the Development of Civil Organizational Behavior within Government Bodies and Departments

Hasan Zareie Matin, Fereydoon Ahmadi and Gholamhossein Homayooni

The present paper intends to introduce a comprehensive model to examine the factors which influence the development of civil organizational behavior in the government and public institutions as a self-control and self-supervision means. The Outcome of our study suggests that the structural, leading, personality, cultural and value factors are among those factors which influence the development of civil organizational behavior.

Based on the findings, the more organic the organizational structure, the more organizational behavior will be realized. Also, if the leadership of the managers and directors is of more dynamic nature, the more civil organizational behavior can be witnessed. On the personality factors, the outcome of our research indicates that the specifications of the right side of the big five personality factors affect the civil organizational behavior more than any other specifications. On the role of the cultural factors the outcome confirms this reality that right side of the Hofstede six fold spectrum organizational culture plays very important role in the development of civil organizational behavior.

According to the research and investigations made on the value factors are indicate that the social capital and organizational justice are considered as two important and key factors in emergence of civil organizational behavior.

Keywords: *Civil Organizational Behavior; Structural Factors; Leadership Factors; Cultural Factors; Personality Factors; Value Factors*

Research on the Causes of Deviation of Bureaucrats Personnel in Implementation of the Public Policies; A Sociological Approach

Hossein Gheleji

Social, economic and political situation is considered as the main factor in successful implementation of every general policy. The bureaucratic social environment which is responsible to implement the desired policies is the first issue that a policy maker shall bring into his/her consideration in adopting any policy and also in designing the relevant organizational structure. It is notified that the specifications and interaction of executive and administrative personnel who are abided by their own values and desires are of paramount importance as well.

This factor is influenced by a number of other factors and automatically and directly it influences the implementation process accordingly. In another word this factor is considered as the circle which links other circles in the implementation process. In the present paper we intend to analyze the bureaucratic environment in our country given the ecological theory of bureaucracy and sociology of organizations and secondly we will review the roles and status of bureaucrats in implementation a general policy like privatization process using the theory of the general selection. In conclusion we will introduce the models which are used for designing mechanisms to control deviation of administrative and executive personnel.

Keywords: *Evaluation; Implementation; Policy Making; Monitoring; Bureaucracy; Administrative Corruption*

Reviewing of Effective Factors in Preventing Public Servants from Violating the Laws and Regulations.

Fatah Sharifzadeh and Behrooz Pourvali

Corruption or fraud or administrative violation is a phenomenon considered to be one of the obstacles in the way to development in today's world and in particular in developing countries and could bring detrimental damages to the smooth movement of the wheels of development in society. There are many factors involved in the formation of corruption in a way that it possesses a multifaceted nature. Consequently several plans developed by government have been futile. Experiences gained from the execution of such plans indicate that in order to reduce or remove this evil, we require plans for the purpose of analyzing the issues and while evaluating various approaches select the efficient strategy and then execute it. The objective of this research is to review the effective factors in preventing public servants from violating the laws. The mentioned factors have been considered by applying fifteen assumptions including the relevancy of career with character, transparency, evaluating performance, training and capacity building, discipline, remuneration, relevant integration of individual's goals and those of organization, external pressures, public participation, freedom of press, process of socialization, ethics in organization, power and responsibility, safety and mental health in workplace and involving staff in the process of decision making.

Key words: *Administrative Corruption; Transparency; Quality of Life Labor; Capacity Building; Integration of Goals; Confidence*

Evaluation Knowledge Quarterly

1

Scientific Articles:

The Role of Good Governance in Fighting Against Corruption and Financial Crimes

Valiollah Khobreh

Modern Supervision and Role of the General Inspection Organization in Its Realization

Hasan Safarkhani

Study of the Behavioral and Structural Factors Which Cause the Administrative Corruption in the Government Organizations and Departments

Hossein Khanifar, Seyyed Mehdi Alvani, Gholamreza Jandaqi and Golnaz Ahmadi

Study of the Impact of Effective Inspection of the Administrative Corruption on the Islamic Republic of Iran's Customs Organization

Amirhossein Amirkhani and Ali Davoodabadi Farahani

Introduction of a Comprehensive Model to Examine the Factors Which Influence the Development of Civil Organizational Behavior within Government Bodies and Departments

Hasan Zareie Matin, Fereydoon Ahmadi and Gholamhossein Homayoni

Research on the Causes of Deviation of Bureaucrats Personnel in Implementation of the Public Policies; A Sociological Approach

Hossein Gheleji

Reviewing of Effective Factors in Preventing Public Servants from Violating the Laws and Regulations.

Fatah Sharifzadeh and Behrooz Pourvali

GIO Reports:

Evaluation of the Economical Transformation Plan; the Case of Subsidize

Ali Karamhasani, Masood Fozmoslemiyan and Sadegh Vaezi

Evaluation of the Subsidizing Small Businesses Plan

Ali Kavehfirooz and Mohamadreza Irannejad

International Studies:

Methodological Challenges in Policy Evaluation/ Translated by: *Yahya Kamali*